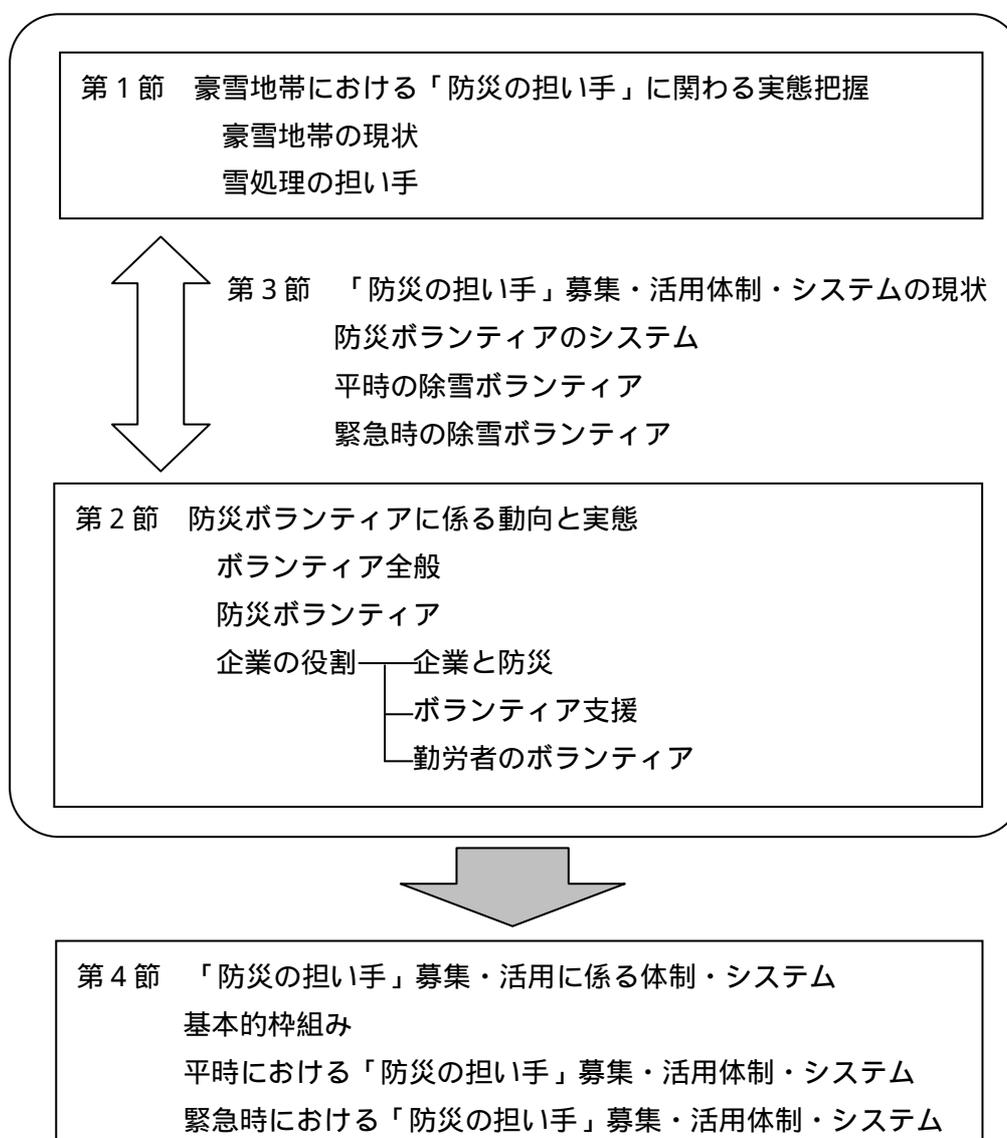


第7章 防災の担い手の募集・活用に係る体制・システムの構築方策

豪雪地帯においては、過疎化・高齢化が全国を上回るペースで進んでおり、大雪時には毎日の雪下ろしや除雪が大きな負担になるとともに、転落や落雪に埋まるなどによる人的被害が発生している。この背景には、過疎化・高齢化などで自助・共助による除雪許容量が低下する中で、それを遥かに超える降雪が、同時多発的に、広域かつ長期にわたって被ったことに依る。その為、行政および住民いずれもが、今後の高齢者のために屋根の雪下ろしや家周りの雪処理への支援を行うことが重要な対策として認識されている。

本章においては、豪雪地帯における「防災の担い手」に関わる実態把握（第1節）、防災ボランティアの実態把握（第2節）、「防災の担い手」募集・活用体制・システムの現状把握（第3節）を通して、豪雪地帯における「防災の担い手」募集・活用体制・システム検討（第4節）を行う。



7-1 豪雪地帯における「防災の担い手」に係る実態

本節では、「平成 18 年豪雪」を中心に豪雪地帯の現状を把握する。特に雪処理の担い手とその関係性、従来の枠組みの中で行われてきた担い手対策の概略と課題を整理する。

7-1-1 豪雪地帯の現状

(1) 豪雪地帯

豪雪地帯特別措置法（昭和 37 年法律第 73 号）では、恒常的な降積雪に見舞われる豪雪地帯に対して、雪害の防除その他総合的な対策を樹立し、実施を推進することにより、産業の振興と民生の安定向上を図っている。豪雪地帯と定義される地域は全国の 50.8%であるが、その人口は 16.1%に過ぎず、産業・社会基盤の脆弱性から条件不利地域とされる地域とも重なっている。

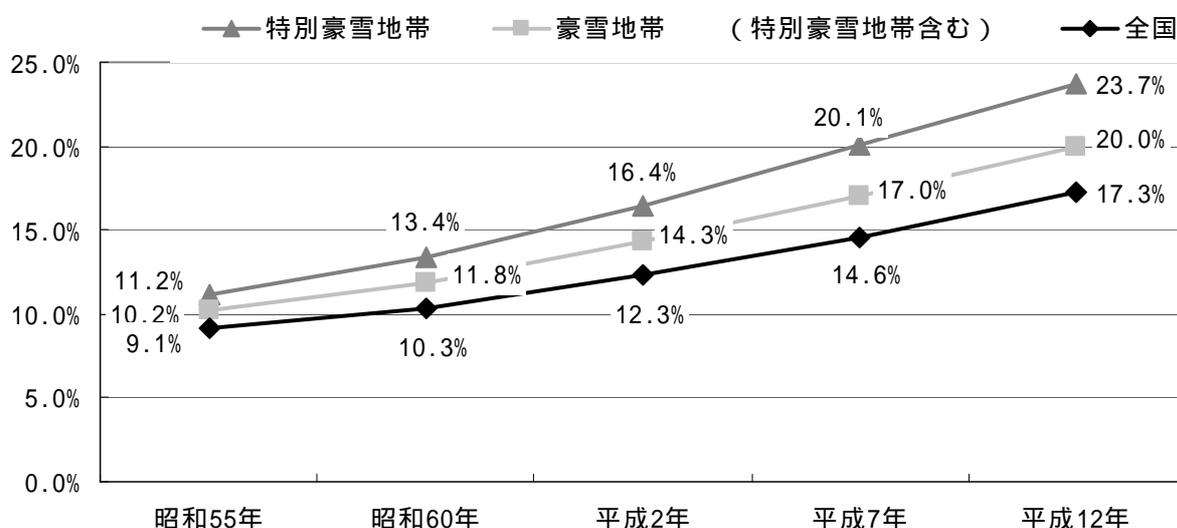
図表 7-1 豪雪地帯（特別豪雪地帯）の概要

	全国	豪雪地帯(特別豪雪地帯含む)		特別豪雪地帯	
		対全国比		対全国比	
人口(千人)	126,919	20,449	16.1%	3,512	2.8%
面積(km2)	377,876	192,019	50.8%	74,890	20.0%
市町村数	2,396	699	29.5%	227	9.6%

出典)平成 12 年度国勢調査 ただし市町村数は平成 17 年 4 月 1 日現在、人口は平成 12 年度国勢調査

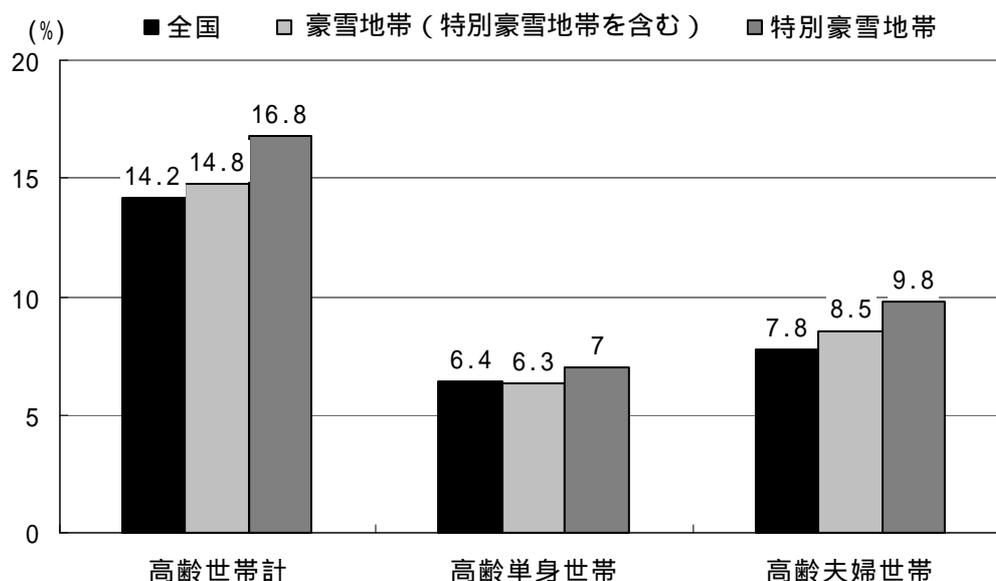
豪雪地帯においては、高齢化、過疎化が全国を上回るペースで進んでおり、その脆弱性が顕在化している。平成 12 年国勢調査データによると 65 歳以上の高齢者人口割合は全国が 17.3%であるのに対し、豪雪地帯（特別豪雪地帯を含む）では 20.0%、特別豪雪地帯については 23.7%と高くなっている。

図表 7-2 高齢化率の推移



出典)平成 12 年度国勢調査 なお、一部指定の市町村は全域の市町村のデータを使用。値は、各人口総数(年齢不詳除く)に対する 65 歳以上人口の割合。

図表 7-3 世帯に占める高齢世帯の割合



出典) 平成 12 年度国勢調査 一部指定の市町村は全域の市町村のデータを使用している。

また、豪雪地帯では、過疎化・高齢化により生活上の様々な問題が発生している。

具体例としては、医療分野においては、人口あたり医師数、病院数が低く、特に特別豪雪地帯において医師数の不足は深刻となっている。また、一般豪雪地帯は人口密度が低いため、統計上の数値よりも医療機関へのアクセスは困難な状況にあるといえる。また、豪雪地帯における無医地区は平成 15 年においても 443 箇所であり、8 万 9 千人が居住している。

図表 7-4 病院等の箇所数、医師数(人口千人当たり)

	全国	豪雪地帯(特別豪雪地帯含む)	特別豪雪地帯
病院等の箇所数	0.82	0.76	0.69
医師数	2.07	2.03	1.36

出典) 厚生労働省「平成 14 年度医療施設(静態・動態)調査」
人口千人当たり。病院等の箇所数は、病院及び一般診療所の合計。

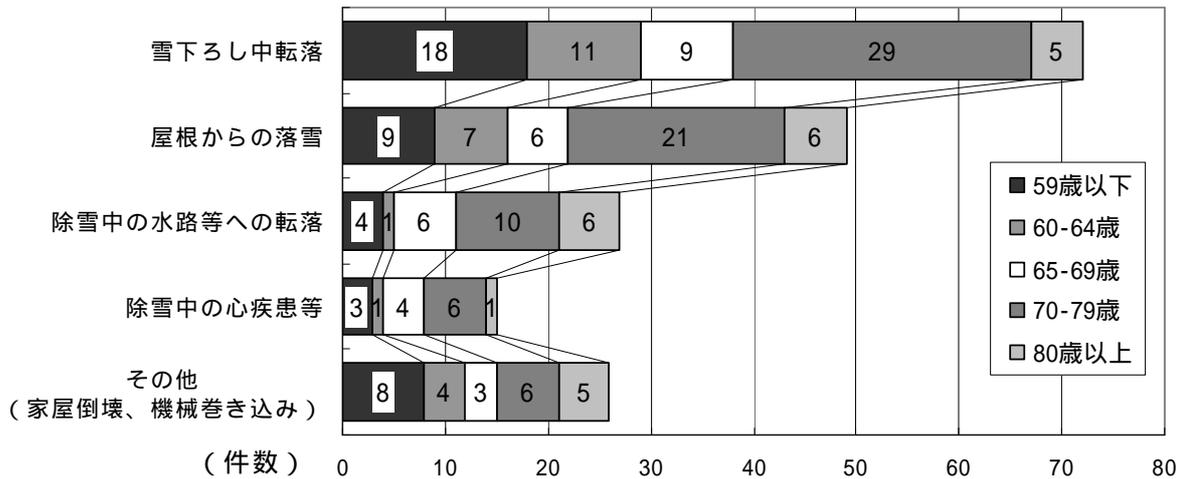
今後、人口の減少によって、上下水道・小学校・消防・医療等基礎的社会サービスの提供が困難な地域が発生することが懸念され、集落消滅の危機感も問題となってくる。地域コミュニティの崩壊、耕作放棄地の増大、ごみの不法投棄の増加、災害への不安、地域文化の衰退等の問題も懸念されている。国土庁地方振興局過疎対策室「過疎地域等における集落編成の新たなあり方に関する調査報告書」によると、過疎地域の集落再編成を実施している市町村の 28% が、実施の理由として「積雪による集落孤立化を解消するため」を挙げている。

(2) 豪雪による危険と「平成 18 年豪雪」

平成 17 年 12 月から平成 18 年 2 月にかけての大雪は各地に大規模な雪害をもたらし、「平成 18 年豪雪」と命名された。12 月から 1 月を中心として雪害による死者は 151 人に達し、昭和 38 年、昭和 56 年に次いで戦後 3 番目の被害となった。特に高齢者に集中して被害が発生しており、この背景に

は、過疎化などで除雪作業の人手が不足している上に、除雪の必要が同時多発的に生ずるために人手不足が深刻化し、さらに連続することから、疲労が蓄積し、体力が衰えた状態で作業を行うことによって事故や疾患につながるという状況がある。豪雪による死者の65%は65歳以上の高齢者であり（図表7-5）、前述の医療機関の未整備と合わせて深刻な状況にある。

図表 7-5 豪雪による死者の原因別、年齢別内訳



出典) 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資料 平成 18 年
 数値は平成 16 年、17 年の合計

「平成 18 年豪雪」は通常の雪処理能力を凌駕する規模の被害をもたらし、市町村や道県では処理しきれず、他機関等への応援要請も行われた。新潟県の場合では、自衛隊は 6 市町へ隊員延べ 1652 名、車両延べ 286 両が派遣された。消防団の除雪広域応援要請では、6 市町へ 12 市町の消防本部及び消防団から消防団員や消防職員延べ 780 名が派遣された。県建設業協会への協力要請も行われ、車両の提供と要援護世帯の屋根雪等の除雪作業が行われた。

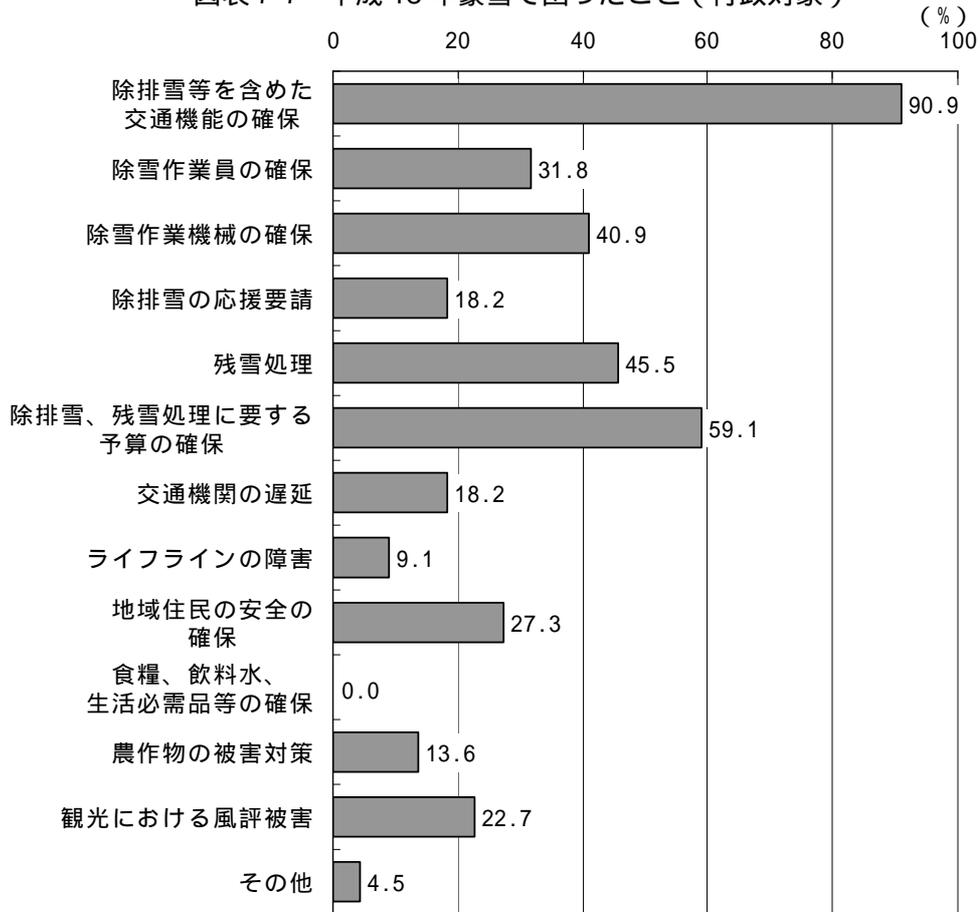
図表 7-6 自衛隊への災害派遣要請（平成 18 年）

道県	箇所、日数	活動内容
長野県	2 市村、合計 8 日間	緊急車両の通行確保のための除排雪、孤立予想世帯・高齢者世帯の除排雪
新潟県	6 市町、合計 28 日間	緊急車両の通行確保のための除排雪、孤立予想世帯・公共施設等の除排雪
秋田県	1 市、3 日間	一人暮らし高齢者世帯の家屋からの雪下ろし
北海道	1 町、7 日間	緊急車両の通行確保のための除排雪
群馬県	1 町、2 日間	公共施設(小学校)の除雪
福島県	1 町、4 日間	雪崩予防のための除雪

出典) 国土交通省「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」資料（平成 18 年）

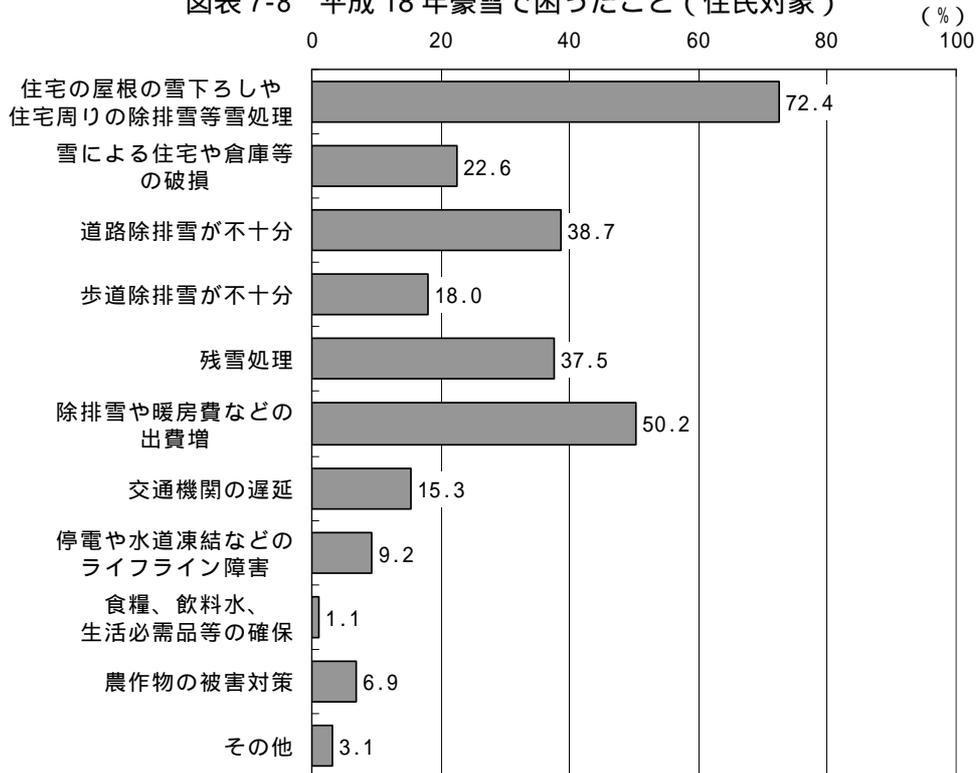
また、長野県での行政機関を対象としたアンケート調査によると、除排雪等を含めた交通機能の確保、除排雪、残雪処理に要する予算の確保、残雪処理、除雪作業機械の確保、除雪作業員の確保等が大きな問題となった。特に、人口過疎地域である豪雪地帯の多くでは、交通路の寸断は住民生活に深刻な影響を与えることになる（図表 7-7）。

図表 7-7 平成 18 年豪雪で困ったこと（行政対象）



出典）長野県危機管理防災課「第五次長野県総合雪対策計画」（平成 18 年）

図表 7-8 平成 18 年豪雪で困ったこと（住民対象）



出典）長野県危機管理防災課「第五次長野県総合雪対策計画」（平成 18 年）

住民に対するアンケートからは、住宅の屋根の雪下ろしや住宅周りの除排雪等雪処理が最も大きな問題となっている。これも高齢者世帯の多い地域においては、前述の高齢者の雪処理作業時の死亡事例の多さを考えると、非常に深刻な問題である（図表7-8）。

