

同時発表：内閣府

平成24年4月4日
国土政策局地方振興課

「大雪に対する防災力の向上方策検討会報告書 -豪雪地域の防災力向上に向けて-」の公表

豪雪地帯の雪害対策について、地方公共団体、NPO、学識経験者、関係機関等と連携し、「大雪に対する防災力の向上方策検討会」において、検討を行ってきたところです。

この度、本検討会において、4回の議論を踏まえ、除雪作業中の事故防止対策、地域コミュニティの共助による雪処理等を内容とする「大雪に対する防災力の向上方策検討会報告書 -豪雪地域の防災力向上に向けて-」及び「地域除雪等の取組事例集」が取りまとめられましたので公表いたします。

- 報告書の概要
- 地域除雪等の取組事例一覧

別紙をご覧ください。

- 報告書等の入手方法

報告書及び事例集については、国土交通省及び内閣府のホームページから入手することができます。

国土交通省：http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/crd_chisei_tk_000010.html

内閣府：<http://www.bousai.go.jp/setsugai/index.html>

本件問い合わせ先

国土交通省 国土政策局地方振興課

課長補佐 高橋 弘典
福田 賢司

TEL：03-5253-8111(内線 29562, 29563)

03-5253-8404(直通)

FAX：03-5253-1588

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（災害予防担当）付

参事官補佐 石丸 正一郎
和田 紘希

TEL：03-3501-6996(直通) FAX：03-3597-9091

(参考)

大雪に対する防災力の向上方策検討会名簿

○委員

- (座長) 中林 一樹 明治大学大学院政治経済学研究科特任教授
- 大平 悦子 新潟県魚沼市市長
- 岡野谷 純 特定非営利活動法人日本ファーストエイドソサエティ代表
- 上村 靖司 長岡技術科学大学機械系准教授
- 佐々木孝之 山形県生活環境部危機管理・くらし安心局長
- 佐藤 威 独立行政法人防災科学技術研究所雪氷防災研究センター長
- 島田 茂樹 長野県栄村村長
- 沼野 夏生 東北工業大学工学部建築学科教授
- 福与 徳文 独立行政法人農業・食品産業技術総合研究機構
農村工学研究所農村基盤研究領域上席研究員

大雪に対する防災力の向上方策検討会報告書【概要】

平成24年3月
大雪に対する防災力の向上方策検討会

第1章. 豪雪地帯及び豪雪地帯対策の現状

- 豪雪地帯対策特別措置法（昭和37年法律第73号）に基づく豪雪地帯は、全国の50.7%の面積、15.7%の人口。**人口減少や高齢化が全国より進んでおり、財政力指数も低い水準。**
- 豪雪地帯対策基本計画（昭和37年策定、平成18年全部変更）に基づき、交通・通信等の確保、農林業等地域産業の振興、生活環境施設等の整備、国土保全施設の整備及び環境保全等の対策が講じられている。

第2章. 近年の大雪による被害の現状

- 戦後の主な豪雪：昭和38年1月豪雪231名、昭和55年度の大雪152名、昭和58年度の大雪131名、平成18年豪雪152名の死者・行方不明者が発生。
- 平成22年度の大雪：死者131名、重傷者636名の人的被害が発生。住宅をはじめ電力、水道などライフラインの被害、国道における通行止め、農林水産業等の被害も発生。
- 平成23年度の大雪（3月29日時点）：死者130名、重傷者824名の人的被害が発生。屋根の雪下ろし等、除雪作業中や65歳以上の高齢者の死者の割合は平成22年度と同じ傾向。住宅をはじめ水道などライフラインの被害、国道における通行止め、農林水産業等の被害も発生。

