

厚生労働省

平成20年度障害者支援調査研究プロジェクト

視覚障害者に対する移動支援事業の効率的・  
効果的な実施のためのマニュアル作成検討事業

— 報 告 書 —

平成21年（2009年）3月

社会福祉法人日本盲人会連合

## 目 次

はじめに	1
I. 見えないということ	2
II. ガイドヘルパーの必要性和その役割	6
III. ガイドヘルパー制度の変遷	15
IV. 現 状（アンケート調査結果から）	22
1. 事業所運営は成り立っているのか？	23
2. 利用者のニーズに合っているか？	30
3. ガイドヘルパーの質の向上は担保されているか？	34
V. 現制度のもとでのあるべきサービスを具体化するために	36
VI. 課題ー今後のガイドヘルパー制度のあり方ー	47
【参 考 資 料】	
移動支援事業実態調査アンケート	
1. 移動支援事業実態調査アンケート票	52
2. 移動支援事業実態調査アンケート集計結果	57
(1) 自治体別の実態調査集計結果	57
(2) 事業所の実態調査集計結果	61
【付 則】	
現制度における理想的な要項	67
1. 市町村地域生活支援事業実施要綱	68
2. コミュニケーション事業	71
3. 移動支援事業	75

理想的なカリキュラム

委員名簿

はじめに

「目が見えない」ということは、日常生活を営む上で大きなハンディであり、その中でも「移動」と「読み書き」については決定的な二大不自由と言っても決して過言ではない。

日本盲人会連合では、昭和23年（1948年）8月に結成されて以来、この点の解消を図るため、政府に対し積極的な運動を推進してきた。

政府はこれを受けて昭和49年（1974年）度から身体障害者福祉法の地域活動促進費にガイドヘルパー事業をメニュー化し、平成15年（2003年）からは支援費制度として、更に平成18年（2006年）度からは障害者自立支援法を施行して、地域生活支援事業として移動支援事業とコミュニケーション事業を位置づけ、その推進に努めてきた。しかしながら両事業とも各自治体の実施主体となったことから、地域間に大きな格差を生じ、また使いにくさや費用負担、支給量など多くの問題を生じ混乱を招く結果となった。

日本盲人会連合では、この問題を抜本的に解決するため、平成20年（2008年）度の事業として厚生労働省の研究費を受け、関係団体や事業所など関係各方面の協力を得て実態調査とアンケートを実施し、その結果を分析して移動支援事業とコミュニケーション支援事業のあり方を明らかにした。

国連の決議に基づき、世界的規模で展開された1981年の国際障害者年の基本理念は「社会への完全参加と平等」となっており、また2008年5月3日から施行された「障害者権利条約」でも障害者の生きる権利が強く打ち出されている。

本書がすべての視覚障害者にとって、一人の人間としてそれぞれの地域で自立した生活を営むことが出来るよう、また共生社会の実現に役立つことを願って止まない。

平成21年3月

社会福祉法人日本盲人会連合  
会長 笹川 吉彦

## I 見えないということ

この冊子を手にとった方は、見えない人・見えにくい人のことを知って「自分にできることを考えてみよう」と思ってくれているだろうか？それとも「ガイドヘルパーにチャレンジしてみよう」と考えてくれているだろうか？

まずは「見えないということ」について話をするが、この冊子を最後まで読んで「見えない人・見えにくい人」のことをより知ってほしい。

「見えない人・見えにくい人」は、当然のことながら「自立」と「社会参加」を強く望んでいる。しかし、そこには法制度のバリア、物理的なバリア、情報とコミュニケーションのバリア、心のバリアがあると言われている。どうすればこうしたバリアがなくなるのだろうか？

我々のまわりではいろいろなところに点字の表示がなされるようになってきているが、気づいているだろうか？

家庭の洗濯機や冷蔵庫の缶ビールに点字はついているだろうか？ほかにはどうか、確かめてほしい。駅の券売機や公共の建物には案内用の触覚地図や部屋の表示に点字表示が義務づけられるようになったので、目にとまることも多くなったのではないだろうか？点字以外でも電話の押しボタンの5の数字につけられたポッチも、触覚的な情報として見えない人・見えにくい人にはとても役立つ情報なのである。

見えない人・見えにくい人はどのように本を読んだり、テレビを見たりしているのだろうか？と不思議に思っている方も多いのではないだろうか？点字や触覚サインだけではなく、音声や臭いも大切な情報であり、様々な情報を有効に使うことで、見えない人・見えにくい人の移動や文字の読み書きの不自由、つまり「バリア」を低くすることにつながるのである。

目が見えない・見えにくい人とは

全国に目の不自由な人は、約31万人いると言われている。その中には、全く見えない人もいるが、周囲が見えにくい人、真ん中が見えにくい人、大きな文字なら読める人、明るいとまぶしい人、白くにごったように見える人など、いろいろな見えにくさの人がいる。

また、小さいときから見えにくかった人もいるが、大人になってから事故や病気で急に見えにくくなった人もいる。

こうした人たちのことを「視力障害者」や「盲人」とも言うが、一般的には「視覚障害者」と呼んでいる。

視覚障害者の中には「全盲」と言われる「文字はもちろん、明かりさえ全く見えない人やまわりの状況ぐらいはぼやっと見える人」と、「弱視」と言われる「文字を拡大したり、目に近づけることでなんとか読める程度の視力がある人」がいる。

また、文字を読むのにたいへん苦勞をしたり、文字が読めるほどの視力はなかったりするものの、晴眼者とあまり変わらないような状態で日常生活を送っている人もいるが、このような人の状態を指して「生活視力がある」と言ったりすることがある。

以上のように「視覚障害者」といってもその程度と、必要とする支援は十人十色である。言い換えれば移動や情報・コミュニケーション支援において、失明年齢やキャリアによって必要とする支援内容は異なる。

日本には「身体障害者手帳」という制度があり、視覚に障害があっても手帳を所持していなければ、法律上は「身体障害者」とは認められない。視覚障害者の場合は1級から6級に分けられており、この障害の程度によって福祉サービスの内容が異なる。一般的に、1級と2級の障害状態は重度障害者と呼ばれ、昨今増加傾向にあり、3級と4級の障害状態は中度（中程度）障害者、5級と6級の障害状態は軽度障害者と呼ばれている。

視覚障害の原因はプライバシーに関わることなので必要のない限り話題にしない方が望ましいのだが、最近では状況の変化が見られる。

視覚障害になる原因は、戦後間もない頃には、はしかやトラコーマなどの病気によって、その後は未熟児網膜症によって、幼い子が視覚障害になるケースが比較的多かったが、近年は糖尿病などのいわゆる生活習慣病や事故によるケースが増えている。厚生労働省の平成19年（2007年）の「国民健康・栄養調査結果」は糖尿病の疑いがある人は全国で推定2210万人でその10パーセントは視力を失う危険性が大であるとしている。視力を失うのは特殊なケースではなく、誰もがその心配を持っているとも言える。

最近では、視力や視野は残っているものの、見えにくさのある人が増

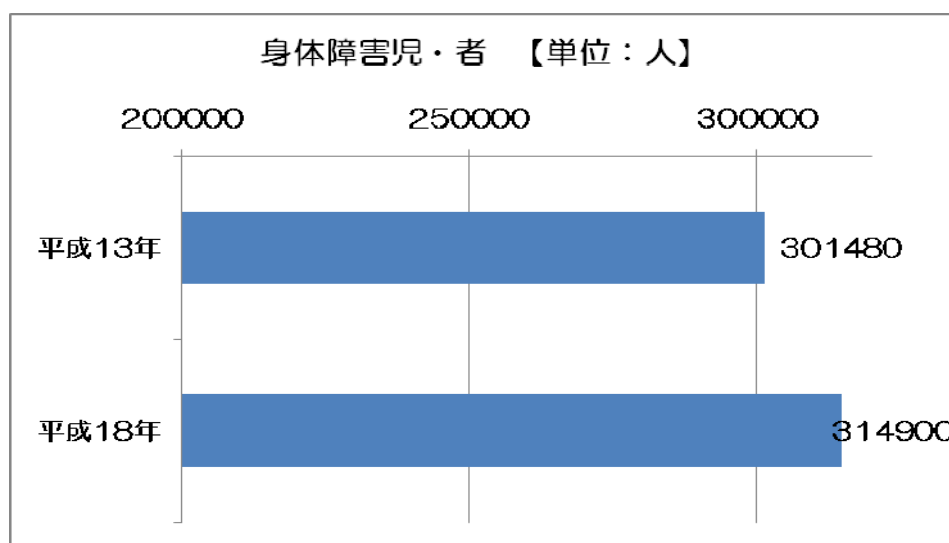
えている。以前からある網膜色素変性症に加えて、高齢化と共に緑内障や黄斑変性症などが増えてきている。

視覚障害者は、「高齢化」と「重度化」が顕著であることに留意してほしい。60歳以上の人は全体の7割を超え、重度視覚障害者は6割を超えている。もう一つの特徴は中途視覚障害者の増加である。人生半ばにして視力を失うことは就労や家庭生活の面でもその基盤が崩れることになり、心理的にも大きな打撃を受けることになる。自身の障害を受容することから新たな人生が始まるのだが、そのためにも障害告知と同時に視覚障害者リハビリテーション施設や視覚障害者情報提供施設等、社会福祉施設を訪問されることを勧めたい。

「平成18年身体障害児・者実態調査結果」（厚生労働省が5年毎に実施）では、

（1）在宅の視覚障害児・者は推計31万5千人

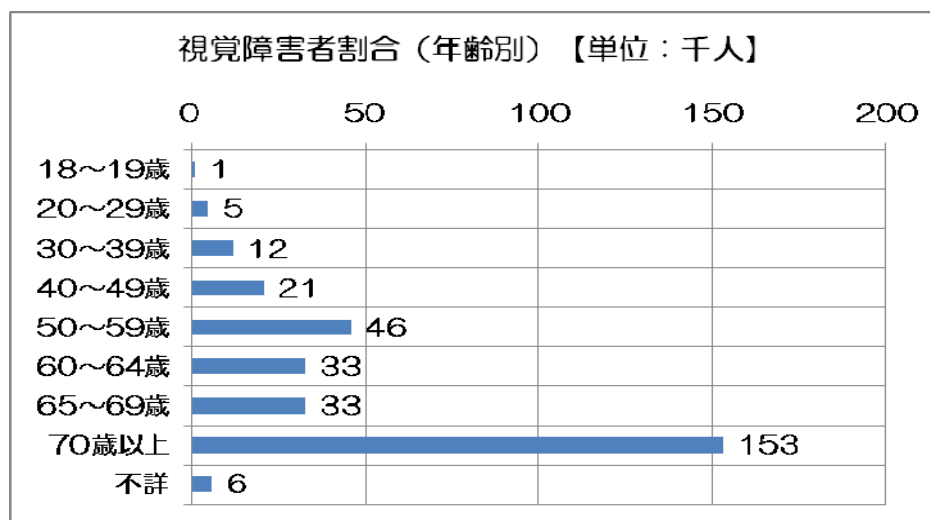
全国の在宅の視覚障害者（身体障害者手帳を持つか、それに相当する18歳以上）は推計31万人。視覚障害児（18歳未満）は推計4,900人で、合わせて31万4,900人になる。



（平成18年度身体障害児・者実態調査結果【厚生労働省】より引用）

（2）年齢別

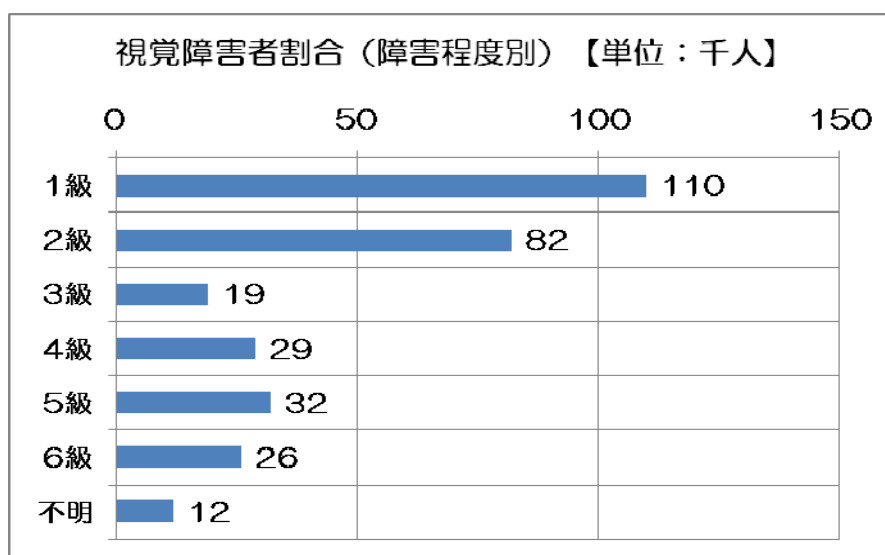
60歳以上が70%を占めている。この高齢化の背景には、近年、生まれつきや幼少期に視覚障害になる人が減少する一方、特定の疾病などにより中高年期以降に視覚障害になる人が漸増している事実がある。



（平成 18 年度身体障害児・者実態調査結果【厚生労働省】より引用）

### （3）障害程度別

1 級が 35.5%、2 級が 26.5% で、全盲かそれに近い人が合計 61.9% (19 万 2 千人)。弱視に相当する 3 級～6 級の人が 34.2% (10 万 6 千人)。(ただし、日本眼科医会によると、「視覚障害者と認定されなくとも、視覚的に日常生活に困難」のある「ロービジョン者」は約 100 万人いると推定されている。また、視覚障害児・者の中に、聴覚障害を併せ持つ「盲ろう児・者」が推計 23,200 人いる。)



（平成 18 年度身体障害児・者実態調査結果【厚生労働省】より引用）

## Ⅱ ガイドヘルパーの必要性和その役割

### 1. 視覚障害者の二大不自由

#### (1) 情報の収集

一般的に、視覚障害者が日常生活を営む上で不自由なことが二つあると言われている。一つは文字情報を含む情報摂取である。高度情報化社会と言われる今日、その情報の大部分(一説によると80%)は視覚情報であり、我が国に31万人いるといわれる視覚障害者にとって、その情報の大部分を直接摂取することができないか、あるいは摂取することが極めて困難な状況におかれている。そのため、視覚障害者は情報障害者であるとも言える。

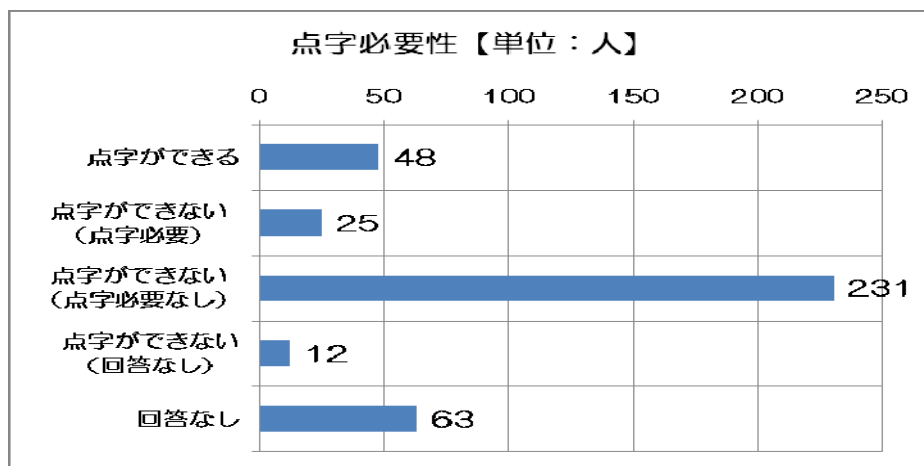
全国各地にある視覚障害者情報提供施設では、多くのボランティアの協力を得て、点字・音声・拡大文字などによる情報提供を行っている。中でも約10万タイトルの点字データと44万タイトルの点字・録音書誌情報を有し全国視覚障害者情報提供施設協会(全視情協)が運営する「ないーぶネット」、1万1千タイトルの音声データを有し日本点字図書館と日本ライトハウス盲人情報文化センターが運営する「びぶりおネット」、毎日の情報を日本盲人会連合が全国に向けて発信する点字JBニュース等、インターネットを活用した情報提供が活発に行われている。これらによって視覚障害者の情報環境は飛躍的に改善されつつあるが、これらを利用できる視覚障害者はごくわずか(「ないーぶネット」利用者約5,500人、「びぶりおネット」利用者約2,300人)なのが実情であり、さらに、個別に必要な情報の提供、たとえば電化製品の取り扱い説明書、家庭に舞い込むさまざまな文字情報などの提供は全く不十分である。

「平成18年身体障害児・者実態調査結果」によると、  
ア. 情報・コミュニケーション関係

「録音・点字」による情報の入手は14.8%、「パソコンの利用」は12.4%で、「点字ができる」と答えた人は12.7%であるが、点字が特に有用と思われる1・2級の人で見ると20%になる。また、「点字ができない」70.7%の人のうち、「点字を必要としている」と答えた人は6.6%である。



## 点字の必要性【推計人数】

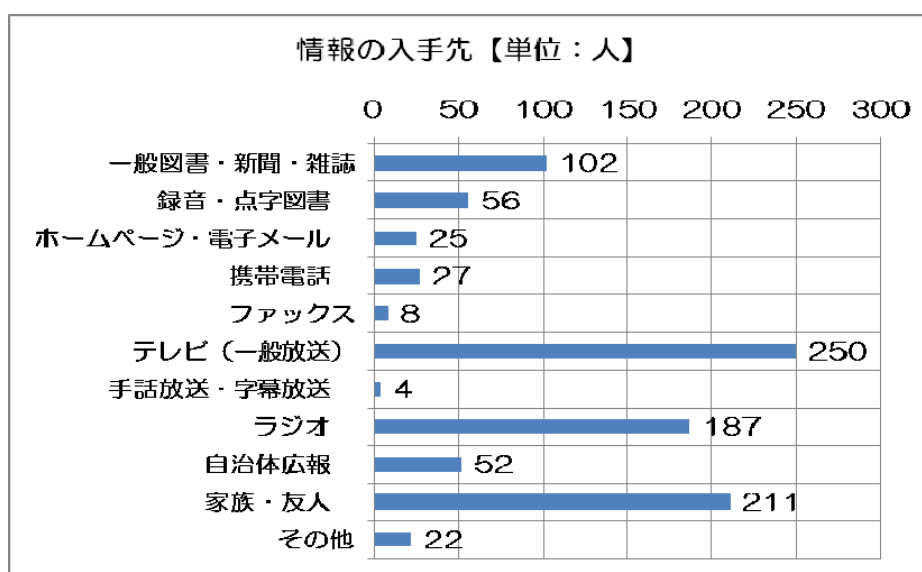


(平成 18 年度身体障害児・者実態調査結果【厚生労働省】より引用)

イ.「情報の入手方法」(「主に」「特に」利用している方法。複数回答)

① テレビ	66%
② 家族・友人	55.7%
③ ラジオ	49.3%
④ 図書・新聞・雑誌	26.9%
⑤ 録音・点字図書	14.8%
⑥ 自治体広報	13.7%
⑦ 携帯電話	7.1%
⑧ HP・電子メール	6.6%

## 情報の入手先【人数】



(平成 18 年度身体障害児・者実態調査結果【厚生労働省】より引用)

## (2) 移動（歩行）

視覚障害者のもう一つの不自由は、移動（歩行）である。長年住み慣れた家の中であれば問題なく移動できるが、一歩外へ出れば、不自由を乗り越えて多くの危険を伴うことになる。

