

# 豪雪地帯対策特別措置法の改正等 に関する意見

昭和 51 年 4 月 15 日

全国雪寒地帯対策協議会・雪寒対策研究会

# 豪雪地帯対策特別措置法の改正等に関する意見

豪雪地帯においては、豪雪地帯対策特別措置法（昭和37年法律第73号。以下「豪雪法」という。）が制定されて以来、同法に基づく諸施策の推進が図られているところであるが、近年においても、なお後進性は解消されず、雪害は新たな様相のもとに激化の傾向にある。

この要因には、立地及び気象条件が劣悪な地帯にあるにもかかわらず、これの克服のための社会資本の投資が遅れていること、更には地域経済の発展や住民の生活欲求ないし、生活様式の高まりに伴って雪害分野が拡大したにもかかわらず、これに対応した防除や克服が十分でないこと等があると判断される。また、一方において国土の均衡ある利用を進める上で、水資源等豊富な潜在資源を有している雪寒地帯を見直し、積極的な活用を図ることも必要となってきた。

従って、今後における豪雪地帯対策としては、地域の実情に即した雪害防除対策を進めるとともに、国、県、市町村が一体となって総合的な地域振興対策を講じることが必要である。

このような考え方に立って、現行の豪雪法及び、これに基づく諸対策を再検討した結果、豪雪地帯における施策をより効果的に推進するためには、下記のとおり、現行法を改正する等必要な措置を図ることが当面の重点課題であり急務と考える。

## 記

### 1. 豪雪法の改正に関する意見

現行の豪雪法に基づく対策は、豪雪地域について雪害の防除その他産業等の基礎条件の改善に関する総合的な対策であるが、その実施を推進するための税財政上の制度的裏付けや雪寒地帯としての地域的要求を満たすための計画体制が十分ではない。

このような制度上の不備が豪雪対策事業の推進上、障害となっている実態にあるので、豪雪法の改正に関し、次の事項について検討し、必要な措置を図らなければならない。

#### (1) 特別豪雪地帯指定基準の改正（法第2条、施行令関係）

現行の特別豪雪地帯の指定基準は、市町村単位で指定することとされているため、積雪により長期間自動車交通が途絶する孤立集落をかかえているにもかかわらず、特別豪雪地帯の指定対象外となっている市町村が、相当数ある等実情に即していない面がある。（別表1）

従って、現行指定基準を改正し、一定の要件に該当すれば市町村の一部地区でも特別豪雪地帯として指定し得るよう措置する必要がある。

なお、指定に際しては、生活上の便益度や市町村の財政事情を十分反映する様な配慮が必要である。

また、一般の豪雪地帯の指定のあり方についても雪害の実態に適應するよう見直しが必要であると考える。

## (2) 地方公共団体による実施計画策定制度の新設（法第 10 条関係）

現行法においては、豪雪対策事業計画策定段階での地方公共団体の参画が制度上明確ではない。

このため、地域の状況に適應した地方公共団体側の施策が事業計画に十分反映されない危惧もある。したがって、例えば過疎地域対策緊急措置法（昭和 45 年 4 月 24 日法律第 31 号。「以下「過疎法」という。）による過疎地域振興計画策定におけるように県及び市町村による豪雪地帯振興実施計画策定の制度を新設し、地域の特性に応じた開発と施策並びに地域の実情に即した雪害防除等の施策が講じられるよう措置する必要がある。

また、同計画実施に伴う事業費等の財源措置もあわせて明文化すべきである。

## (3) 税、財政上の特別措置の強化（法第 14 条、15 条、16 条関係）

豪雪地帯においては恒常的な積雪により、道路除雪費、一般家庭の雪囲費、除雪人夫賃、暖房費等の支出増をもたらす、地方公共団体の財政や地域住民の家計を圧迫する要因となっている。

したがって、このような豪雪地帯特有の財政上及び生計上の過重負担を解消するため、次の特例措置等を豪雪法に規定する等強力な税・財政上の対策措置が必要である。

### ① 豪雪対策事業債（仮称）制度の新設

積雪に伴う財政需要の増加分に対する地方債による財源としては、現在一般単独事業債のうち、特別豪雪対策事業債として起債枠が確保されているに過ぎず、極めて不十分な実情にある。

（別表 2）

従って、豪雪地帯においても、過疎法における過疎対策事業債と同趣旨の「豪雪対策事業債」（仮称）制度を豪雪法に新設し、あわせてその償還財源の地方交付税上の補てん措置を講じることが必要である。

