人口減少社会における要配慮者防災施策

に関する調査研究

令和５年度　危機管理体制調査研究報告書

福井県丹南エリアを流れる日野川（南越前町）

令和６年３月

一般財団法人　日本防火・危機管理促進協会

はじめに

日本社会の高齢化率は、世界的にみても高い水準を示しています。内閣府の調べでは、2005 年には先進諸国の中で最も高い値を示すようになりました。アジア諸国との比較においても、日本は 1960 年代以降最も高い高齢化率を示しています。他方、人口増加率についても、日本は厳しい状況下に置かれています。内閣府の推計では、2013 年をピークに日本の人口は減少に転じ、2048 年には総人口が 1 億人を割ると予想されています。このまま人口減少が続けば、日本各地の地域コミュニティはより深刻な過疎化に直面することになります。

高齢化や過疎化は地域コミュニティの機能維持を難しくするだけでなく、地域の行政施策にも大きな影響を与えます。この中には、当然、防災・危機管理施策も含まれます。特に自然災害においては高齢者が犠牲となる傾向があるため、高齢化や過疎化の進む地域の市区町村は、防災・危機管理の面においても難しい状況に直面することになります。

令和５年度の危機管理体制調査研究事業では、上述の社会的背景を踏まえながら、「人口減少社会における要配慮者防災施策」の現状や課題を調査することといたしました。そうした中、令和 6 年元旦に石川県能登地方を震源とするマグニチュード７．６、最大震度７の地震が発生し、過疎化が進む能登半島の市町村を中心に甚大な被害が発生いたしました。多くの人命が失われるとともに今なお安否不明の方がおられ、多くの住民の方が長期にわたる避難を余儀なくされています。

今後、人口減少が進み、日本各地で過疎化・高齢化の進行することが予想され、都市部においても高齢化の進行やコミュニティの希薄化などの課題が指摘される中、本調査研究で得られた知見が市区町村の防災・危機管理業務の一助となれば、幸甚に存じます。

最後になりましたが、本調査研究にご協力頂いた市区町村のご担当者様、そして本事業の助成元である一般財団法人全国市町村振興協会には、心より感謝を申し上げます。

令和６年３月

一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会
理事長　山口　英樹

目次

第１章　問題と目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１
　第１節　地域の高齢化と過疎化・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３
　　（１）日本社会の少子高齢化と人口減少時代・・・・・・・・・・・・・・・３
　　（２）過疎地域と限界集落・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・４
　第２節　高齢化・過疎化の主な要因・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・６
　　（１）死亡率の低下・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・６
　　（２）出生数の低下・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・７
　　（３）地域間の人口移動・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・８
　第３節　高齢化・過疎化が引き起こす日本社会への影響・・・・・・・・・・９
　　（１）高齢化・過疎化の今後の見通し・・・・・・・・・・・・・・・・・・９
　　（２）高齢化・過疎化が社会に与え得る影響・・・・・・・・・・・・・・・10
　第４節　本事業の目的と構成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・10

第２章　高齢化と過疎化・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13
　第１節　高齢化・過疎化の著しい地域・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15
　　（１）過疎とはなにか・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15
　　（２）過疎概念の分類と指標・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・16
　　（３）過疎法における過疎地域・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・18
　第２節　過疎地域における集落の特徴・・・・・・・・・・・・・・・・・・・22
　　（１）本章における集落と過疎の考え方・・・・・・・・・・・・・・・・22
　　（２）過疎地域における集落の現状・・・・・・・・・・・・・・・・・・23
　第３節　過疎・高齢化が地域社会に与える影響・・・・・・・・・・・・・・34
　　（１）行政サービス・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・34
　　（２）地域コミュニティ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・35
　　（３）地域経済・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・36

第３章　高齢化・過疎化が地域防災に与える影響・・・・・・・・・・・・・・41
　第１節　高齢化・過疎化と地域の防災施策・・・・・・・・・・・・・・・・・43
　　（１）高齢化・過疎化と自治体規模・・・・・・・・・・・・・・・・・・43
　　（２）防災・避難訓練と防災啓発イベントの実施頻度・・・・・・・・・44
　　（３）防災訓練参加率・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・45
　　（４）地区防災計画の策定割合・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・47
　第２節　高齢化・過疎化と要配慮者防災施策・・・・・・・・・・・・・・・・49
　　（１）個別避難計画・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・49

（２）要配慮者の防災施策を推進していくうえでの重要要因・・・・・・50
第３節　高齢化・過疎化による地域防災への影響・・・・・・・・・・・・・51
（１）防災の担い手に関する影響・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・51
（２）防災ニーズに関する影響・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・52

第４章　市区町村・社会福祉協議会を対象としたインタビュー調査・・・・・55
第１節　目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・57
第２節　方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・57
第３節　結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・57
（１）南越前町保健福祉課・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・58
（２）永平寺町防災安全課・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・60
（３）東温市社会福祉課・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・61
（４）東温市社会福祉協議会・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・63
第４節　考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・65
（１）地域・関係者を巻き込んだ実施体制の構築・・・・・・・・・・・・65
（２）計画作成対象者への事業周知・登録促進・・・・・・・・・・・・・66

第５章　市区町村を対象とした質問紙調査・・・・・・・・・・・・・・・・69
第１節　目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・71
第２節　方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・71
（１）調査対象・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・71
（２）質問項目の分類・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・71
（３）実施手続き・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・71
第３節　結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・72
（１）「一般項目」（Q1、2）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・72
（２）「個別避難計画にかかわる項目」（Q3～7、13～15、17）・・・・・・73
（３）「福祉避難所にかかわる項目」（Q8、9）・・・・・・・・・・・・・81
（４）「避難所外避難にかかわる項目」（Q10、11）・・・・・・・・・・・83
（５）「要配慮者防災施策全般にかかわる項目」（Q12、16、18）・・・・・84
第４節　考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・88
（１）要配慮者防災施策の取り組みの状況・・・・・・・・・・・・・・・88
（２）要配慮者防災施策における高齢化・過疎化の影響・・・・・・・・・88

第６章　総合考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・91
第１節　人口減少社会における要配慮者の防災・・・・・・・・・・・・・93
（１）要配慮者防災にかかわる高齢化の影響・・・・・・・・・・・・・・93

（２）要配慮者防災にかかわる過疎化の影響等・・・・・・・・・・・・・93
第２節　要配慮者防災施策における潜在的な支援者・・・・・・・・・・・94
（１）社会福祉団体・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・94
（２）NPO・ボランティア団体・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・94
第３節　要配慮者の避難支援者確保における地域との連携・・・・・・・・95
第４節　令和６年能登半島地震を踏まえて・・・・・・・・・・・・・・・97
（１）市区町村の備え・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・98
（２）都道府県の役割と全国的な応援・支援のネットワーク強化への期待・98

第７章　参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・101
第１節　市区町村へのインタビュー調査質問項目・・・・・・・・・・・・103
第２節　市区町村向けの質問紙調査質問項目・・・・・・・・・・・・・・104

第１章　問題と目的

第１節　地域の高齢化と過疎化

日本社会における「高齢化」と「過疎化」は、過去半世紀の間に着実な広がりを見せている。一般に 65 歳以上の人口が全人口の 7%を超えると「高齢化社会」、14%を超えると「高齢社会」、21%を超えると「超高齢社会」と言われているが、日本は 1970 年に高齢化社会、1994 年には高齢社会、2007 年に超高齢社会を迎えたと考えられている（長寿科学振興財団、2019）。同様に、国内の過疎化は 1960 年代以降から顕著となっており、2022 年には「過疎地域」（人口減少率が大きく財政力が弱い市区町村）の割合が初めて半数を超えた（885 市町村；全国過疎地域連盟、2022）。まず本節では、これら 2 つの社会問題を簡潔に整理する。

（１）日本社会の少子高齢化と人口減少時代

2021 年 10 月時点の日本の高齢化率は 28.9%となっており、都道府県別では秋田（38.1%）が最も高く、東京（22.9%）が最も低くなっている（内閣府、2022a）。都道府県別で見ると、高齢化率が全国平均を下回っているのは 10 都府県のみとなっている（東京、沖縄、愛知、神奈川、滋賀、埼玉、大阪、千葉、福岡、宮城）。日本では高齢化だけでなく、少子化も顕著となっている。図１－１を見ると「14 歳以下人口の割合」（各積み上げ棒グラフの上段）は経年とともに低下しており、1950 年当時の当該割合は 35.4%（2,979 万人／8,411 万人）であったが、2018 年には 12.2%（1,542 万人／12,644 万人）まで低下している。

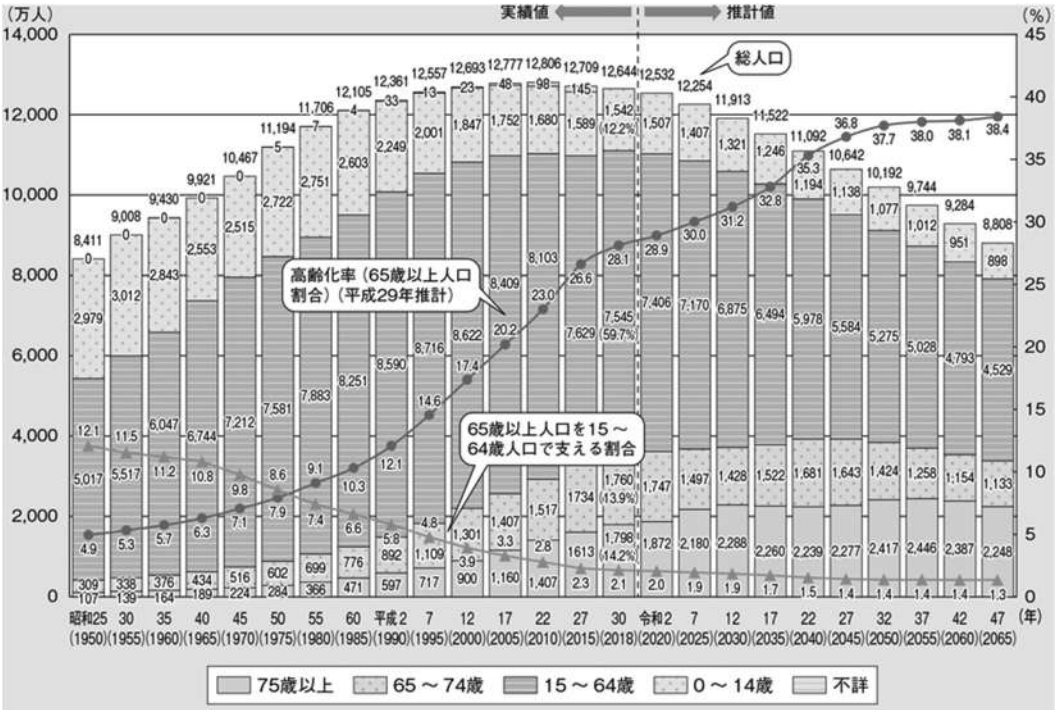


図１－１．高齢化の推移と将来推計
引用：内閣府、2022a

少子高齢化に加え、日本は2010年代から人口減少時代に突入したと考えられている。先の図１－１が示しているとおり、日本の総人口は2010年に12,800万人を超えたが、2065年には8,808万人まで減少すると推計されている。2065年の人口推計値（8,808万人）は1955年の実績値（9,008万人）とほぼ同程度と予想されているが、2065年の高齢化率（38.4%）は1955年の実績値（5.3%）を大きく上回ることが予想されている。

（２）過疎地域と限界集落

過疎地域は、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」（以下「過疎法」と表記）で規定されている要件に合致する地域となる（詳細は過疎法または総務省自治行政局過疎対策室［2022］を参照）。法律上、過疎地域は「過疎地域市町村」と「過疎地域とみなされる市町村（みなし過疎）」、「過疎地域とみなされる区域のある市町村（一部過疎）」の3区分に分けられている（表１－１）。これらの過疎地域の割合を都道府県別に見てみると、特に北海道や秋田、島根、高知、大分、鹿児島の割合が高いことがわかる（表１－２）。地理的に言えば、過疎地域は中山間部（山間地及びその周辺地域）に多い傾向が見られる。

表１－１．過疎地域の区分

No.	名称	定義
1	過疎地域市町村	過疎法第2条及び第41条の適用される要件に該当する市町村
2	過疎地域とみなされる市町村（みなし過疎）	過疎地域市町村を含む合併による新市町村のうち、過疎地域市町村の要件に該当しないが一定の要件に該当する市町村（過疎法第42条）
3	過疎地域とみなされる区域のある市町村（一部過疎）	過疎地域市町村を含む合併による新市町村のうち、過疎地域市町村の要件・過疎地域とみなされる市町村の要件ともに該当しないが、合併前に過疎地域であった旧市町村の区域を有する市町村（過疎法第3条）

引用：全国過疎地域連盟（2023）をもとに作成

過疎化は、高齢化とも密接にかかわっている。1990年代から見聞きするようになった「限界集落」という言葉は、集落人口の半数以上が65歳以上となり社会的共同生活の維持が困難な状態に陥っている集落を意味している（表１－３）。大野（2008）は、集落の人口減少率が高くなると人口規模が縮小し、高齢化率が高くなることを指摘している。これにより、「存続集落」から「準限界集落」、「準

限界集落」から「限界集落」へと移行していくと考えられている。このことからも、過疎化に直面している地域は高齢化の問題も抱えている可能性が高いといえる。

表１－２．過疎市町村等の数（令和４年４月１日現在）

No.	都道府県	市町村数	過疎地域			割合	No.	都道府県	市町村数	過疎地域			割合
				みなし	一部						みなし	一部	
1	北海道	179	152	1	6	84.9%	25	滋賀県	19	4	0	3	21.1%
2	青森県	40	30	0	4	75.0%	26	京都府	26	12	1	2	46.2%
3	岩手県	33	25	1	3	75.8%	27	大阪府	43	4	0	0	9.3%
4	宮城県	35	16	0	5	45.7%	28	兵庫県	41	16	0	6	39.0%
5	秋田県	25	23	1	1	92.0%	29	奈良県	39	19	0	0	48.7%
6	山形県	35	22	1	1	62.9%	30	和歌山県	30	23	2	4	76.7%
7	福島県	59	34	0	4	57.6%	31	鳥取県	19	15	0	5	78.9%
8	茨城県	44	11	0	5	25.0%	32	島根県	19	19	1	2	100.0%
9	栃木県	25	6	0	2	24.0%	33	岡山県	27	19	1	4	70.4%
10	群馬県	35	13	0	4	37.1%	34	広島県	23	14	0	4	60.9%
11	埼玉県	63	7	0	2	11.1%	35	山口県	19	10	0	4	52.6%
12	千葉県	54	13	0	6	24.1%	36	徳島県	24	13	0	2	54.2%
13	東京都	39	7	0	0	17.9%	37	香川県	17	10	0	4	58.8%
14	神奈川県	33	1	0	0	3.0%	38	愛媛県	20	14	1	3	70.0%
15	新潟県	30	19	0	7	63.3%	39	高知県	34	29	0	3	85.3%
16	富山県	15	4	0	1	26.7%	40	福岡県	60	23	0	5	38.3%
17	石川県	19	10	0	2	52.6%	41	佐賀県	20	11	0	6	55.0%
18	福井県	17	8	0	4	47.1%	42	長崎県	21	15	0	3	71.4%
19	山梨県	27	14	0	5	51.9%	43	熊本県	45	32	1	5	71.1%
20	長野県	77	40	0	8	51.9%	44	大分県	18	15	2	2	83.3%
21	岐阜県	42	17	0	7	40.5%	45	宮崎県	26	16	0	4	61.5%
22	静岡県	35	7	0	0	20.0%	46	鹿児島県	43	42	0	6	97.7%
23	愛知県	54	4	0	1	7.4%	47	沖縄県	41	17	1	1	41.5%
24	三重県	29	10	0	2	34.5%		合計	1,718	885	14	158	51.5%

注：特別区は除く

引用：全国過疎地域連盟（2022）をもとに作成

表１－３．集落の状態区分

No.	集落区分	量的規定
1	存続集落	55 歳未満人口比 50%以上
2	準限界集落	55 歳以上人口比 50%以上
3	限界集落	65 歳以上人口比 50%以上
4	消滅集落	人口・戸数がゼロ

引用：大野（2008）をもとに作成

第２節　高齢化・過疎化の主な要因

内閣府（2022b）は、高齢化の主な要因として「死亡率（厳密には「年齢調整死亡率」）の低下による 65 歳以上人口の増加」と「少子化の進行による若年人口の減少」を挙げている。過疎化については、昭和 30 年代以降に見られた農山漁村地域から都市部への人口移動がかかわっているとされている（全国過疎地域連盟、2023）。本節では、高齢化・過疎化の主な要因として、「死亡率の低下」、「出生数の低下」、及び「地域間の人口移動」を取り上げる。

（１）死亡率の低下

第二次世界大戦の終戦以降、日本社会は、様々な面において大きな変化を遂げてきた。特に、生活環境や食生活・栄養状態の改善、医療技術の進歩等により、日本人の平均寿命は過去半世紀で飛躍的に伸びた。図１－２を見てみると、昭和 25（1950）年当時の平均寿命は男性 58.0 歳、女性 61.5 歳であったが、令和 2（2020）年には男性 81.56 歳、女性 87.71 歳と 20 歳以上も平均寿命が伸びている。

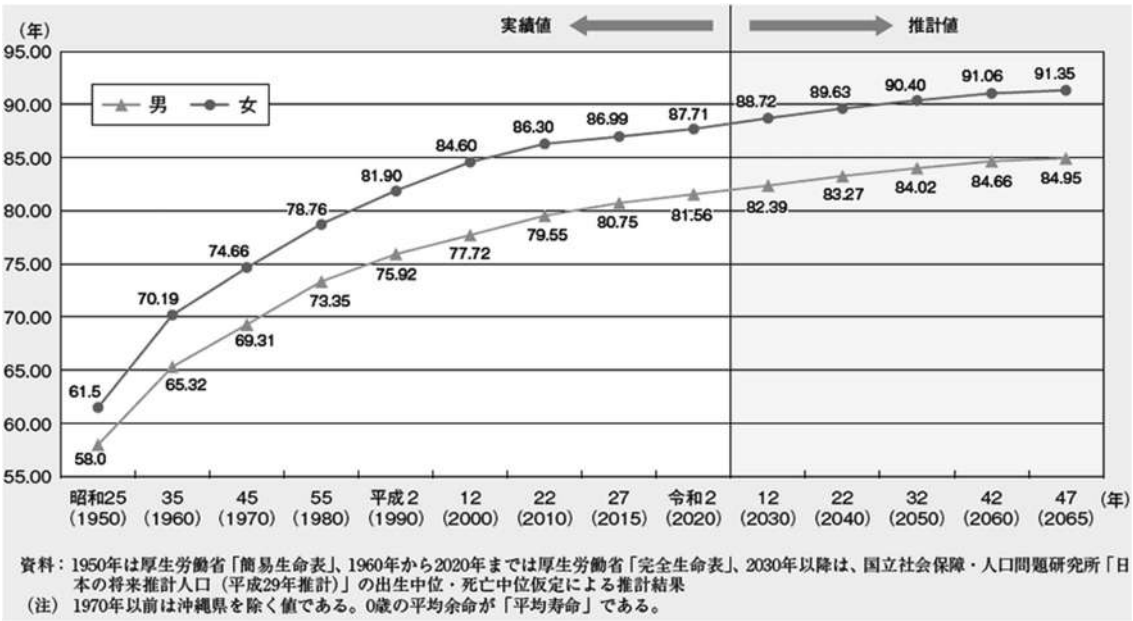


図１－２．平均寿命の推移と将来推計

引用：内閣府、2022a

平均寿命の延伸に伴い、死亡率の低下も顕著となっている。昭和 22（1947）年の年齢調整死亡率（人口千対）は男性 23.6、女性 18.3 であったが、平成 30 年（2018）には男性 4.6、女性 2.5 まで低下している（内閣府、2020）。この傾向は高齢者層でも同様であり、昭和 25（1950）年～平成 27（2015）年の高齢者死亡率を比較してみると、どの性別・年齢階層においても後者の死亡率が大幅に減少していることが確認できる（図１－３）。

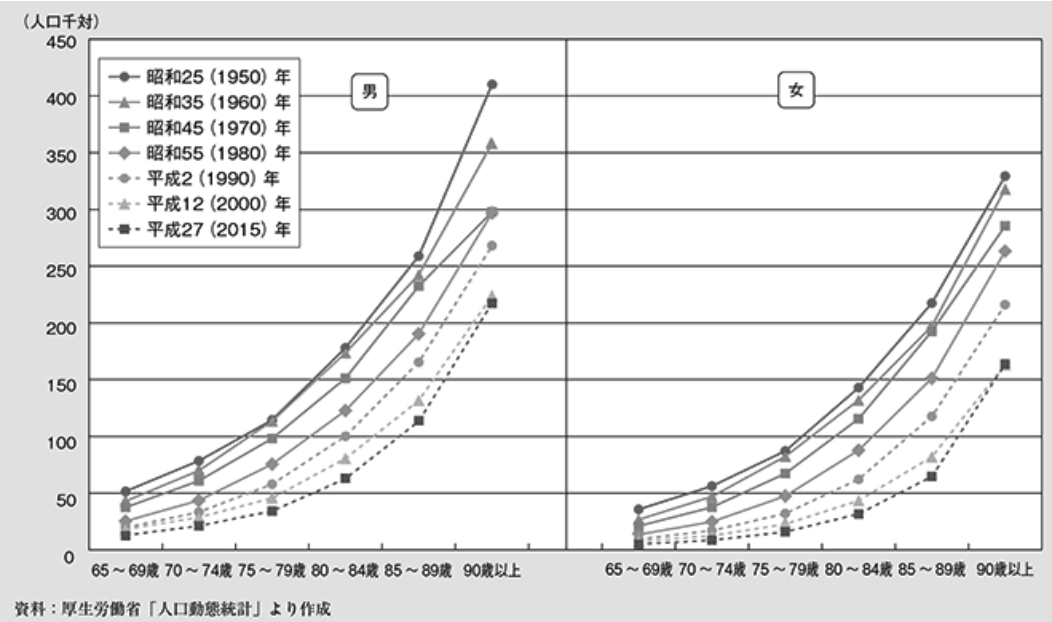


図１－３．高齢者の性・年齢階級別死亡率（1950～2015 年）

引用：内閣府、2017

（２）出生数の低下

日本の出生数は、1940 年代の第一次ベビーブームをピークに減少傾向を見せている（図１－４）。1949 年に過去最高となる約 270 万人の出生数を記録したが、2020 年には 84 万人まで出生数が低下している。第一次ベビーブーム時と比較すると、日本の出生数は現在 3 分の 1 以下まで低下したことになる。

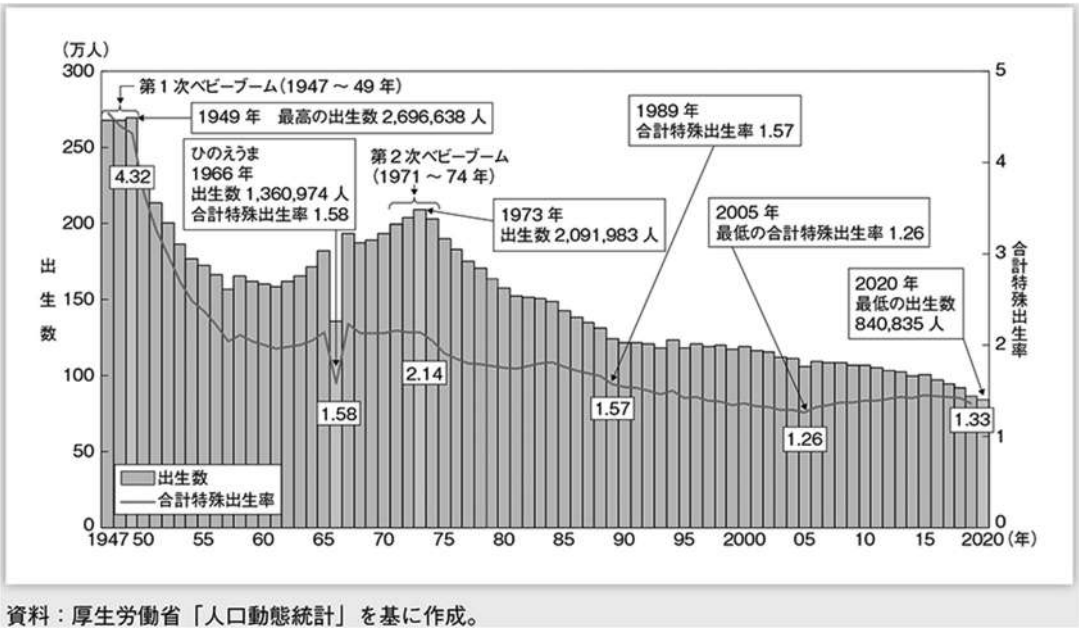


図１－４．出生数及び合計特殊出生率の年次推移

引用：内閣府、2022b

出生数の低下には、単一の要因ではなく、未婚化や晩婚化、経済状況などの多くの要因がかかわっているとされている。特に現在の日本では、未婚率の上昇が顕著となっている。1970 年の未婚率は男性 1.7%、女性 3.3%であったが、2015 年には男性 23.4%、女性 14.1%にまで上昇している（内閣府、2018）。この値は、2040 年には男性 29.5%、女性 18.7%に達すると推計されている。

（３）地域間の人口移動

市区町村及び都道府県内外の人口移動は、1970 年代前半をピークに緩やかな下降傾向を見せている（図１－５）。2022 年 12 月 31 日時点では全国 1,719 市町村（東京 23 区は 1 市扱い）中 459 市町村（26.7%）のみが転入超過となっており、残りの 1,260 市町村（73.3%）は転出超過となっている（総務省統計局、2023）。市町村単位では、東京都特別区部、大阪市、福岡市、札幌市、さいたま市の順で転入超過数が多くなっている。

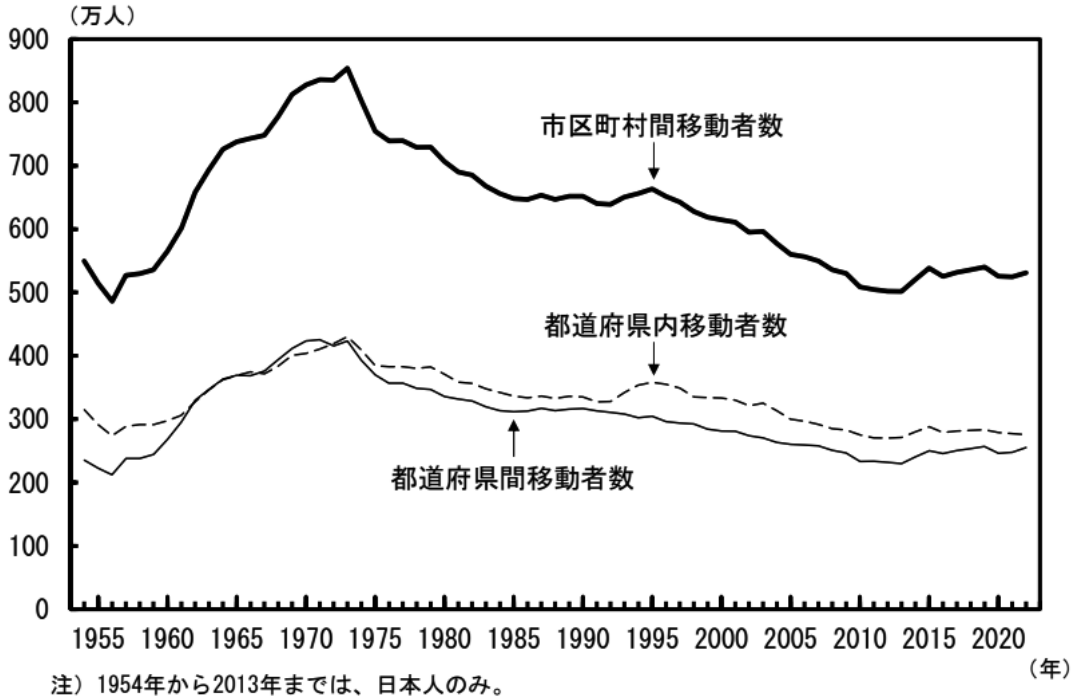


図１－５．移動者数の推移（1954～2022 年）
引用：総務省統計局、2023

都道府県別の転入超過数は東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、大阪府、福岡県の順となっており、転入超過は計 11 都府県となっている（総務省統計局、2023）。市町村別や都道府県別で見ると都市部への人口流入が多いように見えるが、都市圏単位で見てみると東京圏（東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県）のみが転入超過となっており、1970 年中期以降、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県）と

大阪圏（大阪府、兵庫県、京都府、奈良県）の転出入数は横ばい傾向にある（図１－６）。これらをまとめると、現在も転入超過となっている地域は、大都市圏の一部都市（例：東京都特別区部、大阪市）のみに限られているといえる。

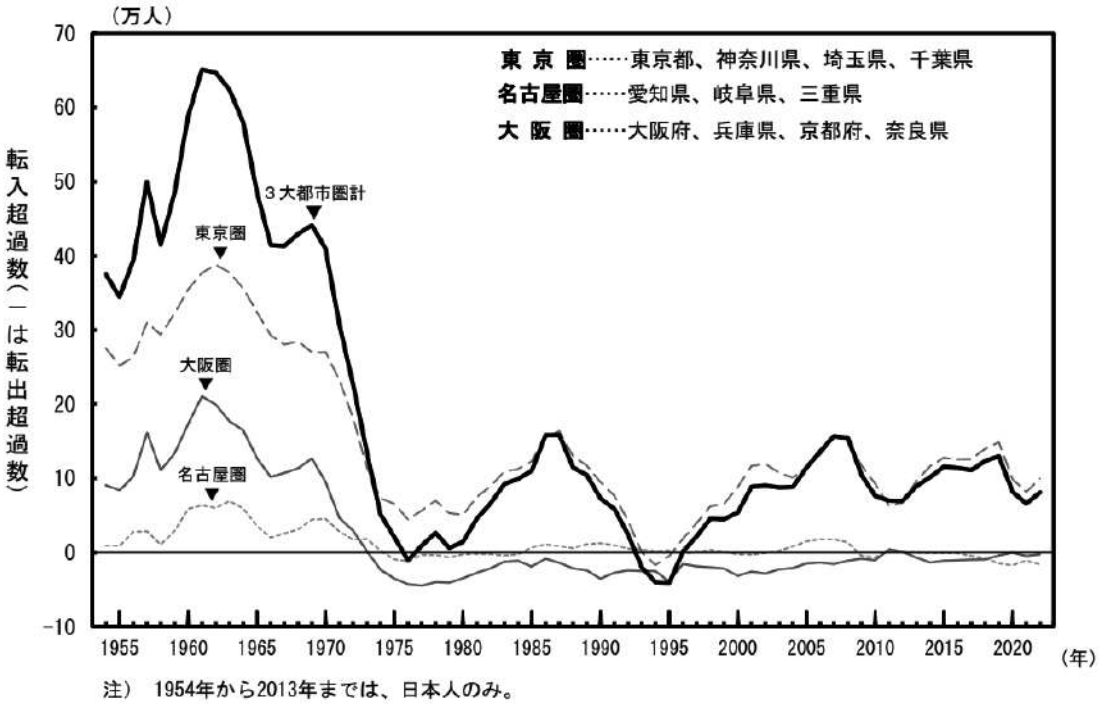


図１－６．３大都市圏の転入超過数の推移（1954～2022 年）
引用：総務省統計局、2023

第３節　高齢化・過疎化が引き起こす日本社会への影響

上述のとおり、日本社会における高齢化と過疎化は、1970 年代頃にはすでに顕在化していた。また、高齢化・過疎化は国内の限られた地域だけでなく、全国の広い範囲で問題となっている。本節では、日本社会における高齢化・過疎化の見通し、及びこれらの社会問題が日本社会に与え得る影響をまとめる。

（１）高齢化・過疎化の今後の見通し

日本人の平均寿命は、今後も延伸すると考えられている。2020 年の平均寿命は男性 81.56 歳、女性 87.71 歳となっているが、2065 年には男性 84.95 歳、女性 91.35 歳まで伸びると推計されている（図１－２参照）。出生率や地域間の人口移動についても、現状の傾向（出生率は低下傾向、人口移動は大都市圏の都市部のみが転入超過傾向）が短期間で急激に改善される可能性は高くない。そのため、日本社会の高齢化・過疎化は、今後も中山間部を中心に確実に進行しいくことが予想される。

中山間部だけでなく、大都市圏の都市部においても、高齢化・過疎化の影響は出始めている。朝日新聞（2022）の調べでは、2020 年時点の東京 23 区内の約 3,000 の町丁目のうち、9 か所（人口 500 人以上の町丁目）が限界集落に該当することが確認されている。都市部では、高度経済成長期に建設された大規模公営集合住宅の居住者が高齢となったり、当該世帯の子供が独り立ちしたりすることで、ごく限られた地域（例：一区画の団地群）において高齢化・過疎化が顕著に進行してしまう事例が散見されている。高齢化・過疎化の進行が比較的緩やかな都市部においても、今後は類似の事例が増えていくことが予想される。

（２）高齢化・過疎化が社会に与え得る影響

高齢化と過疎化の進行は、経済、福祉、財政、文化など様々な面に負の影響を与え得る。例えば、高齢化が進めば必然的に生産年齢人口（16～64 歳）が減少することになるため、国内の経済成長は停滞することになる。さらに、高齢者割合が増加することで社会保障制度の給付と負担のバランスが崩れてしまい、福祉及び財政分野で新たな問題が生じてしまう可能性が高まる。また、過疎化の進行によって農山漁村地域が弱体化すれば、農林漁業の衰退や地域文化の消失などを招きかねない。

