

要約編

豪雪地帯における安心安全な  
地域づくりに関する調査

---



## 第1章 調査の概要

### 1 - 1 調査の背景

平成 17 年度冬期は、12 月から 1 月上旬にかけて非常に強い寒気が日本付近に南下し、強い冬の気圧配置が断続的に現れたため、日本海側を中心として広域で暴風を伴った記録的な降雪となり、各地で大規模な雪害をもたらした。気象庁では、平成 17 年度冬期の大雪を「平成 18 年豪雪」と命名した。これは「昭和 38 年 1 月豪雪」以来、43 年ぶりとなる 2 度目の命名である。

平成 18 年豪雪では、雪による人的被害として 152 人の死者が発生した。これは昭和 38 年（死者・行方不明者：231 人）に次いで、昭和 56 年（死者・行方不明者：152 人）と同じく、戦後 2 番目に多い数である。

今後の安全安心な豪雪地帯の形成方策について、国土の保全という観点も含めハード、ソフトの両面にわたる検討が必要であることから、国土交通省では、「豪雪地帯における安全安心な地域づくりに関する懇談会」を設置し、計 4 回の懇談会を開催し、課題と求められる対策について検討を進めてきた。

懇談会の成果は、平成 18 年 5 月 25 日、「豪雪地帯における安全安心な地域づくりについて 提言」として公表されている。提言では、実施すべき対策としては、4 つの柱立てで構成されており、ハード対策として「雪に強いまちづくり、地域づくり」（1. 雪に強いまちづくり、2. 雪に強い地域づくり、3. 雪に強い集落・住宅づくり、4. 新技術の開発・普及）、ソフト対策として「雪処理の担い手確保」（1. 地域コミュニティによる対応、2. 関係機関の連携、3. 雪処理の多様な担い手の活動環境の整備）、「計画的推進等」（1. 計画策定等）、「豪雪対策の啓発」（1. 注意喚起、2. 雪を学ぶ）となっている。雪害対策の緊急性を重視していることもあり、全体を占めるソフト対策のウェイトが大きい点がこの提言の特徴である。

### 1 - 2 調査の目的

豪雪地帯においては、先の懇談会の提言を踏まえ、ハードとソフトの両面にわたり、速やかに各種対策を講ずることが求められる。特に人的被害の減少・回避に資する即応的な対応が急務となっている。

そのため、各地域の様々な豪雪対応の課題に対して、主にソフト的な視点から、早急に対応すべき豪雪対策の実施・促進を図ることが重要であり、冬期間の高齢者等の安心安全な暮らしの確保に向けて、雪下ろし等に対する担い手確保方策や冬期居住（冬期の一時的移住）の促進方策等について関係各府省が連携し、緊急に検討を行い、もって安心・安全で持続可能な豪雪地帯の地域づくりを図る必要がある。

以上に基づき、本調査は、雪処理の担い手確保とそれを受け入れるための機能・仕組みの検討並びに実証実験等を通じて、高齢者宅等の雪下ろし支援体制を構築するとともに、高齢者のおかれた状況に配慮した冬期居住に関する環境整備、他地域との交流に基づく人的被害軽減の対策等について検討を行うものである。

### 1 - 3 調査の内容と流れ

調査すべき内容として、以下の6つの項目があり、北海道、青森県、秋田県、新潟県の4地域において検討部会を設置し、図表-1のとおり、実証実験・現地調査を行う。

- (1) 雪処理の担い手における既存組織との連携の課題調査
- (2) 雪処理の担い手の募集・活用のための課題調査
- (3) 企業・団体の雪処理への参画の仕組みづくりのための課題調査
- (4) 平時の交流を基にした雪処理の相互扶助の関係づくり、意識付けの課題調査
- (5) 雪処理の担い手育成・確保のための実証実験の検討・実施
- (6) 冬期居住に関する可能性、問題点等の調査

図表 - 1 各検討部会における実証実験・現地調査一覧 1/2

検討部会	実験・調査	対象地域	内 容	多様な連携	担い手			企業の参画	除雪交流	その他
					募集 受入	育成 研修	拡大 普及			
北海道部会	地域主体の雪対策 実態調査(調)	札幌市 澄川地区	中学生ボランティアとの効果的な連携方法を把握 地区、社協、中学校が連携し、中学生が高齢者 世帯の除雪を実施している先進事例を調査。関係 者や生徒等にヒアリング及びアンケートを行う。							
	ホームステイ型除雪 支援実験(実)	札幌市	若者が高齢者宅に滞在して除雪する方法を実証 札幌市内の高齢者世帯等(2世帯程度)に、東京 の学生(4名程度)がホームステイし、その家屋や 周辺の除雪作業を行う実験を行う。							
	ホームビジット型除 雪支援実験(実)	岩見沢市 (旧栗沢町) 上富良野町	都市から地方への除雪ボランティア派遣を実証 都市部(札幌、東京)の学生等が過疎地域の高 齢者宅に行って除雪作業を行う日帰りツアーを開 催。観光と組み合わせたツアーと除雪支援のみを 行うツアーの2種類を実施する。							
青森部会	屋根の雪下ろし奉仕 活動の事例調査 (調)	青森市	先進的な除雪ボランティアの仕組みを調査 青森市社会福祉協議会の「屋根の雪下ろし奉仕 活動」から、多様なボランティア団体との連携や 担い手確保のポイント等を把握する。							
	青森市赤坂スノーパ スターズの事例調査 (調)	青森市 赤坂町会	先進地区の自主的な除雪活動の仕組みを調査 青森市赤坂町会(赤坂スノーバスターズ)の取 組を調査。合同活動に参加し、視察・体験すると ともに、メンバーと意見交換を行う。							
	大学生の除雪ボラン ティア体験交流(実)	青森市 赤坂町会	地区外の学生等と連携した共助の仕組みを検証 青森市赤坂町会の除雪作業に地区外(青森市 内・市外)の学生等が参加し、合同で活動を行っ て、その効果や可能性を検証。(少雪により中止)							
	道路除雪に伴う間口 寄せ雪処理の実証実 験(実)	青森市	地区が連携した効率的な一斉間口除雪を実証 青森市内のモデル地域において、道路除雪に伴 い各戸の間口に堆積する圧雪を一斉に排雪する実 験を行い、効果と可能性を検証する。							

