

---

---

# 中・山間地域における 視覚障害者の 外出についての調査

---

---

## 調 査 報 告 書

この事業は、平成 21 年度障害者保健福祉推進事業（障害者自立支援調査研究プロジェクト）の助成により行っているものです。

# 目次

1. はじめに .....	3
2. 視覚障害者の障害特性と必要な支援とは? ....	5
3. ガイドヘルパーの役割とは? .....	7
4. 現在の移動支援事業の問題点 .....	10
5. 中・山間地域における移動支援事業の 特徴と問題点 .....	12
6. アンケート結果から見える移動支援事業の 工夫とその限界 .....	69
7. まとめにかえて .....	81
8. 資料 .....	82

# 1. はじめに

視覚障害者のための移動支援事業は、制度発足から35年余りを経過した今日大きな転換期を迎えようとしている。最初はホームヘルパーの変容としてスタートした視覚障害者のための移動支援事業（ガイドヘルパー派遣事業）は、徐々に視覚障害者の外出保障のための制度として確立され、平成15年からは措置制度ないし委託による事業実施から支援費制度の下で指定事業所による事業として発展し、平成18年10月からは障害者自立支援法の下で地域生活支援事業として位置づけられ今日に至っている。そして、障害者自立支援法の施行から3年目の見直しに当たり、地域生活支援事業としての視覚障害者移動支援事業に加え、個別給付（自立支援給付）としての「重度視覚障害者同行援護事業」が改正法として提案されるに至ったが、その改正法案は審議されることなく廃案となり、重度視覚障害者同行援護事業は現在においても実現されるには至っていない。しかも、平成21年9月に発足した新政権において、障害者自立支援法そのものが廃止されようとしている。

日盲連は、平成20年度に、障害者自立支援法における視覚障害者移動支援事業の全国における確立を目指し、厚生労働省からの委託により調査研究を実施した。その報告書においては、視覚障害の特性を踏まえ、その特性に応じた視覚障害者移動支援事業の機能と役割を明確にし、全国で全ての視覚障害者が移動支援事業を活用して社会参加が実現することを目指し、制度の発展ないし充実を提案した。そして、平成21年度においては、前記の調査研究を踏まえ、第2弾としての中・山間地域における視覚障害者移動支援の充実を目指し、厚生労働省の委託を受けた本調査研究を実施した。中・山間地域においては、ガイドヘルパーの確保の困難性、公共交通機関に移動の困難性、さらには指定事業所の開設や経営の困難性などが予測される中で、そうした地域に居住する視覚障害者の外出ないし社会参加を保障するためには、どのような制度を実施すべきかを考えるため、全国的なアンケート調査を実施し、十分な成果を収めることができた。

今後、障害者自立支援法が廃止され、新たに障害者のための総合福祉法が制定されるとしても、現在の視覚障害者移動支援事業がどのような内容で制度化され、さらには平成21年3月に提案された「重度視覚障害者同行援護事業」がどのような内容で創設されるかに注目しなければならない。視覚障害者移動支援事業がどのような内容で継続され、あるいは重度視覚障害者同行援護事業がどの時点で創設されるにせよ、日盲連が2度にわたり実施した調査研究の成果が十分に反映されることを期待するものである。

## 2. 視覚障害者の障害特性と必要な支援とは？

### 1) 視覚障害者の状況

厚生労働省が平成18年に実施した「身体障害者実態調査」によると、全国の18歳以上の視覚障害者は31万人（身体障害者全体に占める構成比8.9%）である。このうち、身体障害等級1・2級の重度者が62%、65歳以上の高齢者が59.1%を占め、重度化・高齢化が顕著である。特に近年、出生数の減少と医学の進歩により先天性の視覚障害児が減少しているのに対し、糖尿病を中心とする生活習慣病の増加に伴い、中高年の中途視覚障害者の増加が目立っている。

### 2) 視覚障害者の不自由さとは

視覚障害者には「移動」と「情報収集」の2つの不自由があると言われている。ここでの移動の不自由さとは、歩行の身体機能の不自由さではなく、歩行の際に必要な視覚情報が得られないということから生じる移動の困難さをいう。

視覚障害者が外を歩く時を考察すると、階段や段差をはじめとして、道のでこぼこ、視覚障害者誘導用ブロック（以下点字ブロックという）上の自転車や看板などの障害物、道路工事による迂回路、目印にしていた建物が急になくなっていく・・・など、眼の見えるもの（以下晴眼者という）であれば無意識に確認しながら、しかし確実に「活用」している視覚情報が全く得られない、ないしは不足する状態となる。その結果、移動に大きな不自由を感じたり、場合によっては危険を伴うことが起こる。

これらのことから、二大不自由の一つとされる「移動」は視覚障害者が自身の眼の前がどのような状態であるかがわかりにくいという情報の不足によってもたらされる不自由と言い換えることができる。

晴眼者は、取得した視覚情報を活用することで、自身がいるその場所の情景の確認、次の行動を起こすための判断、さらには危険の回避などすることができる。

中途の視覚障害者は、いままで眼で見て得ていた情報が得られない、得にくいという状態のため、外歩きの際に感じる不安はとても大きい。しかし視覚により映像をとらえていた経験がある分、イメージが湧けば多少不安は和らぐということもあるだろう。ロービジョンの視覚障害者は、自身の視覚で捉えきれない部分を補うことで、行動範囲が広がる。

先天視覚障害者であっても、視覚情報を的確に伝えてもらうことで、日頃自身がランドマークにしているものに変化がないかどうか確認ができたり、人とのコミュニケーションのツールとしてその情報を活用できたりする。

このことから、視覚障害者に必要な支援として、視覚情報がどのように不足しているのかを理解し、視覚障害者が行動を起こすときに自己決定する上で必要な視覚情報を的確に伝えるということが支援者には求められることとなる。

## 3. ガイドヘルパーの役割とは？

### 1) ガイドヘルパーの意義

人間にとって、買い物や通院・余暇や社会参加活動等の外出は基本的な生活行動であり、情報処理は有用な社会の構成員として自己実現を図るために不可欠な社会行動である。従って、これらを行使できないことは、社会生活そのものを不可能とすることに繋がりがねない。

視覚障害者にとって、歩行補助の一つである盲導犬の普及率もまだまだ低く、例えば単独歩行ができる視覚障害者であっても、交通の激しい都市部や未整備の道路が多く残っている中山間部を歩くことは、命がけと言っても過言ではない。前述のように歩行時の緊張感は並大抵のものではない。視覚障害者にとって、ガイドヘルパーと一緒に歩くということは、どんな方法よりも一番安全で安心な方法である。

つまり、移動支援事業は、視覚障害者の日常生活および社会生活を支える最も重要な必須事業であり、その担い手がガイドヘルパーである。

わが国には家族による支援を当然視する風潮があるが、家族から身近な支援を受けられない視覚障害者も多く存在する。また、同居の家族がいたとしても、医療機関や金融機関の利用等、プライバシーに深く関わるような事柄は家族だからこそかえって支援を受けにくいという場合もある。このような意味から、公平性や守秘義務を課せられた専門職の存在が不可欠であり、その役割を担うのがガイドヘルパーである。

## 2) ガイドヘルパーに求められるもの

本来視覚障害者の移動支援はどのような人材が対応すべきなのか？

長い間、視覚障害者のガイドヘルパー派遣事業が障害者のホームヘルパー制度に組み込まれ、「介護」の一部として扱われてきたことにより、手引きをして安全に目的地に着けばよいと思われているのではないか？

しかしそれは大きな間違いである。視覚障害の障害は前項で述べたとおり、「情報の不足」という障害である。視覚障害者は情報提供を受けることで、自身の意志で付き添いの有無、ルート、移動手段を決め、計画を立てて目的地に向かうなどの行動ができる。本来、支えがないと歩けないといったような歩行機能の障害や、自己決定が困難なため付き添いがいるという「介護」が必要な障害ではないのである。

ガイドヘルプは利用者が「社会生活を営む上で必要な情報が得られない、得にくい方」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。つまり、ガイドヘルプは目的地までの安全な移動はいうまでもなく、目の前の状況をいかにイメージできるように伝えるかという情報提供が最も重要な援助となる。眼に映る周囲の景色、通行する人たちの様子、建物の様子、お店のディスプレイや流行のファッションなどを聞くことで、視覚障害者はさまざまな想像が可能となる。それが、「連れられている」という受け身のサービス利用ではなく、自分の意志で「歩く」ということになるのである。

さらに、ガイドヘルパーに求められることとしては、視覚障害者への接し方、安全な手引きの基本技術が身につけていること、さまざまな場面でのガイドがスムーズに行えるなど、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していなければならず、さらにそれぞれの場面における状況説明の方法についても習得している必要がある。



また、公共交通機関利用のための各種割引制度をはじめ、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とも必要である。

役所や病院、金融機関等での窓口での代読・代筆や、会議の資料の代読、ひいては自宅の玄関先での郵便物の仕分けなど、代筆・代読が必要な場面において、スムーズな対応が出来るように備える必要がある。

もちろんガイドヘルパーは対人援助であるので、そのような知識、技術だけを兼ね備えていればいいということではない。

視覚障害者の自立を支えるという観点から、常に視覚障害者が主体であることが必要であり、ガイドヘルパーは過度に援助しすぎることなく、援助が必要な部分だけを的確に捉えることが求められる。

さらに、援助する視覚障害者1人1人の見え方や見えにくさ、視覚障害者となった時期、身体状況、仕事、家族について、どんなことに不安を持っているかなど、個人の状態を把握し、理解することは不可欠である。また、移動先や移動の目的、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。人がガイドするということのメリットはたくさんあるが、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デメリットなので、ガイドヘルパーは守秘義務を肝に銘じておく必要がある。

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。

## 4. 現在の移動支援事業の問題点

視覚障害という不自由さに対し、必要な援助は情報提供であって、居住地域によって多少地域特性が反映されることはあるとしても、基本的には視覚障害者への援助内容はどこに住んでいても同じでなければならない。

しかし現在、移動支援事業は地域生活支援事業に位置付けられているため、自治体ごとに制度のあり方が異なってしまうている。

全国の障害者数は724万人、人口の18人に一人が障害者ということになる。また、どんなに予防医学が発達したとしても、必ず障害者は一定割合存在するはずである。従って、「障害」とは誰もが持ちうる属性の1つと考えられる。社会は「障害をもたない」という属性を有する多数派によって構築されてきた。そのため、障害という属性を有する少数派にとっては、社会環境との間に「生活のしにくさ」という問題が生じている。障害が属性である以上、生活のしにくさというニーズを解消することは、ユニバーサル社会の根本的な課題でもある。

上記のような観点から現行の移動支援事業を考察すると、市町村により状況は異なるが、おおむね下記のような問題点が指摘できる。

### 1) サービスの支給量について

- ①厚生労働省の通知では「支給量に上限は設けない」とされているにもかかわらず、実態はほとんどの市町村で事実上の上限設定をしている。
- ②そのため、多くの視覚障害者が「余暇活動や社会参加活動には支給量が足りない」と感じている。

### 2) 利用料負担について

- ①減免措置等が講じられて改善されつつあるが、「原則として応益負担」とされていることから、利用料の負担が重く利用を制限せざるを得ない人々がいる。

### 3) 業務の範囲について

- ①介護保険との優先関係で、通院時においてはガイドヘルパーが利用できないというところが多く、受診時の対応に困っている人が多い。
- ②入院中は「派遣対象外」とされている場合が多く、事務処理や外出等に困っている。
- ③県外への外出や宿泊を伴う外出ができないところがある。
- ④同居の家族がいる場合には、家族支援を優先するとしてガイドヘルパーが利用できない自治体も多い。
- ⑤通勤や通学・通所に利用できない。そのため、就労や社会参加の妨げとなっている場合もある。
- ⑥障害者本人の自宅での郵便物の仕分けなどに利用できない自治体が多い。

### 4) 移動手段について

- ①ガイドヘルパーの自家用車を使用できないので、公共の交通手段の乏しい中・山間地域では制度そのものの利用が困難である。
- ②都市部であっても、身体状況や天候によってはタクシーやガイドヘルパーの自家用車の利用が望まれる。
- ③交通手段がないためにタクシーを利用せざるを得ない場合の費用補助が望まれる。

### 5) ガイドヘルパーの質や量について

- ①中・山間地域では身近にサービス提供事業所が存在しない自治体もある。
- ②ガイドヘルパーの資格要件を設けていない所や、設けていてもその内容がまちまちで、十分に技術研修が行われていない自治体もある。
- ③緊急の利用に対応できていない事業所が多い。

## 5. 中・山間地域における移動支援事業の特徴と問題点

～それぞれのアンケートから見える中・山間地域の実態と課題～

### 1) 利用者アンケートの結果から見えてきたもの

今回の調査は、日盲連傘下の団体から提出された名簿を基に発送した772通（墨字398、点字374）から回答のあった250通（回答率32.4%）、及び全視情協（点字図書館等の全国組織）加盟の視覚障害者情報提供施設・団体が聞き取り調査を行った200名分のデータを合わせて450名のデータを基に集計した。

なお、調査の対象者は、公共交通機関の利用が不便な地域に居住する視覚障害者とした。

集計では、それぞれの設問ごとの単純集計のほか、必要に応じて、①市区部と町村部別、②外出頻度別（ほぼ毎日～週3、4回、週1、2回、月2、3回以下の3分類）にクロス集計を行った。

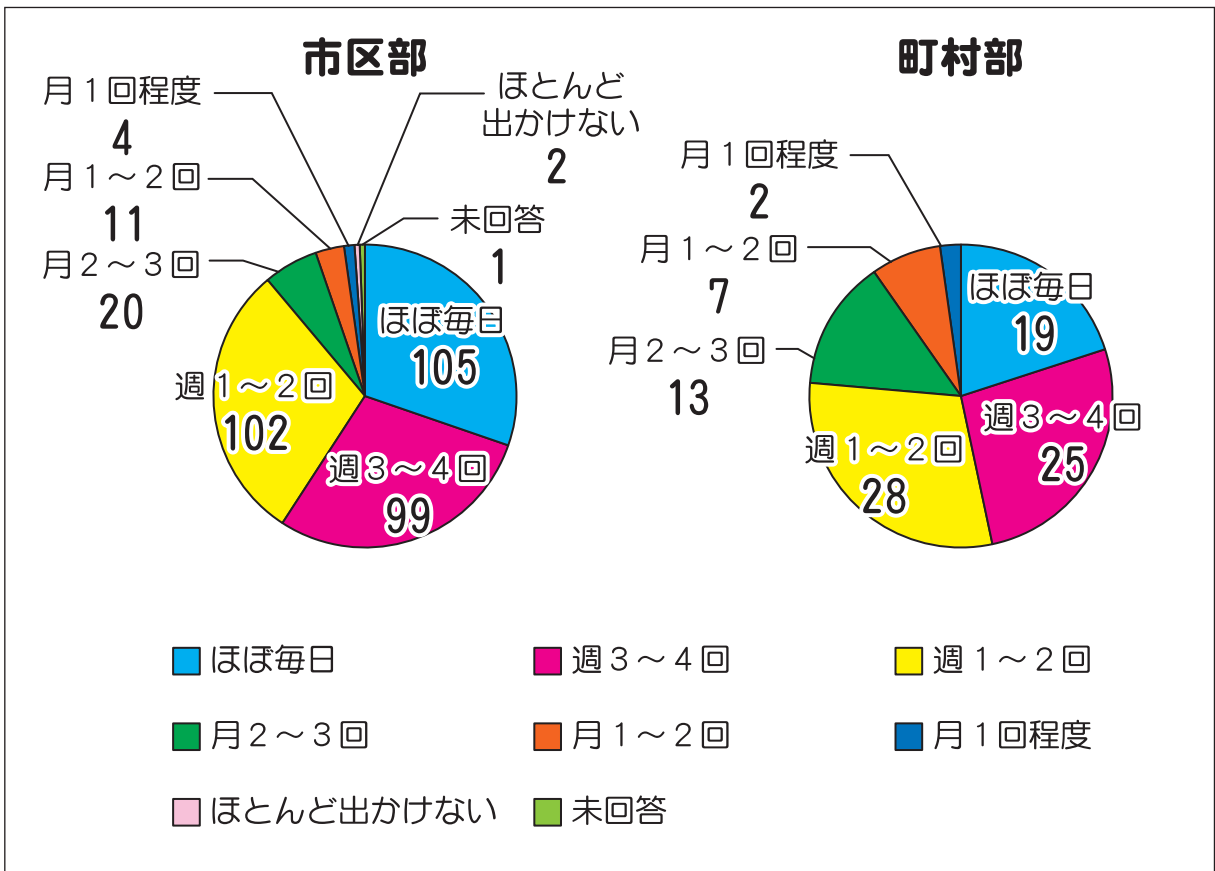
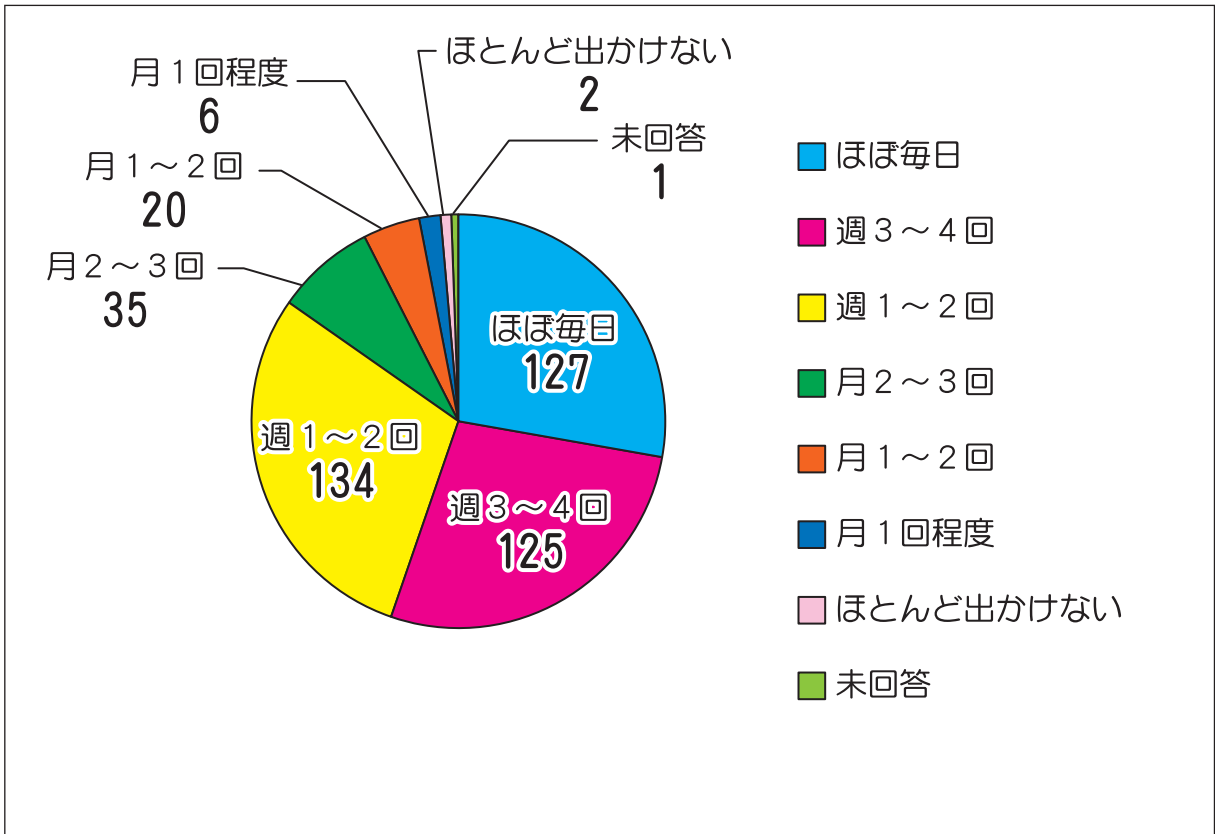
#### ①外出の頻度について

