

地域防災活動における中間支援機能の役割とその導入効果に関する研究

崔 青林¹・李 泰榮¹・島崎 敢¹・田口 仁¹・臼田 裕一郎¹・坪川 博彰¹

Role and Introduction Effect of Intermediate Support Function in Regional Disaster Prevention Activity

Qinglin CUI¹, Taiyoung YI¹, Kan SHIMAZAKI¹, Hitoshi TAGUCHI¹,
Yuichiro USUDA¹ and Hiroaki TSUBOKAWA¹

Abstract

Promoting continuous risk communication among government, academia and residents in local community is important for improving regional disaster preventing abilities. However, it is difficult for local community to implement and supports from government and academia are limited. This study conducts a survey on the role and introduction effect of Intermediate Support Function (ISF) that shares the burden of government and academia, based on local community activity cases in the 2014 BOSAI Contest. The results are as follows: 1) ISF has positive effect on achieving participating group's goal. The roles can be classified into three categories ("A raising awareness of disaster prevention", "K providing knowledge and knowhow" and "P practicing disaster prevention activity") and ten items; 2) ISF complement the government and academia's direct support by not only replacing the role of regional disaster prevention activities but also responding flexibly to different needs and regional issues of local communities; 3) The personnel who have ISF already exist widely throughout Japan. It is expected to strengthen national disaster prevention capabilities by improving external environment like financial resources and systems for continuing activities to compensate human resources shortage. Finally, Dissemination of ISF, evaluation of its activity and development of human resource are important for introducing ISF in the future.

キーワード：地域防災，防災活動支援，支援効果，リスクコミュニケーション，リスクガバナンス

Key words : regional disaster prevention, disaster prevention activity support, support effect, risk communication, risk governance

¹ 国立研究開発法人 防災科学技術研究所
National Research Institute for Earth Science and Disaster
Resilience

1. はじめに

阪神・淡路大震災以降、地域防災力の向上には、地域が主体となって行政や専門家などと連携し、自助・共助・公助のネットワークを実効的に構築することの重要性¹⁾が認識されるようになってきた。東日本大震災では、地域住民自身による自助、地域における共助が重要な役割を果たしたことが再確認され、地域主体のボトムアップ型アプローチの法的根拠となる地区防災計画制度²⁾が作られた。今後、首都直下地震や南海トラフ地震、集中豪雨等の大規模広域災害に備えるためには、行政だけでなく、地域住民や自主防災会、地域企業、NPOなど、地域に係る様々な主体が連携・協働して災害対応を行うことが重要となる。それは「災害リスクガバナンスの再編」³⁾と呼ばれ、「防災上の重要な視座の転換」と指摘されている⁴⁾。地域住民は行政や防災専門家と協働し、新たな研究成果を生み出すための先進事例を展開している。また、社会全体の地域防災力⁵⁾の底上げを狙うために、先進事例において、すでに確立した手法や制度等を活かした地域防災活動を地域主体で展開することが求められる。そのためには、行政や防災専門家の支援に偏ることなく、地域防災活動の展開を推進するための仕組みの構築が急務である。

様々な地域社会の課題を抱える地域経営においても、国民生活審議会(1964年)を機に、コミュニティの概念を提示し、住民が自らの意思で主体的に取り組む「住民主導による地域経営」に方針転換⁶⁾を図ってきた。それ以降、国や地方自治体などの行政の施策もコミュニティ形成やその活動支援に動いてきている。そして、1998年のNPO法成立後、市民活動を担うNPO法人が全国では50,822余(内閣府 平成28年2月29日現在)に増えてきた。社会的資源である人材・資金・情報等は依然として行政や企業に偏っているが、地方自治体レベルでは多様な分野において、NPOなどの市民団体への委託や補助事業も行われるようになってきている。また、「市民、NPO、企業、行政等の間に立って様々な活動を支援する組織であり、市民等の主体で設置された市民団体等へのコンサルテーション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」⁶⁾という中間支援組織(Intermediate Support Organization. ISO)は、「住民主導による地域経営」の様々な分野で中間支援の役割を果たしている。

中間支援組織は「住民主導による地域経営」を支援する役割を果たしているが、その実態把握や検証、そして、体系化も進まない課題⁷⁾を抱えている。特に、「より良い地域コミュニティ形成に向けて活動していくには、住民だけを構成員とする組織では力不足となる」という課題が多様な分野において挙げられるようになった⁸⁾。つまり、地域においては複雑な利害関係や人間関係が存在する機会が多いことから、地域のために多様な利害・目的を有する関係者を一つの目的に向かわせることが困難なため、そのためのコーディネーター(組織・個人)の存在は必要とされている。中間支援組織はその役割を果たしているが、活動分野や目的、組織運営体制、手掛ける事業や財源などが多種多様であることから、実態把握・検証が進めにくいという課題を抱えている。

そこで本研究では、中間支援の担い手(団体や組織、個人等)によって導入される中間支援機能(Intermediate Support Function. ISF)に着目し、地域防災活動の展開を推進する仕組みとしての実態とその可能性を明らかにすることを目的とした。そのために、中間支援機能の対象課題を「地域コミュニティが主体的に取り組む地域防災活動」に限定し、中間支援機能の役割とその導入効果について実態調査を実施した。なお、本研究では、地域コミュニティとは、「地理的空間的広がりを持ち、集団を構成するメンバーによって自然発生的に生まれる生活共同体」⁹⁾として定義した。

2. 研究の枠組み

2.1 地域防災の実状

1995年12月の災害対策基本法の改訂をきっかけに、災害被害を軽減する国民運動¹⁰⁾の推進がさらに進んだが、そのハードルは依然として高い。国民運動の推進によって、全国各地で自治会や町内会等を母体とする自主防災組織の機能が強化され、各種防災訓練や、避難所への参集訓練等の地

域防災活動が行われるようになった。中には、行政や専門家と協働して先進的な地域防災活動に取り組んだ事例^{例えは11-13)}もある。総務省主催の検討会では、「防災まちづくり大賞」の受賞事例や、総務省の「地域力創造データバンク」などの先進事例を分析し、地域防災活動に必要な地域コミュニティの「基盤」^{注1)}と「機能」^{注2)}を強化する必要性が指摘されている¹⁴⁾。地域主体で地域防災活動を展開することは地域コミュニティにとって、依然としてハードルが高いと言わざるを得ない。

行政や防災専門家に偏った地域防災活動の実践支援では、地域防災活動の横展開を図ることには限界があると言える。先進事例では新たな研究成果を得るために、防災専門家や行政担当者は率先して活動展開もしくは活動展開のための直接的な支援を行うことが多い。その場合は結果的に地域コミュニティの防災活動を推進しつつ、地元の防災リーダーや参加者を育成できるというメリットがある一方、防災専門家や行政担当者の負担も大きい。また、全国の30万団体を超える自治会等の数¹⁵⁾を考えれば、今後地域コミュニティからのニーズはさらに拡大すると思われる。しかし、防災専門家や行政担当者の人的リソースの不足はすでに深刻な課題となっている。社会全体の少子高齢化が今後もさらに進むと予想されるため、行政や防災専門家の人的リソースの不足が劇的に改善されることは考えにくい。

