

第3章

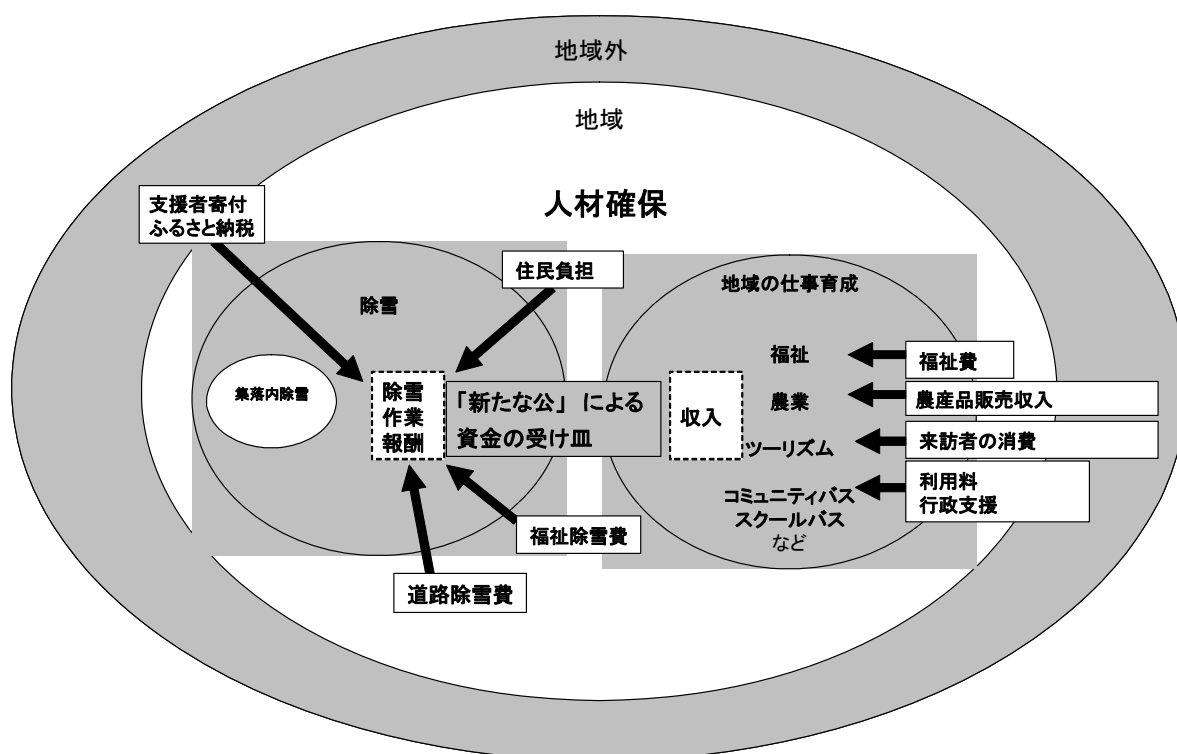
「新たな公による地域除雪システム」へのアプローチ

第1節 地域経営から見た人材確保と資金

雪国の中山間地は、除雪をはじめ地域住民が助け合う仕組みがあり地域を維持してきた。しかし少子化、高齢化により住民だけで維持していくことが難しくなりつつある。除雪に限らず地域を維持していくためには現在の住人の世代を引き継ぐ次の世代の人材が生まれていくかである。

人材確保には、その地域で「生業」を産み資金確保が必要である。例えば、冬場の除雪を見ても、道路除雪費、公共施設除雪費、要支援世帯への家屋除雪補助などの福祉除雪費など使われている資金がある。そこに、住民負担（サービスを受ける自己負担）やふるさと納税等の外部からの寄付を集めれば除雪作業報酬という人材確保のための資金が生まれる。当然、今、地元住民が生活するための「生業」としている部分の収入を犯すものではなく、協力して住民だけで足りない部分の人材確保となる。

