

## 第6章 集落の安全で豊かな冬期生活のための対応方策の検討

### 6-1 集落の雪処理に関する対応方策

#### (1) 雪処理の課題解決に向けた対応方策

本調査では、豪雪地帯における集落の雪処理に関する問題・課題を整理し（1-4）、その対応方針を共助による地域除雪の推進として、山形県尾花沢市宮沢地区及び岐阜県高山市高根町における実証実験、十日町市枯木又地区におけるアンケート調査を実施した（第3章）。

ここでは、共助による地域除雪に限定せず、幅広い視点から雪処理に関する問題・課題の解決に向けた方策を検討・整理すると、以下のとおりである。

#### i) 雪国の集落における共通問題としての除雪

##### ▶ 地域コミュニティにおける主体的な取組を促進する

- 共助による地域除雪の普及・促進を図るとともに、これを契機として地域コミュニティで「除雪」を自分たちの問題として認識し、自らで課題解決に取り組むような地域づくりを推進する。
- 地域コミュニティが主体となった除雪活動が活発化するよう、各種支援策を講じる。

##### ▶ 官民協働（行政、地域コミュニティ、住民、民間企業、市民団体等）による除雪体制を構築する

- 除雪に関する実態や対策の現状、実績、将来想定される状況等を住民に対して積極的に情報発信し、地域社会で雪問題の認識を共有するとともに、課題解決に向けた意識の醸成を図る。
- 多様な主体の協働に基づく新しい除雪体制のあり方について検討し、適宜導入を図る。

#### ii) 除雪作業中の事故発生

##### ▶ 必ず2人以上での作業を徹底する

- 1人では危険性が高くなること、2人以上で作業を行うことの意義を的確に周知する。
- 近隣どうし、地域コミュニティで協力して除雪作業を行うことを基本とし、共助による地域除雪を行うための仕組みをつくる。
- 日頃から近隣どうし除雪作業時の見守りや声かけを行うよう、地区単位で周知徹底する。

##### ▶ 作業の安全性を高める

- 一人ひとりの安全の意識を高めるため、事故が起りやすいタイミングに合わせ、除雪作業時の危険性等についての的確に周知徹底する。
- 雪害事故の防止に役立つ道具、器具、機器（初心者にも取り扱いやすい命綱セットなど）の活用を促す。
- 屋根、除雪の道具、安全装備等の適切な維持管理を促進する。
- 安全に除雪作業を行うため、住民や作業者に対する技術指導、講習会を行う。

### iii) 高齢者世帯等の除雪支援

#### ▶ 高齢者が無理することなく除雪できる体制を整備する

- 各市町村において、要支援世帯（自力での雪処理が身体的・経済的に困難な高齢者世帯等あるいは豪雪時に困難・支障の可能性のある高齢者世帯等）における雪処理状況を把握するとともに、要支援世帯が相談できる体制を整備する。
- 各市町村において、平時から要支援世帯に対して支援策を講じる体制を整備する。
- 各市町村において、豪雪時を想定した要支援世帯への各種支援策を講じる体制を整備する。

### iv) 体力的な衰えによる雪処理の負担

#### ▶ 大人数で一斉に除雪作業を行う活動を推進する

- 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、共助による地域除雪の普及・促進を図る。

### iv) 除雪作業の担い手不足

#### ▶ 担い手を確保・育成する

- 雪処理のリーダー的、コーディネーター的な役割を担う人材を育成・配置する。
- 雪に不慣れな人に対して、除雪作業を指導したり経験する場を与えたりすることで、除雪作業の担い手の増加を図る。

#### ▶ 地域内外から除雪作業の担い手を受け入れるための組織や仕組みをつくる

- 地域内外から担い手を募集・確保し、連絡協議会からの要請に基づいて担い手を必要とする地域に派遣する仕組みを整備する。
- 経験、技能、スキルに応じて効率的に担い手を配置したり、他地域の担い手の協力を得やすくするため、他地域と除雪作業が重ならないようコーディネートする機能を整備・強化する。
- 担い手を受け入れる体制づくりを円滑に進めるため、担い手が活動内容に応じた保険に加入できるよう支援する。
- 担い手の足代や保険料の負担等、担い手が必要となる経費について一定のルールを定める。

## (2) 共助による地域除雪に関する促進方策

山形県尾花沢市宮沢地区及び岐阜県高山市高根町における実証実験、十日町市におけるアンケートの結果等に基づき、共助による地域除雪を効果的に実施したり、取組を促進するための方策について検討すると、以下のとおりである。

