

令和3年度
厚生労働科学行政推進調査事業費
障害者政策総合研究事業
分担研究報告書

次期「生活のしづらさなどに関する調査（厚生労働省）」における
災害に関する設問の有用性と課題

研究分担者 岩谷 力 長野保健医療大学
研究協力者 北村 弥生 長野保健医療大学
研究分担者 今橋久美子 国立障害者リハビリテーションセンター
研究代表者 飛松 好子 国立障害者リハビリテーションセンター

研究要旨

【目的】本研究では、厚生労働省による次期「生活のしづらさなどに関する調査（以下、次期調査）」において災害に関する設問を追加することの有用性と課題を明らかにすることを目的とする。

【方法】令和2年に長野県飯山市で行ったプレ調査において、「自治体の障害福祉計画に関するPDCA調査案（厚労省）」のうち災害に関する4設問（図1：問29～32）を改変して試行し結果を集計した。

【結果】①単独避難可能と回答した者は244名42.2%であったが、そのうち24.6%は避難に関する困難を回答した。②災害時に近隣支援者がいると回答した者は220名38.1%であったが、そのうちの5.5%は「救助を求めることができない」と回答した。単独避難ができず、かつ、近隣支援者がいない者は238名41.2%、そのうち災害時避難行動要支援者名簿に登録されていると推測される者は96名40.4%であった。③災害経験有群は無群に比べ、災害時における情報入手の困難を有意に多く回答した。④多くの自治体が災害時避難行動要支援者と定義している「身体障害者手帳1,2級、療育手帳A1,精神保健福祉手帳1級」の者とそれ以外の者の間で、災害時の困難の差は「投薬・治療」「補装具」に関する項目のみであった。⑤介護保険法と総合支援法によるサービス利用状況を4群に分けて比較したところ、総合支援法のみ利用者の「災害時の困難」が最も多様であった。

【考察】①障害種別により災害時の困難が異なることに対しては、それぞれの対策を調整することが望まれる。②等級が重度か否かに関係した災害時の困難は、医療や補装具の確保のみであったことは注目される。自治体が作成する災害時避難行動要支援者名簿登録者以外の障害者手帳所持者も災害時の困難は同等であることに留意が必要であると考えられる。③総合支援法のみ利用者に対する特性に応じた準備を早く行う必要があることが示唆された。

【結論】次期調査における災害に関する設問案を、個別避難計画を構成する要素の準備が整っているかどうかを聞くように再構成して提案した。

A. 目的と背景

本稿では、次期「生活のしづらさなどに関する調査（厚生労働省）」（以下、次期調査）において災害に関する設問を追加することの有用性と課題を明らかにすることを目的とする。災害に関する設問を追加する理由の第一は、災害発生時に障害者は地域住民に比べて多様な困難を経験することは知られているが対策は構築中であるため、改善状況を定期的に知ることは有意義と考えられるためである。多様な困難とは、危険を認知する困難、避難行動の困難、避難生活の困難などである¹⁾。

第二の理由は、次期調査のためのプレ調査（本調査）において「必要な支援」に関する設問（問 51）では、「災害対策」は 27%から選択され（3位）²⁾、障害者手帳所持者からの関心が高いことが明らかになったためである。

これまでは、全国身体障害児・者実態調査でも全国的障害児者基礎調査でも、対象者に対して災害時の課題に関する設問はなかった。その理由は、全国身体障害児・者実態調査を実施する根拠である身体障害者福祉法には災害に関わるサービスがないためと推測される。身体障害者福祉法ができた 1950 年には、災害時における障害者の困難は、まだ話題になっていなかった。

新聞と国会質疑が障害者や高齢者を災害弱者と呼び始めたのは 1982 年長崎大水害からで、1995 年阪神淡路大震災では避難行動および避難生活での苦労が報道された。また、2004 年 7 月に発生した一連の風水害等への対応に関し、避難勧告等の発令や高齢者等の避難体制の整備等の課題が明らかとなったことから、内閣府は有識者等によ

る検討会を設置し、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」と「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を取りまとめた。

2011 年東日本大震災で障害者手帳所持者の死亡率が全人口の死亡率の 2 倍であったことから³⁾、2013 年には災害対策基本法に災害時要配慮者および災害時避難行動要支援者という用語が記載され、自治体に災害時避難行動要支援者名簿作成が義務付けられた。しかし、名簿の運用方法に関する規定はなく、個別避難計画の作成に至らない場合がほとんどである。

2021 年 5 月には、災害対策基本法が改正され、5 年を目途に、優先度の高い災害時避難行動要支援者の個別避難計画の作成を市町村の努力義務化とした。また、相談支援専門員またはケアマネジャーが障害児者および高齢者の個別支援計画を作成する際に個別避難計画を立てることが例示された。個別避難計画作成については、地方交付税により 1 件あたり約 7000 円を執行することも提案された。併せて、福祉避難所設置・運営ガイドラインの改正により、直接避難や事前のマッチングも推奨された。そこで、次期調査で個別避難計画が作成される進捗状況を把握することは有用と考えられる。

国際的にも、国連障害者権利条約 11 条（危険な状況及び人道上の緊急事態）には、「締約国は、国際法（国際人道法及び国際人権法を含む。）に基づく自国の義務に従い、危険な状況（武力紛争、人道上の緊急事態及び自然災害の発生を含む。）において障害者の保護及び安全を確保するための全ての必要な措置をとる。」と記載された。わが国では、武力紛争と人道上の緊急事態よりも自

然災害の発生時の障害者の保護及び安全が注目されると考えられる。そこで、国連障害者権利条約の権利条約委員会に提出する政府レポートに、国としての障害者の災害準備状況を示すためには次期調査で災害準備に関する設問を設けて結果を得ることに意味はあると考えられる。

