

地域コミュニティの防災力向上をめぐる 中間支援組織の役割と本質的課題

—「Mitaka みんなの防災」（防災 NPO 法人）の事例から—

中山 敬太

気候危機に伴う風水害や地震等を含む自然災害のような不確実性を伴うリスクがいつ、どこで、どれほどの規模で生じるのかが分からない状況下で、行政資源の限界もあり「公助」だけに頼ることはできず、とりわけ日本における人口減少や少子高齢化等の社会現象から地域コミュニティのあり方も時代とともに変化する中で、「自助」や「共助」の必要性がより一層重要視されている。

そこで、本稿では、東京都三鷹市に拠点を置く防災 NPO 法人である「Mitaka みんなの防災」へのインタビュー調査内容や関連する先行研究等を踏まえて、地域コミュニティの防災意識をはじめとする防災力向上をめぐる中間支援組織（NPO を含む）の役割と機能に関して、必ずしも関連する新たなコミュニティを形成することに主眼を置くのではなく、別目的の既存コミュニティ内部に中間支援組織が介入し防災意識の啓発等を行うことで「防災コミュニティ」機能を新たに形成することに繋がるなど、地域コミュニティへの新たなアプローチ手法とその本質的課題について、「防災コミュニティ」と「コミュニティ防災」の観点からも検討を行い、両者の目的と手段の関係性とその相互補完性の重要性を新たに見出し、「自助」と「共助」の連携等において媒介役となり得る新たな可能性とその政策的示唆を示した。

キーワード：中間支援組織 NPO 防災コミュニティ コミュニティ防災 共助 不確実性

1 はじめに

1.1 本稿の趣旨

近年、地球温暖化等を要因とする異常気象による気候危機が世界中で様々な甚大な被害をもたらしている。また、世界では直近の 2025 年 3 月 28 日に発生したマグニチュード 7.7 のミャンマー地震、日本では能登半島地震（2024 年）、熊本地震（2016 年）、そして東日本大震災（2011 年）やそれに伴う津波等で数多くの犠牲者が出ている。もともと「日本列島は環太平洋火山帯に位置し、かつ、北西太平洋のモンスーン地帯に位置することから、古来日本は、台風、豪雨、豪雪、洪水、土砂災害、地震、津波、火山噴火などによる災害を繰り返し経験してきた」歴史がある（竹中平蔵・船橋洋一 2011: 47）。このような人間の生活環境を破壊するのが「強風、集中豪雨、地震、噴火などの自然現象であるときに、災害は自然災害とよばれる」ことになっている（井田喜明 2018: 17）。つまり、「災害が『現象』を指す言葉ではなく、『被害』を指す言葉である」と言われており、台風や地震などの「現象」が生じ、初めて被害が生じて「災害」になるという点は押さえておかなければならない（臼田裕一郎 2023: 8）。なお、災害対策基本法第 2 条では、災害は「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他異常な自然現象または大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」と定義されている¹⁾。この点、「世界全体

に占める日本の自然災害発生割合をみると、マグニチュード 6 以上の地震回数は 20.5%、活火山数は 7.0%など、世界に占める国土面積の割合 (0.25%) に比してきわめて高くなっている」ことが知られている状況である (竹中・船橋 2011: 47)。また、特に東日本大震災で直面した課題として、地震に伴う津波から福島第一原子力発電所がダメージを受け、放射性物質の飛散による避難生活の長期化、農作物等への汚染、そして全国的な電力不足などの「複合連鎖危機」²⁾ のリスクが生じていることが指摘されている (竹中・船橋 2011: 18)。

このような「災害」は、「古典的にも災害現象は社会を解剖し社会の本質をあらわにする機会だととらえられてきたが、それは単に破壊の過程において社会の弱さが露呈するというだけではなく、近年になればなるほど、社会過程そのものの中に災害のさまざまな原因が潜み、それが人々の生活を巻き込み、固有の社会的時間・空間のなかで固有の体験を余儀なくさせる極めてソーシャルな現象であることが明確に意識されるようになってきた」と言われている (大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明 2007: 21)。また、「自然のなかの人間のあり方が、災害をもたらしている」(瀬戸内明久 2024: 28) とも言われている中で、まさに日本をはじめ地球社会における気候危機等による災害多発時代において、この「人間のあり方」について問われていると言っても過言ではない³⁾。つまり、人間がどのように「自然 (自然現象を含む)」と向き合い、「自然災害」へのいかなる「備え」を行うかが問われているのである。とりわけ、発災前の平時と発災後の非常時における「自助」・「共助」・「公助」等の取り組みや対策の重要性が謳われているが、これらを大別した 3 つの防災対策の連携基盤の構築に向けた社会システムには、まだ課題は多く脆弱さが残っている現状がある。

そこで、本稿では、上述で示した「共助」により焦点を当て、とりわけ「共助」と「自助」の連携について検討をすることで、地域コミュニティの防災力向上をめぐる中間支援組織の役割とそれらを取り巻く本質的課題を明らかにし、新たな政策的示唆を示すことを目的とする。具体的に、2022 年 9 月に設立された「Mitaka みんなの防災」(防災 NPO 法人) へのインタビュー調査内容や関連する先行研究を踏まえて、当該活動から示唆される中間支援組織の役割と機能を新たに見出し、特に中間支援組織の地域コミュニティへのアプローチ手法とその本質的課題について、「防災コミュニティ」と「コミュニティ防災」の相互補完性という観点からも検討を行い新たな視座を示す。なお、ここで示す「中間支援組織」とは、「市民、NPO、企業、行政等の間にたつて様々な活動を支援する組織であり、市民等の主体で設立された、NPO 等へのコンサルティングや情報提供などの支援や資源の仲介、政策提言等を行う組織」であり、「中間支援組織自らが NPO 等である場合もある」とされている (内閣府 2011)。

1.2 問題の所在

上述したような風水害や地震等をはじめとする自然災害のような不確実性を伴うリスクがいつ、どこで、どれほどの規模で生じるか否かが分からない状況下で我々は日々生活をしている。このような予測し得ない様々な不確実性を伴うリスクが生じる社会において、何らかの限られた情報やデータに基づき、時限性のある中でリスク意思決定をせざるを得ない事態も想定され、このような状況をいかにイメージし、平時 (発災前) や非常時 (発災後) にそれぞれいかなる対応をしていくかが問われている時代でもある。

