第３部　ケーススタディ

３－１　信濃町

信濃町は、東西を山に囲まれた高原という地形や牧草地や野尻湖に囲まれた特色ある景観という「自然環境」と、スキーリゾート・高原保養地としての長い歴史・文化・風土と、保養客対応や体験学習に秀でた人材や宿泊施設等といった「社会環境」は、ドイツの健康保養地（バートウェーリスホーフェン市他）を思わせる、独特の雰囲気を有している。

そこで、国内の森林セラピー基地の認定基準に加えて、ドイツの健康保養地の認定基準等を参考にしたハード・ソフト両面からの滞在環境づくりにより、ドイツの健康保養地に類似した自然環境・社会環境を活かして、その近似性を示しながら、

①　保養効果（中長期滞在を通した健康維持・増進や生活習慣改善による自然治癒力・免疫力の向上）
②　療養効果（医療機関との連携を通した補完・代替医療等として機能回復・改善）

を提供するサービスを確立することで、ドイツ的な保養型観光地として機能とブランドを確立する。そして、その結果として、「癒し」を超越する「保養」の領域に達する雰囲気が、

③　休養効果（短期滞在を通した、日常生活のなかで蓄積する疲労を取り去る）

を提供するサービスの範囲内の観光客の誘客も促進することで、様々なハード・ソフト両面の滞在環境づくりを促進し、更なる保養地環境の向上が可能な展開を目指していく。特に、企業・健保組合等が行う多様な事業領域に対応したメニューの構築を通した企業・健保組合等との組織的な関係構築を多面的に図ることで、従業員・組合員等の組織的および個人的な来訪を促進し、信濃町の自然・社会環境が発揮する休養・保養・療養効果を最大限発揮できる地域づくりを進める。

事業全体の想定顧客は、大きく分けると以下の通り、①生活習慣・リズムの回復のための滞在保養客、および②療養を目的・必要とする客の２つの層が想定された。（図表３-1）

図表３-1　信濃町における企業・労働組合・健康保険組合等の新たな参画に向けた想定顧客

①　生活習慣・リズムの回復のための滞在保養客	・生活リズムを取り戻したい方 ・メタボリックシンドロームの方
②　療養を目的・必要とする客	・精神的な癒しを求める方 ・うつ一歩手前で森等の自然による癒しを求める方

これまで、一次予防に係るメニュー開発とともに、森林メディカルトレーナー・癒しの森の宿等の「人材育成」を重点的に取り組むことで、信濃町の独自性ある「癒しの森」事業のコア領域が形成され、まちづくりとしての「あるある健康講座」（地域住民向け。平成19年度から「癒しの森の健康講座」に移行）と、地域活性化としての「森林療法プログラム」（地域外顧客向け）が両立して展開されてきた。

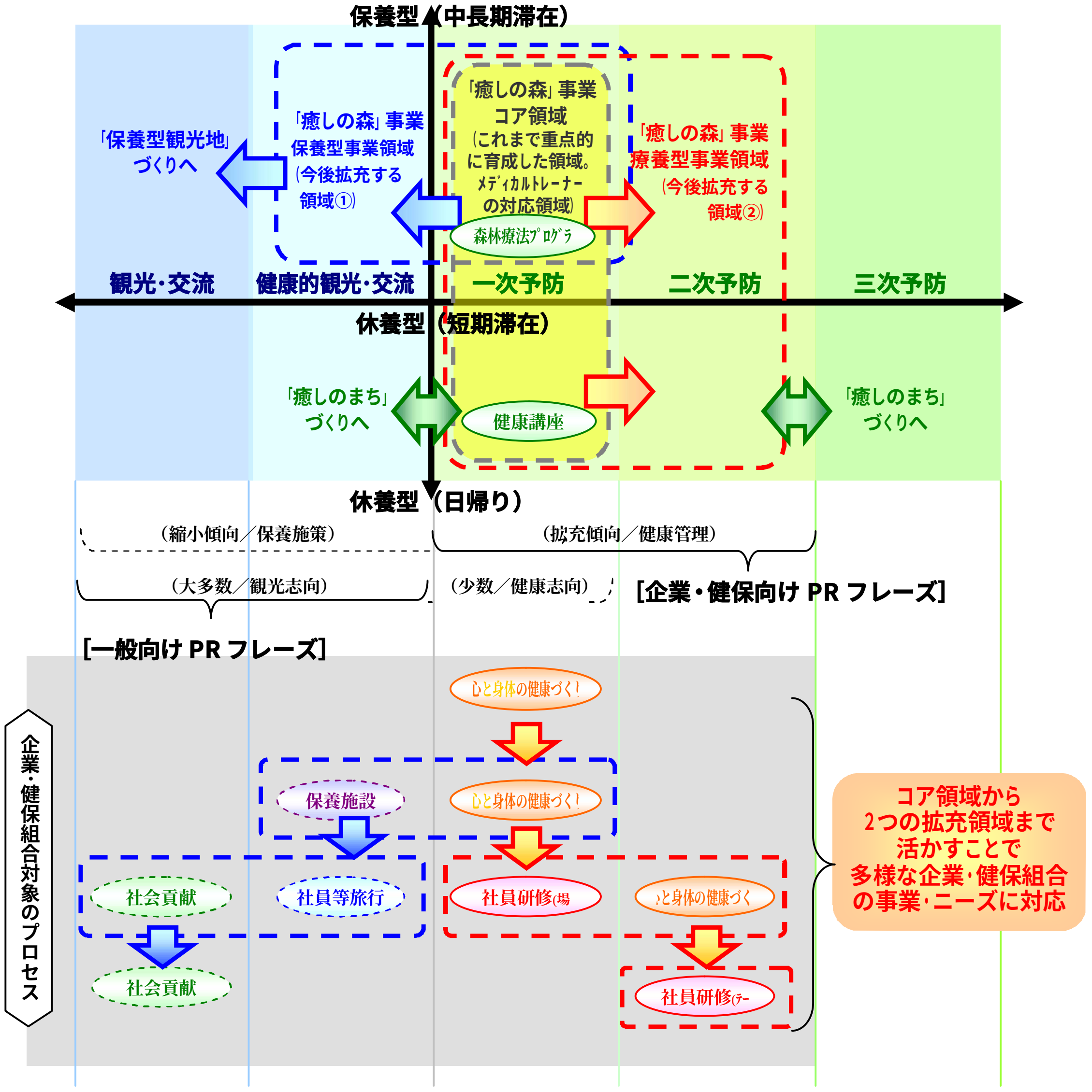
そして、近年生活習慣病予防が制度化（老人保健法の改正）され、またメタボリックシンドロームが一般化するとともに、各地での森林セラピーやヘルスツーリズムの取り組みも胎動しており、「癒しの森」事業と方向性を同一にする社会情勢の変化が見られる。

