

地域除雪計画における NPO 構築に関する研究

A Study on Development of NPO in the Plan of District Snow Clearance

北海道大学大学院工学研究科 ○学生員 久保田 文秋
 北海道大学大学院工学研究科 正 員 内田 賢悦
 北海道大学大学院工学研究科 正 員 萩原 亨
 北海道大学大学院工学研究科 フェロー 加賀屋 誠一

1. 本研究の背景

社会において高齢化が進展する中で日本の国土の約半分を占める積雪寒冷地帯における除雪は大きな問題となっている。札幌市においても高齢化などによる市民ニーズの変化、行政側の財政的な問題により地域全てのニーズを満たす除雪を行うのは難しいのが現状である。特に高齢者・身体の不自由な人達は除雪作業が困難であり、そのような人々も含めた市民が安心して暮らせる、住みやすい社会環境の創造を目指しこれからの地域除雪計画を立てていく必要がある。そのためには行政・住民・除雪業者の除雪における個々の役割を明確にしていだけでなく、これからは地域における市民団体・ボランティア団体などの組織が除雪事業に参加してくることが必要となってくると考えられる。

近年 NPO(民間非営利組織)と呼ばれる団体が多く発足し、医療・福祉やまちづくりなど様々な分野において活動を行っている。現在、除雪を行っている非営利組織も存在するが、組織として明確な運営をしているところはなく、その活動規模も非常に小さいのが現状である。

本研究では、札幌市の生活空間において、個々の主体の持つ資源を有効に活用することで地域との密接な協力体制を築き、地域除雪を行う NPO 組織の構築を行うことが目的となる。

2. 札幌市における除雪事業の現状・課題

札幌市における現状の雪対策をみると、平成 12 年 1 月に「第 4 次長期総合計画」の個別計画として雪に強い環境づくりを目指し、社会的な変化(高齢化、過疎化、情報化など)、に対応し、今後の雪対策を進めるため指針として「雪対策基本計画」が策定された。その中で札幌市のこれからの雪対策の基本方針として、道路交通の安全性・定時性の確保、パートナーシップによる冬期生活環境の充実、人と環境にやさしい雪対策の実現を挙げている。

除雪事業については、「雪対策基本計画」に従って地域のニーズに合わせた除雪計画が実施・検討されている。例えば、計画除雪や福祉除雪と呼ばれるものである。計画除雪とは、あらかじめ生活道路の除雪を行う日を設定し、路面管理を主体とした除雪を行う方法であり、更にロータリー車で世帯の間口部分の軽減を行う。また福祉除雪とは、除雪作業が困難な高齢者や身障者の世帯に対して、除雪作業を行うものである。現在では行政が地域で協力員を募り、有償ボランティアとして除雪を行ってもらうシステムとなっている。

しかし、札幌市の雪対策にかかる費用は年間 150 億に達し、また行政・除雪業者だけの除雪活動では住民のニーズに対応

するのは難しくなっている。実際、図 1 を見ると市民は幹線道路に関してはある程度の満足が得られているが、生活道路・歩道に関してはまだ除雪に対する不満・要望が多いのが分かる。具体的には、住居とその周辺の除雪、行政が行った除雪によって玄関、車庫前に残った雪の処理への要望が多くなっている。高齢者世帯に対する除雪も対象世帯が多いこともあり全世帯で行うのは難しく、また市が行っている福祉除雪も現状では地域において有償ボランティアを雇うシステムとなっているので世帯主が費用を負担しなければならない。一方で除雪に関して市民が行政に依存する傾向が強すぎることも問題であると考えられる。高齢者・身体の不自由な人達だけでなく、自ら除雪が行える人も全て行政まかせにしている部分がある。その他除雪業者によって除雪水準が違うなどの問題や、路上駐車が多いためせっかく除雪をしたくても、できないという問題もある。このような問題を解消するためには主体同士で頻繁に話し合う機会を設けることも必要になってくる。

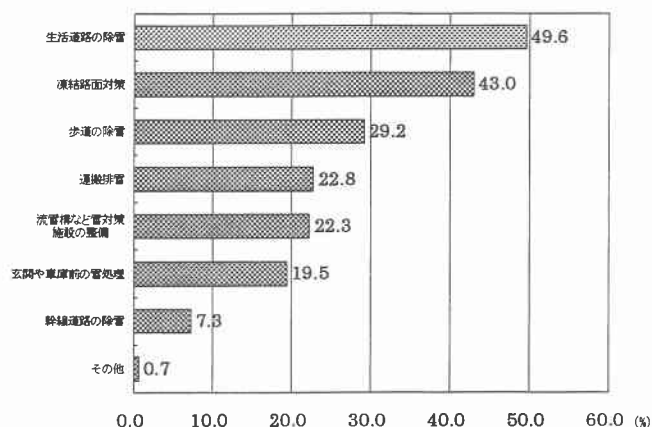


図 1 市政世論調査における除雪に関する要望

(出典:平成 11 年市政世論調査)

3. NPO の現状・課題

NPO の一般的な定義は曖昧であるが、基本的には様々な非営利活動を行う非政府・民間の組織であり、寄付や補助金、活動による収入から費用を引いた利益を関係者に分配することが規制、または事実上不可能な組織のことをいう。NPO の原型は医療・教育など公共性のあるサービスについて、行政の手が回らない部分や、より多様なサービスを求める場合に必要と感じる市民が集まり、自ら公共サービスの提供をする市民活動であり、実際市民団体から NPO 法人に発展するケースも多く存在する。財源は主に補助金、寄付金などからなり様々な支援者の協力や参加なしには活動が困難な存在である。NPO の利点としては、行政・民間にできない分野、自治体の枠にと

