

平成 18 年度 国土施策創発調査

豪雪地帯における安心安全な地域づくりに関する調査
報 告 書

平成 19 年 3 月

林 野 庁 森 林 整 備 部

はじめに

本書は、平成 18 年度国土施策創発調査として実施された、「豪雪地帯における安心安全な地域づくりに関する調査」委託事業の報告書である。

本調査は、平成 18 年豪雪被害で浮き彫りとなった、豪雪地域の集落機能の低下や雪処理の担い手不足等の課題に対処するため、平時の交流を基として緊急時の雪処理の担い手を含めた広域応援体制の活用・構築に関する検討を通じて、安心・安全で持続可能な豪雪地域の形成を図ることを目的としている。

特に、緊急時の豪雪地帯において雪処理の担い手の確保に向けて、平時の交流を広域的かつ組織的な関係構築を図る観点から、機能的な企業・労働組合の参画の仕組みづくりの推進方策の検討及び平時の交流を基にした相互扶助の関係・意識付けの推進方策の検討を行う。さらに、緊急時の広域的かつ組織的な雪処理の担い手の受け皿機能の確立に向けて、防災の担い手の募集・活用のための推進方策について検討を行う。

なお、本調査は雪処理の担い手の募集・活用に向けた社会実験等を実施している国土交通省所管の調査と連携して実施されており、社会実験等を経て経られた知見等の詳細は、国土交通省所管の調査報告書に拠るものとする。

これらの両面の検討を行うことで、緊急時の高齢者宅等の雪下ろし支援体制の確立を促進することにより、雪に関連する高齢者等の被害軽減に資することとする。

平成 19 年 3 月

林野庁 森林整備部

豪雪地帯における安心安全な地域づくりに関する調査報告書

目次

はじめに

序章

| | |
|---------------|---|
| 1 調査の趣旨 | 1 |
| 2 調査の検討方向について | 2 |
| 3 調査実施体制 | 8 |

第1部 機能的な企業・労働組合・健康保険組合等の参画の仕組みづくりに向けたビジョンの策定 方策

| | |
|----------------------------|----|
| 第1章 ビジョンの策定方策 | 9 |
| 1-1 ビジョン策定の目的の確認 | 9 |
| 1-2 ビジョンの構成の確認 | 9 |
| 1-3 外部環境・内部環境の把握 | 11 |
| 1-4 事業の展開領域の検討 | 15 |
| 1-5 事業の想定顧客の検討 | 18 |
| 1-6 プログラムの検討 | 19 |
| 1-7 企業・健康保険組合等へのアプローチ方策の検討 | 20 |
| 1-8 事業の推進体制の検討 | 28 |
| 1-9 商品化に向けたスケジュールの検討 | 29 |
| 第2章 内部環境強化の方策 | 31 |
| 2-1 内部環境強化の基本方策 | 31 |
| 2-2 内部環境強化の分野別方策 | 35 |
| 2-3 援用・連携可能な外部資源 | 55 |

第2部 平時の交流が基の相互扶助の関係構築・意識付けに資するメニューの策定方策

| | |
|-----------------------------------|-----|
| 第3章 企業・健康保険組合等の事業領域に対応したメニューの策定方策 | 59 |
| 3-1 「心と身体健康づくり」分野 | 59 |
| 3-2 「社員研修・教育活動」分野 | 74 |
| 3-3 「従業員の観光・交流活動」分野 | 80 |
| 3-4 「保養施設等協定・活用」分野 | 86 |
| 3-5 「企業の社会貢献活動」分野 | 92 |
| 第4章 アンケート調査 | 100 |
| 4-1 企業従業員へのアンケート調査 | 100 |
| 4-2 企業・健康保険組合担当者へのアンケート調査 | 103 |
| 4-3 従業員と企業・健康保険組合担当者の比較 | 109 |

第3部 ケーススタディ

| | |
|-----------------------|-----|
| 第5章 長野県信濃町におけるケーススタディ | 111 |
| 5-1 ワークショップの実施概要 | 111 |
| 5-2 信濃町の概要 | 112 |
| 5-3 信濃町におけるビジョン | 125 |
| 第6章 長野県上松町におけるケーススタディ | 148 |
| 6-1 ワークショップの実施概要 | 148 |
| 6-2 上松町の概要 | 149 |
| 6-3 上松町におけるビジョン | 162 |