そこで、次なるステップに向けて、現在の取り組みから保養型事業領域と療養型事業領域の拡充を図る（図表3-2）とともに、「心と身体の健康づくり」を中核としつつ、「保養施設協定」や「観光・交流（社員旅行）」、そして「社員研修」や「企業の森づくり」といったテーマに徐々に事業領域を拡充していくことが期待される。（図表3-3）

図表 3-2　信濃町における企業・労働組合・健康保険組合等の新たな参画に向けた事業領域

	事業領域	これまでの特徴、今後の展開
これまで確立	「癒しの森」事業 コア領域	《まちづくり》 ・「あるある健康講座」（平成 19 年から「癒しの森の健康講座」に改称）等の地域住民向けの取り組み ・今後は住民の健康づくり（ウォーキング等）の日常化の促進 《地域活性化》 ・「森林療法プログラム」等の健康志向の観光客向けの取り組み ・今後は、下記拡充領域と連動したメニュー開発と誘客の促進
これから拡充	(拡充①) 「癒しの森」事業 保養型事業領域	・「保養型観光地」づくりに向けて、健康的要素を組み込んだ滞在型の多彩なメニューの開発・仕組みづくり ・「保養施設協定」「観光・交流（社員旅行）」「社員研修」「企業の森づくり」等を通した保養客誘客のためのメニュー開発・仕組みづくり
	(拡充②) 「癒しの森」事業 療養型事業領域	・メンタルヘルス・メタボリック対策の制度化等の動向に対応して、高度で専門的なメニュー開発・仕組みづくり ・信越病院及び外部専門家等と連携した「健康診断・人間ドック」「保健指導」等を通した療養客誘客のためのメニュー開発・仕組みづくり

図表 3-3　信濃町における企業・労働組合・健康保険組合等の新たな参画に向けた事業展開



3－2　上松町

上松町は、木曽天然ヒノキの生産地として、あるいは中山道の宿場町としての歴史、文化、風景を有するとともに、木曽広域の統一サイン等をはじめとした、自然的景観と文化的景観が調和したまとまりのある独特な雰囲気を有している。

また、「森林浴発祥の地」として全国でも有数のシンボル的な資源である「赤沢自然休養林」があり、高水準で整備された散策路と年間 10 万人を超える来訪者を有している。さらには、「森林セラピー基地」認定を契機に、様々な科学的なエビデンスが蓄積されるとともに、県立木曽病院や健康センターをはじめとして、様々な地域内外の官民の組織等との関係構築と、新たな健康志向の取り組みが胎動している。

そこで、「赤沢自然休養林」を一つの核とし、地域の歴史・文化および自然・文化的景観を活かして、地域の多様な資源を「森林セラピー　―癒しと健康―」というキーワードでの再編成とブランド化により、多彩なメニューを構築することで、来訪者と町民双方の「癒しと健康」が調和した、多彩な観光・健康産業の創出とまちづくりを目指す。

事業全体の想定顧客は、事業初期から重点的に開拓する顧客層「重点的なターゲット」、長期的な目標として開拓すべき「将来的なターゲット」、そしてこれらのターゲットを開拓する際に獲得が期待される「移行時及び副次的なターゲット」について、それぞれ以下の通り設定して、事業の拡充を図ることとした。（図表 3-4）

図表 3-4　上松町における企業・労働組合・健康保険組合等の新たな参画に向けた想定顧客

① 重点的なターゲット	森林セラピーを活用した生活習慣病予防やリフレッシュに興味関心がある企業・健保組合 （人間ドック・健康診断および保健指導等の活用を含む）
② 移行時及び副次的なターゲット	森林セラピーを活かした健康維持・増進に興味関心がある町民 既存の「赤沢自然休養林」来訪者層のうち、積極的な健康やリフレッシュに関心を持つ観光客
③ 将来的なターゲット	生活習慣・リズム修繕のための滞在休養客、中京圏・関東圏・関西圏の企業・健保組合 →「社員・個人旅行」「社員研修」「企業の森づくり」等へ拡大

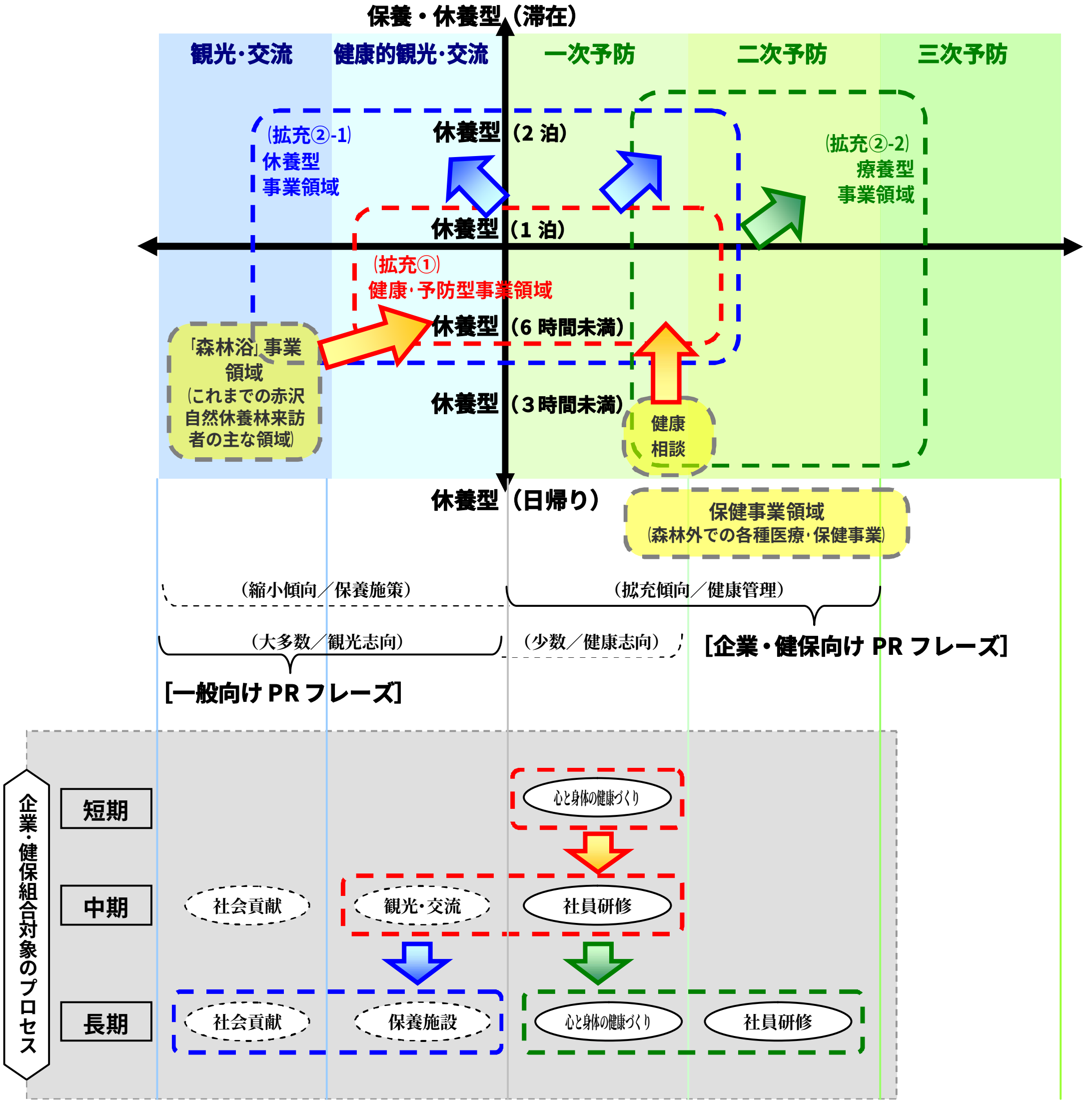
これまでに赤沢自然休養林を中心に確立・展開されてきた、森林浴や自然観察会の取り組み、企業向けの施設利用・プログラム利用協定の締結等の「森林浴事業領域」、健康相談、ゆうゆうクラブのウォーキング等の「保健事業領域」を融合・発展させる形で、当面は健康・予防型事業領域の拡充を図り（図表 3-5）、将来的には休養型事業領域と療養型事業領域を確立することとする。