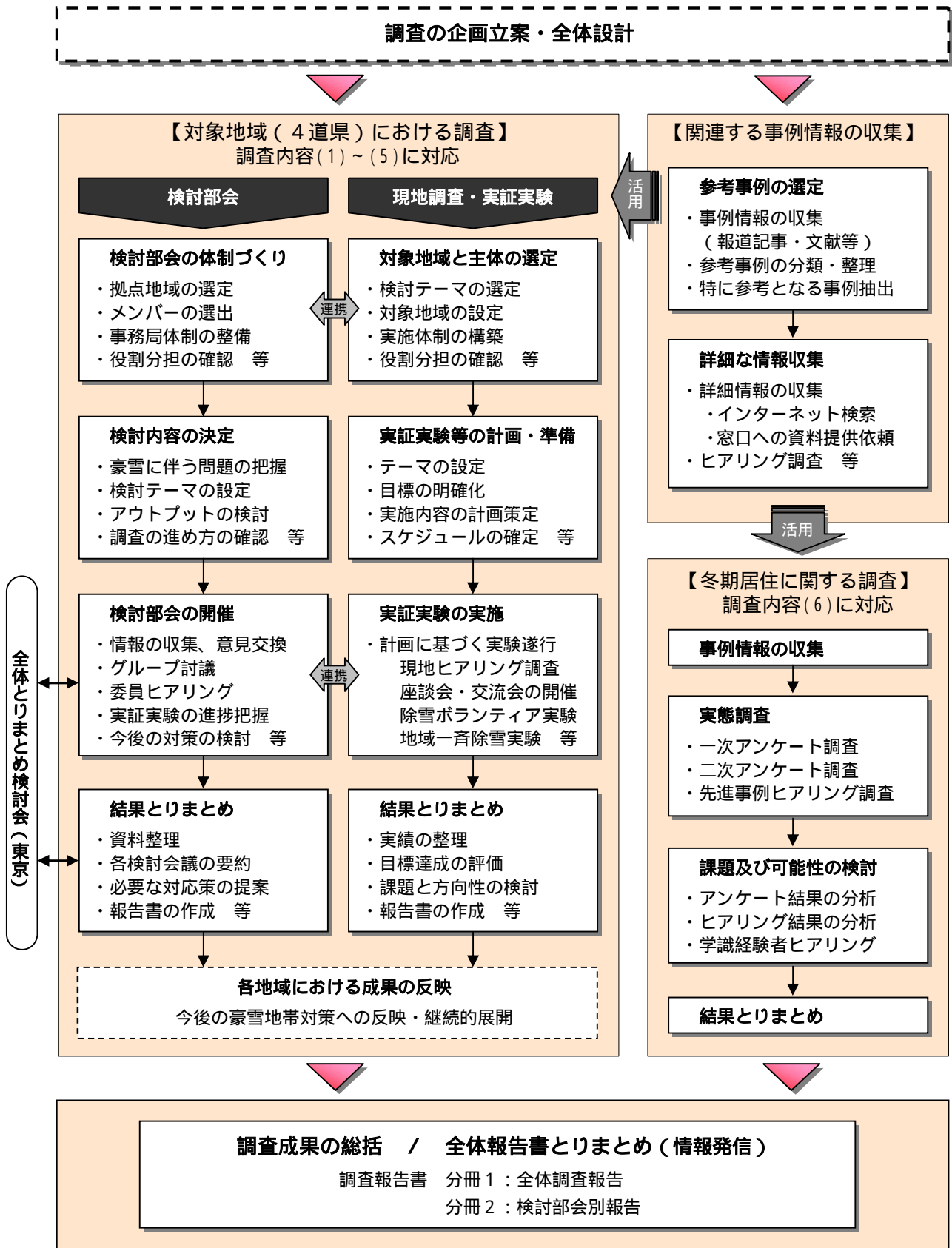
(調): 現地調査, (実): 実証実験

図表 - 1 各検討部会における実証実験・現地調査一覧 2/2

検討部会	実験・調査	対象地域	内容	多様な連携	担い手			企業の参画	除雪交流	その他
					募集 受入	育成 研修	拡大 普及			
秋田部会	除雪ボランティア組織実態調査(調)	湯沢市	先進除雪ボランティア組織の取組を把握 湯沢市において、先進的な除雪ボランティア組織の活動状況を調査し、今後の担い手としての可能性を検討する							
	農業従事者の除雪協力の可能性検討調査(調)	大潟村	農業従事者の除雪協力条件を調査 大潟村の農業従事者を対象に、豪雪時の広域的な除雪協力の可能性、条件、除雪機器の保有状況等を調査する。							
	流雪溝管理の現状と課題調査(調)	横手市	流雪溝管理の担い手確保の方向性を検討 横手市の流雪溝の管理運営の状況、現在直面している問題、その改善に向けた対応方法について関係者へのヒアリング調査等を行う。							
	北部地区の雪処理を考える座談会～地域一斉除雪の可能性～(実)	藤里町	地域一斉除雪の実施・定着に係る課題を検討 藤里町の特定集落を対象として、集落住民、社協・行政、自治体内ボランティア組織、自治体外ボランティア協力者が参加する「地域一斉除雪」について、昨年度実施された取組に関する地域住民による座談会を開催する。(少雪により当初の実験予定を変更)							
新潟部会	雪かき道 越後流指南書の作成(実)	中越地域	雪処理作業に関する暗黙知を整理 雪処理作業(主に雪下ろし)の安全確保に関する暗黙知を記述・整理し、ガイドブックとしてとりまとめる。							
	越後雪かき道場の開催(実)	中越地域	雪処理の担い手育成とコーディネートを実証 県外の災害ボランティア等を受け入れ、地元の熟練者の指導の下、雪処理技能を学び、除雪活動を行う。上級編では、除雪機械の講習を行う。							
	雪かきビーコンの試作と動作実験(実)	中越地域	事故の早期発見のための機器を試作・実証 雪処理作業中の事故の早期発見に資する機器(装着者が一定時間動かないときに警報を発信)を試作し、動作実験を行う。							
	湯沢町福祉除雪ボランティア隊交流会の開催(実)	湯沢町	町外除雪ボランティアとの双方向の関係を構築 湯沢町において、地域内外のボランティア交流を促進し、平時からの双方向の関係を構築するため、福祉除雪ボランティア交流会を開催する。							
	高齢者世帯における冬期居留意向調査(調)	湯沢町	高齢者の冬期居住の実態と意向を把握 湯沢町において、平成18年豪雪の経験や将来を踏まえ、高齢者世帯等を対象に冬期の一時的な移住を含めた居留意向を調査する。							

(調): 現地調査, (実): 実証実験

図表 - 2 調査全体のフロー



## 1 - 4 実施体制

図表 - 3 豪雪地帯における安心安全な地域づくりに関する調査 各検討部会の構成

部会	区分	氏名	所属・役職
北海道 部会	座長 委員	原文宏	社団法人北海道開発技術センター 理事
		須田 力	北海道大学 名誉教授
	オブザーバー	赤城 由紀	札幌国際大学 人文学部 心理学科 助教授
		根子 俊彦	財団法人札幌国際プラザ 札幌コンベンションビューロー 次長
		三浦 春菜	首都大学東京大学院 都市科学研究科 博士課程
		真田 仁	国土交通省北海道開発局 開発監理部 開発計画課 開発企画官
		小松 正明	国土交通省北海道開発局 開発監理部 開発調整課 開発企画官
		水戸部 裕 安達 竹志	北海道 知事政策部 参事 主査 札幌市 建設局 管理部 雪対策室 計画課 課長
青森 部会	座長 委員	沼野 夏生	東北工業大学 工学部 建築学科 教授
		関 幸子	青森大学雪国環境研究所 所長
	オブザーバー	山本 恭逸	青森公立大学 経営経済学部 教授
		佐藤 信彦	NPO 法人北国の暮らし研究会 会長
		前田 保	青森市社会福祉協議会 会長
		鈴木 茂	青森市赤坂町会 会長
		佐藤 好文	赤坂スノーバスターズ 事務局長
		鹿内 利行	青森市 都市整備部 雪総合対策課 主幹
		田中 隆紹	国土交通省東北地方整備局 企画部 企画課 地方計画係長
		藤田 昭仁	青森県 総務部 市町村振興課 地域政策グループ 主幹
		川村 鉄幸	NPO 法人北国の暮らし研究会 企画部会長
		木村 義正	NPO 法人北国の暮らし研究会 雪啓発委員長
		高森 公嗣	NPO 法人北国の暮らし研究会 営業部会長兼営業情報委員長
		倉内 健	青森市社会福祉協議会 事業課 主事
川嶋 理緒	青森市 都市整備部 雪総合対策課 主事		
前田 なつみ	NPO 法人北国の暮らし研究会(青森市雪対策連絡協議会事務局)		
秋田 部会	座長 委員	木村 一裕	秋田大学 工学資源学部 土木環境工学科 教授
		赤平 一夫	湯沢市社会福祉協議会 地域福祉課 課長補佐
	オブザーバー	菊地 まゆみ	藤里町社会福祉協議会 事務局長
		土田 徹夫	横手市流雪溝利用組合連絡協議会 会長
		奈良 洋	秋田雪の会 会長
		森田 勝利	大瀧村社会福祉協議会 会長
		吉田 慶嗣	秋田県社会福祉協議会 常務理事
		今野 敬二	国土交通省東北地方整備局 企画部 企画課 課長補佐
		田口 秀男	秋田県 知事公室 総合防災課 主幹兼危機管理専門員
		神部 秀行	秋田県 総務企画部 総合政策課 副主幹
高橋 実	横手市 建設部 建設監理課 総務管理担当 副主幹		
新潟 部会	座長 委員	上村 靖司	長岡技術科学大学 機械系 助教授
		関口 昌生	十日町市社会福祉協議会 福祉課 福祉係 主事
	オブザーバー	高村 義信	新潟県魚沼地域振興局 企画振興部 地域振興課 課長
		南雲 實	湯沢町社会福祉協議会 事務局長
		本間 和也	長岡市社会福祉協議会 総務係 福祉事業係 主任
		山口 寿道	NPO 法人中越防災フロンティア 監事
		木村 祐二	国土交通省北陸地方整備局 企画部 広域計画課 地方計画係 係長
		岡村 浩幸	新潟県 地域政策課 雪対策室 主任
笠原 真	新潟県 危機管理防災課 地域防災強化室 副参事		
成海 正幸	新潟県 危機管理防災課 地域防災強化室 防災事業担当 主任		
事務局	北海道部会	大河戸 貴浩	社団法人北海道開発技術センター 地域政策研究室 首席研究員
		新谷 陽子	社団法人北海道開発技術センター 地域政策研究室 研究員
		松田 浩敬	社団法人北海道開発技術センター 地域政策研究室 研究員
	秋田部会	笈川 卓也	秋田県社会福祉協議会 地域福祉部 秋田県ボランティアセンター 主事
		塩見 一三男	株式会社日本能率協会総合研究所 地域政策研究部 室長
	新潟部会	小川 克昌	有限会社アザップ 代表取締役
		大堀 和明	NPO 法人中越防災フロンティア 事務局
	全体(各部会)	諸橋 和行	財団法人日本システム開発研究所 第二研究ユニット次長
滝澤 充雅		財団法人日本システム開発研究所 第二研究ユニット 研究員	

