

青森県における除雪ボランティアの活動実態・支援実態・課題に関する調査研究 ～市町村及び市町村社会福祉協議会に実施した調査結果の比較から～

高橋 和幸

I. はじめに —研究の目的—

青森県内 40 市町村は豪雪地帯対策特別措置法による豪雪地帯に指定されている。その中でも積雪量が多い 8 市町村は全域が特別豪雪地帯に、5 市町は管内の一部が特別豪雪地帯に同時指定されている¹⁾。豪雪地帯では過疎化と人口高齢化が進展する中で除雪困難世帯の増加が懸念されている。本県も例外ではない。とりわけ高齢者世帯への除雪支援は、市町村ごとに地域の実情によって対応は異なるものと予想される。所得や世帯状況等の利用条件を設定したうえで市町村事業対応、市町村社会福祉協議会(以下、市町村社協)に助成し社協事業での対応、昔ながらの近隣の互助によつての除雪対応、自治会などの地縁団体による除雪ボランティア、豪雪の時に必要に応じて市町村職員等が駆け付け支援する等が考えられる。毎年、国土交通省が豪雪地帯基礎調査をおこなっているが、除雪ボランティアに関する実態の調査については詳しくなされていない。また、本県の除雪ボランティアの活動実態やこの活動への公的支援の実態、普及に向けて抱える課題について調べた先行研究が見当たらないので今回、ここに注目した。

II. 研究方法および倫理的配慮

調査対象は青森県内の 40 市町村とし、調査は以下のように 3 年に渡り実施した。①平成 26 年度調査では市町村役場「住民による除雪ボランティアの支援を担当する部署」宛て、②平成 27 年度調査と③平成 28 年度調査は市町村社会福祉協議会(以下、市町村社協)「ボランティアセンター・ボランティア担当」宛てに質問紙での郵送調査を実施した。①の調査期間は平成 26 年 11 月から 12 月、②調査期間は平成 27 年 11 月から 12 月、③の調査期間は平成 29 年 2 月から 3 月である。調査項目の柱となるものは、積雪期(①, ②調査では前年度冬期、③の調査は当該年度冬期)における A. 管内の除雪ボランティア活動の実態、B. 除雪ボランティア活動への支援、C. 普及に向けての課題等である。主として選択肢の中から選んで回答頂いた。

回答票のデータ入力後に単純集計を行い、活動実態については 3 年分を比較し経年変化を追った。また、支援と普及に向けて抱える課題については市町村(平成 26 年度)と社協(平成 28 年度)の回答結果を比較し、共通性や特徴について検討した。

なお、この調査において除雪ボランティアとするものは、あくまで無償の活動であり、かつ団体活動に限定した。町内会・自治会・学校・PTA・企業や公的団体等によるものに限定し、近隣の住民同士の相互扶助で(個々に)除雪支援を行うものは除いた。除雪する場所の範囲は除雪困難世帯に限らず、通学路の歩道除雪や公民館・児童館等の公共施設で除雪が必要な場所も含むとして回答を求めた。

倫理的配慮について、この調査への協力は任意であること、調査で得た情報は統計的に処理し、データ利用は研究目的に特定すること等を約束した上で調査を実施した。

III. 結果

Ⅲ-1. 回答した市町村の基本的な特性などについて

平成 26 年度市町村調査では 40 市町村全て、平成 27 年度市町村社協調査は 39 市町村社協、平成 28 年度市町村社協調査は 40 市町村社協から回答が得られた。人口別にみると、県内で人口が 5 万人を超えるのは 6 つの市だけで 5 万人未満が 8 割強を占めた。内閣府『高齢社会白書(平成 26 年度)』²⁾による高齢化率は 25.1%(平成 25 年 10 月現在)であり、これに比べ県内 40 市町村の高齢化率は高く、とくに 4 町村は 40%を超えていた。冬期間累計降雪量(日々の積雪を単純に足した合計値)別では平成 26 年度調査結果において平均が 472cm で 401cm 以上の多雪が 25 に対し、400cm 以下は 15。平成 27 年度調査結果では平均が 477cm で、401cm 以上の多雪が 25 に対して 400cm 以下は 14。平成 28 年度調査結果では平均が 279cm で 401cm 以上の多雪が 7 に対して 400cm 以下は 33(100cm 以下が 4 を含む)であり、全体的にこの年は降雪量が少なかった。

Ⅲ-2. 除雪ボランティアの活動実態、県全体、地域別の「3 年比較」

図 1. 6 県民局別の除雪ボランティアの活動実態 (H26 年度調査結果)