##### 1. 外出の頻度

外出の頻度は、週1～2回が29.8%と最も多く、次いで、ほぼ毎日、週3～4回となっていて、週3回以上の、外出の頻度が高い人が56%を占めている。

##### 2. 市区部と町村部

市区部では①ほぼ毎日、②週1～2回、③週3～4回であるのに対し、町村部では①週1～2回、②週3～4回、③ほぼ毎日と、市区部の方が外出の頻度が高い傾向にある。また、外出頻度の低い人は、町村部9.5%、市区部4.4%と、町村部の方が多い。



## ②主な外出先・用件（複数回答）

### 1. 外出先

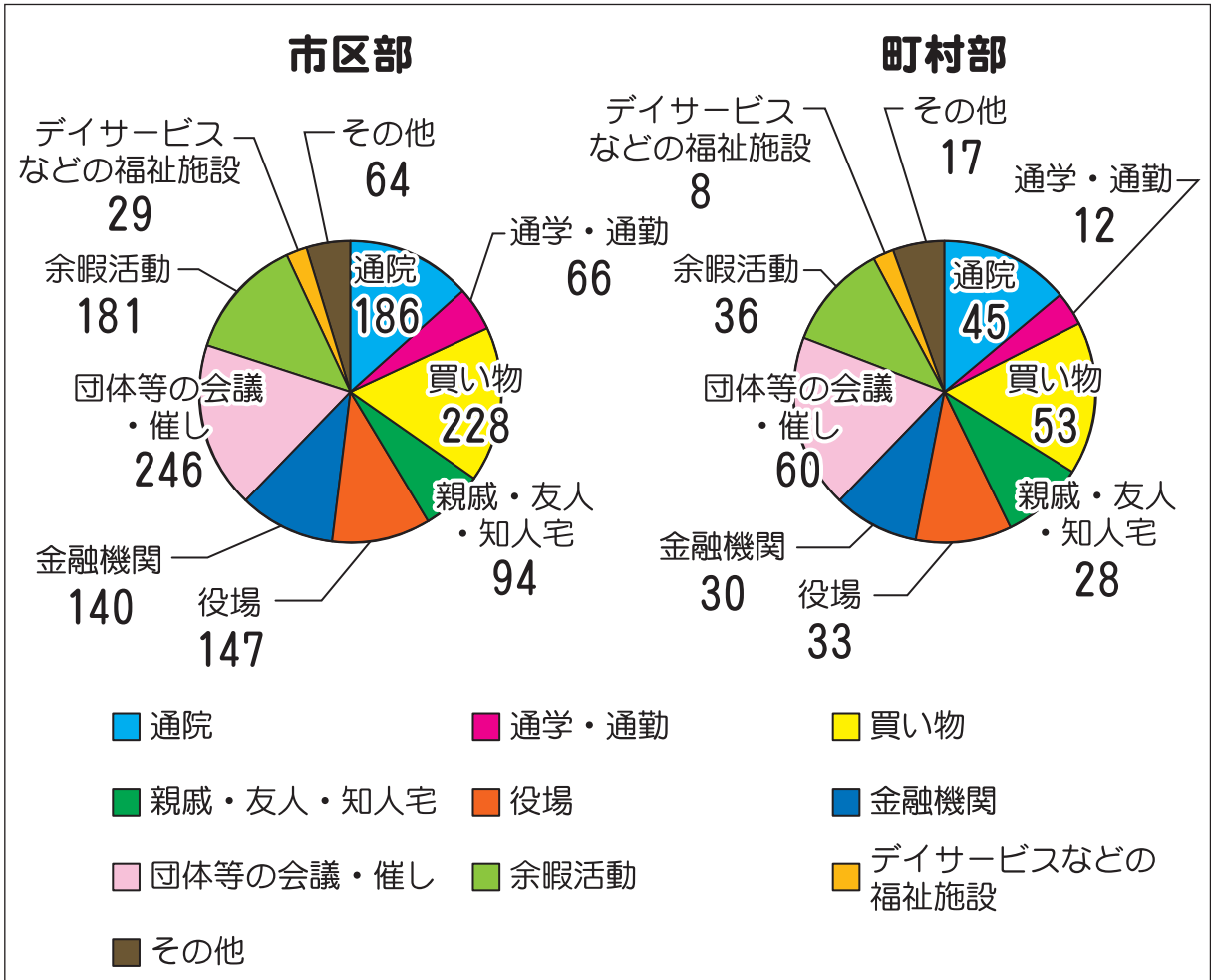
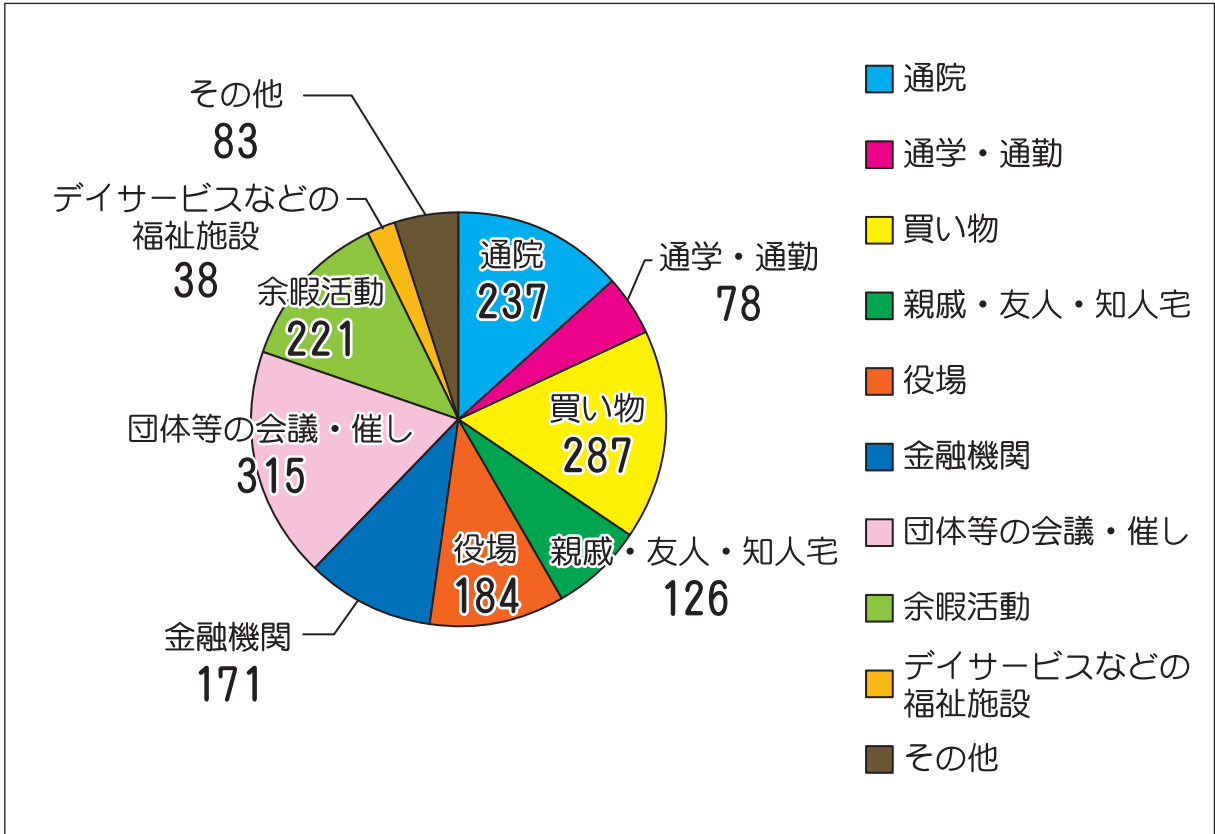
外出先では、会議・催しが70.0%と最も多く、次いで、買い物、通院、余暇活動、役場、金融機関、親戚・友人・知人宅、通学・通勤、デイサービスなどの福祉施設となっている。

### 2. 市区部と町村部

外出先の多い順は、市区部・町村部とも全く同じ結果であった。外出先では、買い物が市区部66.3%に対し、町村部では56.4%と少ない状況である。余暇活動は、市区部52.6%に対し、町村部では38.3%と、10ポイント以上の差がついている。

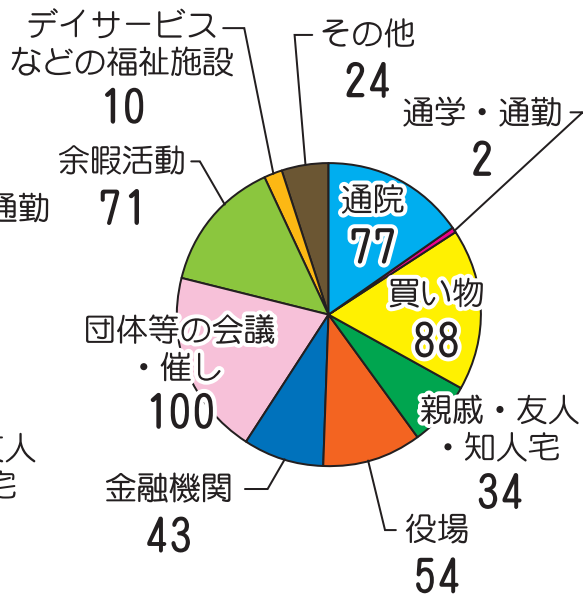
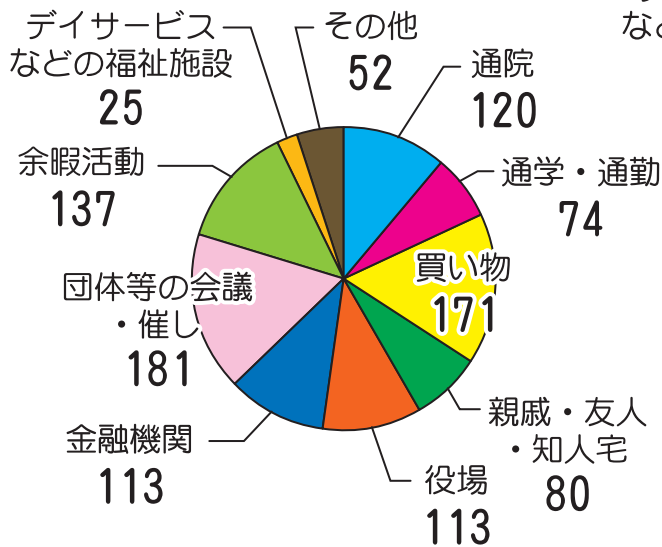
### 3. 外出頻度

主な外出先を外出の頻度別に見ると、ほぼ毎日～週3, 4回、週1, 2回の層とも、団体等の会議・催しが第1位であるのに対し、月2, 3回以下の層では通院が第1位を占めている。また、ほぼ毎日～週3, 4回の層では、①団体等の会議・催し、②買い物、③余暇活動、④通院の順、週1, 2回の層では、①団体等の会議・催し、②買い物、③通院、④余暇活動となっていて、外出頻度の高い層ではほぼ同じ傾向を示しているのに対し、月2, 3回の外出頻度の低い層では、①通院、②団体等の会議・催し、③買い物、④役場と、生活上不可欠な外出が多い傾向を示している。

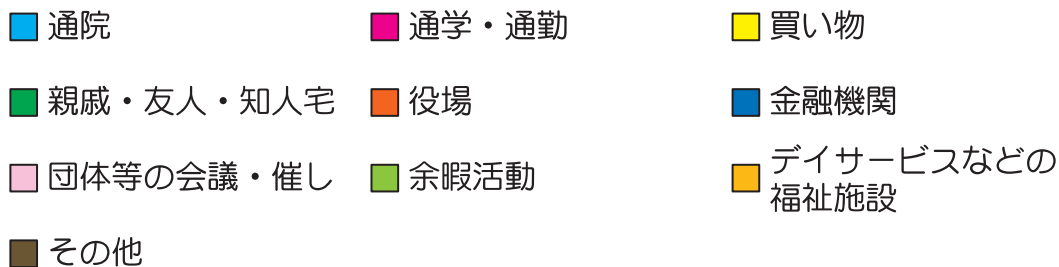
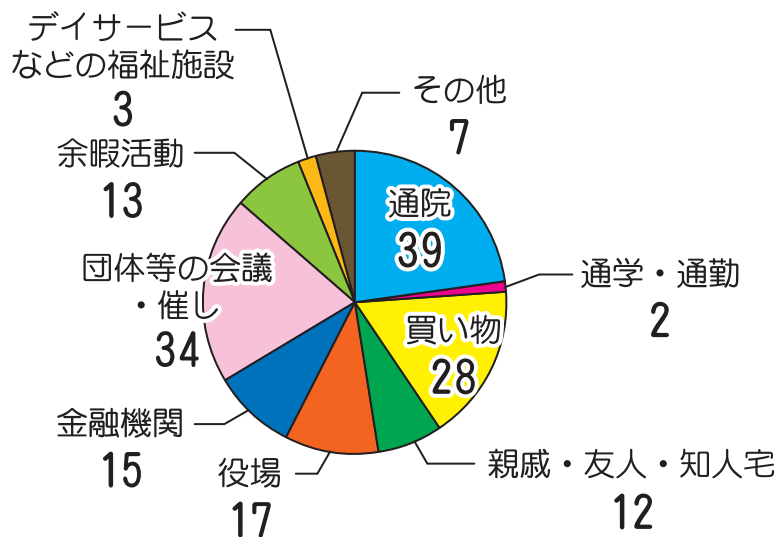


### 頻度 1：ほぼ毎日～週3， 4回

### 頻度 2：週 1， 2回



### 頻度 3：月2， 3回以下





### ③誰と外出しているか（複数回答）

#### 1. 外出の相手

誰と外出しているかについては、家族・親戚が63.6%と最も多く、次いで、ガイドヘルパー、単独（白杖歩行、盲導犬を含む）、友人・知人、ボランティア、ホームヘルパーの順となっている。

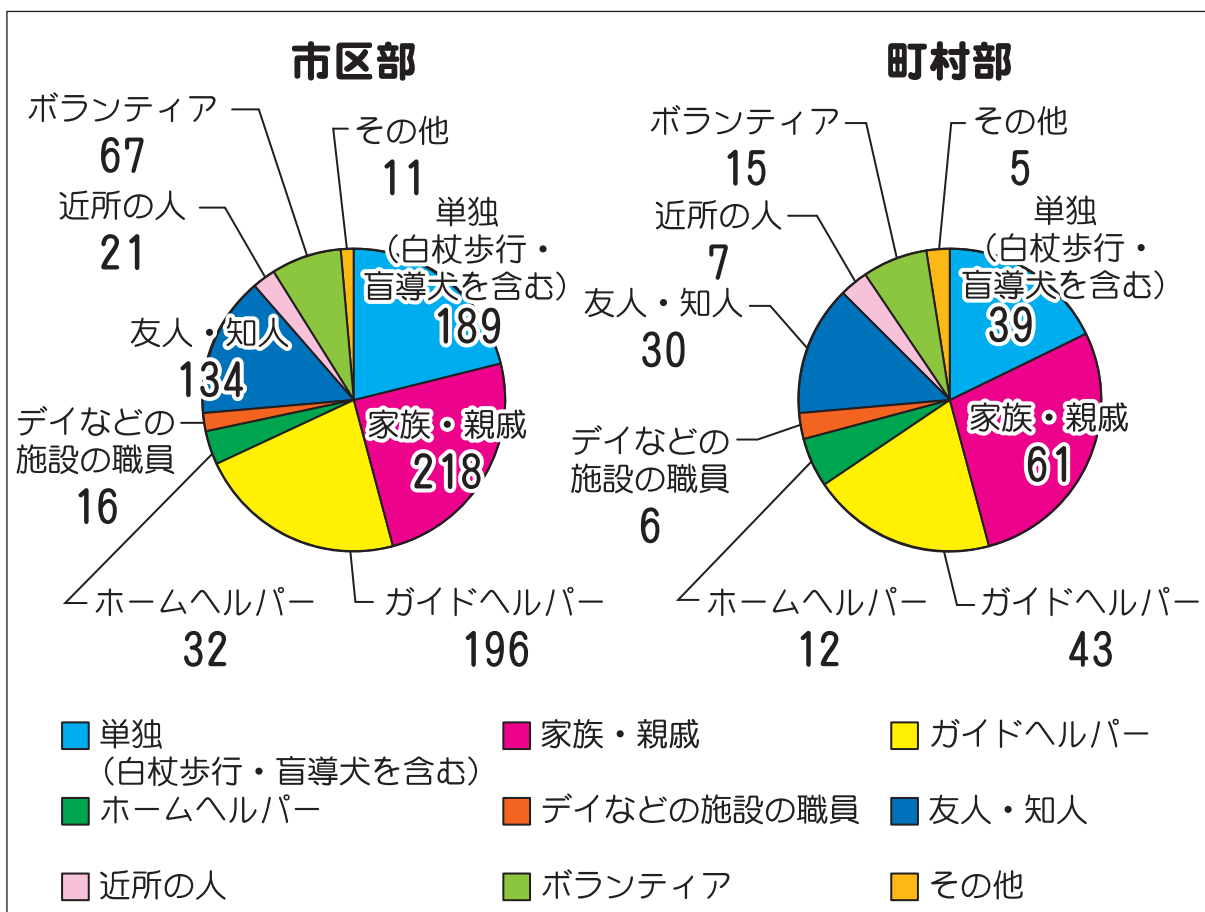
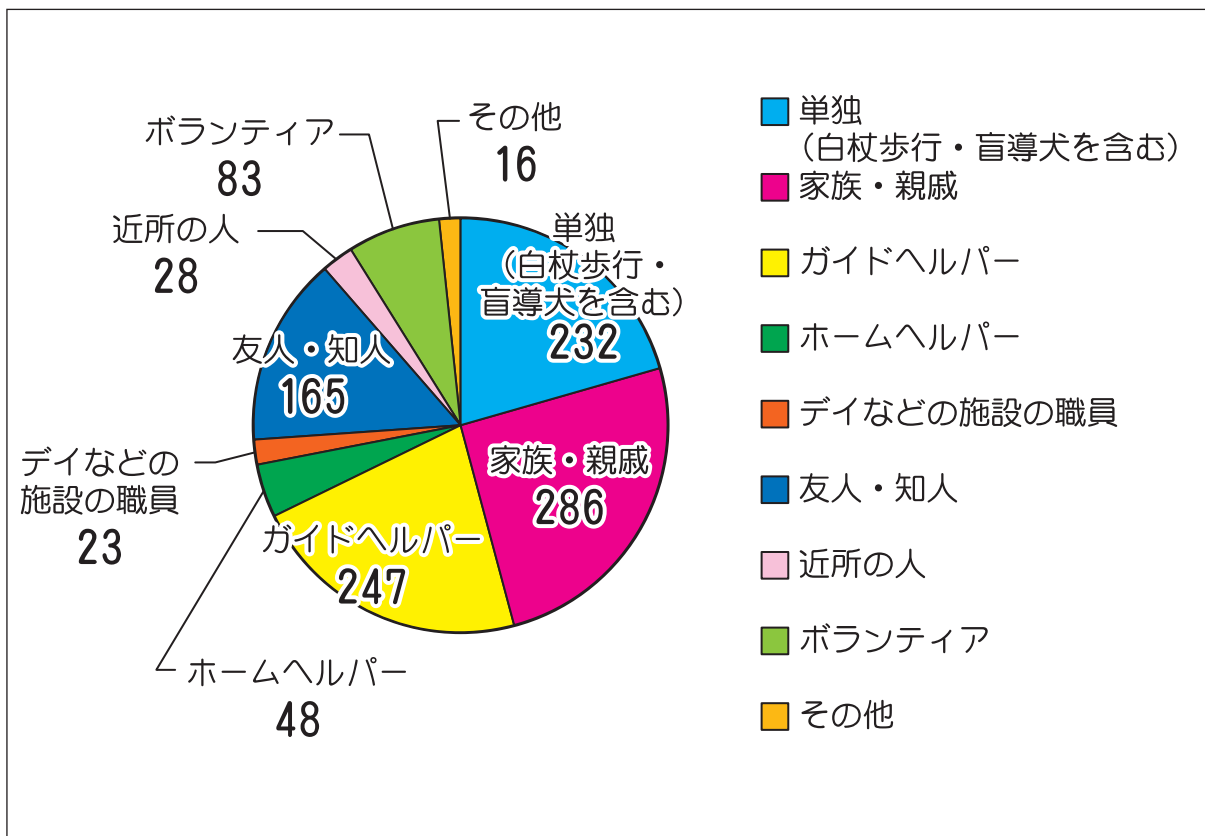
#### 2. 市区部と町村部