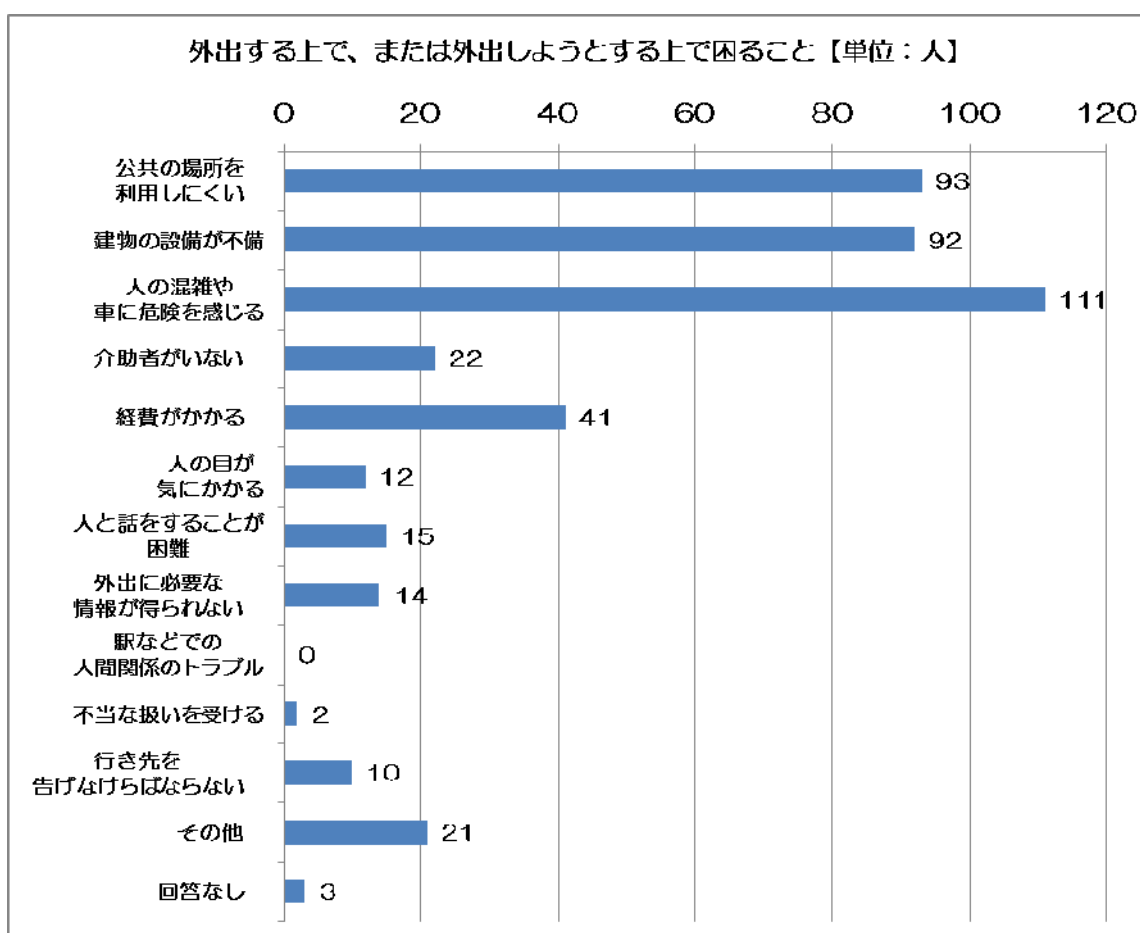
なお、厚生労働省の前記調査結果のうち、移動・外出に関わるものは次のとおりである。

ア.「外出する上で、または外出しようとする上で困ること」（複数回答）

- ① 乗り物の利用が不便・人の混雑や車に危険を感じる（いずれも32.0%）
- ② 公共の場所を利用しにくい（26.8%）
- ③ 建物の設備が不備（26.5%）

が上位を占めている。

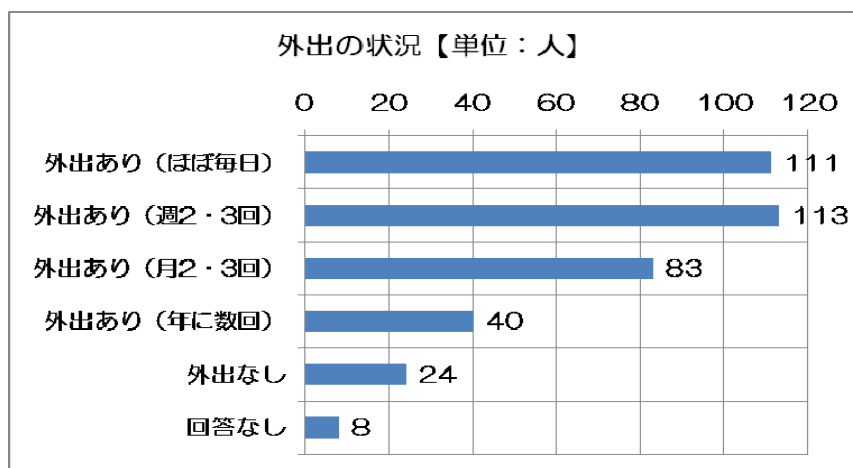
外出する上で、または外出しようとする上で困ること



（平成18年度身体障害児・者実態調査結果【厚生労働省】より引用）

## イ. 「外出の状況」

「ほぼ毎日」か「週2～3回」外出する人が合計 59.1%で、前回の 56.8%から微増しているものの、「年に数回」しか外出しないか「外出なし」の人が合計 16.9%で、外出することが難しい人が多いことが分かる。

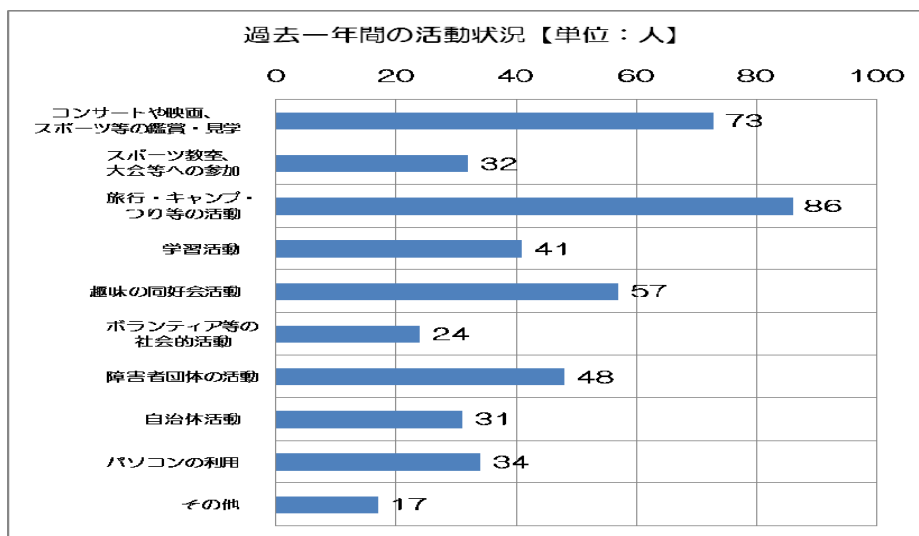


（平成 18 年度身体障害児・者実態調査結果【厚生労働省】より引用）

## ウ. 「過去 1 年間の活動等の状況(複数回答)」では、

- ① 旅行・キャンプ・つり等 . . . . . 22.7%
- ② コンサート・映画・スポーツ鑑賞 . . . . . 19.3%
- ③ 趣味の同好会活動 . . . . . 15.0%
- ④ 障害者団体の活動 . . . . . 12.7%
- ⑤ 学習活動 . . . . . 10.8%
- ⑥ パソコンの利用 . . . . . 9.0%

## 過去一年間の活動状況



（平成 18 年度身体障害児・者実態調査結果【厚生労働省】より引用）

住環境や生育歴、視覚障害の程度、発症年齢などによって、日常生活上の不自由はほかにもたくさんあるが、以上見てきたように、共通して言われる不自由は上記2点に集約できる。

## 2. 移動（歩行）の際も情報収集が必要

視覚障害者の移動の不自由さは、歩くという機能の不自由さではなく、歩く際に必要な情報が不足することである。

段差や階段、雨の日の水たまり、突然の道路工事による柵の設置や迂回路の出現、ブロック上の自転車や看板、駅や建物の改修工事、商店の休業や突然の閉店等々、晴眼者ならほとんど無意識に得て移動中に活用している様々な情報が直接得られないか、または得にくい視覚障害者は、移動に大きな不自由を味わうことになる。

## 3. 視覚障害者が安全に移動（歩行）を行うための方法と問題点

視覚障害者が移動（歩行）する場合の方法はいくつかあり、いずれかを選択するか、あるいは併用して移動（歩行）している。

### （1）白杖使用

歩行訓練士による白杖を使用しての歩行訓練は、視覚障害者が単独歩行する上で極めて効果的であるが、

- ① 歩行訓練士の数が少ないために、訓練希望者全員が受けられるわけではないこと。また、訓練を受けた人すべてが単独歩行できるようになるわけではないこと
- ② 歩行訓練を受けても、全く初めての道を単独で安全に歩くことは非常に困難であること

など、いくつかの問題点が挙げられる。

### （2）盲導犬

盲導犬は、視覚障害者が人の手を借りずに移動するための効果的な手段であるが、

- ① 生理的に犬を受け入れられない視覚障害者には利用できない
- ② 住環境によっては犬を飼うことができない
- ③ 三療開業者の場合、長期間自宅を離れて訓練を受けるのが困難である
- ④ 盲導犬を使用するには単独歩行ができなければならないため、希望者全員が盲導犬使用者になれるわけではない
- ⑤ 盲導犬使用中でもガイドが必要な場面がある

などの問題点が挙げられる

安全歩行のパートナーである盲導犬が、平成 13 年（2001 年）の「補助犬法」の成立によって正式に認められ、盲導犬の貸与システムの充実が望まれるところであるが、現在全国で活動中の盲導犬は約 950 頭で実際の需要には全く追いついていない。

また、盲導犬は非常に優れた犬であることから盲導犬が主人を誘導していると思っている人が意外に多い。実際は主人である視覚障害者が頭の中に地図を描いて盲導犬に指示を与えて移動するのである。つまり、盲導犬は主人の指示通りに歩くのであって、単独歩行ができない視覚障害者は盲導犬を扱うことができないといえる。そして単独歩行と同様に、主人が頭の中の地図をなくしてしまうと道に迷うことがある。

### （3）ガイドヘルプ

ガイドヘルプには、障害者自立支援法による移動支援のような公的制度と、全国で展開されているボランティアによる活動があり、白杖や盲導犬使用に比べ、訓練を受けた晴眼者によるガイドヘルプは最も安全な方法であると言える。

ガイドヘルプは人間が関わるため、犬や物と違い会話することによって、より多くの正確な情報が提供できる、臨機応変な対応ができる、などという長所がある反面、ガイドの行為によって得られる様々な個人情報情報が漏れてしまう恐れがあるという短所を併せ持つことになる。そのため、ガイドヘルパーには厳格な守秘義務を課し、個人情報を保護することによって、利用者の安心・安全を確保する必要がある。

このほかに、環境整備として、ブロック（点状、線状）・音響信号機の設置・各種点字サインの表示などがある。これらのものは視覚障害者が単独歩行をする上で効果を発揮するが、①ブロックの敷設方法が統一されていないので、初めての道では効果が薄い、②音響信号機は設置周辺住民の要求によって、音量や時間が制限されるケースがある、③点字サインをすべての視覚障害者が読めるわけではない、などの問題点が挙げられる。さらに言えば、ブロックや音響信号機が設置され、点字サインが表示されることによって、「視覚障害者はこれらを使って安全に行動できるので、私たちがサポートする必要はない」との一般の方々の誤解を生むおそれがあることにも留意する必要がある。

特に鉄道駅のホームに敷設されるブロックの普及はめざましいも

のがあるが、ブロックがあってもホームから線路に転落する視覚障害者があとをたないし、そのうちの何人かは悲惨な結末を迎えているのが実情である。

#### 4. ガイドヘルパーの役割

ガイドヘルパーの役割は、視覚障害者の求めに応じ、安全に安心して視覚障害者が移動できるようサポートをすることであり、そのためには次の点についての十分な知識・技術の習得が望まれる。

##### (1) サポート技術

視覚障害者への接し方、ガイドの基本、さまざまな場面でのガイド技術など、視覚障害者を安全に目的地までガイドする専門的な技術を習得するとともに、それぞれの場面での状況説明の方法について習得する。

##### (2) 法律や制度の知識

公共交通機関利用のための各種割引制度を始め、視覚障害者福祉に関する法律・制度を熟知し、必要に応じて視覚障害者に伝える。これも大事な情報提供である。

##### (3) 守秘義務

移動先、移動の目的、ガイド中での出来事、当事者との会話で知った障害原因、家族の状況など、知り得た内容を絶対に他に漏らさない強い意識が必要である。人がガイドすることの長所は、すでに述べたようにたくさんあるが、同時に、会話することから起こる秘密の漏洩は、他の移動手段では起こりえない最大の短所なので、ガイドはこのことを肝に銘じておく必要がある。

##### (4) 代読・代筆の技術

目的地やガイドヘルプ終了後の利用者の自宅で依頼される資料や郵便物などの代読の技術、各種書式などへの代筆の技術を習得し、視覚障害者のニーズにきめ細かく対応できるように備える必要がある。

このようにガイドヘルパーは、視覚障害者の個人の尊厳に配慮した上で、視覚障害の特性を理解したサービスを行うことが必要である。

#### 5. ガイドヘルプと情報提供

ガイドヘルプは、利用者が「社会生活を営む上で必要な視覚情報が得られないか、または得にくい人」であることから、「視覚情報の提供及び視覚的確認と共に行う行為に関する援助を内容とするサービ

ス」でなければならない。ガイドヘルプは、目的地までの安全な移動が目的ではあるが、目に映る周囲の景色や通行する人たちの様子、特徴的なファッションやお店のディスプレイなどを伝えることも重要である。そのことにより視覚障害者はいろいろな想像が可能になる。的確な情報を受けることで、歩くことは目的地までの単なる移動ではなく、自分の意志で「歩く」ことになり、気分はずっと楽しくなるものである。

公園などへの散歩が目的のガイドであれば、できる限りいろいろなものを触らせることが必要である。触ることで得られる情報は、目からの情報に比べるとずっとその情報量は少ないが、視覚障害者の指先や手のひらは目の代わりをする重要な情報入手器官である。視覚情報が全体を把握できるのに比べて触覚情報は指先や手のひらが触れているその部分だけに限定されるので、説明をするときには全体がイメージできるよう言葉での補足をしながら触らせることが重要である。

視覚障害者のガイドを行う場合、単に移動先への安全なガイドにとどまらず、移動中の風景や電車などの時刻・運賃、移動先での建物や室内の状況説明、配付資料の代読などの情報提供を必要に応じて行うことが求められる。またガイドそのものについても、移動中の道路や周辺状況の情報を提供する行為ということができる。言い換えれば、視覚障害者のガイドは情報提供であるということができる。そのため、ガイドに当たっては常に情報提供を心がけて行動する必要がある。

情報提供の具体例としては、次のようなものがある。

- ① 移動中：周辺の風景や建物などについて、また、通行人の服装、店頭の様子などを必要に応じて伝える。目的地までの運賃・時刻表などを伝える。
- ② 移動先：建物などの概要説明。室内の状況説明。配付資料の代読、知り合いを捜す。
- ③ 帰宅時：自宅に届いた郵便物、ちらし類、電化製品取り扱い説明書、回覧板などを求めに応じて代読。アンケート・提出資料などを求めに応じて代筆。

このように視覚障害者の移動支援は、重度肢体不自由者の移動支援とは異質なものである。それは、基本的に体を支える必要がないことであり、常に情報提供を伴うことである。したがってガイドヘルパーは、視覚障害者が安全に安心して移動目的を実現できるようサポートするとともに、常に周辺に気を配り、視覚障害者が必要とする情報の

提供を基本に据えたサービス提供を行う必要がある。

障害者自立支援法の施行に伴い、平成18年(2006年)10月、地方自治体が行う地域生活支援事業の中に「コミュニケーション支援事業」が位置づけられた。本制度は手話通訳者の派遣など聴覚障害者の意思疎通を支援すると同時に視覚障害者への「点訳・音訳等」による支援事業が必要であることを踏まえたものである。

平成20年(2008年)6月～8月に日本盲人会連合が主催した「視覚障害者移動支援事業従業者資質向上研修」では、移動支援技術とともに次のような内容が指導プログラムに追加されている。

- ・ 外出時の移動における情報支援方法
- ・ 文書や表示、映像、情景などについての代読又は口頭説明方法。
- ・ 室内での物の整理や分類及び確認・選び出し、代筆など、視覚的確認・把握と共に行う行為についての支援方法



### Ⅲ ガイドヘルパー制度の変遷

公的なガイドヘルパー派遣制度は、昭和49年（1974年）度行政機関（福祉事務所）による措置の一環として、制度化された。措置制度として行われていた時代は、官公庁・医療機関・金融機関・冠婚葬祭・自治体や学校行事等への外出には、所得に応じての応能負担であった。しかし、平成17年（2005年）障害者自立支援法が成立し、一律1割の応益負担が課せられたところである。

ガイドヘルパー制度以前においては、実態は不詳であるがボランティアによるガイドが行われていたものと考えられる。今日でも、ボランティアによるガイドヘルプが行われているが、制度を補完するものとして有効に機能している。ここでは、ガイドヘルパー制度の変遷と、各都道府県間を移動する場合に、ガイドヘルパーの取り次ぎを行うガイドヘルパーネットワーク事業の変遷及びボランティアや自治体単独制度によるガイドヘルパー制度の現状についてまとめる。

#### 1. ガイドヘルパー制度の変遷

(1) 昭和48年（1973年）5月の全国盲人福祉大会（福井県で開催）において、介護要員（ガイドヘルパー）の確保・保障を制度化することが運動方針として決議され、厚生省、大蔵省に要求された。その内容は、盲人の外出、歩行、また集会用の世話に介護要員を国、及び地方自治が整備、保障すること。なお、この要員は地域盲人会または盲人センターに配備すること、であった。

この結果、昭和49年度（1974年度）予算において、身体障害者福祉法の地域活動促進費（昭和54年度から障害者社会参加促進事業に名称変更）のメニュー事業として盲人生活介補員（ガイドヘルパー）が追加された。メニュー事業の選択は、都道府県・政令指定都市に委ねられ、予算補助であった。このため、各自治体の意欲や財政力等の事情および視覚障害者団体の要望の熱意により、実施の有無、実施内容等はまちまちであり、今日的な格差問題を生じていた。

(2) 国の予算化を受け、昭和49年（1974年）、東京都は全国に先駆け「生活介補員（ガイドヘルパー）派遣制度」を創設した。事業は、東京都盲人福祉協会に委託して実施された。派遣対

象者は、視覚障害 1・2 級の者であり、介補の内容は、①公的機関からの文書の読み書き(週 1 回程度の家庭訪問)、②公的機関等への相談・連絡の際の案内であった。紹介費用は無料であった。

(3) 昭和 63 年度(1988 年度) 予算において、障害者社会参加促進事業のメニュー事業であった盲人ガイドヘルパー事業は、身体障害者家庭奉仕員派遣事業に組替えされた。

従来 of 家庭奉仕員制度では、視覚障害者の外出を保障するには不十分であったため、「家庭奉仕員派遣制度」の中にガイドヘルパー派遣を含むこととし、国・都道府県・政令指定都市の補助事業となり、全国の市区町村が実施主体となった。

制度の内容は、①派遣対象は、18 歳以上の視覚障害 1・2 級の者、②派遣内容は、外出時の付添い、③費用は、利用者の所得に応じて負担であった。細部については、実施主体に任されていたが、全国的に、この事業の実施は、視覚障害者の社会参加を促進する一助となった。しかしながら、実施内容が自治体に任されているため、その内容に格差が生じたことであった。例として、文化活動やレクリエーション活動や日常生活の買い物は利用不可とするなど外出内容に制限が加えられたり、利用回数や利用時間についても、市町村によりまちまちであった。

(4) 平成 2 年(1990 年)のいわゆる福祉 8 法の改正に伴い、厚生省は、4 月、前記、昭和 63 年通知を改正し、①利用者の需要の把握をすると共に臨時的な需要にも十分対応できるよう体制整備を図ること。②視覚障害者の社会参加を促進する観点から実施主体が認める外出とは、日常生活上必要な外出のうち、通勤、営業活動等の経済的活動に係る外出、通学等の通年かつ長期にわたる外出及び社会通念上制度を適用することが適当ではない外出を除いたものとし、原則として 1 日の範囲内で用務を終えることが可能な外出とすること。と定義を明確にした。③派遣希望者は、電話等の方法で申し出ることができるよう、申し込み手続きを簡略化した。(事後、申請書の提出必要)

厚生省は、上記通知に併せガイドヘルパー派遣用務の事例を示した。事例としては、選挙(投票)のための外出、市町村等が実施する各種事業等への出席・参加等のための外出、通院、買物、官公署関係用務のための外出(住民登録、税の申告、印

鑑証明等)、「身の回り」のための外出(理髪、美容、預貯金等)、交際のための外出(冠婚葬祭、知人宅への訪問等)、趣味・娯楽のための外出(茶道、生け花、音楽・映画鑑賞、スポーツ観戦等)、スポーツのための外出(卓球、水泳等)、学校行事への参加のための外出(P T A、授業参観、運動会等)、信教のための外出(寺社、教会)である。いずれにしても、本事業の実施権限は、市町村にあるので、日盲連は、地元の障害者団体に対し、事例以上の実施を求めることが肝要であると通知している。

(5) 平成9年度(1997年度)予算において、ガイドヘルパーの養成研修事業費が新規計上され、一定の資質が求められることとなった。養成研修の実施により視覚障害者の生命の危険予防や財産の保全措置が講じられた。

(6) 平成9年(1997年)から国民の福祉ニーズの増大・多様性に対応するために社会福祉基礎構造改革の審議が行われ、①利用者の立場に立った社会福祉制度の構築、②サービスの質の向上、③社会福祉事業の範囲の拡大・活性化、④地域福祉の推進、⑤その他の改革が行われた。

障害福祉サービスについても、利用者の立場に立った制度を構築するために、平成15年(2003年)に支援費制度が導入された。支援費制度は、措置制度から行政と利用者が対等な立場で契約できる利用契約制度を導入した点が大きな改革であった。支援費制度における移動支援事業は、居宅介護(ホームヘルプ)として位置付けられていた。この結果、多くの障害者が利用し効果的に運用されているかにみえたが、利用者の急激な増加等により、財源問題等が大きく取り上げられることとなった。財政当局からその見直し改善が求められ、2年後には制度を改正せざるを得なかった。