### i) 関係する主体が適宜連携した実施体制づくり

各地区で共助による地域除雪に取り組む際には、実施するための体制づくりが不可欠である。尾花沢市宮沢地区の実証実験においては、参加者の6割以上が関係機関・団体等の連携が必要と回答している。連絡協議会のような組織を立ち上げるなど、市町村、自治会等の地域住民組織、NPO、道府県、社会福祉協議会などの関係する実施主体が適宜連携し、共助による地域除雪の実施体制をできることから構築していくことが必要である。

### ii) 適切な役割分担の配分・決定

共助による地域除雪を効率的に行うためには、実施メンバーにおいて誰がどのような役割を分担するか、作業当日は誰がどのような係を担当するかを決めておくことが重要である。以前から地域コミュニティで通常の実組として実施されてきた地域除雪活動（公民館や集会所等の除雪作業など）においては、経験の中で参加者がそれぞれ何をすべきかを把握しており、役割分担をあらかじめ決めておく必要のないケースも存在する。

### iii) 除雪活動における安全管理を担う係（安全管理係）の配置

共助による地域除雪の目的の一つは、除雪作業における安全性の向上である。したがって当日の役割・担当においては、特に、除雪作業中の事故発生を防ぎ、活動の安全性を確保するための「安全管理係」の配置が強く求められる。具体的には、屋根からの転落防止のための命綱・ロープの使用やヘルメットの着用、はしごの固定等を指示・指導したり、除雪作業を見守り、作業中の人に声をかけて注意を促したり、活動場所を巡回して危険がないかを確認するなどの役割を担う。なお、尾花沢市宮沢地区及び高山市高根町の実証実験では、どちらのケースとも4分の3以上の参加者が安全に気を配る人の配置が必要と回答している。

### iv) 地区外からの担い手の確保

地区内では雪処理の担い手確保が困難な地域の場合、共助による地域除雪を実施するためには、地区外から担い手を確保し、地域住民と一緒に除雪活動を行うような取組の展開が望まれる。地区外からの担い手を受け入れる場合は、高山市高根町における実証実験から、特に「事前の連絡」、「除雪作業中の声かけ、見まもり」、「地元の人との交流、会話、コミュニケーション」、「けがや事故に備えた手当て、救急の用意」、「適切な作業・役割の配分」、「作業場所までのアクセス、移動手段の確保」、「安全に除雪作業するための技術的な指導」が重要となっている。

### v) 事故防止のための安全装備のストック

除雪作業中の事故発生を防ぐためには、安全帯、命綱（ロープ）、ヘルメットなどの安全装備の着用が望まれる。しかし除雪作業においてこれらを使用している住民は極めて少ないのが現状であり、自分で保有していない人が大半である。したがって共助による地域除雪のための共有品として、各地区でこれらの装備類を保有・保管し、各地の除雪活動の際に貸し出すなどの取組が期待される。

**vi) 「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～」の活用**

共助による地域除雪については、平成 20 年度「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「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～」を作成しており、本調査においても実証実験を踏まえて、同マニュアルを改訂している。

豪雪地帯において共助による地域除雪を促進するためには、このマニュアルを活用して関係道府県及び市町村等における普及啓発を図るとともに、各地域でマニュアルを活用するよう積極的に働きかけていくことが重要である。

**vii) 活動の継続に向けた仕掛け、工夫**

共助による地域除雪が単発的な活動で終わらずに継続・定着していくためには、参加者の意識や意欲を高めていくことが重要である。そのため、活動後に地域コミュニティで意見交換会や親睦会を開いたり、参加者同士が歓談・交流する機会を作ったり、過度な負担にならないように作業配分をしたり、参加者が無理なく参加できるような日時を設定したり、マスコミに取り上げてもらうなどの仕掛けや工夫が効果的である。また、尾花沢市宮沢地区の実証実験では、除雪中であることを示す旗（のぼり）を立てて、周囲に活動を周知・PR することで、参加者の意欲を高めている。

## 6-2 集落の冬期生活に関する対応方策

### (1) 冬期生活の課題解決に向けた対応方策

本調査では、豪雪地帯における集落の冬期生活に関する問題・課題を整理し（1-4）、その対応方針を冬期居住の検証・促進として、北海道中川町及び長野県大町市美麻地区で実証実験を実施した（第4章）。

ここでは、冬期居住を基本としつつ、幅広い視点から冬期生活に関する問題・課題の解決に向けた方策を検討・整理すると、以下のとおりである。

#### i) 医療・福祉サービス利用の困難・不安

##### ▶ 利便性のよい場所に移り住む

- 冬期居住やグループリビング等により、交通の便がよい場所（バス停や駅が近いなど）、医療・福祉機関への距離が近い場所等に移り住むことにより、住民自身による通院・通所の負担を軽減する。

##### ▶ 医療・福祉サービスの充実を図る

- 集落への医師の訪問・検診、保健師や民生委員による定期的な訪問、福祉バスの運行、福祉ボランティアによる見守りなど、医療・福祉サービスの充実を図り、住民の不安を軽減する。