敬称略

## 第2章 雪処理作業における安全の確保

### 2 - 1 本章の基本的考え方

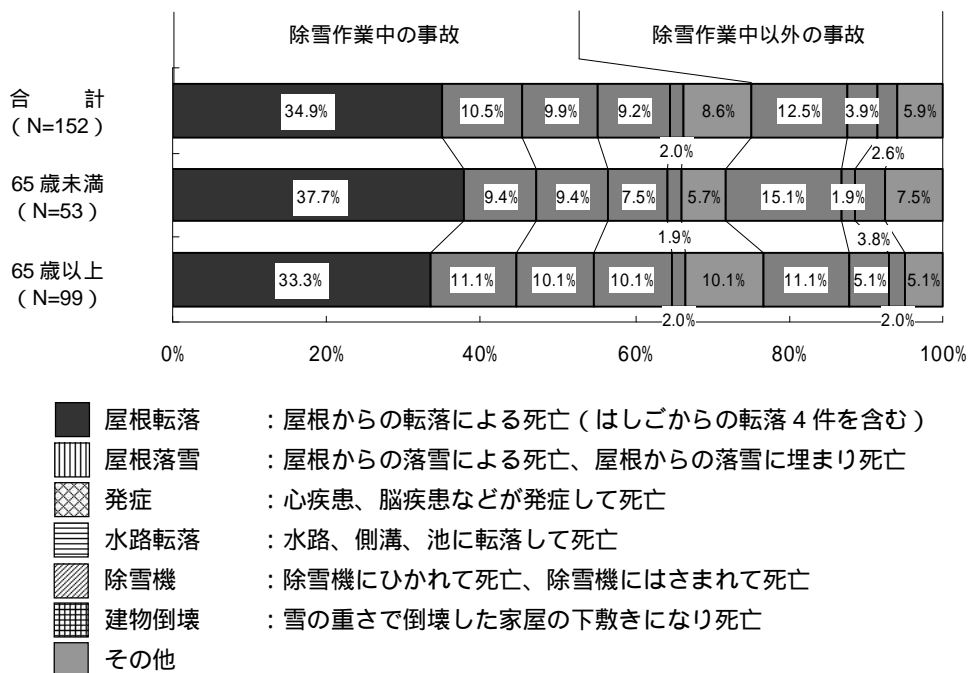
平成 18 年豪雪においては、雪による死者が 152 人、負傷者が 2,136 人と甚大なる被害が生じている。死者の内訳をみると、4 分の 3 が住民による除雪作業中に発生しており、このような人的被害の軽減を図るためには、雪処理作業における安全の確保が極めて重要な課題となる。

### 2 - 2 平成 18 年豪雪における人的被害の要因

除雪作業中の事故が全体の 4 分の 3 を占めるが、特に「屋根からの転落（はしごからの転落含む）」が多く、全体の約 3 分の 1（34.9%）を占めており、屋根雪下ろし作業中の事故に十分な注意が必要である。次に、「屋根からの落雪」が多く、除雪作業中及び除雪作業中以外を合わせると全体の 4 分の 1 近く（23.0%）に達しており、不用意に軒先に近づかないよう周知する必要がある。このように「屋根からの転落」と「屋根からの落雪」で、死者の原因の約 6 割（57.9%）を占めている。

また、「水路・側溝・池に転落」（除雪作業中 14 件、除雪作業中以外 2 件、合計で全体の 10.5%）が多い。さらに近年の傾向として、「除雪作業中に発症（心疾患・脳疾患）」が増えてきており、平成 18 年豪雪では約 1 割（9.9%）を占め、医学的及び労働安全衛生の視点からも検討が求められる。そのほかには、「除雪機による事故」（除雪作業中 3 件、除雪作業中以外 4 件、合計で全体の 4.6%）が比較的多くなっている。

図表 - 4 平成 18 年豪雪による死者の原因別割合





## 2 - 3 雪処理作業の安全確保のための注意喚起

「屋根の雪下ろし3つの用心」(北陸地方豪雪対策検討会：国土交通省北陸地方整備局 他)

<http://www.hrr.mlit.go.jp/press/2006/11/061130koukei.pdf>

「安全な雪下ろしのために」(山形県村山総合支庁)

<http://www.pref.yamagata.jp/ou/somu/020050/publicfolder200604131156546447/yukiorosi.html>

「安全な雪下ろし10のポイント」(福井県)

<http://info.pref.fukui.jp/kikitaisaku/yuki/10point.pdf>

## 2 - 4 雪処理作業の安全確保に向けた暗黙知の整理

### 雪かき道 越後流指南書の作成

【新潟部会】

雪による死傷者を一人でも減らすためには、雪処理作業の安全確保に関する様々な暗黙知(技能、知識、知恵など)を記録として残し、これをガイドブックとしてとりまとめ、広く周知・発信することが極めて重要である。

新潟部会では、委員を中心に、「雪かき道 越後流指南書 編集委員会」を組織し、全体の構成と記述する内容について検討するとともに、「越後雪かき道場」を実施しながら内容の充実と改良を重ね、最終的に「雪かき道 越後流指南書」として右のようにとりまとめた。主たる対象としては除雪初心者进行を想定し、細かな情報を網羅的に記述するのではなく、イラストを多数用いて、眺めながら学べるように留意している。



## 2 - 5 雪処理作業の安全確保に資する機器の活用

### 雪かきビーコンの試作と動作実験

【新潟部会】

平成18年豪雪における事故の状況をみると、高齢者が一人で屋根の雪下ろしを行っている際に転落したり、雪に埋まったり、あるいは除雪作業中に発症して死亡するケースが多い。もし事故発生直後に発見し、適切な処置を施すことができれば、生命を救えたケースも少なくないと考えられる。

新潟部会では、除雪作業中に事故や発病により動作が停止した場合、速やかに周囲の人や家屋内の家族が気づくことにより、事故発生時の早期発見・早期救助に資するため、「雪かきビーコン」(仮称)を試験開発し、その有効性を検証した。



## 第3章 地域内の共助・連携による雪処理の担い手確保と活用

### 3-1 本章の基本的考え方

各世帯における雪処理は、原則としてその住民が自力で対処すべきことである。しかし、自力での雪処理が困難な高齢者世帯等が増えてきており、福祉行政の側面から公的支援を行う一方で、地域内での様々な助け合いによる支援が不可欠となっている。雪国においては、高齢化の進展を反映して、今後も要援護世帯は増加の一途をたどることが予想されているが、その世帯を支える世代は減少する傾向にあり、豪雪時に備えて、地域内の多様な共助・連携体制を構築し、雪処理の担い手の確保と活用に努めることが喫緊の課題となっている。