第4部 豪雪地帯における防災の担い手の募集・活用に係る体制・システムの構築方策

| | |
|--|-----|
| 第7章 「防災の担い手」募集・活用に係る体制・システムの構築方策 | 185 |
| 7-1 豪雪地における「防災の担い手」に係る実態 | 186 |
| 7-2 防災ボランティアに係る動向と実態 | 202 |
| 7-3 「防災の担い手」募集・活用に係る体制・システムの現状 | 213 |
| 7-4 小活 ～豪雪地帯における「防災の担い手」募集・活用に係る体制・システム～ | 224 |

第5部 総括

| | |
|--|-----|
| 第8章 総括 ～「防災の担い手」募集・活用に係る体制・システムのあり方～ | 235 |
| 8-1 機能的な企業・労働組合・健康保険組合等の参画の仕組みづくりに向けた ビジョンの策定方策 | 235 |
| 8-2 平時の交流が基の相互扶助の関係構築・意識付けに資するメニューの策定方策 | 247 |
| 8-3 ケーススタディ | 256 |
| 8-4 豪雪地帯における「防災の担い手」募集・活用に係る体制・システム | 260 |
| 8-5 総括 | 268 |

資料編

はじめに

1 調査概要

1 - 1 調査の趣旨

平成 17 年 12 月から平成 18 年 2 月まで日本海側を中心に広域で降り続き、「平成 18 年豪雪」と命名された大雪は、平成 17 年 12 月に全国 106 地点で月の最深積雪の記録を観測し、23 地点で年間の最深積雪の記録を更新し、各地で大規模な雪害をもたらした。雪害による死者は平成 17 年 12 月から平成 18 年 1 月を中心に 151 名に達し、戦後 3 番目となる甚大な被害に達した。特に、被害者は 2 / 3 が 65 歳以上の高齢者という特徴を有していた。

これらは、根源的には豪雪地帯が直面する過疎化・高齢化という社会的な課題が全国平均に比べて進行しており、特別豪雪地帯において特にその傾向が顕著であることに大きく起因している。その為、豪雪地帯においては集落機能が低下するとともに、中心市街地の空洞化により市街地においても担い手が不足する状況が生じており、雪処理の担い手不足は慢性的な課題となるだけでなく、今後この傾向は一層進行することが予想されている。

さらに、短期間に記録的な大雪が広範な地域を襲った「平成 18 年豪雪」の際には、豪雪地帯では雪下ろしなどの雪処理の需要が急激に増大し、雪処理の担い手が確保できずに被害の拡大、深刻化を助長する結果となった。そのため、今後はより広域的に雪処理の担い手を確保していくことの必要性が指摘されている。

しかしながら、緊急時の雪処理の担い手と期待されるボランティアについては、雪処理経験に乏しいボランティアの申し出が少なくない。さらに、豪雪地帯には受け皿機能を担う組織やコーディネーターが十分ではないことに加えて、雪処理による負傷等の恐れがある等が懸念されており、自治体によってはボランティアの受け入れを行っていないケースも少なくない。その為、受け入れ時の負担が過大にかかることなく、緊急時においては効果的に広域的な雪処理の担い手を募集・活用できる方策を確立することが求められている。

このような背景をもとに、本調査では組織的な雪処理の担い手の募集・活用の可能性を有する企業・労働組合・健康保険組合等を対象としたアプローチ方策を検討する。特に、豪雪といった緊急時に、地域を越えて企業・労働組合・健康保険組合等の組織的な参画、あるいは従業員や組合員による自主的・自発的な参画を促進するためは、一方的な奉仕の観点のみで支援を期待することには限界がある。その為、平時に豪雪地帯の特徴を活かした機能的な「give & take」が可能となるような関係構築や、平時の積極的な交流を基にした相互扶助の関係・意識付けを行うことが必要といえる。

そこで、第 1 には、企業・労働組合・健康保険組合等との関係構築・意識付けを深めるための、平時の機能的かつ頻繁な参画が可能となる仕組みづくりに向けた、豪雪地帯等の受入側のビジョンの構築方策について検討する。

第 2 には、組織的あるいは自主的・自発的に雪処理の担い手としての参画が促進されるように、平時の交流関係の構築及び相互扶助の意識付けを促進するメニューの構築方策を検討する。