また、企業・労働組合・健康保険組合等を対象としては、当面は健康診断・人間ドックと一体となりつつ、保健指導等を含む「心と身体の健康づくり」に係るサービスを提供するものとするが次なるステップに向けて、「観光・交流（社員旅行）」「社員研修」「企業の森づくり」「保養施設協定」といったテーマに徐々に事業領域を拡充していくことが期待される。徐々に以下のテーマでの取り組みが想定される。（図表 3-6）

図表 3-5　上松町における企業・労働組合・健康保険組合等の新たな参画に向けた事業領域

	事業領域		これまでの特徴、今後の展開
これまで確立	森林浴 事業領域	メニュー	・「森林浴大会」等のウォーキングイベント ・「NPO 木曽ひのきの会」による自然観察会
		企業向け	・トヨタ自動車健康保険組合との協定（森林鉄道） ・名古屋市内の企業との施設利用協定（ねざめホテル）
	保健 事業領域	メニュー	・木曽病院による健康相談、健康センターによる保健指導 ・木曽ひのきっ子ゆうゆうクラブのウォーキングイベント
これから拡充	（拡充）健康・予防型 事業領域	目的	・観光・交流客の滞在時間の長期化、および地域内消費の拡大
		取り組み	・各種測定機材を用いた健康チェックと、カロリー計算された運動と健康食メニューの提供を通して、健康効果を強調した健康的観光・交流及び一次予防森林セラピープログラムの開発等 ・医療・保健関係機関と連携して、健康診断・人間ドック及び保健指導等と一体となった一次予防・二次予防森林セラピープログラムの開発等（町民向けの健康講座等も含む）
		企業向け	・「心と身体の健康づくり」 （健康診断・人間ドック及び保健指導等を含む） →「社員・個人旅行」「社員研修」「企業の森づくり」等へ拡大

図表 3-6　上松町における企業・労働組合・健康保険組合等の新たな参画に向けた事業展開



第４部　豪雪地域における「防災の担い手」募集・活用に係る体制・システム

４－１　豪雪地帯における「防災の担い手」に関わる実態把握

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。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。高齢者世帯の割合についても、全国の 14.2%に比べ、豪雪地帯が 14.8%、特別豪雪地帯は 16.0%と高い傾向がある。

その中、「平成 18 年豪雪」では、雪下ろし中の転落や屋根からの落雪等による死者は 151 人という戦後 3 番目の被害となり、そのうち 65%が高齢者と被害が集中した。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、担い手不足が深刻化して高齢者が自ら除雪を行う必要が生じ、かつ連日の疲労が蓄積して体力が衰えた状態で作業を行うことが、事故や疾患の発生を促進したものと推察されている。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。

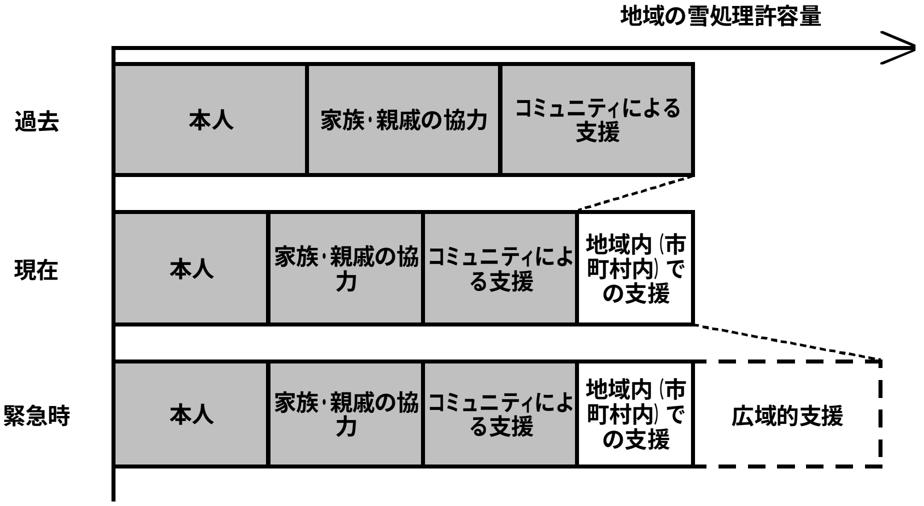
図表 4-1　担い手の段階および区分

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
			雪害救助員
		人員設置	冬期保安要員
	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	自治体職員（協定等に基づく）
			消防団
			自衛隊

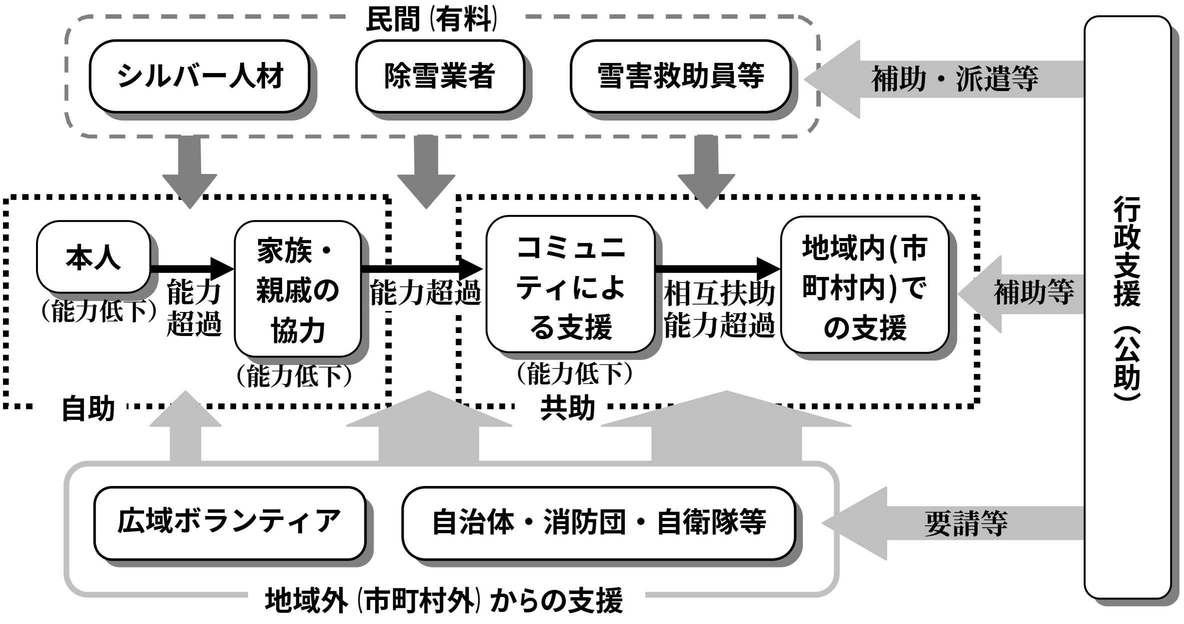
この様な諸情勢を背景としつつ、豪雪地帯における雪処理の担い手を検討する前提として、地域における雪処理の担い手として想定される担い手は、自助、共助、公助に区分すると図表 4-1 の通り整理することができる。

