

国土政策の展開

財団法人都市開発推進機構 席参事
兼都市研究センター主任研究員
福富 光彦
(前国土交通省大臣官房審議官 (国土政策局担当))

I はじめに

本年7月に、大規模な国土交通省の局の再編が行われ、「国土計画局」は「国土政策局」に改編された。従前の国土計画局の大都市圏関係業務を都市・地域整備局へ移すとともに、都市・地域整備局の離島、豪雪地帯等の条件不利地域をはじめ地方振興に係る業務を新しい国土政策局が所管することとし、従前の都市・地域整備局は「都市局」となった。もともとの国土計画局は旧国土庁の計画・調整局と大都市圏整備局が主な母体だが、今回その大都市圏整備局の分が都市局に行き、都市・地域整備局の旧国土庁地方振興局の分が国土政策局に来たとも言える。

国土計画・国土政策にとって、ここ数年は大きな節目の時期であった。

昭和37年以来5次にわたって策定されてきた全国総合開発計画の根拠法である国土総合開発法が平成17年に抜本改正され、国土形成計画法が誕生した。「開発」を基調とした全国総合開発計画から国土形成計画に代わり、平成20年7月に全国計画、平成21年8月に8ブロックごとの広域地方計画が決定された。

この新たな国土形成計画を的確に推進するため、平成21年4月には、国土審議

会に政策部会が設けられ、「広域ブロック自立・成長の課題」と「集落の課題」という大きく二つの課題について審議が開始された。

平成21年8月末に政権交代。同年10月に国土交通省成長戦略会議が設置され、平成22年5月に「国土交通省成長戦略」が策定された。これを受けて、国土審議会政策部会において、①大都市圏戦略の策定・推進、②多様な官民連携主体による内発的地域戦略の推進、③「新しい公共」の担い手による地域づくりの推進についての審議が行われ、平成23年2月に報告書がとりまとめられた。この三つのテーマは「広域ブロックの自立・成長の課題」、「集落の課題」についてのこれまでの議論を踏まえつつさらに発展させるものでもあった。

一方、改めて今後の国土を論ずるときに、人口減少の進行、急速な少子高齢化、地球温暖化による気候変動が我が国の国土にどう影響をもたらすか定量的にデータを整理すべきであるということで「国土の長期展望」についても国土審議会政策部会で審議がなされ、平成23年2月に中間取りまとめがなされた。

そして3・11の東日本大震災の発生。安全・安心な国土づくり、首都機能のバツ

クアップ等といった身に迫った課題を中心として国土の将来について明確なビジョンを示すべきであるといった国土計画ないし国土政策に対する声が高まってきた。

平成23年6月、国土審議会政策部会に「防災国土づくり委員会」が設けられ、日本全体として災害に強い国土・地域づくりの基本的方向性を示すべく短期的に集中審議が行われ、7月に提言がまとめられた。

今後は、この提言を基本としつつ、広域地方計画等の総点検を行うとともに首都機能のバックアップ等の喫緊の課題についてさらなる検討を進める必要がある。

また、従来の検討結果を踏まえつつ官民連携による地域の活性化や「新しい公共」による地域づくりの推進について、さらに取り組んでいくことが重要である。大都市圏戦略は組織の再編により新しい都市局に移管されたが、一方で条件不利地をはじめとする地域の振興という重要課題を担うこととなり、国土政策の広い視野の下、地域に密着した具体の振興策を展開することが求められている。

国土計画局から国土政策局となり、その守備範囲は、計画、政策さらにその実現方策と、むしろ広がったと言える。新しい国土形成計画では「東アジアとの交流連携」、「持続可能な地域の形成」も柱となっているが、国土政策の視点を内から外へ向けることは今まで以上に必要であり、環境・エネルギー、情報、医療・教育・文化等々国土政策で取り組むべき課題は目白押しである。

そもそも平成13年の中央省庁再編で国土庁と建設省、運輸省、北海道開発庁が

統合された際、縦割りで実施部門的色彩が強い省庁に対し包括的な政策を形成する機能を担っていたのが総理府外局の国土庁である。「国土政策局」には、政府全体を俯瞰して錯綜する課題を整理し、政策を企画立案する「横串機能」を果たすことが期待されている。

II 国土形成計画

1 国土形成計画（全国計画と広域地方計画）

(1) 国土形成計画法

平成17年7月に「総合的な国土の形成を図るための国土総合開発法等の一部を改正する等の法律」が成立し、「国土総合開発法」は「国土形成計画法」へと抜本改正された。その改正ポイントは次のとおりである。

①量的拡大を図る「開発」を基調としたこれまでの国土計画から、国土の質的向上を図るため、計画対象事項を見直し、国土の利用、整備及び保全に関する施策を総合的に推進する国土計画に改編したこと（全国総合開発法は「国土を総合的に利用し、開発し、及び保全」するのが目的だった）

②国土計画の策定プロセスにおける多様な主体の参画を図るため、地方公共団体からの計画提案制度や国民の意見を反映する仕組みを設けたこと

③全国計画のほかに、ブロック単位ごとに、国と都府県等が適切な役割分担の下、相互に連携・協力して策定する広域地方計画を創設し、地域の自律性の尊重及び国と地方公共団体のパートナーシップの実現を図ること（そのために、国の地方支分部局、関係都府県、関係政令市、地元経済界等からなる「広域地方計画協議会」が法定される）

