

第2章 集落の安全で豊かな冬期生活のための対応方針の検討

2-1 集落の雪処理に関する対応方針 ー 共助による地域除雪の推進 ー

(1) 対応方針の決定

第1章で整理した集落の雪処理に関する問題・課題に基づき、本調査における対応方針を以下のように定めることとする。

■ 集落の雪処理に関する対応方針

○ 方針

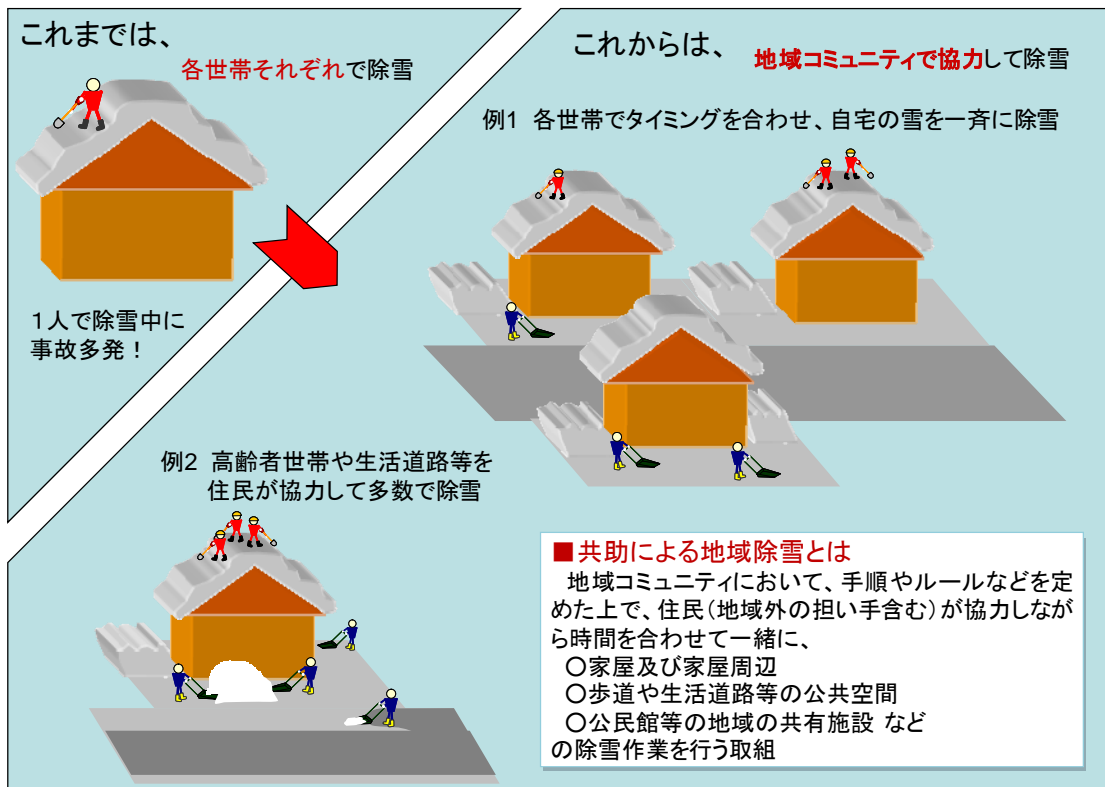
除雪作業における安全性・効率性の向上及び地域防災力の向上等を図るため、地域ぐるみで除雪作業を行う「共助による地域除雪」を推進する。

○ 実現手法

平成20年度の「豪雪地帯における安全安心な地域づくり方策調査」（国土交通省都市・地域整備局）で作成した「共助による地域除雪の手引き～安全・効率的な雪処理方策マニュアル～」(以下、マニュアル)を活用し、豪雪地帯の集落において、共助による地域除雪(実証実験)を実施するとともに、その結果を踏まえてマニュアルを改訂し、関係市町村等に配布する等、「共助による地域除雪」の推進を図る。

【参考：共助による地域除雪とは】

地域コミュニティにおいて、手順やルールなどを定めた上で、住民（地域外の担い手含む）が協力しながら時間を合わせて一緒に、家屋及び家屋周辺、歩道や生活道路等の公共空間、公民館等の地域の共有施設などの除雪作業を行う取組



