

北九州市の地区防災計画に関する地域社会学的研究 —半構造化面接法によるインタビュー調査及びSCATによる質的データ分析—

金 思穎

A Regional Sociological Study on Community Disaster Management Plan in Kitakyushu City —Investigation using semi-structured interviews and text data analysis by SCAT method—

JIN, Siying

要旨：本研究の目的は、2013年の災害対策基本法改正で創設された地域コミュニティの住民等を主体とした共助による防災計画制度である「地区防災計画制度」について、政令指定都市の中でも先進的な取組が実施されている北九州市独自のモデル事業に関する調査を踏まえ、地区防災計画づくりを通じた住民主体のコミュニティ防災の在り方について考察を行うことである。

調査手法としては、2017年8月4日に、同市の防災担当官2人に対して、半構造化面接法によるインタビュー調査を実施し、SCAT (steps for coding and theorization) を用いた質的データ分析を行った。

その結果、地区防災計画づくりに成功した地区では、①地域コミュニティの住民主体のボトムアップ型の活動、②大学教員、NPO、行政の防災担当経験者等の地域コミュニティの外部からの有識者等によるサポート、③福祉施設、学校、企業等の多様な主体との連携、④大学生から幼稚園児までの子供・若者の参加、⑤自治連合会長等の献身的な住民のリーダーの存在、⑥コミュニティセンター等を中心とした新規居住者を積極的に受け入れた校区単位の良い人間関係、⑦河川の清掃活動のような日常的な地域活動を結果的に地域防災力の向上につながる活動（「結果防災」）、⑧自治体の防災担当経験者による自発的な長期的支援、⑨地区の特性に応じた行政と地域コミュニティの連携等の特徴があることが判明した。

なお、本稿は、1つの政令指定都市の地区防災計画制度のモデル事業に関する調査であり、検証のためには、さらなる事例の調査が必要である。

キーワード：地区防災計画、北九州市、半構造化面接法、SCAT、地域コミュニティ

目次

- 1 はじめに
 - 1.1 社会学的視覚
 - 1.2 インタビュー調査の手法及び分析手法
 - 1.3 先行研究と本稿の位置付け
- 2 北九州市の地区防災計画づくり
 - 2.1 北九州市の地域特性
 - 2.2 校区の防災計画づくりの取組
 - 2.3 人材育成の取組
 - 2.4 二つの取組の成果
 - 2.5 関連シンポジウムでの議論
- 3 市の地区防災計画担当者に対するインタビュー調査
 - 3.1 インタビュー調査の背景と手順
 - 3.2 調査分析手法
 - 3.3 調査結果
- 4 結びにかえて

1 はじめに

1.1 社会学的視覚

ベン・ワイズナーによれば、社会現象としての自然災害 (Disaster) は、自然現象としての加害力 (Hazard) が、社会の災害に対する脆弱性 (Vulnerability) と遭遇することによって発生し、脆弱性は社会構造や防災対策の在り方に影響を受ける (Wisner et al. 2004)。

つまり、地震、台風、洪水、火災等の Hazard の大きさだけで、死者数、負傷者数、倒壊家屋数等の Disaster は決まらないということである。Disaster は、耐震化の遅れ、堤防の未整備、避難計画の不備等の Vulnerable の影響を大きく受けることになる (図1参照)。

東日本大震災以降、大規模災害時には、行政も同時に被災する可能性があることから、行政による公助だけでなく、地域コミュニティにおける住民の自助・共助の力を高める必要性が認識され、また、Vulnerable を小さくするため、地域住民等を主体とした自発的な共助による「地区防災計画制度」が導入された。



図1 ワイズナーのモデル (Wisner et al. 2004を参考に筆者作成)

同制度は、地域住民等が、計画の素案を作成し、それを市町村の地域防災計画の中に位置付けることを計画提案でき、この仕組みを通して、地域住民等がボトムアップ型で地区の防災活動を主体的に進める点に特徴がある。また、地域住民等は、地区の範囲を自由に設定することができるという特徴もある (内閣府 2014a)。

この住民参加型のボトムアップ型のコミュニティ防災制度は、田中重好が提唱する行政中心で中央集権的なトップダウン型の「戦後日本の防災対策」の「パラダイム転換」(田中 2014; 室井 2016)に当たる画期的な制度(西澤・筒井・田中 2015)である。しかしながら、制度普及のためには、大矢根淳が提唱する日常的な地域活動を結果的に地域防災力の向上につなげる「結果防災」(大矢根 2012)¹⁾の考え方の導入が重要になっている。

そのような中で、北九州市では、2013年度から地域防災力の向上を目的として、「みんな de Bousai まちづくり推進事業」(以下「まちづくり推進事業」という。)に取り組んでおり、有識者と各団体の代表等が市全体のまちづくりについて議論するために設けられた「みんな de Bousai まちづくり懇話会」(2013年5月設置・以下「まちづくり懇話会」という。座長：片田敏孝東京大学情報学環特任教授・北九州市防災アドバイザー)では、地域防災力向上のために市民の防災意識の高揚と新たな担い手の育成が課題であることが指摘された²⁾。

そして、一般の住民が自発的に参加して、行政区ごとに「みんな de Bousai まちづくり車座集会」(ファシリテーター：片田教授、以下「まちづくり車座集会」という。)が開催された。

「まちづくり懇話会」及び「まちづくり車座集会」での意見交換を踏まえ³⁾、2014年度から、「まちづくり推進事業」の中で、「地区 Bousai 会議運営支援事業」(以下「会議運営支援事業」という。)と「みんな de Bousai 人材育成事業」(以下「人材育成事業」という。)の取組が実施されている⁴⁾。

特に、「会議運営支援事業」は、災害対策基本法に基づく地区防災計画づくりを目標とした北九州の地区防災計画モデル事業であり、2014～2017年度に14のモデル校区で取組が実施されている。

なお、2016年の熊本地震及び2017年の九州北部豪雨以降、本事業に対する北九州市民の取組が活発化しており、モデル校区では、2017年度中に福岡県で最初の地区防災計画が作成される予定である。また、2017年7月14日に開催された北九州市国土強靱化有識者会議では、同市の国土強靱化地域計画(案)の具体的施策の冒頭に「地域における自主防災体制の整備」を掲げ、市内全校区で地区防災計画を策定する方針が盛り込まれた。

1.2 インタビュー調査の手法及び分析手法

まず、インタビュー調査は、ある程度質問内容は決まっているが、状況に応じて質問を変更したり、追加したりして、目標とするデータを収集する方法である「半構造化面接法 (semi-structured interview)」で実施した。この面接法は、事前に検討作業を通じて質問項目や質問内容をあらかじめ準備する点では、「構造化面接法」と共通しているが、調査対象者(インフォーマント)に対して対話形式で向かい合い、相手の反応やその場の状況に応じて質問の順番や質問内容を変更したり、追加・削除したりすることが想定されており、インフォーマントは、質問に自由に回答することが期待されている。そして、調査者は、インフォーマントとやり取りをしながら、臨機応変に質問を進めることになる(篠原ほか 2010: 131, 176-177)。

本面接法で実施することにしたのは、後述のようにインフォーマントが北九州市の防災担当者であり、当該分野の専門家であることから、質問に対して自由な回答を求め、積極的に調査への参加を求める方式が馴染むと考えたためである。

ところで、本稿は質的研究である。量的研究の場合は、対象を測定して数値的なデータを得て、統計的手法等で分析して結論を得るのが一般的であるが、質的研究の場合は、インタビュー等によって言語記録である質的データを作成し、分析をして結論を得ることになる。

つまり、質的研究では、インタビュー等がデータ採取方法であり、量的研究でいう「測定」に当たり、得られたデータを分析することから、経験科学的な研究である。

この点、インタビューをテキスト化することで言語データを得ることはできるが、質的研究で大きな問題になるのは、それを分析するための手法である。質的研究においては、量的研究における統計的手法ほど包括的かつ一般的なデータ分析のための定式的手続は存在しないが、それでもそのような手法がいくつか開発されて、用

いられている。

例えば、「グラウンデッド・セオリー・アプローチ」(Glaser and Strauss 1967)は、データ採取から理論化まで研究デザイン全体を規定するフレームワークであり、1960年代から、あらゆる領域で活用されている。

ただ、「グラウンデッドアプローチ」は、比較的大規模のデータの採取と長期間の研究期間を要する大きな研究向きであり、小規模な調査や単発の調査には向かないことから、本稿では、そのような欠点を補って明示的・定式的であるとされる SCAT (steps for coding and theorization) の分析手法を使うこととした⁵⁾。

SCATは、比較的着手しやすく仕組みがグラウンデッド・セオリー・アプローチよりも単純で手法に関する争いが少なく、単発のインタビュー調査の分析にも適している分析手法であり、インタビュー記録等の言語データをセグメント化し、①データの中の着目すべきキーワード、②それを言いかえるためのデータ外のキーワード、③それを説明するためのキーワード、④そこから浮き上がるテーマ・構成概念の順にコードを付していく4ステップのコーディングとテーマ・構成概念を関連付けてストーリーラインを作る手続からなる分析手法である(大谷 2008: 27-44)。

SCATは、ここ10年程の間に名古屋大学等で研究されてきた分析手法であり、医学、看護学、教育学等多くの研究領域で多数の研究が出ているが、管見の限り、SCATを使った先行研究の中で、本研究と同じ分野の研究は見当たらない。ただし、隣接する研究分野では、例えば、都市コミュニティにおけるボランティア活動の継続に関する永井論文(永井 2013: 47-53)等がある。

なお、分析結果を取りまとめるに当たっては、複数の異なった視点から検証を行い、インフォーマント及び同席した研究者のチェックを経ることとした(分析例は文末の表参照)。

1.3 先行研究と本稿の位置付け

北九州市に関する災害に係る地理学等の立場からの研究としては、例えば、政令指定都市間の地震災害の脆弱性について、自然特性、人口、経済・財政状況、医療設備等の項目を指数化し、比較研究を行った天国論文(天国ほか2000)、予防、応急、復旧及び復興の各段階における問題意識について、政令指定都市の防災・危機管理部局に対するアンケート調査に基づく武田論文(武田ほか2016)等があるが、北九州については、比較のための一都市としての分析が行われているに過ぎず、分析の根

拠等については簡単にしか触れられていない。また、北九州の人口動態や都市構造について考察を行ったアジア成長研究所報告書(アジア成長研究所 2016)では、少子高齢化時代に対応した北九州市のコンパクトシティ化に向けた都市政策の在り方について、人口構造や都市構造に関する定量的な分析を通じて考察を行っているが、地域防災に関する考察は極めて限られている。

本稿で焦点をあてている地区防災計画に関する一般的な論文は多数あるが、熊本地震以前は、九州では関係する取組が少なかったこともあり、九州での地区防災計画づくり等に関する文献は限られている。