表 これまでの国土計画

これまでの国土計画						
	全国総合開発計画 (一全総)	新全国総合開発計画 (新全総)	第三次全国総合開発計画 (三全総)	第四次全国総合開発計画 (四全総)	21世紀の国土の グランドデザイン	国土形成計画 (全国計画)
閣議決定	昭和37年10月5日	昭和44年5月30日	昭和52年11月4日	昭和62年6月30日	平成10年3月31日	平成20年7月4日
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画(太平洋ベルト地帯構想)	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代(地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代	1 経済社会情勢の大転換(人口減少・高齢化、グローバル化、情報通信技術の発達) 2 国民の価値観の変化・多様化 3 国土をめぐる状況(一極一軸型国土構造等)
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年から おおむね10年間	おおむね平成12年 (2000年)	平成22年から27年 (2010-2015年)	平成20年から おおむね10年間
基本目標	地域間の 均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の 総合的環境の整備	多極分散型国土の 構築	多軸型国土構造 形成の基礎づくり	多様な広域ブロック が自立的に発展する 国土を構築、美しく、 暮らしやすい国土の 形成
開発方式等	拠点開発方式 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反应的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。	大規模開発プロジェクト構想 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	交流ネットワーク構想 多極分散型国土を構築するため、①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、②基幹的交通・情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	参加と連携 多様な主体の参加と地域連携による国土づくり (4つの戦略) 1 多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造 2 大都市のリノベーション(大都市空間の修復、更新、有効活用) 3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとまり)の展開 4 広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域の形成)	(5つの戦略的目標) 1 東アジアとの交流・連携 2 持続可能な地域の形成 3 災害に強いしなやかな国土の形成 4 美しい国土の管理と継承 5 「新たな公」を基軸とする地域づくり

参考:国土交通省国土政策局

(2) 全国計画

全国計画については、国土審議会計画部会で審議が行われ、平成20年7月4日に閣議決定された。

本格的な人口減少社会の到来・急速な高齢化の進展、経済のグローバル化の進展・東アジアの経済発展、情報通信技術の飛躍的な発展といった経済社会情勢の大転換と国民の価値観の変化、多様化、一極一軸型の国土構造、都道府県を超える広域的課題の増加などの時代の潮流と国土政策上の課題を踏まえて「新しい国土像」を提示するとともにその実現のための戦略目標と推進方策を示している。

「多様な広域ブロックが自立的に発展

する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図る」との基本方針の下、広域ブロックごとに戦略を描き、自立的で特徴の異なる複数の広域ブロックからなる成熟型社会に対応した多様性のある国土構造を構築しようというものである。

この新しい国土像を実現するために5つの戦略目標を掲げている。①東アジアとの円滑な交流・連携、②持続可能な地域の形成、③災害に強いしなやかな国土の形成、④美しい国土の管理と継承、⑤「新たな公」を基軸とする地域づくり

そして、この計画を効果的に推進するために、社会資本整備重点計画等に基づく国土基盤投資の重点化や国土情報の整備・利

活用と計画のモニタリング等を行うことの必要性を提示している。

なお、「新たな公」を基軸とする地域づくりは、「多様な主体が協働し、従来の公共の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私の中間的な領域にその活動を広げ、地域住民の生活を支え、地域活力を維持する機能を果たしていくという考え方で地域づくりに取り組んでいく」というもので、従来の国土計画にない全く新しい視点に基づくものであった。

(3) 広域地方計画

広域地方計画は、平成20年10月に北海道と沖縄を除く8ブロックにおいて広域地方計画協議会が立ち上げられ、平成21年6、7月に原案が策定され、パブリックコメント等の諸手続きを経て、平成21年8月に国土交通大臣決定された。

一例として、東北圏をみると、

この圏域は、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、新潟の7県から構成されており、人口約1,210万人、域内総生産額約43兆円と欧州の中規模国にも相当する人口・経済規模を有しているといえる。

東北圏広域地方計画協議会は、7県の知事、政令市である仙台市、新潟市の市長、域内の市長会長、町村会長、隣接地方公共団体として北海道知事と富山県知事、経済団体として東北経済連合会会長、東北六県商工会議所連合会会長、新潟県商工会議所連合会会頭、そして国の地方支分部局の長から構成され、会長は東北経済連合会会長である。

計画の内容は、キーコンセプトとして「豊かな自然の中で交流・産業拠点として発展するふるさと「東北につぼん」」。五つの戦略目標と13の広域連携プロジェクトが掲げられている。

広域連携プロジェクトとしては、「東北圏のポテンシャルを活かした低炭素・循環型社会づくりプロジェクト」、「次世代自動車関連産業集積拠点形成プロジェクト」、「農業・水産業の収益力向上プロジェクト」等がある。

2 「広域ブロック自立・成長の課題」と「集落の課題」

新しいスキームで策定された国土形成計画を効果的に推進する上で当面重要と考えられる次の二つの課題について、国土審議会政策部に委員会を設けて審議され（平成21年4月設置）、平成22年1月に報告書がとりまとめられた。

①経済情勢が激変する中で広域的な地域の自立・成長を促進していくためにはどのような施策を講ずべきかという「広域ブロック自立・成長の課題」

②高齢化が進む過疎集落の機能の維持・経済基盤の再構築等のためにはどのような施策を講ずべきかという「集落の課題」

(1) 広域ブロック自立・成長の課題

グローバル化を続ける世界の経済の中で、国単位でもなく、自治体単位でもない広域的な地域（リージョン）という単位での広域経済圏（メガリージョン）で競争力の強化が行われており、例えば、米国のグレート・ワシントン、オランダのランドスタット地域、中国の長江デルタ、いずれも戦略的な広域都市連携で成功している。わが国の広域ブロックもメガリージョンの観点から戦略目標を共有し、政策課題ごとに産学官の多様な主体が連携して戦略の実現を図るべきである、という提言となっている。そして、大都市圏政策はスーパーメガリージョンとして真の世界のイノベーションセンターを目指すべきであるともし

