

# 平成28年熊本地震と2つの村の災害マネジメント

## —国の災害対応策の作用と地域特性の交差—

山 田 誠

### 要旨

「特定非常災害」に指定された平成28年熊本地震から2年余が経過した。この災害に対して、東日本大震災の経験を踏まえた国は、被災市町村に効果的な災害マネジメントを求めつつ、他方では個別市町村に備わっている行財政的な体力に応じた支援措置を講じる方針を採った。この国の路線が被災地にもたらす作用について、もっとも甚大な被害を受けたグループに属する南阿蘇村と西原村の事例に即して吟味する。

考察に当たっては、社会経済的な機能回復および住民向けのスムーズな災害対応と災害関連の予算を獲得する組織的な行動の切り分けと重なり合いに1つの焦点を据える。これは現時点で利用できる確定財政データが少なく、補正予算の編成を含めた予算段階でのデータを分析せざるをえない制約の反映でもある。

ところで、クライシス・マネジメントに絞りこんだ分析にあつては、被災し先の見えない住民の動きや被災地域に注がれる外部社会の関心は視野に入っていない。しかるに、これらの要素と復旧・復興事業の絡み合い方にこそ中長期に及ぶ復旧・復興事業の効果を左右するカギがある。その観点から南阿蘇村の事例を中心に、外部社会と協力する事業（移住希望者の受け入れ、野焼きサポート団体の活動）および長野地区における神楽保存活動を検討する。

### 目次

1. 課題の設定
2. 南阿蘇村・西原村の被災とクライシス・マネジメント
  - 1) 南阿蘇村・西原村の被災と被災地にとっての外部環境
  - 2) 西原村の初動期とクライシス・マネジメントの論点整理
  - 3) 南阿蘇村の初動期と震災1年後の村長交代
3. 被災市町村の財政データと熊本地震向けの財政措置
  - 1) 市町村の財政に現れる「災害」と国・県の震災支援
  - 2) 南阿蘇村・西原村の予算データから見える災害対応スタンス

- 3) 被災地域における暮らし回復の願望と南阿蘇村の災害マネジメント
4. 南阿蘇村の復旧・復興と外に開かれた地域社会
  - 1) 震災を受けて構造変化が現出する被災地区
  - 2) 二重の意味で外部社会と接合する南阿蘇村
5. むすび

---

### 1. 課題の設定

本稿は平成28年熊本地震を題材にして、いくつかの切り口から災害マネジメントの研究を重ね合わせることで、2つの村が遂行する災害対応の類型的相違に迫る。さらに、両村間におけ

る災害マネジメントの差異につながる背後要因にまで射程を延ばし、被災地の復旧・復興に寄与する地域特性の発掘を試みる。

大規模災害に遭遇した市町村は、「ヒトとカネ」の両面とも自力で賄うことはできない。現在までのところ、「カネ」の面は最終的に国が提供し、「ヒト」は全国的なレベルで都道府県や市町村が応援要員を派遣している。

この仕組みは大災害が起きるたびに拡充してきた。それにもかかわらず、市町村の間にはいくつかの局面に関して災害対応パフォーマンスに明らかな差異が見られる。この事態はいかに説明されるのか。本稿はまず先行研究の成果を用いて差異が認められる事態を確定し、次いでそれを生起させる行政スタイルの特徴、さらに、対象を南阿蘇村に絞り込んで地域特性に内在するインパクト要因を吟味する。この考察様式を後押ししたのは、注目度が高まるクライシス・マネジメント研究の進展である。

2018年夏の日本は災害続きであった。複数の台風襲来、西日本豪雨、全道が停電した北海道胆振地震など。短い期間に大小の災害が頻発すると、2年半前に起きた平成28年熊本地震は、世論レベルではすでに過去の地震となりつつあるかに見える。だが当初から特定大規模災害法が適用された熊本地震に対して、国は財政的作用を伴う新対応策をいくつか投入している。それらの措置・事業の効果は、直接的な被害特質、村運営などと絡み合って生じる。

実は、対応策の効果評価に当たって重要な指標となる財政の確定値データは、現時点でごく一部しか利用できない。その時間的制約による判断材料の不足とは別に、被災現場ではこの2年半のうちに、人命救助・避難行動から始まり復旧・復興事業の着工まで注目すべき事象や政

策措置の作用が眼前で進展している。

現場に責任を負う市町村の狭義の災害マネジメントは、甚大な被害を被った市町村が全体として抱える自治体運営とどのように重なり合うのか。これまでに発表された行財政面からの災害研究は少なくない。だが、大規模災害の被災地に暮らす住民の多様な欲求や外部社会からの視線を受けとめて政策化する動きまで視野に入れた研究は、管見のかぎり見当たらない。

この点でいえば、現場の市町村は国・県が投入する災害対応策と被災住民や外部社会から寄せられる各種の要求の接合面に位置する。本稿はいくつもある被災市町村のうち、南阿蘇村と西原村を主たる検討事例に設定している。

この理由について言及すれば、1つの大地震であっても、それぞれの市町村に与える被害は一様でなく、また市町村の行財政構造もまちまちである。その実情を踏まえても、比較になお学問的な意味を見いだせるケースが存在するであろうか。存在するとすれば、政策のレベルで共通する手法を投入しても復旧・復興を通して目ざす地域社会像が異なれば、災害マネジメントに類型的な差異が取り出せないだろうかという問いを発する場合であろう。

比較の手法にこだわる理由は、災害発生から短い期間に投入される「ヒトとカネ」という共通の尺度を用いようとも、地域社会の土台構造と重ね合わせることで、村長のリーダーシップの背後にある類型的な対応差を照射できるとみる本稿の探究関心にある。この関心に即してみれば、隣り合っていて、地域タイプの観点でもある程度類似する南阿蘇村と西原村は、災害対応における態度決定がいくつかの点で異なっており、興味深い比較のケースに該当する。

## 2. 南阿蘇村・西原村の被災とクライシス・マネジメント

### 1) 南阿蘇村・西原村の被災と被災地にとっての外部環境

#### (i)

活断層が動き、震度7を2回発生させた平成28年熊本地震は、熊本県の南西部から斜め右上方向に亀裂を引き起こした(図1)。2年が経過した時点でも、仮設住居で暮らす被災者は最大時の4万7800人からあまり減少せず、依然として3万8000人にのぼるばかりか、その少し前の県アンケートによれば過半数の世帯が入居の延長を希望している。

被災者の再建が順調に進まない一因に、大きな山腹崩壊、丘陵地の山崩れとともに、耕地・宅地・道路のいたるところでの地割れという今次地震の被害特徴がある。被災地の再建において、全体としての産業循環の再確立と被災者の生活再建は車の両輪である。その一方が遅滞している状況の打破には、計画や図面を丁寧に作成してみてもダメであって、突きつめれば「ヒトとカネ」の問題になると、阪神淡路大震災の経験者は口々に語る(阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編, 2017年)。

この発言を受けていえば、熊本地震は東日本大震災とちがって、独自の安定財源を確保できていない。それゆえ、応急対策費をのぞいた復旧・復興の「カネ」に関しては、その時々に関国が投入する予算措置に依存せざるをえない(知事に聞く, Yahoo! ニュース, 2017年4月4日)。見方を変えれば、国の打ち出す復旧・復興関連の措置にどれだけ上手に、また機敏に対応できるかで、個別市町村の再建スピードや実質負担に差が生じる枠組みができています。もっとも、

国は独自の安定財源を求める熊本県の要請を受け入れなかった半面、いくつかの負担最小化に向けた措置を講じた。加えて、熊本県に特別交付税を財源にした取り崩し型の復興基金を認めた。熊本県は総額518億円のうち100億円を県設定のメニューからは分離して、被災市町村が独自の判断で種々の補完財源として使用できる資金を割り当てている。この資金の使用については市町村にある程度の裁量権がある。

ここで目を転じてヒトの支援に着目すれば、個人参加のボランティアを含めて複数のルートで多くの人的資源が動員されてきた。このため、広域的な支援の調整役を演じた九州地方知事会はカウンターパート方式(対口支援)による広域支援を採用したとはいえ、各市町村への職員派遣の全体像をつかめていない(同じことは全国知事会が委託した研究でも指摘されている。防災科学技術研究所, 2017年, 47ページ)。というのも、全国を見渡せば、市町村同士の連携協定をはじめ個々に自主的な判断で応援派遣を決定した自治体が多かったからである。それゆえ、被災の深刻度は別にして、「ヒトとカネ」の獲得度合いをめぐる面からも市町村間にばらつきは生じるはずである。

被災地での「ヒトとカネ」をめぐる交錯した実情は、近年、大規模な災害の研究においてクライシス・マネジメントに注目が増す動向と照応している。この時、県下市町村の災害対応に広く目配りして、再建に遅れが生じないようにテコ入れする立場にある熊本県担当者の見解は、「ヒトとカネ」をめぐる動きから導かれた上記の見方と異なる。復旧までの初期局面における市町村の活動・事業の進展は、基本的に同様な水準を達成している。もし市町村ごとの復旧・復興に多様性や格差が現れるとすれば、まちづ

くりの色彩を濃厚に帯びる復興が主要局面になる今後のステージからだ」と強調する（2018年5月18日、7月26日の熊本県市町村課に対するインタビュー）。

「カネ」が投入される枠組みと「ヒト」の偏った動きから見込める再建スピードの格差可能性と、実務を概観し、とりまとめる立場にある行政現場の専門家が発する、平準化された事業進行という見解の食い違いを照射するために、ここでは、クライシス・マネジメントの切り口に着目する。用語使用の曖昧さに留意しつつ、発災後の初期局面における被災市町村の組織活動を管理する技術としてのクライシス・マネジメントの運用実情を取りだし、その災害対応に対する貢献の可能性と適用限度を探る。

(ii)

熊本地震についてはすでにおびただしい研究が積み上がっている。人文・社会科学系の研究に即してみた場合、熊本地震は政令都市の中心部から中山間地までの空間に広がっている。その中核部分には活発な経済活動圏が見られ、今日も人々が流入している。本稿は広い意味でこの経済空間に包摂されているものの、その周辺部に位置する南阿蘇村と西原村のクライシス・マネジメントを、さしあたりの検討対象として選ぶ。

災害対応の前線組織である役場のクライシス・マネジメントを吟味するに当たっては、パフォーマンス面での明白な差異を取りだせる事例の対比が有益である。というのも、どの市町村の災害対応も、諸制約を抱えながら最善を尽くしているから、対比を通してしか技術の巧拙は見えてこない。この時、比較対象の市町村が近いタイプほど用いる管理技術の作用効果を説

得的に評価できる。両村の場合、被災の深刻度とともに、立地地理的な側面と市町村規模の側面を取り込んでも類似グループにある。

実はマクロ的な制度環境に即してみれば、規模の小さな市町村には、国がこの20年余り展開してきた、効率的な地方行政づくりと充実した災害対策整備の間に深い裂け目が存在する。少し具体的に言及すれば、国は一方で、複雑・高度化し増傾向にある行政サービスを合併などの手法を用い、限られた職員数で効率的に提供しよう求めている（通常業務）。実際、全国的に見て大小の災害頻度は増えているにもかかわらず、市町村が主力の地方公務員は、数値データでみて1995年以降には、継続的に減少している。他方、ひとたび災害という非日常的なできごとが起きると、被災市町村の職員には発災から復興まで、膨大な業務を伴う全局面において前面に立ち続けるポジションが割り当てられる。

このマクロな行政構造の下にあって、地域防災計画など災害関連業務を担当する技術系の職員は、ごくわずかしか配置されていない。町村レベルになると多くの場合、防災担当が事実上は1名、あるいは総務課の職員による防災業務の兼任が実情に近いとされる。（西村、2018年、47ページ）。それゆえ、大規模な災害に見舞われた市町村、とりわけ規模の大きくない町村の場合、非常時の優先業務を自己の職員にきっちり遂行させるのも大切であるが、一度に大量に発生する不慣れな業務を円滑に処理するうえで、外部団体からの応援者、派遣職員を積極的に要請する受援態勢が重大なカギとなる。

その際には、眼前に広がる混乱状況にもかかわらず、被災の状況と程度を正確に調査し、必要な支援を外部に向けて発信することが受援態

表1 熊本地震による被災概観

	人口 (H27.12.1)	直接死	関連死	全壊	大規模 半壊	半壊	一部損壊	避難者数 (H28.4.17)	避難所数 (H28.4.17)	仮設住宅 戸数
全体	1,785,794	50	181	12,523	12,343	55,143	130,084	183,882	855	4,303
熊本市	741,117	4	66	5,748	8,925	38,497	80,187	108,266	254	541
益城町	33,689	20	20	3,533	1,033	2,865	4,952	7,910	12	1,562
西原村	6,796	5	3	512	199	665	1,094	2,951	10	312
南阿蘇村	11,500	16	13	692	174	732	1,188	3,043	20	401
御船町	17,237	1	8	444	424	1,926	2,059	3,234	24	425

(出所) 内閣府防災情報のページ, 『読売新聞』2017年4月11日号, 等。

勢の第1歩となる。それができなければ、国や九州地方知事会は断片的に入手した情報に依拠しての支援部隊派遣しかできない。さらに熊本地震の場合には、マスコミが繰り返し報道した特定地の惨状に呼応して、結果的に全国から特定市町村に偏った支援がなされた。この点で、南阿蘇村と西原村への外部からの応援は対照的であった。

### (iii)

南阿蘇村と西原村は、阿蘇を取りまく南方の外輪山を境にして、北側と南側に位置し隣接している(図2)。そして、強い余震の回数も多かった熊本地震とそれに続く豪雨による被害の深刻さについて、失われた人命だけでなく建物の損壊、地盤の損傷まで含めてとらえれば、益城町につづき西原村、南阿蘇村も最も甚大な災害に見舞われたグループに属する(表1)。

このうち人口3万4000人の益城町は、政令指定都市・熊本市に隣接し郊外居住地の性格を強めている。人口1万1000人の南阿蘇村は観光客の多い農村タイプである。7000人の西原村も支配的な産業は農業であるが、熊本空港に近いため工場群や住宅団地も存在し、近年まで「人口が増大する村」がキャッチフレーズであった。この村にあっては、北部の丘陵部ほど被害が深

