

# 「地域力」を活かした行政経営の基礎的研究\*

山本幸\*\*・柿本竜治\*\*\*・山田文彦\*\*\*\*

Miyuki YAMAMOTO\*\*・Ryuji KAKIMOTO\*\*\*・Humihiko YAMADA\*\*\*\*

## 1. はじめに

世界経済は、2008年10月のアメリカ発サブプライムローンによる国際金融不安に端を発して世界的な不況に突入している。また、証券大手であるリーマンブラザーズ、アメリカ自動車業界のビッグスリーの一つであるクライスラーの破綻などが続いて起こり、あらゆる業種において経営状況が悪化している。一方、我が国の経済は、2002年の初めから息の長い回復傾向にあったが、2008年に入って足踏み状態となり、景気は3度目の「踊り場」を迎えていたところに、アメリカ発の金融不安から再び不況に陥ってしまった。政府は、このような状況から脱却するため、2009年度に2度の緊急経済対策を行なったが、新型インフルエンザの流行や2009年8月の政権交代により、先行きが不透明となり急激な経済の回復には至っていない。

このような状況の中、熊本県では厳しい財政状況から脱却するため、財政再建戦略として2001年度から2003年度までの3年間で1,500億円を削減する「熊本県財政健全化計画」を2001年2月に策定し、実施してきた。しかし、2003年から2006年にかけて、国で一体的に行なわれた三位一体の改革による地方交付税の大幅な削減等の厳しい財政状況に、世界同時不況の影響が県内企業にも及んで県税収入が激減するなど、県の財政状況は益々厳しい状況となっている。県の総合計画「くまもとの夢4カ年戦略」を推進するに当たっては、限られた財源を有効に活用するため、施策の選択と集中を図り、「県行政の役割の再構築」という改革の下、事務事業の見直しなどの行政システム改革、歳入・歳出両面における抜本的な

\*キーワード：地域力、リスクコミュニケーション、ソーシャルキャピタル

\*\*正員、株式会社 東京建設コンサルタント  
(熊本県熊本市神水1丁目8-8フォレストビル、  
TEL 096-349-9200, FAX 096-349-9201)

\*\*\*正員、博士(学術) 熊本大学大学院自然科学研究科  
(熊本県熊本市黒髪2丁目39-1、  
TEL 096-342-3537, FAX 096-342-3507)

\*\*\*\*正員、博士(工学) 熊本大学大学院自然科学研究科  
(熊本県熊本市黒髪2丁目39-1、  
TEL 096-342-3546, FAX 096-342-3507)

改革に取り組み、歳入に応じた歳出構造への転換を目指す財政システム改革を同時に進めている。このような状況の中、県における行政サービスを極力低下させることなく、如何にして行政のコストを下げ、県民の幸福量の最大化を図るための手法が求められている。ここでいう県民の幸福量の最大化とは、「くまもとの夢4カ年戦略」の結果から、県民が受ける満足度を表している。県政が抱える問題・課題の解決は、行政側のみでは当然なし得ないのは明らかであり、行政の透明化という観点からも県民との協働が必要と考えている。そのためには、県が政策を実行することにおいて、あらゆる行政の問題・課題に対して、職員とともに県民が解決する力、いわゆる「地域力」が必要と考えている。「地域力」の一つの評価項目として、県民の意思の疎通、信頼関係、報酬性の規範といったソーシャルキャピタル(社会関係資本)が挙げられる。しかし、現状では「地域力」の定量的な評価方法は確立されていない。

本研究では、行政としてのリスクマネジメントを防災の分野において実践的に取り組むことにより、県民の安全・安心を確保するための避難計画などを策定するとともに、県政の他の分野への適用にあたっての問題点・課題を抽出することも同時に行なっている。そのケーススタディとして、各種の条件が異なる都市部の熊本市壺川校区と山間部である上益城郡山都町菅地区において、実践的に取り組んでいる。熊本市壺川校区は、2006年1月からワークショップ形式で行い5年目を迎え、上益城郡山都町菅地区は、2008年8月から同じくワークショップ形式で3年目を迎えており、現在も継続している。本稿では、この2地区における実践を通して得られた知見を基に、今後の防災におけるリスクマネジメントの重要な要素である地域力を高める手法と、行政経営に活かせるための基礎的な研究について述べる。