この自然災害等の不確実性を伴うリスクが実際に生じた際に、一番市民に身近な行政サービスを展開する各自治体 (三鷹市など) や国の各種行政機関が実質的に機能停止になるなどの「公助」の限界⁴⁾ も想定され、発災直後の数日は最終的に頼りになるのは「自助」や「共助」となる。しかし、例えば「地震直後の救出・救助においても、避難所の運営などにおいても自治会主導の秩序形成は難しかった」と言われている (松井克浩 2012: 71)。このような点からも、地域コミュニティのあり方もより一層の変革の必要性が生じるだろう。また、自治体と地域住民及びコミュニティを繋ぐ中間支援組織としての NPO の重要性和その可能性を探ることも射程に入れ、特に平時における NPO 等のとりわけ防災・減災に関する新たな役割や機能等を探ることが本研究における根本的な問題となると考える。

例えば、記憶にも新しい 2024 年 1 月 1 日 16 時 10 分ごろに生じた能登半島地震後に、次のように「無力感」を感じた住民がいる。

里山里海の風景を象徴する能登の黒瓦。つややかで統一感のある自慢の屋根があちこちで崩れ落ちていきます。あめのようにぐにやりと曲がり、電柱にもたれかかるよう。言葉を失う光景ですが、まち並み修復の優先順位はずっと後です。発生 5 日目。生き埋め情報が日に日に増えていきます。津波で流された行方不明者がいることも明らかに。なお被害の全容が見えないのです。無残に散らばる能登瓦を見るたび、砂をかむ思いに駆られます。(前田憲幸 2025: 13)

このように発災後の非常時において、我々市民一人ひとは普段の平时间段階から災害の発生にいかに関え、具体的にどのように対応したらよいのかという漠然とした問題も存在する。また、先述したような「複合連鎖危機」とも関連してくるが、非常時に該当する『危機』概念が多様化し、「行政機関がとるべき危機管理策も、変化してきている」状況下で、「今後も、危機の種類は多様化していくにちがいない」とも言われ、このような危機に対処するためにも「行政機関のみならず、われわれ住民の側においても、ふだんからの準備が求められている」と指摘している(浅野一弘 2025: 21-22)。

しかし、このような平時と非常時における「自助」・「共助」・「公助」の取り組みにそれぞれを繋ぐ役割を担う連携媒介役の存在やそれらを生み出す社会の仕組み(社会システム)が整っていないという問題もある。個別具体的な自然災害だけの対処では留まらず、この「複合連鎖危機」が今後も生じる可能性を否定できない以上、このような危機に対しても複合的な社会システムの構築が求められる。つまり、「自助」・「共助」・「公助」の連携とその媒介役の存在である。災害多発国である日本でも、これら「自助」・「共助」・「公助」が各々の取り組みとして展開されている傾向はあるが、それぞれを連携させる社会システムや連携媒介役の担い手不足が未だ課題となっている現状もあり、本稿でもこのような状況を踏まえ若干の考察を加えて検討を行う。

2 自然災害の不確実性

では、まず地震等の自然災害に共通する「不確実性」とは一体何か、そしてどのようなことを意味するのかが不明確でもあり明らかにする必要がある。この自然災害の「不確実性」に関しては、「いつ」、「どこで」、「どの程度の規模」が生じ、それにより「どれほどの被害」が伴うのかが予め正確に「分からない」ということである。

テレビや新聞をはじめとするマスメディアなどの情報等にも基づいて、「我々は無意識のうちに何らかの主観的な半定量的確率判断(多分起こらないであろう、起こる可能性は小さい、どちらとも言えない、起こる可能性がある、起こる可能性は大きい、多分起こるだろう、等々)、を行っている」(標宣男 2021: 93)とされている。例えば、このような判断が普段の天気予報で「小雨の予報であったが結果的に降らなかった」や「晴れの予報だったが小雨が降った」といったレベルの「想定外」であればそこまで多くの人的被害等が生じることは考えられない。しかし、地震や風水害をはじめとする自然災害はその多くは様々な「想定外」の影響や被害をもたらす。もし自然災害が全て「想定内」であれば、少なくとも今までの日本が経験してきた災害対応等を踏まえ、そこまで多くの甚大な人的被害が生じ得ないはずである。現在、自然災害における「想定外」を少しでも「想定内」にすべく、当該発生予測システム開発や関連するシミュレーション技術などの科学技術の進展が社会的要請となっている状況である。中国などを含む地震大国である日本ですら、「地震発生予測は困難なものの、地震や津波、それらに付随して発生する事象のメカニズムが明らかになってきた」(大木聖子 2021: 11)が、自然災害の

発生予測に関しては未だ「不確実性」が多く伴っている状況がある。このように多くの自然災害は、人間の「想定外」の影響や被害をもたらしてきた。

この点、この「想定外」が意味する内容を5つに分類している先行研究（木下富雄 2011: 467）がある。具体的には、①「発生の確率が客観的に極めて低いので想定から外したという意味での想定外」、②「発生の確率のあることを主張する者はいたが、それは少数者で、学問分野全体としての見解は低確率であったために想定外とされたもの」、③「発生の確率がある程度示されているのに、それを主観的に低いと見積もって想定から外したという意味での想定外」、④「発生の確率が存在することは理解するが、外部的要因とのトレードオフの結果、想定外としたというもの」⁵⁾、そして⑤「発生の確率があるのにも関わらず、想像力や情報の不足で思いがそこに至らず、結果的に想定外になってしまったもの」に「想定外」を5つに区分をしている（木下 2011: 467）。