刻で、大型のため池(通称は大切畑ダム)が決壊し、集落全体が壊滅に近いほど損傷するケースがいくつも発生した。南部の熊本空港に近い地区はいくらか被害が軽いとはいえ、約2600戸のうち全半壊が1376戸、一部損壊1094戸だから、無傷の住宅はほぼない状態だといえる。(岡本, 2018年, 287ページ)。けれども、この西原村の惨状は、世間の耳目を集める益城町と南阿蘇村の被害報道の前に埋没してしまう。その結果、外部からの支援は、当初からカウンターパート方式でのパートナーであった佐賀県と、自発的に駆けつけた宮城県東松島市のチームが中心であった。

南阿蘇村にあっては、住居の損傷件数を見れば、全半壊が1598戸、一部損壊は1188戸で西原村を上まわっている。とはいえ、住居総数が4500戸であるため、損傷割合をとれば南阿蘇村が低い。南阿蘇村では、その西部(合併前の長陽村域)に深刻な被害が集中していて、そこから東部に移行するにつれて損傷が軽くなるグラデーション現象が起きている(図3)。数値の比較とは別の視点で見ると、南阿蘇村はいくつもの大規模な山腹崩壊や道路の陥没・橋脚の落下により、村を走る2本の鉄道、さらには九州の東西を結ぶ幹線道路の途絶などが重なり合っ

図1 熊本地震概観（活断層）と市町村位置



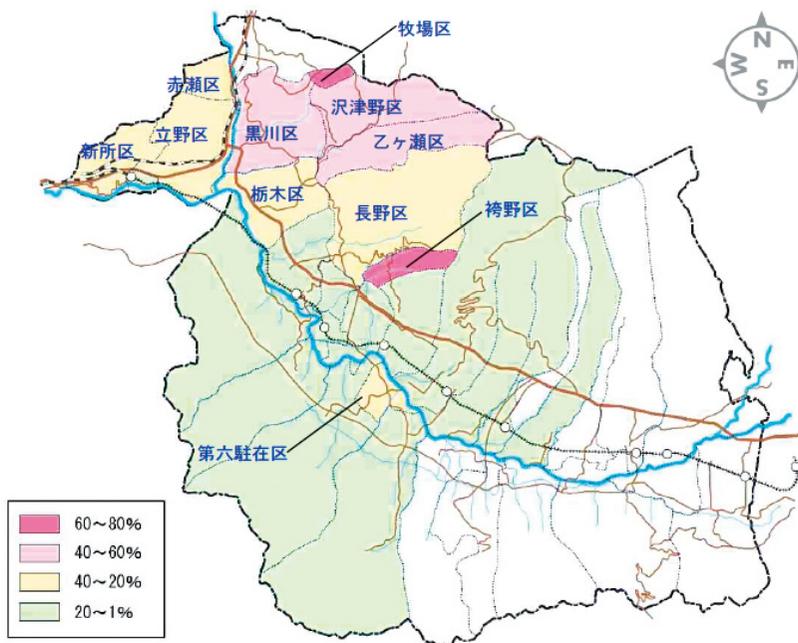
(出所) 布田川・日奈久断層帯, Wikipedia.

図2 南阿蘇村と西原村の位置関係



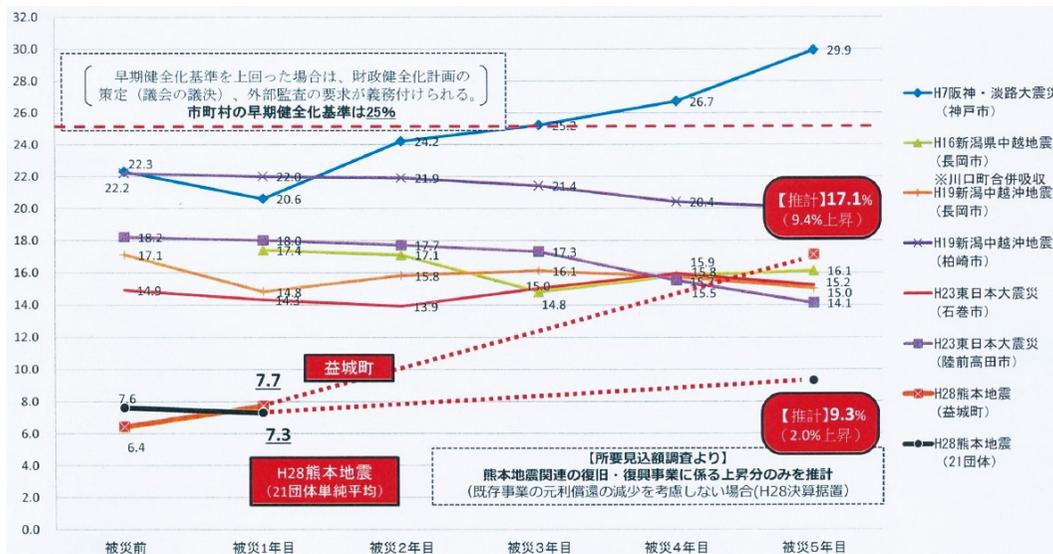
(出所) 南阿蘇村ホームページ「熊本地震からの復旧情報。」

図3 行政区別の被災状況（被災世帯に占める全壊・大規模半壊世帯の割合）



(出所) 『南阿蘇村復興むらづくり計画』2017年, 9ページ。

図4 実質公債費比較の推移（過去の大規模災害事例と今後の熊本県下市町村〔平均〕）



(出所) 熊本県市町村課『被災市町村の財政状況と今後の課題等について』2018年5月25日, 7ページ。

また、村内の被害でも、東海大学農学部の建物直下に活断層が走り、近くにあった「学生村」のアパート・下宿群が壊滅的な損傷に遭って3名の学生が生命を落とした。さらに、阿蘇大橋の落下、長陽大橋の不通という事情にも影響されて、黒川の西岸に位置する立野地区の住民は、隣町の大津町に集団避難した後、地区が一年間にわたり長期避難世帯に指定される。これらの事象が次々に大きく報道されたため、カウンターパート方式で割り当てられた大分県、東京都（全国知事会）による支援以外にも、自発的に応援職員が派遣されるし、全国のあちこちからボランティアも集まってきた。

大小さまざまなパワーが投入され続け、熊本地震から2年という節目が近づいた2018年の早春に、いくつもの報道機関が被災市町村の首長に対して熊本地震からの復旧・復興の進展ぶりを尋ねている。ある新聞社のアンケートに対して、9人の首長たちは復旧完了を100とした場合に、40~60の水準にあると答えている（ただし熊本市と益城町は、「回答は難しい」と応じている）。その中であって、南阿蘇村の回答だけは25にとどまっている（『朝日新聞』2018年4月8日）。他方、西原村の村長は、別の新聞インタビューで、「あと2~3年が踏ん張りどころ」としつつも、「他の自治体よりは1年程早く進んでいる」と、自信をのぞかせる（『佐賀新聞』2018年4月16日）。

この好対照といえる態度表明の背後には、それぞれの村にどのような事態展開があったのか。両村における避難生活、復旧・復興のあり様は、各種の作用が複雑に絡み合って生み出されている。とはいえ、中核部分に位置する村役場のマネジメント活動を上手くすくい上げられるならば、クライシス・マネジメントの評価軸

をこえて、入り組んだ諸要素を接合するパワーをも発見できないだろうか。

## 2) 西原村の初動期とクライシス・マネジメントの論点整理

### (i)

災害のクライシス・マネジメントは、学問レベルでは定義も、その理念型の確定もできていない。西原村の事例はその研究状況の壁を突破する1つの手掛かりを提供する。西原村の村運営では地域コミュニティの機能が重視され、リスク・マネジメントも丁寧に実施されていた（この村は、隔年で避難訓練を実施している。日置村長によれば、とりわけ発災の半年前に大規模な取り組みを計画し、倒壊家屋を実際に作り生き埋め救助を実践的に訓練していた。日置, 2018年A, 42ページ）。とはいえ、良好なクライシス・マネジメントは、事前の訓練から連続的に登場したわけではない。

災害対応の全局面を支える「ヒトとカネ」を能動的に調達することで、深刻な被災による混乱を沈め、すばやく復旧・復興のステージに移行していくには、多くの文献が指摘するごとく、実践的な判断に資する情報の入手と狭義のリーダーシップが求められる。西原村の役場は、災害発生を機にこの2条件を満たす「場」を築き上げたケースである。先行文献の知見に依拠して、機能する「場」の創出要件を簡略に整理しよう。

強い首長制をとる日本の自治体では、災害が起きると対策本部長の首長にはいっそう権限が集中する。つまり、地方自治制度のトップダウン方式は、災害時の態勢と親和的な関係にある。しかるに、制度上の権限が認められていても、多くの首長は「国や県の意向、それに他の

自治体の動静を伺うクセ」をもつと、中邨氏は批判的に述べる（中邨，2018年，123ページ）。この関係先の意向をきっちりつかむ活動は1つの有益な情報入手の手法だといえる。実践的な問題は、トップが具体的な意思決定を下すのに、この種の情報入手のみでは決定的に不十分だという点にある。

このことを、最大の被害に見舞われた益城町の「検証報告書」が明言している。町長にすべての判断が集中すると「災害対策本部機能が麻痺し、統括・指揮できず、庁内部所管や外部機関との調整、情報分析ができなく」なってしまった。権限を集中させることでかえって弊害を生む事態を改善する方向として、「課長級の職員を災害対策本部に常駐させるなど町長を補佐する幹部職員（副町長等）が必要」だとの提案をする。（岡本，2018年，312～313ページ）。

実はこの2つの要件が満たされても、クライシスマ・マネジメントとしてはまだ機能的な編成といえない。被災者を取りまく環境ステージが各種の支援をえて順次移行するにつれて、彼らが抱える要求もつぎつぎと変容する。それに応じて災害対応の内容も違ってくからである。初めて大災害に遭遇する市町村の職員にとって、次々に登場する課題にあらかじめ備えることは基本的に無理である。その対処には、市町村の外にある経験知を外部情報として入手することになる。そして、もし仮にトップが経験知をふまえた意思決定を下せるならば、円滑な業務の遂行に向けて、担当職員の間で、できれば外部応援者をも含めた広義の関係者の中で、決定の意味内容が了解され、共有された行動指針を確定する状況がくる。

情報一つをとってもこれだけの絡み合う態勢づくりがクライシスマ・マネジメントには求めら

れる。さまざまな言説が飛び交う災害現場にあって、複雑に絡み合っているニュースを整理し、まとまった情報としていかに上手に組み立て関係メンバーの間に広く拡散するかは、当該首長のコミュニケーション能力に依存している。そして、西原村の場合、これに関しては、外部応援者との濃密なコミュニケーションが重要な役割を演じる。

(ii)

西原村は被災の甚大さではトップグループに属するにもかかわらず、応援職員の派遣数の推移で見れば極端に低いレベルにとどまり、阿蘇市よりも低い水準である（本荘，2016年，67ページに、阿蘇市は記載されているものの、西原村は登場しない）。その西原村が発災2年後に、再建の進み具合について「他の自治体よりは1年ほど早く進んでいる」と自信を見せる秘密は、どこにあるのであろうか。

「実践的な訓練を積んできた」（日置，2018年A，41ページ）西原村にあっては、発災後に事前想定と違った措置がいくつも採られる。そのうちでとりわけ注目されるのは、災害対策本部の設置・運営である。この役場には、2階部分に大会議室がある。それにもかかわらず、被災した住民から直接に話を聞いて生の声による情報を共有できるように、また対応の即時性や総員態勢の士気をも重視して、1階の産業課の区画を拡張し本部空間とした。この際、2階に仕事場のある職員も全員を1階に降ろしている。そのオープンスペースの中心位置に本部長（村長）、副本部長（副村長）が常駐し、それぞれ7月末、11月まで指揮を執った（日置，2018年A，41ページ。また坪井，2017年，79ページには配置図が描かれている）。ここでは、益

城町の検証報告書が指摘する「補佐する幹部職員」の常駐要素が解決されている。それと同時に、その時々々の活動重心と行動指針が広義の関係者の間で共有もできる。また、オープンな対策本部の設置とは別に、発災3日後にはSNSアプリケーションLINEを用いた全職員を統合するグループ機能が設定され、これを通じて報告や相談が密に行われた。

ところで、実務の担当者や関係する人々が集まる空間の工夫や情報ルートの設定などは、事前の訓練を積み重ねる中でも生まれる余地があるとしても、それらの訓練では解決できない決定的なファクターが存在する。それは、経験知の入手である。この経験知も大きくは2種類から構成される。当面する混乱した局面を効果的に処理するための知見と、発災からかなりの時間が経過し本格的な復旧・復興が展開するまでの各ステージ移行を見越して、つぎに打つ措置をあらかじめ準備する知見である。西原村は、前者の経験知を半分は受け身的に、後者に関する特定の部分については能動的に獲得した。

前者はもっぱら宮城県東松島市から自発的に駆けつけた応援チームが担った。後者に関しては東松島チームもアドバイスを提供するが、それとは別に、長岡市の旧山古志村にある「山の暮らし再生機構」の人物を、当初はボランティアとして、その後には非常勤職員として雇用するルートである。この経験知の入手により、西原村は中長期的なステージの移行に伴って発生する諸々の複雑な絡み合いやもめごとを、予期された出来事として処理できる。発表された文献を用いて、経験知の活用ぶりについて具体的に言及しよう。

4月23日に到着する東松島市のチームの代表者（東日本大震災時の総務部長）が目にしたの

は、対応訓練を積んでいるはずの「役場の課長級職員でさえ、避難所、物資、がれき置き場などで現場作業をして」いる姿であった。彼は避難所を被災者中心の自主運営に切り替え、ゴミ処理については応援職員と住民に担ってもらうなどして、役場職員を対策本部に戻していく。この時、経験知を実践的に伝達するために東日本大震災で使用した各種様式、質疑応答集、運用要領等をデータで提供している。また、日々のこまごまとした業務でも対策本部や現場で臨機応変にアドバイスできるように、派遣チームは部長職（災害対策本部）、課長（災害救助法、被災者生活再建支援法）、主任（災害がれき処理）の編成を採っていた。