図 3-1-1 地域経営からみた人材確保のための資金



同じように冬以外でも、中山間地に落とされるお金は意外に多くある。高齢者の見守り、農産物販売、ツーリズムなどの観光消費などの産業、介護等の福祉、公共交通、子育て支援などのサービスである。その他に中越大震災復興基金の支援により創設された「地域復興支援員」や総務省が推進している「地域おこし協力隊」のように、地域外から中山間地に移住し、地域のための様々な活動に従事するものである。

今ある地域のコミュニティを地域外支援者の協力で再構築して、受け皿となり地域内外から広く様々な方法で資金を集め、担い手の人材確保を行う地域経営としての視点が必要である。

除雪に関しては、これまで行政や地元除雪業者、除雪ボランティアと別れていたが、限られた担い手と資金を効率的に活用するために1つに集約する必要がある。様々な利害関係の絡む「官」や「民」では、受け皿となるのは難しいので「新たな公」による仕組みが期待される。

ここで最も重要なのは地域住民が責任を持って自分達で決める「自己責任」「自己負担」の原則である。思いを持った地域だからこそ、地域外支援者も集まるのである。

第2節 「新たな公による地域除雪システム」の検討

第2章で整理した実証研究のための調査結果や第1節をふまえて、「新たな公による地域除雪システム」について具体的な検討を行った。特に、今後除雪が大きな課題となると予想される、豪雪地帯で人口減少・高齢化が進行する中山間地域を想定して検討を行った。

具体的な検討を進めて行く過程で議論が分かれたのは、道路除雪についてである。道路除雪は道路管理者である国や県、市が、地元の道路除雪業者に委託する形で行われている。委託にあたっては、除雪基準を細かく定め、一定レベルのサービス水準を確保している。また委託費や除雪機械については細かな規定の元で運用・管理されており、まさに「公」的な性格の強い事業である。

ヒアリング調査では、実績払い方式（機械稼動時間に応じて作業費が変動）の不安定さ、本業の経営状況によっては除雪作業人員を確保できずに廃業撤退、作業員の高齢化などの課題や、空走りなどの非効率さなども指摘された。地域除雪の大きな担い手である地元事業者の支援の意味からも、行政と連携する形で、地域が一括して除雪事業を受託してはどうか（＝地域一括除雪システム）、という考え方が当初から提示された意見である。

一方で道路除雪、特に国道や県道のような幹線道路の除雪は、一定のサービス水準が求められ、その大きな責任を地域だけで担うことは難しい、という意見もだされ検討を行った。両者の意見を整理・比較したのが表3-2-1である。

表3-2-1. 道路除雪をめぐる意見の整理

	除雪システム構築上のメリット	除雪システム構築上の課題
幹線道路の除雪も協議会が受託して除雪システムを構築	<ul style="list-style-type: none"> ・地元事業者との連携が強化（パートナー関係へ） ・地元事業者を柔軟に支援可能 ・システム運営資金を確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・全国一律の基準に対応（住民よりも道路が優先される） ・定額方式の認可交渉が必要
幹線道路は行政に委ねて、それ以外の除雪システムを構築	<ul style="list-style-type: none"> ・生活に近い部分の除雪に集中できる ・独自の水準やルールで対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・資金調達が課題になる ・地元事業者とはパートナーではなく役割分担の関係

検討の結果、今回の検討では幹線道路の除雪事業の受託は行わず、生活に近い分野、つまりこれまで集落や個人が担ってきた「民」の領域を中心にモデルの検討を進めることとした。

ただし幹線道路ではない市道部分については、今回の地域除雪システムの中に含めて検討することにした。市道除雪を協議会が担当することになれば、それを通じて協議会と除雪事業者の連携（＝市道と幹線道路の除雪の連携）が図れ、地域全体の除雪システムが構

築しやすくなると考えたためである。また、市道除雪の受託費が地域除雪システムを構築・運営していくための大きな原資になることもその理由の一つである。

第3節 「新たな公による地域除雪システム」モデルの構築

(1) 「新たな公による地域除雪システム」の形成

●住民参加の「協議会」を中心に組織を形成

住民代表、行政関係者（市町村）、有識者、支援組織等、地域除雪に関わる関係者による「地域除雪協議会」を設立する。この協議会は、地域の除雪に関する計画策定から、担い手の確保、除雪の実施や会計処理まで、地域除雪を推進する中枢組織と位置づける。