らわれない広範囲での活動が可能であることが挙げられる。また現在 NPO 法人が抱える課題として、活動の基盤となる財政基盤が脆弱であることが挙げられ、今後税制の改正などが必要となってくると考えられる。NPO 法人を取り巻く制度の変遷としては平成 10 年 3 月 25 日に NPO 法(特定非営利活動促進法)が公布され、同年 12 月 1 日より施行された。この法律はボランティア活動を行う法人格を持たない任意団体が法人格を取得する道を開いて、様々な不都合を解消し、その活動の健全な発展を促進することを目的としている。

4. 除雪に関連した市民活動

国土交通省都市地域整備局地方整備課が豪雪地帯指定 962 市町村の豪雪地帯対策担当課を対象に行った調査¹⁾によると、除雪に関連した活動を行っている市民団体が存在する市町村は 531 ある。その中で非営利活動を主体的に行っている行政以外の組織・団体で、国土交通省の「雪の NPO データベース」に登録されている団体は 58 存在する。その 58 団体の組織の現状は表 1 のようになる。調査の中で組織が活動を実施・継続する上での問題点として、高齢化や若年者の流出等による人材不足、除雪作業時間の調整・確保が困難であること、作業の危険性・保証等の問題が挙げられている。また行政への要望として、活動費用の補助・助成等の財政的支援を求める声が多く、そのほか除雪機械や除雪用具の支給・貸与や行政との協力関係をより一層図る声が多い。

表1 除雪に関連したの市民組織の現状

項目	具体的内容	該当組織数
行政の協力状況 (複数回答)	行政機関の職員も活動に参加	22(37.9%)
	作業依頼、手配等の連絡担当の窓口	19(32.8%)
	広報等で情報発信・PR	19(32.8%)
	活動費用の一部を負担・支給	15(25.9%)
	除雪作業者の傷害保険料負担	14(24.1%)
	スcoop等の除雪用具を支給・貸与	12(20.7%)
	打ち合わせや会議等の場を提供・設定	12(20.7%)
	活動費用を全額負担・支給	4(6.9%)
	防寒具・長靴などの支給・貸与	3(5.2%)
	特になし	5(8.6%)
除雪作業者への配慮 (複数回答)	全く無償	31(53.4%)
	障害保険料を負担	20(34.5%)
	スcoop等の除雪用具を支給・貸与	16(27.6%)
	交通費・昼食代・食事等の支給	8(13.8%)
	防寒具・長靴等を支給・貸与	6(10.3%)
高齢者世帯等の負担 (単数回答)	謝金を支給	3(5.2%)
	費用負担なし	51(87.9%)
	費用負担あり	3(3.4%)
参加希望者の受付 (単数回答)	受け付けている	36(62.1%)
	受け付けていない	17(29.3%)

5. 地域除雪を行う NPO の構築

除雪を行うだけの NPO の場合、冬期間だけ活動する特殊な形態を採ることになり、組織として運営していくのが難しい。そのため、夏期間における活動、更に冬期間の平常時だけでなく予め周到な体制づくりが必要な豪雪時における活動も考え NPO 組織構築を行っていくことが本研究の特徴である。ここで豪雪時とは積雪量や被害の度合い等の明確な定義はないが、交通機関が寸断され、市民の日常生活や企業の産業経済活動が大きく被害を受けるような状態を考える。除雪事業を行う NPO 組織を構築していくにあたって、関連する属性として、表 2 のようなものが考えられる。本研究の対象とする基本的な除雪範囲は、高齢者と身体が不自由な人の住居とその周辺の宅地除雪および行政が行った車道の除雪後に残る間口の部分の除雪を考える。具体的な組織案の構築に際して、重要と

なってくるのが財源の問題である。組織の運営資金にある程度余裕があれば、人員を多く雇うことが可能であるし、除雪機材や除雪用具を自ら所有し、質の高い除雪サービスを市民に提供できる。組織の人員構成として社員(有償社員も含む)、町内会や自治会などの地域ボランティア人員を考える。活動範囲は自治体の枠を越えた広い活動を行い、NPO 同士の連携を密接にし、情報の共有化を図り、広い範囲で協力して除雪を行っていく。これらの属性を検討し、作成したのが図 2 の事業スキーム案である。この案では個々の主体が地域において密接に関わり合い平常時にも豪雪時にもそれに対応した除雪が行える NPO 組織となっている。今後は更に属性の検討を行った上で NPO の組織案を市民に評価してもらい、地域除雪計画における NPO の組織形態を探る。

表 2 組織構築における関連属性

属性	説明
財源	組織を運営資金を調達する方法
人員数	組織員の人数
人員構成	組織員の構成
除雪範囲	除雪を行う箇所
活動範囲	組織の活動を行う範囲
作業時間帯	除雪作業を行う時間帯
作業対象	高齢者・体の不自由な人
活動内容(夏期間)	夏期間に行う組織活動
他組織との連携	除雪NPO同士の協力体制



図 2 除雪を行う NPO の事業スキーム案

6. おわりに

NPO が除雪事業に参加することで、地域の除雪の問題点・地域の除雪のニーズを把握したきめ細かい除雪が可能となり、また住民の除雪事業に対する意識の高揚につながると考えられる。前述のように、NPO 全般にいえることだが財政基盤が脆弱であるため、支援者の協力や参加なしには活動が困難である。しかし、地域の身近な部分においてそのような活動を行っていくことは、地域の NPO に対する信頼性向上、地域ボランティア人員としての除雪事業への協力につながっていくと考えられる。

参考文献

1)雪国における住民組織の参加による地域づくり促進方策検討調査報告書 国土庁 地方振興局
2)日経文庫「NPO 入門」山内 直人