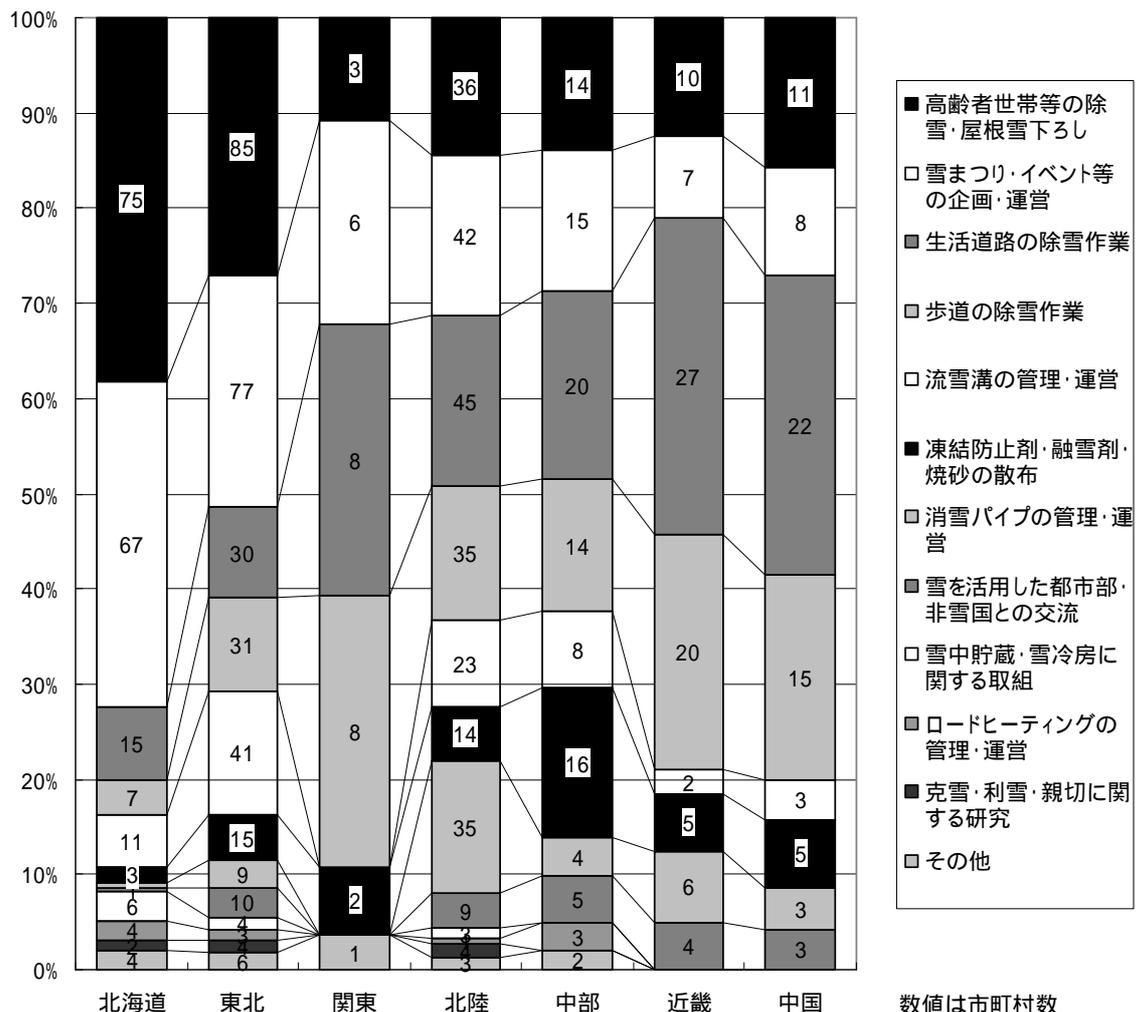
(3) 豪雪地帯の雪対策

雪に強いまちづくり・地域・集落・住宅づくりに向けては、各市町村とも道路整備、雪捨て場の確保、消融雪施設や流雪溝の整備、雪崩対策、住宅の克雪化、冬期居住施設の整備等の取り組みが進められている。

しかし、前述のように社会基盤の脆弱な豪雪地帯においては、行政能力に依存した対策には限界があり、住民組織等が主体となった活動も多様であり、地域毎に多様な取組みが行われている。

北海道・東北においては、雪まつり・イベント企画といった「楽しみ」を織り交ぜた活動が多い点が特徴的であり、観光振興と関連させた動きが見られる。一方で、中部・近畿・中国地方においては生活道路・歩道除雪作業の割合が高くなっている。これは積雪量が住民組織だけで対応できるかどうかにも関わることで、集落間・個人宅間の道路延長が長い北海道や東北地方では道路除雪は行政対応に依存せざるを得ない面があると言えよう。

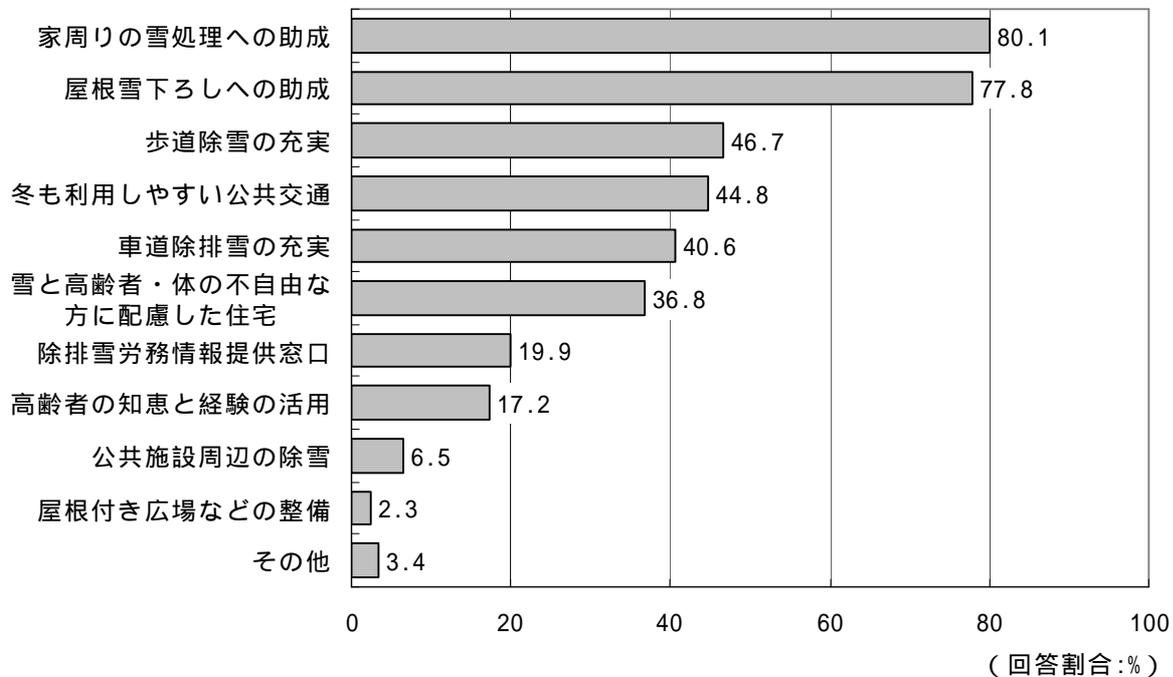
図表7-9 地方別にみた住民組織等が主体となった雪国活動の実施豪雪地帯市町村数項目毎割合



出典) 国土庁地方振興局「雪国における住民組織等の参加に地域づくり促進方策検討調査報告書」(平成12年)

豪雪による被害を受ける可能性の高い高齢者に対する対策としては、長野県の調査によると、特に高齢者のための対策として、家まわりの雪処理や屋根雪下ろしへの助成が必要であることが指摘されている。

図表 7-10 高齢者や体の不自由な方が暮らしやすい環境のために大切なこと



出典) 長野県危機管理防災課「第五次長野県総合雪対策計画」(平成 18 年)

また、高齢者世帯に対しては、介護予防・生活支援事業の軽度生活援助事業として、国や県からの補助を受けて市町村が行うものの他、各県独自の取り組みとしても除排雪支援が行われている。

図表 7-11 高齢者世帯等に対する除排雪支援等状況：県の支援策（軽度生活援助事業を除く）

県	事業名	開始年度	対象	内容
青森県	冬期バリアフリー支援除雪事業	平成 15	歩道除雪	歩道除雪を実施する町内会、PTA等に対し県が購入した小型除雪機を市町村を通して無償で貸与
福島県	障害者世帯等除雪支援事業	平成 14	自宅周辺の除排雪、屋根の雪下ろし	除雪が困難な世帯の除雪対策事業に要する経費を市町村に対し補助
新潟県	豊かで快適な雪国づくり推進事業	平成 3	克雪コミュニティ形成等	家屋周辺の雪処理や歩道除雪に取り組む組織づくりに必要な小型除雪機等、施設整備に対する市町村への補助
	冬期保安要員設置事業	昭和 50	主要生活道路の確保、急患対策等	冬期間孤立状態となる集落等において市町村が設置する保安要員の人件費について補助
長野県	雪害救助員派遣事業	昭和 52	屋根の雪下ろし	特別豪雪地帯市町村が高齢者世帯等に対して屋根雪の除雪を行う者の派遣を行う場合に補助

出典) 山形県政策企画課「山形県冬期コミュニティ形成研究会報告書～高齢者除排雪支援の進め方について～」(平成 16 年)

長野県でのアンケート調査によると、日常生活道路における雪の運搬・排雪や消融雪施設の維持・管理は行政が行うべきであるという意見が多くみられた。

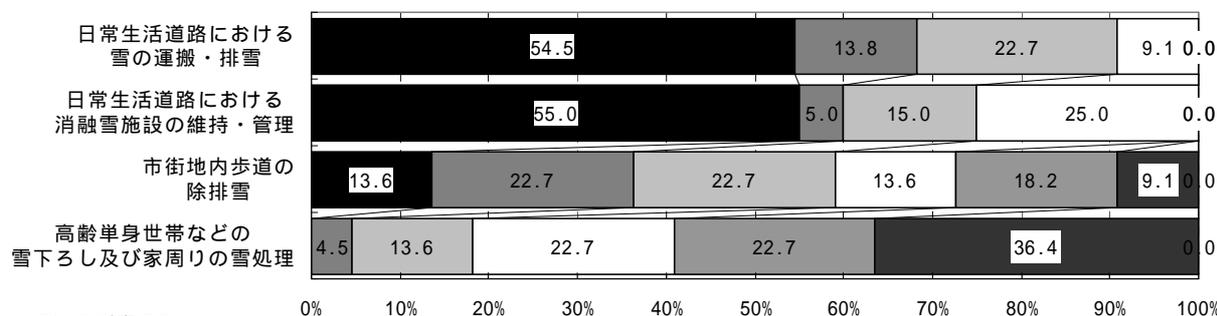
ただし、住民と行政の意見に乖離が見られる点としては、市街地内歩道の除排雪については住民側の行政への期待が高い一方、行政側は地域住民の主体性発揮への期待が大きい結果となっている。それ故、日常生活の範囲を離れた活動に対して、住民参加の方策をどのように提示できるかが課題となる。また、高齢単身世帯などの雪下ろし及び家周りの雪処理については、地域住民が主体的に実施すべきであるとの意見が行政側に多く、ボランティア活動に委ねるべきであるとの意見もある。この点も住民側との乖離が大きく、豪雪被害発生時の対策に支障をきたす可能性が想定される。その為、予め行政と住民、そしてボランティア等との役割分担を明確化することが重要といえる。

また、実際に地域住民が主体となった除排雪を実施する場合に、どのように責任ある体制を構築するか、また特に高齢単身世帯の雪下ろし作業で行政・住民共に期待の高いボランティア作業を、地域外から希望者を募る際の広報や受け入れ方法どうするかなど、予め関係者で検討した上で、一定の方向性を整理しておくことが望まれる。

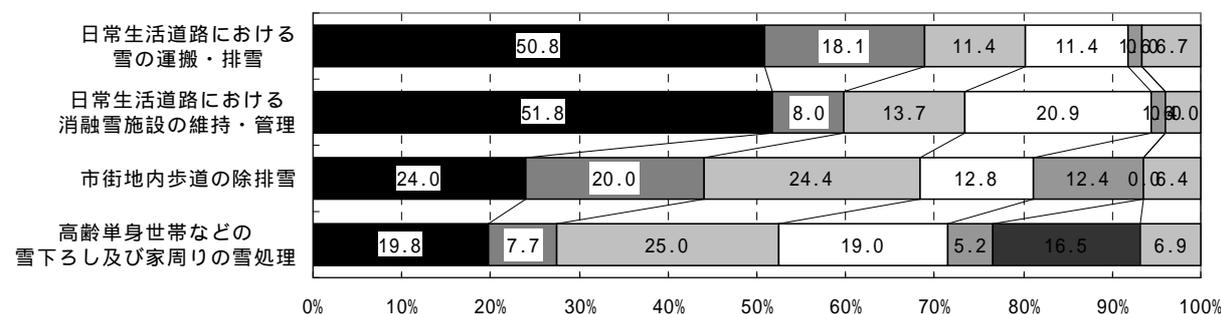
図表 7-12 行政と住民の役割

■ 行政が全てに責任を持って実施すべき	■ 行政が物資を提供し、地域住民が主体的に実施すべき
□ 行政が経済的援助を行い、地域住民が主体的に実施すべき	□ 行政が実施するが、住民も費用負担すべき
■ 地域住民が全てに責任をもって実施すべき	■ ボランティア活動に委ねるべき
□ その他	

【行政側意見】



【住民側意見】



出典) 長野県危機管理防災課「第五次長野県総合雪対策計画」平成 18 年

7-1-2 雪処理の担い手

(1) 雪処理の担い手の区分

地域における雪処理の担い手は、自助、共助、公助という段階により、図表 7-13 のように整理される。また、雪処理の対象ごとに既存の地域内の担い手との関係を図表 7-14 に整理する。

図表 7-13 担い手の段階および区分

雪処理の段階		区分	担い手
自助(自己処理)		家庭	本人
			家族
親戚			
		民間(有料)	シルバー人材
			除雪業者
共助	地域の相互扶助・助け合い	地域コミュニティ	隣近所
			自治会・町内会・商店会
	地域内での支援 (主に市町村内)	ボランティア	個人ボランティア
			ボランティア・地域活動団体
		民間	企業・労働組合
			業界団体
		学校	生徒・学生、教職員
PTA 部活動・サークル活動			
地域防災	消防団 自主防災組織		
福祉	民生委員 社会福祉協議会		
地域外からの支援 (市町村外)	広域ボランティア	個人ボランティア ボランティア・地域活動団体 (企業、学校を含む)	
公助 (行政支援)	地域内での支援 (主に市町村内) (間接的)	補助・派遣	シルバー人材
			除雪業者
	地域外からの支援 (市町村外) (直接的)	災害救助法、消防法 等に基づく対応	雪害救助員
			冬期保安要員
			自治体職員(協定等に基づく)
			消防団
			自衛隊

図表 7-14 対象と担い手区分

対象	現状	性質	担い手区分
道路	定められた管理者が行う。幹線道路優先。	公	自治体、民間
歩道	車道の除雪によって埋まる。特に通学路等。子どもや高齢者の交通安全。	共	地域コミュニティ、学校等
公共物	集落内に点在する消火栓等は緊急時に備え除雪が必ず必要。	共	地域コミュニティ、地域防災
間口	出入りのため。車道の除雪後、寄せられた雪によって埋まってしまうために除雪が必要となってくる。	共・自	家庭、民間、地域コミュニティ、福祉
家周り、玄関先 通路	敷地内。個人の財産なので基本的には各自で行うが、高齢者では困難な場合もある。	自	家庭、地域コミュニティ、福祉
屋根	技術と体力が必要。自力でできない場合は民間業者に依頼。	自	家庭、民間

この中でも家周り、玄関先通路、屋根については従来自助によるところが大きく、高齢者の負担となっている。以後、これら家屋周辺の雪処理について現状と課題を把握する。

(2) 家屋周辺の雪処理の担い手の現状と課題

国土庁（当時）が平成 12 年に家屋周辺の除排雪活動について市町村に調査したところ、現在は 15.8%が、また将来でも 32.1%の市町村が大きな問題になると認識していた。

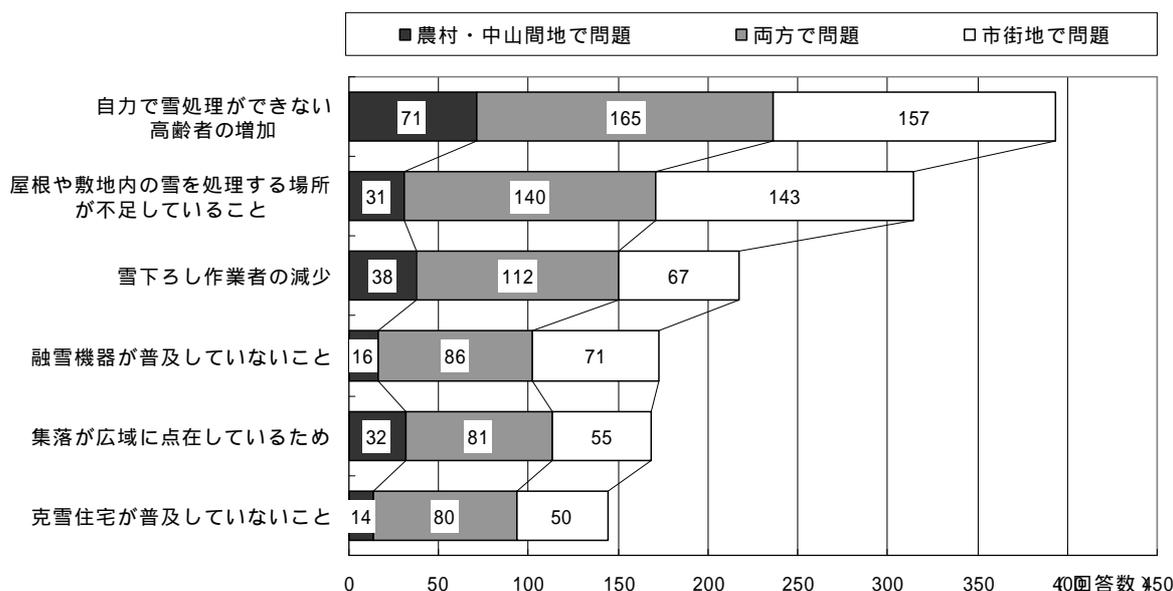
図表 7-15 家屋周辺の除排雪活動について

	豪雪地帯 (特別豪雪地帯含む)	特別豪雪地帯
現在、大きな問題	15.8%	32.1%
将来、大きな問題	30.7%	37.5%

出典) 国土庁地方振興局「平成 12 年度高齢豪雪社会における家屋周辺除排雪実態調査」

その理由として最も多いものは、自力で作業困難な高齢者が増加している点があり、これは国勢調査結果による豪雪地帯の高齢者率の高さから考えても、妥当な認識といえる。また、農村・中山間地においては作業者の減少も大きな割合となっており、これも高齢化・人口減少と対になった問題といえる。

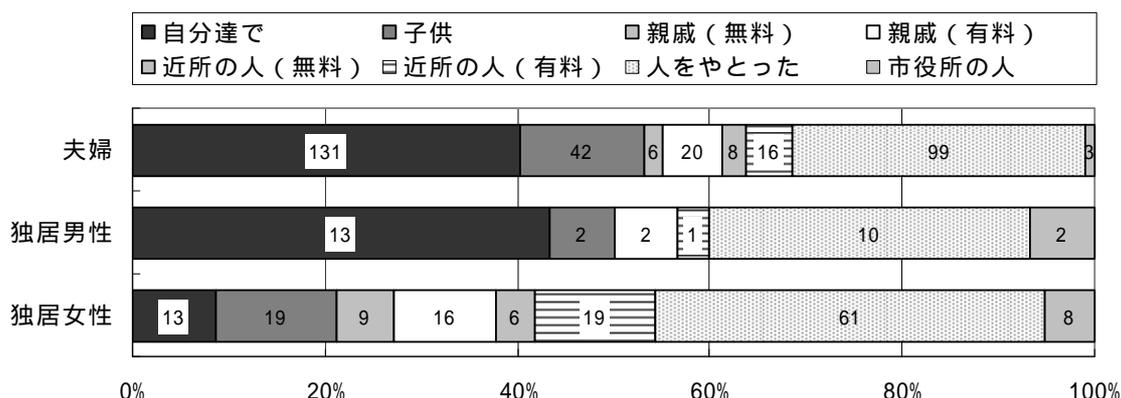
図表 7-16 家屋周辺除排雪活動の問題が生じる要因



出典) 国土庁地方振興局「平成 12 年度高齢豪雪社会における家屋周辺除排雪実態調査」

高齢者世帯の雪下ろし主体、雪の片付けの主体については、山形県新庄市で行われた調査結果によると、世帯構成で大きな違いがみられた。夫婦や独居男性では 4 割が自ら行っており、特に夫婦世帯では子供も含めて半数以上は家族で対応している。一方で、独居女性では自分でできる人が 1 割に満たず、6 割以上が近所の人やそれ以外（業者等）に有償で依頼しており、経済的な負担が発生している。市役所による作業も一部実施されているが、その割合は小さい傾向がみられた。

図表 7-17 屋根雪下ろしの主体（性・世帯型別）

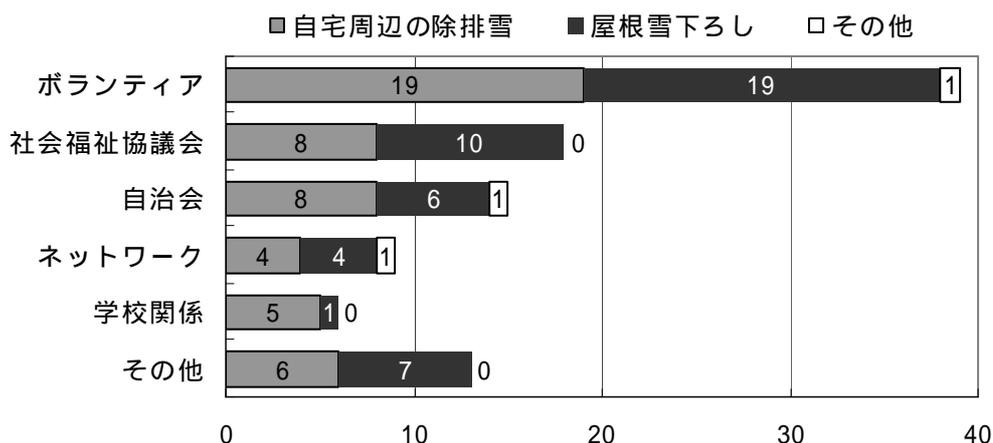


出典) 沼野夏生他「老人世帯の冬期居住環境の実態と問題点 - 山形県新庄市の場合 - 」第4回雪工学シンポジウム(1988年)

山形県が平成15年に行った調査では、青森県、岩手県、秋田県、山形県、新潟県の特別豪雪地帯88市町村の中で、81市町村において65件の高齢者除排雪支援活動に関する取り組みがあった。自宅周辺の除排雪を行っているものが56件、屋根の雪下ろしを行っているものが48件、その他(玄関から公道まで、歩道、未認定道路の除排雪)4件であった。

活動主体別ではボランティアが29件、市町村社会福祉協議会が20件、自治会が11件、学校関係、ネットワーク、その他(建設業協会、青年団、シルバー人材センター、市町村外ボランティア等)であった。社会福祉協議会が主体となっている取り組みや、民生委員を含めて何らかの役割を担っている取り組みが多かった。支援を行うことになった契機としては、高齢化の進展により必要に迫られたこと、住民からの相談が寄せられたこと、団体内で自発的に取り組もうとの意見が出されたこと、行政や社会福祉協議会からの働きかけなどが指摘されていた。

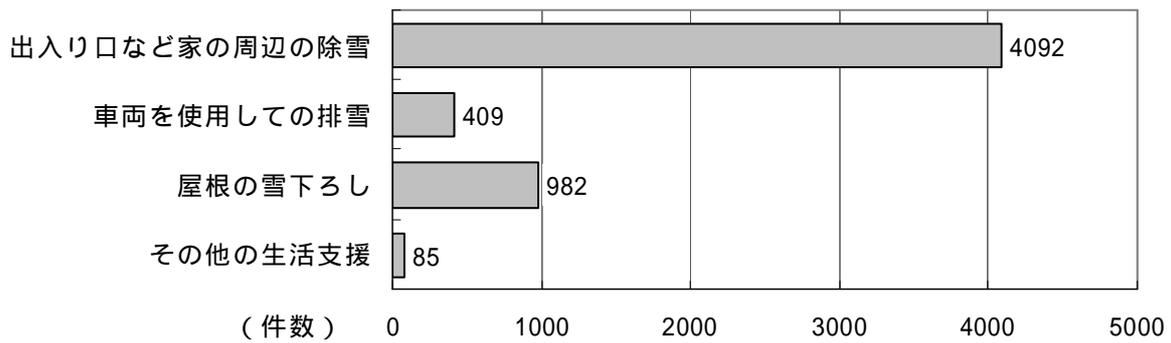
図表 7-18 東北5県における高齢者除排雪支援活動(主体別・内容別)