防災面においても、高齢化・過疎化の影響は大きい。過去の災害事例（例：平成 30 年 7 月豪雨、東日本大震災）が示しているとおり、高齢者は災害の影響を受けやすい。そのため、各地域で高齢化が進めば、災害発生時に人的被害が拡大する恐れが高まる。それに加え、特に過疎地域では、災害発生時でも高齢者を支援できる人の数は限られる。高齢化・過疎化の進行は、地域の防災施策にも多大な影響を与えることになる。

第４節　本事業の目的と構成

本章では、日本社会における高齢化・過疎化の現状及びその影響を概観した。法整備も含め、国や地方自治体は高齢化・過疎化対策に長年取り組んではいるが、状況の改善には至っていない（総務省、2020）。また、高齢化・過疎化の影響は多方面に及ぶが、災害の発生頻度や高齢者の被害割合等を踏まえれば、防災面における影響も決して小さくない。

そこで本事業では、上述の社会的背景を踏まえながら、各地域の要配慮者防災施策について調査研究を実施する。本事業の構成を、図１－７に示す。本章に続く第２章では、高齢化・過疎化の現状をさらに掘り下げ、それらが地域社会に与える影響を整理する。第３章では、高齢化・過疎化が市区町村の防災施策に与える影響を概観する。第４章では地方自治体や社会福祉協議会へのインタビュー調査、第５章では全国の市区町村を対象とした質問紙調査を実施し、人口減少社

会における要配慮者防災施策の現状及び課題を精査する。第６章では、これまでの調査結果を踏まえた上で令和６年能登半島地震の状況も加味しつつ、高齢化・過疎化が進む地域における防災施策について考察する。

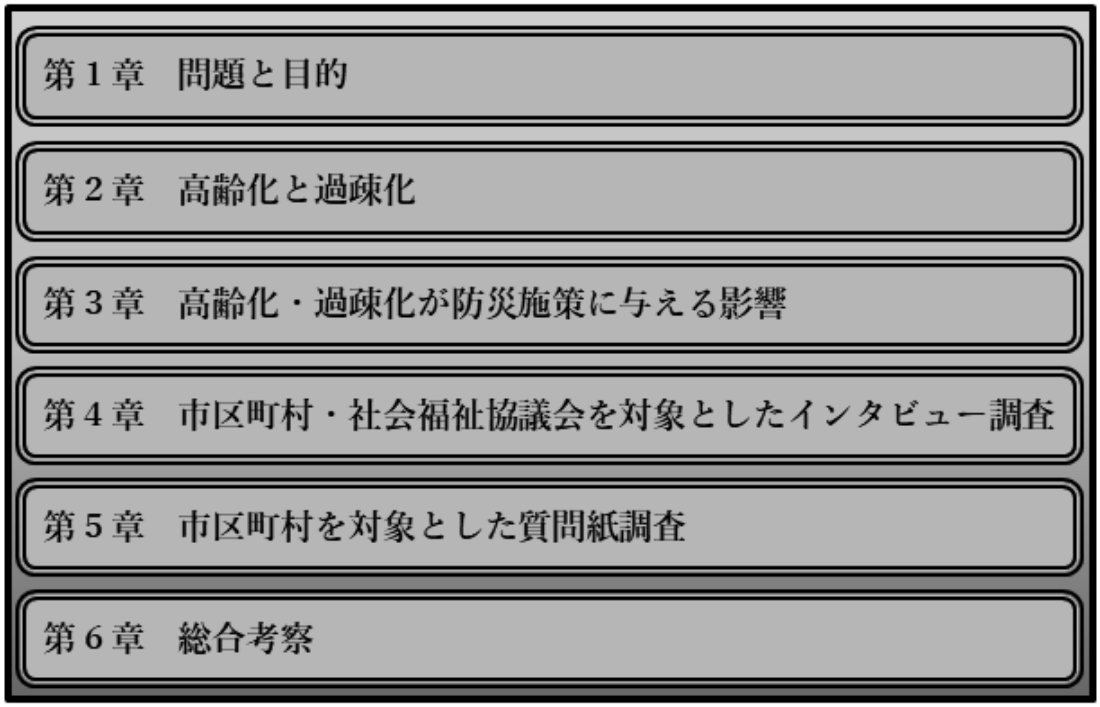


図１－７．本事業の構成

引用・参考文献

朝日新聞（2022）．都心に潜む限界集落　「一人勝ち」の東京、ひとごとでない高齢化の波　朝日新聞
https://www.asahi.com/articles/ASQ9Y5K6WQ99ULEI00B.html

大野 晃（2008）．限界集落と地域再生　北海道新聞社

総務省（2020）．新たな過疎対策に向けて～過疎地域の持続的な発展の実現～　過疎問題懇談会　総務省
https://www.soumu.go.jp/main_content/000683262.pdf

全国過疎地域連盟（2022）．過疎地域のデータバンク　全国過疎地域連盟
https://www.kaso-net.or.jp/publics/index/19/#block193

全国過疎地域連盟（2023）．「過疎」のお話　全国過疎地域連盟
https://www.kaso-net.or.jp/publics/index/18/#block187

総務省自治行政局過疎対策室（2022）．過疎関係市町村都道府県別分布図 令和４年４月　総務省自治行政局過疎対策室

https://www.soumu.go.jp/main_content/000807380.pdf
総務省統計局（2023）．住民基本台帳人口移動報告 2022 年結果　総務省統計局
https://www.stat.go.jp/data/idou/2022np/jissu/pdf/gaiyou.pdf
長寿科学振興財団（2019）．日本の超高齢社会の特徴　長寿科学振興財団
https://www.tyojyu.or.jp/net/kenkou-tyoju/tyojyu-shakai/nihon.html
内閣府（2017）．平成２９年版高齢社会白書　内閣府
内閣府（2018）．平成３０年版少子化社会対策白書　内閣府
内閣府（2020）．令和２年版高齢社会白書　内閣府
内閣府（2022a）．令和４年版高齢社会白書　内閣府
内閣府（2022b）．令和４年版少子化社会対策白書　内閣府

第２章　高齢化と過疎化

第１節　高齢化・過疎化の著しい地域

（１）過疎とはなにか

「過疎」とは定義が難しい用語だと考えられる。なぜなら、使われ方が多種多様であり、画一した意味を与えることが難しいと考えられるからである。

過疎について、一般的な理解は概ね「地域の人口が減ってしまうことで、その地域に暮らす人の生活水準や生産機能の維持が困難になってしまう状態」（全国過疎地域連盟、発行年不明）のことであろう。

一方で、住居が少なく、雑草が生い茂った田んぼが至る所にある農山村のことを、「この地域は過疎化している」と感じる人もいれば、高齢化率の高い集落や地域のことを、「過疎化している」思う人もいるだろう。なんとなく「活気のない」「人がいない」「荒れ果てている」といったイメージを「過疎」には与えられがちで、様々な用いられ方がされていると思われる。

他方で、これまで過疎の概念や考え方については様々な検討がなされてきた。さらに「過疎地域」を法令で定める際に曖昧に過疎を定義するわけにもいかない。「過疎」とはどのような考え方なのか、いくつかの文献を参考に確認を試みたい。

まず「過疎」という用語は、山本努によると 1967 年の経済社会発展計画で初めて公文書に用いられたという。その後、1967 年 12 月の経済審議会地域部会報告においては「過疎」の概念について言及されている（山本、1996）（表２－１）。

表２－１．1967 年経済審議会地域部会報告における過疎概念

都市への激しい人口移動は、人口の減少地域にも種々の問題を提起している。人口減少における問題を「過密問題」に対する意味で「過疎問題」とよび、「過疎」を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難となった状態、たとえば防災、教育、保健などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になり、それとともに、資源の合理的利用が困難となって地域の生産機能が著しく低下することと理解すれば、人口減少の結果、人口密度が低下し、年齢構成の老齢化がすすみ、従来の生活パターンの維持が困難となりつつあると思われる。

引用：総務省（2007）

過疎問題は、表２－１に示すように、過密問題と対置される形で説明がなされた。この背景には、農業や林業、漁業を中心とした生活を送る地域において 1955 年から 1972 年頃の高度経済成長期に都市への集団就職があり、農山漁村地域の人口が都市へ急激に流入したことが関係している（総務省、2013）。

都市への人口流入の結果として、農山漁村地域では人口が減少していった。そ

のため、人口減少地域では地域社会の基礎的条件である防災や教育また保健などの生活水準に密接に関連する社会活動の維持が困難になっていったのだと考えられる。

過疎問題について西尾勝も、「従来一定の規模で生産活動と社会生活が営まれていた地域において、人口の流出と自然増加率のマイナスへの転化により、その水準を維持していくことが困難となる現象」（西尾、1977）と説明しており、過疎市町村が当面する緊急の問題は、「人口の減少に伴い財源が減少していくのに、既存の公共公益施設を維持していく上に必要な財政負担はこれに伴なって減少しないため、財政の均衡が崩れ、住民一人当たりの税負担は割高につくという財政問題である」（西尾、1977）と指摘している。

しかし、高度経済成長に伴う農山漁村から都市への顕著な人口流出が、当初から問題視されていたわけではない。むしろ、当時の専門家や省庁の関係者は人口流出を肯定的に捉えていたという（坂本、2023）。なぜなら当時、地域間格差は一人当たりの所得格差として捉えられ、低所得地域から高所得地域への人口移動は、格差是正につながる人口の適正な地域的再配分だと認識されていたからである（坂本、2023）。しかし、1963 年 9 月に発表された地域経済問題調査会の答申では、一面的な格差問題の捉え方を否定し、一人当たり所得の格差を縮小すればよいというものではなく、住民の生活環境全般も含めて社会開発的視点を重視しながら解決を図るべきものであると主張された（坂本、2023）。

（２）過疎概念の分類と指標

現代における過疎について山本努は、集落研究を専門とする渡辺兵力の著作「過疎概念と過疎問題」（1968）が提示する過疎概念に基づいて考察している。

渡辺は、過疎概念が「人口論的過疎」と「地域論的過疎」の二つに分類されることを示している（渡辺、1968）。人口論的過疎では過疎の基準を、若者流出にともなう出生率の低下からくる人口自然減化（ないし自然増加率の減少）によって、地域人口再生産力が弱体化ないし枯渇化することであると捉えている（山本、1996）[1]。なお、人口論的過疎は人口の自然増減データが主に指標として用いられる（表２－２）。

他方で、地域論的過疎とは、人口減少が地域の社会・経済的機能の停滞あるいは低下を引き起こした状態のことを示している（山本、1996）[2]。加えて、地域

[1] 渡辺（1968）原文は「すなわち、人口論的過疎ないし過疎化とは、自然増加率を低下させるような人口構造になつた状態を意味している」と記述されている。

[2] 同上、原文は「ある地域の人口の減少が原因で、その地域の社会・経済的機能の発展の停滞、ないしは機能の低下がはじまる状態を、一種の人口の『減り過ぎ』と理解しこれを地域論的過疎と呼ぶ」と記述されている。

論的過疎は、2 つのサブグループに区分される。１つは「社会的過疎」と呼ばれるものである。これは、「人口減少の為に一定の生活水準を維持することが困難になった状態」（山本、1996）[3]を指している。もう１つは「経済的過疎」と呼ばれるものである。こちらは、例えば「主に労働力人口の減少のため、地域の生産活動が低下し、資源利用の粗放化、さらには利用放棄が現れた状態」（山本、1996）[4]を指している。一般的に、社会的過疎や経済的過疎といった地域論的過疎の指標としては、人口減少率や耕作放棄地面積の推移などが用いられる（表２－２）。

表２－２．３つの過疎概念の説明

過疎概念		過疎概念の意味	客観的指標
人口論的過疎		若者流出にともなう出生率の低下からくる人口自然減化（ないし自然増加率の減少）が原因の、地域人口再生産力の弱体化ないし枯渇化	人口の自然増減データ 等
地域論的過疎	社会的過疎	人口減少の為に一定の生活水準を維持することが困難になった状態	人口減少率・耕作放棄地面積等
	経済的過疎	主に労働力人口減少のため、地域の生産活動が低下し、資源利用の粗放化、さらには利用放棄が現れた状態	

引用：渡辺（1968）・山本（1996）等を参考に筆者作成。

表２－２のように渡辺の示す過疎概念の 2 つ、ないしは 3 つの区分は、現代の過疎問題を考える上で極めて重要と山本は指摘している（山本、1996）。これまでの過疎問題とは、3 区分のうちの一つに当てはまるようなものであった。しかし、3 区分で示される過疎の状況のすべてが出揃った状態が現代の過疎であると山本は主張している（山本、1996）。

一方で、法律による過疎地域の指定方法には一部異なる考え方もしくは指標が用いられる。次節では過疎地域の指定方法について触れる。

[3] 同上、原文は「人口の減少によつて地域社会の維持が困難になつた状態である」と記述されている。

[4] 同上、原文は「人口・労力の減少のためにその地域の生産活動が低下し、資源利用の粗放化あるいは未使用資源の利用放棄という事態がおこりはじめる状態」と記述されている。

（３）過疎法における過疎地域

法律で「過疎」はどのように定義されているか。過疎法では、同法の目的を、「人口の著しい減少等に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の持続的発展を支援し、もって人材の確保及び育成、雇用機会の拡充、住民福祉の向上、地域格差の是正並びに、美しく風格ある国土の形成に寄与すること」と規定している（第一条）。本条から、過疎地域というのは「人口の著しい減少等」に伴って、「地域社会における活力が低下」し、「生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位」にある地域であることが読み取れる。

以下、総務省（2023a）（2022a）・（2021）と田中（2021）を主な参考資料として、特にどのような地域が過疎地域として指定されるのか確認したい。これら過疎地域の指定要件については、文章で説明するよりも、表で説明した方が分かりやすいと思われる。そこで、指定要件を次頁の表２－３、次々頁の表２－４・表２－５にまとめた。以下、文章での説明と併せて確認頂きたい。

まず、過疎法には過疎地域としていわゆる全部過疎（＝市町村全域が過疎地域）・みなし過疎（＝市町村全域が過疎地域）・一部過疎（市町村の一部が過疎地域）の 3 つの区分がある。

はじめに全部過疎について説明する。過疎法は、第 2 条[5]・第 41 条第 1 項に規定される要件を満たす地域を過疎地域とし、過疎地域をその区域とする市町村を公示するものとしている。これらの市町村又は旧過疎自立促進特別促進法に基づく過疎地域をその区域とする市町村に係る特例が適用される市町村が全部過疎と呼ばれている。全部過疎の指定要件は人口要件と財政力要件の二つに大別でき、市町村がその双方を満たさなければ指定されない。人口要件は主に一定の期間における人口減少率が基準となり、財政力要件は、一定の期間における財政力指数の平均が基準となる。一方で、指定要件を構成する基準値が場合によっては異なる、いわゆる例外規定も含まれており、同法における全部過疎の指定要件は複雑であるとも捉えられる。表２－３に従って説明をすれば、当該市町村が人口要件（長期①・長期②・中期）のいずれかを満たし、かつ財政力要件を満たす場合に全部過疎とされることになる。

次に、みなし過疎について説明する。過疎法は第 42 条、また過疎地域の持続

[5] 但し、過疎地域の指定要件は令和 2 年国勢調査を踏まえて変更されている。そのため第 2 条の規定を参照する際には第 43 条による読み替えが必要である。一部過疎について定められた第 3 条についても同様の読み替えが必要になる。表２－３・４は第 2 条を第 43 条でそれぞれ読み替えしたものを反映しているが、頁レイアウトの都合上、第 2 条・第 3 条の後に「第 43 条による読み替えが必要」との注記は入れないのでご注意頂きたい。

的発展の支援に関する特別措置法施行規則（令和三年総務省・農林水産省・国土交通省令第一号）（以下、施行規則と称す）の基準に該当する場合、過疎地域市町村を含む合併新市町村については過疎市町村とみなされ、みなし過疎と呼ばれている。表２－４の指定要件を満たす新市町村がみなし過疎地域とされる。

最後に一部過疎について説明する。過疎法では、第 3 条[6]にもとづいて合併による過疎地域市町村を含む新市町村のうち、合併前に過疎地域であった旧市町村の区域については過疎地域とみなされ、一部過疎と呼ばれている。合併前の旧市町村が表２－５の要件に当てはまる場合、合併前の旧市町村が過疎地域とされ、当該新市町村は一部過疎地域を有する市町村となる。

表２－３．2022 年 4 月時点における全部過疎地域の指定要件（第 2 条）

種類	指標	基本的な要件（第 2 条）	
		期間	基準値
人口要件（長期①） ※25 年間の人口増加率 10%以上は除く	人口減少率 （長期）	S55→R2 （40 年間）	人口減少団体平均 （30%以上減少※1）
人口要件（長期②） ※高齢者比率又は若年者比率を満たす場合、人口減少率の基準値を緩和 ※25 年間の人口増加率 10%以上の自治体除く	高齢者比率※2	R2	同上（38%以上）
	若年者比率※2	R2	同上（11%以下）
	人口減少率 （長期）	S55→R2 （40 年間）	25%以上減少
人口要件（中期）	人口減少率 （中期）	H7→R2 （25 年間）	人口減少団体平均団体平均（23%以上減少）
財政力要件 ※公営競技収益 40 億円超の自治体を除く	財政力指数	H30～R2	全市町村平均 （0.51 以下）

※１ 財政力指数が全町村平均（0.40）以下の場合、「25%以上減少」に緩和（財政力が低い市町村に対する人口減少率要件の緩和）。

※２ 高齢者とは 65 歳以上を指し、若年者とは 15 歳以上 30 歳未満を指す。

引用：総務省（2023a）・（2022a）・（2021）を参考。

[6] なお、みなし過疎の指定要件については令和 2 年国勢調査を踏まえた変更がなされていない。そのため、みなし過疎を規定する第 42 条については、第 43 条による読み替えの必要はない。

表２－４．2022 年 4 月時点におけるみなし過疎の指定要件（第 42 条・施行規則）

種類	単位	要件
みなし過疎（第 42 条・施行規則）	合併後の新市町村	・合併後の新市町村において、その区域に、旧過疎法で過疎地域として指定された地域を有する市町村、もしくは旧過疎法で過疎地域として指定された地域同士の合併による新市町村において、下記のいずれも満たす。 【規模要件】新市町村における旧過疎法で指定された地域の区域の人口（H27 国勢調査時点）が新市町村の 1/3 以上、又は新市町村の面積のうち 1/2 以上を占める。 【人口要件】新市町村の人口が長期（40 年間（S50～H27））、55 年間（S35～H27））、中期（25 年間（H2～H27））いずれも減少。 【財政力要件】新市町村の財政力指数平均（H29→R1）が 0.51 以下。

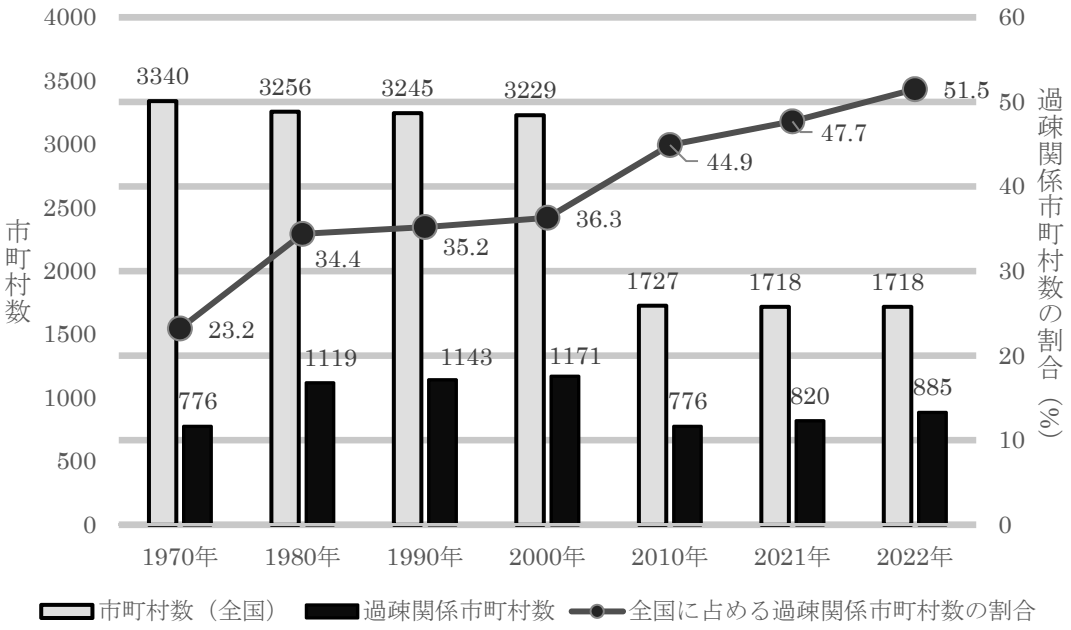
引用：総務省（2023a）・（2022a）・（2021）、田中（2021）を参考に作成。

表２－５．2022 年 4 月時点における一部過疎地域の指定要件（第 3 条）

一部過疎（第 3 条）	合併前の旧市町村	・合併後の新市町村における、旧市町村の区域で表２－３（第 2 条）の人口要件のいずれかを満たす。かつ、新市町村の財政力指数平均（H30～R2）が全市平均である 0.64 以下を満たす。

引用：総務省（2023a）・（2022a）・（2021）、田中（2021）を参考に作成。

続いて過疎関係市町村数（全部過疎・一部過疎・みなし過疎）の推移を次頁の図２－１で示した。薄色の縦棒は全国の市町村数、濃色は過疎関係市町村数である。また、全国市町村に占める過疎関係市町村数の割合を折れ線で表している。1970 年に過疎地域対策緊急措置法が施行されて以来、過疎関係市町村数それ自体は平成の大合併を経て減少している。一方で、割合は一貫して増加傾向にあり、2022 年には、51.5%の自治体が過疎関係市町村として指定されている。



※基準日各年４月１日、横に伸びる目盛線は割合に対応している。

図２－１．過疎関係市町村数の推移

引用 : 数値は総務省（2020a）・総務省（2022a）を、図のレイアウトは立岡（2023）を参考に筆者作成。

ここまで、学術上における過疎の考え方と、法令における過疎の考え方について触れてきた。法令は過疎地域の要件を基本的に人口縮小率と財政力指数としているのに対して、学術上の過疎概念は、人口減少の様子に留まらず、耕作放棄地面積等その地域の資源など幅広い角度から捉えているように考えられる。

他方で、法令上の過疎地域は市町村単位（合併前の旧市町村の区域を含む）で指定されている。よって、市町村の内部における集落や区域ごとの過疎化・高齢化の濃淡まで正確に捉え切れていないのではないかとの疑問が生じうる。

そう考えると、法令上当該自治体が過疎地域に指定されているから、その自治体の区域全体がこれまで確認してきた学術的な概念に基づく「過疎」となるとはいえないように思われる。ここでは、本来過疎という問題は、地域のもっと小さな単位で捉えられるべきではないだろうか、という観点から、次節では集落に着目して、その概念等についても触れながら過疎・高齢化について概説する。

第２節　過疎地域における集落の特徴

（１）本章における集落と過疎の考え方

本節では、主に集落と過疎の関係について記述する。日本における集落について大野晃は「市町村自治体を支えている基礎的社会組織」としての役割を果たすもの」だと説明している（大野、2008）。

一方で総務省は、「集落」に決まった定義はなく、規模・構成等の一定の目安を示すことは難しいと前置きした上で、市町村においては、市町村内を一定の区域に分け、各種連絡・公聴など、日常の行政事務を行う基礎となる区画を一般に「行政区」[7]と呼称すると説明している（総務省、2008）。確かに、この説明からすれば、「集落」と「行政区」といった違いはあるが、集落もしくは行政区が市町村の日常の行政事務を行う基礎となっていることは確かであると考えうる。本節では上述のように呼称の違いこそあるが、以下、基本的に「集落」を使用する。

続いて、「過疎問題」とは人口減少によって防災や教育、保健などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になり、資源の合理的利用が困難になるなどの理由も重なり、一定の生活水準を維持することが困難となった状態のことである。このことは前節で取り上げた 1967 年の経済審議会地域部会報告でも触れられていた本節では、これを『「共助」が困難になりつつある』状態と捉えたい。

こうした共助が集落、近隣住民単位で行われると仮定すれば、集落単位における過疎について触れる必要性があると考えることもできよう。そのため本節では、集落の概念について触れた上で、次節では集落における過疎問題について、特に総務省と国土交通省が行った調査を基本にして、集落における過疎の現状に触れていきたい。

まず、集落というのはもともと「むら（村、邑）」であったと山下裕介は指摘する。さらにこうした「むら」には単に人々が寄り集まって暮らしているのみならず、「むら」を形づくる共同の過程や一体意識、さらに領域認識が存在すると説明される（山下、2012）。

また、集落の機能は大きく３つに大別できる（図２－２）。第一に生活扶助機能としての集落である。これは地域住民同士が相互に補完し合いながら生活の維持・向上を図る機能とされ、例えば冠婚葬祭がこれにあたる。第二に生産補完機能である。これは農林漁業など、地域の生産活動を地域住民が相互扶助によって補完し合いながら、生産活動の維持・向上を図る機能とされ、例としては草刈

[7] このような「行政区」について山下は、特に国が集落や過疎地域を調査する際に「統計区」として用いられることもあり、「統計区」はいわゆる「むら」とは必ずしも重ならず、大きくずれることも多いと批判している（山下 2012）。

りなどが挙げられる。最後に資源管理機能である。農林地や地域固有の景観、文化等の地域資源を維持・管理する機能がこれにあたる（国土交通省、2006）。

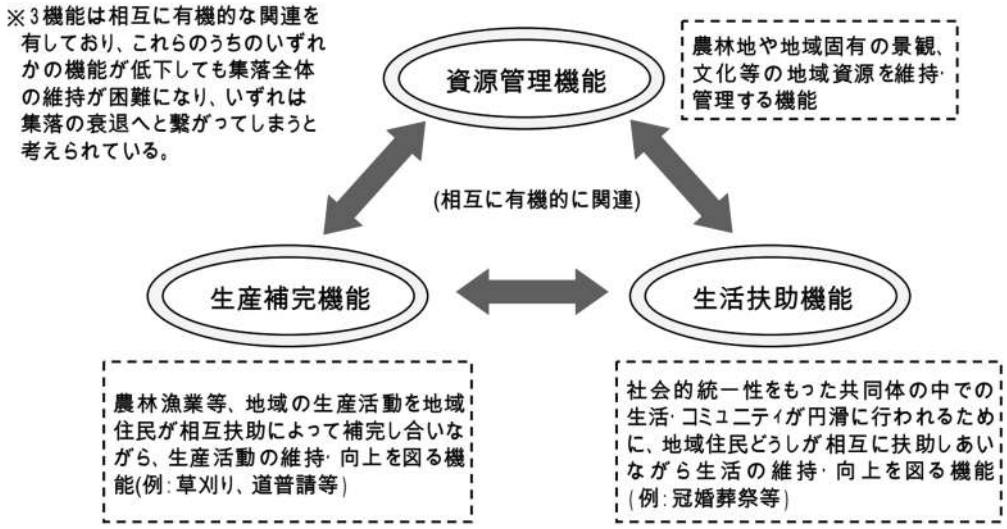


図２－３．集落機能のイメージ
引用：国土交通省、2006：一次引用元【国土交通省、2001】

（２）過疎地域における集落の現状

総務省と国土交通省は、合同で過疎地域等の集落[8]を取り巻く実態を把握するために、「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」を数年ごとに実施している。直近では 2019（令和元）年の秋から冬にかけて調査が行われた（総務省、2020b）。

調査対象は「平成 31（2019）年 4 月 1 日時点の過疎法（過疎地域自立促進特別措置法）により過疎地域に指定されている地域」、調査時期は「令和元年 9 月 11 日～令和元年 11 月 29 日」、回収率は「調査対象の 814 市町村すべてから回答を得た」とされている（総務省、2020b）。

同調査によると、過疎地域における集落単位の 65 歳以上の高齢者割合について、前回調査が行われた 2015 年度と比べて今回調査（2019 年度）の結果、2015 年度には 65 歳以上の割合が 50%以上であった集落の割合が 22.1%であったものが、2019 年度には 32.2%と 10 ポイント程度増加している（総務省、2020b）。

また、水田や山林などの地域資源の維持保全に係る集落機能である「資源管理機能」や、農林水産業等の生産に際しての草苅り、道普請などの相互扶助機能である「生産補完機能」、冠婚葬祭など日常生活における相互扶助機能である「生

[8] 本調査における「集落」とは、一定の土地に数戸以上の社会的まとまりが形成された、住民生活の基本的な地域単位であり、市町村行政において扱う行政区の基本単位としたものである（総務省、2020b）。

活扶助機能」を指す「集落機能」について「機能低下」・「維持困難」と回答した集落は 2015 年度には 17.4%であったが 2019 年度には 21.3%に増加している。さらに、「機能低下」「維持困難」と回答した集落について、同調査では「人口・世帯数ともに小規模な集落や高齢化率の高い集落の割合がより高くなる傾向がみられる」とし、そうした集落の特性として、地域社会を構成する最も基礎的かつ原単位的な集落とされる「基礎集落」[9]、山間農業地域であり、林野率が 80%以上である「山間地」[10]の集落、本庁までの距離が遠い（20 キロ以上）、調査時点における地形的に行き止まりである「地形的に末端にある」集落の割合が高くなっていると分析している（総務省、2020b）。

次頁より、総務省地域力創造グループ過疎対策室が、同調査に基づいて令和 2（2020）年 3 月に公表した「過疎地域における集落の状況に関する現況把握調査最終報告書（概要版）」[11] [12]から、とくに参考になる項目及び、関係する表を抜粋して示す。

---

[9] 同調査では集落類型として、基礎集落の他に、基礎集落の分布の中にあって、住民の日常生活上、集落間の要となって存在する集落を「基幹集落」、地域の中心的な集落であり、役場等の行政機関や事業所等の集積があるなど、古くから地域の要所となっている集落を「中心集落」の 2 つに分類している。

[10] 同調査では地域区分として、「山間地」の他に、「中間地」: 中間農業地域。山間地と平地の中間にある集落。「平地」: 平地農業地域。山間地と平地の中間にある集落。「都市的地域」: 都市的地域。DID（人口集中地区）面積のある集落の 3 つがあると分類している。

[11] 本報告書は以下の URL で公表されている。https://www.soumu.go.jp/main_content/000678496.pdf

[12] 概要版は、一部の項目を除き、「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」（過疎地域をはじめとする条件不利地域が対象）のうち、過疎地域自立促進特別措置法により過疎地域に指定された地域のみを抜粋して集計したものである（総務省、2020b）。

過疎地域における集落の状況に関する現況把握調査最終報告（概要版）
令和 2 年 3 月 総務省 地域力創造グループ 過疎対策室
（抜粋・アンダーラインは当協会において実施）

【集落数・集落人口・1 集落あたりの平均人口】

- 過疎地域の集落数は 6 万 3,237 集落、集落人口は 1,035 万 7,584 人、過疎地域 1 集落当たりの平均人口は約 164 人である。
- 北海道、北陸圏、沖縄県では、平地における集落の割合が 40%を超えている一方、首都圏、中部圏、近畿圏では、山間地における集落の割合が 40%を超えている。

【集落の経年変化】

- 前回調査時点の過疎地域における集落の状況について経年変化をみると、集落数は 6 万 1,511 集落であり、前回調査時点の集落数（6 万 1,860 集落）から 0.6%（349 集落）減少した。特に北海道で大きく減少している。
- 経年比較が可能な地域における集落人口は 945 万 5,485 人であり、前回調査時の集落人口（1,047 万 1,075 人）から 6.9%（72 万 5,590 人）減少している。また、集落の平均人口は 169.3 人から 158.4 人へと減少しており、集落の小規模化が進んでいる。
- 前回調査時の集落（6 万 1,860 集落）から今回調査時の集落（6 万 1,511 集落）は、349 集落減少している。この内訳は、消滅（無人化）した集落（139 集落の減）や集落再編により減少した集落（327 集落の減）のほか、新たに誕生した集落（74 集落の増）等が挙げられる。

【集落の高齢者割合】

- 全集落のうち、住民の半数以上が 65 歳以上である集落の割合は 32.2%となっている。また、75 歳以上である集落の割合は 5.8%となっている（表２－６・７）。
- 地方ブロック別にみると、住民の半数以上が 65 歳以上の集落の割合は中国圏と四国圏で 40%を超えており、75 歳以上の割合は四国圏で 10%を超えている（表２－６・７）。
- 前回調査の結果と比較すると、65 歳以上の割合が 50%以上である集落の割合が 22.1%から 32.2%に 10 ポイント増加している。このうち、首都圏、中部圏、及び九州圏では、10 ポイント以上増加している。