そして、これをもとに今後の雪処理の担い手を検討すると、既往の自助、共助によって果たされている機能を弱体化させることなく、効果的に新たな担い手による支援を活用することが必要である。その為、まずは既往の自助、共助を中心とし、つまり本人、家族・親戚の協力、コミュニティによる支援、地域内での支援を軸に、雪処理の担い手を想定することが妥当である。このことを前提として、過去、現在、今後の雪処理の担い手を検討すると、過去においては本人、家族・親戚の協力、地域によってはコミュニティ内の相互扶助によって雪処理がなされてきたが、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低下してきたといえる。その為、雪処理許容量が超越した段階で、地域内（市町村内）での支援を受け入れるとともに、緊急時においては広域的支援によって雪処理の許容量を増加させる枠組みが求められるといえる（図表 4-2)。

図表 4-2　地域の雪処理許容量と担い手概念図



図表 4-3　雪処理の担い手の関係性



また、図表 4-2 の通り、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。それらの多様な担い手の関係性を、地域の雪処理許容量との関係と連動して整理すると、図表 4-3 のように整理された。

４－２　防災ボランティアに係る動向と実態

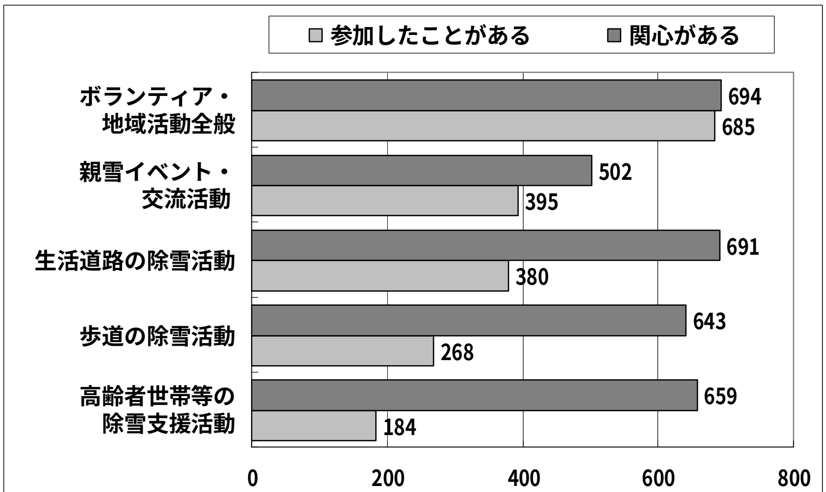
阪神・淡路大震災等を契機としてボランティア活動への社会的認知は拡がりつつあり、国民の約２／３はボランティア活動への参加意向を有しており、NPO 法人の認証件数は 29,934 法人（平成 18 年 12 月現在）にまで至っている。

一方で、防災ボランティア活動へ積極的に参加したいと回答する割合は多くは見られないが（20.8%）、親類縁者や知人が住んでいる地域なら参加したい（22.5%）、あるいは行政機関、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%）等といった、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、参加者希望者は増大する傾向が見られる。

また、企業等は災害時に対する地域貢献、社会貢献としての防災協力活動への参加意思は高い傾向にあり、かつ参加内容は人的な協力が最も多い傾向にある。また、企業等は人材育成としてもボランティア活動への従業員の参画は有益であると捉えている場合が多いことから、従業員のボランティア活動への参加を支援している企業等は少なくない。特に、勤務時間内のボランティア活動を許可している、あるいはボランティア休暇・休職を認めている企業は多く見られた。

他方、従業員はボランティア活動への参加のきっかけとして、会社、組合等で参加の機会を与えられた場合が自発的な意思よりも多いという実態も見受けられた。

図表 4-4　豪雪地帯在住者のボランティア活動への関心・参加状況



資料：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」を元に作成

そこで、これからの傾向から、企業や労働組合を介した防災ボランティアの募集は、従業員等に対しても強い影響力を有しており、効果的な手法であると推察された。

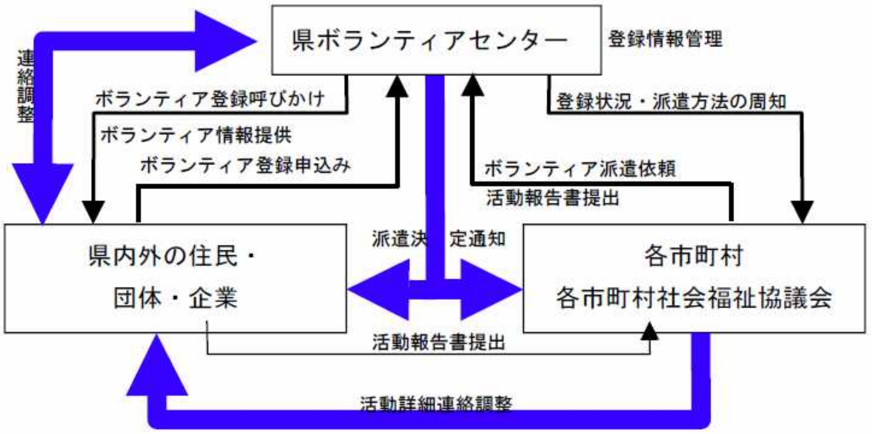
なお、豪雪地帯在住者へのボランティア活動に関する関心および参加状況に関する調査においては、ボランティア・地域活動全般に関しては関心と参加経験が同一水準にあるものの、除雪活動においては関心が寄せられている一方で、参加経験は少数に留まるという傾向が見られている（図表4-4)。そこで、地域外からの新たなボランティア等を募集することも重要な視点ではあるが、潜在的に興味・関心を有する地域住民等のボランティア参加を促進する取り組みも、同様に重要であるといえる。