外出相手の順序については市区町村とも同じ傾向である。それぞれの比率について、①家族・親戚と②ガイドヘルパーの状況を見ると、市区部では①と②の差が6.4ポイントであるのに対し、町村部では①と②の差が19.2ポイントと、町村部の方が家族・親戚との外出の比率が高いことが分かる。

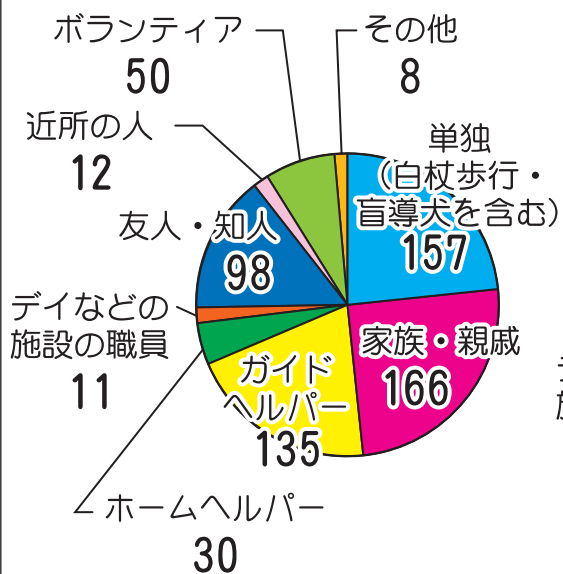
市部と町村部で10ポイント程度以上の開きがあるものは、①単独歩行：市部54.9%、町村部41.5%、②ガイドヘルパー：市部57.0% 町村部45.7%の二つである。

#### 3. 外出頻度別

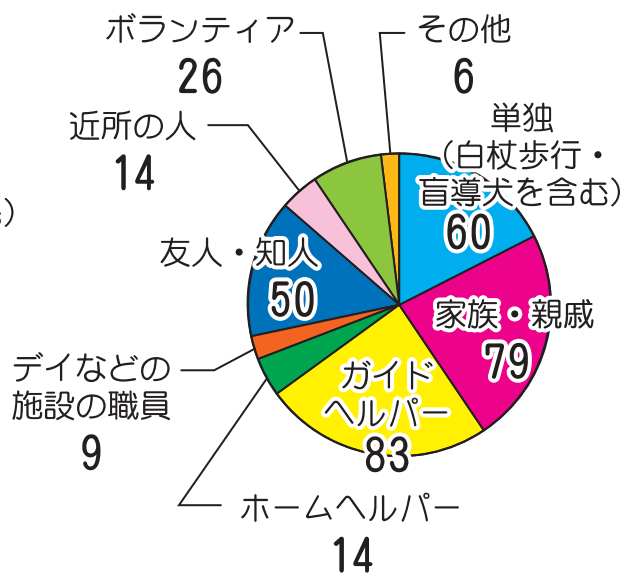
外出頻度別に外出相手を見ると、ほぼ毎日～週3, 4回の層では、①家族・親戚、②単独、③ガイドヘルパー、④友人・知人、⑤ボランティア、⑥ホームヘルパーの順、週1, 2回の層では、①ガイドヘルパー、②家族・親戚、③単独、④友人・知人、⑤ボランティア、⑥近所の人、月2, 3回の外出頻度の低い層では、①家族・親戚、②ガイドヘルパー、③友人・知人、④単独、⑤ボランティア、⑥ホームヘルパーの順であり、外出頻度による差異は見られなかった。



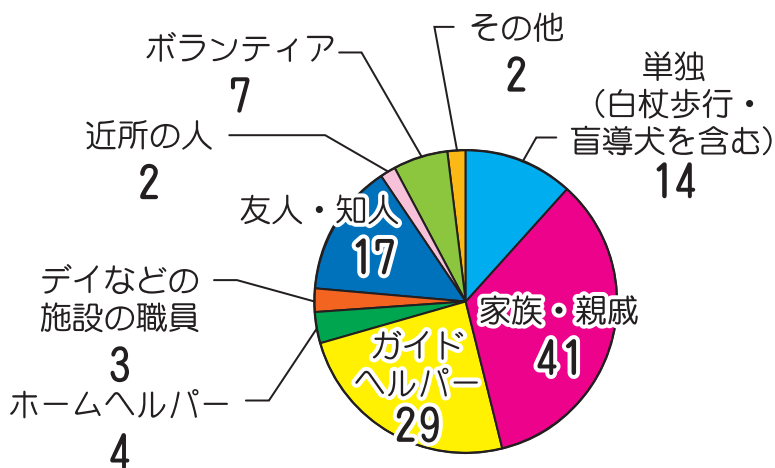
### 頻度1：ほぼ毎日～週3，4回



### 頻度2：週1，2回



### 頻度3：月2，3回以下



- |                       |              |           |
|-----------------------|--------------|-----------|
| ■ 単独<br>(白杖歩行・盲導犬を含む) | ■ 家族・親戚      | ■ ガイドヘルパー |
| ■ ホームヘルパー             | ■ デイなどの施設の職員 | ■ 友人・知人   |
| ■ 近所の人                | ■ ボランティア     | ■ その他     |

## ④移動の方法（複数回答）

### 1. 移動の方法

移動の方法については、①鉄道・バス74.2%、②タクシー63.1%、③家族・親戚の車57.6%、④友人・知人の車30.9%、⑤市町村のコミュニティバス12.2%、⑥福祉有償運送11.1%、⑦ガイドヘルパー所有の車10.4%、⑧送迎サービス（社協）9.3%、⑨個人ボランティア所有の車8.9%、⑩近所の人々の車5.3%、⑪送迎サービス（ボランティア団体）4.0%、⑫ホームヘルパー所有の車1.8%の順である。

### 2. 市区部と町村部

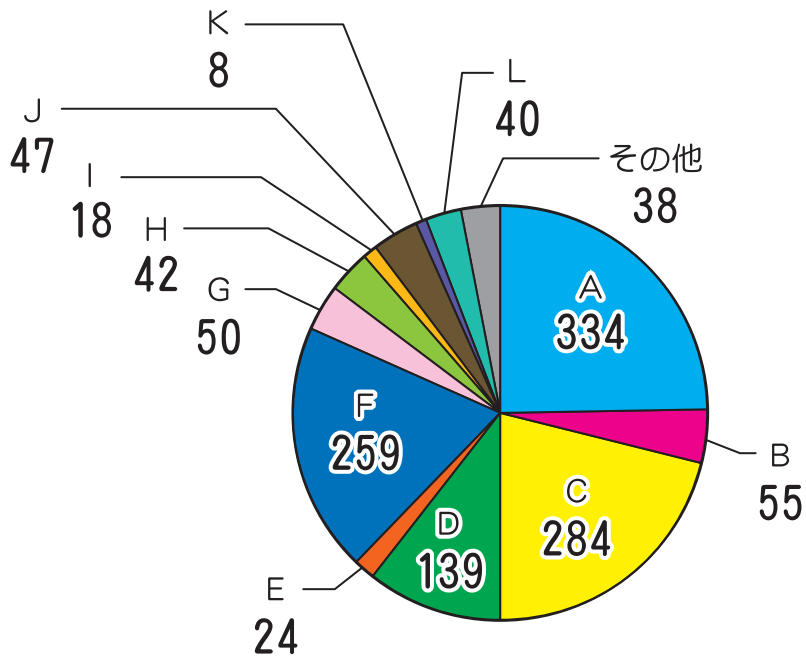
市区町村とも、①から④は全体集計と同じ傾向であるが、⑤が市区部では市町村のコミュニティバスであるのに対し、町村部では福祉有償運送、⑥が市区部ではガイドヘルパー所有の車であるのに対し、町村部では社会福祉協議会の送迎サービスと、異なる傾向を示している。

市区部と町村部で10ポイント程度以上の開きがあるものは、①公共交通機関：市区部77.6% 町村部62.8%、②タクシー：市区部65.7% 町村部56.4%である。

町村部が市区部を上回っているものは、①コミュニティバス、②友人知人の車、③家族親戚の車、④福祉有償運送、⑤社協の送迎サービス、⑥ガイドヘルパーの車、⑦ホームヘルパーの車、⑧ボランティアの車である。

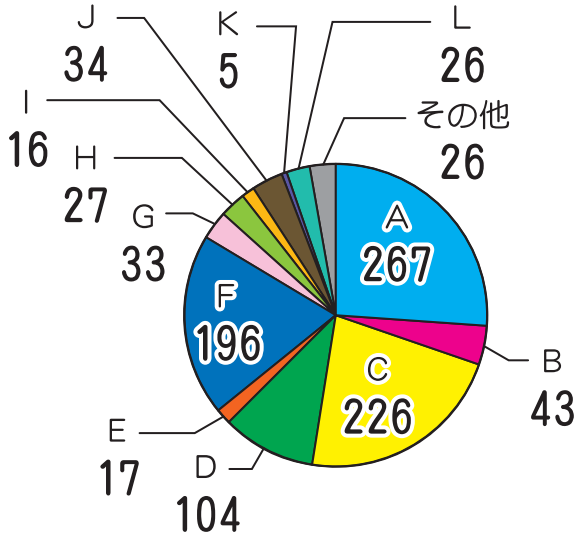
### 3. 外出頻度別

外出頻度別に移動の方法を見ると、ほぼ毎日～週3、4回の層と週1、2回の層では、①鉄道・バス、②タクシー、③家族・親戚の車と同じ傾向であるが、月2、3回の外出頻度の低い層では、①タクシー、②鉄道・バス、③家族・親戚の車であり、外出頻度の低い層にタクシーの利用が高い傾向がある。

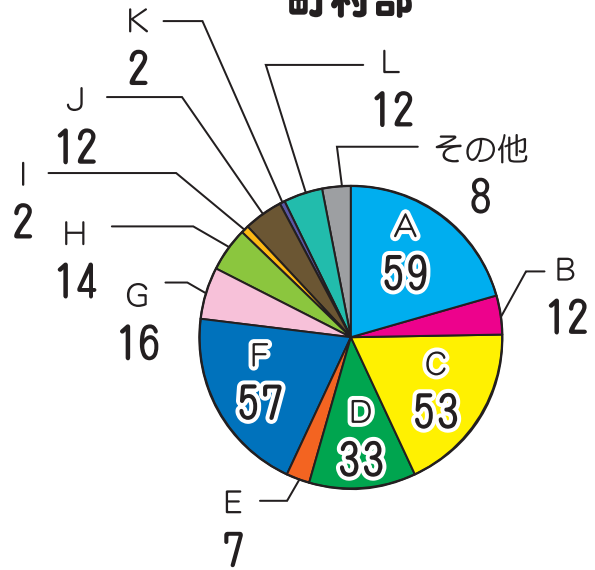


- |                        |                     |
|------------------------|---------------------|
| ■ A. 公営・民営の鉄道やバス       | ■ B. 市町村のコミュニティバス   |
| ■ C. タクシー              | ■ D. 友人・知人の車        |
| ■ E. 近所の人の子            | ■ F. 家族・親戚の子        |
| ■ G. 福祉有償運送（施設の子）      | ■ H. 社会福祉協議会の子迎サービス |
| ■ I. ボランティア団体などの子迎サービス | ■ J. ガイドヘルパー所有の子    |
| ■ K. ホームヘルパー所有の子       | ■ L. 個人ボランティアの所有の子  |
| ■ その他                  |                     |

### 市区部



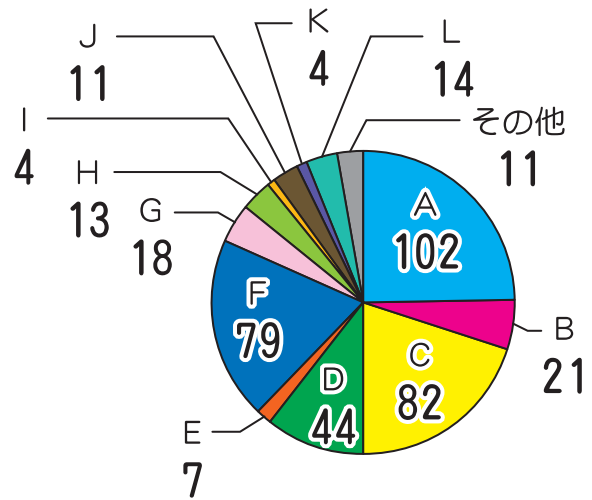
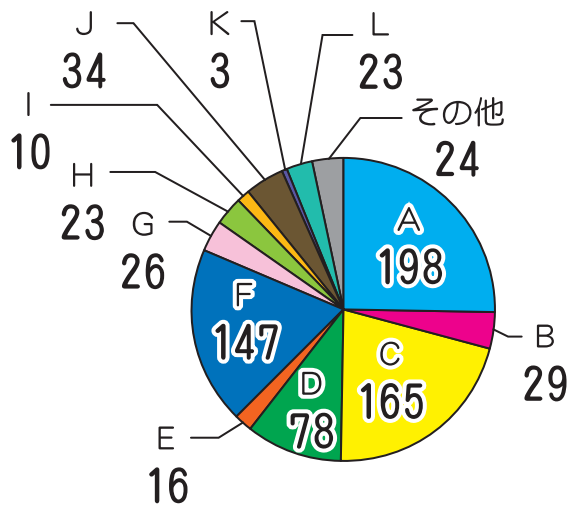
### 町村部



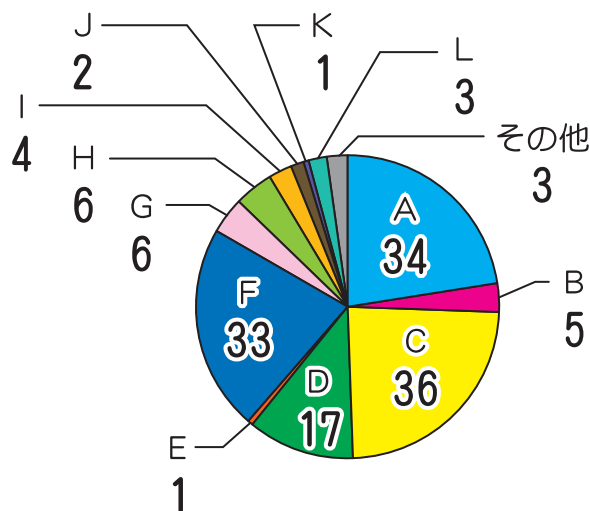
- A. 公営・民営の鉄道やバス
- C. タクシー
- E. 近所の人
| G. 福祉有償運送 (施設の車) | H. 社会福祉協議会の送迎サービス |
| I. ボランティア団体などの送迎サービス | J. ガイドヘルパー所有の車 |
| K. ホームヘルパー所有の車 | L. 個人ボランティアの所有の車 |
| その他 | |
| B. 市町村のコミュニティバス | D. 友人・知人の車 |
| F. 家族・親戚の車 |  |

頻度 1 : ほぼ毎日～週3, 4回

頻度 2 : 週 1, 2回



頻度 3 : 月2, 3回以下



- A. 公営・民営の鉄道やバス
- C. タクシー
- E. 近所の人の子
- G. 福祉有償運送（施設の車）
- I. ボランティア団体などの送迎サービス
- K. ホームヘルパー所有の車
- その他
- B. 市町村のコミュニティバス
- D. 友人・知人の車
- F. 家族・親戚の車
- H. 社会福祉協議会の送迎サービス
- J. ガイドヘルパー所有の車
- L. 個人ボランティアの所有の車