ている。

(2) 集落の課題

国土における社会活動の最も基本的な単位であるコミュニティの機能が衰退する中、特に、集落では、急激な人口減少・高齢化の進展によりその傾向が顕著であり、どのようにして集落の暮らしの安定・安心を確保していくのかについて検討がなされた。集落のおかれている状況は様々であり一律の処方箋はないものの、多様な主体の連携、地域外の力の活用、取組のための柔軟な枠組みといった基本的姿勢のもと、例えば、医療や買い物等の基本的な生活サービスを提供する複合的な拠点、「小さな拠点」の整備といった提言がなされている。

また、施策実現のためには人材と資金の確保が重要であるとしており、地元リーダーやコーディネーターの育成の仕組み、そのための中間支援組織の整備、加えて、民間からの投資・寄付を促し具体的な支援につながる仕組みの必要性を訴えている。

これらの主たる担い手は「新たな公」であり、集落の課題における議論は今後全国コミュニティ再生の議論にもつながるものである。

Ⅲ 成長戦略

(1) 「国土交通省成長戦略」と政府の「新成長戦略」

国土形成計画の推進という文脈のなかで、広域ブロックの成長エンジンとしてのメガリージョン戦略の必要性や「新たな公」を中心に特に集落における地域の担い手づくりの必要性といった議論が展開されてきた一方で、政権交代を背景に国土交通省あるいは政府全体として「成長戦略」の必要性が強く認識され具体的な議論が展開された。

平成22年5月17日に公表された国土交通省成長戦略においては、

「人口減少・少子高齢化社会の中で国民が将来の憂いなく安心した生活を送るためには、日本経済の成長は必要不可欠であり、攻めの姿勢と強い意志をもった実現性のある成長戦略を構築しなければならない」

「先進諸国が経済危機からの回復にもたつく中、中国・インドをはじめとする、アジア諸国は高成長を続けている。わが国もこれをまたとないチャンスと捉え、アジアの成長を積極的に取り込めるような基盤づくりを、政策として行っていく必要がある」として、さらなる発展が期待できる海洋、観光、航空、国際展開・官民連携、住宅・都市の5分野において政策提案を行っている。

この「住宅・都市分野」において、国際都市間競争に打ち勝ち、世界のイノベーションセンターを目指す「大都市イノベーション創出戦略」と、持続可能な地域・都市経営を実現する「地域ポテンシャル発現戦略」が提案されており、後者はさらに「新たな担い手による自発的・戦略的な地域・まちづくりの促進」と「まちなか居住・コンパクトシティへの誘導」の提案となっている。「新たな担い手による自発的・戦略的な地域・まちづくりの促進」については、多様な官民連携主体による地域の自発的な広域的な地域戦略とその推進を促すための仕組みの構築を提言するとともに、同様の仕組みをコミュニティレベルでも実現するための「新しい公共」の考え方に即した地域づくり活動のための仕組みの構築を提言している。

また、政府の「新成長戦略」（平成22年6月18日）においては、「観光立国・地

域活性化戦略」として、地域資源の活用による地方都市の再生、成長の牽引役としての大都市の再生を掲げるとともに、「雇用・人材戦略」として「官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、教育や子育て、まちづくり、介護や福祉などの身近な分野において、共助の精神で活動する「新しい公共」を支援する」と掲げており、国土交通省成長戦略と基本的に同様の方向が示されている。

(2)「大都市圏戦略」、「官民連携による内発的地域戦略」と「新しい公共」

国土交通省成長戦略に位置づけられた①大都市圏戦略、②官民連携による内発的地域戦略づくりに係る政策、③新しい公共の担い手によるコミュニティづくりに係る政策の三つのテーマについて、国土審議会政策部会に「国土政策検討委員会」が設置され、さらに具体の審議が行われ、平成23年2月に報告が出された。

ア 大都市圏戦略の策定・推進

我が国の成長エンジンとしての大都市圏の魅力を高め、国内外の投資や企業、人材を惹き付ける国家戦略として大都市圏戦略を明確に位置付けることが必要であり、そのために国がリーダーシップを発揮しつつ戦略を立案しマネジメントする官民連携の組織等が重要であることを踏まえ、そのための枠組みが提示された。

イ 地域の多様な主体によるその特性を活かした地域の活性化の促進

世界規模でのリージョン間の競争の中、我が国の広域ブロックは自然的、社会的、経済的潜在力を有しており、民間企業等の広域的な活動を真に支えるような地域の活性化施策が求められていることを踏まえ、

官民が対等の立場で地域の戦略から実施まで一貫して責任を持って関与するための広域的な「官民連携組織」のあり方について提示された。

ウ 「新しい公共」の担い手によるコミュニティづくり

「新しい公共」の活動が自律的・持続的に発展するための環境整備が必要であり、活動を担う人材の不足、地域の資産が有効に活用されないこと、地域の「志ある資金」が環流しないこと、経営ノウハウ等の情報の不足などの課題を克服するための施策として、新しい公共の担い手に対する資金・資源の支援、人材・情報・ノウハウ等の経営支援、それらの促進のための中間支援組織の育成、地域・行政との協働等の政策の方向性が提示された。特に、コミュニティファンド等による「新しい公共」への出融資のあり方については、米国におけるコミュニティ開発金融機関（CDFI）の例が参考になるとしている。

IV 国土の長期展望

人口減少の進行、急速な少子高齢化、国と地方の長期債務という将来の日本に対する不安がある中、わが国の先行きに対する見通しを立てる上でも、人口、社会、経済、国土基盤、環境・エネルギー、産業等、国土に関して様々な観点から長期展望しておく必要性が高いという趣旨から、平成22年9月、国土審議会政策部会に「長期展望委員会」が設置された。これは、近時どちらかという手薄になりがちであった「フレーム」や定量的なデータ分析についての基本作業でもある。2050年頃には総人口が一億人を下回り、高齢化率は約40%と見込まれ、また日本列島の平均気温は2.1℃の上昇が予見されることを踏まえた上で、現状推移の場合の将来像を示した「中