一方で地域経営において、「住民主導による地域経営」を実現していくためには、多様で多元的な組織が、「新しい公共」^{注3)}を支える「新しい公共の担い手」^{注4)}としての活躍が期待されている。地域コミュニティを取り巻く環境は、人口減少や、少子高齢化に伴う急激な社会変化等の影響を受けた結果、「住民主導による地域経営」においても、組織や活動形態が絶えず変容することで、様々な課題と向き合ってきている実績がある。

2.2 本研究における概念整理

本研究では、地域防災活動を「人々の居住地域に現れる困り事の解決」のための「コミュニティ活動」^{注5)}と捉える。そして地域防災活動の主体は

地域コミュニティである。具体的には、地域コミュニティによる、実効性のある災害対応力を担保するために、地域協働を前提とした自然災害リスクガバナンスの再編を目的とする活動である。地域コミュニティは、特定の利害関心を追求するために作られる組織体(例えば、会社、NPO法人、一般社団法人、任意団体など)を含む包括的な地域社会であり、明確な地理範囲(例えば、自治会町内会、学区、市町村、都道府県など)で形成された地縁性を有する。地域コミュニティの形成過程において、該当地域に居住する全住民をその構成員とするものでなくてもよい。地域防災活動を通じた地域コミュニティの形成^{注6)}を許容し、その結果、地域コミュニティにおける構成員の増加(自然災害リスクガバナンスの再編)は地域コミュニティの「基盤」の強化の一端を担うと期待される。また、地域防災活動のプロセスから生まれた「地域住民による災害リスクの認識と、この認識に基づいた問題解決のための行動」は地域コミュニティの「機能」の強化につながるものとする。

地域防災の実状を考えれば、地域コミュニティはすべてを制度に依存せず、自立的かつ協働的に地域防災の課題を対処できることが求められる。また、地域防災の課題を適切に対処するためには、地域コミュニティにおける多様なステークホルダーが、対等な立場で対話による合意形成(リスクコミュニケーション)を経て、課題解決にあたる必要がある。そのために、地域コミュニティの構成員(組織や団体、個人を含む)が、それぞれ自然災害リスクや現実社会の多様性に即した対応を具体的に考え、十分に認知し理解できるようリスクコミュニケーションを実施する必要がある。そのための支援者としては、行政(公共財・サービスの提供)や防災専門家(専門知の提供)、企業(私的財・サービスの供給)が考えられる。

また、地元の市民活動支援センターが支援者と地域コミュニティの仲介・ネットワーク強化を図り、地域主体の地域防災活動を対象とした中間支援機能を担った事例が報告されている¹⁶⁾。同センターは政策立案の段階から、行政と協働して防災事業を展開していることが特徴といえる。この事

例において、行政は、地域防災活動の実践（防災マップづくり）を条件に、地域コミュニティを対象とした防災備蓄倉庫への補助事業を展開した。また、行政は、同センターに対して、地域防災活動の実践（防災マップづくり）への支援業務を依頼した。同センターは、専門知（防災マップづくりの方法など）を導入し、地域コミュニティに分かりやすく伝えるとともに、実践において、地域コミュニティが定期的に開催したワークショップの実施を支援した。また、地域コミュニティからの要望に応じて必要な人材を派遣・紹介した。さらに、事業全体の運営管理や行政との調整機能も担った。

上記の事例でもわかるように、地域防災活動への中間支援の担い手は、単一団体や組織（社会志向型企業や事業型 NPO など）への支援だけでなく、地域コミュニティ単位の合意形成への支援も含まれている。ここで、地域防災活動における中間支援機能（図 1）とは、第 1 に、地域コミュニティやその構成員と支援者の間、第 2 に、地域コミュニティの各構成員の間、における仲介やネットワーク促進と考えられる。ただし、具体的な課題設定によって、支援者や中間支援の担い手であっても、地域コミュニティにおける合意形成の場では、そのコミュニティの構成員となりうる。また、例えば、企業 CSR（企業が持つ私的財・サービスの仲介・ネットワーク促進）のように、上記の中間支援機能を果たせるなら、具体的な主体を特に限定しない。

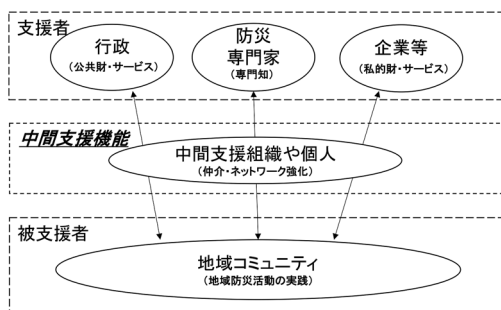


図 1 中間支援機能

2.3 研究アプローチ

そこで、筆者らは内閣府の定義⁶⁾から、その内容をさらに地域コミュニティで展開される地域防災活動に限定した。具体的には、中間支援の担い手を「行政や専門家の負担を軽減し、支援側（行政や専門家、企業など）と地域コミュニティを仲介し、ネットワークを強化することで、地域コミュニティにおける地域防災活動の支援を行う組織（例えば、非公式・非営利の NPO や一般企業 CSR など）や個人」と定義した。また、中間支援の担い手によって導入される具体的な機能を中間支援機能とした。そして、本研究では、実際に中間支援機能を受ける地域コミュニティを対象に、地域防災活動における中間支援機能の役割とその導入効果について、実態調査を実施した。また、実態調査の結果を踏まえて、地域主体の地域防災活動を推進する新たな仕組みとしての中間支援機能の可能性を考察した。

本研究の実態調査は、国立研究開発法人防災科学技術研究所（以降、NIED）が主催した防災コンテスト⁷⁾の参加グループを対象とした。その理由として、第 1 に、防災コンテストの場合は参加グループの取組み内容や活動環境が全参加グループで共通なため、比較・評価しやすいこと、第 2 に、フォーマット化された応募書類と自由記述等を組み合わせた活動記録を用いるため、表に出にくい地域コミュニティによる地域防災活動の実態を読み取れること、第 3 に、参加グループの代表者の連絡先が提出されており、実態の確認や追加調査が行いやすいこと、第 4 に、防災コンテストは自由応募の形式（ただし参加メンバーは 2 名以上）を取っており、先進事例の集中が避けられること、第 5 に、NIED は手法コンテンツと支援ツールの提供のみを行い、研究員が直接に地域コミュニティの防災活動に関与しないため、地域コミュニティの本来の状態に近い活動実態をモニタリングできること、の 5 点が挙げられる。