そして第 3 には、上記の検討を通して、企業・労働組合・健康保険組合等と豪雪地帯が平時の交流関係の構築及び相互扶助の意識付けがなされた場合に、豪雪等の緊急時に円滑かつ効果的に雪処

理の担い手を募集・活用していくための体制やシステム等のあり方に関して検討する。

そして、これらを通して、安心・安全で持続可能な豪雪地域の形成を図るものとする。

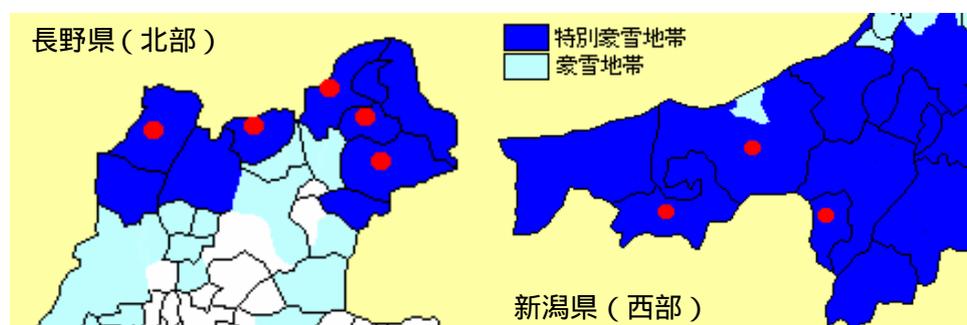
1 - 2 調査の検討方向

(1) 機能的な企業・労働組合の参画の仕組みづくりに向けたビジョンの策定方策

近年、地球規模の環境問題の顕在化とともに企業の不祥事が頻出する中で、企業の社会的責任(CSR)の重要性が指摘されてきている。また、阪神・淡路大震災以降、ボランティア及びNPOによる活動の社会的認知が拡がりつつある。特に、企業のCSR活動においては「環境」に係る取り組みが全体では3番目に多く、重要視されている。この様な中で、環境貢献、社会貢献、地域貢献として、「企業の森づくり」や「森林ボランティア支援」により、豪雪地域等を含む中山間地域と企業等の関係構築を図る取り組みが胎動しつつある。

さらに、生活習慣病およびメンタルヘルス不全が社会問題化する中で、企業および従業員いずれも、今後従業員の「心と身体の健康の維持・増進」に係る企業の取り組みの必要性・重要性への認識が高まっている。また、これらに併せて、自然および健康に対する社会的ニーズの増大により、森林環境を活かした心と身体の健康づくりに資する「森林セラピー」への注目が高まっており、新たな企業等の関係構築に資するテーマとして期待される。

この様な動向に加えて、平成18年豪雪でもメディア等の露出が多く見られた新潟県と長野県の県境部(北信地方)周辺の「特別豪雪地帯」では、森林セラピーを通じた地域活性化策に着手する箇所が増大するなどの新たな動きがみられる。具体的には、長野県側では信濃町、飯山市、木島平村、小谷村、山ノ内町、新潟県側では津南町、妙高市、上越市等である。(図表序-1)



図表序-1：新潟県・長野県県境部の特別豪雪地帯における森林セラピーの取り組み箇所

また、平成19年度の長野県の観光戦略「環境と健康(信州版口ハス)」でも、森林セラピーが一つの柱として注目されるとともに、長野県内では「長野県森林セラピー連絡会」が設置され、企業等へのPR等も検討されている。さらに、長野県では「森林の里親制度」として、企業の森づくりを促進する取組がはじまっており、既に20の企業等による取組が開始されている。

そこで、豪雪地帯がこれまで関係を有していない遠隔地の企業・労働組合・健康保険組合等と、新たに組織的な関係構築を図る観点では、福利厚生分野を中核としつつ、社会貢献分野を含めた多様なサービス提供による取り組みに期待が向けられているといえる。

なお、従前の従業員及び組合員の自主的、自発的な観光・交流活動やボランティア活動の範疇での参画・交流に加えて、特に組織自らが従業員及び組合員の参画・交流を積極的に促進する役割を担うことを目指す際には、企業・労働組合・健康保険組合側のメリットが感じられる付加価値の高

