

豪雪地帯対策における
施策の実施状況及び効果等について

平成28年3月

国土交通省

目 次

1. はじめに	1
2. 豪雪地帯対策の概要	2
3. 豪雪地帯の現状	4
4. 施策の実施状況等フォローアップ	6
4-1. 除排雪の体制の整備（雪処理の担い手の確保）	6
4-2. 空家に係る除排雪等の管理の確保	8
4-3. 雪冷熱エネルギーの活用促進	9
4-4. 集中的降雪時の道路交通の確保	10
4-5. 特例措置の期限延長（14条・15条）関係	11
4-6. その他	11
5. おわりに	11
6. 参考資料	12

1. はじめに

平成 24 年 3 月 16 日衆議院災害対策特別委員会及び 3 月 23 日の参議院災害対策特別委員会において、豪雪地帯対策特別措置法（昭和 37 年法律第 73 号。以下「豪雪法」という。）の一部を改正する法律案の決議（附帯決議）として、「近年の我が国の豪雪被害に鑑み、必要な施策を適時適切に行うために、本法による施策の効果について 3 年後を目途として検証し、その結果を当委員会に報告するとともに、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」が盛り込まれた。

本報告は、上記決議（附帯決議）を受けて、豪雪法や同法に基づき変更された豪雪地帯対策基本計画（平成 24 年 12 月 7 日閣議決定）の施策の実施状況及び効果等について整理・検証を行い、豪雪地帯対策の今後の方向性を確認するためとりまとめたものである。

2. 豪雪地帯対策の概要

2-1. 豪雪地帯対策特別措置法の成立

豪雪法は、豪雪地帯において、雪害の防除その他産業等の基礎条件の改善に関する総合的な対策を樹立し、その実施を推進することにより、豪雪地帯における産業の振興と民生の安定向上に寄与することを目的として、昭和37年に議員立法により制定されたものである。

昭和46年に特別豪雪地帯における特例措置が設けられ、その後10年毎（昭和57年、平成4年、平成14年）に特例措置の期限を延長している。

2-2. 豪雪地帯対策特別措置法の一部改正

平成24年3月、特別豪雪地帯における特例措置の有効期限をさらに10年間延長するとともに、豪雪地帯対策の一層の充実強化等を図るため、豪雪地帯に対する配慮規定として、「除排雪の体制の整備」、「空家に係る除排雪等の管理の確保」、「雪冷熱エネルギーの活用促進」を追加することを内容とする豪雪法の一部改正が実施された。

◆内容

①特例措置の期限延長（平成34年3月31日まで）

- ・ 基幹的な市町村道の改築に係る道府県代行の特例（第14条）
- ・ 公立小中学校の分校舎等の新築・改築に係る国の負担割合の嵩上げ（第15条）

②配慮規定（恒久措置）の追加

- ・ 除排雪の体制の整備
- ・ 空家に係る除排雪等の管理の確保
- ・ 雪冷熱エネルギーの活用促進

2-3. 豪雪地帯対策基本計画の変更

平成24年12月、豪雪法改正で追加された配慮規定へ対応するため、さらに平成23、24年の大雪による大型車のスリップ等に起因した多数の車の長時間停滞などの問題に対応するため、豪雪地帯対策基本計画が追加・変更された。

◆主な追加・変更事項

- ・ 除排雪の体制の整備（雪処理の担い手の確保）
- ・ 空家に係る除排雪等の管理の確保
- ・ 雪冷熱エネルギー等の活用促進
- ・ 集中的降雪時の道路交通の確保

2-4. フォローアップの体制等

平成 25 年度より毎年度、国土審議会豪雪地帯対策分科会を開催し、豪雪法及び豪雪地帯対策基本計画における施策の実施状況及びその効果等についてフォローアップを行っている。

3. 豪雪地帯の現状

3-1. 指定地域

豪雪地帯は 532 市町村、特別豪雪地帯は 201 市町村に及び、豪雪地帯の面積は全国の 51%、特別豪雪地帯の面積は全国の 20%を占める。豪雪地帯の人口は全国の 15%、特別豪雪地帯の人口は全国の 3%を占める。

3-2. 人口・高齢化

豪雪地帯では、人口減少、高齢化が全国よりも進行しており、特に特別豪雪地帯においてはその傾向が顕著である。

3-3. 降積雪の傾向

平年よりも大雪となった地域は、平成 24 年度は北日本、平成 25 年度は関東甲信・東北太平洋側、平成 26 年度は日本海側山沿い・北海道東部であった。年によって大雪に見舞われる地域が異なる局所的な傾向にある。また、短期的に降雪が集中する場合が見られることも近年の特徴である。

