

市政

令和5年12月号

特集

ボランティアを活用した地域づくり

全国各地で人口減少、少子高齢化が進み、地域づくりの担い手不足が深刻化する中、新たな担い手としてボランティアを呼び込み、積極的に活用する自治体が増えています。

特集では、学識者から、大都市圏の人材がボランティアとして地域づくりなどに参加することの意義と具体的内容、さらなる普及のために自治体に求められる事柄などについてご寄稿いただきました。また、地域で開催するアートイベントや棚田保全活動を支えるボランティアとの協働、周辺自治体や民間企業と連携して実施したボランティアツーリズムの効果、策定した「受援マニュアル」を活用し、災害時のボランティアの受け入れや連携に努めた取り組みなど、地域づくりや災害対応にボランティアを積極的に受け入れてきた都市自治体の活動内容を紹介します。

寄稿 1

逆参勤交代を地域づくりに生かす

高知大学客員教授 松田智生

寄稿 2

「応援団」との協働を通じた地域づくり

十日町市長 関口芳史

寄稿 3

ボランティアツーリズムによる地域活性化

秩父市長 北堀 篤

寄稿 4

2度の水害とボランティアとの連携

武雄市長 小松 政



逆参勤交代を地域づくりで生かす

高知大学客員教授

まつだともお
松田智生



逆参勤交代は人材の争奪でなく共有

約80万人。これは2022年1月1日から本年1月1日までの日本の人口減少数であり⁽¹⁾、この数値は佐賀県、浜松市の人口規模に匹敵する。これまで自治体は移住者の誘致に努めてきたが、急激な人口減少社会では「人材の争奪でなく共有」という発想の転換が必要である。

これはボランテニア人材についても同様だ。ボランテニア休暇制度を導入している企業は約8%にとどまっており⁽²⁾、企業の人事担当者は「ボランテニア休暇制度を作っても実際の取得者は少ない」と語る。つまり現状は先駆的な企業の中で意識の高い人に限られており、このスモールボリュームを争奪するのではなく、マスボリューム化してかつ共有していくことが求められる。

切り札になるのが「逆参勤交代」だ。逆参

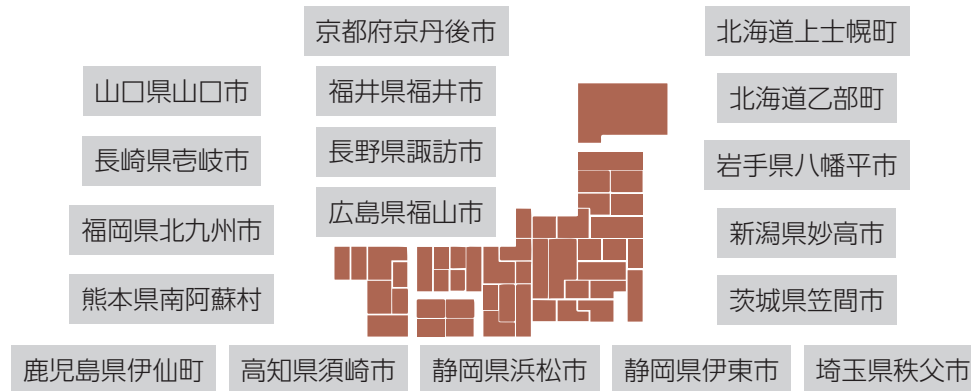
勤交代とは江戸の参勤交代とは反対の大都市圏人材の地方への期間限定型滞在である。移住や転職はハードルが高いが、数日・数週間滞在なら現実的だ。江戸の参勤交代は諸藩には大きな負担だったが、地方から江戸に新たな人の流れを生み、江戸に藩邸が整備され、各藩の人材が江戸に集い消費が活性化された。ちなみに江戸の加賀藩邸は約3000人が常駐していたといわれる⁽³⁾。

令和の逆参勤交代は、大都市圏人材が地方に向かい、そこにオフィスや住宅の需要が生まれ、交通機関や宿泊施設の稼働率が高まる。そして逆参勤交代者がボランテニアをきっかけに地域づくりや課題解決に参加する。昨今、異次元の政策という表現がよく使われるが、それは改善ではなく斬新さが必要だ。逆参勤交代は地方創生と働き方改革を同時実現する異次元の政策である。

図表1 江戸の参勤交代と令和の逆参勤交代

江戸の参勤交代	令和の逆参勤交代
地方から江戸に人の流れ	大都市圏から地方へ人の流れ
江戸に藩邸が整備、 全国に街道が整備	地方にサテライトオフィス、 住宅が整備
参勤交代者が江戸で 消費者・担い手に	逆参勤交代者が地方で 消費者・担い手に