図表 2-1 集落の雪処理に関する問題・課題と対応方針の対応

集落の雪処理に関する問題・課題	対応方針 — 共助による地域除雪 —
<p>i) 雪国の集落における共通問題としての除雪 「住宅の屋根の雪下ろしや住宅まわりの雪かき」、「雪が原因の事故」、「集落共有施設の雪下ろしや通路の雪かき」など、除雪は雪国集落に共通する深刻な問題である。</p>	<p>地域コミュニティにおいて、「除雪」を自分たちの問題として認識し、住民が協力して主体的に地域除雪に取り組むとともに、除雪に関する様々な問題の総合的な解決を図る契機とする。</p>
<p>ii) 除雪作業中の事故発生 近年、雪下ろし作業中の屋根からの転落、はしごからの転落、屋根からの落雪による事故、小型除雪機の運転に伴う事故などが多く発生しており、犠牲者は高齢者や1人で除雪作業中のケースが多い。</p>	<p>共助による地域除雪を通して、地域コミュニティで見守り合いながら除雪作業を行うという意識を醸成し、定着を図ることで、1人で除雪作業を行う人をなくし、雪害による犠牲者を減少させる。</p>
<p>iii) 高齢者世帯等の除雪支援 自力での除雪作業が困難な高齢者世帯等が増加傾向にある一方で、冬期集落対策に関する課題として、「財政負担の拡大」が豪雪地帯市町村から挙げられており、公的による支援拡大は一般的に厳しい状況にある。</p>	<p>地域コミュニティが行政や社会福祉協議会など関係機関と連携し、共助による地域除雪を実施することで、雪処理で困っている高齢者世帯等を地域ぐるみで見守り、支える活動体制をつくる。</p>
<p>iv) 体力的な衰えによる雪処理の負担 維持・存続が危ぶまれる集落においては、雪処理の負担で困っている世帯が6割以上に達し、うち8割が体力的衰えを原因としており、将来不安に感じている世帯はさらに多くなる。</p>	<p>共助による地域除雪を通して、各自が適度な労力で短時間のうちに効率よく除雪作業を終えるよう、大人数で一斉に除雪作業を行う活動を推進する。</p>
<p>v) 除雪作業の担い手不足 豪雪地帯では克雪型の住宅が普及しつつあるが、集落における除雪作業の担い手は確実に減少する傾向にあり、集落内の助け合いによる除雪作業に支障が生じるところがある。</p>	<p>地域コミュニティが行政や社会福祉協議会など関係機関と連携し、地区外からの担い手（除雪ボランティア等）を確保して、地域住民と一緒に除雪作業を行う活動を推進する。</p>

(2)実施手法の詳細

方針として掲げた「共助による地域除雪」を推進するため、平成20年度の「豪雪地帯における安全安心な地域づくり方策調査」（国土交通省都市・地域整備局）で作成した「共助による地域除雪の手引き～安全・効率的な雪処理方策マニュアル～」を活用し、豪雪地帯の集落において、共助による地域除雪に関する実証実験を実施する。

実験地域の選定に際しては、豪雪地帯市町村への実施状況調査や意向照会等の結果を踏まえ、地元との調整を行い、山形県尾花沢市宮沢地区（市野々、岩谷沢）及び岐阜県高山市高根町（野麦）の2地区において実施することとした。

尾花沢市宮沢地区のケースは、雪処理の担い手も比較的多く、地域活動も活発で、連帯感のある地域であり、地区内で共助による地域除雪の活動を行う。一方、高山市高根町のケースは、過疎化・高齢化の進行が著しく、地区内で雪処理の担い手確保が困難なため、地区外からも担い手を確保し、地域住民と一緒に共助による地域除雪の活動を行う。実証実験における各ケースの特徴を整理すると、**図表2-2**のとおりである。