3-4. 雪害による人的被害

平成 24 年度から平成 26 年度の 3 年間における雪害による死亡者数は年平均 94 名である。平成元年から平成 10 年までの 10 年間の年平均死亡者数 16 名と比較すると、依然として高い水準にある。道府県別には北海道や秋田県等で多数発生している。

雪害による死亡者のうち、屋根の雪下ろし等、除雪作業中の死亡事故が 7 割以上を占め、このうち 65 歳以上の高齢者が 8 割を占めている。

65 歳以上の高齢者による屋根雪下ろし等除雪作業中の死亡事故原因の 4 割は「屋根からの転落」であり、「はしごからの転落」や「屋根からの落雪」を含めると、高齢者の 6 割が屋根雪関連事故で亡くなっている。また、「水路等転落」で 2 割、「除雪機」に関連する事故で 1 割が亡くなっている。

一方、65 歳未満では、「除雪機」、「屋根からの転落」に関連する死亡事故がそれぞれ 2 割以上を占めている。

3-5. 24年度から26年度にかけての主な被害

年度	主な被害
平成24年度冬期	<ul style="list-style-type: none">・北海道道東において暴風雪により一酸化炭素中毒等で9名が亡くなる被害が発生・空家の倒壊件数 138件（うち特別豪雪地帯 110件）
平成25年度冬期	<ul style="list-style-type: none">・関東甲信地方での大雪による車の立ち往生が多数発生する被害が発生・空家の倒壊件数 61件（うち特別豪雪地帯 51件）
平成26年度冬期	<ul style="list-style-type: none">・西日本等において車の立ち往生が多数発生。改正災害対策基本法に基づき、道路管理者による車両移動が行われた。・空家の倒壊件数 167件（うち特別豪雪地帯 143件）

4. 施策の実施状況等フォローアップ

法改正後3年間の雪害状況を踏まえながら、主に基本計画の4点の追加・変更事項について、施策の実施状況及びその効果等のフォローアップを行った。

なお、本文に示されている数値は、特に断りのない限り、平成26年度末時点の国土交通省「豪雪地帯基礎調査」の値（速報値）である。

4-1. 除排雪の体制の整備（雪処理の担い手の確保）

（1）施策の実施状況等

- ・高齢化が進む豪雪地帯における雪処理の担い手を確保・育成するとともに、除雪作業の安全性を向上させるため、地域の実情に即した先導的で実効性のある地域除排雪体制の構築や安全な屋根雪下ろしの体制づくりなどを支援し、そこで得られたノウハウ等の普及・展開を図っている。また、除雪ボランティア等の活動を行う団体が実際に利用できるガイドブックや様式等の資料を作成・収集し、ホームページ上で公開している。（国土交通省）
- ・除雪作業の潜在的な危険性を周知するため、注意喚起用の動画を作成し、公共施設等における活用を促進している。また、簡易・廉価な命綱（安全帯）や命綱を取り付けるアンカーの開発・普及を進める団体を支援している。（国土交通省）
- ・除排雪を含む地域維持事業の担い手の安定的な確保を図る必要がある場合における地域維持型契約方式の適切な活用について、国から地方公共団体に要請している。（国土交通省）

（2）成果・課題等

- ・自治会等の地域コミュニティにおいて、除排雪の体制強化と合わせて高齢者の見守りを行う取組、非豪雪地帯との広域連携によるボランティアの確保、学生、NPO等多様な主体の連携による人的支援など、各地で様々な先導的取組が進展している。これらの取組の意義は雪処理問題の解決だけに止まらない。除雪活動をきっかけとして、地域・世代を超えた交流により地域の活力が生まれ、それらを受け入れる力（受援力）が高まることにより、地域防災力の向上が期待できる。
- ・高齢者世帯等の要支援世帯への支援体制を地域コミュニティ等の共助により整備している市町村¹は、豪雪地帯の55%（293市町村）、特別豪雪地帯の63%

¹ 「地域コミュニティによる共助除雪」「地域内外の担い手（ボランティア）による除雪」の一方または両方により要支援世帯への支援体制が整備されている市町村を示す。

(126 市町村) である。また、除雪ボランティアセンター²を設置した経験のある市町村は、豪雪地帯の 12% (62 市町村)、特別豪雪地帯の 18% (37 市町村) であり、徐々に増加の傾向が見られる。

