

第2章

「新たな公による地域除雪システム」の考え方

第1節 実証研究に関わる調査の実施

新たな公による地域除雪システムの可能性とモデル構築を目的として、さらに関係者へのヒアリング調査や情報収集活動を行った。

ヒアリング調査では、対象として想定している山古志地区の除雪に関わる関係者からさらに詳しくヒアリングを行ったほか、道路除雪の制度的な面や今後の動向を確認するために、北陸地方整備局にも話を聞いた。また他地域の事例についても、ヒアリングや情報収集を行った。

ヒアリング調査では、現状とともに、将来への懸念や課題についても確認を行った。またこれまで研究会で検討してきた「地域一括除雪システム」（住民を中心とする組織で、道路空間から個人の住宅までの雪処理を一括で行う新しいシステム。詳しくは第4節で紹介）について説明し、意見や反応を求めた。

（ヒアリング調査の概要）

●山古志地区の道路除雪に関するヒアリング（対象と主な項目）

- 1) 長岡地域振興局地域整備部維持管理課（国道、県道除雪の管理者）
 - ・山古志地区周辺の国道及び県道除雪の状況
 - ・国道、県道、市道除雪の相互乗り入れの可能性
 - ・道路除雪に関する協議会など事業者以外への委託の可能性
 - ・地域一括除雪システム（仮説）に対する意見・感想
- 2) 長岡市道路維持課、福祉総務課、山古志支所（市道除雪及び福祉担当）
 - ・山古志地区周辺の市道除雪の状況
 - ・国道、県道、市道除雪の相互乗り入れの可能性
 - ・道路除雪に関する協議会など事業者以外への委託の可能性
 - ・地域一括除雪システム（仮説）に対する意見・感想
 - ・要支援世帯への福祉除雪の制度と現況

●山古志地区の除雪に関するヒアリング

(対象) 山古志13 集落区長(種芋原、虫亀、楢木、竹沢、間内平、菖蒲、山中、油夫、桂谷、梶金、大久保、木籠、小松倉) ※池谷区長は欠席

(項目) ・山古志地区集落除雪の状況

・要支援世帯への対応

・地域一括除雪システム(仮説)に対する意見・感想

●その他関連ヒアリング(対象と主な項目)

1) 国土交通省北陸地方整備局道路部

・道路除雪体制に関する動向(予算、委託方式など)

・国道、県道、市道除雪の相互乗り入れの可能性

・地域一括除雪システム(仮説)に対する意見・感想

2) 文明屋(湯沢町)道路除雪業者

・道路除雪体制に関する動向(道路除雪業者の立場から)

・道路除雪業者が抱える課題

・地域一括除雪システム(仮説)に対する意見

以下、基礎調査も交えながら、山古志地区の除排雪の現状や課題、また研究会が想定した「地域一括除雪システム」に対する意見等、調査結果を紹介する。

第2節 山古志地区における除雪の現状

(1) 道路除雪の現況

山古志地区における道路除雪は、道路の種別によって新潟県と長岡市が分担して、以下のような体制で実施している。実際の除雪作業は、地区内の建設業者である大久保土建に大部分を委託している。市道の除雪を行うために直営班を組織しているが、この直営体制は県内でも珍しいものとなっている。

表 2-2-1. 山古志地区の道路除雪体制

道路区分		管理主体	方式	除雪実施者	
国道、県道		新潟県（長岡地域振興局）	委託	大久保土建（山古志の建設業）が受託	
市道	種苧原地区	長岡市山古志支所	委託	大久保土建が受託	10.2 k m
	種苧原地区以外	長岡市山古志支所	直営	山古志支所除雪隊	26.8 k m

国道・県道を受託している大久保土建に、種苧原地区の市道除雪を委託している。大久保土建は山古志地区で除雪作業の受託が可能な事業者であり、長年継続してきた実績もあり、特命随意契約方式で委託している。

地元の地形や道路事情を良く知っていること、受託者である大久保土建に除雪の技術が蓄積されること、道路の種別に関係なく一体的に除雪を行える点などが、現在の委託方式のメリットとなっている。

大久保土建では、オペレーターなどの除雪要員として30人以上でシフトを組み、原則24時間体制で対応している。全員が社員で雪のない時期は建設業務を行っている。積雪深が10 cmで除雪出動となる。夜間に降雪することが多いので、朝の通勤時間帯（6時～7時）には除雪が終わっているように、明け方の3～4時ころに出動する。戻ってきて待機するが、日中に降雪があつて10 cmを超えればまた出動することになる。

原則として除雪に出動した時間によって委託料が支払われる契約なので、少雪で出動回数や除雪時間が少ないと売上が減る。

しかし人員の確保や除雪機械の維持・管理などのコストは、降積雪量に関係なく必要なため、ある程度の作業量がない（雪が少ない）と経営に影響が生じるとのことだ。

直営方式については、現在は16名の方を12月1日～3月31日の4か月間、臨時職員として採用して、主に種苧原集落以外の市道除雪を担当している。兼業農家や自営業の方が中心で、毎年決まって応募する固定メンバーである。

地元の方なので道や地形、危険個所をよく知っているので除雪作業がスムーズ。また雪

の降り方に応じて臨機応変に対応してもらえる。一部山古志以外から通ってくる方もいるが、基本的には地元の人なので、深夜早朝の除雪作業への対応も円滑だ。

委託のように道路除雪に限定していないので勤務時間内に公共施設の除雪なども行っている。また住民の求めに応じて共有地の除雪などにも出動することがある。状況に応じて臨機応変に対応できる点は、直営の大きなメリットと言える。

山古志支所が管理する市道等の除雪費用については例年、道路除雪委託費、車輛管理費、臨時職員の賃金等で6000万円程度の予算を計上している。

（2）集落内や個人住宅の除雪の現況

山古志地区の集落内の除排雪は、主に自助と互助によって行われている。個人の住宅はそれぞれの家庭が、集落内の共同スペースは全員で助け合い除雪を行うことが今も継続されている。高齢化や親類縁者が地域を離れるなどにより、自力では除排雪ができない世帯を支える互助も存在する。