初動期のステージでは、罹災証明発行のための被災家屋被害判定はとりわけ重要な業務である。この案件に向けて、東松島市は「4月30日～5月31日までにのべ14名を派遣した。引継ぎは現地で行う。名取市、石巻市、東松島市と佐賀県の支援チーム等と合同で、2,500棟の調査を実施した」（鍵屋、2018年、78～79ページ）。これらの経験知の注力により、5月末時点で熊本県全体での罹災証明書の発行率が47.9パーセント水準にとどまっていた際に、西原村はおおむね100パーセントを達成していた。そのスピード処理を受けて、6月中旬から建設型仮設住宅への入居手続きを始めることができた（坪井、2017年、79ページ。さらに付け加えれば、仮設団地での入居に際しては、旧山古志村と同じく、同一集落の人々が一固まりとなる方式がとられた）。西原村は少数の役場職員とかなり少ない応援職員数でありながらも、経験知を効果的に活用して、初動期の膨大な業務を短期間で遂行できたわけである。

### 3) 南阿蘇村の初動期と震災1年度後の村長交代

#### (i)

南阿蘇村は発災から1年を迎える直前に、災害マネジメント上での一大転換点を迎える。2月末に実施された村長選挙で新顔の村長が誕生する。また、2005年の3村合併に際して分庁方式をとってきた村役場は、発災前から新庁舎の建設に着手していた。その建設工事が3月末に完成し、4月初めに役場職員はようやく一ヶ所に統合されている。この態勢再編は災害対応に停滞をもたらすリスクとなりうる半面、新しい戦略が登場するチャンスでもある。

新村長がまず手がけたのは三役の人事決定と徹底して職員や村民の意見を聞くことだった。村長交代とは、甚大な被害に見舞われ発生した大混乱もようやく沈静化に向かい、本格的な復旧・復興に手がかり始める時期に、村民の多くがあえて「行政経験のない」人物に別な村運営を期待したわけである。実際、トップとして災害対応に求められるスピード感も、就任翌日に出向いた県庁での知事の発言で実感したと、彼は語る（吉良，2018年A，38～39ページ）。円滑なステージ移行を期すクライシス・マネジメントの視角からは大きなリスク要因といえる首長交代の背景には、初動および応急対応期に不手際や重大な対応ミスが存在したのであろうか。

先述したごとく、南阿蘇村はかなりの期間にわたり「陸の孤島」状態に近かった。また、規模の大きな崩落などに加え、村が分断されたため災害の全体像もつかめない状態で、明瞭な指揮系統を確立できないままに、大部分の職員が各避難所の開設・運営に携わる事態を招いている。災害対策本部において、プレス発表など一

日の業務スケジュールを明瞭に定めたのは、ようやく4月22日である。その後も、罹災証明書発行は5月19日からであり、応急仮設住宅への入居手続きも7月7日スタートと少し手間取っている。

半面で、不定期ながら早くも4月18日から村内の出来事を伝える『災害情報』（8月29日付のNo.39まで）を発行している。そして、多くの市町村で形式的な設置に終わった福祉避難所は、社会福祉協議会の連携が取れた取り組みにより、各種の支援が必要な人々を最大で350名受け入れている。また、5月末ごろからは大勢の人々が集中する集団避難所で身体が不調になった人々や、問題を抱える人々を二次避難所（村内にある多くの宿泊所・ホテルなどで安全が確認された施設）に移している。これらは被災者支援として評価されるべきクライシス・マネジメントといえる。

これらの活動を支えたのは、分庁方式を採っていたことで他の市町村よりも職員数が多いという事情、また、九州地方知事会が割り当てた大分県・長崎県の支援が積極的だったこともある。とはいえ、応急対策を機能させるうえで1つの転機は、リエゾンで村に派遣された総務省職員のアドバイスに従い、村が21日に50名の緊急派遣要請を発したことである。その要請を受けて到着した応援職員の支援により、村は22日に災害マネジメントを抜本的に改善した。発災直後の混乱は南阿蘇村に限ったことではない。被害が最も集中した益城町においては、同様な要請および態勢確立がいずれも南阿蘇村よりも10日遅れとなっている（総務省，2017年，17，18ページ）。

この要請がどれほど外部応援者の獲得をもたらしたかについて、4月22日付の『災害情報』

は概要を伝えている。警察、自衛隊、消防関係、国交省のインフラ損害調査団などを除いても、ボランティア702名、行政派遣職員119名、これと区別して災害対策本部要員80名、避難所運営要員70名が記載されている。

南阿蘇村に駆け付けた大量の外部支援の特徴は、隣の大分県が携行資料の第1ページに添付した「心構え」に表れている。そこには、南阿蘇村の職員になったつもりで「自ら率先して業務を見つけて行う」とある（鍵屋、2018年、79ページ）。すなわち、彼らは膨大な支援業務を処理するマンパワーであった。そして、災害対策本部には「上級機関」所属の専門家たちも大勢参集していたものの、後方マネジメント支援を担えるチームではなかった。総務省資料が混乱していたマネジメントを抜本的に改善したと評価する東京都の助言も、「大災害を乗り越えた自治体幹部」の経験知とは全く違っていた。この点に関しては、当時、村の側で支援の受け入れを担当していた職員の証言がある。「東京都の人たちがとる行動は、どれも将来の直下型地震に即応した策を講じるうえで何が効果的かを試している印象を強く受けた」（当時の担当者へのインタビュー、2017年7月20日）。

裏返していえば、村は各ステージを経過する局面でいくらかの遅滞を生じさせた。とはいえ、その遅滞が見られたのは主に対策本部と政策現場の間の関係である。そして、災害対策に関するかぎり役場職員と同じく未経験だとはいえ、利用できる諸制度やその手続きに精通している熊本県からの長期出向者3名も支援に加わっている。それゆえ、被災者の救済面に関しては大勢のマンパワーで補いつつ、ある面ではきめ細やかな被災者対応を実施していたといえる。つまり、初動期の村のパフォーマンス検討

からは、住民が村長交代を求めるほどの重大失態は見いだせない。

(ii)

クライシス・マネジメントとは、端的にいえば、大規模な災害により発生した混乱と秩序の乱れを沈静化させる。そして、適切なルールと現場措置を用いて被災者を救済し、復旧を進めるプロセスに関する管理技術といえよう。しかしながら、村役場が各ステージを円滑に移行することと、被災者はもちろん、住民の多くが進展するステージについてどう受け止めるかは別次元である。この点で、西方地域の一部（立野地区）は町外への集団避難を余儀なくされるほどの深刻な事態に見舞われ、東の村境界に近づくほど表面上の被害が軽微に見えるグラデーションが起きた南阿蘇村の事情はかなり複雑である。

無数とも見える大小の地割れにより農地、農道がいたるところで使用に耐えず、また建物の損壊とは別に宅地・敷地には陥没や擁壁崩落が生じた。この種の被害は村域全体に広く見られるが、地区レベルごとに構造的な差異も取り出せる。深刻な被害が集中する旧長陽村の地域に限った場合でも、被災とそれに起因する地元の困難は一様でない。深い峡谷の東部に位置する黒川地区には東海大学農学部が立地していた。活断層の真上に講義棟が立ち、近くのアパート・下宿で3名の犠牲者が出た。諸事情を勘案した東海大学は、しばらくして同じ土地での学部再建を断念した。黒川地区よりも東部に位置し、海拔もかなり高い複数の地区では、繰り返される強い余震の群発と大雨で、数多くの耕地が山崩れに見舞われた。また、複数の水源地区が深刻な被害を受けた地区は半年以上も断水が続

いた。

峡谷をはさんで西側にある立野地区の場合、住民が危惧するのは活断層でなくて、古い火山灰の地層が大雨により崩落してくる事態である。したがって、眼前の大々的な山腹崩壊を国や県が公共事業で復旧してくれても、大雨が引き起こす山腹崩落のリスクは解消されない。また、上水道、農業用水の不通状態が早急に解消すると見込めないが故に下された「長期避難世帯」の指定は、当面の生活を安定させる半面で、居住地を離れて自己の土地や建物の手入れができない状態が長く続くことを意味する。それは再建への見通しや希望をしないで奪い去っていく。先が見えない不安の下に暮らし村役場とのコンタクトに不満をいだく人々は、無料法律相談に向かう。岡本氏は著書において、無料法律相談所で受け付けた相談に関する大量データの分析結果を発表している。そこから、村役場が提供する各種の集会や相談機会は、未確定だが多様な要求をいただく被災者の不安や疑問にきっちり向きあえていないことが見えてくる（たとえば、熊本県全体では第4位の相談案件「公的支援・行政認定等」が第1位になっている）。

実際、私が傍聴したいいくつかのワークショップや住民説明会においても、その時点で実施されている諸事業や、これから予定される対策などの説明が主となり、被災者の不安・不満や見通しのなさをすくい上げる対話は少なかった。さらに、立野地区の場合は、実質的に集落単位での応急仮設入所に近いにもかかわらず、身近な小集落単位での「寄り合い」が開かれることもほとんどなかった。これら一連の事態から見えてくるのは、災害対応上での重大な誤りの有無とは無関係に、当時の村長が災害対応に関する最高責任者である事実に対して、不満がぶつ

けられた可能性も少なくはない。

### (iii)

クライシス・マネジメントは第一義的には、災害対応に際してもっぱら役場組織がとる効果的な管理技術といえる。しかしながら、南阿蘇村の新村長がとった路線をみれば、大災害下にあっても長期的な課題や逆に小さな要望も日々の村運営の構成要因として組み込むべきでないかとの問いを投げかけている。というのも、村の復興やその先を見据えると、役場組織の機能的で自己完結的な活動が占める役割は限定的だからである。被災した者もしていない者も、各自の胸のうちに積み上がった不満を顕在化させることで登場した新村長が最優先で取り組んだのは、2つのレベルにおけるコミュニケーション機能の可視化である。1つは対住民であり、もう1つは対職員である。

住民と役場の間を見れば、発災後に役場と住民の接触そのものが少なかったわけではない。復興基本計画づくりに際してもきっちりワークショップを開き、基本計画をより具体化する段階でも地区協議会が主催の住民説明会も実施されている。だが、それらの会合では、あらかじめ定められたテーマについて、役場がテーマの内容面をしっかりと準備して臨むスタイルであった。どうしても、当面する課題の説明が中心になりがちとなる。

それに対して、新村長が採った手法は、村長が出かける出張座談会である。地区からの要請があれば役場がテーマに関する準備が整わなくても開催する。この会合を震災から1年という時点で復旧・復興に向けた取り組みがようやく始動し、技術部門を中心に人手不足が強く意識される状況下で、年間37回も開催している。ま

た、完成したばかりの新庁舎の玄関横に小部屋を設けて、毎朝、一定時間まで出張村長室を開設する。もう1つの職員とのコミュニケーションでは、若手職員10人ほどと昼休みミーティングを開く。そこで出てくる各種の意見を吸い上げ、半年かけて自分流に味付けした「きらめきプラン」を練り上げる（吉良、2018年A、38～39ページ）。

このコミュニケーションを通じて、既存の仕組みや事業予定を一方的に説明する方式から、自分たちの要望や経験知の蓄積が反映したと当地人たちが受け取る、双方向的な編集スタイルのプラン作りへの転換をはかったわけである。とりわけ南阿蘇村の被災では、小さな規模の耕地地割れや農道の破損とともに、小集落における宅地の陥没や擁壁損壊が数多くは発生している。それらに対処する復興事業の実施には、事前に集落住民の間での合意形成が必要となる。要するに、集落住民との円滑なコミュニケーションは、手一杯に業務を抱える職員にとって追加的な負担の面を含んではいるが、復旧・復興を促進する作用をも備えている。ここまで、選挙で登場したトップが導入した被災下の2新方針—村運営のパースペクティブの拡張とコミュニケーション様式の切り替え—を取りあげた。

実はリーダーシップの次元よりも現場の災害業務に直結する局面で、被災市町村の役場は自己決定権を行使できない実情が続いてきた。応援者の受け入れ側は、経験知のある専門職が欲しい。だが、その強い思いを対外的に出せる場は、現在の水平的応援には設けられていない。どのような職員をどれだけの期間派遣するかは、派遣する側の一方的な自己決定の領域にある。そして、発災から時間が経過し復旧・復興

事業が役場業務で大きな比重を占めるにつれて、技術的な専門職の不足が深刻になる。南阿蘇村や西原村に限らず、多くの市町村がその種の職員の派遣を要請し期間限定の職員を募集するものの、必要なメンバーを確保できている役場はほとんどない。とすれば、南阿蘇村や西原村が外部応援者と出合い、現地測量にはじまり申請書類作成までどのようにチーム力を発揮できるかは、自己決定力の及ばない不確定要素といえる。

クライシス・マネジメントで核心部を占める「ヒトとカネ」のうち「ヒト」に関しては、九州山口地方において一定数の外部応援者を確実に派遣する協定が存在する。この点を除けば、トップの意思決定の支援および役場の運営態勢に対するマネジメント支援、さらには業務チームの編成にいたるまで、仮に被災市町村の側に管理技術の受け入れが準備されていたとしても、確実に実現できる前提条件は整っていない。結局のところ、「ヒト」=必要人数とその組織化の面からみたクライシス・マネジメントの部分は、これら資源の入手に関連した対外的なコミュニケーション能力がカギを握っている。

ところで、従前の行政は再建のステージに関して、被災以前にあったサービス・生活環境の水準を回復する復旧と、将来に向けた改善を多く含む復興を段階的に異なるステージとしてはっきり区別する。その区分発想に引きつけていえば、クライシス・マネジメントとは、もっぱら災害救助・復旧事業が災害対応の主要内容を占める期間を対象にしていることになる。ところが、東日本大災害の経験を踏まえて制定された「大規模災害復興法」（正確には、大規模災害からの復興に関する法律）の導入によっ

て、大規模災害においては許認可の手続きが簡素化されて、発災後の早い段階から復興に分類される事業を予算に組み込んでいる。つまり、熊本地震のクライシス・マネジメントは、災害救助から復旧、さらに復興までの事業タイプを含むことになる。

### 3. 被災市町村の財政データと熊本地震向けの財政措置

#### 1) 市町村の財政に現れる「災害」と国・県の震災支援

##### (i)

大規模災害に見舞われた役場にとって最悪の事態は、日夜を分かたず地域の復興に向けて業務を遂行した後に、市町村の予算運営が長きにわたり強度の硬直化を招くことである。クライシス・マネジメントを役場側からみれば、その回避を旨とした災害対応の色彩が濃い。しかるに、これまでのクライシス・マネジメント関連の研究では、主にマンパワーとその組織化に着目してきた(市川宏雄・中邨章編著、2018年、の著書は、その典型的な研究事例である。災害マネジメントを多面的に検討した著作に、財政を扱う章はない)。本稿の切り口の新しさは、このマネジメントに「カネ」つまりは財政活動を包摂する点にある。実際、財政活動を扱えば金銭という1つの尺度で災害対応を総体で評価できる利点を備えている。