### 3-2 先進事例に学ぶ地域内共助の仕組みづくり

図表 - 5 地域内の共助・連携に関する先進事例（本書掲載）

事例	取組の概要	参考となるポイント（一例）
札幌市福祉除雪事業 （札幌市）  【北海道部会】	要援護世帯の間口除雪を支援する制度。除雪作業を担当する地域協力員（個人、グループ、企業など）が割り当てられる。道路除雪が行われた日に実施し、実施時間はその日の正午頃までとする。除雪の実施は原則1日1回。利用者の負担金は一冬無料～1万円。	<ul style="list-style-type: none"> <li>単なる除雪作業ではなく、「地域の支え合い活動」と位置づけ、「地域福祉活動を推進する事業」として展開。</li> <li>近年は地域協力員数が減少。特に「地域組織」に所属する協力員の減少が著しく、地域コミュニティでの協力員の確保が課題。</li> </ul>
中学生の福祉除雪ボランティア活動 （札幌市澄川地区）  【北海道部会】	札幌市澄川地区において、平成13年度より澄川中学校の生徒がボランティアで高齢者世帯の間口及び敷地内の除雪を実施。平成18年度は合計12名が参加。社会福祉協議会が福祉除雪事業利用希望者と中学生ボランティアとの居住を考慮して割り当てている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域協力員数の減少を補う近視眼的な視点ではなく、将来の地域協力員として、人材育成の視点で実施していく方が効果的。</li> <li>地域活動やボランティアへの関心や意欲が高まるなどの効果がある。</li> <li>受験等で継続的に行うことが難しい</li> </ul>
屋根の雪下ろし奉仕活動 （青森市社協）  【青森部会】	在宅福祉サービスの一環として、要援護世帯の屋根の雪下ろしを行う。相談・依頼があった場合、社会福祉協議会職員が現場を調査し、登録ボランティア団体や消防団と連絡調整の上、雪下ろし作業を依頼する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>30年以上の活動により、14のボランティア団体と連携体制を構築。</li> <li>位置、積雪状況、必要な人数、タイミング、昨年の実績等を確認し、依頼団体を選定。</li> </ul>
赤坂スノーパスターズ （青森市赤坂町会）  【青森部会】	青森市赤坂町会で、平成13年の記録的な大雪を契機に平成14年に結成。町会240世帯のうち、40名が会員として登録しており、通学路の除雪、高齢者世帯の除雪、共同施設の除雪、雪まつりの開催などを行っている。	<ul style="list-style-type: none"> <li>会員個人の自由意志による一人ひとりの日々の除雪作業が基本。</li> <li>行政とパートナーシップを形成。</li> <li>年間を通した多彩な町会活動。</li> <li>全員が小型除雪機のオペレーター。</li> </ul>
湯沢市除雪ボランティア隊 （湯沢市社協）  【秋田部会】	平成13年度に設立。要援護世帯の間口除雪、家屋周辺の危険箇所の除雪、屋根から落ちた雪の撤去などを行う。雪下ろしは実施しない。平成18年度の除雪ボランティア隊参加団体数は36団体、参加者数は703名。	<ul style="list-style-type: none"> <li>ボランティア登録者の半数近くが中学校・高等学校の生徒。クラス単位で登録しているところもある。</li> <li>民間企業は毎年継続的に協力。</li> </ul>
横手市の流雪溝管理 （横手市）  【秋田部会】	横手市横手地域（市街地）の流雪溝で、総延長33kmのうち、受益世帯が利用する延長は約20km。流雪溝利用者は流雪溝利用組合の組合員となっており、コストを負担（整備事業費の一部と管理運営費分）。横手地域には60の組合があり、2,500世帯が加入。	<ul style="list-style-type: none"> <li>組合員の減少、高齢化、核家族化、勤め人増加、組合員の脱退等の問題がある。</li> <li>その結果、流雪溝の担い手不足、残った組合員の負担増加、投雪作業の肉体的な負担の増加、日中の投雪作業への対応が困難といった状況が顕在化。</li> </ul>

### 3 - 3 地域内の連携による一斉雪下ろしの仕組みづくり

#### 藤里町北部地区の雪処理を考える座談会（藤里町北部地区）

【秋田部会】

##### 実証実験の内容

- ・藤里町の特定集落を対象として、集落住民、社協・行政、自治体内ボランティア組織、自治体外ボランティア協力者が参加する「地域一斉除雪」について、昨年度実施された取組に関する地域住民による座談会を開催する。
- ・昨年度の「地域一斉除雪」の手順、関係者の役割、関係者の評価を記録するとともに、藤里町において定着させる上での課題点を明らかにする。

##### 日時・場所

平成 19 年 2 月 18 日（日）10：00～15：00 藤里町北部地区

##### 集落住民に対する事前アンケート調査

- ・対象者：北部地区の全ての住民
- ・配布・回収：地区担当民政委員・社協福祉員を通じて配布回収（2/13 配布、2/16 回収）

##### 明らかとなった課題

- ・地域内で炊き出しを準備することは地域住民の負担になっていること。
- ・町外からのボランティアの受入れに不慣れであること。
- ・地域一斉除雪は道路除雪と連携して一体的に実施する必要があること。
- ・地域一斉除雪が容易なところは集落内の通過交通が少なく、排雪場所が近傍にあるところ。

### 3 - 4 地域と民間との連携による一斉間口除雪の仕組みづくり

#### 道路除雪に伴う間口寄せ雪処理実験（青森市）

青森市では、道路除雪後、硬くて重い雪が間口に堆積し（寄せ雪）、市民はその処理に苦慮している。平成 18 年豪雪時において、青森市の「雪に関する市民相談窓口」に寄せられた相談件数のうち、「寄せ雪」に関する相談は 1,167 件（全体の 10.3%）に及んでいる。

NPO 法人北国のくらし研究会では、約 3 年前より寄せ雪の効率的な処理方法について検討を重ねてきた。その結果、機械力を有効に活用した効率的な一斉間口除雪の仕組みが提案されており、青森部会では、NPO 法人北国のくらし研究会を中心に、地域と連携した効率的な一斉間口除雪の仕組みを検証するため、「道路除雪に伴う間口寄せ雪処理の実証実験」を実施した。

しかしながら、平成 18 年度は、暖冬少雪のため、予定していた実験ができなかった。今後も NPO 法人北国のくらし研究会が主体となって、今回選定したモデル地区における間口除雪実験の実施に向けた検討・調整を進める予定である。

また、青森市では、平成 18 年度に「青森市雪対策連絡協議会」（事務局：NPO 法人北国のくらし研究会）を設置している。この協議会は、青森市に暮らす人々と地域に対して、雪に関する調査研究及び情報の提供等の事業を行うことにより、安全で心豊かな社会づくりに寄与することを目的に設立されたものであり、平成 19 年度はこの青森市雪対策連絡協議会においても討議・検討を行う。

## 第4章 広域的な共助・支援による雪処理の担い手確保と活用

### 4-1 本章の基本的考え方

地域における雪処理は、その地域内で対処するのが基本であるが、平成18年豪雪で明らかになったように、地域一体が豪雪に見舞われた場合、住民、行政、除雪業者、ボランティア等のいずれの担い手も手一杯となり、地域内での対応が現実的に困難な状況となる。

災害救助法に基づく自衛隊派遣や財政的支援、自治体間の協定等に基づく行政職員の派遣など、自治体の枠を超えた公的な支援策を講じる一方で、今後の豪雪時に備えて、地域内のみでなく地域外を含めた広域的な共助体制を構築し、例えば地域外ボランティアを含めた多様な雪処理の担い手確保と活用に努めることが今日的な課題となっている。

### 4-2 都市部の若者・学生等を活かした雪処理支援の仕組みづくり

#### ホームステイ型/ホームビジット型 除雪支援実験（札幌市、他）

【北海道部会】

北海道部会では、他地域から雪処理の担い手を確保し、平時より他地域との交流を基にした雪処理の相互扶助のあり方を検討することを目的に、雪国でない都市（東京）の若者・学生を対象としたホームステイ型の除雪支援実験と、雪国の都市（札幌）の若者・学生を周辺の豪雪地の担い手として活用するホームビジット型の除雪支援実験を実施した。