B. 方法

次期調査の設問案の妥当性を検証するためのプレ調査（以下、R2プレ調査）を、長野県飯山市（人口約2万人）において、障害者手帳所持者1,221名（身体867名、療育154名、精神200名）を対象に郵送法で実施した。調査は令和2年11月に行った。飯山市は長野県北東部に位置し全国有数の豪雪地帯にあって北陸新幹線の停車駅がある。

災害に関する設問としては、「自治体の障害福祉計画に関するPDCA調査案（厚労省）（以下、PDCA調査案）」⁴⁾のうち災害に関する4問を使用した。図1に示したように、問29「火事や地震・水害等の災害時に一人で避難できますか」、問30「家族が不在の場合や一人暮らしの場合、火事や地震・水害等の災害時に近所にあなた（障害者手帳所持者）を助けてくれる人はいますか」、問31「今まで火事や地震・水害等の災害にあったことはありますか」、問32「災害時に困ったこと（困ると思われること）は何ですか）」であった。問32については、PDCA調査案の選択肢10個に加えて、先行研究から指摘されている災害時に障害者が出会う困難事象4個を選択肢とした。追加した選択肢は、「地域の災害リスクの情報（防災マップなど）が入手できない」「復旧に関する情報が入手できない」「家の片付けなどができない」「通常と異なる状況で、買い物や物資の入手ができない」とした。

なる状況で、買い物などの物資の入手ができない」とした。

589名（回収率48.2%：身体407名、療育75名、精神80名、重複19名、不明8名）から回答を得たが、障害者手帳の種類が不明の8名と問29または問30に複数回答した3名を除いた578名を有効回答とした。検定はFisher's Exact testにより行った。

（倫理審査）

本研究は、国立障害者リハビリテーションセンターおよび長野保健医療大学の倫理審査委員会に申請を行い、承認を得た。

【災害についてお聞きします。】		
問29 火事や地震・水害等の災害時に一人で避難できますか。あてはまるの1つに○をしてください。		
1. できる	2. できない	3. わからない
問30 家族が不在の場合や一人暮らしの場合、火事や地震・水害等の災害時に近所にあなた（障害者手帳所持者）を助けてくれる人はいますか。あてはまるの1つに○をしてください。		
1. いる	2. いない	3. わからない
問31 今まで火事や地震・水害等の災害にあったことはありますか。あてはまる方に○をしてください。		
1. ある	2. ない	
問32 災害時に困ったこと（困ると思われること）は何ですか。あてはまるのすべてに○をしてください。		
1. 地域の災害リスクの情報（防災マップなど）が入手できない		
2. 被害状況、避難場所などの情報が入手できない		
3. 救助を求めることができない		
4. 安全なところまで、迅速に避難することができない		
5. 避難場所の設備（トイレ等）や生活環境が不安		
6. 周囲とコミュニケーションがとれない		
7. 検査や治療が受けられない		
8. 補装具の使用が困難になる		
9. 補装具・日常生活用具・医薬品の入手ができなくなる		
10. 復旧に関する情報が入手できない		
11. 家の片付けなどができない		
12. 通常と異なる状況で、買い物や物資の入手ができない		
13. その他()		
14. わからない		

図1 災害に関する設問

C. 結果

（1）単独避難と近隣支援者

問29「火事や地震災害などの時に一人で避難できますか（以下、単独避難の可否）」に対する回答は、できる244名42.2%、できない231名40.0%、わからない・無回答103名17.8%であった。

問 30「家族が不在や一人暮らしの場合、火事・災害の時にあなたを助けてくれる近所の人はいますか（以下、近隣支援者の有無）」に対する回答は、いる 220 名 38.1%、いない 130 名 22.5%、わからない・無回答 228 名 39.4%であった。

問 29 と問 30 の回答を表 1 に示した。「単独避難不可」で「近隣支援者」が無または不明の 238 名 41.2%（表 1 の網掛け部分）は逃げ遅れる可能性が高いと考えられる。そのうち、96 名 40.4%（全体の 16.6%）は災害時避難行動要支援者と推測された（表 2 の網掛け部分）。

災害時避難行動要支援者の定義は自治体ごとに異なる。本稿での定義は、障害者手帳所持者に関しては、多くの自治体が採用し

ている「身体障害者手帳 1, 2 級、療育手帳 A 1, 精神保健福祉手帳 1 級」の条件に当てはまる者とした。他に、障害者手帳所持者全員とする場合がある。介護保険制度の要介護度 3 以上の者も、多くの自治体で、災害時避難行動要支援者に定義されている。

表 1. 単独避難の可否と近隣支援者の有無

		単独避難						合計	
		可能		不可能		わからない・無回答		人数	%
		人数	%	人数	%	人数	%		
近隣支援者	あり	124	50.8	70	30.3	26	25.2	220	38.1
	なし	39	16.0	75	32.5	16	15.5	130	22.5
	わからない・無回答	81	33.2	86	37.2	61	59.2	228	39.4
	合計	244	100	231	100	103	100.0	578	100

表 2 災害経験の有無、単独避難の可否、近隣支援者の有無の関係

問 30 近隣支援者	問 29 単独避難	合計	災害時避難行動要支援者		それ以外の人	
いる	できる	124	44	(35.5%)	80	(64.5%)
	できない	70	34	(48.6%)	36	(51.4%)
	わからない・未回答	26	5	(19.2%)	21	(80.8%)
	計	220	83	(37.7%)	137	(62.3%)
いない	できる	39	19	(48.7%)	20	(51.3%)
	できない	75	35	(46.7%)	40	(53.3%)
	わからない・未回答	16	6	(37.5%)	10	(62.5%)
	計	130	60	(46.2%)	70	(53.8%)
わからない・未回答	できる	81	20	(24.7%)	61	(75.3%)
	できない	86	36	(41.9%)	50	(58.1%)
	わからない・未回答	61	19	(31.1%)	42	(68.9%)
	計	228	75	(32.9%)	153	(67.1%)
全体	できる	244	83	(34.0%)	161	(66.0%)
	できない	231	105	(45.5%)	126	(54.5%)
	わからない・未回答	103	30	(29.1%)	73	(70.9%)
	計	578	218	(37.7%)	360	(62.3%)