### ② 諸税の軽減措置

#### ア 所得税の特別（雪寒）控除

豪雪地帯においては、積雪、寒冷という特殊な気象条件により不可避的な経費増加を余儀なくされているが、税制上充分考慮されていないため、住民の税負担は相対的に過重となっている。

（別表 3、4）

この点に関連して、これまでも豪雪地帯における所得税については、積雪、寒冷により特別に要する経費を所得から控除する特別（雪寒）控除制度の新設が論ぜられてきたが、更に引続き検討する必要があると認められる。なお、当面の課題として雑損控除制度を改善し、同制度の積極的な活用を図ることも必要である。

#### イ その他の税制上の特例措置

過疎、山村、へき地等の上に豪雪という特殊条件が加重された豪雪地帯については、他地域との格差是正を図るため、(i) 事業用資産の買換えの場合における譲渡所得の課税の軽減、(ii) 事業用資産に対する特別の減価償却、(iii) 地方税の免除等と地方交付税による減収補てん等について税制上の特例措置を講ずる必要がある。

### ③ 豪雪地帯における特別対策事業の制度化

豪雪地帯の振興を図るため、先に述べた豪雪地帯振興計画に基づいて道府県又は市町村が実施する事業のうち特に必要があると認められる豪雪地帯特有の事業、例えば豪雪地帯の道路改築事業等については、他の法令の規定等の有無にかかわらず豪雪地帯特別対策事業として、補助措置等の特別枠により国の補助事業として制度化し、事業の促進を図る必要がある。

## 2. 対策推進上の諸施策（1を除く）に関する意見

豪雪地帯における産業の振興と民生の安定向上のための諸施策を進めるに当たっては、多くの課題があるが、1に述べた豪雪法の改正に関する意見とは別に、当面重点としなければならないものとして、次の事項について検討し必要な措置を図るべきである。

### (1) 冬期交通の確保について

#### ① 道路除雪体制の一元化

雪寒地帯における均衡ある冬期交通を確保するためには、国、県道の幹線道路とこれに対応する主要市町村道の除雪事業が効率的かつ一貫した方針のもとに、網としての交通確保がなされるものでなければ十分な効果は期待できない。

従って、今後は国、県、市町村相互間の緊密な連絡、調整と実施機関の集中化を図り、除雪体制の一元化を確立するとともに、除雪事業の請負施行の制度化を図ることが必要である。

なお、上記の一元化の推進とあわせてとくに市長村道除雪事業の強化を講ずる必要がある。

#### ② 消融雪施設の普及と維持負担の軽減措置

積雪期における道路交通の確保は、地域住民の生活及び経済活動の根幹であるので、消雪パイプ、流雪溝等の消、融雪施設の普及に一層努めると共に当該施設の電気料金の補助を道府県、市町村にまで拡大する必要がある。（別表5）

なお、消融雪施設の整備に関連して地下水の過剰利用による弊害を防止するため、消雪用水の利用方法、例えば河川の表流水利用の研究及び流雪溝の形状、流量、流末処理施設等の研究、開発が必要である。

#### ③ 道路改築事業の推進

除雪路線の大幅拡大を図り、無雪道路網の整備を促進するためには、とくに地方道の改良、舗装事業について特別枠を設けて優先的に推進する必要がある。

#### ④ 冬期国鉄輸送力の確保

毎年の豪雪による国鉄輸送網の寸断は、豪雪地帯の住民生活及び地域経済に甚大な被害をもたらしているため防除雪施設及び除雪機械の整備、車輛の耐雪化等を促進し「長期雪害対策計画」を早期に達成する必要がある。

更に、豪雪時における各鉄道管理局相互間の機能的、一元的除雪体制の確立と輸送網の弾力的再編成を行うことも必要である。

## (2) 生活環境施設の整備について

豪雪地帯の住民の生活環境は、他の地域の生活に比べ幾多の制約を受けており、これに伴う経費の過重負担も著しいものがある。

従って、これらの生活環境上の障害の除去ないし軽減のため、当面次の諸点について検討し整備を図る必要がある。

### ① 教育対策等

#### ア 公立学校施設の整備

豪雪地帯においては、積雪という特殊事情により、屋内運動場の整備と積雪荷重による危険建物の倒壊事故の防止が重要である。このため、小・中学校屋内運動場の補助面積の大幅拡大（積雪寒冷補正の大幅引上げ）と豪雪地帯における危険建物判定基準の大幅緩和（耐力度点数 5,000 点までの引上げ）及び改築事業枠の大幅拡大が必要である。（別表 6）