出典) 山形県政策企画課「山形県冬期コミュニティ形成研究会報告書～高齢者除排雪支援の進め方について～」(平成16年)

秋田県内市町村社会福祉協議会の例では、「平成18年豪雪」では24の社会福祉協議会でニーズを把握して、高齢者等要支援者の除排雪活動が行われており、その他にも10の社会福祉協議会で電話等による要望に応じた対応が行われていた。平成17年12月1日から平成18年1月31日の間に把握した依頼件数は6,118件、対応した件数は5,568件であった。

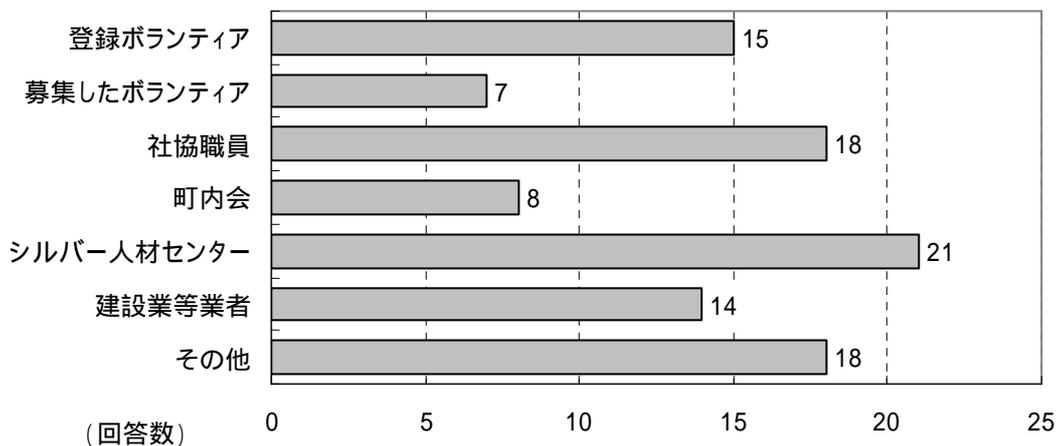
図表 7-19 秋田での社会福祉協議会実施除排雪活動対応件数



出典) 秋田県社会福祉協議会「社会福祉協議会の除排雪活動等への対応状況調査報告」(平成 18 年)

実際の除排雪活動の担い手は、ボランティア、社会福祉協議会職員、シルバー人材センター等であった。登録ボランティアの人数は、全体で 1979 人、募集したボランティアが 565 人であった。

図表 7-20 秋田での社会福祉協議会実施除排雪活動の主な担い手

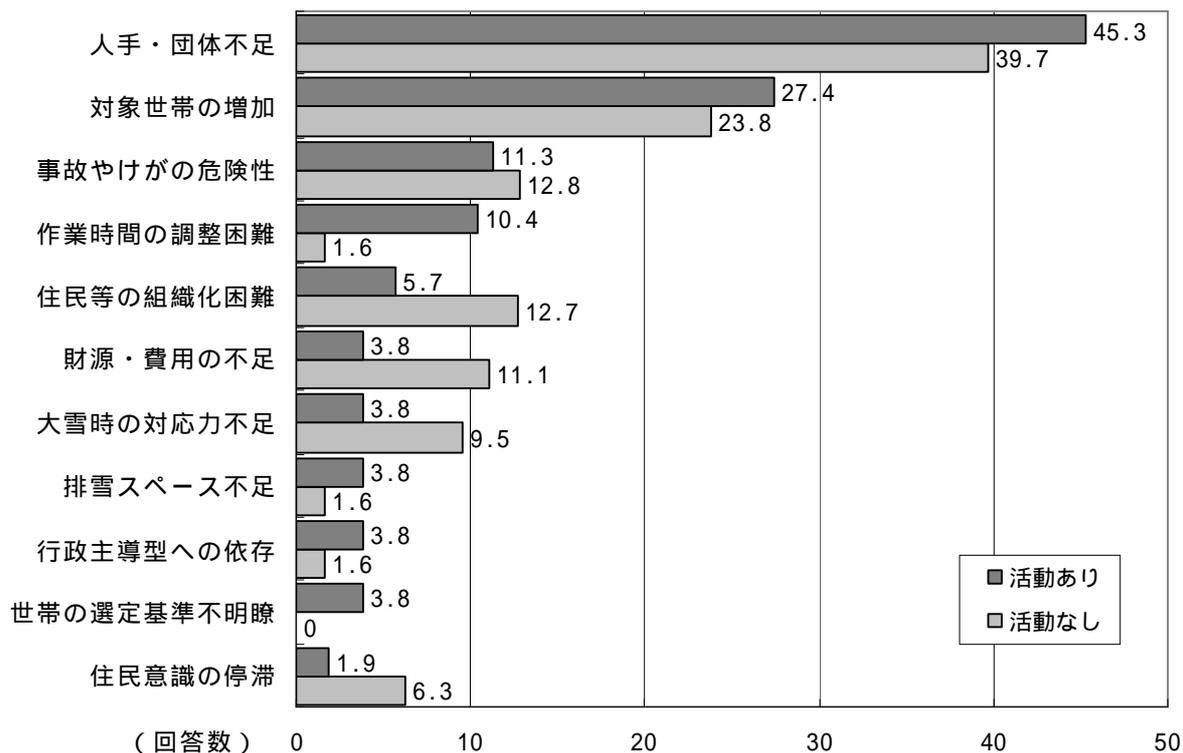


出典) 秋田県社会福祉協議会「社会福祉協議会の除排雪活動等への対応状況調査報告」(平成 18 年)

なお、ニーズの把握は、民生委員や社会福祉協議会職員による見回りや電話によって行われる場合が多く、また緊急性や除雪の必要性を正確に把握するために、町内会長などによる確認を行っている場合もあった。依頼が集中した結果として稼働人数が足りず、迅速に対応できなかつたり、他機関の対象世帯や業者との関係で不公平感を持たれたりする等の問題点についても指摘されていた。また、住民やボランティアが行う場合でも、有償で行っている例も見られた。

豪雪地帯市町村への調査では、高齢者世帯等の除雪支援活動を行っている市町村では、人手・団体不足、対象世帯の増加が大きな問題と指摘されている。活動なしの市町村では、住民等の組織化困難、財源・費用の不足、大雪時の対応力不足、住民意識の停滞が活動実施の妨げとなっていると指摘されている。作業時間の調整困難、世帯の選定基準不明瞭などの問題は、活動ありの市町村で多く、活動を実施する上での問題点だといえる。

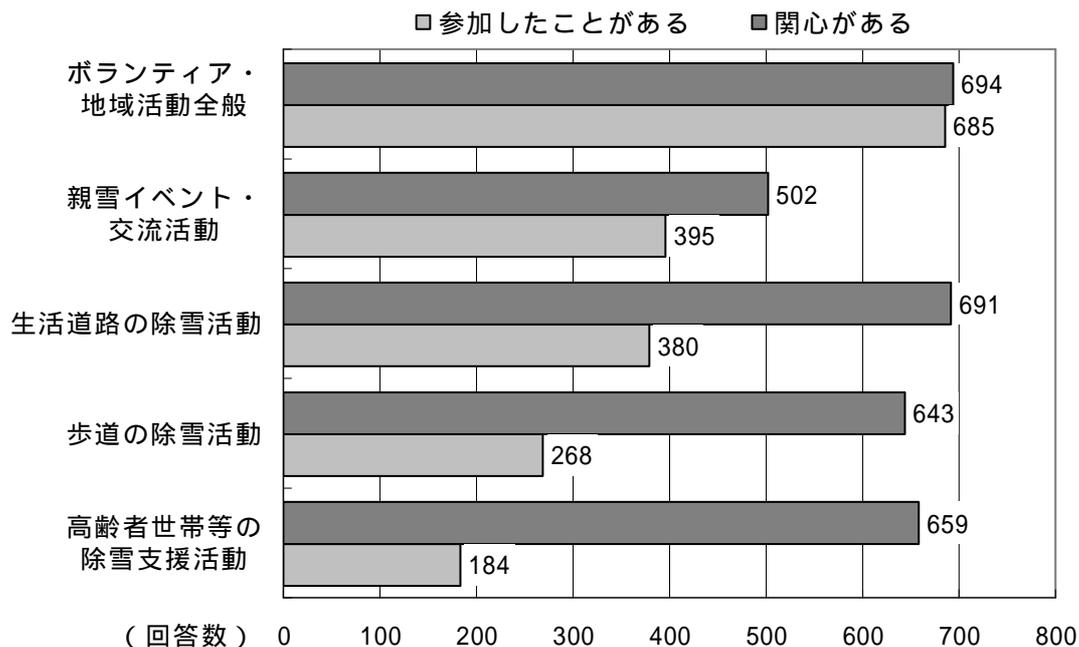
図表 7-21 豪雪地帯市町村における高齢者世帯等の除雪支援活動推進上の問題点



出典) 国土庁地方振興局「雪国における住民組織等の参加に地域づくり促進方策検討調査報告書」(平成 12 年)

豪雪地帯在住者へのボランティア活動に関する関心および参加状況についての調査では、「ボランティア・地域活動全般」、「生活道路の除雪活動」、「歩道の除雪活動」、「高齢者世帯等の除雪活動」についてそれぞれ同程度の関心が見られた。

図表 7-22 豪雪地帯在住者のボランティア活動への関心・参加状況



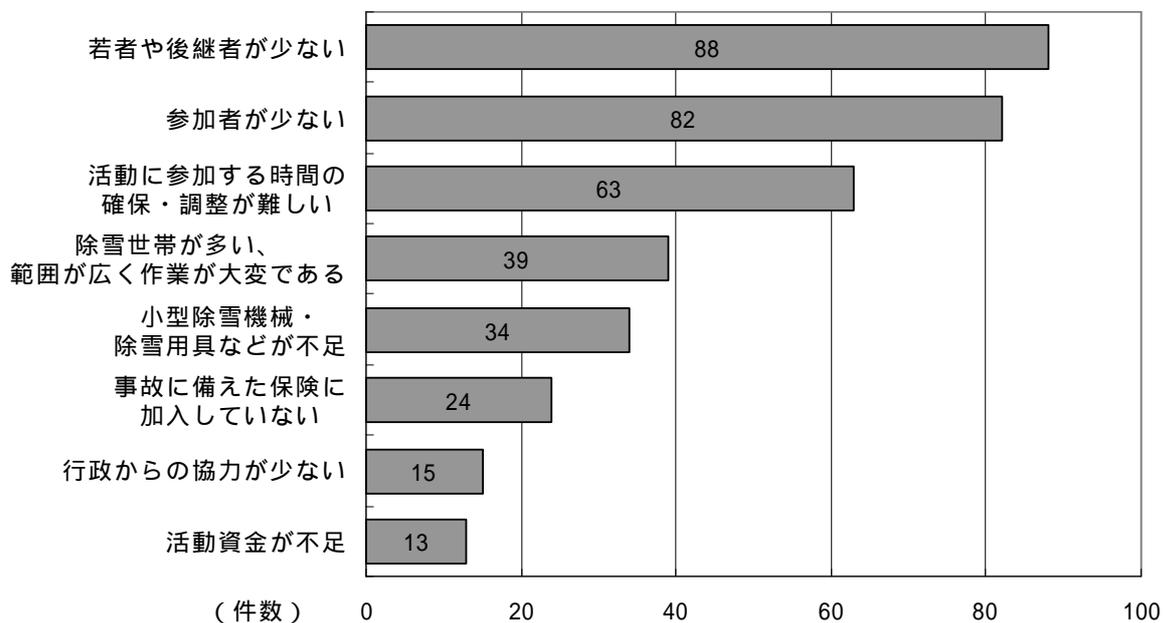
出典) 国土交通省都市・地域整備局「住民参加による雪国づくり促進方策検討調査報告書」より

しかし、ボランティア・地域活動全般に関しては、参加したことがある人数は関心がある人数と同一水準にあるものの、除雪活動においては参加したことがある人数が少ない結果がみられた。特に、「高齢者世帯等の除雪支援活動」の参加経験者は少ない傾向であった（図表 2-22）。

このことから、地域内においても潜在的なボランティア参加希望者は多いため、活動への参加契機を与え、参加を促進するような取り組みが必要であると言える。

実際に除雪支援活動に参加したことのある住民が感じた問題・不満が図表 7-23 である。若者や後継者が少ないことや、参加者が少ないこと等に対する不満が最も多くみられた。また、活動に参加する時間の確保・調整も難しいという回答も多く、勤労者の場合には、企業によるボランティア休暇の取得等の活動時間確保に対する支援策や理解が必要であることが窺い知れた。

図表 7-23 除雪支援活動への参加経験がある住民が実感した問題・不満



出典）国土交通省都市・地域整備局「住民参加による雪国づくり促進方策検討調査報告書」

その他には、「山形県冬期コミュニティ形成研究会報告書」では地域内での共助を推進する際に必要な配慮として、高齢者にとっては見知らぬ人よりは顔見知りの人からの支援の方が受け入れやすく、その重要性が指摘されている。一方で、高齢化や人口減少により、地区あるいは集落だけではマンパワーの確保が困難になってきている地域は増加しており、そのような地域ではボランティア団体等の協力により地域や市町村全体で支援を行う体制を整えていくことや、できるだけ多くの参加者が交代で作業を行える体制づくりの必要性が指摘された。そのような体制づくりによって、参加者の負担を軽減することが重要であり、活動の継続性にもつながっていくと言える。

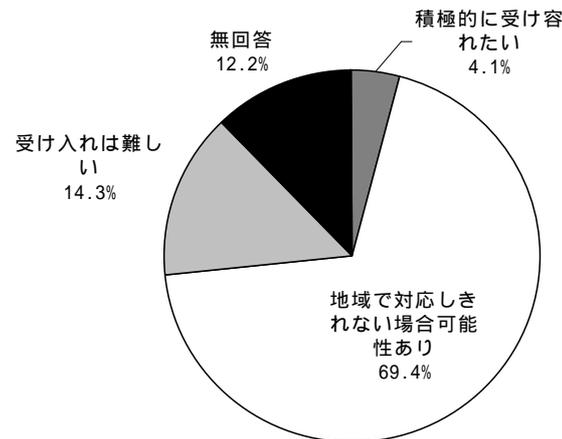
以上が、従来地域内での支援について課題であり、一方、地域外からの支援の可能性については、秋田県内市町村社会福祉協議会へのアンケート調査が参考となる。

他市町村からのボランティア受け入れについて、「積極的に受け入れたい」とする回答は 2 件に留まり、「地域内で対応しきれない場合可能性あり」との回答が 34 件と最も多い傾向がみられた。また、他市町村からのボランティアの「受け入れは難しい」とした回答も 7 件あった。

その理由としては、詳細な連絡調整等ができない、ボランティアの受け入れ体制の不備・必要がない等であった。（図表 7-24）

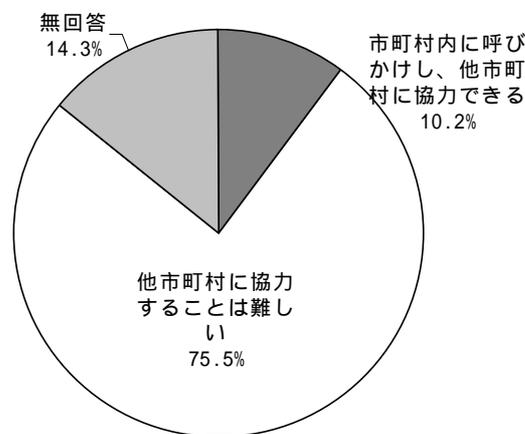
また、豪雪災害発生時における他市町村への協力については、「市町村内に呼びかけし、他市町村へ協力できる」が5件、「他市町村に協力することは難しい」が37件であった。全体の7割以上が協力困難としているが、その理由としては、地域内で手一杯である、ボランティアが組織化されていない、等であった。平時からボランティア組織が機能している場合はともかくとして、災害発生時に組織化して派遣するという業務を実行するのは困難なのが実情といえる。(図表7-25)

図表 7-24 他市町村のボランティア受入可能性



出典) 秋田県社会福祉協議会 社会福祉協議会の除排雪活動等への対応状況調査報告 平成 18 年

図表 7-25 他市町村への協力



出典) 秋田県社会福祉協議会 社会福祉協議会の除排雪活動等への対応状況調査報告 平成 18 年

以上の結果より、ボランティアの受け入れについては慎重に捉えている市町村が多いものの、地域内の担い手が不足する緊急時には、受入を検討する市町村は少なくないという結果であった。しかし、緊急時には広域的に雪処理の必要性が増加する状況の下で、自市町村での対策が優先となるため、行政主導によりボランティアを他市町村へ派遣するのは困難であるという現状が浮かび上がり、広域的なボランティアの募集に係るシステムづくりの必要性が整理された。

(3) 雪処理の担い手の関係性

以上に見てきた豪雪地帯における雪処理の担い手の関係性を整理すると、図表 7-26 となる。

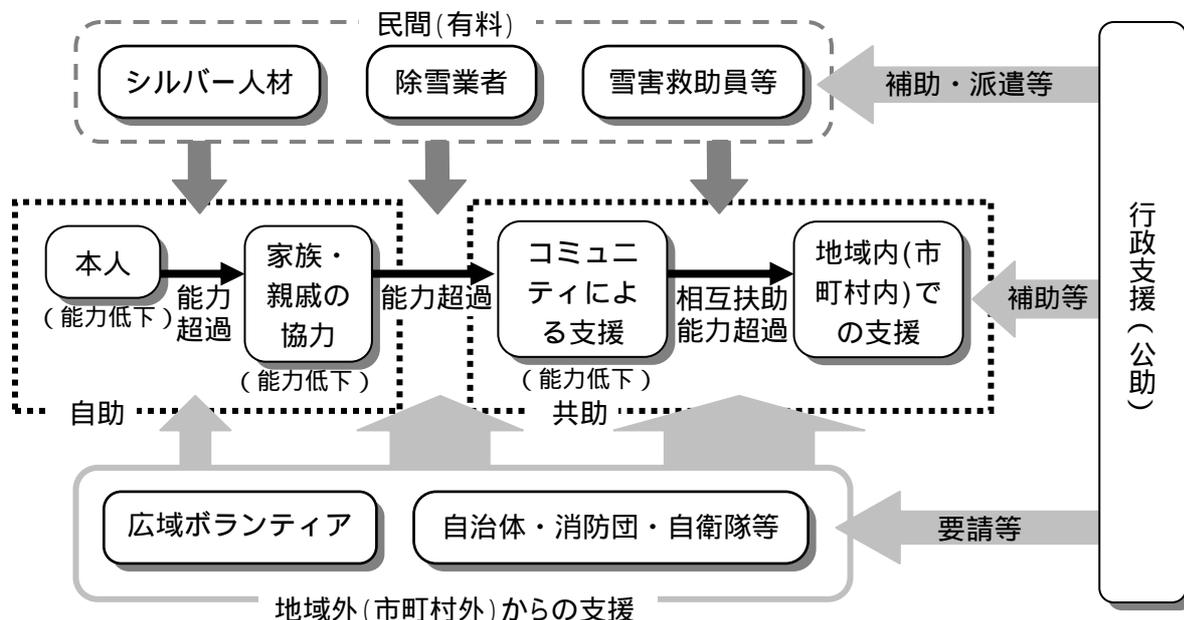
中心的な軸として、本人、家族・親戚の協力、コミュニティによる支援、地域内での支援があげられる。第一には本人で雪処理を行うが、その能力を超過した場合、家族・親戚の協力を頼むことになる。その能力をも超過した場合、共助としてコミュニティによる支援が求められるが、相互扶助能力の減退により不十分な場合、より広範囲での地域内、市町村内での支援を求めることになる。

一方、本人の能力を超過した場合、経済的な負担が可能な場合は、他の解決方法としてシルバー人材や除雪業者等の民間の有料の担い手に依頼する方法も想定される。家族・親戚の協力による能力を超過した時点で依頼する場合も想定され、ここまでが自助として考えられる。

そして地域内での行政支援（公助）としては、民間事業者等に対する金銭面での補助や、雪害救助員としての派遣が挙げられる。地域内での行政支援としては、コミュニティや地域内での共助活動への補助や資材貸与等も想定される。

地域内での担い手について以上の関係にあるが、高齢化の進展、コミュニティ減退により高齢者の負担と被害の増加が懸念される状況にあっては、地域外（市町村外）からの支援も必要となっており、共助としての広域ボランティアの支援が重要な要素として挙げることができる。また、災害救助法が適用される程の豪雪時には、行政との関係によって行われる公助として、協定による自治体からの支援、消防団、自衛隊への災害派遣要請等があげられる。

図表 7-26 雪処理の担い手の関係性



以上に整理した担い手の中心軸、および広域的支援について、地域の雪処理許容量との関係で整理すると図表 7-27 のように考えられる。

過去においては本人、家族・親戚の協力、コミュニティ内の相互扶助までがある程度の役割を担い、地域としての雪処理を行っていた。しかし、近年は過疎化・高齢化に加えて高齢世帯の増大により、それぞれの雪処理許容量が以前に比べ低下している。そのため、雪処理許容量を超える大雪となった場合には、高齢世帯や支援を必要とする世帯を中心として、地域内、市町村内での支援を

行う必要が生ずる。

さらに緊急時には、広域的支援によって地域全体としての雪処理の許容量を増加させることが求められる。雪処理の担い手は自助、共助、公助のそれぞれで多様な担い手が想定されるが、それぞれの担い手の雪処理能力を超過した場合、段階的かつ追加的に多様な担い手による支援が得るような体制・システム構築を図ることが期待される。特に、平時及び緊急時との違い、さらには緊急時においても豪雪の状況の違いに応じて、活用が可能となる担い手は変化するといえる。

そこで、自助の一環としてのシルバー人材や除雪業者といった民間の有料の担い手を自己負担で活用する方策から、公助として民間の有料の担い手の活用への補助や派遣を活用する方策、平時の交流関係等の構築等を経た共助としての広域ボランティアの活用、さらには災害救助法が適用される際の公助としての自治体からの支援（協定による）、消防団、自衛隊への災害派遣要請等を活用する場合など、多様な形態が想定される。