図表-6 北海道部会における実証実験

実験	取組の概要												
ホームステイ型 除雪支援実験 H19.2.16～19	観光や留学などで北海道を訪れた人が高齢者世帯でホームステイし、交流を深めながらその世帯の除雪作業を行う。 首都大学東京大学院の留学生4名が参加 札幌市内の4世帯にてホームステイ（3泊4日） 参加者はホームビジット型の「雪はね体験隊」にも参加												
ホームビジット型 除雪支援実験 H19.2.14 H19.2.17	札幌在住の若者及び道外から観光に訪れた若者等が日帰りで周辺地域の高齢者世帯等に出かけ、除雪作業を行う。以下の2つのパターンを実施。 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>パターン</th> <th>名称</th> <th>内容</th> <th>場所</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>体験・交流型</td> <td>雪はね体験隊 (H19.2.17)</td> <td>ボランティア除雪だけでなく、地域交流、イベントを組み合わせた日帰りツアー</td> <td>上富良野町 あすなる団地</td> </tr> <tr> <td>支援型</td> <td>雪かきボランティア (H19.2.14)</td> <td>ボランティア除雪のみの日帰りツアー</td> <td>岩見沢市 栗沢町 万字地区</td> </tr> </tbody> </table> <p>雪はね体験隊 参加者29名（札幌市内の大学生が中心） 雪かきボランティア 参加者10名（北海道大学の学生）</p>	パターン	名称	内容	場所	体験・交流型	雪はね体験隊 (H19.2.17)	ボランティア除雪だけでなく、地域交流、イベントを組み合わせた日帰りツアー	上富良野町 あすなる団地	支援型	雪かきボランティア (H19.2.14)	ボランティア除雪のみの日帰りツアー	岩見沢市 栗沢町 万字地区
パターン	名称	内容	場所										
体験・交流型	雪はね体験隊 (H19.2.17)	ボランティア除雪だけでなく、地域交流、イベントを組み合わせた日帰りツアー	上富良野町 あすなる団地										
支援型	雪かきボランティア (H19.2.14)	ボランティア除雪のみの日帰りツアー	岩見沢市 栗沢町 万字地区										

## ホームステイ型除雪支援実験の知見

- ・ホームステイ制度に登録しているホストファミリーは、あくまでも交流を目的に登録しており、健康面や経済的側面から除雪支援を特段必要としない家庭が多い。
- ・たとえ除雪目的であっても、ホストファミリーの経験がない高齢者家庭がゲストを受け入れることは、過度の心身の負担となり、現実的とはいえない。
- ・しかし、ゲストがホームステイ先で除雪を行うことについては、「異文化理解」や「交流」を深めるきっかけになることが明らかとなった。
- ・ホストファミリーの中には、ゲストの除雪によって「助かった」等の感想もあったことから、特に高齢のホストファミリーにおいて、潜在的なニーズがあるものと考えられる。

## ホームビジット型除雪支援実験の知見

- ・参加者の満足度は非常に高く、その大きな要因として、地元の受入側もボランティアとともに作業をするなど、お互いに時間を共有する中で交流が深まったこと、一人で除雪をするのではなく、まとまった人数で作業し連帯感が生まれたことが挙げられる。
- ・除雪ボランティアだけでなく、地元の受入側も含めた「参加者」の交流の密度が、プログラムの満足度を高めているものと考えられる。
- ・一方、このような「交流」を基本としたプログラムの企画・運営にあたっては、参加者の意向や受入側のニーズを適切にマッチングさせることや、気象状況を見ながら除雪作業の内容を含めたツアー全体のプログラムを構成するなど、コーディネートが非常に重要である。

## 4 - 3 周辺地域の農業従事者を活かした雪処理支援の仕組みづくり

## 農業従事者の除雪協力の可能性検討調査（大潟村）

【秋田部会】

調査方法：郵送配布・郵送回収によるアンケート調査

調査窓口：大潟村社会福祉協議会

調査対象者：村内の農業従事者 100 世帯

回収数：62 世帯（回収率 62%）

調査項目：豪雪時の除雪協力の参加意向、除雪協力可能地域、除雪協力時の経費の条件  
自身の除雪機材・農業用機材等の保有状況・利活用状況

調査結果：大潟村の農業従事者においては、8割近くが豪雪時の除雪協力に参加可能と回答している。しかし、7割以上が協力範囲を村内か隣接市町村までとしており、広域での除雪協力については、隣接市町村間等における協力体制の構築が現実的である。また、無償かあるいは交通費相当を支給することで協力が得られる人も多く存在している。

## 要点

- ・隣接市町村の範囲までなら農業従事者による除雪協力の可能性は高い。
- ・農業従事者が保有する農業機械等を除雪活動に転用することについては、5割弱は「活用できる」と回答しているが、実現にあたっては、免許の有無、機械の損耗への懸念、操作技術、燃料費等がネックになっている。

## 4 - 4 地域外ボランティアとの平時からの関係づくり

### 湯沢町福祉除雪ボランティア隊交流会の開催（湯沢町）

【新潟部会】

新潟県湯沢町では、平成 18 年豪雪時に地域外から多数の除雪ボランティアを受け入れており、「湯沢町福祉除雪ボランティア隊員」として登録している。新潟部会では、湯沢町において、町外の除雪ボランティア隊員を対象に、冬期シーズン中に最低 1 回は湯沢町内の高齢者宅の除雪を行う機会を設け、地域内外の交流・つながりを継続するとともに、ボランティア活動の意欲を高め、仲間を増やしていくことを目的に、福祉除雪ボランティア隊交流会を実施した。

一日目は、湯沢町内ボランティアと町外ボランティアの交流を目的とした講演会及び懇親会を行い、二日目は主に町外ボランティアを対象として雪かきの実践講習及び雪かき体験を行った。町内外の除雪ボランティアが交流し、地域防災に資する新しい関係を構築することができた。

平成 19 年度の湯沢町社会福祉協議会事業計画では、福祉除雪ボランティア隊を湯沢町に来ていただくだけの一方通行的なボランティアではなく、相互に助け合えるボランティア交流にするための検討を進めることとしており、今回の交流会を踏まえて、より実効性の高い事業を実施する。

#### 実績

- ・講演会及び懇親会 81 人（町外 17 人 町内ボランティア 49 人 社協 15 人）
- ・雪かき体験・実践講習 31 人（町外 21 人 町内ボランティア 6 人 社協 4 人）

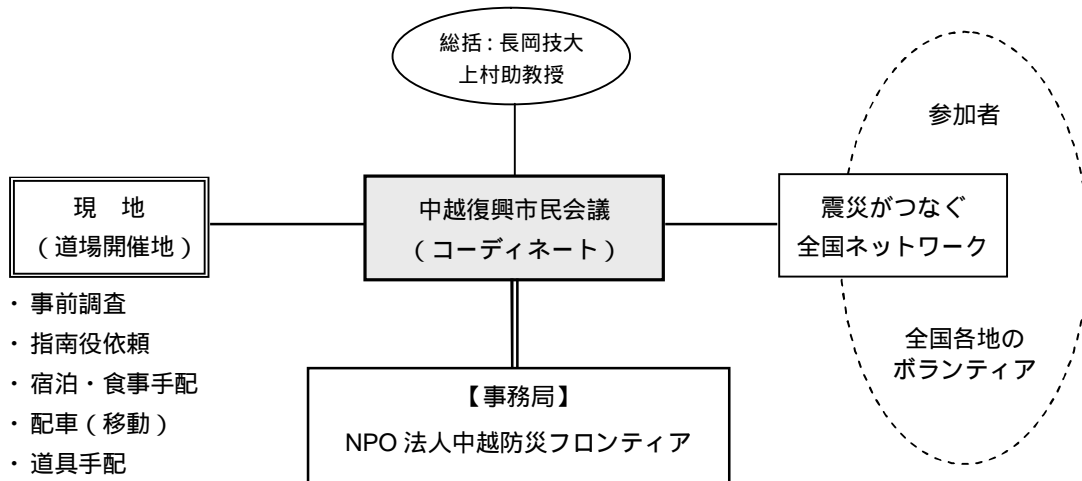
## 4 - 5 除雪ボランティアの育成と受け入れの仕組みづくり

### 越後雪かき道場の開催

【新潟部会】

新潟部会では、地域外からのボランティア等に雪処理作業に必要な技能や安全確保の知識などを伝えるとともに、受け入れのための仕組みを構築する取組として、「越後雪かき道場」というプログラムを開発し、その計 5 回にわたる実践を通して、その効果と有効性を実証した。