協議会は住民の声や地域状況を踏まえながら、今後予想される課題に対応できる地域除雪システムや事業を検討・計画し、関係機関との調整や資金調達に取り組むなど、実現に向けての様々な活動を行なう。また住民に対しての説明や、負担等についての合意を形成することも大きな役割となる。

この協議会の実務部分を支えるために、地域と関わりをもつ中間支援組織（NPO 法人など）や意欲のある住民グループ、除雪事業者等に事業管理を依頼し、実際の除雪関連事業を企画・実施・管理する組織体を形成する。

●担い手ネットワークを形成

実際の除雪の担い手としては以下の3つのグループを想定し、事業管理者の元でネットワークを形成。除雪の現場に応じて連携しながら機動的に対応できる体制を整えていく。

1) 協議会の直属チーム

協議会が冬期間（12～3月）直接採用する、協議会直属の除雪チームを発足させる。除雪事業の中心として、除雪支援者等と連携しながら、市道から個人住宅までの除雪を担当する。

当面は、現在の担い手である地域住民をメンバーとして想定するが、地域住民が高齢化してメンバーが減少するのに備えて、新たな担い手を地域内外から募る。その場合、第1節で述べた地域経営の観点から地域のための様々な活動に従事する仕事と組み合わせて次世代の担い手を確保する。

2) 除雪支援者（個人）

地域内に形成されている除雪支援の住民組織（山古志地区におけるふるさと会、雪下ろし隊のような互助組織）や地域内外で個人的に除雪を請け負っている除雪支援者を、協議会への登録制度によって組織化する。直属チームのメンバーだけでは対応出来ない時などに参加・協力してもらう他、協議会が登録した支援者に福祉除雪を依頼（発注）するなど、実質的なメンバー化を図る。

なお地域復興支援員や中間支援組織にも声をかけて登録してもらう他、近隣地区（地区外）除雪支援者にも登録してもらい、除雪の担い手を幅広くネットワークし

ていく。除雪支援者には協議会が定めた謝金（時給制）を予め提示し、有償で協力してもらうことを検討する。謝金を介在させることで、仕事として意識してもらい除雪水準を高めていくためだが、資金との兼ね合いで今後の検討課題となる。

3) 除雪事業者（有償で請け負う法人など）

雪国地域には冬期に本業が減ることから、ビジネスとして除雪を請け負っている建設業者や自営業者、中小事業所が存在する。こうした事業者は小型の除雪機械を保有するなど、請負金額はやや高いが、除雪の技術に優れている除雪事業者も多い。こうした事業者に声をかけ、得意分野などを含めて登録してもらい、住民ニーズに応じて協議会が紹介するという、マッチングシステムを形成していく。豪雪時など、緊急かつ作業量が大きい時には、直属チームと協力しての除雪出動も考える。

●直属チームが「新たな公」を担う

幹線道路を除く地域内除雪に関しては、基本的には直属チームが担当し除雪支援者や住民と協力して対応していく。具体的には次のようになる。

◆これまで行政（官）が担っていた除雪作業を代行

- ・地域内の市道除雪
- ・地域内の公共施設（学校、支所など）
- ・要支援世帯の福祉除雪 など

◆これまで住民（民）が担っていた除雪作業を支援

- ・コミュニティ施設（集会所等）
- ・地域内・集落内の共有空間や歩道確保
- ・福祉除雪対象以外の一般世帯の除雪支援 など

以上を原則としつつ、降積雪や集落、世帯の状況に応じて、柔軟な対応を行なう。例えば現在の福祉除雪では支給金額に上限があり、要支援世帯が無償で除雪を依頼できる回数には制約がある。しかし「新たな公による地域除雪システム」では、降積雪の状況に応じて必要な除雪を行なうことにする。これにより、豪雪時には除雪回数を増やし、少雪時には回数を少なくするといった、適切な除雪を進めていく。