また、このような自然災害、とりわけ地震に関しては、例えば「2011 年の東北地方太平洋沖地震が日本で初めてマグニチュード 9 クラスの地震として観測されてから、政府は南海トラフ巨大地震の想定を、歴史上の最悪のケースである 1707 年宝永地震をさらに上回るものとした」見込みを示し、「新想定による南海トラフ巨大地震はマグニチュード 9.1」を予測している（大木 2021: 28）。その上で、具体的に南海トラフ巨大地震が発災した際には「高知県土佐清水市の最大津波高は 34m を超えて日本一」とし、「何ら対策を施さずにこの想定を迎えると市内では 2,700 人の犠牲者が生じるとのシミュレーション結果」が高知県からも公表されている（大木 2021: 31）。このように、一定の不確実性はあるものの、先述した「どこで」、「どの程度の規模」が生じ、「どれほどの被害」の可能性があるかはある程度予測し示すことが可能な状況ではある。しかし、肝心な「いつ」生じるのかに関しては、「分かっていない」点が多く、予測も困難な状況であることが分かる。

この点に鑑みても、上述した①から⑤のような客観的要素や主観的要素、そして外部的要因等が複雑に顕在的または潜在的に混在することによって、いずれの「想定外」となり得る場合もあり、それに伴い派生的に様々な「不確実性」⁶⁾が生じていると考えられる。

3 「防災コミュニティ」と「コミュニティ防災」の相互性

次に、本稿では地震等の自然災害対策をめぐり、とりわけ「自助」と「共助」の関係性を検討するに際して、NPO 法人等の中間支援組織の新たな役割と機能を吟味することで、当該組織のコミュニティへのアプローチ手法やその本質的課題を示すにあたって、「防災コミュニティ」と「コミュニティ防災」の観点から、その双方の相互性を含め整理する必要がある。なお、「防災コミュニティ」と「コミュニティ防災」等の整理は、関連する学問分野の先行研究から派生した本稿における一部独自の見解も含むものとする。

この「防災コミュニティ」と「コミュニティ防災」の両者に共通する「コミュニティ」の概念に関して、そもそも前提として「コミュニティはその原初から、その『内部』的な関係性と、『外部』との関係性の両者をもっている」こともあり、この「“関係の二重性（ないし二層性）” にこそコミュニティの本質がある」と言われている（広井良典 2010: 21）。また、『地域』には階層性があり、それぞれの階層は独自の性格や動きをしている「

（岡田和弘 2022: 21）とされ、「自然と人間の関係、人間同士の関係が、一定の空間で総合的に結合した存在である」（岡田 2022: 25）とも言われている。

本稿では、この上述したコミュニティの本質に関して、「防災コミュニティ」（内部関係）と「コミュニティ防災」（外部関係）という「関係の二重性」という観点から整理する。そこで、以下でこの「防災コミュニティ」が内部関係となり、一方で「コミュニティ防災」が外部関係に位置づけられる背景を含め検討を進める。

3.1 「防災コミュニティ」について

第1に、「防災コミュニティ」に関しては、「防災」に関連する「コミュニティ」形成や維持等の目的を達成するためにコミュニティ内部へのベクトルが向いていることになる。つまり、「防災コミュニティ」は、いかに防災関連のコミュニティ形成・維持をしていくかという点に主眼（目的）が置かれており、「コミュニティ」の内部にベクトルが向いている。

この点、自治会・町内会などを「地縁型コミュニティ」、その一方でNPO法人やボランティア団体は「テーマ型コミュニティ」などと呼ばれており、基本的に「双方の違いは、特定の地域に根ざしているか否か、という点に求めることができる」が、一部の「NPO法人やボランティア団体のなかには、特定の地域に根ざして活動する団体もある点に、留意する必要がある」と言われている（入江容子・京俊介 2021: 348）。このように、「防災コミュニティ」の型に関しても、「地縁型」と「テーマ型」に大別されそうであるが、本稿では後者の位置づけとして「Mitaka みんなの防災」の活動等を取り上げていく。

3.2 「コミュニティ防災」について

第2に、「コミュニティ防災」に関しては、「コミュニティ」を通じて防災対策を行うため、コミュニティの外部にベクトルが向いていることになる。つまり、「コミュニティ防災」は、当該「コミュニティ」（手段）を通じて、いかに「防災」という主目的を達成していくかという意味で、「コミュニティ」の外部にベクトルが向いている。

このように、「コミュニティ（地域社会）」が中心となり災害に備え、対処することが被害を減らすカギを握ることになり、「その地域の事情に精通し、真っ先に最前線で災害に対応する」ことで、様々な防災対策の知恵や技術（実務）を見出し、日本の歴史的な経緯を踏まえてもコミュニティ防災の有効性はあるとされている（石渡幹夫 2016: 119）。その一方で、「かつてあった『共』的防災システム（コミュニティ防災システム）は、行政防災システムが整備されてきた過程と反比例して解体の過程をたどってきた」と言われ、「行政側の意図とは別に、結果的には、行政システムの整備がコミュニティの防災システムを『不要化し』、解体を促進してきた」との指摘がされている。また、「行政システムによる防災体制の確立は、大半がハードな施設整備」であり、「そのハードは防災施設の整備は、住民の防災意識の『武装解除』を促した」との課題認識も紹介されている（浦野正樹・大矢根淳・古川忠寛 2007: 233）。

しかし、例えば「1995年に発生した阪神淡路大震災で倒壊した建物から救助された8割は近隣の住民によるものであった」とされており、「警察、自衛隊などの専門の救援部隊に助けられたのは2割にすぎなかった」と言われている。この点は、まさに公助には一定の限界があり、「自ら助ける自助、地域社会の中で助け合う共助の重要性が指摘された」ことを意味する（石渡 2016: 120）。このことに鑑みると、平時および非常時における「コミュニティ防災」の今後の可能性も一定見出すことができるのではないだろうか。

3.3 「防災コミュニティ」と「コミュニティ防災」の相互補完性

ここまで「防災コミュニティ」（内部関係：防災を主な目的とするコミュニティ形成への内部構築に主眼が置かれている）と「コミュニティ防災」（外部関係：コミュニティを通じた防災等をめぐる外部への影響力に主眼が置かれている）という「関係の二重性」（特性）という観点から独自の整理を示してきたが、両者の関係性にはその他の特徴を見出すことはできないだろうか。

この点について、「コミュニティづくりということ自体の中に（ある意味で逆説的にも）『外部とつながる』という要素が含まれている」のであって、この「『外部とつながる』というベクトルの存在が、一見それ自体としては“静的で閉じた秩序”のように見える『コミュニティ』の存在を、相互補完的なかたちで支えている」側面