他方で、震災対応の財政研究に目を転じると、これまでは主として「国と自治体の財政関係および国・自治体の地域住民に対する関係の側面」から行われてきた。その中であって、栗田氏は「地方財政に欠かせない行財政運営(マネジメント)の側面も重視」してきたと、主張

する(栗田、2016年、1ページ)。もっとも、その彼も2017年論文における熊本地震の記述については、「従来とは大きく異なる財政措置を数多く講じている」国の施策の検討にとどまっている。さらに、発災から半年と経たない現地に身を置いて、国の積極的な施策に対比した自治体の活動展開ぶりに対して「消極的に評価せざるを得ない」と発言する(栗田、2017年、103、119ページ)。本稿の見方からすれば、彼の研究では論文執筆時の制約もあって、行財政運営(マネジメント)の実情、効果の分析にまで射程は伸びていない。

本稿の執筆時に入手できる最新の資料は、2018年7月末のデータである。その場合にも、確定財政データの公表は、事業の開始時点からはずいぶんと遅れるために、発災から2年間、さらにはその先まで続く事業を先取りした財政の分析は、現時点ではまだ無理な段階にある。この制約を受けとめたうえで、むりやり穴をこじ開けて取り出す、いくつかの財政データによる分析は、全体としては途中経過の性格が強い。とはいえ、それだけに被災市町村の取り組み姿勢、対象となる時期に即していえば「ヒト」の面のクライシス・マネジメントと強く連動した財政動向が現れる可能性を秘めている。

##### (ii)

財政データは金銭授受の記録であり、そこには役場自身の活動ばかりでなく、最終受領者が別な団体であるがゆえに通過していくだけの資金も記録される。数多く存在する個々の留意点は後回しにして、まずは主要な被災市町村が描く財政活動の全体像を概観し、さらに、実質負担の割合が高いとされるまちづくり関連の復興事業が始動する段階での実質負担率に着目しよ

表2\_主要被災市町村の財政データ(1)

市町村名	一般会計決算額				一般会計予算額			震災関連予算額			震災関連予算での実質負担率	
	平成27年度	平成28年度			平成28年度最終	平成29年度最終	平成30年度当初	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成28年度	平成29年度
	歳出	歳入	歳出	災害復旧費	下段:対平成27年度 歳出決算比	下段:対平成27年度 歳出決算比	下段:対平成27年度 歳出決算比	最終	最終	当初	最終	最終
			118%		119%	124%	127%					
熊本市	308,162	375,756	364,822	13,320	416,591	415,854	365,300	108,516	82,664	31,505	7.7%	6.5%
宇土市	14,834	19,486	18,397	1,627	26,272	21,262	17,419	7,899	5,190	1,741	5.7%	13.0%
宇城市	28,590	35,629	32,893	1,852	46,199	40,719	36,397	16,396	9,450	5,953	12.1%	15.9%
阿蘇市	19,206	21,087	19,241	1,484	28,248	22,498	15,515	11,869	5,794	72	1.6%	7.7%
美里町	6,875	9,083	8,597	1,122	10,989	10,307	7,107	3,930	2,285	108	12.5%	0.5%
大津町	12,902	18,490	16,184	667	22,184	21,976	13,574	8,589	8,387	5,263	5.2%	8.7%
菊陽町	13,500	16,309	15,169	732	17,236	18,234	14,882	2,953	2,111	557	9.0%	18.8%
産山村	2,108	2,816	2,675	362	3,308	2,449	2,026	1,011	361	148	4.0%	7.9%
西原村	4,022	10,642	9,531	1,095	15,815	18,419	4,535	12,826	13,727	479	6.2%	4.9%
南阿蘇村	8,305	17,265	14,794	1,391	20,175	24,741	14,404	15,818	13,557	7,037	2.0%	6.5%
御船町	6,875	15,465	14,397	1,629	21,752	20,361	12,073	13,649	11,449	4,505	6.0%	11.7%
嘉島町	4,449	7,803	7,278	481	9,200	9,764	5,343	5,894	5,082	183	2.7%	11.5%
益城町	10,893	28,825	27,379	2,205	41,034	48,908	32,685	31,694	38,419	31,223	1.1%	9.1%
甲佐町	5,801	11,277	10,330	935	15,754	12,136	8,435	11,551	4,553	648	3.0%	8.2%
山都町	12,472	16,084	14,826	2,371	24,427	18,876	11,527	11,718	1,625	2,383	8.3%	0.0%
氷川町	6,416	7,920	7,335	110	8,702	8,080	6,837	2,074	1,157	650	4.5%	11.4%

(出所) 熊本県市町村課提供資料を一部加工。

う(表2)。というのも、ここに表れる年々の変動と負担の累加は財政面からみたクライシス・マネジメントの管理評価のうえでもっとも具体的な手がかりとみるからである。

まず、財政面でとらえるクライシス・マネジメントの簡潔なイメージを示そう。その第1歩は、当該市町村が受けた被災の深刻度を財政資金のレベル上で測定することである。それには、発災前の財政活動を基準にして最大となった財政規模の倍率が指標として用いられる。そこから発災前の財政水準に減少するまでの時間がクライシス・マネジメントの対象となる期間であり、その回復スピードが対応評価の指標となる(この時、理論的には業務遂行スピードには職員数、とりわけ技術系職員の数が考慮される)。そして、この災害対応の全プロセスがどれだけ実質の負担をその市町村に積み上げるかが、財政的な管理技術の1指標に位置づけられ

る。つまり、ここではマンパワー投入による外部資金の効果的な獲得までがクライシス・マネジメントを構成することになる。

発災前の活動水準としては、種々の偶発的な要素が入り込んでいて平均的な活動規模とはいえないが、便宜的な利点を優先して平成27年度の決算支出額を選ぶ。その年度に遂行された財政活動を示すのは決算額であるが、決算値に固執すると発災初年の平成28年度の数値しか得られない。その場合には、記録された値が最大財政規模であるかどうかの確認もできない。決算統計に照らすと大きな数値変動が起きるリスクを伴ってはいても、初年度からの粗い活動傾向を読み取るために、平成28、29年度については補正後の最終予算額、平成30年度には当初予算を代替指標として選ぶ。

一般的な実務の経験知に即していえば、災害復旧の事業費は初年度に85パーセント、残りの

15パーセントを次年度に割り振るケースが多いようである（2018年8月16日、熊本県市町村課の話）。だが通念が当てはまらない今回の地震の場合、甚大な被害に見舞われた市町村ほど、強い余震など各種の困難と役場の混乱状況などが重なり合い、個別被害の確認と全体構造の把握完了までにずいぶん長い時間を要した。こうした事態展開は、当然、次年度以降に割り振ら入れる事業の割合が高くなる可能性を含んでいる。この点を顧慮して、平成27年度を基準年にして、平成29年度の最終予算額の増大率に着目すると、西原村、益城町、南阿蘇村、御船町、嘉島町の順となる。クライシス・マネジメントにとって焦点となる平常財政への復帰までに要する期間は、現時点では入手不能である。そのため、きわめて粗っぽい代替指標として、平成30年度の当初予算額に対する平成29年度の最終予算額からの減少率を設定する。これを取りだせば、西原村、益城町、南阿蘇村、御船町、甲佐町の順となる。

ところで、被害の甚大さ、事業処理のスピードに加えて、将来の財政を硬直化させる度合いが重要なマネジメントの構成対象となる。したがって、復興事業の場合、1つ1つの政策で補助基準も補助割合も異なる。災害現場に適した事業としていくつかある選択肢のうちから1つを選び取る作業は、事業担当者にとって悩ましい局面である。事業選択によって生じる当該市町村の自己負担分の積み重ねが実質負担率として選定される。上記の表には平成28年度と平成29年度の実質負担率が連記されている。注目されるのは両年度の実質負担率が全体としてまちまちの高さになっているばかりか、同じことが1市町村についても当てはまる。その中で傾向を読みとると、平成28年度よりも平成29年度に

負担率の高いケースが多い（例えば、負担率3パーセントで高低を区別すると、3パーセント以下は5カ所から2カ所に減少する）。

結局のところ、強引に代替指標を持ち込んでクライシス・マネジメントを評価する試みからは、何が見えてくるのか。何よりも最大財政規模の増大率が上位にあった5市町村のうち2カ所は、驚くほどの減少率を示し（とりわけ、震災関連予算額）、残りの3カ所は比較的到低い減少率にとどまるという対照的な事実である。つぎに、5市町村のうち平成28年度に最も高い実質負担率を記録していた西原村が、平成29年度にはこのグループ内で唯一、負担率を低減させていることである（この村のケースでは、平成28年度に包括的に措置された特別交付税の規模に比較して、非適債の単独事業を相次ぎ積極的に実施した事情が強く影響している）。

繰り返せば、クライシス・マネジメントとは発災後に行われる公共機関の管理技術である。しかるに、表に掲げた実質負担比率の増減は、管理技術とは別な要因に強く影響されている。それは特定事業が災害とは無関係な理由で定められた交付税措置の対象事業かどうかでの区別である。具体的に取り上げれば、災害公営住宅は収益の上がる事業だという理由で交付税措置がない。単独事業も補助金や交付税措置がないことを承知しているとの論拠で同じ扱いを受ける（表中で宇城市の負担比率が高いのは、他市町村よりも早く、平成28年度に災害公営住宅の建設に着手したためだと、『熊本日日新聞』2017年5月1日の記事は書く。これに対して、熊本県市町村課からは、単独事業であっても交付税措置のある地方債が使えるケースもある、との補足説明があった）。これらの事情を顧慮すれば、交付税措置がなくても被災状況からし

表3\_主要被災市町村の財政データ(2)

市町村名	経常収支比率			将来負担比率 (早期健全化基準350%)			財政調整基金 [単位:百万円]			熊本地震復興基金 [単位:百万円]	
	平成27年度	平成28年度	対平成27年度 増減	平成27年度	平成28年度	対平成27年度 増減	平成27年度	平成28年度	対平成27年度 増減	県が交付した 復興基金の 枠配分額	平成29年度末 の残額
熊本市	90.9	92.4	1.5	125.5	124.0	-1.5	10,075	7,090	-2,985	3,032	2,783
宇土市	94.0	94.8	0.8	33.7	35.6	1.9	3,143	3,446	303	321	321
宇城市	89.5	94.9	5.4	41.3	40.7	-0.6	7,884	7,035	-849	540	540
阿蘇市	91.2	92.0	0.8	102.4	101.6	-0.8	1,445	1,446	1	444	432
美里町	88.0	91.6	3.6	7.8	13.3	5.5	2,360	2,136	-224	131	90
大津町	82.7	85.9	3.2	-	-	-	2,489	2,219	-270	278	241
菊陽町	83.1	85.4	2.3	14.2	10.2	-4.0	2,420	2,131	-289	164	90
産山村	78.6	80.9	2.3	-	-	-	858	807	-51	31	31
西原村	85.3	86.9	1.6	-	-	-	1,275	1,229	-46	435	422
南阿蘇村	90.1	94.9	4.8	11.7	10.6	-1.1	1,465	819	-646	576	540
御船町	85.6	90.6	5.0	93.9	107.9	14.0	1,266	863	-403	526	506
嘉島町	83.4	87.7	4.3	54.1	50.5	-3.6	1,479	1,514	35	213	117
益城町	87.7	96.3	8.6	13.7	30.2	16.5	1,116	1,118	2	1,740	1,740
甲佐町	81.7	87.7	6.0	41.1	60.6	19.5	1,212	687	-525	233	233
山都町	84.9	83.2	-1.7	28.5	47.7	19.2	1,286	527	-759	182	182
氷川町	86.3	92.6	6.3	20.1	18.6	-1.5	2,625	2,399	-226	62	51

(出所) 熊本県市町村課提供資料を一部加工。

て、あえて単独事業で実施すれば、実質負担率は上昇するため、クライシス・マネジメントの評価基準という点で必ずしも良い代替指標とはいえない。

(iii)

市町村役場は直接に被災した住民と接触する一方で、国・県が打ち出す諸々の施策から地元にとって最も効果的だと判断した施策を選ぶ。熊本地震の場合にはこの受け身的な選択とは別に能動的な選択機会が国・県の震災対応に組み込まれている。平成28年度の予備費(特別交付税)を主要な財源にして県レベルに設置された取り崩し型の熊本地震復興基金である。総額518億円のうち100億円分については被災の客観的な指標に基づいて各市町村に使用枠が配分されている。

表3では、経常収支比率、将来負担比率、財政調整基金とは少し性格が異なる復興基金の使用枠を並べて掲載している。災害初年度は、避難所の開設・運営、災害廃棄物処理事業など災害救助法に関係した費用が巨額になるものの、

それらは臨時的な経費であり、経常収支に入り込まない。これらの費目が別枠で処理された場合でも、被害が甚大な市町村は被災に伴う地方税の減収措置によっても収入減を招くので、経常収支比率の上昇要因を抱え込む(ただし、その減収分は、歳入欠陥債で補填され、その元利償還金に高率の交付税措置がつく)。そうした作用が働くにもかかわらず、西原村の比率上昇は周囲よりも一段低く、1.6ポイント上昇にとどまっている。

深刻な災害を受けた市町村は、大幅に不足する災害対応の資金を賄うために地方債を発行する。発行公債による財政の圧迫を把握する指標には、実質公債費比率を指標に用いることが多い。けれども、その比率を用いると据置期間中の地方債が除外されてしまうので、初期の災害対応を検討の重心にすえる本稿では、将来負担比率を掲げている。平成28年度決算額ではどの市町村も早期健全化指標(350パーセント)よりも格段に低い。熊本地震以前から高い水準にあった熊本市と阿蘇市を除くと、上昇ポイントが2桁に達した4市町村は、財政調整基金の大

きな取り崩しとその起因といえる（例外は益城町）。西原村は平成27、28年度とも将来負担比率が計上されてこない。その時点の財政活動の枠内で十分に返していける負担水準だと判定されているからである。