以下、本論文の構成は次のとおりである。2章では、熊本県における行政の現状と課題、および本研究の必要性について説明する。3章では、現在、熊本県で実行中の行政経営：「政策評価システム」について説明する。4章では、防災における水害リスクマネジメントの実践事例2例と知見を基に、行政経営に適用させる方向について述べる。最後に、5章で、本研究のまとめについて述べる。

## 2. 熊本県における行政の現状と課題

熊本県では、少子高齢化の進展や人口の社会減に加え、2003年から人口の自然減も始まっている。15歳未満の人口は大きく減少する一方、65歳以上の人口は増加が見込まれ、全国より早く高齢化が進んでおり、生産年齢人口（15歳～64歳）の減少も予測されている。県内に4,400余ある集落（行政区）のうち、65歳以上の人口が50%を超えているのは205（4.7%）となっており、過疎地域等では存続が危ぶまれている集落もある。このような事態は、地方においてはさまざまな地域間格差も招き、将来の行政サービスのあり方に大きな影響を及ぼすと見られ、県政の大きな課題の一つである。

もう一つの大きな課題は、県の財政改革である。県では、バブル崩壊後の2001年2月には「熊本県財政健全化計画」を策定し、2001年から2003年を健全化に集中的な取組期間として財政再建を図ってきたが、2003年から2006年にかけて国が進められた①国庫補助負担金の見直し②地方への税源移譲③地方交付税制度の改革、いわゆる三位一体の改革が行なわれた。熊本県への影響は、国庫補助負担金約378億円の減、国から県への税源移譲により約212億円の増、三位一体の改革により約436億円の減となり、地方税の自然増が174億円あったものの、合計で約428億円の減となってしまった。地方分権の推進のために行なわれたが、実際は財政力の弱い地方の自治体ほど、国庫補助負担金の削減に見合う税源移譲はなされず、その差額を補填すべき地方交付税等も大幅に削減されたことから、都市部と地方部の財政力格差は拡大している。そして今回のサブプライムローンに端を発した金融恐慌から、県内企業にも不況の余波が及び、県税収入も大幅に減少するなど大きな影響を受け、県財政を直撃している。このような中、県では新たに財政再建戦略を2009年2月に策定し、行財政改革の取り組みを強力に推進するため、2009年から2012年の4年を再建期間として定めている。<sup>1)</sup>

熊本県の政策の基本方針である「くまもとの夢」を実現するためには、施策、事業の実施が伴うものであり、それには財源と人が必要である。課題としてあげた2点に対する方策としては、地域の活力、いわゆる、地域力が必要と考えている。

## 3. 熊本県の行政経営

熊本県は、県の総合計画として「くまもとの夢4カ年戦略」を実行中であるが、着実かつ効果的に推進するため、「政策評価システム」の適切な運用を図ることにより、県政の透明性を高めて県民に対する説明責任を果たすことを目的としている。この「政策評価システム」は、行

政の施策や事務事業について、自ら取り組み内容や成果を評価・検証し、評価結果をその後の企画立案、改善、政策推進等に活かすことによって、政策の質的向上を図るための手法である。その手法は、PDCAマネジメントサイクルに基づき、計画(Plan)、実行(Do)、評価(Check)、改善(Action)を行なうことにより、「くまもとの夢4カ年戦略」を確実に推進していく。図-1に政策評価システムを示す。<sup>2)</sup>