【図表2】北海道から九州まで全国に広がる逆参勤交代



全国多数の自治体がトライアルに参加

逆参勤交代を構想から実装させるために、丸の内プラチナ大学という市民大学（学長…小宮山宏・元東京大学総長）で、私は副学長

と逆参勤交代コースの講師を担当している。本コースは東京講座で、各自治体の首長が登壇し、まちの魅力や課題、逆参勤交代者への期待を語る。そして懇親会では特産品や地酒で食に対する理解も深めていく。

いきなり「ボランティアに来てください」と言っても人は動かないので、こうした導入研修による参加者の動機付けが重要である。

ここで自治体が訴求すべきは、「魅力でなく課題」ということだ。得てして「わがまちは自然も温泉もあります」と魅力の訴求になりがちだが、観光と違い、大都市圏の企業人は魅力より課題に引かれる。例えば、人手不足の農業、閑散期の宿泊施設の稼働率向上、過疎地の子どもへのＩＴ教育など、自ら地域に関わりたいたいという貢献欲求に訴えるべきだ。

この東京講座の後に、地域での２泊３日の「トライアル逆参勤交代」という実証実験を行い、これまで北海道から九州まで約20自治体で実施している。コロナ禍での感染対策のため人数は各地10名に絞っているが、毎回満員となり延べ200人以上が参加している。

顔の見えるつながりを築く
ボランティア活動

逆参勤交代では地域のボランティアも行ってきた。例えば長野県小諸市ではワイン用のブドウの苗木植えを行った。土が固くて重労働なことに驚いたが、この作業で参加者

の結束力が生まれることが分かった。そして自分の植えたブドウの苗木をもう一度見に行こうと次は家族と訪問し、ふるさと納税もする。また同市の東京でのワイン展示会では、参加者の多くがボランティアとして参加したように、ボランティアを一過性のイベントにせず、リピーターとなってお互い顔の見える関係性が作られたのである。

また奄美群島の徳之島では、高校生とキャリア勉強会を行ったが、建築家が「デザインとは何か」を語り、キャビンアテンダントが「おもてなしとは何か」を話すと、高校生たちは目を輝かせる。そして「建築家になるには大学でどんなことを学ばよいですか？」と活発な質疑応答が始まる。実はこうした交流で学ぶのは大人だ。高校生に大切なことを分かりやすく伝えるというのは難しい。それを実感し彼らの率直な質問に真摯に答えることで大人が学ぶのである。福沢諭吉が残した「半学半教」という言葉は、「師弟の分を定めず、お互いに学び合い教え合う」という精神だが、逆参勤交代の本質は都市と地方での半学半教といえよう。

なお最終日は受講生が首長向けのプレゼンを行う。ルールは「わたし主語」だ。こうしたプレゼンでは得てして「あなたのまちはこうすべきだ」という「あなた主語」になりがちだが、「わたし主語」にすると、自ら主体的にどう関わるかという具体的な行動につ



鹿児島県徳之島の高校生とのキャリア勉強会 写真提供：丸の内プラチナ大学

ながる。その結果、逆参勤交代の後には、ふるさと納税の活性化、自治体のアドバイザー就任、地方副業の開始などの成果が生まれている。

求められる方策

最後に、逆参勤交代ボランティアを实装させるために、自治体として必要な方策を示したい。

(1) ふるさと納税連携型逆参勤交代

返礼品目的のふるさと納税は持続可能ではない。寄付者は実際にその自治体を訪問して応援すべきであり、農家や生産者とのリアル

な交流やボランティアという「体験型ふるさと納税」を増やすことでその地域への思いが強くなるはずだ。

(2) 企業版ふるさと納税連携型逆参勤交代

企業版ふるさと納税（地方創生応援税制）とは、自治体の取り組みに企業が寄付を行った際に法人関係税が最大9割軽減される制度である。さらにその人材派遣型は、企業の専門人材を自治体に派遣すると、人件費を含む費用が最大9割軽減される制度だ。

近年企業は「人的資本の情報開示」により、従業員の成長に関する取り組みを株主や投資家に公表することを求められているが、首長が企業の経営者に対して「貴社の人的資本経営のために、わが自治体への人材派遣型企業版ふるさと納税をしてください」というトップ営業を推進するべきだ。

(3) 卒業生逆参勤交代制度

首都圏・大都市圏には地元の高校の卒業生が多数存在しながら、この最大の資産を生かされていらない自治体が多い。例えば高校卒業後20年であれば38歳、人生の節目で卒業生逆参勤交代を制度化する。大同窓会を開催し在校生のためにキャリア勉強会や家庭教師、地域でのボランティアという故郷への恩返しを行うことで、故郷の良さを再認識しUターンのきっかけを作る。