例えば、内閣府の2014年度地区防災計画モデル事業の対象地区であり、九州地方で最初のモデル地区となった宮崎県えびの市上大河平(うえおこびら)地区の特性、中山間地域における地区防災計画づくりで認識された課題等について、「内閣府地区防災計画アドバイザーボード」の委員である有識者と地元の担当行政官が共同で執筆した井上論文(井上ほか2015)、内閣府の2015年度地区防災計画モデル事業の対象地区であった宮崎県日向市長江区の地区防災計画づくりに関して、同地区の特徴、防災関連イベントへの参加者の特徴等に関する分析を実施し、多様な地域活動と一体となった防災活動の必要性や地区防災計画づくりに当たっての行政による総合的な住民へのサポートの必要性について指摘した川脇論文(川脇 2017a, 2017b; 内閣府 2017: 47~)があった。また、熊本地震後の関係する取組としては、内閣府の2016年度地区防災計画モデル事業の対象地区であった熊本市中央区向山校区の地区防災計画づくりに関して、熊本地震での被災やその後のワークショップの進め方、PDCAサイクルを利用した防災活動の検証の取組等について紹介した磯打発表等(西澤ほか2017、内閣府 2017: 39-46)のほかに、熊本地震の被災地におけるフィールドワーク調査を踏まえつつ、熊本市内のマンションの防災活動について、マンション住民のリーダーに対する半構造化面接法によるインタビュー調査を通じて分析を行った西澤論文(西澤ほか2016、林ほか2016)等があった。

一方で、九州地方の中心で、最大規模の人口・経済規模を誇る福岡県での取組については、地区防災計画学会等の防災関係の学会では、ほとんど取り上げられてこなかった。しかし、筆者やその共同研究者による調査の結果、福岡県にある福岡市及び北九州市の二つの政令指定都市では、地区防災計画づくり等地域防災力強化に関連する取組が進んでいることが判明した⁶⁾。

本稿では、福岡県の政令指定都市のうち、北九州市における地区防災計画づくりに焦点をあてて、市の防災担当官への半構造化面接法によるインタビュー調査等を通して、地区防災計画づくりを通じた地域コミュニティにおける住民主体のボトムアップ型のコミュニティ防災の在り方について考察を行う。

2 北九州市の地区防災計画づくり

2.1 北九州市の地域特性⁷⁾

福岡県は、面積約5,000km²と全国の1%強に過ぎないが、人口は約500万人、県内総生産（名目）は20兆円弱であり、いずれも全国の5%弱を占めている。九州と本州を結ぶ交通の要衝を占めることもあり、経済、行政、文化等の機能が集中し、福岡市と北九州市という2つの政令指定都市があり、九州・沖縄地区の中核である。産業構造をみると、卸売・小売業やサービス業等が発達し、第3次産業のウェイトが高くなっている。

その中で、北九州市は、1963年に門司市、小倉市、若松市、八幡市及び戸畑市の5市が合併して誕生した6番目の政令指定都市であり⁸⁾、人口約95万人（全国13位・九州では福岡市に次ぐ2位）、面積約492km²であり、旧5市の区分を踏まえた7つの行政区（門司区、小倉北区、小倉南区、若松区、八幡東区、八幡西区及び戸畑区）から構成されている（図2参照）。

東部は瀬戸内海（周防灘）、北部は日本海（響灘）に面し、九州島最北端に位置しており、関門海峡に面している。その気候は、瀬戸内海気候と日本海気候の中間的なものとなっており、1年を通じて比較的温暖であり、年平均気温は16.8℃、年平均湿度74.3%、年間降水量1327.0mmである（平成27年度北九州観測局測定結果）。なお、瀬戸内海側が平穏な海域であるのに対して、日本海側は冬季の風浪や積雪の影響を受けるほか、関門海峡では春先に濃霧が発生する等市内でも地区によって気候が大きく異なっている。

1901年の官営八幡製鉄所（現在の新日鐵住金八幡製鉄所）の開設から始まる四大工業地帯の一つである北九州工業地帯の中心で、日本の近代産業を牽引してきた「鉄の街」として有名であり、隣接する山口県下関市等とともに関門都市圏を形成している。5市合併後にエネルギー革命に伴う炭鉱閉鎖を経験したものの、現在も高い工業集積、技術集積を特徴とした「モノづくりの街」として、鉄鋼、化学等の基礎素材型産業に加え、自動車、ロボット等の加工組立型産業が集積しているほか、公害問題を克服した経験や技術を活かし⁹⁾、環境産業の集積



図2 北九州の7つの行政区等（直方市 HP 掲載地図を加工¹¹⁾）

や循環型の都市づくりを進めている。

また、冒頭の「まちづくり推進事業」を推進しているように、市民を主体とした安全・安心のための取組にも力を入れている¹⁰⁾。

2.2 校区の防災計画づくりの取組

「まちづくり推進事業」では、2011年の東日本大震災の教訓を踏まえ、2013年度から地域防災力の向上を目的として、北九州市危機管理室¹²⁾が推進している事業であり、市民主体の活動の促進を目的としており、以下のような取組が展開された。

前出のように、2013年5月に有識者と各団体の代表等が市全体のまちづくりについて議論するために設けられた「まちづくり懇話会」において、地域防災力向上のためには、市民の防災意識の高揚と新たな担い手の育成が課題であると指摘された。また、一般の住民が自発的に参加して、行政区ごとに「まちづくり車座集会」が開催された。そして、「まちづくり懇話会」及び「まちづくり車座集会」での意見交換を踏まえ、2014年度から、「まちづくり推進事業」の中で、「会議運営支援事業」及び「人材育成事業」が実施されている。

「会議運営支援事業」は、地域ぐるみの防災ネットワークの構築を目的としたものであり、「地区 Bousai 会議」開催、地区防災計画作成、防災訓練実施等を想定しており¹³⁾、住民主体で防災活動の活性化や地区防災計画の策定を支援する取組である。

具体的には、「みんなで力を合わせ、互いを思いやり、自然災害の犠牲者ゼロの校区にしよう」を校区の目標とし、地域の特性を踏まえた地区防災計画を小学校区単位で作成するモデル事業であり¹⁴⁾、2014及び2015年度のモデル校区である4校区（門司区田野浦校区、小倉南

区志井校区、若松区二島校区、戸畑区鞆ヶ谷校区)では、地区防災計画の作成や情報伝達から開始する避難訓練を行った¹⁵⁾。また、2015及び2016年度のモデル実施校区である3校区(小倉北区足原校区、八幡東区高槻校区、八幡西区塔野校区)では、地区防災計画のたたき台の作成のほか、地域住民の連絡網の再構築、訓練継続のための仕組みの検討等を行った。

これらの校区では、まちづくり協議会、町内自治会、市民防災会、社会福祉協議会、民生委員、福祉協力員、学校、PTA、企業、福祉施設、NPO、外国人、障害者、子育てをしている人、学生¹⁶⁾等による住民自らの手による地区防災計画の作成を目指した議論や実践活動を行うための「地区 Bousai 会議」が開催され議論を行った。その特徴としては、①小学校区を基本とし、既存の団体にとらわれることなく、②防災をテーマにあらゆる人が参画し、③子供を巻き込んで活動の継続や実施意欲の向上を図り、④地域住民主体の共助による防災活動を促進するため、⑤行政でも地域でもない第三者によるファシリテートを活用したことである。

取組内容については、片田教授の提案を受けて、各校区の住民は、地域(共助)で主体的に命を守る4つのステップとして、①みんなで災害の兆しに気づく、②みんなで逃げることを決める、③みんなで避難することを伝える、④みんなで助け合って行動・避難する、を实践することとした。

そして、各校区の住民は、「地区 Bousai 会議」の実施→訓練の実施→校区の地区防災計画の作成→会議の実施というプロセスを繰り返し、PDCA サイクルを重視して、地域での防災活動の継続に取り組んでいる。

このような地域住民主体の取組の成功を受けて、北九州市では、これらのモデル地区での取組で得た成果・課題・ノウハウを検証し、支援事業の将来的な一般事業化を予定している。2016年の熊本地震以降、本事業に対する北九州市民の取組が進んでおり、2017年度も7校区が指定されている。今後、モデル校区では、福岡県で最初の本格的な地区防災計画が作成される予定である。

2.3 人材育成の取組

「人材育成事業」は、地域住民、市、大学等が連携して、地域での防災活動における新たな担い手を育成するための取組である。具体的には、北九州大学市立大学での防災科目開講、公開講座実施等がある。この取組は、2014年度から次世代の地域防災の担い手である市内の大学生を対象として実施されている。

取組実施の初年度の2日間にわたる公開講座では、1日目は、片田教授の講義と大学生同士の地域防災をテーマとしたワールドカフェ形式¹⁷⁾による意見交換、2日目は、「地域協働によるまちづくり」をテーマとした藤澤健児一般社団法人九州防災パートナーズ代表理事¹⁸⁾の講義や災害時の避難所運営の体験カードゲーム HUG を実施し、合計で90分授業を4コマ実施した。これには市内7大学から67人の地域の防災活動に興味を持つ学生が自主的に参加した。

その後、受講した大学生のうちの希望者がモデル校区の「地区 Bousai 会議」に学生アドバイザーとして参加し、地域防災の在り方の検討に学生の声が反映されるようになった。

この取組の成功を受けて、「まちづくり懇話会」から人材育成プログラムのさらなる充実について提言が行われた。そして、北九州市立大学と北九州市では、「防災の連携協力に関する協定」(2015年3月11日)¹⁹⁾に基づき、2015年4月から、正規授業として防災科目(教養科目)「地域防災への招待」を開講した。同大学で開講した理由は、前述のプログラムに参加した学生が最も多かったほか、北九州市内唯一の総合大学であり、文系・理系の双方からのアプローチが可能であること等があった。

防災は、文系及び理系にまたがる学際的な分野であり、現場の実務の知識が不可欠であることから、同科目では、地震、風水害等の代表的な災害のメカニズム、自然災害に対する北九州市の防災体制等について、北九州市立大学及び北九州市役所等の学者や専門家が計15回の授業を行うこととした²⁰⁾。また、講義の中では、市民・地域主体の防災についても学ぶため、避難所運営等のワークショップや学生同士の地域防災に関する議論の場を設けた。2015年度は北九州市立大学の1年生のみを対象に実施したところ、受講者は22人であった。なお、授業の最後の2コマについては、他大学の学生も学ぶことができるように北九州市危機管理室主催の公開講座とリンクさせ、片田教授及び藤澤理事を講師として招いて、2014年度と同様の講義を行った。2015年度の公開講座には7大学73人が参加した。

2016年度の北九州市立大学での正規の受講者は81人にのぼった。また、授業のうち2コマを利用した公開講座には、6大学99人が参加した。

2017年度には、7月15日に大学生を対象にして「地域防災への招待」という公開講座を実施しており、片田教授及び藤澤理事を招いて、講演「防災が地域を変える、



写真 公開講座の様相（北九州市 HP より）

社会を変える」及びグループワーク「大学生の地域防災 私たちだからできること、したいこと！」（大学生同士で地域防災をテーマに意見交換）が実施された。公開講座を受講した学生には、受講修了証が発行され、また、大学生の意見を地域活動に取り入れる観点から、「地区 Bousai 会議」に大学生アドバイザーとして参画するように働きかけが行われている。なお、大学生アドバイザーの同会議への参画は、2014年度に延べ67人、2015年度に延べ85人となっている²¹⁾。

2.4 二つの取組の成果

これらの取組の結果としては、例えば、避難情報の連絡網を確認していく中で避難訓練の参加者が約250人から約550人へと倍増した八幡西区塔野校区、防災に熱心に取り組む中で町内自治会の加入者が増加した小倉南区志井校区、地域の福祉施設が町内自治会へ加入し緊急避難場所として住民を受け入れることを決めた戸畑区鞘ヶ谷校区のように特徴のある事例が出てきている。また、本事業を通じて、市と、地域活動を実施しているNPOや大学生等との協働関係もつくられたといわれている²²⁾。