表２－６．地域ブロック別・集落人口に占める 65 歳以上人口割合別集落数（令和元年度）

過疎地域	集落人口に占める 65歳以上 の割合								【再掲】65歳以上割合		
	0%	1～19%	20～39%	40～49%	50～69%	70%～	無回答	計	50%未満	50%以上	(うち100%)
1 北海道	51 (1.4%)	111 (3.0%)	1,471 (39.3%)	1,090 (29.1%)	868 (23.2%)	131 (3.5%)	24 (0.6%)	3,746 (100.0%)	2,723 (72.7%)	999 (26.7%)	35 (0.9%)
2 東北圏	49 (0.3%)	247 (1.8%)	5,693 (40.5%)	5,017 (35.7%)	2,437 (17.3%)	425 (3.0%)	199 (1.4%)	14,067 (100.0%)	11,006 (78.2%)	2,862 (20.3%)	104 (0.7%)
3 首都圏	4 (0.2%)	25 (1.2%)	649 (31.5%)	750 (36.4%)	466 (22.6%)	112 (5.4%)	54 (2.6%)	2,060 (100.0%)	1,428 (69.3%)	578 (28.1%)	18 (0.9%)
4 北陸圏	10 (0.5%)	33 (1.6%)	652 (31.5%)	624 (30.1%)	579 (28.0%)	172 (8.3%)	0 (0.0%)	2,070 (100.0%)	1,319 (63.7%)	751 (36.3%)	53 (2.6%)
5 中部圏	28 (0.8%)	68 (1.9%)	996 (27.8%)	1,069 (29.8%)	1,002 (27.9%)	298 (8.3%)	128 (3.6%)	3,589 (100.0%)	2,161 (60.2%)	1,300 (36.2%)	62 (1.7%)
6 近畿圏	13 (0.4%)	69 (1.9%)	1,130 (31.5%)	1,177 (32.8%)	853 (23.8%)	263 (7.3%)	84 (2.3%)	3,589 (100.0%)	2,389 (66.6%)	1,116 (31.1%)	50 (1.4%)
7 中国圏	167 (1.4%)	406 (3.3%)	3,205 (25.9%)	3,355 (27.1%)	3,883 (31.4%)	1,189 (9.6%)	163 (1.3%)	12,368 (100.0%)	7,133 (57.7%)	5,072 (41.0%)	277 (2.2%)
8 四国圏	49 (0.7%)	136 (2.0%)	1,778 (25.5%)	1,873 (26.9%)	2,092 (30.0%)	898 (12.9%)	144 (2.1%)	6,970 (100.0%)	3,836 (55.0%)	2,990 (42.9%)	216 (3.1%)
9 九州圏	79 (0.5%)	386 (2.7%)	4,885 (33.7%)	4,339 (29.9%)	3,884 (26.8%)	806 (5.6%)	129 (0.9%)	14,508 (100.0%)	9,689 (66.8%)	4,690 (32.3%)	141 (1.0%)
10 沖縄県	3 (1.1%)	36 (13.3%)	177 (65.6%)	40 (14.8%)	12 (4.4%)	2 (0.7%)	0 (0.0%)	270 (100.0%)	256 (94.8%)	14 (5.2%)	0 (0.0%)
合計	453 (0.7%)	1,517 (2.4%)	20,636 (32.6%)	19,334 (30.6%)	16,076 (25.4%)	4,296 (6.8%)	925 (1.5%)	63,237 (100.0%)	41,940 (66.3%)	20,372 (32.2%)	956 (1.5%)

：各地方ブロックにおいて該当集落数の割合が最も大きい区分

：各地方ブロックにおいて該当集落数の割合が2番目に大きい区分

引用：総務省（2020b）

表２－７．地域ブロック別・集落人口に占める 75 歳以上人口割合別集落数（令和元年度）

過疎地域	集落人口に占める 75歳以上 の割合								【再掲】75歳以上割合		
	0%	1～19%	20～39%	40～49%	50～69%	70%～	無回答	計	50%未満	50%以上	(うち100%)
1 北海道	93 (2.5%)	163 (4.4%)	1,114 (29.7%)	1,478 (39.5%)	764 (20.4%)	110 (2.9%)	24 (0.6%)	3,746 (100.0%)	3,612 (96.4%)	110 (2.9%)	16 (0.4%)
2 東北圏	122 (0.9%)	371 (2.6%)	4,160 (29.6%)	6,655 (47.3%)	2,183 (15.5%)	377 (2.7%)	199 (1.4%)	14,067 (100.0%)	13,491 (95.9%)	377 (2.7%)	37 (0.3%)
3 首都圏	15 (0.7%)	42 (2.0%)	511 (24.8%)	914 (44.4%)	419 (20.3%)	105 (5.1%)	54 (2.6%)	2,060 (100.0%)	1,901 (92.3%)	105 (5.1%)	5 (0.2%)
4 北陸圏	27 (1.3%)	57 (2.8%)	518 (25.0%)	846 (40.9%)	489 (23.6%)	133 (6.4%)	0 (0.0%)	2,070 (100.0%)	1,937 (93.6%)	133 (6.4%)	24 (1.2%)
5 中部圏	107 (3.0%)	77 (2.1%)	639 (17.8%)	1,392 (38.8%)	984 (27.4%)	262 (7.3%)	128 (3.6%)	3,589 (100.0%)	3,199 (89.1%)	262 (7.3%)	24 (0.7%)
6 近畿圏	26 (0.7%)	95 (2.6%)	813 (22.7%)	1,523 (42.4%)	806 (22.5%)	242 (6.7%)	84 (2.3%)	3,589 (100.0%)	3,263 (90.9%)	242 (6.7%)	18 (0.5%)
7 中国圏	300 (2.4%)	521 (4.2%)	2,483 (20.1%)	4,484 (36.3%)	3,433 (27.8%)	984 (8.0%)	163 (1.3%)	12,368 (100.0%)	11,221 (90.7%)	984 (8.0%)	89 (0.7%)
8 四国圏	111 (1.6%)	207 (3.0%)	1,446 (20.7%)	2,420 (34.7%)	1,836 (26.3%)	806 (11.6%)	144 (2.1%)	6,970 (100.0%)	6,020 (86.4%)	806 (11.6%)	84 (1.2%)
9 九州圏	285 (2.0%)	534 (3.7%)	3,654 (25.2%)	5,786 (39.9%)	3,467 (23.9%)	653 (4.5%)	129 (0.9%)	14,508 (100.0%)	13,726 (94.6%)	653 (4.5%)	42 (0.3%)
10 沖縄県	3 (1.1%)	43 (15.9%)	140 (51.9%)	62 (23.0%)	18 (6.7%)	4 (1.5%)	0 (0.0%)	270 (100.0%)	266 (98.5%)	4 (1.5%)	0 (0.0%)
合計	1,089 (1.7%)	2,110 (3.3%)	15,478 (24.5%)	25,560 (40.4%)	14,399 (22.8%)	3,676 (5.8%)	925 (1.5%)	63,237 (100.0%)	58,636 (92.7%)	3,676 (5.8%)	339 (0.5%)

：各地方ブロックにおいて該当集落数の割合が最も大きい区分

：各地方ブロックにおいて該当集落数の割合が2番目に大きい区分

引用：総務省（2020b）

【集落機能[13]の維持状況[14]】

- 機能が良好に維持されている集落は 78.4%（4 万 9,603 集落）であり、前回調査より割合が減少している（表２－８・９）。
- 機能低下している集落の割合は 17.2%（1 万 893 集落）となっており、前回調査よりやや増えている（表２－８・９）。
- 前回調査の結果と比較すると、良好に維持されている集落の割合がすべてのブロックで減少しているが、特に首都圏で大きく減少している（表２－８・９）。

表２－８．地方ブロック別・集落機能の維持状況別集落数（令和元年度）

過疎地域	集落機能の維持状況別　集落数				
	良好	機能低下	維持困難	無回答	計
1 北海道	3,127 (83.5%)	483 (12.9%)	135 (3.6%)	1 (0.0%)	3,746 (100.0%)
2 東北圏	12,256 (87.1%)	1,584 (11.3%)	213 (1.5%)	14 (0.1%)	14,067 (100.0%)
3 首都圏	1,420 (68.9%)	579 (28.1%)	61 (3.0%)	0 (0.0%)	2,060 (100.0%)
4 北陸圏	1,750 (84.5%)	229 (11.1%)	90 (4.3%)	1 (0.0%)	2,070 (100.0%)
5 中部圏	2,424 (67.5%)	941 (26.2%)	200 (5.6%)	24 (0.7%)	3,589 (100.0%)
6 近畿圏	2,698 (75.2%)	602 (16.8%)	263 (7.3%)	26 (0.7%)	3,589 (100.0%)
7 中国圏	9,153 (74.0%)	2,710 (21.9%)	479 (3.9%)	26 (0.2%)	12,368 (100.0%)
8 四国圏	4,932 (70.8%)	1,336 (19.2%)	682 (9.8%)	20 (0.3%)	6,970 (100.0%)
9 九州圏	11,616 (80.1%)	2,389 (16.5%)	492 (3.4%)	11 (0.1%)	14,508 (100.0%)
10 沖縄県	227 (84.1%)	40 (14.8%)	3 (1.1%)	0 (0.0%)	270 (100.0%)
合計	49,603 (78.4%)	10,893 (17.2%)	2,618 (4.1%)	123 (0.2%)	63,237 (100.0%)

引用：総務省（2020b）

[13] 集落機能とは、資源管理機能（水田や山林などの地域資源の維持保全に係る集落機能）、生産補完機能（農林水産業等の生産に際しての草苅り、道普請などの相互扶助機能）及び生活扶助機能（冠婚葬祭など日常生活における相互扶助機能）を指す。

[14] 機能の維持用今日は次の区分から市町村において判断している。「良好」: 全体的にみて集落機能が良好に維持されている集落。「機能低下」: 全体的にみて集落機能が低下している集落。「機能維持困難」: 全体的にみて集落機能の維持が困難になっている集落。

表２－９．地方ブロック別・集落機能の維持状況別集落数（平成 27 年度）

過疎地域等	集落機能の維持状況別　集落数				
	良好	機能低下	維持困難	無回答	計
1 北海道	3,250 (83.8%)	438 (11.3%)	163 (4.2%)	25 (0.6%)	3,876 (100.0%)
2 東北圏	13,082 (89.5%)	1,327 (9.1%)	186 (1.3%)	23 (0.2%)	14,618 (100.0%)
3 首都圏	1,992 (82.2%)	269 (11.1%)	162 (6.7%)	0 (0.0%)	2,423 (100.0%)
4 北陸圏	1,547 (85.4%)	176 (9.7%)	89 (4.9%)	0 (0.0%)	1,812 (100.0%)
5 中部圏	2,831 (72.5%)	793 (20.3%)	237 (6.1%)	43 (1.1%)	3,904 (100.0%)
6 近畿圏	2,399 (75.7%)	524 (16.5%)	236 (7.4%)	9 (0.3%)	3,168 (100.0%)
7 中国圏	10,081 (78.8%)	2,039 (15.9%)	582 (4.5%)	92 (0.7%)	12,794 (100.0%)
8 四国圏	5,234 (72.9%)	1,272 (17.7%)	664 (9.3%)	7 (0.1%)	7,177 (100.0%)
9 九州圏	13,056 (84.9%)	1,732 (11.3%)	480 (3.1%)	117 (0.8%)	15,385 (100.0%)
10 沖縄県	249 (88.0%)	31 (11.0%)	0 (0.0%)	3 (1.1%)	283 (100.0%)
合計	53,721 (82.1%)	8,601 (13.1%)	2,799 (4.3%)	319 (0.5%)	65,440 (100.0%)

引用：総務省（2020b）

【集落機能が低下・機能維持困難な集落の特性】

- 集落機能が低下又は機能維持が困難な集落では、人口・世帯数ともに小規模な集落や高齢化率の高い集落の割合がより高くなる傾向が見られる（表２－１０・１１）。
- 前回調査の結果と比較すると、人口規模が 50 人未満の集落の割合が 30.2%から 33.5%に増加している。また、65 歳以上の割合が 50%以上である集落の割合が 22.1%から 32.2%に増加しており、これらが良好に維持されている集落の割合が減少した背景と考えられる（表２－０・１１）。

- 集落特性を比較すると、集落機能が低下又は機能維持が困難な集落は、「基礎集落」[15]、「山間地」[16]の集落、「本庁までの距離が遠い（20 キロ以上）」集落、「地形的に末端にある」[17]集落の割合が高くなっている。

表２－１０．人口規模別・集落機能の維持状況別集落数（令和元年度）

過疎地域		集落機能の維持状況									
		良好		機能低下		機能維持困難		無回答		計	
人口規模	～9	660	(1.3%)	901	(8.3%)	1,107	(42.3%)	10	(8.1%)	2,678	(4.2%)
	10～24	3,479	(7.0%)	2,577	(23.7%)	845	(32.3%)	13	(10.6%)	6,914	(10.9%)
	25～49	8,467	(17.1%)	2,683	(24.6%)	427	(16.3%)	17	(13.8%)	11,594	(18.3%)
	50～99	13,132	(26.5%)	2,129	(19.5%)	143	(5.5%)	24	(19.5%)	15,428	(24.4%)
	100～199	12,175	(24.5%)	1,365	(12.5%)	49	(1.9%)	20	(16.3%)	13,609	(21.5%)
	200～499	8,467	(17.1%)	786	(7.2%)	14	(0.5%)	25	(20.3%)	9,292	(14.7%)
	500～999	2,026	(4.1%)	198	(1.8%)	3	(0.1%)	6	(4.9%)	2,233	(3.5%)
	1000～	830	(1.7%)	80	(0.7%)	0	(0.0%)	1	(0.8%)	911	(1.4%)
世帯数規模	～9	2,957	(6.0%)	2,600	(23.9%)	1,664	(63.6%)	15	(12.2%)	7,236	(11.4%)
	10～19	8,186	(16.5%)	3,064	(28.1%)	587	(22.4%)	15	(12.2%)	11,852	(18.7%)
	20～29	7,626	(15.4%)	1,533	(14.1%)	172	(6.6%)	9	(7.3%)	9,340	(14.8%)
	30～49	10,172	(20.5%)	1,418	(13.0%)	99	(3.8%)	17	(13.8%)	11,706	(18.5%)
	50～99	10,945	(22.1%)	1,237	(11.4%)	46	(1.8%)	31	(25.2%)	12,259	(19.4%)
	100～199	5,844	(11.8%)	572	(5.3%)	16	(0.6%)	19	(15.4%)	6,451	(10.2%)
	200～499	2,745	(5.5%)	286	(2.6%)	4	(0.2%)	10	(8.1%)	3,045	(4.8%)
	500～	721	(1.5%)	66	(0.6%)	1	(0.0%)	1	(0.8%)	789	(1.2%)
65歳以上割合	100%	260	(0.5%)	229	(2.1%)	450	(17.2%)	17	(13.8%)	956	(1.5%)
	75%以上100%未満	819	(1.7%)	881	(8.1%)	484	(18.5%)	8	(6.5%)	2,192	(3.5%)
	50%以上75%未満	11,490	(23.2%)	4,683	(43.0%)	1,038	(39.6%)	13	(10.6%)	17,224	(27.2%)
	25%以上50%未満	33,268	(67.1%)	4,550	(41.8%)	480	(18.3%)	47	(38.2%)	38,345	(60.6%)
	25%未満	3,124	(6.3%)	342	(3.1%)	115	(4.4%)	14	(11.4%)	3,595	(5.7%)
75歳以上	100%	61	(0.1%)	63	(0.6%)	212	(8.1%)	3	(2.4%)	339	(0.5%)
	50%以上100%未満	1,233	(2.5%)	1,286	(11.8%)	796	(30.4%)	22	(17.9%)	3,337	(5.3%)
	50%未満	47,667	(96.1%)	9,336	(85.7%)	1,559	(59.5%)	74	(60.2%)	58,636	(92.7%)
全体（割合の基数）		49,603	(100.0%)	10,893	(100.0%)	2,618	(100.0%)	123	(100.0%)	63,237	(100.0%)

※不明・無回答は掲載していない

引用：総務省（2020b）

---

[15]「基礎集落」：地域社会を構成する最も基礎的かつ原単位的な集落。「基幹集落」：基礎集落の分布の中にあって、住民の日常生活上、集落間の要となって存在する集落。「中心集落」：地域の中心的な集落であり、役場等の行政機関や事業所等の集積があるなど、古くから地域の要所となっている集落。

[16]「山間地」：山間農業地域。林野率が 80%以上の集落。「中間地」：中間農業地域。山間地と平地の中間にある集落。「平地」：平地農業地域。山間地と平地の中間にある集落。「都市的地域」：都市的地域。DID（人口集中地区）面積のある集落。

[17]「地形的に末端である」：調査時点における地形的な行き止まり集落。

表２－１１．人口規模別・集落機能の維持状況別集落数（平成 27 年度）

過疎地域等		集落機能の維持状況									
		良好		機能低下		機能維持困難		無回答		計	
人口規模	～9	555	(1.0%)	655	(7.6%)	1,068	(38.2%)	13	(4.1%)	2,291	(3.5%)
	10～24	3,267	(6.1%)	1,909	(22.2%)	854	(30.5%)	29	(9.1%)	6,059	(9.3%)
	25～49	8,606	(16.0%)	2,250	(26.2%)	484	(17.3%)	54	(16.9%)	11,394	(17.4%)
	50～99	13,742	(25.6%)	1,816	(21.1%)	223	(8.0%)	77	(24.1%)	15,858	(24.2%)
	100～199	13,424	(25.0%)	1,135	(13.2%)	102	(3.6%)	65	(20.4%)	14,726	(22.5%)
	200～499	9,911	(18.4%)	592	(6.9%)	40	(1.4%)	25	(7.8%)	10,568	(16.1%)
	500～999	2,587	(4.8%)	133	(1.5%)	14	(0.5%)	4	(1.3%)	2,738	(4.2%)
	1000～	1,023	(1.9%)	64	(0.7%)	3	(0.1%)	5	(1.6%)	1,095	(1.7%)
世帯数規模	～9	3,010	(5.6%)	2,004	(23.3%)	1,667	(59.6%)	30	(9.4%)	6,711	(10.3%)
	10～19	8,726	(16.2%)	2,490	(29.0%)	611	(21.8%)	50	(15.7%)	11,877	(18.1%)
	20～29	7,991	(14.9%)	1,263	(14.7%)	219	(7.8%)	35	(11.0%)	9,508	(14.5%)
	30～49	10,791	(20.1%)	1,177	(13.7%)	138	(4.9%)	50	(15.7%)	12,156	(18.6%)
	50～99	11,585	(21.6%)	934	(10.9%)	82	(2.9%)	54	(16.9%)	12,655	(19.3%)
	100～199	6,389	(11.9%)	387	(4.5%)	40	(1.4%)	9	(2.8%)	6,825	(10.4%)
	200～499	3,177	(5.9%)	187	(2.2%)	16	(0.6%)	7	(2.2%)	3,387	(5.2%)
	500～	779	(1.5%)	42	(0.5%)	2	(0.1%)	3	(0.9%)	826	(1.3%)
65歳以上割合	100%	222	(0.4%)	121	(1.4%)	377	(13.5%)	14	(4.4%)	734	(1.1%)
	75%以上100%未満	593	(1.1%)	553	(6.4%)	477	(17.0%)	5	(1.6%)	1,628	(2.5%)
	50%以上75%未満	7,751	(14.4%)	3,266	(38.0%)	1,063	(38.0%)	45	(14.1%)	12,125	(18.5%)
	25%以上50%未満	38,899	(72.4%)	4,128	(48.0%)	690	(24.7%)	156	(48.9%)	43,873	(67.0%)
	25%未満	4,726	(8.8%)	324	(3.8%)	158	(5.6%)	18	(5.6%)	5,226	(8.0%)
75歳以上	100%	44	(0.1%)	43	(0.5%)	190	(6.8%)	3	(0.9%)	280	(0.4%)
	50%以上100%未満	1,085	(2.0%)	977	(11.4%)	827	(29.5%)	20	(6.3%)	2,909	(4.4%)
	50%未満	51,056	(95.0%)	7,372	(85.7%)	1,748	(62.5%)	215	(67.4%)	60,391	(92.3%)
全体（割合の基数）		53,721	(82.1%)	8,601	(13.1%)	2,799	(4.3%)	319	(0.5%)	65,440	(100.0%)

※不明等は掲載していない

引用：総務省（2020b）

【今後の集落の動向】

- 今後 10 年間に消滅（無人化）する可能性がある集落[18]は 0.7%（454 集落）であり、いずれ消滅（無人化）すると予測されている集落は 4.3%（2,744 集落）となっている。

[18] 集落の消滅可能性は、次の区分から市町村において判断している。「10 年以内に消滅」：今後 10 年以内に消滅（無人化）する可能性のある集落。「いずれ消滅」：今後、いずれは消滅（無人化）する可能性のある集落。「当面存続」：消滅（無人化）する可能性がない（当面存続すると見込まれる）集落。

【前回調査で「10 年以内に消滅（無人化）」とされていた集落の状況】

- 前回調査の過疎地域において、前回調査時に「10 年以内に消滅（無人化）する可能性がある」と予測されていた 508 集落のうち、今回調査までの 4 年間で実際に消滅（無人化）したのは 47 集落（9.3%）となっている。
- 前回調査の過疎地域において、前回調査時に「10 年以内に消滅（無人化）する可能性がある」と予測されながら現在も存続している集落の 8 割以上は、10 人未満・10 世帯未満の小規模集落である。

【転入者の状況】

- 過疎地域の集落の中で、平成 27 年以降に転入者がいる集落は 40.3%（25,481 集落）となっている。（転入状況が「わからない」集落（30,644 集落）を除くと 78.2%（前回調査は 81.5%））

【子育て世代の転入の状況】

- 過疎地域の集落の中で、平成 27 年以降に転入した世帯のうち高校生以下の子どもがいる世帯がある集落は 22.2%（14,051 集落）となっている。（転入状況が「わからない」集落（30,831 集落）を除くと 43.5%（前回調査は 49.4%））

【サポート人材の活動状況】

- 集落支援員や地域おこし協力隊などのサポート人材が活動する集落の状況をみると、過疎地域の集落では、20.3%（12,851 集落）で集落支援員が、また 21.7%（13,740 集落）で地域おこし協力隊が活動している（表２－１２）。
- 前回調査の結果と比較すると、サポート人材が活動する集落の割合が増えている。このうち、北陸圏と四国圏では集落支援員が活動する割合が大きく増えている（表２－１２・１３）。
- 全体的にサポート人材の活用が増えているが、特に集落機能が低下及び維持困難な集落で活動するサポート人材が増加傾向にある（表２－１２・１３）。
- 全体的にサポート人材の活用が増えているが、特に消滅（無人化）する可能性があると予測されている集落で活動するサポート人材が増加傾向にある（表２－１２・１３）。

表２－１２．サポート人材の有無別・消滅（無人化）可能性の予測別集落数（令和元年度）

過疎地域		集落の消滅可能性別　集落数				
		10年以内に消滅	いずれ消滅	当面存続	無回答	計
サポート人材あり		245 (1.1%)	1,181 (5.4%)	18,958 (86.2%)	1,613 (7.3%)	21,997 (100.0%)
	集落支援員	163 (1.3%)	743 (5.8%)	10,902 (84.8%)	1,043 (8.1%)	12,851 (100.0%)
	地域おこし協力隊	112 (0.8%)	666 (4.8%)	12,191 (88.7%)	771 (5.6%)	13,740 (100.0%)
	その他	7 (0.5%)	81 (5.8%)	1,274 (91.8%)	26 (1.9%)	1,388 (100.0%)
サポート人材なし		209 (0.5%)	1,563 (3.8%)	35,483 (86.0%)	3,985 (9.7%)	41,240 (100.0%)
合計		454 (0.7%)	2,744 (4.3%)	54,441 (86.1%)	5,598 (8.9%)	63,237 (100.0%)

引用：総務省（2020b）

表２－１３．サポート人材の有無別・消滅（無人化）可能性の予測別集落数（平成 27 年度）

過疎地域等		集落の消滅可能性別　集落数				
		10年以内に消滅	いずれ消滅	当面存続	無回答	計
サポート人材あり		189 (1.0%)	986 (5.4%)	16,041 (87.3%)	1,167 (6.3%)	18,383 (100.0%)
	集落支援員	96 (1.0%)	606 (6.4%)	8,186 (86.1%)	625 (6.6%)	9,513 (100.0%)
	地域おこし協力隊	110 (1.0%)	490 (4.4%)	9,832 (89.1%)	607 (5.5%)	11,039 (100.0%)
	その他	22 (1.3%)	125 (7.1%)	1,511 (86.3%)	92 (5.3%)	1,750 (100.0%)
サポート人材なし		326 (0.7%)	1,711 (3.6%)	41,078 (87.3%)	3,942 (8.4%)	47,057 (100.0%)
合計		515 (0.8%)	2,697 (4.1%)	57,119 (87.3%)	5,109 (7.8%)	65,440 (100.0%)

引用：総務省（2020b）

(ア) 生活サービス機能の立地状況

- 消滅（無人化）が危惧される過疎地域の集落においては、当面存続するとみられる集落と比べて、すべての生活サービス機能の立地状況の割合が低いが、とりわけ「商店・スーパー」の立地状況の割合は 20 ポイント以上低くなっている（表２－１４・１５）。

表２－１４．地方ブロック別・消滅（無人化）可能性の予測別、生活サービス機能の立地状況（各サービスが立地している集落数）【消滅（無人化）が危惧される集落・令和元年度】

過疎地域	消滅が危惧される集落	生活サービス機能の立地状況（各サービスが立地している集落数）											
		市町村役場・支所	公民館・集会所	病院・診療所	商店・ｽｰﾊﾟｰ	飲食店・喫茶店	ｶﾞｿﾘﾝｽﾀﾝﾄﾞ	（簡易）郵便局	ATM	老人ﾃﾞｲｻｰﾋﾞｽｾﾝﾀｰ	駅・ﾊﾞｽ停	小学校	幼稚園・保育所等
1 北海道	233 (100.0%)	4 (1.7%)	68 (29.2%)	2 (0.9%)	6 (2.6%)	6 (2.6%)	5 (2.1%)	16 (6.9%)	8 (3.4%)	1 (0.4%)	110 (47.2%)	1 (0.4%)	5 (2.1%)
2 東北圏	439 (100.0%)	2 (0.5%)	112 (25.5%)	4 (0.9%)	18 (4.1%)	25 (5.7%)	5 (1.1%)	8 (1.8%)	6 (1.4%)	5 (1.1%)	222 (50.6%)	8 (1.8%)	5 (1.1%)
3 首都圏	97 (100.0%)	0 (0.0%)	22 (22.7%)	1 (1.0%)	2 (2.1%)	10 (10.3%)	0 (0.0%)	2 (2.1%)	2 (2.1%)	0 (0.0%)	62 (63.9%)	1 (1.0%)	1 (1.0%)
4 北陸圏	97 (100.0%)	0 (0.0%)	15 (15.5%)	0 (0.0%)	1 (1.0%)	5 (5.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (1.0%)	51 (52.6%)	1 (1.0%)	2 (2.1%)
5 中部圏	301 (100.0%)	4 (1.3%)	104 (34.6%)	3 (1.0%)	4 (1.3%)	31 (10.3%)	4 (1.3%)	8 (2.7%)	8 (2.7%)	8 (2.7%)	180 (59.8%)	5 (1.7%)	5 (1.7%)
6 近畿圏	228 (100.0%)	2 (0.9%)	64 (28.1%)	5 (2.2%)	2 (0.9%)	6 (2.6%)	0 (0.0%)	7 (3.1%)	4 (1.8%)	1 (0.4%)	134 (58.8%)	4 (1.8%)	1 (0.4%)
7 中国圏	440 (100.0%)	2 (0.5%)	75 (17.0%)	4 (0.9%)	9 (2.0%)	13 (3.0%)	3 (0.7%)	11 (2.5%)	8 (1.8%)	3 (0.7%)	165 (37.5%)	1 (0.2%)	1 (0.2%)
8 四国圏	732 (100.0%)	25 (3.4%)	250 (34.2%)	7 (1.0%)	12 (1.6%)	16 (2.2%)	11 (1.5%)	9 (1.2%)	4 (0.5%)	0 (0.0%)	240 (32.8%)	2 (0.3%)	1 (0.1%)
9 九州圏	630 (100.0%)	3 (0.5%)	154 (24.4%)	7 (1.1%)	20 (3.2%)	19 (3.0%)	9 (1.4%)	16 (2.5%)	11 (1.7%)	8 (1.3%)	322 (51.1%)	10 (1.6%)	11 (1.7%)
10 沖縄県	1 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
合計	3,198 (100.0%)	42 (1.3%)	864 (27.0%)	33 (1.0%)	74 (2.3%)	131 (4.1%)	37 (1.2%)	77 (2.4%)	51 (1.6%)	27 (0.8%)	1,486 (46.5%)	33 (1.0%)	32 (1.0%)

引用：総務省（2020b）

表２－１５．地方ブロック別・消滅（無人化）可能性の予測別、生活サービス機能の立地状況（各サービスが立地している集落数）【当面存続するとみられる集落・令和元年度】

過疎地域	当面存続するとみられる集落	生活サービス機能の立地状況（各サービスが立地している集落数）											
		市町村役場・支所	公民館・集会所	病院・診療所	商店・ｽｰﾊﾟｰ	飲食店・喫茶店	ｶﾞｿﾘﾝｽﾀﾝﾄﾞ	（簡易）郵便局	ATM	老人ﾃﾞｲｻｰﾋﾞｽｾﾝﾀｰ	駅・ﾊﾞｽ停	小学校	幼稚園・保育所等
1 北海道	3,513 (100.0%)	264 (7.5%)	1,356 (38.6%)	353 (10.0%)	901 (25.6%)	865 (24.6%)	502 (14.3%)	623 (17.7%)	615 (17.5%)	291 (8.3%)	2,152 (61.3%)	400 (11.4%)	389 (11.1%)
2 東北圏	13,628 (100.0%)	462 (3.4%)	4,327 (31.8%)	1,008 (7.4%)	3,665 (26.9%)	2,402 (17.6%)	1,110 (8.1%)	1,170 (8.6%)	1,465 (10.7%)	937 (6.9%)	7,625 (56.0%)	808 (5.9%)	887 (6.5%)
3 首都圏	1,963 (100.0%)	99 (5.0%)	811 (41.3%)	181 (9.2%)	522 (26.6%)	554 (28.2%)	218 (11.1%)	230 (11.7%)	253 (12.9%)	175 (8.9%)	1,215 (61.9%)	122 (6.2%)	132 (6.7%)
4 北陸圏	1,973 (100.0%)	44 (2.2%)	540 (27.4%)	144 (7.3%)	569 (28.8%)	430 (21.8%)	132 (6.7%)	162 (8.2%)	227 (11.5%)	124 (6.3%)	1,330 (67.4%)	89 (4.5%)	103 (5.2%)
5 中部圏	3,288 (100.0%)	203 (6.2%)	1,593 (48.4%)	300 (9.1%)	716 (21.8%)	819 (24.9%)	298 (9.1%)	334 (10.2%)	437 (13.3%)	255 (7.8%)	2,395 (72.8%)	226 (6.9%)	219 (6.7%)
6 近畿圏	3,361 (100.0%)	133 (4.0%)	1,400 (41.7%)	392 (11.7%)	814 (24.2%)	976 (29.0%)	315 (9.4%)	400 (11.9%)	440 (13.1%)	279 (8.3%)	2,344 (69.7%)	256 (7.6%)	253 (7.5%)
7 中国圏	11,928 (100.0%)	265 (2.2%)	1,871 (15.7%)	762 (6.4%)	1,640 (13.7%)	1,172 (9.8%)	569 (4.8%)	772 (6.5%)	866 (7.3%)	531 (4.5%)	4,567 (38.3%)	457 (3.8%)	522 (4.4%)
8 四国圏	6,238 (100.0%)	376 (6.0%)	1,943 (31.1%)	506 (8.1%)	1,305 (20.9%)	905 (14.5%)	457 (7.3%)	463 (7.4%)	514 (8.2%)	341 (5.5%)	2,768 (44.4%)	288 (4.6%)	340 (5.5%)
9 九州圏	13,878 (100.0%)	386 (2.8%)	6,090 (43.9%)	1,367 (9.9%)	3,456 (24.9%)	2,335 (16.8%)	1,337 (9.6%)	1,267 (9.1%)	1,358 (9.8%)	1,067 (7.7%)	7,727 (55.7%)	946 (6.8%)	1,186 (8.5%)
10 沖縄県	269 (100.0%)	28 (10.4%)	221 (82.2%)	45 (16.7%)	149 (55.4%)	144 (53.5%)	41 (15.2%)	39 (14.5%)	59 (21.9%)	65 (24.2%)	194 (72.1%)	65 (24.2%)	71 (26.4%)
合計	60,039 (100.0%)	2,260 (3.8%)	20,152 (33.6%)	5,058 (8.4%)	13,737 (22.9%)	10,602 (17.7%)	4,979 (8.3%)	5,460 (9.1%)	6,234 (10.4%)	4,065 (6.8%)	32,317 (53.8%)	3,657 (6.1%)	4,102 (6.8%)

※「当面存続するとみられる集落」には集落の消滅予測が空欄の集落も含む。

引用：総務省（2020b）

【消滅（無人化）が危惧される集落における生活環境の状況】

- 消滅（無人化）が危惧される（10 年以内に消滅（無人化）と予測+いずれ消滅（無人化）と予測）過疎地域の集落では、行政窓口や病院に行くために車等で 21 分以上かかる割合が 2 割を超えている。
- 消滅（無人化）が危惧される過疎地域の集落では、当該集落から市町村の中心部に行く際に、「デマンドバス・乗り合いタクシー」を利用する割合がもっとも高い（28.9%）。
- 消滅（無人化）が危惧される過疎地域の集落における空き家の管理状況をみると、「一部は管理不十分」が 50.9%（1,627 集落）、「大部分は管理不十分」が 12.6%（402 集落）となっており、空き家の管理が不十分な状況がみられる。
- 道路・用排水路・河川等の管理状態をみると、44.0%の集落で「管理不十分」又は「（管理が行き届かず）荒廃」している状態となっている。

