

災害リスクマネジメントにおける地域力に関する基礎的検討

熊本県 正会員 ○ 山本 幸, 熊本大学 学生員 山本 智和, 正会員 山田文彦, 柿本竜治

1. はじめに

1995年の阪神・淡路大震災では、地域住民の「共助」による初期救助活動によって多くの人が難を逃れている。その他の災害にも同様の事例が報告されており、自治体の「公助」活動の前における地域住民の果たす役割は非常に重要である。そのためには地域住民の意思疎通、信頼関係、互酬性の規範といったソーシャルキャピタルの重要性が再認識されている。つまり、活力のある創造性豊かな地域社会を実現するためには、地域のソーシャルキャピタルを高め、地域の住民と協働し、地域の住民自らが課題を解決する地域（防災）力を高めることが重要である。

しかしながら、日本社会が伝統的に持続してきた近隣関係は希薄となり、加えて少子高齢化が地域の活力とコミュニティ機能を低下させ、安全・安心な生活に影響を与えている。都市部ではコミュニティ機能の崩壊が言われて久しいが、地方においても深刻な状況であり、一部の中山間部では近い将来に集落が消滅することが危惧されている。日常生活や災害時における要援護者、それを支援する体制などに大きな危機感が生まれているのが実情である。

我が国は、急峻な地形と脆弱な地質などのため、毎年のように土石流や台風などによる自然災害が多いところである。これに対する防災施設（ハード）は、国、県などの厳しい財政状況から、防災への投資的経費が削減されて十分な整備状況ではない。また、防災施設（ハード）は、施設の計画規模以上の外力には無力であり、防災施設（ハード）だけで災害リスク管理を行うには危険であることから、行政と住民が協働して避難対策などのソフト対策を実施する「防災」から「減災」への方向転換が進められている。その方策として災害リスクマネジメントが注目されているが、地域社会での実践手法に関する研究例は非常に少ない。

山田ら¹⁾や山下ら²⁾は、ワークショップ形式による地域住民との対話（リスクコミュニケーション）をベースとしたPDCAサイクルに基づく地域災害リスクマネジメント手法を提案し、都市部の熊本市壺川校区および山間部の熊本県山都町菅地区で実践継続中である。これらの研究活動を通じて、定性的であるが、以下のような知見が得られている。

- 1) 地域水害リスクマネジメントを有効に実践するためには、対象とする地域住民の意思疎通・信頼関係・互酬性の規範などを土台とする地域（防災）力が必要不可欠である。
- 2) リスクコミュニケーションの継続が地域住民の防災意識や関心の向上に有効である。

これらの結果は、ワークショップ時に同時に実施したアンケート調査や参与観察を通して、得られたものである。今後、他地域への展開を図るためには、地域力の定量的な計測手法の検討が必要である。本研究では、その初段階として地域力の概念や定義について基礎的な検討を試みる。

2 地域災害リスクマネジメントの実践概要

災害リスクマネジメントの実践的な取組事例としては、都市部である熊本市壺川校区と山間部である山都町菅地区において災害リスクマネジメントをPDCAサイクルとして捉え、地域（防災）力の向上に向けて継続的に取り組んでいる（図-1）。

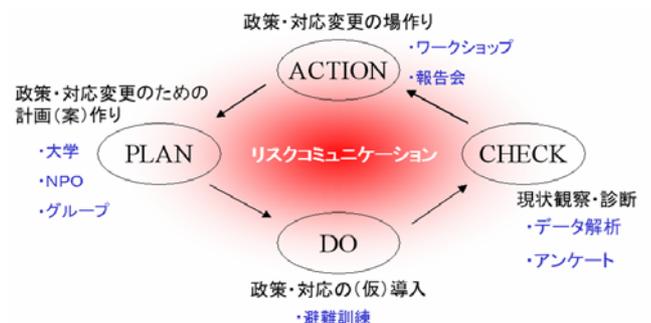


図-1 PDCAサイクルとしてみたリスクマネジメント

キーワード 地域力, ソーシャルキャピタル, QOL, リスクコミュニケーション 災害リスクマネジメント
連絡先 〒861-3206 上益城郡御船町辺田見 396-1 TEL 096-282-2111