第3章. 平成22年度・23年度の大雪の課題教訓

- 除雪作業の安全対策の徹底：除雪作業中の死者81.7%（うち屋根からの転落40.5%、1人で作業中66.3%）、**65歳以上の高齢者65.7%**⇒安全対策の徹底が重要。
- 空き家の除雪：豪雪地帯の32%、特別豪雪地帯の48%で**空き家等の除雪問題が発生**⇒空き家等の雪下ろし対策が課題。
- 除雪を担う建設業者の減少への対応：特別豪雪地帯では建設業者数は10年前と比べ**△13.7%**⇒地域コミュニティによる一斉除雪やボランティア受け入れ態勢の整備の検討が必要。
- 大雪時における適切な道路管理：(22年度)国道49号（福島県）、国道9号（鳥取県）、国道8号（福井県）、(23年度)国道279号（青森県）等での大型車両の走行不能等により、**長時間にわたり多数の車両が道路に停滞**⇒道路・交通管理者等の情報共有と調整が必要。
- 漁船の転覆、沈没等の被害：(22年度)鳥取・島根県等で突然の大雪により漁船407隻が転覆・沈没等⇒まとまった降雪が予想される場合は漁船の陸揚げ等の工夫が必要。

第4章. 平成22年度の大雪の教訓及び平成23年度の大雪対応を踏まえた今後の雪害対策のあり方

- 雪に強い地域づくり
 - ・車両停滞防止のための**道路・交通管理者等の情報共有・調整**
 - ・**除雪不要の克雪住宅**の積極的な推進
- 地域防災力の向上方策
 - (1)実践的な除雪作業中の**事故防止対策の徹底**（複数で作業、携帯電話の携行、命綱・ヘルメット着用、はしご固定等）cf.（事例集）安全な雪下ろしに関するパンフレット等
 - (2)**地域コミュニティの共助による雪処理等**の励行（地域一斉雪下ろし、域内外のボランティア等雪処理の担い手による協力及び安全対策、広域連携による担い手確保と情報交換、災害時要援護者の支援体制整備等）cf.（事例集）共助・公助による地域除雪の取組事例
 - (3)空き家等に関する対策の推進（原則は所有者責任だが、危険を防ぐための緊急避難措置として**災害対策基本法第64条を活用**。条例による空き家対策の実施。社会資本整備総合交付金による支援等）
 - (4)農林水産業被害への対応（各種融資制度の活用、漁船の事前陸揚げ等の周知）

大雪に対する防災力の向上方策検討会提言（概要）

豪雪地帯対策の現状と近年の大雪による被害の現状

【豪雪地帯対策の現状】

○豪雪地帯対策基本計画（昭和37年策定、平成18年全部変更）に基づき、交通・通信等の確保、農林業等地域産業の振興、生活環境施設等の整備、国土保全施設の整備及び環境保全等の対策が講じられている。

【近年の大雪による被害】

○戦後の主な豪雪では、昭和38年1月豪雪231名、昭和55年度の大雪152名、昭和58年度の大雪131名、平成18年豪雪152名の死者・行方不明者が発生
○平成22年度の大雪では死者131名、重傷者636名の人的被害が発生 平成23年度大雪では死者130名、重傷者824名の人的被害が発生（3月29日時点）

平成22年度の大雪の教訓

高齢者等の事故の他、新たな課題も顕在化

○除雪作業の安全対策の徹底

・除雪作業中の死者が82%、65歳以上の高齢者が66%

⇒安全対策の徹底が重要

○空き家の除雪

・豪雪地帯の32%、特別豪雪地帯の48%で空き家等の除雪問題が発生
⇒空き家等の雪下ろし対策が課題

○除雪を担う建設業者の減少

・特別豪雪地帯において建設業者数が10年前と比較して14%減少
⇒地域コミュニティによる一斉除雪やボランティア受け入れ態勢の整備の検討が必要

○大雪時における適切な道路管理

・国道49号、9号、8号等で長時間にわたる多数の車両が道路に停滞
⇒道路・交通管理者等の情報共有と調整が必要

○漁船の転覆、沈没等の被害

・突然の大雪により漁船の407隻が転覆・沈没等
⇒まとまった降雪が予想される場合は漁船の陸揚げ等の工夫

平成22年度の大雪の教訓を踏まえた雪害対策のあり方

1. 雪に強い地域づくり

道路交通の確保、居住環境の向上、交通ライフラインの確保、雪崩災害の防止、融雪出水災害の防止の他、次の取組を推進

①道路除雪

・大雪による車両停滞の防止のため道路・交通管理者等の情報共有と通行止め等の区間やタイミング等の調整

②雪に強い住宅づくり(克雪住宅の推進)

・地域の住宅政策の一環として雪に強い居住環境の整備に向けた取り組みを実施(社会資本整備交付金の活用)