図表 7-27 地域の雪処理許容量と担い手概念図



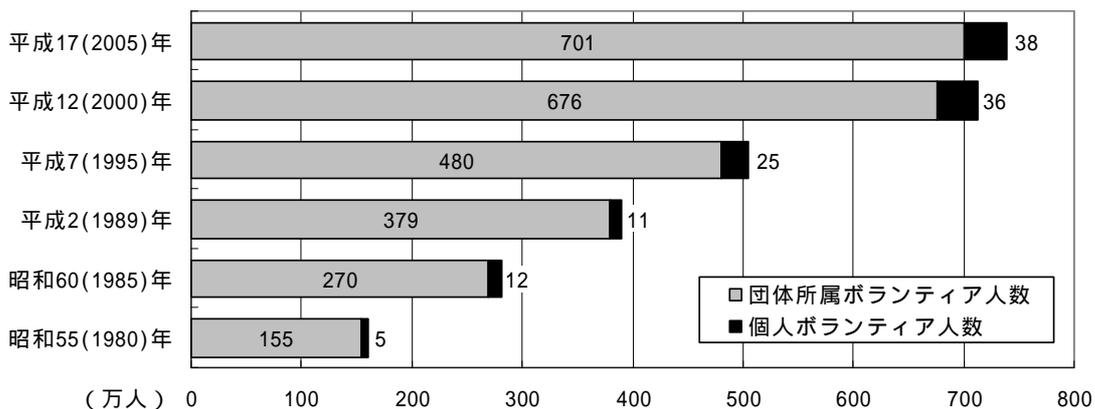
7-2 防災ボランティアに係る動向と実態

本節では、豪雪地帯への地域外からの支援としての広域ボランティアに対して、参加側の状況を整理する。そのために、ボランティア全般および防災ボランティアに対する参加実態およびニーズを整理する。また、組織的なボランティアの動員が期待される企業の役割として、防災協力活動および社員のボランティア活動支援についての意識を把握し、勤労者におけるボランティア活動参加実態およびニーズについて整理する。

7-2-1 ボランティア活動全般に関わる参加実態・ニーズ

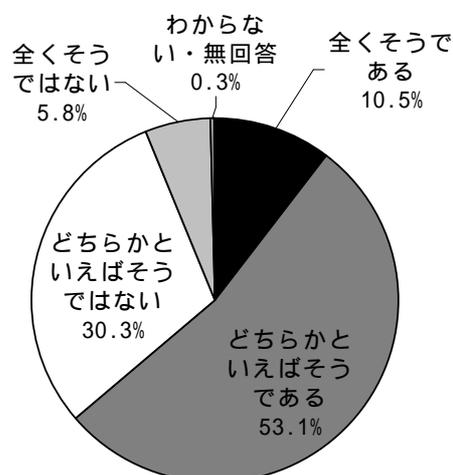
ボランティア全体の傾向としては、国内の活動者人数は年々増加傾向が見られ、平成17年時点で全国社会福祉協議会が把握しているボランティアの人数は、団体所属及び個人を合わせて、738万人であった。これは昭和55年時点と比較する3倍以上であり、大幅な増加といえる。また、平成17年度国民生活選好度調査によれば、ボランティア活動に積極的に参加したいと回答した人の割合は、「全くそうである」と「どちらかといえばそうである」の合計で63.6%となっており、実際の活動参加人数と比しても、ボランティア活動に関する潜在的なニーズはかなり高い水準にあると言える。

図表 7-28 把握されているボランティアの人数推移



出典) 全国社会福祉協議会「ボランティア活動年報 2005年(概要)」(平成19年)

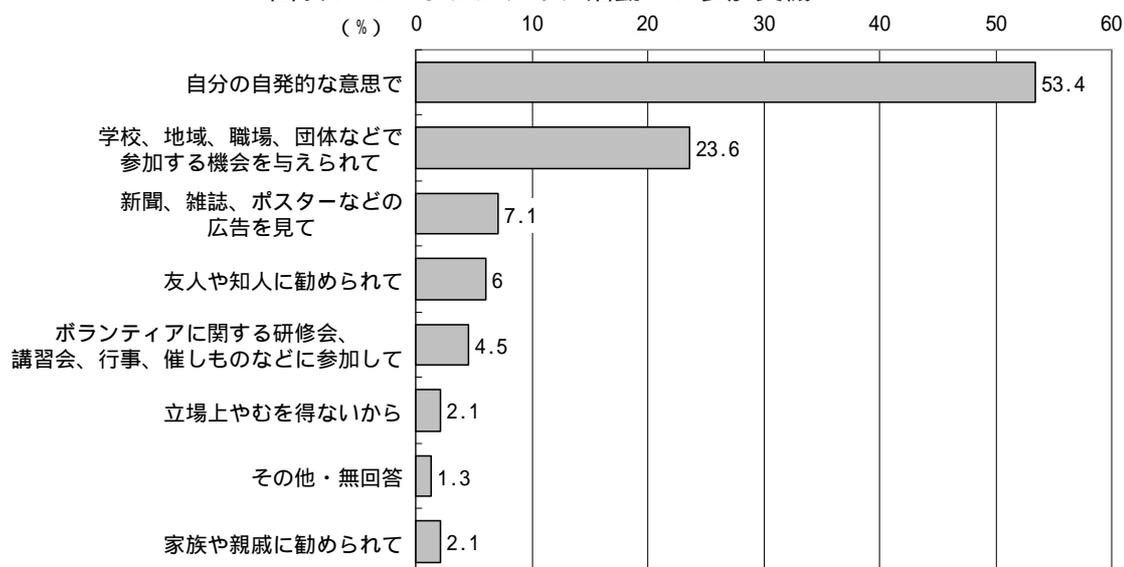
図表 7-29 ボランティア活動への選好度内訳



出典) 経済企画庁「国民生活選好度調査」(平成17年)

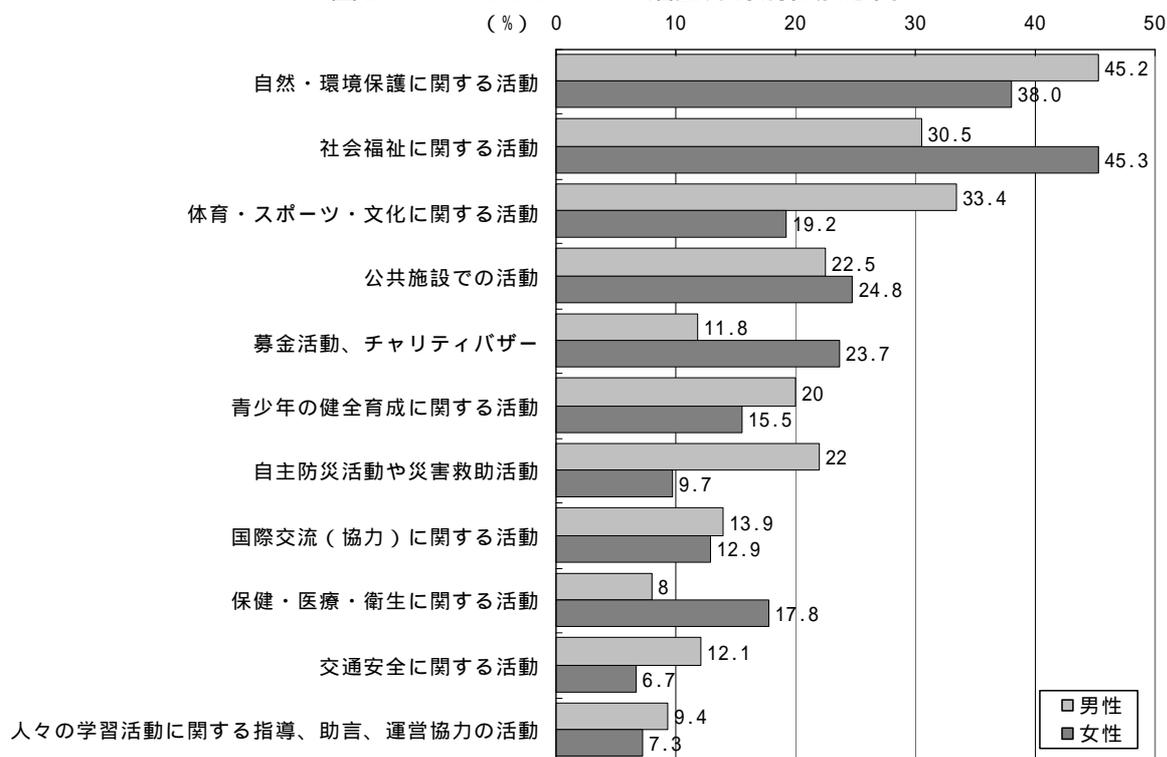
実際にボランティア活動に参加した参加者の参加のきっかけは、半数以上が自発的な意思である。新聞、雑誌、ポスターなどの広告を見て、という回答も含めると全体の6割以上が自発的な参加と言える。また、学校、地域、職場、団体などで参加する機会を与えられて、という回答がそれに次いだ。所属組織におけるボランティア活動への推奨は一定数実行されているが、その割合は現段階ではそれ程大きいとは言えないといえる。(図表7-30)

図表7-30 ボランティア活動への参加契機



出典) 経済企画庁「国民生活選好度調査」(平成16年)
 今後、ボランティア活動に参加したいと回答した人を対象、

図表7-31 ボランティア活動分野別参加意向



出典) 経済企画庁「国民生活選好度調査」(平成16年)
 今後、ボランティア活動に参加したいと回答した人を対象(MA)

活動分野別では、男性は自然。環境保護に関する活動、女性は社会福祉に関する活動への参加希望が多い。男性では22%が自主防災活動や災害救助活動への参加意向を示している。(図表7-31)

7・2・2 防災ボランティアに関わる参加実態・ニーズ

国内における近年の主要な防災ボランティア活動は図表7-32 のようになっている。なかでも1995年の阪神・淡路大震災では数多くのボランティアが活躍するとともに、防災ボランティア活用に関する諸々の課題も露見し、「防災ボランティア元年」と呼ばれる程、ボランティア活動への社会的認知が広がった。

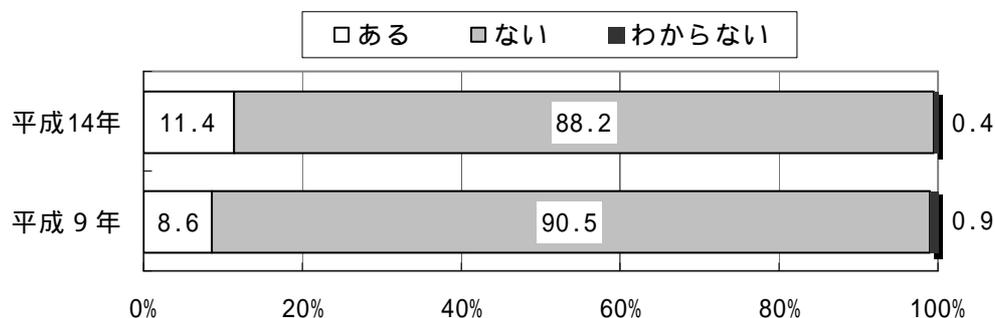
図表 7-32 最近の主要な防災ボランティア活動参加のべ人数と主な活動内容

年	災害	ボランティア数 (のべ人数)	主な活動内容
平成5年	北海道南西沖地震	9,000	救援物資の搬入・搬出・仕分け
平成7年	阪神・淡路大震災	1,377,300	炊き出し、救援物資の仕分け・配送、被災者の安否確認、被災者に対する情報提供、高齢者等災害時要援護者の介護や移送
平成9年	ナホトカ号海難・流出油災害	274,607	重油の回収作業
平成9年	鹿児島県出水市土石流災害	3,049	炊き出し、救援物資の仕分け・配送、被災者の安否確認、被災者に対する情報提供、高齢者等災害時要援護者の介護や移送
平成12年	北海道有珠山噴火災害	9293	避難所の世話・警備・管理、被災者の心のケア、情報発信、広報誌配布、物資輸送・配布、引っ越し手伝い、除灰作業
平成12年	東京都三宅島噴火災害	250	除灰作業、避難者の電話帳の作成、広報誌の発行等
平成12年	秋雨前線豪雨災害(東海豪雨)	19,598	家具の移動、がれきや土砂の撤去、清掃、避難所の世話、子どものケア、高齢者の介護
平成12年	鳥取県西部地震	5,384	託児所の支援、高齢者・障害者の支援、避難所の世話、家具・部屋・ブロック塀の片付け、屋根のシート張り、泥の撤去、家屋周辺の清掃
平成13年	芸予地震	3,174	がれきの除去、屋根のシート張り、家屋周辺の清掃
平成13年	高知県南西部豪雨災害	11,488	家具などの運搬、清掃、ゴミ回収
平成14年	台風6号	890	清掃の手伝い
平成15年	宮城県北部を震源とする地震	4,065	被災住宅内外の片付け、清掃
平成15年	7月梅雨前線豪雨	3,630	泥の撤去、ゴミの回収・分別、家具の清掃
平成16年	7月新潟・福島豪雨	45,229	被災家屋の清掃、床下の泥の除去、片付作業等
平成16年	7月福井豪雨	60,208	被災家屋の清掃、床下の泥の除去、片付作業等
平成16年	台風15号等	8,229	被災家屋の清掃、床下の泥の除去、片付作業等
平成16年	台風16,18号	6,713	被災家屋の清掃、床下の泥の除去、片付作業等
平成16年	台風21,22号	11,924	被災家屋の清掃、床下の泥の除去、片付作業等
平成16年	台風23号	44,473	被災家屋内外の清掃、土砂の運び出し
平成16年	新潟県中越地震	85,508	避難所での支援、救援物資の仕分け、被災家屋の片付け等
平成17年	福岡県西方沖を震源とする地震	3,254	被災家屋内外の片付け等
平成17年	台風14号	12,238	被災家屋内外の清掃

出典) 経済企画庁「平成12年度国民生活白書」(平成13年)、日本防火協会「災害ボランティアに対する支援のあり方等に関する調査研究報告書」(平成14年)、兵庫県「阪神・淡路大震災一兵庫県の1年の記録」(平成8年)、内閣府「災害ボランティア活動事例詳細調査報告書」(平成16年)、内閣府「防災白書 平成18年度版」

平成 14 年の「防災に対する世論調査」では、災害時のボランティア活動経験が平成 11 年と比較して 11.4%に上昇する結果がみられた。

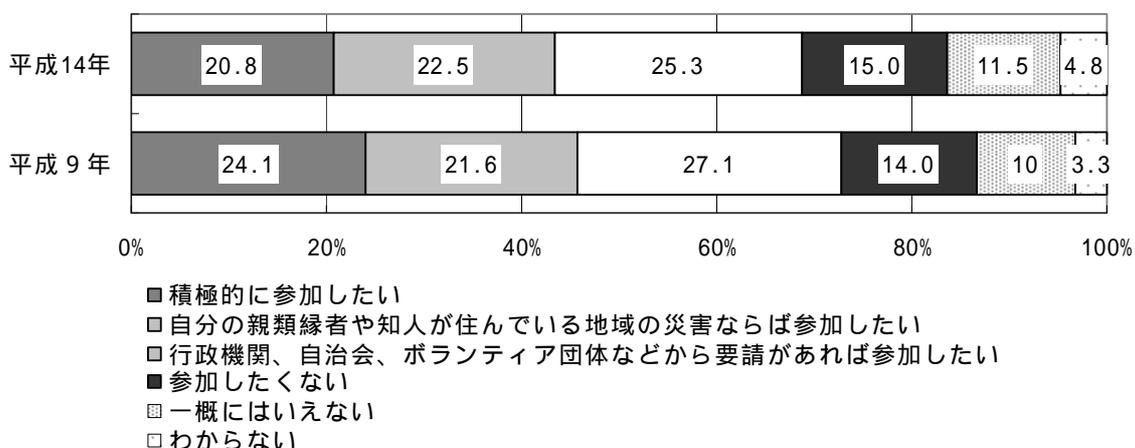
図表 7-33 災害時のボランティア活動経験の有無（総数）



出典) 内閣府 平成 14 年「防災に関する世論調査」

また、参加意向では、積極的に参加したい(20.8%)の他、親類縁者や知人が住んでいる地域なら参加したい(22.5%)、行政機関、自治会、ボランティア団体などから要請があれば参加したい(25.3%)等の回答が多くみられた。このことから、関係性が構築されている地域、あるいは組織的要請がある場合においては、活動への参加希望者が増大すると考えられる。

図表 7-34 災害時のボランティア活動への参加意向

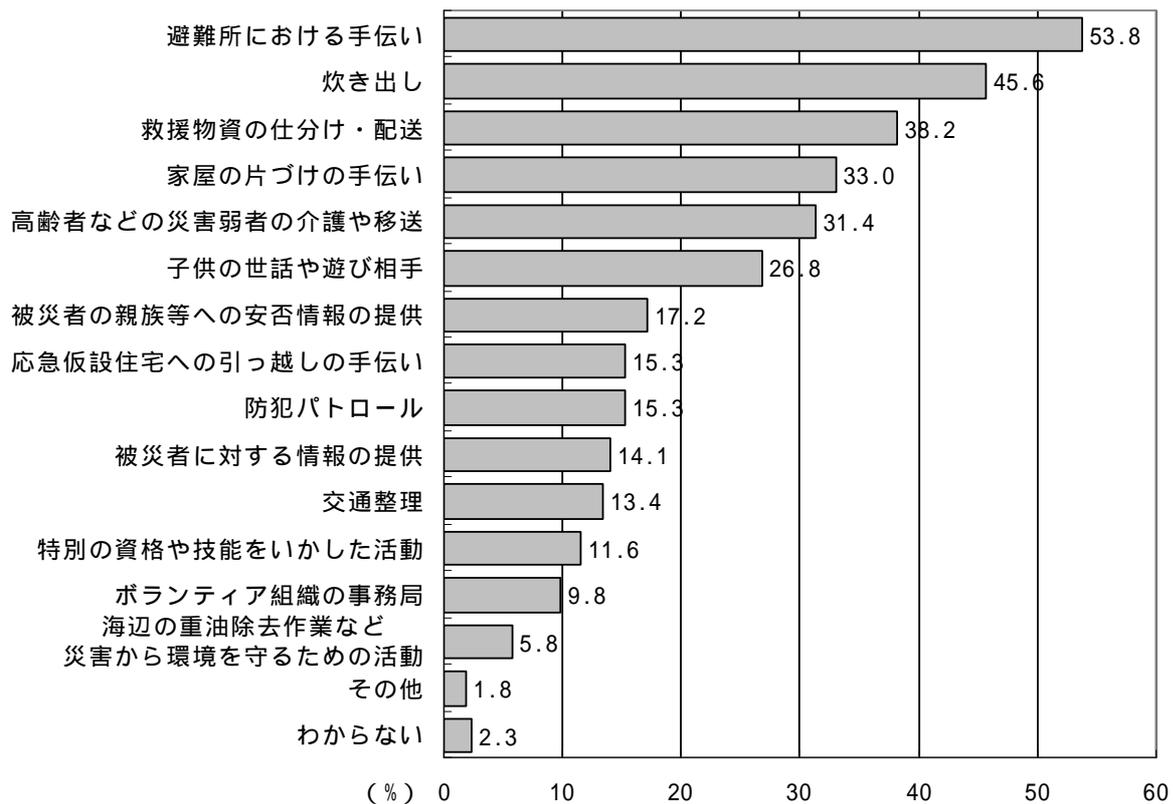


出典) 内閣府 平成 14 年「防災に関する世論調査」

具体的な活動の内容に関しては、特に参加希望が多いのは「避難所における手伝い」、「炊き出し」等であり、災害時の報道等でこのような活動が多く紹介されるとともに、誰でも安全かつ平易に参加できることが影響していると推察される。

一方、除排雪などで直接災害被害の除去に参加するという形態は「海辺の重油除去作業など災害から環境を守るための活動」が最も近いと思われるが、その割合は 5.8%であり、回答された活動内容の中ではもっとも少数となっている。高齢者の介護や移送等の希望は一定数存在するが、これらの状況を踏まえて、ボランティアの受け入れ側に際しては、現実的に対応可能な体制を考えると、豪雪を含んだ災害発生時には後方支援的な役割がボランティア活動の中心となろう。

図表 7-35 参加したいと思う災害時のボランティア活動の内容



出典) 内閣府 平成 14 年「防災に関する世論調査」

7-2-3 企業の役割

(1) 企業と防災

内閣府「企業と防災に関する検討会議」の報告書である「企業と防災 - 今後の課題と方向性 - 」においては、「災害時における地域社会の貢献」について、以下のように整理されている。

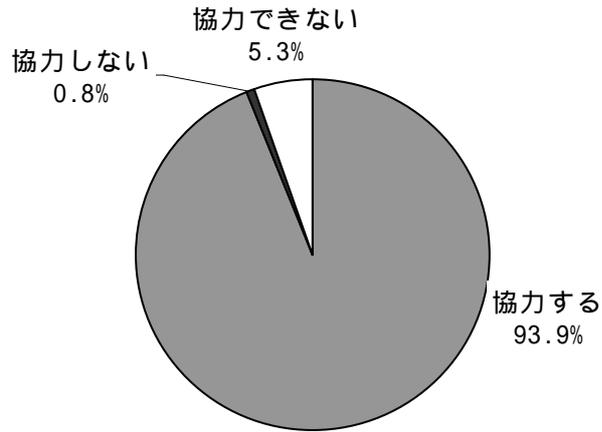
防災基本計画においては、「国民の防災活動の整備」における項目の1つとして「企業防災の促進」があげられており、災害時に企業の果たす役割として、「従業員、顧客の安全」、「経済活動の維持」、「地域住民への貢献」の3点が指摘されている。このうち、地域への貢献については、災害対策基本法第7条の「地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。」の趣旨からも重要であるといえる。なお、ここでいう「住民」には企業等の法人も含まれていると解されている。

また、施策イメージとして、「災害時におけるボランティア休職制度の充実」、「被災地における小売店舗向けの物資等の安定供給対策の検討」、「企業における防災・危機管理に係る人材の育成」が挙げられている。

一方、財団法人消防科学総合センターによる「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会報告書」では、日本青年会議所会員企業 1,927 社を対象とした事業所に対する防災協力意識に関するアンケート調査（平成 17 年）では、「突発的な事故、または、地震・風水害の場合に救出・救助・搬送等の活動に協力する」93.9%と多くの企業が協力の意思を示されている。（図表 7-36）

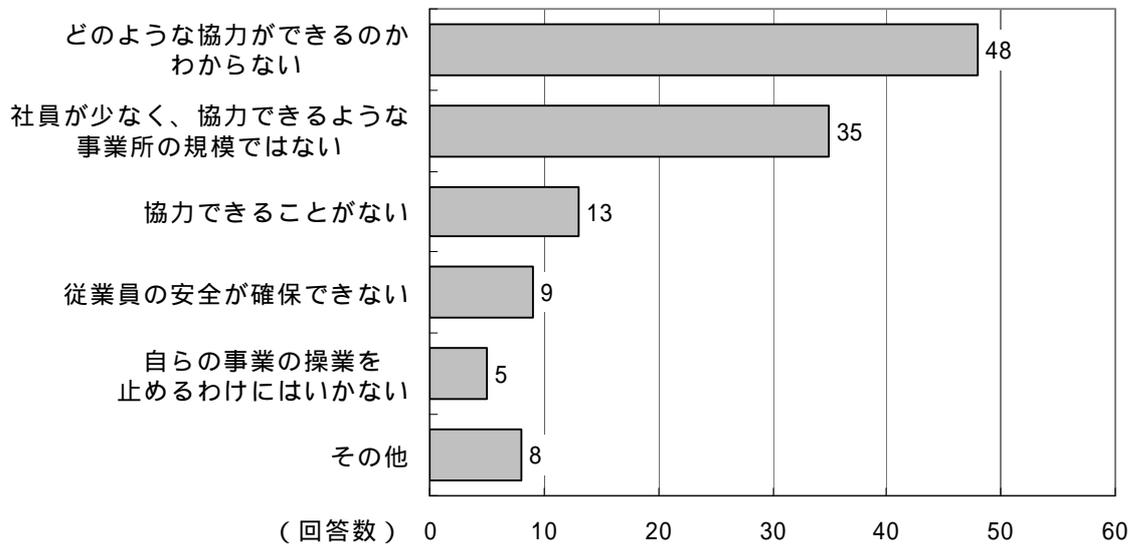
なお、協力できないとした企業も、その理由も「どのような協力ができるのかわからない」が 47.1%、「社員が少なく、協力できるような事業所の規模ではない」が 34.3%であることから、何かしらの働きかけや仕組み作りがあれば、実際には協力できる意思が推察される。（図表 7-37）