なお、2016年度に人材育成事業による公開講座を受講した学生からは、災害を他人事だと思わないことが防災への第一歩だと気づいた、自分が住んでいる場所についてもっと知ろうと見直せるいい機会になった、色々な考えを持つ人たちと身近な話題について話し合えて良かった、防災に関する知識を家族や友人に広め災害が起こった時に一番に動くことができる人になりたい、命を落とさないようにどうしていけばいいのかをもっとよく考えたい等の感想が寄せられた²³⁾。

2.5 関連シンポジウムでの議論

2017年7月13日に西日本総合展示場で開催された北九州市立大学及び下関市立大学による「平成29年度関門地域共同研究会成果報告会シンポジウム」では、北九州市立大学地域戦略研究所の南博教授²⁴⁾の司会の下、「地域防災と復興」をテーマとしてシンポジウムが開催された。

本シンポジウムは、2016年の熊本地震は、関門地域の市民及び団体・企業・教育機関等にも大きなショックを与え、2011年に発生した東日本大震災からの復旧・復興は、未だ道半ばの状態にあり、日本社会に様々な影響を与えているが、関門地域においても、菊川断層帯、小倉東断層、福智山断層帯等の活断層（図3参照）が存在し、また、南海トラフ地震が発生した場合は、強い揺れや津波の発生が想定されていることから、地震が「いつ、どこで発生しても不思議ではない」と考え、行政や防災関係機関はもとより市民が主体となって様々な備えを行うことが急務となっており、関門地域外で発生した地震に対しては一層の円滑な支援の充実を図っていくことも必要であるほか、地震以外でも風水害をはじめ様々な自然災害へ備えておくことが求められることから、関門地域共同研究会では「地域防災と復興」をテーマにシンポジウムを開催し、熊本地震や東日本大震災を踏まえた「関門地域における防災のあり方やまちづくりの方向性」等について議論をすることとしたものである。

この中では、「地区防災計画制度」の創設者である福岡大学法学部の西澤雅道准教授²⁵⁾、2016年度まで北九州市危機管理室危機管理課防災企画係長として北九州市の地区防災計画づくりを推進し、現在は、北九州市消防局警防部警防課に所属している梅木久夫警防係長²⁶⁾、前述の授業科目「地域防災への招待」の担当教員である北九州市立大学地域共生教育センターの村江史年特任講師²⁷⁾、そして、同大学の学生による「防犯・防災プロジェクト（MATE's）」のメンバーである森茂梨萌氏²⁸⁾（同大学法律学科3年）等²⁹⁾によって、地域コミュニティの防災活動の重要性や地区防災計画の在り方について議論が行われた。

西澤准教授の「地区防災計画制度」意義とその特徴に関する説明を受けて、梅木係長及び村江講師は、これまでの北九州市の「まちづくり推進事業」の2つの取組について、住民主体の「地区 Bousai 会議」での地区防災計画づくりの活動や行北九州市と北九州市立大学との連携事例等について説明を行った。そして、地域コミュニティにおける住民の主体性を重んじた行政の側面的な支



図3 北九州市周辺の活断層（産総研「活断層データベース」HP、北九州市2015参照）



写真 平成29年度関門地域共同研究会成果報告会シンポジウムの模様（北九州市立大学提供）

援の重要性や、大学の研究者及び大学生が、地域コミュニティの取組に参画することが、防災活動の活性化や地域コミュニティ全体の活性化につながったこと等について報告した。また、北九州市立大学の学生である森茂氏からは、実際に熊本地震の被災地でボランティア活動を実施した経験や、北九州市の地域コミュニティで小中学生と一緒にエクスカージョンを行い、防災計画づくりを進めていく中で、地域に対する思いが強くなったことや、まわりの人と協力して取組を進めていく中で、共助に対する心構えが変わり、防災活動を真摯にとらえるようになったことについて報告があった。

これらの報告を受けて、西澤准教授は、「地区 Bousai 会議」による地区防災計画づくりのプロセスが、「地区

防災計画制度」の一番重要な部分をうまく活用しており、これまで見てきた地区防災計画に関する取組の中でも特に先進的なものであると指摘した³⁰⁾。

3 市の地区防災計画担当者に対するインタビュー調査

3.1 インタビュー調査の背景と手順

前出のように筆者の共同研究者であり「地区防災計画制度」の創設者である西澤准教授が、2017年7月13日に「平成29年度関門地域共同研究会成果報告会シンポジウム 地域防災と復興」にシンポジストとして出席し、シンポジスト内で地区防災計画に関するやり取りがあったことを踏まえ、同じくシンポジストであった梅木久夫北九州市消防局警防課警防係長（前北九州市危機管理室危機管理課防災企画係長）に情報提供を依頼したところ、2017年8月4日（金）14:00～15:30に北九州市消防局警防部警防課（消防局本庁4階）の会議室でインタビュー調査を受けていただけることになった。

調査全体は、筆者と西澤准教授が共同で企画・実施したものであるが、主な調査全体の流れ、実施時期は以下のとおりである。なお、大半を筆者が中心になって担当したが、⑤の一部等は西澤准教授が中心になって担当した³¹⁾。

- ①質問項目作成（企画立案・2017年7月18日～）
- ②事前説明（アポイントメント、インフォームド・コンセントの徹底、ラポールの構築を含む・2017年7月24日～）
- ③インタビュー調査の実施（2017年8月4日）
- ④調査結果の記録（インフォーマントの了解を得てICレコーダー Panasonic RR-XP007-w で記録、手書きノート作成を含む・2017年8月4日～）
- ⑤補足調査（メール等での追加情報収集、調査結果の再構成、確認依頼を含む・2017年8月7日～）
- ⑥最終取りまとめ（2017年10月～）等

インタビュー調査当日は、梅崎龍三警防部長（消防正監）を紹介いただいた後、「まちづくり推進事業」を立ち上げ、地区防災計画制度を2017年3月まで担当していた梅木係長及び現在地区防災計画制度を担当している平田裕一郎北九州市危機管理室危機管理課防災企画係長に対してインタビュー調査を実施した。

なお、本インタビュー調査でのラポールについては、前出のシンポジウムで西澤准教授と梅木係長が意見交換



写真 インタビュー調査中の梅木係長（写真中央）及び平田係長（写真左）（2017年8月：調査同行者撮影）

をしていたことや、両係長が、筆者や西澤准教授の過去の執筆物を読まれていたこともあり、ラポールの構築が事前にスムーズに進み、詳細なお話を伺うことができた。

また、インフォームド・コンセントについては、事前及び事後に、調査手法、調査結果の取り扱い、公表方法等について口頭で説明を行い、先方の了承を得た。

インフォーマントである梅木係長は、北九州市出身で、北九州市立大学法学部卒業。1991年に北九州市消防局に入職し、1997年4月から1999年3月まで自治省消防庁（現総務省消防庁）へ出向し、国際協力や消防広域化、法令等の改正等を担当した。そして、1999年4月に北九州市消防局に復職し、沖縄サミットでの消防警戒や、企業や大学と環境に配慮した消火剤の開発等を担当した。その後、複数の消防署で特別救助隊長等を務め、2013年4月から北九州市役所に出向し、北九州市危機管理室危機管理課防災企画係長として「まちづくり推進事業」等を担当した後、2017年4月より現職である北九州市消防局警防課警防係長を務めている。また、平田係長は、福岡市南区出身で、西南学院大学（福岡市早良区百道）卒業。2003年に北九州市消防局に入職し、2017年4月から梅木係長の後任として北九州市危機管理室危機管理課防災企画係長を務めている。

3.2 調査分析手法

冒頭でも述べたように、本インタビュー調査（質的調査）は、基本となる質問項目をあらかじめ準備した上で、実際のインタビューの中で、それらの質問項目を基本に、調査対象者（インフォーマント）とのやり取りやその反応を踏まえて柔軟に対応する「半構造化面接法」で実施した。これは、インフォーマントが当該分野の専門家であり、積極的に調査への参加を求める方式が馴染むと考えたためである。

インタビュー調査で事前に想定していた質問事項は以下の11項目である。

- ①「まちづくり推進事業」の意義及び特徴と地区防災計画づくりを目標とした理由は何か。
- ②「まちづくり懇話会」から「まちづくり推進事業」発足までの経緯等住民主体の取組履歴とその展開状況はどのようなものか。主導した住民等は誰か。
- ③「まちづくり車座集会」の進め方と「地区 Bousai 会議」の関係はどのようなものか。
- ④「地区 Bousai 会議」の進め方と地区防災計画作成までのプロセスはどのようなものか。ファシリテーターの役割はどのようなものか。
- ⑤モデル校区の選定方法と進め方はどのようなものか。これまでの事業の成果と課題はどのようなものか。27年度の進め方や継続の目途はどのようになっているか。
- ⑥災害対策基本法に基づく地区防災計画策定の目途はどのようになっているか。モデル校区中一番進んでいる校区はどこか。
- ⑦モデル校区でうまく計画づくりが進んでいる要因は何か。（例 リーダーの存在、地域要因等）。
- ⑧企業との連携が進んでいたり、企業主体の計画づくりの例はあるか（「まちづくり車座集会」で企業が避難所提供を申し出た例があると聞いたが、どこの企業か）。
- ⑨やる気のない住民を巻き込んで住民の合意形成を図る際の難しさやコツは何か。
- ⑩防災活動と他の地域活動、地域活性化との関係はどのようになっているか。
- ⑪北九州市立大学との連携の経緯はどのようなものか。

インタビュー調査の内容の分析に当たっては、冒頭で紹介した SCAT の手法を採用した。具体的には、個人的な印象や直感による分析を避ける観点から、ノート及び録音内容を踏まえ、インフォーマントの回答をテキスト化した後、データをセグメント化し、①データの中の着目すべきキーワード、②それを言いかえるためのデータ外のキーワード、③それを説明するためのキーワード、④そこから浮き上がるテーマ・構成概念の順にコードを付していく4ステップのコーディングとテーマ・構成概念を関連付けてストーリーラインを構成した³²⁾。

以下の「調査結果」は、これらの作業を経て、インタ

ビュー調査での二人のインフォーマントの回答を整理し、再構成してストーリー化したものである。

ストーリー化に当たっては、インフォーマントの回答内容を回答者が使用した言葉で記し、インタビュー時の発話のニュアンスをそのまま残すように整理したが、インフォーマントによる回答は、終始折り目正しい丁寧な標準語で行われた。なお、本稿では、「です・ます」調でのやり取りについても、標記の統一の観点から、「である」調で標記している。

なお、インタビューの調査結果等については、インフォーマント及び同席した研究者のチェックを経た上で公表することとした（分析例は文末の表参照）。

3.3 調査結果

■まちづくり推進事業と地区防災計画づくり（質問事項

①～④関係）

「まちづくり推進事業」は、2013年に実施した市にある7つの区での「まちづくり車座集会³³⁾」と市レベルの「まちづくり懇話会」での議論を経て開始したものであり、2014年から実施されている「地区 Bousai 会議運営支援事業」と「人材育成事業」が二本柱になっている。この事業は、北九州市防災会議でも承認され、北九州市地域防災計画にも掲載されている（図4参照）。

「まちづくり懇話会」ができたのは、2015年の災害対策基本法改正で地区防災計画ができる1か月前。ちょうど、法律で地区防災計画制度が規定されたので、「地区 Bousai 会議」での取組目標を地区防災計画づくりにした。なお、「まちづくり懇話会」は、これまで6回開催されており、現在は、地区防災計画モデル事業の取まとめ（地区防災計画の一般事業化等）の段階である³⁴⁾。

