

## 巻頭言

# 続発する災難ダイナミクスの時代 と持続可能な地域復興へむけて

---

関西学院大学災害復興制度研究所顧問  
熊本大学くまもと水循環・減災研究教育センター客員教授  
京都大学名誉教授  
**岡田 憲夫**

---

### 実際の地域をまるごとの現場として捉えるアプローチ

住民主体の防災やまちづくりなどの実践性が求められる研究では、実際の地域をまるごとの現場として捉えることも大切である。そう考えて私はフィールド研究に40年近く取り組んできた。地域住民や行政の方々と相互に学習する場を工夫して築きながら、多様に絡み合った問題を少しずつ皆で解きほぐしていく「もう一つのアプローチ」が大切であることを実体験してきている。「もう一つのアプローチ」を以下では、「(包括的な)まちづくりアプローチ」と呼んでおこう。これは私自身のもともとの専門分野である「社会基盤計画」や「防災計画論」で前提とされてきた枠組みや、確立されたアプローチとは異なっている。

自然環境も含めた地域の現場は専門家の「お膳立て」「見立て」にやすやすと合わせてくれはしない。その意味では、どのような専門家も地域にあっては限定的にのみ役立ちうるのであり、場合によっては「素人」の域を出ないという自覚が望まれる。逆に地域の人たちは学術的な専門家ではなくても、身近な自然環境も含めて地元の実情をよく知る「専門家」でもありうる。「まちづくりアプローチ」には、地域の人たちが中心になってそこに行行政や研究者、専門家、NGOなどの多様な主体が参加するコミュニケーションの場が不可欠である。自然災害・防災の研究と実践にもこのような「まちづくりアプローチ」がもつと取り入れられて良い。

昨今、このことを改めて痛切に実感しているので、まずそのことに触れておきたい。

### 西日本豪雨で発揮された鳥取県智頭町集落地区の地域力

鳥取県の智頭町での私の体験である。2018年の西日本豪雨はこの山間地域も襲った。土砂災害、浸水被害、道路崩落など多くの被害が発生した(国交省, 2018; 山本, 2018など)。地域の人たちにとっても「ただならぬ豪雨」であった。幸いなことに人命にかかわる被害は免れた。行政が決めた「指定避難所」に逃げないことを選択した集落もあった。指定避

難所へ逃げる途中で被災する可能性もあった。ある地域集落では、「ただならぬ災害」があり得ると考えて日ごろから話し合っただけで防災隣組の班長と連携の仕方を決めてあった。決めた簡単なルールに基づいて、担当者が豪雨により近隣に異常な状況がないかを点検して連絡しあった。班長のリーダーシップで近隣のより安全と判断される施設に自主避難した。中には敢て避難せずに自宅に留まる選択をしたところもあった。日ごろから自家発電などを備えてあったという。外部から訪れる人たちに自宅で民泊のサービスを提供してきたため、「まさか」の事態に対して意識が高かった方である。この方も含めて地域集落にリーダー的な判断をする役割の人がいて、連携と誘導を的確にした。

しかし、たまたまうまく行ったこともあり得る。改善すべきこともある。幸い、筆者は後から集落の方に招かれて反省学習会をワークショップ形式で行うファシリテーター役を務めた。豪雨時に近くの川、道、崖などを点検する場合には、万が一のことを考えて二人以上で行うべきであったなどの反省点が共有できた。この集落では以降も、二カ月に一度は集まり続けている。高齢化などで変化していく各家庭の状況も踏まえた実践可能な避難の仕方を皆で学習しながら少しずつ手直しをしている。興味深いことに、このような住民の自発的な動きを町当局も支援し、防災対策に反映させていこうとする対話学習の場づくりが少しずつであるが生まれつつある。

実はこのように弾みがついてきた自発的な集落レベルの防災対策が可能になったのは地域の総合的な取り組み力（地域力）がしっかりと整ってきたからである。皮肉なことにこの地域ではもともとは防災にはあまり関心が向かなかったところだったのである。