2.4 防災コンテストについて

NIED は、住民主体の地域防災力向上の取り組みとして、2010年度から防災コンテストを開催し

た。第5回防災コンテストまで全国各地から総計516のグループ(表1)が参加している。防災コンテストを実施するための理論的根拠は、災害リスクガバナンスの定義とその理論要件にある。災害リスクガバナンスは、「多様な主体の社会的な相互作用(災害リスク情報に基づくリスクコミュニケーション)と社会ネットワークの形成による協働を通じて災害リスクを協治すること」³⁾と定義されている。また、これを地域社会に実装するために、第1に、災害リスク情報の多元性と横断的共有、第2に、リスクコミュニケーションに基づく社会的意思決定、第3に、社会関係や私的インセンティブを活用した水平的かつ非制度的な協働の仕組みの構築、という3つの理論要件が提唱されている。

防災コンテスト事務局は、災害リスクガバナンス

表1 過去5か年の防災コンテストの応募グループ数

年度	応募グループ数	
	e 防災マップ	防災ラジオドラマ
2010	82	57
2011	35	34
2012	59	56
2013	53	27
2014	77	36

スの再編を実現させるために、地域防災活動の実践手法として、「防災マップづくり」と「災害対応シナリオづくり」(合わせて、作品づくりとする)を防災コンテストの参加グループに提供している。前者は地域で起こりうる災害と被害を想定し、災害時の地域課題に対する対策(防災資源・社会資源、危険箇所、対応行動、事前協力関係など)を記した地域オリジナルのマップを作るもの¹²⁾であり、後者は災害時に住民個々あるいは地域社会に起こりうる事態に対し、時間の流れから見た出来事と対応内容(利活用資源、協力関係者、行動など)をシナリオ(タイムライン形式)として整理するもの⁴⁾である。これらの実践手法を用いることで、参加グループが自主的に取り組むだけでなく、地域協働による作品づくりの過程を通じて、災害リスクの理解を深める。そして地域固有の課題とその解決方法を地域主体で考える仕組みを活用することで、結果的に効果的な自然災害リスクコミュニケーションにつなげられる。なお、防災コンテストにおける地域防災活動の実践について概念的に整理し、図2に示した。

3. 実態調査の方法

3.1 中間支援機能の扱い方

本研究では、第5回防災コンテストの参加グ

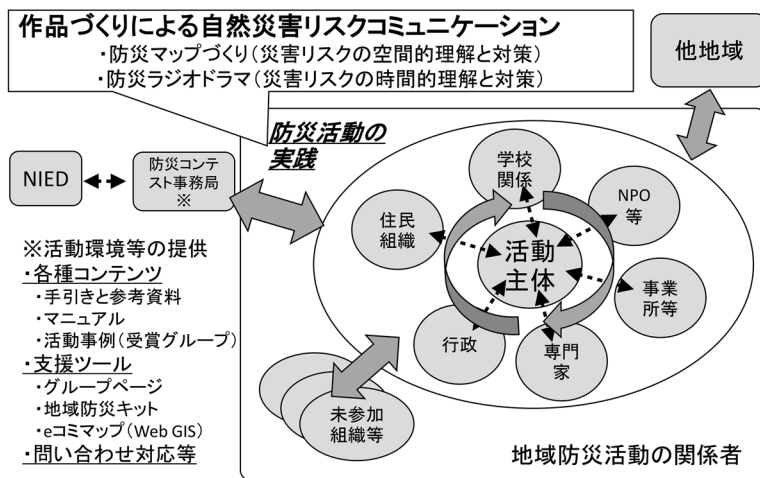


図2 防災コンテストにおける地域防災活動の実践(概念図)

ループを対象とした。防災コンテスト事務局は、参加登録を済ませた参加グループに、地域防災活動のための活動環境（ハザード情報や活動方法などの専門知）を提供している。また、提供された活動環境には、参加グループの活動記録をブログ形式で残すことができるようになっている。これは、地域のさまざまな主体が、多様な関係者を巻き込みながら災害リスクに関するコミュニケーションを行うことを評価するためである（表2）。一方で、活動実態を判読するための応募資料や活動記録は、防災コンテストの参加グループが自ら作成・記入したものである。そのため、参加グループの活動実態の判読精度は、応募資料や活動記録の完成度によって影響されることが課題として残る。

表2 防災コンテストの評価軸

評価軸 No.	内容
1	地域の災害特性や防災対策の現状、地域課題について調査し理解していること
2	地域のさまざまな関係者と協力しながら作品をつくっていること
3	作品を活用し、地域の様々な関係者とコミュニケーションを図っていること
4	地域防災上の新たな課題や改善につながるアイデアが含まれていること
5	地域防災上の現状を見直し、新たな防災の取組みにつながる提案となっていること
6	作品として優れたもので、作品に含まれているメッセージが地域に伝わること

第5回防災コンテストの参加グループが実践する地域防災活動に係る主な関係組織を表3に示した。防災コンテストの参加グループは、作品づくりによる自然災害リスクコミュニケーションを介して、地域コミュニティの災害リスクガバナンスの再編ができるようにすることが主な目的となっている。参加グループは、地域防災活動を実施するために形成される地域コミュニティであり、該当地域コミュニティの地理的範囲を規定する。また、該当地域コミュニティに属する個人・組織や団体が自己決定する責任主体として、作品づくりを通じたリスクコミュニケーションを実践する。

本研究では、第5回防災コンテストに参加したグループの活動記録の資料判読に加えて、事後ヒアリングの確認も実施した。そして、前出の仲介・ネットワーク促進の実態の有無によって中間支援機能を判断した。なお、相違があった場合は、地域コミュニティの当事者の認識を優先した。地域防災活動に係る個人はそれぞれ関係組織に所属していながら、地域防災活動において何かしらの役割を果たしている。その主な役割は「活動主体」、「活動支援」、「一般参加」に分けられる。それから「不参加」がある。また、上記以外では、直接には関わっていないものの、情報提供や連携協定の締結など、外部からの「連携協力」がある。また、参加グループが規定した地域コミュニティの地理的範囲の外からの「活動支援」や「連携協力」も許容する。本研究では、具体的かつ直接的に関わっ

表3 地域コミュニティにおける関係者の分類（防災コンテスト）

分類	定義	主体例
住民組織	地域内の住民で構成される従来型の地縁組織や、「高齢者」、「子育て世帯」で形成されるもの、共通の趣味を持つ人々で形成されるものなど	・町内会 ・自治会 ・自主防災会 ・老人会 ・親子の会 ・スポーツの会
行政	政府、地方自治体、教育委員会などの関係部署およびその外郭団体の関係者	・県や市町村自治体の職員 ・教育委員会の職員 ・社協の職員 ・公民館の職員
学校関係	学校の職員、保護者、学生などから組織されるもの	・小中高校の職員 ・PTA ・部活 ・大学のゼミ
事業者	個人事業者と法人や団体など、地域に市場（消費市場、労働力市場）として関わっているもの	・地元企業 ・商店 ・事業所 ・一般団体
NPO等	まちづくりや防災、福祉など明白な目的を持って非営利での社会貢献活動や慈善活動を行う市民団体	・まちづくり系NPO ・防災系NPO ・福祉系NPO ・市民活動団体 ・ボランティア団体
専門家	特定の職域に精通し、専門的な知識や能力のある人や組織	・大学や研究所の研究者 ・自治体の職員 ・政治家