(2) 災害経験の有無

問 31「これまで火事や地震・水害など災害にあったことはありますか。」（以下、災害経験の有無）に対しては、あり 200 名 34.8%、なし 349 名 59.9%、わからない・無回答 29 名 5.3%であった。

① 単独避難の可否と災害経験の有無

災害経験の有無と単独避難の可否（問 29）の関係を表 3 に示した。災害経験の有無に

より「単独避難の可否」に有意差はなかった。

② 近隣支援者の有無と災害経験の有無

災害経験の有無と近隣支援者の有無（問 30）について表 3 に示した。災害経験有群では災害経験無群より「近隣支援者無」の割合が低い傾向にあった（ $p=0.157$ ）。これは、事前に救助の約束が確実でなくても、災害が起こった際に、近所の人実際に助けてく

れた場合があったことを示すと推測される。

(3) 災害時の困難

① 災害経験の有無と災害時の困難

表4に、問32「災害時に困ったこと（困ると思われること）」（以下、災害時の困難）を災害経験の有無別に示した。災害経験の有無に関わらず、「災害時の困難」の比率は高い順に「5. 避難所の環境」38.4%、「4. 避難行動」36.5%、「11. 家の片付けができない

い」31.0%、「7. 投薬・治療が受けられない」27.3%、「12. 物資入手ができない」23.5%であった。

災害経験有群が災害経験無群よりも「災害時の困難」の比率が有意に高かったのは、情報入手に関わる3件、「2. 被害状況、避難場所などの情報が入手できない」（ $p=0.011$ ）、「10. 復旧に関する情報が入手できない」（ $p=0.030$ ）、「1. 地域の災害リスクの情報が入手できない」（ $p=0.031$ ）であった。

表3. 災害経験の有無と単独避難の可否および近隣支援者の有無

	人数	問31 災害経験				全体	p値			
		ある	ない	未回答	全体					
問30 近隣支援者	いる いない わからない・未回答	200 69 51 80	100 34.5 25.5 40	349 143 74 132	100 40.9 21.2 37.8	29 8 5 16	100 2.3 1.4 4.6	578 220 130 228	100 63.0 37.3 65.3	- 0.157
問29 単独避難	できる できない わからない・未回答	85 85 30	42.5 42.5 15	150 135 64	43.0 38.7 18.3	9 11 9	2.6 3.2 2.6	244 231 103	69.9 66.2 29.5	0.628

検定は各項目2×2のFisher's Exact test

表4. 災害経験と災害時の困難

	人数 n=578	問31 災害経験				p値	未回答 n=29
		ある n=200	ない n=349	ある n=200	ない n=349		
1.地域の災害リスクの情報が入手できない	46 8.0	23 11.5	21 6.0	0.031	2 6.9		
2.被害状況、避難場所などの情報が入手できない	84 14.5	40 20.0	41 11.7	0.011	3 10.3		
3.救助を求めることができない	80 13.8	28 14.0	49 14.0	1.000	3 10.3		
4.安全なところまで、迅速に避難することができない	211 36.5	69 34.5	133 38.1	0.385	9 31.0		
5.避難場所の設備や生活環境が不安	222 38.4	82 41.0	135 38.7	0.631	5 17.2		
6.周囲とコミュニケーションがとれない	89 15.4	36 18.0	53 15.2	0.394	0 0.0		
7.投薬や治療が受けられない	158 27.3	49 24.5	107 30.7	0.127	2 6.9		
8.補装具の使用が困難になる	39 6.7	15 7.5	24 6.9	0.862	0 0.0		
9.補装具・日常生活用具・医薬品の入手ができなくなる	93 16.1	33 16.5	58 16.6	1.000	2 6.9		
10.復旧に関する情報が入手できない	54 9.3	26 13.0	25 7.2	0.030	3 10.3		
11.家の片付けなどができない	179 31.0	70 35.0	106 30.4	0.276	3 10.3		
12.通常と異なる状況で、買い物など物資の入手ができない	136 23.5	50 25.0	82 23.5	0.749	4 13.8		
13 その他	15 2.6	8 4.0	5 1.4	0.078	2 6.9		
わからない・1~13 いずれも未回答	163 28.2	54 27.0	94 26.9	-	15 51.7		

検定はFisher's Exact test

② 単独避難可否と災害時の困難

表5には、単独避難の可否により「災害時の困難」（問32）の結果を比較した。単独避難可能群は単独避難不可能群に比べて、「災害時の困難」9項目（表5の網掛け部分）の選択率が有意に低かった。

単独避難可群であっても、単独避難に必要と考えられる3項目について困難と回答した者は、「1. 地域の災害リスクの情報（防災マップなど）が入手できない」8.2%、「2. 被害状況、避難場所などの情報が入手できない」4.9%、「4. 安全な所まで、迅速に避

難することができない」11.8%であった。この3つの項目のどれかを選択したのは、単独避難できると回答した者244名中60名24.6%であった。また、「避難場所の設備や生活環境が不安」は31.1%であった。

③ 近隣支援者の有無と災害時の困難

表6には、近隣支援者の有無により「災害時の困難」(問32)の結果を比較した。近隣支援者有群は近隣支援者無群に比べて、「災害時の困難」5項目の選択率が有意に低かった(表6の網掛け部分)。

しかし、近隣支援者がいると回答した者のうち、「3. 救助を求めることができない」を12名5.5%が選択し、避難行動に関する3項目について、「1. 地域の災害リスクの情報が入手できない」6.4%、「2. 被害状況、避難場所などの情報が入手できない」8.6%、「4. 安全なところまで、迅速に避難することができない」34.5%が選択された。