いサービス提供が必要とされる。特に、豪雪地帯は首都圏・中部圏・関西圏等の多くの企業等が立地する地域からは遠隔地に位置しており、アクセス面を中心に条件面で不利な状況にあることは否定できない。また、豪雪地帯をはじめとして多くの中山間地域の自治体は、行財政が悪化の一途を辿っており、大型の施設整備等を通じた誘客の促進等を行うことも現実的とはいえない。

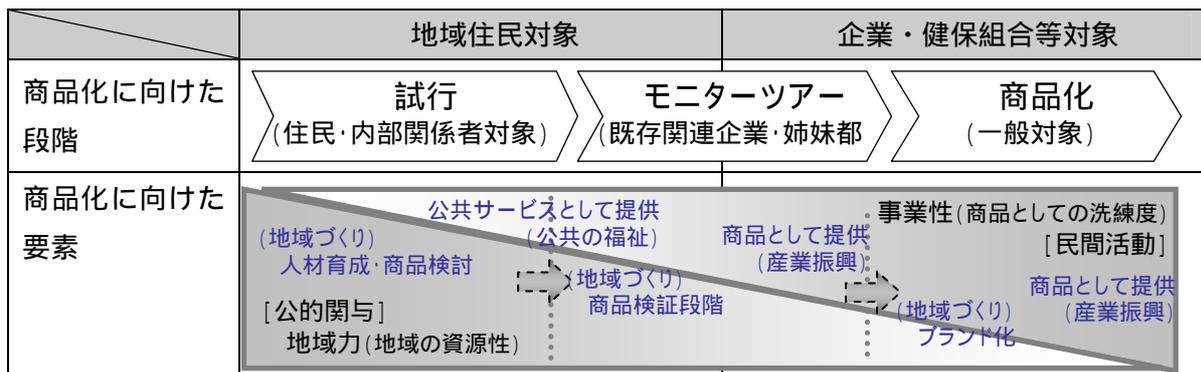
そこで本調査では、企業等の新たなニーズが拡大している「健康」と「環境」というテーマに合わせて、企業等の組織的な参加あるいは従業員の自主的、自発的な参加の促進を多角的・複合的に図れるような、ソフト面を重視した新たな地域づくりビジョンの策定方策を検討することとした。特に、地域内の多様な資源を「健康」と「環境」というテーマから再評価・再編成することで、地域内の多様な主体間の連携・協働を促進し、分野横断的でシナジー効果を発揮することで付加価値が向上するような方策を検討することとする。

なお、森林セラピーや企業の森づくりといった「健康」と「環境」というテーマは、目的は異なるものの、地域住民向けのサービスと、企業・労働組合・健康保険組合等向けのサービスの近似性が高い(図表序-2)。また、新たな観光・交流サービスの商品化に向けては、豪雪地帯等の既存の各種資源の再編や資源性の向上に資する取組を起点に、地域住民等を対象にした試行段階、関連企業や姉妹都市等を対象としたモニターツアー等の実施段階を経て、本格的な商品化の段階に至るという段階的なプロセスを経ることが必要となる。そして、各段階で的確な行政施策を講じることで、事業性が高く、洗練された商品・サービスを開発することが可能となる(図表序-3)。

図表序-2:「健康」と「環境」の住民福祉・地域づくりと産業振興・集客交流の近似性

| | | 地域住民対象 | 企業・健保組合等対象 |
|------|----------------|------------------------------------|----------------------------------|
| 健康分野 | サービス (イメージ) | 町民向け健康講座 (住民向け公共福祉サービス) | 従業員向け健康維持・増進 (商品としての民間健康サービス) |
| | 目的 (地域側) | 住民の健康づくり(動機付け支援) 地域福祉の向上(医療費削減) | 地域資源を活かした産業振興 交流人口の拡大 |
| 環境分野 | サービス (イメージ) | 住民参加の森づくり (景観形成・住民参加の推進) | 企業の森づくり (社会・環境・地域貢献、人材育成) |
| | 目的 (地域側) | 地域環境の改善・まちづくり 地域コミュニティの再生・振興 | 外部資金を活用した環境整備 交流人口の拡大 |