なお、実証実験の結果を踏まえて、マニュアルを改訂し、関係市町村等に配布・普及を図ることとする。

図表2-2 共助による地域除雪に関する実証実験 各ケースの特徴

項目	山形県尾花沢市宮沢地区	岐阜県高山市高根町
実験の位置づけ	雪処理の担い手が比較的多く、地域活動も活発な地域において、地区内の住民が協力し、共助による地域除雪活動（一斉除雪）を行う。	地区内では雪処理の担い手確保が困難な地域において、地区外から担い手を確保し、地域住民と一緒に共助による地域除雪を行う。
実施地区の状況	市野々・岩谷沢地区（H22.2時点） ・市野々 34世帯、116人、31.9%※ ・岩谷沢 33世帯、121人、37.2%※ ※高齢化率	野麦地区（H22.2時点） 15世帯、32人 高齢者世帯13世帯、うち単身7世帯 （7世帯が冬期居住施設に入居中）
実施主体	宮沢地区安全な雪下ろし実行委員会 （地域の住民団体等で構成）	高山市社会福祉協議会
実験日時	平成22年2月21日（日） 12:45～16:00（除雪作業13:00～14:00）	平成22年2月16日（火） 12:30～16:15（除雪作業13:10～15:15）
実施内容	現場責任者の指示のもと2班に分かれて、高齢者世帯の家屋周辺を一斉に除雪。作業後は安全な雪下ろしのDVDを上映し、テーマ別の意見交換会を開催。	地域住民の指示のもと3班に分かれて、高齢者世帯（3軒、うち2軒は留守宅）の屋根雪及び家屋周辺を一斉に除雪。作業後は感想を発表。
参加者	地域住民（約30人） 地元消防団 実行委員会メンバー 行政関係者等 合計約50人	野麦地区の住民 3人 高根町内の除雪ボランティア 4人 高根町外の除雪ボランティア 15人 高山市社会福祉協議会職員 4人
主な検証事項	・地域における準備・調整の手順 ・実施体制づくり、役割分担のあり方 ・共助による地域除雪活動の効果 ・安全管理の方法、評価 ・活動の継続に向けた課題 等	・担い手受入れの準備・調整の手順 ・実施体制づくり、役割分担のあり方 ・除雪ボランティアからみた評価 ・安全管理の方法、評価 ・活動の継続に向けた課題 等

2-2 集落の冬期生活に関する対応方針 ー冬期居住の実施ー

(1) 対応方針の決定

第1章で整理した集落の冬期生活理に関する問題・課題に基づき、本調査における対応方針を以下のように定めることとする。

■集落の冬期生活に関する対応方針

○方針

自宅の雪処理などに対する住民の不安を解消し、安全安心な冬の暮らしを快適に過ごすため、住民が冬期の一定期間、自宅以外の施設（雪処理が不要な居住施設、まちなか周辺の施設など冬期生活の負担が少ない場所）に移り住む「冬期居住」の実現可能性等について検証する。

○実現手法

豪雪地帯の集落（地区）において、冬期居住（冬期の住まい方に関する実証実験）を実施し、その効果や実現可能性等について検証し、地域における主体的な検討や取組の促進を図る。

なお、昨年度調査では、「豪雪地帯の集落における冬期の住まい方に関する対策」として、以下のとおり、集落移転、冬期集落移住、冬期居住、グループリビングの4つを想定しており、本年度調査における実証実験は、このうち「冬期居住」にあたるものである。

○集落移転	集落の全世帯が、現在の居住地から、冬期生活の負担が少ない同じ場所に、共に移住する。
○冬期集落移住	集落の全世帯が、現在の居住地から、冬の間だけ、冬期生活の負担が少ない同じ場所に、共に移住する。
○冬期居住	集落の一部の世帯が、冬の間だけ、冬期生活の負担が少ない場所に移住する。
○グループリビング	集落内または集落近傍において、高齢者を中心とした集落住民が同じ施設に集まって過ごす。昼間だけ過ごす日帰り型と、共同生活を営む居住型がある。

図表 2-3 集落の冬期生活に関する問題・課題と対応方針の対応

集落の冬期生活に関する問題・課題	対応方針 —冬期居住—
<p>i) 医療・福祉サービス利用の困難・不安 自家用車以外の手段で通院している場合、病気や怪我の時に迅速な病院利用ができないなど、特に維持・存続が危ぶまれている集落で住民の不安となっている。</p>	<p>冬期居住を通して、交通の便がよい場所、医療機関への距離が近い場所等に移り住むことにより、医療・福祉サービス利用の利便性向上を図る。</p>
<p>ii) 冬期の交通・移動の困難（冬期モビリティ） 高齢化の進展とともに、冬期生活を送る上で、自動車の運転が困難な世帯の増加が問題となっている。</p>	<p>冬期居住を通して、交通の便がよい場所に移り住んだり、入居者どうしや地域住民で助け合い、相乗り、移送などを行うことにより、冬期モビリティを確保する。</p>
<p>iii) 日常的な買い物の支障 一部の地域では移動販売車や宅配サービスもあるが、豪雪地帯の集落の約2割、維持・存続が危ぶまれる集落の6割以上で「日常的な買い物」が問題となっている。</p>	<p>冬期居住施設を拠点として、入居者が日用品、食料品等を購入する際に、宅配や移動販売などのサービスを提供し、日常的な買い物を支援する。</p>
<p>iv) 冬期の災害への不安 豪雪地帯の集落の約4分の1、特別豪雪地帯では集落の約4割で「冬期における雪崩、火災、地震等の災害に対する不安」が問題となっている。</p>	<p>冬期居住を通して、雪をはじめ自然災害の不安がない場所に移り住むことで、安全で安心な冬期生活を確保する。</p>
<p>v) 利便性・雪処理等に起因する移住・転出の意向 維持・存続が危ぶまれる集落では、「生活が不便」、「雪処理が困難」などを理由に、将来移住や転出の意向を示す世帯が多い。</p>	<p>冬期居住を通して、冬期の一定期間のみ、雪処理の必要のない場所、雪処理の不安がない場所、比較的雪の少ない場所等に移り住むという新しい選択肢を用意する。</p>
<p>vi) 冬期居住に際しての不安 冬期居住への関心や意向を示す世帯及び実際に冬期居住を行っている人において、冬期居住中の長期間自宅を空けることによる不安が大きい。</p>	<p>冬期居住と併せて、地域住民の協力や Web カメラの利用などにより、居住者の留守宅の状況を適宜確認・把握するとともに、必要に応じて留守宅の除雪作業を支援し、不安の軽減を図る。</p>
<p>vii) 集落における交流機会の減少 「寄り合いやコミュニケーションの減少による高齢者等の不安」が問題となっており、維持・存続が危ぶまれる集落等では、行事が廃止・縮小・減少の傾向にある。</p>	<p>冬期居住を通して、入居者及び地域住民が様々な人と交流する機会をつくり、活力の向上を図る。</p>