住民の安全意識を高める啓発活動の継続的実施(チラシ、パンフレット、広報紙、回覧板及びホームページ等あらゆる方法により周知)
国及び道府県においては事故防止対策の情報を収集し、市町村はそれらの情報を活用し地域特性を踏まえた事故防止対策を住民に周知

- ・複数人で作業
- ・携帯電話の携行
- ・慣れや油断への注意
- ・命綱・ヘルメットの着用
- ・はしごの固定
- ・気温上昇時、好天時の作業の注意 等

2. 地域防災力の向上方策

(1)自助による除雪作業中の事故防止対策

(2)地域コミュニティの共助による雪処理等

(3)空き家等の雪下ろし対策

(5)農林水産業被害への対応

- ①地域コミュニティの共助による雪処理活動
・地域一斉雪下ろしなど推進
- ②域内外のボランティア等、雪処理の担い手による協力
・安全な除雪作業に関する学習・講習会の受講やボランティア保険への加入要請
・屋根雪下ろし等危険な作業の回避
- ③広域連携による雪処理の担い手確保及び情報交換
・豪雪地帯と非豪雪地帯の連携により地域単位での雪処理等支援体制を確保
・道府県は市町村の求めに応じ必要となる人員を確保するような需給調整の取組
- ④災害時要援護者及びその関連施設に対する平常時及び緊急時の適切な情報収集・除雪支援の整備

- ①市町村による平時からの所有者特定と取組の実施
- ②災害対策基本法第64条第1項に基づく応急措置の実施
- ③空き家再生等推進事業(社会資本整備総合交付金)を活用した取組の推進

(4)道路除雪の対応

- (H23年度)
- ①資機材及び情報連絡員の確保
 - ②雪捨て場の確保

- ①応急に向けた各種融資制度の周知・普及啓発
- ②漁船の事前陸揚げなど被害の予防知識の周知

(6)除雪費等への財政支援

- (H23年度)
- ①地方公共団体の除排雪経費に対する特別交付税措置
 - ②道路除雪への対応
 - ③災害救助法による対応
 - ④大雪の影響による国庫補助事業等の繰越への弾力的対応