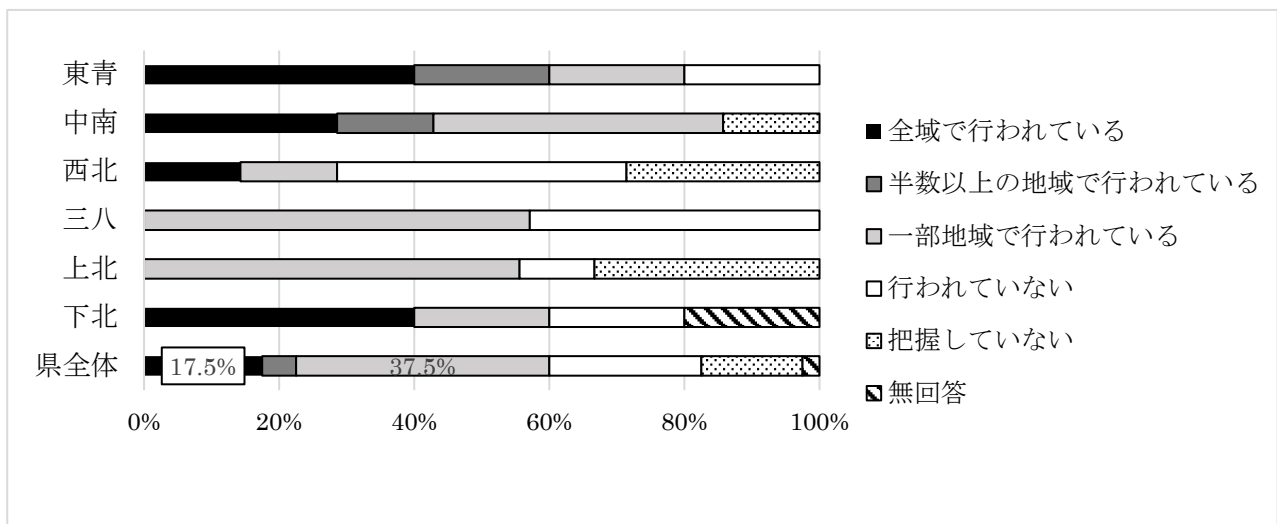


図 2. 6 県民局別の除雪ボランティアの活動実態 (H27 年度調査結果)

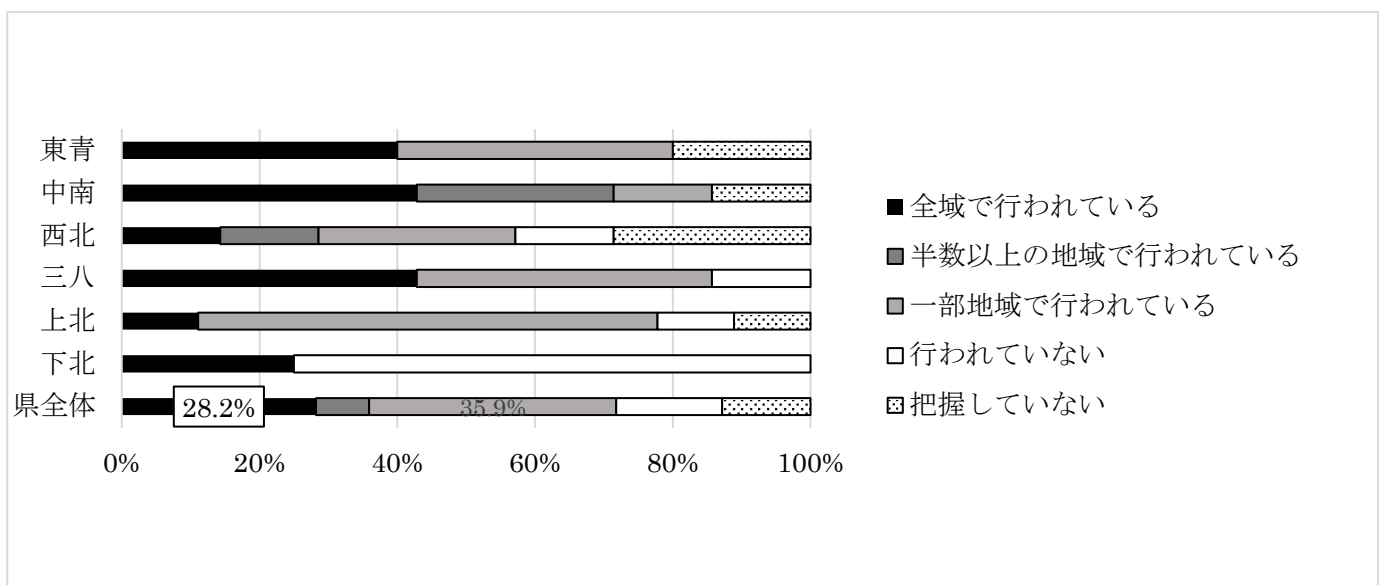
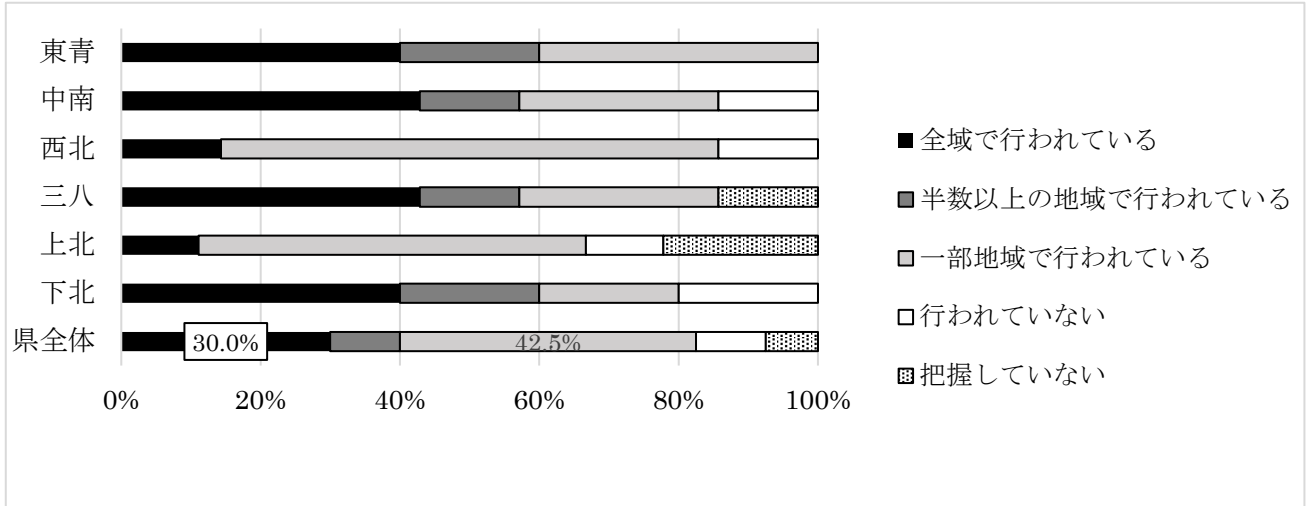