南阿蘇村は多額の財政調整基金を取り崩しているにもかかわらず、災害とは関係のない事由により、将来負担比率を1.1ポイント下げている。県市町村課は、財政調整基金の取り崩し額が多い事例について、それ程被災が大きくなり災害対策債が発行できない団体で、繰越する場合、翌年度に特別交付税が入ってくるまでは基金の取り崩しで対応するケースなどを挙げる。また、同じことが被災農業者向けの経営体育成支援事業についてもあてはまる。つまり、両ケースとも、一時的に不足する資金のつなぎ操作がもたらす上昇で、中長期的な財政圧迫を懸念する必要はない。

結局のところ、表2、表3から分かるごとく、熊本地震の場合には初期対応の段階から財政が著しく悪化しているケースは見当たらない。また、それぞれの市町村は事業選択に際して大なり小なり自己裁量を行使している。それを可能にしているのは、国による一連の国庫補助の拡充と「高水準の地方財政措置」である。熊本県市町村課は解説する。市町村の事業は、国庫補助事業と補助を受けない単独事業に大きく分かれる。その際、大規模災害の場合には単独分野の災害復旧事業に対しても、一般単独災害復旧事業債（充当率100パーセント）を認めて、通常の場合よりも手厚い交付税措置（47.5～85.5パーセント）をつけている。

もう一方の国庫補助事業の場合は、災害復旧に該当する公共土木、農林水産施設等に対して、まず激甚災害指定に伴い国庫補助率を引き

上げる。そのうえで、地方負担分を対象とする補助災害復旧事業債（充当率100パーセント）を認めて、元利償還金の95パーセントを交付税措置する。同じく、国庫補助事業であっても、被災地の要請を受けて国の平成29年度補正予算に組み込まれた、再度の災害を防止する事業等（宅地の地滑りや急傾斜地の損壊など）は、災害復旧事業でないため、少し手法が異なる。事業の地方負担分に関して補正予算債の対象とするものの、その元利償還についての交付税措置率は、通常の50パーセントを80パーセントにまで引き上げた。宅地の地割れや擁壁の損壊が夥しく発生した熊本地震のケースにあっては、この措置は住宅再建の促進や集落の再整備にとつてのインパクトがとても大きい。

最後に、国による一連の措置がもたらす中期的な効果が熊本県市町村課によって予測されている。実質公債費比率を指標に用いて、本稿が取り上げる16市町村よりも広い対象範囲の21市町村の平均値を推計している。その値の推移を過去の大規模災害における代表的な市町村と対比すれば、益城町を例外として安定して低位水準を維持している（図4）。つまり、復旧時の事業のみならず、復興局面のある時期までを予測期間に取り込んでも、益城町を例外として全体平均は低い水準にとどまる。

## 2) 南阿蘇村・西原村の予算データから見える災害対応スタンス

### (i)

クライシス・マネジメントの中核である「ヒト」の動きは、裏側で「カネ」の流れを伴う。それでは、「カネ」つまり財政の動きは、連動する「ヒト」の活動、モノの動きを的確に映し出すのだろうか。災害対応中の「ヒト」の活動

は、緩やかではあれ一般的に物理的な量の変化を誘発する。これに対して、財政は諸制度の複雑な規則・手続きが介在するために、災害下であろうとも現場の活動から切り離された独自の「カネ」の動きが可能となる。言いかえれば、今次の地震対応の場合には初期局面から復興事業に着手できる事情もあり、地方財政措置や補正予算をどれだけ巧みに取り込むか次第で、市町村間で著しく異なるパフォーマンスに帰結する可能性がある。

この視角から前節の財政データを見直すと、注目すべき数値に遭遇する。西原村にあっては、平成30年度一般会計の当初予算額は平成29年度の最終予算額の4分の1に縮小している(184億19百万円→45億36百万円)。南阿蘇村も減少額は100億円に達するとはいえ、縮小割合は5割に満たない。他の市町村に見いだせないドラスティックな縮小はいかなる財政現象を内包しているのだろうか。

県市町村課は市町村との意見交換会で、「平成29年度の国の補正予算で、平成28年熊本地震に関する事業の予算が確保され、連動して有利な地方財政措置がなされた」と説明している。その対象となった事業は、都市防災総合推進事業、小規模住宅地区改良事業である。これらの事業に充当率100パーセントで元利償還金の交付税措置80パーセントの地方債が認められた。このメリットを最大限に活かした西原村の実質負担は、この措置がなければ30億円に達したはずが4億円に抑えられたと算定している(熊本県市町村課『被災市町村の財政状況と今後の課題等について』2018年5月25日、2ページ)。西原村がこの目覚ましい成果を収めようと用いた手法は、どのようなものであろうか。

西原村の村長は平成30年度の施政方針や新聞

発表などで、熊本地震対応の補正予算で県下市町村に配分された資金のうち、結果的に6割強の資金を調達できた取り組みのキーポイントを説明している。総額約93億円にのぼる小規模住宅地区改良事業と都市防災総合推進事業(主に道路)を獲得する前段には、集落再生に向けた宅地復旧の一環として、早期に測量および設計の委託事業を発注していた。それが奏功して予算化されたので、新年度に入ると早々に実施測量、詳細設計、用地交渉を経て、工事に着手する。あわただしく着工するのも、3年間でこの膨大な工事を完成させる予定になっているからである。

実は、これら一連の発言では言及されていない経験知がある。この補正予算で採られた優遇策(元利償還金の交付税措置50パーセント→80パーセント)は、当初予算で盛り込まれることはなく、また次年度に再び採用されるかどうか不透明で、1回限りの可能性が少なくない措置である。その半面、この事業予算は担当職員泣かせの事業である。村にとって未経験な事業量である上に、年度末の国の補正予算を受けての事業化で工事期間が実質的に1年短くなる。これまでに発注されている復旧・復興事業の上に膨大な作業量を無理やり押し込もうとすると、忙殺される事務処理をこなして発注にこぎつけても、入札で不調・不落になるリスクが著しく高まるからである(西原村がこれまでスムーズに復旧・復興事業を推進できている要因の1つに、不調・不落が極めて少ないことがある)。とはいえ、被災者の住宅再建の前提である集落の基盤整備を優先させる村長の意志は固い。

『熊本日日新聞』2018年5月1日の記事によると、決壊した大規模なため池(大切畑ダム)

が近くにある地区で4月30日に、壊滅的な被害を受けた6集落を主な対象に実施される小規模住宅地区改良事業の皮切りとなる起工式が行われている。34戸あった内の30戸が全壊で、住民は集団移転も検討したが、60回の会議を経て現在地での集落再整備を決めている。総事業費16億3700万円で2020年の完成を予定しており、住民の負担軽減を図るため、住民負担分は村が引き受けて全額公費で事業を行う。

(ii)

見事なクライシス・マネジメントの一面を見せる西原村と対比して、国の補正予算に向けて益城町・西原村と共同歩調をとった南阿蘇村の財政対応はどうであったろうか。南阿蘇村は平成30年3月の補正予算案で、小規模住宅地区改良事業に伴う道路改良事業7億4720万円を提案し、可決されている。そして、平成30年の当初予算額を扱った『議会だより』には、村内8カ所において実施される同事業13億6330万円が西原村の計画よりも長い5か年計画として記載されている。8集落間での最高額は長野地区の4億3502万円である。

南阿蘇村のクライシス・マネジメントは、スピード感のある事務処理と実質的な財政負担の大幅な軽減をマッチングさせた西原村の鮮やかさ前に、一見色あせた絵画のごとき印象を受ける。しかしながら、改めて客観的に眺めてみると、南阿蘇村も金額的に少ないとはいえ、同じ時点から事業を予算化している。また、先の見通しをもてない被災者を多く抱えてスローペースの事業展開になるという側面は認めざるを得ないが、市町村にとって財政上の実質負担の差異という面では、金額的な損失もそれほど大きくない。というのは、過疎地域に指定されてい

る南阿蘇村は、過疎債を発行して対処すれば元利償還に関して70パーセントの交付税措置を受けられるからである。この村の場合、強引な駆け込み方式で事業を押し込む財政上のインセンティブは西原村ほど大きなものでない。むしろ復旧・復興事業にとって深刻な事態は、事務処理能力を問われかねない入札についての不調・不落の多発である。

当初は、地震発生後間もなく県から出向してきて後に副村長に就いた野崎氏が、2年近く経って語る。活断層が引き起こした直下型の地震で、被害は南阿蘇村内でも西部に位置する旧長陽村に集中している。山腹崩壊と宅地の被害が目立っているが、「実は農業被害が非常に甚大で、村内で500カ所にも上る被害があります。先行して発注した公共土木の災害復旧事業は一応メドはつきましたが、農災は建設業者の手が回らず、不調、不落が続く、」一連の事業はかなり滞っている（野崎、KENSAN PRESS, 2018年1月10日）。

こうした事態が果たしてどの程度まで南阿蘇村のクライシス・マネジメントに起因しているのであろうか。手元の関連データを取りだせば、県下の市町村全体では、熊本地震が発生した平成28年度の不調・不落は、8.6パーセントにとどまっていたものの、平成29年度には25.3パーセントと大きく上昇している。より類似したグループとして被害が甚大であった5市町村を較べると、南阿蘇村の21.4パーセントは益城町の22.1パーセントとともに高い。ちなみに、西原村は4.6パーセントで最も低い値である（ここで目にとまるのは、南阿蘇村の総入札件数459件の多さで、益城町240件の2倍近い。ただし、この手持ち資料「平成29年度県内市町村不調・不落の状況」の出所は不明）。

この時に見落としてならない要素として2点が持ちだされる。1つは、入札に際して南阿蘇村の事業者が優先されている可能性である。もう1つは、交通ルートが遮断されていて、資材や人を運び込みにくい山間部に位置している要因である。後者に関しては、先のデータを用いても、熊本の平野部から阿蘇外輪山を越えて奥にいたるほど不調・不落の率が高くなる。益城町を除けば被害甚大なグループ3市町村の発生率はいずれも1ケタ台であり、南阿蘇村が21.4パーセント、その奥にある阿蘇市は42.5パーセントに達する。また、阿蘇地域振興局農地整備課が作成している資料によれば、農地等災害復旧事業の進捗状況でもかなり類似した趨勢を確認できる。発災から2年近く経っても復旧完了率を見れば、西原村60.7パーセント、南阿蘇21.3パーセント、阿蘇市25.8パーセントとなっている（熊本県農林水産部発行『農業農村整備情報誌 第4号』平成30年3月23日）。

このデータは補助事業に適合する事業として申請する際の諸設定要件がいくつか現場の状態とミスマッチを起こしていることを強く推測させる。そして、この推測を裏付けるように、熊本県は平成29年10月25日に、上益城・阿蘇地域の実態を加味した工事価格の経費率を引き上げている（熊本県土木部『復旧・復興のあゆみ第2号』2018年4月13日）。そのテコ入れを受けた後、不調・不落の変動については阿蘇市（年間94件）の場合、翌々月の12月から3月までの4か月間に4件へと激減し、南阿蘇村（年間98件）の場合は12月にまだ41件と大きな山が現れるものの、不調・不落の比率が高まりやすい1～3月には7件に収まっている。

前者についても、副村長は先のインタビューで「今後、広域的な発注」に取りくみたいと抱

負を述べている。ところで、すでに大々的な復旧・復興工事が動き、村内のあちこちで重機が動き回る南阿蘇村の工事実態について、自身も自宅が全壊し建設型仮設に居住していて、地元にある建設企業に働く職員がインタビューに応じた。2017年8月時点で、地震に伴う諸工事は、東隣にあつて被害が軽微であった高森町にはほとんど出されていない。建築関連の資材は価格が上昇している。自宅が全壊したが仕事を休んだのは数日間で、5日目ころからは復旧事業に従事した。

彼が働く企業は従業員が14～15名ほどである。地震以前から、県と年間3千万円で道路維持契約を結んでいる。このため、夜中でもいつでも呼び出しがあるし、相手方の必要に応じて追加工事も舞い込む。入札への参加は企業のランクに応じて価格の上限がある。この企業は少し前まで、損壊した長陽大橋（この橋自体の復旧は国による代行業業）へといたる村道の復旧を他の2社との事業共同体で請け負っていた。つぎの仕事には県発注の工事が入っており、すでに動き始めている。公共の工事における日程管理は、民間の工事とは比較にならないくらい厳しい。企業としては、直営で作業もするが、集中する仕事に下請けや外注で対応している。仕事の成果に責任があるので、外注は依然から関係がある企業に限定している。彼自身は20カ所ほどの受け持ちがあり、管理業務が中心になっている（2017年8月21日の本人インタビュー）。

南阿蘇村の復旧・復興事業が遅滞する要因について、公共工事としての事務処理の側面と発注者が求める発注先の特性を切り口に探ると、狭義のクライシス・マネジメントの枠外にある要素が浮かびあがる。とりわけ、後者は地域内

の経済活性化をどの程度優先するかという村運営と深くかかわる論点である。南阿蘇村よりも小さな西原村が膨大な復旧・復興工事をほとんど不調・不落を出さないで次々に順調に着手できている理由は、役場職員の適切な下検分・事務処理と同時に、発注先を広く村外にまで拡げ、最優先で復旧・復興事業を終えるという村運営の戦略をとっていることがある。

(iii)

熊本地震の主要な被災地と経済活動の活発な市町村には、ある程度の重なりが取り出せる。それを反映して、被災市町村の財政力指数については明らかな格差が見られる。事前に予測されない膨大な財政需要が発生した際に、機動的に対処する資金手段として利用される財政調整基金は、財政力指数と緩やかに相関する様相を見せつつも、市町村間でばらつきが大きい。地震が発生した後の財政調整基金は、やはり軒並み残高を減らしている。他の市町村と同じ動向を描くかに見える南阿蘇村は、この時期、全体としての基金部門が諸制度を横断する複雑な絡み合いによって、注目される展開を見せる。

平成29年6月作成の「南阿蘇村中長期的財政収支に係る見通しについて」によると、この村は平成29年度に25億5000万円だけ基金を積み立てる。その第1の原因は平成28年度に一括交付された22億円の特別交付税である。その交付税が配分された結果、歳出は1.8倍に拡大したにもかかわらず、次年度への純繰越金が16億7000万円も発生した。そのうちの10億円と、別な理由で受け入れる合併特例事業債を活用した合併振興基金積立金15億5000万円が合体された分だけ基金残高が増える。もっともこの財政基盤の強化で増えた基金総額（総額57億円）は一時的