があると指摘している（広井 2010: 22）。このことに鑑みると、この「外部とつながる」というベクトルは、一種の「コミュニティ防災」における手段としての「コミュニティ」を通じた防災（目的）の達成に向けたベクトルと同様の方向性とも考えられる。よって、（目的・手段としての）「防災コミュニティ」づくりを通じて「コミュニティ防災」（目的）を果たすという相互補完性（相互補完関係）を見出すこともできると考える。

4 「Mitaka みんなの防災」の活動から示唆される中間支援組織の役割と機能

そこで、上述の内容を踏まえて、以下では本研究に際してインタビュー調査を行った「特定非営利活動法人 Mitaka みんなの防災」（防災 NPO 法人）の活動から示唆される NPO 等を含む中間支援組織の役割と機能等について検討をする。なお、本インタビュー調査は、2025 年 2 月 26 日（水）に、先方の本拠地がある三鷹中央防災公園・元気創造プラザ 5 階の「Mitaka みんなの防災」で、先方の現場責任者（常務理事）、三鷹ネットワーク大学推進機構の担当者、そして筆者の計 3 名で行った。これ以降、当該インタビュー調査で得たヒアリング内容等を踏まえ検討・考察を行う。

まず、「Mitaka みんなの防災」について概説する。「Mitaka みんなの防災」は、2022 年 9 月 4 日に設立され、現在は岡田源治氏が理事長を務めており、主に「防災意識啓発事業」、「防災リーダー等人財育成事業」、「防災活動団体交流・活動支援事業」、「防災活動事例・調査研究事業」、「防災ネットワーク化推進事業」、そして「災害時の応急対策支援事業」などの事業活動を行っている NPO 組織である（Mitaka みんなの防災 2025a）。また、「市民一人ひとりが日常生活の中に『防災の視点』を取り入れることでより多くの市民が自助に成功し、避難行動要援護者の避難支援や避難所運営支援など共助の担い手となれるよう、防災意識啓発、防災リーダーの育成、防災活動団体との協働、地域の防災ネットワーク化などを行政と連携してより積極的に進め、災害に強いまちづくりを目指して活動を進めていきます」（Mitaka みんなの防災 2025b）との理事長のメッセージからも組織の特色が分かる。さらに、「Mitaka みんなの防災」の基本方針（ミッション）として、「自然災害による被害を最小限に食い止めるためには、自助と共助と公助の力をより高め、これらが一体となって防災・減災に取り組むことが重要」であることを示し、4 つの柱（①「防災意識の啓発（種まき）」、②「共助に参加してくれる人財の育成」、③「防災活動の支援」、そして④「防災活動のネットワーク化（共助の森づくり）」）として災害に強いまちづくりを推進していく旨が掲げられている（Mitaka みんなの防災 2025c）。

このような「Mitaka みんなの防災」は、三鷹市長からの一部提案もあり設立されたが、NPO 法人は日本に 5 万ほどあり⁷⁾、そのうち防災関連 NPO はそのほとんどが、実際に災害が生じた際の（行政と市民をつなぐ）中間支援組織となっているのが現状である。しかし、「Mitaka みんなの防災」は、このような自然災害等が生じる前の活動により焦点や主軸をあてた中間支援組織であり、上述したような設立趣旨（理念）をもって活動している防災 NPO 法人は珍しく限られている状況である。また、「Mitaka みんなの防災」は、三鷹市防災課との連携は強いが、他の自治体の連携というよりは、近隣の大学（国際基督教大学・東京学芸大学・杏林大学など）との連携が強い。本来、地方自治体（三鷹市）がやるべきことを、委託を受けて活動をしている NPO 法人は多いが（「公助」としての側面）、「Mitaka みんなの防災」は市の委託は基本的にやらない方針をとっている。市が実施すべきことの上乗せをやっており（「共助」としての側面）、市がやるべきことは市が実施するように伝えている状況である。このように「Mitaka みんなの防災」が自治体行政と一定の距離をおき、「非常時」（発災時および発災後）だけではなく、より「平時」（発災前）における各種防災活動に主眼をおき、上述したような差別化を図っていることが分かる。

また、三鷹市では、自主防災組織以外にも、本来は別の目的で日々活動をしているが、いざというときは防災活動にもアンテナを張っている組織は多い状況である。自然災害は普段の生活の中で生じることもあり、「日常

に『防災』のアンテナを入れること」が重要なポイントになることから、普段は防災以外の様々な活動を行っている中で、例えば「年に一度は『防災』のことを考えてみませんか」というアプローチで、防災のハードルを下げて普及啓発活動（「防災意識の啓発（種まき）」）を行っている。具体的に、幼児連れの主婦コミュニティ（集まり）など既存の地域コミュニティ活動に「Mitaka みんなの防災」側が出前講座などを実施して、防災や減災の重要性を伝えている。つまり、「Mitaka みんなの防災」が主催として防災講座等の普及活動を行うのではなく、あくまで市民の集まりのコミュニティ活動に出前講座等を実施して、その活動の一部に（一回だけでも）「防災」のことを考えてもらう機会を設けるようなアプローチを行っている。もちろん、新たに防災コミュニティなどを形成していくことも考えられる。しかし、「防災」というテーマは日常的かもしれないが、なかなか未だ関係性が構築できていないような「はじめまして」という一からの人間関係を構築していくようなコミュニティ活動の場面ではうまくいかない場合も多いこともある。したがって、既存のコミュニティをうまく活用し、その活動の一環に「防災」意識に関する普及活動を行っていることから、ゼロベースで「防災コミュニティ」を新たに形成していくのではなく、いかに既存コミュニティを活用していくかが重要な鍵となる。