４－３　「防災の担い手」募集・活用に係る体制・システムの現状

「防災の担い手」としてのボランティアを募集・活用する際には、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形成をしたりすることの重要性が指摘されており、本調査では緊急時と平時双方のボランティアを募集・活用に係る体制・システムを整理した。

緊急時の体制・システムとしては、全国各地の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によって、災害時にボランティアとしての活動が可能な団体や個人を登録する情報ネットワークが創設されている事例が多く見られた。例えば、「秋田県除雪支援ボランティアネットワーク」は、仲介役を担う県ボランティアセンター、受入側としての市町村及び市町村社会福祉協議会とともに、参加側として県内外の企業、学校、団体、NPO団体、個人等の多様な組織が位置づけられている（図表4-4)。緊急時等に備えて、派遣依頼票等の各種様式が定められており、雪害発生等により市町村・市町村社会福祉協議会の要請があった場合には、県ボランティアセンターから登録団体や登録者にボランティア派遣要請を行い、活動への参加へとコーディネートしていく一連のシステムが確立されている。また、これらと一体となって、市町村レベル等でボランティアセンターを設置する取り組みも各地で散見された。

図表4-4　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」

一方、平時の担い手の募集・活用の体制・システムとしては、多様な形態の取り組みが見られた。上記の緊急時と類似したボランティアの登録・仲介制度としては、県が登録し、市町村等が積雪量の多い日程に適宜ボランティアを募集する「広域連携除雪ボランティア」（新潟県）がみられる。ま

た、地域内外の個人が登録し、一人暮らし高齢者などの居宅及び居宅周辺の雪かきを定期的に行う「スノーバスターズ」（岩手県旧沢内村）等のボランティア・グループ的なシステムを構築する取り組みも見られる。このシステムは、地域の民生委員と連携しつつ、郵便配達員などから地域の積雪量等の情報を収集するとともに、初心者等へは指導役が同行し、かつ参加者には地域通貨を発行するなどきめ細かな対応がなされている。

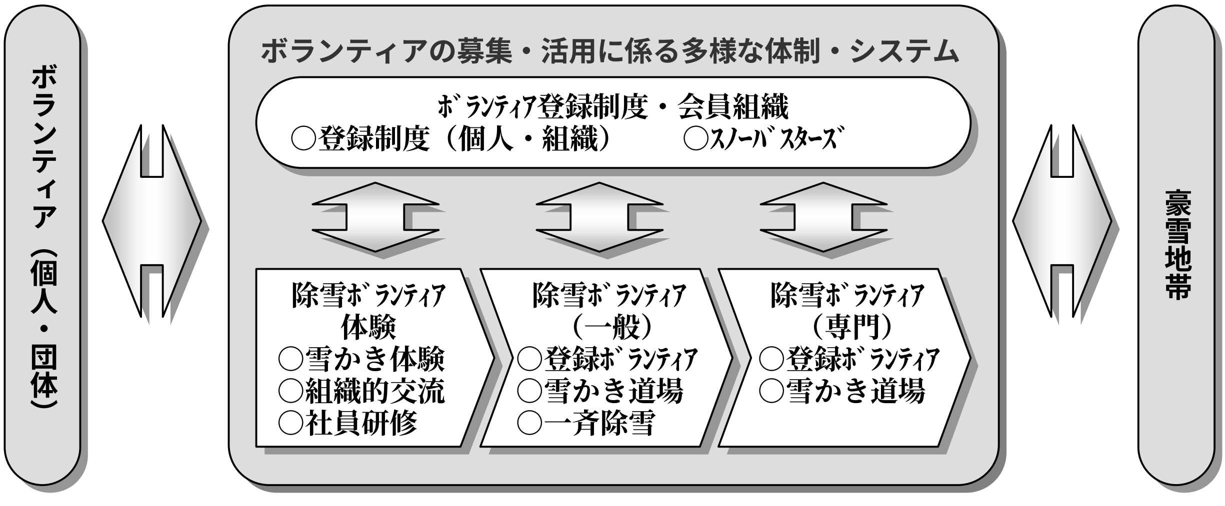
一方、企業や学生等との交流活動として雪かきボランティア体験を行う取り組み散見される。地元行政と連合東京が「ふれあい交流協定」を締結するまでに発展した「雪国ボランティア交流」（新潟県高柳町）、町社会福祉協議会と早稲田大学学生ボランティアセンターが連携して行っている「雪ほりツアー」（新潟県松代町）などが見られた。また、上信越東急会では、従業員の社員研修の一環として、除雪ボランティア体験を行う事例が見られた（長野県信濃町）。

さらに、安全かつ効率的な雪処理技術の移転や、ボランティアの主体形成を目的とした取り組みとして、「雪かき道場」（新潟県長岡市、小千代市、長野県飯山市等）の取り組みが見られた。これは、雪かき方法を細かに取りまとめた「指南書」を作成すると共に、地域の指南役による講義・指導を行うものであり、一部では地域のボランティアを受け入れる風土づくりを併せて目指した取り組みも行われた。また、外部のボランティアも参加しつつ、地域住民間で瞬発的に雪処理能力を引き出す効果を発揮した「地域一斉除雪」（秋田県藤里町）等の取り組みも見られた。

なお、地域外のボランティアの参加は、労力の提供という側面に限らず、豪雪時等は積雪により閉鎖された生活環境に居る高齢者等が多い中で、交流活動を行うことで心のケアとしての役割を果たす側面も指摘されていた。また、これまで地域内の除雪活動に参加していなかった住民が刺激を受けて参加意欲が醸成される、という副次的な効果も見られた。さらには、個々人で行うと体力的にも厳しい作業ではあるものの、一斉除雪などで地域外のボランティアと交流しながら活動することで、楽しみながら、また遣り甲斐を感じながら除雪活動が行えることで、地域社会における相互扶助関係の再構築に向けた刺激や動機付けとなる可能性があることも窺い知れた。

さらに、「雪かき道場」のように適切なテキストやカリキュラムを整備したり、「スノーバスターズ」のように経験者が初心者を指導しながら継続的な活動参加が可能なシステムを構築したりすることで、ボランティアのスキルアップが図れることも明らかになった。