間とりまとめ」が平成23年2月になされた。今後引き続き、「あるべき「国土の姿」の議論の進展を図るべく、様々なシナリオを前提とした政策分析が行われることとなる。

V 防災国土づくり

東日本大震災から得られる教訓を踏まえ、広域的な国土政策の観点から、災害に強い国土・地域づくりの基本的方向性を示すために、平成23年6月、国土審議会政策部会の下に「防災国土づくり委員会」が設置され、二ヶ月間という短期間に集中的に審議が行われ、7月に、「減災という発想にたった巨大災害への備え」というサブタイトルの提言がまとめられた。

検討の基本的視点として、今回の津波を伴う大震災のような、発生頻度は低いが一度起こるとその被害規模が極めて甚大になるおそれがある巨大災害を対象にして、国土構造上①各地域・個々の施設を強くする、②国土・地域全体のシステムで備えるという二つの面からの対策のうち、個々の施設等の対策を超えたより広域的、総合的な観点から主に②の面からの検討が行われた。そして次の七つの論点について今後の方向性が示された。

- ①国土全体での機能分担・配置等のあり方
- ②災害に強い広域交通基盤の効率的・効果的な整備等による代替性・多重性の確保
- ③災害に備えた情報通信のあり方
- ④災害リスクを考慮した安全で安心できる国土利用
- ⑤安定的なエネルギー供給が可能な国土の形成
- ⑥震災に対応したサプライチェーン及び生活交通のあり方
- ⑦震災復旧・復興における多様な担い手

の活躍

この提言を踏まえ各広域地方計画の総点検が行われることとなる。

特に、「国土全体での機能分担・配置のあり方」については、東京圏の機能分散・バックアップの検討の必要が提言されており、「例えば、日本全体を東西や太平洋側・日本海側に区分して、それぞれが有事の際に被災圏域の機能の一部を分担できる体制を構築」することや、バックアップ体制は「常に災害時に対応する状態でスタンバイしているものなのか、平常時には別の機能を持ち、災害時には非常時対応に切り替わって機能するものなのか」などについて、具体的な検討を急ぐ必要がある。

また、「災害復旧・復興における多様な担い手の活躍」については、様々なレベルでの人や地域の絆を復旧・復興の原動力に活かすべきということが提言されている。

具体例として、

- ・ 自主防災組織や婦人防火クラブ等の地縁組織による炊き出し、見回り等の応急対応
- ・ 「遠野まごころネット」のように歴史的につながりのある山間地域による沿岸被災地への支援
- ・ 様々な企業等と地方公共団体の災害協定等による道路補修、緊急支援物資提供、仮設店舗設置等
- ・ 「神戸市震災人材バンク」のような行政OB等による被災地行政事務支援
- ・ 「ミュージックセキュリティーズ(株)」の被災地応援ファンドのようなファンドによる被災地企業への出資
- ・ 「まちづくり会社(株) 街の駅・久慈」のような復興へ向けたイベントの実施など、数多く挙げられている。

一方、平成23年度の事業として、震災の復興・再生に係る地域づくりを行う「新しい公共」に対する支援がいくつも実施されている（例えば、国土政策局の「新しい公共」の担い手による地域づくり活動環境整備に関する実証調査事業においては、応募主体を復興・再生に限定して実施）。これらの主体に対する寄付税制等も大幅拡充された。

VI 東日本大震災における災害ボランティアと「新しい公共」

最後に、今般の震災に当たり重要な役割を果たした災害ボランティアについて「いわき市」を例に検証する。

1 「新しい公共」と災害ボランティアセンター

今回の東日本大震災に際し、多くのボランティアが活動した。またその活動の拠点やコーディネーターとして災害ボランティアセンターが中心的な役割を果たした。

事態はまだ現在進行形であり総括は難しいが、「新しい公共」の施策の関係において「災害ボランティア」は典型的な事例であると言える。

政府の「新しい公共」円卓会議の「新しい公共」宣言（平成22年6月4日）においては、「1995年1月17日に発生した阪神淡路大震災の際に、被災者たち自身が自発的に作った即席の共同体、NPO・NGO、全国から集まったボランティアが作った「協働の場」が「新しい公共」のひとつの原点である」、と述べられている。

また、内閣府では「新しい公共」の定義として「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」としている。

災害ボランティアセンターにおける活動や体制はまさに「新しい公共」であり、その担い手はNPOや社会福祉法人等さまざまである。

政府の「新しい公共」推進会議では「新しい公共」による被災者支援活動等に関する制度のあり方について提言をおこなっており（平成23年6月14日）、「新しい地域づくり支援のための総合的な支援拠点の整備」の必要性が述べられている。災害ボランティアセンターは明らかにこの支援のプラットフォームの中核であり、震災直後から今日までその機能を担ってきたのではないだろうか。