図3. 6 県民局別の除雪ボランティアの活動実態 (H28 年度調査結果)



Ⅲ-3. 高頻度の活動実態にある団体についての経年変化(県全体結果)

「定期的に行われる、不定期だが行われる」の率を合わせて高頻度群とし、各年度のランキング結果を示した。図4～図6はいずれも県全体での結果である。

図4. H26年度調査結果

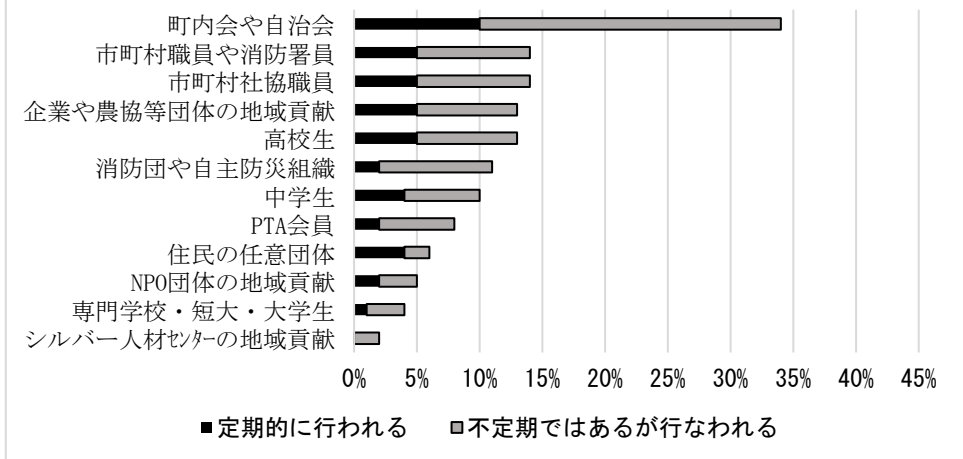


図5. H27年度調査結果

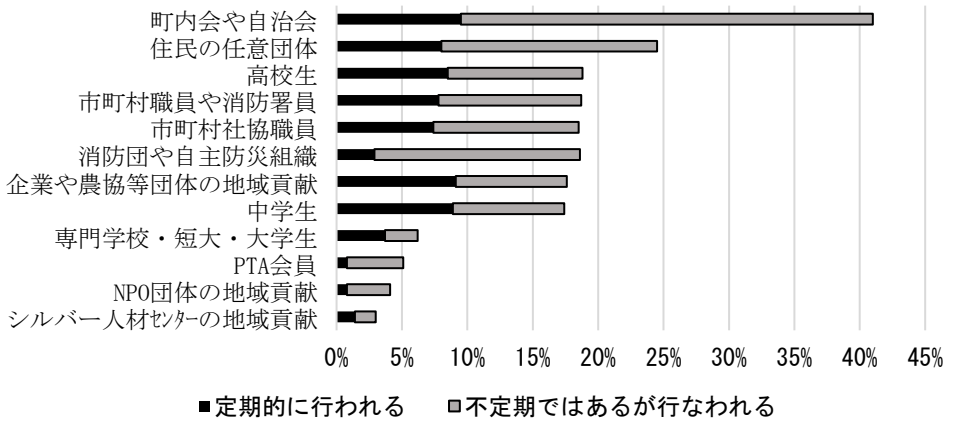
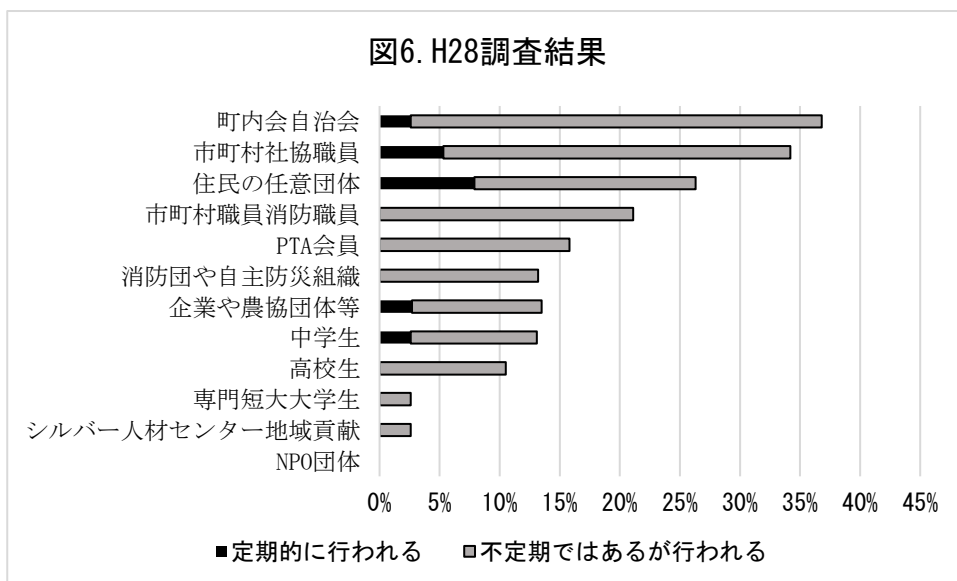