自治体は大都市圏にどんな企業や人材がいるか分からず、大都市圏の企業は自治体の具体的な課題や求める人材像が分からない。この情報の非対称性を解消するために官民連携のプラットフォームを作る。そして国は逆参勤交代の移動交通費や滞在費の補助を行う。また10時間のボランティアが1万円の地域通貨になるような制度設計を推進する。そして導入後の消費額、宿泊施設の稼働率、雇用創出などの効果をデータとして可視化することだ。

(4) 官民連携・制度設計・効果の可視化

人口減少の日本では人材の争奪でなく共有であり、逆参勤交代ボランティアは、個人・地域・企業の「三方よし」をもたらす。江戸の参勤交代が異次元の政策であったように、異次元の政策として、逆参勤交代により地域が活性化することを期待したい。

参考文献

- 1) 総務省「住民基本台帳」(令和5年)
- 2) 厚生労働省「仕事と生活の調和の実現及び特別な休暇制度の普及促進に関する意識調査報告書」(令和3年度)
- 3) 東京大学コレクションX 加賀殿再訪
<http://umdb.um.u-tokyo.ac.jp/Dkankoub/>
Publish_db/2000Kaga/index.html

「応援団」との協働を通じた地域づくり

とおかまち
十日町市長(新潟県)

せきぐちよしふみ
関口芳史



はじめに

十日町市は、新潟県南部の長野県との県境、千曲川が信濃川と名前を変えて間もない所に位置する人口4万8000人余りの都市である。気候は日本海気候区分で、特に冬は、毎年2mを超える積雪がある世界有数の豪雪地帯である。雪は多くの恩恵をもたらすが、四季折々に自然美あふれる様相も魅力の一つとなっている。

この豪雪地帯で先人から脈々と受け継がれてきた里山の自然と、そこに根付いた雪国文化の魅力は、令和2年に日本遺産ストーリー「究極の雪国とおかまち ―真説!豪雪地ものがたり―」として認定された。

「大地の芸術祭」を通じた地域活性化

本市と隣接する津南町から成る「越後妻有地域」では、地域活性化を目的に、平成12年から約四半世紀にわたり、約760km²の広大な里山に芸術作品を展開する「大地の芸術祭」に取り組んでいる。昨今、国内各地でアート

による地域づくりが行われるようになる中、そのフロントランナーとして国内外から注目され始めている。

大地の芸術祭サポーター「こへび隊」

大地の芸術祭は、アートを通じて里山・自然などの地域資源や歴史文化といった越後妻有地域の魅力を発信することで、国内外との交流を生み出し、地域の元気を取り戻すことを目指したプロジェクトである。ここまでの間、順調に歴史を重ねてきたわけではなく、平成12年の第1回展は、地域住民や地元議会でも懐疑的な見方が多数を占める状況で開催された。そこから、作家と協働での作品制作や受け付けなど、地域住民と地域外から支えてくれる人々の交わりを続けていくうちに、その評価に少しずつ変化が生まれ、地域住民自ら楽しみ、参加する大地の芸術祭へと進化を遂げてきた。

そのことは、大地の芸術祭プロジェクトを運営していくことを目的に、地域住民と地域外から支えてくれる人々によって平成20年に

設立された「NPO法人越後妻有里山協働機構」(以下、「協働機構」)の存在に表れている。「協働機構」は大地の芸術祭プロジェクト運営の核となっており、その活動は地域内外の人々が支えてられている。

地域外から継続的に芸術祭を支えてくれる



マ・ヤンソン / MADアーキテクト「Tunnel of Light」(大地の芸術祭作品)
Photo by Nakamura Osamu※冬



こへび隊(作品ガイド)

人々を「こへび隊」と呼んでいる。こへび隊は、芸術祭スタート時に学生など若い人々を中心に発足したボランティア組織であり、そのメンバー構成は時を経る中で変わってきたが、今でも、居住地・年齢・職業なども多様なメンバーが、芸術作品の受け付け・制作サポート、ガイドなどの幅広い活動を地域住民と協働で展開してくれている。

こへび隊のメンバーが、越後妻有地域と関わりを持ったきっかけもさまざまである。熱心に活動しているメンバーの一人で、普段は首都圏でエンジニアとして働きながら、月に数回、越後妻有地域に足を運んで活動している方の例を紹介したい。「きっかけは、雨のために予定を変更してたまたま大地の芸術祭を訪れたこと。難解な作品から美しいと感じる作品が入り交じる懐の広さ、そして作家の発想力に感激したことに加え、地域の人・食に魅せられリーダーとなり関わりを持つようになった。そして、担い手がなくなった田んぼを、地域外から募ったオーナーが耕作し守っていく『棚田バンク』に参加し、ついにはこへび隊に登録した。地域に通って顔を覚え