## ⑤ガイドヘルパーの利用

### 1. ガイドヘルパーの利用

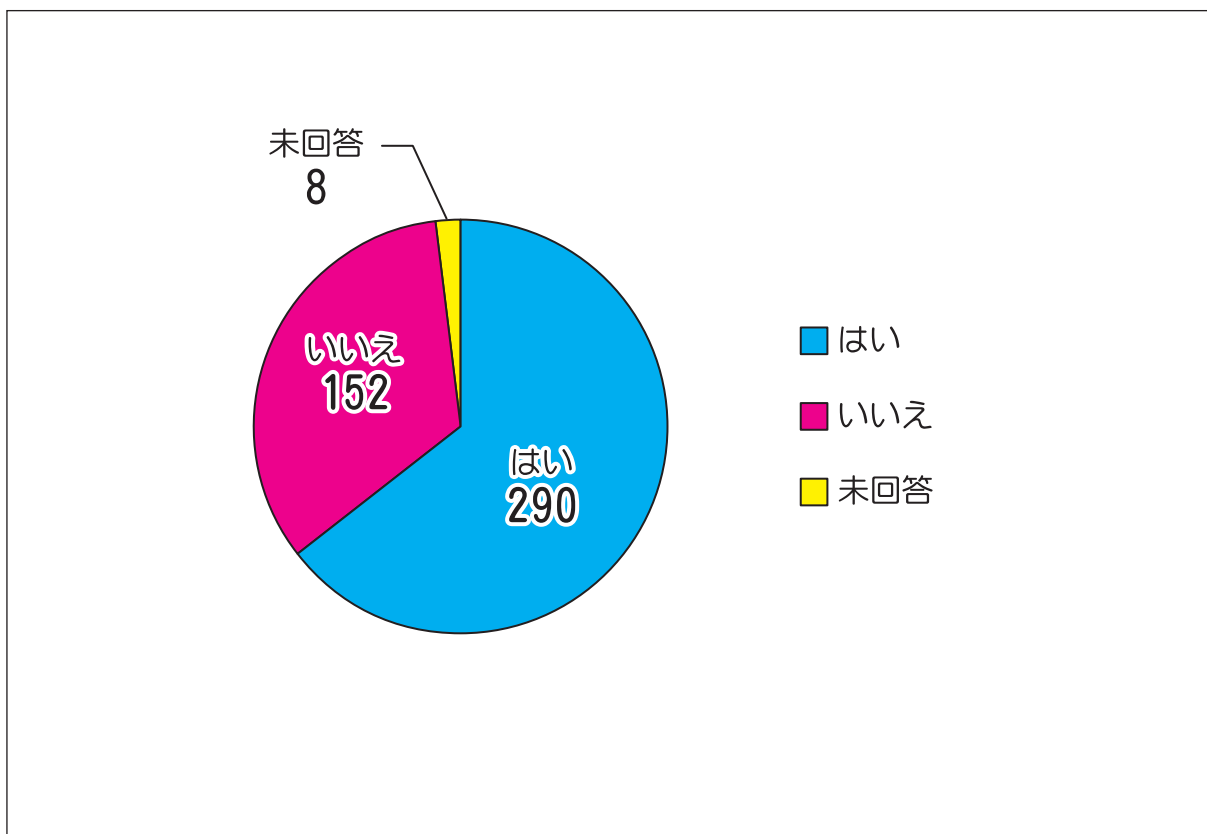
ガイドヘルパーの利用は、64.4%が「はい」と答えている。

### 2. 市区部と町村部

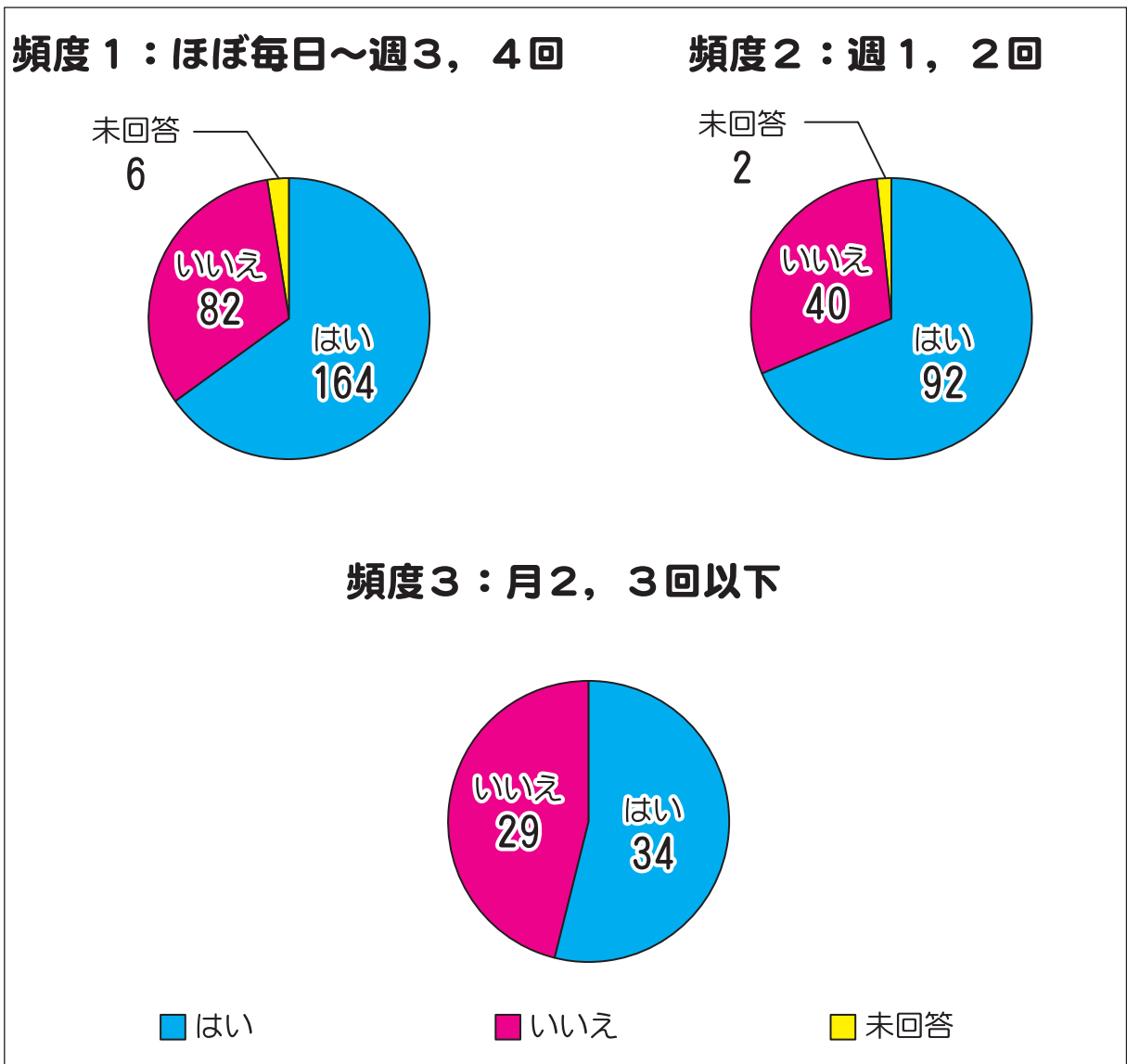
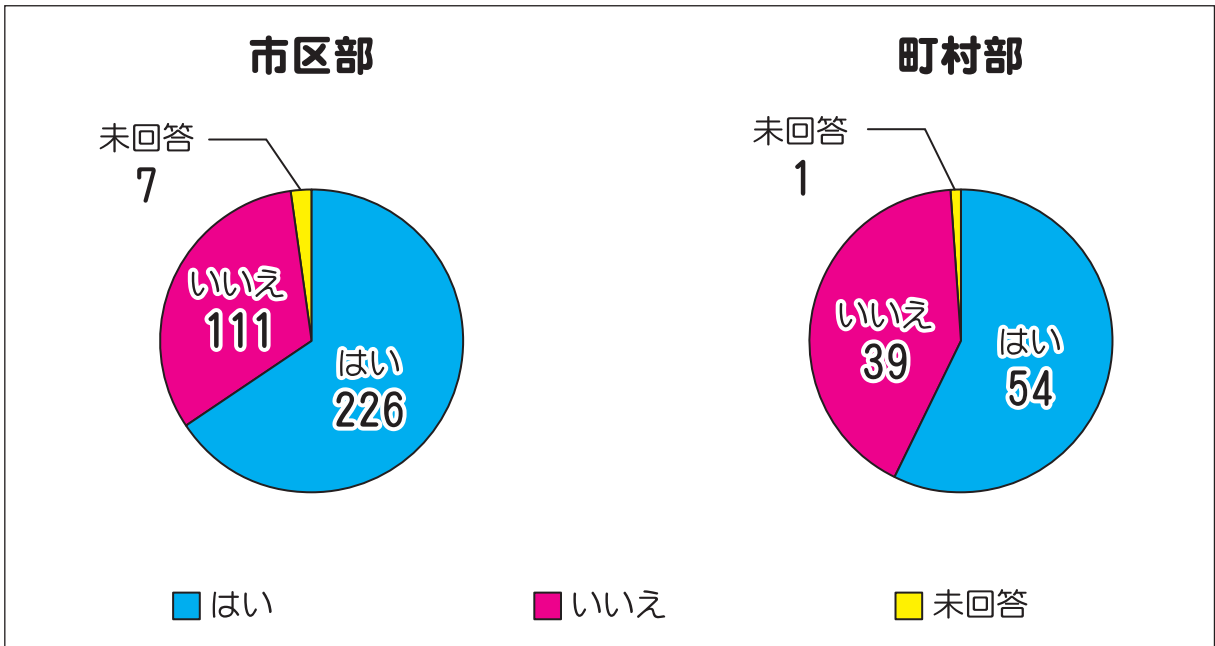
市区部では「はい」が「いいえ」を33.4ポイント上回っているが、町村部では15.9ポイントと差が少ない。

### 3. 外出頻度別

外出頻度別に、ガイドヘルパーを利用する人とならない人の差を見ると、ほぼ毎日～週3, 4回の層で32.6ポイント、週1, 2回の層で38.8ポイントと、外出頻度の高い層ではガイドヘルパーを利用する人の率が高く、月2, 3回の外出頻度の低い層では、8.0ポイントとガイドヘルパーを利用する人とならない人の差が小さい傾向にある。







## ⑥なぜ、ガイドヘルパーを利用しないか（複数回答）

### 1. ガイドヘルパーを利用しない理由

なぜ、ガイドヘルパーを利用しないかについては、①利用する必要がないから 39.5%、②ガイドヘルパーの制度がない 20.4%、③手続きが面倒 17.1%、④派遣事業所がない 12.5%、⑤ガイドヘルパー制度を知らない 9.2%、⑥ガイドヘルパーの人数不足 5.3%の順である。

ガイドヘルパー制度を知らないとの回答が 9.2%あり、事業の広報が不十分であると言える。

### 2. 市区部と町村部

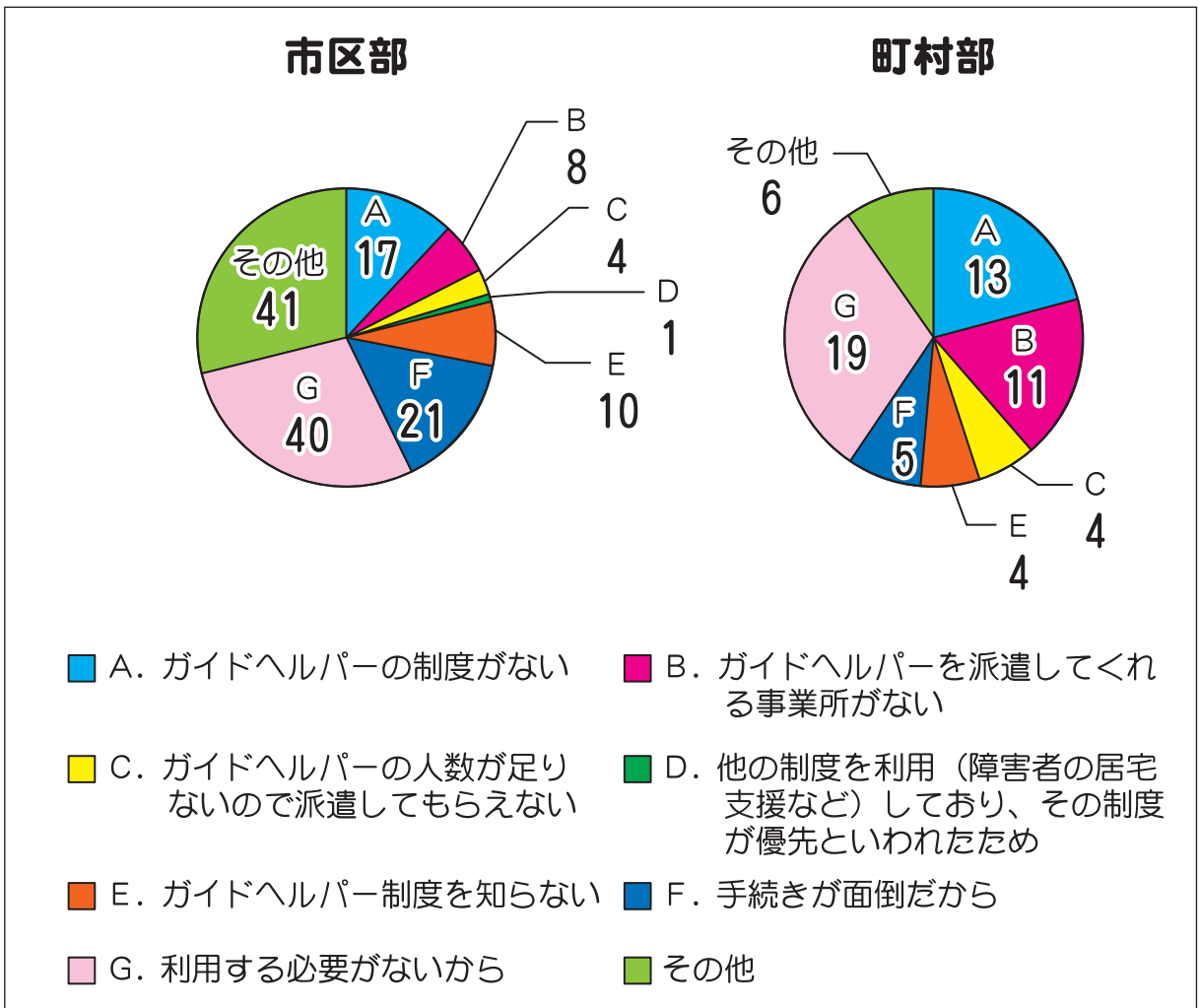
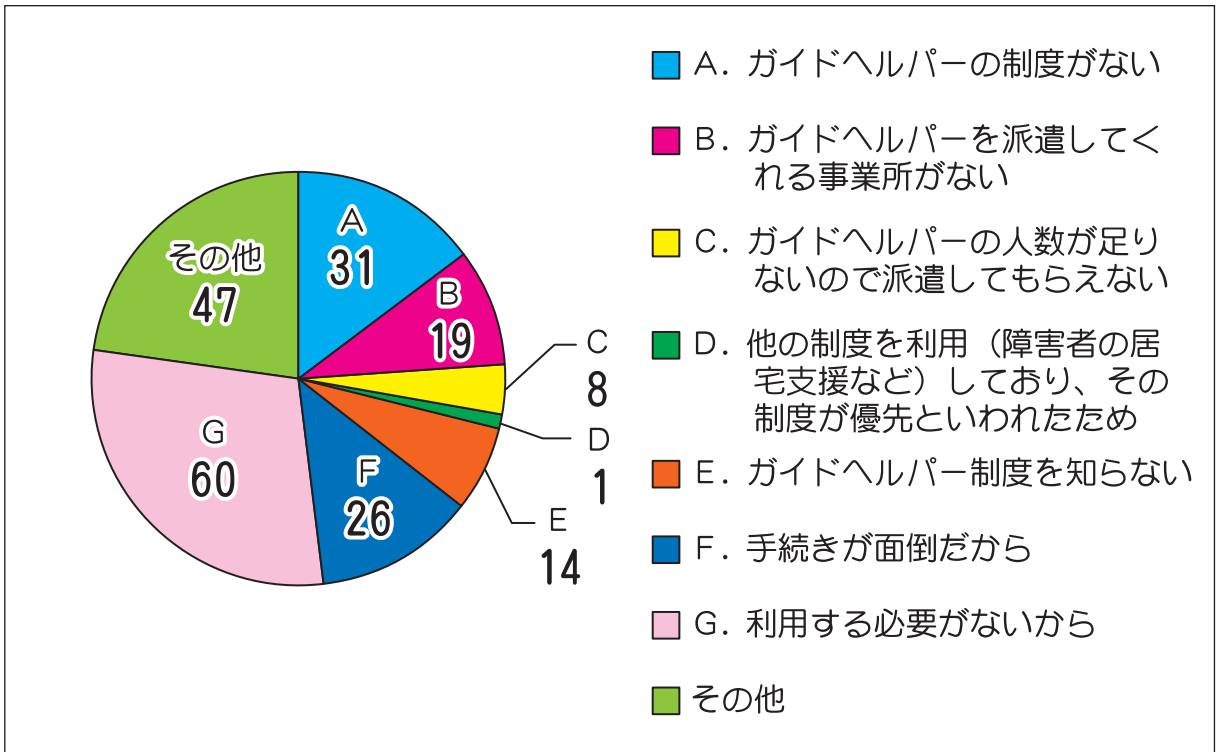
市区部と町村部で 10 ポイント程度以上の開きがあるものは、①ガイドヘルパーを派遣してくれる事業所がない：市区部 7.2%、町村部 28.2%、②ガイドヘルパーの制度がない：市区部 15.3%、町村部 33.3%である。利用する必要がないからとの回答が、市区部 36.0%に対し、町村部 48.7%と高い率を示している。

市区部に比べて町村部では、ガイドヘルパーを利用しにくい傾向にある。

### 3. 外出頻度別

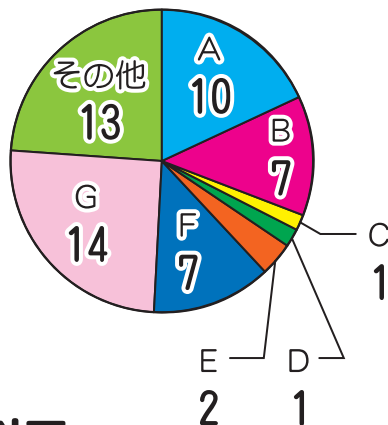
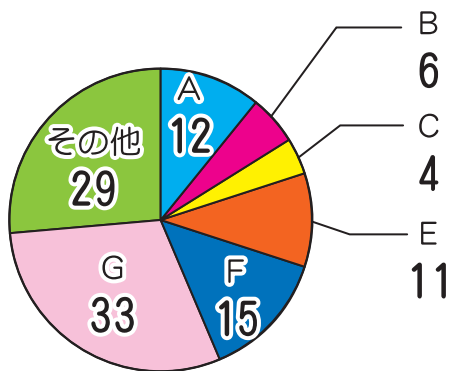
外出頻度別では、順位に大きな差異は認められなかった。

「手続きが面倒だから」との回答は、外出頻度にかかわらず上位を占めている。

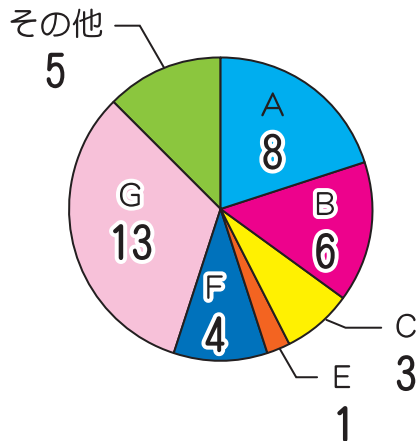


頻度 1 : ほぼ毎日～週3, 4回

頻度 2 : 週1, 2回



頻度 3 : 月2, 3回以下



- A. ガイドヘルパーの制度がない
- B. ガイドヘルパーを派遣してくれる事業所がない
- C. ガイドヘルパーの人数が足りないので派遣してもらえない
- D. 他の制度を利用（障害者の居宅支援など）しており、その制度が優先といわれたため
- E. ガイドヘルパー制度を知らない
- F. 手続きが面倒だから
- G. 利用する必要がないから
- その他

## ⑦ どうすれば、もっと外出しやすくなるか (複数回答)

### 1. 外出しやすい条件

どうすれば、もっと外出しやすくなるかについては、ガイドヘルパー個人の車が利用できればとの回答が41.3%と最も多く、次いで、公共交通機関が発達すれば、公的機関の送迎サービスがあれば、ボランティア団体などの送迎サービスがあれば、社協の送迎サービスがあれば、ホームヘルパー個人の車が利用できれば、施設の送迎サービスがあれば、の順である。