#### イ 学校寄宿舎における舎監及び寮母制度の確立

豪雪山間地において、冬期間、通学の困難な児童、生徒を収容する寄宿舎は不可欠な施設であり、施設に入舎する児童、生徒の教育及び生活指導に万全を期するため、舎監及び寮母制度の確立と国の助成措置が必要である。

#### ウ 公共施設除雪法施行基準の改正

豪雪時において、学校、社会福祉施設等の除雪費の補助を定めた「豪雪に際して地方公共団体が行なう公共の施設の除雪事業に要する費用の補助に関する特別措置法」（昭和 38 年 7 月法律第 137 号）は、豪雪指定基準（大蔵省、文部省、厚生省申し合せ）及び補助要件（同法施行令）が実情とかけはなれているため、同法に基づく豪雪の指定が出されることが少なく、また補助の対象となる市町村もほとんどないのが実情である。（別表 7）

従って、同法の豪雪指定基準及び補助要件を大幅に緩和するとともに新たに局地豪雪指定基準を設けることが必要である。

#### エ へき地学校指定基準の改善

豪雪へき地学校は、他のへき地学校に比べて、とりわけ厳しい環境にあり、教育水準向上のため手厚い対策が必要となっている。

このため、現行のへき地学校指定基準は、積雪に対する配慮が不足し実態にそぐわない面があるので、積雪量を考慮する等基準の改正を図ることが必要である。

### ② 医療対策

豪雪へき地等における冬期間の医療確保は、地域住民の健康の維持、ひいては生命に関する極めて緊急の課題となっている。このため医療用雪上車、患者輸送用雪上車等の整備により、機動力の確保を図る一方、無医地区等における地域医療の確保対策として、情報通信による処理技術を応用した医療情報システムの研究開発を促進し、早期実用化と補助制度の確立が必要である。

### ③ 住宅対策

積雪による建物の被害を防止し、併せて効果的な屋根雪対策を進めることは、当該地域住民の日

常生活において極めて重要であり、かつ市街地の効率的な道路除雪の面でも寄与する所は大きいものと考えられる。

従って、防雪住宅の試験研究に対する国の助成及び同住宅の建設に対する住宅金融公庫の融資制度等を設けることが必要である。

#### ④ 都市及び農山村対策

##### ア 防雪都市の建設

地域振興の拠点となる地方中核都市の整備に関連して、豪雪地帯の都市については、積雪期においても都市機能を維持できる防雪都市建設を強力に推進する必要がある。

このためには、早期にモデル事業を実施し、新しい技術の開発及び関連法制の整備等総合的な対策が必要である。

##### イ 豪雪農山村の整備

豪雪農山村における積雪期の生活環境は、極めて深刻なものとなっている。

このため、積雪により孤立する小規模集落については、例えば夏山冬里方式への移行等生活と生産の合理化をはかりつつ集落再編成を計画的に推進する必要がある。

また、豪雪農山村の日常生活環境を保全するため、例えば冬期保安要員制度等について検討することも必要である。

#### (3) 科学技術上の研究開発の推進について

積雪及び寒冷に伴う諸障害を克服し、今後の積雪寒冷対策を効果的に推進するためには、広汎な分野について科学技術上の諸研究と開発が必要欠くべからざるものである。

その意味で、今後研究開発を進めなければならない課題は極めて多いが、当面、次について強力に推進する必要がある。

##### ① 調査研究体制の強化

研究開発を進めるにあたって、重要な事は現状の貧弱な研究体制を強化することである。

このため、既存の雪害実験研究所をはじめ大学その他各種の研究所、試験場等の施設及び人員を積極的に整備拡充することが必要である。

また総合的、効率的な研究開発の推進を図るため国立の総合的研究機関の設置が必要となっている。

##### ② 研究開発の促進

今後の積雪寒冷対策を推進する上で科学技術上の研究開発が望まれるものとしては、次のものが考えられる。

ア 雪資源の積極的利用と開発に関する研究

イ 道路の実情に適した雪寒機械・施設の開発並びに道路除雪システムの開発に関する研究

ウ 防雪住宅の開発および既存住宅における経済的な屋根雪処理施設の開発に関する研究

エ 農林業における積雪寒冷防止技術の開発に関する研究

オ 雪害が地域社会に及ぼす影響の社会、人文学的研究

附 表

表－1 豪雪地帯における孤立集落の状況

交付税における積雪度級地区分	8級地 (30,000cm 以上)	7級地 (30,000～ 25,000cm以上)	6級地 (25,000～ 20,000cm以上)	5級地 (20,000～ 15,000cm以上)	小計 (15,000cm 以上)	4級地～ (15,000cm 未満)	計
豪雪地帯市町村数	10	24	39	95	168	804	972
特別豪雪地帯市町村数	10	24	37	79	150	43	193
孤立集落市町村数	10	24	39	85	158	402	560