第３節　過疎・高齢化が地域社会に与える影響

（１）行政サービス

過疎地域などの条件不利地域では、行政サービスの縮小が懸念されている。総務省において 2013 年から翌年にかけて開催された「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」が公表した報告書によると、条件不利地域における行政サービスの提供には以下のような課題があると指摘されている。

まず、同報告書は「将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大する事などが予想されており、人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていくと考えられている」（総務省、2014）と仮定している。その上で、条件不利地域の市町村では、一人の職員が複数の業務を兼務している状態にあり、一方で厳しい財政状況がゆえに、職員の増加を見込むことができない中で、今後継続して条件不利地域の市町村が今後も継続して行政サービスを提供していけるかどうか、という課題を提示している（総務省、2014）。

また、自治体の財政状況について平成 26 年度版国土交通白書[19]（以下、「国土交通白書」と記述する）によれば、人口減少とそれに伴う経済や産業活動の縮小によって、自治体の税収入が減少することが指摘されている（国土交通省、2014）。その一方で、高齢化の進行による社会保障費の増加、高度経済成長期に

[19] 平成 26 年度版国土交通白書は以下の URL で公表されている。https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/index.html

建設された公共施設や道路・橋・上下水道などのインフラについても老朽化対策を行う必要があり、財政状況は益々厳しくなる一方であると考えられる（国土交通省、2014）。結論として、過疎地域や人口減少地域などの条件不利地域では、「それまで受けられていた行政サービスが廃止又は有料化される」（国土交通省、2014）ことが考えられ、こうした地域に住む住民の生活利便性が低下する恐れがあると考えられる。

（２）地域コミュニティ

本節では、過疎地域における地域コミュニティに関する議論ついて確認する。地域コミュニティについて山内一宏は「一定の範囲で地理的に広がり若しくは関連があり、設立趣旨及び目的、経済活動、生活習慣等の面で共通の利害を有し、構成員である個人との間で相互に影響を与え合う集団や組織」（山内、2009）と定義している。こうした定義にあてはまる集団や組織として、自治会・町内会や老人会、子ども会、地域づくり団体など様々な集団・組織が当てはまるだろう。

また、土居洋平は農村に着目して、地域コミュニティ問題を提起している。同氏は、コミュニティとしての機能が喪失した集落や、存続が危ぶまれる集落が多数発生しており、過疎化が、現在も深刻化し続けていると前置きした上で、次の様に述べている。「集落が失われれば、その地域のコミュニティも失われる。また上述のように集落が完全に失われる以前に、多くの集落においてその機能が失われている。『集落の機能が失われる』という事の含意は、集落単位での住民の活動が不可能になるということであり、換言すれば、コミュニティとしての機能が失われるということである。こうした点から考えれば、過疎化は即『コミュニティの問題』として捉えることができる」として、続いて同氏は「コミュニティの問題」として、3 つの論点を提示している。

1 点目は、若年層の流出によってこれまでコミュニティによって担われていた地域資源の管理や地域の文化の継承ができなくなるという顕在化した現実の問題であり、2 点目は、現在はコミュニティの機能が維持されていたとしても、将来的に維持できる見通しが乏しいという未来についての悲観的な見通し、3 点目は、現在のコミュニティの衰退が起因して住民自らの地域や集落に対して悲観的になり、結果として実際に集落機能や集落そのものの喪失を早める負のスパイラル現象が発生してしまうという論点である（土居、2008）。

関連して、山下祐介は、「過疎集落の現状と再生に向けて」という講演の中で、「選択と集中」「地方消滅」という言葉の持つ危険性を述べた上で、人口減によって集落機能が低下したとしても、そのことが行政サービスの存続を困難にするわけではないこと、一方で「全ての集落に十分なだけの対策を行う余裕がない」といった言い方が、場合によっては、住民の不安や諦め、集落の消滅に繋がって

しまうと指摘している。その上で、「選択と集中」論ではなく「田園回帰」論による人口減少問題への取組の重要性を提起している（山下、2014）。

また、地域コミュニティ全般については、総務省で 2021 年から 2022 年にかけて開催された「地域コミュニティに関する研究会」の報告書では、地域社会では地域福祉・防災等の複雑化する課題への対応の必要性が高まっている一方で、自治会などの加入率の低下など、地域のつながりの希薄化が進み、コミュニティが衰退してしまっていることが指摘されている（総務省、2022b）。

その他にも、名和田は地域コミュニティについて、地域社会のつながりが希薄化しているために、地域コミュニティの中で活動する諸組織の人材が不足し、地域コミュニティの地域課題解決力が低下していると指摘している（名和田、2020）。

これに対して、過疎問題懇談会の報告書（総務省、2020c）では、過疎地域の価値・役割に関連して、次のように記述されている。「我が国全体が人口減少社会を迎え、過疎地域では人口減少が一層加速することが見込まれており、人口減少下で持続可能な地域社会を形成することが特に重要になっている。同時に、過疎地域は、食、生活、芸能、文化、景観などの多様性に恵まれ、我が国の多様性のある発展に貢献しうる。また。自然環境や再生可能エネルギーが豊かで、地域経済循環の構築の基盤となる可能性が高い。さらに、集落等の地域共同体（コミュニティ）の結びつきが強く、地域づくりに様々な地域の主体が参画していくことが期待される」（総務省、2020c）。

（３）地域経済

国土交通白書によれば、住民が日常生活を送るため必要な各種サービスは、一定の人口規模のうえに成り立っており、必要とされる人口規模はサービスの種類により様々であるという（国土交通省、2014）。次々頁の図２－６は、三大都市圏を除く人口規模に対するサービス施設の存在確率を示したものである。図の説明については、次頁の図２－５を参照頂きたい。

図２－６から示唆されることとして、郵便局や診療所、書籍・文房具小売業、飲食料品小売業、老人介護福祉施設などといった住民生活の基幹を構成するようなサービス施設は、人口の少ない小規模自治体でも存在確率が比較的高いことが伺える。

他方で、同白書では、人口減少社会において地域経済が縮小していく恐れがあることを指摘している（国土交通省、2014）。また、同白書では「人口減少によって、生活関連サービスの立地に必要な人口規模を割り込む場合には、地域からサービス産業の撤退が進み、生活に必要なサービスを入手することが困難になるなど、日々の生活が不便になるおそれがある」と指摘している。自治体人口規

模における一般病院の存在確率を例に挙げれば、「ある市町村に一般病院が 80%以上の確率で立地するためには、27,500 人以上の人口規模が必要」で「50%の確率で立地するためには 5,500 人以上の規模が必要」だということがわかる。このように、ある程度大規模で多機能な施設の存在には一定の人口が存在する必要がある。

このほかにも過疎地域においては人口一万人あたりの医師が全国と比較して少ないことが挙げられる。2019 年において、全国における医師は 1 万人あたり 25.7 人であるところ、過疎地域[20]に限定すると人口 1 万人あたり 14.9 人という結果であり、過疎地域と全国では人口一万人あたり 10 人もの医師数の差が生じている（総務省、2023b）。

また、高齢化や地元小売業の廃業、既存商店街の衰退が原因で、高齢者を中心に日常の食料品の購入や飲食に不便や苦労を感じる人が増加する「食料品アクセス問題」が指摘されている（小谷、2015）。農林水産政策研究所が行った研究によると、「店舗へのアクセス困難な住民を抱える自治体が、高齢化の進んでいる山間部や過疎地域に集中している」（小谷、2015）ことが明らかにされている。

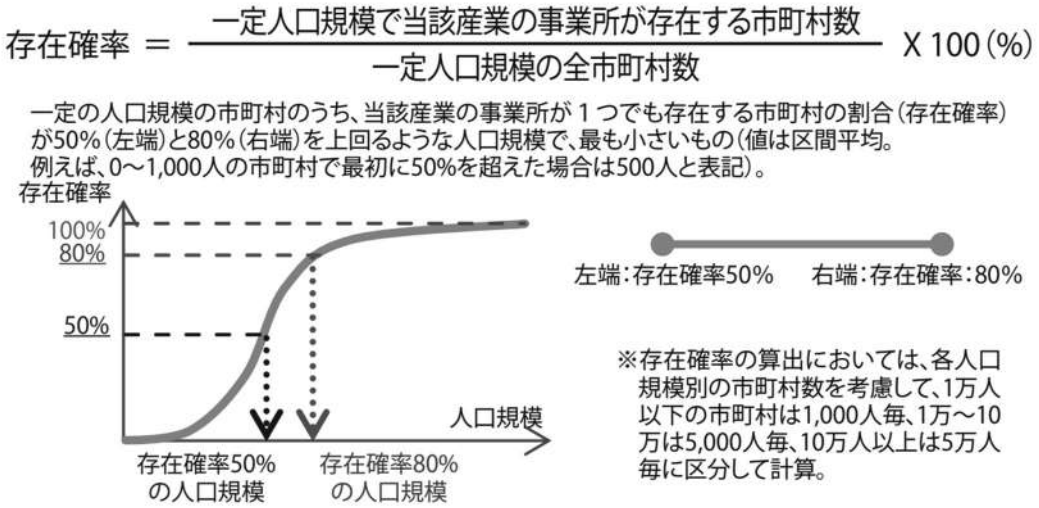


図２－４．図２－５の見方についての解説
引用：国土交通省、2014

[20] この調査では、過疎地域の中に一部過疎地域を含んでいない。

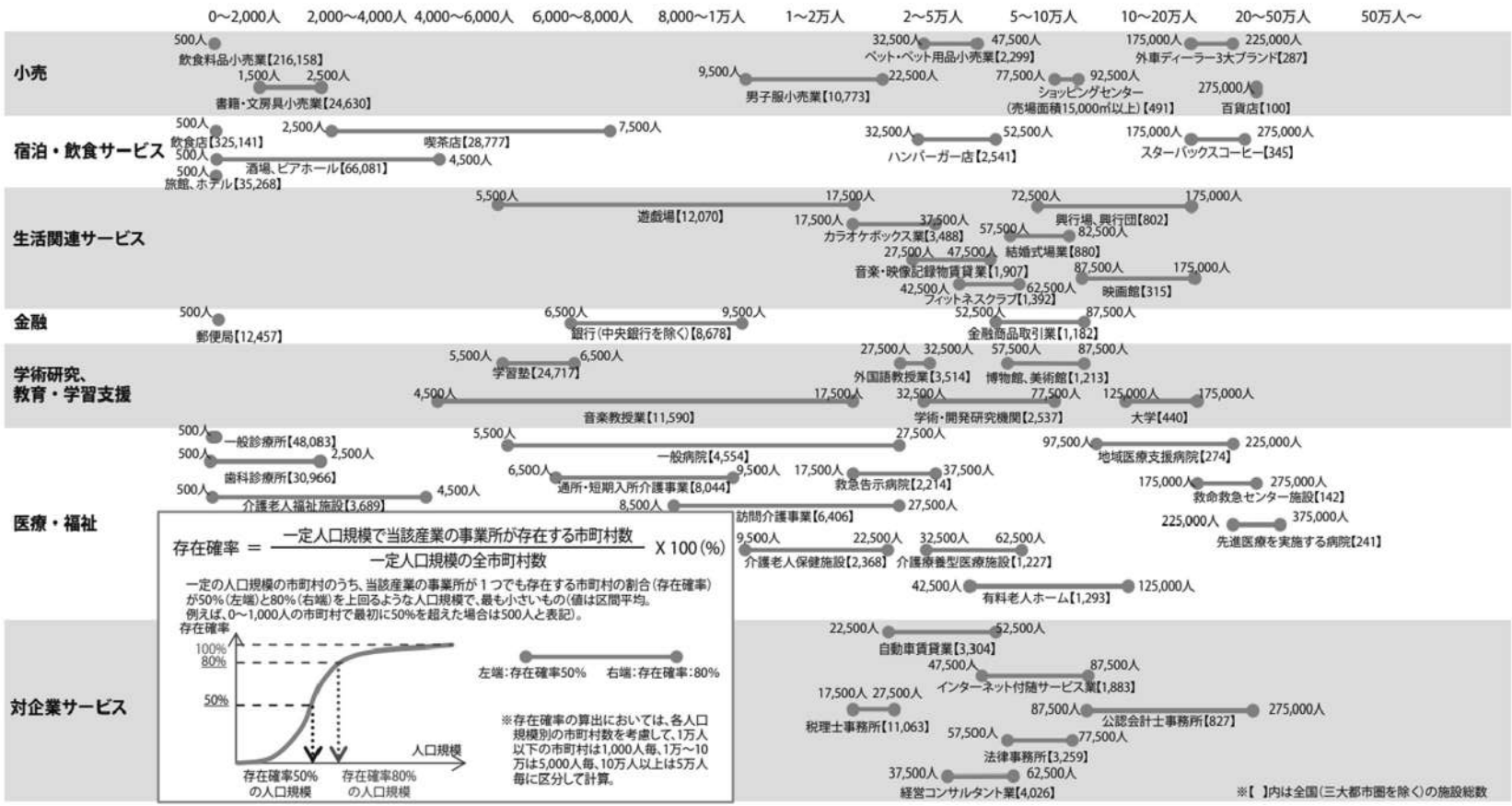


図２－６．三大都市圏を除く人口規模とサービス施設の立地
（三大都市圏とは埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、岐阜県、愛知県、三重県、京都府、大阪府、奈良県、兵庫県を指す）

引用：国土交通省、2014

引用・参考資料

大野晃（2008）『限界集落と地域再生』北海道新聞社

国土交通省（2001）「集落の衰退による地域の社会基盤等への影響に関する調査報告書」

――――（2006）「集落の将来像の構築（第 8 回自立地域社会専門委員会配布資料 5-1）」https://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keikaku/jiritsu/8/05-3.pdf

――――（2014）「平成 26 年度国土交通白書」https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/index.html

小谷裕一郎（2015）「食料品アクセス問題の現状と農林水産省の取組について」『明日の食品産業』2015 年 11 月号, pp.1-11

坂本誠（2023）「過疎対策の成立とその継続（上）」『自治総研』通巻 531 号, pp.51-86

全国過疎地域連盟（発行年不明）『「過疎」って何だろう？』（2023/06/14 最終閲覧）https://www.kasonet.or.jp/publics/index/18/#block187

総務省（2007）「過疎対策の経緯・沿革（平成 19 年度第 1 回過疎問題懇談会資料 2）」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/pdf/kasokon19_01_s2.pdf

――――（2013）「都市部と過疎地域について（平成 24 年度第 2 回過疎問題懇談会資料）」（2023/07/14 最終閲覧）https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/02gyosei10_03000033.html

――――（2014）「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会報告書」（2023/07/14 最終閲覧）https://www.soumu.go.jp/main_content/000273899.pdf

――――（2020a）「地域要件について（令和元年度第 7 回過疎問題懇談会資料３）」（2023/12/17 最終閲覧）https://www.soumu.go.jp/main_content/000666548.pdf

――――（2020b）『過疎地域における集落の状況に関する現況把握調査最終報告書（概要版）』（2023/06/14 最終閲覧）http://www.soumu.go.jp/main_content/000678496.pdf

――――（2020c）「新たな過疎対策に向けて：過疎地域の持続的な発展の実現（過疎問題懇談会）」

――――（2021）「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法の概要（令和 3 年度地方財政審議会説明資料）」（2023/12/17 最終閲覧）https://www.soumu.go.jp/main_content/000742498.pdf

――――（2022a）『令和 2 年国勢調査に基づく過疎地域の追加について（令和 3

年度第 2 回過疎問題懇談会資料)』(2023/01/10 最終閲覧) https://www.soumu.go.jp/main_content/000803256.pdf
――――(2022b)「地域コミュニティに関する研究会報告書」(2023/07/05 最終閲覧) https://www.soumu.go.jp/main_content/000819371.pdf
――――(2023a)「過疎関係市町村都道府県別分布図(令和 4 年 4 月)」(2023/01/10 最終閲覧) https://www.soumu.go.jp/main_content/000807380.pdf
――――(2023b)「令和 3 年度版過疎対策の現況」(2023/01/10 最終閲覧) https://www.soumu.go.jp/main_content/000875710.pdf
立岡健二郎(2023)「過疎法の意義を問い直す」『JRI レビュー』第 5 巻第 108 号, pp.77-98
田中駿行(2021)「過疎地域の持続的発展に向けた新たな立法措置-新過疎法の成立過程と国会議論-」『立法と調査』第 435 号, pp.3-17
土居洋平(2008)「『地域コミュニティ問題』の現状と課題:農村を中心に、その問題の構図を探る」『共済総研レポート』第 95 号, pp.2-10
内閣府(2020)「令和２年度版高齢社会白書」(2023/12/20 最終閲覧) https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/zenbun/02pdf_index.html
名和田是彦(2020)「地域コミュニティの現況と人材発掘・育成の取組み」『コミュニティの人材確保と育成:協働を通じた持続可能な地域社会』日本都市センター
西尾勝(1977)「過疎と過密の政治行政」『年報政治学』第 28 巻, pp.193-258
山内一宏(2009)「少子高齢化時代におけるコミュニティの役割:地域コミュニティの再生」『立法と調査』No.288, pp.189-195
山下佑介(2012)『限界集落の真実ー過疎の村は消えるか?』ちくま新書
――――(2014)「過疎集落の現状と再生に向けて」『調査研究情報誌 ECPR』第 35 巻, pp.41-45
山本努(1996)『現代過疎問題の研究』恒星社厚生閣
渡辺兵力(1968)「過疎概念と過疎問題」山村振興調査会編『山村地域人口流動の諸問題:統計分析と実態調査(調査資料 No.15)

第３章　高齢化・過疎化が地域防災に与える影響

第１節　高齢化・過疎化と地域の防災施策

前章までの内容を踏まえれば、高齢化・過疎化の進行は、市区町村による防災施策にも好ましくない影響を与えている可能性が高い。その一方で、高齢化・過疎化が当該防災施策へ与える影響については、現状、はっきりとした知見が示されていない。そこで本章では、市区町村による防災施策の取り組み状況や地域住民の行動傾向をもとに、高齢化・過疎化が地域防災に与える得る影響を推測する。まず本節では、高齢化・過疎化と自治体規模の関連、及び高齢化・過疎化と一般的な防災施策の関連を整理する。

（１）高齢化・過疎化と自治体規模

当協会が 2022 年に実施した調査では、大規模自治体の高齢化率は 27.3%、中規模自治体が 32.8%、小規模自治体が 37.3%となっている（表３－１）。この調査における高齢化率の全体平均（34.3%）は実際の全国平均（29.0%［令和 4 年 10 月 1 日時点 ; 内閣府、2023］）よりも高くなっているため、当該サンプルは母集団を適切に代表していない可能性がある。この点に留意する必要はあるが、全体的な傾向としては、規模の小さい（人口の少ない）自治体ほど高齢化率が高くなっていることがわかる。

表３－１．自治体規模別の高齢化率

No.	自治体規模	65 歳以上の高齢者	
		n	平均（標準偏差）
1	大規模（指定都市、中核市、施行時特例市、特別区）	59	27.3% (5.5%)
2	中規模（上記以外の市）	218	32.8% (6.8%)
3	小規模（町村）	243	37.3% (8.2%)
4	全体	520	34.3% (8.0%)

引用：日本防火・危機管理促進協会（2023）をもとに作成

続いて市町村別の過疎地域数を見てみると、市が 793 団体中 311（39.2%）、町が 743 団体中 449（60.4%）、村が 183 団体中 125（68.3%）となっている（総務省地域力創造グループ過疎対策室、2023）。また、過疎自治体の全国割合は過半数（51.5% ; 1,719 団体中 885）に達しているが、過疎自治体の人口が総人口に占める割合は僅か 9.3%となっている（表３－２）。これらの調査結果に基づけば、規模の小さい（人口の少ない）自治体は高齢化率だけでなく、過疎化の割合も高い傾向にあることが推測できる。

表３－２．過疎関係市町村数、人口、面積等

（単位：団体、人、㎢、%）

区　　分	市町村	人　　口	面　　積
過疎地域	885　(51.5)	11,668,630　(9.3)	238,675　(63.15)
非過疎地域	793　(46.1)	114,185,350　(90.5)	132,110　(34.95)
非過疎地域のうち（R3 年度特定市町村）	41　(2.4)	292,119　(0.2)	7,191　(1.9)
全　　国	1,719　(100.0)	126,146,099　(100.0)	377,976　(100.0)

（備考）１　市町村数は令和４年４月１日現在であり、過疎地域の市町村数は過疎関係市町村数による。
２　特定市町村は、「過疎地域自立促進特別措置法」に基づき、過疎地域であった地域で、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」に基づき、要件を満たさない地域をいう。
３　人口は令和２年国勢調査による。一部過疎地域を含む。
４　面積は令和２年国勢調査による。一部過疎地域を含む。
５　東京都特別区は１団体とみなし、市に含む。
６　（　）は構成割合である。

引用：総務省地域力創造グループ過疎対策室、2023

（２）防災・避難訓練と防災啓発イベントの実施頻度

当協会が 2017 年に実施した調査によると、自治体規模別の年間防災・避難訓練実施頻度は図３－１のとおりとなっている（自治体規模の定義は前項と同様）。図を見ると、防災・避難訓練の実施頻度は、どの自治体規模も「年 1 回」が最も高い割合を示している。他方、「年 2 回以上」は大規模自治体の割合が顕著に高くなっており、逆に「数年に 1 回」は小規模自治体が最も高い割合を示している。全体的な傾向としては、自治体規模が大きいほど、年間の防災・避難訓練実施頻度が高くなっている傾向が確認できる。

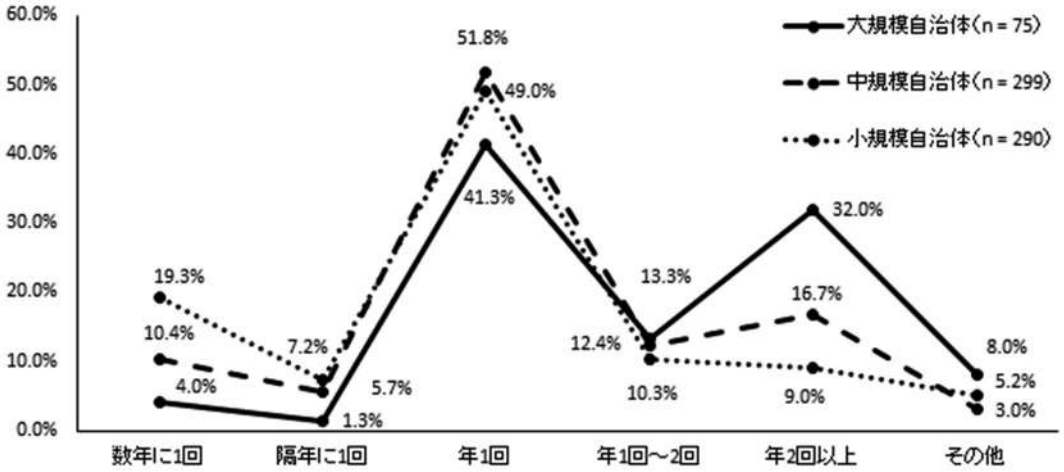


図３－１．自治体規模別の防災・避難訓練の実施頻度（Q5）
引用：日本防火・危機管理促進協会、2018

防災啓発イベント（例：防災講演会や出前講座、防災フェア）についても、自治体規模が大きいほど実施頻度が高い傾向にある（図３－２）。それだけでなく、防災啓発イベント実施頻度における自治体規模別の差異は、前出の防災・避難訓練実施頻度よりも大きくなっている。特に小規模自治体は、防災啓発イベントの実施頻度が「年 1 回未満」の団体が約半数（45.5%）となっている（大規模自治体は 1.3%、中規模自治体は 8.4%）。これらの調査結果を踏まえれば、過疎化によって地域の人口が著しく減少すると、当該地域の防災・避難訓練だけでなく、防災啓発イベントの実施頻度も低下していくことが予想される。特にこの傾向は、防災講演会や出前講座などの防災啓発イベントでより顕著となる可能性が高い。

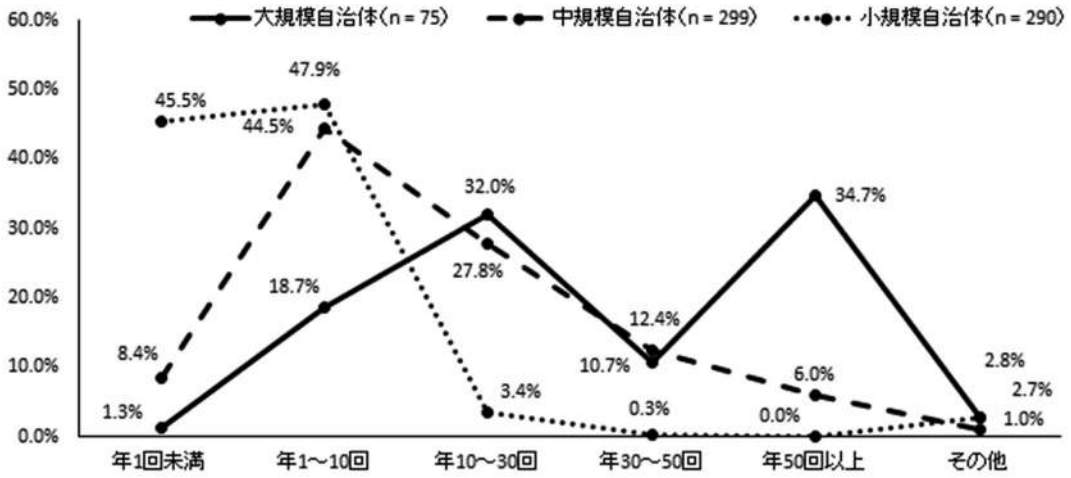


図３－２．自治体規模別の防災啓発イベントの実施頻度（Q6）
引用：日本防火・危機管理促進協会、2018

（３）防災訓練参加率

民間の調査会社によると、年代別の防災訓練参加率は図３－３のとおりとなっている。学校行事として防災訓練に参加している 10 代を除けば、基本的には、年代が上がるほど防災訓練参加率（「毎年参加している」、「時々参加している」、及び「たまに参加している」の計）は高くなっている。また、他の年代に比べ、特に 60 代・70 代で参加率が顕著に高くなっていることがわかる。

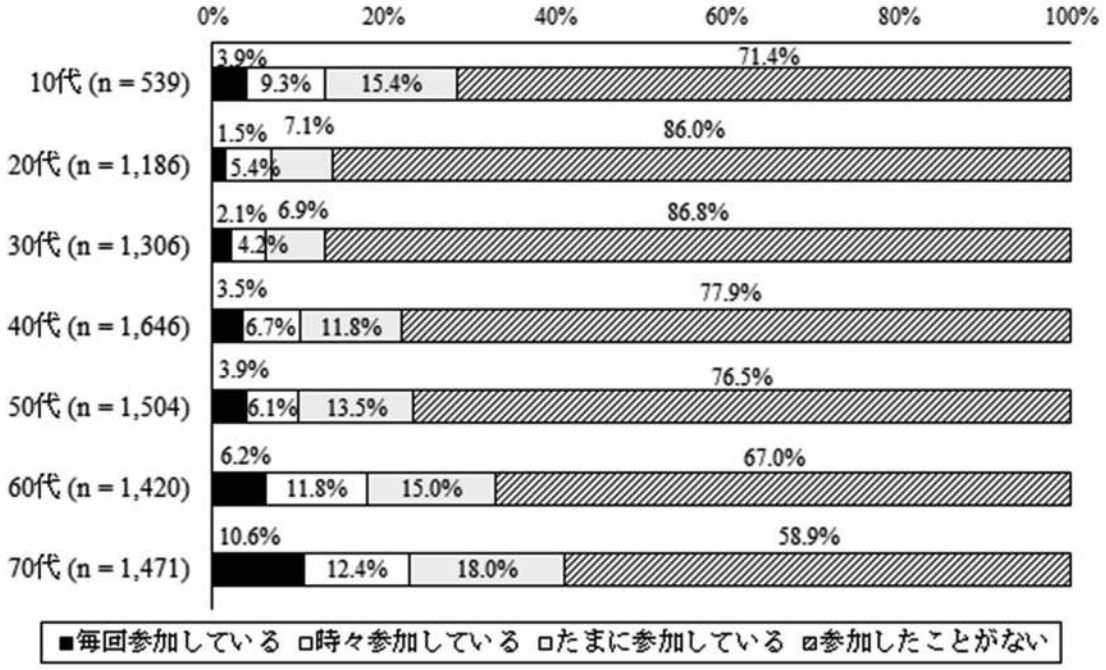


図３－３．地域の防災訓練への参加（年代別）
引用：モバイル社会研究所（2022a）をもとに作成

続いて、都道府県別の防災訓練参加率と過疎割合を表３－３に示す。防災訓練参加率が最も高い都道府県は静岡県（65.0%）、次いで山梨県（46.0%）、岐阜県（43.0%）の順となっている。全体的な傾向としては、中部地方の都道府県において防災訓練参加率が高くなっていることがわかる。過疎割合については、島根県（100%）、鹿児島県（97.7%）、秋田県（92.0%）の割合が高くなっている。地域別で見ると、北海道や東北、九州において特に過疎割合の高い都道府県が多いことがわかる。防災訓練参加率と過疎割合の相関係数を算出すると、-0.24 となる（弱い負の相関：一方の値が増加するともう一方の値がわずかに減少する関係）。この相関係数からは、過疎化と防災訓練参加率の間に強固な関係があるとは言い難い。

表３－３．都道府県別の防災訓練参加率と過疎割合の関連

No.	都道府県	過疎割合*1	防災訓練参加率*2	No.	都道府県	過疎割合*1	防災訓練参加率*2	No.	都道府県	過疎割合*1	防災訓練参加率*2
1	北海道	84.9%	15.0%	17	石川県	52.6%	28.0%	33	岡山県	70.4%	18.0%
2	青森県	75.0%	13.0%	18	福井県	47.1%	41.0%	34	広島県	60.9%	24.0%
3	岩手県	75.8%	20.0%	19	山梨県	51.9%	46.0%	35	山口県	52.6%	19.0%
4	宮城県	45.7%	27.0%	20	長野県	51.9%	40.0%	36	徳島県	54.2%	29.0%
5	秋田県	92.0%	17.0%	21	岐阜県	40.5%	43.0%	37	香川県	58.8%	22.0%
6	山形県	62.9%	27.0%	22	静岡県	20.0%	65.0%	38	愛媛県	70.0%	24.0%
7	福島県	57.6%	19.0%	23	愛知県	7.4%	30.0%	39	高知県	85.3%	29.0%
8	茨城県	25.0%	22.0%	24	三重県	34.5%	37.0%	40	福岡県	38.3%	14.0%
9	栃木県	24.0%	21.0%	25	滋賀県	21.1%	38.0%	41	佐賀県	55.0%	12.0%
10	群馬県	37.1%	14.0%	26	京都府	46.2%	28.0%	42	長崎県	71.4%	16.0%
11	埼玉県	11.1%	23.0%	27	大阪府	9.3%	20.0%	43	熊本県	71.1%	21.0%
12	千葉県	24.1%	29.0%	28	兵庫県	39.0%	25.0%	44	大分県	83.3%	30.0%
13	東京都	17.9%	19.0%	29	奈良県	48.7%	29.0%	45	宮崎県	61.5%	26.0%
14	神奈川県	3.0%	19.0%	30	和歌山県	76.7%	25.0%	46	鹿児島県	97.7%	17.0%
15	新潟県	63.3%	32.0%	31	鳥取県	78.9%	25.0%	47	沖縄県	41.5%	14.0%
16	富山県	26.7%	26.0%	32	島根県	100.0%	22.0%			相関係数（r）＝-0.24	

注 1：防災訓練参加率の調査対象者は 9,072 人

注 2：「過疎割合」は過疎関係市町村数を全市町村数で割った数

引用：*1 総務省自治行政局過疎対策室（2022）をもとに作成；*2 モバイル社会研究所、2022b

（４）地区防災計画の策定割合

防災白書（2022）によると、令和 3 年 4 月 1 日時点で 37 都道府県 140 市区町村の 2,030 地区で地区防災計画が地域防災計画に定められている。策定に向けて取り組んでいる地区数を含めれば、上述の数は 47 都道府県 310 市区町村の 5,181 地区にまで増加する。地区防災計画を策定している地区数と過疎割合の関連を見てみると、相関係数は-0.16 となる（表３－４）。既述の防災訓練参加率と同様、弱いながらも、過疎割合が高い都道府県ほど地区防災計画の策定数が少ないという傾向が確認できる。ただし、規模の小さな市町村が多い都道府県は管内の地区数が少ない場合もあるため、上述の傾向から「過疎割合が高い市区町村は地区防災計画の策定数も少ない傾向にある」と単純に結論付けることはできない。