「地区 Bousai 会議」は、片田教授の提案により、「4つのステップ」（①いつもと違う何かに気づく→②地域で逃げる場合のルール化→③情報網の整備による地域での避難情報の共有→④地域で助け合って安全確保のために避難（地域での要援護者の支援やマンションでの在宅避難等状況に応じた避難を含む。）を骨格として進めており、これに基づいて、各地区で半年間に5回の会合を実施し、地域住民が話し合いをして、地域で地区防災計画を決める仕組みになっている。期間や回数を限定しているのは、間延びしないように、また、地域の負荷の問題を考慮したものである。なお、「地区 Bousai 会議」には、まちづくり協議会とか自治会に入っていない人も含めて多様な人に入ってもらいたいと思っている。

会合の内容は、計画のひな型を含むマニュアル（後

述）に基づき、1か月おきに5回の会合を実施することを想定しており、1・2回目の会合で話し合いを行い、それを踏まえて3回目の会合で訓練を実施し、4・5回目の会合で訓練の結果を計画案にフィードバックするという流れにしている。訓練は、各校区とも秋から冬に実施することが多い。市側からは、最後の会合（2014～2016年度は2年単位で実施しており、2年間目通算10回目の会合）のときに、ひな型に書き込んだ地区防災計画をセットして、「当該地区は、スタートラインに立った段階であるが、今後は、地域自らで進めていただきたい。」とお願いしている。なお、事業終了後2年間は、フォローアップの期間として、NPO等の専門家を「ファシリテーター」として派遣できる仕組みがある。

「ファシリテーター」は、片田教授からレクチャーを受けた専門家で、地区の取組のフォローアップの際に派遣しており（専門家派遣事業）、さらなる養成を進めたいと考えている。「ファシリテーター」には、NPOの藤澤健児氏や行政関係者等合計12人いるが、「4つのステップ」に沿った運営パッケージ（マニュアル）を踏まえて、各地区での会合を進めている。マニュアルは、お見せすることしかできないが、各ステップごとにその取組の必要性を説明し、地域住民のイメージを具体的に作るためのパワーポイント資料や住民が説明を受けた後にステップを進めるための記入用紙をつけている。この中には、地区防災計画のマニュアル（ひな型）もあり、これに各地区の地域住民が自ら記入してもらって進める形にしている。

初年度は、4つのモデル地区で自由に議論して進めようとしたが、議論の方向性がバラバラになってうまくいかなかったため、このような進め方に統一した。各モデル校区の進み具合であるが、1か月ごとに会合を実施し、毎回宿題を出して各校区で検討をいただくが、実は、なかなか決められないところもあり、進めるのは簡単ではない。

校区を地区防災計画の活動範囲にしたのは、避難所等は小学校の体育館をあてている場合が多く、また、地域での活動が継続していくためには、一定の大きさが必要であるためである。なお、北九州には小学校区は132ある。

■これまでの各モデル校区の取組状況（質問事項⑤～⑧関係）

2014～2015年度の最初のモデル地区である4校区は、「まちづくり車座集会」で地域住民から自発的な防災活

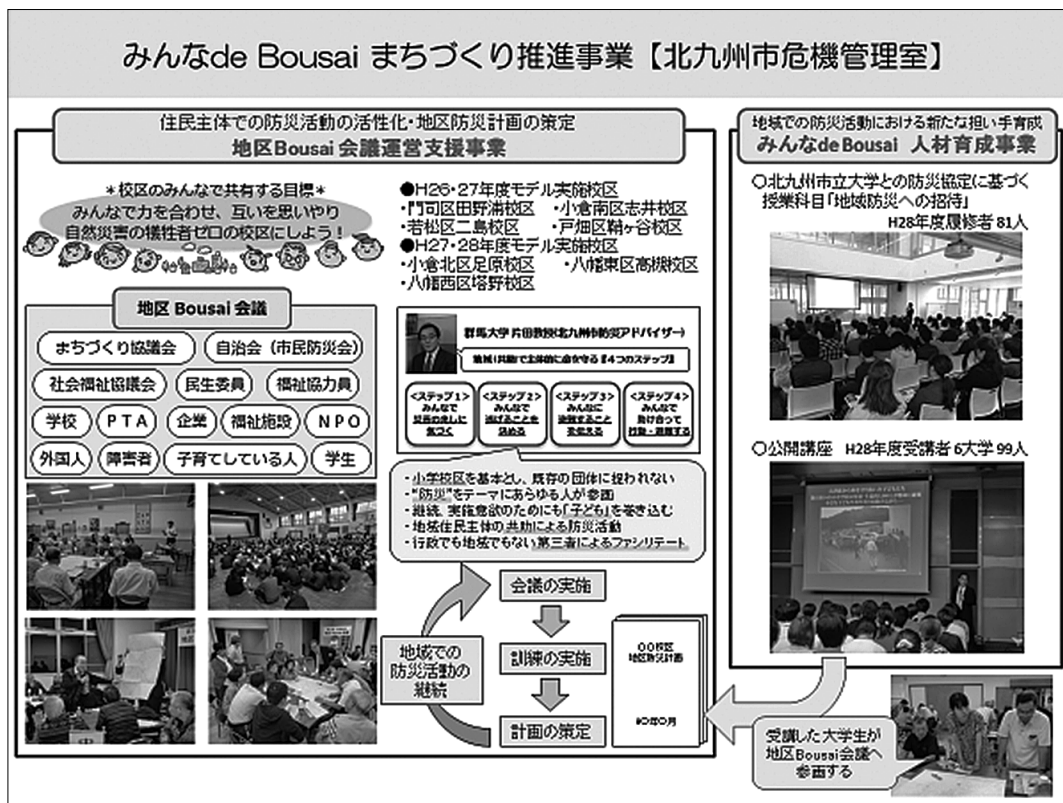


図4 まちづくり推進事業の全体像(北九州市危機管理室資料より)

動に関する発言が出る等意識が高いと思われる特徴のある校区に市役所側が声をかける形で選定した。

- ①門司区田野浦校区は、海に近く過去台風による高潮の被害を受けたことがある。
- ②小倉南区志井校区は、河川氾濫や土砂崩れが想定災害とされている。自治連合会の会長等をやられている大迫隆典会長の影響が大変大きいと思う。熱心に皆のために活動されていて、河川清掃とかの活動が防災活動にまで拡大していき、地域防災力が向上した。マンションも一軒家もあるので、新しく移ってきた住民も積極的に受け入れて町内自治会の加入者を増やした。市民センターで活動して、校区全体で良い人間関係を構築している。
- ③若松区二島(ふたしま)校区は、土砂災害のイエローゾーンがある。
- ④戸畑区鞘ヶ谷校区は、他のモデル校区と比較して自然災害の危険が高くないが、新しい住宅街と古い住宅街が融合した地域である。

しかし、このような特徴を出して地区防災計画づくりをしていこうとしたが、うまくいかなかった。海に面した校区でも、山も近くにあるということもあり、住民の防災に対する意識の方向性が違うとこ

ろがあった。また、逆にどこの校区にも共通して想定される災害も多く、これらは、「4つのステップ」で考えていけば、突発的に起こる地震以外はどれも備えたりして、対応できるので、地域特性よりは、むしろ、各校区の危機意識があるか否かとか、やる気とか、防災活動の実行のほうか、地区防災計画づくりに当たっては、重要であるように思った。

2015~2016年度のモデル地区3校区は、2014~2015年度にモデル地区を出していない残り3つの行政区で説明会を実施し、希望のあった校区にお願いし、市内7行政区全てに1つずつモデル校区を作った。

- ⑤小倉北区足原校区は、最初は、「地区防災計画のような話は、行政がやるべき仕事だ。」という住民の意見が強かったが、会合を重ねるにつれて住民の意識が変化し、「地区防災計画づくりのような地域の活動が重要だ。」と考える住民が増加していった。
- ⑥八幡西区塔野校区は、元市議会議員が中心になって進めているところだが、市議会時代のことは関係なく、地域に対する思いで進めているように思う。校区内に二級河川(金山川)が流れているほかは、これといった災害のない場所だが、河川近くに障害者施設があり、防災を通じて地域との連携が見られ

る。

- ⑦八幡東区高槻校区は、市内でも土砂災害（特別）警戒区域が多い地域で、河川もあることから、自然災害の危険性が高い地域である。

各モデル校区の状況については、自主防災組織の会長や防災リーダーが中心のところもあれば、市民センターが中心のところもあるので、校区によって特徴は多様である。地域で話し合っていく中で、地域のありようが防災にあらわれてくるように思う。比較は難しいが、取組が一番進んでいるのは、あえていえば②小倉南区志井校区だと思うが、長く活動が行われている大迫会長がいる影響が大きい。この校区は、文教地区で学校を巻き込んでやる等特徴が出ているし、催しをやっても100人もの住民が集まる熱心な校区である。

(参考) 北九州市の小学校区(計132)行政区別一覧(下線が2014~2016年度モデル校区)

- 門司区 18 (伊川、大積、小森江西、小森江東、白野江、大里東、大里南、大里柳、田野浦、西門司、萩ヶ丘、柄杓田、藤松、松ヶ江北、松ヶ江南、港が丘、門司海青、門司中央、)
- 小倉北区 22 (藍島、足原、足立、泉台、到津、井堀、今町、北小倉、貴船、清水、霧丘、小倉中央、桜丘、三郎丸、寿山、富野、中井、中島、西小倉、日明、南丘、南小倉)
- 小倉南区 26 (市丸、合馬、長行、企救丘、北方、朽網、葛原、広徳、志井、城野、新道寺、すがお、曾根、曾根東、高蔵、田原、徳力、長尾、貫、沼、東朽網、守恒、湯川、横代、吉田、若園)
- 若松区 15 (青葉、赤崎、江川、鴨生田、小石、修多羅、高須、花房、花房安屋、ひびきの、深町、藤木、二島、古前、若松中央)
- 八幡東区 11 (祝町、枝光、大蔵、河内、皿倉、高槻、高見、槻田、花尾、ひびきが丘、八幡)
- 八幡西区 32 (青山、赤坂、浅川、穴生、池田、医生丘、永犬丸、永犬丸西、大原、折尾西、折尾東、香月、楠橋、熊西、黒畑、黒崎中央、上津役、木屋瀬、竹末、千代、筒井、塔野、中尾、鳴水、則松、萩原、引野、星ヶ丘、本城、光貞、八尾、八枝)
- 戸畑区 8 (あやめが丘、一枝、大谷、鞘ヶ谷、天籟

寺、戸畑中央、中原、牧山)

■2017年度からの特徴(質問事項⑤関係)

2017年度からは、一般事業化とし、実施校区を公募し、申込のあった7校区で実施することが決まった。なお、従来は2年単位であったが、3年間のモデル事業での経験を踏まえ、今後は1年単位で実施することにした。2017年度の状況としては、1校区で1回目の会合を実施したのみで、あとは、今後日程が調整されて進んでいく予定である。各校区の特徴は以下のようになっている。