(2)実施手法の詳細

方針として掲げた「冬期居住」を推進するため、豪雪地帯の集落（地区）において、冬期居住（冬期の住まい方に関する実証実験）を実施し、その効果や実現可能性等について検証する。

実験地域の選定に際しては、昨年度調査で協力をいただいた豪雪地帯市町村への照会結果等を踏まえ、地元との調整を行い、北海道中川町及び長野県大町市美麻地区の2地区において実施することとした。

北海道中川町のケースは、住民がまちなか周辺にある戸建ての遊休施設に移り住み、移住先の地域コミュニティとも交流する。一方、長野県大町市美麻地区のケースは、雪処理の必要がない交流施設（閑散期）に複数世帯が移り住み、入居者どうしを中心に交流する。また、地域コミュニティにより留守宅の見守りや食事の提供を行う。実証実験における各ケースの特徴を整理すると、**図表2-4**のとおりである。

なお、実証実験の結果を広く情報提供することにより、「冬期居住」への関心を高め、地域における主体的な検討や取組を促すこととする。

図表 2-4 冬期の住まい方（冬期居住）に関する実証実験 各ケースの特徴

項目	北海道中川町	長野県大町市美麻地区
実験の位置づけ	冬期の一定期間、まちなか周辺にある戸建ての遊休施設に移り住み、移住先の地域コミュニティとの交流を図る。	冬期の一定期間、雪処理の必要がない交流施設（閑散期）に複数世帯が移り住み、入居者どうしの交流等を図る。留守宅の見守り、食事の提供を行う。
実施主体	中川町	大町市（美麻支所）
冬期居住施設	元教員住宅	市民農園交流促進センター（管理棟）
実験期間	平成22年2月1日（月） ～2月8日（月） 7泊8日	平成22年2月15日（月） ～2月24日（水） 9泊10日
実施内容	一戸建ての元教員住宅に親世帯と息子世帯とに分かれて入居し、交流の機会づくりなどのサービスにより、8日間の移住生活を送る。	施設の宿泊室（8畳）1室に1世帯が入居し、朝夕食の提供、地域コミュニティによる留守宅の管理・雪処理、交流の機会づくりなどのサービスにより、10日間の共同生活を送る。
入居者	1世帯4名（安川地区） ・父（80代）、母（80代） ・息子（50代）、嫁（50代）	5世帯6名 ・千見地区 本村中（80代、女性） ・大塩地区 峯（70代、男性） ・新行地区 西の上（70代、男性） ・二重地区 宮村（70代、男性） ・二重地区 湯ノ海（60代、夫婦）
主な検証事項	・冬期居住の準備、調整の手順 ・実施体制づくりのあり方 ・雪処理負担の軽減効果 ・生活利便性の向上効果 ・交流による精神的効果 ・ウェブカメラによる状況確認 ・実施主体における効果と可能性 等	・冬期居住の準備、調整の手順 ・実施体制づくりのあり方 ・雪処理負担の軽減効果 ・生活利便性の向上効果 ・共同生活・交流による精神的効果 ・食事の提供による効果 ・実施主体における効果と可能性 等