

豪雪地帯における協働を目指した 雪対策に関する分析

湯原 麻子¹・芮 京祿²

¹正会員 国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭 1 番地）

E-mail: yuhara-a92ta@nilim.go.jp

²非会員 博士 国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭 1 番地）

E-mail: ye-k92ta@nilim.go.jp

豪雪地帯においては、他地域と比べ高齢化や人口減少が著しく、また行政側の財政状況や建設業者の経営環境など様々な面で厳しい状況が顕在化している。そのため、生活道路をはじめとした日常生活空間における除雪等の支援については、全国の自治体が課題と感じ、取り組んでいるところであるが、行政だけでなく住民や地域の団体など、多様な主体による取組が必要となっている。

本研究では、豪雪地帯市町村に対し行ったアンケートの結果を中心に、各自治体が行っている高齢者への除雪支援を中心に冬期生活に関する課題と対応策について、対策を行う主体に着目し、今後の豪雪地帯における雪対策のあり方についての提案に向けて分析を行った。

Key Words : heavy snowfall areas, ageing society, mutual help, volunteering, snow shovelling

1. はじめに

豪雪地帯においては、他地域と比べ高齢化や人口減少が著しく、また財政上の制約や建設業者の経営環境など様々な面で冬の生活面で厳しい状況が顕在化している。平成22年度においても128名（速報値）¹⁾の死者と平成18年豪雪の152名²⁾に次ぐ人的被害となった。また、大規模停電や長時間にわたる道路閉塞等の被害も大きく報道されたように、雪への備えは未だ多くの地域で必要とされている。

その中で特に高齢社会の現状を踏まえ、高齢者に対する除雪等の支援については、全国の自治体が課題と感じ、取り組んでいるところであるが、行政だけでなく住民や地域の団体など、多様な主体による取組が求められているところである。

本研究は、国土技術政策総合研究所建設経済研究室が豪雪地帯市町村に対し行ったアンケートのうち、福祉・地域振興部門の回答を中心に、各自治体における日常生活空間の除雪等に関する課題と対応策について、主に高齢者への除雪支援とその取り組みの主体に着目した分析を行い、今後の対応策に向けての提案の一助となることを目指したものである。

2. アンケート調査について

(1) アンケート調査概要

本稿では、国土技術政策総合研究所建設経済研究室が行った、雪に関連し自治体を感じている問題とその対応策を中心に質問した豪雪地帯市町村アンケート結果を使用する。2008年1月の配布時点で豪雪地帯（特別豪雪地帯含む）として指定されている546市町村に配布し、333市町村（回収率61%）から回答を得た。質問票は3つに分かれており、それぞれ総務・企画部門の担当者が質問票A、福祉・地域振興部門が質問票B、道路・建設部門が質問票Cに回答する形となっている。

(2) 総務・企画部門、道路・建設部門の結果概要

アンケート調査結果のうち、総務・企画部門、道路・建設部門の結果について概要を述べる。

総務・企画部門の調査における主な設問は、「雪と関連した課題、現在進めている対応策」、「雪と関連した課題を解決するために今後とるべき対応策」である。図-1は市町村が抱える課題のうち、雪と関連する課題について、課題の重要度についての回答を示したものである。

市町村道・生活道路の整備・管理については回答市



図 - 1 雪に関連する課題の重要度

町村の4割の145市町村が1番目に優先しているとして回答している。次いで、約2割の73市町村が1番目または2番目に重要として高齢者・障害者福祉、生活支援環境の維持・管理を挙げている。

道路・建設部門の回答の分析については門間他³⁾が行っており、高齢化率の高い市町村では、空き家倒壊・管理や私有地の雪処理負担など人手が必要とされる課題に対して有意な差が出ており、対応が必要とされているという結果が出ていた。

(3) 分析対象について

ここで、総務・企画部門、道路・建設部門の調査結果より、重要性が示唆されている高齢者の課題について、福祉・地域振興部門の回答において担い手に着目し深堀

りするため、冬期生活支援上において「現在取り組んでいる課題およびその対応策」についての自由記述欄の回答を中心に分析を行った。この質問票では現在取り組んでいると選択した課題に対し、自治体がどのように対応しているかについて回答を求めている。課題の選択肢についての有効回答数494件（1市町村5件までの複数回答）の87%(432件)で対応策について具体的な記載があった。