なもので、2019年度から見込まれる毎年の財源不足に対応した補填財源となり、減少し続ける予定である。一時的な現象とはいえ、経常収支比率が高く運営上の弾力性も低いと見られる南阿蘇村で、地震発生2年目に大幅な基金の積み増しが可能になっている。

県が創設した熊本地震復興基金の市町村への配分枠は、この基金部門において管理されるが、南阿蘇村は他の市町村と異なり、独自の村復興基金と合わせて「災害復興基金」として一括管理している。村復興基金の原資はふるさと納税および全国からの寄付金（被災者に配分される義援金とは別資金）である。社会からの注目度の高い南阿蘇村では、県の配分枠5億7572万円を上まわる5億9174万円が集まった。実は県からの配分枠の使用項目に関して県市町村課経由で調査した。県下の市町村は、多様な活用例を挙げている一方で、いずれも被災者の生活支援を掲げる。意外にも、熊本地震の特徴である宅地損壊への復旧支援をする市町村があまりなかった。これに関して、県市町村課からは県が決めているメニューで包摂できるとの補足説明があった。逆に、震災記録誌・映像の作成はかなり目立つ。調査結果を見た範囲では、少なくとも住宅再建の助成に集中的に投入されている様子はない。

それでは、南阿蘇村は村に設置した災害復興基金をどう運用しているのか。県基金の配分枠に関しては、国・県の災害施策を補完する用途という原則がある。取り崩し金額の大きいものを取りだせば、農地等災害復旧に関係した助成は、平成29年・30年の2年間で5700万円が見込まれている。また、児童を臨時にスクールバスで通わせる事業と高校生のバス通学支援事業に同じく2年間で2730万円を当てている。また、

他の市町村と同じ動きとして震災記録映像作成向けの450万円がある。2年間で取り崩される総額は1億3390万円である。

もう1つの村復興基金は、ある意味フリーハンドで使用先を決められる。先と同じく投入金額の大きいものを選びだすと、災害公営住宅用地の購入が取り崩し総額の半分以上を占め、2年間で9710万円を占める。次に金額が大きいのは自宅再建の補助金・自宅再建諸経費の助成金で2年間を合わせると4280万円となる。取り崩し総額は1億7040万円であるから、この両分野が圧倒的な比重を占める。全体として、被災者の安定した生活再構築に高い優先順位が与えられている。同時に、災害公営住宅用地は、措置期間の延長メリットという要素を別にすれば取得しても交付税措置の対象とはならない（もっとも、災害公営住宅の場合、建設向け高率補助や用地取得に対する社交金〔低廉化事業〕の措置期間の延伸などの措置があり、家賃収入で災害公営住宅整備費の償還は可能とのことである）。住宅建設に不可欠ではあるが村財政をストレートに圧迫するコストを外部からの寄付金などで賄う選択に、国の制度を意識した財政運営スタンスの一面がのぞく（南阿蘇村役場の担当者からの資料、2018年5月18日）。

### 3) 被災地域における暮らし回復の願望と南阿蘇村の災害マネジメント

#### (i)

2017年11月1日、マスコミ陣が南阿蘇村西端の山野地域に入り込んだ。1年間に及ぶ長期避難世帯の指定が解除され、住民は再び地域に戻れるようになった。年配者たちの地元生活に対する強い思いを耳にしてきた記者たちは、多くの住民が自宅へ戻ると思い込んでいた。けれど

も、夕方になっても明かりの灯った家はごくわずかであった。村道に架かる長陽大橋の開通、仮りではあれ上水道の再開、山腹崩壊に対する一定の安全策の実施といった社会インフラの再整備が行われたうえでの指定解除であった。だが、被災者たちにとって、それは安定した生活回復の出発点を意味しないという厳しい現実が露わになった瞬間である。

本稿のクライシス・マネジメントは発災後における市町村役場が取りくむ災害対応の管理技術に限定してきた。役場職員が受け付けるのは行政区域に起きた災害のすべてではない。その制約が働こうともこのアプローチを採用することで、個別市町村が被災現場と国・県の災害対処策を接合させる工夫ぶりを具体的に取り出せる。ところで、前節までの検討は役場職員が大きなエネルギーを注入する災害対応を基本的に切り取っているかと問われると、まだ重要な取り組みが抜け落ちている。

国・県の政策措置にはいくつもの制約が絡みついており、個々の被災者の実情とは大なり小なり乖離が存在する。国などの公共団体の災害マネジメントは、人命の安全、被災者の日常的な困窮への対策、国・自治体が管理する公共構造物の機能維持が中心である。被災者の住宅や資産は自力再建が原則である。この間の大規模災害で改善された被災者支援策も、発災前の居住地での再建を前提している。彼らの生活の糧をどう確保するかは、そもそも対応策に入っていない（とはいえ、この分野でもグループ補助金といった新しい芽は生まれている）。農林業の田畑などは少し事情が異なるものの、役所の優先順位は高いといえない。被災者の抱く包括的な生活回復の欲求と、既存の路線を手直しつつ事態を改善する公共団体の方針が乖離する

と、どうなるか。今次地震の場合、応急仮設住宅の整備施策をきっかけとして、社会的な変動が表面化する。その乖離兆候は早くも多くの生活支援策の受給レベルを切り分ける市町村の罹災評価に対する反発でもって顕存化している。

居住家屋の損傷度合いの評価が被災者と専門家の間で乖離するのはありふれた事態である。とはいえ、熊本地震の被災者にとっては、建物の被害に宅地・敷地に見いだされる損傷の要素も加わる。その要素部分を算入しない罹災評価は、従前のケース以上に被災者に強い不満・不信感を抱かせる。南阿蘇村の場合、罹災証明の事務は当初から多くの外部応援をえてそれなりに迅速になされた。けれども、審査結果には強い不満が残る。罹災の一次証明書は1889件発行されたが、より多くの人手とエネルギーを要する二次・三次審査が過半数の1068件実施されている（2017年7月28日時点）。

応急仮設住宅のテーマに立ち返れば、熊本地震において木造住宅や集会所の建設、集落単位の入居などが注目されたものの、最大の特徴は東日本大震災で新たに採用された、民間の賃貸物件を見なし仮設住宅とする措置である。今回、この代替措置が積極的に利用された結果、建設型仮設住宅と見なし型仮設住宅は発災から1年後に、それぞれ4303世帯と1万5365世帯の割合になった（『熊本日日新聞』2017年4月14日）。見なし仮設は県の事業費用を節約し、入居者の居住環境を改善するという大きなメリットを備えている。とはいえ、この施策は結果的に、被災者が地域間を移動する大きな流れを産み出す。その際、この流れは地域の居住特性と深く絡み合った強弱を伴う。

西原村は熊本市まで平地でつながっており、村外への通勤者も大勢いるはずだが、村外の物

件が圧倒的な見なし仮設住宅（142世帯）と較べて、建設型仮設住宅への入居世帯の割合が2倍の302世帯に達する（「西原村における応急仮設住宅・みなし仮設住宅に係る取組について」、平成28年9月29日）。これに対して、外輪山の北側に位置する南阿蘇村では、逆に見なし仮設住宅1049世帯、建設型仮設住宅395世帯の割合になっている。もっとも、この村の見なし仮設住宅の世帯数には、発災前に住民登録していた東海大学学生の671世帯が含まれている。学生は大学の移転決定を受けて全員が村外に去るのだから、学生を退いた世帯を地元住民と仮定すれば見なし仮設住宅は370世帯となり、両者の割合はほぼ均等となる（南阿蘇村復旧・復興本部発表、平成29年8月1日）。都市から遠い農村空間ほど空き室の賃貸物件が少ない一般的な状況からすれば、ここでも見なし仮設住宅は村外での入居が支配的と見られる。

見なし仮設住宅への入居申請の場合は、被災者は自分で物件を探し出す仕組みになっている。子育て世代の村外通勤者であれば、ある程度職場に近くて買い物など生活に便利な都市部の物件を中心に探索するケースが多い。その地で2年間も暮らすと、便利な生活が身に沁み込む。とりわけ、学校や幼稚園に通う子供たちが築いた友人関係は、重要な引き留め要素である。つまり、見なし仮設住宅の積極的な活用策は、中山間部の子育て世代を都市部に流出させる大きなポテンシャルを作り込んだことになる。そして、発災前から買い物や就業の面で大津町とのつながりが深く、しかも地区全体が村外に避難した立野地域に即してみれば、1年間、従前居住地との日常的な関係が格段に縮小しただけに、この流出のポテンシャルは決定を左右する強い要因になっていったといえよう。

(ii)

国の震災対応は大災害を経験するごとに、財政措置の面のみならず対住民クライシス・マネジメントの面に関しても整備・充実してきた。しかしながら、それらを効果的に活用できるかは、現場で被災者と向き合う役場職員がどれだけ被災者に寄りそえるかという共感能力や想像力と深く絡み合っている。例えば南阿蘇村の西部地域の場合、地域構造や社会構造が著しく変動してしまった。人々の間で被災の程度に軽重があろうとも、自分たちが住んでいた地域の将来像が描けない点に関しては皆同じである。南阿蘇村は2017年1月に、この見通しが立たない状況を共通の出発点にして、それ以後に展開される復旧・復興の最初の拠り所となる「南阿蘇村復興むらづくり計画（復興基本計画）」を発表した。

この基本計画の策定に当たっては、甚大な被害を受けた地区を中心にワークショップを開き、被災者たちの意見を聴取している。基本計画が決まるとすぐに、特に深刻な打撃を受けた6地区に、具体的な集落の復興像を描くための勉強会、それを発展させた復興むらづくり協議会を設置する。地区の有力者や専門家たちが中心になって検討し、一定の事業案を組み込んだ素案ができると、広く意見を聞く機会として住民説明会を開催する。そうしたステップを踏んで、2017年12月に地区ごとの実施構想案を村長に提出している（各地区の復興むらづくり協議会「集落再生に向けた基本構想」）。

その活動に際して、地区住民、村役場、地区協議会との連絡を密にし、被災住民の悩みや相談ごとにも対応する2名の集落相談員を配置する（さらに、対外的な情報収集や各種の資料づくりを担うために、事務局は東京の大コンサ

ルタント企業が努めている）。要するに、ここにはクライシス・マネジメントの体系化された諸手段とそれを支える態勢が整っている。さらに付け加えれば、これまでの大規模災害で手薄だった被災者の心のケアや情報提供を担うために、今次の地震では、地域支え合いセンターが設置されている（社会福祉協議会の事業）。南阿蘇村の場合、応急仮設住宅への入居が終わって間もない10月1日から、孤立しがちな見なし仮設住宅を中心に相談員を派遣している。

しかしながら、これら投入手段の多くは既存の行政ルートに依存しての整備になっている。このため、そのルートから外れた大勢の被災者が抱える複雑な不安や宙ぶらりんな状態とどう向き合えるかは、依然として課題として残されている。その一端は、広く被災者を集めて情報を提供する住民説明会において、繰り返し「地域支え合いセンターの相談員は自分の住まいに全然姿を見せない」と、いらだった声で発言が繰り返される事態に見てとれる。結局のところ、私が何度か住民説明会に出席した立野地区についていえば、被災住民の抱える苦悩や課題意識（「山が怖い」、「断層が通っている」という不安と地元への愛着の葛藤）とうまくかみ合っているように見えない。

長期避難世帯の指定を受けた立野地区でいえば、仮設住宅への入居や各種の手当てを受給できる全壊と大規模半壊は、住宅総数の2割ほどであるにもかかわらず、367の全世帯が全壊扱いを受ける。その半面、原則的に、地元での居住も修理・改築も認められない。また、上水道も農業用水も不通のため動物飼育も田畑の耕作もできない。さらに、南阿蘇村の職員とのコンタクト、それによって入手できる情報も、大津町の役場内に設けられた出張所の職員が受け付

ける案件に限られる。これが、どれほど地区住民を困惑させたかは、先に記述したごとく、弁護士会などが設けた無料法律相談所に寄せられた大量の相談データの分析結果に表されている。つまり、立野地区においてはシステム化された諸手段および作成計画は、宙ぶらりんな被災者の心を村の復旧・復興事業へと収斂させていく作用を発揮できなかった。

とはいえ、同じクライシス・マネジメントが効果を発揮している側面もある。復興むらづくり協議会がつけられた6つの地区の実施計画は、いずれも小規模住宅地区改良事業を含んでいる。この場合、集落内外の一体的な再整備となるため複数の家々が修繕などの工事に巻き込まれる。被災状況、建物中心の被災評価、工事の資金調達能力などは世帯間でバラバラである。利害が複雑に絡み合う家々を全体事業に組み込み、事業としてまとめるのは苦勞の多い活動である。この時、事態を複雑にする要素の一つは、隣家との境界部分で生じる敷地の欠損や擁壁の損壊問題である。損壊の程度、発生様態が補助金の有無と関係するだけに、利害衝突が起きて不思議ではない。しかるに、同じく無料法律事務所の大量データ分析によれば、南阿蘇村における「工作物責任・相隣関係」の相談割合（8.0パーセント）は、他の市町村（熊本地震全体では15.4パーセント）の半分水準にとどまり、一段階低くなっている（岡本、2018年、281、286ページ）。その基礎には、集落の人々に再整備後の将来像を描ける状態があるように思われる。災害による困難の発生が集落の生活関係までは失わせない集落構造が、クライシス・マネジメントを投入して効果を上げる背後に見え隠れする。

こうした事態が成立する要因を探るために、

南阿蘇村で多数発生した農業関連の被害に着目する。2016年11月号の村広報が掲載した時点で、被害状況は農地が2298カ所、農道・水路などでは363カ所となっている。大半は小規模な被災であるため、国から補助が出る「農地等災害復旧事業」には該当しない。農業者が自身で工事を発注する小案件に対しては村が単独事業として上限30万円まで助成する。その小案件の工事を進める際にも、対象の田畑に通じる農道が損壊していれば重機は入らない。この時、復旧・復興事業における農地・農道の順位は低く、後回しにされるなど問題は少なくない。この事情の下にあって、乙ヶ瀬地区の農地は特にひどい被害に見舞われた。