地域除雪等の取組事例一覧							
区分	大分類	小分類	取組分類	事例No	活動範囲(対象地域)	取組実施主体	取組概要
①共助・公助による地域除雪の取組事例	地域の組織	自治会・集落等が主体となった取組事例	・要援護者等への除雪支援 ・公共施設等の一斉除雪	1	宮城県七ヶ宿町湯原地区	湯原地区雪害防止対策本部	山形県との県境に位置する宮城県七ヶ宿町湯原地区では、自治会、消防団、除雪ボランティア団体で組織された「湯原地区雪害防止対策本部」による除雪活動が実施されている。
			要援護者等への除雪支援	2	長野県飯山市桑名川区	桑名川除雪協力隊	飯山市桑名川区では、平成21年2月より、除雪が困難な世帯を対象に、隊員として事前に登録された地区住民が有償で除雪を行う自治会独自の制度「桑名川除雪協力隊」を実施している。
			要援護者等への除雪支援	3	島根県飯南町谷地区	谷スノーレンジャー	飯南町谷地区では、平成21年度より、要除雪支援世帯等を対象に無償で除雪支援を行う組織「スノーレンジャー」の取組を地区独自のシステムで実践している。
		行政支援のもと自治会・集落等が取組む事例	要援護者等への除雪支援	4	北海道美幌町各地	町内の各自治組織	・美幌町では高齢者宅の除雪を行う「たすけあいチーム」が自治会単位で組織されている。 ・たすけあいチームの活動は高齢化の進展にともなって拡大。現在では会食会の開催等による高齢者の元気づくりも行っている。
			公共施設等の一斉除雪	5	山形県山形市	市内の各自治組織	・山形市では平成元年より、冬期間に自治組織(町内会・自治会等)が自治活動の一環として、生活道路の一斉除排雪作業を実施した場合に報奨金を支給する制度を実施している。 ・また、除雪機やダンブカー等の車両を使用した場合には、稼働時間に応じた燃料代も支給される。
			要援護者等への除雪支援	6	山形県朝日町	町内の各自治組織	・山形県朝日町では地区住民が要支援世帯や区内道路の一斉除雪を行う区(行政区)に対して交付金を支払う「雪対策事業」を実施している。 ・また、業者に除雪を依頼した際に補助金を支払う「除雪費支給事業」も選択的に利用可能となっている。
			・要援護者等への除雪支援 ・除雪ボランティアの受入れ	7	新潟県魚沼市	町内の各自治組織	新潟県魚沼市では、平成19年4月より、「コミュニティ活動助成モデル事業補助金制度」を実施しており、地域の共助や自治の振興を目的に地域コミュニティ協議会を設立する団体に補助金を交付している。
			要援護者等への除雪支援	8	新潟県十日町市	町内の各自治組織	・新潟県十日町市では、要援護世帯を地域全体で支えあうことを目的に「集落安心づくりの会」を組織した集落に対し、年間10万円の補助を行っている。 ・各集落安心づくりの会では要援護世帯の見守りのほか、屋根の雪下ろしや道路までの除雪を実施する。
		営農組合による取組事例	要援護者等への除雪支援	9	島根県浜田市金城町小国地区	営農組合「てごの里おぐに」	浜田市金城町小国地区では、平成22年度より営農組合「てごの里おぐに」による有償ボランティアによる高齢者宅等の除雪が行われている。
		学校・PTA等による取組事例	公共施設等の一斉除雪	10	青森県青森市	堤小学校区除雪協力会	・青森市内の堤小学校ではPTAによる除雪協会が結成され、通学路の歩道除雪活動が実施されている。 ・青森市では除雪協会への小型除雪機の貸し出しを行っており、作業の効率化が図られている。
			・要援護者等への除雪支援 ・学校による除雪ボランティアのコーディネート	11	山形県山形市	市内の小中高等学校	・山形市社会福祉協議会では福祉指定校事業を活用し、地域の要除雪支援世帯等を対象として、高校生による除雪ボランティアの取組を進めている。 ・福祉指定校の期間終了後も、継続して地域の除雪支援を行っている学校もみられる。年々除雪活動を行う学校は増えており、冬期間の支援だけでなく、一年を通じた交流に発展している事例もみられる。
		雪関連全般を担う地域組織による取組事例	・シンポジウム ・要援護者等への除雪支援 ・学校による除雪ボランティアのコーディネート ・地域間連携	12	山形県尾花沢市	尾花沢市民雪研究会 等	・尾花沢市では平成15年度より克雪、利雪、親雪をテーマとした雪に関するシンポジウムが毎年開催されている。 ・平成20年度より「宮沢地区安全な雪下ろし実行委員会」が組織され、地域住民等の共助によって高齢者宅等の地域一斉除雪が毎年実施されている。 ・平成20年度より地元中学生による高齢者宅等の除雪ボランティアを毎年実施している。 ・平成22年度より仙台市の町内会と災害時相互協力協定を締結し、冬期に除雪支援を含めた交流活動を実施。
公的機関	行政主体の取組事例	官民協働の連絡体制の構築	13	北海道室蘭市	北海道室蘭市	・室蘭市では平成21年度から山間に位置する柏木、中幌萌の2町会が計測器を用いて積雪状況等の把握・市への報告を行う「除雪モニター制度」が実施されている ・市道の凍結防止のための凍結防止剤の無料配布も行っており、官民協力による雪対策が行われている	