3. 福祉部門の調査結果について

(1) 現在取り組んでいる課題及び今後の重点課題

自由記述欄の回答の整理にあたって、現在の課題と今後対応すべきと考えられている課題の全体像を把握する。

図 - 2では「現在、取り組んでいる課題」を5つまであげたものを折れ線で示し、同じ課題について、「今後重点的に取り組むべきもの」を優先度順同じく5件まで挙げたものを積み上げグラフで示している。現在取り組んでいる課題として、最も多く取り上げられたものは「4. 高齢者宅の屋根雪下ろし、除排雪負担の軽減策」であり、次いで「1. 高齢者等の通院、買い物などのための移動交通手段の確保、維持」であった。

一方、「12. 近隣住民による助け合い活動の活性化、組織化」については、現在課題として取り組んでいる市町村は21に過ぎないのに対し、今後の課題と挙げている市町村が最も多い83市町村であり、その内優先度1番目として挙げている市町村についても43と「1. 交通手段の確保」と並んで最も多かった。他に「現在」に対して「今後」の課題としての回答が多かったものは、「14. 地域力をサポートする地域リーダーの確保、育成」という住民の力の向上を目指すもの、「20. 行政の住民間の相互理解・連携強化のための対策」として住民、行政の

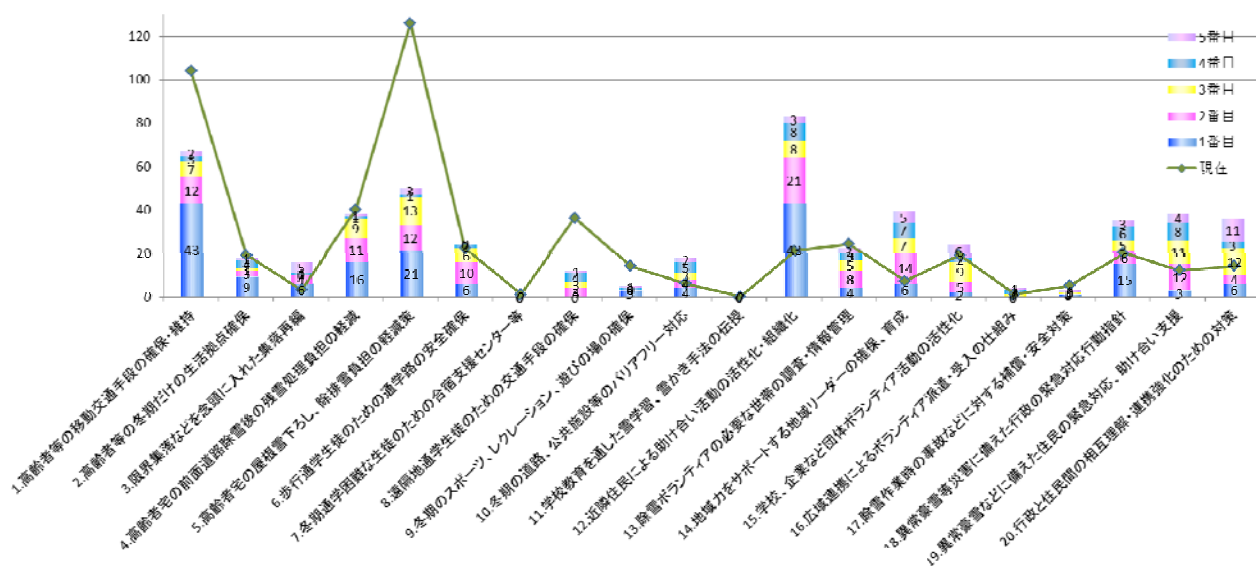


図 - 2 現在及び今後の重点課題

協力を進めるもの、「19. 異常豪雪などに備えた住民の緊急対応、助け合い支援」、「18. 異常豪雪等災害に備えた行政の緊急対応行動指針づくり」として異常豪雪対応の回答が見られた。