ている「活動支援」に含まれる前出の仲介・ネットワーク促進を中間支援機能とした。

3.2 実態調査の内容

実態調査は図3の流れで実施した。また、その具体的な調査項目を表4に示した。以降、「中間支援機能ありの参加グループ」をA群、「中間支援機能なしの参加グループ」をB群とする。実態調査の狙いは、「関係性の検証」、「実態の把握」、「導入効果の検証」の3つ(図4)である。

「関係性の検証」では、中間支援機能と防災専門家・行政担当者・地域コミュニティの関係性について検証した。そのために、実態調査では中間支援機能(質問「No.1」)だけでなく、行政担当者(質問「No.2」)と防災専門家(質問「No.3」)が直接的に地域防災活動へ参加しているか否かについて質問した。最後に、参加グループの構成(質問「No.4」)について質問した。

「実態の把握」では、追加ヒアリング調査項目として、実際に受けた中間支援機能の支援内容(質問「No.5」, A群のみ)、今後受けたい中間支援機能

の支援内容(質問「No.6」), 中間支援機能に対する重要性の認識(質問「No.7」), 中間支援機能の課題(質問「No.8」, 自由回答)について質問した。

「導入効果の検証」では、中間支援機能の導入効果をより具体的に把握するために、防災コンテ

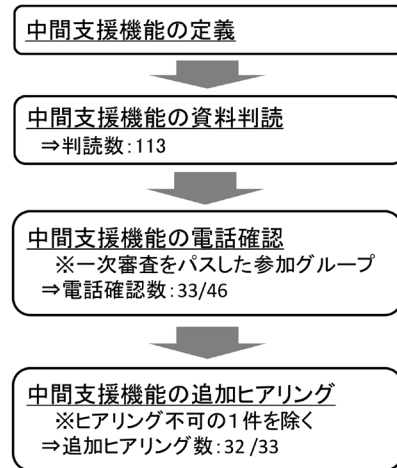


図3 中間支援機能の実態調査のフロー

表4 中間支援機能の調査項目

区分	No.	項目	内容
電話確認	1	中間支援機能	あり <input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/>
	2	行政担当者の活動参加	あり <input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/>
	3	防災専門家の活動参加	あり <input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/>
	4	参加グループの構成	コミュニティ構成員のみ <input type="checkbox"/> 中間支援機能の担い手のみ <input type="checkbox"/> 上記の両方 <input type="checkbox"/>
追加ヒアリング	5	実際に受けた中間支援機能の支援内容 ※当てはまるグループのみ	(A) 意識啓発 (K) 知識やノウハウの提供 (P) 防災活動の実践 (O) その他 ※カテゴリー別自由回答
	6	今後受けたい中間支援機能の支援内容	(A) 意識啓発 (K) 知識やノウハウの提供 (P) 防災活動の実践 (O) その他 ※カテゴリー別自由回答
	7	中間支援機能に対する重要性の認識	中間支援機能が なしでもよい <input type="checkbox"/> あったほうがありがたい <input type="checkbox"/> ないと困る <input type="checkbox"/>
	8	中間支援機能の課題	自由回答
	9	中間支援機能の担い手の年間活動	自由回答 (防災コンテストに限定しない)

ストへの参加に限らず、中間支援機能の担い手の年間活動（質問「No.9」,自由回答）を質問した。また、「作品づくりという明確なゴールが達成できたかどうか」の観点から、中間支援機能の導入効果を検証した。なお、電話によるヒアリングができなかった参加グループについては、防災コンテンツの審査と同様に、応募資料から判読結果を用いた。

3.3 調査の実施

実態調査はまず、参加グループの応募資料から中間支援機能の有無について資料判読を行った。結果、全113グループ中、A群が21グループ、B群が92グループに仕分けられた。次に、防災コンテンツ事務局の一次審査をパスした46グループを

対象に電話確認を行った結果、計33グループから回答が得られた。その中で、資料判読と電話確認の結果が一致しないグループについては、電話確認の結果に合わせて修正した。最終的には、A群が19グループで、B群が94グループとなった。加えて、行政担当者・防災専門家の関わりの有無について確認した。最後に電話確認ができた33グループに対して、追加ヒアリング調査を依頼し、協力してもらえる参加グループ（32グループ）に対して、具体的な実態調査を実施した。

なお、中間支援機能の役割は、実際に受けた中間支援機能の支援内容（質問「No.5」, A群のみ）と今後受けたい中間支援機能の支援内容（質問「No.6」）の回答から、具体的に「(A) 意識啓発」、「(K) 知識やノウハウの提供」、「(P) 防災活動の実践」、「(O) その他」の4分類・11項目（表5）に整理できた。

「(A) 意識啓発」に関する自由回答は、その役割が、「意識」：地域防災活動への参加を呼び掛けるための啓蒙活動・意識啓発に関するもの、の1項目であった。

「(K) 知識やノウハウの提供」に関する自由回答は、その役割が、「知識-ハザード」：地域の自然災害の災害ハザード情報に関連するもの、「知識-防災」：地域防災活動に役立つ手法や活動事例などの防災活動の知識やノウハウに関連するもの、「知識-ツール」：地域防災活動に役立つ活動支援キットやシステムの利活用に関連するもの、

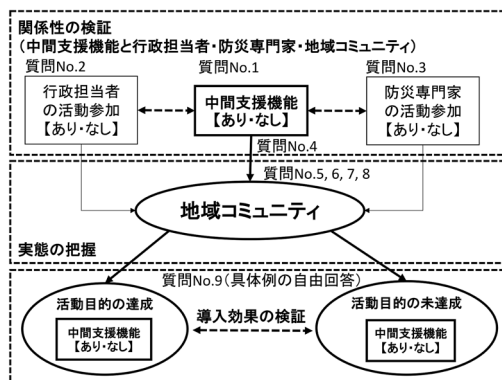


図4 実態調査の狙い

表5 中間支援機能の役割分類項目

中間支援の役割分類	項目	
	簡易表記	内容
(A) 意識啓発	「意識」	防災活動の意識啓発
(K) 知識やノウハウの提供	「知識-ハザード」	災害ハザード情報
	「知識-防災」	防災に関する知識やノウハウ
	「知識-ツール」	地域防災キットやシステムの使い方
	「知識-社会特性」	地域の社会特性
	「知識-作品づくり」	作品づくりに必要なノウハウ
(P) 防災活動の実践	「実践-企画」	防災活動の企画やアイデア
	「実践-資金」	防災活動の資金周旋
	「実践-ネットワーク」	人的ネットワークの形成と調整
	「実践-トータル」	防災活動のトータルサポート
(O) その他	「その他」	上記以外の回答