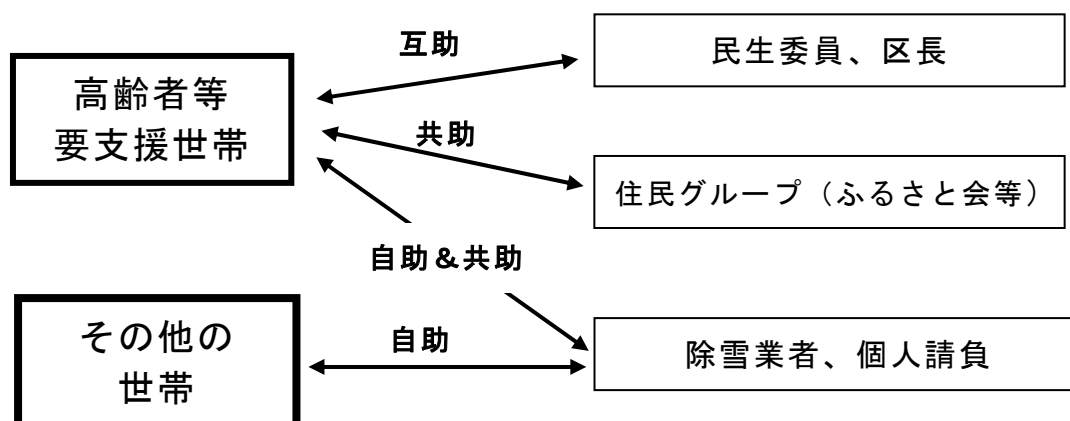
自力で住宅の除排雪ができない世帯には、担当する民生委員が雪かきを代行している。また規模の大きな集落では、住民が除排雪のグループ（種苧原「ふるさと会」、虫亀「雪下ろし隊」）を結成し、除雪困難世帯を支援している。この他除排雪を請け負う事業者（自営業者や農業など）に依頼することもある。このように、民生委員と住民グループ、事業者が、地域内除雪の大きな担い手となっている。

種苧原集落の「ふるさと会」は、10年前に発足したもので、20代から40代の住民約30名が集落内の要支援世帯の除雪を行っている。1軒あたり3名がチームとなり、無料ボランティアではなく、1人あたり時給千円の謝礼というのがきまりだ。虫亀集落でもほぼ同額の謝礼となっている。事業者に依頼した場合には、もう少し必要なようだが、以前から雪かきを頼んだ場合には、謝礼が必要というルールは根づいていたため、大きな問題はないようだ。

支援が必要な多くの世帯が、謝礼や事業者への支払い費用には長岡市の福祉補助の制度を活用している。長岡市の福祉補助は、対象世帯に直接支払われる方式で、4回分の屋根の雪おろしと屋根が自動落雪式の場合は軒下の除雪も補助の対象となる。1世帯あたり年間5万円くらいの補助金額だ。

このように「ふるさと会」や「雪下ろし隊」は住民主体の組織を、行政が資金面を支援するという構図であり、いわば「共助」による除雪システムといえよう。

図2-2-1. 山古志地区における個人住宅の除雪体制



除雪費助成対象の「要支援世帯」は、「高齢・母子・障害その他の援助」を必要とする世帯で、親族から除雪の労力支援や経済的援助が受けられないといった条件がある。山古志地区ではおよそ 100 世帯が該当し、少雪だった平成 20 年度でも制度を利用して 67 世帯 85 件の除雪が行われている。

表 2-2-2. 山古志地区の福祉補助による除雪の利用状況

集落名	要支援世帯数	除雪延べ件数	助成金額 (円)
種苧原	37	53	655,000
虫亀	16	20	273,000
竹沢	5	8	100,000
間内平	4	2	20,000
菖蒲	1	0	0
山中	0	0	0
油夫	0	0	0
桂谷	1	1	12,000
梶金	2	0	0
木籠	0	0	0
小松倉	1	1	12,500
池谷	0	0	0
大久保	0	0	0
檜木	0	0	0
合計	67	85	1,072,500

(長岡市資料)

(補足説明)

- ①平成 20 年度は少雪のため平年の 1/2 の除雪補助実績
- ②除雪補助は、実費精算のため集落毎に 1 回あたりの依頼単価が違う。
※除雪量が少なければ依頼単価も安くなる。
- ③除雪助成費は、長岡市全域を対象として予算を立てているため、山古志の対象世帯数の増減だけではそれほど影響はない。

第3節 除雪をめぐる今後予想される山古志地区の課題

(1) 道路除雪に関する課題

●道路除雪に関する予算削減の可能性

国や地方の財政状況は悪化しており、除雪に関するコストの削減が懸念されるが、今回のヒアリング調査では、以下のような発言が見られた。

「国からの道路除雪補助が今後どうなるか分からないが、道路除雪は住民が生活する上で絶対不可欠のものなので最低限の予算は維持されると思う。」（長岡市）

「近年の少雪傾向に合わせて除雪体制を組むと、ゲリラ豪雪のような局地的豪雪に対応できず社会生活が麻痺する。北陸のように降るか降らないかわからないところが一番危険である。ゲリラ豪雪に合わせて除雪体制を維持できるコストの必要性を日本全体に知ってもらい合意がとれるようにしていく努力をしている。」（北陸地方整備局）

雪国にとって雪処理の費用は必要不可欠な社会的コストである。暖冬や少雪傾向が続く中で削減の声もあるようだが、豪雪時に対応できるような財政的処置の必要性についての社会的合意を形成していくことが必要である。そのためには、行政だけでなく、住民を含めた雪国地域の声として、地域内外に発信していく取り組みが課題の一つとなる。

●除雪事業者の高齢化や廃業の増加

道路除雪に関して課題として多数指摘されたのは、除雪を担っている事業者に関することだった。除雪事業を担う地域の事業者（特に建設業者）の経営や高齢化、除雪技術の継承の問題など課題は多いようである。特に除雪事業者が1社に限られる山古志地区では、除雪事業者の撤退は、冬期の生活や経済活動に深刻な影響を及ぼすことは明白である。実際に撤退を心配する住民の声もあった。

除雪事業者の抱える問題や課題を1事業者の問題とするのではなく、地域の課題と捉えて対応策を考えていく視点が必要だろう。

「長岡市ではこれまで道路除雪を依頼してきた建設業者の撤退、廃業が相次いでいる。近隣に同業者がいれば、そちらに委託できるが、山古志のように1社しかない場合、撤退、廃業したら対応できなくなる。」（長岡市）