- ①門司区大積校区は、校区全体が山に囲まれ、土砂災害警戒区域・特別警戒区域に位置する住宅が多い。1953(昭和28)年の水害では当校区で12名の死者が発生している。また、木造住宅が多いことから、緊急避難場所となり得る場所も少ない。校区人口のうち高齢者が占める割合は39%となっている。
- ②小倉北区北小倉校区は、校区の西側を南北に境川が流れ、大雨と満潮が重なると氾濫する。子供が年に1回高齢者宅を訪問し交流を図る福祉活動(小学校お助けマン事業)が実施されている。校区人口のうち高齢者が占める割合は35%となっている。
- ③小倉北区北小倉校区は、過去に校区内複数の場所で内水氾濫が発生している。また、古い木造住宅が密集している場所があり、地震や火災による被害拡大の懸念もある。校区人口のうち高齢者が占める割合は26%となっている。
- ④小倉北区泉台校区は、国道3号線を境に平地と傾斜地に別れており、傾斜地の一部分が土砂災害警戒区域・特別警戒区域である。地域の各組織間のつながりが非常に弱い。校区人口のうち高齢者が占める割合は29%となっている。
- ⑤八幡東区高見校区は、1校区に2つの自治会があり、防災に対する温度差がみられる。校区の一部が土砂災害警戒区域・特別警戒区域に指定されており、また、校区中央を流れる板櫃川が過去に氾濫している。校区人口のうち高齢者が占める割合は36%となっている。
- ⑥八幡東区八幡校区は、1校区に2つの自治会があり、校区の一部が土砂災害警戒区域・特別警戒区域に指定されており、小中学校への通学路がこの区域に入っている。校区人口のうち高齢者が占める割合は36%となっている。

⑦戸畑区中原校区は、1校区に2つの自治会がある。校区には特にハザードは見られないが、過去の台風で一部浸水が発生した場所がある。また、木造住宅が多いことから火災が懸念される。校区人口のうち高齢者が占める割合は29%となっている。

■地域のやりたい気持ちとプロセスを重視（質問⑨関係）

事業の特徴は、地域の防災活動について、行政がやるだけでなく、地域主体性を大切に、その主体性を活用するようにしている。行政の呼びかけだけでは一過性のある活動になってしまい。住民自身がやらないと、結局は、うまく動かない。例えば、各校区での避難訓練でも、行政が呼びかけると100人集めるのも大変だが、校区の住民たちが自分たちで呼びかけると500人規模で住民が集まる。法律で地区防災計画制度ができたので、地域での取組を進めようとしても、地域住民から見ると「行政の仕事だ」ということで反発を受けることも多かったが、役所が主導でやるのと、地域住民が自らやるのとでは、訓練への参加人数も異なってくるので、地域の主体性が重要である。

「地区 Bousai 会議」による地区防災計画づくりの仕組みは、計画をつくるプロセスを重視しており、計画を決める過程で住民が皆で実践していくことが、後々地域に大きなメリットをもたらすと考えている。

埼玉県戸田市では、地区防災計画づくりをやりたいと考えている住民が積極的に取り組んだことから、町内会・自治会単位での地区防災計画づくりが進んだが、それが、周辺の取組が遅れている町内会・自治会の住民にも影響を与えて、広く取組が進んでおり、そのような例を参考にしている³⁵⁾。一方で、実行力に問題があるのかもしれないが、行政区単位での地区防災計画を目指している相模原市は、やや方向性が異なっているように思う。

■福祉施設や学校と連携し、地域のつながりを再構築（質問事項⑩関係）

地域住民が避難の際に福祉施設を利用させてもらう一方で、福祉施設の要支援者のために非常時に車椅子を押してあげる等住民も協力するというような地域住民と要支援者のための福祉施設の連携の事例のように、普段から地域住民の近くに施設があるにもかかわらず、地域住民も施設側もそのことを意識しないで、互いの利点を把握したり連携したりすることなく、バラバラに生活して

いることが多いが、地区防災計画づくりという防災活動がきっかけになって、そのような地域の内情を見つめなおし、いざというときに備えて、地域における互いのつながりを再発見して、地域のつながりをうまくつなぎなおすような効果も出ているように思う。

北九州市と北九州市立大学が協定³⁶⁾を結んでうまく連携して講座「地域防災への招待」を開設できた背景には、自分（梅木係長）の母校だったこともあるが、当時の危機管理監（現北九州市立中央図書館館長）が同大学理事、危機管理室長（現市民文化スポーツ局長）が同大学事務局総務課長の経験者で、教育や文化に造詣が深く、関係方面と人間関係を構築していたことが影響したと思う。

当該大学の講座は半期15コマであるが、最後の2コマは市の公開講座と合同開催することにした。もともと市の公開講座自体は、2014年に市が片田教授等と始めたが、市の公開講座だけでは続かない懸念があったので、2015年から大学の授業と連携させて、セットの形にした。なお、当該講義については、多様な分野の先生方が自ら希望されて講師を担当している。公開講座は順調で、今年7月23日の講座も80人以上の参加者があった。授業化したのは、防災活動の継続の手段として有用だったが、一方で、講師の先生方は、授業後の関係者による懇親会で、人間関係を構築することを楽しみにされている。

北九州市は、消防局とは別の組織として、「危機管理室」が存在している。これは、もともとは消防局内にあったものだが、東日本大震災以降、市長部局の組織として、独立させており、地区防災計画への取組は、危機管理室が担当している。危機管理室のトップは「危機管理監」だが、公開講座の受講者には、片田教授と危機管理監の署名の入った修了証を出している。地域防災力は人間力でもあり、学生さんを育てて、「地区 Bousai 会議」で活躍してもらう仕組みにしている。学生さんにとっては、防災を通じて、地域活動や人間関係を体験することが社会に出てから役に立つと思う。また、それが、地域防災力のアップにもつながるので、学生さんと地域で互惠関係になる。なお、熊本地震の際には、短期間支援に行ったが、発災直後の授業でそのときの写真を見せて講義をすると、学生の食いつきが良かった。熊本地震後は、学生さんの防災意識の高まりが感じられる。

地域の防災活動を考えると、大学生や子供の参加は、地区の住民にとって重要で、彼らが参加していると、地区の大人はいいかげんなことができないのでがんばるこ

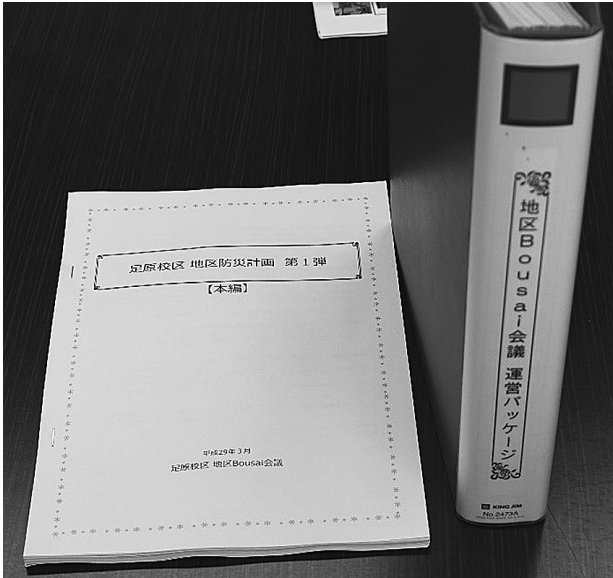


写真 北九州市の地区防災計画と運営パッケージ（筆者撮影）

とになる。本当は、地区の住民にとっては、同じ地区の若者に参加してもらった方がいいが、それが必ずしも容易でないのも、市と地区が一体となって、市内の大学生に参加をお願いしているが、その影響は大変大きい。また、小学校の土曜の訓練等と連携して地域の防災活動を行うと、小学生の前でいいかげんなことはできないと大人もがんばるし、訓練後に、同じ方向に住む大人と小学生と一緒に帰ると世代をこえて人間関係ができる。また、志井校区では、幼稚園児を巻き込んでいるが、幼稚園児が「がんばれ」と言っていると、大人もいいかげんなことはできない。活動の継続に当たっては、本当に子供が核になる。

前出のシンポジウムでシンポジストを務めた北九州市立大学3年の森茂（もりも）さんは、同大学の地域活動を担当する地域共生活動センターのラボにあるサークルのうち、防災防犯をやっているサークルの防災リーダーであり、高槻校区の地区防災会議の委員のほか、北九州市防災会議のメンバーで、防災活動を若手女性に普及させるために協力してもらっている。

■有識者・市幹部・市議会議員の役割（質問事項②関係）

有識者の役割については、本事業は、片田教授の提案を受けて進めてきた。もともと、東日本大震災前から片田教授とは、JICAの海外研修等に参加した北九州市職員と面識があったことから、片田教授に市での講演等をお願いしていた。東日本大震災以後は、釜石市に北九州市の職員を支援のために派遣して「釜石デスク」を設置

しており、「釜石つながり」もあった。そのようなこともあり、東日本大震災後に北九州市の地域防災計画の見直しに関する会議の座長をお願いしており、続けて「まちづくり懇話会」の座長をお願いした。その後、「まちづくり懇話会」の議論を踏まえ、片田教授がファシリテーターになって7つの区で「まちづくり車座集会」を行い、それを踏まえて2014年から「まちづくり推進事業」を実施した。現在、片田教授は、北九州市の国土強靱化会議の座長もやっており、国土強靱化計画の中にも全校区で地区防災計画づくりに取り組むことを盛り込むことになっている。

市長が片田教授の提案を高く評価して、取組が本格化した。地区防災計画制度が創設されたことを受けて、市議会からも強い要望があり、取組が加速されてきた面もある。

■担当行政官のやりがいと行政OBの活躍（質問事項⑨関係）

担当行政官は、「地区Bousai会議」を支援するが、同会議は、平日19時から実施することが多く、暗くなってから、勤務時間外に地域の支援に行くことになるほか、月に1回のモデル地区の会合の前後にも関係者の会議が多数あるので、その前後にやるべきことが多い。まれに土曜日に会議を開催することもあり、正直、担当行政官は、結構大変だが、皆が喜んでいる姿を見ると、それ以上に大きなやりがいがある。

2014年に北九州市民で初めて防災担当大臣表彰ももらった前出の志井校区の大迫会長は、市職員のOBであるし、地区によっては市議会議員OBがいる等行政関係のOBは地域で長く防災活動をしている例がある。なお、大迫会長は、住民のリーダーとして、校区の市民センターを中心に良好な人間関係を構築されて活動されており、河川の清掃活動等の地域活動とあわせて防災活動を実施している³⁷⁾。

前述の「ファシリテーター」にも、市危機管理室OB等の行政管理者も入っており、担当行政官時代の経験をいかして、地域の防災活動で活躍している。

■今後の課題（質問事項⑤関係）

「地区Bousai会議運営支援事業」では、各モデル校区で「地区防災計画」(の案)を作っているが、モデル地区で実施してきた地区防災計画づくりは、現在のところは地域防災計画に載せられる段階の完成版ではない。まだ地域の防災計画をつくり始めた段階であるといえ、今

後、住民が自ら話し合っ決めてべき項目も多く、地域防災計画に載せるという意向を持つ段階に進む必要があるが、この部分は今後の課題となっており、まだ時間がかかると思われる。

モデル校区で作った地区防災計画を地域防災計画に載せるに当たっては、市の防災会議での審査の方向性が決まっていないこともネックになっているが、現在のところは、校区で作った地区防災計画の本体をそのまま地域防災計画に載せるのではなく、地区防災計画を作成した校区の名前を載せるようなイメージを持っている。また、市防災会議で報告承認の手続の中に入れるのがスタンダードだと考えているが、会議にかける要綱づくりも必要になる。手続のルール化についても今後の課題である。