「知識-社会特性」: 地域防災活動の展開地域の社会特性に関連するもの, 「知識-作品づくり」: 防災とは関係ないが, 防災コンテストにおける作品づくりに必要なノウハウに関連するもの, の5項目であった。

「(P) 防災活動の実践」に関する自由回答は, その役割が, 「実践-企画」: 地域防災活動のための企画やアイデアに関連するもの, 「実践-資金」: 地域防災活動のための資金周旋に関連するもの, 「実践-ネットワーク」: 地域防災活動のための人的ネットワークの形成や調整に関連するもの, 「実践-トータル」: 地域防災活動のためのトータルサポート, の4項目であった。

4. 実態調査の結果

4.1 関係性の評価

(1) 中間支援機能と参加グループの関係

中間支援機能と参加グループの関係「質問 No.4」について, A 群 (N=15), B 群 (N=17) から得られた回答結果を参加グループの構成内訳 (図5) に整理した。A 群の内訳のうち, 8 グループに中間支援機能の担い手が参加グループの構成員として, 防災コンテストに関わった。また, 「コミュニティ構成員のみ」と回答した24グループ中の7グループは, 中間支援機能の担い手が参加グループの構成員ではない形で防災コンテストに関わった。

(2) 中間支援機能と防災専門家の関係

中間支援機能と防災専門家の関係 (表6) について, 回答結果「質問 No.1, No.3」を用いて検証

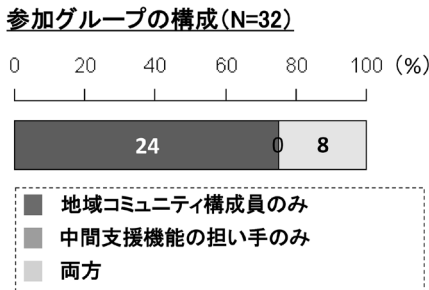


図5 参加グループの構成内訳 (N=32)

した。防災専門家の活動参加があった参加グループの中で, A 群が7グループ, B 群が9グループだった。そして, 防災専門家の活動参加がない参加グループの中で, A 群が3グループ, B 群が14グループだった。防災専門家の活動参加の有無では, 中間支援機能の有無 (A 群と B 群) に有意な偏りがあるかをカイ2乗検定によって検討した。その結果有意な偏りは見られなかった ($\chi^2=2.7, df=1, p=.103$)。

(3) 中間支援機能と行政担当者の関係

中間支援機能と行政担当者の関係 (表7) について, 回答結果「質問 No.1, No.2」を用いて検証した。行政担当者の活動参加があったグループの中で, A 群が13グループ, B 群が3グループだった。そして, 行政担当者の活動参加がないグループの中で, A 群が4グループ, B 群が13グループだった。そこで, 行政担当者の活動参加の有無では, 参加グループの中間支援機能の有無 (A 群と B 群) に有意な偏りがあるかをカイ2乗検定によって検討した。その結果, 有意な偏りが見られた ($\chi^2=32.6, df=1, p<.001$)。

4.2 実態の把握

(1) 実際に受けた中間支援機能

実際に受けた中間支援機能の支援内容「質問 No.5」について, A 群 (N=15) から得られた回答結果を図6に示した。回答率が50%を超える役

表6 中間支援機能と防災専門家の関係 (分割表)

		中間支援機能	
		あり (A 群)	なし (B 群)
防災専門家	あり	7	9
	なし	3	14

カイ2乗検定 ($\chi^2=2.7, df=1, p=.103$)

表7 中間支援機能と行政の関係 (分割表)

		中間支援機能	
		あり (A 群)	なし (B 群)
行政担当者	あり	13	3
	なし	4	13

カイ2乗検定 ($\chi^2=11.0, df=1, p<.001$)

割項目について、高い順で並べると、「知識－作品づくり」の12回答、「知識－防災」と「知識－ツール」の11回答、「知識－ハザード」の8回答、の4項目だった。ほかには、「実践－ネットワーク」の7回答、「実践－企画」と「実践－資金」の2回答、「意識」と「実践－トータル」の1回答があった。また、「知識－社会特性」と「その他」は回答がなかった。

中間支援機能の実績は、全体的に「(K) 知識」(全回答数の76.4%)に集中していることが分かった。一方で、「知識－社会特性」のように、中間支援機能の実績に含まれない項目もあった。また「(P) 実践」に関係する実績については、12回答(全回答数の21.8%)が得られ、そのうちの7回答は「実践－ネットワーク」であった。

(2) 今後受けたい中間支援機能

今後受けたい中間支援機能の支援内容「質問No.6」について、A群(N=15)、B群(N=17)から得られた回答結果を図7に示した。回答数の合計値を見ると、回答率が50%以上の項目は、「実践－ネットワーク」の19回答だった。そのほかの回答を回答率の高い順で並べると「知識－ツール」と「知識－作品づくり」の15回答、「知識－ハザード」の14回答、「知識－防災」と「知識－計画」の

10回答であった。回答率の低い項目として、「実践－資金」と「実践－トータル」の3回答、「知識－社会特性」と「意識」の1回答であった。また、「その他」の回答として「どんな支援を受けたいかわからない」という1回答があった。今後受けたい中間支援機能の支援内容は、A群とB群の回答数の合計値で、「(K) 知識」と「(P) 実践」がそれぞれ、全回答数の60.4%と38.5%を占めた。

「質問No.6」について、A群(N=15)とB群(N=17)の回答結果を比較してみると、A群とB群とでは「(K) 知識」並びに「(P) 実践」の回答割合において異なる特徴が見られた。具体的にはA群の回答(55.0%と42.9%)は割合的にバランスの取れた結果に対して、B群の回答(70.6%と29.4%)は「(K) 知識」に偏った結果と言える。A群はB群と比べて、「(K) 実践」の回答割合が13.5%程度高いことが分かった。さらに、A群とB群とでは、それぞれ、具体的な役割項目の回答傾向も異なる特徴が見られた。A群は、回答率が50%を超える項目も、回答が得られない項目もないことが特徴といえる。一方で、B群は50%を超えた項目(2件)と回答が無かった項目(4件)があり、回答した役割項目が偏っていることが特徴と言える。

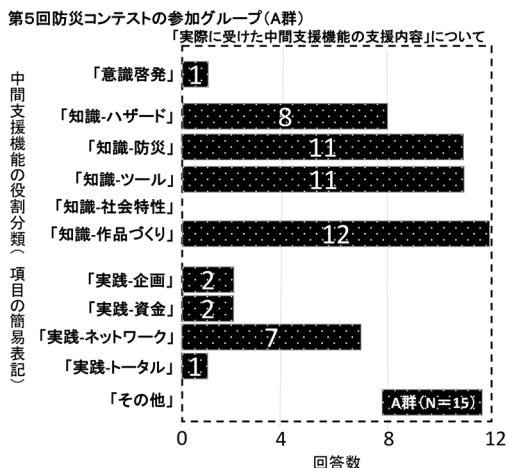


図6 実際に受けた中間支援機能の支援内容 (A群)