図表 7-36 防災協力活動への参加意思



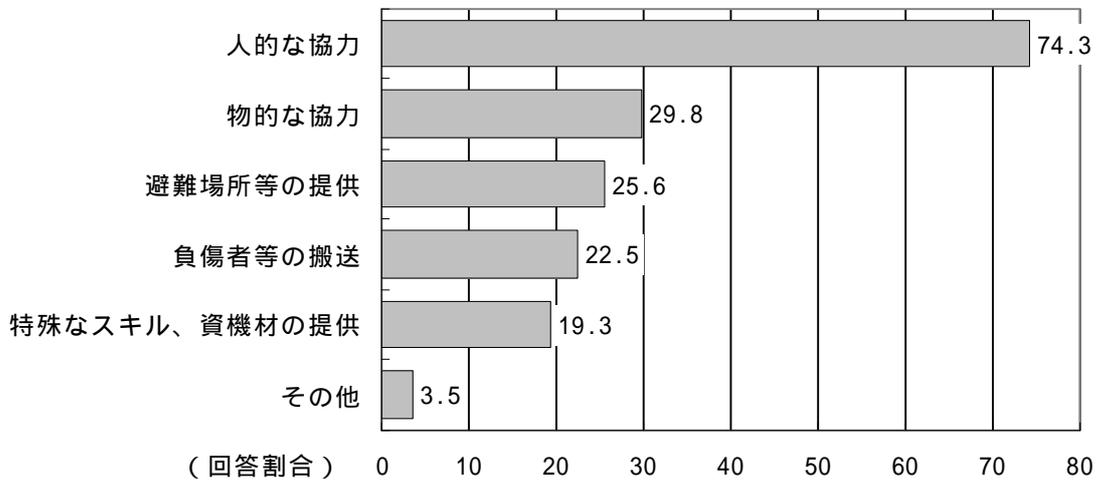
出典) 総務省消防庁「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会報告書」(平成 17 年)

図表 7-37 協力できないとした回答の理由



出典) 総務省消防庁「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会報告書」(平成 17 年)

図表 7-38 協力可能な防災活動



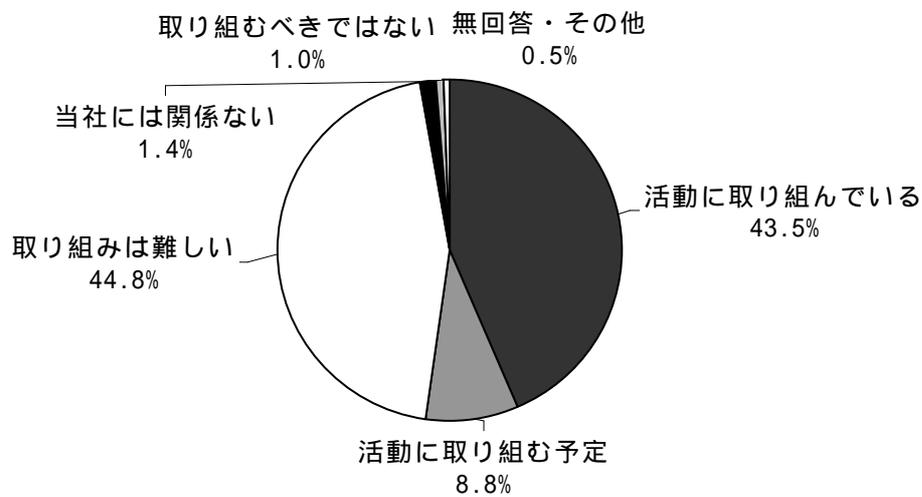
出典) 総務省消防庁「災害時における地方公共団体と事業所間の防災協力検討会報告書」平成 17 年

実際に協力可能な活動内容であるが、人的な協力が一番多く 74.3%であった。また、物的な協力や避難場所の提供、負傷者の搬送など事業所の能力を活かした活動が可能という回答も一定数存在しており、災害発生時にこれらの活動をどのように交通整理して、効率的に転回できるかが重要となるだろう。(図表 7-38)

(2) 企業のボランティア活動支援

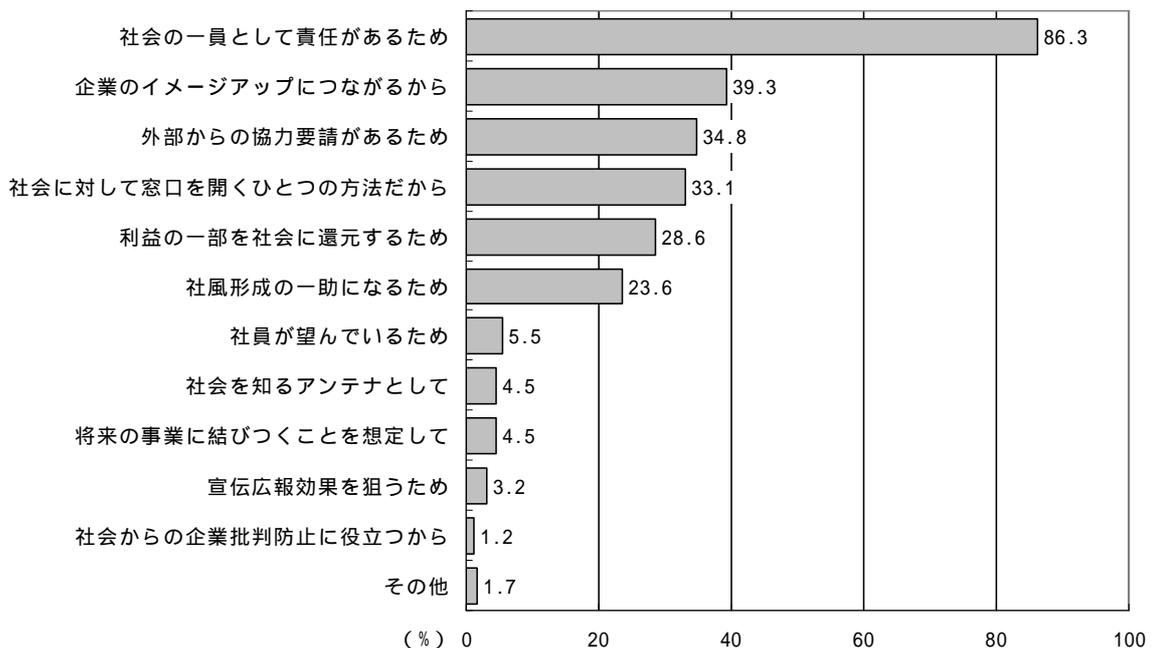
さわやか福祉財団勤労者マルチライフ支援センターが平成 16 年に行った調査では、43.5%の企業が社会貢献活動に取り組んでいる、という傾向がみられた(図表 7-39)。また、活動に取り組む理由としては、「社会の一員として責任があるため」が 86.3%と多くみられた(図表 7-40)。

図表 7-39 企業の社会的責任についての考え方



出典) さわやか福祉財団「企業・勤労者・ボランティア受け入れ団体に関する調査結果報告書」(平成 16 年)

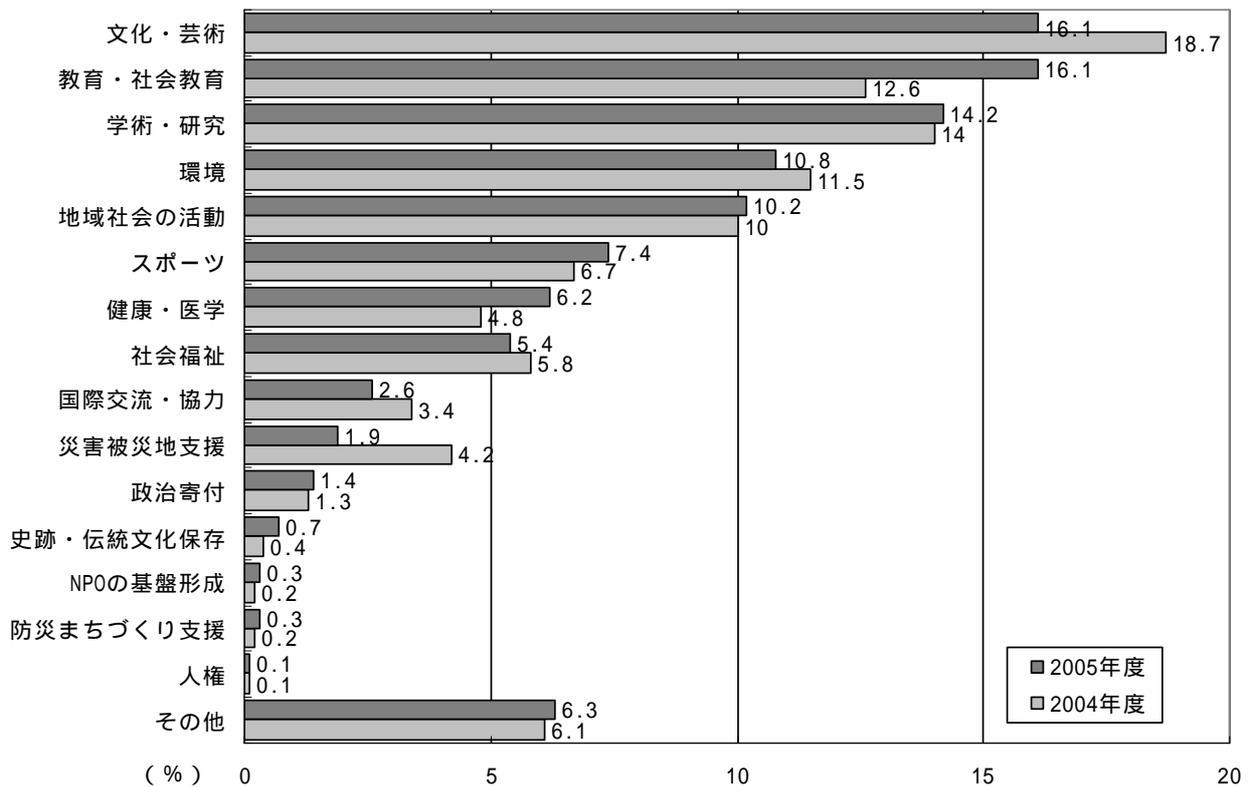
図表 7-40 社会貢献活動に取り組む理由



出典) さわやか福祉財団 企業・勤労者・ボランティア受け入れ団体に関する調査結果報告書 平成 16 年

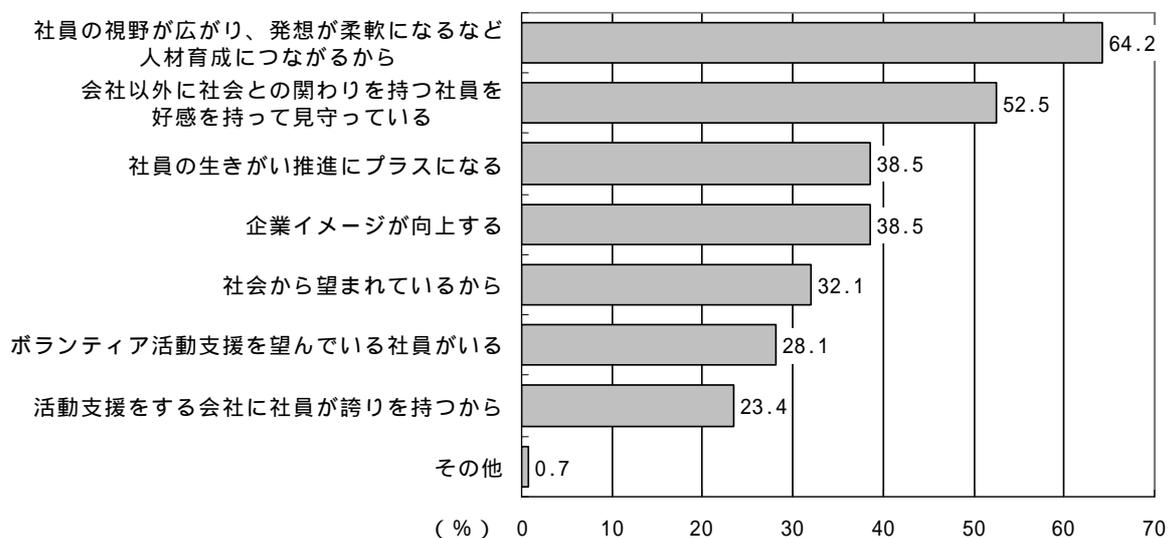
また、日本経済団体連合会による「2005年度社会貢献活動実績調査結果」によると、社会貢献活動の分野別支出比率は、「文化・芸術」や「教育・社会教育」、「学術・研究」、「環境」が多い一方、「災害被災地支援」は平成17年度で1.9%、平成16年度で4.2%、「防災まちづくり支援」は平成17年度で1.9%、平成16年度で4.2%と、何れも少ない傾向にあり、防災活動に対する資金協力は全体的に乏しい傾向にあった。

図表 7-41 企業の社会貢献活動分野別支出比率



出典) 日本経済団体連合会「2005年度社会貢献活動実績調査結果」(平成18年)

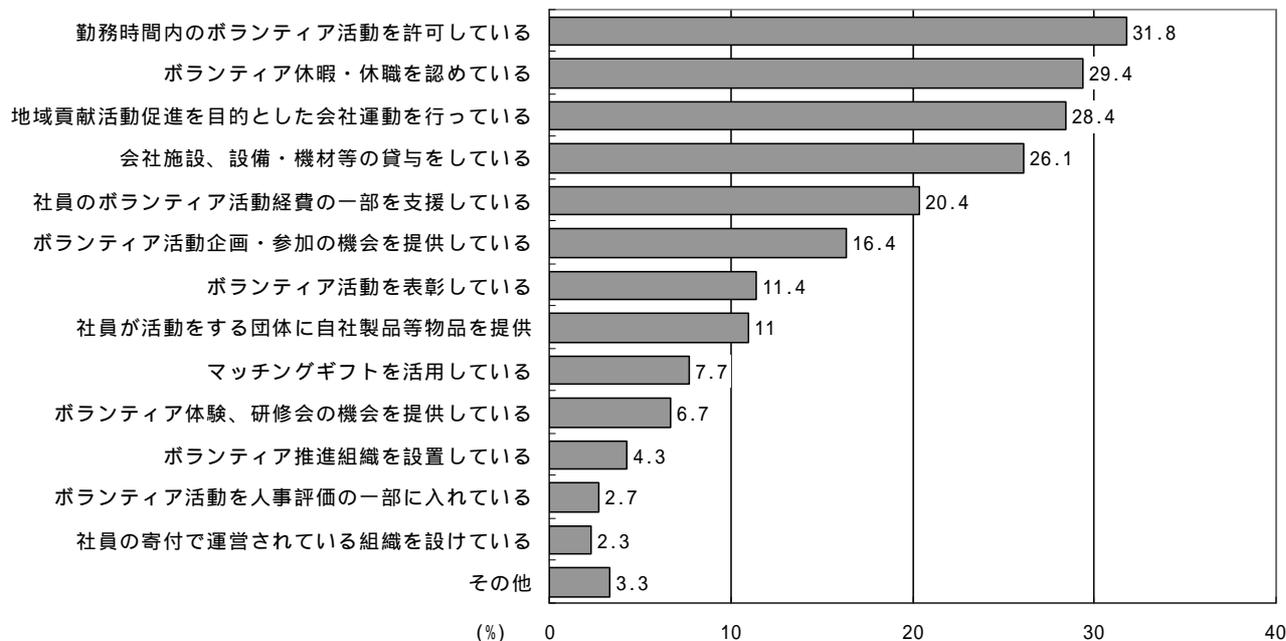
図表 7-42 社員のボランティア活動支援の理由



出典) さわやか福祉財団「企業・勤労者・ボランティア受け入れ団体に関する調査結果報告書」(平成16年)

企業による社員のボランティア活動支援については、32.4%の企業が何らかの形で支援を行っており、支援を行う理由としては「社員の視野が広がり、発想が柔軟になるなど人材育成につながるから」との回答が多くみられた（図表 7-42）。支援の内容は、「勤務時間内のボランティア活動を許可している」、「ボランティア休暇・休職を認めている」等が多い傾向にある（図表 7-43）。

図表 7-43 社員のボランティア活動支援の内容

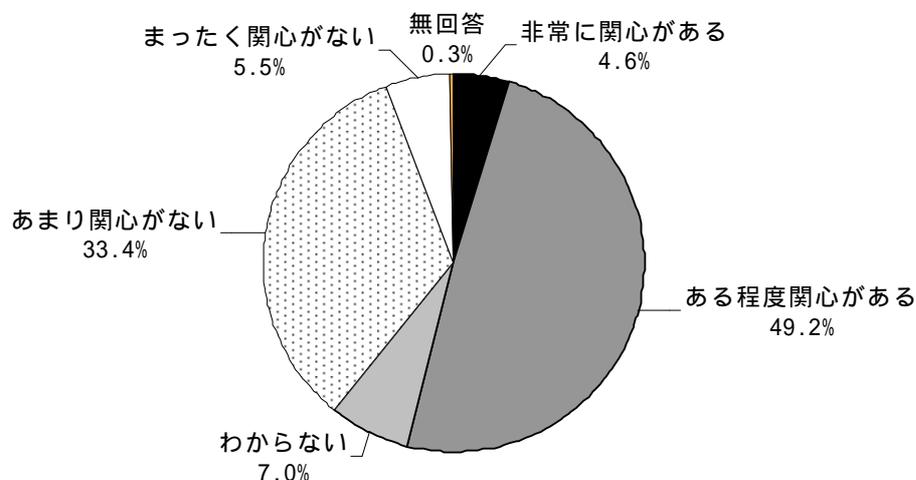


出典) さわやか福祉財団「企業・勤労者・ボランティア受け入れ団体に関する調査結果報告書」(平成 16 年)

(3) 勤労者のボランティア活動についての参加実態・ニーズ

勤労者個人のボランティア活動の関心であるが、「非常に関心がある」と「ある程度関心がある」を合わせて全体の半数以上の 53.8%がボランティア活動に関心を持っている。

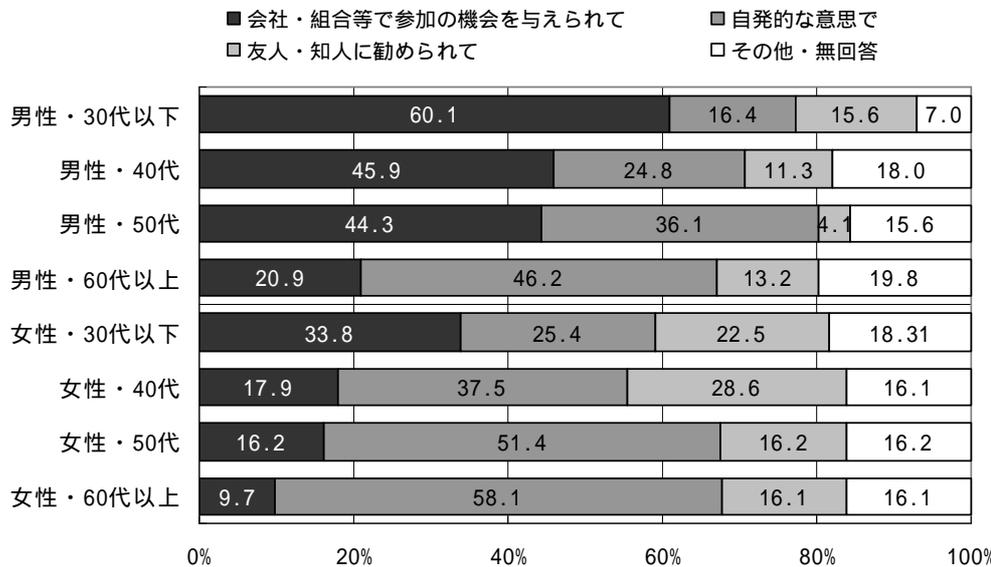
図表 7-44 ボランティア活動の関心度



出典) さわやか福祉財団「企業・勤労者・ボランティア受け入れ団体に関する調査結果報告書」(平成 16 年)

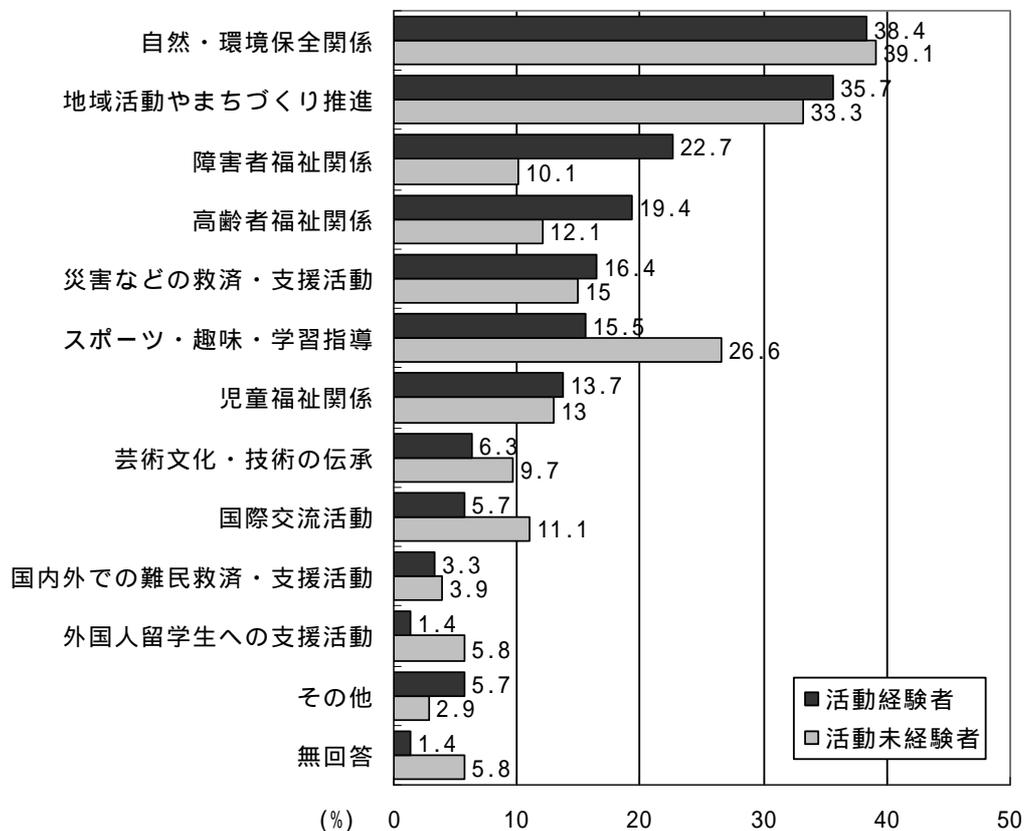
ボランティア活動経験者のきっかけは「会社、組合等で参加の機会を与えられて」が29.7%、「自発的な意思で」が29.2%、「友人・知人に勧められて」が16.2%となっている。これを年齢別にみると、年齢が高いほど「自発的な意思で」が多く、30代以下の男性では6割が「参加の機会を与えられて」と能動的な参加となっている傾向が見られた。