「北陸地方整備局管内では、平成19、20年の二カ年で前年度に行っていた除雪業者が何らかの事情で撤退した自治体が2/3にも上り行政も危機感を持っている。撤退した理由は、公共事業削減に伴う廃業や、事業縮小で除雪人員が確保できないこと。また、少雪で稼働時間が少なく機械のリース料も払えないと

「いったことも理由となっている。」（北陸地方整備局）

「現在の道路除雪の稼働実績精算を見直してもらわないと業者が続けられなくなるのではないかと。道路除雪は地域を熟知しなければ出来ないのだから大久保土建の代わりに他地域の業者が請負うことは出来ないと思う。」（山古志区長会）

「道路除雪機械オペレーター講習会を毎年開催しているが、ほとんどが年配の方で高齢化が進んでいる。建設業界自体が公共工事の削減で若者の就業確保が出来ない状況で将来の除雪機械オペレーター確保は問題である。」（長岡市）

こうした動向の中で、長岡市は実際に稼働がなくても、200時間分を待機費として提供し、撤退予防を図っている。また栃尾地区では、建設業者廃業により周辺の業者だけでは作業員が足りなくなったが、定年した方や除雪機械を所有している方など、住民で道路除雪できる人の掘り起こしを行い、体制を整えるなどの取り組みを進めている。

道路除雪を担っている事業者の存続や継続化、技術の継承も、地域全体の問題として取り組むべき課題とえよう。

●除雪機械や作業区間における連携

除雪機械に関しては、高額であり、維持費も高く、他の建設作業に利用できない機械もあることから、主要な機械は行政から貸与している。

しかし雪寒事業補助で購入された道路除雪機械は、対象道路以外の除雪に使用することができないなどの制約がある。このため国道と県道、市道では別々の機械を使用している。

また山古志地区では、除雪事業者が国道・県道と市道の一部、市の直営班が残りの市道を担当している。このため直営班は担当する市道までの道路は除雪することなく移動するだけの、いわゆる「空走り」をしており不効率である。

除雪機械や作業区間に関するこうした不効率性は、委託者である行政機関（道路管理者）の違いによるものであり、いわば国、県、市の縦割りによるものと言える。県道と市道では、不効率な区間に関しての交換が行われているケースもあるとのことだが、稼働距離数による積算方式のため同距離交換が原則となる。そのため交換したくても交換できないところもあるとのことだった。

維持管理を含めた除雪機械の共有化や作業区間の柔軟な見直しなどを通じて、作業の軽減化や事業者の負担感を軽減するなど、新しい仕組みに改善する余地があると考えられる。

●継続できない直営方式

山古志支所で採用している直営方式は、道路だけでなく地域内の共有スペースや、時には要支援世帯の個人住宅の雪かきにも機動的に対応できる点で、支所や住民からの評価は高い。

しかしここ何年も直営班に若い世代の応募がなく、人員の固定化と高齢化が進んでお

り、このままでは直営方式そのものを継続できない可能性が生じている。冬季の4か月だけ除雪を行い、残りの期間は別な定職を持つ住民は限られており、深夜早朝の勤務や危険が伴う等きつい仕事でもある。除排雪に関してある程度の技術や経験も必要である。

山古志支所では今後も継続・拡充したいと考えているが、人材が確保できないというのが実情だ。

(2) 集落や個人の住宅除雪に関する課題

●雪に対峙する互助の力の翳り

震災（合併）前には、集落が村から小型除雪車を借りて、高齢者世帯の玄関除雪や歩道・学校等の除雪を住民で協力して行うなど、山古志地区では雪処理に関して、集落（コミュニティ）の互助の力が大きな役割を担っていたようである。

しかしその影で高齢化や人口流出は着実に進行しており、中越大震災は様々な問題を顕在化するきっかけとなった。雪処理についても同様である。例えば住民（区長）ヒアリングでは以下のような意見がみられた。

「震災後、戻ってきた方の多くは高齢者で若い方がいない集落も多くなった。将来の除雪について、集落内で話し合いながら考えていかなければならない。」
 「集落の共同スペースについては、区長として自分1人がボランティアで除雪している。集落から除雪の手間代を払おうかといわれているが貰っていない。」

●高齢者が担う雪処理

自力では雪処理ができない世帯は、前述した福祉除雪の制度を利用して、住民の支援組織（ふるさと会、雪下ろし隊など）や業者などに依頼している。支援組織ができない規模の小さな集落では、業者のほか、周辺に済む除雪支援者（除雪を請け負う個人）や民生委員が対応している。もちろん福祉除雪の対象世帯以外でも、業者や除雪支援者に依頼するケースもあるようだ。業者はやや高額であり、急に雪が降って急いで雪下ろしが必要になった時に申し込みが込み合えば順番待ちである。そのため、融通が聞かず支援組織や個人の除雪支援者が活躍している。

しかし支援組織のメンバーも個人の除雪支援者も高齢化（平均年齢は60歳代）しており、現状は高齢者が高齢者世帯の雪処理をしている状況にある。

最近では、除雪支援者が高齢を理由に支援をやめるというケースもみられ始めている。代わりは親類縁者が行っているが、こうした動きに対してヒアリングでは「今の周辺住民、親類縁者に頼るやり方では、担い手の高齢化によりあと5年間くらいで成り立たなくかもしれない。」という声もみられた。今後は、今支援している人たちが、支援を要請する側になることから、個人住宅や敷地の雪処理問題はますます大きな問題となることが予想される。

●積雪量の違いなどにより集落間に温度差

区長ヒアリングでは、同じ山古志地区内でも状況がことなるという意見も多くみられた。立地による積雪量の違い、そして被災によって生まれた住宅事情の違いである。

「山古志内でも集落によって積雪量が違う。この集落は降っていて他の集落が降っていない場合もある。山古志の雪処理を1つにまとめて考えるのは難しい。」

「震災によって自動落雪式でない古い家屋が多い集落と自動落雪式の新しい家屋が多い集落があり、集落によって除雪の事情が異なっている。」

規模や立地の違いもあり、集落によって雪処理に関するニーズや課題は異なっていることが考えられる。それは雪処理に関して必要な地域システムも、集落によって異なる可能性があることを意味している。