このような度重なる制度改正は、実施主体である市町村担当者の混乱を招き、利用者の需要にも対応できず、市町村格差を生む結果となった。

(7) 平成17年(2005年)10月に障害者自立支援法が成立した。

支援費制度においては、その運営実施に当たり財源問題が大き

く取り上げられることが多かったが、自立支援法は、より利用者の立場に立った制度改革をめざし、地域生活支援という喫緊の課題を解決しようとしていた。制度改革の範囲も広く、相談支援、障害福祉サービスの体系、就労支援、障害者医療等、障害者福祉全般に関する制度改革が行われた。

視覚障害者の移動支援事業（ガイドヘルプサービス）は、市町村の地域生活支援事業の必須事業として位置づけられた。費用負担は、市町村地域生活支援事業全体の統合補助金として、国庫補助（予算の範囲内50%補助）される裁量的経費であった。

移動支援事業の利用対象者は、①屋外での移動に著しい制限がある視覚障害者・児、② 障害等級1級の全身性障害者・児、③知的障害者・児、④1人での外出に困難のある精神障害者である。支援内容は、社会生活上必要不可欠な外出、余暇活動等の社会参加のための外出の際の移動を支援することである。実施方法については、地域の特性や利用者の状況に柔軟に対応する必要があることから、市町村の判断によって実施されている。

このため、従来同様の問題を抱えている。それは、実施主体が市町村であり、その財政事情により利用時間や利用方法の制限等の市町村格差が生じている点である。この問題の解決には、裁量的経費を自立支援給付（介護給付費、訓練等給付費、自立支援医療費、補装具費等）と同様の義務的経費に組み替え、その運用基準を明確にすることが喫緊の課題である。

(8) 平成20年度（2008年度）、視覚障害者移動支援事業について、従事者の資質について一定の底上げを図り、従事者の資質の低下による事故を未然に防止する観点から各自治体が発行する従事者の資質向上に資する研修体制等への取り組みを支援するため、障害者自立支援対策臨時特例交付金による特別対策として、「視覚障害者移動支援従事者の資質向上事業」がメニュー事業に追加された。本事業の実施は、ガイドヘルパーには、視覚障害者の生命、財産の保全を確保する面から、一定の研修を実施すべきであると日本盲人会連合が運動をした結果である。

(9) 平成20年（2008年）6月から8月の4期にわたり、全国の視覚障害者移動支援従事者を対象に、資質向上のための研

修事業を、日本盲人会連合において開催したところである。

## 2. ガイドヘルパーネットワーク事業の変遷

(1) 昭和53年(1978年)東京都において開催された全国盲人福祉大会において、盲人介補員の派遣要件を拡大し、県外派遣、県相互間の連携介補も適用するよう決議され、厚生省に要求された。

(2) 昭和56年度(1981年度)予算において、上京する場合については、ガイドヘルパー制度の利用が認められた。

(3) 昭和59年(1984年)5月青森県及び昭和60年(1985年)5月長野県、昭和61年(1986年)5月香川県、昭和62年(1987年)5月福岡県で開催された全国盲人福祉大会において、ガイドヘルパーの県外派遣ができるようネットワーク化が決議され、厚生省に要求した。

長年にわたる要求の結果、昭和63年度(1988年度)予算において、ガイドヘルパーネットワーク事業は、障害者社会参加促進事業のメニュー事業に追加された。(この年、盲人ガイドヘルパー事業は、身体障害者家庭奉仕員派遣事業に組替えされた。)

(4) 昭和63年(1988年)以降、全国のガイドヘルパー制度を、ネットワーク化し、都道府県をまたぐ利用が可能となった。

平成2年(1990年)、身体障害者福祉法に基づく「明るいくらし促進事業」で「ガイドヘルパーネットワーク事業」が位置づけられた。本事業の一環として、東京都は、平成2年(1990年)、東京都ガイドセンターを設置し、日本盲人会連合にその運営を委託した。対象者は、重度の視覚障害者で社会生活上必要と認められる外出に適切な付き添いが得られない者である。

紹介料は無料、自治体の定める基準により自己負担である。また、ガイドセンターの事業は、ガイドヘルパーの登録、紹介、他のガイドセンターへの連絡等である。

全国のガイドセンターは、平成19年度末現在42都道府県市で運営され、利用者は、217件である。

(5) 平成8年(1996年)静岡県で開催された全国盲人福祉大会において、①ガイドヘルパーネットワーク事業を利用する場合の費用の全国統一化及び利用者負担の軽減が決議された。

今後、視覚障害者の生活の質の向上及び社会参加の促進を図るためにも、全国のガイドセンターネットワーク化等制度の充実、有効活用が求められている。

### 3. ボランティアや自治体独自のガイドヘルプ事業の現状

#### (1) 広島市の移動支援ボランティア

広島市では、障害者自立支援法による移動支援事業実施以前から盲人ガイドヘルパー派遣事業を実施していた。この担い手は利用者から推薦を受けた登録ボランティアで、年数回の研修を受講することにより、その質を担保している。登録ボランティアは、福祉に理解と熱意を有する者で、利用者とペア登録することから、利用者との円滑な人間関係のもとでニーズに柔軟に対応できるという利便がある。実施主体は社協に委託され実施されている。サービス費用は、付添1時間当たり700円、交通費は1回当たり2,000円限度(超過分は利用者が負担)、利用者負担は、無料。サービス内容は、移動支援事業に準じている。また、利用できる時間は、移動支援事業とあわせて月80時間を上限としている。

#### (2) 印西市の移動支援事業の取り組み

印西市の移動支援事業は、地域生活支援事業の移動支援事業と市単独事業の視覚障害者ガイドヘルパー制度の2種類がある。

移動支援事業のサービス範囲は、宿泊を除けば、社会生活上不可欠なもの、余暇活動であるが、通勤・通学、通年を要するものについては認められていない。利用料は、原則1割負担、利用時間は1日8時間以内、1か月当りの上限はない。

視覚障害者ガイドヘルパー制度は、従来から市単独制度として実施されてきた。利用料は無料。ガイドヘルパーの養成は、県または民間の講習会に委ねられている。

印西市では、障害者の人数に限られているため、他の所管課の事業と抱き合わせる形で効率的・効果的な事業展開が図られ

ている。

ふれあいバス制度は、市内 4 ルートを運行する循環バスである。通常の利用には均一料金 1 回 100 円がかかるが、障害者の利用は無料。障害者の利用目的は、市内地域支援センターへの通所、市役所への手続き等である。

外出支援サービス制度は、介助なしで公共交通機関を利用することが困難な人に、移送サービスを提供する事業である。移送できる場所は、医療機関、市役所などの市の施設、在宅福祉サービス提供施設等で、市内と近隣市町村片道おおむね 20 km 以内である。基本料金は 1 回 2 時間まで 1,000 円、迎車料金 500 円、超過料金 30 分ごとに 400 円となっている。

### (3) 視覚障害者ガイドボランティア活動の現状について

平成 11 年(1999 年)12 月に全国視覚障害者外出支援連絡会が、全国 671 市社会福祉協議会、東京 23 区社会福祉協議会に対し実施した調査によれば、回答のあった 68% の市のうち、58.7% は、ボランティアグループまたは個人による活動が行われている。ボランティアの活動時間の制限は、76.5% がない。制限を設けているところは、8 時 30 分から 17 時までという活動時間の制限が多くあった。利用料については、実費(交通費、入園料、食事代)以外の経費は、86.1% が無料と回答している。外出内容の制限は、72.3% がない。制限ありとした回答の内容は、公的ガイドヘルパー制度の外出に制限しているもの、宗教的・政治的な目的の外出があった。外出支援ボランティアの養成については、半数が開催していた。

ボランティアによるガイドヘルプ事業は、障害者自立支援法における移動支援事業に比べて利用単価が安く設定されている。このため、利用者のニーズに応じて専門性の高い移動支援事業と、気心の知れたボランティアによるガイドヘルプ事業を自由に使い分けることができれば、利用者にとっても財政負担する市町村にとってもメリットは大きい。今後、公的制度を補完する制度として、ボランティアによる活動の充実が求められている。

#### Ⅳ 現状（アンケート調査結果から）

視覚障害者に対する移動支援事業のあり方について、より効率的・効果的な実施例や先駆的な事例を抽出し、マニュアルを作成することを目的として、アンケート調査を実施した。

1. 調査期間：平成20年 7月 1日～ 7月31日  
（追加調査：平成20年10月 9日～10月30日）

2. 調査対象：日本盲人会連合加盟59団体を通じて全国約600ヶ所の視覚障害者移動支援事業所

3. 回答：226事業所（回答率38%）

回答率について、全国59の視覚障害者団体にアンケートを10部ずつ調査依頼したが、団体によっては、県内で利用の多い友好的な事業所が1ヶ所のみ団体などがあり、実際の回答率は、以下のようになると思われる。

58団体×5部＋1団体10部＝300事業所（回答率75%）

4. 効率的・効果的な実施例や先駆的事例について

本調査から、グループ支援や、ボランティア団体による車両支援など、効率的・効果的に移動支援を行っている事業所及び自治体を抽出することはできなかった。視覚障害者に対する移動支援事業においては、利用者が安全で安心した支援を受けられ、ガイドヘルパーは、利用者への確かな視覚情報を提供しなければならないことから、グループ支援は馴染まないことが伺える。

また、事業所からの意見で、事業費単価が低く、事業所運営が困難であることが多く寄せられた。現状では、効率的・効果的なサービスを提供する前に事業所が無くなってしまふ恐れを感じた。そのため、本アンケート調査結果からは、利用者ニーズに合ったサービスに併せて、事業所の運営も捉え、以下の項目を分析することとした。



## 1. 事業所運営は成り立っているのか？

今回の調査では、事業所運営で問題と覚えることについて自由記載を求めたところ、何らかの記載をした事業所のほぼ全数が、単価が低い、経営が困難、ガイドヘルパーの調整困難などを訴えていた。調整困難の理由としては、ヘルパー不足、高齢化、不定期利用や長時間拘束に伴う事業所及びガイドヘルパーの負担感などがあげられている。

これらの回答は、「身体介護を伴わない」単価が主である視覚障害移動支援事業所の悲鳴と言える。中には、「このままでは事業（視覚障害移動支援）の撤退も考えざるを得ない」とする事業所もあり、危機的状況が伺える。

### （1）報酬単価

支援費制度前は、ガイドヘルパー制度は家庭奉仕員派遣事業の身体介護として位置づけられ、単価は3000円台（神奈川県・岐阜県・京都府の例）であった。しかし、支援費制度移行時には、移動介護について、初めて「身体介護を伴う（以下、「伴う」という）」と、「身体介護を伴わない（以下、「伴わない」という）」の二段階の単価設定が導入された。この時、視覚障害者の移動介護については、多くの自治体が「伴わない」単価としている。平成18年（2006年）10月より地域生活支援事業に移行し、自治体が単価を定めることとなったが、その多くは、支援費時代の考え方を引き継ぐところがほとんどで、現在に至っている。

今回の調査でも、事業所における契約者数の多い自治体の報酬単価について尋ねたところ、回答対象となった自治体のうち約3分の2の自治体が、支援費時代を受け継いだ“伴わないのみ”の単価設定としている。これは1時間単価で1500円をベースとするものである。また、4分の1程度の自治体が、「伴う」と「伴わない」という2つの基準を“併用”している。「伴う」は1時間4000円ベースのところが多くみられる。

残り、1割弱の自治体が“伴うのみ”の設定となっている。

“併用”を導入している4分の1の自治体において、「伴う」と「伴わない」各々の利用者の割合はどのくらいなのだろうか。“併用”自治体のうち、「伴う」の決定を受けている利用者が過半数の自治体は非常にまれである。例外的に、身体障害者手帳1級の視覚障害者であれば「伴う」決定としているところもあるようであるが、多くの自治

体は、車いす使用やふらつきなどを支えるという、いわゆる身体的介護の必要性の有無を、「伴う」「伴わない」の判断基準としている。同様の基準で実施している京都市を例にとると、約95パーセント以上の利用者が「伴わない」決定になっている。視覚障害者に必要な援助は、いわゆる身体介護ではなく、的確な視覚情報の提供に基づいた安全の確保であることからすると、京都市の比率は当然の結果である。このことから、「併用」自治体における大半の利用者は、「伴わない」決定を受けていると推測できます。

これらのことから、視覚障害移動支援事業所は、基本的には1時間1500円の報酬単価で運営をしている実態が浮き彫りになったと言える。

ごく一部の“併用”自治体の「伴わない」単価と、“伴わないのみ”の自治体の単価において、支援費時代の国基準である1時間1500円よりも高い金額（1700円～2400円など）の設定をしているところがある。国の義務的経費ではない地域生活支援事業の支出は僅かでも抑えたい自治体が、旧国基準単価より高額としている事実は、1500円の設定では事業運営上いかに無理があるかを、財政の苦しい自治体でさえも認めざるを得なかった何よりも証拠と言える。

支援費時代前には3000円台であった単価が、一気に1500円とされた事業所の苦悩と戸惑いは説明するまでもない。同一事業の単価がこれほどまでに削減されたのはなぜなのだろうか。事業の内容やガイドヘルパーが担う役割が、単価設定に正当に反映されているのかを見直す必要があるのではないだろうか。

## （２）収入減

平成18年（2006年）10月に視覚障害者の移動支援事業が地域生活支援事業に移行するにあたり、通院については介護給付でも利用が可能になったこと、平成20年（2008年）10月からはさらに追加して役所等に行く場合についても個別給付の利用が可能になった。個別給付の居宅介護も事業実施している事業所によっては、視覚障害者の外出支援についてその利用目的にあわせて制度の使い分けをした派遣をしているが、視覚障害の移動支援のみを実施する事業所においては、個別給付扱いとなるものについては派遣できず、その分収入が減少することになったのである。

## （３）サービス提供責任者

サービス提供責任者の配置基準を設けるかどうかは自治体によって異なる。支援費制度時の配置基準を持つ自治体に所在する事業所からは、基準通りにサービス提供責任者を配置するのは経営上困難との強い訴えがある一方、地域生活支援事業となって基準を撤廃した自治体に所在する事業所からは当然そのような声はあがっていないが、サービス提供上の質の低下を容認するものとも言える。

#### (4) ヘルパーの活動手当

##### ①基本給

226事業所のうち、ガイドヘルパーの時給が1000円に満たないところが46事業所見受けられた。これは、移動支援の報酬単価が低額であることと直結している。一方、時給1000円を超える事業所は100事業所を超えた。視覚障害移動支援以外の事業（介護保険や障害のホームヘルパー事業等）も実施している事業所においては、視覚障害移動支援で収支バランスが取れなかったとしても、事業別にヘルパー時給の差はつけにくいため、やむを得ず統一している結果と考えられる。そのために、事業赤字を訴える事業所が多くなっている。

##### ②交通費

ガイドヘルパーが利用者と同行している間に発生する交通費は、利用者負担としているところがほとんどであるが、利用者と出会うまで、ないしは別れてからヘルパーが自宅などへ戻るまでの交通費は事業所負担となる。

視覚障害移動支援の場合、ホームヘルパーなどと比べるとヘルパー宅から利用者宅まで距離があり公共交通機関を利用することが多くなる。また、片道利用の場合、利用者と同行しない移動が遠距離になることもあり、それに伴う交通費も普段よりは高くなるのである。すなわち、移動支援の特殊性として、交通費支出は多いと言える。

公共交通機関の利用が便利な地域ではバス代などを基準とし、バイクなどでの移動が多い地域では、1キロ単位の金額を設定するなどして支払われている。

その一方で、交通費は支給していない、ないしは1回につき50円～200円程度とする事業所も見られた。仮に1000円を超える時給であったとしても、交通費を含むのであれば、ガイドヘルパーの実質収入はその額には及ばないことになる。

### ③事業所負担となる支出

事業所はヘルパーに対して、利用者との同行時間帯の活動手当以外に、交通費や片道手当、待機手当、キャンセル手当など何がしかを支払っている。

片道手当は、活動手当の支給対象とならない拘束時間について少しでも保障しようとするものである。待機手当は、通院時の院内同行で活動とは認められない時間帯や、利用者から同伴不要とされる会議中の時間帯など、ヘルパーが事実上拘束を受ける場合に支払われる手当である。キャンセル手当は、前日や当日に利用者からキャンセルがあった場合の手当になる。

報酬単価が低く経営が困難であるにもかかわらず、これらの手当を支払わなければガイドヘルパーの負担となり、結果として後述するようなヘルパー不足に拍車がかかるため、事業所は苦肉の策を講じているのである。

中には、苦しい経営事情から、これらの手当支払いについて、利用者にその負担を求めている場合がある。キャンセル手当については、はっきりと「利用者からのキャンセル料を支払いに充てる」と回答したところがあった。視覚障害者の外出は同伴者があっても困難を伴うものであり、その上に悪天候となれば外出は控えざるを得ない。さらに、年齢が高ければ体調にも左右されやすいため、直前のキャンセルは避けられないものとなる。このように障害故に生じるキャンセルについても利用者負担となっている現状が垣間見えるのである。また、目的地でのヘルパーの待機時間について利用者に負担を求める例も少なからずある。

いずれにしても、報酬でカバーしきれない支出が事業経営をさらに圧迫していること、その一部が利用者負担によって賄われていることは見過ごすことはできない。

## (5) ヘルパー調整

### ①ヘルパー数が不足、調整困難

ここ2年ほどにおいて、高齢者や障害者分野においてホームヘルパーが不足しているが、とりわけガイドヘルパーにおいては、低賃金や不安定収入だけでなく、多様な負担感からヘルパー離れが深刻である。このため、利用希望に応じられないジレンマを感じている事業所は多く存在する。

## ②ヘルパーにとって安定的収入にならない

事業所の収入が少ないため、ガイドヘルパーの時給が安いことは前述した通りだが、視覚障害者移動支援事業の特徴としてさらに次のような点があげられる。

ガイドヘルパーが拘束されていても報酬算定されない時間帯が生じてくる。

会議参加などで会場内での支援が必要でない場合は、その間実質的にガイドヘルパーが拘束されていても報酬の算定対象とはならない。また、支給量を節約するために利用者から断りが入ることもある。その結果、移動支援の利用は行き帰りのみとなる。一人のヘルパーが行き帰りのみに対応する場合は、行き先での待機時間が事実上の拘束時間となるものの、事業所収入が得られないためにヘルパーはその時間帯は無報酬となることが多い。また、行き帰りを異なるヘルパーで派遣する場合は、いずれも利用者と一緒に行動しない移動時間が長くなるがこれも無報酬である。すなわち、ヘルパーにとっては、拘束時間に見合った報酬が得られないのである。

キャンセルの比率がホームヘルパーに比べて多くなる。

外出は体調や天候に左右されやすいため、活動を予定していても直前のキャンセルや、利用者宅まで出向いたところで外出中止が判明することも少なくない。

ガイドヘルパーの活動は、終了時間が変動しやすいため、予定終了時刻直後に、別の活動を約束することは困難である。その結果、終了後の活動予定は入れないか、余裕を持った開始時間の活動を約束することとなる。すなわち、一人一人のヘルパーの1日ないしは1週における活動可能時間帯の中で、効率よく活動を計画・実施しにくい仕事なのである。また、外出というものは当然のことながら、不定期なものも多く、急な用務も生じる。これに対応する移動支援は、ヘルパーにとって効率的な予定が組めるものではない。

これらの様々な理由によって、ガイドヘルパーにとって安定的な収入になりにくい。

## ③ガイドヘルパーのさらなる負担

長時間の活動となる場合のガイドヘルパーの精神的・肉体的負担は大きくなる。事業所もこのことに頭を痛めながらも、休憩時間の保障や時間短縮もしにくく、放置されているのが現状と言える。

ガイドヘルパーは、その業務の性格上行き先が活動のたびに違うこ

とがある。ヘルパーが行ったことのない場所であれば、スムーズなガイドをするために事前の経路や交通機関等の時刻確認は不可欠となる。待ち合わせ場所も利用者宅とは限らないため、時には、事前の下見も必要な場合がある。しかし、これらに要する時間及び労力はヘルパーの厚意に支えられていることが多い。

また、昼食時間帯を挟む活動の場合、店やメニュー選択の自由がヘルパーに常にあるとは言えず、結果として負担を伴うことも否めない。

ガイドヘルパーという仕事にやりがいを感じる人であっても、これらの労働条件や負担によってその魅力が色あせ、ガイドヘルパー離れや新規希望者の減少につながっている。従事者養成研修会を開催しても応募者が集まらない状況は全国的な傾向である。その結果、ヘルパーの減少、高齢化が進んでいる。

安心して手引きが受けられる、利用料が介護保険のそれより安い、移動支援を利用すれば医療機関内の付き添いが受けられる、不定期の利用申し込みが可能、などの条件に合う地域や事業所では利用希望が増えている。しかし一方でヘルパー不足は加速しており、利用を断らざるを得ないという回答も多く見られた。利用申し込みに対応できず、他事業所を探すも、同様の理由から断られ、視覚障害者が危険を押し、単独で外出せざるを得ない状況も生まれて来ている。