図表 7-45 ボランティア活動経験者のきっかけ



出典) さわやか福祉財団「ボランティアに関する勤労者アンケート調査結果報告書」(平成17年)

図表 7-46 希望するボランティア活動分野



出典) さわやか福祉財団「ボランティアに関する勤労者アンケート調査結果報告書」(平成17年)

希望するボランティア活動分野は、「自然・環境保全関係」、「地域活動やまちづくり推進」が多い傾向がみられた。本稿に関連するものとしての「災害などの救援・支援活動」については、活動経験者も活動未経験者もいずれも15%程度が希望を有しており、一定のニーズはあると推察される。

以上から、国民全体および勤労者いずれも、防災ボランティアへの参加意欲は同程度の高さがあり、行政や諸機関による関係性構築や組織的要請によって参加者は増大すると予想される。また、参加希望者を実際の参加へと繋げていくきっかけづくりや側面的支援が必要であるといえよう。

また、企業側には社会貢献として災害支援を行う意欲は高く、さらに社員のボランティアの励行にも積極的な企業は少なくないことから、企業を仲介した防災ボランティアの募集は効果的であるということが推察された。

7-3 「防災の担い手」募集・活用に係る体制・システムの現状

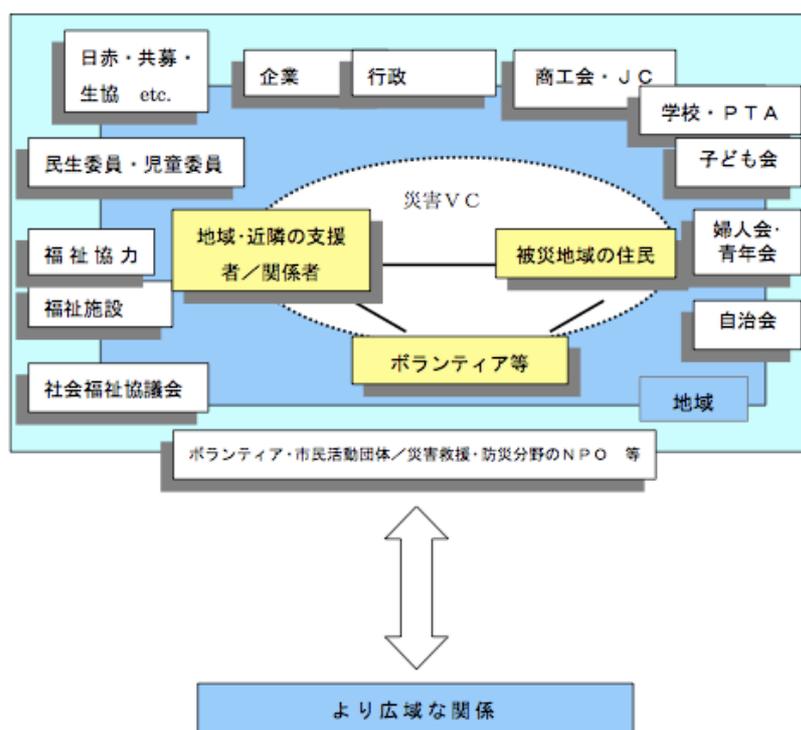
本節では、防災ボランティアのコーディネートや広域的な主体との連携に向けた仕組みのあり方について整理するとともに、「平成 18 年豪雪」を中心として緊急時の除雪ボランティアの募集・活用に係る各種事例を整理することとする。また、平時からの除雪ボランティアの募集・活用と一体となった取組みが必要であることから、これらの事例も併せて整理することとする。

7-3-1 防災ボランティアの受入システム

防災ボランティアの募集・活用を行う際には、行政や社会福祉協議会、自治会等の福祉関連機関をはじめとして、地域の多様な主体の連携しあいながら活動を行う仕組みが必要となる。特に、災害発生時には、被災地の福祉関連機関も被害を被っている可能性もあることから、一部の組織に依存することなく、多様な主体が役割分担を図ることで、相互の負担を軽減しながら効果的に外部からの支援を受け入れることができる枠組みが必要となる。

このような関係を構築するために、地域に多様な主体が参画し、協働することができるプラットフォームを設けて、平常時からネットワークの形成を図ることが重要といえる。

図表 7-47 地域における協働の主体と枠組み（プラットフォームによる協働のイメージ）

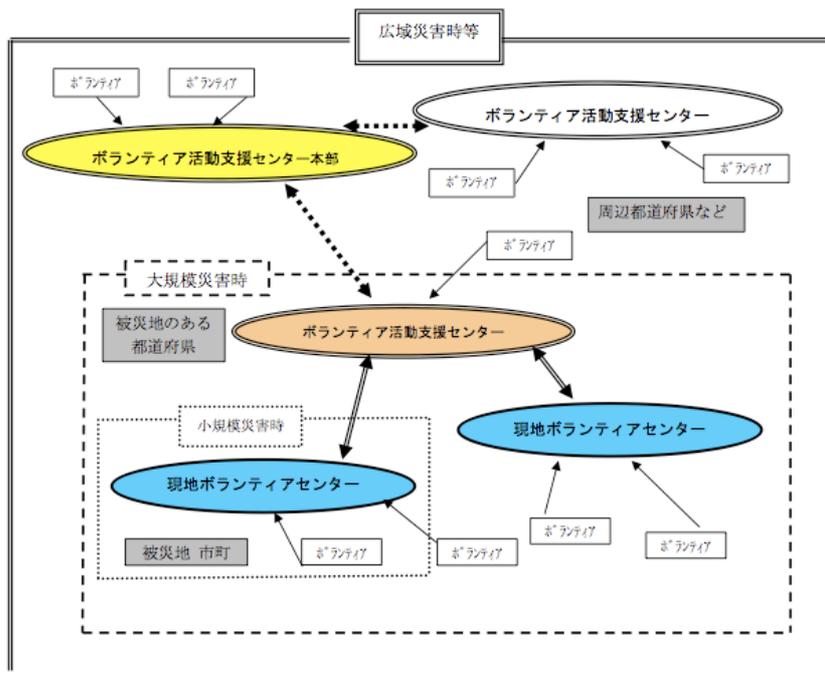


出典）全国社会福祉協議会「協働で進める 災害救援・ボランティア活動の手引き」（平成 16 年）

また、災害が発生すると、地域の地方自治体等においては、ボランティア活動が円滑に実施するために、一般的には「ボランティアセンター」が設置され、ボランティアコーディネートが行われることとなる。その際に、広域的に災害が発生した際には、現地のボランティアセンターのみでは事務的にも現場調整的にも許容量を上回る対応が必要となる場合が多く見られる。その為、被災規模に応じて、複数の現地ボランティアセンターが相互に連携・協働したり、現地のボランティアセ

ンターを側面的に支援する仲介的なボランティア活動支援センター等を設置したりすることが賢明である。なお、ボランティア活動支援センターが機能を果たす範囲は、概ね都道府県単位と想定することが適当である。

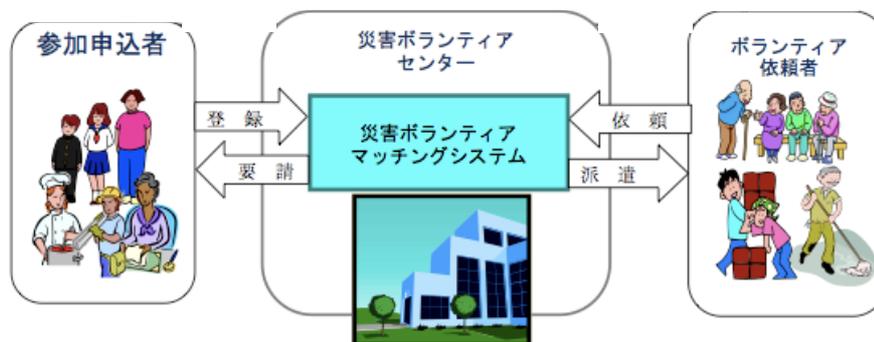
図表 7-48 広域災害時のボランティアセンター間の連携イメージ



出典) 総務省消防庁「災害時のボランティア・コーディネーター支援システム検討報告書」(平成 16 年)

現地におけるボランティアセンターにおいては、需要（被災者からの支援要請）と、供給（活動希望のあるボランティア）を調整し、マッチングするコーディネート業務が行われることとなる。

図表 7-49 災害時のボランティア・コーディネーター支援システム（災害ボランティアマッチングシステム）のイメージ



出典) 総務省消防庁「災害時のボランティア・コーディネーター支援システム検討報告書」(平成 16 年)

なお、災害ボランティアの活用のためには、災害ボランティアの居住地、組織形態、職能区分、登録・協定等の有無などの属性によって多様なタイプがあり、以下の通り整理される。そして、それぞれのタイプに応じた、災害ボランティアの募集・活用形態があるといえる。

図表 7-50 災害ボランティアの属性分類

所在区分	
1 被災地域内ボランティア	ボランティアの出身・所在が被災地域内にあるボランティア
2 被災地域外ボランティア	ボランティアの出身・所在が被災地域外にあるボランティア
組織形態	
1 団体ボランティア	団体としてボランティア活動を行うボランティア
2 個人ボランティア	個人としてボランティア活動を行うボランティア
職能区分	
1 一般ボランティア	自らの持つ専門知識や技能をボランティア活動に活かすことを主目的とするのではなく、自分の時間と労務を被災地に提供することを主目的とするボランティア
2 専門職ボランティア	自らの持つ専門知識や技能をボランティア活動に活かすことを主とするボランティア
登録・協定等の有無	
1 登録・協定等ボランティア	事前に登録や協定等により組織化されているボランティア
2 駆けつけボランティア	災害発生前には特に組織化されていないボランティア

出典) 消防庁「地方公共団体における災害ボランティア対応に関する調査研究報告書」(平成9年)

7-3-2 緊急時の除雪ボランティア

ここでは、「平成18年豪雪」において設置された、緊急時に対応した「除雪ボランティア」の募集・活用に向けた事例として、長野県と秋田県の各県内の取組みの概要を整理することとする。

(1) 長野県の事例

長野県除雪ボランティアセンター

平成18年1月上旬には、雪処理の許容量を超える積雪が各地で進み、高齢者宅をはじめとして雪下ろしの課題が顕在化した。

その中、飯山市、信濃町など一部の市町村社会福祉協議会では個別的に除雪ボランティアを募集していたものの、地元だけではニーズに対応できないとの判断の下、県内外から広くボランティアを募集するために、「長野県社会福祉協議会」内に「長野県除雪ボランティアセンター」(以下、県センターとする)が設置された。県センターの設置は、メディア等を通して、全国に現地の緊急的な状況が発信され、その結果、県内および県外からボランティア希望者が集まることとなった。

活動内容は、除雪が困難な世帯等への除雪活動とし、除雪内容は玄関や避難口などの除雪や、暖房の排気口等の雪寄せ、屋根から落ちた雪の除排雪などであり、屋根の雪下ろしや雪庇処理などの危険性のある活動は対象外とされた。

また、広域的なボランティアコーディネートの対応は、ボランティア募集窓口を県センターに統一し、市町村社会福祉協議会及びボランティアセンターが地域のボランティアニーズを把握し、その上で受入可能な地域を紹介するとともに、交通案内や宿泊情報の提供等を行う形態とされた。

県センターの役割は、ボランティア募集、広域での調整の他、地元ボランティアセンター立ち上げ支援、地元ボランティアセンター運営の応援スタッフ調整、県職員ボランティアやJC等の県レベルの団体との連携、応援物資の受入と配布、センター運営資金に関する支援とアドバイス、報道機関への対応、県豪雪対策本部との連携等であった。これらの実績として、平成18年1月5日～31日の活動期間中、1,295名のボランティアが災害救助法適用の8市町村に派遣された。

図表 7-51 長野県ボランティア活動状況

	県内ボランティア	県外ボランティア	計
飯山市	641	68	709
信濃町	82	0	82
木島平村	167	20	187
栄村	70	15	85
小谷村	50	13	63
白馬村	30	2	32
野沢温泉村	74	21	95
山ノ内町	42	0	42
計	1156	139	1295

出典) 長野県社会福祉協議会「平成 18 年豪雪長野県除雪ボランティアセンター活動報告」(平成 18 年)

ボランティアの参加者層としては、県職員ボランティア、青年会議所、企業(20社)等といった、若年層や組織力を活かした活動が目立つ結果となった。特に白馬村、小谷村、信濃町は、企業ボランティア中心であった。一方、報道等でも紹介され、作業量の多かった飯山市は、一般ボランティアが中心であった。また、スポーツクラブ指導員のグループなどからも応援志願も見られた。

なお、他の災害ボランティアと比較すると、除雪ボランティアはある程度事前にボランティアニーズが予測できることもあり、参加人数や日程等を事前に確定することができるため、コーディネート側の負担が小さい利点が指摘された。

現地ボランティアセンターの事例(飯山市)

現地のボランティアセンターの実施体制は、ボランティアの受け入れ窓口は総合福祉センターとして、受付、マッチング等を行うとともに、ボランティア用の駐車場が設けられた。

電話受付については、当初独自に受け付ける仕組みとしたところ、電話が殺到し対応しきれない事態が生じたため、県センターに一本化することとされた。なお、市内からのニーズ受付については、市社会福祉協議会事務所で対応する方式がとられた。

除雪ボランティアは、ボランティアセンター開設1日目、2日目等は児童館等の公共施設での除雪活動を行い、その後近隣地区の民生委員がボランティアを案内して、該当地区の高齢者宅での除雪活動へと結びつける、という方式が取られた。なお、これは倒壊の危険性がある家屋以外については、雪害救助員の派遣がいつになるかわからない状況であったため、地域の民生委員に相談していた高齢者が散見されたため、この様な対応方式が取られた。また、これらをきっかけに社会福祉協議会の福祉活動専門員が、要支援高齢者の除雪ニーズを電話で照会したり、ホームヘルパーから派遣世帯の除雪ニーズを聞き取ったりするなどによって、ニーズを掘り起こしがなされた。

活動内容は、玄関先や漬け物小屋までの道つけ、暖房の排気口やプロパンガス置き場の雪寄せ、高齢者等への声かけ、屋根から落ちた雪の処理であり、危険な作業をしないことが原則とされた。また、心のケアとしての側面から、家の周囲を除雪することで部屋の中に明かりが入るような配慮もなされた。なお、地区の民生委員や区長が世話役として参加した地域では、地元のベテランの指導のもとにボランティアの若者が次々と高齢者宅を訪問するなど、効果的な活動が展開された。

宿泊については、地元社協と協力して、安価で宿泊できる民宿、旅館を県センターで情報提供する形で対応された。地元の民宿は好意的な場合も多く、また都会人と接するのに慣れていることから、地元とボランティアの仲介的な役割を担う場合が散見された。特に、飯山市戸狩温泉の民宿「銀

嶺荘」では、県外のボランティアを中心に 12 名が 9 日間（延べ 35 名）滞在し、地元区長の指示で区内の雪かき困難世帯の 9 軒他の除雪ボランティアに取り組みました。

参加団体の事例（上信越東急会）

上信越東急会は、長野・新潟・群馬の東急グループ関連 27 社 40 事業所により組織され、約 2,400 人が所属する団体である。活動目的は、ブランド形成、地域貢献等の地域活動、従業員研修や従業員間の交流等が挙げられている。

この団体で「平成 18 年豪雪」に対応した除雪ボランティアは、2～3 年目の従業員を対象とした「スキルアップ研修」（平成 18 年 1 月 16～17 日、於：信濃町「タングラム斑尾」）の一環として実施された。この研修では、雪上レクリエーション体験と接客等に関する研修を行う予定であったが、7 日に信濃町社会福祉協議会内に「除雪ボランティアセンター」が設置され、メディア等でもボランティア募集が大々的に伝えられたことを踏まえて、運営スタッフ側から地域貢献として除雪ボランティアへ参加することが提案され、実施される結果となった。

実施に至る外部との調整としては、長野県社会福祉協議会に連絡をし、そのもとで信濃町社会福祉協議会が対象世帯の選定と、下見を通した安全な作業内容の決定などが行われた。

当日は研修参加者 14 名、研修スタッフ 4 名、東急職員ボランティア 2 名の計 20 名（うち 15 名は除雪経験なし）が除雪活動に参加した。また、県社会福祉協議会、町社会福祉協議会、町広報各 1 名が同行し、社会福祉協議会職員による説明等を受けて、研修スタッフと除雪経験者、信濃町在住者を均等に割り振り、3 グループに分かれて除雪活動が行われた。除雪活動は一定の成果があるとともに、作業だけでなく交流時間を設けることで、閉鎖環境に居た高齢者等の心のケアにも役立ち、受入側も参加側も好評であり、社員研修としても有効なプログラムとなったと解釈された。

なお、社内では、当初「そもそも力になれるのか」、「事故が起きたらどうなるのか」などの不安が指摘されたが、公的組織である長野県社会福祉協議会が関わっていること、ボランティア保険に加入すること、安全な作業内容に特化して行うことが明確化されるなどによって実施が可能となった。また、新入社員研修で松本城の清掃ボランティアが組み込まれるなどで、ボランティア活動による教育効果に対する一定の理解があったことも影響していると推察されている。

災害ボランティア・ネット信州

長野県社会福祉協議会は「平成 18 年豪雪」を受けて、様々な災害に備えたボランティア・バンクの機能の確立に向けて、「災害ボランティア・ネット信州」を設置した。登録は個人・団体を対象としており、災害時発生時に登録者に活動情報を紹介するシステムであり、平成 19 年 2 月現在では、個人 160 名、団体 20 団体の登録がある。また併せて、現地災害ボランティアセンターへの企業・団体からの応援物資提供に係るコーディネートや、年 1 回程度実施される災害・防災ボランティアの研修・訓練に係る情報提供なども行われている。

(2) 秋田県の事例

「平成 18 年豪雪」への対応

秋田県社会福祉協議会では、平成 17 年 12 月中旬より県内各市町村社会福祉協議会に対して要援護者への支援の体制整備について依頼を行うとともに、平成 18 年 1 月 10 日には特に支援が必要と

思われる5市町への広域ボランティアの募集に関する検討が行われた。また、県ボランティアセンターおよび県外の複数の災害救援NPOに対して、除雪資機材の支援について照会が行われた。

そして、1月13日には「秋田県災害ボランティア支援センター」が設置され、派遣対象を秋田市、北秋田市、藤里町の3市町とし、県内でのボランティア募集が開始された。当初はボランティア希望者が少なく、大半が秋田市での活動希望であったため、秋田市社会福祉協議会への紹介がなされた。なお、秋田市ボランティアセンターは、その後単独で活動を調整し、実施した。北秋田市、藤里町においては、1月21～22日に活動を実施することとし、マスコミ等を通じてボランティア募集や災害救援NPOに人的支援の依頼を行った。その結果、1月18日から2月18日の期間に、のべ231人のボランティアが3市町において活動を行った。

図表 7-52 秋田県ボランティア等活動状況

	実施世帯数 (世帯)	活動日数 (日)	ボランティア参加者数			地元社協等 参加者数 (人)	活動参加者数 合計 (人)
			県内 (人)	県外 (人)	合計 (人)		
秋田市	27	12	129	0	129	45	174
北秋田市	5	2	29	5	34	14	48
藤里町	50	1	68	0	68	6	74
人数合計	82	15	226	5	231	65	296

出典) 秋田県社会福祉協議会「雪害における秋田県社会福祉協議会の対応について」、および聞き取りより作成

広域ボランティアの導入事例(藤里町「地域一斉除雪」)

藤里町への広域ボランティアの導入は、平成18年1月21日に「地域一斉除雪」という形式で行われた。北部地区4集落、49世帯を対象(うち25世帯は高齢者のみの世帯)として、午前9時から午後3時まで実施し、途中、地域住民の炊き出しによる昼食を用意して実施された。

地域一斉除雪は、市街地等の家屋密集地域においては、個々の世帯が個別に雪下ろしや除排雪を実施すると、交通や隣近所の通行の支障になることから、日にちを決めて通行止めにした上で一斉に除排雪を行うことによって問題を解消することを目的として行われる場合がある。

しかしながら今回の北部地区の場合は、積雪の状況に対してボランティア希望者が少なく、公平性の観点から対象世帯の選定が難しかったため、地域一斉除雪として集落内で一斉に除排雪を行い、そこにボランティアを参加させることで上記課題を解決しようとした試みであった。また、地域の住民同士で助け合う気運を高め、住民自身の自発性を喚起することも目的として実施された。

当日は、地域外ボランティア9人に対し、約50人の地域住民が参加し、また町役場青年部ボランティアも9人が参加して実施された。この結果から、地域外ボランティアが遠方から来訪することに対して、地域住民が自身も参加しない申し訳が立たないと認識する場合が多く見られ、結果として呼び水の的な効果が見受けられた。

具体的な作業方法としては、住民を中心に各世帯の雪を道路まで出すとともに、自主的な雪処理が困難な世帯は民生委員の指示のもとボランティアが除排雪を支援する形となった。道路に出された雪は重機によって川原へ排雪する形態がとられた。そして住民の意見としては、実際に雪処理が進み、視覚的にも大きな達成感が得られるとともに、大勢で一緒に作業した喜び等が得られるなどの効果が見られた。

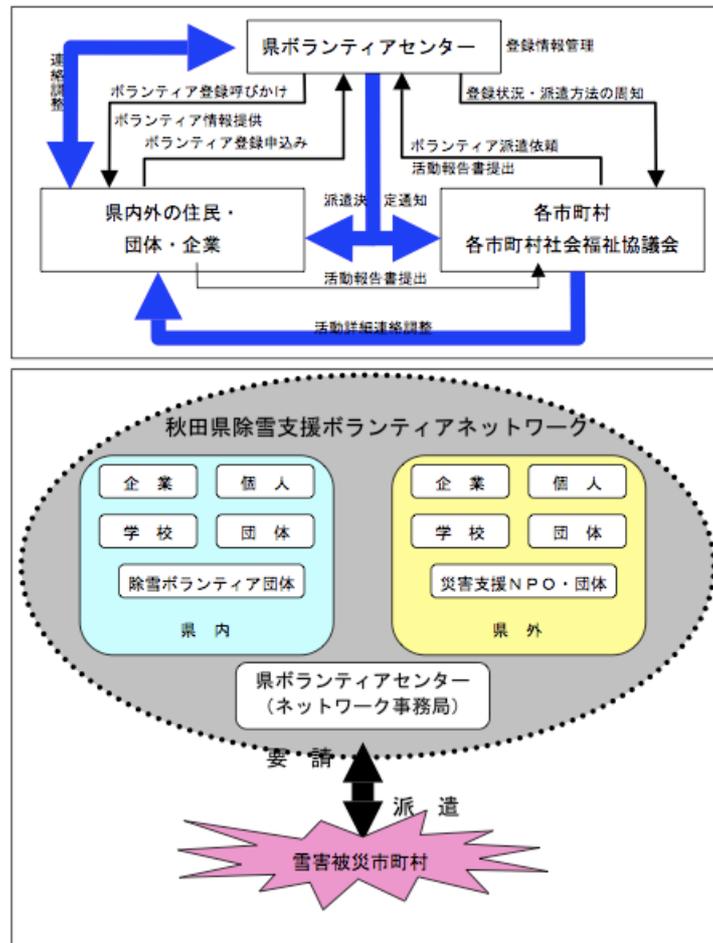
除雪支援ボランティアネットワーク

「秋田県災害ボランティア支援センター」は雪害発生後に緊急的に設置されたため、ボランティアの募集に際して十分な情報提供ができず、結果として登録したボランティアが非常に少数に止まる、という結果となった。そこで秋田県社会福祉協議会は、平時からボランティアを登録する「雪害発生時の秋田県除雪支援ボランティアネットワーク」が設置された。