両地区は、都市部の河川流域という内水浸水地域と山間部の土石流危険地域であるという地形的、人口構成、社会資本、ソーシャルキャピタル、災害の形態などに違いがある。都市部である熊本市壺川校区では、2006年から7回のワークショップ、避難行動実験、避難行動実験の報告会などを行った。2008年からはPDCAサイクルの2巡目となり、地域実情を取り入れた防災情報システム・防災学習システムの体制づくりを目指している。山間部である山都町菅地区では、2008年に懇談会を1回、ワークショップを3回、土砂災害危険箇所現地調査、避難訓練をそれぞれ1回実施した。この結果、地区住民からは災害情報の伝達の要望や避難生活でのストレスについての不安、住民間での連絡網の構築、避難者の確認などに危機感を持っていることがわかった。危険箇所の現地調査と避難訓練では、情報の共有化とコミュニティバスを活用することによる災害緊急時の連絡から避難完了までの地区の抱える問題点、課題の把握ができた。両地区では、災害リスクコミュニケーションを継続して行うことにより、地域住民の防災に対する関心・認識が高まったことがアンケート調査や参与観察から確認された。今後、他地域への展開を図るためには、地域力の概念を整理し、その定量的な計測手法の検討が必要である。

3 地域力の概念と定義

地域力は宮西(1986)によって定義された概念である。宮西(1986)は地域力を、「地域への関心力」、「地域資源の蓄積力」、「地域の自治能力」の3つの構成要素で捉えている³⁾。近年の行政学では、国や地方公共団体による伝統的な統治から多様な主体を巻き込んだ協治・協働への移行を「ガバメントからガバナンス」へと表現しており、山内(2005)は地域力を「地域の問題解決力」、「コミュニティガバナンス」、「ソーシャルキャピタル」の3要素で定義した。本研究では、リスクコミュニケーションを通じた災害リスクマネジメントの実践継続が、脆弱化した地域力やソーシャルキャピタルを定性的に補強できる可能性に着目する。また、地域(防災)力が豊かになれば、地域住民の生活の質が変化することが予想されるので、災害リスクマネジメントは生活の質を向上させる活動の総称と捉えることも可能である。さらに、災害リスクマネジメントの効果を定

量的に計測する場合は、QOLに基づいた評価項目や指標を設定することで、安全・安心のまちづくりに資することが可能と考える。日本における代表的なQOL指標としては、新国民生活指標(People's Life Indicators: PLI)がある。林ら(2004)⁵⁾はPLIを参考に、社会資本整備前後における生活の変化の計測を行うため「経済雇用機会」、「生活サービス機会」、「快適性」、「安心・安全性」、「環境低負荷性」の5つの評価項目を提案している。今後この考えを基にして、ワークショップ形式による災害リスクマネジメント実践手法の定量評価を時系列で行っていく予定である。

4 まとめ

本研究では、水害リスクマネジメントを有効に実践するため都市部と山間部における地区においてワークショップ形式を継続して行うことにより、災害に対する情報を共有して議論が深まったことから地域の連携が更に強くなり地域(防災)力の向上が図られていることが確認されつつある。地域(防災)力を高めるためには、ソーシャルキャピタルも地域(防災)力も人づくりが重要なポイントとなる。災害リスクコミュニケーションを継続して行うことにより、地域の住民との信頼関係を構築する過程において、キーパーソンとなるリーダーを育成することも重要な課題である。

参考文献

- 1) 山田文彦, 柿本竜治, 山本幸, 迫大介, 岡裕二, 大本照憲: 自然災害科学, 27, pp.25-43, 2008.
- 2) 山下 剛, 柿本竜治, 山田文彦: 平成20年度土木学会西部支部研究発表会講演概要集, 2008.
- 3) 宮西悠司: 都市計画, 143, 25-33, 1986
- 4) 山内直人, 大阪大学 NPO 研究情報センター, 2005
- 5) 林良嗣, 土井健司, 杉山郁夫: 都市計画学論文集, No.751/IV-62, pp.55-70, 2004.