てもらおうと『よく来た』と迎えてくれるようになり、集落のイベントを手伝うなどしているうちに、土地も人も食も好きになった」と、大地の芸術祭から広がった地域との関わりの魅力を話してくれている。

こへび隊の活動外でも連絡を取り合い、交流を深めているという話を幾つか聞く。この交流の場に友人や知人を連れてくることも多く、「新たな関係人口づくり」の場になっている。大地の芸術祭を通じて、この地を訪れたこへび隊をはじめ多くの方がこの地域の魅力を感じ、そしてその素晴らしさを地域住民に伝えてくれることで、住民が自分の生まれ育った土地や文化に誇りを持つ。そんなサイクルが着実に生まれている。このことこそが、大地の芸術祭による地域活性化の最大の成果であると考えている。

つなぐ棚田遺産

全国有数の米どころである本市は、水稻の作付面積が3990ha、このうち、ブランド米「魚沼産コシヒカリ」の作付面積は3612haである。中山間地農業の特徴として、市内には多くの棚田が点在しており、市も棚田関係者との意見交換会を開催するなど情報収集に基づく事業や施策を展開している。また先にも紹介したが、平成15年にスタートした全国最大規模の保全面積を有する棚田オーナー制度「まっただい棚田バンク」では、全国から募った多くのオーナーによる棚田保全に取り組んでいる。

令和4年2月には、全国で271地区の棚田が「つなぐ棚田遺産」として農林水産省の認定を受けたが、本市からは自治体として最多の14地区の棚田が認定された。

棚田の魅力と課題

棚田は農地としての役割だけではない、さまざまな魅力を有している。段々畑状の斜面に広がる水田は、四季折々の変化を楽しめる景観的な魅力がある。さらに、棚田が持つ文化的な価値も大きい。地域に受け継がれてきた伝統的農法は、地域の文化や風習を学び、体験する場となる。そして、その美しい景観や文化的価値は、観光名所として認知され、多くの観光客や写真家が訪れ、地域経済に貢



星峠の棚田

献している。これらの要素が複合的に組み合わせ、棚田は自然美と文化的価値、なりわいが調和する場所として多くの人々に魅力的に映る。

その一方で、棚田は水田の一枚一枚が不規則な形状をしていて面積も小さいことから、人力での作業が中心となる生産性の低い農地でもある。全国棚田サミットにおいても「棚田の維持管理の困難性」や「従事者の高齢化」が全国共通の課題として報告されている。

多様な農業人材とボランティアの活躍

このような中でも、本市では、大地の芸術祭や地域おこし協力隊の活動を通じて、Uイーターン、二拠点居住など、市の取り組みに呼応するように多様な農業人材が活躍を始めている。

彼らが中心となり、本年度は耕作放棄地の復田プロジェクトが行われ、多くのボランティアが活躍した。復田した棚田では、化学肥料や化学農薬を使用しない有機農法が行われているため、除草作業には人手が必要となる。この課題を「関係人口」という切り口と「ボランティアツアーリズム」という手法で解決を図っている。

その一例を紹介する。復田した棚田では、今年の6月に東京都世田谷区の地域コミュニティ「チーム用賀」の学生や社会人約30人によ

る、除草とエクササイズを融合した「ジョンスサイズ」¹⁾が開催された。さらに、9月には越後松代棚田群で最大級となる棚田での稲刈りと稲架掛けイベントに、メンバー約50人が参加した。チーム用賀は、地域のゴミ拾いや、地元のお祭りをサポートするなど、世田谷区で2000人規模のコミュニティを形成している。本市と世田谷区との30年以上にわたる交流が縁で、本市の中山間地域住民と協働イベントを開催するなど、まさに関係人口の中核を担う存在となってくれている。

さらに、棚田を活用した企業研修やスタディーツアーも始まっている。棚田の保全活動は、社員の相互理解やコミュニケーションの活性化、組織力の強化に効果があると注目され、サステナビリティを目標に掲げる企業の共感を得ている。本年は、フードロスを掲げるフードテック企業の研修先として、春の田植えに15人、秋の稲刈りには約20人が参加してくれた。

棚田を活用したこれらの取り組みが、農地保全や労働人口の確保のほか、食と農を通じた魅力発信と関係人口の増加、集落や地域経済の活性化につながり、将来的には二拠点居住や移住の橋渡しとなることを期待している。