このような「Mitaka みんなの防災」の活動やアプローチは、中間支援組織の役割と機能をめぐる新たな可能性と政策的示唆を示している。つまり、一見すると防災コミュニティをはじめとするコミュニティを新たにいかに形成していくかに主眼がおかれるが、既にあるコミュニティや地域の集まりも有効活用することで、本来の主目的である「防災」意識の普及範囲をより拡大できることに実質的に繋がっていることになる。まさに、既存のコミュニティ内部に「コミュニティ機能」を新たに形成している位置づけとなる。この点に関しては、「発災することを前提にした心構えとコミュニティ全体の防災意識の底上げ、そして本来の生態系を活かして防災・減災に取り組むこと」（大木 2021: 37）の重要性が指摘されている点からも、防災コミュニティではないコミュニティ内部に防災意識を根付かせることで、実質的に新たな防災コミュニティの機能を形成し、全体としてボトムアップに繋がっていることが分かるのではないだろうか。また、地震時に比較的うまく機能したコミュニティや町内会の共通する特徴として、①「町内会や班といった『小さい単位』を重視し、それとコミュニティレベルとの連携をはかっていた点」、②「地震以前からの（必ずしも防災の目的としない）日常的な地域活動が盛んで、結びつきが強いという点」、③「防災のための組織づくりにおいても、たんに共通のフォーマットに合わせるのではなく、それぞれの地域に応じた工夫を凝らしていた」点、そして④「地域をよく知るリーダーが自信をもってリーダーシップを発揮していた」点が挙げられている（松井 2012: 91）。このことに鑑みると、上述した「Mitaka みんなの防災」へのインタビュー調査内容からも分かるように、①に関しては既存のコミュニティや地域・市民の集まりに主なアプローチの対象が向けられており、②必ずしも防災コミュニティだけではなく、防災以外の別目的で活動をしているコミュニティとの連携を試みており、③アプローチ対象にしているコミュニティの本来の目的を尊重し、当該活動の一部に関与してコミュニティの実情に応じた対応をしており、④現時点では課題となっているが、リーダー格になる人材育成等にもしっかりとアンテナを張って取り組んでいる点に当該組織との共通点も見出すことができる。さらに、自然災害が生じた際の「非常時」は、市民の意識も高い傾向にあるため、「知識」を伝える有効性はあるが、災害が生じていない「平時」はいかに普段からの「意識」を高めていくかが重要なアプローチになることから、このような「Mitaka みんなの防災」の取り組み事例を、他の地域へモデルケースとして波及させていくことも社会的要請であると考ええる。

5 中間支援組織の地域コミュニティへのアプローチとその本質的課題

「Mitaka みんなの防災」活動事例やそのアプローチの現状を踏まえ、上述したような「防災意識の啓発（種まき）」は継続的に行っているが、組織としては次のステップとして「リーダー」になる人の育成が課題となって

いる。「Mitaka みんなの防災」が三鷹市の全小学校の校長に「防災教育」を行っているかのヒアリング調査を実施したが、その結果は各小学校でばらつきがあったとされている。教員も一定期間で異動があり、「地域防災」を教えることができる人が極めて少ないのが現状であり、この点は同時に当該中間支援組織として地域防災等の「自助」・「共助」・「公助」のそれぞれの懸け橋となるリーダー育成という課題でもある。そこで、「Mitaka みんなの防災」としては、義務教育期間である小学校 1 年生～中学校 3 年生までの防災教育のカリキュラムを現在作成している状況でもある。

この点、先ほど少し触れた「土佐清水市では、『国語』や『算数』などの教科とならんで、『防災』というノートをどの子どもたちも持っており、防災が当たり前となる教育環境が醸成」（大木 2021: 32）されるような取り組みが行われている。また、「災害を“自分のこと化”できていないこと」に対して、いかに“自分のこと化”させる方法」として、生徒全員が例えば実際に危険な状況となる地震発生時刻を設定し、自分が具体的にどのような行動をとるのかのシナリオを書いて、「自分が主人公の物語を書くようなもの」（「防災小説」）を作成する取り組みが防災教育の一環として行われている（大木 2021: 33）。今後このような「防災小説」の取り組みは重要性がより一層増してくると考える。なぜなら、義務教育段階から当事者意識をもって実際普段住んで生活を送っている地域等で災害に遭った場合に一人ひとりが具体的なストーリーをイメージする機会になるからである。これらは、一種の「ナラティブ・アプローチ」⁸⁾に繋がっていると言える。このような「防災小説」がもたらす効果は何かが問われるが、この点、「防災教育はその効果を直接的に測定することが困難である」とされ、「演習問題も試験による理解度のチェックも受けられないまま、忘れた頃に突然本番がやってきて効果を問われる教育である」点にその背景があると言われている（大木 2021: 35）。

また、三鷹市には町会・自治会がない一部地域もあり、「Mitaka みんなの防災」として現在アンテナを張っている防災リーダーは、学校関連の関係者にターゲットを当てている状況である。その理由としては、世代が若く、一定の出入りを含む新陳代謝があるからであるとされている。町会・自治会も単独で活動を行うには限界があり、現状としても難しい傾向にあるが、この町会・自治会が他のコミュニティとの何らかのネットワークや繋がりを形成していくことで当該活動の幅を含む可能性がより高まるのではないだろうか。もともと「日本ではこれまで、地縁型コミュニティとしての自治会・町内会と、テーマ型コミュニティとしての NPO 法人やボランティア団体とは、協働関係を構築するのが困難といわれてきた」とされている。このような双方のコミュニティの関係性が指摘されてきた背景には、次の 3 点が指摘されている。具体的には、①「自治会・町内会の活動が通常は特定エリアに限定される一方で、NPO 法人やボランティア団体は必要に応じて活動範囲を拡張させるため、双方の間に活動エリアをめぐる対立が生じうる点」、②「自治会・町内会は行政補完的・協力的な姿勢を取る場合が多い一方で、NPO 法人やボランティア団体は自らのミッションに即して行政対立的な姿勢をみせる場合もありうる点」、そして③「調和を重んじる自治会・町内会の側が地域社会の問題として扱うのを避けてきた内容について、NPO 法人やボランティア団体があえて顕在化させようとする場合もないわけではない点」が指摘されている（入江・京 2021: 349）。