図表序-3:「健康」と「環境」の住民福祉・地域づくりと産業振興・集客交流の近似性

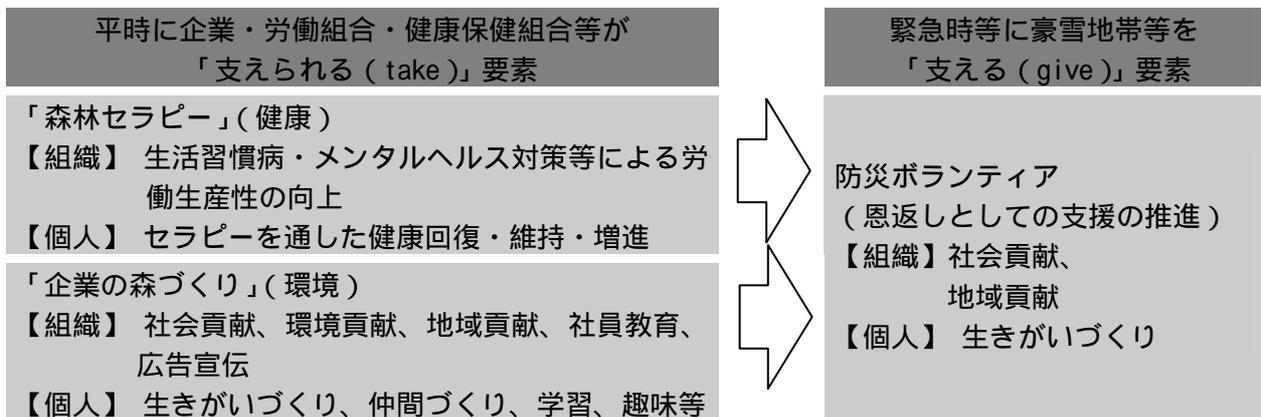


この様に、住民福祉・地域づくりの側面と、産業振興・集客交流といった側面が融和した展開が可能であることも考慮して、本調査ではこれらのテーマ設定をすることとした。

(2) 平時の交流が基の相互扶助の関係・意識付けに向けたメニューの策定方策

本調査では、豪雪地帯の安全・安心な地域づくりに向けて、緊急時に企業・労働組合等が組織的に防災の担い手等として参画する仕組みづくりを検討するものである。

しかしながら、地域外の主体が防災の担い手等として参画する際には、一方的な奉仕としての要素が強い関係 (give & give) のもとでは、個人的にも組織的にも継続的かつ機能的な参画を期待することは困難であるといえる。特に、事業所あるいは工場等の所在地以外の豪雪地帯への防災ボランティアとしての活動参加は、一方的な奉仕としての支える (give) 要素が非常に強いと言わざるを得ない。その為に、予め防災以外の分野において、先行的に企業・労働組合・健康保険組合等にとってのメリットとしての支えられる (take) 要素が組み込まれた関係構築や意識付けを行うことで、相互扶助 (give & take) の関係に昇華できるスキームを確立する必要がある。(図表序-4)