ガイドヘルパー個人・ホームヘルパー個人の車利用、公的機関・ボランティア団体・社協の送迎サービスなど、車を使えば外出しやすくなるという声が大きく出されている。

### 2. 市区部と町村部

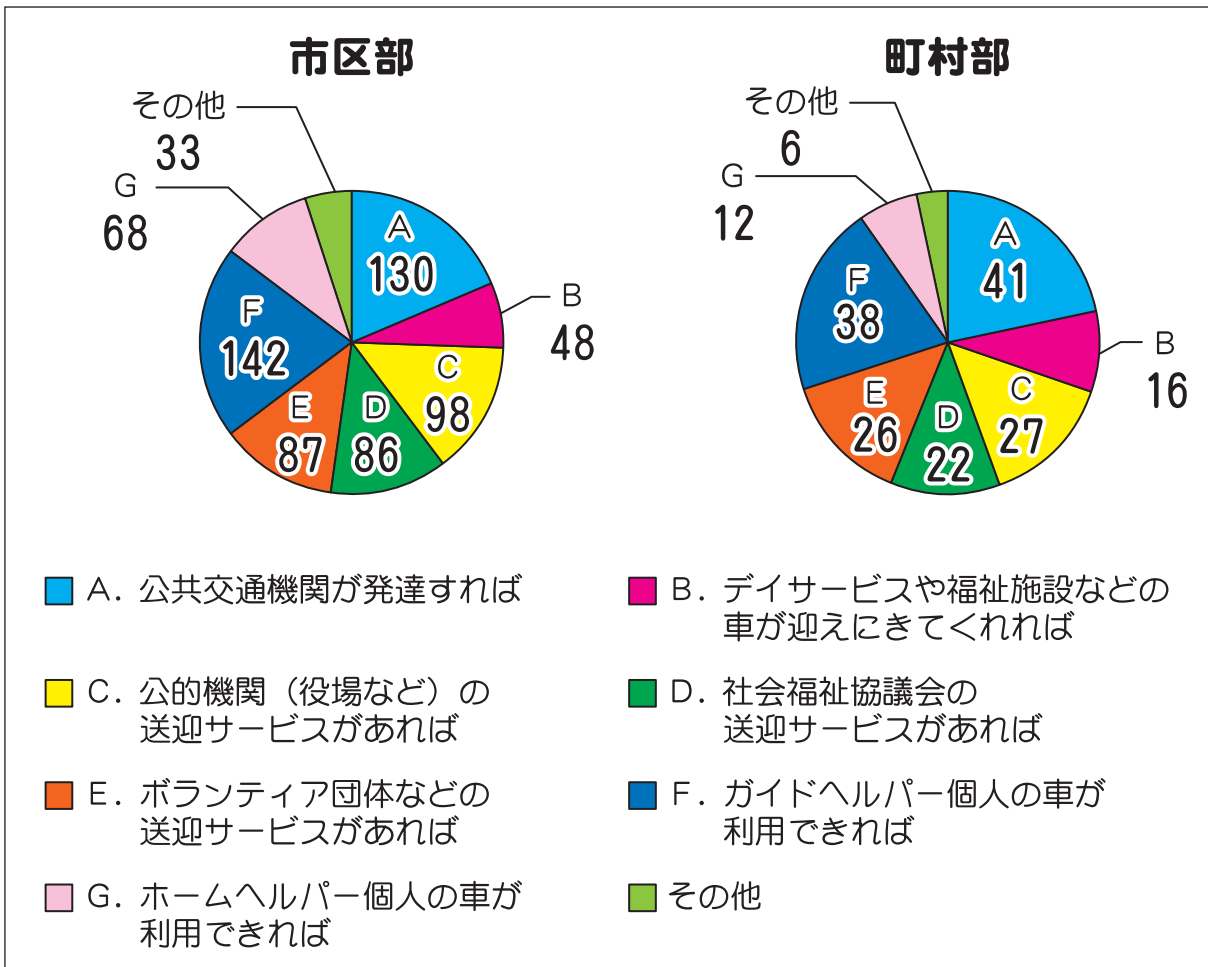
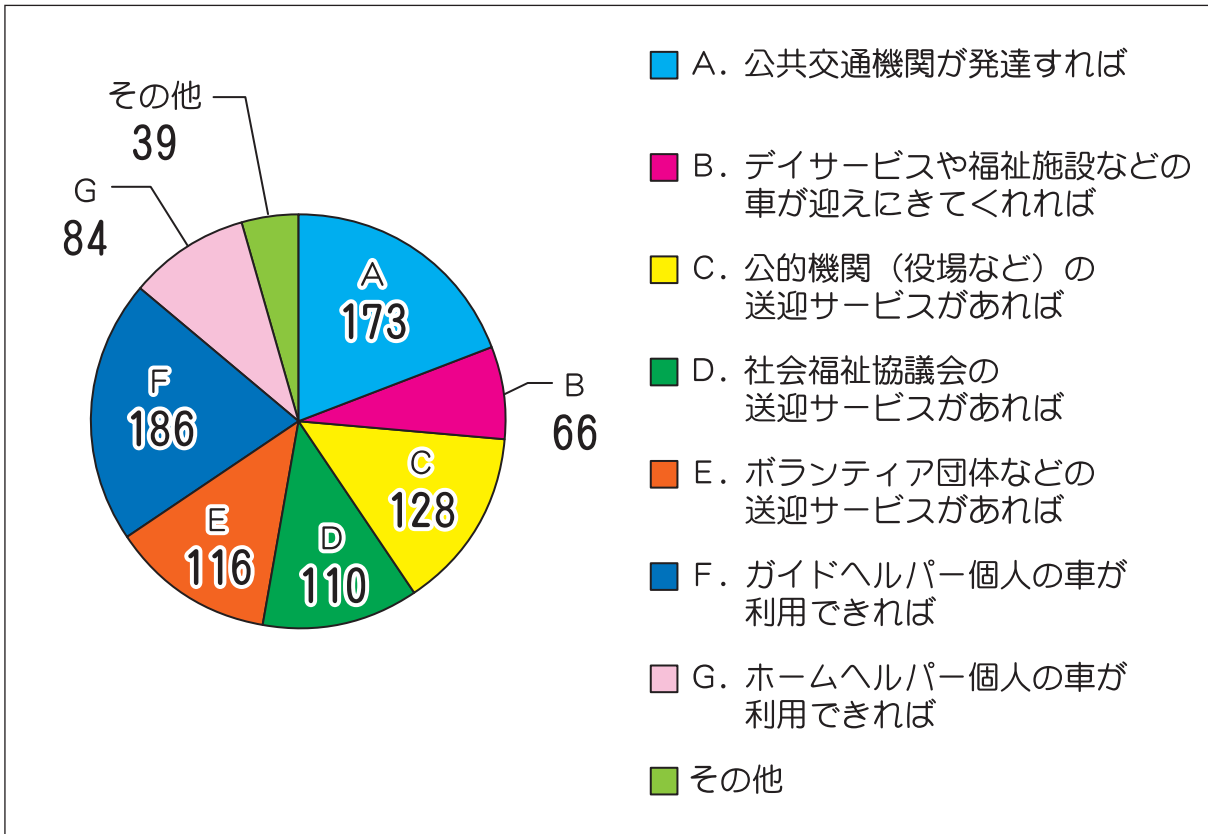
外出しやすい条件については、市区部と町村部の差はほとんど見られなかった。

### 3. 外出頻度別

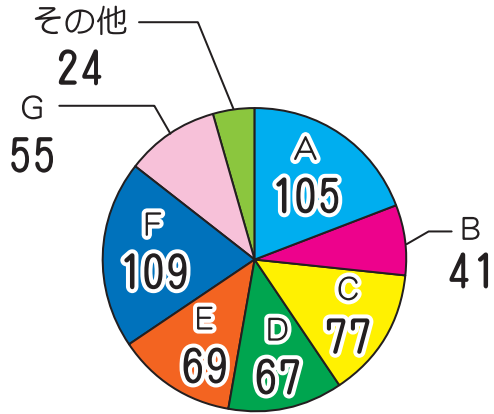
外出頻度別に見ると、ほぼ毎日～週3, 4回の層と週1, 2回の層は、全体集計と全く同じ傾向であるが、月2, 3回の外出頻度の低い層では、①公共交通機関が発達すれば、②ガイドヘルパー個人の車が利用できれば、③公的機関の送迎サービスがあればと、違う傾向にある。

「公共交通機関が発達すれば」が38.4%あるが、これはあまり現実的ではない。

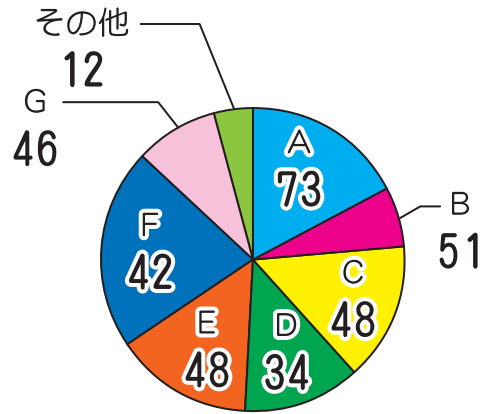
反面、ガイドヘルパー個人・ホームヘルパー個人の車利用、公的機関・ボランティア団体・社協の送迎サービスなど、車を使えば外出しやすくなるという声が大きく、これは十分に実現可能と思われる。



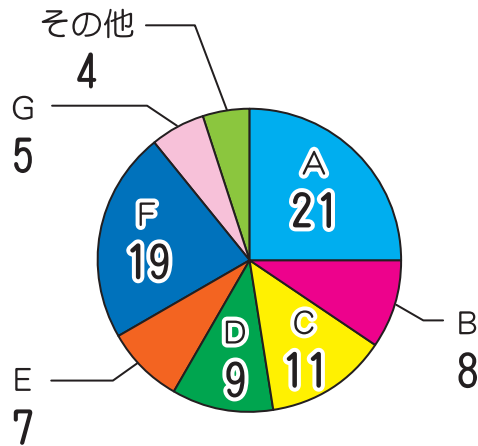
### 頻度 1 : ほぼ毎日～週3, 4回



### 頻度 2 : 週1, 2回



### 頻度 3 : 月2, 3回以下



- |                            |                                |
|----------------------------|--------------------------------|
| ■ A. 公共交通機関が発達すれば          | ■ B. デイサービスや福祉施設などの車が迎えにきてくれれば |
| ■ C. 公的機関（役場など）の送迎サービスがあれば | ■ D. 社会福祉協議会の送迎サービスがあれば        |
| ■ E. ボランティア団体などの送迎サービスがあれば | ■ F. ガイドヘルパー個人の車が利用できれば        |
| ■ G. ホームヘルパー個人の車が利用できれば    | ■ その他                          |

## ⑧移動手段が確保できれば、もっと外出したいか

### 1. 外出手段確保の希望

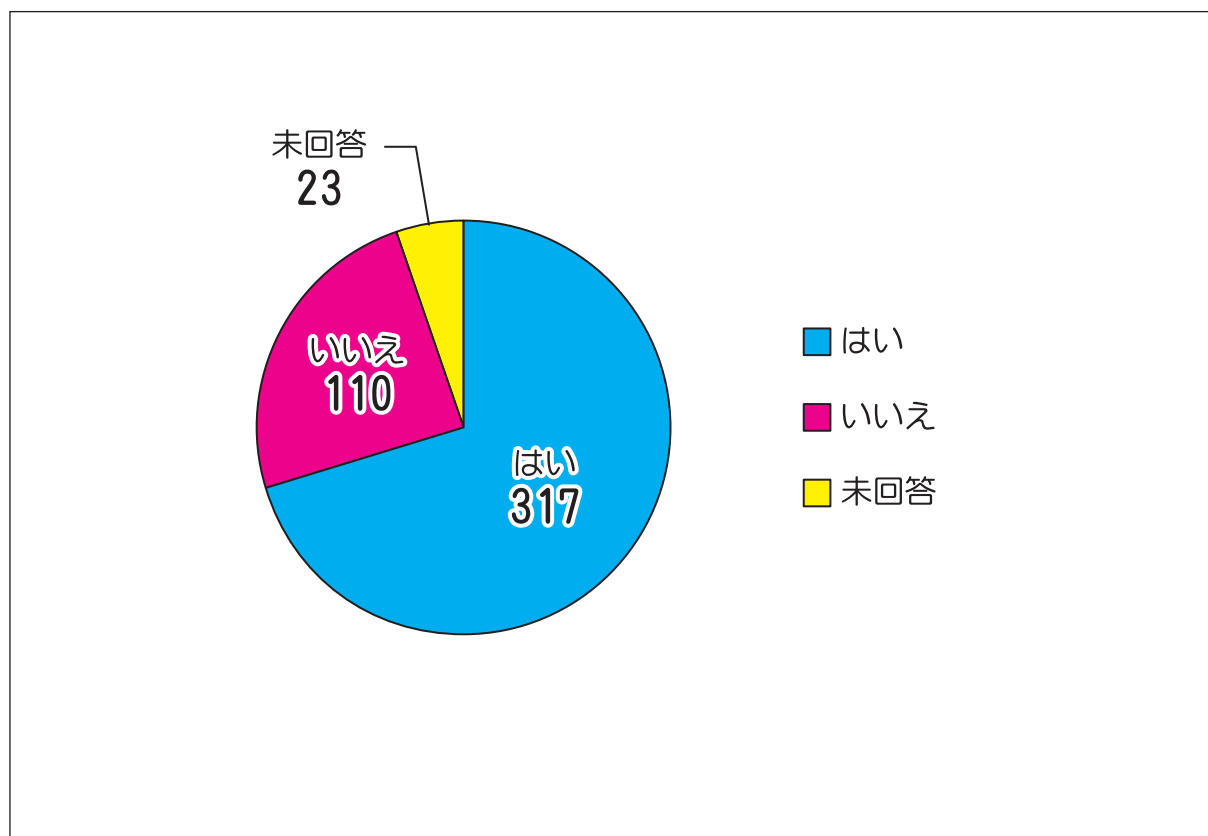
移動手段が確保できれば、もっと外出したいかについては、70.4%が「はい」と答えているのに対し、「いいえ」は24.4%である。

### 2. 市区部と町村部

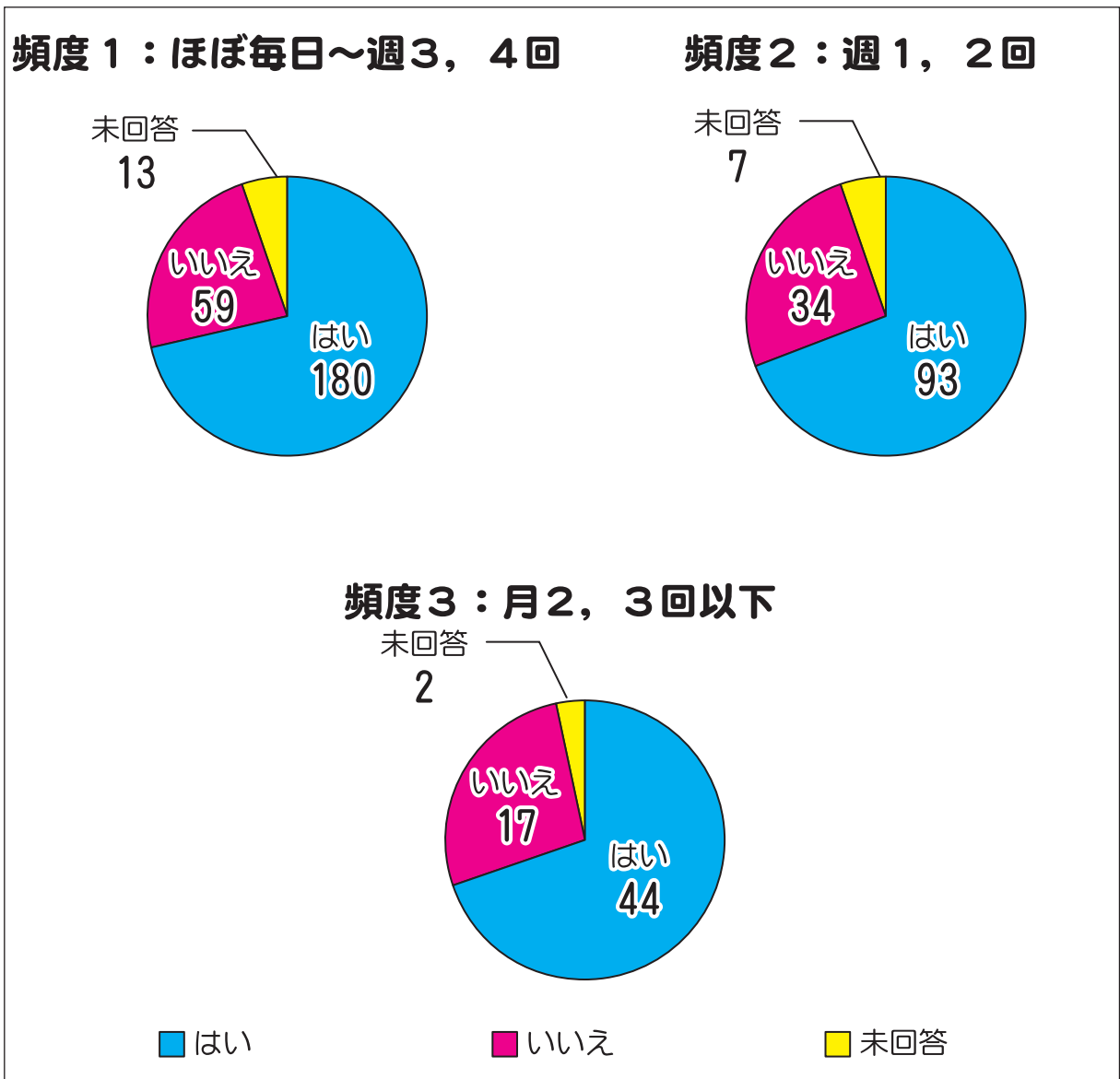
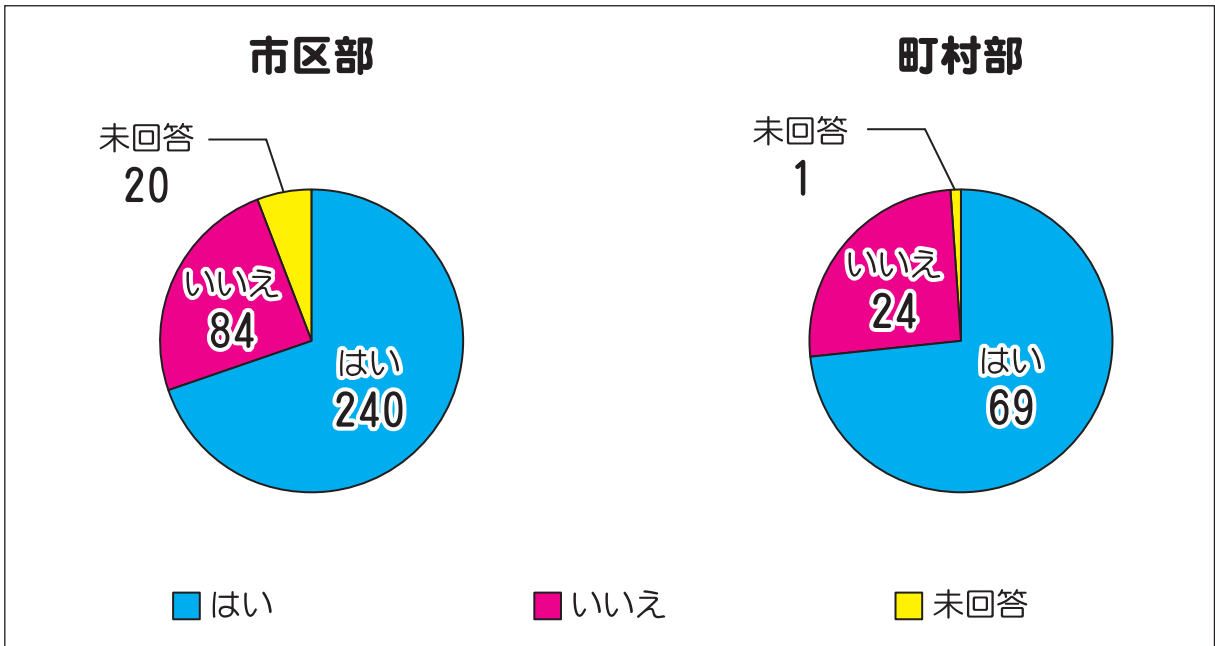
「はい」は、市区部より町村部の方が高い。

### 3. 外出頻度別

外出頻度別に見ると、ほぼ毎日～週3, 4回の層では、「はい」が「いいえ」を48.0ポイント上回っているのに対し、週1, 2回の層では、44.0ポイント、月2, 3回の外出頻度の低い層では、42.84ポイントと、外出頻度の高い層が外出意欲の高い傾向であることがわかる。







## ⑨外出・移動についての要望

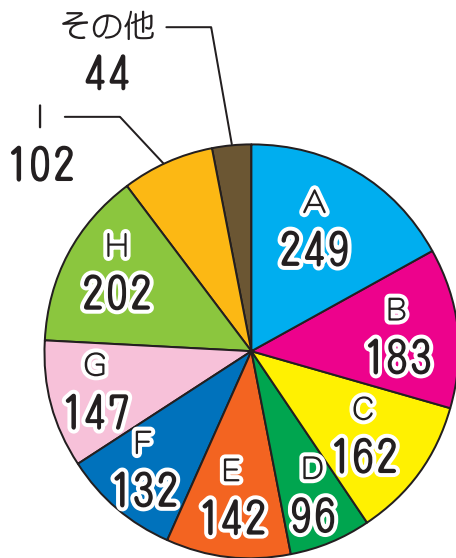
### 1. 外出・移動の要望

外出・移動についての要望については、公共交通機関が発達してほしいが55.3%と最も多く、次いで、ガイドヘルパーの車に乗せてほしい、公的機関で送迎サービスをしてほしい、社協で送迎サービスをしてほしい、ホームヘルパーがどこでも付き添えるようにしてほしい、ボランティアで送迎サービスをしてほしい、ガイドヘルパーが利用できるようにしてほしい、ホームヘルパーの車に乗せてほしい、福祉施設で送迎サービスをしてほしい、の順である。

### 2. 市区部と町村部

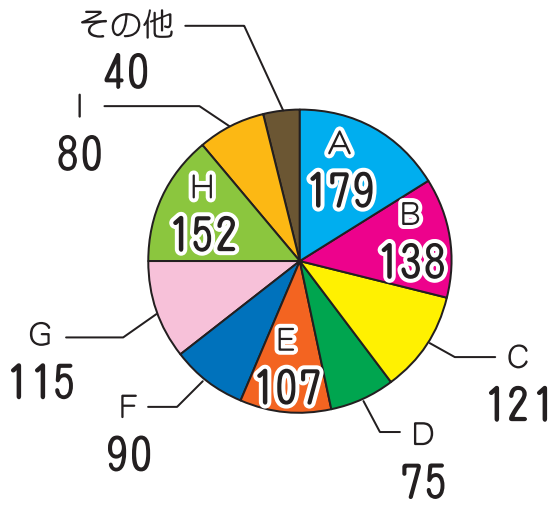
市区部では①から⑨まで全体集計と全く同じ傾向であるが、町村部では①から③までは全体集計と同じ傾向であるものの、④が「ガイドヘルパーが利用できるようにしてほしい」、⑤が「社協で送迎サービスをしてほしい」、⑥が「ボランティアで送迎サービスをしてほしい」、⑦が「ホームヘルパーがどこでも付き添えるようにしてほしい」、⑧が「福祉施設で送迎サービスをしてほしい」、⑨が「ホームヘルパーの車に乗せてほしい」の順となり、市区部とは異なる傾向にある。