表３－４．都道府県別の地域防災計画策定地区数と過疎割合の関連

No.	都道府県	過疎割合*1	策定地区数*2	No.	都道府県	過疎割合*1	策定地区数*2	No.	都道府県	過疎割合*1	策定地区数*2
1	北海道	84.9%	39	17	石川県	52.6%	1	33	岡山県	70.4%	3
2	青森県	75.0%	0	18	福井県	47.1%	0	34	広島県	60.9%	0
3	岩手県	75.8%	32	19	山梨県	51.9%	529	35	山口県	52.6%	7
4	宮城県	45.7%	11	20	長野県	51.9%	163	36	徳島県	54.2%	0
5	秋田県	92.0%	16	21	岐阜県	40.5%	16	37	香川県	58.8%	21
6	山形県	62.9%	38	22	静岡県	20.0%	23	38	愛媛県	70.0%	32
7	福島県	57.6%	3	23	愛知県	7.4%	12	39	高知県	85.3%	42
8	茨城県	25.0%	82	24	三重県	34.5%	14	40	福岡県	38.3%	18
9	栃木県	24.0%	5	25	滋賀県	21.1%	0	41	佐賀県	55.0%	0
10	群馬県	37.1%	16	26	京都府	46.2%	41	42	長崎県	71.4%	9
11	埼玉県	11.1%	28	27	大阪府	9.3%	11	43	熊本県	71.1%	158
12	千葉県	24.1%	2	28	兵庫県	39.0%	133	44	大分県	83.3%	0
13	東京都	17.9%	168	29	奈良県	48.7%	5	45	宮崎県	61.5%	1
14	神奈川県	3.0%	284	30	和歌山県	76.7%	0	46	鹿児島県	97.7%	39
15	新潟県	63.3%	22	31	鳥取県	78.9%	4	47	沖縄県	41.5%	0
16	富山県	26.7%	2	32	島根県	100.0%	0			相関係数（r）＝-0.16	

令和 3 年 4 月 1 日時点

引用：*1 総務省自治行政局過疎対策室（2022）をもとに作成；*2 内閣府、2022

当協会が 2018 年に実施した調査によると、自治体規模別の地区防災計画策定割合は図３－４のとおりとなる。大規模自治体の策定割合（23.0%）と比べると、中規模・小規模自治体の割合（28.4%、29.8%）が若干ながら高くなっている。この調査では策定有無のみで平均策定件数は示されていないが、傾向としては、人口規模の小さい市区町村において地区防災計画の策定がより積極的に行われていることが推測できる。

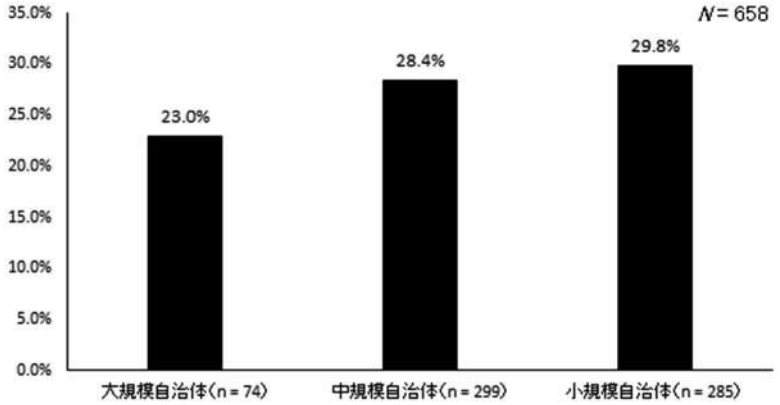


図３－４．自治体規模別の地区防災計画策定割合（Q4-4）

引用：日本防火・危機管理促進協会、2018

第２節　高齢化・過疎化と要配慮者防災施策

高齢化・過疎化の進展は、特に要配慮者にかかわる防災施策に大きな影響を与えることが推測される。実際のところ、そのような影響は、高齢化・過疎化が顕著な市区町村においてすでに見られている可能性が高い。本節では、要配慮者の防災施策にかかわる調査結果を取り上げながら、高齢化・過疎化の進展が当該施策に与え得る影響に焦点を当てる。

（１）個別避難計画

2022 年に当協会が実施した調査によると、自治体規模別の個別避難計画作成済み割合は表３－５のとおりとなっている。中小規模自治体の作成済み割合（22.0%、23.9%）と比べると、大規模自治体の割合（16.9%）が著しく低くなっていることが確認できる。他方、個別避難計画を全く策定していない割合（「0%の割合」）は、小規模自治体で顕著に高くなっている。これらの調査結果から、個別避難計画作成済み割合は人口規模が小さいほど高い傾向にあるが、個別避難計画に全く取り組んでいない割合にも同様の傾向があることが確認できる。

表３－５．個別避難計画作成済み割合（Q8）

No.	種別	*n*	平均（標準偏差）	中央値	0%の割合
1	大規模自治体	58	16.9% (26.4%)	4.0%	24.1%
2	中規模自治体	211	22.0% (28.9%)	8.0%	28.4%
3	小規模自治体	230	23.9% (33.7%)	5.0%	39.6%
4	全体	499	22.3% (30.9%)	5.0%	33.1%

引用：日本防火・危機管理促進協会、2023

個別避難計画作成事業における課題を各市区町村に 4 段階評価（「１．全く課題になっていない」～「４．大きな課題になっている」）で尋ね、自治体規模別に平均値を算出したものが図３－５となる。自治体規模による差異が大きい項目（「１２．その他」を除く）としては、「３．福祉専門職の理解を得る」（大規模 3.2、中規模 3.1、小規模 2.6）や「４．自治会や自主防災組織など地域関係者の理解を得る」（大規模 3.5、中規模 3.3、小規模 3.1）、「６．避難支援等実施者の候補者に協力打診」（大規模 3.7、中規模 3.3、小規模 3.3）が挙げられる。いずれの項目も、中小規模自治体よりも大規模自治体において課題となっていることがわかる。この調査結果から、人口規模が大きくなるほど上述の課題が深刻化する可能性が考えられる。

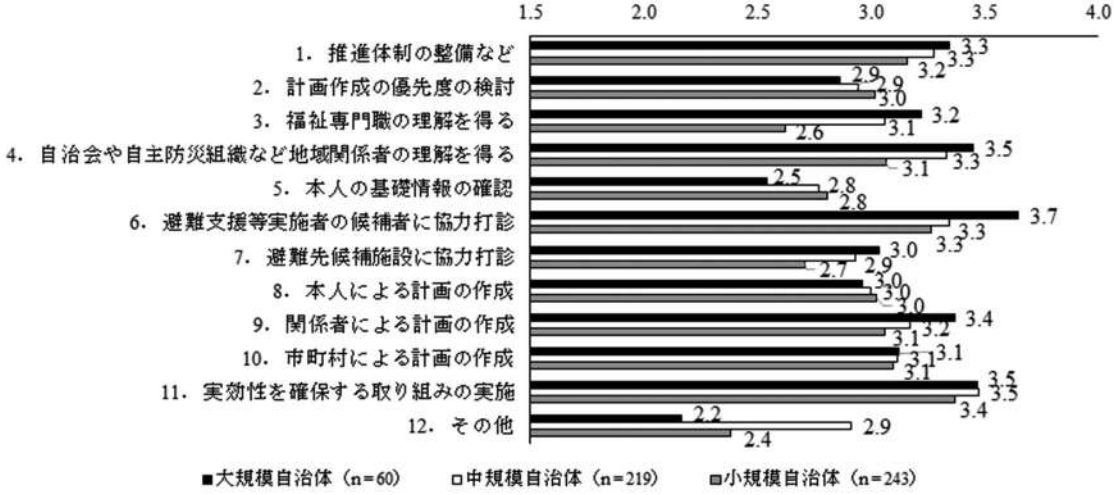


図３－５．個別避難計画作成事業における課題（Q10）
引用：日本防火・危機管理促進協会、2023

（２）要配慮者の防災施策を推進していくうえでの重要要因

要配慮者の防災施策を推進していくうえで重要な要因を 12 項目の中から複数回答で選択してもらい、自治体規模別に集計した結果が図３－６となる。全体的な傾向としては、どの項目も自治体規模が大きいほど回答割合が高くなっている。同様に、ほとんどの項目（「１１．庁内関連部局の人手不足解消」以外）において、回答割合は小規模自治体で最も低くなっていた。

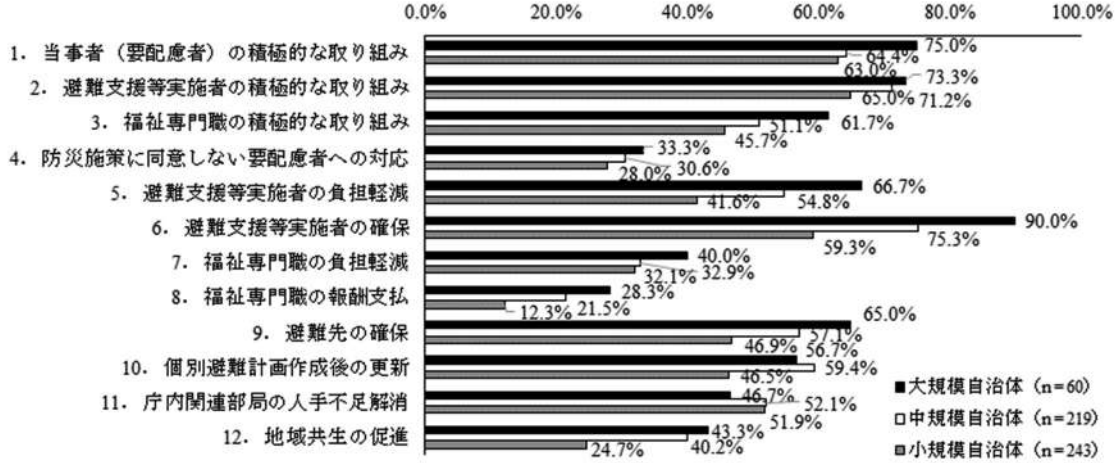


図３－６．要配慮者の防災施策を推進していくうえでの重要要因（Q16）
引用：日本防火・危機管理促進協会、2023

自治体規模間の差異が大きい項目は、「８．福祉専門職の報酬支払」、「５．避難支援等実施者の負担軽減」、「６．避難支援等実施者の確保」となっている。こ

れらの項目においては、大規模自治体と小規模自治体の差異が特に顕著となっている。「６．避難支援等実施者の確保」については、大多数の大規模自治体（90.0%）において重要視されていることが確認できる。

第３節　高齢化・過疎化による地域防災への影響

上述の２節では、高齢化・過疎化と一般的な防災施策の関連、及び高齢化・過疎化と要配慮者防災施策の関連に焦点を当てた。本節では、高齢化・過疎化が地域防災に与え得る影響について防災の担い手に関する影響や防災ニーズに関する影響の観点から考察する。

（１）防災の担い手に関する影響

自明の理ではあるが、地域における高齢者の割合が高まれば、若年層（例：65歳以下の住民）の割合は低下することになる。地域の高齢化が進めば、必然的に要配慮者となる対象者数も増加することになる。一方で、地域内で要配慮者を支援できる住民は少なくなり、支援者１人当たりの負担が増加してしまう。特に、地域・集落の過疎化が進み、高齢化が進むことにより、消防団員など地域おける防災の担い手がさらに減少又は高齢化することが懸念される（図３－７）。人口減少に伴い、防災対策のコントロールタワーとなるべき地方自治体においても職員数が相対的に少なくなり、他方で後述するように行政需要が複雑化し、増加する中で、平常時から防災業務に専従できる職員の数は少なくなってしまうことが懸念される。

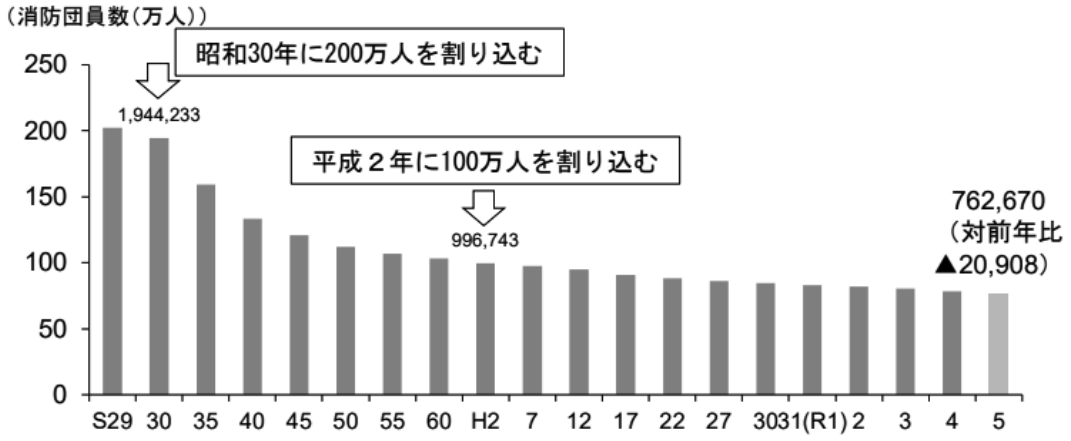


図３－７．消防団員数の推移
引用：総務省消防庁、2023

その一方で、高齢の地域住民（60～70 代）は、防災訓練の参加率が若年層よ

りも顕著に高い傾向にあった。このことからも、高齢層の住民は若年層よりも防災への意識が高いといえる。多くの場合、地域の高齢化は防災に好ましくない影響を与えるが（例：要配慮者数の増加、支援者数の減少）、地域コミュニティ内の防災意識を副次的に高める可能性がある。

（２）防災ニーズに関する影響

高齢化の進展に伴い、平常時から介護など保健・福祉の分野を中心に行政需要が複雑化し、増加することが予想される。防災の面に関しては、市町村に対しては、平常時から大規模災害に備えた個別避難計画の作成や訓練の実施などが現在求められているが、それらの対象者が増加する一方で、避難支援者の確保の困難さなどの課題が既に顕在化している。さらに、2024 年 1 月に発生した能登半島地震のような大規模災害発生時においては、避難が長期化することが予想され、感染症対策など保健・医療的なケアの必要性が高まると同時に、高齢者や障害者、女性、子どもなど避難者それぞれの特性に応じたきめ細やかな対応が望まれることになる。

第 2 章で見たように、過疎化が進展する中で、集落単位でみると人口や世帯数が少ない集落（人口規模が 50 人以下の集落）や、高齢化が極めて進行した集落（人口の半数以上が 65 歳以上又は 75 歳以上の集落）が、市町村の区域の中に点在する状況が既に生じている。特に、中山間地に所在する集落など、防災の拠点となる市役所・町村役場や指定避難所から離れた地域にある場合、今回の能登半島地震のように、大規模災害が起こり、道路が寸断されて孤立してしまうような事態の発生が懸念される（大規模災害発生時の孤立集落の発生、指定避難所以外での避難の増加）。

一方で、過疎地域については、過疎問題懇談会の報告書（総務省、2020）では次のような指摘がある：

- 過疎地域は、食、生活、芸能、文化、景観などの多様性に恵まれ、我が国の多様性のある発展に貢献しうる。また、自然環境や再生可能エネルギーが豊かで、地域経済循環の構築の基盤となる可能性が高い。さらに、集落等の地域共同体（コミュニティ）の結びつきが強く、地域づくりに様々な地域の主体が参画していくことが期待される。
- 自然災害が相次ぐ中、過疎地域は、農地や山林の防災・減災機能を通じ、都市部の被災を低下させるとともに、災害リスクに備えた居住地や避難先としての役割を担っている。

過疎地域には、都市部にはない地域共同体（コミュニティ）の結びつきの強さがあり、また、空間的な広がりもあることから、これらの特性を生かした防災の

取り組みを進めて行くことが期待される。

引用・参考文献

総務省（2020）．新たな過疎対策に向けて～過疎地域の持続的な発展の実現～ 過疎問題懇談会　総務省 https://www.soumu.go.jp/main_content/000730139.pdf

総務省地域力創造グループ過疎対策室（2023）．令和３年度版過疎対策の現況 総務省　https://www.soumu.go.jp/main_content/000875710.pdf

総務省自治行政局過疎対策室（2022）．過疎関係市町村都道府県別分布図 令和 4 年 4 月　総務省　https://www.soumu.go.jp/main_content/000807380.pdf

総務省消防庁（2023）．消防団の組織概要等に関する調査（令和５年度）の結果　総務省消防庁 https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/863937a54172b4e0a720255e685743c55e2d9ddb.pdf

内閣府（2022）．令和４年版防災白書　内閣府

内閣府（2023）．令和５年版高齢社会白書（全体版）　内閣府 https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2023/zenbun/05pdf_index.html

日本防火・危機管理促進協会（2018）．災害対策・対応における地方自治体と住民による協働に関する調査研究　平成 29 年度危機管理体制調査研究報告書　日本防火・危機管理促進協会

日本防火・危機管理促進協会（2023）．高齢者・障害者の防災施策に関する調査研究　令和 4 年度危機管理体制調査研究報告書　日本防火・危機管理促進協会

モバイル社会研究所（2022a）．第 6 章 防災・減災と ICT 利用　モバイル社会白書 2022 年版　NTT ドコモ　https://www.moba-ken.jp/whitepaper/22_chap6.html

モバイル社会研究所（2022b）．地域の防災訓練への参加 4 人に 1 人　シニア層が高い参加率―インターネットの活用が多い人の参加が高い傾向― NTT ドコモ　https://www.moba-ken.jp/project/disaster/disaster20221109.html

第４章　市区町村・社会福祉協議会を対象としたインタビュー調査

第１節　目的

高齢化・過疎化は地域社会の様々な面に影響を及ぼしているが、その程度は地域によって大きく異なっている可能性が高い。特に自然災害にかかわる施策は、高齢化・過疎化の影響だけでなく、当該地域の災害発生頻度や過去の被災経験、地域住民の災害意識等によっても左右される。また、個別避難計画等の要配慮者防災施策についても、高齢化・過疎化の影響や自治体規模だけでなく、各地域特有の要因がかかわっている可能性が示唆されている。本章では、上述の点を踏まえながら市区町村等を対象としたインタビュー調査を実施し、対象地域の要配慮者防災施策の取り組み状況及びその詳細をまとめる。

第２節　方法

今回のインタビュー調査は、表４－１の 3 自治体、4 組織を対象とした。対象自治体については、近年における要配慮者防災施策の取り組み状況や過去に発生した自然災害における要配慮者の被災状況等を勘案して候補を絞り込んだ。インタビュー調査は対面にて実施し、対象組織には要配慮者防災施策にかかわる現在の取り組み状況やその特徴、課題等を口頭で教示してもらった。それらのインタビュー内容を、本稿において「１．要配慮者防災施策の特徴」及び「２．要配慮者防災施策の課題と当該課題への対応」の 2 点にまとめた（質問項目の詳細は巻末の「第７章　参考資料」にある「第１節　市区町村へのインタビュー調査質問項目」を参照）。

表４－１．インタビュー対象自治体・組織

No.	都道府県	自治体・組織	人口[*1]	高齢化率[*2]	過疎区分[*3]
1	福井県	南越前町保健福祉課	9,611 人	37.7%	全部過疎
2	福井県	永平寺町防災安全課	17,900 人	29.7%	一部過疎
3	愛媛県	東温市社会福祉課	33,154 人	30.1%	-
4	愛媛県	東温市社会福祉協議会	-	-	-

[*1]2024 年 1 月 1 日現在；[*2] 日本医師会、2024；[*3] 総務省自治行政局過疎対策室、2023

第３節　結果

本節では、対象自治体・組織から得られたインタビュー内容を実施団体順に記載する。インタビュー中に用いられた専門用語や表現は極力そのまま掲載しているが、一部国や市区町村などの定義に合わせて書き換えを行っている。また、回答内容は特定の個人や組織などが特定され得る情報を伏せて記載しているほか、対象団体の希望により回答の一部を本稿に掲載していない場合がある。なお、インタビュー内容は、調査実施時点のものとなっている。

（１）南越前町保健福祉課

人口約 1 万人の南越前町は福井県中部に位置しており、管内総面積の約 92%が山林となっている。南越前町はもともと自然災害の少ない地域となっているが、2022 年（令和 4 年）8 月初旬には豪雨により管内で甚大な建物被害が生じている。今回のインタビュー調査では、保健福祉課の責任者に南越前町における要配慮者防災施策の特徴や課題などについて話を伺った（表４－２）。

表４－２．南越前町保健福祉課インタビュー調査の概要

日　時：	2023 年 8 月 2 日（水）14:00
場　所：	本庁舎別館 1 階会議室
対応者（計 1 名）：	参事

１．要配慮者防災施策の特徴について　当町では、災害時要援護者台帳（避難行動要支援者名簿）を町内の各区（全 74 地区）で作成・更新している。毎年 2 月に区長会連合会の区長会議があり、その際に台帳の作成・更新依頼を行っている。その後、3 月中に各区の区長と民生委員が台帳の作成・更新を行い、最新の台帳を町に提出してもらう流れになっている。提出された台帳は役場内での確認を経て、7～8 月上旬に関係各所（町、区、民生委員、町社会福祉協議会、消防署、警察、その他避難支援にかかわる関係機関）に配布することになっている。災害時要援護者台帳の作成・更新は以前から区長と民生委員が中心となって各区で取り組まれており、当町は地域コミュニティが密なので台帳の作成・更新も円滑に実施できていると思う。当町は個別避難計画の作成をまだ本格的に開始していないが、既存の災害時要援護者台帳には本人の連絡先や近所の協力者なども記載されているため、実効性は個別避難計画と変わらないと考えている。現時点では、台帳対象者の 60%くらいは網羅できている。

当町の要配慮者防災施策においては、民生委員の存在が欠かせないと考えている。民生委員は各地区の要配慮者の状況を一番よく把握しているし、災害発生後の避難所開設の連絡も民生委員が担当している。毎年 9 月に 75 歳以上の住民を対象とした敬老会を開催しているが、その出欠をとる際にも民生委員が当該住民の様子や台帳作成・更新の打診を行っている。当町における民生委員の運営に関しては、保健福祉課がかなり関与している。例えば、民生委員の定例会などの準備や実施は保健福祉課が担当しているし、民生委員の事務局は町の社会福祉協議会が担っている。町と民生委員のつながりは昔から密となっており、保健福祉課も民生委員の活動を可能な限り支援している。民生委員への負担は少なくないが、保健福祉課や町社協の活動支援によって、その負担は多少なりとも軽減できていると考えている。

２．要配慮者防災施策の課題と当該課題への対応について　災害時要援護者台帳は区ごとに作成・更新を行っているが、区長の防災に対する姿勢によって作成・更新精度にばらつきが生じてしまうことがある。例えば、台帳対象者が別の人の台帳の支援者になっている場合がある。また、当町ではこれまで自然災害による被害がほとんど生じていないため、特に危険区域外の地域では防災意識が高まりにくい。自主防災組織についても同様で、組織自体が形骸化してしまっている。ただ、当町では、昔から消防団や自警消防団が活発に活動している。2022年（令和4年）8月の豪雨災害では日野川の支流である鹿蒜川（かひるがわ）が溢水して今庄地区で大きな建物被害が生じたが（全半壊58棟を含め計221棟の建物被害［図４－１］）、人的被害はなかった。当該地域はもともと消防団の活動が活発な地域であり、大きな人的被害が生じなかったのも普段からの地域の取り組みやコミュニティの密なつながりがあったからだと認識している。当町としては、消防団・自警消防団に加え、自主防災組織の結成を推し進めることで地域の防災力を高めていきたいと考えている。自主防災組織の結成に関しては町で補助金も出しているし、当町防災安全室が実施する出前講座や区長会の全体会議などでも広報している。

図４－１．令和4年8月の豪雨で溢水した鹿蒜川

解決の難しい課題としては、民生委員のなり手がいない点が挙げられる。当町の高齢化率は37.7%（2020年）であり、民生委員やそのなり手が高齢化・減少する一方で、対象となる高齢者は増加傾向にある。また、行政職員の人手不足も解決の難しい課題となっている。本町の福祉部局（保健福祉課）は以前から防災施策へのかかわりが深く、例えば一般の自主避難所や指定避難所の開設業務も保健福祉課の職員が担当している。限られた人員で通常の福祉業務と防災業務を担っているため、職員にはかなりの負担がかかっている。その他、福祉避難所への直接避難についても、今後施設側と議論を進めていく必要性を感じている。

（２）永平寺町防災安全課

福井県北部に位置する永平寺町は 2006 年（平成 18 年）に 2 町 1 村（永平寺町、松岡町、上志比村）が新設合併して誕生した町であり、現在約 1.8 万人の人口を有している。管内には県内最大の河川である九頭竜川が横断するように流れており、当該河川に沿って居住地域が広がっている。本インタビュー調査では、永平寺町の要配慮者防災施策について防災担当者 2 名に話を伺った（表４－３）。

表４－３．永平寺町防災安全課インタビュー調査の概要

日　時：	2023 年 8 月 4 日（金）10:00
場　所：	本庁舎 2 階会議室
対応者（計 2 名）：	参事 課長補佐

１．要配慮者防災施策の特徴について　当町は平成 16 年以降大雨による大きな土砂災害等は発生していなく、近年では豪雪による交通障害が発生している。管内を流れる九頭竜川は大きな川だが、非常におとなしく氾濫するような事例は近年確認されていない（図４－２）。その一方で、町長の防災への意識は非常に高く、2016 年（平成 28 年）から町民を対象とした防災講座を自ら主宰している。そのおかげもあって、自然災害が少ない割には当町の町民は防災意識が高いと思う。例えば、およそ町民 40 人に 1 人が防災士の資格を取得しており、日ごろの自主防災活動にも能動的に取り組んでいる。当町において比較的円滑に要配慮者の防災施策が取り組めているのも、こういった要因（地域コミュニティにおける高い災害意識の醸成）が背景にあると認識している。

図４－２．管内北部を流れる九頭竜川

町内には 89 の集落があるが、現時点で 62 の集落で個別避難計画の趣旨説明や勉強会が実施済みとなっている。未着手の集落についても、順次訪問していきたいと考えている。当町は 2 町 1 村（松岡町、永平寺町、上志比村）が合併してできた町であり、同じ町内でも合併前の地域（松岡地区、永平寺地区、上志比地区）によって防災への取組み方にも差が生じている。例えば、昔からある地域のほうがコミュニティのつながりが強く、自助・共助も高い傾向にある。また、浸水や土砂災害の発生の恐れのある地域（管内 8 校区中 4 校区）は災害想定に併せた訓練を実施するなど、災害への意識が高い。福祉避難所については、現在町内に 7 か所ある施設の数を増やす取り組みを行っている。実際に町内の民間福祉事業所を視察し、災害時の施設提供の協力依頼をおこなったところ、事業者も施設提供に関し理解を頂いている。福祉避難所の整備についても、着実に取り組みを続けていきたいと考えている。

２．要配慮者防災施策の課題と当該課題への対応について　要配慮者防災施策における一番の課題は、やはり避難行動支援者の確保が挙げられる。特に要配慮者の家族が不在となりがちな平日昼間の支援者確保が非常に難しい。また、避難行動要支援者制度の登録条件に合致する人（例：75 歳以上の独居高齢者、障害者手帳所持者）でも、登録しない人は少なくない。特に、精神障害者保健福祉手帳保有の方への制度登録は難しいと感じている。管内における制度普及については、広報誌や関係団体の定例会議などでの制度案内だけでなく、住民向けに個別避難計画の説明動画などを作成して周知活動を行っている。町内在住の難病者には県の関係者が定期面談時に制度登録の声掛けを行っている。

どの自治体もそうだと思うが、限られた職員数で対応しているので、施策の対象者が多くなればなるほど職員の負担は増加することになる。例えば、事務支援として NPO 法人等に事務の一部を委託する方法や、現在、個別避難計画を紙媒体で管理しているが、保管や更新に多大な労力や時間がかかっている。現在の仕組みを何とか電子化できれば、計画の保管や更新が容易になり普及の一助になると考えている。個別避難計画を管理している側（区長や自主防災リーダー）も年配の方が多いため、電子端末の扱いが得意でない人も多い。個別避難計画の電子化については、このあたりの課題も踏まえながら検討していく必要がある。今後も個人情報の保護に努めながら個別避難計画のシステム化を検討していきたいと考えている。

（３）東温市社会福祉課

愛媛県中部に位置する人口約 3.3 万人の東温市は、2004 年に重信町と川内町が合併して発足している。自然災害が比較的少ない東温市だが、高齢化率は 30.9%（2020 年）となっており、要配慮者防災施策の重要性は年々高まっている。

本インタビュー調査では、社会福祉課職員に東温市における要配慮者防災施策について話を伺った（表４－４）。

表４－４．東温市社会福祉課インタビュー調査の概要

日　時：	2023 年 8 月 22 日（火）10:00
場　所：	市社会福祉協議会 2 階会議室
対応者（計 1 名）：	主任主事

１．要配慮者防災施策の特徴について　当市では個別避難計画作成事業の実務を市社会福祉協議会に委託しており、事業全体の管理を市の福祉部局（社会福祉課）が担う形となっている。市社協とは要配慮者防災施策において以前から連携を図っており、福祉事業の専門家である社会福祉協議会に個別避難計画作成事業の実務を委託することでより円滑な事業推進が可能となっている。市としては、毎年開催される区長会や自主防災会などで個別避難計画の作成・更新に関する説明を実施して、その必要性を地域住民に理解してもらえるよう取り組んでいる（図４－３）。

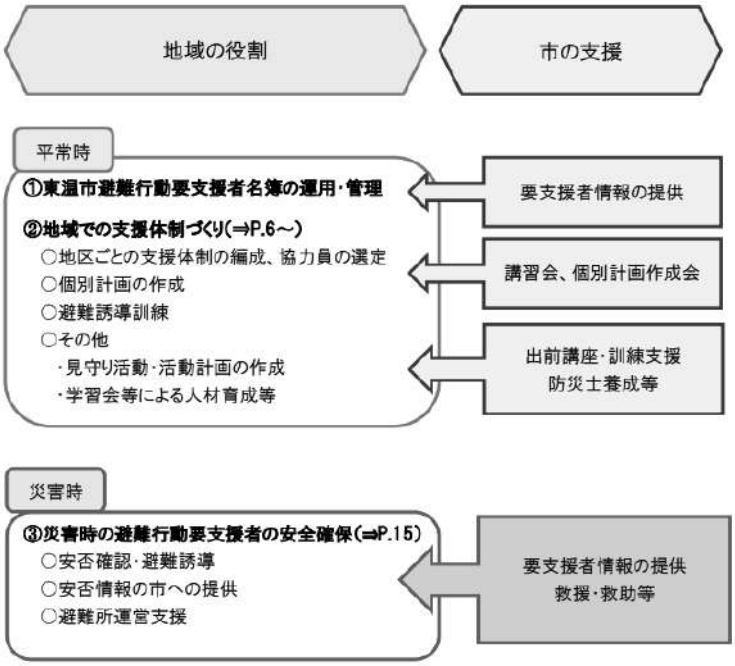


図４－３．要配慮者防災における地域住民と市の役割分担
引用：東温市、2018

当市では、個別避難計画の作成・更新を住民主体（対象者本人、区、民生委員）で実施している。市社協が個別避難計画作成事業全体のコーディネーターとなり、ケアマネージャーや相談支援専門員などの福祉関係者に対象となる要配慮

者に関する情報提供をしてもらっている。ただ、避難計画の作成・更新を住民主体で実施しているため、どうしてもコミュニティ（区）ごとで温度差が生じてしまう。特に更新作業は定期的に行わないと記載情報が古くなってしまい、計画の実効性にも影響を与えてしまう（例：避難行動支援者である協力員が他市に引っ越してしまう）。現在も記載情報の更新作業は円滑には進んでいないが、量的に市や市社協で管理するのも現実的ではないため、住民主体で計画更新が行えるような流れを構築していきたいと考えている。

また、年に 2～3 回ほど支援班連絡会議（社会福祉課、長寿介護課、健康推進課、危機管理課、市社協）を開催し、庁内で情報の共有及び関連部署間の連携を図っている。

２．要配慮者防災施策の課題と当該課題への対応について　現在の課題としては、計画の実効性確保が挙げられる。特に医療的ケア児・者（日常的にたん吸引などの医療的ケアが必要な方）の個別避難計画に関しては、実効性の確保がより難しいと感じている。例えば、医療的ケア児・者は避難の際に命をつなげるための機器を多く持ちだす必要があるため、仮に計画を作成したとしてもその通りに避難ができるかは正直何とも言えない。他方、実効性の確保が難しいからと言って、避難計画の作成を保留することはできない。現在はケース会議等を通じて当該計画の実効性を確保するための現実的な方法を模索している最中である。

上記に加え、協力員（避難行動支援者）の確保も大きな課題となっている。管内には市営や県営の団地が点在しているが、そういった団地内は計画対象者となる要配慮者の割合が高い傾向にある。その一方で、当該団地では近所付き合いが深くなく、住民同士のつながりが希薄になりがちとなっている。そういった住居環境では、協力員の確保が特に難しくなってくる。幸い市営や県営の団地は比較的安全な場所にあるため被災の可能性はそれほど高くないが、当該地域での計画作成は関係者とともに粛々と取り組んでいく必要があると感じている。また、当市には現在 25 か所の福祉避難所があり、うち 20 か所は福祉施設となっている。例えば管内にある東温市福祉館のような施設には、専門知識を持った職員が常駐しているわけではない。災害発生時においてそういった施設での要配慮者の受け入れについては、引き続き検討していく必要がある。

（４）東温市社会福祉協議会

東温市社会福祉協議会は、東温市役所西側に位置する東温市総合保健福祉センターの 2 階に拠点を構えている。当該センターの 1 階には市の健康推進課、3 階には地域子育て支援センターなどの福祉施設が所在しており、東温市の福祉拠点となっている。今回のインタビュー調査では、東温市社会福祉協議会で個別避難計画作成事業を担当している職員に事業の特徴や課題などについて話を伺