図表序-4：相互扶助の関係構築に係るイメージ

図表序-5：企業・労働組合・健康保健組合等との関係構築に係る事業領域

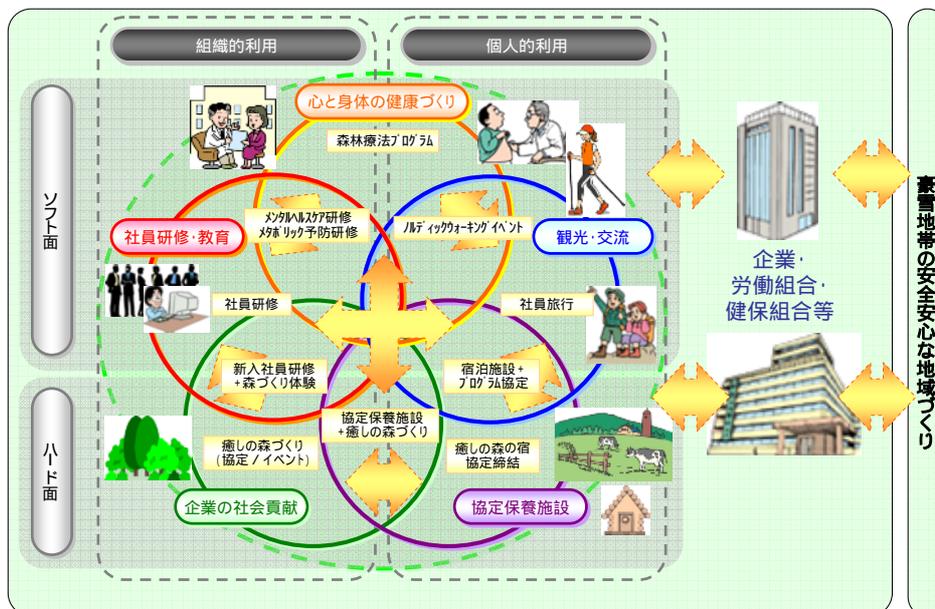
| 事業領域 | アプローチの特徴 |
|-------------|--|
| 心と身体の健康づくり | 企業・健保組合等の従業員・組合員の生活習慣病予防及びメンタルヘルスケアを目的とした、プログラム、フィールド、人材等を提供 |
| 社員研修・教育活動 | 企業・健保組合等が主催する社員研修(管理職研修、新入社員研修、ライフプラン研修等)の場として、研修会場、宿泊施設を提供する。また、研修中の食事、リフレッシュとしての森林セラピーメニュー、健康をテーマにしたセミナー等を提供 |
| 従業員の観光・交流活動 | 企業、労働組合、健保組合等が主催する社員旅行や、福利厚生制度のメニューとしての旅行プランの訪問地として契約を結び、企業従業員にフィールド、宿泊施設、プログラムを提供 |
| 保養施設等協定・活用 | 企業財政の悪化等により廃止縮小が進む保養所の、協定型への転換時のアウトソーシング先として、宿泊施設等の利用協定、或いは、森林セラピーに係るプログラム協定を企業・健康保健組合等と締結 |
| 企業の社会貢献活動 | 社会貢献・環境貢献・地域貢献として、また社員の福利厚生や教育として、企業等にフィールドやプログラム等を提供 |

さらに、上記の健康と環境の領域において、頻繁且つ継続的な参画を促進する関係・意識付けを組織的および個人的に促進する観点では、企業・労働組合・健康保健組合の多様な事業領域において、多角的・複合的な関係付け・動機付けを確立することが要請される。

そこで、近年の新たな社会的な動向を踏まえて、豪雪地帯等の中山間地域において、企業・労働組合・健康保健組合等と今後新たに関係構築を行うことが可能性を有するサービスの領域として、ハード的な要素としての 企業の森づくり活動、 保養施設等協定・活用、ソフト的な要素の 心と身体の健康づくり、 社員教育・交流活動、 従業員の観光・交流活動、の5つの領域が想定され、これらの企業等が行う事業領域からのアプローチ方を検討することとする。(図表序-5)

そして、主に企業等が所在する都市部からは、アクセス面等において条件面が劣る中山間地域の実情を踏まえて、これらのサービスを個別に提供するだけでなく、複合的・一体的に提供することによってシナジー効果を発揮させ、企業・労働組合・健康保険組合等と関係付けが多角的・段階的に深めていけるような推進方を検討する。(図表序-6)

図表序-6：シナジー効果を発揮した複合的な関係構築イメージ



(3) ケーススタディ

本調査では、実証的な検討を深める観点から、森林セラピーの取組の先進地である信濃町において現地作業部会を設置し、有識者により構成されるワークショップを通して検討を行うこととする。

また、長野県北信地方周辺の観光・交流は、これまで公共交通網の状況に起因して、冬期を中心に関西圏が主要な顧客層として位置付けられており、近年は長野新幹線や信越自動車道路の開通に伴い関東圏が徐々に拡大傾向にあるものの、東海圏及び首都圏西部からの顧客は多く見られない。

その為、信濃町では東海圏・首都圏西部の顧客層の開拓に向けて、当該地域の顧客層を多く有し、森林セラピーや企業の森づくり等を通じた地域活性化を目指すという類似した志向性を有し、かつシンボリックな天然ヒノキ林や森林浴発祥の地としての長い歴史を有する「赤沢自然休養林」が位置する長野県上松町と地域連携し、中継箇所として一体的なメニューを提供したり、周遊型の観光・交流メニューを提供したりすることで、新たな顧客層の開拓を検討している。また、防災の担い手