#### (6) ヘルパーの質

ガイドヘルパーの絶対数が不足している中で、質を求めることは後手になっている。実態調査の回答でも、「経験豊富なヘルパーが定着しない」「スキルアップは必要だが手が回らない」などの意見が見られた。視覚障害者の移動支援は、移動時の安全確保だけで終わるものではない。視覚障害者の心理や見えにくさを理解した上で、安心できる状況を作りながら必要な情報提供を行わなければならない。それには高度な知識と理解、そして技術が必要だが、これらを維持・向上させるだけのスキルアップには手が届いていない。

現在、国が移動支援従事者養成講習会受講をガイドヘルパー資格の要件としていない中で、視覚障害の特性を理解できていないヘルパーが活動可能な状況となっている。そこで、養成講習の実施再開を強く求める回答も見られた。

## （７）現場の声

ある自治体の障害福祉課の担当職員が、「視覚障害移動支援のみの事業経営では苦しいことは分かるが、そうであるならば単価の高いホームヘルパー事業も手がけたらよいのではないか。それが経営戦略というもの。」と発言したことがある。視覚障害者の移動保障を中心に取り組む事業所の場合、利用者の在住地域の分布状況から広域エリアを営業地域とすることとなる。その場合、ホームヘルパーなど他の事業を実施しようとしても、ヘルパー数の確保やサービス提供責任者を中心とする職員配置、広域エリアにおける効率的派遣などから成り立ちにくい。

そもそも、視覚障害移動支援という一種のみの事業実施では、経営が成り立たない事業単価そのものが問題であると言わざるを得ない。

他の事業の「おまけ」としての実施でしか成り立たない事業である限り、視覚障害者の特性を真に理解した事業実施などできない。

赤字経営を嫌うがために、不定期利用や片道、短時間利用はお断りとする事業者が後を絶たない。このような不正常的な事態が解消されるだけの報酬単価が正に求められるのである。

## 2. 利用者のニーズに合っているか？

この調査では、必要な時に必要な人がガイドを利用できるのか、その必要な時とは例えばどんな時を想定しているのか、等を考慮して質問項目を設定している。その結果は、ニーズに合ったサービス提供が確保できていない様々な要因が、前述の「事業所運営は成り立っているのか？[IVの1]」で示された経済的、人的等の要素に直結していることが浮き彫りにされた。

### (1) 必要な人が利用できているか

自由回答方式で示された意見としては、まず次の意見が多く見られた。

① 長時間にわたるガイドの要請に対応できない。理由は経済的な問題。

早朝から深夜に及ぶ外出の支援は希望が少なくないようだが、なかなか実現できない状況も多いようである。

② ガイド実施の要請が不規則なので、ガイドヘルパーの確保が難しい。

実際には、定期的な外出だけが生活ではない。緊急もあるであろうし、急ではなくても定期的に組めない用事もある。

それが利用者の本当のニーズとは思えるが、そのニーズには十分対応できていない。

③ 短時間（30分以内）の利用に対応できない。

ある事業所は、「外出目的の範囲について解釈が漠然としているため、すべてを事業所の判断任せになっている」ことに、疑問を投げかけている。

「利用できる内容が狭すぎ」たり「支給量の制限があって」満足できるサービスが提供できないと考えている事業所の訴えは、必要な人が利用できているとは思えない現状を鋭く指摘しているように思える。

また一方で、全国盲人福祉大会での当事者による要望事項には、活動範囲の拡大や時間制限の撤廃、通勤時の利用、ニーズに合ったサービスができるようにガイドヘルパーの資質向上を要望する声も上がってきている。いずれも、アンケートでの各事業所からの回答と対になっていることを考えると、ニーズへの対応が現状では不十分と思え



る。

#### (2) 事業所やガイドヘルパーは足りているのか

報酬単価の低さの問題、身体介護を伴わない単価しか算定できない自治体が多い現状では、事業からの撤退を考慮する事業所もある。そうした現状では、多くの事業所でガイドヘルパーの確保の難しさ、派遣の難しさを訴えている。

「ガイドヘルパーが減少していることもあり、移動支援のコーディネーターが困難となってきた」とのコメント、さらには高齢化、人材不足を挙げる事業所もあり、総じてヘルパーの不足が強く表れている。

#### (3) 通院利用の制限

65歳以上については介護保険を優先させる自治体、通院そのものについては介護給付を優先させる自治体、つまり、移動支援での対応をしない自治体が過半数を占めているが、そのうち、院内介助を伴う場合にはガイドの利用を認める自治体が半数ほどある。また、同様に、通院に買い物等他の行く先が連続している場合にはガイドの利用を認める自治体も半数ほど見受けられる。

一方、目的に関係なくガイドヘルパーでの対応を可能としている自治体は4割弱である。

ただ、回答を詳細に見ていくと、年齢・目的に関係なくガイドを認めていると回答しながら、65歳以上は介護保険優先であったり、介護給付が優先されたりとの回答が同時に寄せられている。このことから現場の対応の難しさが見て取れる。

#### (4) 代読代筆は可能か

外出時の代読代筆を行っている事業所は8割ほどであるが、断ることがある自治体が2割あることは逆に言えば特筆すべきことである。

自宅内での代読代筆については、自治体が認めている場合もない場合も過半数の事業所が実施しているが、これも、行っていない事業所が少なくないことは驚くべきことである。

ただ、事業所のコメントからは、現場で柔軟に対応せざるを得ない難しさを感じ取れる。

#### (5) 車の利用は可能か

8割ほどの事業所では車での移送を実施していない。実施している場合は、自治体や事業所所有の公用車を利用している場合と、公的な手続きをした上でガイドヘルパー個人の車を利用している場合が、ほぼ同数である。また、個人の車を公的な手続きをとらずに利用しているケースも散見される。

少ないケースであるが、事業所が、移動支援ではなく、独自事業として車を利用している場合もある。

#### (6) 宿泊はできるか

7割以上の事業所は、宿泊を伴う場合には派遣していないが、2割強の事業所は、宿泊の場合でも派遣している。

しかし、派遣をする場合でも、夜間についてもヘルパーに手当を出している事業所は1割強。その手当も少額であることが多いようである。ほかには手当てを払わずに派遣している状態だが、ボランティアとしての対応であったりして、事業としては考えられない状況も見られる。

#### (7) 支給量の制限

1か月当たりの支給量は多岐にわたっている。個別に対応し、上限がない自治体も10前後見られるが、月50時間以下が過半数を占めている。このうち20時間台が全体の約2割、10時間台が全体の1割強であり、1日1時間にも満たない移動支援が全体の3割を占めていることになる。

この支給量を、必要不可欠の社会参加や余暇活動に分け、それぞれの支給量を決定する自治体もあり、自治体による違いは非常に大きくなってきている。

ほとんどが月毎に支給量を定める中、月毎に支給量を変える自治体も僅かではあるが見ることができる。

#### (8) 緊急時への対応

緊急時、たとえばお葬式であったり、急病であったりする場合については、事業所がヘルパーの調整がつけば対応しているとのコメントが少なからず見られる。

移動支援が地域支援事業に位置づけられた理由の一つは、こうした緊急時の対応が強く求められたことによるものであるが、はたしてそ

れが実現されているのか否かは、本調査からは十分読み取ることはできなかった。

### 3. ガイドヘルパーの質の向上は担保されているか？

視覚障害者の移動支援は、身体を支えるなどする介護とは内容が大きく異なる支援である。視覚障害者への移動支援は情報支援であって、歩行においても、必要な情報伝達が支援者の手や肩を通して、及び会話によって行われる。このことについての知識と訓練がないと、特に階段やホームなどにおいては命に関わる事故にもつながりかねない危険性がある。

ガイドヘルパーは、養成講習等において、事前にこのような知識を得て訓練が行われなければならないし、質の維持・向上や状況の変化に対応する定期的な現任訓練も不可欠であるが、今回のアンケート調査の結果は次のとおりであった。

#### <養成研修の実施について>

事業所で自治体の制度として実施	14 ( 6.2 %)
事業所で自主的に実施	32 ( 14.2 %)
事業所のある都道府県が実施	123 ( 54.4 %)
事業所も都道府県も実施なし	19 ( 8.4 %)
その他	15 ( 6.6 %)
回答なし	23 ( 10.1 %)
合計	226 (100 %)

#### <現任研修を実施しているかどうかについて>

事業所で自治体の経費保障で実施	15 ( 8.0 %)
事業所で自主的に実施	63 ( 33.5 %)
事業所も都道府県も実施なし	110 ( 58.5 %)
回答なし	23 ( 16.8 %)
合計	226 (100 %)

今回のアンケート調査の結果の中で、養成研修の実施について、「その他」の中には、「現在は行っていない」「ガイドヘルパーが含まれていない」と思われる事業所も加えると、全体の12%がまったく実施していなかったことになる。「事業所も都道府県もなし」とした事業所の都道府県数は5(10.6%)であるが、事業所で自主的に実施とした中には、実施していない都道府県が存在している可能性がある。

また、現任研修になると実施しているのは42%にすぎず、質の

維持が図られているとは言えない結果である。なお、年間実施回数は、年1回が38.1%、2回が28.6%、3回以上が7.6%の事業所である。

養成講習による質の維持・向上については、平成18年（2006年）の第59回全国盲人福祉大会の代表者会議で、「ガイドヘルパーに対し、外出時の移動介護に必要な知識と技能を有するため、厚労省において基準を定め、養成研修をすることを義務づけるよう要望」、また、翌平成19年（2007年）の第60回全国盲人福祉大会の代表者会議でも、「制度の変更によりガイドヘルパー研修が行われなくなってしまったので、研修を再開するよう」と強く要望されている。

また、平成20年（2008年）6月から8月にかけて全国対象に行われた「移動支援従事者資質向上研修会」では、多くの参加者から、次のように、「統一したレベルの研修の必要性」が述べられている。

「質の向上に関しても全国的に統一してレベルアップを図る必要性があることが、他の県の参加者を見て初めて分かった。」「質の向上のための講習会を定期的には開催しないと維持すら図れない。」「少なくとも従来行ってきた養成講習会が全国で行われる必要がある。」「全国で統一された技術的な資格が必要。」「誰でも同じようなガイドヘルプができるようなマニュアルを作り、定期的には研修を行いたい」、など。

なお、内容については、この「資質向上講習会」のカリキュラムにも含まれていたように、弱視者（ロービジョン者）の移動支援に関する知識と技術も当然なければならない。視力や視野が大きく制限されていることや夜間はもちろんとして低照度における順応時間が極端に長いことなど、「弱視者は見える」と言っても、晴眼者とは大きく異なることを理解していないと、大事故に結びつく危険すらある。一方、増加しつつある中高年期からの中途視覚障害者については、若年からの失明者がいわゆる「勘の良い視覚障害者」であるのとは大きく異なり、常に不安感がつきまとっていることに対する移動支援であること、そして利用者の個人差が極端に大きいことなど、視覚障害者のガイドヘルパーとして必要な知識や技術が明確に含まれる講習でなければならない。

## V. 現制度の下でのあるべきサービスを具体化するために

### 1. 状況

移動支援サービスは視覚障害者・児の社会生活上必要不可欠な外出、突発的なニーズの対応など柔軟性のある外出及び余暇活動等の社会参加をするための外出・移動等の介護を対象としている。

支援費制度により、障害者・児が移動支援サービスを受ける際の利用者負担分が原則 1 割となったことから、「与えられる」サービスから「選択できる」サービスへと変化した。

このことにより、利用者が率直に意見等を言える環境下になった。

また、介護保険サービスの利用者が増加したことにより、事業所の新規参入が増え、質の良い事業所を選択できるようになった。

しかし、障害者自立支援法の施行に伴い報酬単価の改定と人手不足が生じ、今後は介護保険サービスに支障が生じる可能性が高いことが考えられる。

一方、移動等支援事業は地域生活支援事業の一つとして市町村が責任を持って行うこととなり(市町村に裁量権がある)、各市町村の財政力により、運用方法や負担軽減によって障害者負担に地域差が広がっている実態が浮かび上がっている。

ここでは、利用者のニーズや事業所の運営状態のアンケート調査結果を踏まえて、あるべき自立支援法について提示する。

### 2. 事業実施の概要

#### (1) 視覚障害対象移動等支援事業所の開始

事業所はサービス提供するためには、市町村に事業開始に必要な書類を作成し提出する。

この書類は地域によって形式や種類が異なるが、おおむね次のような書類が必要である。

- ① 法人登記簿
- ② 法人案内パンフレット等
- ③ 役員名簿等
- ④ 財務諸表
- ⑤ 事業計画書

- ⑥ 運営規定
- ⑦ 備品台帳
- ⑧ 個人情報保護
- ⑨ 苦情処理
- ⑩ 第三者委員会の設置の有無
- ⑪ 管理者・サービス提供責任者の人員配置等
- ⑫ 勤務形態一覧
- ⑬ 実務経歴証明
- ⑭ サービス開始届け出書
- ⑮ 障害特定する理由等申告書
- ⑯ 利用契約書 等

関係書類の提出は地域によって異なり、また指定・委託などの形式も異なる場合があるので、サービスを開始する市町村に問い合わせる必要がある。

事業開始の届け出が受理され、決定あるいは指定されて初めてサービスを提供できる事業所となる。

またガイドヘルパー(以下ヘルパー)が在籍する必要があり、登録や契約など、雇用する形は事業所により様々だが、利用者数や利用規模によっては常勤換算率を用いる市町村や、利用時間数によって人員定数を定めている市町村がある。

## (2) 事業所の特徴

移動等支援サービスは、利用者が外出したい時にいつでも自由にとというスタイルから、継続性及び計画性よりも緩やかな利用となることが想定される。

ヘルパーの収入という面においては約束できる場合は少なく、多くのヘルパーを登録し、網目のようなガイド可能時間を設定し、利用者の依頼した時間に合うヘルパーを派遣する必要がある。

また事業所には管理者、サービス提供責任者などの配置を必要としている市町村もあり、さらに派遣をコーディネートする人員も必要となる。また請求事務に係る人員や備品なども明示する必要があり、そうした内容を審査され決定あるいは指定され、事業を開始することができる。

関係書類は5年あるいは10年保管することなど決めている場合もある。

実態として人員の換算率は事業所の経営を圧迫することがあり、その解消として一つは算定単価の引き上げ、換算率の改定などが考えられる。

利用者としては、移動支援サービスを提供する事業所があったとしても選択できない地域も存在し、都市部と山村部ではサービスの質の格差も生じている。

さらにヘルパーの不足や報酬単価の低さなどから積極的に移動等支援サービスを提供する事業所も少なく、利用できない場合や、外出を控えるといった傾向も見られることから、全国のすべての地域で同様のサービスを受けられる体制が急務であると考えられる。

### 3. 事業所の概要

市町村の運用となることから、サービスの報酬単価や内容は様々で、調査結果からも分かるように次の点を把握する必要がある。

#### (1) 算定単価基準

地域によっては利用者の状況により、

- ①「身体介護を伴う移動等支援サービス」
- ②「身体介護を伴わない移動等支援サービス」など

報酬単価が異なる場合がある。この場合でいう「身体介護を伴う」報酬単価は居宅介護の「身体介護」の報酬単価と、「身体介護を伴わない」報酬単価は同「家事援助」の報酬単価と類似している。

その判断基準として、

- ①同居家族で介護者となり得る人がいる
- ②日頃から単独歩行が可能
- ③家庭内における生活に不自由していない
- ④障害になって間もない
- ⑤介護認定を受けている
- ⑥他の障害を持っている
- ⑦身体障害者手帳の等級 など

市町村独自の基準を持ち「身体介護を伴う」、「身体介護を伴わない」の判断がされている。分かりやすく身体障害者手帳の等級を考慮し判断している市町村もある。



1割負担という原則から報酬単価が高くなれば利用者負担も高くなることから、事業所と利用者の利害は相反することがあり、その調整点となる単価設定が望まれる。

## (2) 利用目的

概念として「社会生活を営む目的」とあり、その内容については様々な考え方がある。

厚生労働省では平成20年(2008年)4月に医療機関、行政組織等への外出は障害福祉サービスの「通院介助」での利用を認めているが、移動支援サービスでの通院を認めている市町村もある。

また社会通念上不適当と思われる場所や、通勤、通学といった営利や継続的外出には利用できない場合もある。

社会生活を営む上ではすべての外出が社会生活であり、障害者にだけ内容の制限を設けることは望ましくない。一部地域では利用の制限を設けずどのような外出も可能にしている事業所もあるが、些少である。

## (3) 移動手段

地域差による移動手段の確保は市町村が責任を持って行うべきである。

移動に係る手段として公共交通機関を利用しての移動となるが、地域によってはその代替がなく、利用が困難な場合もある。この解消する主なものとしてヘルパーの自家用車での移動が考えられる。これは保障すべき内容がすべて、事業所・利用者に任されており、公的な保障が明確でないためにほとんどの事業所では行っていない。福祉移送サービスなども行われているが一部である。

このような場合に対する事業所や利用者に対する保障を明確にすることで利便性がさらに良くなると思われる。

## (4) 利用地域と利用時間

多くの場合原則日帰りの利用としており、その移動できる範囲になるが、宿泊を伴う外出もあり得ることから、すべてにおいて利用できるようにすることが望ましい。宿泊に関しては一部市町村で認めている場合もあるが、就寝時などは提供時間に設定されない場合が多く、突発的なニーズや事由への対応も不十分なこと

から、宿泊派遣を行っている事業所は少ないが社会生活において十分想定されることから行うことが望ましいと考えられる。

市町村によっては、従前の市内・県内のみと限っている場合もあるが、外出においては制限を設けないことが当然と考える。

また 1 か月における受給時間においても、市町村により上限の時間が設定されている場合もあることから余裕をもった時間を設定し受給する必要がある。

#### (5) 活動費

報酬単価に基づいて、ヘルパーへの活動費が決定されるが、必要経費として、利用者宅などへの往復の交通費などを考慮した活動費となる。また片道のみ提供や短時間の提供などは、報酬額を超える経費が発生することもあり（例示）、利用者ヘルパーの地域性や、交通手段等を考慮する必要がある。

障害福祉サービス事業所や介護保険事業所では複数のサービスを提供している場合もあるが、視覚障害の移動支援サービス事業所は単独の事業所が多く、その点を考慮しても報酬単価の引き上げがなくては、維持運営できない。

また活動費の低さから質の良いヘルパーが他のサービス提供事業所に異動する場合や、ヘルパーのなり手が減少する状況もあることが、ますます移動支援サービスの利用について支障となっている。

(例)経費が算定単価を上回る場合とは・・・

●「身体介護を伴わない」サービスにおいて、提供時間 60 分の算定単価約 1500 円とした場合

→ヘルパーの交通費が 500 円、活動費が 1000 円の場合で、  
 $500 \text{円} + 1000 \text{円} = 1500 \text{円}$  となり事務経費その他の人件費がマイナスとなる。

#### (6) 交通費等経費

利用の開始・終了場所が自宅でなく、外出先である場合なども多く、それに係る交通費等の経費を事業所で負担するのか、ヘルパーが負担するのかは事業所の考え方によるが、経費として事業所が負担することにより、ヘルパーの負担感が軽減され、より多くのヘルパーが活動できることも考えられる。

また利用者への経費加算は負担増を招き、移動等の保障という観点からは加算は適さない。

## (7) 食費等

飲食に関しては個別負担とする。ただし会食や、会議など食事が前提となる利用においては、ヘルパーが選択できる場合を除いて利用者の負担とする。

その他ツアーなどのパック旅行などの代金負担は利用者となる。ただし食費などの明細が分かる場合はそれぞれが負担する。

今後は会食や観劇、コンサートなどの趣味に関して入場料などが高額と想像されることから利用者負担とする考えを見直す必要がある。

## (8) ヘルパーの派遣

事業所は利用者に適正なヘルパーを派遣する必要がある。たとえば性別や年齢、身長など(例示)に配慮した人選をすると、より歩きやすさや話しやすさが出てくる。またヘルパーの趣味や特技などの情報から、利用者の目的に合うヘルパーのコーディネートをすることにより、利用しやすさが生まれる。

ヘルパーが多種にわたり存在すれば多くの利用者のニーズに対応が可能だが、ほとんどの事業所では利用者に対してヘルパーが5-6名という現状では難しいと考えられ、少ないヘルパーがどのような利用者にも対応できるような研修や実務が必要となる。

また緊急を要する依頼に対して、迅速かつ適切に対応できるようにすることで利用者の安心につながる。

さらに利用者からヘルパーの指名を受け付けることも利用しやすい条件の一つであり、対応ができることが望ましい。

内容の変更や中止などに対応できる体制や、ヘルパー、利用者への連絡手段の確保(携帯電話・メール・ファックスなど)が必須である。

ヘルパーが決定後、利用者へのヘルパー氏名の報告を行った後、ヘルパーは依頼内容などの確認のために利用者へ連絡をする。この連絡によって「声を伝える」ことができ、利用者はより安心できる。