④ 災害時避難行動要支援者と災害時の困難

表7には、災害時避難行動要支援者か否かにより、問32「災害時の困難」の結果を比較した。避難行動要支援者群では「投薬や治療が受けられない」が有意に多く、(p=0.003)「補装具の使用が困難になる」が有意に少なかった(p=0.041)。しかし、他の

12項目には有意差はなかった。

⑤ 障害種別と災害時の困難

表8に障害種別により「災害時の困難」(問32)の結果を比較した。全数集計での上位5項目(避難場所の設備が不安、迅速に避難できない、片付けができない、投薬・治療が受けられない、被災後に物資入手ができない)は7つの障害種別すべてで概ね2割以上が選択した。

その他の項目では、障害種別により2割以上が「災害時の困難」と回答したのは以下の5つであった(表8の網掛け部分)。「6. 周囲とコミュニケーションがとれない」は療育手帳所持者で37.9%、精神保健福祉手帳所持者25.7%、聴覚障害者で20.0%が選択した。「3. 救助を求めることができない」は療育手帳所持者34.8%、聴覚障害者25.0%、上肢障害者20.0%が選択した。「2. 被害状況、避難場所などの情報が入手できない」は療育手帳所持者30.3%が選択した。「1. 地域の災害リスクの情報が入手できない」は視覚障害者21.7%と上肢障害者20.0%が選択した。「9. 補装具・日常生活用具・医薬品の入手ができなくなる」は内部障害者29名2.7%が選択した。また、「わからない・未回答」はすべての障害種別で20%以上が選択した。

表5 単独避難の可否と災害時の困難

	人数 578	問29 単独避難				p値	未回答 n=103	
		できる n=244	できない n=231					
1.地域の災害リスクの情報が入手できない	46	14	5.7	21	9.1	0.377	11	10.7
2.被害状況、避難場所などの情報が入手できない	84	20	8.2	44	19.0	0.004	20	19.4
3.救助を求めることができない	80	12	4.9	53	22.9	<0.001	15	14.6
4.安全なところまで、迅速に避難することができない	211	41	16.8	138	59.7	<0.001	32	31.1
5.避難場所の設備や生活環境が不安	222	69	28.3	121	52.4	<0.001	32	31.1
6.周囲とコミュニケーションがとれない	89	24	9.8	46	19.9	0.012	19	18.4
7.投薬や治療が受けられない	158	51	20.9	79	34.2	0.018	28	27.2
8.補装具の使用が困難になる	39	11	4.5	24	10.4	0.051	4	3.9

9.補装具・日常生活用具・医薬品の入手ができなくなる	93	28	11.5	45	19.5	0.071	20	19.4
10.復旧に関する情報が入手できない	54	13	5.3	27	11.7	0.045	14	13.6
11.家の片付けなどができない	179	48	19.7	86	37.2	<0.001	45	43.7
12.通常と異なる状況で、買い物など物資の入手ができない	136	39	16.0	64	27.7	0.022	33	32.0
13 その他	15	5	2.0	6	2.6	1.000	4	3.9
わからない・1～13 いずれも未回答	163	98	40.2	46	19.9	-	19	18.4

検定は Fisher's Exact test

表6 近隣支援者の有無と災害時の困難

	人数	問30 近隣支援者						
		いる n=220		いない n=130		p値	未回答 n=228	
1.地域の災害リスクの情報が入手できない	46	14	6.4	11	8.5	0.676	21	9.2
2.被害状況、避難場所などの情報が入手できない	84	19	8.6	29	22.3	0.002	36	15.8
3.救助を求めることができない	80	12	5.5	32	24.6	<0.001	36	15.8
4.安全なところまで、迅速に避難することができない	211	76	34.5	62	47.7	0.123	73	32.0
5.避難場所の設備や生活環境が不安	222	78	35.5	58	44.6	0.474	86	37.7
6.周囲とコミュニケーションがとれない	89	21	9.5	34	26.2	<0.001	34	14.9
7.投薬や治療が受けられない	158	62	28.2	49	37.7	0.326	47	20.6
8.補装具の使用が困難になる	39	13	5.9	14	10.8	0.219	12	5.3
9.補装具・日常生活用具・医薬品の入手ができなくなる	93	33	15.0	23	17.7	0.881	37	16.2
10.復旧に関する情報が入手できない	54	11	5.0	16	12.3	0.040	27	11.8
11.家の片付けなどができない	179	69	31.4	49	37.7	0.717	61	26.8
12.通常と異なる状況で、買い物など物資の入手ができない	136	36	16.4	41	31.5	0.007	59	25.9
13 その他	15	5	2.3	2	1.5	0.706	8	3.5
わからない・1～13 いずれも未回答	163	65	29.5	23	17.7	-	75	32.9

検定は Fisher's Exact test

表7 避難行動要支援者か否かと災害時の困難

	人数	災害時避難行動要支援者 n=218		それ以外の人 n=369		p値
		人数	割合	人数	割合	
1.地域の災害リスクの情報が入手できない	46	13	6.0	33	9.2	0.154
2.被害状況、避難場所などの情報が入手できない	84	33	15.1	51	14.2	0.902
3.救助を求めることができない	80	33	15.1	47	13.1	0.615
4.安全なところまで、迅速に避難することができない	211	87	39.9	124	34.4	0.301
5.避難場所の設備や生活環境が不安	222	86	39.4	136	37.8	0.926
6.周囲とコミュニケーションがとれない	89	34	15.6	55	15.3	1.000
7.投薬や治療が受けられない	158	76	34.9	82	22.8	0.003
8.補装具の使用が困難になる	39	9	4.1	30	8.3	0.041
9.補装具・日常生活用具・医薬品の入手ができなくなる	93	38	17.4	55	15.3	0.636
10.復旧に関する情報が入手できない	54	19	8.7	35	9.7	0.658
11.家の片付けなどができない	179	66	30.3	113	31.4	0.630
12.通常と異なる状況で、買い物など物資の入手ができない	136	48	22.0	88	24.4	0.407
13 その他	15	6	2.8	9	2.5	1.000
わからない・1～13 いずれも未回答	163	52	23.9	111	30.8	-