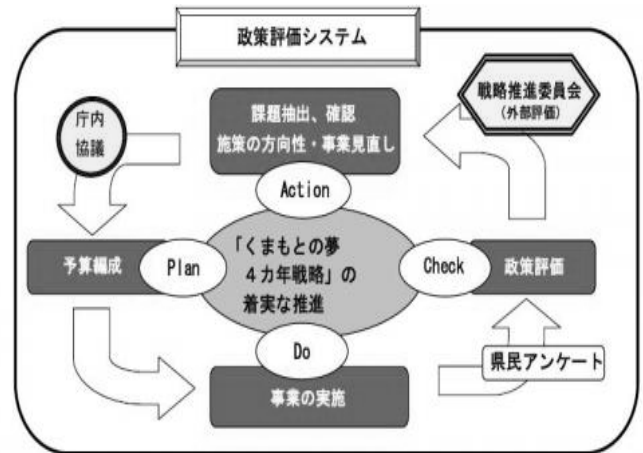


図-1 政策評価システム

現在の「政策評価システム」は、県民との直接的なリスクコミュニケーションが適用されていないため、県民が行政に参加して問題・課題を解決するという地域力が活かされていない。PDCAサイクルの各ステップの議論は、戦略委員会の外部委員と庁内の協議による2回のみであり、県民の意を聞いて行政に反映するには、県民アンケートのみでは不足ではないかと思料する。

## 4. 「地域力」を活かした行政経営の提案

### (1) 住民参加型の水害リスクマネジメント

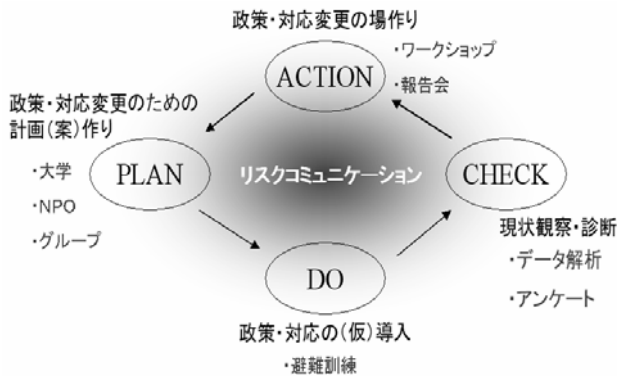
本研究での水害リスクマネジメントの定義は、地域内で想定される水害リスクマネジメントを可能な限り抽出し、その対応策を予め検討・実施するとともに、その結果を評価して事前対策の改善に結びつける一連の行動指針である。具体的な定義は次の3項目としている。

- ①予測される水害に対する対策を迅速かつ効果的に実施すること。
- ②常時水害を監視し、発生を的確に予測すること。
- ③水害時に個人が的確な行動取れるように水害や対応行動の教育・訓練を計画・実施すること。

具体的には、①は洪水ハザードマップや避難行動計画の作成と公表、②は水害情報システムの構築と運用、③は防災教育、防災リーダーの育成、避難訓練の実施などが含まれる。

防災における水害リスクマネジメントの実践的な取組事例として、山田<sup>3)</sup>、柿本<sup>4)</sup>らは、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。

(図—2)



図—2 PDCAサイクルとしてみたリスクマネジメント

#### a) 熊本市壺川校区における取り組み<sup>3)</sup>

都市部の熊本市壺川校区は、二級河川坪井川の流域にあり、過去に大きな災害を受けてきたが、河川の整備は進んだものの、地形形状から内水による浸水被害は依然として続いている。ここでは、2006年から11回のワークショップと2回の実践的な水害避難訓練を実施しており、現在は4巡目を迎えている。PDCAサイクルに基づいた水害リスクマネジメントを実践する時は、PDCAの各ステップを実施するごとに地域住民のご意見・感想等に応じて、次のステップやリスクコミュニケーションの内容を変化させている。