2 いわき市社会福祉協議会における災害ボランティアセンター

今回の震災に当たって、私自身数回にわたって福島県いわき市で災害ボランティアとしての活動を経験したので、そこを切り口に現状と課題を考えてみたい。

(1) いわき市における災害ボランティアセンターの設置状況

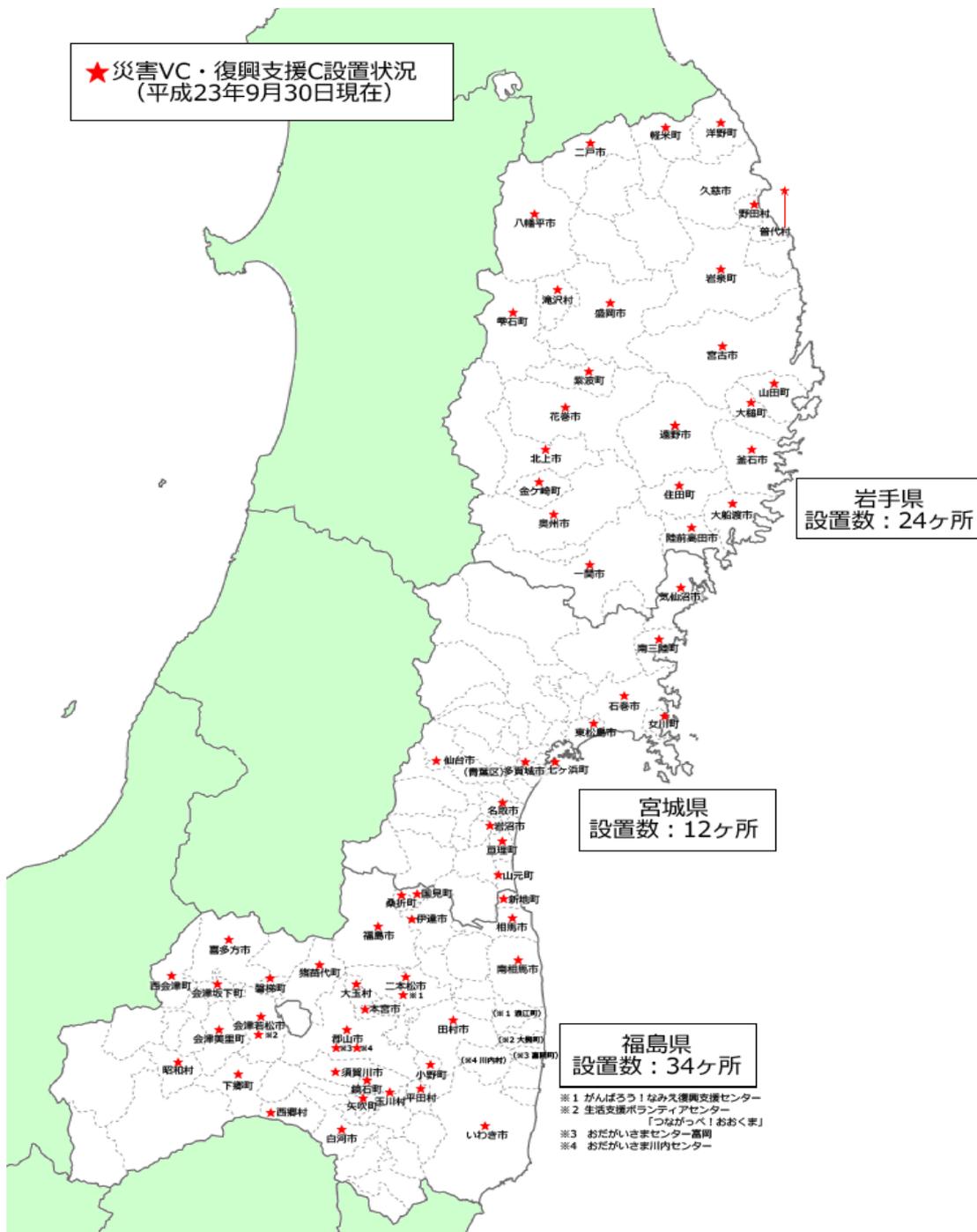
いわき市においては震災後、三つの災害ボランティアセンターが活動してきた。

① 「いわき市災害救援ボランティアセンター」

3月16日いわき市社会福祉協議会（社会福祉法人）において開設。震災から5ヶ月が経過した8月8日「いわき市復興支援

ボランティアセンター」へ名称及び機能を 変更。

図 災害 VC・復興支援 C 設置状況(平成23年9月30日現在)



資料:全国社会福祉協議会 HP より

②「勿来地区災害ボランティアセンター」
4月9日 NPO 勿来まちづくりサポートセンターが開設。5月20日に活動休止。

③「いわき市小名浜地区復興支援ボランティアセンター」
4月19日いわき市小名浜地区災害ボランティアセンター開設。ここは市の社会福祉協議会の傘下でザ・ピープル等の

NPO が運営。8月に名称・機能を変更。

いわき市社会福祉協議会から①の「いわき市災害救援ボランティアセンター」を中心に話を伺った（平成23年10月18日聴取。以下（2）から（5）までヒアリング内容）。

（2）ボランティア数の推移

10月17日までのボランティアの活動者数は延べで約4万9千人（小名浜を含め）。

年齢階層はさまざま。関東、東京に近いので県外のボランティアが7～8割を占めており、女性も多い

4月半ばまでは県外ボランティアは断っていた。車中泊されたり、市内の宿泊所を占拠されて困るからだ。それでも来た方には活動してもらった。

（3）ボランティアの仕事の内容、推移

当初は地域や被災家屋の内外の片づけ、泥だし等の災害救援の仕事が中心だったが、これらの仕事はある程度終息し、仮設住宅や二次避難所におけるケア等の生活支援に移っている。生活支援は基本的には地元のボランティア等が中心的な役割を担う。社協はニーズがある限りその時々に応じた対応を続けることとなる。

当初は被災者のニーズの把握が難しかった。情報の収集体制の課題もあるが、被災者の中に遠慮のようなものがあり、対応が遅れた面もある。また、当初はなんでもかんでもボランティアにお願いする便利屋的な使われ方をしていたきらいもあったが、お盆過ぎぐらいから、行政がやる分野、地域や近所の助け合いでやる分野、自ら費用を負担して片づける分野、どうしても助けなければならない弱