人口200人超の乙ヶ瀬地区は村のなかでも標高の高い場所にあるが、いたる所で地滑りが発生し、一種の山雪崩のごとき現象がみられた。このため、村で対処できるレベルを超えていると判定されて、単純な復旧ではなく同時に農地の大区画化を推進する県委託の団体営で事業に取り組むことが決まった。農地の復旧は平成30年度に完了するものの、事業全体の完成までにはその後も3年を要する。この種の事業の場合、割合は低くとも農業者には自己負担が求められる。つまり、被災した対象農家は、居住地の再整備と農地の改良復興の両面で負債を抱えることになる。けれども、副村長の言によれば、関係者の取り組み意欲は高い（2018年5月18日の野崎氏へのインタビュー）。

だとすれば、クライシス・マネジメントは災害対応をスムーズに進展させる決め手といえないのではないか。被災者がまず求めているのは、不安や宙ぶらりんさの状態に共感を覚え共有してくれる機会や場でなかろうか。被災者の状態を受けとめてくれる仲間と出合えれば、苦

しい状況下に置かれても、それに耐えるパワーが生まれる可能性もある（被災者に対する同情と憐憫の関係については、山田、2012年、156ページ以下を参照）。その場の人々が身を置ければ、事態合理的で、スムーズに合意を生み出していくクライシス・マネジメントの手法も効果を発揮できる。

#### 4. 南阿蘇村の復旧・復興と外に開かれた地域社会

##### 1) 震災を受けて構造変化が現出する被災地区

3章までの検討を牽引する分析視角は、「ヒトとカネ」を重ね合わせたクライシス・マネジメントである。分析を支える価値尺度に即した検討では、西原村の災害マネジメントは、クライシス・マネジメントの理念型を連想させるほどに管理技術的な合理性に沿っている。

同じ尺度で照射すれば、南阿蘇村の災害マネジメントはいくつかの点で明らかな弱点や不十分さが見られた。もっともこの評価視点は、災害で発生した被害に対処する財・サービスを与える側に立ったアプローチに立脚している。ここで立脚支点を移して、財・サービスの受け手である被災者・被災地の側から同じ災害をとらえ返すと、事態が違って見えたりするのだろうか。

まず気づくのは、大規模な災害に見舞われた市町村の多くが果たさなければならないミッションは、眼前の被災者に対する災害対応や公共構造物の復旧だけでないという事実である。それらに劣らず重要な課題は、全体としての市町村を存続させ、できれば経済活動を従前よりも発展する軌道へと乗せることである。国の災害対応策にこの視点がないわけではない。発災

前の構造を土台にして、その上により改善された村づくりや街づくりプロジェクトを載せる手法が該当する。とはいえ、本章で取り上げるのは、それとは逆方向の活動であって、深刻な被害で心が折れている人々、あるいは多様な被害状況が入り混じった地区に暮らす人々が意欲を喚起し、協調する気分を醸し出す活動を優先するアプローチである。

その取り組みの多くは年中行事や内外から参加者を集めるイベントであって、一見ただけでは地震からの復旧・復興とのつながりは見えない。けれども、前章で少し言及したごとく、先の見えない不安な心や宙ぶらりんな気持ちをとりあえず安心させてくれる場、また外部の人をも励ます活動に熱中する機会といった出来事は、しばしば厳しく苦しい日々を耐えるパワーをくれる。この局面に切り込もうとすれば、役場が管理技術的な手順に従って秩序の回復を目ざす事態よりも、もっと根っ子にある生き方レベルに一度立ち戻ることになる。すると、発災前に築かれていた、相互に入り組み絡み合う暮らしのネットワークが一度に寸断されてされ混乱した状態が現れ出る。そして、一人一人の被災者、1つ1つの集落、それぞれの市町村を襲った災害が深刻であればあるほど、発災前の生活関係や地域の社会構造をいったん切断する度合いは深いはずである。

その一方、各種の支援や復旧・復興事業がさしあたり企図するのは、発災前の生活関係、地域社会の回復である。けれども、被災者や地域にとって深刻な災害であればあるほど一般的に言えば、旧状への回帰は難しい。ということは、市町村の置かれた被災状態に応じて、復旧・復興で目ざす目標像もそれぞれ異なってくる可能性が高い。それは、財政力が弱くて規模も小さ

いため、災害対応では外部からくる「ヒトとカネ」に全面的に依存せざるをえない小さな市町村にも当てはまる。本稿が取り上げる南阿蘇村と西原村も、実際に違っている。

南阿蘇村と同じく甚大な被害を受けた西原村は、実は発災前に成立していた地域社会のあり様回復を目標として明言する珍しいケースである。村長が復旧・復興を通して「防災に強い村をアピールする」と明言する基礎には、地震の少し前まで人口が増大し続けてきた村という自信がある（『熊本日日新聞』2018年4月15日）。村内に工業団地があり、目の前に熊本空港が位置していて住民の就業機会に頭を悩ませずに済むことが前提になっている（活発な経済活動が見られる地域に起こった熊本地震の場合に、被災市町村のいくつかは、事実上、西原村と同じスタンスに立つケースが存在する）。

南阿蘇村が経験する事態は著しく異なっている。立野地区からの人口流出は多くの人の目にとまっている。実はそれだけではない。高台に造成された団地に移住してきていた人々の多くも、今回の地盤崩落で村を離れていく。とりわけ深刻なのは、東海大学農学部の移転である。地元の住民300人ほどの黒川地区に、約1千人の学生・大学関係者たちが居た。そこには学生村と通称された50軒以上のアパート・下宿群が存在し、1つの生活関係を生みだしていた。その人たちが一挙に消え去った後に、どのような将来像を新たに描き出すかに関しては、誰も答えられない。さらには、交通網の遮断や風評被害によって村の基幹産業ともいえる観光業の疲弊度合いも大きい。つまり、減り続ける人口にいかんかストップをかけるか、また新たな就業機会をどう創出するか、といった課題を避けて将来像を描くことはできない。このため役場内で

決定権を有する人々の間に発災後の早い段階から、目の前で災害によって苦しむ大勢の住民に対する多面的な災害対応と、中長期的に村を大きく疲弊させる事態への対応の並行追求を突きつけられたとの意識が生じる。しかも、後者の目標に対する特効薬は、残念ながらなさそうに見える。

## 2) 二重の意味で外部社会と接合する南阿蘇村 (i)

復旧・復興がどこの市町村よりも進展していると自負する西原村は、平成30年度当初予算に注目すべき費目を載せた。観光協会の設立支援事業である。裏返していえば、大観光地・阿蘇へ向かう1つの入り口に位置しながら、産業としての観光を支援する協会は現在まで存在していない。一方で、他よりも復旧復興が遅れていると自認している南阿蘇村に目を転じると、新年度に次世代定住課が創設された。目立つ住民の流出、村内での経済活動の不振を眼前にして、ついに国の復旧・復興コンセプトにない大胆な切り札を持ちだしたかに見える。その要素が全くないとはいえないものの、この創設の基礎には、外部が南阿蘇村を見るまなざしと外部世界（広い意味の外部環境）の変容を柔軟に受け入れていく、外に向かって開かれた地元の暮らしスタイルの両面が存在する。まずは「見える化」している部分が多い外部社会からの眼差しを取りあげる。

活断層が走り、いたる所で山腹崩壊や地表に地割れが現れた大災害。そこへボランティアで駆けつけたり、復興割引を利用して訪れたりした人々のうちから、驚くべきことに、少なくない移住希望者が登場している。地震の発生前における新規就農者（事実上の外部からの移住

者)は年間に4~5件で、空き家バンクへの登録者は2016年4月に8件であった。その後急増して、2017年7月に107件、2018年3月には150件に達している(この約7割が村外者)。担当者によれば、登録者の職業も年齢もまちまちのことである。村役場の側は、この動きに応える態勢として東海大学農学部の卒業生を地域おこし協力隊員に採用し、移住希望者の問い合わせや各種の要望に対応する仕事を任せている(『西日本新聞』2018年3月31日)。

もっと広く阿蘇地方に注がれる外部からの熱い視線は、21世紀にはいる前から1つの運動を産みだしている。阿蘇草原再生協議会である。収益が思わしくないため、年々放牧される牛の頭数は減り、入会地を維持する担い手は高齢化が著しく進行している。この事態に危機感をいだく協議会は阿蘇の広大な野焼きを存続させる活動に従事する。その結果、野焼きの面積は、1998年の1万6192ヘクタールがこの間に減少を見せつつも、2016年にも1万1372ヘクタールとなっている。この組織には254団体が参加し、春の野焼き以外にも各種の助成などを行っている。2016年度の予算には熊本地震に対する緊急支援330万円が組まれている(『阿蘇草原再生レポート活動報告 2016』、『阿蘇草原再生協議会だより』26号、2017年9月)。

外部社会が(南)阿蘇に寄せる関心とは別に、南阿蘇村の内部には外部世界の変化をソフトに吸収しつつ、困難な事態をも耐えていく暮らしのスタイルが根付いている。少し時代をふり返ってみれば野焼きに見られるごとく、長い間、特徴ある農林業活動に支えられてきた阿蘇地方の一面に位置する南阿蘇村も、他の市町村と同じく、第二次大戦後の農業生産において技術的な大変革を経験している。この村の場合は

その変革と折り合いをつけながら、早い段階から外部の人を迎え入れる移住促進策や観光産業の育成策に力を注いできた。その村の政策レベルから一歩、地区レベルへと足を踏み入れると、全村ではないもののいくつかの地区における文化面での構成員、つまり長い年月をかけて築いてきた自分たちの生活文化や風習の領域でも、外部社会の変容に合わせて柔軟に組み替えたり、一部を受け入れたりする豊かな能力に出くわす。その典型的な事例として、長い年月の間守られてきた国指定の無形文化財・長野岩戸神楽に着目する。

(ii)

大規模災害に際して政府・自治体を実施する狭義の災害マネジメントを扱った論文は多い。復興に向けて再起する被災者たち、被災地を観察した考察も増えてきている。けれども、深刻な被害に見舞われて宙ぶらりんな心を抱えている被災者がいかにして再建に向けた意欲を喚起するか。さらに、さまざまな程度に被災し、利害状況も一様でない人々がいかにして集落レベルで共同して復興事業に着手していくか。これらの契機に着目する研究はあまりない。

ところが、災害の現場にあつては政府や自治体が種々の復旧・復興策を打ち出そうとも、被災地の再建にとってはそこに住む人々の再建意欲が出発点である。この点でいえば、南阿蘇村の西部地域の一面に位置する長野地区は、集落レベルの合意が必要な小規模住宅地区改良事業に着手する。その一方で、この地区には国の指定文化財となっている神楽が継承されている。地区の神楽を継承する取り組みは、地震後の閉塞した日々から一時的に離脱させる。その一時的な離脱が、再び苦しい日々に向かう契機

を生み出しているのではないか。神楽は外部から押し寄せる環境の激変をしなやかに受け止めていくスタイルを保持することで、継承がより確かなものになっている。この地域特性と多様な地域住民を一体的に結集して地震からの復興に取り組むパワーとの間にはある種の強い親和性が存在するのではないだろうか。それを探り出すための出発点は、地区の被災特徴の確認である。

人口300人余の長野地区は、乙ヶ瀬地区に劣らず深刻な災害に見舞われた。具体的な被害状況を概観すれば、まず農地被害と農業施設被害である。乙ヶ瀬地区が37カ所と3カ所であるのに対して、長野地区は462カ所と61カ所となっていて、長野地区の被害個所数は村内で最も多い（『南阿蘇復興村づくり計画』2017年、11ページ）。住宅建物の被害は、全数125世帯のうち全壊21世帯、大規模半壊13世帯、半壊44世帯となっていて、近隣地区よりも特段に深刻だとはいえない。しかしながら、地震および梅雨時の大雨により2つの水源地が壊滅的な被害を受け、集落の断水は半年以上も続いた。このため、建物の被害は少なくとも生活ができない世帯が相次ぎ、応急仮設住宅への入所者は54世帯と多い。

要するに、集落レベルにはさまざまな被災状況の人々が混在している（村内にあって集落レベルの被災状況に大きなばらつきが目立っていることは、図3における地区別の被災程度に明瞭に示されている）。この人々が個々に違った問題状況を抱えながらも一体的な集落再建に合意しないかぎり、小規模住宅地区改良事業の申請ができない。この著しいバラつき状況下において、村内でもっとも規模が大きい事業に着手できることは、個別の多様な利害関心にかかわ

らず、人々を吸引する一体感の保持を類推させる。

他方、保存会が踊り奉納を担う長野神楽は、夏の大祭と数多くの出店が並ぶ秋の大祭で演じられる。5月下旬が恒例の2016年夏の大祭は、さすがに大混乱の最中において中止されたが、メンバーの多数が応急仮設住宅に居る状態で秋の大祭が挙行されると、それ以降は演じ続けられている。奉納の際は氏子たちが婦人部を中心に数日前から、大祭を盛り上げる種々の準備に奉仕作業で取り組む。注がれるエネルギーの多さに、住民たちが神楽を心待ちにしている程が伝わる。そこへ、地震を契機に神戸のNPOが「神楽の里もりあげ隊」を結成して駆けつける。そして、地元が無料でやってきた神楽で少し稼ぎ、継続のための資金を入手する方策を勧めたりする（「熊本地震におけるコミュニティ復興支援事業報告会（2016年11月）レポート」、4ページ）。こうした周囲が行事を盛り上げる様子は、苦しい日常から一時的に離脱して気晴らしに沈潜することの大切さを教えている。それを堪能できる前提は神楽の存続である。

長野神楽は全部で33座の舞いから編成されているものの、現在では、時代の変化に合わせて秋の大祭においても演じられるのは10座前後と縮小されている。現在の保存会には舞い手とお囃子（俵楽員）を合わせて、大人22人、子供8人が所属している。2004年発行の『長陽村史』には、俵楽員は15～16人で「若い人への伝承はここでも非常に難しい」との記述が見られる（『長陽村史』2004年、852ページ）。村史から10年以上が経ってもメンバーが当時より増えている直接の原因は、保存会が主に子供を対象にして3～4年に1度、会員を募集する方式を採用していることにある。

総合学習の授業が全国的に導入された際、地域の小学校から授業のプログラムに組み込まないかと相談されたことがキッカケだった。その際に協議して、入会の呼びかけ対象を地区外にまで広げて女性も参加できることにした。現在、会員の女性は2人である。社会の動きに合わせた自己変革の例である。2018年の春の大祭で舞った2人の若者のうち一人は、地区外に住み陸上部に所属する高校生であった。彼の話によれば、舞いの練習は土曜日の夜であるため部活と両立できる。舞いは難しいけれども、他の若者にできない役割を演じているとのプライド感は強い。何より変化に富む動きを演じるのは楽しい、とのことである（2018年5月20日の本人インタビュー）。