### 地域にはいくつもの難題がある。ホップ、ステップ、ジャンプで地域力が付く

実はこの鳥取県智頭町は典型的な中山間地域である。私は1985年ごろに地域の有志の人たちの誘いを受けて関わるようになったとき、最大の「難題」は行政主導ではもはや限界が見えていたことに取り組むことであった。どのようにハードの社会基盤の整備を進めても、地域に住み続けたいという住民が増えなくては埒があかない。どんな地域にしたいのかを住民自ら考え、行政も巻き込んで変えていくやり方はどうすれば可能なのか。つまりところ地域の総合的な取り組み力（地域力）を戦略的にどのように高めていけばよいかを鍵となる。もちろん智頭町でも自然災害は難題の一つであったが、行政が主としてハードで対策を打つことで災害を未然に防いできた。しかし、集落の人たちが（災害も含めた難題に打ち克って）住み続けようという意志と行動力を失うとき、行政主導のハードな対策は効果が発揮できないのである。難題をいくつも抱える地域にとって防災は自発的に進めたい最優先課題にはなりにくいことを私は肌で実感した。

この智頭町では二十年あまりかけて「日本ゼロ分のイチ村おこし運動」というユニーク

な「まちづくりアプローチ」を導入し、成果を上げてきた（岡田，2015；Okada，2018）。これは住民有志が提案したものを町当局が採用して進めてきたものである。筆者もアドバイザー兼研究者として支援してきた。「暮らしやすい地域を目指して自ら集落（地区）を変えられるところから変えていくまちづくり」を進めてきた経緯がある。小さく順々に集落を変えていく行動計画を住民自らが共同で作し、10年かけて実践していく住民主体の社会変革事業である。最初の10年は基礎集落レベル、次の10年は谷筋に沿った集落地区レベルで実施された。応募制で、最初は集落レベル。旧来的な自治会とは別に事業実施のための協議会を作っておくことが要件とされた。次の10年はさらにハードルが高くなり、応募に当たっては集落地区レベルで協議会を作ることが求められた。このようにして「地域を小さく順々に変えていく行動計画」を住民自らが共同で作し、10年かけて実践していった。地域イノベーションの場として機能したのである。「地域力」が鍛えられる現場でもあった。このようなホップ、ステップの長い下地づくりがあってこそ、先述した最近の自発的な災害対応での地域力の発揮（ジャンプ）が可能になったのである。

### 続発する災難ダイナミクスの時代と持続可能な地域復興

筆者は上述した鳥取県智頭町のほかに、たとえば長野県飯田市において、戦後から現在にいたる戦略的なまちづくりの実践プロセスを研究してきた。この二つの地域は具体的には異なる点が少なくない。飯田市はより行政のリーダーシップが有効に効いている。住民の応答力も半端ではない。特に「公民館方式」による住民の地域学習に基づく集落地区の社会変革が成功してきたという特徴がある。大きな災害（1947年の飯田市旧市街の大火や1961年の天竜川の水害など）から立ち直るだけでなく、これを改革の契機とし、時代の流れに乗ってしたたかに社会変革を順々に成し遂げている。災害をバネに戦略的に地域を復興していくという点で飯田地域は智頭町よりもはるかに先を行っている。

しかし一方で両地域ともに自然災害以外の「災難」を生き抜いてきている点で多くの共通点がある。人口流出や高齢化などの人口変動や市町村合併という社会制度変革、グローバル化などの、地域社会を揺り動かしかねない衝撃（ダイナミクス）に苛まれてきている。最近では気候変動やメガ災害が日本列島のどこであっても共通に降りかかってくるダイナミクスである。地域の側からみると、自然災害も含む多様な「続発する社会を揺るがす衝撃力」は広い意味での災害（「災難」と呼ぼう）を引き起こすダイナミクスでもある。一方で地域が生き残り、（共に生きよい方向に）変われるのかを迫るダイナミクスでもある。長期的な視野から「災難転じて社会変革」につなぐ地域力を持ちうるかどうか地域が持続可能な発展の鍵になるはずである。

注目すべきは、二つの地域がこのような続発する社会を揺るがすダイナミクスを逆に



図1 「地域を襲う続発する災難ダイナミクスの時代」というパースペクティブ

「地域を襲う続発する災難ダイナミクスの時代」に生きており、各地域はそこを乗り越えながら、総合的な意味で生きよい方向に進む。これこそ「持続可能な地域復興」を遂げていくことそのものである。世界では今、SDGsが世界的共通課題とされているが、自然災害をはじめとする災難ダイナミクスに苛まれてきた我が国こそ、これを今世紀の新しい地域振興と復興のテーマとして実践も含めて主導していくべきであろう。