者等に分類できるようになった。「災害救援センター」から「復興支援センター」に名称が変わったところが節目である。

いわきの地域特性は市域が広いことである。地区社協があるが、地区ごとに異なるので、きめ細かい対応が必要となる。

いわきには良いボランティアが来ていると思うが、自己実現を含めボランティアの側の思いが先行して被災者本位から外れる人もいる。よかれと思ってやりすぎたり、上から弱者を見る目になったりする場合もある。マッチングに当たり自分のやりたいことと違うという人もいたりする。いずれにしても、ほとんどのボランティアの方がいわきのことを思い全力をだして活動していただいている。被災者から大変よろこばれている。

[参考] いわき市災害救援ボランティアセンターの活動の流れ

①被災者等からのニーズの受付

被災住民や近所の方の連絡で、いつ、どこで、どんなことを何人ぐらい依頼したいか等のニーズを受け、ニーズ票にまとめる（現地をスタッフが下見する場合もある）。ニーズ票には現場への地図を添付する。

②ボランティアの受付

9時ころから受付開始。受付票を記載。ボランティアであることを示すシールを上着等に貼る。いわきは団体だけでなく個人でも当日センターに行けば受付可能である（ボランティア側としてはありがたい）。

③オリエンテーション

初めての人だけ活動上の注意事項の説明がある。なお、個々のボランティアは別途「ボランティア活動保険」への加入

が必要（その場で無償で加入手続きをしてくれる）。

④マッチング・グルーピング

スタッフが①のニーズ票に基づいてボランティアから参加希望者を募り、グルーピングを行い、詳細説明を行う。グループ（数名から数十名）ごとにリーダーとサブリーダーを決める。（初期は件数も多く、マッチングのかなり時間がかかった）

⑤資材の貸し出し・送り出し

ニーズ票に基づき、スコップ、土嚢、ゴミ袋、箒、一輪車、ヘルメット等の現場に必要な資材の貸出しを行う。

センターの自動車やボランティアの自動車に乗りあって現地へ向かう。

⑥活動場所へ移動・活動開始

10時ころから12時、13時ころから15時ころまで、泥だし、家財道具の片付け、仮置き場への搬出等の作業を行う。昼食は各自持参。（活動内容は様々。長引く場合も多い。余震のおそれもあり、避難方法の確認は必須。）

⑦ボランティアセンターへ戻り、資材返却・活動報告

16時までにセンターに戻る。リーダーは活動報告書を作成。作業の継続性や被災者の要望等を記入。

センターのスタッフは作業ごとに班体制を組んでいる。ボランティアの受付前のミーティングからはじまり、ボランティア活動後のミーティング、次の日の準備等の仕事をこなしている。

（4）事務局体制

事務局の三分の二は他の自治体の社会福祉協議会（社協）の職員である。全国社会福祉協議会（全社協）でブロック単

位の割り当てを行っていて、福島は九州と関東Aの社協に支援していただいている。延べ三百人、五泊六日できてもらった。彼らの活動なしではセンターの運営はできなかった。

また、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議が中央共同募金会、全国社会福祉協議会等により設けられており、「災害ボランティアセンター運営支援者」が育成されている。実際の災害の経験者がさらに訓練されて全国に派遣されている。いわき市にもこの「支援者」が一ヶ月単位で来てくれ、センターを支えてくれて非常に助かった。

（5）資金・物資の外部支援

資金は主として中央共同募金の災害準備金からきている。資材の購入や車のリース等に当てているが、社協では赤い羽根の共同募金集めもやってきているので、自らどんどん使うのは気が引ける。また、個別企業等の支援もある。

3 全国社会福祉協議会における災害ボランティアセンター支援

全国社会福祉協議会（全社協）からもブロック割と災害ボランティアセンター運営支援者を中心に話を伺った（平成23年10月24日聴取。以下（1）から（4）までヒアリング内容）。

（1）社会福祉協議会と災害ボランティアセンターの位置づけ

阪神淡路大震災以後の経験からいろいろなNPOやボランティアが被災地に入ったときの交通整理役の必要性が認識された。

災害時には社会福祉協議会（社協）も

当然動くが、市内の要援護者、誰が動くのがいいのか等について「経験知」を持っている社協が動く全体がうまくいきそうだと認識が生まれた。

地域によって差はあるが、行政と社協があらかじめ協定を締結したり、地域防災計画に記載されたりしている。県内の協定、ブロック内の協定等がある。新潟中越地震のときも関東ブロックで対応した。

(2) 全国の社会福祉協議会の職員を動員するブロック割

災害が起きたときの対応は、まず近隣の市町村・県で行い、その次にブロック内で行うのが基本で、もともとは近県で助け合う文化があった。

しかし、今回の震災では、被災地はセンターの建物を含め何もない状態から始まった。なんとかしようにも県内の応援もままならない。職員や家族が亡くなったり、家をなくしたりしている。

各地の災害ボランティアセンターの運営支援は全国的に行うしかなく3月15日に幹事県の会議でブロック割を決めた。

派遣された社協の人はそれぞれの部署のリーダーになったり、資材、電話、マスコミ等の対応に当たる。

派遣される方も本来業務があり派遣期間にも限界があるので、今回は全社協でルールを作り、四泊五日ないし五泊六日を原則とし、切れ目なく業務を進めるために前後で一日ずつ新旧二人で対応することとした。しかし、結果的にだんだん滞在期間を延ばすこととなった。派遣された人自らがもっと長く居たいと言い出したことにもよる。

派遣した人の人件費等は派遣元で出す(のちに国庫補助の対象になる)。

実績は、延べで三万人以上派遣。実働六千人以上。いずれにしても現在進行形で数字の集計はこれから。

8月末で社協職員のブロック割の派遣は終わりとした。ただ、個別の要望に対応して受け手と出し手の調整は続けている。

(3) 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議

平成16年の新潟中越地震の後、災害ボランティアセンターでの実践を踏まえた検証をしようということで、中央共同募金会や日本赤十字社、日本経団連、全国社会福祉協議会、NPO等の関係者が集まって「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」を組織(事務局は中央共同募金会)し、人、モノ、お金、情報の面でのしくみ作りが不可欠だと提案を出した。