図表 4-5　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

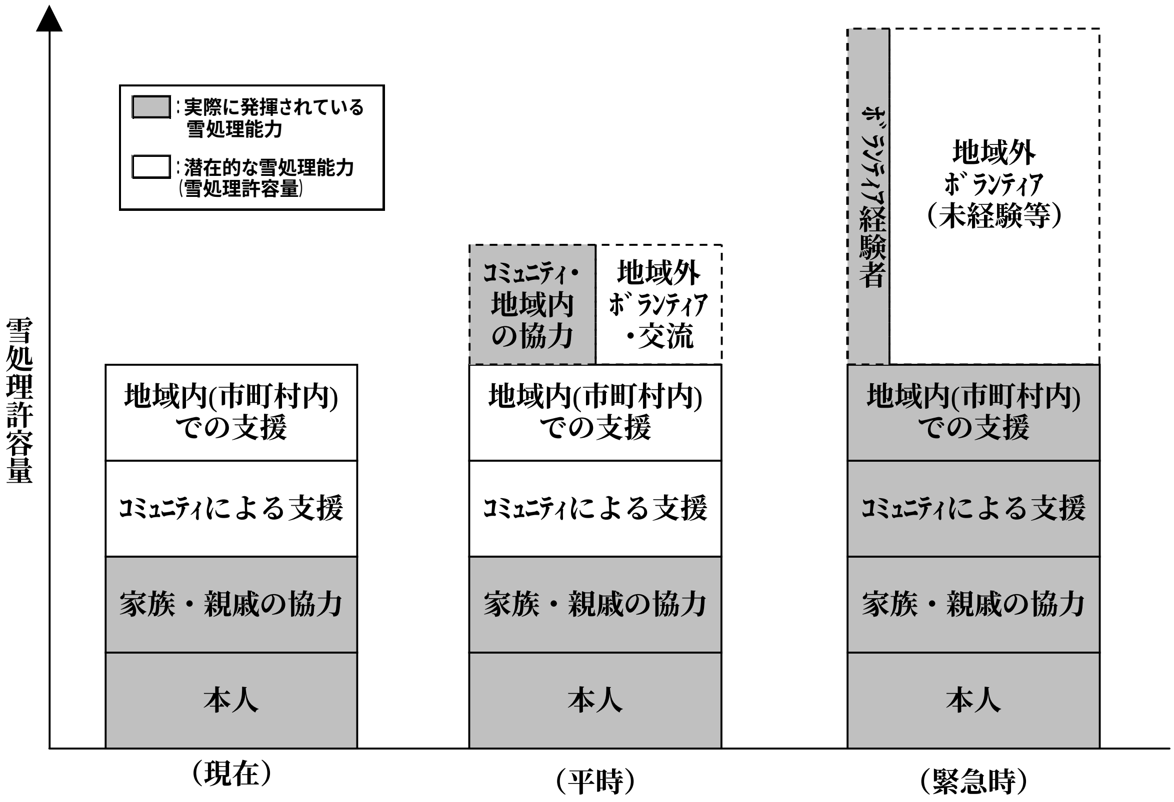


４－４　「防災の担い手」募集・活用に係る体制・システム

緊急時等に広域的かつ組織的に除雪ボランティアを募集する際には、雪かきの経験の乏しく、また地域事情を把握していないボランティアによる活動展開となる。その為、雪下ろしや雪庇処理といったリスクの高い作業は行わせずに、各種地域事情や安全な作業方法等に関して一定の知見を有する地域住民等によるコーディネート体制や受入システムが不可欠である。その為、平時からボランティアの受入を行いながらコーディネート体制や受入システムを確立することが必要である。

そこで、段階的に潜在的な雪処理能力を高め、緊急時に大幅に拡大する雪処理量への対応が可能となるように、図表 4-6 のような展開が可能となるような体制・システム構築が期待される。

図表 4-6　理想的なボランティア導入による雪処理能力の拡大モデル



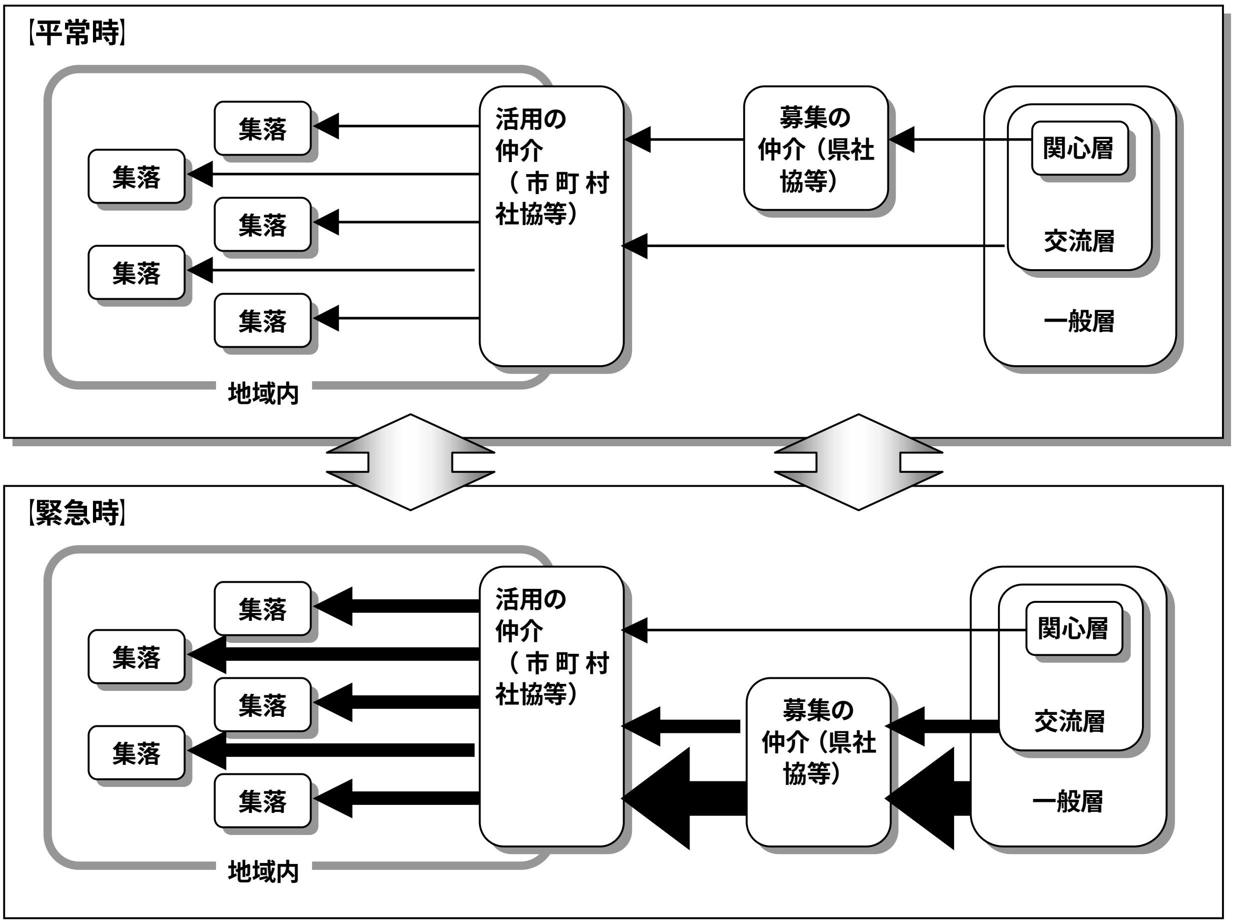
このモデルでは、平常時から一定程度のボランティア受入を行うことにより、受入側においてはコーディネート・マッチングのシステム構築を行うとともに、一般住民におけるボランティア受入意識の醸成を図る。また、参加側については、少数の関心層が交流活動としての除雪ボランティアに参加することによって、雪処理の技能を向上させるだけでなく、地域の事情を理解することによって、緊急時にボランティア等の調整を補助できる人材を獲得・育成することも視野に入れるものとする。また、副次的には地域内外の担い手が協働することによって、地域内での共助・公助関係による協力や支援が活性化されることも目指すものである。