表8 障害種別と災害時の困難

	総数		視覚障害のみ		聴覚障害のみ		上肢障害のみ		下肢障害のみ		内部障害のみ (全体、級問 わず)		療育手帳のみ 所持		精神保健福祉 手帳のみ所持	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
5. 避難場所の設備(トイレ等)や生活環境が不安	222	(38.4%)	11	(47.8%)	4	(20.0%)	5	(33.3%)	48	(51.6%)	37	(28.9%)	21	(31.8%)	28	(37.8%)
4. 安全なところまで、迅速に避難することができない	211	(36.5%)	13	(56.5%)	5	(25.0%)	5	(33.3%)	41	(44.1%)	39	(30.5%)	20	(30.3%)	12	(16.2%)
11. 家の片付けなどができない	179	(31.0%)	7	(30.4%)	1	(5.0%)	5	(33.3%)	36	(38.7%)	34	(26.6%)	21	(31.8%)	25	(33.8%)
7. 投薬や治療が受けられない	158	(27.3%)	8	(34.8%)	5	(25.0%)	2	(13.3%)	21	(22.6%)	43	(33.6%)	13	(19.7%)	21	(28.4%)
12. 通常と異なる状況で、買い物など物資の入手ができない	136	(23.5%)	7	(30.4%)	4	(20.0%)	4	(26.7%)	21	(22.6%)	20	(15.6%)	20	(30.3%)	26	(35.1%)

9. 補装具・日常生活用具・医薬品の入手がなくなる	93	(16.1%)	3	(13.0%)	2	(10.0%)	1	(6.7%)	15	(16.1%)	29	(22.7%)	10	(15.2%)	8	(10.8%)
6. 周囲とコミュニケーションがとれない	89	(15.4%)	4	(17.4%)	4	(20.0%)	2	(13.3%)	5	(5.4%)	6	(4.7%)	25	(37.9%)	19	(25.7%)
2. 被害状況、避難場所などの情報が入手できない	84	(14.5%)	4	(17.4%)	3	(15.0%)	2	(13.3%)	8	(8.6%)	13	(10.2%)	20	(30.3%)	14	(18.9%)
3. 救助を求めることができない	80	(13.8%)	4	(17.4%)	5	(25.0%)	3	(20.0%)	5	(5.4%)	4	(3.1%)	23	(34.8%)	8	(10.8%)
10. 復旧に関する情報が入手できない	54	(9.3%)	4	(17.4%)	2	(10.0%)	1	(6.7%)	4	(4.3%)	9	(7.0%)	13	(19.7%)	9	(12.2%)
1. 地域の災害リスクの情報（防災マップなど）が入手できない	46	(8.0%)	5	(21.7%)	2	(10.0%)	3	(20.0%)	4	(4.3%)	7	(5.5%)	11	(16.7%)	6	(8.1%)
8. 補装具の使用が困難になる	39	(6.7%)	3	(13.0%)	1	(5.0%)	1	(6.7%)	8	(8.6%)	8	(6.3%)	3	(4.5%)	1	(1.4%)
13. その他	15	(2.6%)	1	(4.3%)	0	(0.0%)	1	(6.7%)	1	(1.1%)	2	(1.6%)	4	(6.1%)	3	(4.1%)
わからない・未回答	163	(28.2%)	6	(26.1%)	9	(45.0%)	4	(26.7%)	22	(23.7%)	37	(28.9%)	23	(34.8%)	23	(31.1%)

表9 利用サービスと災害時の困難

災害時の困難	総数 n=578	障害福祉サービスと介護保険サービス利用者 n=38	障害福祉サービスのみの利用者 n=40	介護保険サービスのみの利用者 n=37	どちらのサービスも利用していない人（無回答を含む） n=463
5. 避難場所の設備（トイレ等）や生活環境が不安	222 (38.4%)	12 (31.6%)	18 (45.0%)	20 (54.1%)	172 (37.1%)
4. 安全なところまで、迅速に避難することができない	211 (36.5%)	19 (50.0%)	18 (45.0%)	24 (64.9%)	150 (32.4%)
11. 家の片付けなどができない	179 (31.0%)	12 (31.6%)	16 (40.0%)	10 (27.0%)	141 (30.5%)
7. 投薬や治療が受けられない	158 (27.3%)	11 (28.9%)	13 (32.5%)	16 (43.2%)	118 (25.5%)
12. 通常と異なる状況で、買い物など物資の入手ができない	136 (23.5%)	7 (18.4%)	16 (40.0%)	12 (32.4%)	101 (21.8%)
9. 補装具・日常生活用具・医薬品の入手がなくなる	93 (16.1%)	7 (18.4%)	10 (25.0%)	8 (21.6%)	68 (14.7%)
6. 周囲とコミュニケーションがとれない	89 (15.4%)	7 (18.4%)	15 (37.5%)	5 (13.5%)	62 (13.4%)
2. 被害状況、避難場所などの情報が入手できない	84 (14.5%)	8 (21.1%)	11 (27.5%)	6 (16.2%)	59 (12.7%)
3. 救助を求めることができない	80 (13.8%)	7 (18.4%)	13 (32.5%)	6 (16.2%)	54 (11.7%)
10. 復旧に関する情報が入手できない	54 (9.3%)	3 (7.9%)	6 (15.0%)	6 (16.2%)	39 (8.4%)
1. 地域の災害リスクの情報（防災マップなど）が入手できない	46 (8.0%)	0 (0.0%)	4 (10.0%)	3 (8.1%)	39 (8.4%)
8. 補装具の使用が困難になる	39 (6.7%)	4 (10.5%)	1 (2.5%)	3 (8.1%)	31 (6.7%)
13. その他	15 (2.6%)	0 (0.0%)	3 (7.5%)	2 (5.4%)	10 (2.2%)
わからない・未回答	163 (28.2%)	11 (28.9%)	6 (15.0%)	5 (13.5%)	141 (30.5%)