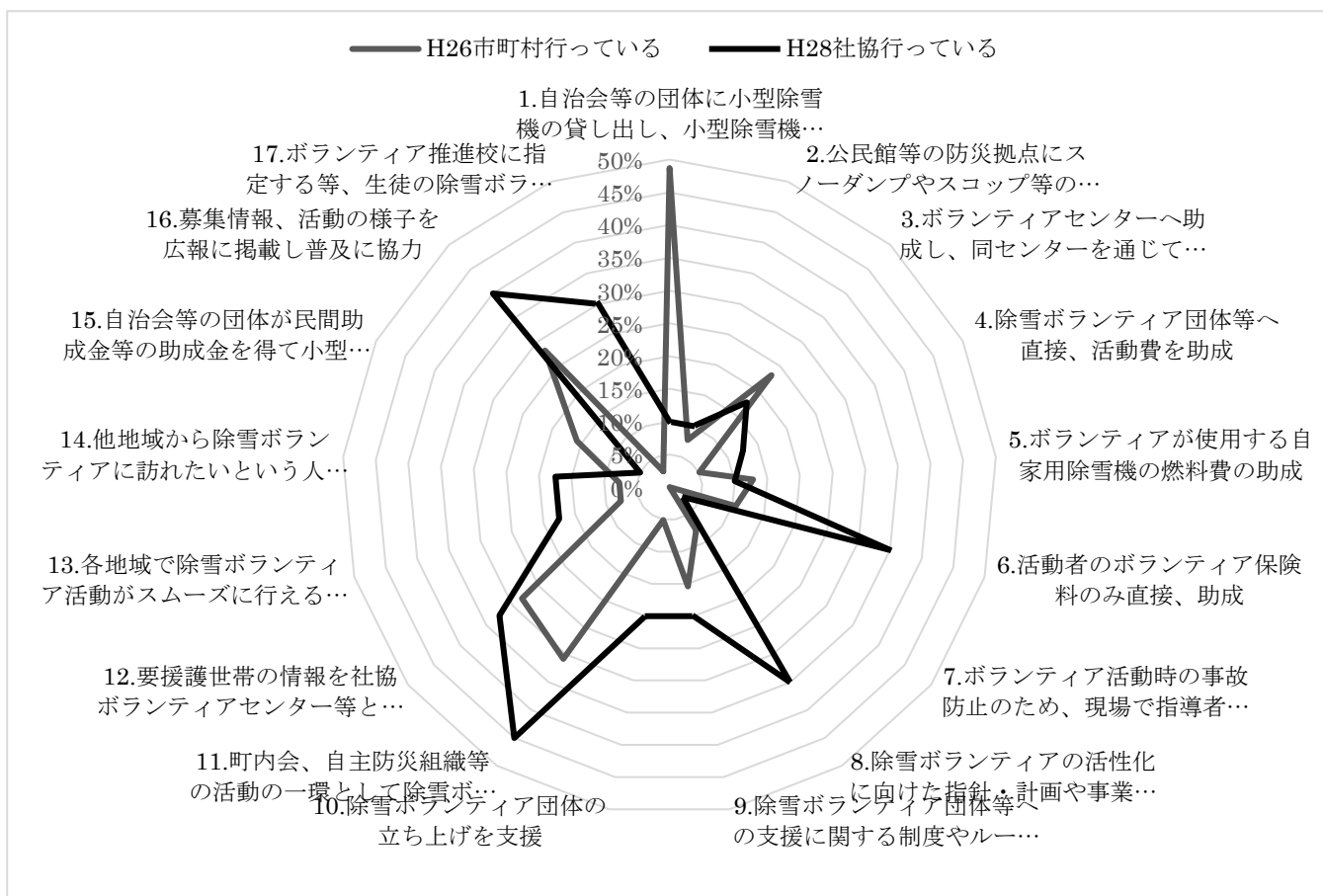
図6. H28調査結果



Ⅲ-4.除雪ボランティアの支援について ～市町村と社協の比較～

17の支援に関して「行っている」の回答率を市町村と市町村社協とで比較した。

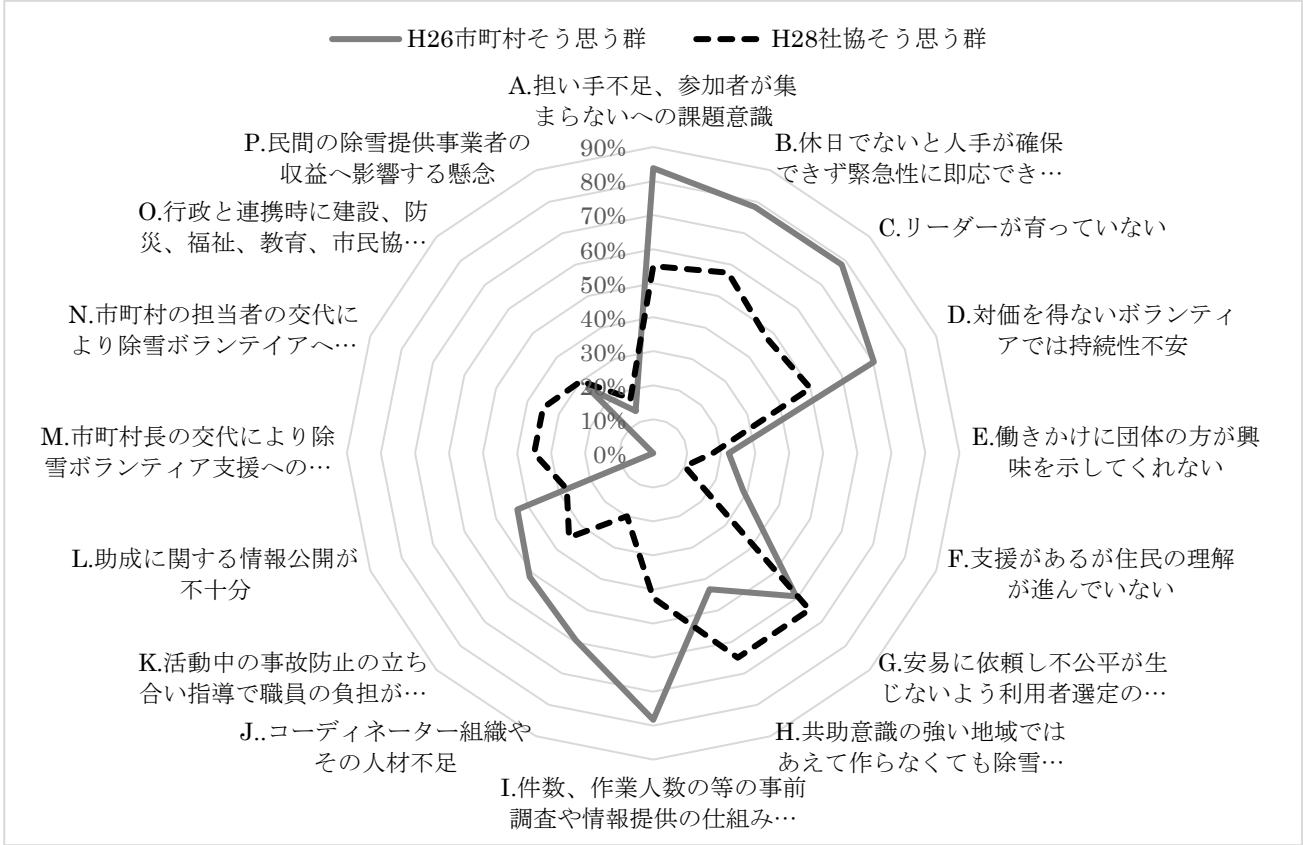
図7. 除雪ボランティアへの支援(17項目)の実施率を市町村と社協で比較



Ⅲ-5.普及していくうえで抱える課題について ～市町村と社協の比較～

課題 16 項目に対する(そう思う・まあそう思う)の回答を合わせた率を市町村と市町村社協とで比較した。

図 8. 課題 16 項目に対する(そう思う群の率)について、市町村と社協の比較



Ⅳ. 考 察

まず、平成 26 年度市町村調査では(前年度)平成 25 年冬期実績、平成 27 年度調査では(前年度)平成 26 年度冬期実績、平成 28 年度調査では当該年度の冬期実績を尋ねた結果であるため、連続でなく断続的な 3 年の調査結果であること。つぎに、あくまで無償の団体活動としての除雪ボランティアに限定したため、有償ボランティアや近隣住民の個々の助け合いで行われているものは除外されており、それが今回の調査研究では解明できなかったことである。これら前提条件があることを踏まえて、考察したい。