PDCAサイクルの一巡目では、熊本市が公表した洪水ハザードマップの説明、熊本大学が作成した洪水氾濫結果のアニメーション、避難経路のマイハザードマップを作成して災害からの避難訓練を図上で行った。しかし、実際の危険箇所の体験ができないとの意見から、通路の遮断（トラップ）を考慮した水害避難訓練を実施し、解析して報告会を行った。二巡目では、校区で洪水危険頻度が高く、自主防災組織が存在する町内を抽出して防災まちあるきを行い、過去の災害の痕跡や今後気をつける点についてワークショップで報告・議論した。ここでは、内水氾濫の情報の収集と情報伝達が不足しているなどの地域防災に関するニーズが把握でき、次のステップでは、地域水害情報収集・警戒発令システムの構築となった。二巡目のリスクコミュニケーションでは、校区住民の新たなニーズとして、災害時要援護者の安否確認や支援者問題が顕著になった。三巡目では、二巡目の地域のニーズに応えた災害時要援護者支援プランの策定や支援者も含めた避難訓練の計画・実施を行うとともに、開発した安

否確認システムの運用実験を行っている。報告会では、個別支援プランの見直しや支援者自身が高齢化している問題点、ワークショップ成果の地域展開方法が課題であるなどの意見があった。

#### b) 山都町菅地区における取り組み<sup>4)</sup>

上益城郡山都町は、熊本県の中央東部に位置し、宮崎県五ヶ瀬町、椎葉村に接しており、標高は300mから900mにある人口約18000人の山間部の町である。菅地区は町の東部に位置し、人口は238名、90世帯であり、この地区の高齢化率は、約55%と県平均（23.7%）、町の平均（37.0%）と比べても非常に高い。合併前の旧矢部町では、1988年（昭和63年）の5月には土石流により甚大な被害を受けたところであるが、人的な被害が奇跡的になかったことは地元消防団の活躍によるところが大きく、現在でいうところの「共助」が働いたものと考えられる。このため、地区では災害、中でも山間部であるため土石流には敏感であり、災害の危険性があるときは自主避難をするなど、防災に対する意識は高い地区である。山都町菅地区における水害リスクコミュニケーションでは、ワークショップを8回、水害避難訓練を2回実施しており、現在は3巡目を迎えている。

一巡目には、「山都町菅地区地域防災懇談会」（以下「懇談会」という）を2008年8月25日に設立し、ワークショップを4回、危険箇所調査としての防災まち歩きを1回、コミュニティバスを活用した土砂災害避難訓練を1回実施している。ここでは、土石流災害の再認識、危険箇所の調査などをワークショップにて情報を共有し議論することにより、地区の災害に対する認識を高めている。

二巡目の2009年は、4回のワークショップと、災害時要援護者を対象としてコミュニティバスを活用した避難訓練を1回実施している。（写真—1）ワークショップでは、防災対策における心構えや、災害時要援護者の支援プラン作成のための調査、台帳登録などを行っている。避難訓練では、熊本市壺川校区と同様に要援護者の安否確認システムの運用試験も併せて行っている。



写真—1 コミュニティバスを利用した避難訓練状況

## (2) 実践したケーススタディから得た知見

本研究では、水害に対する地域力の向上を目指すとともに、あらゆる地域での実践を可能にするため、タイプの違う都市部と山間部において水害リスクコミュニケーションを実践中である。課題としては、壺川校区においては、ワークショップなどに参加されない住民に対して水害リスクマネジメントの考え方・成果をどのように展開してゆくか、また、山都町菅地区では、高齢化率が高いことから、地区における事前の自主避難、災害時の避難情報の伝達とその方法などが挙げられる。また、両地区に共通な項目として、災害時要援護者の支援プランが実効的な地域防災計画を策定するうえで、極めて重要な項目である。これまでの研究から、水害リスクコミュニケーションが、住民の自助や共助の意識を高揚させる、つまり、地域とのネットワークが広がり、絆が形成されていくには有効な手法であることが、アンケート調査や参与観察から確認できつつある。水害リスクコミュニケーションをPDCAサイクルとして捉え、経年的に循環させていくことが必要であると考え、現在両地区において継続して実践している。継続して実践することにより、豊かなソーシャルキャピタル（社会関係資本）が熟成され、その土壌から地域力が形成されるので、その過程のプロセスを体系化することも重要である。