なおヒアリング調査では、集落で何とかしようという次のような声もあった。山古志地区では集落の視点や発想が不可欠のように思われる。

「集落で小型除雪機械を持っていれば除雪が出来ない高齢者の家屋も集落内で助け合っできるかもしれない。長岡市小国地区（旧小国町）の法末集落では集落住民が共同で自動落雪式屋根から落ちた雪を集落一斉で片付けている。1軒よりも集落全体で業者に頼んだほうが安くできる。」

●「自己負担」への抵抗感

山古志地区では、道路除雪＝「行政」、集落及び個人住宅＝「除雪支援者・組織」と「業者」、という現在の除雪システムで、今のところ大きな問題を感じていないようである。ヒアリングでは「今の体制でまかなえている」という意識が強く感じられた。もちろん「高齢者世帯が多いのでこれからどうしようか検討している」という集落もあったが、総じて強い危機意識までには至っていない。また、区長から「住民の意識としては、除雪は行政に頼る、要望してきた面があり、現時点で自分たちがなんとかしようということは、考えにくいのではないか」という率直な指摘もあった。

新たな公による地域除雪システムを構築・推進していく上で、住民自身の危機感や当事者意識を高めていくことは、最も重視すべき大きな課題といえるだろう。

(3) 新たな公による地域除雪システムに関する課題

●行政機関は評価しつつも法的問題を指摘

今回のヒアリングでは、協議会等の住民主導の組織を立ち上げ、道路空間から個人の住宅まで、地域に関わる除排雪を地域住民が主導して一括で行うという「地域一括除雪」に

ついて、各対象者に問いかけた。協議会が道路除雪を定額で受託し、その受託費で地域内の除雪関連費用をまかなうことを仮説としていた。道路除雪に関しては、現在受注している地元の除雪業者に定額方式で発注することで、除雪経営の安定化を図るという考え方に立っていた。（詳しくは第4節を参照）

新潟県はヒアリングにおいて、道路除雪の委託先条件に関して「山古志の国、県道の除雪を行う能力、人員を揃えているところであれば法人格が無くても契約できる。特別な資格要件はない。」と答えており、協議会のような任意団体でも道路除雪を受託できる可能性を示唆した。また、長岡市は「もし本当に地域一括除雪システムのような仕組みが出来れば、行政としては財政上も管理上も負担が減り助かる」と好意的に評価している。

しかし一方で、住民主体の組織が道路除雪を受託することに関して次のような問題点や課題が指摘された。

①現行の法律や制度では「定額方式」の事業委託は困難

雪寒法によって、国道・県道・市道の除排雪に対して国から補助金が出されている。国の補助金については、実稼働時間により精算するという全国一律の規定・制度で運用されている。新潟県も同様の制度で運用しており、山古志地区だけ定額制でというのは国道、県道ともに難しい。ただし国が「モデル事業」「社会実験」といった指定を行えば、実験的な実施ができる可能性がある。

②除雪のサービス基準は定められており地域によって変更することは困難

国道、県道は広域幹線道路であり、地元住民だけでなく域外からの通行にも利用される。安全に通行できる最低限の基準を満たす必要があり、住民の合意だけで除雪のサービスレベルを決めるわけにはいかない。事故などが発生した場合の責任の問題もある。

③除雪機械の所有と貸与の問題が発生する

除雪事業者の持ち込み以外の機械は、国、新潟県、長岡市が貸与し委託した道路限定で使用している。道路種別ではなく地域単位とした場合に、どの機関の除雪機械を貸し出し、使用するかの調整が必要となる。

④長岡市の中で山古志地区だけ異なる除雪方式をとることは難しい

長岡市は10市町村の広域合併をしている。合併条件の中で除雪は地域固有業務の扱いで地域の自主性が認められているが、除雪予算は全市共通である。そのため、山古志だけ定額委託を認めると他地域から異論がでる可能性がある。社会実験としても他地区の理解を得るのは難しい。

⑤除雪に関して山古志地区の住民だけに新たな負担が発生することは問題

新たな公による地域除雪システムでは、住民にも一定額の費用負担を求めることを想定しているが、他地域にはない山古志地区だけの負担となり、住民の理解や合意が得られない可能性がある。山古志地区ではすでにクローバーバス運行のためほぼ全世帯が費用負担を行っており、それに加えての負担増となる点からも難しい。

これ以外にも、豪雪時に定額方式で予算不足になると心配する声もみられたが、行政機関からは、道路除雪に関する現行制度との調整、他地域と違う手法をとることへの合理的理由などが、また住民からは負担増への懸念が強く指摘された格好となっている。こうしたことを考慮しながら検討していく必要がある。

第4節 「新たな公による地域除雪システム」の考え方と展開イメージ

(1) 「新たな公」による地域除雪システムの背景－地域の再生のために

内閣府が取りまとめた資料では、平成10～19年の10年間に雪害で亡くなった方は434人。その4分の1の113人が「豪雪時の除雪中の事故」が原因となっている。これは地震災害による死者（10年間）90人を大きく上回っている。

表2-4-1. 自然災害による犠牲者とその要因（H10～19年）

災害の種類	犠牲者数計	要因	犠牲者数
風水害	654人	台風や大雨による土砂災害	160人
		台風や大雨の際の外出時の事故	172人
		倒木、溺死、屋根からの落下等	142人
		その他・不明	180人
雪害	434人	豪雪時における除雪中の事故	113人
		落雪、家屋の倒壊による生き埋め等	40人
		その他・不明	281人
地震	90人	地震による建物倒壊、火災	20人
		地震後の避難所等での関連死	40人
		疲労・過労、土砂崩れ、その他	30人
火山	0人	—	—
その他の災害	14人	落石、落雷、強風波浪 等	14人
合計	1192人	—	1192人

（消防庁資料を元に内閣府が整理・集計した資料による）

こうした雪害の多くは、都市部よりも雪国の中山間地で発生しており、除雪中の事故は高齢化の進行や若者世代の流出とともに増加傾向にある。中山間地域の人口減少、高齢化は今後も続くとされているが、それは雪国ではさらに雪害による被害が増加することを意味しているといっても過言ではないだろう。