市区部と町村部で、10ポイント程度以上の開きがあるものは、①公共交通機関が発達してほしい：市区部52.0%、町村部69.1%、②ガイドヘルパーが利用できるようにしてほしい：市区部26.2%、町村部40.4%である。

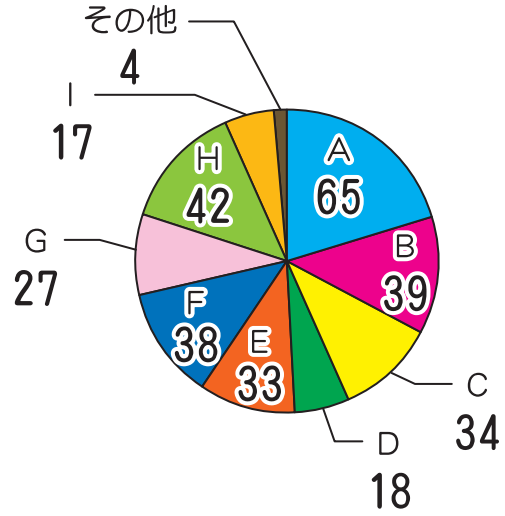


- A. 公共交通機関（鉄道やバス）が発達してほしい
- B. 公的機関（役場など）で送迎サービスをしてほしい
- C. 社会福祉協議会で送迎サービスをしてほしい
- D. 福祉施設で送迎サービスをしてほしい
- E. ボランティアで送迎サービスをしてほしい
- F. ガイドヘルパーが利用できるようにしてほしい
- G. ホームヘルパーがどこでも付き添えるようにしてほしい
- H. ガイドヘルパーの車に乗せてほしい
- I. ホームヘルパーの車に乗せてほしい
- その他

### 市区部

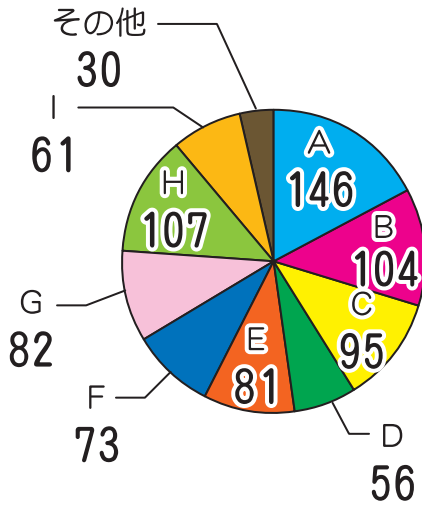


### 町村部

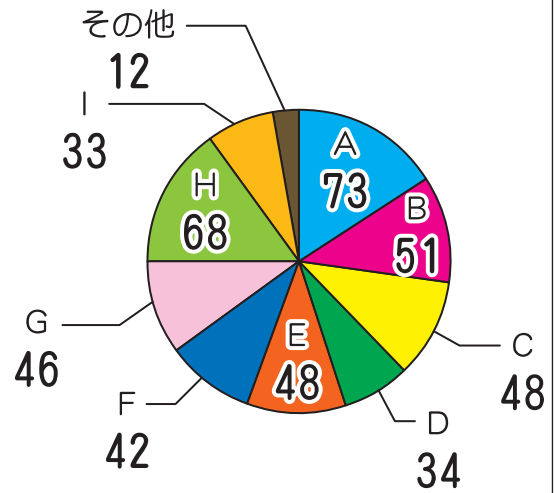


- A. 公共交通機関（鉄道やバス）が発達してほしい
- B. 公的機関（役場など）で送迎サービスをしてほしい
- C. 社会福祉協議会で送迎サービスをしてほしい
- D. 福祉施設で送迎サービスをしてほしい
- E. ボランティアで送迎サービスをしてほしい
- F. ガイドヘルパーが利用できるようにしてほしい
- G. ホームヘルパーがどこでも付き添えるようにしてほしい
- H. ガイドヘルパーの車に乗せてほしい
- I. ホームヘルパーの車に乗せてほしい
- その他

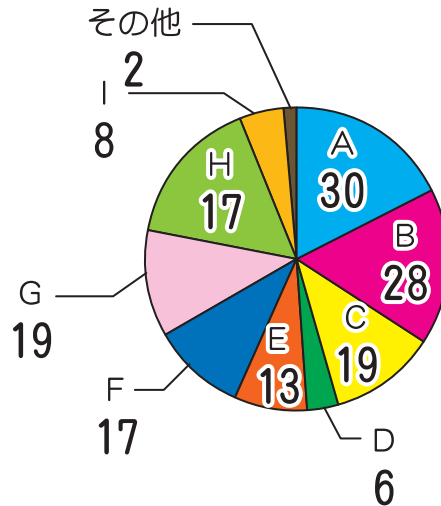
**頻度 1 : ほぼ毎日～週3, 4回**



**頻度 2 : 週 1, 2回**



**頻度 3 : 月 2, 3回以下**



- |                                |                              |
|--------------------------------|------------------------------|
| ■ A. 公共交通機関（鉄道やバス）が発達してほしい     | ■ B. 公的機関（役場など）で送迎サービスをしてほしい |
| ■ C. 社会福祉協議会で送迎サービスをしてほしい      | ■ D. 福祉施設で送迎サービスをしてほしい       |
| ■ E. ボランティアで送迎サービスをしてほしい       | ■ F. ガイドヘルパーが利用できるようにしてほしい   |
| ■ G. ホームヘルパーがどこでも付き添えるようにしてほしい | ■ H. ガイドヘルパーの車に乗せてほしい        |
| ■ I. ホームヘルパーの車に乗せてほしい          | ■ その他                        |

## ⑩意見・要望

### 1. ボランティアについて

視覚障害者の移動支援をボランティア任せにするなという意見と、ボランティア活動の増加を希望する意見があった。

### 2. ガイドヘルパーについて

ガイドヘルパーの質の向上を求める意見が多く出されているが、中でもプライバシーへの配慮など、技術より意識面での質を求める声が多く見られた。

### 3. 制度について

制度については、利用制限の撤廃（利用内容、利用地域、利用時間等）を求める声が多く出された。

## 2) 事業所アンケートの結果から見てきたもの

### ①事業所の特性

#### 1. 所在地

1993件発送し、全国的に差はあるものの全体送付数から約55%があり、実態に近い調査と推測される。また回答数のうち市区町村比較では、約58%が市区部の事業所であるが、町村においても事業所が広がりつつあることがわかる。

#### 2. 事業主体

事業主体は社会福祉法人が全体の90%を占めている。また障害のサービス提供となると医療法人、民間会社の取り組みは少なく、1%である。医療法人については介護保険での事業所が予測され、民間会社は参入できていない。また2%と少ないが自治体が行っていることから、事業所が参入できない、事業所がない地域であることが予測される。

### ②地域支援事業の中の視覚障害者・児移動支援サービス

#### 1. 移動支援サービス提供

53%の事業所において移動支援サービスを行っているという回答があるが、移動手段確保の問題と、利用者の発掘がされていないなどの状況もうかがえる。行っていない事業所が46%あり、そのうち町村において行っていないことが明らかになった。

行っている事業所については、平成15年3月24日厚労省通知に基づく要綱を踏襲し、自治体独自の要綱を作成して実施していることがうかがえる。また事業所独自として行っている事業所も4%ある。

その内容については、介護保険で対応している(16%)や自立支援給付など他の制度との併用している(19%)など状況が明らかになった。

また他の事業所が行っているとの理由からサービス提供を行っていない事業所が22%に上っている。これらのことから要因として考えられることとして、

次の理由があげられる。

(ア)ガイドヘルパーがいない9%

(イ)利用者がいない28%

移動支援サービスが、事業所の体制の問題や、利用者の開発の問題が浮き彫りとなっている。このことから利用できるサービスの周知を、どの程度自治体が行っているのか、利用者の開発が行われているのかなど疑問点が出る。またそれに対する事業所の体制も利用者がいないからヘルパーがいないという悪循環を生んでいるのではないか。特に市区町村で見ると町村において特にその傾向がみられる。

またその他の回答から、従来のボランティアで行っている事業所もあるが、外出する権利を全国的に平均化するためには安定したガイドヘルパー派遣となることが望ましい。

行っていない事業所のうち、今後検討するとしている事業所は11%のみである。さらに行う予定がない、必要がないとしている事業所の数を合わせると68%にのぼり、今後の移動支援サービスにおける期待値は低く、サービス提供が維持されるかという不安にもつながってくる。また特に町村においてその傾向が強い。

利用者のニーズがあれば検討するや、利用者がいないなどの回答が多く締めていることから、自治体の利用者への周知徹底の働きかけをする必要がある。

## 2. 移動支援サービス以外の提供サービス

移動支援サービス提供のみを行っている事業所は、10%であり、ほとんどの事業所が複数のサービスを行っている。

これは移動支援単独サービス提供において運営可能にする必要があるが、重複してサービス提供している事業所からすると、他のサービス提供をしなければ運営できない状況や、開拓されたニーズからサービス種類を増やしていることもうかがえる。介護保険対象の事業所も61%と自立支援給付対象事業所とほぼ同じである。



### 3. 他のサービスの状況

#### (ア) 視覚障害者・児以外の障害者サービス

視覚障害者以外では多く行われている。その対象としては肢体不自由の方々を中心としたサービス提供が行われている。また自立支援法により精神障害や知的障害に対するサービス事業所も増えてきたこともうかがえる。

### 4. サービス提供者

#### (ア) 利用者に対する移動支援サービスを提供するガイドヘルパー・職員

ガイドヘルパー専門研修を修了した者を派遣している事業所が42%しかない。規定がないために介護福祉士やホームヘルパーの有資格者を合わせるとその数はガイドヘルパー研修修了者の数値を超える。これから推測すると多くの事業所では、視覚障害を理解したガイドヘルパーの派遣は行っていないことがうかがえる。このことから養成研修が行われていないことも含めて研修が必要であることがわかる。

#### (イ) 利用者に対する移動支援サービスを提供するために在籍（または登録）しているガイドヘルパーの内訳

昨今の介護資格の豊富さからホームヘルパーや介護福祉士の有資格者が増加している状況が把握できる。特に町村部においてガイドヘルパーの資格取得者が減少している。さらに支援費制度において「認定」を受けた方もいまだ数多く、必要なニーズに対応できるのか疑問点もある。また歴史の中でボランティア活動が盛んな視覚障害の社会においてはボランティア対応で可能であるという安易な考えも払しょくできていないことも考えられる。

過去の調査において、制度の問題点は多く挙がっていると同時に、ガイドヘルパーの質の問題もあるが、この数値から見て推測されてくるのではないか。市区町村で比較すると、町村部になればガイドヘルパー以外の有資格者が多くなっている。

## 5. 研修事業

### (ア) 初任者研修

推測通り研修を行っていない事業所が39%と多く、言い換えれば自治体がその必要性や義務を理解していないとも考えられる。必要な専門知識を持つ指導者が数多くいる社会ではなく、その担当すべき講師も少ない現状である。また決められた要綱がなく研修事業が行われていることは、ガイドヘルパーの技量の地域差が生まれているのが現状である。

特に都心部においては研修事業者などが多く存在し研修が行われていることは推測するのは容易だが、中・山間地域であるとその傾向は行っていないとの回答にシフトしている。

### (イ) 現任者研修

初心者研修が行われていない中で、現任者研修が行われていることは想像しがたい結果、42.6%が行っていない。ホームヘルパースキルアップ研修などと同様に、利用者のニーズを吸い上げた専門職が関わるガイドヘルパースキルアップ研修が当然ながら必要と考えられる。これは過去の報告書においても再三指摘されている。

## 6. 利用者の状況

### (ア) ガイドヘルパーの利用内容

すべて可能としている事業所が全体の2%しかないことは視覚障害者の社会生活に制限が設けられていることがわかる。社会生活に必要不可欠という文言があるが、晴眼者と同様に日常生活があるわけだが、実態はその社会生活すら満足にある回答でないことがわかる。

もっとも多く利用されている行政、医療機関、余暇及び趣味活動の順で利用ニーズが並んでいる。さらに視覚障害者の困難の一つである代筆や代読に関しても多くのニーズがあることがわかる。

これを項目ごとにみると

#### ①すべて可能（1.9%）

これは利用者に限らず人としての生活の中で眼の代わりとなることを考えればもっとも当たり前のサービス提供と考えられる。

②行政等公共施設に赴く（43.7％）

介護給付での行政機関利用が盛り込まれたこともあるが、その補完として利用できる事業所もある。全体で一番多く利用されている項目であり、利用者にとっては最低限必要な外出先であることがわかる。

③医療機関に赴く（42.4％）

②と同様通院介助で行っている場合が多くみられる。しかし院内介助は認めていない場合もあり、利用の難しさや二つのサービスを併用しなければならない面倒さがある。また緊急時のみの対応や利用時間が限定されているなどわかりにくい利用内容となっている。

④通勤（6.5％）

営利活動に対する支援の考え方が地域によって差があることがうかがえるが、就労の機会がなく、仕方なく働くことをあきらめていることも予測される。通年にわたっての利用は期間制限が設けられている、支給決定時間内など多くの制限が設けられていることは、利用がしにくいために利用しないと考えられるが、就労に関してはその移動手段が確立されていない状況があるのなら必ず担保されなければならず、その担保がない中・山間地域においてはこの通勤においては必要な利用であると思われる。

⑤通学（9.7％）

通勤と同様制限が設けられているが、たとえば中途障害から自立を目指す盲学校でこそ通学における苦痛を与える状況である。このことは本来の目的、目標である資格取得後の社会生活を困難にさせている場面も想像される。通学できる環境であれば就学し、卒後の生活の安定などを予測し支援することが望ましい。

⑥余暇及び趣味活動（37.2％）

多くが当たり前の内容で利用者されているが、入場料等費用などは利用者負担としていることもあり、その費用負担の問題点も今後検討する必要がある。交通費等の負担も合わせて利用者の負担軽減の一つの問題となる。

⑦散歩（32.2%）

移動の困難さから散歩を行う事さえ難しいが、今後高齢化への対策としても介護予防という考えからも必須の内容と考えるが、支給決定時間内での制限がある。

⑧宿泊を伴う外出（10.1%）

支援費制度からも困難な内容の一つであるが、潜在的ニーズは過去の調査からも少なからずみられる。一日の請求に関する時間制限があるなど、就寝時間においてガイドヘルパーはボランティア対応としている部分も見られる。このことから利用への躊躇も想像される。

⑨通院時における院内の介助（36.1%）

この多くは介護保険や自立支援給付（通院介助・乗降介助）を優先し利用可能としている。往復だけの移動支援サービスだけではなく院内においても移動の保証がされていないことから考えると、院内において利用できることが望ましい。

⑩入院中あるいは入退院時の事務処理等（9.4%）

施設入所の考え方から、切り替えの利用が機能していないこともうかがえるが、必要な支援であることが浮き上がっている。特に病前病後は心理的にも不安定であるにもかかわらず、必要な支援を受けることができないのはさらなる困難さを生み出していると思われる。

⑪代筆（31.1%）

⑫代読（32.5%）

代筆・代読に関しては2大不自由といわれる利用者にとっては必須の内容であることから多くの事業所で行われている。しかしサービス種類において家事援助で利用させているなど限定している。

⑬居宅内でのガイド（10.0%）

これも代筆や代読と同じように家事援助での利用としている回答があるが、サービスの切り替え（家事援助なのか移動支援なのか）が利用者にとっては難しく、ガイドの一環として「眼の代わり」となる支援が必要と思われる。

また制度面での制限から、事業所自身がうまく運用していることから、必要な支援であると感じている。

⑭特養など施設入所者も利用できる。(3. 8%)

入所者に対する支援は本来施設側が行うべきであるが、実際では多くが視覚障害に対する理解が薄く、ニーズに対応しきれていない状況がある。ケアハウスやグループホームでの生活施設に限っている事業所や、ボランティアでの対応を行っている場合もある。

入所サービスで不可能な外出は移動支援サービスで運用すべきである。

⑮その他(8. 9%)

生活の多くの場面での利用を挙げられていることから、ガイドヘルパーの提供するサービスは利用者にとって、家庭内も外も必要であることがうかがえる。

## 7. 利用中の移動

### (ア) 当該市町村が認めている移動の手段

公共交通機関の利用で移動している回答が40%と多くみられるが、福祉有償運送等利用も含めると83%を超える事業所で車両を併用・使用していることがわかる。特に市区部と町村部での比較では、公共交通機関の豊富さから市区部で移動手段を限定している事業所が74%と多い。町村部では24%と格段に低くなる。

車両を可としている数値では町村部において利用度が増えてくることから車両の使用が必然であることがうかがえる。中・山間地域での移動の困難さを考えると当然の数値である。タクシーは利用度が高いが、その費用面の問題などが考えられる。

## 8. 利用者サービス

### (ア) 利用者からの緊急の依頼

利用者としては緊急の依頼は日常生活を送るうえでは安心できる要素であるが、時間を制限している事業所(8. 5%)やガイドヘルパー対応ができない事業所(31. 5%)も見られ、安心できる状況とは言えない。

### **(イ)利用者からの苦情**

多くは事業所単位での利用者との対応としているが、個別の支援の形が強い移動支援はガイドヘルパーが個別に対応している場面も明らかになった。個別での対応は即時性も考えられるが、事業所での対応が望ましい。苦情受付に関して多くの事業所は他のサービス提供で設置が必須となっていることから設置し対応していることがわかるが、移動支援サービス事業者の規模が小さいことなどから対応できず個別案件として対応していることも見られる。今後は全国的に適切な対応ができていくためにはこの苦情受付の設置は必要と考える。

### **(ウ)移動支援サービス中の事故等**

事故に関しては多くが保険会社と契約した保険で対応（65.7%）しているが、その内容を把握することは今回できなかった。そのためどのような補償内容なのか、ガイドヘルパーや利用者同等の内容なのかなどが不明となった。またその他の回答に一部ボランティア保険で対応しているとあり、その保障金額の低さを推測すると、さらにガイドヘルパーのサービス提供の内容を考えると危険度が増して、対応しきれない状況も想像される。

### **(エ)利用者の依頼時間**

大きく問題となるのが利用時間帯であるが、今回の調査では利用できる時間帯（39.7%）や回数が限定（7.1%）されている、一回の利用時間が限定されている（1.1%）ことが明らかになった。利用者のニーズとして、いつでも出かけたときという当たり前のことを考えるのではなく、ガイドヘルパーが頼める時間帯に、生活を変えているという背景が見える。また事業所は契約時間数での提供となるが、自治体の受給量の制限もこの一因と考えられる。また一日当たりの制限がある事業所もあるが、短い時間帯でさまざまな用事を済ませることは困難な地域も予測される。

### **(オ)自宅から利用者宅等間のガイドヘルパーの交通費**

多くの事業所ではガイドヘルパーの必要経費として支払っている（42.1%）が、一部ガイドヘルパー自身の負担としている（4.9%）背景には、請求単価の問題点などが想像される。また一部利用者負担としている事業所もあり、利用者へのさらなる負担増は外出の機会を減らす要因にもなる。

またすべて事業所が負担としているのは町村部が35%と市区部の15%を上回っていることから移動経費の高低も現れている。

## 9. ガイドヘルパー対応

### (ア) 交通費

全国的に利用者負担53%と多いが、事業所がヘルパーの負担をしているところも全体の8.4%に上り、利用者負担の軽減を図っている努力が見られる。しかしこの負担は、今後ガイドヘルパーへの報酬との関係を考察する必要がある。また距離的な問題や時間的な問題なども課題になる。