った（表４－５）。

表４－５．東温市社会福祉協議会インタビュー調査の概要

日　時：	2023 年 8 月 22 日（火）11:00
場　所：	市社会福祉協議会 2 階会議室
対応者（計 1 名）：	地域福祉課職員（社会福祉士・防災士）

１．要配慮者防災施策の特徴について　東温市では個別避難計画事業を市社会福祉協議会が受託しており、その主管が社協の地域福祉課となっている。社協が事業全体のコーディネーター役を担っており、地域住民、民生委員、ケアマネージャー、相談員らとともに避難計画の作成・更新を行っている。避難計画作成の流れとしては、最初に市役所から対象者に個別避難計画の書類を郵送して同意をもらい、本人に可能な範囲で書類を記入してもらっている。その後、情報の更新、変更は、ご本人を含め相談員やケアマネージャー、民生委員などによって行われている。他の自治体では社協が個別避難計画作成事業を主管している事例は多くないと思うが、これまでの経験から社協が個別避難計画作成事業に深くかかわることはとても効果的だと実感している。

個別避難計画の作成に関しては、個人情報（例：病名、電話番号）を記載したくない人もいるし、特に協力員を見つけるのは簡単ではない。最初から記入欄全てを埋めようとするのは難しいため、可能な範囲で空欄を埋めていき、最終的に必要な項目が全て記入できることを目標としている。また、ケアマネージャーや相談員が付いている人ならまだいいが、そうでない場合は避難計画作成の同意を得ることが最初の難関となる。民生委員や区長、社協の人間が対象者の自宅を訪問したり電話をしたりしても、対象者になかなか個別避難計画作成の話を聞いてもらえない。そのため、最初のきっかけとして「いざという時の電話連絡先」カードなどの資料を使い、対象者に災害発生時の避難を意識してもらえるようにしている（図４－４）。

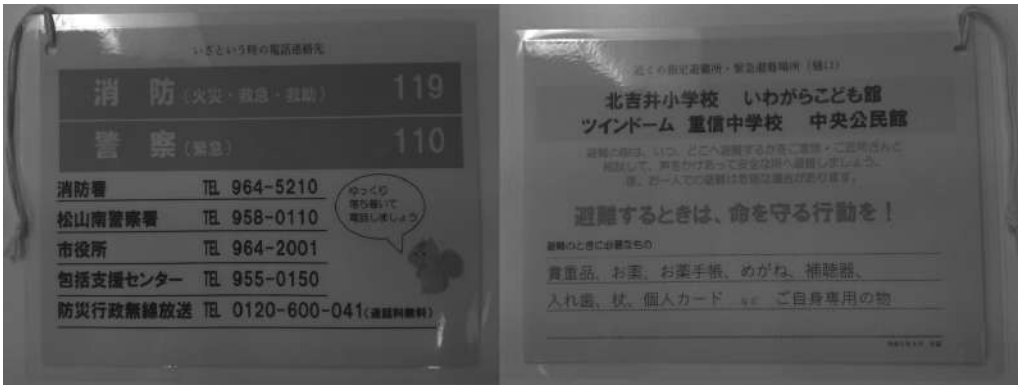


図４－４．「いざという時の電話連絡先」カード（左：表面、右：裏面）

２．要配慮者防災施策の課題と当該課題への対応について　個別避難計画の作成・更新においては、対象者と日常的にかかわりのあるケアマネージャー・相談員からの情報提供はとても重要になってくる。現状、8 割くらいのケアマネージャー・相談員は個別避難計画作成事業に協力的だが、当然、彼らにとっては追加の仕事になってしまっている。国の方針により福祉専門職者への協力報酬として 1 計画当たり 7,000 円が設定されているが、十分な額とはいえない。東温市でも直接ケアマネージャーや相談員に支払われている訳ではない。そのため、ケアマネージャー・相談員に負担をかけ過ぎないよう、計画の作成自体は対象者や地域住民を主体にし、ケアマネージャー・相談員には対象者に関する情報提供のみに役割をとどめている。

作成した個別避難計画の整理やファイリング、関係者への配布などは社協が行っているが、関連するファイルだけでも現在 100 冊ほどになっている。これらのファイルを管理するだけでも、大変な業務となっている。消防や警察へはすでに電子ファイルによる名簿配布を行っているが、今後は他の関係者とも調整していきながら管理作業の効率化を図っていきたいと考えている。その他、他の自治体でもそうだと思うが、協力員を見つけるのは難しく、避難計画における当該欄がなかなか埋まらないのが現状となっている。対象者の避難を実際に支援できる人を見つけ出すのは難しいが、災害発生時に避難の必要性を相談できる人が周囲にいる場合はそういった人たちを当該欄に記入するようにしている。

第４節　考察

本章では、福井県及び愛媛県の 3 自治体の防災部局、福祉部局、または社会福祉協議会を対象に、要配慮者防災施策についてインタビュー調査を実施した。全国的に高齢化・過疎化が進行する中、今回対象となった 3 自治体は、それぞれの地域性に即したやり方で要配慮者防災施策に取り組んでいた。本節では、上述のインタビュー内容をもとに、特に特徴的な取り組みと主な課題を整理する。

（１）地域・関係者を巻き込んだ実施体制の構築

個別避難計画作成事業には、対象者である要配慮者本人（家族を含む）と市区町村の役所・役場だけでなく、近隣住民や民生委員、福祉専門職（ケアマネージャー、相談員）などの多様な地域社会構成員の参加が必要となる。既述のとおり、東温市では社会福祉協議会が個別避難計画作成事業のコーディネーターを担っていたが、地域の社会福祉に精通した団体が当該事業に参加する意義は大きい。日頃から介護福祉事業等各福祉施策を担い、災害発生時においても、ボランティアセンターの開設等の大きな役割が期待されている社会福祉協議会の協力を得

ることは重要と考えられる。

個別避難計画作成事業においては、要配慮者の近隣住民だけでなく、民生委員や福祉専門職のかかわりも重要となってくる。他方、近隣住民や民生委員、福祉専門職に過度の負担を課してしまうと、事業の長期的な継続が困難となってしまう可能性が高い。この点においては、南越前町や東温市社会福祉協議会の取り組みを参考に、各主体の負担を軽減させる仕組みづくりが重要となる（例：市区町村による民生委員への運営支援、個別避難計画作成事業における福祉専門職の役割限定）。

（２）計画作成対象者への事業周知・登録促進

個別避難計画作成事業については、支援者の確保や計画の実効性確保などが既存の課題として指摘されている（日本防火・危機管理促進協会、2022）。これらに加え、今回のインタビュー調査の結果から、計画作成対象者への事業周知・登録促進も当該事業における課題の一つとなっていることがわかった。手上げ式（市区町村などから郵便や回覧で登録を呼びかける方法）で登録の同意をしない対象者へは、民生委員や福祉専門職を介した同意式（関係者が直接対象者に登録の同意などを取り付ける方法）によって登録を促すことが可能となる。その反面、人口（対象者）の多い地域では同意式の実施は容易ではなく、また、同意式でも同意しない対象者への対応は現状困難となっている。対象者の自宅訪問時にいきなり個別避難計画の作成同意について説明をしても、相手の理解がうまく得られない場合が考えられる。その場合は、東温市社会福祉協議会の「いざという時の電話連絡先」カードのようなちょっとした防災資料できっかけをつくりながら、対象者の避難意識を徐々に高めていくことが必要となる。

個別避難計画を含めた要支援者防災施策には多くの地域社会構成員の参加・支援が必要となるが、最も重要なのは対象者本人（またはその家族）の自助意識となる。避難計画の対象となる要配慮者には厳しい境遇に置かれている人もおり（例：重度の疾患による社会からの孤立）、そういった人々に早期避難の重要性を理解してもらうことは容易ではない。また、周囲への迷惑を心配して、あえて計画作成に同意しない要配慮者も少なくないはずである。この点については、市区町村を中心に当該事業の周知活動を根気強く継続していくことが求められる。特に、永平寺町の事例のように、発信力のある主体（例：首長）による防災の周知活動は効果的だといえる。

引用・参考文献

総務省自治行政局過疎対策室（2023）．過疎関係市町村都道府県別分布図 令和4年4月　総務省　https://www.soumu.go.jp/main_content/000807380.pdf

日本医師会（2024）．地域医療情報システム　https://jmap.jp/

東温市（2018）．東温市避難行動要支援者支援制度の手引き（地域における避難支援の手引き）　東温市 https://www.city.toon.ehime.jp/uploaded/attachment/7771.pdf

日本防火・危機管理促進協会（2022）．高齢者・障害者の防災施策に関する調査研究　令和4年度危機管理体制調査研究報告書　日本防火・危機管理促進協会

第５章　市区町村を対象とした質問紙調査

第１節　目的

本章では、前章までの文献調査及びインタビュー調査で得られた知見をもとに、要配慮者防災施策にかかわる質問紙調査を実施する。本質問紙調査の目的は、各市区町村による要配慮者防災施策の取り組み状況の把握、及び当該取り組み状況における高齢化・過疎化の影響を検討することとなる。以下の各節において、本調査の実施方法及び結果を示す。

第２節　方法

本調査の実施に際しては、質問紙調査用のソフトウェア（SurveyMonkey）を用いた。当協会のウェブサイト上で質問紙の URL リンクを提示し、質問項目への回答及び回答の集計は上述のソフトウェアを用いた。調査対象や質問項目の分類、実施手続きは、以下に記載するとおりとなっている。

（１）調査対象

本質問紙項目は防災及び福祉にかかわる内容となっているが、本調査の依頼状の宛先は各市区町村の防災・危機管理部局とした。団体によっては要配慮者防災施策の主管が福祉部局または他の部局となっている場合があるため、その場合は防災・危機管理部局経由で当該部局での回答を依頼した。なお、本質問紙の一部には回答者の主観を求める項目が含まれている。

（２）質問項目の分類

本質問紙は、18 の質問項目で構成されている。質問項目の内訳は「一般項目」が 2 項目、「個別避難計画にかかわる項目」が 9 項目、「福祉避難所にかかわる項目」が 2 項目、「避難所外避難にかかわる項目」が 2 項目、「要配慮者防災施策全般にかかわる項目」が 2 項目、自由記述項目が 1 項目となっている。なお、団体名を任意で記載する項目（Q0）を設けているが、団体名の開示は行わない。各質問項目の詳細な記述内容は、「第 7 章 参考資料」の「第２節 市区町村向けの質問項目」に掲載する。

（３）実施手続き

最初に調査協力依頼状と調査票を全国 1,741 の市区町村に郵送で送付し、調査への協力を依頼した。その後、調査協力に同意してもらった団体には、調査期間内に回答用のウェブサイトで回答を行ってもらった。庁舎内のパソコンから外部ウェブサイトへのアクセスが制限されている団体には、紙媒体または表計算ファイル形式での回答を依頼した。調査期間は、2023 年 10 月 23 日から 11 月 10 日までとした。

第３節　結果

調査期間終了後に全ての回答を集計したところ、1,741 団体中 471 団体から回答を得ることができた（回収率 27.1%）。以下において、項目群ごとに集計結果を示す。各項目の回答総数は *N*、グループごとの回答数は *n* で表記する。なお、空欄回答（例 : 回答不可、記入漏れ）は欠損値として扱っているため、項目ごとに回答総数が異なっている場合がある。

（１）「一般項目」（Q1、2）

最初に、回答団体の所属地域（Q1）を表５－１に示す。北海道・東北及び関東・甲信越で若干の乖離が見られたが、全体的には実際の地域別市区町村割合と同じような割合となっている。市区町村種別（Q2）の割合に関しては、指定都市と中核市の回答割合が実際の市区町村割合よりも高い値となっている（表５－２）。以降の分析においては、指定都市、中核市、施行時特例市及び特別区を合わせて「大規模自治体」（$n = 48$）、その他の市を「中規模自治体」（$n = 193$）、町村を「小規模自治体」（$n = 230$）として扱う。

表５－１．回答団体の所属地域（Q1）

No.	地域	*n*	割合	実際の地域別市区町村割合*
1	北海道・東北	126	26.8%	23.3%
2	関東・甲信越	102	21.7%	25.8%
3	東海・北陸	58	12.3%	12.1%
4	近畿	50	10.6%	11.4%
5	中国・四国	62	13.2%	11.6%
6	九州・沖縄	73	15.5%	15.7%

*地方公共団体情報システム機構（2018）をもとに算出

表５－２．回答団体の市区町村種別（Q2）

No.	地域	*n*	割合	実際の市区町村割合*
1	指定都市	10	2.1%	1.1%
2	中核市	23	4.9%	3.6%
3	施行時特例市	8	1.7%	1.3%
4	その他の市	193	41.0%	39.5%
5	町村	230	48.8%	53.2%
6	特別区	7	1.5%	1.3%

*総務省（2022）と地方公共団体情報システム機構（2018）をもとに算出

（２）「個別避難計画にかかわる項目」（Q3～7、13～15、17）

個別避難計画の対象者基準について 5 つの区分別（居住地関連、要介護度関連、高齢者関連、障害者関連、個別避難計画作成同意有無関連）に複数選択で回答を求め、自治体規模別に集計した結果をそれぞれ図５－１～５に示す。

(ア) 居住地関連（Q3）については、どの自治体規模の回答も「７．居住地は考慮しない」が 7 割以上を占めているが、浸水深や土砂災害特別警戒区域等の基準を設けている団体も一定割合あり、大規模自治体に比較的その傾向が伺える（図５－１）。

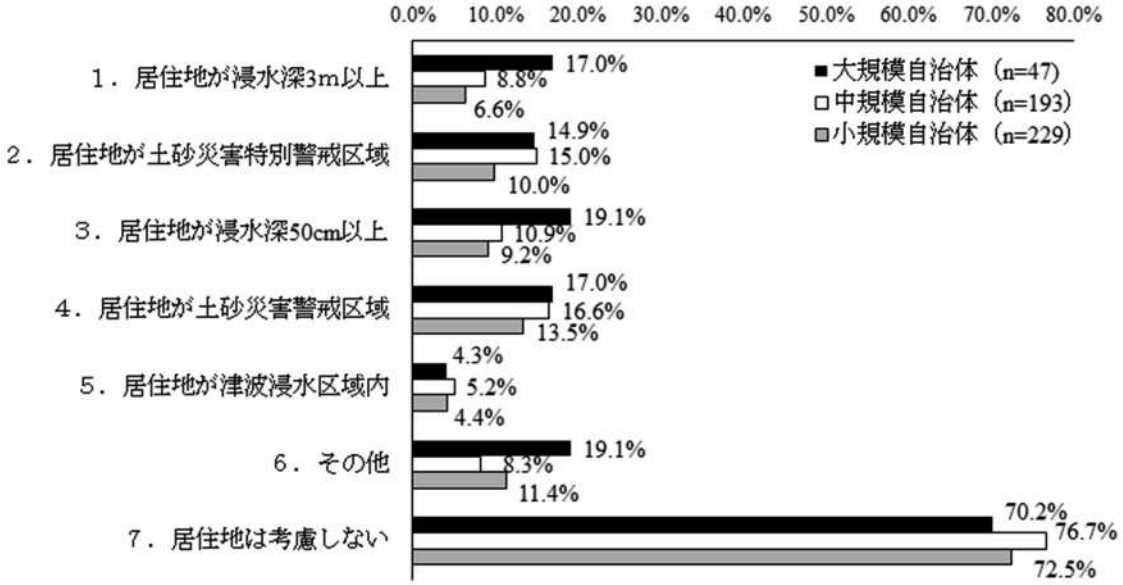


図５－１．自治体規模別の個別避難計画対象者基準（居住地関連）（Q3）

(イ) 要介護度関連（Q4）では、どの自治体規模においても 6～7 割が「１．要介護３～５」と回答している（図５－２）。次いで割合が高かったのは「３．要介護者、要支援者以外でも計画作成を希望した者」で、大規模自治体で 44.7%、中規模 33.7%、小規模 30.6%となっている。小規模自治体においては、「２．要介護者、要支援者」の割合が特に高くなっている（33.2%）。

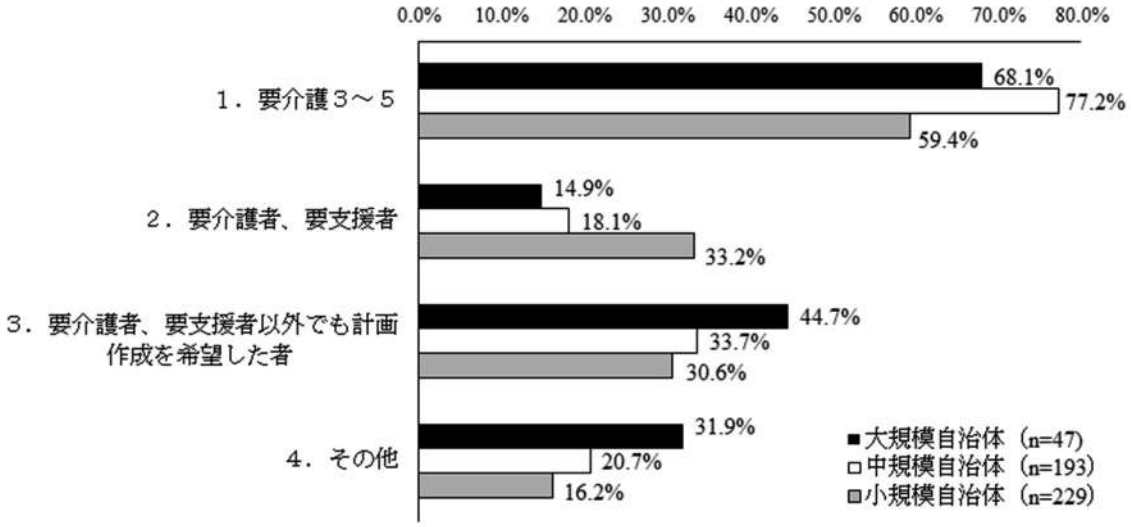


図５－２．自治体規模別の個別避難計画対象者基準（要介護度関連）（Q4）

(ウ) 高齢者関連（Q5）では、どの自治体規模においても「５．その他」の割合が最も高くなっている（図５－３）。「５．その他」の回答内容としては「年齢要件は設けていない」との記述が多かったが、65 歳以上の高齢者を対象にしているものと考えられる。小規模自治体や中規模自治体のほうが独居高齢者や世帯全員が高齢者である場合を対象に重点化している傾向が見られる。

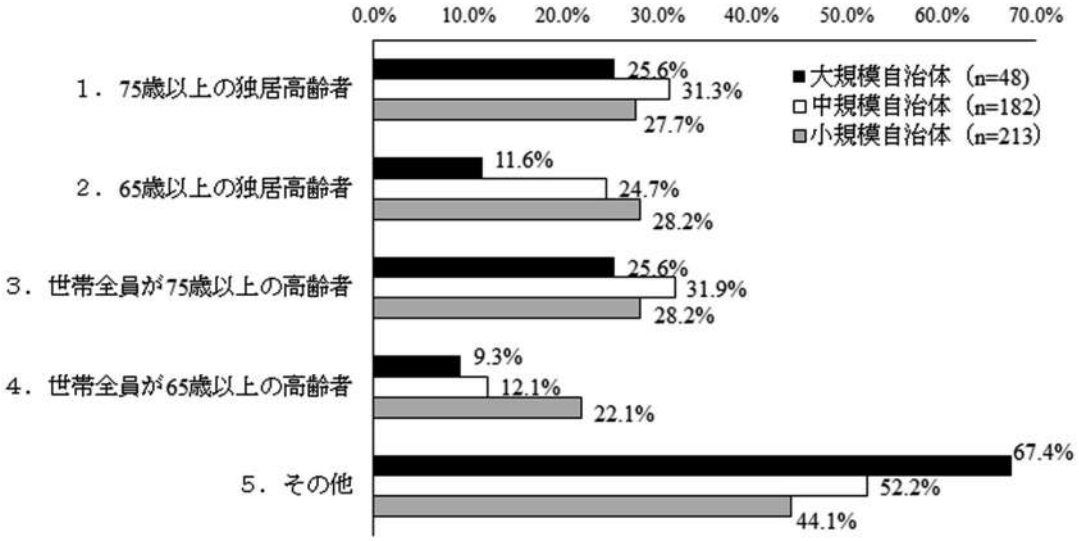


図５－３．自治体規模別の個別避難計画対象者基準（高齢者関連）（Q5）

(エ) 障害者関連（Q6）で最も回答割合が高かったのは「１．身体障害者手帳１級、２級」、次いで「５．精神障害者保健福祉手帳１級」となっていた（図５－４）。７割近くの大規模自治体は「９．その他」を選択しており、回答としては「療育手帳 A 所有者」や「災害時に支援が必要な者」といった内容が多かった。この療育手帳 A 所有者という回答を「３．療育手帳（愛の手帳）１級、２級」の割合と合算すると、大規模自治体が 54.2%、中規模が 72.0%、小規模が 50.0%となる。

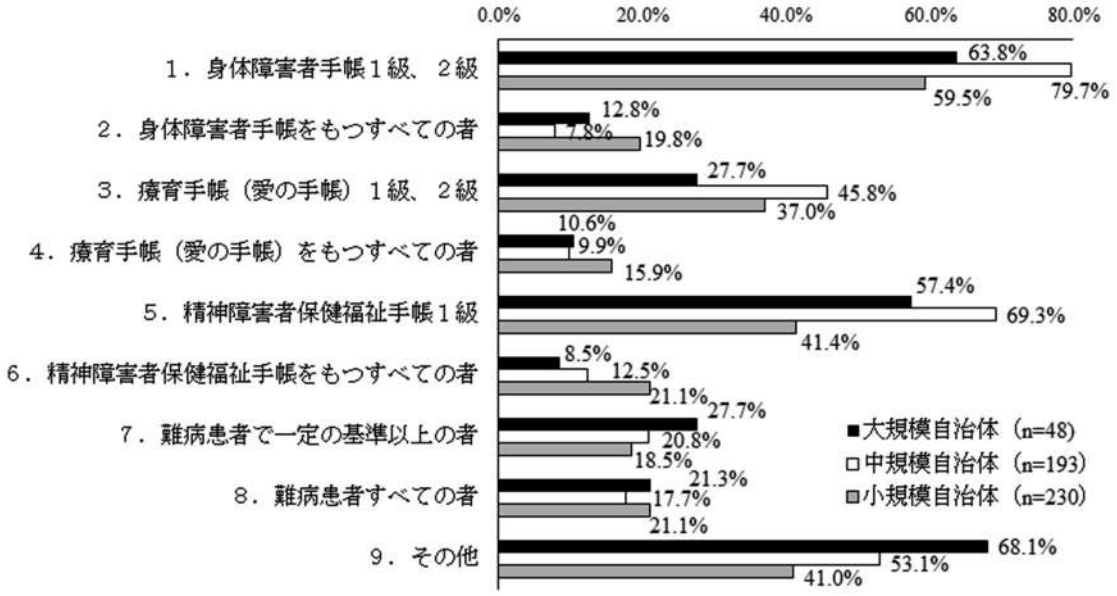


図５－４．自治体規模別の個別避難計画対象者基準（障害者関連）（Q6）

(オ) 個別避難計画作成同意有無関連（Q7）では、どの自治体規模においても「１．個別避難計画作成に同意した者（手上げ方式）」が最も高い割合を示している（図５－５）。自治体規模が大きいほどその割合が高くなっている。「２．個別避難計画作成に同意しなかった者を除いた者（手下げ方式）」においては、小規模自治体の回答割合（14.1%）が大規模・中規模自治体の倍以上となっていた（6.5%、6.9%）。「３．同意の有無を問わない」と回答した団体は、それぞれ 1 割程度であった。

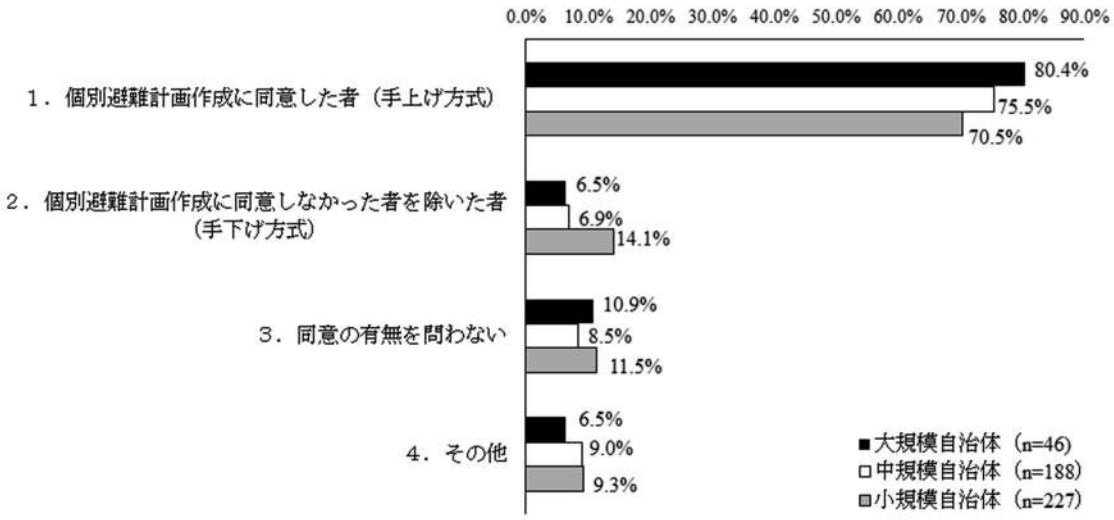


図５－５．自治体別の個別避難計画対象者基準
（個別避難計画作成同意有無関連）（Q7）

個別避難計画の作成・更新・保管（Q13）について 6 つの選択肢から単一選択で回答を求めたところ、図５－６の結果が得られた。どの自治体規模においても「３．作成・更新・保管の一部を電子化している」が最も回答割合が高くなっている（大規模 33.3%、中規模 39.4%、小規模 25.7%）。「４．作成・更新・保管作業の大部分を電子化している」割合は、15～20%程度となっている。「５．作成・更新・保管作業は全て電子化している」と回答した団体は 4～9%程度で、小規模自治体でも 6.1%となっている。検討中という団体も各規模別に見ても相当割合あり、全体として電子化を進める傾向にあると見られるが、「１．作成・更新・保管作業は全て紙媒体で行っており、電子化の検討もしていない」と回答した団体もある（13～22%）。

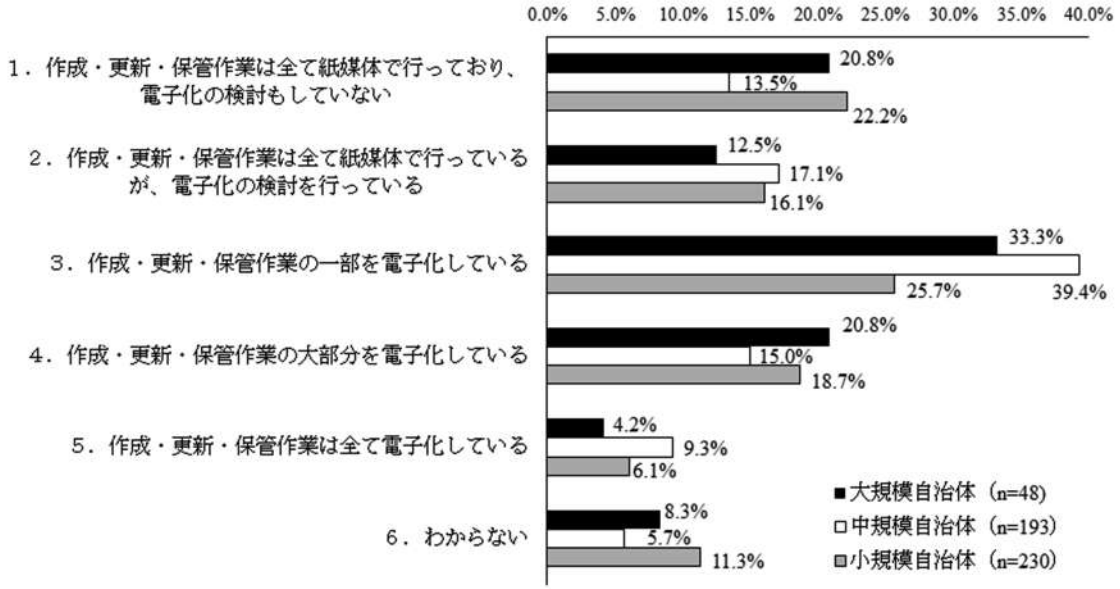


図５－６．個別避難計画の作成・更新・保管（Q13）

個別避難計画作成・更新事業における福祉専門職の参画状況（Q14）について回答を求めたところ、図５－７の結果が得られた。大規模自治体は「１．福祉専門職は参画しており、協力報酬も支払っている」割合が 43.8%となっているが、中規模・小規模自治体はそれぞれ 14.0%と 4.8%に留まっている。「２．福祉専門職は参画しているが、協力報酬は支払っていない」割合は大規模自治体が 6.3%、中規模自治体で 15.0%、小規模自治体では 24.8%となっており、１と２を合わせた割合はそれぞれ 50.1%、29.0%、29.6%となる。「４．福祉専門職は参画しておらず、現在参画の打診もしていない」割合は、35～43%となっている。

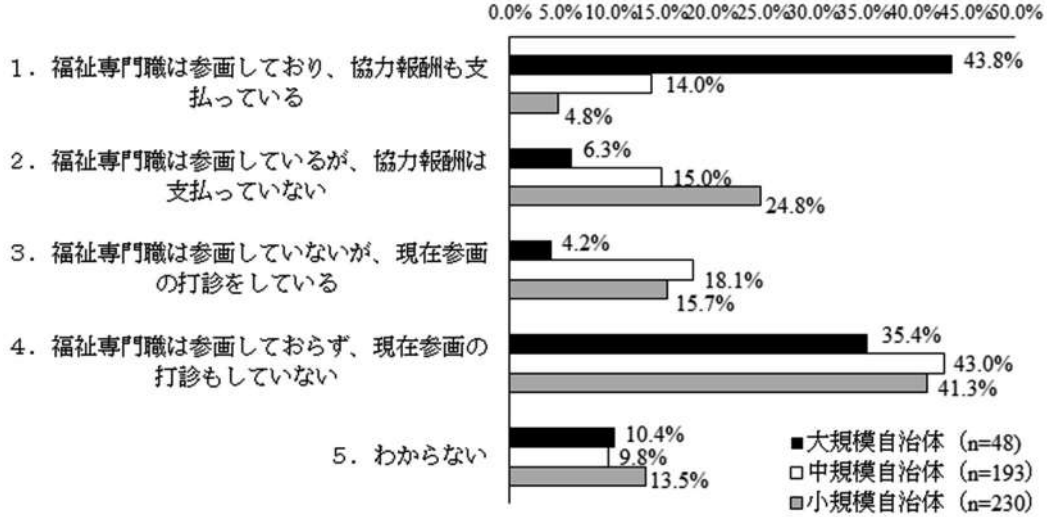


図５－７．個別避難計画作成・更新事業における福祉専門職の参画状況（Q14）

個別避難計画作成・更新事業における市区町村社会福祉協議会の参画状況（Q15）を 5 つの選択肢で回答を求めたところ、図５－８の結果が得られた。「１．市区町村社会福祉協議会は参画しており、委託費も支払っている」と回答した団体は大規模自治体が 10.4%、中規模 7.3%、小規模 2.6%で、「２．市区町村社会福祉協議会は参画しているが、委託費は支払っていない」割合はそれぞれ 20.8%、14.0%、21.3%であり、両方を合わせると大規模 31.2%、中規模 21.3%、小規模 23.9%となる。「４．市区町村社会福祉協議会は参画しておらず、現在参画の打診もしていない」割合は、大規模 54.2%、中規模 60.1%、小規模 53.5%となっている。

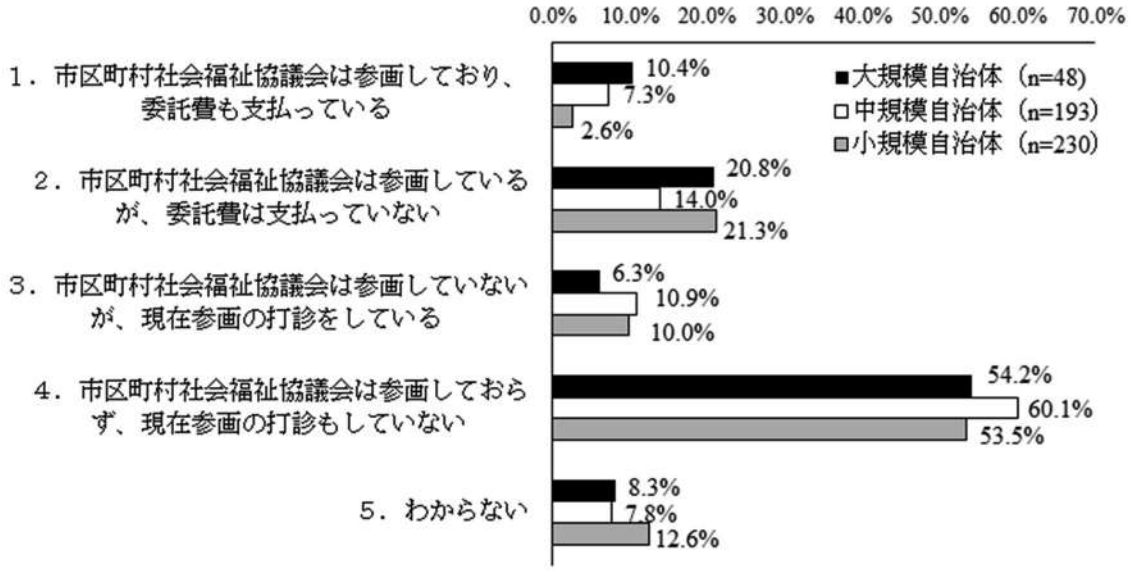


図５－８．個別避難計画作成・更新事業における市区町村社会福祉協議会の参画状況（Q15）

個別避難計画作成・更新事業を 4 つの段階に分け（「要配慮者にかかわる情報の提供」、「個別避難計画の作成」、「個別避難計画の更新」、「避難支援等の実施」）、各段階における地域社会構成員等のかかわり有無（Q17）を回答してもらった（図５－９～１２）。まず「要配慮者にかかわる情報の提供」の段階においては、どの自治体規模においても「４．民生委員」、「１．地域住民（自治会・自主防等含む）」、「８．庁内関係部局（回答者様のご所属以外）」の割合が高くなっている（図５－９）。小規模自治体については、「７．地域包括支援センター」（56.9%）や「２．福祉専門職」（50.2%）、「６．市区町村社会福祉協議会」（49.3%）の割合が他の自治体規模よりも高くなっている。また、割合は低いが、「９．NPO・ボランティア団体」と回答した団体も、大規模自治体が 6.5%、中規模 5.8%、小規模 10.0%となっている。