「応援団」との協働

地域内外のさまざまな人々の協働による地

域づくりの取り組みは、経済界からも評価され始めている。その中には、「オフィシャルサポーター」として、大地の芸術祭を資金調達や情報発信で支えてくれる企業経営者などのグループや、令和3年11月に、大地の芸術祭実行委員会を「地域協創アクションプログラム」の連携パートナーとして認定してくれた日本経済団体連合会の例などがある。地域協創アクションプログラムでは、令和4年の第8回展大地の芸術祭をフィールドに、作品受け付けや社内研修を実施したJR東日本、東京電力のほか、先に紹介した棚田を活用した企業研修などが実施された。その中で生まれる地域住民との交流・協働の場面をきっかけに、地域外からさまざまな形で本市と関わりを持つ、関係人口という名の「応援団」の増加に期待している。

結びに

これからも、こへび隊をはじめとしたボランティアや、オフィシャルサポーターなど多様な応援団、そして、日本経済団体連合会をはじめ経済界との協創・協働による地域づくりに取り組み続け、「選ばれて 住み継がれるまち とおかまち」の実現を目指していく。

1) ジョンスサイズ…除草作業とエクササイズを掛け合わせたイベント名

ボランティアツアーリズムによる 地域活性化

四季折々の自然と歴史文化のまち

秩父市は、埼玉県の西北部に位置し、東京都心から約80km圏内にあり、県北部から山梨県に至る国道140号と、県南部から長野県に至る国道299号が市街地で交差している。さらに、鉄道は県北東部から荒川沿いに市内を縦貫する秩父鉄道と、都内池袋から県南部を経て本市に至る西武鉄道がある。

地域の約87%は森林で、ほとんどは秩父多摩甲斐国立公園や武甲・西秩父などの県立自然公園の区域に指定されており、自然環境に恵まれた地域である。

埼玉県内を代表する観光地で、春は羊山公園の芝桜、秋は紅葉に雲海、冬は奥秩父の三十槌の氷柱など四季折々の風景を楽しむことができ、秩父三社のうち市内には秩父神社と三峯神社が鎮座し、他にも秩父札所など神社仏閣も多く点在している。お祭りが多いといった特徴もあり、1年を通してさまざまな

お祭りが開催される。中でも豪華絢爛な6台の山車の曳き廻しが行われる秩父夜祭と手作りロケットを空高く打ち上げる龍勢祭は国指



秩父を代表するお祭り「秩父夜祭」

秩父市長（埼玉県）

北堀 篤



定文化財にも指定されている。近年ではアニメの聖地としても有名となり、『あの日見た花の名前を僕達はまだ知らない。』『心が叫びたがってるんだ。』『空の青さを知る人よ』の三部作の舞台として多くのアニメファンが訪れている。他にも日本ジオパークの認定を受けて「ジオパーク秩父」として活動している。

ボランティアツアーリズムの取り組み

本市を含めた秩父地域では、ボランティアと旅行を掛け合わせたボランティアツアーリズムの活動に取り組んでいる。全国的に人口減少・少子高齢化が進む中、活気あるまちづくりを行っていくための糸口として取り組みを始めた。

まず、ジオパーク秩父をテーマにした「隠された大地のミステリー発見ツアー」を企画した。前述したように本市を含めた秩父地域と呼ばれるエリアは日本ジオパークの認定を受けており、ジオパーク秩父として活動し



第1回ジオパーク企画の様子

ている。ジオパークはジオⅡ大地、パークⅡ公園の造語で、地質学的に意義のあるサイトや景観が保護、教育、持続可能な開発の全てを含んだ総合的な考え方によって管理されたエリアである。大昔、本市のある秩父盆地は「古秩父湾」と呼ばれる海だった。この古秩父湾に関する地層の露頭の見学や化石探しを行うツアーで、訪問場所の保全活動として、アクセス路の除草などボランティア作業を行程に盛り込んだ。ツアーの企画時には、ボランティア要素を盛り込むことでの集客に不安を抱えていたが、結果は開始3日で定

員に達し、申し込み終了となった。当日は、地質学に興味のある個人の方からファミリーまでさまざまな客層がツアーに参加した。参加者からは通常のツアーに合わせ、地域への貢献、体験が含まれるといった行程が好評を得た。本市の魅力を伝え、ボランティアの力を借りて環境整備を行うことができ、一定の成果があったと考えている。