登録対象は、県内の除雪ボランティア団体、県外の災害支援ボランティア団体・NPO、県内外の各企業・学校、県内外の個人・団体としている。また、活動内容は高齢者・障害者など要援護世帯または市町村が支援の必要性を認めた世帯の家屋周辺の除排雪であり、屋根の雪下ろしは実施しないこととしている。

市町村・市町村社会福祉協議会の要請に基づいて、県社会福祉協議会が登録者へ除排雪活動への参加を依頼し、参加が決定した登録者へ市町村・市町村社会福祉協議会から具体的な情報を提供し、当日は現地での指示により班を編成し、除排雪活動を行うというスキームとしている。

図表 7-53 秋田県除雪支援ボランティアネットワークの募集・活用システム



出典) 秋田県社会福祉協議会「雪害発生時の秋田県除雪支援ボランティアネットワーク 設置要綱、登録・派遣について」(平成 19 年)

7-3-3 平時の除雪ボランティア

平時に行われる除雪ボランティアは、除雪の成果を上げることが主目的とした「除雪ボランティア」と、交流や体験を主目的とした「除雪ボランティア体験」に大別できる。

「除雪ボランティア」としては、「新潟県の広域連携除雪ボランティア」および「岩手県のスノーバスターズ」が、「除雪ボランティア体験」としては新潟県旧高柳町における「雪国ボランティア交流」、旧松代町における「雪ほりツアー」、そして長野県飯山市において行われた「雪かき道場」が参考となるため、それらの取組みの概要を整理する。

(1) 除雪ボランティア

新潟県の広域連携除雪ボランティア

新潟県では、平成 10 年度より市町村を越えた活動を行う、広域連携除雪ボランティア「スコープ」を設置し、募集・活用している。活動状況は以下の通りである。なお、平成 16・17 年は、中越大震災救援ボランティアとして、中越大震災の被災を考慮した受け入れ市町村のみへの活動としている。

図表 7-54 平成 10 年度～17 年度実施状況

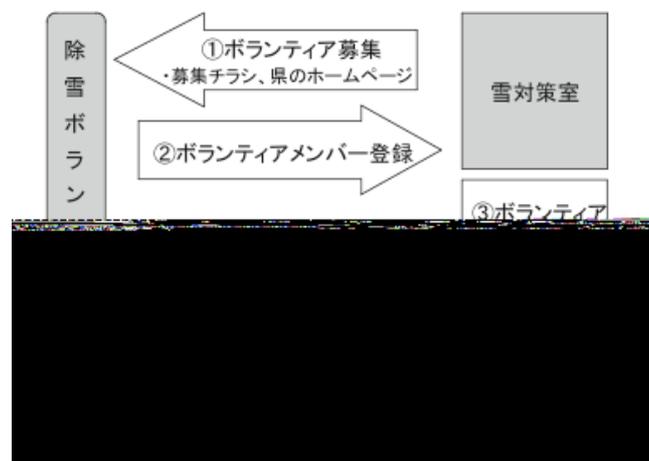
年度	実施市町村名	活動のべ人数	登録者数
10	牧村、松之山町	63	118
11	安塚町	20	76
12	松之山町, 中郷村、中里村、大和町	63	132
13	松代町	12	93
14	活動実績なし	-	54
15	名立町、安塚町	15	77
16	十日町市、越路町、小国町	157	800
17	十日町市、長岡市、上越市、湯沢町	374	1,184

出典) 新潟県総合政策部「新潟県の雪対策」(平成 17 年) および新潟県ホームページ「新潟県除雪ボランティアスコープ 2006 の活動状況」

募集・活用システムとしては、チラシ、インターネットにより募集を行い、参加希望者は県総合政策部地域政策課雪対策室へ申し込み、登録を行うものである。

企業に対しては、ボランティア支援制度調査に回答のあった 44 社のうち、支援を行っている 27 社に募集チラシを郵送し、社内掲示を依頼する形式を取った。大学については、県内 12 大学のうち、学生のボランティア活動を推進していると回答を得た 5 大学に募集チラシが郵送された。

図表 7-55 新潟県ボランティアの募集・活用システム



出典) 新潟県総合政策部 新潟県の雪対策 平成 17 年

県は名簿を作成し、実施市町村に送付するとともに、登録者に対して活動時期、場所、連絡方法、服装、持ち物、現地までの交通等現地までの交通・宿泊案内情報等の資料を送付する。実施市町村は登録者へ出動要請を行い、登録者は日程を確認した上で参加を決定する形態となる。また、ボランティアからの参加回答を得て人数確定後、保険加入、昼食発注、当日配付資料作成、ボランティアカードを作成等が行われる。

除雪ボランティアは、実施のタイミングが重要であるため、本制度では登録制としている。登録により、効率的に出動要請ができ、ボランティア側も気持ちの準備ができていることから素早い対応が可能となる。

当日は市町村指定場所において集合し、地元の方の指示により班編成を行い、除雪活動が行われる。対象は高齢者世帯・要援護世帯・仮設住宅として、活動内容は玄関等家屋周囲・通路・屋根から落ちた雪等の除排雪とされている。

活用の事例としては、初年度の牧村の場合、対象世帯選定は社会福祉協議会が事前に行い、都合の付けやすさから日程を決めて実施するスタイルをとった。当日は、村職員組合青年部との連携により、青年部3～4人、ボランティア6～7人で1班として、5班編成での実施とされた。村職員出勤2人、社会福祉協議会ボランティア6人、村職員組合青年部14人、県内ボランティア31人、県外ボランティア7人（神奈川、東京、茨城、埼玉）、公務員8人、団体職員3人、その他社会人12人、大学生14人、中学生1人という参加者であった。作業方法は、青年部が屋根雪下ろしを、ボランティアが排雪を行うという役割分担がなされた。

また、松之山町では町建設課が対応し、まとまった降雪のあった2月5日に雪掘りの需要を県から打診し、2月13日（土）に開催された。対象世帯選定についても町建設課が行われた。当日は、区長、冬期集落保安要員が指導し、8～9人で1班の3班編成で実施された。県内ボランティア22人、県外ボランティア3人（東京、神奈川）、公務員8人、その他社会人13人、大学生3人、中学生1人という参加者であった。

岩手県のスノーバスターズ

沢内村（現西和賀町の一部）では、平成2年に青年会活動として独居高齢者宅の雪かきが始まり、平成5年には沢内村を含む5町村でスノーバスターズを結成された。平成16年度時点では、村民約130名（89名が一般住民、他は中高生、知的通所授産施設所生）、村外150～200名（北上市、盛岡市などの住民、高校生、岩手県職員ボランティア組織）が参加している。

対象世帯の把握は民生委員との連携により行うとともに、郵便配達員などから地域の積雪情報を提供してもらうなど、きめ細かい対応も行われている。村外参加者への配慮として、初心者へは班長他2～3名が指導役として同行し、参加者には地域通貨「わらび」を発行するなどの枠組みも構築されている。定期的な活動日を設けているが、除雪の必要がない場合でも、班員で対象世帯を訪問し、見回り・安否確認が行われている。また、「スノーバスターズ」として組織化することで、青年会で実施していた時期に比べて事務局機能が強化され、村外参加者をどの班に配置するかなどがスムーズに対応できるようになるなどの成果が見られた。

なお、活動の留意点として、ボランティアには屋根に登らせない、軒下に入るときは頭上を注意して活動を行う、道路の横断に注意する、といった内容を徹底することとしている。また、積雪状況によって村外参加者の受入を見合わせることもある。

さらに、近年は市町村間の連携による除雪ボランティアとして、岩手県スノーバスターズ連絡会の設置にも繋がるなど、大きな拡がりを見せている。平成 18 年 2 月現在、15 市町村で活動が展開されており、県内統一活動日と各市町村の活動日に出動し、除雪や安否確認が行われている。派遣世帯との交流のみならず、地域のボランティア間の交流も深まるなどの動きも見られる。

(2) 交流活動としての除雪ボランティア

高柳町「雪国ボランティア交流」

本事業は、平成 6 年度、連合東京（日本労働組合総連合会東京都連合会）は結成 4 周年を記念して、青年委員会が社会貢献活動を行うことになったことが契機である。新潟県出身の事務局長から、「雪国では除雪に苦勞しているから、除雪ボランティアはどうだろう」というアドバイスを受けたことを、雪掘りボランティアの企画が浮上したことに端を発する。連合新潟から、交流の推進に取り組んでいる町として高柳町が紹介され、交流事業が結実することとなった。

現在、町ふるさと振興課と連合東京青年委員会（じょんのび会）が、東京の若者のボランティア活動の推進や、自然環境の大切さの教育、そして高齢者への気配り等を目的として実施されており、具体的にはかんじきづくりや高齢者世帯を中心とする家まわりの除雪体験等を通じて、地元住民と都市住民による交流活動が行われている。

平成 7 年 2 月に初回の活動が行われ、雪掘りと雪国体験実施に 32 人が参加したことを皮切りに、平成 9 年には、高柳町と連合東京間で「ふれあい交流協定」が締結された。さらに、平成 9 年には 2 泊 3 日の日程で 58 人が参加し、さらに連合新潟から 1 泊 2 日で 10 人が加わり、5 集落の高齢者世帯 25 世帯の除雪が実施された。メンバーはボランティア保険に加入しているが、屋根の雪下ろしはせず、家まわりの雪の片付け、道付けなどが行われている。

当初は、心配や気後れのあった地元住民も、今では交流事業を心待ちにするなどに成熟している。毎年参加しているメンバーも多く、顔見知りの地元住民と息のあった作業をこなしたり、初心者へアドバイスしたりする姿もみられる。都市住民のお楽しみではなく、ホンモノの雪掘りを実施するため、老人世帯等の除雪対策として効果を発揮しているという声もあがっている。

松代町「雪ほりツアー」

本事業は、平成 9 年に鉄道「ほくほく線」が開通し、「松代」駅が開設されたことをきっかけに、大学セミナーハウスを有する早稲田大学が、さらなる施設の活用を地元と大学で協議する中で、町民と学生が交流するような企画ができないものかとの意見が出されたことに端を発する。

松代町では、高齢者世帯の雪下ろしについて、人手不足等により地区の民生委員が例年苦勞しており、その冬に初めて町社会福祉協議会がボランティアを募集した経緯もあったため、交流を兼ねた学生による雪下ろしボランティアのアイデアが出された。

そして、早稲田大学ボランティアセンタースタッフが松代町社会福祉協議会と打ち合わせ、前年に結成された町の「雪ほりボランティア」との混成部隊で、除雪ボランティアを行なうことが決定され、温泉・スキーを満喫しながら除雪活動を体験する企画が組まれた。初回の活動は平成 10 年 2 月 7～12 日であり、参加者 24 人であった。

なお、高齢者が遠慮しがちであることを配慮して、地元ボランティアとの混成班編制により、自然に打ち解ける雰囲気づくりがつけられ、町のボランティアも活性化する効果が見られた。

「雪かき道場」 in 飯山

長野県では、「平成 18 年豪雪」の経験から、災害でなくても雪国の冬にボランティアとの関わりが定着するように、ボランティアを受け入れる風土づくり及びボランティアへの技術伝承の仕組みづくりの双方を目指す試みの一つとして、平成 19 年 2 月 24 日から 1 泊 2 日で飯山市戸狩温泉にて「雪かき道場」が開催された。

県社会福祉協議会が主催し、飯山市社会福祉協議会の共催、「越後雪かき道場」の協力によって実施された。「越後雪かき道場」は、ボランティアとともに雪国で暮らす人々による除排雪においても安全水準を高めることのために、「指南書」を作成し実践講習会を行っているものであり、緊急時の支援の仕組みを整備することも目的としている。

参加者の募集はインターネット（県ボランティアセンターのサイト）等を利用して広く行われ、一般の参加者は神奈川県から 2 人、東京都 1 人、栃木県 6 人、兵庫県 2 人、新潟県 2 人、長野県 1 人であり、災害ボランティア関係者や学生であった。また、県社会福祉協議会から 3 人、県危機管理室から 3 人、飯山市社会福祉協議会から 3 人、市内から指南役として 3 人、越後雪かき道場関係 4 人等、合計 32 人の参加があった。

1 日目の午後にオリエンテーション及び雪かき道場を、2 日目はかんじき体験や高齢者宅訪問などが行われた。オリエンテーションでは、長岡技術科学大学上村靖司助教授により、「雪かき道 越後流指南書」の講義が行われた。雪かき道場では、地元の方の指導の元、体育施設の屋根から落ちてできた高さ 3 メートルほどの雪山を使って、雪の切り出しや運び方についてスコップやスノーダンプの扱い方の練習をするとともに、雪を使った灯籠作りなども行われた。

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 ~

7-4-1 基本的枠組み

(1) 受入側の現状と雪処理能力

第1節における豪雪地帯での「防災の担い手」の受入の現状から、以下の点が整理された。

過疎化・高齢化が進展する豪雪地帯では、「平成18年豪雪」において地域全体の雪処理能力の低下が明らかになっており、雪処理の担い手不足が問題となっている。高齢者宅周辺の雪処理においては、本人の能力を超過した場合、家族・親戚やコミュニティの協力、地域内での支援等の共助が行われているが、相互扶助能力の低下した地域では地域外からの支援が必要といえる。

「平成18年豪雪」等の豪雪の緊急時は、局地的ではなく広域的に発生する自然現象であるので、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ため、他地域への一定の経験を有する除雪ボランティア等の派遣を想定するのは困難であることが明らかになっている。一方では、原則的にボランティアの受入については慎重に捉えている市町村が多いものの、地域内の担い手が不足する緊急時には、受入を検討する市町村は少なくない。

地域の担い手の関係性を考えた場合、除雪業者・シルバー人材等の既存の有料の担い手や、地域の既存の相互扶助の関係での自助・共助活動等と、地域外からのボランティア導入のバランスを取る必要がある。したがって、ボランティア導入のタイミングとしては、原則的には、災害救助法をはじめとした各種外部支援制度等の活用を前提としつつも、「既存の地域の防雪の担い手」による除雪作業の許容量を超え（これを緊急時とする）、これらでは補えない事態となった場合に導入を行うという考え方とするのが妥当である。

また、第3節におけるボランティア受入の現状から、以下の点が整理できる。

平常時には、地域外からのボランティアとともに活動を行うことによって、地域内での協力や支援が活性化される。日常的なボランティア受入経験のない地域においては、交流活動として行うことによって、ボランティア受入意識の醸成が可能となる。

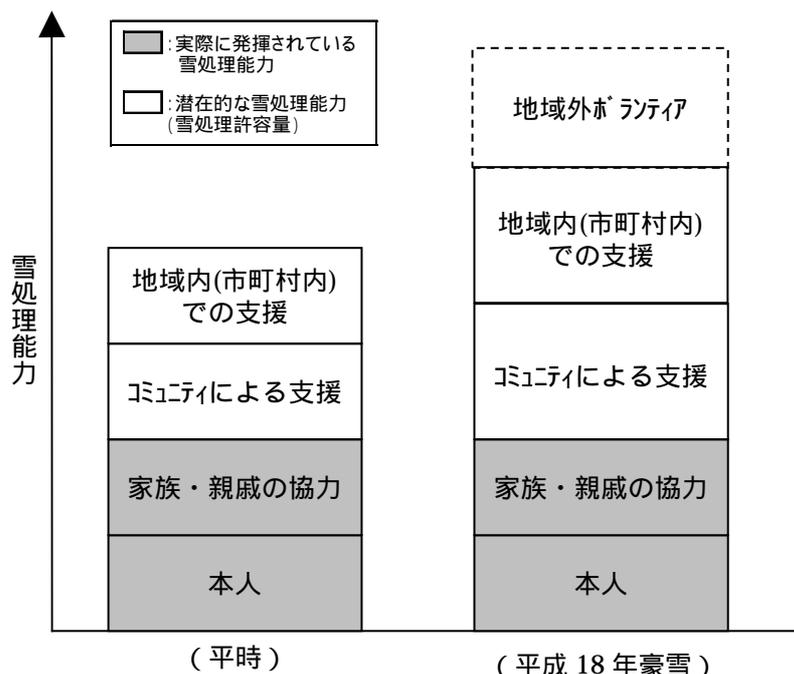
「平成18年豪雪」の際には、受入側の認識が不十分である等から、ボランティアコーディネーターやマッチングシステムが十分に機能しないケースが見受けられた。

以上から、担い手と雪処理能力の関係を図表7-56のようにまとめることができる。

「平成18年豪雪」において、コミュニティ・地域内での支援は緊急時において雪処理能力を増大させたが、それを上回る量の雪に対応するために広域ボランティアの導入が行われた。

しかし、必要がありながらも導入を見送ったケースや、広域ボランティアを機能させるために受入側担当者に負担が必要なシステムとなっている場合も少なくなく、広域ボランティア導入による効果を十分に発揮できていない結果であったといえる。

図表 7-56 平時と「平成 18 年豪雪」時の雪処理能力



(2) 参加側の現状と雪処理許容量増大の可能性

第 2 節におけるボランティア参加側の現状から、以下のように取りまとめることができる。

国民のボランティア参加意欲は一定の高さがあるが、実際の参加につなげるにはきっかけや支援が必要である。

ボランティア参加意欲のある層のうち、災害救援への参加を希望するものは一部である。従って除雪ボランティアに関心の高い層は、国民全体に比べると少数である可能性が高い。

しかしながら、災害時のボランティア活動への参加意向としては、関係性が構築されたり、組織的な要請がなされたりすることによって、参加者は増大する。

企業は、社会・地域貢献活動としての災害時の防災協力活動への支援及び社員のボランティア活動支援について、積極的な印象を有している。

また、第 3 節において、ボランティア活用の現状から、以下のとおり整理することができる。

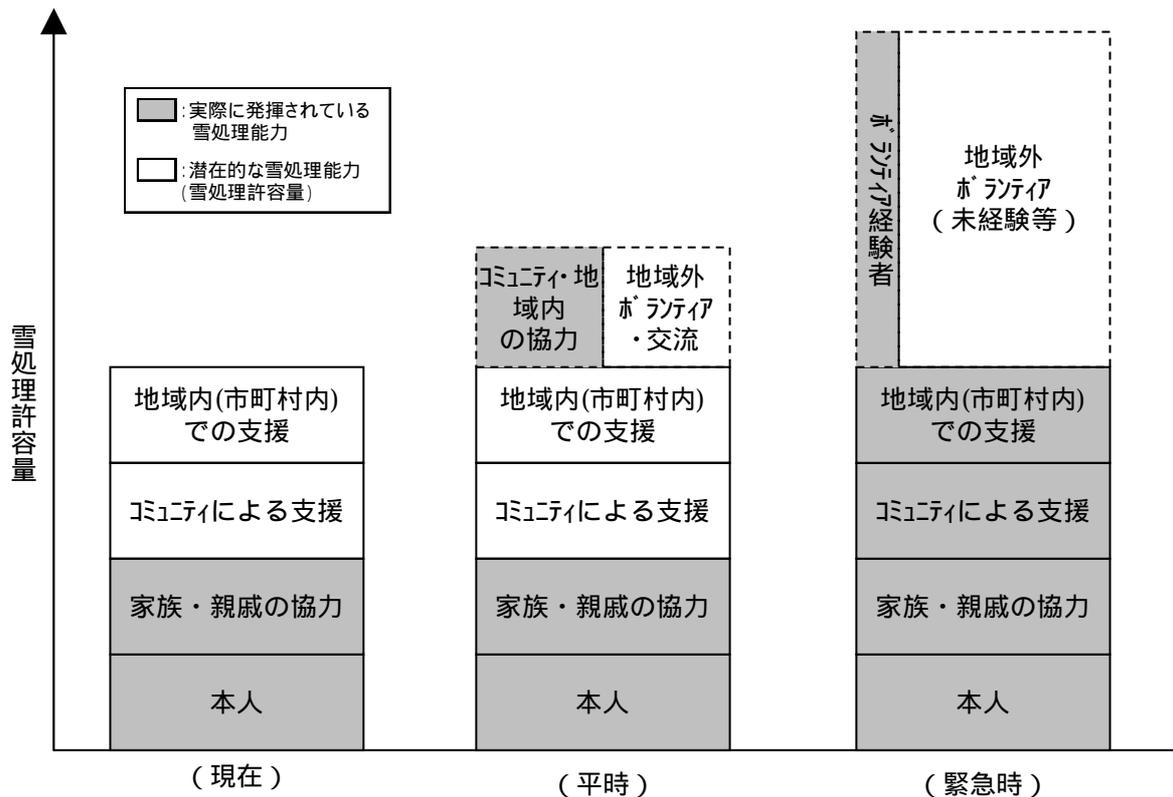
緊急時の除雪ボランティアは、個人参加の場合はコーディネート側の負担が少なくない。その為、個人的な参加よりも組織的な参加の方が、有効的な方策といえる。

地域一斉除雪への地域外ボランティアの参加の例などで、地域外住民の除雪活動への参加は、地域住民の動機付けとなる可能性もみられた。

平時におけるボランティア活動では、「スノーバスターズ」のように継続的な参加により技能向上や地域事情の認知を深めることができる。交流活動としても、「雪かき道場」のように適切な指導者のもとでの確かなテキストを使用し、カリキュラムを確立することによって、参加者のスキルアップが可能となる。

以上を踏まえて、ボランティア導入による雪処理能力の増大についてのモデルは、図表 7-57 のように整理することができる。

図表 7-57 理想的なボランティア導入による雪処理能力の増大



これは、地域の雪処理許容量は、現状から急激に緊急時に対応できるような体制に変化させることは困難であるものの、平時に備えを行うことによって、段階的に潜在的な雪処理能力を高め、緊急時における雪処理許容量の大幅な増大を可能とすることができると考えられるものである。