人、モノ、お金でそれぞれ部会を作って分担している。

「人」の面では「災害ボランティアセンター運営支援者研修」を実施している。

過去6年間濃密に育成。1年で100人程度。ほとんどが社協の職員、2割くらいがNPO。

マニュアルでなく10の災害があれば10の支援方法があるという考え。経験者が自分の経験を押し付けるのはダメ。誰のためにやっているのかといえば被災者のためであり、地元が何を考えているのか、寄り添うということが大事。

3日の研修だが、それぞれの人が分かり、派遣するときの人选に役立つ。

現地の災害ボランティアセンターで見ず知らずの者がきて副センター長的な役割を効果的に果たすためには条件整備が必要。

これまでは、現場に上手く溶け込むようにまず全社協の職員がいっしょに行き、あくまで支援プロジェクトの一環であることを分かってもらえるようにする。現場では指示をするのではなく一緒に活動するよう心がける。

当初は、今回のような大きな災害ではとても人数が不足派遣は無理だと思っていた。

まず、三県にスーパーバイザーとして一人を中心にチームで入り、場所を絞って適格者を送り込んだ。被災地すべてに出すのは無理だった。

(4) 「モノ」、「お金」について

日本経団連がプロジェクトに加わって「モノ」「お金」の支援をしてくれている。経団連が事務局となっている「1%クラブ」によるボランティア活動資金や救援物資・サービスの提供による支えが大きい。ボランティアセンターの運営のための経費、人件費や旅費等にも役立っている。

「社協の建物が流された、コンテナハウスが必要」との連絡が入ると、東京で手配して現地に送る。「高圧洗浄機が必要」との電話があるボラセンから入ると、他のボラセンのニーズも調べ経団連の担当に話をすると手配してくれる。

それぞれの企業がペットボトル、携帯電話、マスク、パソコン、自動車等を提供してくれた。また、企業はボランティアバスも調達して社員を送り込んだ。

4 「新しい公共」としての災害ボランティアセンターとそれを支えるもの

以上のヒアリング等を通じて災害ボランティアの実態を目の当たりにすると、

大震災という極めて特殊で深刻な状況下における非常時の活動だが、一連の活動の中に「新しい公共」の「理念型」が見えるように思われる。

いわき市の災害ボランティアセンターは、被災者・被災地を救うために、スタッフと地元の住民、ボランティアが作った「協働の場」であり、地域の切実な課題を解決するための「新しい公共」の典型的な事例である。

また、東日本大震災における各地の災害ボランティアセンターを支えるため全国社会福祉協議会と災害ボランティア活動支援プロジェクト会議は多くのステークホルダーの支援のもとで「中間支援組織」として期待される機能を体現させてくれた。

(1) 「新しい公共」としての災害ボランティアセンター

市の社会福祉協議会が災害ボランティアセンターの運営主体として、大震災からの復旧・復興のために多くの「志」、内外のボランティア、NPOの力を結集し、また、「官」の分野か「私」の分野か判然としない復旧・復興の仕事を現場のニーズに応じて臨機応変に進めたと評価できる。

被災者や被災地のために役にたちたいというボランティアの「想い」と「力」を震災後のそれぞれのステージに応じて現場のニーズとマッチングしていった。当初は、できることは細かい選別はせずになんでもやる、多くのニーズと多くのボランティアをできるだけ迅速に組み合わせるといったマッチングをしていた状況であったが、時間がたつにつれて、対象をいわゆる弱者に絞ったり、民業とのバ

ランスを考えたりするとともに、ボランティアの側の能力や専門性にあった組み合わせが実現されるようになった。

県の社会福祉協議会と連携してボランティアや NPO の受け入れ態勢を構築するとともに、全国社会福祉協議会の支援により事務局体制を確保した。

災害ボランティアセンターは被災地で「様々なレベルの新しい公共」をまとめる「センター機能をもった新しい公共」であると言える。

(2) 「中間支援組織」としての全国社会福祉協議会及び災害ボランティア活動支援プロジェクト会議

「全国社会福祉協議会」は地域の社会福祉協議会と同様に法律上位置づけられた「社会福祉法人」である。各都道府県、各市町村の「社会福祉協議会」は、民間団体であり歴史は古いが「新しい公共」の担い手であり、社会福祉に関する活動への支援や人材育成、関係者の調整等を行っている。全社協は様々な面で全国各地の社協の活動を支援している。

「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」は全国社会福祉協議会をはじめとする民間団体が集まった組織であり、災害ボランティア活動に対し人材、資源・物資、資金を有効活用するための現地支援を行っている。

「中間支援組織」は内閣府の定義によると「市民、NPO、企業、行政等の間にたって様々な活動を支援する組織であり、市民等の主体で設立された、NPO 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」とされている。

「新しい公共」を論ずるにあたり「中

間支援組織」の役割・機能は重要であり、人材育成、情報提供、経営支援など高度なノウハウを有する中間支援組織を育成・充実することの必要性が痛感されていた。また、中間支援組織を通じて地域の「新しい公共」の諸活動に資金や資源が有効に流れるための手立ても論じられてきた。

「全国社会福祉協議会」と「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」は明らかに中間支援組織としての機能を果たしており、しかも次のように、極めて効果的な活動を実現していると言える。