実は300年以上の歴史をもつと伝承される長野神楽だが、専門家の見方からすれば、現在の舞いは豊後地方にある3つの流派のいずれにも属さない。明治の中期以降に長野の人たちが各地からよいものを採り入れて、自分たちにあった躍動感あふれる舞いを作り上げたと考えるのが最も妥当だとされる（『長陽村史』2004年、880ページ）。要するに、この地区の人々は外部社会の変化を受けとめ、それを自分たちの生活スタイルに組み込む能力にたけているといえる（奄美のシマウタが本土復帰後に起きた経済社会のドラステクな変貌にもかかわらず、歌い継がれる事態に、同様な経験が見て取れる。山田、2015年、43ページ以下を参照）。このしなやかな神楽の継承と集落を再建する第1歩の小規模住宅地区改良事業の着手を結びつける脈絡など果たして存在するのだろうか。2つの媒介項—「感情の飛躍」と「協調的な同期」—を組み込むことができれば、宙ぶらりんな状態から離脱して気持ちの切り替えを経て意欲喚起とい

う一連の脈絡が見えてくる。

まず大きな喪失感と先行き不安にとらわれて一日、一日を過ごしている被災者たち。彼らが再び生身の「生」に関心を向けるには、方向転換を誘発する外力の役を演ずる「場」の存在が肝要である。それが1つの集団として年中行事のなかで生み出され、それぞれの被災者が構成員であれば、彼らは集団の中であって見捨てられていない自分、排除されていない自己を発見するポテンシャルに包摂される。神楽奉納という遊び文化は、日常からの目的意識的な離脱という性格を備えている点で、この自己を再発見する場にふさわしい。

それと同時に、舞い手とお囃子が相互で懸命に努力して現出させる「協調的な同期（分かりやすい例では、ホテルの一斉点滅に見られる状態）」は、参集している人々の間にも拡散する。つまり、その場に生まれる一体感は、まさに排除されていない自己を発見させる外力といえる。お互いの利害得失の相違を離れて一体感を共有する人々の間であって、その一員としての自己を認めることができれば、祭りが終わっても集落再生の事業同意に関する許容力はアップしている。かくて、神楽を奉納する祭りや集落を再建する事業の間には、心の方向転換を仲立ちする機会と、方向転換をバネにして合意が実現する事業という親和的な関係が見いだせる。



南阿蘇村には、熊本県が設定した復興基金の使用枠を超える用途自由な資金（5億9174万円）が全国から集まってきた。さまざまな意見を「聞く力」が行政だとする新村長の基本スタンスからすれば、必ずしも被災者と限定せずに幅広い村民たちを集めて、資金活用検討会が創られても不思議ではない。返す刀で本稿をふり

返れば、その研究関心に照らして重大な弱点を内包している。

本稿は被災現場で不慣れな災害対応に従事する市町村に求められる事態合理的な活動技術のあり方について、クライシス・マネジメントの研究成果を導きの糸にして吟味してきた。いくつかの局面に即して、発生事態と対応のマッチングを検討した後、村全体をひとまとめに見るのではなく、被災者や被災集落にとって不可欠な復旧・復興と向き合うパワーの発掘を企図した。

この点に関していえば、本稿は被災者たち内部で複雑に分岐する利害や悔いの心、あるいは被災地区の間でも顕在化する行動スタイルの差異などの存在を確認した。そうした状況下において、伝統神楽を保持している長野地区においては住民合意が必要な小規模住宅地区改良事業が村内最大規模で実施されるという一見無関係に見える組み合わせを発掘した。とはいえ、それは事実の発掘という入り口に立ったに過ぎない。

心が宙づり状態にある被災者にとって、再び現実の「生」に関心を向けるには「感情の飛躍」が重要契機となる。また、多くの人が支える長野神楽の働きは、さまざまに異なる利害を抱えた人々が心を寄り添わせる状況＝ある種の「協調的な同期」を産み出すパワーと親和的である。その両者が重なり合う脈絡をつなぎ合わせる作業は、本稿の研究関心からすれば最も核心であるにもかかわらず、わずかに論点指摘にとどまっている。

この穴をいくらかでも埋めるのは、既発表の論稿「東日本大震災からの復旧・復興と近年の公共研究—市町村の復興基本計画と住民の再建行動を中心にして—」（2012年）であり、別稿

として準備している「平成28年熊本地震と南阿蘇村の災害対応—国および県の措置と被災行政区域を接合するパワー—」（2018年、財政学会報告論文）である。もしご参照いただければ幸いです。

## 5. むすび

「特定非常災害」と認定された平成28年熊本地震に対して、国は従前からの災害対応策に加えていくつか新たな措置を導入した。その際は客観的な指標に基づく公平性の基準が重視された。同時に、初動の緊急対応、避難生活、復旧事業を経て、被災地の将来像にかかわる復興事業へと時間的に重点を移動させていく従前からの発想は維持されている。

本稿は発災から2年余という時点で、主要な検討事例に南阿蘇村と西原村をえらび、熊本地震に対する災害対応を検証した。その主要な考察関心は、一方で熊本地震に対する国・県の災害支援策と、他方における被災者や住民、さらには外部社会からも持ち込まれる多様な要求という2方向からの作用と向き合う市町村の役割である。ともに甚大な被害を受けた両村の実践的な災害対応には明瞭な差異が認められる。

熊本地震を特定非常災害に指定した国および県の基本方針は、被災の程度、行財政力ともに大きなばらつきがある主要な被災市町村に、大きな復旧・復興格差をもたらすことなく、できるだけ短期間で再建プロセスを完了させることである。この戦略に沿って、今回、いくつかの地方財政措置、予算措置がとられた。その結果、まだ発災から2年しか経っていない時点で熊本県市町村課の作成した「実質公債費比較の推移」に関する推計図をみれば、その狙いが基本的に実現する方向にある。

学問レベルで、この政策動向に積極的に応えようとするのはクライシス・マネジメントの研究である。この分野の研究者は、熊本地震の現場に入り込み支援活動に従事しながら、災害の管理技術について注目すべき知見を発表している。その技術的な観点に立てば、西原村の組織と予算獲得の両面における対応は、クライシス・マネジメントの理念型に近いケースだといえる。

クライシス・マネジメント研究が目ざすのは、まだ緒についたばかりだとしても災害対応についての標準システムづくりだと思われる。そこでは、エビデンスに基づく現場対応の技術を確立するだけで終わるだろうか。さらに進んで、大災害という一大変事をまえに、1つの目標に向けて村全体を一元的に運営するシステムづくりにまで進む性格をはらんでいないだろうか。そのシステムが作動すれば、市町村内部に存在する多様な立場の人々、また外部社会にあって被災地に関心を寄せる人々との情報のやり取りや、彼らが持ちだす種々の発言や要求を切り捨てるリスクが高まる。それでは、逆にもし切り捨てなければ、市町村の活動展開はどうなるのであろうか。

西原村の隣にある南阿蘇村の役場行動に見られるもたもた感は、目の前の膨大な災害対応の作業と並行して、整合性などないバラバラな要求や訴えに、少なくとも耳を傾ける態度の結果だといえる。甚大な被害に見舞われると、人々は突然の不幸に自己を見失う。けれども、軽微な被害の人や無被害の人も巻き込んで中長期の課題を追求するには、広い間口をとる行政スタンスこそ重要といえる。つまり大規模災害の下だからこそ、狭義の災害管理技術の外側で提供される住民サービスが重要となる。

同時に、地元におけるショックを上手に吸収する生活文化的なワザによって、人々が救われる面は小さくない。南阿蘇村の長野神楽は、このことを教えている。西原村の場合には協調的な同期が災害対策本部のあり方に見いだされるとすれば、南阿蘇村にあっては同じ協調的な同期を産み出す仕掛けが、時代、時代の社会の変化を受けとめる長野神楽の場に見つけ出せるといえよう。

#### [ 付記 ]

隣県で発生した平成28年熊本地震。発生直後から現地に何度か足を運んではきたが、執筆を終えて己の非力さを痛感している。とりわけ『阿蘇山中央火口丘群西麓のムラ社会』をはじめとする阿蘇地域のムラ社会研究の成果をほとんど活かせなかった。

調査の糸口を与えてくれたのは熊本大学の熊本地震総合調査チーム（代表・柿本竜治教授）であった。また、現地では南阿蘇村、西原村の役場職員、さらには大勢の被災者の方々から懇切な説明を受ける機会が何度もあった。とはいえ、今回の研究は熊本県農林水産部政策審議監・竹内信義氏、総務部市町村課・税務局市町村課・畑中利徳氏の手厚いサポートがなければ執筆できなかった。言うまでもなく、論文中の個々の主張は私の個人的な見解であり、また文中にありうる誤りもすべて私の責任である。

最後に、協力・支援をしていただいたすべての方々に対して深謝する。

#### 《参考文献》

青田良介・室崎益輝・北後明彦「災害復興基金と中間支援組織が連動した上での地域主導による復興推進のあり方に関する考察」『地域安全学会論文

- 集』No.12, 2010年。
- 青山侑「組織と法制度上の課題」市川宏雄・中邨章編著『災害発生時における自治体組織と人のマネジメント』第一法規, 2018年。
- 防災科学技術研究所『熊本地震における応援職員派遣の実態と課題(平成28年度 全国知事会 自主調査研究委託事業)』2017年。
- 長陽村史編纂室『長陽村史』2004年。
- 阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会編『大災害時の自治体に必要な機能は何か』東方出版, 2017年。
- 日置和彦「実践的な訓練を積んできた」熊本県『熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取組に関する検証報告書』2018年3月27日公表A。
- 日置和彦「熊本地震から間もなく2年。元気・気力・努力 復旧復興への歩み」『熊本羅新(熊本中小企業同友会)』340号, 2018年4月B。
- 日置和彦「首長に聞く 熊本地震から2年」『熊本日日新聞』2018年4月15日C。
- 日置和彦「<熊本地震2年> 熊本・西原村村長に聞く」『佐賀新聞』2018年4月16日D。
- 本荘雄一「熊本地震での自治体間の人的支援の枠組みについて」『都市政策』165号, 2016年。
- 市川宏雄・中邨章編著『災害発生時における自治体組織と人のマネジメント』第一法規, 2018年。
- 鍵屋一「熊本地震に学ぶ自治体の災害対応—クライシスマネジメントの在り方を中心に—」『消防防災の科学』, No.127, 2017年。
- 鍵屋一「災害時の応援自治体職員の課題と展望—市区町村のマネジメント支援を中心に—」市川宏雄・中邨章編著『災害発生時における自治体組織と人のマネジメント』第一法規, 2018年。
- 吉良清一「南阿蘇村 吉良清一村長に聞く」『西日本新聞』2018年4月10日。
- 吉良清一「首長に聞く 熊本地震から2年」『熊本日日新聞』2018年4月12日号。
- 吉良清一「震災1年後に新村長に就任」熊本県『熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取組に関する検証報告書』2018年3月27日公表。
- 熊本県阿蘇郡西原村議会『平成29年 第1回西原村臨時議会議録』2017年2月8日。
- 栗田但馬「東日本大震災復興と地方財政」『日本地方財政学会 第24回大会』2016年A。
- 栗田但馬「日本地方財政学会 第24回大会(学会動向)」『財政と公共政策』38巻2号, 2016年B。
- 栗田但馬「震災対応財政の論点整理—東日本大震災と熊本地震—」『総合政策』18巻2号, 2017年。
- 九州地方知事会事務局『熊本地震に係る広域応援検証・評価について[最終報告]』2017年。
- 宮入興一「熊本地震からの復興とその行財政の課題」『建設政策』No.171, 2017年A。
- 宮入興一「わが国における災害対策行財政制度の特徴と改革の課題」『松山大学論集』29巻4号, 2017年B。
- 森川洋「九州における『平成の大合併』の比較考察(中)」『自治総研』404号, 2012年6月号。
- 長野地区復興むらづくり協議会『長野地区 集落再生に向けた基本構想』2017年12月。
- 中邨章「試案—災害対策の『標準化』——首長リーダーシップと自治体職員の専門化——」市川宏雄・中邨章編著『災害発生時における自治体組織と人のマネジメント』第一法規, 2018年。
- 西村弥「被災自治体職員が抱える課題」市川宏雄・中邨章編著『災害発生時における自治体組織と人のマネジメント』第一法規, 2018年。
- 野崎真司「災害現場で陣頭指揮を執る」『建産プレス』2018年1月10日。
- 岡本正『災害復興法学 II』慶応義塾大学出版会, 2018年。
- 乙ヶ瀬地区復興村づくり協議会『乙ヶ瀬地区 集落再生に向けた基本構想』2017年12月。
- 佐々木晶二「大規模災害からの復興に関する法律と復興まちづくりについて」『Urban study』No.57, 2013年。
- 佐々木伯朗「被災自治体における財政の特徴—5年間の動き—」地域産業復興調査研究プロジェクト編『東日本大震災復興研究V 震災復興は東北をどう変えたか』南北社, 2016年。
- 総務省『大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣のあり方に関する研究会(第3回) 参考資料6』2017年5月。
- 坪井朔太郎「熊本地震における西原村の災害対応と被災者の生活復興感・健康評価に関する研究」『環境科学 学術研究論文集』31, 2017年。
- 内田安弘「西原村における復興への取り組み」自治体災害対策全国会議実行委員会『第7回 自治体災害対策全国会議 報告書』2018年。
- 山田誠「東日本大震災からの復旧・復興と近年の公共研究—市区町村の復興基本計画と住民の再建行動を中心に—」『(鹿児島大学) 経済学論集』78号, 2012年。
- 山田誠「社会主義ベトナム訪問に触発された『共同体』関係の吟味—遊び文化の奄美と新制度派『共同体』論のベトナムとの接点を求めて—」『(鹿児島大学) 経済学論集』84号, 2015年。
- 山田誠「平成28年熊本地震と南阿蘇村の災害対応—国および県の措置と被災行政区域を接合するパワー—(日本財政学会第75回大会・報告論文, 香川

大学, 2018年9月28日提出)。

指田朝久「日本の災害対策の強化に必要な事案管理  
と危機管理の概念整理」『TRC EYE』2016年(同  
一論文は「地域安全学会梗概集」No.39に掲載)。