平時及び緊急時における地域外からの担い手の募集・活用に係るシステム・体制のモデルとしては、図表 4-7 の体制・システムの構築が想定される。平時においては、量的には少ないものの、除雪ボランティアに興味を有する個人、あるいは交流活動等として関係構築がなされている企業等を仲介して、少人数の除雪ボランティアの受入を行うものとする。なお、関心層の受入に際しては、多様なボランティア登録制度等を有している県社会福祉協議会等による仲介が必要となると想定さ

れる。活用に際しては、市町村、市町村社協、ボランティア団体、NPOなどといった地域の雪処理の受入を希望する地域との関係性を有している様々な受入主体によるコーディネートが想定される。

緊急時においては、メディア等による情報発信が行われることによって、一般層から多くの参加が見込まれるとともに、企業等の交流層からの組織的な参加も期待できる。その為、ニーズの高い地域へ適切にボランティアをマッチングするために、募集の仲介組織としての県社会福祉協議会等が重要な役割を担うこととなる。また、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、直接参加を図ることも想定するものとする。また、活用側においても、平常時に構築された体制・システムをベースとして、集落との協力関係を利用して、多くの参加者を効率的に高齢者宅等にマッチングすることが期待される。

図表 4-7　除雪ボランティアの募集・活用に係る体制・システムモデル



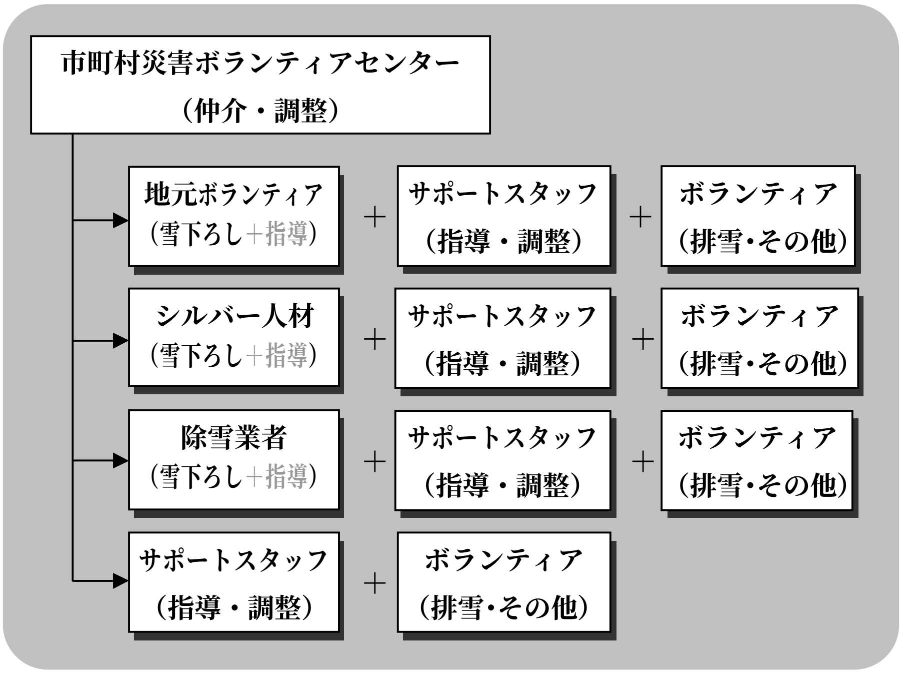
なお、ボランティアの活用の際には、組織形態や技能に応じて、除雪ボランティアの活動内容を整理し、役割分担を行うことが必要となる。（図表 4-8）

図表 4-8　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

また、ボランティア等を派遣する際には、安全かつ効率的な受入を行う観点では、図表 4-9 のように、多様な主体が役割分担を行うことで、効果的な雪処理が行える体制づくりを図ることが想定される。

図表 4-8　緊急時の担い手とその役割



通常、既存の地域内のボランティアやシルバー人材、除雪業者等の雪処理の担い手は、雪下ろしや雪庇処理、屋根周辺の排雪等の危険を伴う専門的な作業だけでなく、その他の一般的な排雪作業も行っている。しかしながら、緊急時には雪処理の担い手が不足し、雪下ろしといった危険性がありつつも重要な作業を行える担い手は、多くの高齢者宅への派遣が要請されることとなる。そこで、除雪活動の効率性を高めるために、技能を持つ既存の雪処理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については、地域外ボランティアを活用するという役割分担を図ることが期待される。

しかしながら、経験の乏しい地域外ボランティアに、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ためには、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を配置が不可欠である。しかしながら、既存の専門的能力を有する雪処理の担い手コーディネートを行うことになると、単独で行った方が効率的という事態が発生することが懸念される。そこで、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、あるいは組織的な参画を行う企業等の組織側にコーディネーターが、サポートスタッフとして指導・調整等の役割を担うことがで、地域内外の雪処理の担い手の労力を最大限発揮できるスキームを構築することが賢明である。その様な観点からも、平時からの交流イベント等の開催を通して、地域内でコーディネート役を担える人材等を予め開拓、育成、確保しておくことが期待される。

第５部　総括

本調査は、「平成 18 年豪雪」の被害で浮き彫りとなった豪雪地帯における過疎化・高齢化を背景とした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、緊急時の広域的な雪処理の担い手の募集・活用に係る体制・システムのあり方に関する検討を行ったものである。特に、企業・労働組合・健康保険組合等による広域的かつ組織的な平時の交流関係の構築を基として、相互扶助の関係構築・意識付けを促進する方策の確立に重点をおいて検討を行ったが、緊急時の担い手確保方策の検討に止まらずに、豪雪地帯において地域福祉や産業振興を通した社会・経済的な自立に向けた方策を検討することで、安全・安心で持続可能な豪雪地域の形成を図ることを目指した。

第１部では、企業・労働組合・健康保険組合等の新たな参画を促進するための、地域ビジョンの策定方策の整理を行った。特に、健康（福利厚生）と環境（社会貢献）に係る観光・交流事業は、分野横断的な新たな事業領域である。その為、豪雪地帯等が有する自然資源、歴史・文化資源、医療・保健資源、教育資源等の多様な内部環境（シーズ）の価値の再評価・再編成を行うとともに、地域内外の多様な主体との連携・協働を通して、新たな企業・労働組合・健康保険組合等との関係構築に資する地域性あるビジョン策定を促進するプロセス等を整理した。