(2) 高齢者に対する除雪支援の対応方法

次に高齢者の除雪関連の課題について整理する。福祉部門における全回答の67% (221市町村) において冬期に除雪が困難な世帯に対しての市町村の支援策があると答えている。そこで、図-2で見た通り、最も課題として挙げている自治体の多かった「5. 高齢者宅の屋根雪おろし、除排雪負担の軽減策」及び同じく高齢者の除雪の問題である「4. 高齢者宅の全面道路除雪後の残雪処理負担の軽減」についての回答を整理することで、現在自治体がどのように取り組んでいるかを把握する。

残雪処理軽減、屋根雪おろし・除排雪について現在の課題として挙げている回答は166 (全回答の34%)、そのうち、対応策について有効な記述が145件あり、それについて、高齢者側がどのような形でサービスを受けるかを中心に整理した結果が表-1である。

回答について詳細を確認したところ、表現に差はあるが、主な対応手法は除雪サービスの提供 (103件)、または除雪や融雪設備等への費用助成 (37件) であった。その他の対応策としては、「個人への除雪機械の貸出」、「簡易融雪設備への費用助成」、「高齢者用住宅の整備」、「道路除雪の際に配慮する」、制度ではなく「地域住民の助け合いによる」が各1件であった。除雪サービスの提供において、業者の残雪処理及び屋根雪のどちらかに限定すると明記されたものは少ないが、「行政の

表-1 高齢者の除雪支援策

費用助成	対象		
37	設備	3	
	除雪サービス	34	
除雪サービス	提供者		(内ボランティアとの記載があるもの)
103	行政	5	
	直接雇用	6	
	業者・団体	8	(2)
	社会福祉協議会	9	(2)
	シルバー人材センター・高齢者事業団等	16	(1)
	地域(自治会、住民等)	12	(7)
	学校・企業等	3	(3)
	外部	1	(1)
	ボランティア(対象者記載なし)	7	(7)
その他			
5	(個人への機械貸出、地域振興センターで対応する、高齢者用住宅、除雪車が除雪する際に配慮等)		

除雪車によって対応を行う」もの (3件) は間口の残雪処理限定の対応である。

また、ここでは除雪サービスの提供についてサービスの提供者が記載内容から判断がつくものについてはその内訳を示している。その中でボランティアと記載のある回答は21件あった。なお1件に複数のサービス提供主体を含むものがあり、合計件数とは一致しない。しかし、ここでボランティアと記載がなくても自治会など地域で対応するもの、業者が実施するものの内自治体が助成して安価で提供するものをボランティアと記載しているものもある。また、社会福祉協議会についてはそこを通してボランティアに委託するものを含んでいる。全体にボランティアについても自治体等地域の団体が主で、県外の人も含む体制についての記載は1件のみであった。

(3) 雪対策の取り組み主体への対応

ここまで高齢者の除雪への対応そのものを問題として挙げた自治体の対応策を見たが、「どのように」対応するか、高齢者の除雪支援等に取り組む主体となる側に対する対応策を課題に挙げている自治体もある。選択肢「12. 近隣住民による助け合い活動の活性化・組織化」、「14. 地域力をサポートする地域リーダーの確保・育成」という地域の力を高めるものについては、現在対応している課題というより図-2で見た通り、今後の課題として挙げている自治体が多かった。同じく支援側に立つボランティア側の体制についての選択肢「15. 学校、企業などの団体ボランティア活動の活性化」、「16. 他市町村との広域連携によるボランティア派遣・受入の仕組み」について合わせて表-2で整理し、支援をする側への自治体の取り組みの詳細を把握する。

地域の助け合い活動の活性化については、地域のボランティア活動を活用しようというものが7件と多く、ボランティアとは明記しないが、町内会等に助成金を渡して活動をまかせる、助成金について明記はないが、町内会に除雪サービスを委託するという取組みがあった。ここでは、冬期の生活支援を含め質問しているため、ネットワークづくりによる連絡体制の整備やまちづくり全体の取り組みの活用という除雪以外の観点からの回答も見られた。

地域リーダーの確保については取り組んでいると挙げている7市町村の中で、具体の記載のあった6件の内訳は特に冬期における民生委員の役割強化1件、講座やアドバイザー等外部専門家による教育3件、他はセンター設置及び職員配置による地域の体制整備等であった。

地域以外を含めたボランティアの活性化において、広域連携によるボランティア派遣・受入の仕組みについての言及はここでも1件のみであった。学校等の団体ボランティア活動の活性化についての記載があった13件は具