### (イ) 飲食費

これはガイドヘルパーの負担(47.3%)としているが、利用者負担(10.9%)としているところもある。また飲食を伴う長時間の利用は受けていないなど、先述の利用時間などの関係から食事時間帯にかからない利用に制限されていることもうかがえる。さらに利用者との飲食を禁止している事業所も見られ、移動支援サービスの言葉通りに行う偏った解釈の元サービス提供が行われていることもわかる。

### (ウ) 入場料等

利用者の負担(53.4%)とするところがほとんどだが、その内容によっては金額の負担が利用者の取って厳しいものになる。また交通費と同様の取り扱いをしていることもうかがえる。交通費に比べ高額となることが予測されるが、今後ガイドヘルパーの負担分を交通費と共に検討する必要がある。さらにこの負担は市区部において、利用者負担としているは88%に上るが、町村部においては、69%と減少し、ガイドヘルパー負担(6%)、事業所負担(9%)となり、ガイドヘルパー負担、事業所負担とも2%の市区部を上回っている。

質問20から23までの内容はいずれも費用負担についてだが、多くはサービス利用料のほかにかかる費用であり、この負担が利用者へのしかかっている実態が明らかになった。

## 10. ボランティア

支援費制度が始まる以前はガイドヘルパー派遣事業が自治体によって行われていたが、その多くはボランティアによる支援だった。その流れから制度で利用できない場面や内容についてはボランティアでの対応が多いと思われたが実態はボランティアが存在しない状況が約60%に上っていることがわかる。またボランティアが存在していても対応しないなどの回答もあり、外出に係る必要な資源が活用されていないが制度として外出の支援が行われればボランティアの活動も変化することが予測される。

市区町村においてはボランティアがいないとの回答は市区部55%に対して町村部は68%に上る。さらにガイドで対応できない場合も市区部は17%あるに対して町村部は7%しかない。

### 11. その他移動支援事業で運営面での要望や疑問があれば記載

ここでは多くの要望が重なっている。

- (ア)事業者として算定単価の低さから提供できる事業運営の厳しさ
- (イ)市町村での格差による事業所運営の厳しさ
- (ウ)利用者ニーズに合わない内容での提供
- (エ)地域限定利用での不便さ
- (オ)提供中に係る金銭における、利用者への負担やガイドヘルパーへの負担が利用を控えさせている
- (カ)ガイドヘルパーの質（初心者・スキルアップ）
- (キ)家庭内における代筆・代読の必要性があるが、ホームヘルパーとのすみわけの問題がある
- (ク)公共交通機関の地域差により手段が金額の大きいタクシーなどによる利用が多くなり実質利用を控えているため、提供しづらい

### 12. その他移動支援事業で利用者からの要望や疑問があれば記載

- (ア)必要なときに必要なガイドヘルパーがいない
- (イ)そのために依頼が断られる
- (ウ)宿泊を伴う利用がしたい
- (エ)一か月に受給される受給量を増やしてもらいたい



- (オ) 利用地域や内容を拡大してほしい
- (カ) ガイドヘルパーの養成と既存のガイドヘルパーの質の向上
- (キ) ガイドヘルパーの車を利用したい。移動手段の確保
- (ク) 移動支援サービスに関する情報が少ない
- (ケ) 利用者負担
- (コ) いわゆる中抜きの問題

### 13. 調査結果から

今回のような全国的な事業所調査は過去には例がない。視覚障害者にとって大切なサービスである移動支援における事業所の提供実態が現れた。自治体独自の制度の構築から、事業所では制度の理解とニーズに応える運用をしながら、利用者へのサービスを行いながらも、さまざまな問題が地域間で顕著であることが分かった。

課題としてサービス提供を行う事業所が、各地域の利用者のニーズに応えた移動支援事業を行なおうとしても、自治体の要綱や間違った解釈をする自治体においてはなかなか期待にこたえるサービス提供ができていない。このことから全国的に同じサービスを享受できる制度が必要である。さらに障がい者である前に人として当たり前の生活をしたいということをいかに制度の中に盛り込み、事業所として専門のガイドヘルパーが、ニーズに合ったサービス提供できるようにしなければならない。

事業所の規模の大小にかかわらず、経営ができ、ガイドヘルパー派遣が確実に行われるような基準が必要である。経営が成り立たないことはガイドヘルパーを雇用できず、派遣もできない、こうした悪循環をなくすためにも、国が責任を持って視覚障害者の移動の自由を堅守すべきである。経営が成立することはガイドヘルパー雇用にもつながり、利用者のニーズに対応できる。養成研修を確実にいき、現任者研修でスキルアップする。他の介護資格と同様の流れが必要である。

利用者のニーズをもとに自治体は制度をつくり、事業所が運用する。この流れは必ず視覚障害者の移動の自由を広げることになる。

さらに中・山間地域においての課題は移動の手段の確保である。一度外出するためには多くの時間と費用がかかることは都市部で生活する方々と比して不公平感がある。その手段の一つとしてガイドヘルパーの自家用車の使用を認めているなどの工夫がなければ中・山間地域の視覚障害者は全くと言っていいほど外出の機会がない。交通手段がないことから外出に係る時間は長くなり、自己負担が増える。都市部では1時間で済む内容でも中・山間地域では多くの時間と費用を必要とする。この不利益さを解消するにはガイドヘルパーの自家用車、事業所の車両、福祉タクシーなど車両の効率的な配車システムを構築することにより、移動手段での外出控えをなくすことが最優先課題である。外出が容易になれば、ガイドヘルパーの確保や質の補完も向上する。

注：調査項目以外の視覚障害者・児は、利用者と表記

補足：記入した%については複数回答などの数値を合計し算定しているものもあります。

### 3) 自治体アンケート報告

#### ①自治体の特性

##### 1. 自治体人口から

今回のアンケートは全国の自治体に送付し回答をお願いした。その結果、回答は1143件のみ、回答率は63.7%であった。

人口の割合をみると、人口5万人未満の自治体が64%を占め、続いて5万人以上10万人未満の自治体が16%、つまり10万人未満の合計で、回答の8割を占める。いわゆる都市部とされる自治体は概ね人口規模が大きいとするならば、10万人以下の自治体が8割を占める調査結果は中・山間地域の実態を表したものと考えてよいと思われる。

区市町村の人口	自治体数 (%)
2万人未満	430(37.6)
2万人以上 5万人未満	304(26.6)
5万人以上 10万人未満	190(16.6)
10万人以上 15万人未満	73(6.4)
15万人以上 20万人未満	36(3.1)
20万人以上 25万人未満	21(1.8)
25万人以上 30万人未満	15(1.3)
30万人以上	70(6.1)
未回答	4(0.3)
合計	1143

## 2. 65歳以上の割合

65歳以上の割合を尋ねたところ、20%以上と答えた自治体が約8割を占めた。さらに、回答を市区部と町村部にわけると、町村部では20%以上と答えたところが、43%を占めるのに対し、市区部では37%という値となった。

65歳の割合が25%以上の回答をみると、市区部では全体の19%になるが、町村部では33%となった。このことから、中・山間地域においては、高齢者の割合が高いことがわかる。すなわち高齢者問題も反映していると言えよう。

高齢化率	自治体数 (%)			
	全体	市区	町村	未回答
10%未満	3(0.3)	1(0.2)	2(0.4)	0(0)
10%以上 15%未満	13(1.1)	8(1.4)	5(0.9)	0(0)
15%以上 20%未満	177(15.5)	121(21.1)	56(9.8)	0(0)
20%以上 25%未満	321(28.1)	208(36.3)	113(19.9)	0(0)
25%以上 30%未満	298(26.1)	146(25.5)	152(26.7)	0(0)
30%以上 35%未満	184(16.1)	64(11.2)	120(21.1)	0(0)
35%以上 40%未満	84(7.3)	15(2.6)	69(12.1)	0(0)
40%以上	40(3.5)	0(0)	39(6.9)	1(100)
未回答	23(2.0)	10(1.7)	13(2.3)	0(0)
合計	1143	573	569	1

## 3. 手帳を取得している障害者の割合

身体障害者手帳の取得についてであるが、全人口に対して身体障害者手帳取得している人の割合が10%未満のところは96%を占めた。

逆に、10%以上の割合を市区部と町村部にわけると、市区部が全体の2%であったのに対し、町村部は7%とその割合が高かった。中・山間地域では、高齢化率が高いことで、加齢による疾病等での手帳取得者の数が増えているためとも考えられる。

また、自治体の人口に対して視覚障害の手帳を取得している割合を尋ねると、0.6%未満と答えた自治体が89%を占めた。

このことから、手帳の対象者は潜在していながら、見えにくさを感じていても、自身が手帳の対象になるという認識、地域で生活するにあたり手帳取得をあえて拒んでいる、周りから制度について聞く機会がない、医療機関が少ない、視覚障害者の施設がないなど、またやむを得ず家族や親戚の援助でなんとか生活が成り立たせている現実があるため、あえて手帳をとる必要性を感じないという意識になるなど、手帳を取得することに特にメリットがないと感じていることも考えられる。

さらに、身体・知的・精神（以下3障害という）の手帳取得者において視覚障害の割合をみると、4%～10%未満と答えた自治体が多かったが、市区部と町村部を比べると、4%未満と回答した割合が、市区部に対し、町村部が約5倍の値となった。中・山間地域では一般的に集落や家が点在していたりしており、さらにその人数も多くないということから利用者が点在しているともいえるだろう。

人口に対する視覚障害者の割合	自治体数 (%)
0.2%未満	215(18.8)
0.2%以上 0.4%未満	589(51.5)
0.4%以上 0.6%未満	230(20.1)
0.6%以上 0.8%未満	63(5.5)
0.8%以上 1.0%未満	17(1.5)
1.0%以上	15(1.3)
未回答	14(1.2)
合計	1143

障害者（3障害）に対する 視覚障害者の割合	自治体数（%）
2%未満	13(1.1)
2%以上 4%未満	57(5.0)
4%以上 6%未満	459(40.2)
6%以上 8%未満	442(38.7)
8%以上 10%未満	100(8.7)
10%以上	55(4.8)
未回答	17(1.5)
合計	1143

## ②提供量・利用量

### 1. 支給決定者数

移動支援の支給決定を受けている視覚障害者が10人以下の自治体は、全体の約70%をしめており、その中でも0人と答えた自治体が全体の26%もあった。

その割合を市区部と町村部で分けてみると、支給決定者が10人以下と答えた市区部は248自治体であったのに対し、町村部では541自治体にもなった。これはアンケートに答えていただいた町村部の95%にあたる。

この結果から中・山間地域においては視覚障害者のガイドヘルパーの利用は少ないことがわかる。これは、利用を希望する視覚障害者が存在しないということではなく、移動支援の存在を知らされていない、利用したくても事業所がない、ガイドヘルパーがない、交通手段が確保できないために利用をあきらめているなどの理由によることが大きいのではないかと思われる。

さらに手帳取得者と支給決定者との割合をみると、2%未満と回答した自治体が全体の37%にのぼった。

一般的に手帳取得者のうち、重度と言われる1、2級の割合は概ね6割を超え  
ると言われている。全てとは言わないまでも、この手帳の基準を支給決定に使用  
している自治体は多いと思われる。手帳取得者の6割は重度視覚障害者であ  
るにもかかわらず、支給決定を受けている割合が2%未満という値は、家族・  
友人・知人・ボランティアなどと外出している実態はあると思われるが、制度  
としては保障されていないことを現し、中・山間地域ではガイドヘルパーを利  
用したいのに利用できていない視覚障害者が多く存在しているということが  
言えるのではないか。

人数	自治体数 (%)
0人	306(26.8)
1人以上 5人以下	383(33.5)
6人以上 10人以下	100(8.7)
11人以上 15人以下	67(5.9)
16人以上 20人以下	44(3.8)
21人以上 25人以下	30(2.6)
26人以上 30人以下	18(1.6)
31人以上	145(12.7)
未回答	50(4.4)
合計	1143

支給決定の割合	自治体数 (%)
2%未満	427(37.4)
2%以上 4%未満	157(13.7)
4%以上 6%未満	128(11.2)
6%以上 8%未満	109(9.5)
8%以上 10%未満	78(6.8)
10%以上	181(15.8)
未回答	63(5.5)
合計	1143

## 2. 利用時間数

利用時間について、3障害全体の1ヶ月の移動支援の利用時間数を尋ねたところ、25時間未満と答えた自治体は351で全体の3割だった。

しかしこれを市区部と町村部で分けて見ると、25時間未満と答えたのは351自治体中295で市区部55の約5倍にのぼった。

その中で視覚障害の移動支援事業利用時間数をみると、25時間未満と答える自治体が637と、3障害の約1.8倍に増えた。さらに651を市区部と町村部に分けてみると、町村部が73%を占めた。

1人の人間が社会生活を営むにおいて外出する場合に、1ヶ月25時間という数字は非常に少ないと感じるが、中・山間地域においては、その地域に住んでいる視覚障害者でガイドヘルパーを利用している者全員の1ヶ月のガイドヘルパー利用時間を合計しても25時間未満に収まる割合が高かった。

この結果から推測しても、1人1人が充足した外出時間が中・山間地域では保障できていないといえる。

これには、自治体の制度の運営と併せてガイドヘルパーの派遣ができる事業所があるかどうかが大きく関わってくる。

利用時間	自治体数 (%)
25 時間未満	351 (30.7)
25 時間以上 50 時間未満	116 (10.1)
50 時間以上 100 時間未満	138 (12.1)
100 時間以上 200 時間未満	113 (9.9)
200 時間以上 300 時間未満	74 (6.5)
300 時間以上	310 (27.1)
未回答	41 (3.6)
合計	1143



利用時間	自治体数 (%)			
	全体	市区	町村	未回答
25 時間未満	637 (55. 7)	167 (29. 1)	469 (82. 4)	1 (100)
25 時間以上 50 時間未満	109 (9. 5)	72 (12. 6)	37 (6. 5)	0 (0)
50 時間以上 100 時間未満	86 (7. 5)	67 (11. 7)	19 (3. 3)	0 (0)
100 時間以上 200 時間未満	83 (7. 3)	74 (12. 9)	9 (1. 6)	0 (0)
200 時間以上 300 時間未満	33 (2. 9)	31 (5. 4)	2 (0. 4)	0 (0)
300 時間以上	116 (10. 1)	115 (20. 1)	1 (0. 2)	0 (0)
未回答	79 (6. 9)	47 (8. 2)	32 (5. 6)	0 (0)
合計	1143	573	569	1

### ③現時点でどのような実施スタイルとなっているか

#### 1. 移動支援事業をおこなっているか、事業所の数、視覚単独事業所の数

約 9 5 % の自治体は「実施している」と答えたが、この問いは視覚障害の移動支援に限った問いにはなっていないため、3 障害をまとめた移動支援事業における回答と考えなければならない。

自立支援法に基づき、視覚障害に限らず地域生活支援事業の移動支援事業を実施しているかという問いに対し、5 0 の自治体が「実施していない」と答えている。その 9 割が町村部からの回答であった。

また、各自治体において 3 障害の移動支援事業を行っている事業所数を尋ねたところ、0 ヶ所と答えたところが 7 9 あり、5 ヶ所以下と答えた所の 5 2 1 と併せて回答の約半数を占めた。

さらにこれを市区部と町村部に分けてみると、0 と答えた町村部は 7 7、5 以下と答えた町村部は 3 6 7 となり、回答した自治体の 7 4 % を占めている。この値からも、中・山間地域ではそもそもガイドヘルパーが派遣できる事業所が少ないことがわかる。

さらに、視覚障害者の移動支援のみを単独で行っている事業所があるかどうかの問いに、「ない」と答えた自治体は 8 2 % を占めた。

この結果から、中・山間地域においては、視覚障害者の移動支援の事業は、利用者の数が少ないことや地域に点在していること、実施出来る事業所がないこと、ガイドヘルパーを確保しにくいことからさらに実施が難しいといえる。その結果、介護保険事業所が、本来は高齢者施策の事業所であり、視覚障害者の特性などを十分に理解しているとは言えない状況でもやむを得ず移動支援の実施をしている率が高いと言えるのではないか。さらにガイドヘルパーの資格要件を見てみるとこの裏付けができる。

回答	自治体数 (%)			
	全体	市区	町村	未回答
①実施している	1087(95.1)	568(99.1)	519(91.2)	0(0)
②実施していない	50(4.4)	4(0.7)	45(7.9)	1(100)
未回答	6(0.5)	1(0.2)	5(0.9)	0(0)
合計	1143	573	569	1

事業所数	自治体数 (%)			
	全体	市区	町村	未回答
0 個所	79(6.9)	1(0.2)	77(13.5)	1(100)
1 個所以上 5 個所以下	521(45.6)	154(26.9)	367(64.5)	0(0)
6 個所以上 10 個所以下	192(16.8)	119(20.8)	73(12.8)	0(0)
11 個所以上 15 個所以下	126(11)	96(16.8)	30(5.3)	0(0)
16 個所以上 20 個所以下	48(4.2)	41(7.2)	7(1.2)	0(0)
21 個所以上 25 個所以下	34(3.0)	31(5.4)	3(0.5)	0(0)
26 個所以上 30 個所以下	24(2.1)	24(4.2)	0(0)	0(0)
31 個所以上	101(8.8)	101(17.6)	0(0)	0(0)
未回答	18(1.6)	6(1.0)	12(2.1)	0(0)
合計	1143	573	569	1

事業所数	自治体数 (%)			
	全体	市区	町村	未回答
0 個所	938 (82. 1)	421 (73. 5)	516 (90. 7)	1 (100)
1 個所以上 2 個所以下	136 (11. 9)	102 (17. 8)	34 (6. 0)	0 (0)
3 個所以上 4 個所以下	9 (0. 8)	8 (1. 4)	1 (0. 2)	0 (0)
5 個所以上 6 個所以下	5 (0. 4)	3 (0. 5)	2 (0. 4)	0 (0)
7 個所以上 8 個所以下	3 (0. 3)	3 (0. 5)	0 (0)	0 (0)
9 個所以上 10 個所以下	2 (0. 2)	2 (0. 3)	0 (0)	0 (0)
11 個所以上	4 (0. 3)	4 (0. 7)	0 (0)	0 (0)
未回答	46 (4)	30 (5. 2)	16 (2. 8)	0 (0)
合計	1143	573	569	1

## 2. ガイドヘルパー資格要件

ガイドヘルパーの事業を実施していると答えた自治体に対し、「ガイドヘルパーの資格要件を設けているか」の質問をしたところ、67%が設けていないと回答し、そのうち町村部の割合が半数以上を占めた。逆に資格要件を設けていると回答した約30%の自治体においては、町村部の割合は2割程度だった。資格要件を設けている自治体においても、平成15年に国によって定められるガイドヘルパーの養成研修以前の簡素な研修を修了した者でも可としている自治体も多かった。

さらに養成研修終了者以外の資格を所持しているものでも可能としている自治体は23%で、主に介護福祉士やホームヘルパーでもよいとしていることがわかった。介護福祉士やホームヘルパーは高齢者施策におけるヘルパーであるため、視覚障害の特性については研修では充分には教えない。これでは視覚障害の障害特性に応じたヘルパー派遣になるはずもない。

事業所のアンケートを見ると、ガイドヘルパーの養成研修の実施の有無を尋ねた問いに関して、実施は約4割程度の回答であり、町村部より市区部の割合の方が高かった。つまり、都道府県単位で見るとほとんどが県庁所在地のような都市部になるのではないかと想定される。

町村部単位で養成研修を実施するのは、高齢化や、研修を修了してもそれを活かせる場が少ないことなどからガイドヘルパー希望者が少なくなるという理由から困難だと思われる。

市町村だけでは解決が難しいので、県や国レベルで実施できるような方策を持つ必要がある。

視覚障害者の特性を理解し、それに応じることのできる「手引き者」の確保は必要ではあるものの、中・山間地域においては、進む高齢化や、移動支援事業を中心に実施している事業所がほとんどないことなどから、資格要件を設定してはガイドヘルパーの確保が困難で、事業の実施ができない実態があると思われる。