		情報システムの活用	14	青森県青森市	青森県青森市	青森市ではGPS端末を除排雪作業車に搭載して除排雪作業全般の高度化・効率化を図っている。	
		要援護者等への除雪支援	15	秋田県大仙市	秋田県大仙市	秋田県南東部に位置する大仙市では、平成17年度より「除雪デー」を設けており、大雪の際に市職員による地域の一斉除雪が実施されている。	
	社会福祉協議会による取組事例	官民協働の連絡体制の構築	16	山形県最上町	山形県最上町	・最上町では、町職員を各行政区に1名以上担当として配置することで、住民と町職員がそれぞれの役割を分担し、地域課題の解決に取り組む「地域づくり協働隊」を平成15年度より実施している。 ・平成22年度には町に豪雪対策本部が設置され、地域づくり協働隊を通じて全集落で豪雪対策会議を実施。集落ごとの状況を把握し、各状況に応じて担当課を割り当て対応した。	
		広域的な除雪ボランティアのコーディネート	17	新潟県内	新潟県	・新潟県が県内外からの除雪ボランティアの募集・登録を行っている。 ・ボランティア登録者は地元住民との交流イベントや派遣要請を受けての緊急な除雪支援に参加する。	
		除雪専門人材の確保	18	新潟県十日町市	新潟県十日町市	十日町市では、集落内の生活道路の圧雪、要援護世帯への除雪支援等を専断的に実施する人材を確保する「十日町市冬期集落保安要員設置条例」を制定している。	
		要援護者等への除雪支援	19	新潟県妙高市	新潟県妙高市	妙高市では「妙高市要援護世帯冬期在宅支援事業」を立ち上げ、無雪期の事前準備から災害時にいたるまでの対応を「要援護世帯除雪支援マニュアル」として整備している。	
		除雪専門人材の確保	20	長野県栄村	長野県栄村	栄村では昭和52年より自力で除雪作業が困難な世帯を対象に雪下ろしや住宅周りの除雪を専門に行う人材を確保する「雪害対策救助員」制度を運用している。	
		・広域連携 ・要援護者等への除雪支援	21	岩手県内各地	岩手県スノーバスターズ連絡会	・岩手県では、県社協の呼びかけによって県内15地区で除雪ボランティアを行うスノーバスターズの情報共有と活動支援、互助制度運営等を目的とした「スノーバスターズ連絡会」が組織されている。 ・毎年活動助成の希望調査を行い、希望するスノーバスターズに2万円を助成している。	
		・広域的な除雪ボランティアのコーディネート	22	長野県	長野県社会福祉協議会	平成18年冬期の豪雪災害をきっかけに、長野県内でははじめての災害ボランティアセンターである「長野県除雪ボランティアセンター」が設置され、8市町村で除雪ボランティア活動が展開された。 以後、長野県社会福祉協議会では、豪雪に限らず地震、水害などの災害発生時にボランティア活動を円滑に推進するとともに、平常時から連携とネットワーク化を推進するため、「災害ボランティア・ネット信州」を設置し、運営している。	
・広域的な除雪ボランティアのコーディネート ・雪処理の担い手育成	23	長野県飯山市	飯山市社会福祉協議会	飯山市社会福祉協議会では、平成18年度から地域外からの除雪ボランティアを募って、除雪の講習会と体験交流を行う雪掘りとうど塾が開催されている。			
・広域的な除雪ボランティアのコーディネート ・冬期移住	24	岐阜県高山市	高山市社会福祉協議会	・高山市高根地域では平成20年度より高山市社会福祉協議会が遊休施設(旧教員住宅)を活用した冬期高齢者ファミリーホーム「のくとい館」を開設している。 ・入居者が留守中の住宅の雪下ろしは地域内外のボランティアによって行われる。			
民間団体	NPO法人による取組事例	要援護者等への除雪支援	25	北海道石狩市厚田地区	NPO法人あつたライフサポートセンター	石狩市厚田区では、区民によって組織される「NPO法人あつたライフサポートの会」が、平成21年度より、区内の高齢者を対象に有償での除雪支援事業を実施している。	
		雪処理の担い手育成	26	全国の降雪地域	NPO法人中越防災フロンティア	NPO法人中越防災フロンティアでは、交流を通じて都市部の若者が雪かきの知識と技術を学ぶ「越後雪かき道場」を平成19年1月から運営している。	
②雪処理の担い手確保スキーム				27	新潟県内	新潟県	積雪期に必要な雪処理の担い手を遅延無く供給する基本的な仕組みを整理したもの。降積雪の段階別に考え方を整理している。例えば大雪の段階では、県内少雪地域の事業者等が豪雪地域に支援に入る等、広域で支援を行う体制となっている。
③空き家等の除雪、除却等の事例				28	全国	全国(自治体)	空き家等の除雪、除却等を実施するために全国各地で施行が進んでいる空き家等管理条例の動向を整理するとともに、秋田県大仙市における空き家等管理条例の内容や活用状況を整理している。
④住民への広報啓発事例				29	全国の降雪地域	全国(自治体等)	広報啓発の事例(回覧板、ホームページ、広報誌等)に基づいて、雪処理事故防止のために自治体等が行ったもの)