研究目的の第 1 として県内の除雪ボランティアの活動実態である。活動の有無を評価するためにはいろいろな切り口があるが、「市町村全域で」「半数以上の地域で」「一部地域にて行われている」を合わせて、「行われている」としてこの率に注目した。図 1 の平成 26 年度調査結果の県全体の数値では 59%、図 2 の平成 27 年度調査結果の県全体の数値では 72%、図 3 の平成 28 年度調査結果の県全体の数値では 82%まで伸びていた。とりわけ平成 28 年度冬期は全体的に小雪傾向であるにもかかわらず伸びていることは「除雪ボランティアの必要性が認識され取り組む地域が増えている」証左と指摘できる。県内も沿岸部は積雪が少なく内陸部が多くなる特徴があり、これに加え平成の市町村合併に

より管内が広がって積雪の多い山間部を含むようになったところもある。同じ市内でも除雪支援をしてもらいたい程の積雪がある所と無い所が分かるといった新たな地域特性も生まれる。そう考えると、市町村の一部の地域で行われているという回答が 3 年間を通じて最も高い割合で推移していることは納得のいく結果でもある。なお、こうした現状から「同じ市町村内の積雪の少ない地域から多い地域へ除雪ボランティアに駆付けるような仕組み作り」が必要と考える。実際に筆者が実施した豪雪地帯指定 532 市町村を対象とした全国調査結果³⁾によると岐阜県関市や山形県酒田市等では、市街地住民が豪雪地帯に出かけ除雪ボランティアを通じて当該地域を知り、親睦を深める取組をしている。関市の場合は参加者に地元温泉や飲食店で割引が受けられる会員証を発行して来訪者の歓迎にあたった(平成 25 年度実績)といったこともあり、こうしたアイデアを青森県内でも参考に取り入れていくことができるものとする。