さらに、地区防災計画などを作成する際は、どうしても「ハード面」が中心になっていた傾向がある。しかし、しっかりと「ソフト面」も強化していく必要がある。確かに、「自助」・「共助」・「公助」における「公助」に関しては、三鷹市をはじめ自治体や国の行政機関の役割であることに違いはないが、すべてに共通する「助」も行政機関が担うことになる。しかし、行政機関ができることにも限界がある。具体的には、行政活動や行政サービスにはロスが多く、市民やコミュニティ内部の奥深くになかなか入り込むことができない状況がある。行政が行うと平等性の問題が生じることもあり、NPO 法人が行うことで活動の広がりが出て、様々な生活パターンにも浅く広く「知識」を普及することができる。ただし、「知識」の普及だけではなく、いかにしっかりと「意識」

をもってもらるか、そしていかに「行動」に移すことができるかがより重要になると「Mitaka みんなの防災」も指摘している。

このような「Mitaka みんなの防災」をはじめとする中間支援組織の地域コミュニティへのアプローチとその本質的課題がある。

6 今後の中間支援組織の展望と可能性

最後に、「Mitaka みんなの防災」の事例や活動に対するアプローチ等を踏まえ、中間支援組織の今後の展望やその可能性について検討をする。

本稿でも取り上げたような地震や気候変動に伴う自然災害など「現代の危機的状況の前に、個人はあまりにも無力である」が、「それでも、我々社会は、まずは個人の意志から問題解決を志向していかなければならない」と言われている（大矢根・浦野・田中・吉井 2007: 247）。中間支援組織である「Mitaka みんなの防災」を含む防災コミュニティは、一種のリスクへの受容やその対処を図っていくコミュニティ組織である「リスクコミュニティ」でもあり、当該コミュニティ内部において「リスク共生」を図っていくことが求められることになるだろう。なお、この「リスク共生とは、存在する多様なリスクからその社会や組織において重要と考える価値観に沿って受容するリスクを選択して社会・組織の運営や生活を行うことである」（横浜国立大学先端科学高等研究院・リスク共生社会創造センター 2018: 25）と言われている。コミュニティ政策に関する市町村アンケート調査において、『『コミュニティの中心』として特に重要な場所は何か』という質問事項に対して、第1位に「学校」が当該調査結果として報告されている⁹⁾。その上で、笠岡諸島子ども総合振興計画のように「こどもが大人の本気を引き出す」ような取り組み（山崎亮 2012: 143-152）に繋がると、より一層持続可能な効果が期待でき、「Mitaka みんなの防災」のような中間支援組織による介在がより実効性を担保することにもなると考える。

例えば、本インタビュー調査からも、三鷹第五小学校をはじめとする「おやじの会」¹⁰⁾の活動など、一度30代や40代の段階で地域でのネットワークづくり（コミュニティ活動への参画）を行っておくことで、その代が定年等を向かえた際に、再度地域のネットワークやコミュニティに入りやすくなる効果があると指摘されている。地域の「ドン」（リーダー格）の方がいなくなると、それまでのネットワークや活動等もなくなり分らなくなるケースもあるが、三鷹市の「おやじの会」や「ダディ・ベアーの会（DBA）」などは子どもが卒業したら、派生的に父親も卒業をすることから新陳代謝が進むことになる。しかし、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）による影響で「おやじの会」の活動もできなくなり、防災キャンプにおける炊き出しなどの各種技術が受け継がれなくなっている現状があり、現在立て直しを行っている状況でもある。もちろん、コミュニティを新しく形成していくことも重要であるが、今ある既存のコミュニティや地域の集まりをうまく活用し、人と人を繋ぐこともより重要なアプローチとなると考える。

この点、「複数の人間に開かれた資本を管理するためには、モチベーションとノウハウの両面から『そこに生きる人々』の自律的な取り組みを広域的に補完する必要がある」と言われ、「基礎的な行政単位で処理できる事柄はその行政単位に任せ、そうでない事柄に限って、より広域的な行政単位が処理することとすべき考え方」である「補完性原理」に鑑みると、「個人で処理できる事柄は個人に任せ、そうでない事柄に限って政府が処理すべきという、官民の役割分担原則として解釈することもできる」と言われている（倉阪秀史 2010: 81）。ただし、ここで留意しなければならない点として、「役割分担の明確化」をさせるのではなく、あくまでも「補完」に主眼が置かれる必要があるということである。なぜなら、自然災害がいつ、どこで、そのような規模で生じるかに対して不確実性があり、「複合連鎖危機」のリスクもある中で、当初予定していた「役割分担」そのものが機能し得なくなる可能性があるからである。そこで、「自律的管理を旨としつつ、そのモチベーションとノウハウ

の限界を広域的な視点で補完する」考え方でもある「補完性原理」や「共同体（コミュニティ）を基礎としながら複層的にガバナンスを積み重ねていく」ことの必要性も指摘されている（倉阪 2010: 82）。

また、この「補完性原理」をめぐるのは、その他に「多様な主体による公共的な問題解決への寄与や利害調整にあたり、その多様な主体間の調整や調停を促す『参照原理』であり、個人の尊厳を基準として、より規模においても影響力においても小さい、個人に近いレベルにおいて問題の解決が可能となるように支援することを求めるもの」（宮崎文彦 2010: 201）であると示している。この点、例えば「行政と NPO との協働において、その協働を推進するための『協働コーディネーター』などが提唱され、支援・媒介的な役割の重要性は指摘されてきた」ものの、このような『支援』という考え方は、行政と NPO の協働における両者の立場が必ずしも対等でない現状においては、NPO に対するパターナリズムを生み出す危険性もある」ことが懸念されている（宮崎 2010: 202-203）。このような意味において、「コミュニティにおける公共性は、これまでの国家による一元的な管理のもとにあるのではなく、住民の自治を基本としつつ、行政による支援、NPO などによる活動を通して、多様・多元的なレベルにおいて実現されるべきもの」（宮崎 2010: 204）と指摘されている。その上で、各地域におけるコミュニティの実態をより正確に把握するためにも、「コミュニティカルテ」のような取り組みも並行して積極的に実施していく必要があると考える。なお、「コミュニティカルテとは、当該地域コミュニティの現状や課題をコンパクトに整理した地域診断の記録に相当し、日本では 1970 年代に高知市や神戸市で作成された歴史がある」とされ、三鷹市や川崎市でもコミュニティカルテづくりが広まっていき、「多くの場合において、小学校区と重なる連合自治会の範囲で、コミュニティカルテが作成されることになる」と言われている（入江・京 2021: 350）。