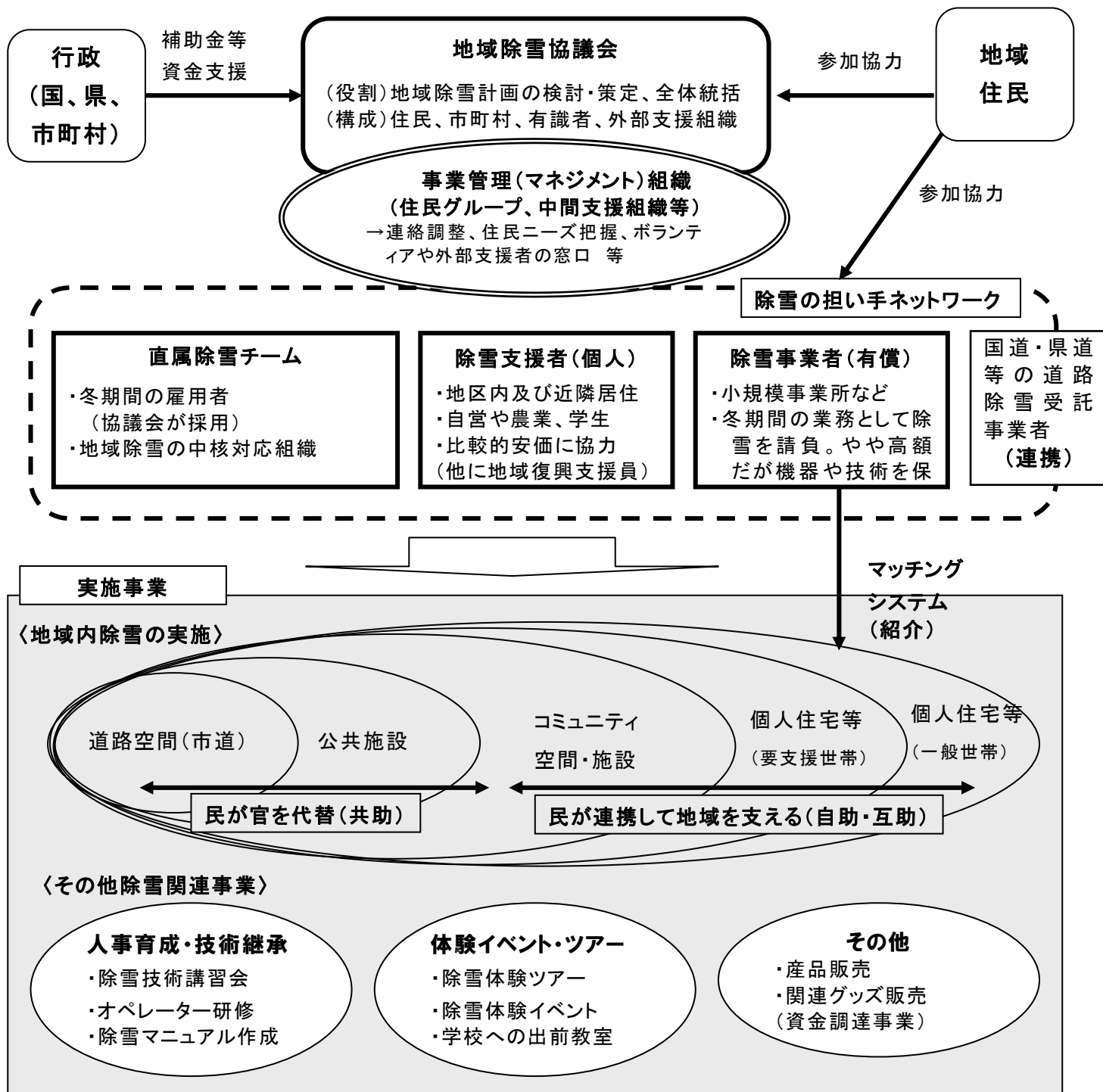
これまで行政（官）が担ってきた除雪作業を地域（民）が代替、また衰えつつある互助による地域内除雪を支えるという点から、「新たな公」が担う地域システムといえる。

言うまでもないが、この地域除雪システムの主役は協議会や直属チームではなく、住民であり集落である。協議会に参加して協力するとともに、除雪作業が可能な住民は「除雪支援員」として登録してもらい、また集落ぐるみで直属チームの除雪作業に協力する、といった行動を期待したい。そうした住民の合意や協力が、行政機関との連携や協力を生出