本年には第2回企画として、アニメをテーマにした「『今日から君も超平和バスターズ』〜アニメ聖地巡礼&お掃除大作戦 みんなでおさんぽ2023〜」を開催した。この企画は、秩父アニメ三部作のファンの中で聖地巡礼初心者ターゲットとしたもので、秩父を代表するアニメの聖地を巡った後、アニメファンを中心に毎年行われていた既存の清掃ボランティア活動に参加する行程である。アニメファンはアニメに関連する聖地（アニメで描写された実際の風景やスポットなど）を大切にしている。初期からのファンはリピーターとなり、何度も聖地に足を運び、時には清掃ボランティア活動なども行っていただけだ。一方で、新たにファンになった方からは聖地巡礼やボランティア活動に「関心があるものの勇気が出ず参加への一歩を踏



第2回アニメ企画の様子

み出せない」といった声を耳にすることがあった。そこで、今回の第2回企画を計画した。参加者はスタッフの解説を聞きながら聖地巡礼を楽しむとともに、ボランティアにも積極的に参加してもらった。昔からのファンとの交流も生まれ、参加者から好評を博した。この第2回企画では、新たな客層に対し、ツアーとして募集をかけることで参加を促すことができた事例となった。

官民連携の活動

ボランティアアットリズムは必ずしも市だけで企画するものではない。本市では西武鉄道(株)と連携し「環境活動・地域貢献活動プロジェクト」を実施している。この活動は西武鉄道が参加者を募集し、秩父エリアをはじめとする沿線地域の活性化を図る地域貢献活動である。平成28年から続いており、芝桜の植栽や農業体験、公園整備などの活動で参加者を受け入れている。ツアーとして観光スポットやワークショップと組み合わせた行程となっており、楽しみながら地域に貢献できるツアーとなっている。参加者はファミリー層が中心で、この活動をきっかけに秩父に興味を持ってもらい、再度秩父を訪れてもらうことも期待している。

官民連携の形として本年10月にオープンしたばかりの「TENJIKU秩父」についても紹介する。この施設は本市と連携協定を結んでいる(株)SAGJOが、空き家となっていた市所有の建築物をリノベーションし、人手不足の補助やボランティア活動など地域の課題に関わりながら秩父に滞在できる施設としてオープンした。地域が抱える課題がミッションとして用意されており、ミッションに取り組みむことで、無料で滞在することができる仕組みである。ミッション以

外の時間は自由に観光を楽しむことができ。用意するミッションの一つとして、高齢化による人手不足が課題になっているホテル生息地域の保全活動を予定している。秩父ならではのミッションに取り組み、地域課題解決に貢献してもらうことになる。参加者にとってはツアー型のボランティアアットリズムに比べ自由な旅ができることが特徴である。オープンしたばかりの施設であるが、ツアー型とは異なるボランティアアットリズムの新たな形として期待している。

本市におけるボランティアアットリズムとの向き合い方

幾つかの事例を紹介した通り、本市では地域の課題を解決するためボランティアアットリズムを取り入れている。ボランティアアットリズムを企画する上で意識することは、単に課題の解決のためボランティアに助けを求めるだけでなく、受け入れる側も参加者が達成感を得られる体験を提供していくことである。この体験を充実させるため、「楽しめる」ボランティア活動を企画することや補助的に旅行要素なども盛り込み、体系的にボランティアアットリズムとして提供していくことが重要であると感じている。

また、民間企業と連携して活動していくことも有効である。民間企業の集客力や独自の

企画力を活用し、多くの参加者に多様な体験をしていただくことは地域の魅力向上につながる。ボランティアアットリズムは収益を意識した旅行代金の設定が難しい側面がある。しかし、そこで民間企業の力をお借りして事業性を担保するとともに、価値のある体験を提案することにより持続可能なボランティアアットリズムの在り方として取り組んでいる。

最後にボランティアアットリズムに取り組む最大の利点について、本市の考えをお伝えする。それは関係人口の創出にある。ボランティアアットリズムは、社会貢献活動にご協力いただきながら活動を楽しみ思い出として残すことができる観光の形である。この活動を機につながりを持ち、新たな秩父のファンを獲得することができる。初めは軽い気持ちで参加したボランティア活動であっても、自分で汗をかいて活動した場所には特別な感情を持つようになるし、受け入れた地域も一度手を貸してくれた方には感謝の意を持ち続ける。ボランティアアットリズムをきっかけに何度も来訪してもらえるようになれば、結果的に関係人口の増加につながる。関係人口を増やしていくことは人口が減少する地方で課題解決に寄与していくと考えている。今後も本市では試行錯誤を繰り返しながらボランティアを活用した魅力ある観光地として持続できる政策に取り組んでいく。

2度の水害とボランティアとの連携

武雄市長(佐賀県)