を拡充する観点からは、より多くの母集団との平時の関係構築を推進することが期待される。

そこで、これらの地域事情を鑑みて、本調査においては、上松町においても類似の手法で現地作業部会を設置して、ワークショップを開催することとする。(図表序-7)

図表序-7：地域連携による新たな関係構築イメージ



(4) 防災の担い手の募集・活用のための課題調査

近年、豪雪地帯においては、過疎化の進行により雪処理の担い手が量的に減少するとともに、高齢化の進行により雪処理許容量も縮小傾向にある。特に、高齢者世帯のみの住まいが増大することで、本人や家族・近親者等による自助努力が縮小するとともに、地域コミュニティにおける地域活動が縮小していることも影響して、相互扶助による地域防災力の弱体化も進行している。

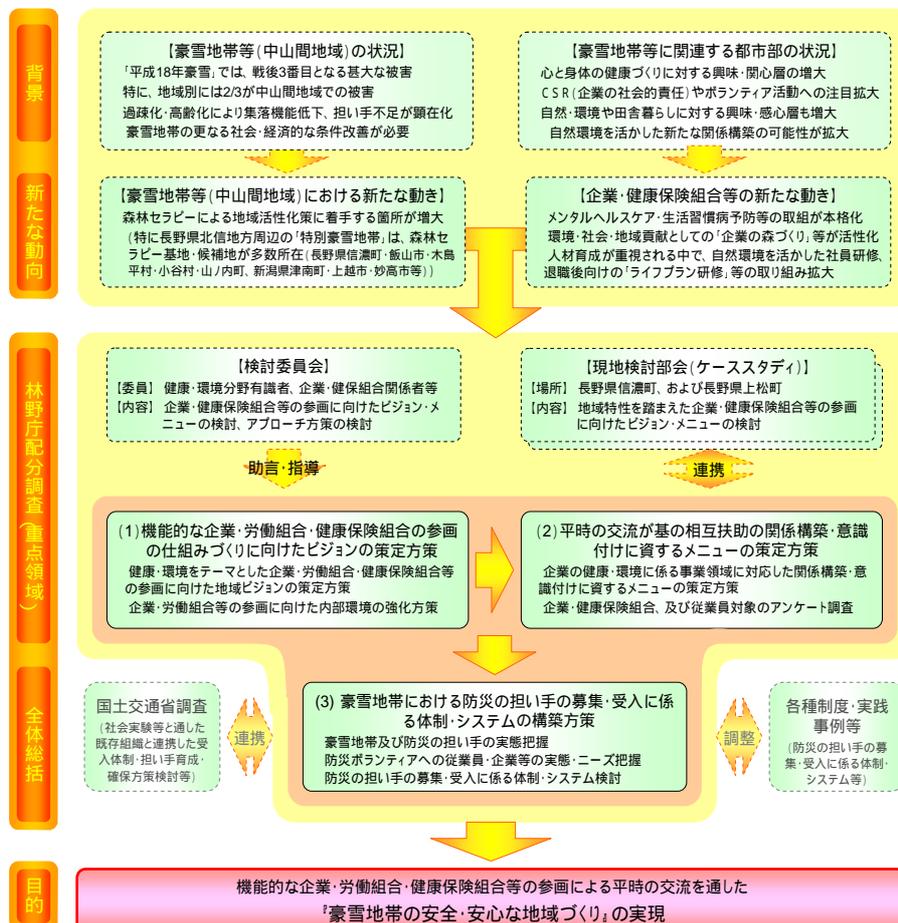
さらに、「平成 18 年豪雪」等の緊急時の豪雪は、局地的ではなく広域的に発生する自然現象となる。その為、除雪業者やシルバー人材及び除雪ボランティア等の防災の担い手は地域内で不足するだけでなく、周辺市町村においても同様に不足する事態となる。それ故、同一都道府県内の市町村間で雪処理の担い手の派遣を期待することは困難であり、地域外の組織等と連携・協働したり、平常時からのネットワークの形成を図ったりするなどによって、担い手の募集の多様化が重要となる。