(例)歩きにくい場合

### ●身長差

→持ち手となる腕や肩につかまりにくく、また歩幅も異なるために歩きにくさが出てくる。

●異性

→特にトイレや入浴の支援の場合は同性でなければ利用が困難な場面もある。

●年齢差

→お互いの話題などが合わなかったりすることもある。

(9) サービス提供

ヘルパーは、利用者の移動支援サービスの当日は時間と内容を理解しサービス提供をする。視覚障害特性を理解し安全・安心な支援を行う。

提供終了時には時間の確認を音声で行う。

印鑑などの押印を求める自治体もあるが、その書類の煩雑さや印鑑の忘れなどを考え、一か月単位とするなど簡便な確認とする。

(10) 事務等

事業所は利用者に理解できる情報提供により、次の書類を点字・拡大文字・音声・SPコードなどで発行しなければならない。

- ①利用契約書
- ②実施説明書
- ③実施要綱
- ④請求書
- ⑤日別利用明細書
- ⑥領収書 など

その他必要な書類等も同様に利用者の理解できる情報提供とする。

又契約などの手続きに関しても訪問し、障害特性を理解しながら行う。(代筆可とする)

利用者の1割分を差し引いた9割分を市町村に代理請求するが、市町村ごとに請求方法や算定単価が異なること、書類の様式が異なることなど、事務が煩雑であることも今後検討する必要がある。

(11) ヘルパーの質・養成とスキルアップ

事業所は視覚障害者移動支援従業者養成研修の修了者を在籍させてサービス提供する。さらなる利用者の利便性を高めるためにヘルパーの初任者養成研修と既存のヘルパーの資質向上を常に図

る必要がある。

市町村によっては研修に関する要綱を示している場合もある。資格要件を明確にすることが利用者への保障となる。

また日盲連、日盲社協の加盟施設等が開催しているスキルアップ研修などに積極的に参加するように周知する。

#### 4. 利用者の概要

##### (1) 受給

利用者は移動支援サービスの利用を市町村に申請し、月の利用時間数の受給を受けることで利用できる。その際に計画時間数や106項目の区分判定の調査を受け支給が決定する。前述の基準[3の(1)記載]、介護保険や障害福祉サービスの利用の状況、家族の状況などから、対象サービスを使い分ける、あるいは制限している場合もあるが、移動支援サービスにおいては一つのサービスで利用が可能とすることが望ましいと考える。

地域生活支援受給者証(決定通知書等)には、おおむね次の内容が記載されている。

- ① 受給者証番号
- ② 氏名
- ③ 生年月日
- ④ 住所
- ⑤ 移動支援の種類
- ⑥ 受給の有効期限
- ⑦ 受給内容(期間・支給量等・負担上限月額)
- ⑧ 発行者名
- ⑨ 交付年月日 など

受給者証は手帳形式や、通知文書の場合もある。

内容に不服がある場合は交付先に問い合わせる。(不服申請)

また負担額上限管理票を発行している市町村もある。この場合は利用している種々のサービスの負担上限額を合算して、払いすぎた負担額を還付する場合に必要な書類としている。

特に65歳以上の介護保険該当者や特定疾患を持つ方々は複数

のサービスを利用されていると想定される。

## (2) 契約

受給決定通知後、移動支援サービスを提供している事業所を選択し「契約」をすることにより利用の開始となる。

事業所を選択する場合に確認することとして、次のような事が挙げられる。ただし事業所情報の個別内容は、市町村による説明が前提とし、対象事業所を紹介する。

- ① 視覚障害に対する理解
- ② ヘルパーの程度や状況
- ③ 経費等の条件
- ④ 緊急利用の対応
- ⑤ 書類等が理解しやすい情報や文字であるか など

事業所選択後は各種説明を受け契約する。利用料の支払いに関してはおおむね金融機関による引き落としが大半である。

さらに急な利用が発生し、後日契約を行う場合にも対応を可能にしておく必要がある。

## (3) サービスの利用

サービスの提供を受ける場合事業所に申し込む。依頼内容が決定している時点での申し込みが適当であるが、急な外出などにも対応できる事業所が望まれる。

依頼する内容としては次の

- ① 利用日時
- ② 待ち合わせ場所、終了場所
- ③ 外出内容 等

を伝えることで、事業所はヘルパーを手配する。市町村によっては、行き先や名称などの記載を事業所に義務化しているところもある。

ヘルパーを指名できることも利用者の利便性が高まるが、育成も含め多種のヘルパーを利用することも期待される。

また利用する際は身体障害者手帳を所持し、公共交通機関などの割引制度を用いる。

利用サービスに係る問題などが発生した場合、利用者と事業所で解決を進めるが、できない場合は都道府県に設置してある運営適正化委員会に相談することができる。

#### (4) 経費等

サービス提供を受けている間の交通費は利用者負担となる。

原則公共交通機関の利用となるが地域によって、また今後は、高齢化が進み移動が困難になることが推測されることから、ヘルパーの自家用車の利用も、その補完がなされれば可能とすることが望ましい。

#### (5) 書類等

サービスの提供後ヘルパーが提供時間の確認をする際に、開始と終了時間の確認後押印する。読み上げ呼称を必須とし、不明確な場合には説明を受ける。押印が困難な場合もあり、1か月ごとに1度押印する場合もある。

#### (6) 利用料

自治体によって、1割・0.5割または無料などの基準が設けられている。

負担上限月額を超える負担は発生しないが、介護保険サービスや障害福祉サービスを併せて利用している場合はすべてのサービスの利用負担を合算して上限負担を設定し、手続きなどで還付される場合もあるので、各市町村に問い合わせる必要がある。

### 5. 見えてきたもの

今回は移動等支援サービスに係るそれぞれの場合において、調査結果から顕在化した内容に基づき、事業所・利用者の最も適切なサービスをイメージした。

支援費制度から始まったこの移動支援サービスは、現在様々な形となり全国で展開されているが、実際は地域格差が多く見られ、同一障害でありながら同一のサービスを受けない状況がある。このことをいち早く是正する必要がある。

事業所の運営の維持を基本に、利用者の利便性、ヘルパーの定着と

質の向上も含め検討する必要がある。

#### 参考文献

- ・ 視覚障害者の移動支援に関するあり方検討事業調査結果報告書(平成 18 年)日本盲人会連合
- ・ 視覚障害者に対する新たな情報提供システムに関する研究(平成 20 年)全国視覚障害者情報提供施設協会
- ・ ガイドヘルパー研修テキスト(2007 年)中央法規出版
- ・ はじめて学ぶガイドヘルプ(2006 年)みらい
- ・ 視覚障害者・児の理解と支援(2007 年)北大路書房



## Ⅵ 課題—今後のガイドヘルパー制度のあり方を模索する

### 1. 視覚障害者の自立と社会参加を保障する一助としてのガイドヘルパー制度

(1) ガイドヘルパー制度が昭和49年(1974年)からスタートして早35年が経過しようとしている。この制度が発足したことによって、視覚障害者の外出は公的に保障されることとなった。視覚障害者にとって外出はそれ自体が大きなバリア(障壁)であって、そのバリアが公的的制度によって除去されることは画期的な前進であった。しかし、視覚障害者の外出(移動)を保障することが生存権の一内容として意識され、制度のあり方をその理念をも含めて確立するには、実践と時間を要することも事実である。

障害者の地域における自立生活を支援しあるいは社会参加を保障することを目的として、平成18年(2006年)4月に障害者自立支援法が施行され、移動支援事業がその中に法的制度として位置づけられたことは、視覚障害者の同事業が社会保障制度として確立されたことを意味していることは確かである。しかし、同じ年の12月13日に国連総会において採択された「障害のある人の権利条約」を踏まえ、今後のガイドヘルパー制度のあり方を考えなければならないことも忘れてはならない。視覚障害者の日常生活ないし社会生活における自立と社会参加を保障し、それぞれの視覚障害者が自己実現を図るために求められている外出保障の内容を模索することは、この事業に携わるすべての者の責任である。

(2) 日本国憲法25条は健康で文化的な最低限の生活としての生存権を国民に保障している。ここでいう「健康で文化的な最低限の生活」とは、どのような内実を持つものとして理解されなければならないのであろうか。その点で憲法13条は個人の尊厳が保障されなければならないことを併せ規定していることを考えると、国民に保障される生存権はそれぞれの国民に人間らしい尊厳が保障されるものでなければならないことになる。そこで、視覚障害者の日常生活ないし社会生活を外出保障の観点から考えた場合、ガイドヘルパー制度が視覚障害者の人間らしい生活ないし個人の尊厳を保障し実現するものでなければならないことになる。そうした観点から見た場合、現在のガイドヘルパー制度が抱えている限界ないし問題点も自ずと明らかとなってくるはずなのである。

そこで、以下においては今回の調査研究を通じて明らかとなった現制度の問題点や視覚障害者のニーズを踏まえ、いくつかの提案を試みることとする。

## 2. 全国一律のサービスの実現

視覚障害者の外出保障が居住する地域によって異なるなどということがあってよいのであろうか。視覚障害という不利益は、居住地域によって異なることはない。いかなる地域に居住していても、視覚障害によって生じる不利益を除去するために必要となる援助は共通しているのであって、地域的な環境などの差異によってガイドヘルパーの援助方法（技術）に多少の相違があるとしても、情報提供としての本質は変わらないのである。しかし、障害者自立支援法は視覚障害者移動支援事業を地域生活支援事業に位置づけたことから自治体の受け止め方に差異が生じ、その結果として、自治体ごとに制度のあり方そのものが異なってしまい、視覚障害者の中に混乱が生じている。支給量や利用者負担の差異にとどまらず、ガイドヘルパーの資格要件にまで差異が生じている今日の現状は、早急に改善されなければならないことである。

また、視覚障害者移動支援事業は極めて個別性の強いサービスであって、たとえ複数ないしグループとしての視覚障害者の移動を支援する場合であっても、そこに属する視覚障害者の抱える不利益は個別的に把握され、その安全を確保した上でニーズに応えられる制度でなければならないことも、これまでの分析で明確となった点である。

こうした本質を踏まえ現状を解決するためには、視覚障害者移動支援事業を個別給付としての自立支援給付として位置づけた上で、全国に共通する制度として確立することが必要不可欠である。

## 3. 求められている支援を充足するためのサービスの実現

視覚障害者の外出保障が常に情報提供をその本質としていることはすでに明らかにされたところである。いわゆる「てびき」と表現されている支援においても、その本質は視覚障害者に対し外界の情報を的確に伝えることによって成り立っており、また外出の目的がいかなるものであるにせよ、その目的を達成するためにも情報提供（コミュニケーション支援）が必要であることも明らかにされてきたところである。すなわち、視覚障害者が外出する際のガイドヘルプは、移動中であれ、目的先での用務の達成であれ、常に情報提供（コミュニケー

ション支援)がその本質となっており、移動中の情報提供と目的先での支援を切り離すことのできない不可欠のものとして捉えられなければならないことを十分に理解したうえで、その制度の成り立ちを考えなければならないということなのである。確かに、外出の目的が散歩や娯楽を楽しむための場合と学習や研修に参加しようとする場合とでは支援の内容に多少の違いがあったとしても、それらは程度や方法の差異として捉えれば足りるのであって、前記の本質に影響することはないのである。したがって、そうした本質を踏まえつつ、個々の視覚障害者の外出における目的を十分に達成(実現)できるガイドヘルパーが派遣されなければならないことになる。外出の目的に即して、あるいは個々の視覚障害者のニーズに即して、ガイドヘルパーが備えている能力(技術)を考え、適切なガイドヘルパーが派遣されることが望ましいのである。たとえば、以下のような3種類のガイドヘルパーの派遣を検討し、それぞれのヘルパーの研修内容をも考えていくことが必要なのである。

(1) コミュニケーション支援型移動支援従事者(仮称)

— 目的地において視覚障害者が必要とする支援に耐え得る能力を備えた者として位置づける。

(2) 基本型移動支援従事者(仮称)

— 視覚障害という不利益を十分に理解し、援助技術においても高い水準を備えた支援を行うことのできるヘルパーとして位置づける。

(3) 初級型移動支援従事者(仮称)

— 必要最小限の援助技術を身につけたヘルパーとして位置づける。

そうした体系を設けることによって視覚障害者のニーズに的確に対応できるヘルパーを派遣することが可能となるだけでなく、ヘルパーの確保が困難な事情にある地域においても、ガイドヘルパーを確保することが可能となるのである。

#### 4. 利用者負担のあり方

視覚障害者にとっての外出保障は、個人の尊厳を保障する上で必要不可欠なものであるから、無償で提供されることが望ましいことは言うまでもないことである。しかし、社会連帯の観点から個々の視覚障害者の収入に応じて最低限の負担が生じるとしても、移動支援事業が果たす役割、あるいは視覚障害者の外出目的を勘案して、利用者負担の有無が検討されなければならない。そのことは、前記の障害のある人の権利条約において指摘されている費用負担のあり方とも併せて

検討されなければならないことなのである。視覚障害者が利用者負担のために外出を自粛したり、外出を断念するなどということが発生するとすれば、そうした利用者負担は明らかに前記の条約ないし日本国憲法の理念にも反するものとなるのである。

そうした点を考えた場合、今後視覚障害者移動支援事業が自立支援給付として位置づけられた場合においても、利用者負担は原則として無償とされるべきであり、例外的に費用負担が生じる場合でも、移動支援事業の本質や利用目的との関係を十分に考慮し、さらには前記条約の精神をも踏まえた負担制度でなければならないのである。

## 5. 良質なガイドヘルパーの継続的な確保

視覚障害者が安全に外出するためには、視覚障害の特性を十分に理解し、確かな支援技術をも身につけたガイドヘルパーが確保されていなければならない。また、視覚障害者のニーズに的確に対応するためには、各地域ごとに安定した事業運営を行うことのできる事業者が存在していなければならない。そのためには、適正な報酬単価が設定されなければならないのである。現在の報酬単価は、おおむねの自治体において支援費制度の下での報酬単価よりも低くなっているため、事業所を閉鎖したり、移動支援事業を縮小せざるを得なくなっている事業所も少なくない。良質なガイドヘルパーの確保と安定した事業運営のためには、少なくとも支援費制度における報酬単価以上の報酬単価が設定されなければならないのである。

## 参考資料

移動支援事業実態調査アンケート

# 1. 移動支援実態調査アンケート票

平成20年6月吉日

移動支援事業所 各位

社会福祉法人日本盲人会連合  
会長 笹川 吉彦

## 視覚障害者移動支援事業に関する 実態調査の実施について（依頼）

梅雨の候、各位におかれましてはますますご清栄のこととお慶び申し上げます。

日頃は、視覚障害者移動支援にご尽力いただき厚く御礼申し上げます。

さて、視覚障害者移動支援事業の今後の在り方を考えていくにあたり、主な自治体及び事業所の実態について、調査を実施することになりました。

この調査は、利用者にとって利用しやすく、事業所にとって安定経営が可能となる事業の在り方を検討するためのものです。

つきましては、お忙しいとは存じますが、ご協力賜りますようお願い申し上げます。

### 記

○回答は、可能な限り調査用紙に直接記入し、日盲連移動支援アンケート係に送付して下さい。調査用紙への直接記入が困難な場合は、点字又はメールで回答していただいても結構です。その場合、質問と回答の対応関係がわかるようお願いいたします。

○お問い合わせは、日盲連情報部（鈴木）までお願いいたします。

○提出期限は、7月末日です。

○提出先 〒169-8664 新宿区西早稲田2-18-2  
日本盲人福祉センター 移動支援アンケート係  
メール [idoussienn@jfb.jp](mailto:idoussienn@jfb.jp)

<お願い> 以下の欄にご記入の上、この用紙も合わせてご返送ください

団体名・事業所名	
記入者	
所在地	〒
連絡先	T E L F A X e-mail

## 移動支援事業所実態調査

### 1. 自治体別の実態

<p>(1) 貴事業所が受託又は指定を受けている自治体のうち、利用者数の多い上位5自治体について次の項目にお答えください。</p>	
自治体名	市・町・村
<p>事業費単価（金額をご記入ください）</p>	<p>30分未満 30分以上～60分未満 60分以上～90分未満</p>
<p>支給量（例：1ヶ月あたり30時間等）</p>	<p>1ヶ月あたり                      時間</p>
<p>利用料</p>	<p>ア定額    1時間あたり                      円              1回あたり                      円 イ費用の1割 ウその他</p>
<p>通院対応（複数回答可）</p>	<p>ア年齢や目的に関係なくガイドヘルパーで対応可 イ65歳以上については介護保険が優先 ウ通院については介護給付の通院介助が優先 エ通院と買い物など他の行き先が連続している場合はガイドヘルパーで可 オ院内介助が必要な場合はガイドヘルパーで可 カその他（具体的に：                      ）</p>

(2) 貴事業所が所在する都道府県では指定委託介護事業者情報事業提供は実施がありますか？  
(ガイドヘルパーネットワーク事業)

## 2. 事業所の実態について

<p>(1) 契約者数 貴事業所における2008年4月1日現在の契約者数は何人ですか？該当するものに○をつけてください。</p> <p>ア50人以下 (具体的な人数を記入： ) 人)</p> <p>イ100人以下</p> <p>ウ150人以下</p> <p>エ200人以下</p> <p>オ300人以下</p> <p>カ300人超 (具体的な人数を記入： ) 人)</p>	
<p>(2) 65歳以上の割合 貴事業所における契約者数のうち65歳以上の割合は何パーセントですか？該当するものに○をつけてください。</p> <p>ア30%以下                  オ70%以下</p> <p>イ40%以下                  カ80%以下</p> <p>ウ50%以下                  キ90%以下</p> <p>エ60%以下                  ク90%超</p>	
<p>(3) 派遣単位数 貴事業所における2008年4月の派遣単位数は何単位ですか？該当するものに○をつけてください。</p> <p>ア500単位以下              オ4000単位以下</p> <p>イ1000単位以下              カ5000単位以下</p> <p>ウ2000単位以下              エ3000単位以下</p>	
<p>(4) 従業者数について              それぞれの人数をお書きください</p> <p>ガイドヘルパー数                  (                  人)</p> <p>職員数                                  常勤 (                  人)</p> <p>    非常勤 (                  人)</p>	
<p>(5) ガイドヘルパーへの保障    該当するものに○をし、金額をお書きください</p> <p>給与                                  ア時間給 (金額：                  円)</p> <p>イその他 (具体的に：                  )</p>	
<hr/> <p>交通費                                  ア実費</p> <p>イ定額 (金額：                  円)</p> <p>ウその他 (具体的に：                  )</p>	
<p>その他の手当                                  有・無</p> <p>(具体的に：                                  )</p>	



(6) 代筆・代読の対応

外出時や自宅内で求められる代筆代読についてガイドヘルパーが対応できる範囲は次のうちどれですか？該当するものに○をつけてください。(複数回答可)

ア 外出時の代筆代読には全て対応する

イ 外出時の代筆代読でも断ることはある

(具体的に： )

ウ 自宅内での代筆代読も自治体が認めており対応することがある

エ 自宅内での代筆代読は自治体は認めていないが、やむを得ず対応している。

オ その他(具体的に： )

(7) 車での移送について

ガイドヘルパーが運転する車に利用者に乗せて活動することがありますか？該当するものに○をつけてください。

ア 公用車(自治体や事業所所有)を利用している

イ 公的な手続きをしてガイドヘルパー個人の車を利用している

ウ 公的な手続きをとらずガイドヘルパー個人の車を利用している

エ 車での移送はしていない

オ その他(具体的に： )

(8) 宿泊について

宿泊を伴う派遣をしていますか？該当するものに○をつけてください

ア 移動時だけではなく就寝中も含めて夜間のヘルパーに手当てを支払い派遣している

イ 移動時を中心とした手当ての支払いのみで、夜間はヘルパーに手当てを支払わない形で派遣はしている

ウ 派遣はしていない

エ その他(具体的に： )

(9) ボランティアとの組み合わせ派遣について

自治体によっては社会生活上必要不可欠な用務は公的制度の利用、余暇活動についてはボランティアというように、制度とボランティアを組み合わせた移動支援事業の実施がされているところがありますが、貴事業所において同じような組み合わせ派遣をすることがありますか？該当するものに○をつけてください

ア ボランティアと組み合わせて派遣することがある

イ ボランティアと組み合わせて派遣することはない

ウ その他(具体的に： )

<p>(10) ガイドヘルパー養成研修の実施 該当するものに○をつけてください。</p> <p>ア 貴事業所で自治体の制度として実施している</p> <p>イ 貴事業所で自主的に実施している</p> <p>ウ 貴事業所では実施がないが、貴事業所がある都道府県においては実施されている</p> <p>エ 貴事業所でも実施がなく、貴事業所がある都道府県においても実施はない</p> <p>オ その他（具体的に： _____）</p>
<p>(11) ガイドヘルパー現任研修の実施</p> <p>該当するものに○をして、実施がある場合は回数を記入ください</p> <p>ア 貴事業所で自治体がその経費の一部または全額を保障した形で実施している（年 _____ 回）</p> <p>イ 貴事業所で自主的に実施している（年 _____ 回）</p> <p>ウ 実施していない</p> <p>エ その他（具体的に： _____）</p>
<p>(12) その他事業の実施</p> <p>貴事業所において移動支援事業以外に実施している事業があればそのすべてに○をつけてください。</p> <p>ア 障害者自立支援法における介護給付</p> <p>イ 介護保険制度の訪問介護</p> <p>ウ その他（具体的に： _____）</p>