#### ii) 冬期の交通・移動の困難（冬期モビリティ）

##### ▶ 利便性のよい場所に移り住む

- 冬期居住やグループリビング等により、交通の便がよい場所（バス停や駅が近いなど）や市街地等に移り住むことにより、住民自身による外出・移動の負担を軽減する。
- 冬期居住やグループリビング等により、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ができる体制を整備する。

##### ▶ 公共交通サービスの充実を図る

- 住民バス、コミュニティバス、福祉バスなどの公共交通サービスの整備・充実を図り、冬期モビリティを確保する。
- 住民のニーズに応じて運行するデマンド型の交通システムの検討・整備・充実を図る。

#### iii) 日常的な買い物の支障

##### ▶ 利便性のよい場所に移り住む

- 冬期居住やグループリビング等により、交通の便がよい場所（バス停や駅が近いなど）、店舗が集中する市街地等に移り住むことにより、住民自身による買い物（外出）の負担を軽減する。
- 冬期居住やグループリビング等により、買い物（外出）時に入居者どうしや地域住民で助け合い、相乗り、移送などを行ったり、代わりに購入することができる体制を整備する。

##### ▶ 買い物支援サービスの充実を図る

- 移動販売車の運行、食料・日用品の通販・宅配、配食サービスなどの買い物支援サービスの整備・充実を図り、冬期間の日常的な買い物にかかる支障を軽減する。

#### iv) 冬期の災害への不安

▶ 災害の不安がない場所に移り住む

- 冬期居住やグループリビング等により、雪崩、火災、地震等による被害の起きないまたは被害・影響の少ない場所に移り住むことにより、住民の不安を軽減する。

▶ 冬期における安全・安心のネットワークづくりを図る

- 市町村、救急医療機関、消防署、社会福祉協議会等が連携し、冬期の集落における緊急時の連絡体制を強化する。

#### v) 利便性・雪処理等に起因する移住・転出の意向

▶ 新しい住まい方の選択肢を用意する

- 条件が厳しい集落において「生活が不便」、「雪処理が困難」等を理由に、将来移住や転出の意向を示す住民に対して、冬期居住やグループリビング等により、冬期の一定期間を雪処理の必要や不安がない場所、積雪が少ない場所等に移り住むという新しい選択肢を用意・提供する。

#### vi) 冬期居住に際しての不安

▶ 冬期居住を留守宅の管理・雪処理と一体的に進める

- 冬期居住の実施に際して、地域コミュニティや近隣住民の協力等を得ながら、留守宅の見回りや雪処理への対応・支援を行い、入居者の不安を軽減する。
- 冬期居住の期間中、入居者が希望するときに自宅の様子を見に行けるように配慮する。
- Web カメラを活用するなどして、留守宅の状況を確認できるシステムを整備し、入居者の不安を軽減するとともに、入居者が自宅に戻る回数・負担を削減する。

#### vii) 集落における交流機会の減少

▶ 交流機会を創出する

- 冬期居住やグループリビング等をきっかけとして、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、地域活力の向上を図る。
- どんど焼、さいの神等の冬の祭りや伝統行事について、複数の集落が共同して担い手を確保しながら合同開催を行う。
- 雪景色、雪国ならではの冬の食文化、雪まつり、雪かき、かんじきづくりなど、冬期の地域資源の活用した雪国体験メニューをつくり、地域外との交流の機会を創出する。

## (2) 冬期居住に関する促進方策

北海道中川町及び長野県大町市美麻地区における実証実験の結果等に基づき、冬期居住に関する各地域の主体的な検討・実施を促進するための方策について検討すると、以下のとおりである。

### i) 既存施設を活用した冬期居住施設の確保・整備

今日的な状況を考慮すると、各市町村等において冬期居住のための施設を新規に整備することは困難であり、既存施設の活用が現実的な対応となる。その際、適切な場所に利用可能な既存施設が存在することが必須要件となるため、候補施設を日頃から調査・把握し、可能性を検討しておくことが求められる。

中川町及び大町市美麻地区の実証実験からは、遊休施設（元教員住宅）を利用する場合と既存交流施設の閑散期を利用する場合の2タイプの検証ができた。また一戸建ての場合と個室と共同スペースを備えた施設で共同生活を送る場合の2タイプの検証も行うことができ、それぞれの違いを踏まえた施設活用の検討が重要である。例えば、一戸建ての場合はペットや植物などを持ち込めるといった利点があるが、入居者同士による交流の機会は少なくなりがちである。また、玄関先などの日々の除雪作業は必要であり、克雪住宅でない場合は雪下ろしも必要となる。