つぎに 6 県民局の地域別に除雪ボランティアの活動実態をみた場合、東青地域と中南地域では「市町村全域で行われている」「半数数以上の地域で行われている」という割合が高く、経年変化をみても高かった。その他の地域では年によって変動があり、とくに積雪量が少ない沿岸部市町村が含まれるところは「行われていない」や「把握していない」の割合が高くなる傾向がみられた。この状況から、「県内の積雪量が少ない市町村から多い市町村へ除雪ボランティアに来てもらう」という広域での助け合いを活発にする必要を感じる。山形県では他県や遠く関東方面からも除雪ボランティアに来てもらうために交通費助成等を行う取組(山形県広域除雪ボランティア活動支援事業「除雪志隊(したい)隊員募集」)⁴⁾をしているが、まずは県内という繋がり、隣の市町村に手伝いに行く方が費用も安価で手軽というメリットがあるので青森県ではそこから始めるべきだと考える。こうした近隣の町どうしで助け合っている例としては鳥取県若桜町と八頭町の「社協間連携による雪かきボランティア募集」⁵⁾の例がある。市町村社協が連絡調整し、積雪量が少ない沿岸地域の住民有志が内陸部の除雪ボランティアに行く関係を作ることができれば、沿岸部に災害が生じたときに災害復旧ボランティアに内陸部の人たちが駆け付けやすくなる機運を作ることにも可能である。宮城県岩沼市社会福祉協議会では毎冬、除雪ボランティアを募集し山形県尾花沢市社会福祉協議会へ訪問し除雪ボランティアを続けており、東日本大震災時には尾花沢市から支援が行われた縁で「大規模災害時相互支援協定」を結んでいる⁶⁾例もある。