企業の巻き込みはうまくいってない。最初は、地区防災会議に参加してくれるが続かない。ただ、社会福祉施設である老健施設（老人ホーム）を巻き込んで、避難所を新たに確保する³⁸⁾等うまくいったことはある。福祉施設は潜在的に助けを必要としている反面、よい施設を持っているので、一般の避難者を受け入れることができる場合があり、互恵関係にあることが影響している。なお、企業等のBCPとは違うところもある。あと、車座集会で住民の避難受け入れ等の意向を示した企業は、戸畑校区のイオンの例だと思うが、行政が絡むのは難しいので、詳細は、住民とイオンの間でやってもらうことにした。

地域の負担が増えるという指摘に対しては、前述の福祉施設との連携の話とか、子供を巻き込むことの重要性のような説明によって、防災と地域活動を連携して、まちづくりや地域活性化につなげていくことが、重要であるというような説明が一般にはわかりやすいのではないかと。

4 結びにかえて

2016年の熊本地震や2017年の九州北部豪雨等を受けて、日本中で地震、台風、豪雨等の防災に対する意識が高まっており、そのような中で、「地区防災計画制度」が改めて注目されている。

同制度は創設されてから4年が経過し、全国で関連する取組が試みられているが、行政主導で計画づくりを進めた結果、住民主体で実際に計画に基づいて活動するのが難しかったり（過度なトップダウン）、住民主体で計画づくりを実施しようとしても、住民全体の協力が得られなかったり、住民合意に至らなかったり等難航する

ケースも少なくない（ボトムアップ型の失敗）。また、計画づくりが、行政への要求のためのプロセスになったり（公助への過度の依存）、マニュアルの名簿欄に既存の町内会等の役員名を記入することを計画づくりだと考えている例もあるようである。これらの事例は、制度の本来の趣旨や実効性の確保という観点から問題が指摘されるであろう。

「地区防災計画制度」のスタンダードである内閣府の『地区防災計画ガイドライン』（内閣府 2014a）や西澤著書等（西澤・筒井 2014；内閣府 2014b）によれば、同制度の特徴は、①地域住民や企業を主体とした共助によるボトムアップ型の制度で、②各地区の特性に対応したオリジナルのものであり、③計画を作るだけでなく、毎年訓練を通じて見直しを行い、いざというときに備えて、継続的な防災活動の実施を重視した制度である。

同制度の趣旨を踏まえるならば、①行政に何かを要求するのではなく、自分たちが与えられた環境で、相互の助け合いによって何ができるかを考えること、②住民が、地区の特性を把握した上で、過去の災害経験や想定されている災害について認識し、相互に助け合っ行政と連携して、各地区にあった活動を展開すること、③地域で連携した防災訓練等を通じて防災活動を継続することがポイントになる。

この点、本稿で紹介した北九州市の地区防災計画づくりの取組である「まちづくり推進事業」は、①担当の行政官が、過度なトップダウンとならないようにバランスをとって各校区をうまく支援しており、地域コミュニティの住民自身が校区の状況を認知し、主体となってボトムアップ型の活動を行っている点が注目される。

また、②大学教員である有識者、NPO、自治体の防災担当関係者等の地域コミュニティ外の有識者等にファシリテーター等としてサポートしてもらうとともに、マニュアル等の資料を活用することで、短期間に効果的に各校区の防災力を底上げするとともに、各校区の災害経験や想定災害を踏まえて各校区独自の計画を作成している点も「地区防災計画制度」の趣旨に沿った優れた取組である。なお、その際に、防災を「行政の仕事」とであるという住民の誤解を解き、住民に防災を「我が事」として考えてもらっている点も評価されるべきである。

さらに、③福祉施設、学校、企業等の多様な主体を地域の防災活動に巻き込んで、地域防災力を底上げし、④大学生から幼稚園児までの子供・若者をうまく防災活動に参加させて、大人のやる気を引き出して、防災力を底上げしつつ継続させる等地域全体で連携して防災活動を

表 SCAT による市防災担当職員へのインタビューの分析例（様式については大谷（2008）参照）

2017年8月4日（金）14：00～15：30 北九州市防災担当職員への半構造化面接法によるインタビュー分析（一部抜粋） インタビュアー：金 インタビュイー：梅木久夫北九州市消防局警防課警防係長 場所：北九州市消防局警防部警防課							
番号	発話者	テキスト	①テキスト中の注目すべき語句	②テキスト中の語句の言い換え	③左を説明するようなテキスト外の概念	④テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して）	⑤疑問・課題
1	聞き手	モデル校区のうち、志井校区でうまく計画づくりが進んでいる要因は何ですか。					
2	梅木氏	自治連合会会長等をやられている大迫隆典会長の影響が大変大きいと思いますね。熱心に皆のため活動されていて。河川清掃とかの活動が防災活動にまで拡大していきまして、地域防災力が向上しました。	連合自治会会長、熱心、河川清掃、地域防災力向上	住民のリーダー、献身的、日頃の地域活動、安全性向上	地域コミュニティのリーダー、勤勉さ、日常性、結果防災	自治連合会会長等の献身的な住民のリーダーの存在、地域活動の拡大による地域防災力向上。	熱心に自治連合会会長等を続けられる秘訣は何か。
3	聞き手	ほかにもうまく進むための特徴がありますか。					
4	梅木氏	マンションも一軒家もあるので、新しく移ってきた住民も積極的に受け入れて町内自治会の加入者を増やしていますね。市民センターで活動して、校区全体で良い関係を構築しています。	新しく移ってきた住民、積極的受け入れ、町内会自治会、市民センター、良い関係	新規居住者、歓迎地域コミュニティ、コミュニティセンター、良好な人間関係	外部からの人口流入、町内会、活動拠点、防災力向上	新規居住者の積極的受け入れ、校区全体での良好な人間関係	マンション住民の町内自治会加入率ほどのように変化しているか。
ストーリーライン（現時点で言えること）		うまく防災計画づくりを進めている志井校区では、連合自治会長等の献身的な住民のリーダーの存在とコミュニティセンター等を中心とした新規居住者を積極的に受け入れる校区全体での良好な人間関係という特徴がある。					
理論記述		地域コミュニティにおける献身的な住民のリーダーの存在と新規居住者を積極的に受け入れる校区全体の良好な人間関係が防災計画づくりの成功の要因。					
さらに追究すべき点・課題		住民のリーダーが、熱心に自治連合会会長等を続けられる秘訣やマンション住民の町内自治会加入率の変化。					

継続させるための工夫がみられる。

そして、⑤校区の自治連合会の会長等のような献身的な住民のリーダーの存在、⑥コミュニティセンター等を中心とした新規居住者を積極的に受け入れた校区単位の良好な人間関係、⑦河川の清掃活動のような日常的な地域活動が防災活動にまで拡大し、結果的に地域防災力の向上につながっている、いわゆる「結果防災」といえるような特徴もみられる。

このような優れた取組の中で、特に注目すべきなのは、⑧これらの活動を支援している担当行政官が、担当業務を離れてからも、担当していた地域コミュニティに寄り添って、地域住民としての立場やNPOとしての立場で、地域コミュニティの活動を側面的に支援していることである。このような立場をかえた個人的な支援が、行政と地域コミュニティの連携を可能にするとともに、行政に蓄積されたノウハウを地域コミュニティに伝えることにもつながっているのである。

地区防災計画づくりに限らず、地域コミュニティの防災力の向上には、ソーシャル・キャピタル理論等によって、地域コミュニティ内の住民の人間関係の良好性が鍵になるといわれているが³⁹⁾、ノウハウを持った担当行政官が異動してからも立場をかえて地域コミュニティの住民として個人的にその防災活動を支援していくことが、

大変大きな役割を果たしている。

「地区防災計画制度」の推進に当たっては、単なる計画の数とかカバーエリアだけでなく、その質や活動の継続の可能性等を十分に考慮する必要があるが、本稿で取り上げた北九州市の地区防災計画づくりの事例は、今後の地域防災力の強化を考える上で、大きなヒントになるのではないかと考える。

特に、市の防災担当出身者の地域コミュニティでの活用の在り方等については、⑨行政と地域コミュニティの連携の鍵となる重要な要素であり、今後さらに継続して観察し、考察を行う必要があると考えている。

ここまで本稿で整理したように、北九州市の地区防災計画づくり事業は、2013年度から検討が始まり、2014～2016年度までの3年間に7つのモデル校区で計画づくりを実施し、2017年度はさらに7校区で計画づくりが進められているものの、完全な完成版にはなっておらず、さらに住民が話し合っ決めてべき項目が残されているほか、今後、市の地域防災計画に位置付けるという住民等による意向表明が必要であるとされている。現段階では、北九州市の地域防災計画に位置付けられた地区防災計画は存在しないものの、近々、本格的な地区防災計画が作成されることが期待されている。

なお、本稿は、一政令指定都市における地区防災計画

制度のモデル事業に関する調査であり、検証のためには、さらなる事例の調査が必要である。

謝辞

本稿の執筆に当たっては、梅木久夫北九州市消防局警防課警防係長、平田裕一郎北九州市危機管理室危機管理課防災企画係長、入門真生北九州市消防局門司消防署主査、大迫隆典北九州市志井校区連合自治会会長及び志井校区出身の福岡大学1年の名越ももこさんにインタビュー調査等に当たって多大な御協力をいただいた。また、共同研究者である林秀弥先生（名古屋大学教授）及び西澤雅道先生（福岡大学准教授）にも大変お世話になった。