3. 事業所運営で問題と感じておられることを記入してください

4. 移動支援事業所連絡会に対する要望を記入してください

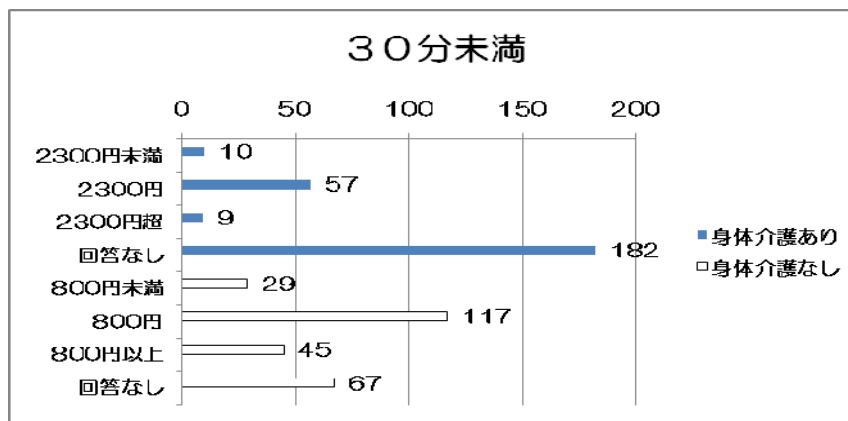
ご協力ありがとうございました。

## 2. 移動支援事業実態調査アンケート集計結果

(1) 自治体別の実態調査集計結果(回答数258自治体)

●事業所が受託又は指定を受けている自治体のうち、利用者数の多い上位5自治体についての調査結果

○事業費単価

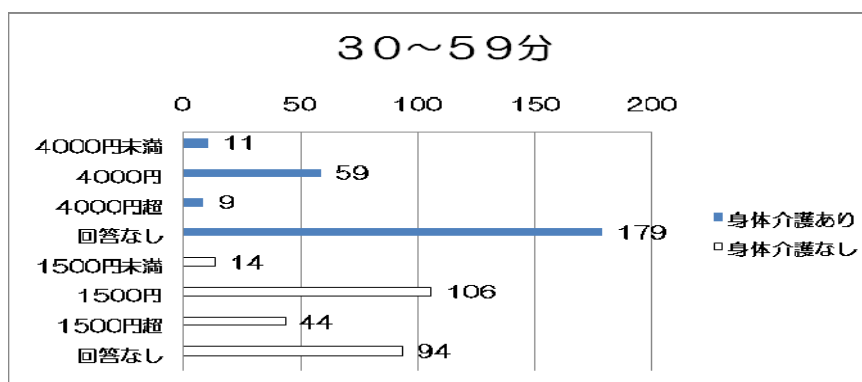


身体介護あり

min869円・max2438円

身体介護なし

min280円・max2289円

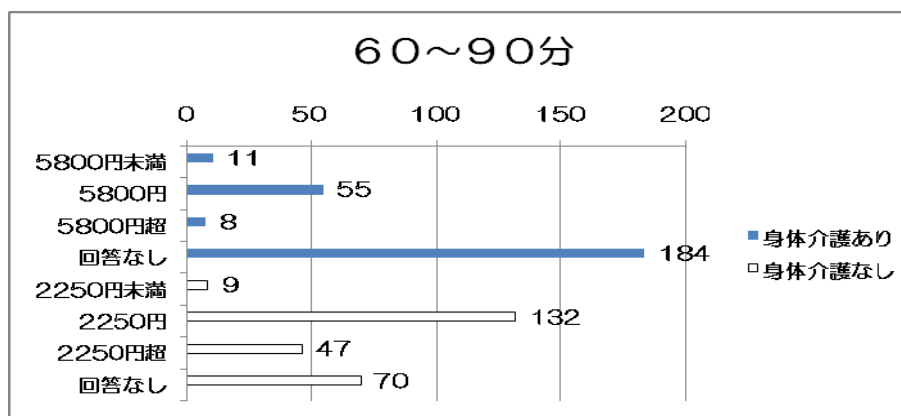


身体介護あり

min1738円・max4240円

身体介護なし

min550円・max2400円



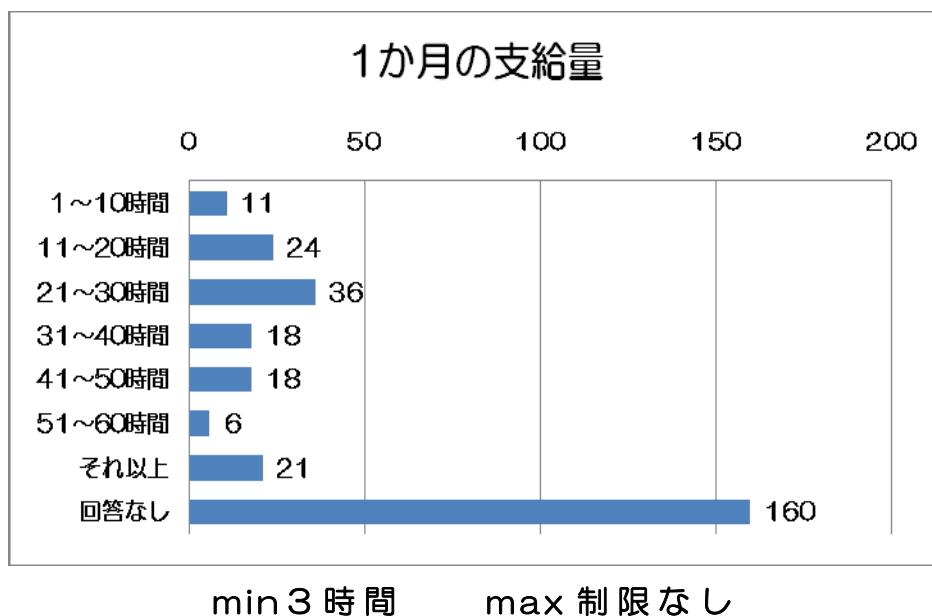
身体介護あり

min2607円・max6148円

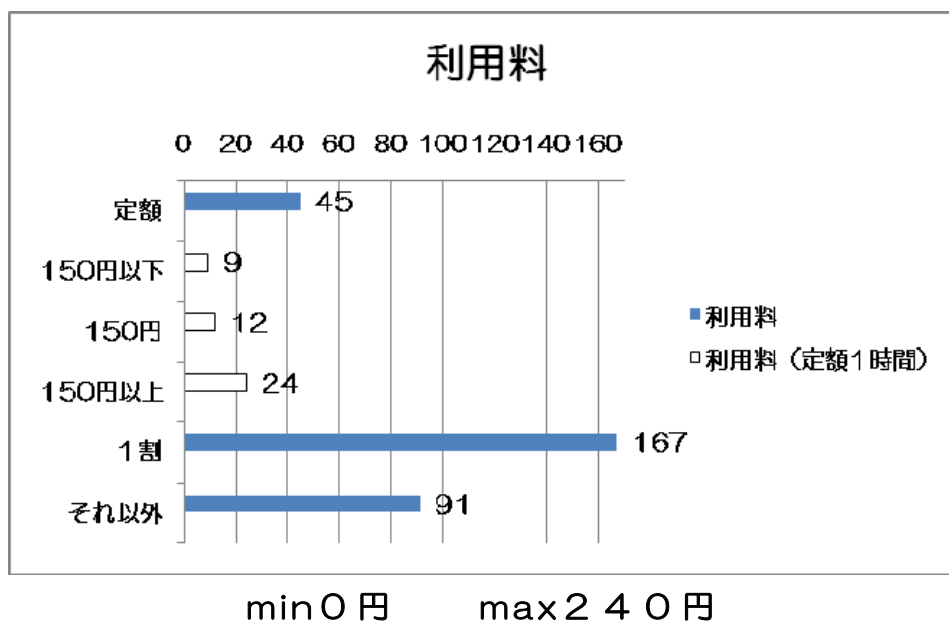
身体介護なし

min1500円・max3600円

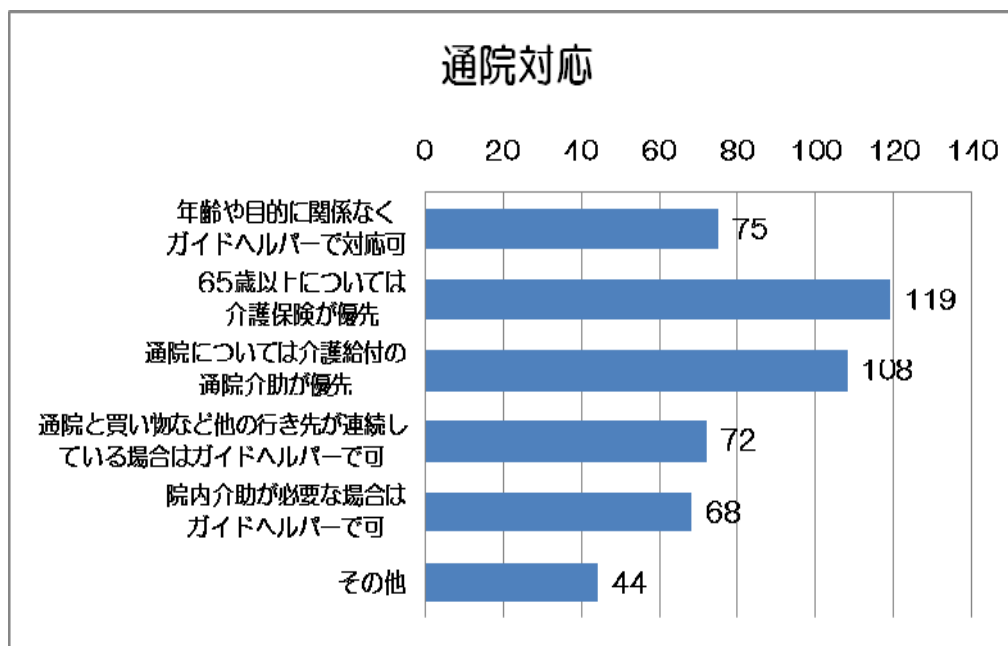
○ 支給量



○ 利用料



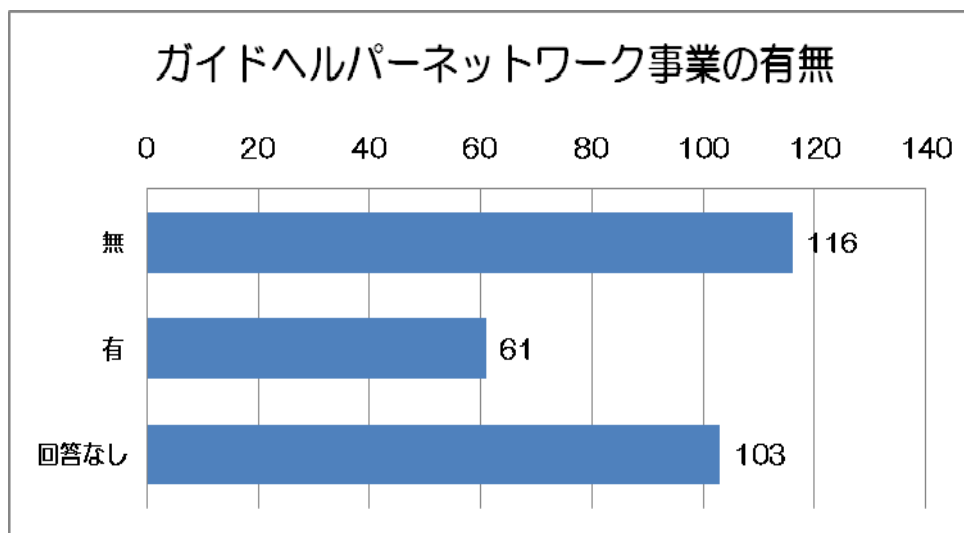
○通院対応（複数回答可）



【その他・意見】

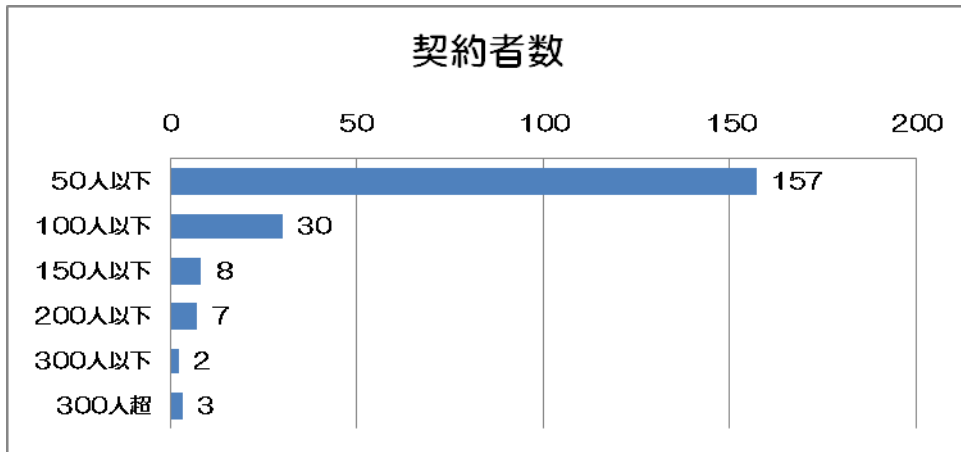
- ・ 独自事業・通院は居宅介護の中の通院介助で行っている。（3件）
- ・ 65歳以上も認定を受けている人がほとんどであるが、ガイヘルで対応している。居宅介護の通院介助の認定を受けている場合は、居宅介護で対応している。（3件）
- ・ 通院は対応不可。（2件）
- ・ 有償ボランティアで行っている。
- ・ 福祉有償運送で行っている。
- ・ 視覚障害者は通院ガイドを特別認められている。
- ・ 通院介助もガイヘル可能。
- ・ 診察や点滴、リハビリなどは実費。
- ・ 市の判断によって。
- ・ 65歳以上で介護保険を利用していない人は、ガイヘルで可。
- ・ 現在視覚障害者の利用が無い。
- ・ 65歳以上の場合、介護計画により対応する。
- ・ 原則ガイド、ホームヘルパー資格所有者が行う。

○事業所が所在する都道府県で指定居宅介護事業者情報事業の実施があるか（ガイドヘルパーネットワーク事業）

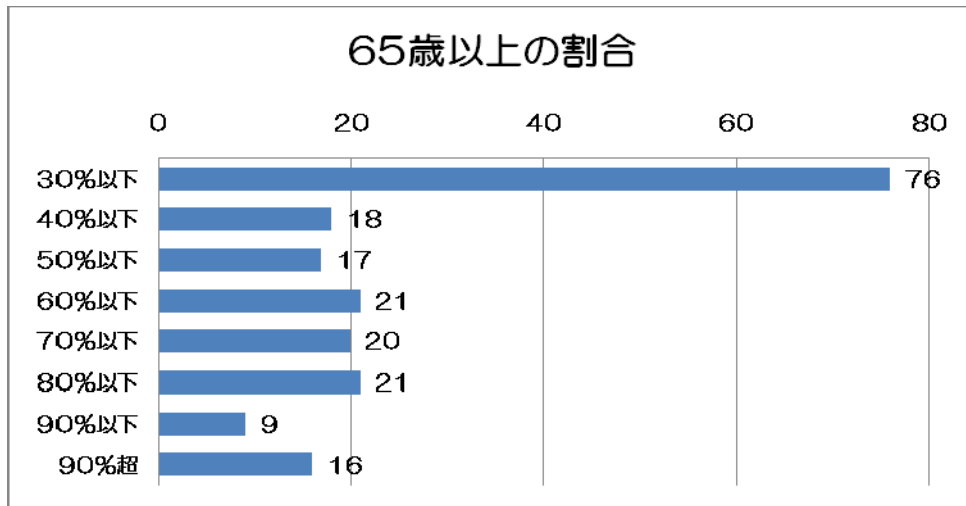


(2) 事業所の実態調査集計結果 (回答数 226 事業所)

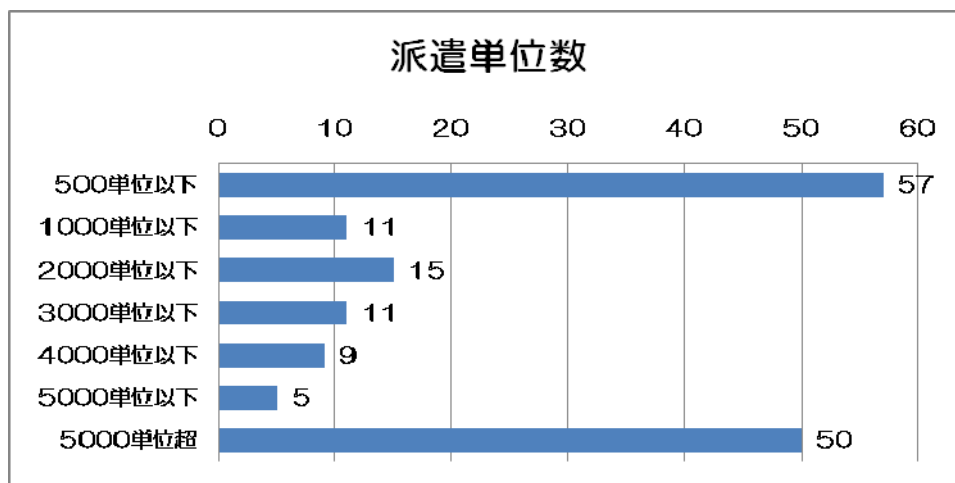
○ 事業所における 2008 年 4 月 1 日現在の契約者数について



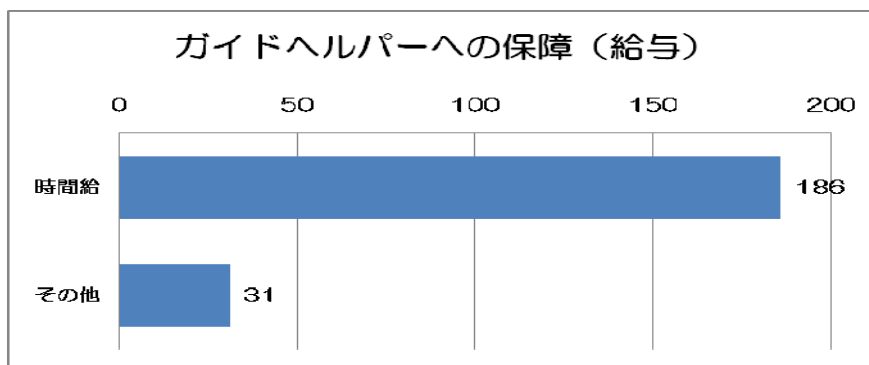
○ 契約者数の中で、65歳以上の方の割合について



○ 事業所における 2008 年 4 月の派遣単位数について



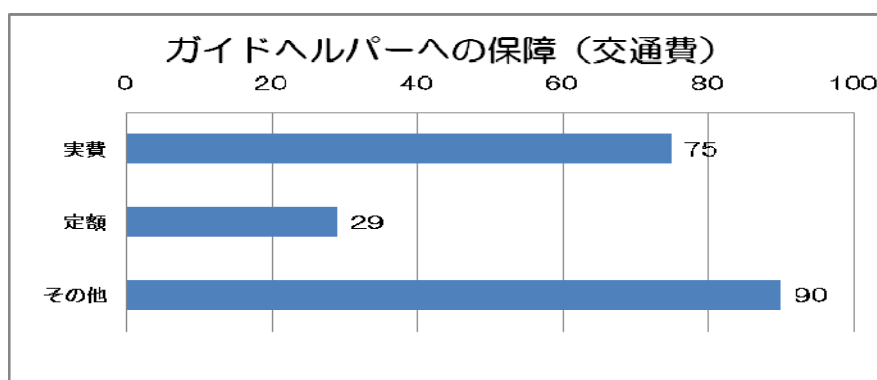
## ○ガイドヘルパーへの保障について★給与



### 【その他意見】

- ・早朝/夜間/休日手当を加算する。(13件)
- ・労災保険加入/健康保険実施。(4件)
- ・1件につき決められた移動費手当をつける。(3件)

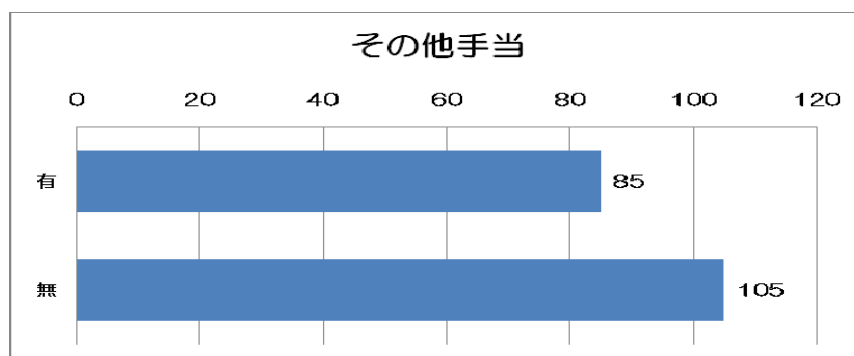
## ★交通費



### 【その他意見】

- ・交通費全額支給。(3件)
- ・交通費支給なし(時間給に含む)。(6件)
- ・自家用車の場合1kmあたり決められた値段を支給。
- ・片道の場合のみは片道のみ交通費。(2件)
- ・利用者にて負担してもらう。(9件)
- ・月ごとに交通費の上限あり。(6件)