※孤立集落市町村…年間30日以上積雪により集落内幹線道路が自動車通行不能となる集落の存する市町村  
 ※経済企画庁総合開発局・「特別豪雪地帯に関する検討資料」(昭和46年4月)

表－2 豪雪対策事業分一般単独事業債の経年措置状況

(単位：億円)

	48年度	49年度	50年度	51年度
豪雪対策事業分一般単独事業債	30	36	40	45

※昭和51年2月現在・自治省財政局指導課

積雪度級地別豪雪地帯・特別豪雪地帯市町村数

普通交付税積雪度級地区分	8 (30,000cm 以上)	7 (30,000～ 25,000cm以上)	6 (25,000～ 20,000cm以上)	5 (20,000～ 15,000cm以上)	小計	4～無級地 (15,000cm 未満)	計
豪雪地帯市町村数	26	34	54	114	228	735	963
特別豪雪地帯市町村数	26	34	54	101	215	64	279

特別豪雪対策事業分一般単独事業債

(単位：億円)

年 度	47	48	49	50	51	52	53	54	55 (概算要求)
特別豪雪対策事業分一般単独事業債	20	30	36	40	45	55	65	80	100

表-3 雪害経費支出の状況

(単位:円)

区分	屋根雪 除雪費	側雪 除雪費	屋根 雪止費	雪囲費	除雪 用具費	家屋 修繕費	道踏費	貯蔵 野菜 廃棄損	照明費	計	
山 間 地	一世帯 当り	21,193	6,495	3,563	8,356	2,089	12,492	7,095	1,810	637	63,730
	構成比 %	(33.2)	(10.1)	(5.6)	(13.1)	(3.3)	(19.7)	(11.1)	(2.9)	(1.0)	(100.0)
平 坦 地	一世帯 当り	19,193	5,339	3,389	7,473	2,543	5,866	4,925	1,046	4,983	54,757
	構成比 %	(35.1)	(9.8)	(6.2)	(13.6)	(4.6)	(10.7)	(9.0)	(1.9)	(9.1)	(100.0)
全 体	一世帯 当り	20,166	6,334	3,231	7,854	2,154	10,610	6,217	1,639	2,089	60,294
	構成比 %	(33.5)	(10.5)	(5.4)	(13.0)	(3.6)	(17.5)	(10.3)	(10.3)	(3.5)	(100.0)

※新潟県十日町市における昭和48年3月作成の「雪害経費調査結果報告書」による。

※調査期間は、昭和43年～46年の4年次間とし、各年次の11月～4月までを対象。



表-4 所得額に対する支出経費割合の状況

区 分		比 較 項 目		摘 要
		所 得 額 (A)	支 出 経 費 額 (B)	
山 間 地 (世帯当り)	金 額	509,687 円	83,676 円	
	割 合	100 %	16.4 %	
平 坦 地 (世帯当り)	金 額	1,611,040 円	65,760 円	
	割 合	100 %	4.1 %	
全 体 (世帯当り)	金 額	861,185 円	79,848 円	
	割 合	100 %	9.3 %	

※新潟県十日町市における「豪雪経費調査結果報告書」による。

- { A …… 昭和 46 年所得
- { B …… 昭和 45 ~ 46 年 1 冬期間の経費
- { 割合 …… A を 100 とした場合の B の割合

表-5 消雪パイプ電力料補助状況

(単位: km)

区 分	49年度	50年度	51年度
消雪パイプ設置延長キロ数	248	312	未定
同上に対する補助実施キロ数	-	73 (国道のみ)	109 (国道のみ)

※昭和 51 年 2 月現在・建設省道路局企画課

表-6 公立学校施設建築基準補助面積の積雪寒冷補正基準

区 分	校 舎		屋 内 運 動 場	
	1級積雪寒冷地	2級積雪寒冷地	1・2級積雪寒冷地	
小 学 校	1学級当り	1学級当り	1～13学級	560㎡
			14～24 "	756㎡
			25～36 "	981㎡
			37学級以上	1,200㎡
中 学 校	3.2㎡	1.6㎡	1～10学級	653㎡
			11～18 "	808㎡
			19～33 "	1,051㎡
			34学級以上	1,234㎡
高 等 学 校	1人当り	1人当り	1～315人	713㎡
			316～675人	913㎡
			676～1,081人	1,139㎡
			1,081人以上	1,420㎡
	0.47㎡(木造)	0.20㎡(木造)		
	0.53㎡(鉄筋)	0.23㎡(鉄筋)		