小松 政



はじめに

武雄市は、佐賀県の西部に位置し、面積195・40km²、人口約4万8000人の温泉都市である。市の中心部には船の形をした御船山かほやま、西部には「21世紀に残したい日本の自然100選」にも選ばれた黒髪山くろかみやまがあり、雄大な山々と豊かな自然に囲まれている。令和4年9月には西九州新幹線が開業し、福岡市や長崎市などから1時間以内で来訪できるため、人やモノが交流する拠点「西九州のハブ都市」としての存在感が高まってきている。また、県を横断する松浦川と六角川という2本の一級河川の源流を持っている地域である。

六角川は、低平地を流れる蛇行河川で、有明海の干満差最大6mもの潮の影響を受けるため、その流域は古くから浸水被害に悩まされてきた。流域の約4割が山地、約6割が低平地で、洪水時に六角川本川の水位が高くなると、支川からの排水が困難となり、支川や

クリークなどの氾濫により内水被害が発生する。内水排除のために、六角川水系では約60カ所の排水機場が整備されているが、河川の水位が計画高水位を上回る場合には、堤防の決壊などによる氾濫を防止するため、排水ポンプの運転調整が行われる。本市は、周りを山に囲まれ海から遠い低平地のため、堤防と山に挟まれた地域において内水氾濫が発生しやすい地形的特徴があり、六角川流域の中でも特に深刻な浸水被害が発生している常襲水害地域である。

事例に学ぶ

平成28年4月、熊本地震が発生。この時は、被災地の要請を待たずに救援物資を送る「プッシュ型支援」が行われたが、各自治体で受援マニュアル(計画)の策定がなされていなかったため、避難所に届く前の集積地で物資が滞るなどの問題が被災地において発生した。

熊本地震被災後、大学時代の恩師でもある

蒲島郁夫熊本県知事と意見交換した際にも「受援マニュアル」作成の必要性についても触れられ、水害常襲地である本市においても急に整備する必要性を痛感し、武雄版「受援マニュアル」の作成に取りかかった。

平成31年2月、「熊本県市町村受援マニュアルモデル」を参考としながら「武雄市受援マニュアル」を作成。佐賀県内初の受援計画となったため、作成後に県内自治体からの問い合わせが多数あった。

武雄版「受援マニュアル」の特徴として、「ボランティアとの連携」について焦点を当てたことが挙げられる。災害発生時には市職員の数も多く被災することが想定され、限られた人数では多岐にわたる災害対応に苦慮することが明白であり、国や県、他自治体からの公的な支援はもちろん、民間ボランティアの力が必要と考えたからである。

2度の水害

受援マニュアルの策定後、令和元年8月28

日、本市に時間雨量100mm、3時間雨量で200mmを超える大雨が降り、市内の至る所で河川の氾濫、冠水が発生し、1536件の床上床下浸水被害を受けた。大規模水害としては平成2年以來、約30年ぶりであったことから当時を知る職員も少なく、過去の記憶をたどりながらの対症療法的な災害対応に追われた。

そこから2年も経過しない令和3年8月11日、午後から降り始めた雨は19日まで断続的に降り続き、降り始めからの雨量は市内の最も多い所で1200mmを超える大雨（本市の年間降水量は1950mm程度）だった。再び本市を1762件の床上床下浸水被害となる水害が襲い、わずか2年で2度の大水害に見舞われた。

支援マニュアルの活用

令和元年の水害時は策定から半年程度であったため、防災担当職員以外は「支援」という言葉自体もなじみがなく、災害時における相互支援協定を結んでいる相手方さえ十分に把握できていなかった。担当業務などを詳細に記載したマニュアルを作成してはいたものの、ほとんどの職員が初めて経験する大災害であったため、初動において現場では多少混乱が発生したが、マニュアルを再確認することにより対応することができた。

特にこの時には社会福祉協議会や民間での

ボランティアセンターの開設により県内外から多くの方の協力をいただくことができ、「支援力」の大切さについて実際の現場での運用において実感した。

新たな課題

令和3年の水害時には、直近の経験もあり、市長である私を含め各職員の多くが初動対応から確実に、適切な動きができた。しかしながら、前回と同様の対応では不十分なものが見えてきた。