雪害を自然災害と捉えたと、当然ながら防災・減災の取り組みが期待される。行政機関による取り組み、いわゆる「公助」については、道路除雪や防雪柵の整備などさまざまな施策が行なわれ、一定の成果をあげている。しかし今問題となっている雪害は、「公助」では解決できない性格を持っている。

雪害の4分の1を占めている除雪時の事故は、その多くが個人の住宅や敷地内で発生しており、基本的には住民の「私」の領域の問題である。これまでは、個人や家族、親族による対応（自助）または隣近所や集落（コミュニティ）による助け合い（互助）によって解決できていた。

しかし雪国では除雪に対する「自助」や「互助」の力が低下している。

行政機関では、福祉除雪制度や除雪機械の集落への貸与などの支援を行っているが、そうした取り組みには限界がある。例えば高齢化が進むと要支援世帯が増え財政を圧迫する。今まで除雪を担ってきた人たちが高齢化し、次世代の担い手に引き継がれなければ、担い手不足に陥り地域の除雪が維持できなくなる。

また、調査でも見られたように、行政に頼り、何とかしてくれるだろうという風潮が住民にひろがると、除排雪に関する当事者意識を失い、自ら取り組もうという意識や力を削いでしまう恐れもある。地域が雪に対峙し、除排雪に取り組む力がなければ、集落や地域に住み続けることが困難になる。

人口減少、高齢化が進行する中で、雪国地域が持続可能性を獲得していくために、地域にこれまでとは異なる除雪の「協働」の仕組みが必要なのである。「新たな公による地域除雪システム」とは、地域自身が除排雪に取り組む力を取り戻し、持続可能な暮らしや地域を実現するための方策の一つと位置づけられる。

(2)「新たな公による地域除雪システム」の考え方ー住民と地域の力を基盤として

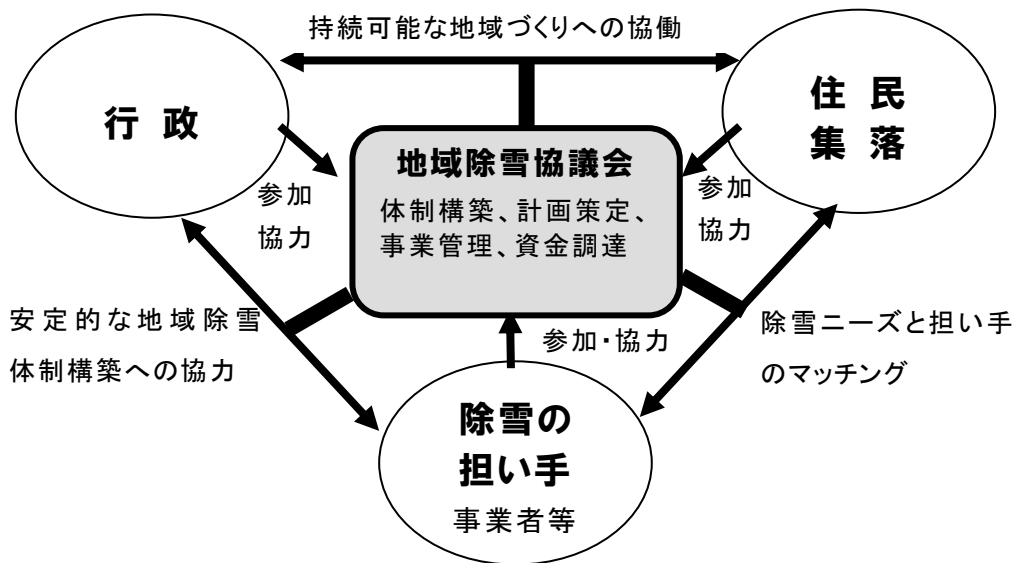
●地域除雪を推進するプラットフォームとしての協議会の検討

研究会では、雪処理に関して低下する「自助」や「互助」の力を再生することを目的として、除雪に関する地域内外の力を集め、地域内のニーズに応じて適切に配分する役割を担う組織体ー「地域除雪協議会（仮称）」を想定した。

この協議会は、地域の住民を中心に、除雪事業者、行政（市町村）及び地域復興支援員など地域づくりに関わる関係機関・個人で構成。行政機関や地域外の支援者・支援組織等と連携しながら、新しい除雪の仕組みを構築し運用・管理していく役割を担うものだ。