県内において比較的高頻度で活動している団体がどこかを調べた結果である図 4,5,6 に注目する。町内会や自治会によるものがいずれの年度も最も多かった。また、年によって若干の前後があるものの、住民の任意団体、市町村職員、市町村社協職員によるものが多いことが明らかになった。このことから、自治会や町内会あるいは住民の任意団体といった地縁団体による活動が多い特徴を踏まえた更なる推進方法を指摘したい。冬以外の時期も含め「普段の見守り活動」と合わせて冬場の除雪支援を機動的に行う「小地域ぐるみの助け合い(小地域ネットワーク活動)」の更なる活性化と一体的に取り組むことが効果的だと考える。過疎農村地域が多い青森県は、むしろ地縁の結びつきの強さを生かす除雪ボランティア活動を盛り上げていく可能性を秘めているからである。

研究目的の第 2 とした除雪ボランティアへの支援についての調査結果から考察する。

市町村では「小型除雪機の貸出や購入支援」といったハード整備に対して市町村社協より実施率が高く、この領域に力を入れていることがわかった。市町村社協については「活動の様子や募集について広報に載せて普及」の支援や「要援護世帯の情報を行政と共有し利用者選定の調整」「活動日の連絡調整」といった費用があまりかからないソフト面の支援に力を入れている特徴が明らかになった。つまり、両団体の得意とする支援が違えばそれぞれを生かし、相乗効果を生み出せばいいわけである。たとえば、市町村社協に「除雪ボランティアをしたいので小型除雪機の貸出をして欲しい」という団体があった場合、行政の支援や民間助成団体より助成金を獲得して購入する等の相談対応ができれば理想である。なお、市町村・市町村社協とも実施率が極めて低かったものとして「指導者役になる人を安全講習会の開催で養成」に対して「あり」が市町村 0%、市町村社協平成 27 年度 0%、同 28 年度 1(2.5%)が挙げられる。安全講習会の開催を普及する必要性を感じるのは次の状況も気がかりだからである。紙幅の関係で割愛したが、除雪ボランティアに屋根の雪下ろしを想定している市町村が 5(12%)、市町村社協で 2(5.1%)、していないが市町村で 21(53%)、市町村社協で 29(74.4%)、活動団体の方針に任せるが市町村で 10(25%)、市町村社協で 6(15.4%)等であった(平成 28 年度調査では調査項目に無いため社協結果は H27 年度結果である)。つまり、「想定している」と、「活動団体に任せる(消極的だが容認)」を合わせると、市町村でも 37%、市町村社協でも 20.5%あるため、この状況を鑑みても除雪作業に関する安全講習会の開催にもっと積極的になるべきだと考えるからである。募集広報、会場手配、講師の確保等の問題で市町村や市町村社協が単独で開催するのが難しい場合は、各県民局による広域対応で開催するといった形も考えられる。6 県民局別に専門部署(例:建設部局)職員のスキルを磨いて講師派遣に備える(県より指導者をもらう)ことで各市町村や社協は募集や用具の調達に専念でき、負担が軽減できる。また、講習用テキストを青森県で作成し研修内容を統一してパッケージ化することにより、市町村や社協が各々手探りで講習会を開く必要がなくなる。県民局ベースでの安全対策や講習会開催の取り組みは、山形県の北村山振興局に事務局を置く「やまがたゆきみらい推進機構」において雪かき認定者講習会⁷として取り組んでおり、参考に出来るはずである。