- ・ 共助除雪を実践している現場の団体からは、「組織を運営する人材の不足 (リーダー不足)」や「ボランティアの不足」、「予算の不足」等が指摘されている。
- ・ 屋根雪下ろし等の転落事故防止に向けた注意喚起を実施している市町村は、豪雪地帯の 41% (219 市町村)、特別豪雪地帯の 69% (138 市町村) である。一方、命綱 (安全带) の普及に向けては、一部にアンカー設置に関する助成等の取組がみられるものの、広報・講習会などの具体的な取組を実施している市町村は、豪雪地帯の 11% (58 市町村)、特別豪雪地帯の 20% (40 市町村) に止まる。
- ・ 直近 3 年間においても、高齢者を中心に除雪作業中の死亡者が依然として後を絶たないことから、更なる安全対策の周知・徹底が必要である。
- ・ 豪雪時の雪処理の担い手の確保については、都道府県が市町村や建設業団体を含む関係機関と連携し、雪処理の必要な要支援世帯等を迅速に察知し、必要な人材等を供給する仕組みを事前に整備している例もみられる。

(3) 今後の方向性

除雪ボランティアセンターの設立・運営や、雪処理の担い手の育成等の支援を通じ、共助による地域除排雪体制の構築を推進する。特に、現場のリーダー育成につながる雪処理技術・知識の伝承等を推進するとともに、非豪雪地帯との広域連携やボランティア組織等相互の応援体制の整備等による共助体制の拡大を図る。

屋根の雪下ろし等除雪作業においては、高齢者等の事故が依然として多いことから、引き続き、屋根からの転落防止のための命綱等の着用の徹底・普及を図るとともに、住宅・建築物の構造や集住の状況などそれぞれの地域の特性に応じた安全対策を推進する。また、水路等への転落、除雪機関連の事故も含めた潜在的な除雪作業の危険性の啓発を徹底し、平時からの地域全体による見守り活動も含めた総合的な安全対策の普及促進を図る。

豪雪時の雪処理に広域的かつ効果的に対応するために、建設業団体・その他の非営利団体等との連携を図る。

² 冬期の除排雪に係るボランティア活動を効率よく推進するために設立される組織。社会福祉協議会が主体となる事例や豪雪災害時にのみ設置される雪害ボランティアセンターを含む。

4-2. 空家に係る除排雪等の管理の確保

(1) 施策の実施状況等

- ・空家等の除雪、除却及び倒壊した場合の基本的な考え方について、市町村の参考となるよう、現行法制度における活用可能な方法を公表している。(内閣府、国土交通省)
- ・「空き家再生等推進事業」や「定住促進空き家活用事業」等により、平時からの空家等の除却・活用のための支援を行っている。(国土交通省、総務省)
- ・平成27年5月に、倒壊の恐れや衛生上問題のある空家等(特定空家等)の所有者に対して、市町村が撤去や修繕を勧告・命令することを可能とする「空家等対策の推進に関する特別措置法」が全面施行された。

(2) 成果・課題等

- ・空家等適正管理条例は、豪雪地帯の32%(170市町村)、特別豪雪地帯の43%(87市町村)で制定されており、平成24年度以降、条例を制定する市町村数は増加している。
- ・平成24年度から平成26年度の3年間で、豪雪地帯における空家等適正管理条例等に基づく公共による空家等の除雪件数は384件、除却件数は40件あり、それらの大半は特別豪雪地帯で実施されている。
- ・各地において、独自の交付金による空家の実態調査や雪下ろし支援、空家撤去スペースの雪捨て場利用等、様々な空家対策に係る先導的な事例がみられるようになった。

(3) 今後の方向性

豪雪地帯においても、空家等対策特別措置法に基づく市町村による空家等の所在・所有者を把握するための調査や空家等対策計画の策定を促進し、特定空家等に対する措置の実施を支援する。

空家に係る地方公共団体の先導的な除排雪や地域活性化に資する取組等を普及させることにより、雪害に伴う被害を防止し、地域防災力の向上を図る。

4-3. 雪冷熱エネルギーの活用促進

(1) 施策の実施状況等

- ・「再生可能エネルギー熱利用加速化支援対策費補助金」や「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金」等により、雪冷熱エネルギー利用施設等の整備のための支援を行っている。(資源エネルギー庁、農林水産省)
- ・HPや広報資料を通じて、雪冷熱エネルギー施設の先導事例を普及啓発している。(資源エネルギー庁等)
- ・雪冷熱エネルギーを有効利用するための研究・開発が進められている。(国立研究法人土木研究所寒地土木研究所等)