このような点を踏まえ、「コミュニティは『共有』や『共通』を前提とするがゆえに、内と外との区別がはっきりとしてしまう概念である」一方で、「いくつものコミュニティをつなぐ存在としての個人や組織を介して、さらに大きなネットワーク型コミュニティを想定することができる」とも言われている（祐成保志・武田俊輔 2023: 73）。まさに、この「コミュニティをつなぐ存在」が「Mitaka みんなの防災」であり、その媒介要素として「防災」を介して、現状は防災コミュニティのネットワーク形成ではないものの、防災意識等をもった既存のコミュニティのネットワークが形成されることで、コミュニティ防災を実現しうる可能性が示唆される。また、「Mitaka みんなの防災」の現在の課題でも挙げられていたようにリーダーの人材育成に際して、やはり「人づくりには大変な時間とエネルギーが必要であるが、コミュニティ『力』は人によって規定される部分が大きいだけに、地域は時間と労力を惜しまず人づくりに注力すべき」（藤澤研二 2003: 272）との指摘もあり、地域コミュニティを含む「市民社会の生活領域を、住民や市民が社会的紐帯を回復し、『新しい連携』を生み出し、『社会的なもの』の再生につながるのかどうか、が問われていることになる」（似田貝香門 2012: 24）と提起している。さらに、「Mitaka みんなの防災」をはじめとする中間支援組織がどこまで関与していくことができるかも問われていると言っても過言ではないだろう。

7 おわりに

7.1 結論

これまでの検討内容から、本稿では「Mitaka みんなの防災」へのインタビュー調査内容や関連する先行研究等を踏まえて、地域コミュニティの防災意識をはじめとする防災力向上をめぐる中間支援組織の役割と機能に関して、必ずしも関連する新たなコミュニティを形成することに主眼を置くのではなく、別の目的で立ち上がっている既存のコミュニティの内部に NPO を含む中間支援組織が防災意識の啓発等を行うことで「防災コミュニティ」機能を新たに形成することに繋がるなどの地域コミュニティへの新たなアプローチ手法とその本質的課

題について、「防災コミュニティ」と「コミュニティ防災」の観点からも検討を行い、両者の目的と手段の関係性とその相互補完性の重要性を見出し、とりわけ「自助」と「共助」の連携等において媒介役となり得る新たな可能性とその政策的示唆を示した。

7.2 今後の残された研究課題

本稿における今後の残された研究課題としては、「大災害は必然的に起こりうるということを前提にした地域づくりに取り組む必要がある」（岡田 2022: 76）との指摘からも、まずは平時段階から個人を含む地域コミュニティ内の防災意識を高め、いかに一人ひとりの行動変容に繋げていくかが重要になると考える。この点、「Mitaka みんなの防災」における防災意識の向上をめぐる諸活動をより普及させ、一人でも多くの地域住民に当事者意識をもった意識変容や行動変容に繋げていくために、具体的にどのようなアプローチを展開していくことが求められるのか、そしてこのような防災意識を「平時」からより普及させていくための防災教育への更なる実装と当該基盤づくりを整え、当該内容の充実に向けてさらに追及していく必要があると考える。

また、「人間は自然と多くの接点をもつが、接点の中でも災害は自然と人間が極限状態で激しくぶつかりあう出来事である」（井田 2018: 18）とも言われている中で、いかに人類社会を構成する人間一人ひとりが自然災害をより具体的にイメージできるかが引き続き問われていくことになるだろう。

謝辞

本研究において、「Mitaka みんなの防災」常務理事の大倉誠様には、大変お忙しい中に快くヒアリング及びインタビュー調査を引き受けて頂き、大変丁寧なご回答とその後のご対応を頂き誠にありがとうございました。この場をお借りして厚く御礼を申し上げます。

また、本年度も継続して三鷹まちづくり総合研究所の研究員として、『三鷹まちづくり研究』に研究成果を掲載して頂く機会とその調査研究の場を提供いただいた三鷹ネットワーク大学の関係者の皆様へ改めて深く感謝を申し上げます。このような研究環境下で、とりわけ中山（2024）の「不確実性を伴うリスクを想定した自治体BCP策定のあり方に関する研究」では、市長報告後に三鷹市のBCPの改訂に繋がるなど、引き続き三鷹市へ少しでも貢献ができるよう尽力して参りたいと存じます。

【注】

- 1) この点、国産防災機関（UNDRR）において、「災害」に相当する概念として、「Hazard（ハザード）」と「Disaster（ディザスター）」があり、前者は「死亡、負傷、その他健康への影響、資産損害、社会経済的混乱または環境劣化をもたらし得る事柄、現象あるいは人間活動」、後者は「被災し得る人や資産、脆弱性に対応能力の条件に応じて、人的、物的、経済的もしくは環境的な面のどれか一つまたはそれ以上に対する損失と影響を蒙る、あらゆる規模の地域共同体または社会の機能の深刻な混乱」とであると定義されている。（臼田 2023: 8）
- 2) この点、同趣旨の問題構造として、「不確実性のスパイラル」が生じている旨の指摘がされている。（中山 2024）
- 3) この点、災害は純粋な意味での自然災害ではなく、必ず社会的問題と絡んでくる旨の指摘がされている。（岡田 2022: 76）
- 4) この「公助」の限界に関して、それが生じる背景や理由として「①行政組織自体も被災し機能不全に陥る、②想定外の災害では事前に策定したマニュアルが機能しない、③多様な住民の救助・救援ニーズに応えるための予算と人員が不足している、④復旧・復興における国・県・市町村の役割分担が不明確で地方自治体の権限が制限されている、⑤刻々と変化する状況の変化に対応した臨機応変の対応が前例踏襲を基本として行動してきた行政には難しい」という点が指摘されている。（門間敏幸 2017: 11-12）