特に、わずか2年で2度の水害であったため多くの方の心が折れかけており、一刻も早い住居、なりわいなどの生活基盤の復旧に注力する必要があると感じた。

令和元年の豪雨では全国から1万人以上のボランティアの方々に支援していただいたが、令和3年の大雨では、コロナ禍によりボランティアの募集範囲を県内に限定したこと

で、ボランティア数は半分以下に減り、これにより特に高齢者のみ世帯において周囲との復旧スピードに如実に差が生まれた。

また、わずか2年で災害時におけるニーズも多様化しており、行政だけでのニーズ把握と対応には限界があった。

加えて、物理的な復旧への支援やそのボランティアについての受援だけでなく、度重なる水害によって折れてしまった心や健康面でのケアも必要であった。

このようにボランティアというマンパワーが不足し、復旧が遅れた方や心のケアが必要

令和元年・令和3年 水害の概要

	令和元年	令和3年		令和元年	令和3年
降雨期間	3日間	9日間	最大避難者数 (指定避難所)	624人 (20カ所)	670人 (17カ所)
総降雨量	482mm	1256mm	浸水家屋 (区長聞きとり)	1536棟 床上1025棟 床下511棟	1762棟 床上1183棟 床下579棟
1時間最大雨量	101mm	78mm	浸水車両	約1200台	約500台
ポンプ停止	1回 3時間10分	3回 8時間30分	通行止め	63箇所	110箇所
道路・河川等被害	117箇所	129箇所	公共交通機関への影響	JR運休3日 バス運休2日	JR運休10日 バス運休4日

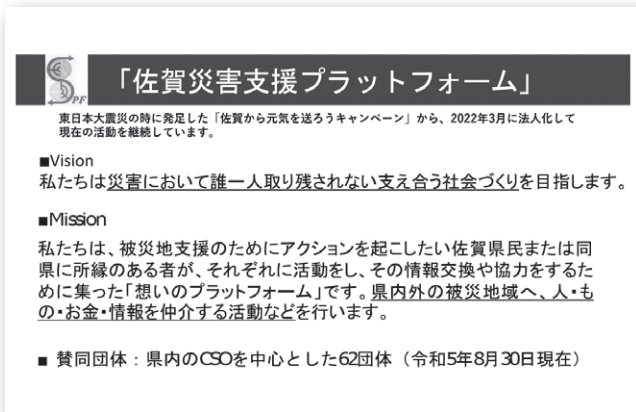


令和3年8月14日午前の市内浸水状況

な方、これまでになかったニーズや問題を持つ方などへの支援は、市だけでは対応できない部分が多くあった。そのため民間との協力は不可欠であり、民間ボランティア団体の協力をより密にして、看護師や医療従事者による巡回など、有資格者のボランティア受け入れと巡回による「健康面の支援」、漏れたニーズの把握や心身の寄り添ったケアを行った。

一般社団法人佐賀災害支援プラットフォームとの協定

令和4年10月18日、一般社団法人佐賀災害



支援プラットフォーム（以下、SPF）と「災害発生時等におけるCSO等ボランティア団体との連携・協力に関する協定」を締結した。災害発生時には多くのNPOなどの団体から支援の申し出をいただけるが、市職員ではどのような団体がどのような強みがあるか、どの程度の規模で支援いただけるか判断が困難な場合が多く、迅速かつ効率的な支援を行うためには、支援リソースの運用についても協体制の確保が不可欠である。

SPFは佐賀県との災害時支援協定なども結ばれ、県内外のボランティア団体など50を超える団体と共に多くの災害現場にて活動されてきた実績があり、被災地での活動経験が豊富な構成メンバーも多く、その経験や知識を持って、より迅速かつ適切な被災者支援が可能な団体である。

2度の災害後、「受援力」をさらに高めるため、多くの自治体、企業、団体と災害時における応援協定を締結してきた。SPFとの協定はその一つであり、特にNPOなど民間の力を災害時に円滑に発揮してもらうためのものでもある。

平時の連携

災害後もSPFを含めNPOと定期的な連携会議を行っており、「顔の見える関係」を築

きながら地域の実情に応じた災害時における連携についての協議を行っている。さらに災害時においては庁内に常駐してもらい災害対策本部とのより一層の連携ができる体制の構築に向け取り組んでいる。

また、市とNPOとの間だけではなく、現場である地域とそこに住む方との「顔の見える関係」にも重点を置いており、市、NPO、地域が合同で地域防災訓練などを実施している。

実際の災害現場では、地域に住み続けた人でないと分からない潜在的な災害発生箇所や災害の特性が必ず存在する。防災訓練では、そのような地域に潜む災害リスクや備え方についてワークショップを開催し、市民、NPOが互いに教え合いながら、防災意識の向上だけでなく、地域の方々との顔つきという側面も兼ねて実施している。

災害は1度だけでなく、2度3度起こるということを前提とした防災が必要であり、多様化する支援内容に対応するため、自治体として受援体制とその運用体制を整え、応援協定を幅広く結ぶなどの連携の強化が大切である。また、平時から地域とNPOなどの支援者の顔の見える関係を作り、災害時には電話1本で協力していただけるような、まさに平時からの「備えない防災」が必要である。