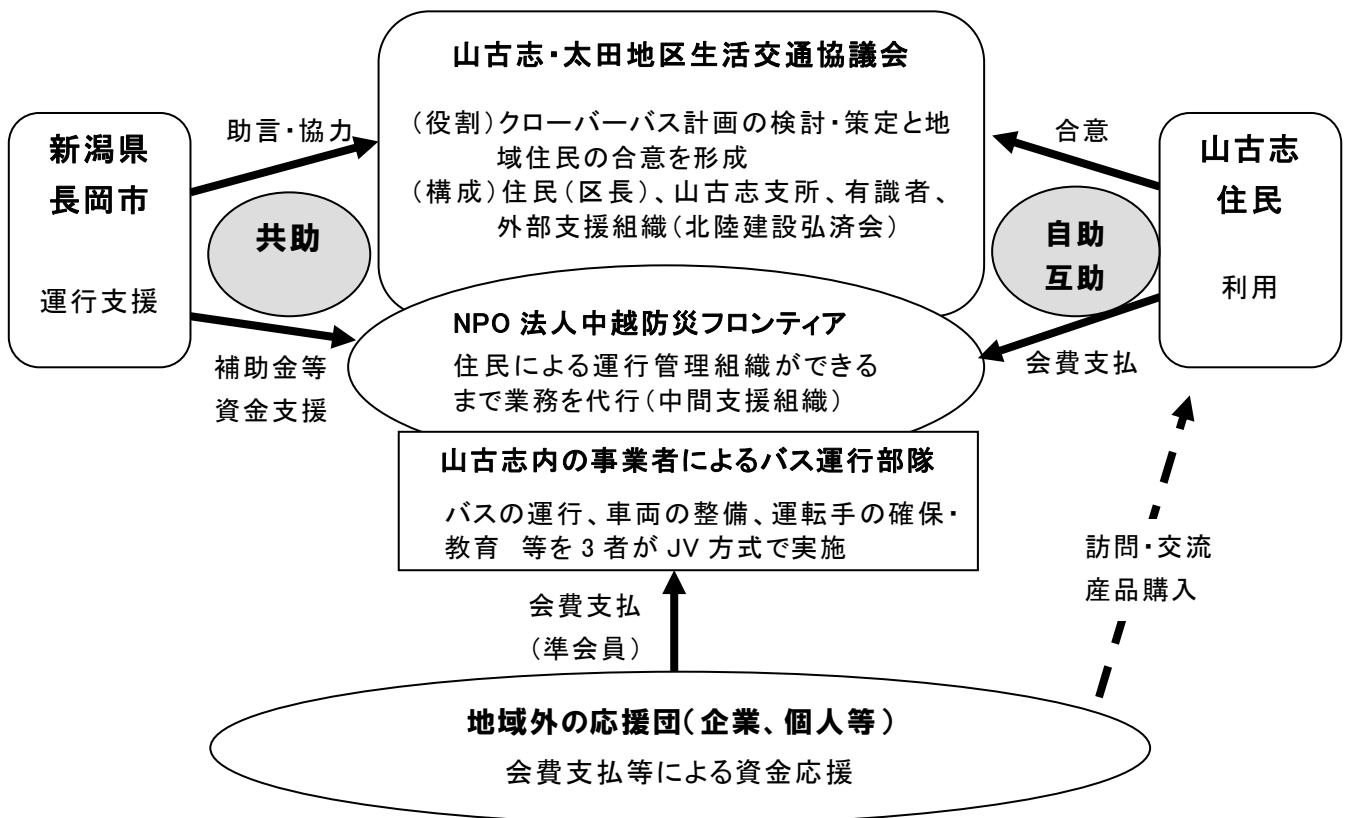
住民から行政まで地域で除雪に関わるさまざまな主体が、地域除雪に関して議論し、より良い方向へ向かうためのいわばプラットフォームであり、この協議会の元、地域内の除雪事業者や除雪支援者、外部の除雪ボランティアなどを組織化し、実働部隊として除雪にあたるという組織体・事業体をイメージした。

図 2-4-1. プラットフォームとしての協議会（概念図）



山古志地区では、民間のバス事業の撤退により路線バスが廃止された後、バスを走らせるために協議会を設け協議し、中間支援組織、地域の事業者の力と行政の支援による「クローバーバス」を走らせている。これはまさに「新たな公」の取り組みであり、地域除雪システムを検討するにあたって、このクローバーバスの仕組みが参考となった。

図 2-4-2. クローバーバスの仕組み



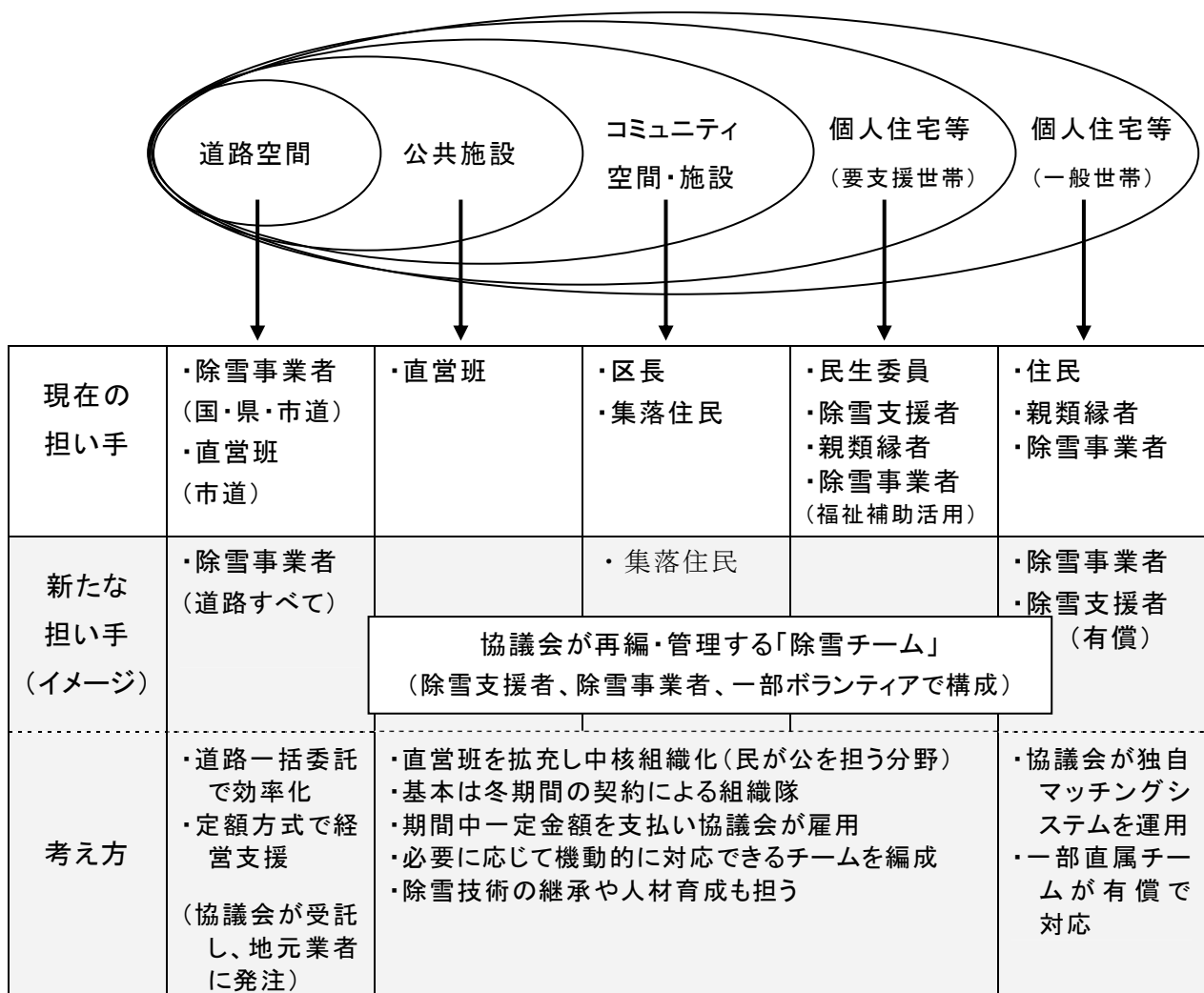
● 除雪の担い手に関する考え方

除雪の担い手としては、住民自身、除雪事業者、個人の除雪支援者など、現在の担い手を中心となる。

しかし高齢化等によって、担い手不足が予想されるために新たな担い手を確保し、地域の除雪を「協働」する仕組みが求められている。現在の担い手の連携強化・再編による処理能力の向上や、新たな担い手の確保・育成が重要となる。