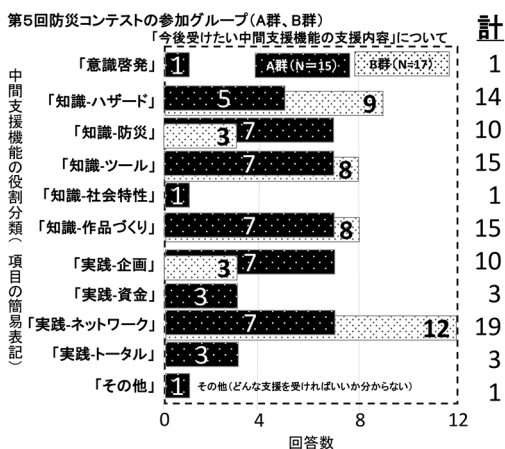


図7 今後受けたい中間支援機能の支援内容 (A群、B群)

(3) 中間支援機能に対する重要性の認識

中間支援機能に対する重要性の認識「質問 No.7」について A 群 (N=15), B 群 (N=17) から得られた回答結果を図 8 に示した。具体的には、中間支援機能について、「なしでもよい」、「あったほうがありがたい」と「ないと困る」の 3 段階で回答してもらった。「あったほうがありがたい」もしくは「ないと困る」を選んで回答が全体の 9 割程度を占めた。A 群と B 群とでは、「質問 No.7」に関する回答に有意な偏りがあるかをカイ 2 乗検定によって検討した。その結果、有意な偏りが見られた ($\chi^2=7.6, df=2, p=.023$)。結果的には、A 群が B 群よりも、中間支援機能の重要性を有意に高く評価していることが分かった。

また、中間支援機能について、「支援なしでもよい」と回答した B 群の 3 グループは、その理由として、自力で地域防災活動を展開することが可能だと自己評価している。このうち、2 グループはこれまでに、防災コンテストには計 3 回 (3 年)、継続参加の実績がある参加グループである。また、1 グループは初参加だが、大学のゼミとしての研究活動も兼ねた地域防災活動を展開した参加グループであった。残りの 1 グループは学校の防災教育の一環として活動を展開しており、基本的に毎年同じ実施内容を繰り返すため、中間支援機能の必要性を特に感じないという理由だった。

(4) 中間支援機能の課題

中間支援機能の課題「質問 No.8」について A

群 (N=15), B 群 (N=17) から得られた自由回答の結果を表 8 に示した。A 群からの回答は「ボランティアで手伝ってもらっている方には繰り返し依頼しにくい」、「活動が 4 か年継続していて、そろそろ新しいネタがほしい」の各 1 件があった。B 組の回答は「中間支援機能の担い手の存在すら知らない」(2 件)のほか、「中間支援機能の担い手のレベルや提案の質等は住民側で判断できない」、「お金がかかるなら、(うちは)依頼できない」という回答があった。

4.3 効果の検証

(1) 中間支援機能の担い手の活動例

(a) 新潟県長岡市 A 町内会 (C05_R14k)

該当地域コミュニティを支援したのが長岡市の NPO 法人である。防災専門ではないものの、町内会とのつながりがあり、町内会からの相談に応じた形でボランティアとして支援した。町内会は第 3 回防災コンテストへの参加経験があり、その時には、町内会がデジタル防災マップづくりに挑戦した。第 5 回防災コンテストでは、そのデジタル防災マップをわかりやすく地域で展開したいと考えた。しかし、「具体的には、どうすればよいか分からない」という課題があった。その相談を受けた NPO 法人が「デジタル防災マップの成果を活かして、防災ラジオドラマ (脚本) づくり」を提案した。そのために必要な「知識-防災」を調査し、集会等での説明を重ねた。また行政の防災担当や地元の大学教員、他の NPO 法人にも活

中間支援機能の重要性 (N=32)

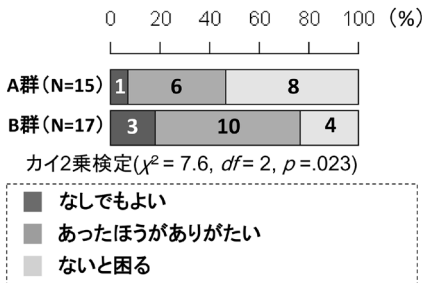


図 8 中間支援機能に対する重要性の認識 (A 群, B 群)

表 8 中間支援機能の課題 (自由回答)

中間支援組織の課題 (自由回答)
<p>< A 群 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ボランティアだし、支援していただいた方も忙しそうなので、細かくお願いすることを遠慮した。 ・活動を続けて 4 年目ですが、ほとんどのことが自力でできるようになった。もし新しいネタを持ってきてくれればありがたい。 <p>< B 群 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・中間支援機能やその担い手の存在すら知らない。(2 回答) ・地域コミュニティ側は、中間支援機能の担い手組織のレベルや提案の質などについて、判断できない。 ・説明を聞いたらすごくいいと思うが、お金がかかるならうちは使えないかも。

動参加等の仲介を行った。最後に行政からの補助と町内会費を活用した形で、防災ラジオドラマの脚本を、さらに漫画に仕上げた。出来上がった漫画本は町内会への配布や地元の道の駅での展示などに使われた。

(b) 愛知県豊田市 B 自治会 (C05_M21)

自治会の防災活動を支援したのが県内の同市外の NPO 法人である。同市では、具体的な活動企画を持っていれば、自治会単位で申請可能な防災マップづくりの推進制度がある。当 NPO 法人は、防災マップづくりに取り組む意欲がある当該自治会に働きかけ、自治会とともに防災活動企画を具体化し、市の推進制度に申請した。申請が許可されてから、活動企画に沿った防災マップづくりの展開を支援した。紙ベースの防災マップをデジタル化するフリーの Web-GIS ツールを利用する目的で、防災コンテストに応募した。防災コンテストの参加に関わった活動における防災活動支援は、主に「知識-防災」、「知識-ツール」、「知識-作品づくり」であった。ほかには、「住宅地区の無償提供等」について、行政や民間企業との調整役を担った。なお、同 NPO 法人は中部地域を中心に、年間15件程度の地域防災活動支援の実績がある。その主な財源は行政からの補助金、大学から共同研究費、会員（個人、自治会、企業など）からの会費である。

(c) 滋賀県東近江市 C 学区 (C05_M61)

学区内の地域防災活動を支援したのが、学区内の一般社団法人である。当法人は地元のコミュニティセンターの施設管理者に指定されている。行政は、市域全体での自主防災会の組織率向上とその活動推進を政策目標として挙げている。しかし、同学区には53の自治会があり、学区内に流れる一級河川や電車站との地理的な位置関係による防災意識や地域防災上の課題、住民の構成等の社会特性も異なる。当法人は行政による一律な対応で対処しきれないところをカバーする目的で自主防災組織の立ち上げ・活動支援に取り組んでいる。特に重要視しているポイントは、学区内の各自治会