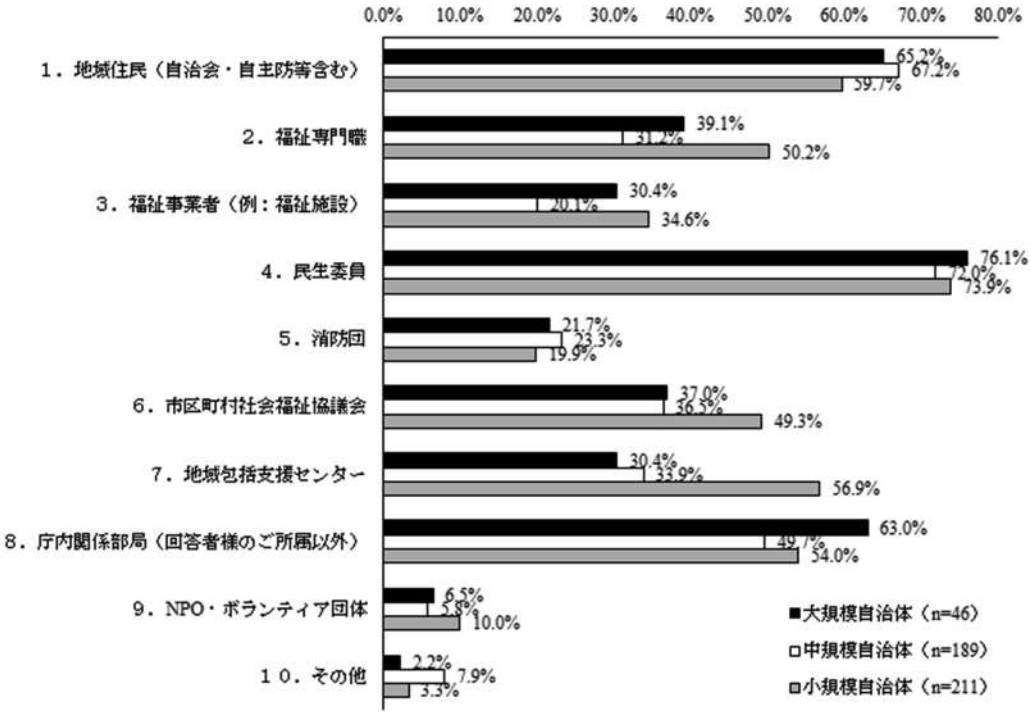


図５－９．「要配慮者にかかわる情報の提供」における
各主体のかかわり有無（Q17）

「個別避難計画の作成」の段階においては、自治体規模により大きな差異が生じている（図５－１０）。大規模自治体では「２．福祉専門職」（56.5%）や「１．地域住民（自治会・自主防等含む）」（52.2%）、民生委員（45.7%）のかかわりが大きくなっているが、小規模自治体ではそれらと並んで「７．地域包括支援センター」（31.3%）のかかわりが大きくなっている。また、いずれの団体規模でも、「９．NPO・ボランティア団体」と答えたところもある。「個別避難計画の更新」の段階においては上述の「個別避難計画の作成」の段階と同じような傾向が確認できるが、それぞれ参画の割合が「作成」の段階よりも低くなっている（図５－１１）。

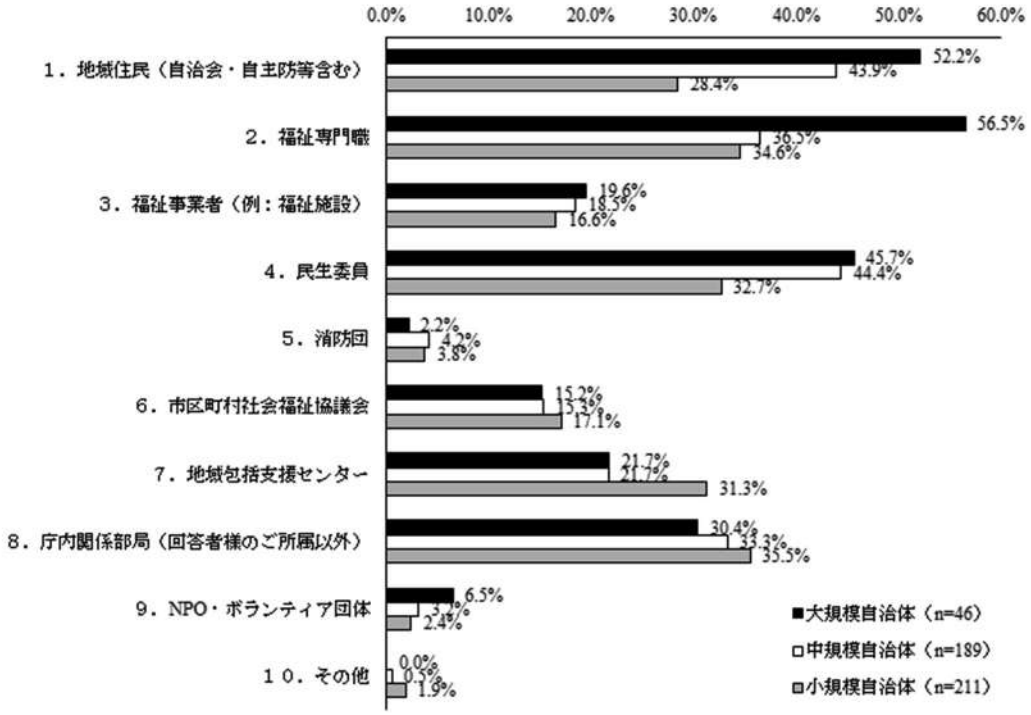


図５－１０．「個別避難計画の作成」における各主体のかかわり有無（Q17）

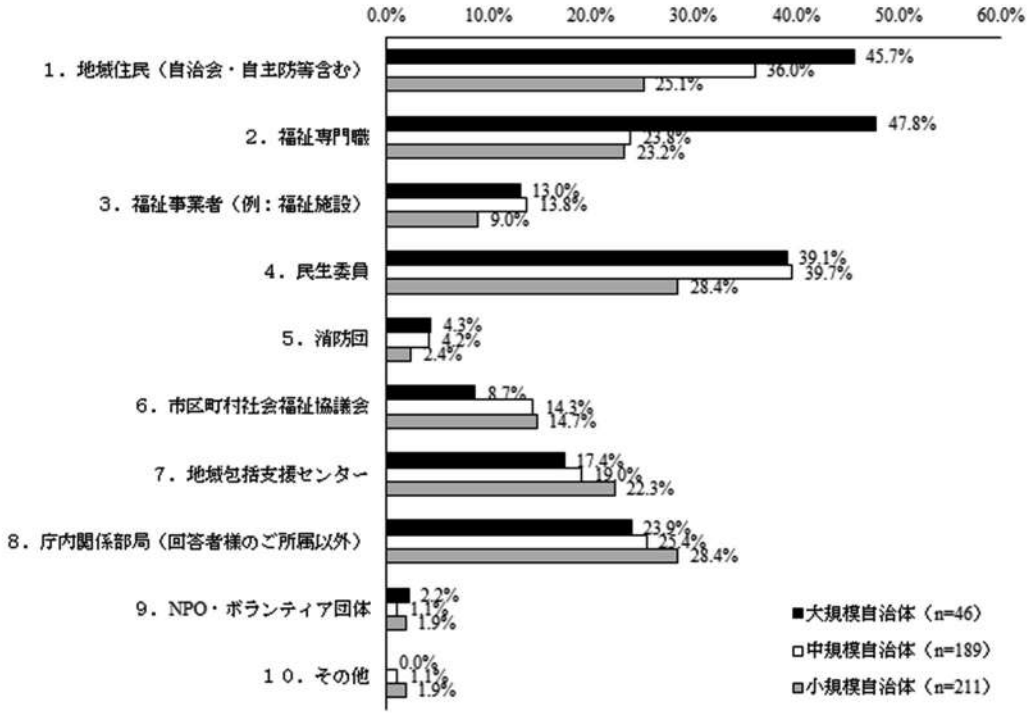


図５－１１．「個別避難計画の更新」における各主体のかかわり有無（Q17）

「避難支援等の実施」の段階においてはどの自治体規模においても「１．地域住民（自治会・自主防等含む)」と「４．民生委員」の割合が高くなっており、特に大規模自治体で顕著である（図５－１２)。小規模自治体においては、「５．消防団」(37.0%）や「７．地域包括支援センター」(27.0%)、「６．市区町村社会福祉協議会」(25.1%）の割合が他の自治体規模に比べて高くなっている。

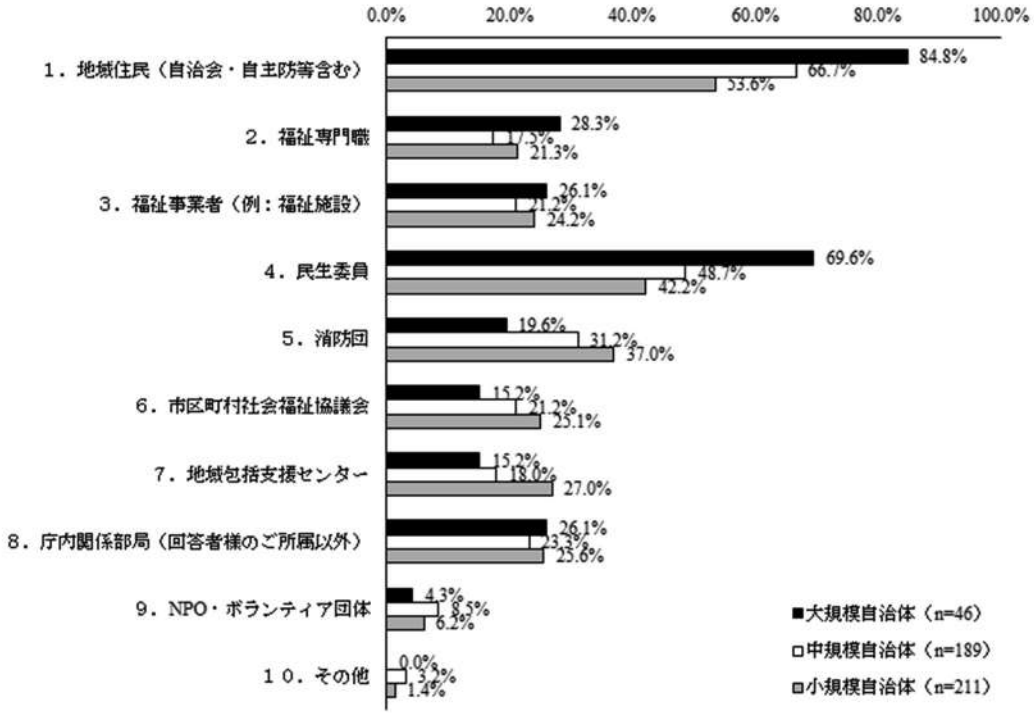


図５－１２.「避難支援等の実施」における各主体のかかわり有無（Q17）

（３）「福祉避難所にかかわる項目」(Q8、9)

指定福祉避難所の開設・運営（Q8）について複数選択で回答を求めたところ、図５－１３の結果が得られた。「１．指定福祉避難所ごとに個別の開設・運営マニュアルを作成している」割合は、大規模自治体で 6.7%、中規模 11.8%、小規模 8.3%に留まっている。「２．マニュアルにしたがって関係者参加で訓練を実施している」は、それぞれ 28.9%、14.7%、9.7%となっている。「３．必要な資機材、水・トイレ・食料等を備蓄している」は、それぞれ 22.2%、30.0%、31.9%となっている。「５. その他」の回答としては、「指定福祉避難所がない」(33.3%、22.9%、12.0%）や「(統一の）開設・運営マニュアルを作成している」(11.1%、4.7%、1.4%）の割合が高かった。

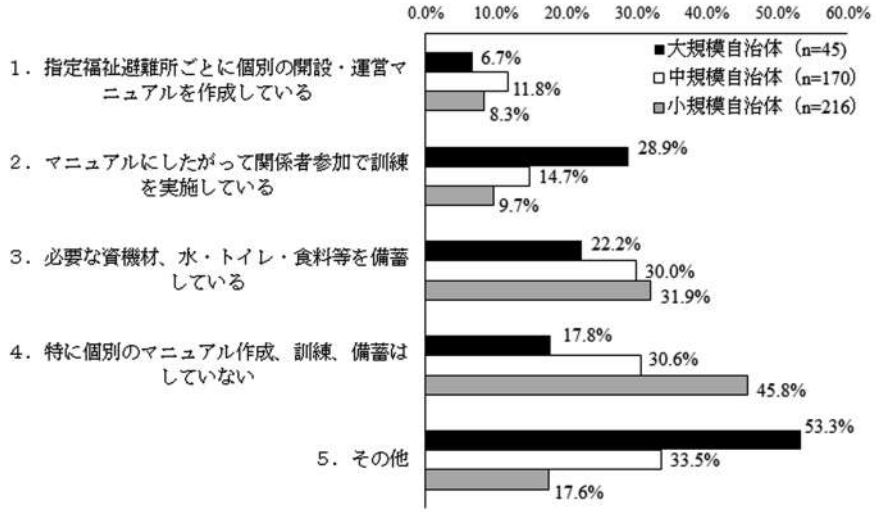


図５－１３．指定福祉避難所の開設・運営（Q8）

協定福祉避難所の開設・運営（Q9）について複数選択で回答を求めたところ、図５－１４の結果が得られた。「１．協定福祉避難所ごとに個別の開設・運営マニュアルを作成している」割合は、大規模自治体で 14.6%、中規模 8.5%、小規模 7.9%となっている。「２．マニュアルにしたがって関係者参加で訓練を実施している」割合はそれぞれ 39.0%、13.6%、6.5%、「３．必要な資機材、水・トイレ・食料等を備蓄している」割合はそれぞれ 31.7%、26.1%、16.7%となっている。大規模自治体では、協定福祉避難所での取り組みが比較的進んでいることが伺える。「５．その他」の回答としては、「協定福祉避難所がない」（11.1%、5.3%、10.6%）や「共通マニュアルを作成している」（8.9%、4.7%、1.9%）の割合が高かった。

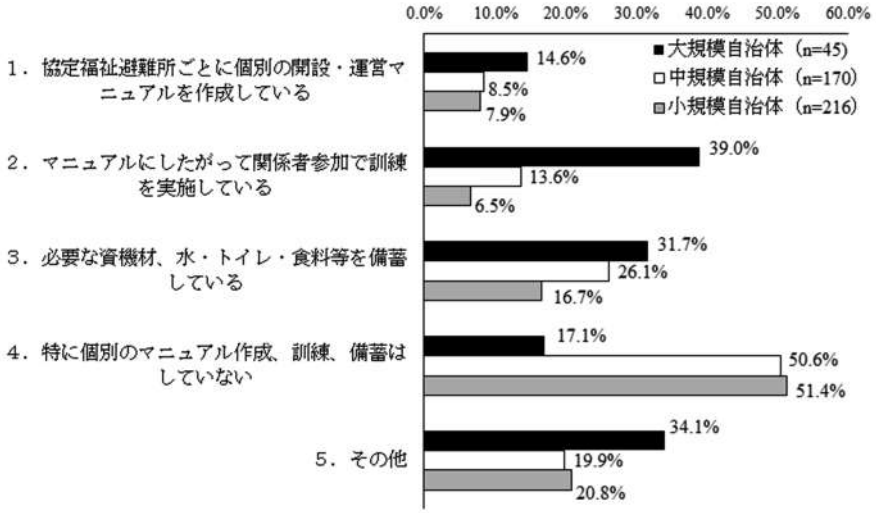


図５－１４．協定福祉避難所の開設・運営（Q9）

（４）「避難所外避難にかかわる項目」（Q10、11）

避難所外避難者の支援計画・体制（Q10）について複数選択で回答を求めたところ、図５－１５の結果が得られた。どの自治体規模においても、「５．特に計画や体制はない」が最も高い割合を示している（大規模 48.9%、中規模 62.0%、小規模 68.4%）。次いで割合が高かった項目は、大規模・中規模自治体がともに「４．一部の支援体制が確立している」（大規模 38.3%、中規模 15.1%）となっている。小規模自治体については、「２．自宅、車中泊避難など一部の支援計画はある」の割合が 2 番目に高くなっている（13.8%）。

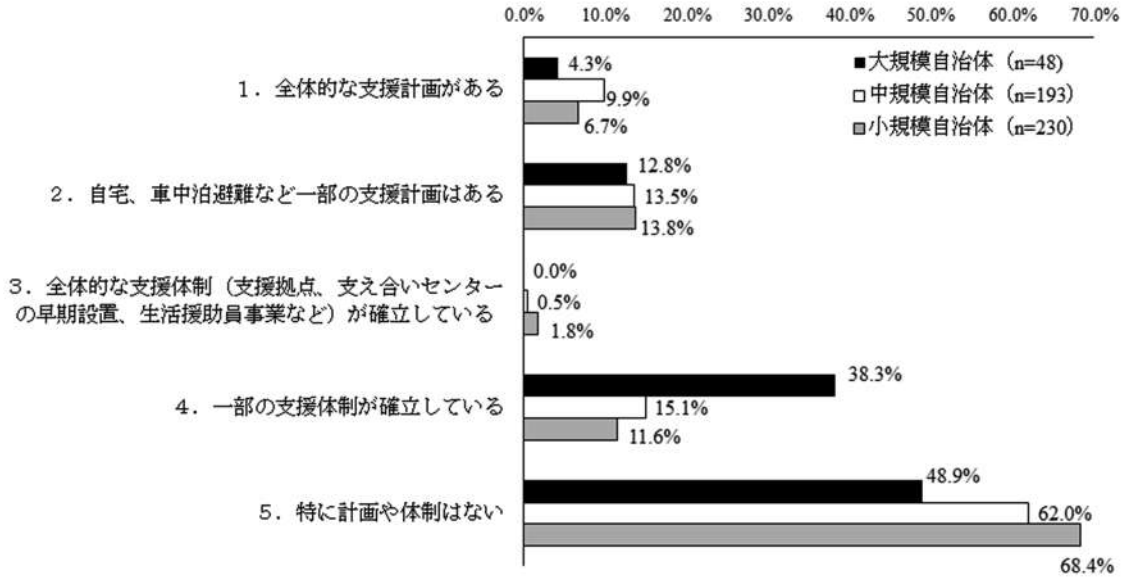


図５－１５．避難所外避難者の支援計画・体制（Q10）

避難所外避難をしている要配慮者の見守り方法（Q11）について、各市町村の対応方法を複数選択で回答してもらった（図５－１６）。どの自治体規模においても、「５．特に実施方法については決まっていない」が最も高い割合を示している（大規模 60.9%、中規模 75.9%、小規模 75.0%）。次いで割合が高かった項目は、大規模・小規模自治体で「４．『支え合いセンター』等の設置は未定だが、自治会・自主防災組織のメンバー・近隣住民に依頼することになっている」（26.1%、15.4%）、中規模自治体では「３．『支え合いセンター』等の設置は未定だが、社協・保健所・地域包括支援センター等の関係団体に依頼することになっている」となっている（9.9%）。

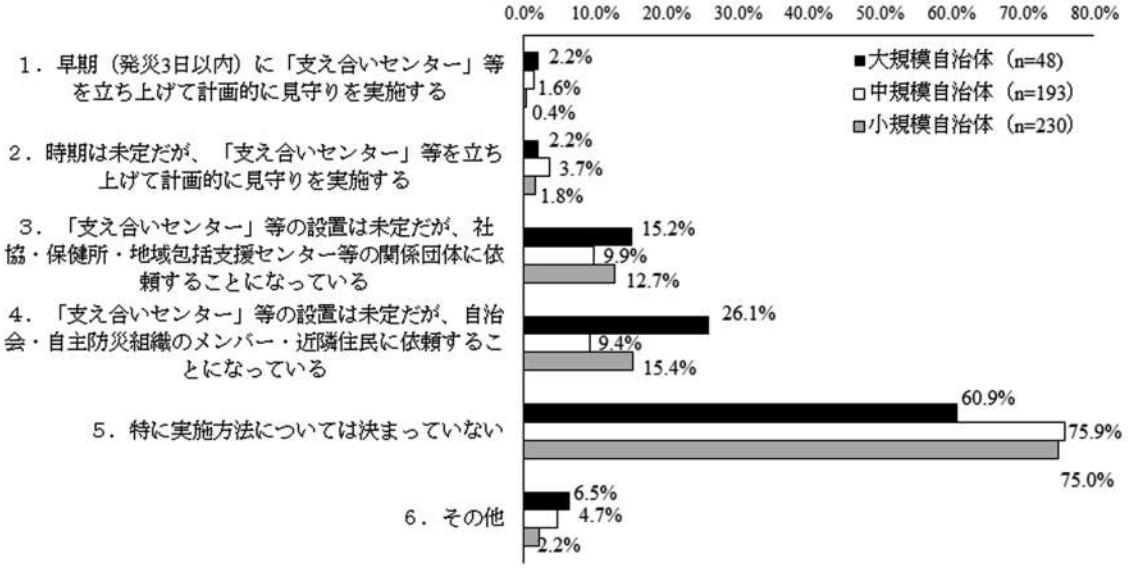


図５－１６．避難所外避難をしている要配慮者の見守り方法（Q11）

（５）「要配慮者防災施策全般にかかわる項目」（Q12、16、18）

要配慮者防災施策業務全体を 100 とした場合の各担当部局の現在の業務担当割合（Q12）を尋ね、その平均を算出した（図５－１７）。どの自治体規模においても「１．防災・危機管理部局」と「２．福祉部局」の割合が最も高くなっている。大規模自治体は「１・防災・危機管理部局」、中規模自治体は「２．福祉部局」の割合が若干ながら高くなっている。小規模自治体では「５．総務部局」や「４．保健部局」の割合も高くなっている。

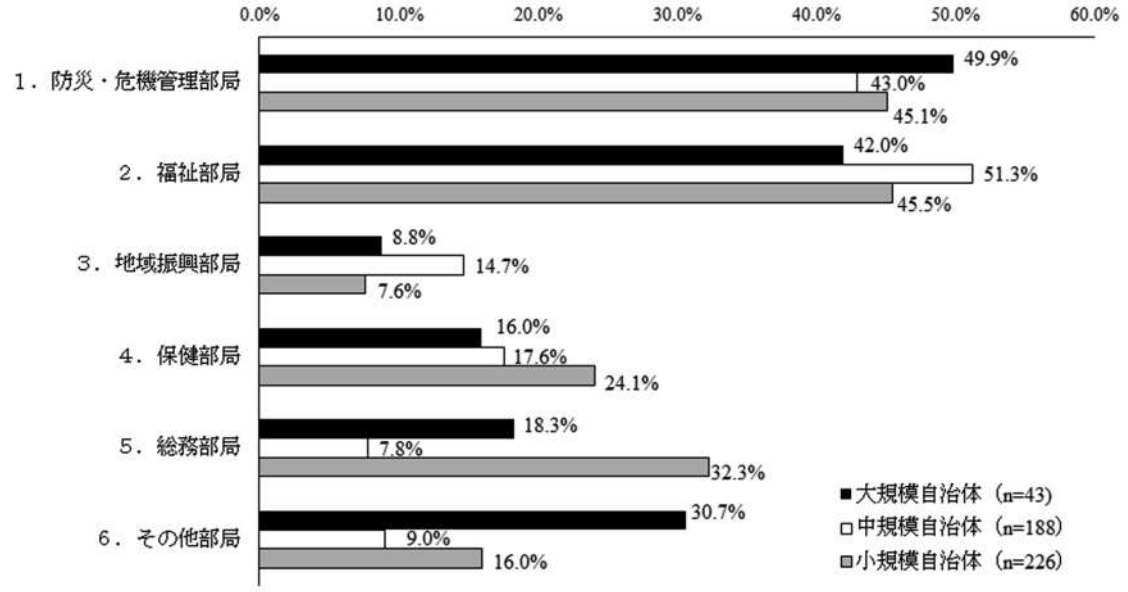


図５－１７．要配慮者防災施策における各部局の担当割合（Q12）

要配慮者防災施策における各地域社会構成員等のかかわり程度（Q16）を４段階（「１．全くかかわっていない」～「４，積極的にかかわっている」）で回答してもらい、その平均を算出した（図５－１８）。大規模・中規模自治体では「４．民生委員」(3.28、3.24)、「１．地域住民（自治会・自主防等含む）」(3.19、2.98)、「8. 庁内関係部局（回答者様のご所属以外）」(3.09、2.85）の順に割合が高くなっている。小規模自治体では、「７地域包括支援センター」(2.77）の割合が「４．民生委員」(2.96）に次いで高くなっており、「８．庁内関係部局（回答者様のご所属以外）」(2.74)、「１．地域住民（自治会・自主防等含む）」(2.73）や「６．市区町村社会福祉協議会」(2.59)、「２．福祉専門職」(2.56）等各構成員が分担してかかわっているように見受けられる。また、「９．NPO・ボランティア団体」も、一定程度かかわっていることが見受けられる。

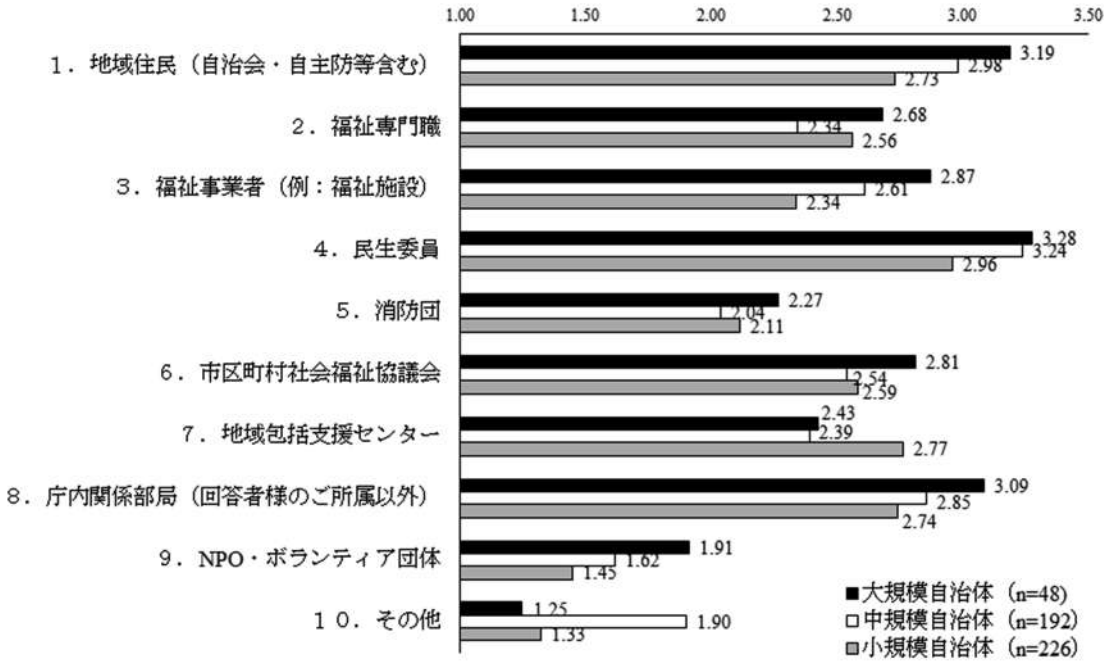


図５－１８．要配慮者防災施策へのかかわり程度（Q16）

本質問紙調査の最後の項目として人口減少社会における要配慮者防災施策全般について任意で意見（Q18）を募ったところ、表５－３の回答が得られた。これらの内容については、誤字・脱字や個人・団体が特定され得る表現を除いて掲載している。なお、記述内容については本稿での詳細な分析は割愛するが、「高齢化や人口減少による支援者不足」に関する指摘が多かった。

表５－３.「人口減少社会における要配慮者防災施策」全般に関する自由記述の回答（Q18）

No.	回答内容
1	● 担い手不足の問題もあるため、自助についての啓発が重要と考える。
2	● 個別避難計画作成に際し、高齢化などの理由から支援者の選定が困難な状況である旨、自治会からの意見が出ている。
3	● 民生委員のなり手不足、自治会の希薄化などにより、一部の地域関係者に負担が集中しがちである。協力報酬等について国で制度設計してほしい。
4	● 高齢化により、支援者のマッチングが困難。
5	● 地域の支援者不足、要配慮者が支援者にならざるを得ない状況がある。
6	● 要配慮者支援における人員不足。
7	● 支援する側も高齢化している。
8	● 地域が高齢化する中、地域住民同士での見守りは厳しい。
9	● 個別避難計画の作成を持続可能な取組とするためには、各市町村それぞれのやり方に任せるだけではなく、介護報酬の一部に組み込むなど、何らかの措置を講ずる必要があると考えている。
10	● 避難が必要な地域に住む上での負担の数値化はできないか。（人的、金銭的、時間的に）
11	● 個別避難計画については、作成部門が防災担当部局と福祉部門とであいまいであり、多くの市町村に混乱を招いている。また、災害の発生状況は地域で異なることから、個別避難計画作成に際しても、興味・関心度合の地域差がおおきい。また、個別避難計画を作成し、自治体に提出することで、災害時、自治体の職員が助けにきてくれると勘違いしている者も少なからずいる。　現時点においても、地域で計画を検討することも難儀である中で、今後人口減少が進むことを考慮すると、有事の際に近隣の方が助けにいける状況であるのか、この点も気になる次第。特段、地域で動かれている方も高齢化が進んでいる状況といえる。　個別避難計画の作成にあたっては、作成に労力がかかりすぎている現状もあることから、全国的によりよい様式の形式であったり、制度や法について検討すべき段階に思える。一担当からすると個別避難計画の制度は、地域の実情からかけ離れすぎた制度とみえており、想像するに、国の委員会で個別避難計画の制度設計をしている中で、理想論を法にしたように思え、制度自体に疑問を覚える。個別避難計画の制度については、人口が減っていく中で、今一度全国の市町村の職員や関係団体が取組やすい制度設計にすべきと感じる。
12	● 行政が担えることには限界がありますが、住民がそのことを理解していない（したくない）のが大方の現状だと感じています。住民それぞれが自分事として捉えることができるよう、根気強く気運の醸成を図っていくことが大事だと考えます。

13	●	自治会・自主防災組織、自治体の防災及び福祉に係る関連組織を複合的に連携させ、地域の特性に応じて効率的かつ実効性のある総合的な地域の体制作りに取り組む必要があるものと思料。
14	●	地域における自主防災組織等との連携が重要となっており、取り組みを継続していくことが必要となる。
15	●	自主避難できる人を一人でも多く作ることと警戒区域等に居住していない住民については逃げない選択肢もあるということを住民とともに学ぶことが必要。
16	●	支援される側も減少しているが、支援する側も減少・高齢化・付き合いの希薄化が深刻な問題となってきている。
17	●	要配慮者に対する支援者自身が、高齢化している。またはいない。
18	●	防災部門及び福祉部門の連携を密に取ることが重要課題と考えます。
19	●	平素における対策では対応が可能であっても、高齢化・人口減少が進んだ地域（自治体）においては、災害等において要配慮者を支援する人員が圧倒的に不足している。　自治体が有する人的資源も、要配慮者支援にすべてを振り分けることは極めて困難である。地域コミュニティーにあっては要配慮者支援のみならず、避難時の誘導や避難所運営などにも人員を配する必要があり、時期的には地域の持てる人的資源では対応が困難となる場面も想定される。
20	●	人口減少、高齢化により、避難支援者の確保が課題となる。
21	●	現在「避難行動要支援者管理システム」を導入しているところで、このシステム運用に合わせて防災システムを構築していきたいと考えているところです。
22	●	要配慮者の避難先、避難手段、支援者の確保・調整が最大の課題。
23	●	①有効な「避難」それ自体は、周囲の人が協働して実施する以外は困難である。したがって、計画を作る以前に、住民を巻き込んだ協働しうる体制・環境づくりが重要と考える。②過疎・高齢化した地域社会では、所要と必要資源がアンバランスであり、地方自治体単位で完結して行うことは困難である。一定レベルでの避難体制を作るとするならば、国レベルでの資源配分の見直し自体が必要と考える。
24	●	地域の高齢化に伴い要支援者等を支援する住民の方が減少し限られた方となってしまうことから、災害時、又は発生するおそれがある場合には避難誘導等が困難になるのではないかと思っている。
25	●	こちらは少子高齢化の進む地方自治体ですが、行政に限らずマンパワーが不足している現状です。自助・共助・公助という言葉がありますが（自助・公助には自ずと限界はありますが）、このまま高齢者人口割合が上昇する未来では共助も成り立たなくなるのではと危惧しております。