さらに、専修大学の博士論文リサーチフォーラムでは、文学研究科社会学専攻の先生方から貴重な御助言をいただいた。

なお、本稿は、日本学術振興会特別研究員奨励費（JP17J09978）による研究の成果の一部でもある。

御指導いただいた先生方に厚く御礼申し上げる。

注

- 1) 制度の企画立案を担った内閣府の担当官も同じ趣旨のことを述べている（西澤 2014）。また、矢守克也の提唱する「生活防災」も類似した概念である（矢守 2011）。
- 2) 懇話会は、2013年度だけで3回開催され、市民防災会、障害者、高齢者、子育て支援団体代表、防災教育関係者、被災地支援NPO、大学生等が構成員となって議論を行った。わがこと感（自分のことに置き換えて考える）、市民活動との連結や組み合わせ、リアルに感じるための工夫、要援護者と地域がつながる仕組みづくり等の重要性が指摘された。また、地域の既存の仕組み・取組との連携や共通課題の設定、町内自治会や地域活動に参加していない住民の巻き込み等の課題が指摘された。そして、防災力のある子供を地域で育み、地域の住民を育てていくため、防災に関するわがこと感の高揚を図る機会として「地区 Bousai 会議」を位置付けるべきであるとされた（北九州市危機管理室 2016：15）。
- 3) 「まちづくり車座集会」は、2013年度に全7行政区で1回ずつ計7回開催され、794人の住民が参加した。顔の見える地域のつながりが重要であり、地域の希薄化を懸念する声が出た。また、大規模災害時に地元企業の建物に避難したいという住民の要望に地元企業が協力する等地域と企業の連携の場となった。国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室（2016）で地域におけるコミュニティの共助状況の把握の例として紹介されている（国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室 2016：14）。
- 4) 北九州市の主な地域集団と関係団体等の関係について整理すると、まず、市全体の関係事務を統括する「自治総連合会」や地域の清掃活動や河川等の美化運動の推進をはじめ環境衛生や公衆衛生の向上を目的とした「環境衛生総連合会」等の組織がある。その下には、7つの行政区ごとに、「区自治会総連合会」、「区環境衛生協会連合会」等が設置されている。そして、行政区内の校区ごとに「校区自治連合会」や「校区環境衛生協会連合会」が置かれ、さらにその下に「町内自治会」がある。例えば、北九州市で一番広い面積を持つ小倉南区は、26の校区で構成されており、校区ごとに「校区自治連合会」や「校区地区衛生協会」が置かれており、その下には、約350の「町内自治会」が置かれている。「町内自治会」の下には、世帯をまとめる最小単位として「組」が置かれている（小倉南区では、区内約59,000世帯をまとめる3,700の組が設けられている）。また、7つの行政区ごとに、「区自治会総連合会」と一体となって自主的な防災活動を推進する自主防災組織である「区市民防災会連合会」があり、校区単位で「防災会」等がある。地域住民が主体となって地域福祉活動を展開する「社会福祉協議会」については、7つの行政区ごとに「区社会福祉協議会」が置かれている。住民、企業等多様な集団によって構成される地域づくり団体である「まちづくり協議会」については、構成団体等を地域の実情に応じて選ぶことができるようになってきている。小倉南区自治総連合会 HP：<http://kaze-minami.com/organization/>参照。
- 5) 質的研究と量的研究の関係や SCAT との関係については、大谷 2011：155参照。
- 6) 福岡市では、市主催の防災士養成講座である「博多あん・あん（安全・安心）塾」出身の防災士によって2006年に結成された「博多あん・あんリーダー会」（代表幹事 小森勝輝氏）が中心になって地域防災力の強化を進めている。同会は約180人の防災士で構成されており、市内に7つの支部（東、博多、中央、南、城南、早良、西）があり、その活動は、福岡県及び福岡市とも連携していて、市内の広範囲の地域で活動が行われており、毎週のように市内で防災関連の催しが実施されている。同会 HP：<https://www.hakata-anan.org/>参照。福岡市での地域防災力強化の取組については、福岡大学法学部で2017年度から開催され、筆者も非常勤講師として講義を担当した「特別講義 九州地域政策（防災計画）」の中で福岡市の防災担当官から説明があったほか、例えば、同市中央区平尾校区等でも防災力強化のための取組が進められている。同校区 HP：<http://hiraojk.blogspot.jp/>参照。なお、同講義の全体像については、西澤ほか（2017）参照。
- 7) 北九州市 HP：http://www.city.kitakyushu.lg.jp/shisei/menu05_0002.html、横浜市立大学地理学教室2011、魚町商店街振興組合・魚町一丁目商店街振興組合 2012等参照。
- 8) 東京都社会局長や渋谷区長を経験した磯村英一は、その経験を踏まえ、5市合併に関連して、それぞれ核を持つ都市が合併して多くの核を持つ多核都市になることが有用であるとする「多核都市論」を提唱した。それが、合併しても各市の核が温存されるから各市ともに反映する

- ことができるという安心感を関係者に与えた。そして、マスコミの「百万人の都市づくり」キャンペーンの影響もあり、合併が達成された。そのことは合併後の市政にも大きな影響を残しており、北九州市では、生活環境が充実するように一極集中を避けたまちづくりが進められてきた。出口（1999）、日本都市学会59回大会「シンポジウム 都市の進化」資料（2012年10月27日）参照。
- 9) 1960年代には北九州市にある洞海湾は、赤茶色に濁り、魚が住めない死の海といわれた。70年代の公害国会で、公害に関する法整備が実施されたが、それにあわせて、福岡県や北九州市は、法律以上の厳格な基準で大気汚染や水質汚濁の排出基準を強化し、官民が連携して洞海湾のヘドロのしゅんせつを行い、死の海を生き返らせた。『毎日新聞』2012年7月5日朝刊「北九州市50年ものごとがたり6 官民で洞海湾のヘドロしゅんせつ 死の海生き返る」参照。
- 10) 北九州市では、安全・安心に関する市民の意識が高く、市民主体の自主防犯組織による小学校区単位のパトロールによって刑法犯認知件数を2002年から2016年までに約1/5まで減少させた。また、市民を主体とした市民防災会の取組等を受けて、多様な災害を想定したハザードマップ等を掲載した「防災ガイドブック」を作成したりもしている（北九州市 2017：13～14）。
- 11) 直方市 HP：http://www.city.nogata.fukuoka.jp/shisei/_1235/_2571.html 参照。
- 12) 北九州市の危機管理課の定員は課長4人、係長7人、職員9人の計20人。同課の事業費は、2017年度は1億8,900万円（前年度3,501万円増）であり、うち、まちづくり推進事業の2017年度の当初予算額は1,200万円（前年度同額）となっている。北九州市 HP 参照。
- 13) 事業の対象となった校区では、各校区の特性に応じて防災訓練のメニューの工夫が行われている。例えば、小倉南区志井校区では、同校区まちづくり協議会の大迫隆典会長（詳細は後述）が主導して、小学校等と連携して、コミュニティの避難訓練を実施しており、小学生等の子供も一緒に防災訓練に参加している。『RKB 毎日放送』2016年12月14日放送「地域で取り組む災害対策 志井校区自治連合会」参照。
- 14) 「校区」とは、西日本等で児童・生徒の公立学校の通学区域のことを指し、東日本では「学区」ということもあるほか、北陸や北海道の一部では「校下」ということもある。『大辞林（第三版）』、NHK 放送文化研究所 HP のメディア・放送部用語解説：https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/kotoba/term/050.html 参照。また、「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令」（昭和33年政令189号）5条2項及び同法律施行規則1条1項1号（昭和33年文部省令21号）では、「通学区域」という用語が、定義を置くことなく使用されているが、文部科学省の用語解説では、「就学校の指定をする際の判断基準として、市町村教育委員会があらかじめ設定した区域をいうが、その基準については、法令上の定めはなく、就学校の指定が恣意的に行われたり、保護者にいわずらに不公平感を与えたりすることのないようにすること等を目的として、道路や河川等の地理的状況、地域社会がつくられてきた長い歴史的経緯や住民感情等それぞれの地域の実態を踏まえ、各市町村教育委員会の判断に基づいて設定されている」と解説されている。文部科学省 HP よくわかる用語解説：http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko-sentaku/06041014/002.htm 参照。防災の分野では、本稿で紹介した北九州市の事例のように、小学校の通学区域を防災活動の単位として想定するケースが多いように思われる。この点、公民館を中心に防災活動が行われる場合もあるが、公民館制度の対象区域については、文部科学省の「公民館の設置及び運営に関する基準」やその解説書では、一般的に市であれば中学校の通学区域、町村では小学校の通学区域を考慮することとされている。なお、地域福祉分野では、福祉サービスを含めた生活支援サービスが日常生活の場（日常生活圏域）で利用されるべきであり、その圏域は、「おおむね30分以内に駆けつけられる圏域」を理想的であるとし、中学校区を基本としている（厚生労働省地域包括ケア研究会 2008：6）。地域福祉の分野では、多くの住民が通った経験がある身近な機関であり、地域ぐるみの活動が可能であるということで、中学校区が日常生活圏域として想定されているようである。一方で地域防災の場合は小学校区での活動が主であるように思われるが、これは、災害時の避難所で地域防災の拠点であること、つながりが形成しやすく顔の見える関係を作りやすいこと、住民同士の意識の共有を図りやすいこと、身近に感じられ、多様な活動を行う上で一体性を保つことができること等の小学校区の特徴が表れているように思われる。なお、小学校区単位で実施されている神戸市の「防災福祉コミュニティ」のように防災と福祉を組み合わせる小学校区単位で圏域を設定している例もあることに留意が必要である（忍・小山 2016：10）。このほか、京都の「元学区」は、日本で最初に創設された64校の番組小学校を起源とし、明治期から戦中まで小学校運営・行政機能の一部を担う地域単位であった学区であり、戦後、小学校の新設や統廃合が進み学区も変わってきているため、元学区と呼ばれているが、現在は、元学区は直接の行政機能を有していないが、自治連合会、体育振興会や社会福祉協議会、自主防災組織等地域行政・住民自治の単位として用いられており、防災でもコミュニティの防災計画作成の単位とされている（内閣府 2016b：27）。
- 15) 例えば、前出の志井校区では、自主的に防災研修を定期的に開催しており、防災に備える住民の意識は高く、毎回200人程が参加している。さらに、自発的に地域の危険な箇所を記したハザードマップを作成している。前出『RKB 毎日放送』2016年12月14日放送「地域で取り組む災害対策 志井校区自治連合会」参照。
- 16) 学生による自発的な取組例としては、例えば、北九州市

- 立大学の学生による防犯・防災プロジェクト (MATE's) では、大学生が主導して、地元の小学生とともにまち歩きを実施し、小学生と一緒に危険な場所を見分けるための「地域安全マップ」を作成する等している。北九州市立大学 HP: http://www.kitakyu-u.ac.jp/421/labtimes_02.pdf 参照。
- 17) Juanita Brown と David Isaacs によって開発・提唱された話し合いの手法であり、①カフェのようにリラックスした雰囲気の中で特定のテーマについて対話を行うこと、②互いの意見を否定せず尊重することで互いのつながりを意識し、そこで生まれる場の一体感を味わうこと、③メンバーの組み合わせを変えながら小グループの話し合いを続け、参加者全員が話し合っているような効果を得ること等の特徴があげられる。Brown et al. 2005 参照。
- 18) 東日本大震災時の航空機による支援や災害ボランティアを実施した。
- 19) 協定の具体的な連携内容は、人材育成に関すること、防災活動を通じた地域貢献に関すること、学術研究に関すること、その他双方が必要と認めることであった (北九州市危機管理室 2016: 16)。
- 20) 授業内容は、①危機管理と地域防災の基本概念、②気象と地震、③北九州市の防災体制と減災への取組、④避難所運営ゲーム: HUG、⑤防災と河川、⑥大災害と消防、⑦学校における防災教育、⑧産学官連携による消防技術の革新、⑨組織の防災能力の見える化、⑩都市防災、⑪ジェンダーと防災、⑫災害のメンタルヘルス、⑬大学生でもできる防災・災害ボランティア、⑭・⑮公開講座であった。
- 21) 講座の内容・設置経緯、参加者数の推移、受講者の反応等については、北九州市危機管理室 (2016) のほか、北九州市チラシ「みんな de Bousai 人材育成事業 地域防災への招待: 公開講座参加者募集」、「第 6 回みんな de Bousai まちづくり懇話会資料」(2016年 7月23日)、北九州市防災会議会議録 (2017年 2月 8日): <http://www.city.kitakyushu.lg.jp/kiki-kanri/13800102.html>、北九州市立大学環境技術研究所 HP: <http://www.env.kitakyu-u.ac.jp/ja/shoubou/lecture.html> 等参照。
- 22) 内閣府防災「TEAM 防災ジャパン」への入門真生 (いりかど・まさお) 氏 (北九州市消防局門司消防署警防課消防司令補主査) のリレー寄稿参照。同氏は1980年生まれ、小倉北区出身で、2007年北九州市消防局入局後、2014年 4月~2016年 3月まで北九州市危機管理室で地区防災計画の策定等同事業を担当。後出の梅木係長とともに「まちづくり推進事業」の立ち上げに参加。現在は同事業に関する職務から離れているが、プライベートで NPO 法人「好きっちゃ北九州」の副理事長として、モデル校区の「ファシリテーター」を務めている。
- 23) 前出北九州市危機管理室: 2016: 15~16、北九州市チラシ「みんな de Bousai 人材育成事業 地域防災への招待: 公開講座参加者募集」等参照。
- 24) 専門分野は都市政策・地域活性化。1994年 4月から2007年 3月まで都市銀行系シンクタンクを経て、2007年 4月に北九州市立大学に着任。福岡県行政改革審議会委員、北九州市スポーツ推進審議会委員、北九州市国土強靱化地域計画有識者会議構成員、関門地域連携推進協議会会員、関門海峡日本遺産協議会会長、NPO 法人日本危機管理士機構監事等を歴任。
- 25) 専門分野は行政法・行政学。1973年生まれ。中央大学法学部卒。1999年総理府・総務庁に入り、総務省総合通信基盤局事業政策課課長補佐、内閣官房内閣広報室総括補佐、内閣府大臣官房総務課企画調整官等を経て、2016年 4月より現職。東日本大震災後は、内閣府防災担当で、災害対策基本法改正を担当し、「地区防災計画制度」を企画立案。地区防災計画学会会長代理等を歴任。
- 26) 経歴は、本文3.1参照。
- 27) 専門分野は地域連携・防災教育。2008年 4月から2015年 3月まで公益財団法人で、企業との CSR 連携や災害時の復興支援等に従事し、2015年 4月に北九州市立大学に着任。地域共生教育センターで大学生と地域をつなぎ多様な課題解決プログラムをコーディネートしており、「まちづくり推進事業」では、学生達と市内数カ所に入り地域住民と一緒に防災計画を策定。
- 28) 宮崎県都城市出身。北九州市立大学地域共生教育センター (421Lab.) 内にある防犯・防災プロジェクト (MATE's) に所属しており現在プロジェクトリーダーを務める。また、「まちづくり推進事業」では学生サポーターとして八幡東区高槻校区の防災計画策定に参加。北九州市防災会議委員を務めているほか、小倉南区女性消防団にも所属。
- 29) なお、本稿では関係議論を省略しているが、水産経済学や産業振興の観点から、東日本大震災の被災地における漁業の復興の在り方について濱田英嗣下関市立大学附属地域共創センター長もパネリストとして参加した。
- 30) 2017年 7月14日『読売新聞』朝刊 (北九州版)「災害への備え 専門家ら訴え 小倉北でシンポ」参照。
- 31) 事後の補足調査の一部については、名古屋大学の林秀弥研究室の協力も得た。
- 32) KJ 法とも共通するような作業を経た上で、KJ 法のグルーピングよりも高度なストーリー化を行うところに大きな特徴がある (大谷 2008: 27; 佐藤 2008: 37、篠原ほか 2010: 174-175)。
- 33) 2013年度に各区で 1 回ずつ行っただけで、今は行われていない。ただ、同集会で意識が高かった校区がその後のモデル校区事業を実施しており、取組の趣旨は、「地区 Bousai 会議」に受け継がれた部分もあると思われる。
- 34) 「第 6 回 みんな de Bousai まちづくり懇話会」(2017年 7月23日) 資料参照
- 35) 群馬大学時代の片田教授が指導したことから群馬大学にオリジナル HP がある。同大学 HP: http://dsel.ce.gunma-u.ac.jp/toda_ws/cont-30.html 参照。
- 36) 「公立大学法人北九州市立大学と北九州市との防災に関