実際の除雪では、道路除雪と住宅除雪では使用機材もノウハウも異なるため、除雪空間ごとの担い手を見極めた上で、地域の除雪を支える人的ネットワークの形成を図る必要がある。なお道路除雪に関して、担い手不足とともに除雪技術の継承が大きな課題となっている。こうした課題解決に向けて、地域が行政を支援するという取り組みについても検討したい。除雪空間別に担い手を整理すると次のようなものが想定される。

図 2-4-3. 除雪空間別に見た担い手



● 除雪に関わるボランティアの考え方

地域外から除雪の担い手を確保するために、除雪ボランティアへの期待は大きい。

しかし除雪経験のないボランティアは事故などの心配がある。また、いつ降るか分からない雪に機動的に対応するために除雪支援者は、近隣に住んでいることが必要条件となる。

山古志地区のヒアリング調査では、住民による支援組織が形成され、除雪困難世帯を支援（互助）しているが、そうした作業については謝礼のやりとりが発生していることがわかっている。これは古くからのしきたりであり、もちろん金銭が目的ではなく、助け合いが主たる目的だが、些少ではあっても金銭を介在させることで、貸し借りの関係を精算しておくためだと思われる。このように除雪の場合には無償ではなく、有償のボランティアが中心となっている。

こうしたことを踏まえると、除雪に関わるボランティアについては、日常的に暮らしや地域の安全を支援する「除雪ボランティア」と、ツーリズムなどを利用して地域との交流を持つことを主眼とする「交流体験ボランティア」に分けて考える必要がある。それぞれを整理すると次のようになる。

表 2-4-2. 除雪ボランティアの整理

項目	除雪ボランティア	交流体験ボランティア
活動の目的	(メイン)住民や地域の支援 (サブ)作業への謝礼	(メイン)雪国体験、交流 (サブ)住民や地域の支援
期待する役割や除雪作業の内容	・直営チームと連携して、日常的な除雪作業を応援 ・作業発生時に協議会が連絡して除雪作業への協力を依頼	・暮らしに関わる除雪ではなく、危険性・緊急性の少ない除雪 ・予め作業日時を決めて、参加者を募集
居住地や意識	・山古志地区周辺の居住者 ・直営チームに加入するほどの時間はないが協力意向あり	・新潟市、首都圏など機動的対応が困難な地域外の居住者 ・除雪(雪体験)や山古志地区に関心をもつ
除雪経験	・除雪経験がある。	・除雪経験なし。
位置づけ	・将来的に除雪チームへの参加を期待(人材として育成)	・除雪支援者と位置づけず、地域支援者として関係を深めてもらう
想定イメージ(例)	・地域復興支援員、復興関連の中間支援組織メンバー、近隣の大学生や留学生等	・除雪ツアーの参加者、雪国体験イベントやツアーの参加者等

地域除雪システムとは、雪国の日常生活や安全性を支えるシステムであり、その意味では日常的あるいは必要に応じて除雪対応ができる仕組みとしていかなければならない。したがって安定的に除雪を行えない「交流体験ボランティア」は、今回検討する地域除雪システムにおいては、担い手としては捉えないこととする。

●交流体験ボランティアを地域の応援団に

交流体験ボランティアは、日常的な暮らしを支える除雪の担い手とは考えないが、地域との関係を形成し、交流を深めていくことで、次のような形での除雪支援を期待する。

1) 定期的な除雪ボランティア・イベントの開催

毎月、協議会主催で共同除雪を行う日を設定し、除雪チームをはじめ支援者や住民が公共空間の除雪をイベント的に行う（「共同除雪デー」など）。この共同除雪活動に交流体験ボランティアを誘導し、危険が少ない箇所を除雪ボランティアを体験してもらおう。除雪イベントへの日にちが決まっていることで、ボランティアを行いたい人は一人でも参加でき、除雪技術の向上や地域との関係の深まりなどが期待できる。

2) 除雪ボランティアを行いたい人の受け入れ体制づくり

除雪体験ツアーや除雪ボランティア・イベントなどを経験し、ある程度のスキルを身につけ、不定期だが除雪ボランティアとして地域と関わりたいとする人を、除雪支援者として受け入れ活躍してもらえる体制づくりを行う。例えば、希望する人に登録してもらい、除雪を行う場所や日時をメールなどで定期的に提供。また協議会内にボランティアのための待機や情報交換のためのスペースを用意する。除雪技術向上のための講習会や個別指導なども行う。

交流体験ボランティアを一過性に終わらせないために、除雪体験をきっかけに、定期的に地域を訪れるような仕組みや関係を形成していくことがポイントとなる。除雪についても、体験→イベント→継続支援、といった流れを生み出していくことが重要である。

こうした交流体験ボランティアの拡大や育成の取り組みは、除雪支援だけを目的とするのではなく、むしろ年間を通じての地域支援、地域の応援団形成を期待して行うべきである。除雪ボランティアをきっかけに地域との関係を形成し、除雪だけでなく田植えや収穫などの農業支援等、年間を通じての交流関係を形成していく。その延長上で二地域居住や移住といった、人口増が生まれることを期待したい。

●地域と交流体験ボランティアをつなぐ組織が重要

新潟県十日町市池谷集落は7世帯の小さな集落であり、中越地震後に移住してきた2世帯を除く5世帯が高齢者である。池谷集落は中越地震により大きな被害を受け、集落消滅の危機に直面したが、国際NGO組織JENが継続的に支援し復興に取り組んでいる。