## ★その他の手当

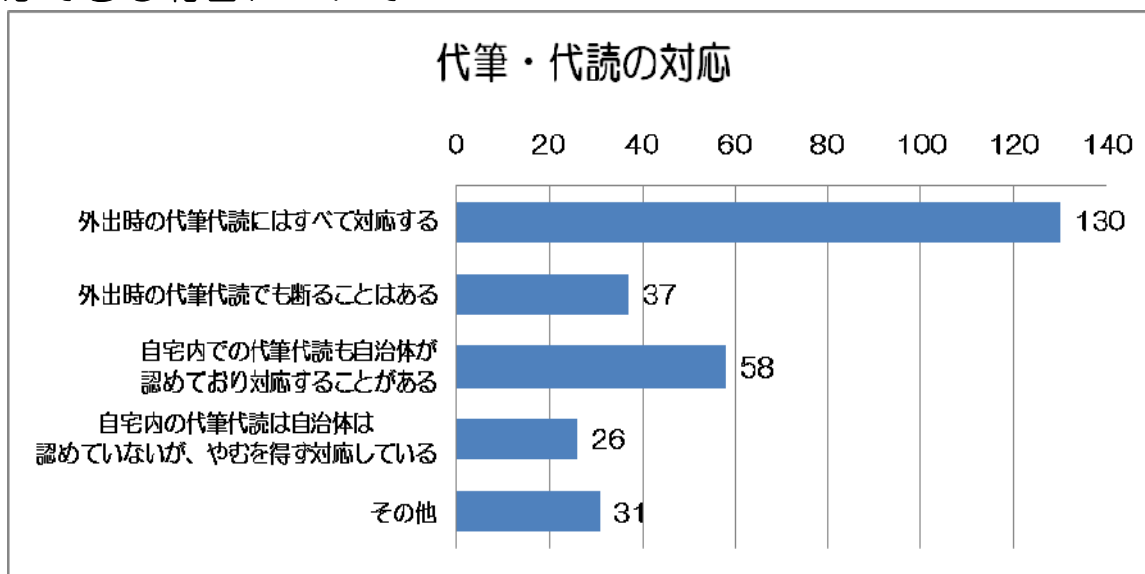


- 【その他意見】・当日のキャンセル料を支給する。(50件)



○代筆・代読の対応

●外出時や自宅内で求められる代筆・代読についてガイドヘルパーが対応できる範囲について

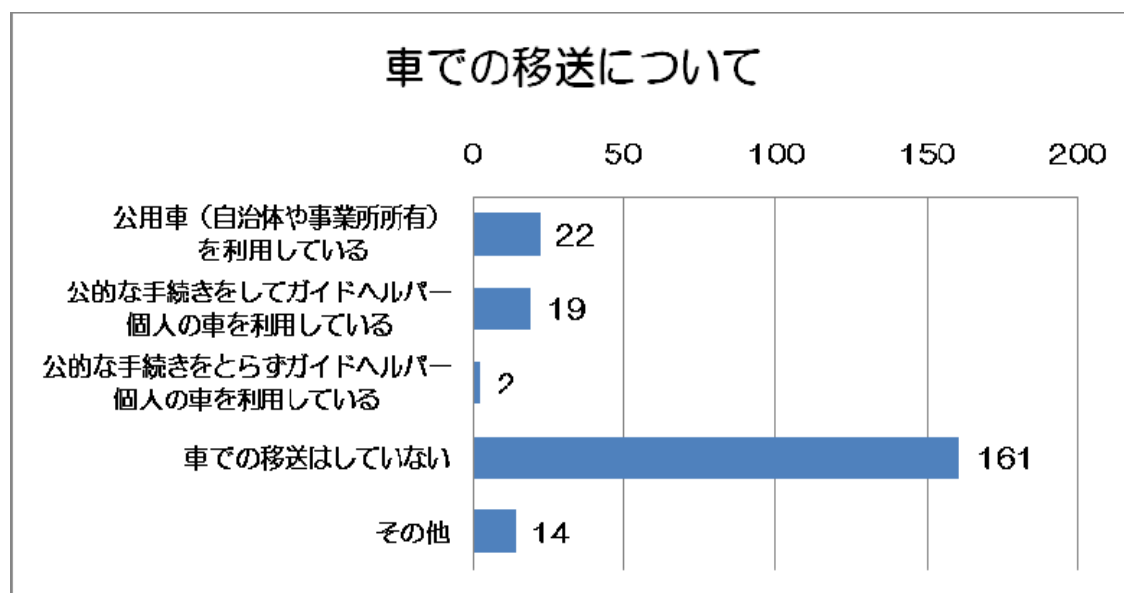


【その他意見】

- ・外出時/玄関先等簡易なもののみ行う。(8件)
- ・本人の了承を得て行う。(2件)
- ・重要書類等、内容により断る場合もある。(2件)

○車での移送について

●ガイドヘルパーが運転する車に利用者を乗せて活動することがあるかについて

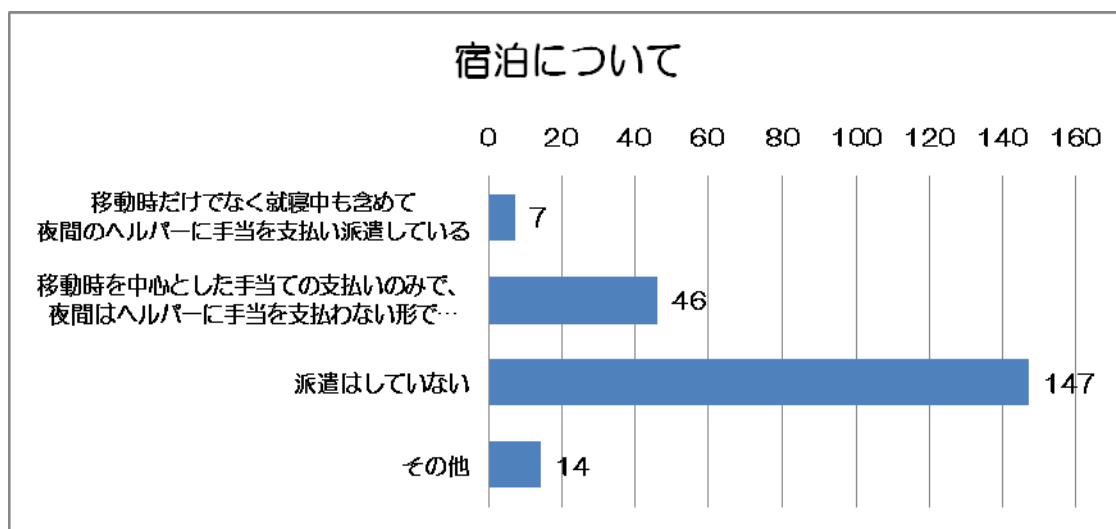


【その他意見】

- ・公共交通機関を使う。(5件)
- ・公的な手続きをしてガイドヘルパーが事業所の車両を使う。(2件)
- ・福祉有償運送/介護タクシーを使う。(2件)

○ 宿泊について

● 宿泊を伴う派遣をしているかについて

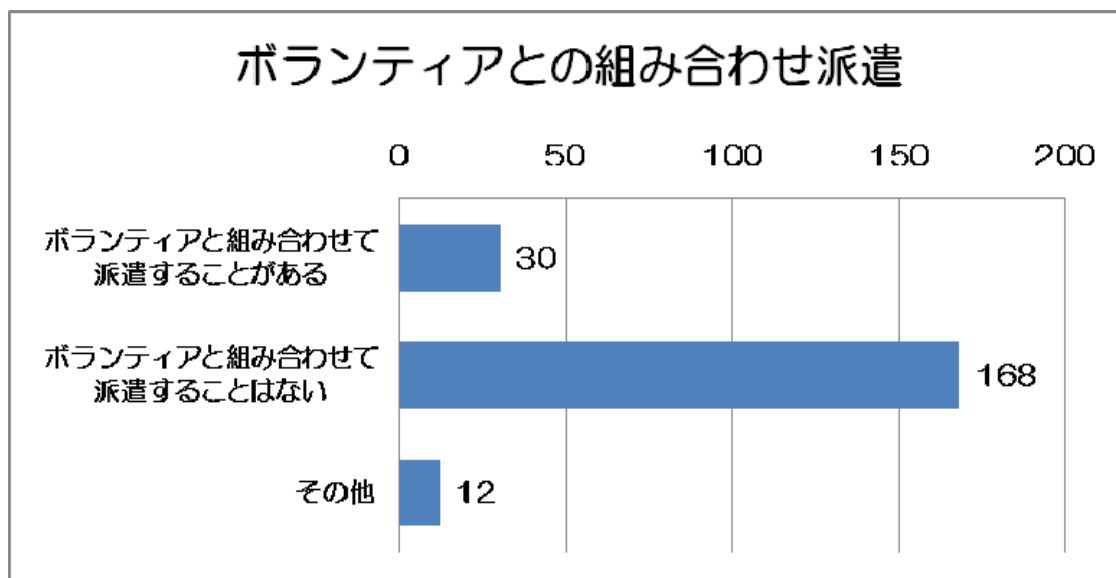


#### 【その他意見】

- ・ 具体的な介助が無い場合行う。
- ・ 利用者との話し合いにより決める。(7件)
- ・ 夜間のみボランティア対応とする。
- ・ 認められていない。

○ ボランティアとの組み合わせ派遣について

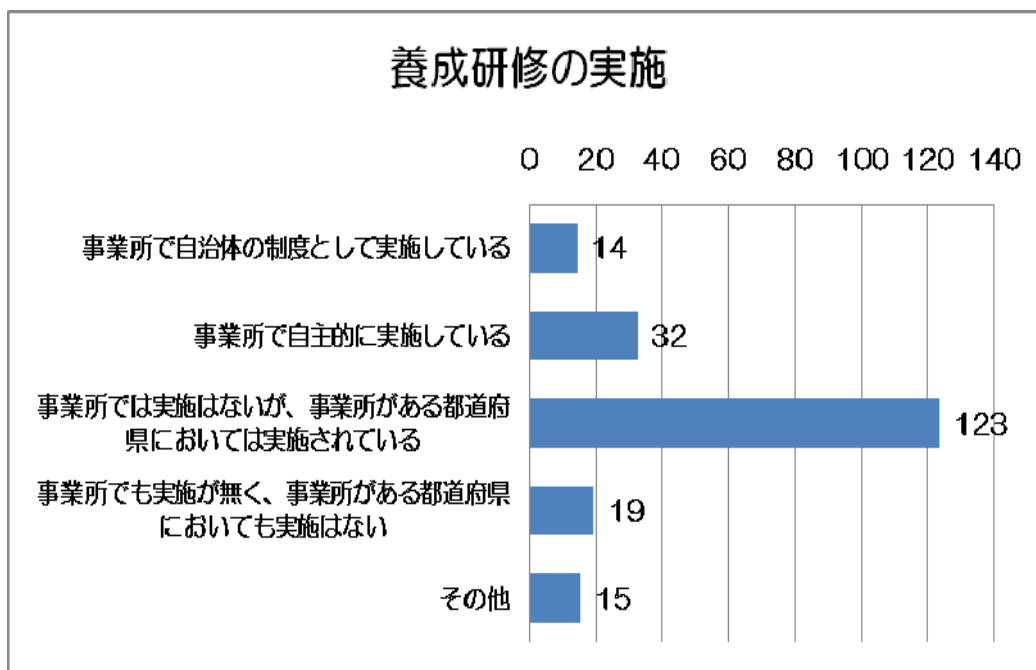
● 自治体によっては社会生活上必要不可欠な用務は、公的制度の利用、余暇活動についてはボランティアというように、制度とボランティアを組み合わせた移動支援事業の実施がされていることがあるが、そのような組み合わせ派遣をすることがあるかについて



#### 【その他意見】

- ・ 宿泊の場合。(3件)
- ・ 独自の有償介護サービスと組み合わせる。
- ・ 必要に応じ対応。(2件)
- ・ 検討中。

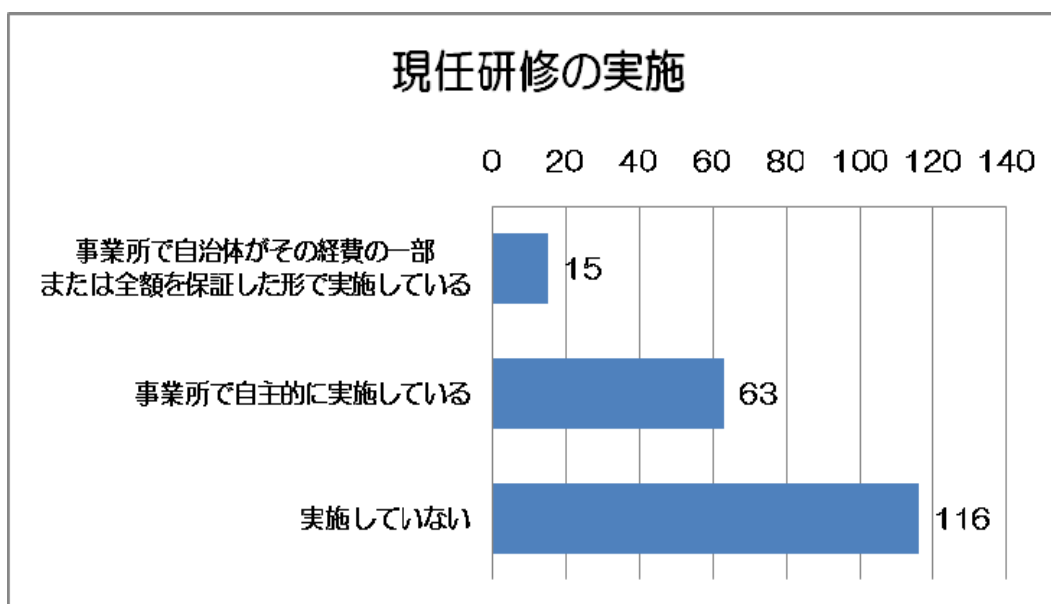
## ○ガイドヘルパー養成事業の実施



### 【その他意見】

- ・自治体の委託事業として実施。
- ・NPO 法人と連携して実施。
- ・以前は行っていたが今は実施していない。(3件)
- ・民間で養成。
- ・必要に応じて実施。(2件)

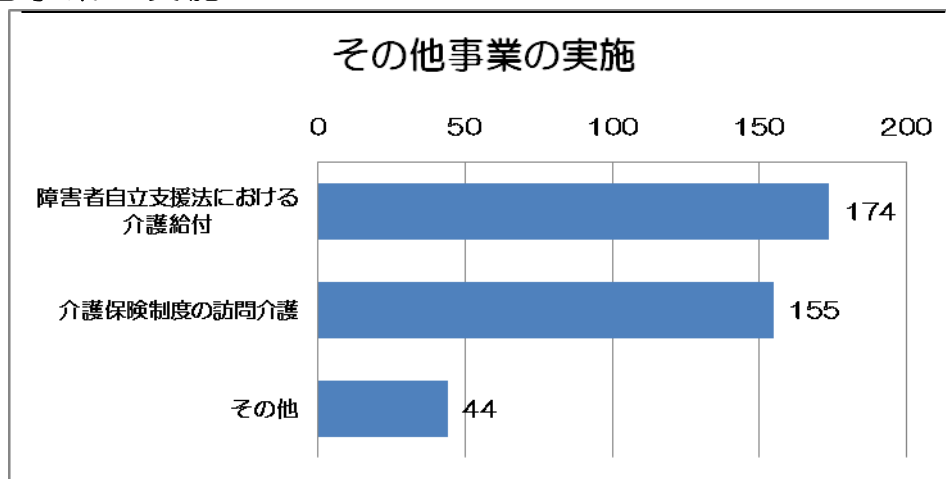
## ○ガイドヘルパー現任研修の実施



### 【その他意見】

- ・自治体が行っている研修に参加。(4件)
- ・新しいガイドヘルパーが来るごとに行う。(2件)
- ・不定期に行う。
- ・自己負担で研修をしてもらう。(5件)

## ○その他事業の実施



### 【その他意見】

- ・盲人ホーム（2件）
- ・居宅介護支援事業（10件）
- ・デイサービス（3件）
- ・福祉有償運送（6件）

## ○事業所運営で問題と感じていること

- ・事業費単価が安く、事業所運営が困難。【多数】
- ・ガイドヘルパーの高齢化。【多数】
- ・ガイドヘルパーの減少による  
コーディネートが困難。【多数】
- ・サービスが不定期なのでヘルパーの調整が難しい。【多数】
- ・ガイドヘルパーの自家用車の利用を認めてもらう。【多数】
- ・ガイドヘルパーの身分を保障してもらう。【多数】
- ・公私混同が起こる場合がある。
- ・1日がかりのガイドの場合ヘルパーの休養をどう考えるか。
- ・病院内の介助希望が多いが、市町村で認可が難しく意向に沿えない。
- ・ヘルパーの質の向上まで、力が回らない。
- ・移動支援はスポット利用、時間外の希望が多いため受け入れが難しい。
- ・身体障害者手帳を持っている利用者にはガイドヘルパーの修了証を持っていないと対応できないのでヘルパーが不足する。
- ・介護保険制度のようにQ & Aがなく社会参加がどこまで認められているのか分かりにくい。
- ・各自治体で養成研修・現任研修の義務化をしてほしい。
- ・宿泊を伴えるよう利用内容の改善をしてほしい。

## ○移動支援事業所連絡会に対する要望

- ・移動支援に関する講習会や勉強会などの情報提供をしてほしい。
- ・移動支援事業所連絡会、独自のホームページを作成し、いつでも新しい情報が閲覧・収集・意見交換ができる環境を作してほしい。
- ・ガイドヘルパーに関する要望が欲しい。
- ・新しい情報があれば教えてほしい。
- ・移動支援に関する考え方が、全国的に統一できるように働きかけをしてもらいたい。
- ・全国レベルの状況を常に確認できるようになれば、行政への交渉に利用したい。
- ・他事業所の情報提供をしてほしい。（事業所一覧や実績一覧等）

付 則

現制度における理想的な要項

## 1. 市町村地域生活支援事業実施要綱

### 総 則

#### (趣旨)

第1条 この告示は、障害者自立支援法(平成17年法律第123号。以下「法」という。)第77条の規定による地域生活支援事業の実施に関し必要な事項を定めるものとする。

#### (事業内容)

第2条 市町村長は、地域生活支援事業実施要綱(平成18年8月1日障発第0801002号厚生労働省社会・援護局障害福祉部長通知)に基づき、障害者及び障害児(以下「障害者等」という。)が自立した日常生活又は社会生活を営むために必要な事業を行うものとし、次に掲げる事業を行うものとする。

ア コミュニケーション支援事業

イ 移動支援事業

#### (事業実施主体)

第3条 事業の実施主体は、市町村とする。

2 市町村長は、前条に掲げる事業を社会福祉法人、医療法人又は特定非営利活動法人等の事業者(以下「事業者等」という。)に委託することができるものとする。

3 市町村長は、第4条第1項の規定による登録の届出をした事業者等に対し、補助することにより前条に掲げる事業を実施することができるものとする。ただし、事業の利用者、提供するサービスの内容及び利用者負担上限額の決定を除く。

#### (登録の届出等)

第4条 法第79条第2項の規定により都道府県知事に届け出た事業者等であって、第2条に掲げる事業を実施しようとするものは、地域生活支援事業者登録届出書により、市町村長に登録の届出をしなければならない。

2 市町村長は、前項の届出を受けたときは、地域生活支援事業者登録認定通知書により、事業者等に通知するものとする。

#### (変更等の届出)

第5条 事業者等は、前条の届け出た事項を変更等するときは、変更に係るものにあつては地域生活支援事業者登録変更届出書により、事業の廃止、休止又は再開に係るものにあつては地域生活支援事業

者登録廃止（休止、再開）届出書（第4号様式）により市町村長に届け出なければならない。

（事業の停止等）

第6条 事業者等は、法第82条第1項又は第2項の規定による事業の制限又は停止を命ぜられたときは、速やかに市町村長に届け出なければならない。

2 市町村長は、事業者等が次の各号のいずれかに該当するときは、その登録を取り消し、又は期間を定めて登録の事業の全部若しくは一部の停止を命ずることができる。

ア 法第82条に規定する事業の停止等を命じられたとき。

イ 費用の請求に関し不正があったとき。

ウ 監査を拒み、妨げ、又は忌避したとき。

エ その他市町村長が特に本事業を継続することが適当でないと認められたとき。

（利用対象者）

第7条 事業を利用できる者は、市町村が援護の実施者となっている障害者等で、市町村長が事業の利用を必要と認められた者とする。

（利用の方法及び利用者負担等）

第8条 事業の利用の方法及び利用者負担等事業の実施に関する事項は、別に定める。

（帳簿等の整備及び報告等）

第9条 事業者等は、利用者の名簿、事業の記録及び経理に関する帳簿等、事業の実施に必要な帳簿を備え付け5年間保管しなければならない。

2 事業者等は、市町村長の求めに応じ、事業の適正な運営を図るため、前項に規定する帳簿等の提出及び事業実施状況の報告を行わなければならない。

3 事業者等は、事業の実施中に事故が発生した場合は、市町村長及び家族等に速やかに連絡を行うとともに、必要な措置を講じなければならない。

（指導及び監督）

第10条 市町村長は、必要に応じ事業者等の行う事業内容を調査し、適切な指導及び監督を行うものとする。

（監査）

第11条 市町村長は、この事業における事業者等として適切なサービスの提供及び健全な事業所運営がなされているかを確認するた

め、別に定める監査要領に基づき、監査を実施することができる。

(勧告)