図表 - 7 越後雪かき道場の実施体制



越後雪かき道場は、雪に不慣れな初心者等を主たる対象とし、概ね2日間の日程(1泊2日)で開催する。初級コースの場合、プログラムの最初にオリエンテーションを兼ねて、「雪かき道 越後流指南書」に基づき、雪処理の注意点やポイントを伝え(座学)、続いて地元のベテランからかんじきのはき方、スコップやスノーダンプの使い方、雪下ろしのコツなどを実技指導していただき、実際に現場で雪処理作業を行うという流れが基本である。プログラムの内容に合わせて「初級」(地上の除雪作業)、「中級」(屋根雪下ろし)、「上級」(小型除雪機械)の各コースを想定しており、参加者には最後に氏名入りの修了認定証を発行する。平成18年度は、初級コースを4回開催し修了認定者94人、上級コースを1回開催し、修了認定者14人となっている。

次年度以降、継続していくためには、採算性を考慮したプログラムと実施体制の整備が不可欠となる。NPO法人中越防災フロンティアを中心とした今後の事業展開の方法や可能性について検討を進める予定である。

図表 - 8 平成18年度越後雪かき道場 実績

回数	コース	開催日	開催地	修了者数
第1回	初級	1月20日~21日	長岡市 山古志地区 種芋原	13
第2回	初級	2月3日~4日	小千谷市 塩谷地区	24
第3回	上級	2月11日~12日	長岡市 山古志地区	14
第4回	初級	2月24日~25日	長野県飯山市 戸狩地区	32
第5回	初級	2月24日~25日	湯沢町 旭原地区	25

第5回は「湯沢町福祉除雪ボランティア隊交流会」と合同開催

#### 越後雪かき道場 運営のポイント

- ) 当日の現場の状況に応じて、プログラムを柔軟かつ臨機応変に調整・変更する。
- ) 指南役は地元住民に依頼し、事務局は参加者と指南役をつなぐ役割を担う。
- ) 修了認定証を発行し、参加者の達成感と満足度を高めるとともに、地元側においても意識を変えるきっかけとなるよう留意する。

## 4 - 6 除雪ボランティアの安全衛生の確保

### 除雪ボランティアの安全衛生に関する調査

安全で安心な雪国づくりの推進に向けて、自発的、自律的に、様々な主体と協働したボランティア活動を活かすためには、安全な環境整備が不可欠である。

「除雪ボランティアの安全衛生に関する調査」では、今までの災害ボランティア活動の安全衛生に関する情報やノウハウを活かし、除雪ボランティア活動の仕組みづくり及びボランティアが安全に活動できる環境整備に向けて、想定される様々なリスクを整理するとともに、具体的な方策を明らかにした。また、新潟部会で実施した「越後雪かき道場」との連携を図りながら、除雪ボランティアの育成イベントに関する検証や災害ボランティア活動の安全衛生に関する情報の整理を行った。

## 第5章 冬期居住による高齢者等の安心安全の確保 - 実態把握調査 -

### 冬期居住に関する実態と可能性 - 実態把握調査 -

冬期居住の現状と課題を把握するため、冬期居住の実績がありそうな 38 施設とその自治体 26 市町村を対象にアンケート調査を実施し、21 市町村、21 施設（一時避難の 2 施設を含む）より回答を得た。さらにこのうちの 7 施設について、訪問ヒアリング調査を実施した。

施設運営上の課題としては、今後の利用者増への対応、入居者の健康・生活支援サービスへの対応、施設老朽化への対応が求められている。また、入居者の留守宅の雪処理については、入居者は留守宅の雪処理対応も事前に準備した上で入居しており、主に隣近所や雪処理業者等が対応している。現在の入居者に限れば留守宅対応が障害になることはない。

入居者の満足度は概ね高く、冬期居住に対する施策ニーズや実際の入居希望者も増加傾向にあると考えられる。一方、財政的な理由から、新たな施設整備や既存施設（廃校、公営住宅、公民館、集会所等）の活用については、現実的に困難な状況にある。

図表 - 9 冬期居住施設・一時避難施設の一覧（本調査で確認できた施設）

種類	県名	市町村名	旧市町村名	施設名称	設置年月	冬季居住開始年	事業名 (事業の種類)	居室数 (室)	冬季居住定員 (人)	併設施設・機能
A 冬期居住専用施設	A1	秋田県 大館市		大館市「こぶしの家」	H.10.8	H.10.11	市単独事業	8	16	なし
	A2	秋田県 北秋田市	阿仁町	高齢者相互援助ホーム「あに福寿荘」	H.13	H.15.12	国交省補助事業「個性と活力に満ちた雪国創造事業」	8	8	母子生活支援施設
	A3	新潟県 柏崎市	高柳町	高齢者用冬期共同住宅「ひだまり」	H.15.8	H.15.11	国交省補助事業「個性と活力に満ちた雪国創造事業」	8	16	なし
	A4	新潟県 十日町市	松之山町	老人憩いの家「松寿荘」 (シルバーアットホーム)	S.63.9	S.63.12	新潟県補助事業	6	6	老人憩いの家
	A5	新潟県 十日町市	松之山町	藤倉荘 (シルバーアットホーム)	H.12.6	H.12.12	新潟県補助事業	6	6	なし
	A6	新潟県 上越市	牧村	牧高齢者等福祉センター	S.48.12	H.11.12	介護保険関連サービス 基盤整備事業、介護予防 拠点整備事業および び村単独	10	20	公民館、体育館
	A7	新潟県 津南町		津南町福祉アパート	S.34.10	S.61.12		5	6	なし
B 高齢者福祉施設の利用	B1	岩手県 八幡平市	安代町	「ふれあいセンター安代」生活支援ハウス	H.11.4	H.12.4	高齢者生活福祉センター整備事業	10	20	デイサービス、福祉センター、社会福祉協議会事務局
	B2	岩手県 西和賀町	沢内村	高齢者生活福祉センター「かたくりの園」	H.5.7	H.6.11	高齢者生活福祉センター整備事業	7	10	デイサービス
	B3	岩手県 西和賀町	湯田町	高齢者生活福祉センター「悠々館」	H.3.8	H.3.11	高齢者生活福祉センター整備事業	14	14	デイサービス
	B4	秋田県 仙北市	西木村	特別養護老人ホーム「清流園」	H.12.4	H.12.11		6	7	特養ホーム、ケアハウス、デイサービス、ショートステイ、グループホーム、居宅支援事業所、訪問介護事業所
	B5	秋田県 上小阿仁村		高齢者生活福祉センター	H.4.12	H.5.2	過疎対策事業	8	8	デイサービス
	B6	秋田県 藤里町		生活支援ハウス「ぶなっち」	H.16.4	H.16.4		11	10	デイサービス、社会福祉協議会
	B7	山形県 鶴岡市	榑引町	くしびき高齢者生活福祉センター	H.13.12	H.14.1	老人居宅生活支援事業		10	デイサービス
	B8	山形県 最上町		高齢者生活福祉センター「陽だまりの家」	H.11.6	H.12.4		10	10	デイサービス、ショートステイ、グループホーム、老人保健施設
	B9	山形県 大蔵村		生活支援ハウス「翠」	H.15.4	H.16.4		6	7	特養ホーム、デイサービス、ショートステイ
	B10	福島県 只見町		高齢者生活福祉センター	H.8.3	H.8.5	社会福祉施設等施設整備事業	9	18	デイサービス
	B11	新潟県 妙高市	妙高高原町	高齢者生活福祉センター「妙高の里」	H.7.3	H.8.12	社会福祉施設等施設整備事業	10	12	デイサービス
C 公営住宅の利用	C1-1	長野県 栄村		村営住宅 森第一団地(1~3号)	S.56.12	S.56.12	第2種村営住宅建設事業	6		なし
	C1-2	長野県 栄村		村営住宅 森第一団地(4、5号)	S.57.12	S.57.12	"	6		なし
	C1-3	長野県 栄村		村営住宅 森第二団地(6、7号)	S.58.12	S.58.12	"	6		なし
	C1-4	長野県 栄村		村営住宅 森第二団地(8、9号)	S.59.12	S.59.12	"	6		なし
	C1-5	長野県 栄村		村営住宅 森第三団地(10、11号)	S.62.12	S.62.12	"	6		なし

\*このほか、一時避難関連の市町村として、北海道黒松内町、新潟県魚沼市、福井県大野市、長野県飯山市から回答を得た。

■ ヒアリング調査も実施した施設



## 2 潜在的なニーズ - 高齢者世帯における冬期居住意向調査（新潟県湯沢町） -

豪雪地において、どのような生活環境であったら「安心して安全な」な生活ができるのかを把握するため、新潟県湯沢町に居住する65才以上の世帯と障がい者等の世帯を対象にアンケート調査を実施した。