表10 避難行動要支援者か否か、介護保険法・総合支援法サービス使用の有無、近隣支援者の有無の関係

	人数 n=578	問30 近隣支援者						
		いる n=220		いない n=130		わからない・未回答 n=228		
災害時避難行動要支援者	障害福祉サービスと介護保険サービス利用者	18	7	3.2	3	2.3	8	3.5
	障害福祉サービスのみの利用者	32	9	4.1	11	8.5	12	5.3
	介護保険サービスのみの利用者	37	10	4.5	12	9.2	15	6.6
	上記3つの計	87	26	11.8	26	20.0	35	15.4
	障害福祉サービスも介護保険サービスも利用なし（無回答含む）	131	57	25.9	34	26.2	40	17.5
	全体	218	83	37.7	60	46.2	75	32.9
それ以外の人	障害福祉サービスと介護保険サービス利用者	20	7	3.2	7	5.4	6	2.6
	障害福祉サービスのみの利用者	29	7	3.2	7	5.4	15	6.6
	介護保険サービスのみの利用者	46	18	8.2	13	10.0	15	6.6
	上記3つの計	95	32	14.5	27	20.8	36	15.8
	障害福祉サービスも介護保険サービスも利用なし（無回答含む）	265	105	47.7	43	33.1	117	51.3
	全体	360	137	62.3	70	53.8	153	67.1

⑥ サービス利用状況と災害時の困難

表9には、①総合支援法によるサービス

と介護保険法によるサービスを両方の利用

者、②総合支援法によるサービスだけの利

用者、③介護保険法によるサービスだけの利用者、④どちらのサービスも利用していない者の4群について、「災害時の困難」(問32)の結果を比較した。

回答者の2割以上が選んだ項目の数は、多い順に、「総合支援法によるサービスだけの利用者」が9項目、「介護保険法によるサービスだけの利用者」が6項目、「どちらのサービスも利用していない人」が5項目、「2つのサービス利用者」が4項目であった。

サービス利用の有無と近隣支援者の有無の関係を表10に示した。対象者578名のうち総合支援法のサービスまたは介護保険サービスを利用していたのは182名19.9%、そのうち近隣支援者があると回答したのは58名31.9%(全体の10.0%)であった(表10の網掛け部分)。

D. 考察

(1) 単独避難と近隣支援者

「火事や地震災害などの時に一人で避難できますか(問29)」、「家族が不在や一人暮らしの場合、火事・災害の時にあなたを助けてくれる近所の人はいますか(問30)」の回答には多様な場合が含まれるため、より具体的な条件を「災害時の困難」(問32)の選択肢とすることが望ましいと考えられる。

例えば、単独避難可能群のうち「地域の災害リスクの情報が入手できない」、「被害状況、避難場所などの情報が入手できない」、「安全なところまで、迅速に避難することができない」と答えた者は合わせて60名24.6%おり、安全な単独避難は難しいと考えられたからである。

また、近隣支援者有群のうち「救助を求め

ることができない」「地域の災害リスクの情報が入手できない」「被害状況、避難場所などの情報が入手できない」「安全なところまで迅速に避難することができない」と答えた場合に、近隣支援者が支援できるのか否かはわからないと考えられた。

(2) 災害経験の有無について

災害経験有群は無群よりも、情報入手に関して「困ったこと」が有意に多かったことは興味深い。災害時における情報入手の困難は、視覚障害・聴覚障害による代替手段の必要性は指摘されていたが、予報・警報・被害・救援に関する情報の発信元を知り、通信方法を試しておくことが災害準備として有効なことを示唆すると考えられる。災害経験有群からは経験に基づく具体的なニーズが得られると期待されることから、次期全国調査でも災害経験の有無は聞く価値があると考ええる。

ただし、「災害経験」が何を指すかは、プレ調査ではあいまいであった。災害種別の特定はせず「火事または地震・水害どの災害の経験があるか」と尋ねた。調査の対象地は、調査の前年になる令和元年東日本台風の被災地であったことから、多くは直近の台風について回答したと推測される。しかし、災害経験有群には、自宅が浸水した場合もしなかった場合もあったと考えられる。自宅が浸水しなくても、調査地の各所で交通機関の停止および公共機関・商店などの活動停止はあり、対象者は何かしらの水害の影響を体験あるいは見聞きしたと考えられるからである。

次期調査では、設問における「災害の経験」を幅広く指定するために、「※自宅が被

害を受けなくても、公共交通機関の停止・公共機関・商店などの活動停止による影響等も含む」のような但し書きを追加することを提案する。

(3) 次期「生活のしづらさなどに関する調査」での災害の設問について

本研究の問 32 では、「自治体の障害福祉計画に関する PDCA 調査案（厚労省）」のうち災害に関する設問を利用して、「災害時に困ったこと（困ると思ったこと）」を選択肢から選ぶように求めた。一方、本研究における調査実施の後で行われた日本放送協会（NHK）と日本障害者フォーラムによる「障害と防災」に関するアンケート 2020.12-2021.1)⁵⁾では、「災害に備えて取っている対策」を選択肢から選ぶように求めた。2つの調査の選択肢は、表 11 に示すように類似していた。