する協定」(2015年3月11日)参照。

- 37) 同校区のまちづくり協議会、社会福祉協議会、自治連合会及び市民防災会の会長である大迫隆典氏は、現在79歳だが、もともとは、北九州市市役所の職員であり、50歳代になって、区画整理等もあり志井校区に移転したところ、56歳頃に推薦されて町内自治会長、57歳で連合町内会長となり、それから市を退職してからもずっと22年間会長職を継続して務めてきた。従来の連合町内会長は、地位に胡坐をかいて何もしない人が多かったが、大迫会長は、毎日防災会等の事務局のある校区の市民センターに通って、市の職員とも連携して勢力的に地域活動・防災活動を行い、河川の清掃等の地域活動を通じて良好なコミュニティの関係を構築し、その地域活動での人間関係を防災活動にまで広げてきた。そして、そのような良好なコミュニティの人間関係がいき、現在は、大迫会長が呼びかけると、校区内の1回の防災訓練に約700人の地域住民が自発的に参加するようになっている。これは、行政が呼びかけただけでは、絶対にできないことだと市の職員も言っている。前出『RKB毎日』放送2016年12月14日放送「地域で取り組む災害対策 志井校区自治連合会」参照。会長は、長年の自主防災活動が評価され、北九州市民で初めて2014年に防災功労者防災担当大臣表彰を受賞した。同校区では、防災計画書を作成するための会議に多数の住民のほか校区の7つの学校が参加した。防災意識が高まっていることを受けて、防災まち歩きのほか、消防職員を招いてDIG(住民参加型災害図上訓練)を実施している。『北九州市政だより』1237号(2015年3月1日)。なお、同会長によると、防災訓練の規模が大きくなったおかげで、町内自治会への参加者募集も容易になり、町内自治会への加入者が増加したので、防災活動と地域活動の関係は大きいそうである。なお、2017年9月5日13:30~15:30に北九州市小倉南区志井市民センターで大迫会長に対するインタビュー調査を実施したが、紙面の関係から、詳細は別稿に譲ることにする。
- 38) 前述のように、事業の対象地区の中では、地区防災計画について検討する中で、地区の住民が、いざというときに避難所として福祉施設を利用させてもらうかわりに、福祉施設の要支援者のために非常時に車椅子を押してあげる等住民が積極的に協力する関係になった地区があり、地域住民と福祉施設の協力関係が構築された事例として注目されている。
- 39) 地域コミュニティにおける住民のネットワーク、信頼関係、互酬性(お互い様の意識)等を特徴とするソーシャル・キャピタルの醸成が地域コミュニティの活性化や防災力の強化につながる事が指摘されている。つまり、地域コミュニティにおける人間関係の良好性が、地域防災力の向上に大きな影響を与えると思われる(内閣府2014a; 布施2015)。なお、災害が被災地のソーシャル・キャピタルを強化しているほか、復興過程でソーシャル・キャピタルが重要な役割を果たしており、ソーシャ

ル・キャピタルを活用した防災計画の作成が重要であるという指摘もある(稲葉2017; 川脇2017b)。

文献

- 天国邦博・荻本孝久・望月利男, 2000, 「地震災害の脆弱性に関する都市間比較の試み—政令指定都市を事例として—」『自然災害科学』18(4)。
- アジア成長研究所, 2016, 『北九州の人口動態と都市構造に関する研究』。
- Brown, J., Isaacs, D., and World Café Community, 2005, *The World Café: Shaping our futures through conversations that matter*. Berrett-Koehler Publ.
- 布施匡章, 2015, 「ソーシャル・キャピタルが防災活動に与える影響に関する実証分析—震災関連3都市住民アンケートを用いて—」『地区防災計画学会誌』4。
- Glaser, B.G. and Strauss, A.L. 1967, *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine Publishing Company.
- 林秀弥・金思穎・西澤雅道・筒井智士(2016)「熊本地震を踏まえた地区防災計画等による地域防災力強化の在り方」『名古屋大学法政論集』267号。
- 稲葉陽二, 2017, 「ソーシャル・キャピタル—震災からの知見と地区防災計画のためのソーシャル・キャピタル調査の重要性—」『地区防災計画学会誌』8。
- 井上禎男・山崎裕行・山辺真一・川田伸一, 2015, 「中山間地における地区防災計画—上大河平地区・えびの市の取り組み—」『福岡大学法学論叢』59(4)。
- 川脇康生, 2017a, 「『住民自治』の実践としての地区防災計画作成の意義と課題」『地区防災計画学会誌』8。
- , 2017b, 「『住民自治』の実践としての地区防災計画作成の意義と課題(大会報告予稿)」『地区防災計画学会誌』9。
- , 2015, 「北九州市防災ガイドブック—生き抜く術の心得帖—」(小倉南区版)。
- 北九州市, 2017, 「北九州市勢ガイド2017」。
- 北九州市危機管理室, 2016, 「北九州市立大学防災科目「地域防災への招待」の開講について」『環境と防災』(北九州市立大学地域戦略研究所紀要)5(1)。
- 国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室, 2016, 『水害ハザードマップ作成の手引き』。
- 厚生労働省地域包括ケア研究会, 2008, 『地域包括ケア研究会報告書』。
- 室井研二, 2016, 「巨大地震被害想定下のコミュニティ—高知市の事例より—」『社会分析』43。
- 永井拓己, 2013, 「都市コミュニティにおけるボランティア活動の継続に関する一考察—SCAT法によるテキストデータ分析の試み—」『日本福祉大学健康科学論集』16。
- 内閣府, 2017, 『(2017年)地区防災計画フォーラム資料』。
- , 2014a, 『地区防災計画ガイドライン』。
- , 2014b, 『平成26年版防災白書』。
- 西澤雅道, 2014, 「地区防災計画で地域活性化」『リスク対

- 策. com] 43.
- 西澤雅道・金思穎・筒井智士, 2016, 「熊本地震及び地区防災計画に関する社会的・行政学的考察」『福岡大学法学論叢』61 (2).
- 西澤雅道・金思穎・西渉・堤宏徳・川島悟・原田佐良子・的場孝文・安部宏紀・山本美桜, 2017, 「防災と九州地域政策」『福岡大学法学論叢』62 (3).
- 西澤雅道・金思穎・防災行政研究会, 2017, 「シンポジウム印象記 熊本地震から1年を振り返って」『地区防災計画学会誌』10.
- 西澤雅道・筒井智士, 2014, 『地区防災計画制度入門』NTT出版.
- 西澤雅道・筒井智士・田中重好, 2015, 「東日本大震災後の地域コミュニティにおける住民主体の防災計画の課題」『災後の社会学』3.
- , 2008, 「4ステップコーディングによる質的データ分析手法 SCAT の提案—着手しやすく小規模データにも適用可能な理論化の手続き—」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要 (教育科学)』54 (2).
- 大谷尚, 2011, 「SCAT: steps for coding and theorization —明示の手続きで着手しやすく小規模データに適用可能な質的データ分析手法」『感性工学』10 (3).
- 大矢根淳, 2012, 「地域防災活動におけるレジリエンス～川崎市多摩区中野島町会「防災マップ」づくりの事例から～」『かながわ政策研究・大学連携ジャーナル』3.
- 佐藤郁哉, 2008, 『質的データ分析—原理・方法・実践』新曜社.
- 篠原清夫・清水強志・榎本環・大矢根淳, 2010, 『社会調査の基礎』弘文堂.
- 忍正人・小山歩美, 2016, 「防災における小学校圏域の活用に関する一考察」『名寄市立大学社会福祉学科研究紀要』5 (10).
- 武田文男・竹内潔・水山高久・池谷浩, 2016, 「政令指定都市における防災・危機管理対策に関する比較研究」『GRIPS Discussion Paper』16-04.
- 田中重好, 2014, 「東日本大震災を踏まえた防災パラダイム転換」『社会学評論』64 (3).
- 出口隆, 1999, 「回想 五市合併」『北九州』80.
- 魚町商店街振興組合・魚町一丁目商店街振興組合, 2012, 『アーケード誕生60周年記念誌 小倉魚町銀天街物語』.
- Wisner, Ben, Piers Blakie, Terry Cannon, and Ian Davis, 2004, *At Risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, 2 ed, Routledge.
- 矢守克也, 2011, 『“生活防災”のすすめ—東日本大震災と日本社会』ナカニシヤ出版.
- 横浜市立大学地理学教室, 2011, 『北九州市の社会経済と都市環境整備』.