第12条 市町村長は、前条の規定により実施する監査の結果、事業者等の運営が適切でないと認めるときは、当該事業者に対し、期限を定めて適切なサービスの提供及び健全な事業所運営を行うよう勧告することができる。

(費用助成の請求)

第13条 事業者等のサービスの係る費用の助成の請求は、サービスの提供の翌月10日までに市町村へ送付する。

(損害賠償義務)

第14条 事業者等は、サービスの提供により利用者に損害が生じたときは、それによって生じた損害を賠償しなければならない。

(個人情報の保護)

第15条 事業者等は、この事業の実施に当たっては、利用者及びその家族の個人情報の保護に十分留意しなければならない。

第16条 この章に定めるもののほか必要な事項は、市町村長が別に定める。



## 2. コミュニケーション事業

### (目的)

第1条 コミュニケーション支援事業は、聴覚、言語機能等の障害のため、意思疎通を図ることに支障がある聴覚障害者等に手話通訳及び要約筆記の方法により、聴覚障害者等とその他の者の意思疎通を仲介するコミュニケーション支援者の派遣を行うことを目的とする。

2 視覚障害のため、文書の読み書きに支障がある視覚障害者に代筆・代読の方法により、視覚障害者とその他の者の意思疎通を仲介するコミュニケーション支援者の派遣を行うことを目的とする。

3 情報取得が困難な視覚障害者等に音訳、点訳、音声コード等による公文書等の発行などを行い、視覚障害者等の社会生活の利便を図り、福祉の向上を図ることを目的とする。

### (定義)

第2条 この章において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

ア コミュニケーション支援者 手話通訳者及び要約筆記者、代筆・代読を行なうヘルパーをいう。

イ 聴覚障害者等 聴覚障害者、音声機能障害者又は言語機能障害で、身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第15条第4項の規定による身体障害者手帳の交付を受けた者をいう。

ウ 視覚障害者等 視覚障害者は、身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第15条第4項の規定による身体障害者手帳の交付を受けたものをいう。

### (派遣)

第3条 コミュニケーション支援者の派遣は、市町村内に住所を有する聴覚障害者、視覚障害者が、次の各号のいずれかに該当する場合に行うものとする。

ア 官公庁、金融機関の手續等に関すること。

イ 学校等の事業に関すること。

ウ 公的行事、会議への参加に関すること。

エ 関係団体の開催する会議及び行事への参加に関すること。

オ 就労及び就労のための面接及び資格取得関係に関すること。

カ 金融機関の手續、住宅入居の手續に関すること。

キ 冠婚葬祭に関すること。

ク その他市町村長が認めたもの

(利用の申請)

第4条 事業を利用しようとする聴覚障害者、視覚障害者等は、地域生活支援事業サービス利用申請書を市町村長に提出するものとする。

(利用の決定)

第5条 市町村長は、前条の規定による申請書の提出があったときは、その内容を審査し、利用を決定したときは地域生活支援事業サービス利用決定通知書により、利用が必要と認められなかったときは地域生活支援事業サービス利用却下決定通知書により申請者に通知するとともに、併せて利用内容を記載した受給者証を交付するものとする。

2 利用決定は、利用決定期間に限りその効力を有する。

(利用の変更等)

第6条 利用の決定を受けた者は、第4条の申請事項を変更し、又は廃止するときは、地域生活支援事業サービス利用変更(廃止)届出書により市町村長に提出するものとする。

(変更等の承認)

第7条 市町村長は、前条の規定による届出書の提出があったときは、内容を審査し、地域生活支援事業サービス利用変更(廃止)承認通知書により当該申請者に通知するものとする。

(手話通訳者等の登録)

第8条 手話通訳者等としてコミュニケーション支援者の登録ができる者は、手話通訳者にあつては都道府県認定手話通訳者又は同等の技術があると認められる者、要約筆記通訳者にあつては都道府県聴覚障害者団体が主催する要約筆記者講習会を修了した者又は同等の技術があると認められる者とする。

2 前項に規定する者が手話通訳者等として登録を希望するときは、コミュニケーション支援者登録申請書により市町村長に申請するものとする。

3 市町村長は、前項の規定による申請があったときは、コミュニケーション支援者登録決定通知書により通知するものとする。

(代筆・代読者の登録)

第9条 代筆・代読者としてコミュニケーション支援者の登録ができる者は、都道府県の視覚障害者団体などが実施する移動・コミュニケーション支援研修会を修了した者又は同等の技術があると認められる者とする。

2 前項に規定する者が代筆・代読者として登録を希望するときは、コミュニケーション支援者登録申請書により市町村長に申請するものとする。

3 市町村長は、前項の規定による申請があったときは、コミュニケーション支援者登録決定通知書により通知するものとする。

(登録証)

第10条 市町村長は、第8条第3項及び前条第3項の規定により通知した者に対し、手話通訳者登録証又は要約筆記者登録証並びに代筆・代読者登録証を交付するものとする。

2 登録証の交付を受けた者は、業務に従事するときは常に登録証を所持し、必要があるときは、これを提示しなければならない。

(秘密保持)

第11条 コミュニケーション支援者は、その活動を行うに当たっては、個人の人格を尊重するとともに当該活動上知り得た個人の秘密を漏らしてはならない。

(報償)

第12条 市町村長は、コミュニケーション支援者を派遣したときは、手話通訳又は要約筆記、代筆代読をした時間(以下この章において「活動時間」という。)に伴う報償金を別表第2のとおり支払うものとする。

(利用者負担)

第13条 手話通訳者等、代筆代読者の派遣を受ける派遣対象者の当該派遣に要する費用は、別表第3のとおりとする。

(関係機関との連携)

第14条 市町村長は、常に民生委員等の関係機関と連携を図るとともに、事業者等との連絡調整を十分に行い、事業を円滑に実施するものとする。

(帳簿等の整備)

第15条 市町村長は、事業を行うため、利用登録台帳等必要な帳簿を整備しなければならない。

(調査)

第16条 市町村長は、業務の適正な実施を図るため、事業者等が行う内容を定期的に調査し、必要な措置を講ずるものとする。

(情報提供)

第17条 市町村長は、視覚障害者への情報提供のため、公文書に対して音訳、点訳、音声コード等の添付を行うなど、必要な措置を講

するものとする。

2 市町村長は、前項のほか事業所等に対して、音訳、点訳、音声コード等の添付を行うに当たり必要な支援を行なうものとする。

(環境整備)

第18条 市町村長は、情報提供に関し適正な実施を図るため、市町村並びに関係機関、事業者等が行う内容を定期的に調査し、必要な環境整備並びに措置を講ずるものとする。

(実施細目)

第19条 この章に定めるもののほか必要な事項は、市町村長が別に定める。

### 3. 視覚障害者移動支援事業

(目的)

第1条 視覚障害者移動支援事業は、屋外での移動が困難な視覚障害者等について、外出のための移動支援を行うことにより、地域における自立生活及び社会参加を促すことを目的とする。

(実施内容)

第2条 市町村長は、視覚障害者等の利用の状況に応じ、移動の支援及びこれに係る代筆代読を行なうものとする。

2 移動支援の内容は、次の各号に掲げるものとし、詳細は別表に記載されたものとする。

ア 日常生活上必要不可欠な外出支援

イ 余暇活動等社会参加のための外出支援

(サービスの類型)

第3条 サービスの類型は、個別支援型とし、利用者に対する1対1による支援とする。ただし、利用者の状況に応じて、2名での支援も可能とする。

(対象者)

第4条 視覚障害者移動支援事業の対象者は、身体障害者福祉法第4条に規定する身体障害者で、屋外での移動に著しい制限のある視覚障害児者又はこれに準ずる者とする。

(支給量の決定)

第5条 移動支援に必要な支給量は次の内容を考慮して積算するものとする。

(1) 申請時にサービス利用計画書の内容を審査して決定する。

(2) 利用者の心身の状況、障害特性、世帯状況、介護者の状況等を支給時間の加算対象とする。

(3) 2人体制による支給決定は、決定した支給時間に2を乗じた時間で決定する。

(契約)

第6条 移動支援サービスを利用しようとする者は、市町村の指定した事業所と利用者間で、利用契約を締結するものとする。

2 契約と同時に、助成費用の支払いに関する受領の委任に関しても契約を行うものとする。

(利用範囲)

第7条 移動支援サービスの利用範囲は、1日で帰着できる範囲とす

るが、内容に応じて宿泊も認めるものとする。

(移動手段)

第8条 移動支援は原則として公共交通機関を使用するものとする。  
ただし、利用者の利便性を考慮し、車両を使用した移動も認めるものとする。

(サービス提供責任者)

第9条 事業者等は、サービス提供責任者を1人以上配置しなければならない。この場合において、サービス提供責任者は、管理者又はサービス提供者と兼務することができる。

(サービス提供者)

第10条 サービス提供者の資格は、都道府県の視覚障害者団体が実施する移動・コミュニケーション支援研修会を修了した者又は同等の技術があると認められた者に併せて次の各号のいずれかの資格を有することが望ましいものとする。

ア 介護福祉士

イ 居宅介護従業者養成研修1、2級課程修了者

2 事業者等は、サービス提供者を2人以上配置しなければならない。

(利用の申請)

第11条 移動支援事業を利用しようとする視覚障害者等は、地域生活支援事業サービス利用申請書を市町村長に提出するものとする。

(利用の決定)

第12条 市町村長は、前条の規定による申請書の提出があったときは、その内容を審査し、利用を決定したときは地域生活支援事業サービス利用決定通知書により、必要と認められなかったときは地域生活支援事業サービス利用却下決定通知書により申請者に通知するものとする。

(利用の変更等)

第13条 利用の決定を受けた者は、第7条の申請事項を変更し、又は廃止するときは、地域生活支援事業サービス利用変更(廃止)届出書により市町村長に提出するものとする。

(変更等の承認)

第14条 市町村長は、前条の規定による届出書の提出があったときは、内容を審査し、地域生活支援事業サービス利用変更(廃止)承認通知書により当該申請者に通知するものとする。

(利用者負担)

第15条 サービスの提供を受けた利用者の負担する費用は、別表第

3のとおりとする。

(実施細目)

第16条 この章に定めるもののほか必要な事項は、市町村長が別に定める。

### 第3条関係 別表

日常生活上必要不可欠な外出介護支援

ア 官公庁での手続きに関する事

イ 金融機関への手続きに関する事

ウ 公的機関・団体が行なう行事（会議・研修等、それに準ずるものを含む。）への参加に関する事

エ 通院（院内を含む）に関する事

オ 講演会、研修会、図書館等に関する事

カ 日常必要な外出及び生活必需品の買い物に関する事

キ 冠婚葬祭に関する事

ク 運動療法に関する事

ケ その他市町村長が認めたもの

余暇活動等社会参加のための外出介護支援

ア 通勤、通学

イ サークル活動、習い事、同窓会等

ウ 公園、遊園地、レジャー、カラオケ

エ プール、海水浴

オ 登山、スポーツ観戦

カ 映画、美術鑑賞等

キ レクリエーション等への参加

平成15年3月24日厚生労働省告示第110号					理想的なカリキュラム		講師要件						
告示別表第4 (第3号関係)	時間数	教科名	目的(学習の目標)	内容	左記内容に加えて行うべき内容及び必須内容 赤字は新規内容	時間数	特に求められる能力	ア	イ	ウ	エ	オ	カ
講義	3	ホームヘルプサービスに関する知識		1.ホームヘルプサービスの社会的役割 2.ホームヘルプサービスの制度と現状 3.ホームヘルプサービス業務の基本 4.関連機関との連携	1.移動等支援サービスの概要とガイドヘルパーの業務 2.ガイドヘルパーの職業倫理	4	・移動等支援サービスの業務に関する具体的な知識	介護福祉士	歩行訓練士(※1)	視覚障害者移動介護従事者(実務経験3年以上)、移動支援従事者指導員認定者	サービス提供責任者(1級課程修了者に限る)	ア、イ、ウ及びエ以外の者でその業績を審査することによって当該科目の担任に適任であると認められる者	
		(ア)ホームヘルプサービス概論	ホームヘルプサービスの役割と業務を理解する										
		(イ)ホームヘルパーの職業倫理	ホームヘルプサービスに従事する際の職業倫理について理解する										
		ガイドヘルパーの制度と業務	ガイドヘルパーの制度と業務を理解する	1.ガイドヘルパー制度 2.ガイドヘルパーの業務									
	3	身体障害者(児)福祉の制度とサービス	障害者(児)福祉の制度とサービスの種類、内容、役割を理解する	1.障害者の概念と定義 2.身体障害者・児の突進とニーズ 3.障害者福祉の基本理念 4.障害者福祉の最近の動向 5.身体障害者(児)福祉の施策 6.障害者福祉に関する制度・施策	1.障害者の概念と定義 2.障害者福祉の基本理念 3.障害者福祉の最近の動向 4.障がい者自立支援法による障害者保健福祉施策の概要 5.障害者年金等の概要	3	・各法に関する知識及び制度とサービスについての知識及びコミュニケーション支援機能(補装具・日常生活用具等)に関する知識	当該科目を担当する課の行政職員	大学院、大学、短期大学、介護福祉士養成校、福祉系高等学校において当該科目あるいは読み替え可能な科目を担当する教員(非常勤を含む)	歩行訓練士(※1)	社会福祉士、移動支援従事者指導員認定者	ア、イ、ウ及びエ以外の者でその業績を審査することによって当該科目の担任に適任であると認められる者	
2	障害・疾病の理解	業務において直面する頻度の高い障害・疾病を医学的、実践的視点で理解するとともに、援助の基本的な方向性を把握する	1.視覚障害者数 2.視覚障害者についての理解 3.視覚障害の原因となる主な眼疾患 4.弱視の見え方・見えにくさ 5.移動介助の際の留意点	1.視覚障害者の現状 2.障害・疾病の理解	2	・居宅介護サービスに関する知識・障害、疾病に関する知識・ロービジョンについての説明を十分に行えること	眼科医師	視能訓練士、看護師、保健師(眼科勤務1年以上)	歩行訓練士(※1)	視覚障害者移動介護従事者(実務経験3年以上)、移動支援従事者指導員認定者	視覚障害者生活支援員(実務経験5年以上)	ア、イ、ウ及びエ、オ以外の者でその業績を審査することによって当該科目の担任に適任であると認められる者	
1	障害者(児)の心理	障害者(児)の心理に対する理解を深め、心理的援助のあり方について把握する	1.中途視覚障害者の障害受容 2.先天性視覚障害者の自立 3.家族の障害受容 4.障害者を取り巻くバリアとその影響 5.移動介助の際に心がけるポイント	1.障害者(児)の心理	2	・障害者(児)及びその家族の生活実態と心理に関する知識・生活者支援の視点に立脚した介護方法論	臨床心理の専門家	介護福祉士	歩行訓練士(※1)	居宅介護サービスを含む在宅福祉サービスと連携をとって活動している看護師、保健師・視覚障害者移動介護従事者(実務経験3年以上)、移動支援従事者指導員認定者	大学院、大学、短期大学、介護福祉士養成校、福祉系高等学校において当該科目あるいは読み替え可能な科目を担当する教員(非常勤を含む)・視覚障害者生活支援員(実務経験5年以上)	ア、イ、ウ及びエ、オ以外の者でその業績を審査することによって当該科目の担任に適任であると認められる者(視覚障害当事者等)	
2	移動介助の基礎知識	移動介助の目的と機能を理解し、基本原則を把握する	1.視覚障害者への接し方 2.視覚障害者の社会参加 3.視覚障害者の移動技術 4.言葉による情報提供の基本 5.移動介助の留意点 6.歩行に関係ある補装具・用具の知識	1.コミュニケーション1(点字の基礎) 2.コミュニケーション2(音声による情報提供の基礎) 3.情報提供の基礎	4	・移動介助の目的と機能に関する知識及び周辺情報の点字化、音声化に関する知識	歩行訓練士(※1)	視覚障害者移動介護従事者(実務経験3年以上)、移動支援従事者指導員認定者	視覚障害者日常生活支援員(実務経験5年以上)・点字技能師(※2)	点字指導員・音訳指導員(※2)	ア、イ、ウ及びエ以外の者でその業績を審査することによって当該科目の担任に適任であると認められる者		
実習講習	9	移動介助の基本技術	疑似体験をしつつ、基本的な移動介助の技術を習得する	1.基本姿勢 2.危険な移動介助 3.基本姿勢の変形 4.狭い場所の通り抜け 5.方向転換(1) 6.方向転換(2) 7.サイド(左右)の位置交代 8.押ドアの通行 9.引きドアの通行 10.引き戸の通行 11.背あてのある椅子への着席 12.背あてのない椅子への着席 13.移動介助中一時的にガイドヘルパーと視覚障害者が離れる場合	1.移動等支援の基本技術(弱視レンズ) 2.移動等支援の基本技術(アイマスク) 3.屋内の移動等支援 4.屋外の移動等支援(応用技術) 5.食事1、2、3(アイマスクでの食事)	15	・上記講義で求められる能力・実技講習を指導する技術・ロービジョンによる実習を含む	歩行訓練士(※1)	視覚障害者移動介護従事者(実務経験3年以上)、移動支援従事者指導員認定者	視覚障害者日常生活支援員(実務経験5年以上)			
		屋内の移動介助	疑似体験をしつつ、屋内での移動介助方法を習得する	1.階段を上る方法 2.階段を下る方法 3.手すりを使って視覚障害者が自分で階段を下りする方法 4.白杖を持っている場合の基本姿勢 5.白杖を持っている場合に階段を上る方法 6.白杖を持っている場合に階段を下る方法 7.トイレの利用 8.テーブルオリエンテーション									
		屋外の移動介助	疑似体験をしつつ、屋外での移動介助方法を習得する	1.屋外歩行の心がけ 2.エスカレーターを上る方法 3.エスカレーターを下る方法 4.自動車に乗り込む方法 5.自動車から降りる方法 6.駅の改札 7.電車に乗る方法 8.電車から降りる方法 9.バスに乗る方法 10.バスから降りる方法									
		応用技能	複数の視覚障害者をガイドする場合などの応用技能を習得するとともに、ガイドヘルパーとしての全体像を把握する	1.ラセン階段や不規則な階段の昇降 2.雨の日のガイド 3.混雑した場所での移動介助									
時間数計	20					30							

### 現在における参考事項

- 注1 太字は厚生労働省が定めた講義内容例  
注2 障害者ホームヘルパー養成研修1、2級課程修了者予定者又は修了者及び介護福祉士が履修を要しない科目及び時間は次のとおりである
- |                    |     |
|--------------------|-----|
| 1.ホームヘルプサービス概論     | 2時間 |
| 2.ホームヘルパーの職業倫理     | 1時間 |
| 3.障害者(児)福祉の制度とサービス | 2時間 |
| 4.障害・疾病の理解         | 2時間 |
| 5.障害者(児)の心理        | 1時間 |

### 理想的なカリキュラムにおける参考事項

- 他の福祉専門資格所持者においても免除項目はなしとする  
点字課題を提出物とする  
講師要件での赤字は日盲連で行われる資質向上研修受講者で認定証を受けたものをいう  
※1 歩行訓練士とは国立身体障害者リハビリテーションセンター学院・日本ライトハウス視覚障害者生活訓練等指導者養成課程修了者をいう  
※2 点字技能師・点字指導員・音訳指導員とは日盲社協が認定する資格取得者をいう。また点字・音訳の科目に限る。



視覚障害者に対する移動支援事業の効率的・効果的な  
実施のためのマニュアル作成調査研究事業委員名簿

(50音順)

委員長

竹下義樹 (福) 日本盲人会連合 副会長

委員

岩井和彦 (福) 日本ライトハウス 常務理事

岩上義則 (福) 日本点字図書館 館長

加藤俊和 (福) 京都ライトハウス 情報ステーション所長

笹川吉彦 (福) 日本盲人会連合 会長

鈴木孝幸 (福) 日本盲人会連合 理事

高間恵子 (社) 京都府視覚障害者福祉協会 事務局次長

棚橋公郎 (福) 岐阜アソシア サービス課長

長岡雄一 (福) 日本盲人社会福祉施設協議会

東山文夫 (福) 日本盲人会連合 常務理事

藤野克己 (特) 全国視覚障害者情報提供施設協議会 事務局長

事務局

有泉一如 (福) 日本盲人会連合 組織部団体事務局 課長代行

下田あい (福) 日本盲人会連合 組織部団体事務局

厚生労働省

平成20年度障害者支援調査研究プロジェクト

視覚障害者に対する移動支援事業の効率的・  
効果的な実施のためのマニュアル作成検討事業

— 報 告 書 —

平成21年（2009年）3月

社会福祉法人日本盲人会連合

〒169-8664 東京都新宿区西早稲田2-18-2

電話 03-3200-0011 FAX03-3200-7755