表 - 2 取り組み主体への対応

	主な対応策の内容	件数
地域活動活性化 (有効回答19)	地域のボランティア活用	7
	地域に助成金	2
	町内会に除雪サービス、安否確認等委託	1
	地域のネットワークづくり	2
	まちづくり関連の取り組み活用	2
地域リーダーの確保 (有効回答6)	その他(体制づくり、話し合いの場のセット、先進的な町内会の取り組みの波及、組織化が必要)	5
	リーダー研修・講座・専門家のアドバイザー	3
	民生委員へ依頼	1
	町民活動支援センター設置、職員配置	1
団体ボランティア 活動の活性化 (有効回答13)	まちづくり関連の取り組み活用	1
	補助金	4
	ボランティア協定・自治体から依頼	3
	登録制度、組織づくり	2
	教育・講座	2
広域連携によるボ ランティア派遣・受 入の仕組み (有効回答1)	その他(ボランティアの活用についての記述のみで支援制度記載がないもの)	2
	社会福祉協議会のボランティアセンター機能の拡充、交付金	1

表 - 3 支援必要世帯の把握に関する対応

	主な対応策の内容	件数
除雪ボランティア 必要世帯の調査 (有効回答14) (※複数該当あり)	民生委員	6
	自治会	1
	地区に自治体職員の配置	1
	事業内での調査の実施	2
	事業内で定期的に訪問・電話	1
	要援護者マップ・台帳の作成	3
	その他(大学とのモデル事業、空き家調査)	2

体的には、補助金（4件）、補助金及びボランティア教育（2件）、登録制度や組織づくり（2件）、自治体からの依頼やボランティア協定（3件）であった。

次いで表 - 3は支援に実際に取り組む際に生じる課題である「13. 除雪ボランティアの必要な世帯の調査・情報管理」を現在の課題として挙げていた回答について整理したものである。

ここでは具体的な対応策についての記述となっており、民生委員及び自治会を把握の主体として挙げている回答

が7件あり、他は自治体が地域に担当者を派遣して把握するというもの、ボランティア事業等福祉事業の中で把握するという記載が計3件、手法について明記していたものは要援護者マップや台帳を作成するという3件であった。

4. おわりに

以上の通り、地方自治体における課題と対応策について、高齢者等への除雪支援及びボランティアを含めた地域主体の取り組みへの対応策を中心に把握した。

自治体が今後の重点課題として挙げているものに地域住民の助け合いや地域リーダーの育成とある通り、自治体が今後の取組主体として期待しているのは、地域住民や地域の団体であることが見てとれた。現在実際に行っている対応策として挙げている中でも行政が直接行う支援に対し、大多数ではないがボランティアやボランティアと明記はなくても地域住民が行っているものが見られた。地域の助け合い活性化や地域リーダー育成について現在行っている対応策として挙げている自治体は少ないが、現在挙げられている対応策が、今後の対応すべき課題として挙げている自治体にとって参考となることが期待される。それとともに、今後より一層地域の活動を活性化等に関しての検討や情報共有が必要であると考えられる。

参考文献

- 1) 消防庁：今冬（平成 22 年 11 月から平成 23 年 3 月 7 日まで）の雪による被害状況等（速報値），2011
- 2) 消防庁：今冬（平成 17 年 12 月以降）の雪による被害状況等（第 62 報），2006
- 3) 門間俊幸，芮京祿，小塚清：豪雪地帯市町村における冬期の生活維持と道路空間の管理上の課題抽出，第 40 回土木計画学発表会，2009

ANALYSIS ON COLLABORATIVE APPROACHES TO SNOW CONTROL IN HEAVY SNOWFALL AREAS

Asako YUHARA and Kyung-rock YE

In heavy snowfall areas, difficulties in various aspects of winter life have appeared due to steep population decline with ageing society. In addition, financial situation of local government and local construction companies become more severe. Although municipalities in heavy snowfall areas in Japan have tackled snow-related problems, residents, local groups and various sectors are needed to be involved.

This study briefly analyzed the outcomes of questionnaire survey of local governments in heavy snowfall areas. Issues and approaches to support for the elderly and sectors related into those approaches are mainly focused on here.