研究目的の第 3 とした除雪ボランティアの普及に向けた課題についての調査結果から考察する。図 8 のとおり、市町村、市町村社協ともに「担い手不足・参加者が集まらない」、「休日でないとな手が確保できないこと等により、要援護世帯からの要望や緊急性に即応できない」ことに対して課題意識を持っており、共通性がみられた。また、「除雪の必要な件数、その作業に必要な人数や雪捨て場、駐車場等について事前調査や情報提供ができるような仕組み作りが大変である」、「訪問先と活動者を結ぶコーディネーターとなる組織や人材が不足している」、「対価を得ない純粋な除雪ボランティアでは持続性に不安がある」については市町村回答の方が市町村社協回答よりも高値で違いがみられた。もう一方で、「安易にボランティアに依頼し不公平が生じないよう除雪ボランティアの利用者(訪問先)の選定基準を明確に設ける必要がある」、「共助意識が強い地域においては除雪ボランティア組織をあえて作らなくても要援護者世帯の除雪支援をしてくれている」、「市町村担当者の交代により除雪ボランティア支援の事業方針が変わること」については市町村社協回答の方が市町村回答よりも高値で違いがみられた。以上のように比較検

討することで、「担い手不足」を共通課題としながらも、市町村は「実施に向けた連絡調整」と「活動の持続性」について課題意識を強く持ち、市町村社協は「これまでの近隣や親族等の相互扶助によって行われてきた除雪支援にボランティアが入ることで関係性を壊すこと」や「対象世帯の選定の仕方によっては不公平感が生まれる」という課題意識を強く持つ、というように相違部分が浮き彫りにされたと考える。

課題があるからこそ人間は共に手を携え助け合うわけであり、除雪困難世帯の発生は地域の助け合いのきっかけを作ってくれればと前向きに捉えたほうがよい。除雪ボランティアは地域の見守りの強化に繋がる可能性を有し、広域で担い手募集すれば地域交流になり、雪国に暮らす子どもたちの体験学習の場ともなる。また、雪を害として暗いイメージでとらえず、福島県会津坂下町の除雪ボランティアのように寄せた雪で雪像を作る⁸⁾といった遊び心も大切である。前向きな発想からはいろいろなアイデアが浮かぶ。除雪ボランティアに参加して男女が出会い、一緒に声を掛け合いながら除雪困難世帯の手助けと達成感を味わうことになれば、婚活イベントともなり一石二鳥である。前向きな発想でチャレンジすることこそ、全市町村が豪雪地域の青森県らしい「雪を害とせず人と人とのつながりのツール」に活用した地域活性化策の一つにもなり得るのではないかと。

最後に、①青森県の除雪ボランティア活動の実態を知ること、②支援の実態を知ること、③除雪ボランティアの普及に向けた課題について知ること、現状を知ることによって対策が立てやすくなるものと思う。その上でも本稿が情報提供となって役に立てば幸いである。

注および文献

- 1) 国土交通省「豪雪地帯対策の推進」「豪雪地帯対策特別措置法」「豪雪地帯及び特別豪雪地帯の指定」(2017.8.25 取得) http://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/chisei/crd_chisei_tk_000010.html
- 2) 内閣府『高齢社会白書』1章1節「高齢化の現状」(2016.1.9 取得) http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/gaiyou/sl_1.html
- 3), 8) 高橋和幸(2017)「豪雪地域における除雪ボランティアの実態とその普及に向けた課題に関する調査～豪雪地帯に指定されている市町村と同市町村内にある市町村社会福祉協議会への調査結果」弘前学院大学高橋和幸研究室発行、平成26～28年度 JSPS 科研(若手B)26780317 助成、研究成果広報資料
- 4) 山形県「山形県広域除雪ボランティア活動支援事業『除雪志隊(したい)隊員募集』」(2017.8.25 取得) <http://www.pref.yamagata.jp/kenfuku/fukushi/chiiki/8020024volunteerregistrationsystem.html>
- 5) 鳥取県若桜町公式ホームページ「(若桜町・八頭町)社協間連携による雪かきボランティア募集」(2017.8.25 取得) [http://www.town.wakasa.tottori.jp/wordpress/wp-content/uploads/2014/03/募集広告・町外\(県社協・市社他\)H27.11.26.pdf](http://www.town.wakasa.tottori.jp/wordpress/wp-content/uploads/2014/03/募集広告・町外(県社協・市社他)H27.11.26.pdf)
- 6) 尾花沢市社会福祉協議会「尾花沢市地域福祉活動計画 平成27年度～31年年度」尾花沢市社会福祉協議会発行(2017.8.25 取得) http://www.obanazawa-syakyo.jp/welfare-plan_2015.pdf
- 7) 山形県北村山地振興局「やまがたゆきみらい推進機構 平成28年度事業」(2017.8.25 取得) http://yamagatayukimirai.web.fc2.com/shiryoushitsu/kako_shiryou/gaiyou/H28.pdf

謝辞

回答頂いた市町村と市町村社会福祉協議会に感謝いたします。本稿は JSPS 科研(若手研究 B)26780317 の助成を得て全国実態調査した結果から、青森県の部分を抽出し分析させて頂きました。