「生活のしづらさなどに関する調査」等、今後の調査で災害に関する設問を使用する場合には、「困ったこと」を聞くよりも、NHK による調査の設問のように「対象者による事前準備」を聞くほうが準備状況の進捗を明らかにするためには有用だと考えられる。なぜならば、対象者の災害準備のうち遅れている項目を明らかにし、促進方法を検討するために調査結果を使用できるからである。

前述したように、「単独避難ができるかどうか」と「近隣支援者がいるかどうか」は、より具体的な指標に置き換えた準備項目に変更することを提案する（表 11 の中央列および表 12）。例えば、問 30「家族が不在や一人暮らしの場合、火事・災害の時にあなたを助けてくれる近所の人はいますか」の質

問は、「危険の声掛け（安否確認）」と「危険時の自宅からの救出」を含んでいると考えられるため分割して質問すること、および、「避難所までの移動を手伝ってくれる人はいるか」も加えることで避難準備の有無を具体的に明らかにできると考えられる。

災害準備項目を総合した質問項目としては「災害時避難計画の作成の有無」を追加することを提案する。災害対策基本法の改正で、災害時避難計画は自治体の努力義務になったためである。また、日本障害者フォーラムが国連障害者権利条約の権利委員会に提出したパラレルレポート⁶⁾において国に要望された災害準備事項にも個別避難計画の作成の推進があったためである。

ただし、現段階では、避難行動要支援者に対して、地域支援者をマッチングさせることだけを「個別避難計画」と呼ぶ場合もあり、災害準備項目をすべて満たす場合は少ないことに注意が必要である。個別避難計画作成のモデルになっている大分県別府市でも、「個別避難計画」の中心は地域支援者のマッチングであり、さらに詳しい災害準備項目については別に「ケアプラン」の作成を進めている。現段階では、内閣府が示した「個別避難計画」のひな形を基に自治体が、それぞれの個別避難計画の様式を開発している。

小問の数は 20 で、PDCA 案の 2 倍になったため、全国調査では、予備調査により数を絞ることも検討の余地があると考えられる。表 12 には 20 項目中、優先順位が高いと買いが得られる 10 項目を太字で示した。

(4) 災害時避難計画は、誰から作るか？

① 障害等級は関係しない

すでに、個別避難計画作成の優先度の理由を特定することが困難なことは先行事例の経験から指摘されている⁷⁾。本研究は、個別避難計画作成の優先度の理由として障害等級だけでは十分でないことを実証的に示したと考えられる。

すなわち、障害者手帳所持者の中では等級による災害時の困難の差は少なかった。すなわち、等級が高い(重度の)群では、「災害時の困難」10項目のうち「投薬や治療が受けられない」だけが有意に多く、「補装具の使用が困難になる」は有意に少なかった。ただし、困難を「有無」だけでなく、段階的に評価することで、困難に差異を示す可能性はある。そこで、設問の選択肢では、準備状況を、「できている、一部できている、できていない」の3段階とした。

② 総合支援法サービスだけ利用している人は優先度が高い

障害者手帳所持者の中でも、総合支援法だけのサービス利用者は災害時の困難項目の数、選択比率共に多かったために、早期に災害準備を整える必要があることが示唆された。まず、災害リスクの高い地区に居住する総合支援法によるサービス利用者について個別避難計画を作成することを提案する。

E. 結論

- ① 次期「生活のしづらさなどに関する調査」において災害に関する設問の追加案を示した(表12)。
- ② 単独避難、近隣支援者、災害時の困難については、個別避難計画の構成要素が整っているかどうかにより、災害準備ができていないかを聞くと、より正確に実情を

示す。

- ③ 災害経験については、PDCA案に以下の但し書きをつける。「これまで火事や地震・水害など災害にあったことはありませんか。※自宅が被害を受けなくても、公共交通機関の停止・公共機関・商店などの活動停止による影響等も含む」

F. 引用文献

1. 北村弥生. 災害時の障害者に対する福祉的支援の在り方. 週刊医学界新聞. 第3410号(3), 2021.
2. 飛松好子ら. 障害認定基準および障害福祉データの今後のあり方に関する研究. 令和2年度厚生労働行政推進調査事業費(障害者政策総合研究事業)「障害認定基準および障害福祉データの今後のあり方に関する研究」統括・分担報告書: 1-4, 2021.
3. NHK「福祉ネットワーク」取材班. 東日本大震災における障害者の死亡率. 月刊ノーマライゼーション. 2011年11月号
4. 厚生労働省. 障害福祉計画策定に係る実態調査及びPDCAサイクルに関するマニュアル. 2020.
5. NHKハートネット. 「障害者と防災」に関する当事者アンケート. https://www.nhk.or.jp/heart-net/topics/19/anq_touji.html
6. 日本障害者フォーラム. 障害者権利条約日本の総括所見用パラレルレポート: 15-19, 2021.
7. 立木茂雄. 誰一人取り残さない防災をめざして～根本原因に対する根本的対策とその具体的な段取りを中心に～, 消防防災の科学, No. 145, 2021年夏季号, 9-15.

G. 発表

1. 北村弥生. 障害者手帳所持者が災害の時に感じる困難. 災害情報学会. 2021-11-27. Zoom 開催.
2. 北村弥生. 障害者手帳所持者が災害時

に感じる困難—障害種別および等級による差—. 日本保健医療社会学会. 2022-05-28. Zoom 開催.