第４節　考察

本章では、市区町村の要配慮者防災施策について質問紙調査を実施した。質問紙調査の回収率は 3 割を切っているため、本調査の結果は母集団（全国の市区町村）の実態を正しく反映していない可能性がある。この点に留意しながら、市区町村による要配慮者防災施策の主な取り組み状況、及び当該施策における高齢化・過疎化の影響を検討する。

（１）要配慮者防災施策の取り組みの状況

一般の防災施策と同じように、要配慮者防災施策も自治体ごと様相が異なっている。本調査では自治体規模に着目して結果の分析を行ったが、規模による差異は質問項目によっては特に顕著となっていた。個別避難計画にかかわる項目（Q3 ～7、13、15）では、全体的にどの自治体規模でも同じような傾向が見られたが、福祉専門職の参画状況（Q14）については、大規模自治体と中規模・小規模自治体間で顕著な差異が見られた。大規模自治体においては、特にケアマネージャーや相談支援専門員などの福祉専門職が個別避難計画作成・更新において大きな役割を担いつつあることが見てとれる。

福祉避難所にかかわる項目（Q8、9）については、小規模自治体で特に整備が進んでいないとの結果となった。避難所外避難にかかわる項目（Q10、11）についても大規模自治体と中規模・小規模自治体との間では差異が見られ、中規模・小規模自治体において実施体制の未整備との割合が目立っていた。要配慮者防災施策全般にかかわる項目（Q12、16）においては、当該施策の担当部局は防災・危機管理部局と福祉部局が中心となっていること、当該施策における地域社会構成員等のかかわり程度は自治体規模が大きいほど大きいことがわかった。逆に言えば、自治体規模の小さな市区町村においては、主管部局（行政）が担う役割がより大きい（地域社会構成員等のかかわり程度が小さい）といえる。

（２）要配慮者防災施策における高齢化・過疎化の影響

上述のとおり、自治体規模別で見てみると、多くの項目において中小規模自治体の値が大規模自治体よりも低い傾向にあった。特に個別避難計画にかかわる項目（Q14、17）や要配慮防災施策全般にかかわる項目（Q12, 16）においては、その差が顕著となっていた。第 3 章で触れたとおり、自治体規模が小さいほど高齢化や過疎化の傾向が大きい。この点を踏まえると、高齢化と過疎化は、個別避難計画の作成・更新や福祉避難所の整備等の要配慮者防災施策に影響を与えている可能性が高い。

規模の小さな自治体は要配慮者防災施策の実施に関しては厳しい状況に置かれているが、特徴的な点もいくつか確認できた。例えば、個別避難計画作成・更

新事業における地域社会構成員のかかわり有無（Q17）では、中小規模自治体において市区町村社会福祉協議会や地域包括支援センターのかかわり割合が大規模自治体よりも高い傾向にあった。第 4 章で取り上げたとおり、社会福祉協議会をはじめとした地域の社会福祉団体との連携は、要配慮者防災施策の実施において非常に有効だといえる。人的資源の限られた規模の小さな自治体にとっては、地域の社会福祉団体との連携が、要配慮者防災施策にかかわる高齢化・過疎化対策の一案となる可能性が考えられる。

引用・参考文献

総務省（2022）．中核市・施行時特例市　総務省 http://www.soumu.go.jp/cyukaku/

地方公共団体情報システム機構（2018）．都道府県別市区町村数一覧　地方公共団体情報システム機構　https://www.j-lis.go.jp/spd/code-address/kenbetsu-inspection/cms_11914151.html

第６章　総合考察

第１節　人口減少社会における要配慮者の防災

本事業では、高齢化・過疎化が進行する社会における要配慮者防災施策を対象に、市区町村による取り組み状況や当該施策における高齢化・過疎化の影響について検討した。本章では、これまでの調査結果を踏まえながら、2024 年 1 月に発生した能登半島地震における取り組み等も参考にしながら、人口減少、高齢化・過疎化が進む社会において効果的に要配慮者防災施策を実施するための施策案について考察を進めることにしたい。まず本節では、高齢化・過疎化が要配慮者防災に与える影響について、これまでの調査結果を整理する。

（１）要配慮者防災にかかわる高齢化の影響

要配慮者に該当する高齢者や障害者の多くは、避難の際に一般の住民よりも多くの時間と労力を要する場合が多い。そのため、災害発生時に避難の必要性が生じても、避難をせずに自宅に留まってしまう場合が少なくない。しかし、これまでの調査結果を踏まえれば、現状、自宅を含めた避難所外に避難（滞在）してしまうと、必要な支援が受けられない可能性が高くなってしまう。また、一般の指定避難所での滞在には困難が伴うことが多いため、要配慮者に合わせた避難所が必要となる。この点について、多くの市区町村において、現状、福祉避難所の整備はいまだ十分とはいえない。

上記に加え、管内人口における高齢者の割合が高まれば、要配慮者に該当する高齢者が別の要配慮者の支援をするということが容易に想定され得る。このことは、第 4 章のインタビュー調査や第 5 章の質問紙調査の結果からも伺われる。このように、高齢化によって要配慮者にかかわる防災施策はより実施が難しくなり、それにより、自治体側もより多角的な視点からの準備・対応が必要となるのではないかと考えられる。

（２）要配慮者防災にかかわる過疎化の影響等

過疎化は地域の人口を一層減少させ、結果としてサービス産業（小売・飲食・娯楽・医療機関等）の撤退や行政機能の質の低下にもつながりかねない。これらの産業や機能の中には、防災にかかわるものも含まれ得る（例：福祉避難所となる福祉施設、防災訓練を担当する行政職員）。要配慮者防災施策を効果的に実施するためには、ある程度の人口規模が必要となってくる可能性が高く、この点は、本質問紙調査においても自治体規模（人口規模）による差異といった形で表れていると考えられる。

現在、個別避難計画の作成において最も大きな課題は、支援者の確保とされている。過疎化が進めば、支援者の確保も今まで以上に困難となることが懸念されている。一方で、第 3 章でも述べたとおり、過疎地域の集落には都市部にはない

地域の結びつきの強さ（コミュニティの強さ）がある。この点は第 4 章の南越前町及び永平寺町のインタビュー調査からも伺われ、それらの地域の長所と外部からの支援等を組み合わせて、まずは命を守るための防災施策の充実を図っていくことが期待される。他方で、大規模自治体、都市部の自治体においても、別の観点からの防災上の課題（地域コミュニティの希薄化等）を抱えているものと推測される（日本防火・危機管理促進協会、2023）。人口減少が更に進み、社会の高齢化が進む中、各自治体は地域内の限られた人的資源の中でいかにして要配慮者の支援を行っていくかという課題に直面しているといえる。

第２節　要配慮者防災施策における潜在的な支援者

地域コミュニティは、様々な主体によって構成されている。地域住民、それらが組織する住民団体、民間企業等が主な構成員となるが、社会福祉団体や NPO・ボランティア団体もそれぞれ地域で重要な役割を担っている。本節では、それらの団体の要配慮者防災施策へのかかわりについて検討する。

（１）社会福祉団体

市区町村には、社会福祉協議会や地域包括支援センター、各種福祉施設等の高齢者や障害者を支援する社会福祉団体が存在する。これらの社会福祉団体は平常時から地域の高齢者や障害者の各種支援が主な活動内容となるが、災害にかかわる活動も行っている。例えば、社会福祉協議会は災害発生後のボランティアセンターの開設や生活福祉資金の貸付等、災害発生後の支援活動も実施している（全国社会福祉協議会、2023）。地域包括支援センターについても、災害発生後の高齢者の安否確認や生活支援等の活動に取り組んでいる（例：岩手県保健福祉部長寿社会課、2013）。

第 4 章の東温市のインタビュー調査及び第 5 章の質問紙調査の結果からも、地域によってはこれらの団体が個別避難計画の作成等要配慮者防災施策の実施に大きな役割を担っていることがわかった。これらの団体は平常時から地域の高齢者や障害者と接していることから、要配慮者防災施策の実施において非常に心強い味方となる。他方、第 5 章の質問紙調査結果が示しているとおり、当該団体による要配慮者防災施策（個別避難計画作成・更新事業）へのかかわり程度は 3 割程度に留まっており、決して高いとはいえない。

（２）NPO・ボランティア団体

1995 年の阪神・淡路大震災以降、災害ボランティア・NPO の存在は大きな注目を集めるようになった。現在、全国には災害支援に取り組んでいる NPO やボランティア団体が数多く存在しており、団体同士の連携も構築されつつある

（例：全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）。これらのボランティア団体は、行政・社協や個人ボランティアと連携しながら、災害発生後に被災地内外において様々な支援活動を行っている（図６－１）。

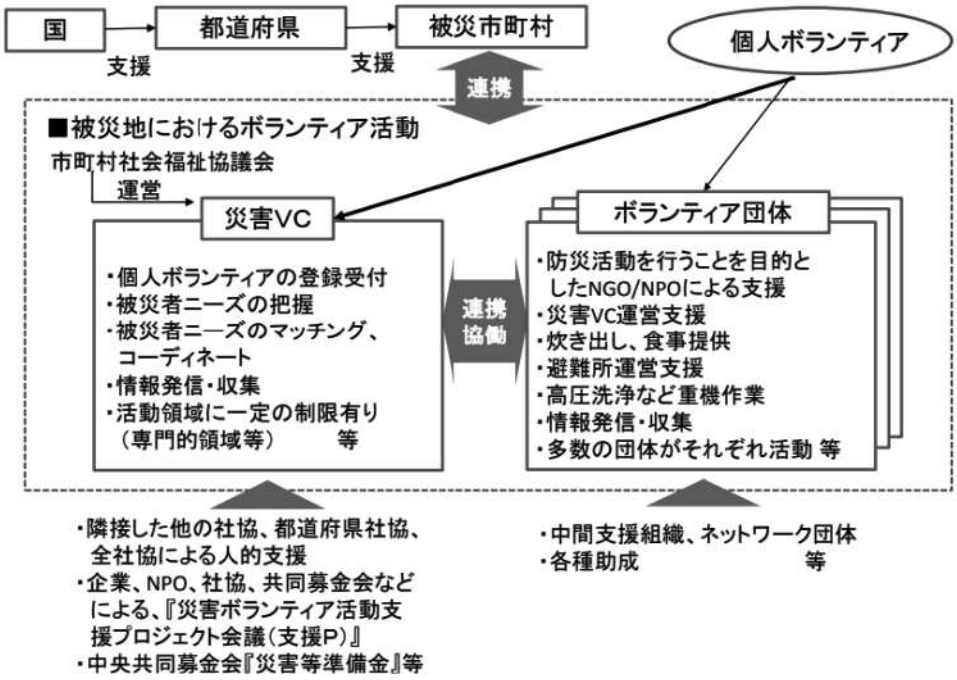


図６－１．災害発生時のボランティア活動の関係図
引用：児玉、2017

NPO・ボランティア団体による災害支援は被災者ニーズに応じたきめ細やかな対応が可能であり、行政の対応と組み合わせることにより大きな効果を発揮することが期待される。2024 年 1 月の能登半島地震においても、炊き出しや支援物資、トイレの支援等、NPO・ボランティア団体による支援が行われている。

一方で現状、平常時からの要配慮者防災施策においては、本質問紙調査によれば NPO・ボランティア団体のかかわり程度は 1～6%に留まっている。これは、個人情報の取り扱いの問題が一つの壁になっているものと推測されるが、今後、先進自治体の例等を参考に他の自治体でも取り組みが進んでいくことが期待される。

第３節　要配慮者の避難支援者確保における地域との連携

要配慮者防災施策の実施においては、地域コミュニティ（自治会等）との連携が不可欠となる。しかし、これまでの調査結果から、多くの自治体では、要配慮者防災施策における最大の課題として避難支援者の確保が挙げられている。特

に規模の小さな自治体においては支援者となり得る住民の数そのものが要配慮者数と比して限られるため、より厳しい状況に直面しているといえる。そのような状況においては、上述の社会福祉団体との連携が、状況打破のきっかけとなり得るのではないか。現に、本質問紙調査の結果では、規模の小さな自治体ほど個別避難計画作成における社会福祉協議会や地域包括支援センターのかかわり程度が大きくなっていた。社会福祉協議会や地域包括支援センター等の協力を受けながら、要配慮者と地域住民とをつないでいく取り組みが求められている。現状、これらの団体と連携をしていない自治体においては、当該団体との連携・協力を検討することが期待される。

当該地域内にNPOやボランティア団体の拠点がないケースも当然想定されるが、都道府県単位でNPO等によって要配慮者防災施策の一助となる仕組みが構築されている場合もあり、これらの仕組みの活用を検討することも支援者不足の解消につながる可能性がある。

例えば、当協会が令和 4 年度にインタビュー調査を行った大分市に拠点を置く「NPO 法人地域ひとネット」が取り組んでいる「おおいた・いとでんわプロジェクト」では、要配慮者が事前にウェブサイトに自身の情報（例：災害発生時のニーズ）を登録しておき、それに応じて災害発生時に支援者（例：地域住民、社協）が支援を提供する仕組みが構築されている（図６－２；日本防火・危機管理促進協会［2023］も参照）。

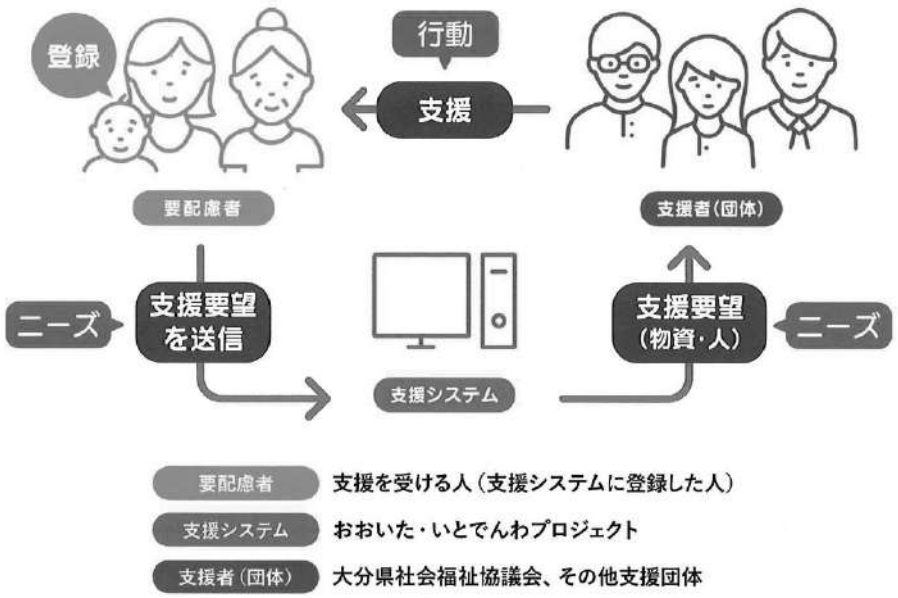


図６－２．要配慮者要望支援システム
引用：おおいた・いとでんわプロジェクト、2022

また、令和 3 年度に当協会がインタビュー調査を行った熊本市に拠点を置く「NPO 法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク」（KVOAD）は、令和 2 年 7 月豪雨において被災自治体（例：八代市、人吉市）の支援を行った。KVOAD は熊本県と災害発生時の支援に関する協定を締結していて、熊本県下で災害が発生すると県内の被災自治体から支援要請が届くようになっている。令和 2 年 7 月豪雨の際も被災自治体から KVOAD に支援要請があり、被災自治体と支援団体（NPO、公益団体）とのコーディネーター的な役割を担い、支援を行った。

第４節　令和 6 年能登半島地震を踏まえて

2024 年 1 月に発生した能登半島地震では、マグニチュード 7.6、最大震度 7 を記録する大きな地震により、多くの家屋が倒壊し、高齢者を中心に多数の犠牲者が発生した。また、道路等のインフラが寸断され、多くの孤立した集落が発生し、車中泊や親せき宅等へ避難した被災者も多くいらっしゃると報道されている。

本年度の質問紙調査では、令和 3 年度、4 年度に続き跡見学園女子大学教授の鍵屋一先生のご指導を得て、個別避難計画等の状況と合わせて、福祉避難所や避難所外避難についてもアンケート調査を実施した。全国の市区町村、特に小規模な自治体では、限られた人的資源の中で、多くの課題に対応する必要があり、それぞれ工夫をしながら対応を進めているものと思われる。

能登半島地震でも、被災地の消防機関はもとより、石川県内の消防応援や緊急消防援助隊、警察の広域緊急援助隊、自衛隊等による救助隊が全国から被災地に入っている。また、避難所の支援や被災した家屋の調査、給水や廃棄物の収集等に関する自治体間の応援も行われている。

また、DMAT 等の医療支援や被災地の福祉施設への応援職員への全国からの応募、各種ボランティア団体や NPO 等による炊き出しや支援物資、トイレの支援等も行われていると報道されている。

能登地方も過疎化、高齢化の進んだ地域の一つとされている。本報告書でも記述したとおり、過疎地域には、防災面でも多くの課題がある一方で、今回の災害でも強固な地域コミュニティによる支えあいの事例についても多数報道されている。今後、人口減少が進み、全国各地で過疎化、高齢化が更に進んでいくことが想定され、人口が集中する都市部でも高齢化の進展や地方部とは別の観点からの防災上の課題（避難所で収容できる人数の絶対的な不足、帰宅困難者の発生、地域のつながり・コミュニティの弱さ）が指摘されている。今後、今回の地震を踏まえた各種対策の充実強化に向けて、政府や関係する都道府県、市町村でも検討が行われることになると思われるが、以下のような全国の自治体の取り組み

の充実と都道府県の役割及び全国的な応援・支援のネットワークの強化が期待される。

（１）市区町村の備え

今回の地震のような大規模災害の際には、全国から応援や支援が行われることになると考えられるが、最初の救助、救命への対応は、当該地域の市区町村の役所・役場、消防団を含む現地の消防機関、近隣住民・自主防災組織等地域の防災力になるものと考えられる。

全国から救助隊や応援職員、各種支援が入ってくるまでの間、どうやって、地域の住民の命を守るのか、全国の市区町村の備え（平常時からの福祉と防災の連携、福祉避難所や避難所外避難者への支援を含む避難所機能、自主防災組織等地域の防災力等]）を充実させていくことが期待される。

（２）都道府県の役割と全国的な応援・支援のネットワーク強化への期待

今回の地震においても石川県において、1.5 次避難、2 次避難の取り組み、避難所外避難者の把握に向けた取り組み等多方面にわたった対策が進められている。都道府県においては、東日本大震災等のこれまでの大災害でも言われたように、災害発生時はもとより、平常時からの市区町村、特に小規模自治体に対する防災面でのバックアップの強化が期待される。また、今回、自治体間の応援はもとより、さまざまな団体による被災地を支援する取り組みが行われている。今後それらの応援・支援がより迅速かつ効果的に行われるような全国的なネットワークの強化が期待される。

引用・参考文献

岩手県保健福祉部長寿社会課（2013）．地域包括支援センター等災害対応ガイドライン　岩手県 https://www.pref.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/003/649/saigaitaiou.pdf

おおいた・いとでんわプロジェクト（2022）．要配慮者要望支援システム事前登録のご案内　おおいた・いとでんわプロジェクト事務局

児玉克敏（2017）．我が国の防災ボランティアと NPO～NPO 等と行政との協働・連携を目指して～　内閣府（防災担当） https://bosaijapan.jp/app/uploads/2017/02/6d14295d00346a7f75cbfae71760bf58.pdf

国土交通省（2014）．第 2 節 人口減少が地方のまち・生活に与える影響　平成

26 年度国土交通白書　国土交通省
https://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h26/hakusho/h27/html/n1122000.html
全国社会福祉協議会（2023）．災害時の支援　全国社会福祉協議会
https://www.shakyo.or.jp/bunya/saigai/index.html
日本防火・危機管理促進協会（2023）．高齢者・障害者の防災施策に関する調査研究　令和 4 年度危機管理体制調査研究報告書　日本防火・危機管理促進協会

第７章　参考資料

第１節　市区町村へのインタビュー調査質問項目

２０２３年７月３日（月）
（一財）日本防火・危機管理促進協会

〇〇市防災安全課
ご担当者　様

危機管理体制調査研究事業へのご協力のお願い

本年度当協会では、跡見学園女子大学の鍵屋一教授の指導のもと、「人口減少社会における要配慮者防災施策」について調査研究を実施しております。

上記調査研究の実施に伴いまして、貴市における要配慮者防災施策（例：高齢者・障害者等への広報、個別避難計画の作成や指定福祉避難所の設置）の取り組み状況や課題などをぜひともお聞きしたいと考えております。具体的な調査方法としましては、貴市庁舎内でご担当者様に１時間ほどお時間をいただき、当協会研究員が対面にてお話を伺わせていただきたいと考えております。お伺いしたい点は、以下のとおりとなっております：

① 「要配慮者の防災施策」における現状の課題について
- 要配慮者の防災意識、避難行動要支援者名簿や個別避難計画、福祉避難所の指定にかかわる取り組みなど

② 上記課題への取り組みや特に配慮・工夫している点について
- 上記施策を円滑に進めていくうえでの課題　など

※回答は可能な範囲で差し支えございません。

なお、本インタビュー調査の実施に際し、インタビュー対象者様に資料等を事前に作成・準備いただく必要はございません。また、本インタビュー調査は、対象地域の防災体制を調査・評価するものではありません。

ご多忙の中突然のお願いで大変恐縮ですが、ご協力何卒よろしくお願い申し上げます。

以上

一般財団法人　日本防火・危機管理促進協会　担当：野上
東京都港区東新橋１－１－１９　ヤクルト本社ビル１６階
nogami@boukakiki.or.jp　　電話：03-6264-6021

第２節　市区町村向けの質問紙調査質問項目

一般財団法人
日本防火・危機管理促進協会
JAFMA Japan Fire and Crisis Management Association

令和５年度　「人口減少社会における要配慮者防災施策」に関するアンケート調査

【所要時間は10分程度となっています】

回答シートの送付先アドレス：　cm@boukakiki.or.jp

＊＊＊　回答期限は令和５年１１月１０日（金）です　＊＊＊

本調査の結果は、令和６年３月頃に当協会調査研究報告書としてご報告いたします。

用語の説明：
- **要配慮者**　…　災害発生時の避難や避難生活などにおいて特に支援が必要となる人（各市区町村の定義に準拠）
- **要配慮者防災施策**　…　個別避難計画などの要配慮者にかかわる防災施策
- **地域住民**　…　住民個人および町内会や自治会、自主防災組織などの住民団体
- **福祉専門職**　…　ケアマネージャーや相談支援専門員などの要配慮者（高齢者・障害者）を支援する職業

Q0　差し支えなければ自治体名をご記入ください（回答任意）：　自治体名 [　　]

Q1　貴自治体が所属する地域を1つお選びください。

1 北海道・東北	○	2 関東・甲信越	○	3 東海・北陸	○
4 近畿	○	5 中国・四国	○	6 九州・沖縄	○

Q2　貴自治体の自治体区分を1つお選びください。

1 指定都市	○	2 中核市	○	3 施行時特例市	○
4 その他の市	○	5 町村	○	6 特別区	○

Q3　貴自治体における個別避難計画の対象者基準（居住地関連）について、該当する項目を全てお選びください。

1 居住地が浸水深3m以上	□	2 居住地が土砂災害特別警戒区域	□	3 居住地が浸水深50ｃｍ以上	□
4 居住地が土砂災害警戒区域	□	5 居住地が津波浸水区域内	□	6 その他　（　　）	□
7 居住地は考慮しない	□				

Q4　貴自治体における個別避難計画の対象者基準（要介護度関連）について、該当する項目を全てお選びください。

1 要介護度３～５	□	2 要介護者、要支援者	□
3 要介護者、要支援者以外でも計画作成を希望した者	□	4 その他　（　　）	□

Q5　貴自治体における個別避難計画の対象者基準（高齢者関連）について、該当する項目を全てお選びください。

1 75歳以上の独居高齢者	□	2 65歳以上の独居高齢者	□	3 世帯全員が75歳以上の高齢者	□
4 世帯全員が65歳以上の高齢者	□	5 その他　（　　）	□		

Q6　貴自治体における個別避難計画の対象者基準（障害者関連）について、該当する項目を全てお選びください。

1 身体障害者手帳1級、2級	□	2 身体障害者手帳をもつすべての者	□	3 療育手帳（愛の手帳）1級、2級	□
4 療育手帳（愛の手帳）をもつすべての者	□	5 精神障害者保健福祉手帳1級	□	6 精神障害者保健福祉手帳をもつすべての者	□
7 難病患者で一定の基準以上の者	□	8 難病患者すべての者	□	9 その他　（　　）	□

Q7　貴自治体における個別避難計画の対象者基準（個別避難計画作成同意有無関連）について、該当する項目を全てお選びください。

1 個別避難計画作成に同意した者（手上げ方式）	□	2 個別避難計画作成に同意しなかった者を除いた者（手下げ方式）	□
3 同意の有無を問わない	□	4 その他　（　　）	□

Q8　指定福祉避難所の開設・運営について、該当する項目を下記から全てお選びください。

1 指定福祉避難所ごとに個別の開設・運営マニュアルを作成している	□
2 マニュアルにしたがって関係者参加で訓練を実施している	□
3 必要な資機材、水・トイレ・食料等を備蓄している	□
4 特に個別のマニュアル作成、訓練、備蓄はしていない	□
5 その他　（　　）	□

Q9　協定福祉避難所の開設・運営について、該当する項目を下記から全てお選びください。

1 協定福祉避難所ごとに個別の開設・運営マニュアルを作成している	□
2 マニュアルにしたがって関係者参加で訓練を実施している	□
3 必要な資機材、水・トイレ・食料等を備蓄している	□
4 特に個別のマニュアル作成、訓練、備蓄はしていない	□
5 その他　（　　）	□

Q10　避難所外避難者の支援について、 貴自治体の計画・体制に該当する項目を下記から全てお選びください。

1 全体的な支援計画がある	□
2 自宅、車中泊避難など一部の支援計画はある	□
3 全体的な支援体制（支援拠点、支え合いセンターの早期設置、生活援助員事業など）が確立している	□
4 一部の支援体制が確立している	□
5 特に計画や体制はない	□

Q11　避難所外避難をしている要配慮者の見守りについて、貴自治体が実施している対応方法を全てお選びください。

1 早期（発災3日以内）に「支え合いセンター」等を立ち上げて計画的に見守りを実施する	□
2 時期は未定だが、「支え合いセンター」等を立ち上げて計画的に見守りを実施する	□
3 「支え合いセンター」等の設置は未定だが、社協・保健所・地域包括支援センター等の関係団体に依頼することになっている	□
4 「支え合いセンター」等の設置は未定だが、自治会・自主防災組織のメンバー・近隣住民に依頼することになっている	□
5 特に実施方法については決まっていない	□
6 その他　（　　）	□

＊＊　裏面につづきます　＊＊

Q12 現在の要配慮者防災施策について、貴自治体各部局のおおよその担当割合をご記入ください。

※貴所の要配慮者防災施策業務全体を100%とした場合の各部局のおおよその業務担当割合をご記入ください（0%の場合は空欄、小数点以下は四捨五入）。

例：防災・危機管理部局　40%　　福祉部局　40%　　保健部局　20%

1 防災・危機管理部局 ＿＿＿＿%	2 福祉部局 ＿＿＿＿%	3 地域振興部局 ＿＿＿＿%
4 保健部局 ＿＿＿＿%	5 総務部局 ＿＿＿＿%	6 その他部局（部局名：　　） ＿＿＿＿%

Q13 貴自治体における個別避難計画の作成・更新・保管について、該当する項目を下記から1つお選びください。

1 作成・更新・保管作業は全て紙媒体で行っており、電子化の検討もしていない	□
2 作成・更新・保管作業は全て紙媒体で行っているが、電子化の検討を行っている	□
3 作成・更新・保管作業の一部を電子化している	□
4 作成・更新・保管作業の大部分を電子化している	□
5 作成・更新・保管作業は全て電子化している	□
6 わからない	□

Q14 貴自治体の個別避難計画作成・更新事業における「福祉専門職」の参画状況について、該当する項目を1つお選びください。

1 福祉専門職は参画しており、協力報酬も支払っている	□
2 福祉専門職は参画しているが、協力報酬は支払っていない	□
3 福祉専門職は参画していないが、現在参画の打診をしている	□
4 福祉専門職は参画しておらず、現在参画の打診もしていない	□
5 わからない	□

Q15 貴自治体の個別避難計画作成・更新事業における「市区町村社会福祉協議会」の参画状況について、該当する項目を1つお選びください。

1 市区町村社会福祉協議会は参画しており、委託費も支払っている	□
2 市区町村社会福祉協議会は参画しているが、委託費は支払っていない	□
3 市区町村社会福祉協議会は参画していないが、現在参画の打診をしている	□
4 市区町村社会福祉協議会は参画しておらず、現在参画の打診もしていない	□
5 わからない	□

Q16 貴自治体の要配慮者防災施策について、下記にある各主体の現在のかかわり程度をお答えください（該当する数字に○を付けてください）。

	全くかかわっていない	あまりかかわっていない	ある程度かかわっている	積極的にかかわっている
1 地域住民（自治会・自主防等含む）	1	2	3	4
2 福祉専門職	1	2	3	4
3 福祉事業者（例：福祉施設）	1	2	3	4
4 民生委員	1	2	3	4
5 消防団	1	2	3	4
6 市区町村社会福祉協議会	1	2	3	4
7 地域包括支援センター	1	2	3	4
8 庁内関係部局（回答者様のご所属以外）	1	2	3	4
9 NPO・ボランティア団体	1	2	3	4
10 その他（　　）	1	2	3	4

Q17 貴自治体の個別避難計画作成・更新事業について、右記にある各段階にかかわっている主体を全てお選びください。

	要配慮者にかかわる情報の提供	個別避難計画の作成	個別避難計画の更新	避難支援等の実施
1 地域住民（自治会・自主防等含む）	□	□	□	□
2 福祉専門職	□	□	□	□
3 福祉事業者（例：福祉施設）	□	□	□	□
4 民生委員	□	□	□	□
5 消防団	□	□	□	□
6 市区町村社会福祉協議会	□	□	□	□
7 地域包括支援センター	□	□	□	□
8 庁内関係部局（回答者様のご所属以外）	□	□	□	□
9 NPO・ボランティア団体	□	□	□	□
10 その他（　　）	□	□	□	□

Q18 「人口減少社会における要配慮者防災施策」全般についてご意見などがありましたらご記入ください。

＊＊＊　アンケートは以上で終了です。ご協力いただき本当にありがとうございました　＊＊＊

令和５年度　危機管理体制調査研究に係る外部調査顧問

所属	役職	氏名
跡見学園女子大学　観光コミュニティ学部	教授	鍵屋　一

令和５年度　危機管理体制調査研究の調査研究実施者

所属	役職	氏名
一般財団法人日本防火・危機管理促進協会	主任研究員	野上　達也
一般財団法人日本防火・危機管理促進協会	研究員	柿﨑　聡太

過去の危機管理体制調査研究報告書
【一般財団法人全国市町村振興協会　市町村振興事業（助成事業）】

No.	刊行時期	タイトル
1	令和 5 年 3 月	高齢者・障害者の防災施策に関する調査研究
2	令和 4 年 3 月	避難所外避難者の支援体制に関する調査研究
3	令和 3 年 3 月	避難所の指定・管理に関する調査研究
4	令和 2 年 3 月	地域住民による主体的な避難行動に関する調査研究
5	平成 31 年 3 月	市町村による災害発生後の情報伝達に関する調査研究
6	平成 30 年 3 月	災害対策・対応における地方自治体と住民による協働に関する調査研究
7	平成 29 年 3 月	地方自治体における災害対応経験の継承に関する調査研究 ―自治体規模と被災経験が災害対応準備に与える影響―
8	平成 28 年 3 月	巨大災害発生時の自治体間の連携強化施策に関する調査研究報告書
9	平成 27 年 3 月	地方自治体の災害対応業務における官民の連携方策に関する調査研究報告書
10	平成 26 年 3 月	地方自治体における震災時 BCP の作成手法に関する調査研究報告書
11	平成 25 年 3 月	地域社会の防災ネットワークに関する調査研究 報告書
12	平成 24 年 2 月	大規模災害発生時の住民への情報伝達のあり方に関する調査検討報告書
13	平成 23 年 4 月	大規模集客施設等における危機発生時の避難及び避難誘導と行政機関の役割に関する調査研究

※ 本調査研究報告書及び過去の調査研究報告書の PDF 版は、当協会ウェブサイト内の「調査研究報告」ページ（下記 QR コード）からダウンロードできます。

人口減少社会における要配慮者防災施策に関する調査研究
令和５年度　危機管理体制調査研究報告書

編集発行者　一般財団法人日本防火・危機管理促進協会
〒105-0021　東京都港区東新橋１丁目１－１９　ヤクルト本社ビル１６階
Tel　０３－６２６４－６０２１
Fax　０３－６２６４－６０２２
URL　https://www.boukakiki.or.jp/
印　　刷　株式会社丸井工文社
発　　行　２０２４年３月

この事業は、一般財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて実施したものです。