と行政及び専門家との交流である。そのために、指定管理施設を利用して、定期的に勉強会を開催している。また、防災專業ではない弱点を補うために、防災専門家や、防災專業の NPO 法人主催の研究会に定期的に参加し、他地域の先進事例や防災活動のノウハウを仕入れて学区内の普及活動を展開している。第5回防災コンテストへの参加のきっかけは、学区内での防災マップづくりに取り組むためだった。53の自治会がそれぞれ防災マップを作り、それらをまとめて地区全体の防災マップに集約した。そのために、「知識-ハザード」、「知識-防災」、「知識-ツール」、「実践-企画」に関わる各自治会への活動支援を実施した。

(2) 中間支援機能と参加グループの目的達成効果

中間支援機能の有無と参加グループの作品提出状況の関係を表9に示した。A群とB群では、「作品提出」の有無に有意な偏りがあるかをカイ2乗検定によって検討した。その結果、有意な偏りが見られた ($\chi^2=28.3, df=1, p<.001$)。具体的には、A群はB群と比べて、作品提出という目的達成状況が有意に高いと言える。

5. 考察

5.1 中間支援機能の役割

中間支援機能の実績は「(K) 知識やノウハウの提供」が高い割合であることから、支援活動のメインな役割と推察される。「(K) 知識やノウハウの提供」のなかには、防災コンテストの展開手法に関わる「知識-作品づくり」を除けば、「知識-防災」や「知識-ツール」、「知識-ハザード」がある。これらの内容は、防災コンテストでなくても、地域防災活動にとって必要性の高い情報と言える。中間支援機能は「(P) 防災活動の実践」に

表9 中間支援機能の有無と作品提出状況の関係 (分割表)

		中間支援機能	
		あり (A群)	なし (B群)
作品提出	あり	18	28
	なし	0	67

カイ2乗検定 ($\chi^2=28.3, df=1, p<.001$)

関する役割も含まれている。具体的には「実践－企画」, 「実践－資金」, 「実践－ネットワーク」, 「実践－トータル」が含まれており, 特に「実践－ネットワーク」に集中していることが言える。

一方で, 「(A) 意識啓発」の役割はその実績もニーズも少なかった。それは防災コンテストの参加グループならではの事情によるものと考えられる。防災コンテストに応募する段階では, 参加グループのメンバー構成と活動のゴールは比較的明確な状態で, 「どうすれば目的を達成できるのか」ということが求められると推察される。ただ, 地域全体の底上げも兼ねて, 地域コミュニティの不参加者を地域防災活動に参加させようとする際に, 「意識啓発」が大事な役割を果たす。よって, 「意識啓発」も中間支援機能として, 地域防災活動に展開されることが重要と考えられる。

5.2 中間支援機能の導入に向けて

地域コミュニティが自らの実践において, 困っている事態を支援するための社会的な仕組みを構築することは急務である。中間支援機能の導入・利活用はその一助となりうる。第5回防災コンテストの参加グループで見られたように, 自ら取り組みたい地域防災活動を途中で諦めた地域コミュニティがある。中間支援機能は地域コミュニティの目的達成並びに実践力の向上に効果的であることが示唆された。ただし, これらは一概に中間支援機能の導入効果とはまだ断言できない。しかし, 中間支援機能を取り込むことにより, 地域コミュニティの地域防災活動の実践経験の積み重ねにつながっている。また, 事例数が限られているが, 追加調査の結果は, 地域コミュニティが中間支援機能を活用することで, 地域防災活動に関する活動実践の質の向上につながる可能性を示している。

地域防災活動の実践経験のレベルに応じた中間支援機能の展開が望ましい。地域防災活動の実践経験が浅い地域コミュニティは中間支援機能へのニーズが特に「(K) 知識やノウハウの提供」と共に「実践－ネットワーク」に集中する。一方で地域防災活動の実践経験をある程度積んだ段階とな

ると, 中間支援機能へのニーズは「(K) 知識やノウハウの提供」から, 「(P) 防災活動の実践」にシフトする傾向が見られる。今回の調査結果を見ると, 中間支援機能の実態は, どちらかというところ前者のニーズに近いものと思われる。後者のニーズに合わせた支援機能の実現ができなかった可能性があり, その原因を究明する必要がある。後者のニーズに応えるために, 中間支援機能の担い手には, より総合的なスキルや能力が要求される。そのための人材育成が重要な課題と言える。

中間支援機能は防災行政担当者の参加状況との関係について, 統計的な有意性が認められた。また, 限られた具体例から, 中間支援機能の担い手が行政や防災専門家と協働しつつ地域防災活動への直接支援を代替的に実施できることが分かった。中間支援機能の担い手には, NPO や一般社団法人, 任意団体, ボランティア団体・個人等が考えられる。これらはすでに全国に広く存在するため, これらの事業継続や人材育成のための活動環境整備(制度, 財源)を, 公助やソーシャルビジネス等として支援することができれば, 行政や防災専門家の人的リソース不足を補い, 全国の地域防災力の強化や維持に期待できる。

さらに, 行政や防災専門家から得られる資源を活用することで, 地域コミュニティの異なるニーズや地域課題にもより柔軟に対応するポテンシャルを秘めている。よって, 中間支援機能を実社会に定着することができれば, 一様になりがちな行政サービスにとって, よい補強となりうる。そのために, 中間支援機能に対する周知不足や, 担い手の人材不足などの課題を優先的に解決する必要がある。また, 地域コミュニティが中間支援機能の担い手を安心して受け入れるために, 中間支援機能の担い手の実力や質を保証するため, 信頼性のある公的評価制度も同時に構築する必要がある。

本研究では, 中間支援機能の担い手が多様に存在しているなかで, 特に地域防災活動における中間支援機能の役割とその導入効果について考察した。ただし, 中間支援機能の担い手の具体事例で示したように, 実際に防災コンテスト以外でも該当地域コミュニティに中間支援機能を導入してい

ることが分かった。今回の調査対象が限定的で、より一般性のある結果を得るために調査範囲の拡大を考える必要がある。また、より現実的な解決策を検討するためには、地域コミュニティだけでなく、その支援者と中間支援機能の担い手にもそれぞれ調査・分析することが望ましい。

6. 終わりに

本研究では、地域防災活動における中間支援機能に焦点を絞り、第5回防災コンテストの参加グループを対象とした実態調査を実施した。また、地域防災活動の展開を推進する仕組みとしての中間支援機能の役割とその導入効果について考察した。得られた主な知見は下記の通りである。