表 11 災害に関する設問の比較 (赤は追加、青は修正、緑はニーズを準備に変更)

R2 プレ調査	今後の調査のための案	NHK 調査 現在、あなたが災害に備えて取っている対策として以下であてはまるものをすべて選んで下さい。
問 31 今まで火事や地震・水害等の災害にあったことはありますか	問 1 これまで火事や地震・水害など災害にあったことはありますか。*自宅が被害を受けなくても、居住自治体が被災地で、公共交通機関の停止・公共機関・商店などの活動停止による影響等も含まれます。	
	問 2 火事や地震水害などの災害への準備状況を選んでください (できている、一部できている、できていない)	
	1.自治体の広報の情報を自分で得る、あるいは、家族・知人から聞くことができる	
	2.自治体の防災メールの情報を自分で得る、あるいは、家族・知人から聞くことができる	
問 29 火事や地震災害などの時に一人で避難できますか	3.浸水の危険・近所の火事・自宅の倒壊の場合に、その日のうちに安否確認に来てくれる人がいる (同居の家族も含まれます)	a. 避難行動要支援者名簿の地域での共有
	4.近所の火事・自宅の倒壊の場合に、助け出してくれる人がいる (同居の家族も含まれます)	
問 30 家族が不在や一人暮らしの場合、火事・災害の時にあなたを助けてくれる近所の人はいますか	5. 浸水の危険・近所の火事・自宅の倒壊の場合に避難所まで移動を助けてくれる人はいる (同居の家族も含まれます)	
	6 個別避難計画を作成した	
問 32 火事や地震水害などの災害時に困ったこと (困ると思うこと) に○をつけてください。		
1. 地域の災害リスクの情報 (防災マップなど) が入手できない	7 地域の災害リスク情報 (防災マップなど) を確認した	
2. 被害状況、避難場所などの情報が入手できない	8. 被害状況を知るための情報源と方法を確認した	
3. 救助を求めることができない	9. 近隣支援者との連絡方法を確認した	b. 個別 (避難) 計画の作成 (安否確認をする近隣支援者の調整)
4. 安全なところまで、迅速に避難することができない	10 避難所までの経路を確認した	c. 避難所までの経路を確認
5. 避難場所の設備 (トイレ等) や生活環境が不安	11 避難所の設備 (トイレ等) ・環境を確認した	e. 避難所の環境確認
6. 周囲とコミュニケーションがとれない	12 周囲とのコミュニケーション方法を確認した	
7. 投薬や治療が受けられない	13 災害時に利用できる医療機関と薬局を確認した	
8. 補装具の使用が困難になる		
	14 障害に関係する物資、機材を備蓄した (医療機器のための電源も含まれます)	f. 医療機器等のための電源の確保
9. 補装具・日常生活用具・医薬品の入手ができなくなる	15 補装具・医薬品等の調達先と連絡方法を知っている	g. 障害に関係する物資、機材の備蓄
10. 復旧に関する情報が入手できない	16 復旧に関する情報入手先と方法を知っている	
11. 家の片付けなどができない	17 家の片付けや買い物などを依頼するためのボランティア等の依頼方法を知っている	
12. 通常と異なる状況で、買い物など物資の入手ができない		
	18. 地域の防災訓練に参加した	d. 地域の防災訓練への参加
	19. 地域の防災担当者や連絡先の交換をした	
	20 家具の固定、備蓄、持ち出し荷物の準備など一般的な災害準備をした	h. 家具の固定、備蓄、持ち出し荷物の準備など一般的な災害準備
13. その他	21 その他	
14. わからない		

表 12 今後の調査のための案（表 11 の中央の列を整形、太字は優先順位の高い項目）

問1 これまで火事や地震・水害など災害にあったことはありますか。※自宅が被害を受けなくても、居住自治体が被災地で、公共交通機関の停止・公共機関・商店などの活動停止による影響等も含まれます。	
問2 下のそれぞれの項目について、火事や地震水害などの災害への準備状況について当てはまるものを右から一つずつ選んでください	
1.自治体の広報の情報を自分で得る、あるいは、家族・知人から聞くことができる	できている、一部できている、できていない
2.自治体の防災メールの情報を自分で得る、あるいは、家族・知人から聞くことができる	できている、一部できている、できていない
3.浸水の危険・近所の火事・自宅の倒壊の場合に、危険を知らせに来てくれる人がいる（同居の家族も含まれます）※すでに危険に巻き込まれていたなら、救出のために近隣（及び避難所）で情報共有する	できている、一部できている、できていない
4.近所の火事・自宅の倒壊の場合に、助け出してくれる人がいる（同居の家族も含まれます）	できている、一部できている、できていない
5. 浸水の危険・近所の火事・自宅の倒壊の場合に避難所まで移動を助けてくれる人はいる（同居の家族も含まれます）	できている、一部できている、できていない
6. 個別避難計画を作成した	できている、一部できている、できていない
7. 地域の災害リスク情報（行政の防災マップ、国交省の重ねるハザードマップなど）を確認した	できている、一部できている、できていない
8. 被害状況を知るための情報源と方法を確認した	できている、一部できている、できていない
9. 近隣支援者との連絡方法を確認した	できている、一部できている、できていない
10. 避難所までの経路を確認した	できている、一部できている、できていない
11. 避難所の設備・環境を確認した	できている、一部できている、できていない
12. 周囲とのコミュニケーション方法を確認した	できている、一部できている、できていない
13. 災害時に利用できる医療機関と薬局を確認した	できている、一部できている、できていない
14. 障害に関係する物資・機材を備蓄した（医療機器のための電源も含まれます）	できている、一部できている、できていない
15. 補装具・医薬品等の調達先と連絡方法を知っている	できている、一部できている、できていない
16. 復旧に関する情報入手先と方法を知っている	できている、一部できている、できていない
17. 家の片付けや買い物などを依頼するためのボランティア等の依頼方法を知っている	できている、一部できている、できていない
18. 地域の防災訓練に参加した	できている、一部できている、できていない
19. 地域の防災担当者と連絡先の交換をした	できている、一部できている、できていない
20. 家具の固定、備蓄、持ち出し荷物の準備など一般的な災害準備をした	できている、一部できている、できていない
21 その他	あり（具体的に： ） ない