(2) 成果・課題等

- ・雪冷熱エネルギーを利用した施設は豪雪地帯で 155 施設にのぼり、施設の用途は「農産物・農産物加工品等の貯蔵」が 100 施設 (65%)、「建物冷房」が 47 施設 (30%) である。
- ・平成 24 年度から平成 26 年度の 3 年間では 19 施設が整備された。施設の用途は「農産物・農産物加工品等の貯蔵」が 12 施設、「建物冷房」が 7 施設である。
- ・雪冷熱エネルギー利用施設を活用した農産物・農産物加工品等の出荷調整やブランド化の取組は、豪雪地帯の 44 市町村、特別豪雪地帯の 32 市町村で実施されている。
- ・各地で事業展開を目指す研究会も立ち上がり、データセンター等新産業への活用、観光施設・集客施設としての活用、農産物・農産物加工品等のブランド化の取組など、地域振興や産業振興につながる先導的な事例も増えている。

(3) 今後の方向性

豪雪地帯に大量に降る雪の冷熱を地域の資源と捉え、雪冷熱エネルギーを冷暖房に活用する技術の開発を進めるほか、そうした技術を公共施設等に積極的に取り入れるとともに、民間施設への導入を支援する。

各地の様々な活用事例やその効果、魅力等を積極的に紹介し、雪冷熱エネルギー活用の普及拡大を推進する。

4-4. 集中的降雪時の道路交通の確保

(1) 施策の実施状況等

- ・通行止めが予想される区間の広報や、冬用タイヤの早期装着の呼びかけ等、ドライバーへの注意喚起を行っている。(国土交通省)
- ・関係機関相互による調整・連携組織の設置や、立ち往生車両の移動を想定した実働訓練の実施等、除雪体制の強化を図っている。(国土交通省)
- ・降雪状況や除雪作業状況をホームページ等でリアルタイムに情報提供している。(国土交通省)
- ・大雪時には、早い段階で通行止めと集中的な除雪作業を実施するとともに、立ち往生車両の発生時には災害対策基本法を適用した車両移動を実施している。(国土交通省)

(2) 成果・課題等

- ・災害対策基本法の適用により、車両移動時間が短縮し、除雪作業が効率化した。
- ・早めの通行止めと集中的な除雪作業の実施により、トータルとして通行止めの時間が短縮した。

(3) 今後の方向性

降雪状況や除雪作業状況等について、関係機関による情報共有・連絡体制の確保を図るとともに、立ち往生車両の移動を想定した実働訓練や除雪機械の事前配置等、除雪体制の強化を図る。

大雪時に通行止めが予想される区間の広報や、冬用タイヤの早期装着の呼びかけ等、事前の注意喚起を徹底する。また、降雪時にはCCTVによる監視等に加えて、沿線店舗等からの情報収集を行い、ドライバーに対してホームページやラジオ等により気象情報や除雪作業等を情報提供する。

大雪時には、早い段階で通行止めと集中除雪を行うことにより通行止め時間を最短化するとともに、立ち往生車両等が発生した場合には、災害対策基本法に基づき迅速な車両移動を行う。

引き続き、視線誘導の確保や融雪設備の整備等も含め冬期の安全な道路交通の確保を図る。

4-5. 特例措置の期限延長（14条・15条）関係

- ・法第14条による道府県による市町村道の代行事業は、平成24年度に3箇所、平成25年度に2箇所、平成26年度に1箇所で行われた。（国土交通省）
- ・法第15条による特別豪雪地帯の公立小中学校等の施設整備は、平成24年度に47校、平成25年度に30校、平成26年度に31校で行われた。（文部科学省）

4-6. その他

4点の追加・変更事項以外についても、基本計画に定められた事項に基づく施策を実施し成果を挙げてきたところであり、今後とも着実に実施していく。

特に、対流促進型国土の形成を目指す観点から、雪と共生した雪国ならではの魅力ある地域社会を形成するため、地域の自然や生活、文化を生かして地域間の交流・連携を推進するとともに、急増するインバウンド需要を視野に入れた冬期観光の魅力を発信していく。

また、短期・集中的な降雪が見られるなど、近年の豪雪地帯を取り巻く情勢の変化に対応し、学識経験者等とも協力・連携し、屋根雪処理や消融雪技術等の調査研究及び普及の推進を図る。

5. おわりに

引き続き、地域の実情に即しながら、国、地方公共団体が連携を図り、豪雪地帯対策基本計画に沿った施策を推進し、定期的に施策の実施状況等をフォローアップしていく。

6. 参考資料

(参考資料)