- 1) 中間支援組織の支援は地域コミュニティの目的達成並びに実践力の向上に効果的であることが示唆されており、果たした具体的役割が「(A) 防災意識の啓発」、「(K) 知識やノウハウの提供」と「(P) 防災活動の実践」の3分類で計10項目と多岐に渡っている。
- 2) 中間支援機能は、行政と協働しつつ地域防災活動の支援役割を代替的に実施するだけでなく、地域コミュニティの異なるニーズや地域課題に柔軟に対応するポテンシャルを秘めており、行政や防災専門家による直接支援にとってはよい補強になりうる。
- 3) 中間支援機能の担い手はすでに全国に広く存在するため、これらの事業を継続するための財源や制度など、中間支援機能の導入に適する外部環境整備がさらに進めば、行政や防災専門家の人的リソース不足を補い、全国の地域防災力の強化や維持に期待できる。

地域コミュニティ向け実態調査の結果、地域防災活動に特化した中間支援機能の導入を考える際には、中間支援機能の周知やその担い手の活動評価、さらに人材育成において課題が残る。

附注

注1：コミュニティにおける「基盤」¹¹⁾とは、「コミュニティがその機能を維持・促進するための組織・枠組み・制度・場などの環境の

こと」であり、「災害対応能力向上に資するコミュニティ活動を維持・促進するための環境」と整理することができる。

注2：コミュニティにおける「機能」¹¹⁾とは、「地域住民の間で、その地域の課題・問題点が共有され、問題解決のために行動すること」であり、コミュニティの災害対応能力向上の観点からは、「地域住民による災害リスクの認識と、この認識に基づいた問題解決のための行動」と整理することができる。

注3：「新しい公共」⁶⁾とは、「官」だけではなく、市民の参加と選択のもとで、NPOや企業等が積極的に公共的な財・サービスの提案及び提供主体となり、医療・福祉、教育、子育て、まちづくり、学術・文化、環境、雇用、国際協力等の身近な分野において共助の精神で行う仕組み、体制、活動などを指す。

注4：「新しい公共の担い手」⁶⁾とは、地域の諸課題の解決のための社会的活動について、自発的、主体的に参加する市民、NPO、企業等であり、従来から公を支えてきた行政等の主体と共に公を支えていくものである。

注5：「コミュニティ活動」¹⁸⁾は、「コミュニティ」の定義とその要件を踏まえて、「人々の居住地域に現れる困り事の解決」あるいは「生活の充実」、または「その両方」のために、自主的な参加に基づいて行われる住民による継続的な活動と定義できる。

注6：例えば一般的に見受けられるもの（「町内会・自治会型」、「協議会型」、「ネットワーク型」）¹⁹⁾やこれらの組み合わせなどを踏まえた進化型を含む。

謝辞

第5回防災コンテストの参加グループ並びに事後ヒアリングに協力していただいた関係者の方々には、深く感謝いたします。

参考文献

- 1) 岡田憲夫：総合防災学への道、(荻原良巳・岡

- 田憲夫・多々納一編), 京都大学学術出版, pp. 9-54, 2006
- 2) 内閣府防災担当: 地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～, 2014.3
 - 3) 長坂俊成・池田三郎: 災害リスクガバナンス研究の戦略と方法, 日本リスク研究学会誌, 17(3), pp. 13-23, 2008
 - 4) 坪川博彰・長坂俊成・白田裕一郎・永松伸吾・岡田真也・池田三郎: 災害リスクシナリオ作成型避難所運営ワークショップを用いた地域のリスクガバナンス構造再編の試み, 自然災害科学, Vol. 28, No.4, pp.343-355, 2010
 - 5) 河田恵昭: 防災ポテンシャルの評価法, 自然災害科学, Vol.9, No.1, pp.1-16, 1990
 - 6) 内閣府: 新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン, 2011.2
 - 7) 内閣府: 中間支援組織の現状と課題に関する調査, 2002.6
 - 8) 岩月岳史: 地域コミュニティ再生への一視点～住民主導による地域経営の現状と課題～, 立法と調査, No.290 pp.112-120, 2009.2
 - 9) R.M. MacIver, Community, P. 12, 1917
 - 10) 中央防災会議「災害被害を軽減する国民運動の推進に関する専門調査会」: 災害被害を軽減する国民運動の推進に関する基本方針, 2006
 - 11) 孫英英・矢守克也・近藤誠司・谷澤亮也: 実践共同体論に基づいた地域防災実践に関する考察 - 高知県四万十町興津地区を事例として -, 自然災害科学 Vol.31, No.3, pp.217-232, 2012
 - 12) 李泰榮・田口仁・白田裕一郎・長坂俊成・坪川博彰: 地震防災取組みにおける災害リスクコミュニケーション手法の構造化と実践効果 - 茨城県つくば市筑波小学校区事例 -, 日本地震工学会論文集 Vol.17, No.1 63-76, 2017
 - 13) 内閣府防災: 平成26年度防災白書, 第2章
 - 14) 総務省消防庁防災課: 災害対応の能力と地域コミュニティの基盤・機能に関する検討会報告書, pp.12-32, 2010.3
 - 15) 総務省: 地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査, 2003
 - 16) 崔青林・李泰榮・島崎敢・上村光治・田口仁・白田裕一郎: 防災コンテストの仕組みを活用した地方自治体による防災政策の事業展開について, 地域安全学会講演集, No.37, pp. 95-98, 2015.11
 - 17) 国立研究開発法人防災科学技術研究所: 防災コンテスト公式サイト, <http://bosai-contest.jp/>
 - 18) 倉田和四生: 「防災福祉コミュニティ」, ミネルヴァ書房, 1992
 - 19) 高橋勇悦: 「町内会・自治会とコミュニティ」『都市問題研究』49巻11号, p.22-26, 1997.11
- (投稿受理:平成29年4月7日
訂正稿受理:平成29年7月13日)

要 旨

地域防災力を向上させるためには、地域コミュニティにおいて、官学民による充実したリスクコミュニケーションを継続的に展開することが重要である。しかし、地域コミュニティにとってそのハードルは依然として高く、行政や専門家による支援に頼ることも限界がある。本研究はH26年度の防災コンテストの地域防災活動事例を対象に、地域防災活動における中間支援機能の役割とその導入効果について実態調査を実施した。結果として1) 中間支援機能は地域コミュニティの目的達成並びに実践力の向上に効果的であることが示唆され、果たした具体的役割が「防災意識の啓発」、「知識やノウハウの提供」と「防災活動の実践」の3分類で計10項目と多岐に渡っている、2) 中間支援機能は行政と協働しつつ地域防災活動の支援役割を代替的に実施するだけでなく、地域コミュニティの異なるニーズや地域課題に柔軟に対応するポテンシャルを秘めており、行政や防災専門家による直接支援にとってはよい補強になりうる、3) 中間支援機能の担い手はすでに全国に広く存在するため、これらの事業を継続するための財源や制度など中間支援機能の導入に適する外部環境整備がさらに進めば、行政や防災専門家の人的リソース不足を補い、全国の地域防災力の強化や維持に期待できる、との知見が得られた。地域コミュニティ向け実態調査の結果、地域防災活動に特化した中間支援機能の導入を考える際には、中間支援機能の周知やその担い手の活動評価、さらに人材育成において課題が残る。