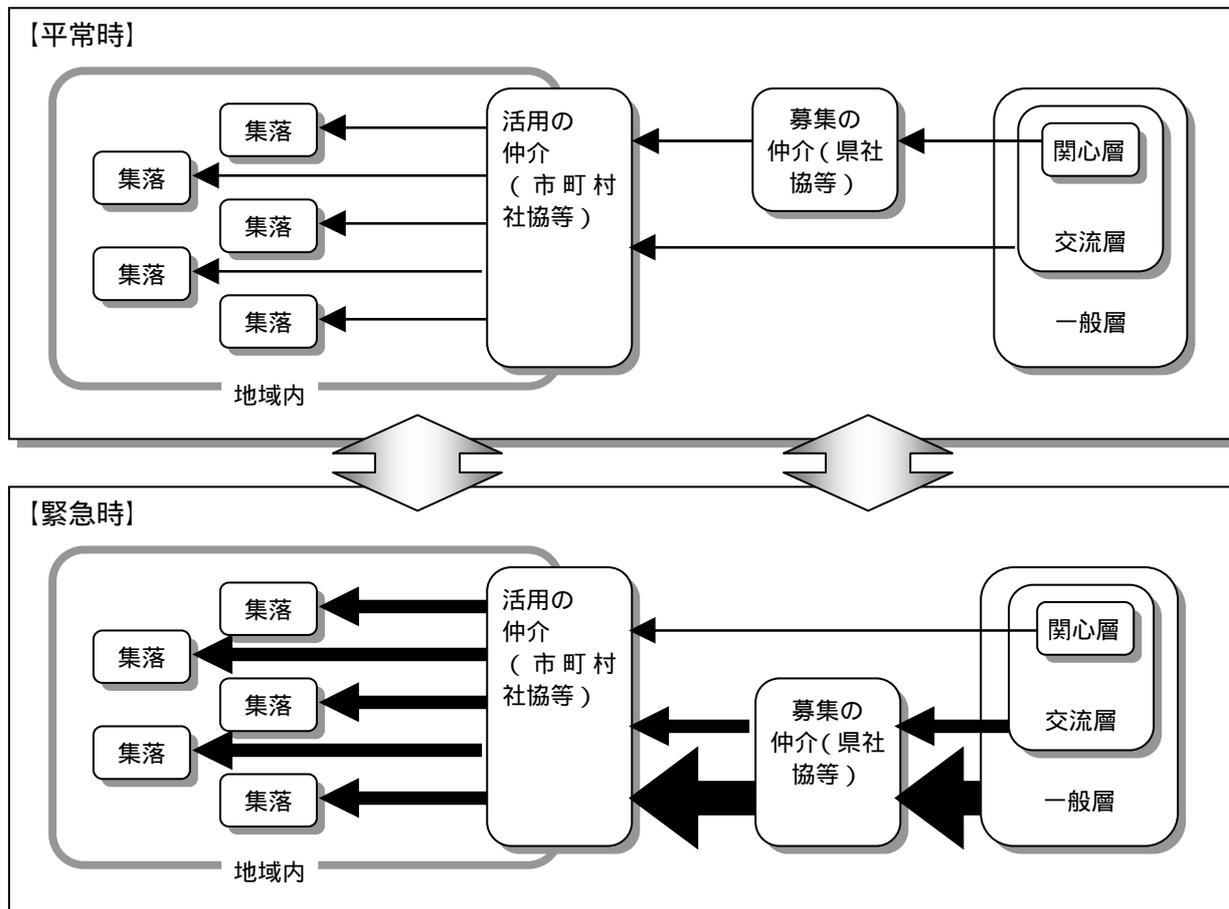
特に、平時においては、有料での担い手（除雪業者・シルバー人材等）や、地域の既存の相互扶助の関係での自助・共助活動を優先すべきであり、むやみに大人数の地域外ボランティアを雪処理の目的で導入することは望ましくない。しかしながら、平時からある程度のボランティア受入を行うことにより、受入側においてはコーディネートやマッチングのシステムを構築するとともに洗練させていくことにも繋がり、また地域住民のボランティア受入意識や共助意識の醸成が可能となるといえる。

参加側については、少数の関心層が交流活動としての除雪ボランティア体験に参加することによって、平時のうちから除排雪の技術力を向上させることができるとともに、地域事情に精通し、顔の見える関係を構築することによって、緊急時に適切な対応を取れる外部人材を獲得することにも繋がるといえる。特に、災害救助法が適用されるなどでメディア等に報道されるような緊急時には、除雪ボランティアへの参加行動を行う人口が増大すると考えられ、平時に培った担い手や受入システムを利用することで、経験のない地域外ボランティアを積極的に活用することが可能になるといえ、これが地域の雪処理許容量を増大させる適切な方法であると考えられる。それは、緊急時に地域住民や受入機関の精神的・物理的な負担を軽減させることにも繋がり、ひいては地域内外の担い手が協働することによって、地域内での共助・公助関係における協力や支援が活性化されることも期待できるといえる。

(3) 募集・活用体制

以上および第3節で整理した防災ボランティアおよび除雪ボランティアの募集・活用体制をふまえ、平常時及び緊急時における地域外からの担い手募集・活用体制のモデルを整理すると、図表7-58のシステムが提示できる。

図表 7-58 募集・活用システム概念図



平常時においては、交流活動として少人数のボランティア受入を行い、その対象は除雪ボランティアへの関心層と、地域との直接の関係を結ぶ交流層と想定される。このうち、除雪ボランティアの関心層の受入については、県社会福祉協議会等が募集の仲介役としての関与することが効率的であると想定される。活用においては、緊急時を想定して、市町村、市町村社協、ボランティア団体、NPOなど、地域の実情に合わせて様々な受入主体との連携のもとで、様々な受入地域(集落)へのマッチングを図ることで、地域の多様な主体が緊急時の除雪ボランティアの受入に向けた備えができる条件整備を図ることが望まれる。

緊急時においては、一般層から多くの参加が見込まれるため、ボランティアニーズを有する地域への確に配分するための募集の仲介組織が重要となってくる。一方、関心層および交流層については、平常時において構築された関係により、直接参加するとともに、受入側の補助的な役割として参画することも想定される。活用側においては、平常時に構築された体制・集落との協力関係を利用して、多くの参加者を効率的にボランティアニーズのある地域に導入することが期待される。

なお、災害ボランティアの属性分類に基づいて整理すると、除雪作業のうち、雪下ろし、雪庇処理等は、危険と隣り合わせで一定の経験や技術が必要とされる作業内容であるため、「専門ボランティア」としての性質を有しているといえる。しかし、それ以外の作業は、一定の指導力を有するコーディネーターのもとであれば、除雪経験のない参加者でも、技術は有していなくても労力を提供することで十分な社会性が発揮される「一般ボランティア」として活動ができる内容といえる。

秋田県などに見られる、既存の地域住民等が行う「雪下ろしボランティア」は、地域事情をある程度把握し、かつ技術も有する人材が「個人ボランティア」として活動する「専門ボランティア」の仕組みであるといえる。また、それらが組織化され、「団体ボランティア」として活動する場合も、「専門ボランティア」としての性質を強く有する活動であるといえる。

一方、緊急時等に地域外ボランティアに求めるべき作業は、排雪等の平易で危険性の低い作業を行う「一般ボランティア」としての役割である。また、これらの作業は、集団的に行うことによって成果が顕在化し、参加者の満足感を高めることができるなどの副次的な効果も期待できる活動である。従って、このような活動における企業や労働組合等の「団体ボランティア」は、その組織力をより効果的に発揮することができると同時に、各種登録制度等に参画することで「登録・協定等ボランティア」的な性質を併せ持つことで、より機能的・効果的な活動展開を図ることができる。

なお、「個人ボランティア」を募集するスキームを構築する場合は、事前の登録制度等を設けることによって、「登録・協定等ボランティア」とすることによって、受入側の負担を分散することができるといえる。このようにボランティアごとに性質が異なるために、属性に合わせた対応方策の検討が必要である。

図 7-59 緊急時の担い手とその役割

職能区分 組織形態	雪下ろし等危険性高い作業 (専門ボランティア)	排雪等平易・危険性低い作業 (一般ボランティア)
個人ボランティア	地域住民等経験者	地域外ボランティア
団体ボランティア	地域内ボランティア(福祉除雪活動等)	企業・労働組合等地域外ボランティア

7-4-2 平時における「防災の担い手」募集・活用体制・システム

(1) 募集体制・システム

平時における除雪ボランティアの募集対象は、除雪活動への関心層および交流層が中心となる。除雪活動への関心層は、全体的には少数であることが予想されるため、個人ボランティアについては、インターネットやマスメディアの利用等により広く一般に対して募集を行う必要がある。県社会福祉協議会等の仲介により取りまとめを行うなどは効率的であるといえる。また、団体ボランティアに対しては、災害救援やボランティア関連団体の情報ネットワークを活用して効率的に情報発信を行うことができる枠組みを構築することが賢明である。

(2) 活用体制・システム

平時のボランティアは、体験を目的としたものと、除雪を目的としたものの2つの目的が想定される。除雪ボランティア体験(あるいは雪かき体験)は、作業面でのボランティア(労力)を期待するのではなく、地域にとっては交流面の価値(ツアー等で経済的に、あるいは精神的に)参加側については雪文化等の学習や地域の方とのふれあいという点に重点をおくことが賢明であり、主に

緊急時に向けた平時から顔の見える関係構築を図るという観点で価値がある活動である。

一方、除雪ボランティアは、新潟県の登録ボランティアからも、平時でも高齢世帯の除排雪（雪下ろし、雪庇処理は覗く）としての労力のボランティアは、価値がある活動であるといえる。さらに、スノーバスターズの熟練者の活動からは、これらのボランティアは、一定の経験と技術を積み重ね、地域事情に精通することで、雪下ろし、雪庇処理を含めた専門ボランティアとしての活動も将来的には期待できるといえる。また、市町村社会福祉協議会の除排雪支援活動として、有償ボランティアが実施される事例もあり、この様な展開を想定することも賢明である。この様に、地域外からのボランティア受け入れは、大半が除雪ボランティア体験となるが、継続的に実行したり、「雪かき道場」のようにスキルアップすることによって、労力としても価値を持つ除雪ボランティアに十分なり得るといえる。

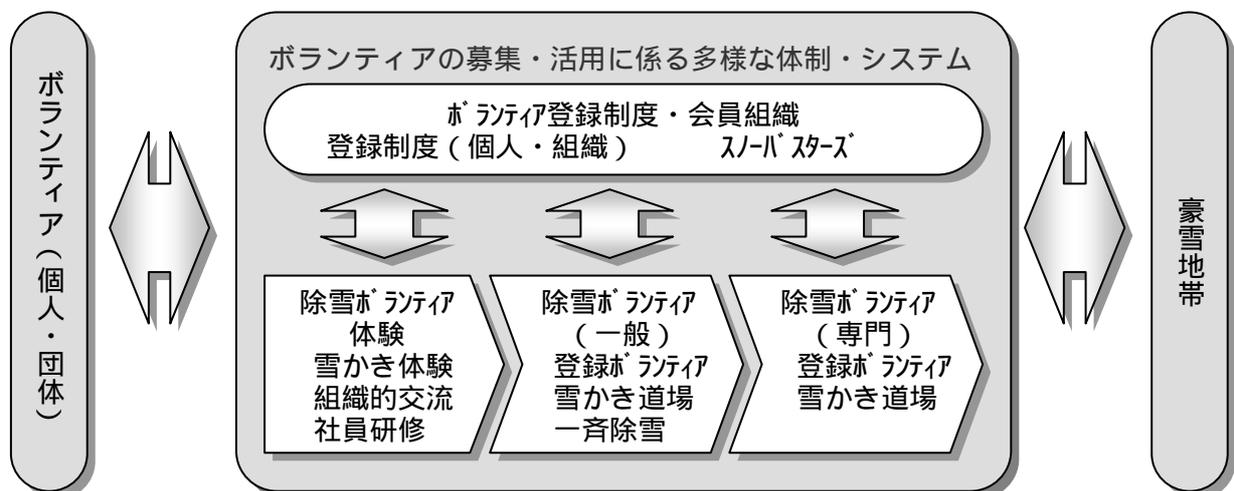
現地でのボランティアコーディネート時の配慮点として、集落内でどこかの家を行うかなどの判断は、公平性・平等性の観点から難しい場合があるが、集落内の協力者や活動の核となる主体が柔軟に対応する仕組みづくりを行うことが賢明である。地域一斉除雪のような形式ですべての家を行うことによって、判断を回避することも一方策である。地域一斉除雪は、除雪ボランティアの体験ツアー（新潟の「雪かき道場」等）あるいは豪雪地の文化を体験するエコツアー（「かんじきツアー」等）の一環としての雪かき等として実施することもできる。

一方、地域内での留意点として、住民間での意識付け、地域内でのコーディネート役等の顕在化、地域内のボランティアニーズの所在の明確化、ボランティアが参加しやすい仕組みづくり等、地域住民等が一丸となった取組を検討することが望まれる。地域内ボランティアやシルバー人材、除雪業者などの技能を持つ既存の担い手も、参画を図っておくことが望ましい。

緊急時に備えた取り組みとしては、以下の項目等が想定される。

- ・ 受入側の体制づくりやスタッフ向けのマニュアルの作成
- ・ ボランティア募集・参加に係る広報資料や説明資料の作成
- ・ 除雪ボランティア作業の方法（特に安全管理）に係るテキスト、およびビデオ教材の整備
- ・ 除雪ボランティアへの協力依頼内容や作業依頼基準づくり
- ・ 現地の中核・仲介組織の設置に向けた、地域内のボランティアコーディネートや調整に係る協力者層等関係者間の予備的訓練および交流会等の開催

図表 7-60 除雪ボランティアの募集・活用に係る多様な体制・システム



7-4-3 緊急時における「防災の担い手」募集・活用体制・システム

(1) 募集体制・システム

緊急時において、効果的にボランティアの募集・活用を図るためには、基本的には平時からの登録・協定等のボランティアから募集・活用することが賢明である。ただし、組織力のある団体ボランティアは、あるいは受入れ体制やシステムが充実している場合は、駆けつけボランティアの受入も可能といえる。なお、平時の交流における関心層、交流層は、顔の見える関係づくりができていれば、直接情報を取り合って参加・受入が可能であることから、地域にとって登録ボランティア的な性質を有しているといえる。

一般層に対する登録・協定等は、都道府県レベルの社会福祉協議会やボランティアセンター等として、幅広く募集を行うことが望ましい。募集は、インターネット、新聞等のメディア等を用いたり、チラシ等で関係組織に配布するの一手法である。

登録は、個人については、年度ごとにボランティア参加希望者を登録し、年齢、経験の有無、活動可能範囲等を、また団体については、人数規模、活動範囲、提供可能資材等の必要な情報を把握し、緊急時に派遣対象地決定を可能にするとともに、効果的な情報発信網を構築することが求められる。また、参加決定者に対しては、集合場所、宿泊・交通案内、装備、保険等について情報伝達することとなる。また、現地情報等を適宜情報発信する専門サイト等を予め構築しておくことも効果的であり、都道府県レベルの組織としての取組が期待される。

市町村レベルでは、平時の交流に係る取組を行う関係者や外部組織に加えて、地域内でのコーディネートや調整に係る協力者層を含む情報発信網を構築しておき、ボランティア導入時には連携・調整を図ることにより、地域内からの補助役や参加者を募集できる体制を構築することが望ましい。

また、参画側（企業等）の事前の取組みとして、緊急時のボランティア参加の推奨を明文化したり、ボランティア休暇制度の確立等々として、緊急時に社員が防災ボランティアへ参加しやすい体制づくりを図るとともに、コーディネートの立場のスタッフにより、受入側の体制やスタッフ向けのマニュアル等を確認することで、効果的なマッチングが図れるように調整しておくことが賢明である。

(2) 活用体制・システム

都道府県ボランティアセンター

都道府県レベルのボランティアセンターでは、市町村災害ボランティアセンター等からのボランティア派遣依頼を受け、ニーズに合った人数、属性のボランティアをコーディネートする役割を担う。登録ボランティアに対して派遣決定を通知し、情報提供、確認を行うものとする。また、駆けつけボランティアについては、団体ボランティアであれば市町村センターとの連絡調整を行い、派遣することとする。

また、物資の受入・配給等も県センターの役割となる。スコップ、スノーダンプ、長靴、飲料等について、提供の申し出を受け入れ、必要に応じて関係団体に要請を行う。市町村災害ボランティアセンターからは不足しているものについて定期的に情報収集し、適切に配分するものとする。その他にも、被災状況、各種の団体の活動状況などに関する行政、関係団体等との情報交換を行ったり、マスコミや行政、県内外の支援団体などへの総合窓口となったり、市町村ボランティアセンターにボランティアコーディネーターを派遣したりするなどの役割も想定される。

市町村災害ボランティアセンター

緊急時に大人数の一般層からのボランティア受入を行う場合は、窓口として市町村災害ボランティアセンターを設置することが賢明である。市町村ボランティアセンターは、市町村社会福祉協議会、NPO、青年会議所（JC）、市町村行政等が的確な役割分担を通り運営するものとする。

以下、ボランティア活動実施の各段階ごとに、業務の概要を述べる。

《1. ニーズ把握》

コーディネートの第1段階として、住民からのニーズ把握が挙げられるが、豪雪の場合、支援が必要な世帯の把握とボランティア導入世帯の決定が必要になる。自治会（区長等）が把握を行う場合は、どの世帯で必要かを平時から把握することが容易であるが、多様な集落内の関係によって対象世帯の決定が難しいケースも想定される。一方、社会福祉協議会や市町村福祉担当課が行う場合、中立性が高い判断が行える可能性があるが、集落の隅々まで把握できていない場合もある。また、どの世帯を優先するか等の判断はやはり難しい場合がある。これらの中間的な存在として、民生委員、雪害救助員等があるが、個人の裁量によるところが大きい。

世帯や雪の状況に適切に対応するためには、誰が判断するのかを一律に決めるのではなく、地域の状況にあわせて段階的に想定しておくことが望ましい。この地域では誰がニーズ把握をして対象世帯を決定するのか、ということは平時から決めておく必要がある。また、対象世帯の決定が難しい場合、除雪ボランティア受入希望世帯として市町村社協等に登録してある世帯を優先する、などとするルールづくりをしておく形態も考えられる。なお、平時の交流関係がある場合、ボランティアと交流関係のある集落や高齢者宅を優先的に行うなどを行うことで、迅速な対応が可能となる。日程的に余裕がある場合には、集落毎に一斉除雪日を設定して、公平・平等に集落全体を行う際に地域外ボランティアも参加させる、という形態にするのも一手法である。ただし、集落内の日程調整のために区長等に負担がかかる場合がある。

対象世帯が決定したら、下見を行い、現状の把握、危険箇所の確認作業を行うものとする。

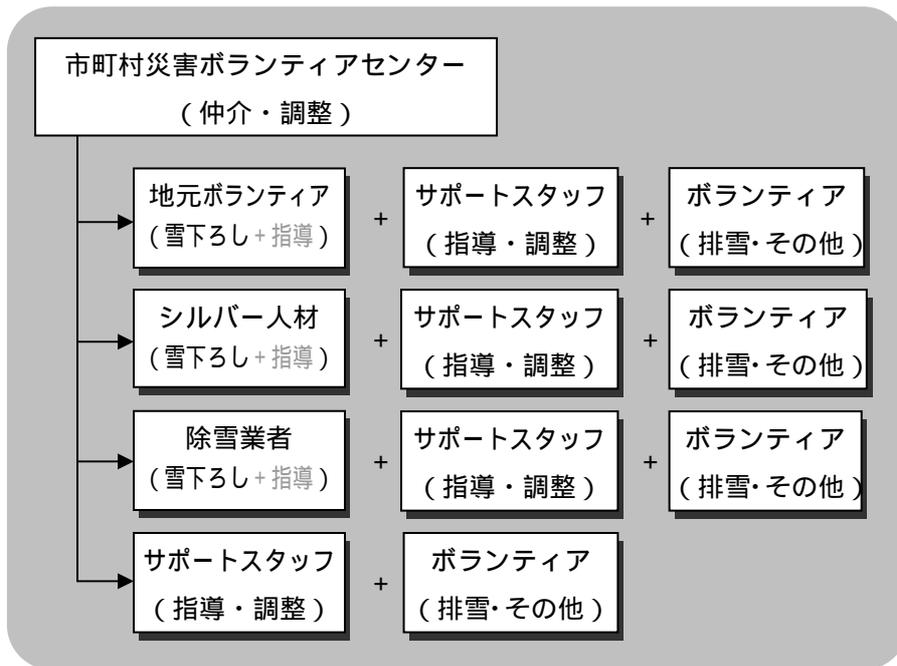
《2. ボランティア募集・チーム編成》

次の段階としては、県センターから紹介・斡旋されるボランティアや、平時の交流により関係のあるボランティアの他、市町村内や集落内での既存の担い手から協力者を募集する。

通常、既存の担い手は、雪下ろし・雪庇処理・屋根周辺の排雪等の危険を伴う専門的領域の作業だけでなく、その他の平易な除排雪作業も併せて行っている場合が多い。その為、緊急時には除雪活動の効率性を高めるために、技能を持つ既存の除雪の担い手が行う作業を専門的領域に集中させて、「一般ボランティア」でも集団的に行える作業を地域外ボランティアに依頼する、などといった役割分担を行うことも賢明である。経験の乏しい地域外ボランティアを集団的に活用するための仕組みとしては、「地域事情を熟知し、全体を統括して、適切な作業指示・指導が行えるコーディネーター」の存在により、安全かつ効果的にボランティア活動が行える環境を整える必要がある。但し、既存の除雪の担い手が単独で行った方が効率的、という事態に陥らないような仕組みとするため、企業等の組織的な参画を行う組織側にコーディネーターを配置したり、雪下ろし等の作業はできないが、コーディネートであれば担える人材等をサポートスタッフとして予め地域内で育成、確保したりすることで、コーディネーターを多様化・拡大していくことが賢明である。

具体的な、集団化した一般ボランティアに想定されるチーム編成は、以下のタイプである。

図表 7-61 緊急時の担い手とその役割



サポートスタッフのイメージとしては、集落内の住民（主に民生委員・地区役員・消防団・福祉部・青年部等）や、地域事情を把握したNPO・社協・行政等の職員で、若干の指導・調整（住民との作業の仲介）が行えるメンバーを想定しており、自ら作業を行うのは難しいメンバーでも可能な役割と想定している。業者、シルバー人材、地元ボランティアが関わる場合は、地域外の除雪ボランティア経験者もサポートスタッフになりうると考えられる。

《3. 準備》

スコップ、スノーダンプ、地域内移動手段は基本的には受入側で準備するものであるが、団体ボランティアの場合はボランティア側で用意できるケースも想定される。

なお、この際には豪雪対策本部、道路関係課、建設課等市町村関係機関との連携も必要である。

《4. ボランティア活動当日》

除雪ボランティアを行う当日には、地域内外の参加者比率や能力に応じてチーム編成し、対象地域や世帯の状況に合わせて、ボランティアや地域住民等を効率的に配分することが求められる。

活動開始前には、活動対象地域・世帯の状況説明を行うとともに、自己紹介、安全教育・管理、ボランティア保険等についてオリエンテーションを行い、特に安全面等に関する周知徹底を図ることが重要である。

現地への移動に際しては、個人ボランティアについては、社会福祉協議会や市町村など公的機関の公用車を確保し、運転も関係職員が行うことが望ましい。団体ボランティアについては団体側の車を使用することも可能であるが、現地の状況を知っている地域住民等が同乗して、道案内等を行うことが賢明である。

作業中には、危険箇所の周知や水分補給、体力に応じた弾力的な休憩などにより安全管理を徹底する必要がある。

7-4-4 留意点

原則的には上記の枠組みでの作業を実施するものと想定されるが、ボランティア活動の特性である「地域住民が交流を通して、地域住民がモチベーションを高めたり、地域に活力を与えたりする」という側面や、「個々人の本業等の専門性を活かした、追加的な専門ボランティアの実施が可能」という側面を活かして、地域住民の活力向上に資するために住民と共同作業の機会を設けたり、交流の機会を設けたり、個々人の専門性を活かした取り組みを行える機会を確保したり（例えば、電子機器系の企業であれば配線等の修理をサポートするなど）することで、ボランティアが発揮することができる多様な社会性を産み出せる仕組みとすることが肝要である。

また、平等、中立的な対応が要請される行政等と比較すると、柔軟かつ弾力的に支援対象を選定したり、作業内容を調整できるボランティアの特性を活かして、地域の実情や地域外ボランティアのニーズ等を踏まえて弾力的かつ柔軟な除雪ボランティア支援を行う役割も期待される。

図表 7-62 全体のイメージ図