第２部では、企業等の事業領域に対応した関係構築・意識付けに資するメニューの策定に向けて、心と身体の健康づくり、社員研修・教育活動、従業員の観光・交流活動、協定保養施設的な活用、企業の社会貢献活動の各分野の精緻な動向把握を行った。各分野を取り巻く制度・政策の動向、需要の動向、事業者等の動向及び企業・従業員のニーズ等の整理を行うと共に、独自に企業・従業員を対象としたアンケート調査の実施を通して、実際的なニーズ把握を行った。その中で、企業等の福利厚生事業及び社会貢献事業等は揺籃期に直面しており、新たな企業ニーズに対応した商品・サービスを開発することによって、新たな関係構築や意識付けの可能性が潜在していることが明らかになった。特に、森林環境を活かした福利厚生事業及び社会貢献事業へ興味・関心を抱く企業・健康保険組合は少なくないため、今後より機能的・汎用的な商品・サービスの提供が期待されていることが明らかになった。

第３部では長野県信濃町及び上松町をケーススタディとし、地域の有識者とのワークショップの開催を通して、豪雪地帯等の中山間地域と企業・労働組合・健康保険組合等との新たな関係構築に資するビジョンおよびメニューについて、具体的な検討を行った。その中で、地域福祉の向上と産業振興との連携を図りながら、地域の多様な主体との連携・協働関係の構築によって、複数の事業領域を組み合わせた段階的かつ複合的なサービス提供が可能であり、新たな企業・労働組合・健康保険組合との関係構築の可能性が見いだされた。

第４部では、豪雪地帯における防災の担い手の募集・活用に係る体制・システムの構築に向けた検討を行った。豪雪地帯は、過疎化・高齢化が進展するとともに高齢世帯が増加傾向にあり、自助・共助による雪処理許容量が縮小する中で、高齢世帯を中心に雪処理の課題が顕在化している実態が明らかになった。特に、平成 18 年度豪雪等の緊急時には、特別豪雪地帯を中心に雪処理の担い手不足が全域的に課題となり、隣接市町村間で相互支援が困難な中で、行政支援とともに、広域的な支援体制の確立が不可欠であることが明らかになった。一方、ボランティア活動への社会的認知が拡がるとともに、企業等は社員教育等としても社員のボランティア活動参加については好意的な印象

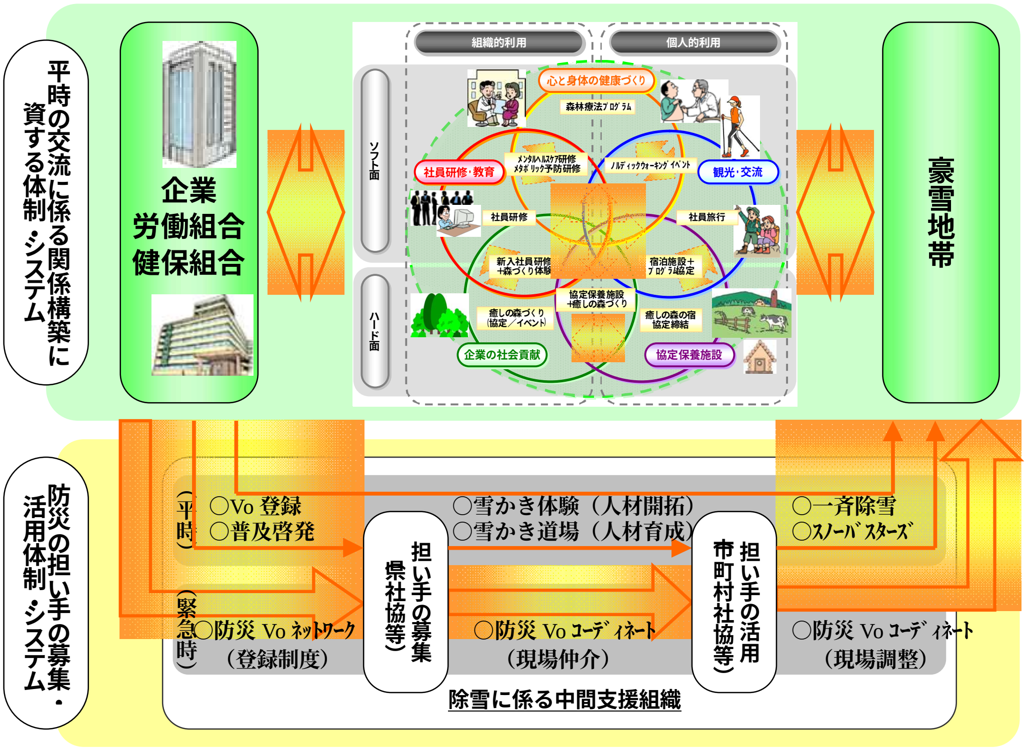
を強く有しており、今後企業・労働組合等を仲介した除雪ボランティアの募集は効果的なアプローチであることが推察された。なお、防災ボランティア活動は、関係性が構築されている或いは組織的要請があることによって参加意欲が増大する傾向にあることから、第１～３部と連動した検討が有効であることも見いだされた。また、各地の先進事例調査から、平時及び緊急時における防災の担い手の募集・活用に係る体制やシステム等を組み合わせることで、段階的・発展的に地域内外の防災の担い手の募集・活用が可能であり、緊急時には地域の多様な担い手を新たに開拓し、連携・協働することで、効率的・機能的な雪処理を行うことができることが明らかになった。

つまり、第１には企業・労働組合・健康保険組合等の多様な事業領域における平時の交流に係る関係構築が可能となるように、豪雪地帯においては、地域資源を活かした新たな平時の交流に係るビジョン・メニューの策定と、受入体制・システム構築が要請されることが明らかになった。

そして第２には、豪雪等の緊急時においては、防災の担い手を組織的及び大規模に募集・活用することができるネットワークと、ボランティアをコーディネートする体制・システムの確立が要請されることが明らかになった。また併せて、平時においては、参加側では地域内外の防災の担い手を新たに開拓・育成することで、緊急時の中核的または補助的な担い手が確保できるとともに、受入側では緊急時に効果的・機能的に内外の防災の担い手の受入が可能となるような、地域内の多様な主体が参画した受入体制・システムづくりを行うことの重要性が明らかになった。

そして、第３には、これらの企業・労働組合・健康保険組合等との関係構築に資する多様な事業領域におけるサービスの提供体制・システムづくりと、防災の担い手の募集・活用に係る体制・システムづくりを一体的に推進することによって、多様な企業・労働組合・健康保険組合と豪雪地帯の双方が、機能的に「give＆take」の相互扶助の関係構築・意識付けを深めることができることが明らかになった（図表 5-1）。今後の各地でこの様な実践的な取り組みが胎動することで、全国各地で安心・安全で持続可能な豪雪地帯の地域づくりが促進されることが期待される。

図表 5-1　平時の交流に係る関係構築と防災の担い手の募集・活用に係る一体的な体制・システム



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
集成版

平成 19 年 3 月

国土交通省 都市・地域整備局 地方整備課
林野庁 森林整備部 研究・保全課 研究班