- ・ 全国のネットワークを把握し、それぞれの実情や時宜に応じたルールづくりを行い、現場の活動を効果的に支えた。
- ・ 社協の職員のブロック割り派遣は平時のブロックごとの内部の連携のもと今回の非常時にブロック単位で派遣体制を迅速に構築し、現場の実務を支えた。
- ・ あらかじめ育成した人材（災害ボランティアセンター運営支援者）を的確に現地に派遣して現地の活動を支えた。（ハンズオン支援のひとつと言える）
- ・ 多くのステークホルダー（関係者）が資金を含めそれぞれが有する資源を提供し、それが現場で有効活用されるよう臨機応変の対応を行った。

(3) 「新しい公共」を支えるもの

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議が指摘するように、現場のボランティア活動を支えるものは、「人」「モノ」「お金」「情報」である。さらに言えば、それらを円滑にまとめる「センター機能」である。ミッションにもよるがセンター機能には持続性も要求される。

災害ボランティア以外のさまざまな分

野における「新しい公共」の活動を支えるものも同様ではないだろうか。

「人」の面では、分野ごとの人材の確保・育成と一層のスキルの向上、さらに人件費の確保、「モノ」「お金」の面では、企業も含めた「志」が形になって必要な場所に流れる仕組み、「情報」の面では、関係者間の円滑な情報共有化と情報収集機能・広報機能の強化といった課題に応える必要がある。また、これらを円滑かつ効率的に回すための「センター機能」の確保・充実とネットワーク化の必要性といった課題を解決していかなければならない。その際、現場で活動する「新しい公共」とそれを支える「中間支援組織」（中間支援組織自体も新しい公共である場合が多い）には様々な地域的・組織的に階層があり、それぞれが有機的かつ効率的に機能していくシステムの整備が必要であろう。

これらの課題に対して災害ボランティアの分野ではかなり計画的、組織的に対応していたように思われる。もちろん今回の大震災に際しては、もっと早く、より多くのボランティアをあまねく活用できなかったのか等の問題点も見られ、特に被災者のニーズをよりすばやくきめ細かく集約しマッチングするシステムの整備が必要のように思われる。さらに検証して今後の備えとしなければならない。また、本稿では社会福祉協議会を中心にみてきたが、災害ボランティア活動の担い手は様々な NPO・NGO、消防、青年会議所等広範囲である。全体の力をもっと効果的に結集・連携する仕組みの検討も必要であろう。

なお、志あるボランティア一人ひとりが全国にたくさんある災害ボランティア

センターにアクセスするのは、基本的にはインターネット・ホームページを通じてである。「首相官邸災害対策ページ」や「東日本大震災支援全国ネットワーク」等の民間団体のホームページは大きな役割を果たした。今後は、個々のホームページのさらなる分かりやすさ、見やすさ、正確さや一層の網羅性の確保といったことも必要であろう。

「新しい公共」への地域金融を通じた資金の円滑な調達環境の確保に関しては、コミュニティファンドや NPO バンクの育成が重要な課題である。大震災を契機に寄付税制・NPO 税制が大きく改善されたので、これが大きな第一歩となり、「志あるお金」が「新しい公共」に還流するための投資税制等の裾野の拡大に期待するところである。

また、(財)民間都市開発推進機構の「住民参加型まちづくりファンド支援業務」はいわゆる「まちづくりファンド」に対し資金拠出により支援するものであり、コミュニティファンド支援的な意義をも有している。復興段階に入った東日本大震災の被災地をはじめ「新しい公共」の活動支援のため一層の拡充・活用が図られるべきである。

国土形成計画では「新たな公」を基軸とする地域づくりというテーマを掲げて重要な戦略目標とした。これは、その後政府全体で取り上げられた「新しい公共」による社会づくりの考えと軌を一にするものである。今後、東日本大震災の復興へ向かっての取組みや成熟型社会にあるわが国の様々な場面でその重要性を増すであろう。国土政策上も推進すべき極めて重要な課題であり、国土政策局が分野

横断的に「横串機能」を発揮するのにふさわしいテーマである。

参考文献・参考資料

- ・ 国土形成計画（全国計画） 平成20年7月4日 閣議決定
- ・ 東北圏広域地方計画 平成21年8月4日 国土交通大臣決定
- ・ 広域自立・成長政策委員会中間取りまとめ（委員長：寺島実郎（財）日本総合研究所会長・（株）三井物産戦略研究所会長）
- ・ 集落課題検討委員会中間取りまとめ（委員長：奥野信宏中京大学総合政策部教授） 平成22年1月29日
- ・ 国土交通省成長戦略 平成22年5月17日 国土交通省成長戦略会議
- ・ 新成長戦略 平成22年6月18日 閣議決定
- ・ 国土政策検討委員会最終報告（委員長：奥野信宏中京大学総合政策学部教授） 平成23年2月14日
- ・ 長期展望委員会中間とりまとめ（委員長：大西隆東京大学大学院工学系研究科教授） 平成23年2月21日
- ・ 防災国土づくり委員会 災害に強い国土づくりへの提言（委員長：奥野信宏中京大学総合政策学部教授） 平成23年7月
- ・ 平成20・21年度「新たな公」によるコミュニティ創生モデル事業 国土交通省国土計画局
- ・ 「新しい公共」宣言 平成22年6月4日 「新しい公共」円卓会議
- ・ 新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン 平成23年2月 内閣府
- ・ 平成23年度「新しい公共」の担い手による地域づくり活動環境整備に関する実証調査事業 国土交通省国土政策局
- ・ 「新しい公共」による被災者支援活動等に関する制度のあり方について 平成23年6月14

日 「新しい公共」推進会議

- ・ 首相官邸災害対策ページ
- ・ いわき市復興支援ボランティアセンターホームページ
- ・ 社会福祉法人全国社会福祉協議会ホームページ
- ・ 社団法人日本経済団体連合会ホームページ
- ・ いわき市復興ビジョン 平成23年9月 いわき市