し、この地域除雪システムを動かす原動力、推進力になる。

図 3-3-1 新たな公による地域除雪システムの概要図

(コンセプト) 雪処理に関する自助と互助の力の再生



この地域除雪システムを運用するためには、以下のような経費が必要となる。

- 1) 協議会関連費用
- 2) 事業全体管理費（事業管理者経費、保険、交通通信費、事務費等）
- 3) 直属チームの維持・運営費（採用関係費、人件費、交通通信費等）
- 4) 除雪支援者への謝金等
- 5) 除雪機械や機材の維持・購入費
- 6) 除雪事業者マッチングシステム関連費
- 7) 人材育成・技術継承活動関連費
- 8) 体験イベント・ツアー関連費
- 9) その他

具体的な金額については今後検討が必要となるが、豪雪地域においては様々な除雪に関するお金を集めれば相当額の資金となることが想定される。

このほか、システムを安定的に維持・運営していくための資金調達として、次のような方策を検討している。しかし住民や集落の経済的負担には限界があり、やはり行政機関の協力や支援が大きなポイントとなる、特に除雪に限定せず、観光・交流や防災などを含めた地域づくり、地域活性化関連施策までを視野に入れた支援・連携の推進を考えたい。

表 3-3-1. 資金調達の方策（イメージ）

調達先	資金調達の方策等
住民・集落	<ul style="list-style-type: none"> ・地域除雪システム世帯負担金（会費、除雪保険金等） ・マッチングシステム利用料 ・労力や機材等の提供（除雪支援謝金の寄付等） ・イベントへの無償協力（参加、食材協力等） <p style="text-align: right;">等</p>
行政機関 （国、県、市）	<ul style="list-style-type: none"> ・市道除雪の委託（社会実験として定額方式で実施） ・各種除雪機械・機器の無償貸与 ・ふるさと納税制度での協力、寄付金に関する税額緩和（条例等） ・福祉除雪費（協議会に一括渡し切り） ・雪防災に関する新たな事業委託 （危険箇所パトロール、安全マップ作成等） ・人材育成や技術継承研修関連の事業委託 ・既存地域活性化関連事業・制度の活用 ・新たな施策の導入・活用 （地域活力基盤創造交付金、地域おこし協力隊） <p style="text-align: right;">等</p>
地域外	<ul style="list-style-type: none"> ・ふるさと納税制度での支援 ・NPOの準会員化による支援（サポーター・システム） ・ツアーやイベントへの参加（参加料等） ・製品の購入による支援 <p style="text-align: right;">等</p>