### ii) 実例に基づく地域住民への説明

中川町及び大町市美麻地区における実証実験のどちらも、入居者（実験協力者）の確保が難航した。住民は冬期居住の取組（施策）の必要性は理解しても、自宅で生活ができている人にとっては自分の問題として認識することが難しく、冬期の一時的な期間であっても大半は移り住むには至らない。特に高齢者に対しては、言葉で伝えて納得してもらうことが難しい。したがって、今回の実証実験等を引用しながら、実例に基づいて、現状のみでなく将来の生活まで視野に入れた上で、冬期居住にどのような意義や効果があるのかを住民に具体的に説明することが効果的である。

### iii) 留守宅の管理・雪処理との一体的な遂行

住民は雪があるからこそ冬期に自宅を離れることに強い抵抗感を抱く。冬期居住者アンケート調査の結果（1-2）をみても、冬期居住に際しての不安は「長期間留守にすることによる建物や部屋の傷み」、「自宅を留守にしている間の雪処理」が最も高い。したがって冬期居住を実施する場合は、留守宅の見回りや雪処理に対する対応と一体的に進めることが重要である。

また、冬期居住の期間中は、仮に留守宅の見回りや雪処理を他の人が行ってくれるとしても、入居者においては留守宅の様子が気になる。特に雪の状況は自分の目で実際に確認したいという思いがあり、入居者が希望するときに自宅の様子を見に行けるような配慮も求められる。

中川町の実証実験では Web カメラを活用した留守宅の監視を試行し、一定の効果を上げており、入居者の不安を解消する上で有効と考えられる。

### iv) 冬期居住の期間中における交流機会の創出

中川町及び大町市美麻地区の実証実験からも明らかのように、冬期居住を実施する場合は、入居者の交流機会を増やす取組と一体的に展開することが、入居者にとっても地域コミュニティにとっても効果的である。保健師、民生委員、医師、行政職員などによる訪問や健康確認も効果が高い。特に大町市美麻地区の実験では、複数の入居者が個室を確保した上で共同生活を送るという方式が有効に機能した。また、入居者が集うための共有スペースの存在が重要であり、日常生活におけるコミュニケーションが活発になって、入居者は楽しく充実した日々を送ることができた。冬期居住者アンケート調査の結果においても、「入居者が集まる共有スペース」に対するニーズが高くなっている。

#### **v) 日常生活の支援サービスの提供**

中川町及び大町市美麻地区の実証実験では、いずれの入居者も健康で自立した日常生活を送る人たちであり、自分で自動車を運転する人も多かったため、外出や買い物等の支援サービスは必要がなかった。しかし入居者の状況によっては、必要に応じた日常生活の支援サービスの検討と提供が求められる。

また、高齢者等が集住する場合は食事の提供サービスが健康面で有効と考えられる。大町市美麻地区の実験では、食事の提供サービスに対する入居者の評価が極めて高く、身近な食材を使って冬期居住施設で調理した食事（朝食・夕食）を提供し、全員そろって食べることが入居者の満足度を高めている。冬期居住者アンケート調査の結果においても、「食事の提供」に対するニーズは高い。

#### **vi) 「生きがい」「やりがい」の創出**

冬期居住の期間中、入居者は時間に比較的余裕があるため、様々な交流機会の提供に加えて、地域活動の手伝いや手ごろな仕事を提供するなどして、本人の生きがいややりがいの創出をも視野に入れた展開が期待される。

#### **vii) 冬期居住を体験するための機会の提供**

冬期居住に取り組む場合、現在冬期の生活に困っている人（主に身体的に負担を感じている高齢者等）だけを対象としてもうまくはいかない。困っている人は既になんらかの対策を講じていたり、新しい生活スタイルに対して逆に抵抗や不安感を抱きやすい。むしろ自分の将来のために新しい住まい方を体験するための取組と位置づけ、比較的気軽に冬期居住を体験できるような機会を提供する方法が有効と考えられる。

中川町及び大町市美麻地区の実証実験においても、入居者からは「自分で自動車の運転ができるうちに冬期居住を体験し、居住先で様々な交流の接点を作っておけるとよい」、「地域の高齢者に対しては、元気なうちに冬期居住を体験することができると、自分の将来の生き方を考える上でよい機会となる。」といった意見が出ている。

#### **viii) 冬期居住施設における冬期以外の活用**

冬期居住施設においては、冬期以外をどのように活用するかという視点も重要である。大町市美麻地区の実証実験のように、既存施設の閑散期（冬期）における取組であれば、施設利用率の向上に寄与する。冬期の住まい方のみに限定せず、各市町村の地域間交流や UJI ターン、体験型観光、中心市街地活性化などの各種施策と連携させながら、年間を通した多目的な施設利用の実現が期待される。