## (3) 「地域力」を活かした行政経営

地域力は、宮西（1986）によって定義された概念であり、「地域への関心力」、「地域資源力」、「地域の自治能力」の3つの構成要素で捉えられている<sup>5)</sup>。また、山内（2005）は、地域力を「地域の問題解決能力」、「コミュニティガバナンス」、「ソーシャルキャピタル」の3要素で定義している。<sup>6)</sup> 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点に着目している。地域力が豊かになれば、地域住民の生活の質が変化することが予想される、いわゆる、県民の幸福量に変化が表れ、最大化する手法を考えることができる。そこで、地域力を「地域の問題解決能力」、「コミュニティガバナンス」、「生活の質（QOL：Quality Of Life）」、「ソーシャルキャピタル」の4つの要素で捉える。

本研究では、ワークショップ形式による地域住民との対話（行政リスクコミュニケーション）をベースとしたPDCAサイクルに基づく行政リスクマネジメントを行政経営の方向として提案する。本庁、県内にある各地域振興局に地域住民との行政リスクコミュニケーションの場を持ち、継続して実践していくことが、県政の発展と県民の幸福量の最大化を図ることができると考えている。

## 5. おわりに

本研究では、災害リスクマネジメントを有効に実践した2つの事例から、地域の信頼関係、絆などのソーシャルキャピタル（社会関係資本）が高まり、地域力の向上が図られつつあることが確認されている。今日の地方自治体は、住民の多様な行政に対するニーズに応えるため、地域力を高めて住民とともに、課題に対応することが必要である。そのための手法として、「地域力」を活かした行政経営を提案したが、その過程においては、人づくりが重要なポイントであり、行政として、地元と継続して対話の場を持ち続けることは大きな課題である。

また、県民の幸福量の最大化を進めるには、行政リスクマネジメントの効果を定量的に計測する手法が必要であるが、QOL（Quality Of Life）に基づいた評価項目や指標を設定することを考えている。代表的な指標としては、林ら<sup>7)</sup>は、新国民生活指標（Peoples Life Indication：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なうために、「経済雇用機会」、「生活サービス機会」、「快適性」、「安全・安心性」、「環境低負荷性」の5つの項目を提案している。今後は、この考えを基にして、行政リスクマネジメントの定量的な評価を行っていく予定である。

謝辞：本研究は文部科学省「安全・安心科学技術プロジェクト」ならびに内閣府「地方の元気再生事業」による研究の一部であることを付記し、謝意を表します。

## 参考文献

- 1) 熊本県：「熊本県財政再建戦略」、2009
- 2) 熊本県：「熊本県政策評価システムに関する要綱」、2009
- 3) 山田文彦、柿本竜治、山本幸、迫大介、岡裕二、大本照憲：「水害に対する地域防災力向上を目指したリスクコミュニケーションの実践的研究」自然災害科学、27、pp.25-43、2008.
- 4) 柿本竜治、山田文彦、田中健路、山本幸：「リスクコミュニケーションを通じた中山間地域の防災力向上に適した支援システムの構築」土木計画学研究・講演集 Vol.40、CD-ROM(327)、2009.
- 5) 宮西悠司：「地域力を高めることがまちづくり」、都市計画、143、pp.25-33、1986.
- 6) 山内直人：「日本のソーシャルキャピタル」、大阪大学NPO研究情報センター、2005
- 7) 林良嗣、土井健司、杉山郁夫：「生活質の定量化に基づく社会資本整備の評価に関する研究」都市計画学論文集、No.751/IV-62、pp.55-70、2004.