(2) 除雪に関する人材育成・技術継承の拠点化

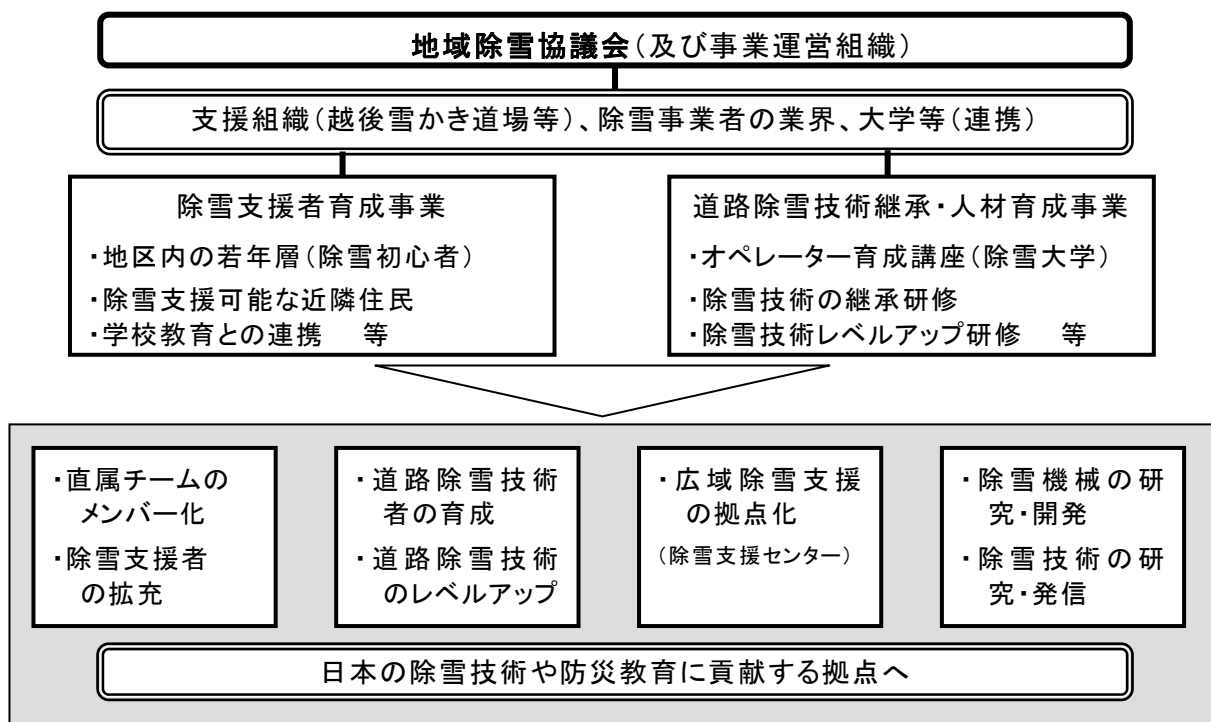
今回の調査では、除雪事業者や除雪支援者の疲弊や高齢化を懸念する声が多数見られた。また道路除雪のオペレーターの蓄積された技術の継承がなされていないことが、将来大きな問題になるという意見もあった。

こうした発言をふまえて、研究会では、地域除雪システムの導入とともに、除雪に関する人材育成や技術継承の拠点化を図るという構想についても検討した。

個人については、中越地域における「越後雪かき道場」のような組織と連携して、雪かきの知識や技術を若い世代や近隣の人達に伝承することで、除雪支援者を育成。また体験ツアー、ボランティア・ツアーなどでは、雪かき体験を通じてその地域のファンや応援者を拡大していくとともに、雪防災に対する理解を高めていく。

道路除雪に関しては、道路除雪の技術研修会やオペレーター育成講座や実践での受入を行う。中山間地特有の厳しい地形を持ち、毎冬常に相当量の降雪が見込める場所こそが、除雪機械オペレーター実践訓練・教習の拠点として相応しい。除雪機械オペレーター実践訓練・教習の拠点が運営されれば、教習にきた人たちの実習として、地域除雪システムの担い手の一部として活用できるとともに、除雪技術の伝承、訓練の場にもなり周辺地域も含めた除雪能力の維持にもつながる。まさに、「街なか」が「山」に学ぶということである。

図 3-3-2. 除雪に関する人材育成・技術継承の拠点化（イメージ）



新潟市では、今冬、局地的なゲリラ豪雪に見舞われ昭和 59 年豪雪以来 26 年ぶりとなる積雪 81 cmを記録し、市民生活に大きな混乱を招いた。

道路除雪も例年並の降雪量を基準に体制を組んでおり対応が遅れ、除雪機械オペレーターの実践不足も露呈した。

しかしどの市町村もゲリラ豪雪に対応できる除雪体制を維持していくことは難しい。

除雪機械オペレーターの実践経験も常に降雪があつてこそ可能となるのである。

除雪の人材育成・技術の継承の拠点化は、中山間地だけの利益でなく都市部を含めた地域全体の雪に対するセーフティネットとなるであろう。

将来的には、ゲリラ豪雪を含めた豪雪時などに周辺市町村の除雪支援を行なう「広域除雪支援センター」といった機能についても検討を進めたい。あわせて、除雪事業者団体、大学等地元研究機関などとの「学民連携」により、中山間地に適した除雪技術や除雪機械の研究・開発を行なうことも考えたい。

雪国の地域生活を支える除雪システムが発展して、周辺自治体や日本の除雪を進化させる役割を担う。これもまた地域、民から広がる「新たな公」といえるだろう。