- 5) なお、このリスクのトレードオフ（「両立できない関係性」）に関しては、別の観点から①リスクとコストのトレードオフ、②リスクとリスクのトレードオフ、そして③リスクと利便性のトレードオフの3つに区分をしている。（臼田 2023: 22）
- 6) この点、「不確実性」を2つの科学的な不確実性と6つの社会的な不確実性に区分し管理する必要性を指摘した先行研究がある。（中山 2022c）
- 7) 2024年2月末現在で特定非営利活動法人の認証法人数は49,509で認定法人数は1,298である。（内閣府 NPO 2025）
- 8) この点、ナラティブ・アプローチの効果等に関しては、次の先行研究が参考になる。（中山 2022a）
- 9) この点、コミュニティの中心として「学校」が第1位になった背景として、「明治以降『学校』および『学区』というものが地域コミュニティの中心かつ主要単位であったことを考えればある意味で予想の範囲内でもあったが、あらためてその重要性が浮かび上がった」と指摘している。なお、本調査結果の第2位は「福祉・医療関連施設」、第3位は「自然」、第4位は「商店街」、そして第5位は「神社、・お寺」となっている。（広井 2010: 24）
- 10) この「おやじの会」に関しては、三鷹市の取り組み事例等を踏まえ、『おやじの会』の防災ネットワークと平時リスクコミュニケーション」という観点で検討がされている。（中山 2022b: 112-113）

〔文献〕

- 浅野一弘、2025、『危機管理の行政学』同文館出版
- 石渡幹夫、2016、『日本の防災、世界の災害——日本の経験と知恵を世界の防災に生かす——』鹿児島出版社
- 井田喜明、2018、『シミュレーションで探る災害と人間』近代科学社
- 入江容子・京俊介編、2021、『地方自治入門』ミネルヴァ書房
- 臼田裕一郎監修、2023『知って備える防災の科学技術』清水書院
- 浦野正樹・大矢根淳・古川忠寛編、2007、『復興コミュニティ論入門』弘文堂
- 大木聖子、2021、「南海トラフ巨大地震とその災害リスクの軽減」『生態系減災 Eco-DRR——自然を賢く生かした防災・減災——』慶應義塾大学出版会
- 大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編、2007、『災害社会学入門』弘文堂
- 岡田和弘、2022、『地域づくりの経済学入門——地域内再投資力論——』自治体研究社
- 木下富雄、2011、「リスク学から見た福島原発事故」『日本原子力学会誌』Vol.53、No.7
- 倉阪秀史、2010、「生態系サービスの持続可能性とコミュニティによる管理」広井良典・小林正弥編『コミュニティ』勁草書房
- 標宣男、2021、『安全性とリスク』聖学院大学出版社
- 祐成保志・武田俊輔編、2023、『コミュニティの社会学』有斐閣
- 瀬戸内明久、2024、『災害の環境史——科学技術社会とコロナ禍——』ナカニシヤ出版
- 竹中平蔵・船橋洋一編、2011、『日本大震災の教訓——複合危機とリスク管理——』東洋経済新報社
- 内閣府、2011、「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」、内閣府ホームページ（2025年7月18日取得、<https://www5.cao.go.jp/npc/shienjigyou-kaiji/gaidorain.pdf>）
- 内閣府 NPO、2025、「認証・認定数の遷移」、内閣府 NPO ホームページ、（2025年4月16日取得、<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>）
- 中山敬太、2022a、「先端科学技術の不確実性政策における「法」と「倫理」の隣接点——不確実性マネジメントにおける「ナッジ」によるナラティブ・アプローチの観点から——」『場の科学』Vol.2、No.2
- 、2024、「不確実性を伴うリスクを想定した自治体 BCP 策定のあり方に関する研究——三鷹市のリスク管理行政におけるリスクコミュニケーションとまちづくりの観点から——」『三鷹まちづくり研究』第4号 No.4

- 、2022b、「三鷹市における新たなリスクコミュニケーションを促進するまちづくり体制の構築に関する研究——リスクコミュニティ形成と「ナッジ」の役割を事例に——」『三鷹まちづくり研究』第2号 No.2
- 、2022c、「リスク意思決定に対する不確実性情報の管理に関する有効性の検討——科学的不確実性と社会的不確実性の細分化の観点から——」『場の科学』Vol.1、No.3
- 似田貝香門、2012、「防災の思想——まちづくりと都市計画の＜転換＞にむけて——」吉原直樹編『防災の社会学—防災コミュニティの社会設計に向けて—（第2版）』東信堂
- 広井良典、2010、「コミュニティとは何か」広井良典・小林正弥編『コミュニティ』勁草書房
- 藤澤研二、2003、『コミュニティパワーの時代』水曜社
- 前田憲幸、2025、『能登半島記（未完）——被災記者が記録した300日の肉声と景色——』時事通信出版局
- 松井克浩、2012、「防災コミュニティと町内会——中越地震・中越沖地震の経験から——」吉原直樹編『防災の社会学——防災コミュニティの社会設計に向けて——（第2版）』東信堂
- 宮崎文彦、2010、「行政・コミュニティ・公共性——支援・媒介的行政による協働と自治の実現——」
- 門間敏幸、2017、『自助・共助・公助連携による大災害からの復興』農林統計協会
- 山崎亮、2012、『コミュニティデザイン——人がつながるしくみをつくる——』学芸出版会
- 横浜国立大学先端科学高等研究院・リスク共生社会創造センター編、2018、『リスク共生学—先端科学技術でつくる暮らしと新たな社会—』丸善出版
- Mitaka みんなの防災、2025a、「団体概要」、Mitaka みんなの防災ホームページ、（2025年4月10日取得、<https://www.mitaka-minnano-bousai.jp/about/outline.html>）
- 、2025b、「ごあいさつ」、Mitaka みんなの防災ホームページ、（2025年4月10日取得、<https://www.mitaka-minnano-bousai.jp/about/greeting.html>）
- 、2025c、「私たちが目指すもの」、Mitaka みんなの防災ホームページ、（2025年4月10日取得、<https://www.mitaka-minnano-bousai.jp/about/mission.html>）

プロフィール

中山 敬太（なかやま けいた）

早稲田大学社会科学総合学術院 講師（常勤）。博士（社会科学）。

大学や大学院にて「行政法」、「環境法」、そして「製品安全」関連などの他多数の授業を担当。

専門分野は行政法学（法政策学）、環境法学、科学技術政策（ELSIを含む）、環境政策、リスク政策、リスクコミュニケーションなど。