湯沢町をモデルとした以下のような高齢者等の冬の新しい住まい方を提示した。その結果、「冬だけ入ってみたい」と「子どもがすすめれば入りたい」を合わせると約4分の1(85人)に達し、さらに10年後を仮定した場合は半数近く(146人)を占めた。地域の特性や提示する条件にもよるが、高齢者等の潜在的ニーズはきわめて高いことが明らかとなった。

## 湯沢町冬期居住モデル

- 条件1 費用は光熱費・共通費・食事材料代などで1ヶ月40,000円と仮定します
- 条件2 人数は10人程度で共同生活します
- 条件3 食事は、ボランティアの方々と皆さんで協力して3食つくります
- 条件4 生活する部屋はそれぞれ個人個人の部屋があります
- 条件5 健康管理のために「けんこつ体操」などを行い健康の維持を図ります
- 条件6 みんなと世間話しが出来るオープンスペース(場所)があります
- 条件7 家の除雪はボランティアがします
- 条件8 自分の家には自由に行ったり来たりできます

図表 - 10 アンケート調査の結果（高齢者等のニーズ）

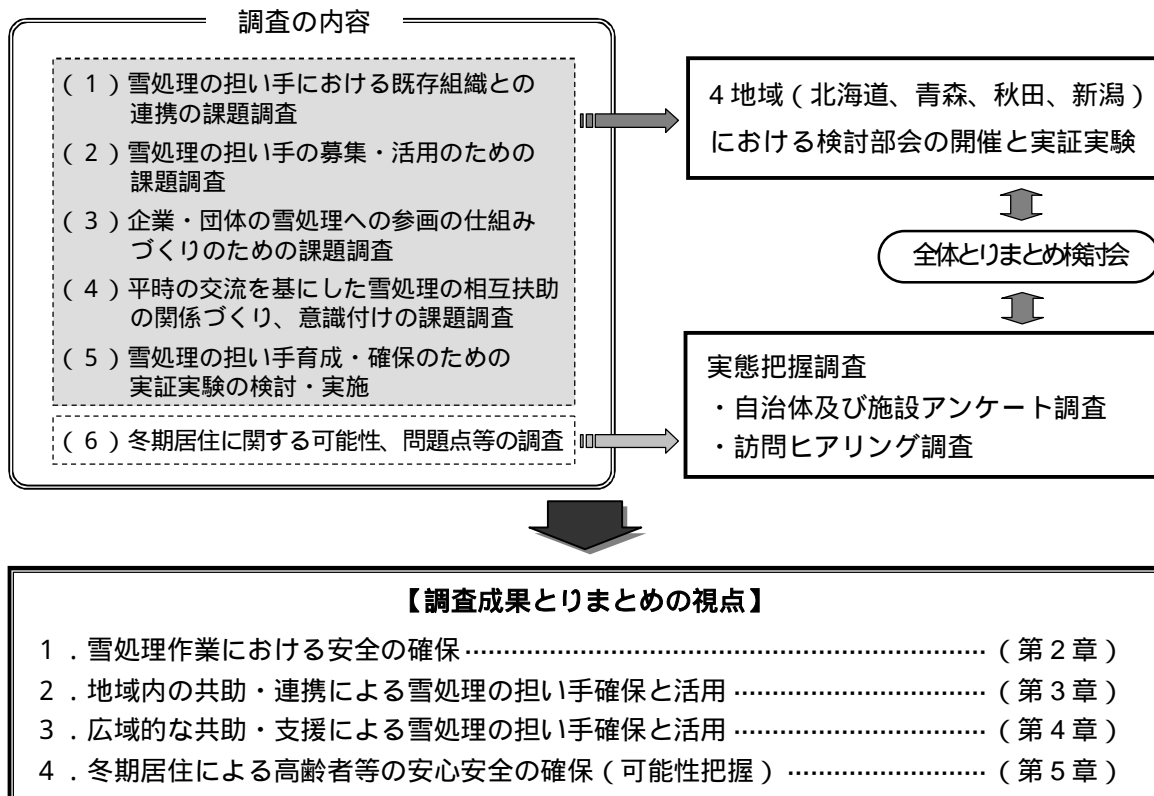
	冬だけ入ってみたい	子どもがすすめれば入りたい	計
現在	54人(16.0%)	31人(9.2%)	85人(25.2%)
10年後	80人(25.9%)	66人(21.4%)	146人(47.3%)

## 第6章 総括 - 豪雪地帯における安心安全な地域づくりに向けて -

### 6 - 1 調査全体のフレーム

調査成果は、雪処理の基本原則を踏まえ、最初に「自助」(自力による雪処理)、次に「地域内の共助」(地域の助け合い)及び「広域的な共助」(地域を越えた助け合い)、最後に「公助」(行政的支援、本調査では「冬期居住」という視点で整理している。

図表 - 11 調査全体のフレーム



### 6 - 2 雪処理作業における安全の確保に向けて

#### 1. 雪処理作業の安全確保のための注意喚起

雪による死傷者を減少させるためには、地域住民に対して、冬期前あるいは冬期中、繰り返し注意喚起を行うことが不可欠であり、既に以前から多くの自治体等で実施されている。様々なメディアやネットワークを活用しながら、今後もこのような注意喚起の継続と強化を図ることが不可欠である。

また、注意喚起の内容の充実も重要である。最近住民の視点に立った実効性の高い注意喚起の取組がみられるようになってきている。これらの優れた事例を参考にしながら、単に注意や危険性を呼びかけるのみでなく、各地域における人的被害の発生状況を踏まえながら、事故や怪我を回避するための具体的な方法や留意点をわかりやすく提示することが求められる。

## 2. 雪処理作業の安全確保に向けた暗黙知の整理・継承

雪国においては、過疎化、高齢化、核家族化の進行並びに約20年続いた少雪傾向などを背景に、各地域・世帯において、雪処理作業（特に屋根雪下ろし）に関するノウハウや技術、事故を回避するための知識等が十分に継承されていない状況がみられる。雪に慣れたベテランの持つノウハウや知識が暗黙知となってしまっており、これらを今一度記述・整理し、先の注意喚起と併せて一体的に活用・周知していくことが求められる。

新潟部会で作成した「雪かき道 越後流指南書」は、主に新潟地方における作業を想定しているが、他の地域でも十分に活用しうる情報となっている。ホームページ等（<http://snow-rescue.net/>）でも公開する予定であり、これらを参考にしながら、各地域の実情に即した暗黙知の記述・整理を行い、広く周知・継承していくことが必要である。

## 3. 雪処理作業の安全確保に資する機器の活用

雪処理における自助（人力除雪）の安全確保を図る上で、「技術の有効活用」という視点もあるが、我が国においてはほとんど検討及び実用が進んでいない。新潟部会では、事故発生時の早期発見に資する「雪かきビーコン（仮称）」のさらなる改良と検証を進めることとしているが、雪かきビーコンに限らず、各地において、雪処理作業の安全確保に資する低コストで実用的な機器・技術の開発とその積極的な活用が必要と考えられる。

# 6 - 3 地域内の共助・連携による雪処理の担い手確保と活用に向けて

---

## 1. 先進事例に学ぶ地域内共助の仕組みづくり

地域内の共助によって要援護世帯の雪処理を支援する取組は、既に以前から豪雪地帯の多くの自治体で実施されており、岩手県内各地で活躍している「スノーバスターズ」をはじめ、先進的モデルとなっている事例もある。本調査の各検討部会においても、注目される先進事例をいくつか調査し、他地域の参考となる知見やノウハウ等を整理している。

これらの調査成果を参考にしたり、各地域の実情や必要性に応じて相応しい先進事例と情報交換を図りながら、冬期に備えて平時から雪処理に関する地域内の共助・連携体制を構築・強化していくことが必要と考えられる。

## 2. 地域内の連携による一斉雪下ろしの仕組みづくり

屋根雪下ろしを効率的に実施するためには、地域内の住民及び行政が協力・連携し、運搬排雪まで含めて一斉に実施する方法が効果的である。住民にとっては、各世帯で個々に対応する方法と比較すると、特に雪下ろし後の排雪にかかる負担が軽減されるため、生活の安心度が向上する。