除雪も重要な支援活動の1つであり、毎週末に首都圏等から除雪のためのボランティアを募り、池谷集落の除雪を行っている。JENは国際NGOとして首都圏の企業や個人の大きなネットワークを持っており、会員に呼びかけ実施しているものだ。雪の量に関係なく、毎週実施すると決め、募集と現地での活動を行っている。

この池谷集落の事例のように、地域外の支援組織がネットワークを通じてボランティアを募り、中山間地の集落の除雪を支えるという構図は、まさに新たな公による地域除雪の

仕組みの一つと言える。高齢化に伴う除雪問題を抱える雪国の中山間地域で、こうした関係性や取り組みを広げていくことも重要だろう。

池谷集落の事例からこうした取り組みを拡大するためのヒントを以下に整理する。

1) 地元住民を代表し、外部支援団体との調整役となる組織が必要

地元出身者が代表を務める「十日町市地域おこし実行委員会」が池谷集落と JEN の調整役となり、除雪を含めた復興に関する様々な活動を行っている。こうした調整役の存在が、住民と外部支援者の関係を安定化させ、的確なニーズの把握や受け入れを実現している。

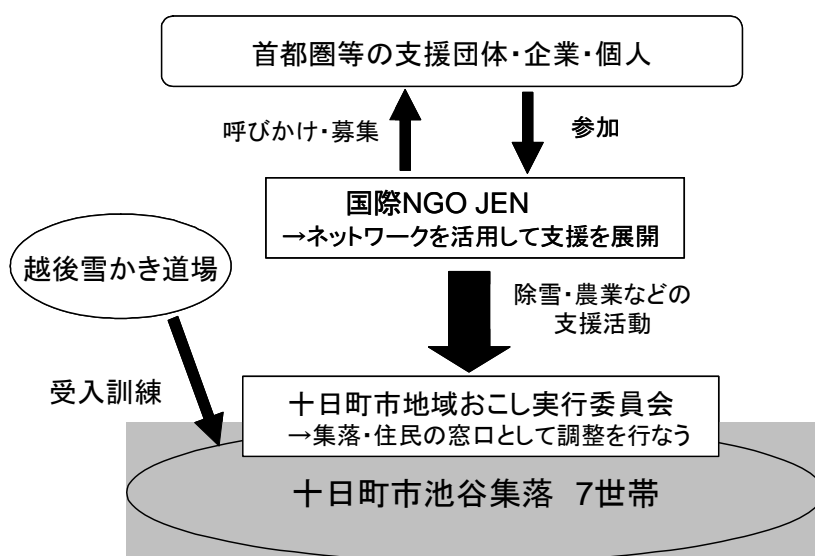
2) 除雪技術を指導し、安全管理を行う体制の用意

JEN の呼び掛けに応じた参加者の多くは除雪初心者で、除雪技術も持たず危険に対する意識も低い。そのため越後雪かき道場が協力して、技術や安全指導を行っている。また危険箇所については地元住民が対応し、ボランティアは比較的安全な場所に配置している。こうした技術指導や安全管理の体制はボランティアを受け入れるには必須であり、地元住民が対応できるようになっていく必要がある。

3) 除雪支援に関する地域と支援組織のマッチングシステムの構築

池谷集落の場合は、震災復興をきっかけに JEN との関係が生まれ、除雪も復興支援の一つである。除雪に困っている地域が、外部の支援組織と関係を形成していくことはなかなか難しいであり、出会いやマッチングのためのきっかけや場づくりが必要となる。地域と支援組織をつなぐマッチングシステムを全国的に整備していくことは、社会的な課題といえる。

図 2-4-3 十日町市池谷集落におけるボランティアのマッチングの仕組み



●地域除雪システムに関わる資金について

道路除雪費や福祉除雪費など、現在のところ、地域除雪に関する費用のほとんどは行政機関が負担しており、そのほかには集落や個人が除雪支援者や事業者に対して支払う費用がある程度である。

協議会方式で、独自の除雪チームを中心に地域除雪を進めていく上では、管理費や除雪チームの人件費、除雪機械の維持費などの費用が必要であり、そのコストは決して小さいものではない。またヒアリングでも指摘されたが、山古志地区の住民はクローバーバスの運行のために、各世帯（全世帯の98%）が一定額を会費として支払っており、それに加えての新たな負担となる。したがって、住民や地域が主導して「新たな公による地域除雪システム」を構築・運営していくためには、住民が「自己負担」の意識を自らが育むことが最重要であり、その上で行政機関、外部支援者との連携を視野に入れつつ、資金調達についても検討する必要がある。研究会で議論された資金調達の方法には、以下のようなものがある。こうした方策を視野に入れつつ、地域除雪システムを構築していきたい。

表 2-4-3. 資金調達の方法

区分	調達方法	概要	備考
行政との連携	道路除雪の受託	・国・県・市道の除雪を協議会が受託 ・直営班事業を指定管理者制度で受託	・金額が大きくシステム運営の原資となる
	福祉除雪の一括受託	・長岡市の福祉除雪事業を、年間一括で協議会が受託	・金額は大きくない
	各種制度や補助金等の活用	・地域活力基盤創造交付金 →国土交通省、自治体への交付金	・集落支援員との併用も可能
		・地域おこし協力隊 →総務省、1人当り350万円程度	
	・社会実験 →道路除雪や地域除雪の定額委託		
	除雪人材育成事業の実施	・協議会が中心になって、道路除雪のオペレーター教育や育成事業を受託	
地域外の支援形成	ふるさと納税制度の活用	・長岡市、新潟県のふるさと納税の対象に「除雪」を加えてもらう	・金額は定まらず不安定
	サポーター制度	・全国に呼びかけ除雪サポーター会員を募集(会費を運営費に充当) ・企業のCSR活動として支援を要請	・製品の提供などで、産品活性化効果も
	雪国体験ツアー事業の実施	・除雪体験や地域交流イベントを企画・実施して参加費を徴収	
住民の自助努力	仲介手数料の徴収	・マッチングシステムの運営費を、紹介料として利用者から徴収	・金額は小さい
	全世帯から会費を徴収	・クローバーバスにならって、全世帯加入として年間会費を徴収	・住民の合意が課題