### SMART Governance という「適応的なまちづくりアプローチ」

PDSsを絶えず受けながら、地域において SMART Governance という「適応的なまちづくりアプローチ」を取り入れて、地域の改変の推進力に変えていく方法論を提案したい。SMART Governance は「小さく始め、ささやかな力を合わせて、先手でしかも手直ししながら、リスクに機敏に応答できる形で、結果として社会を変えていく戦略的なまちづくりガバナンス」を意味している (S=small and solid, M=modest and multiple, A=anticipatory and adaptive, R=risk-concerned and responsive, T=transform, つまり SMART Governance である (Okada, 2018))。このような見立てをとると、実は我が国の地域の多くにも当てはまると推察できる。筆者と共同研究を行っている我が国をはじめ欧州や米国、アジア地域などの多様な専門の研究者からも関心が寄せられている (Okada, 2020; 2021)。

### コロナ禍も加わった続発する災難ダイナミクスの時代の地域復興

時あたかも、コロナ禍が我が国のみならず世界各国を席卷している。コロナ禍という災難ダイナミクスは、グローバルゼーションと不可分である。グローバル、国レベル、地域レベル等、異なるレベルとスケールで人口変動や社会制度変革のダイナミクスも引き起こしつつある。ここに気候変動も関わる豪雨水害などが重なってきている。影響はいろいろな社会システムの境界を潜り抜けて派生し複雑にからみあった「システムリスク」が顕在化している。災害も含めた社会を揺るがす多様な衝撃力が作用する時代に私たちは生

とって住民主導の戦略的なまちづくりを推進してきたという点である。いや、これは両地域に限ったことではない。我が国だけのことでもないはずだ。筆者はこのようなダイナミクスを「続発する社会を揺るがす衝撃力」(Persistent Disruptive Stressors, PDSs)と呼び、地域はその衝撃を絶えず受け続けているとみなす見立てを提案している (図1参照)。「続発する災難ダイナミ

きているのだ。このような問題設定が現実味をもって進行している。

10年目を迎えた東日本大震災の地域復興も多くの課題を残しているが、コロナ禍が加わってより進化したアプローチが求められるように思う。近年の度重なる災害に見舞われている熊本地域もそうであろう。その他、該当する地域はあまたある。つまるところ、「共に生きよい地域」として復興し続けるためには、さらに10年、20年の先も見据えた「持続可能な地域復興」とそれを支える「地域力」を戦略的に向上させていく成功モデルを積み上げていくことが不可欠であろう。そのためにも自然災害・防災も含めた、より一層の学際的な専門知の糾合が望まれる<sup>[1]</sup>。同時に、実地域をフィールドとして地域の人たちと共に学びながら復興し続ける包括的な実践的研究のコミュニケーションの場が今ほど求められているときはない。

## 参考文献

- 岡田憲夫：ひとりから始める事起こしのすすめ，地域（マチ）復興のためのゼロからの挑戦と実践システム理論 鳥取県智頭町30年の地域経営モデル，関西学院大学研究叢書，2015.
- Okada, N.: Adaptive Process for SMART Community Governance under Persistent Disruptive Risks, *Int J. Disaster Risk Sci.*, 9: 454-463, 2018.
- Okada, N.: We should build back better even before catastrophes, Interview, 02 2020, Max Weber Stiftung, Germany, 28-29, 2020.
- Okada, N.: Chapter 3 Build Back Better, Even Before Disaster, *Adaptive Design of Communicative Process, Place and Practice*, in *New Frontiers in Conflict Management and Peace Economics*, Emerald Publishing Limited, Volume 29, 27-38, 2021.
- 国交省：千代川の概要について，[kensyu1.pdf \(mlit.go.jp\)](#)，2018.
- 山本福壽：「平成30年7月豪雨」と智頭，智頭の山人塾 ([yamahito-juku.com](#))，2018.

## 補注

- [1] たとえば現在までに，IDRiM Society (<https://idrim.org/>) や山泰幸班長 京都大学人文科学研究所共同研究『東アジア災害人文学の構築 (2021-2024年度)』 ([https://www.zinbun.kyoto-u.ac.jp/hub/kyodokenkyu/2021\\_establishing-disaster.htm](https://www.zinbun.kyoto-u.ac.jp/hub/kyodokenkyu/2021_establishing-disaster.htm)) などの挑戦が行われている。