※昭和51年2月現在・文部省管理局助成課

※1級積雪寒冷地域

「冬期平均気温零下5度以下または積雪量300月cm以上の地域」

2級積雪寒冷地域

「冬期平均気温零下5度未満または積雪量100月cm以上300月cm未満の地域」

表-7 『公共施設除雪法』の施行基準

① 豪雪の政令指定基準

次表に定める気象観測所（基準観測所）の当該年度の最大積雪深の値がその観測所の昭和6年から昭和35年までの各年の最大積雪深の平均値の1.5倍をこえるものの数が基準観測所の総数の2割以上。

道府県名	観測所名	平均最大積雪深	道府県名	観測所名	平均最大積雪深	
北海道	音威子府	234 cm	福島県	若松	69 cm	
	雄武	79		只見	278	
	網走	51		檜原湖	174	
	旭川	98		野沢	181	
	青森県	岩見沢	98	新潟県	長岡	137
		帯広	64		上樽	320
		札幌	102		高田	169
		俱知安	213	長野県	黒姫	133
		長万部	97		富山県	富山
江差		62	猪谷	167		
青森県		青森	108	福野		96
		むつ	83	石川県	金沢	65
	碓ヶ関	126	穴水		110	
山形県	及位	220	福井県	福井	76	
秋田県	鷹ノ巣	116		今庄	191	
	大曲	138		大野	122	
山形県	新庄	142	岐阜県	美濃白鳥	111	
	大石田	213		高山	57	
	米沢	144	京都府	舞鶴	44	
	羽前沼沢	326		兵庫県	豊岡	75

※昭和51年2月現在・文部省管理局指導課

② 補助要件

補助の対象となる地方公共団体（施行令第2条）

「豪雪時の除雪費」の合計額が「平年除雪費」の1.5倍をこえ、かつそのこえる額が標準税込額の百分の1をこえる団体。

③ 補助適用市町村の実績状況

○ 昭和43年度

県名	市町村名	補助額
青森県	平館村	246千円
	鱒ヶ沢村	626
	西日屋村	267
新潟県	栃尾市	1,007
	黒川村	528
	津川町	229
	柿崎町	422

○ 昭和48年度

県名	市町村名	補助額
新潟県	守門村	1,524千円

## あ と が き

この答申の実現には、長びく不況と国、地方の財政危機の中で、多くの困難が予想され、決して安易な道ではない。

国の積極的かつ指導的役割が強く要請される一面、なによりも、まず、地方公共団体関係の一致協力した地道な努力が必要である。

この答申の推進のため、関係各位の深い理解と協力を切望するものである。

## 雪寒対策研究会委員名簿

### 1. 研究会委員

#### ○学識経験者委員

会長	降矢敬義	豪雪地帯対策審議会委員・元自治省事務次官
委員	高野務	豪雪地帯対策審議会委員・三菱地所株式会社顧問
”	西川泰	(株)新日本技術コンサルタント部長・ 前国立防災科学技術センター新庄支所長
”	日向寺純雄	青山学院大学経済学部教授

#### ○地方公共団体委員

##### (道府県関係者)

( )は前任者

委員	笠原健一郎 (日浦晴三郎)	新潟県企画調整部長
”	上口国夫 (城戸崎彰)	北海道開発調整部長
”	小林司郎	長野県総務部長
”	佐々木満	秋田県企画調整部長
”	辺見栄之助 (赤井茂雄)	福島県生活環境部長

##### (市町村関係者)

委員	春日由三	新潟県十日町市長
”	菅家徳三郎	福島県南会津郡只見町長
”	佐藤占郎	秋田県雄勝郡羽後町長
”	吉池慶太郎	前山形県米沢市長

### 2. 研究会幹事

( )は前任者

幹事	久保田勝久	新潟県企画調整部積雪地域振興課副参事
”	久保英夫 (原卓二)	長野県生活環境部消防々災課長
”	東海林一郎	秋田県企画調整部総合調整課長補佐
”	深宮郁郎	北海道開発調整部参事
”	堀江昭雄	新潟県総務部文書学事課係長
”	渡辺陽一 (川畑外志夫)	福島県生活環境部地域振興対策室長