過疎化・高齢化が進む豪雪地帯の中山間地においては、高齢者世帯の雪処理を個別に支援するよりも藤里町北部地区のように、地域が連携して一斉に対応する方法が効果的かつ効果的であり、今後の雪処理の担い手対策のひとつとして、地域一斉雪下ろしの実施に向けた検討・体制づくりが望まれる。

### 3. 地域と民間の連携による一斉間口除雪の仕組みづくり

青森市の場合、道路除雪の後に間口に寄せられる硬くて重い寄せ雪は、除雪機械による処理が望まれるが、各世帯を個別に対応することは効率が悪く、コストもかかる。しかし路線単位で沿道世帯の寄せ雪をある程度一括で処理するのであれば、効率的な作業が可能となる。さらに、深夜・早朝の道路除雪が終わった後、民間委託業者の除雪機械は、除雪作業を行わずに移動しており、その区間と対象地域を一致させることによって、民間業者の保有する機械の効率化となり、より実現性の高い取組となる。

雪処理の担い手として、民間業者とその機械力に着目する視点は重要であり、特に青森モデルともいえる上記の間口除雪の着眼点には学ぶものが多い。地区や町会単位でまとまらなくても、路線単位で沿道世帯がある程度まとまればよく、各世帯が適度な金額を負担することで効率的な雪処理が可能となり、民間にとっても新たな需要の開拓につながる。道路等の公共空間のみでなく、各世帯の雪処理においても民間業者による機械力の活用可能性を検討し、実効的な仕組みづくりに取り組むことが期待される。

## 6 - 4 広域的な共助・支援による雪処理の担い手確保と活用に向けて

---

### 1. 都市部の若者・学生等を活かした雪処理支援の仕組みづくり

地域外からの担い手として期待されるのが、都市部の若者・学生である。北海道部会におけるホームビジット型除雪支援実験では、札幌在住の若者及び道外から観光に訪れた若者等が日帰りで周辺地域の高齢者世帯等に出かけ、除雪作業を行う日帰りツアーを実施し、雪処理の担い手対策として有効性が確認された。

参加者の満足度は非常に高く、その大きな要因として、地元の受入側もボランティアとともに作業をするなど、お互いに時間を共有する中で交流が深まったこと、一人で除雪をするのではなく、まとまった人数で作業し連帯感が生まれたことが挙げられ、地元の受入側も含めた「参加者」の交流の密度が、プログラムの満足度を高めているものと考えられる。

このような取組は、都市側からのアプローチが重要であり、一方向の支援ではなく双方向性のある交流の視点を入れながら、各地で同様の取組が創出されることが期待される。

### 2. 周辺地域の農業従事者を活かした雪処理支援の仕組みづくり

雪処理の担い手対策として、潜在的な力を掘り起こすという視点もある。

秋田部会では、秋田県の産業構造の大きな特徴として農業従事者の比重が高いこと、比較的冬期間に機械を活用できる稲作農家が多数みられることに着目し、周辺地域の農業従事者と連携した雪処理支援の可能性を検討した。

大潟村の農業従事者においては、8割近くが豪雪時の除雪協力に参加可能と回答している。しかし、7割以上が協力範囲を村内か隣接市町村までとしており、広域での除雪協力については、隣接市町村間等における協力体制の構築が現実的といえる。また、無償かあるいは交通費相当を支給することで協力が得られる人も多く存在している。

あくまでも大潟村のケースではあるが、農業従事者による除雪協力の可能性は高く、農業従事者が多い他地域においても、同様に冬期間の農業従事者の潜在力に着目した検討が望まれる。

### 3. 地域外ボランティアとの平時からの関係づくり

広域的な共助・支援においては、豪雪になってからあわてて取り組むのではなく、平時からの関係づくりが不可欠であり、そのためには一方的に支援を受けるのではなく、双方向性のある交流的な要素も重要となる。平時からの関係づくりには、大きく2つの視点があり、1つは除雪ボランティアに来てくれた人と継続的な関係を築く方法、もう1つは、除雪以外の交流でつながりのある人に除雪ボランティアとして協力していただく方法である。

除雪ボランティア	除雪以外の交流（冬期以外等）	地域の活性化
除雪以外の交流（冬期以外等）	除雪ボランティア	地域の防災力向上

新潟県湯沢町では先行的に取り組んでおり、上記の仕組みづくりにおいて参考になる。平成18年豪雪によって顕在化した新たな課題であり、今後、各地域での実践が期待される。

### 4. 除雪ボランティアの育成と受け入れの仕組みづくり

雪処理に慣れていない人がいきなり雪国を訪れて、自立的に作業を行うことは困難である。必要な知識と技術を学び、実施地域・場所をコーディネートしてもらってはじめて力を発揮することができる。しかも豪雪になってから対応するのではなく、平時からそのような学びと体験の機会を設け、経験のない人に雪に慣れていただくとともに、雪国の地域住民と顔の見える関係を築いていくことが重要である。

新潟部会では、地域外からのボランティア等に雪処理作業に必要な技能や安全確保の知識などを伝えとともに、受け入れのための仕組みを構築する取組として、「越後雪かき道場」というプログラムを開発し、計5回にわたる実践を通して、その効果と有効性を実証した。

雪かき道場の開催は、地元にとって地域活性化の効果も大きく、参加者と地域をつなぐコーディネートさえしっかりすれば、どこでも実施することができる。雪質や除雪のやり方などは地域によって差があり、必ずしも全国一律とはならないため、「越後雪かき道場」の事例を参考にしながら、各地で地域性を活かした取組が望まれる。

### 5. 除雪ボランティアの安全衛生の確保

雪処理において地域外からの協力を得るにあたり、受入側としては、その人たちが事故や怪我、病気、体調不良等にならないよう、最大限の注意を払わなければならない。すなわち、今後の重要課題の一つとして、除雪ボランティアの安全衛生の確保があり、これは義務ともいえる。単にボランティア参加者の保険への加入のみでなく、寒冷環境下及び積雪環境下において、想定しうる様々なリスクを明らかにし、環境整備のあり方について包括的に検討する必要がある。

本調査では、その議論・検討の参考となるよう、「除雪ボランティアの安全衛生に関する調査」を実施しており、その成果を掲載している。雪に不慣れなボランティアのみでなく、雪に慣れた地域住民にとっても、知っておくべき安全衛生の知識や注意事項が多数ある。むしろ日頃から雪に慣れているからこそ見過ごされているリスクも多くある。

除雪ボランティアの安全衛生については、全国の災害ボランティアのネットワークと連携を図りながら、継続的な検討を重ねるとともに、豪雪地帯において広く意識と情報を共有していくことが求められる。さらには各地域において、健康リスクを回避し、安全に作業するための環境整備に向けた実践が必要と考えられる。

## 6 - 5 冬期居住による高齢者等の安心安全確保に向けて

---

平成 18 年豪雪では、雪崩等による集落孤立の問題が社会的に大きく取り上げられ、冬期居住に関する施策の必要性についても関心が高まった。また、豪雪地帯の中山間集落に住む高齢者の冬期生活を支える民生委員やボランティア等の負担・労力も無視できなくなっており、総合的な対応策の一環として、冬期居住に関する方策の検討が必要と考えられる。

冬期居住施設の入居者においては、満足度は概ね高く、冬期居住に対する施策ニーズや実際の入居希望者も増加傾向にあると考えられる。また、新潟県湯沢町において、高齢者世帯に対し、冬の新しい住まい方（冬期居住）について意向を聞いたところ、高齢者等の約 4 分の 1 が「冬だけ入ってみたい」または「子どもがすすめれば入りたい」と回答し、さらに 10 年後を仮定した場合は半数近く（146 人）を占めた。地域の特性や提示する条件にもよるが、高齢者等の潜在的ニーズはきわめて高いことが明らかとなった。

一方、新たな施設整備に前向きな自治体は 1 市町村のみであり、ほとんどが財政的な理由から必要ないまたは困難としている。既存施設（廃校、公営住宅、公民館、集会所等）の利用に関しても、施設改修費や運営経費（人件費）等の財政的制約から同様の傾向である。

地域に応じた諸条件を検討しながら、冬期居住に関する基礎的な調査や検討を進めていくことが望まれる。