一方で、阪神・淡路大震災等を契機としてボランティア活動への社会的認知は拡がりつつあり、国民の約 2/3 はボランティア活動への参加意向を有している。そして、防災ボランティア活動への参加意欲は、関係性を有する地域、あるいは組織的な要請がある場合に増大するという傾向にある。また、参加したいボランティア活動の分野は、「防災・災害援助活動」は少ない傾向にあるものの、「自然・環境保護」は多くあるため、豪雪地帯の中山間地域においてボランティア活動への興味関心層に対して働きかけをする際には、「自然・環境保護」を切り口とした平時の関係構築が有効に機能すると推察される。さらに、近年は都市と農山漁村の共生・対流への関心層も増大傾向にあり、さらに都市と農山漁村の共生・対流に支援する企業への印象も多くが好印象を抱くという傾向にある。そこで、都市と農山漁村の共生・対流という切り口での平常時の豪雪地帯との関係構築や、企業への組織的な要請は効果的であると推察される。

この様に、豪雪地帯における緊急時の除雪ボランティアに対する地域ニーズは高く、また都市部を中心に豪雪地帯との平時の関係構築や除雪ボランティアへの参画に対するニーズは潜在的に少ないため、両者のニーズのマッチングは容易に想定できる。しかしながら、実態的には除雪ボランティアの派遣に際しては、自助努力や地域の相互扶助による除雪許容量を超えた箇所において、各種地域事情を十分に把握し、公平性を担保した上で派遣するといった、受入側のコーディネートに際しての課題が見られる。また、緊急時の広域的なボランティアは、雪処理の未経験者を含む母集団となる場合が多いため、雪下ろしや雪庇処理等といったリスクの高い作業を回避したり、地域内の慣習を考慮した除排雪を行ったりするなどの参加側のコーディネートに際しての課題も見られる。その為、効率的な除雪ボランティアを受け入れるための、各種地域事情や雪処理に対して一定の見識を持ち合わせたコーディネーターの存在と受入体制・システム構築が不可欠である。その為、「平成18年豪雪」では、その様な条件整備が整わずに除雪ボランティアの受入が行えない自治体が少なくない状況にあった。

そこで本調査では、受入側である豪雪地帯の社会経済的な状況や雪処理の担い手に係る各種情勢に関する実態及びニーズと、参加側の除雪ボランティアに係る実態及びニーズ、そして企業等によるボランティア活動支援や勤労者のボランティアの実態及びニーズの把握を行う。その上で、平時と緊急時の双方の取り組みを有機的かつ連続的に対応させながら、除雪ボランティアの担い手の募集・活用を行うことができる体制やシステムのあり方について検討し、豪雪地帯の安全・安心な地域づくりの確立に資するものとする。

図表序-8：調査実施スキーム



1 - 3 調査実施体制

社団法人国土緑化推進機構が、長野県信濃町及び上松町において有識者等により構成される作業部会による検討を踏まえつつ、学識経験者等により構成される検討委員会に諮り、調査を実施した。また、国土交通省により実施された調査等と連携を図り、豪雪地帯における安全・安心な地域づくりについて検討した。(図表序-8 参照)

なお、検討委員会および現地作業部会の構成は次の通りである。

[検討委員会]

- 座 長 : 宮林 茂幸 (東京農業大学地域環境科学部森林総合科学科 教授)
委 員 : 上原 巖 (東京農業大学地域環境科学部森林総合科学科 助教授)
小林 英俊 (財団法人日本交通公社 理事)
新貝 憲利 (医療法人翠会 成増厚生病院 院長、
株式会社ジャパンイーエーピースシステムズ 代表取締役社長)
西川りゅうじん (マーケティングコンサルタント)
藤森 敏雄 (株式会社明治安田生活福祉研究所高齢化社会研究部 主任研究員)
古川 文隆 (財団法人日本ウエルネス協会 専務理事)

オブザーバー :

- 国土交通省 都市・地方整備局 地方整備課
長野県庁林務部林業振興課 経営普及係
上松町役場総務課 まちづくり推進室
信濃町役場農林課 癒しの森係
事務局 : 林野庁森林整備部研究・保全課 研究班
社団法人国土緑化推進機構 情報部
株式会社ブラック研究所 持続可能環境・社会研究センター

[執筆分担]

- 社団法人国土緑化推進機構 情報部 (第1~8章)
株式会社ブラック研究所 持続可能環境・社会研究センター (第1~6章、第8章1~3節)
財団法人林業経済研究所 (第7章、第8章4節)

序章