回答	自治体数 (%)
①設けている	345(30.2)
②設けていない	771(67.5)
未回答	27(2.4)
合計	1143

資格	自治体数 (%)
①知事証明（みなし資格）	63(18.3)
②視覚障害者移動支援従業者	122(35.4)
③視覚障害者ガイドヘルパー	165(47.8)
④移動介護従業者	54(15.7)
⑤移動介護従事者	35(10.1)
⑥上記の資格を保持しない2級以上のホームヘルパー	82(23.8)
⑦上記以外の資格を所持している者	127(36.8)
有効回答数	345

### 3. ガイドヘルパーの人数調査

また、ガイドヘルパーの人数を事業所に調査しているかという質問に対しては未実施の自治体が多かった。ガイドヘルパーの人数を把握している自治体の回答を市区部と町村部に分けると、10人未満と答えた自治体は町村部が市区部の2.5倍だった。ここからも、中・山間地域ではガイドヘルパーが少ない現実である。

回答	自治体数 (%)
①調査している	34(3)
②調査していない	1081(94.6)
未回答	28(2.4)
合計	1143

## ④市町村の工夫

### 1. 車両の使用を認めているか？

車両の使用を認めているかどうかについては認めている自治体が37%、認めていない自治体が56%だった。これは市区町村に割合の差はなかった。

認めていると答えた自治体については、事業所所有の車を認めているという回答が75%、行政や社会福祉協議会などの車の使用をみとめているというところも15%、約1割の自治体はガイドヘルパー個人の自家用車使用を認めているという回答であった。事業所所有の車使用を認めているところと、行政や社会福祉協議会の車を認めているとの答えは町村部のほうの割合が高かった。

事業所の車を使用するという場合、福祉有償運送の手続きをとったとしても、登録して使用する車の確保や維持費、保険などの責任も含めて、事業所に負担が強られる、さらに事業所に登録しているガイドヘルパー個人の車を登録して使用する場合もあることを考えると、個人の私的財産を制度運用に利用しなければならない実態、ましてや、福祉有償運送の手続きをせずにガイドヘルパー個人の車を使用して移動支援事業を実施するという点においては、事故等不測の事態に責任が全てガイドヘルパー個人にかかる、運送法との兼ね合いで運転中は請求対象にならないなどガイドヘルパーの犠牲のもとに事業が成り立っていると言える。しかしこの方法をとらなければ移動の手段が確保出来ないことから、事業所も自治体もやむを得ず認めている実態があるのではないか。自治体のアンケートでは、福祉有償運送の指定や手続きをしている自治体は450に及び、回答した全自治体の約4割であり少なくはない。これは自治体が積極的に外出の保障をしているとは言えず、事業所やガイドヘルパーの努力に立脚している部分も大きいとは言えるが、やはり中・山間地域では車の利用はやむを得ず、必要性も高い。うまく活用するために更なる工夫やシステムが必要ではないかと思われる。

回答	自治体数 (%)
①認めている	427(37.4)
②認めていない	645(56.4)
未回答	71(6.2)
合計	1143

認めている車両	自治体数 (%)
①移動支援従事者(ガイドヘルパー)個人の自家用車使用を認めている	45(10.5)
②事業所所有の車使用を認めている	322(75.4)
③行政や社協所有の車使用を認めている	67(15.7)
④その他	89(20.8)
有効回答数	427

指定・手続き	自治体数 (%)
①福祉移送特区	10(0.9)
②福祉有償運送	450(39.4)
③福祉タクシー	94(8.2)
④介護タクシー	71(6.2)
⑤福祉タクシー券	515(45.1)

## 2. 事業所に対して自治体が行っていること

中・山間地域においては、事業所が利用者にガイドヘルパーを派遣しようとしたとき、利用者が点在しているがために、利用者の自宅までガイドヘルパーが迎えに行くのに交通費やガソリン代がかかることが予測できる。また、ガイドヘルパーが単独で移動する時間についても、その時間が長くなりがちであるにもかかわらず、請求対象にならない場合が多い。さらに中・山間地域では、利用者が点在していたり、事業所から離れた所に居住していたりするため、一日に複数の利用者にガイドヘルパーを派遣するには限界があり、派遣の効率が悪い。すなわち中・山間地域では、ガイドヘルパーや事業所に負担を強いていると考えるのは容易である。

その点の改善のために自治体が事業所へ何らかの補助をしているかの質問に対して、実施していると答えた自治体は多くなかった。

車両移送加算を付ける、事業所の運送部門に補助を出す、燃料費の項目で委託料に含めて支払っているという自治体もあったがごく少数であった。中・山間地域では事業所の努力なしにはガイドヘルパー事業の実施は成り立ちにくい実態があると言える。

しかしながら、少数とはいえ、事業所に対して補助をしている自治体があることは注目すべきことである。補助をするということは小さな自治体にとって、財政面等においてもかなりの負担であろうと思われるが、それを実施しないと移動の保障が実現できないという現実の中で自治体の努力として評価できることである。

事業所に対して行っていること	自治体数 (%)
①地域加算等を設けている	73(6.4)
②事業所に対して、移動支援従事者（ガイドヘルパー）が利用者の自宅に行くまでの交通費またはガソリン代を補助している	10(0.9)
③その他	70(6.1)



### 3. 移動支援事業以外に独自に実施している事業

中・山間地域は公共交通の発達や道路の環境などの課題が多い。実際、中・山間地域においては、公共交通機関が発達している都市部のように、ガイドヘルパーが充分にいて、公共交通機関を利用してスムーズに移動するような移動支援事業の実施は難しい。アンケートの結果でも50自治体は移動支援事業を実施していないと答えている。

そのような中で視覚障害者の移動の確保のため移動支援事業以外で実施している事業があるかどうかの問いに、36%の自治体が「ある」と答えており、その事業として、タクシー券の発行が約7割、コミュニティバスの運行が3割であった。利用者アンケートからも、中・山間地域ではタクシーでの移動がやむを得ない手段であることはいかたがえ、最も活用されているという結果がでている。中・山間地域では、視覚障害者は数が少ないことや、点在していたりということから、コミュニティバスが運行されていたとしても、自宅から停留所までの移動に時間を要したりということもある。ゆえに、タクシーに頼らざるを得ない実態があると思われるが、そのタクシーも地域によっては台数が限られたりしており、利用したい時にスムーズに利用できないということもある。また、コミュニティバスやタクシー券の交付は高齢者・障害者施策として実施されており、視覚障害者の移動を確保する為だけのものではないとの記載も多かった。

このことから、中・山間地域においては、視覚障害だけではなく、障害者と高齢者と併せた移動の手段が重要となっている。

回答	自治体数 (%)
①ある	412(36.0)
②ない	712(62.3)
未回答	19(1.7)
合計	1143

実施している事業	自治体数 (%)
①移送サービス	53(12.9)
②福祉タクシー券の発行	293(71.1)
③福祉有償運送	122(29.6)
④福祉タクシー	25(6.1)
⑤介護タクシー	11(2.7)
⑥コミュニティバスの運行	142(34.5)
⑦その他	70(17.0)
有効回答数	412

#### 4. 移動を援助する組織や団体があるか？

ボランティアやNPOなど、移動を援助する組織や団体の存在について知っているとしたところはわずか7%であった。

その中でも56%は社会福祉協議会が担っているという結果だった。

制度による移動の保障がされにくい地域では、その移動をカバーするのはボランティアなどの制度外の地域力ではないかと推測したものの、自治体が積極的にそれを活用しているということではなさそうであり、それだけ厳しい実態があると言える。

回答	自治体数 (%)
①ある	89(7.8)
②ない	212(18.5)
③知らない	46(4.0)
未回答	796(69.6)
合計	1143

団体、組織	自治体数 (%)
①社会福祉協議会	50(56.2)
②誘導ボランティア団体・グループ	13(14.6)
③送迎ボランティア団体・グループ	8(9.0)
④NPO法人	22(24.7)
⑤個人	2(2.2)
⑥その他	16(18.0)
有効回答数	89

## ⑤今後の制度実施をどのように考えているか

### 1. 事業実施のない自治体に利用者から要望があるか？

視覚障害者から移動支援の実施に関して要望があるか？の問いに、「ある」と答えた自治体が21だったのに対して、133の自治体は「ない」と答えた。さらにこの回答を市区部と町村部で分けると、「要望がない」と答えた町村部は109だった。これはニーズがないというよりは、移動支援を知らなかったり、他の手段がとれないため家族等が何とか対応していたり、高齢化のために高齢の施策でまかっていたりという現状があるのではないかと思われる。また、条件があえば事業を実施したいと答えた自治体の中でも、視覚障害者からニーズがあれば実施はするが、当事者からの要望が特に上がらないため実施していないという回答が8割にものぼった。しかし利用者アンケートからも、制度があれば使いたいという声は多かったことから、自治体が利用者のニーズを把握できていないのではないかと言える。

## ⑥円滑実施に必要なこと

最後に自治体が考える円滑実施の方法を自由記載してもらったところ、利用者への制度周知、ガイドヘルパーの増員、円滑な車両システムを模索すること、近隣事業所との連携、近隣市町村や都道府県単位の広域実施、障害者だけにとらわれず高齢者など社会的弱者を対象としての制度の確立、国や都道府県からの補助など経費面の充実などがあがった。

自治体も移動の保障は不可欠で、何とか実施をしなければならないという思いはあるものの、単体では利用者数や事業所数、地域の公共交通の事情などからもなかなか実施しにくい実態があるのではないかと思われる。

# 6. アンケート結果から見える移動支援事業の工夫とその限界

～新たな提言を目指して～

## 1) 車の利用について

### ①現在の状況

どのアンケートを見ても、中・山間地域においては公共交通が未発達のため、移動が非常にしにくいという回答があがってきている。

交通機関の整備がなされれば、外出が格段にしやすくなるのは言うまでもないが、それを第一に求めていくには時間もかかるし、社会情勢的にも即座に改善されることは難しい。

では現状での中・山間地域における移動手段の確保と、移動がスムーズにできるようになるには、どのようなことが考えられるだろう。

#### タクシー利用

中・山間地域では、タクシーでの移動に頼らざるを得ない。実際自治体アンケートでも約7割がタクシー券の補助事業を実施している。また、利用者アンケートにおいても外出の手段はタクシーという回答が多かった。しかしながら、中・山間地域においては、タクシーに自宅まで迎えにきてもらうことに一定の時間を要することや、目的地までの移動距離が長いということで、タクシーを利用すると1回の外出に経費がかかりすぎてしまう問題がある。さらにタクシー券の枚数が限られているため、1回の外出で多くの枚数を使用すると外出回数に制限が加わることになる。そのため外出する回数や出かけたいときに出かけられないといった声が多い。また、タクシーは1人で外出せざるを得ないときに利用したいため、ガイドヘルパーや付き添いがあれば、公共交通機関を使用できるのでそれを優先したいという声もあった。さらに中・山間地域ではタクシー台数の問題で、呼んでもすぐに迎えに来てもらえないなど、出かけたいときに出かけられないといった課題もある。

## ②コミュニティバスなど

自治体のアンケートで、独自の移動事業を尋ねたところ12%の自治体がコミュニティバスの運行を行っているという回答した。しかし、経費などの面からも自治体が運営していくことは難しく、全国に広がることは余り期待できないと考える。

さらに、コミュニティバスがある自治体においても、バスの停留所までの距離が遠かったりするとそこへ移動するための支援が必要となる。さらに目的地に到着しても付き添いが得られないことから、結局外出をあきらめるという事情もある。

## ③特区

自治体アンケートの結果、1143のうち、10の市町村が特区の申請をしていると答えた。

特区とは、地域における交通の利便を図るため、構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）に基づいて、一定の地域が特別区域として福祉有償運送の認定を受けた場合、その区域においては自家用自動車を利用して有償運送事業を行うことができるというものである。事業は自治体が（または委託先が）行っている。これは、視覚障害者に限られたものではなく、その地域に住んでいる高齢者や視覚以外の障害者も含まれる。

## ④福祉有償運送

福祉有償運送とは、タクシー運送の半額程度の運賃で、陸運局に登録をした車両を使って高齢者・障害者等の送迎をするものであり、運転できる者は陸運局が定めた講習会を受講したものに限定されている。事業所の車を登録して利用する方法や、ガイドヘルパー個人の車を登録して利用しているところもある。

しかし、ガイドヘルパーの私有財産である個人の車を登録している場合、ガイドヘルパー個人にかかる負担が回避できないという、課題が残る。

## ⑤ 公的機関等の車両の利用

自治体や社会福祉協議会の車両を無償貸与し、ガイドヘルパーが運転して移動支援事業を実施するという方法もある。公的な車を利用するということで、責任は公的機関ないし事業所が負うということになる。しかし、限られた台数での運用にならざるを得ないため、中・山間地域においては効率的な利用にはなりにくい側面がある。

## ⑥ 介護タクシー

タクシー会社が移動支援事業所の認可をとり、タクシーと移動支援をミックスして事業を実施する方法。運転手がホームヘルパーやガイドヘルパーの資格を取得し、運転中はタクシー料金、タクシーを降りてからはガイドヘルパーとして活動するものである。

中・山間地域では利用者が点在しているため、送迎までに時間がかかったりすることや、採算の関係で、多くの自治体において稼働しているということではない。さらに自治体アンケートでの比較では、町村部においては、介護タクシーの数が市区部に比べて半分という結果もでてい

## ⑦ 配車センター

自治体や自治体からの受託機関が、地域の事業所、福祉有償運送、介護タクシーなどの車について一括管理し、登録利用者から申し出があったときに、配車する仕組みである。全国的にもまだまだ珍しい取り組みではあるが、いくつかの自治体ではすでにこの事業が運用されている。事業所毎では、車両の所有台数が少ないため効率的な派遣になりにくい。しかし、配車センターの制度を活用した場合、複数の機関の車が登録され、車両台数が多いので、利用したいときに車を使える可能性が広がるというメリットがある。

## ⑧利用者の車の使用

利用者やその家族が所有している車に、ガイドヘルパーと同乗して目的地まで移動しているという回答もあった。これについて自治体がガソリン代を給付しているという地域も見受けられた。

## ⑨ボランティアによる移送サービス

地域によっては、利用者と運転者が共に会費を払い、移送サービスの組織を作っているところもある。会員である利用者が送迎にかかるガソリン代のみを負担し、外出したいときに連絡をして利用するというものである。

## 2) 提言 1

### ①ガイドヘルパーの車の利用

#### 1. ガイドヘルパーの車の利用

車の利用については、中・山間地域においてのニーズが最も高い。それは、ガイドヘルパーにとって、離れた利用者のもとへ行く場合に効率的であり、二者が合流して、目的地に向かう際にも、数少ない公共交通機関にうまくタイミングを合わせる必要もなく、自由な計画で移動ができるといえる。

しかし、移動支援事業の中でガイドヘルパーが車を利用するとき、道路運送法の問題で、運転時間中は事業費の対象とならないため、現在のところ、運転中はガイドヘルパーがボランティアとして活動するしかない。

制度の中でこれを運用するには、法律の改正が不可欠である。

しかしたとえ法改正がされても、ガイドヘルパー個人の所有財産を利用することには変わりがない。その点においても中・山間地域に限定して柔軟な対応ができること、責任の所在が公的機関にあるということをはっきりできることが望ましい。



## ②事業実施とガイドヘルパーの確保

### 1. 中・山間地域において

中・山間地域においては、ガイドヘルパーの確保が難しいと、自治体・事業所のアンケートから読み取れた。

視覚障害者を支援するガイドヘルパーを確保するためには、国が全国一律に養成研修の基準を定め、都道府県など広域で実施するという形が理想である。しかし、移動支援事業が地域生活支援事業に位置付けられていることから、その実施はなかなか難しいものがある。

### 2. 中・山間地域における移動支援

ガイドヘルパーにとって、利用者宅までの移動時間についての賃金の保障がないこと、不定期での派遣になることから、まとまった収入になりにくい。

さらにガイドヘルパーの数も少ないことから、1人のガイドヘルパーにかかる負担も大きくなるため、ガイドヘルパーの業務を敬遠するところが見られる。中・山間地域においては、移動支援の事業が介護保険等の事業所により担われているために、ガイドヘルパーの資格だけでは仕事に就けないという現状もある。

### ③介護保険・自立支援給付との併用

事業所アンケートの結果、中・山間地域においては、移動支援単独での実施をしている事業所はほとんどなく、他の障害の移動支援事業と一緒に実施していたり、介護保険等の事業所が移動支援を実施している傾向がみられる。

介護保険や自立支援給付は全国一律のサービスであるため、中・山間地域においても事業所が成り立っている。

アンケートは、介護保険や自立支援給付事業の事業所が、移動支援事業を実施しているという回答が多かった。中・山間地域の事業所では、介護保険のシステムをうまく利用しながら視覚障害者の移動支援を実施していくという方法が望ましいのではないかと。

しかし、これは介護保険との統合ということではないことを確認しておきたい。

視覚障害者にとっての移動支援と介護保険等のサービスではその本質は大きく異なるのである。本来65歳を超えても視覚障害者の移動支援は保障されるべきものである。

先に述べたように、介護保険事業所との併存は中・山間地域においては不可欠であるため、介護保険事業所や居宅介護事業所等のホームヘルパーをうまく活用しながら、移動支援事業の実施をすることが最も現実的な策と考える。

実施に当たっては、介護保険等のホームヘルパー研修において、視覚障害の特性を十分理解できるような時間をとることが必要と考える。さらに、事業所のホームヘルパーに対しては、視覚障害者の特性、援助方法（情報提供・誘導技術）などの研修を実施していくことが不可欠である。

## 3) 提言2

### ①自薦式ガイドヘルパー

今後、事業実施のためにガイドヘルパーを確保していく方法として考えてみたい。まずひとつは自薦式ガイドヘルパーの導入である。視覚障害者自身が、ガイドヘルパーとして移動支援に従事してほしい人を探し、事業所へ登録する仕組みである。この候補者に対しては、事業所が責任を持って移動支援の方法を教育し、それを自治体が援助する方式がとれば、援助者の確保になり、ボランティアではないため、公的な責任においてのガイドヘルパー確保ができるのではないかと考える。

### ②段階式ガイドヘルパー資格

資格を手話通訳のように3段階に分ける。

(案)

- ・上級（32時間の研修）
- ・中級（20時間の研修）
- ・初級（10時間の研修）

の3段階

資格を3段階に分けることで、研修内容や日程を柔軟にすることができ、研修が受けやすくなるのではないかと考える。

また、資格によって支援内容を区分することで、ヘルパーの業務が明確になると言える。

### ③広域での実施

移動支援事業はその市町村の特性を生かした柔軟な制度運用になるようにと地域生活支援事業に位置付けられているが、市町村事業であるための弊害も出てきている。

中・山間地域では、同一市町村内の病院に行くより、隣の市町村の病院に行くほうが近いといった実態もある。さらに、同一都道府県内での移動より、他の都道府県へ移動するほうが便利といった実態もある。

地域生活支援事業が市町村事業となっているため、地域によっては近隣市町村への移動、また都道府県外への移動制限がもうけられていることも少なくない。

これを解消するためには、やはり国の制度としての位置づけがなされ、広域に対応できる仕組みにする必要がある。そのうえで、地域に合った柔軟な運用を検討すべきである。

### ④中・山間地域における経費・加算について

自治体アンケートの回答では、事業所に対して補助をしているところはごく一部の限られた自治体であった。

中・山間地域においては視覚障害者の利用者が少ないことや、交通費などの経費が掛かる問題などから、積極的に事業を実施するという実態になりにくい現状がある。その問題を解決するためには、自治体や事業所が積極的に事業を実施し得るような内容・制度を提案することが必要である。

## ⑤ガイドヘルパー・事業所への自治体の補助

自治体アンケートでは、「事業所がないので事業が実施できない」という回答があった。その現状は、視覚障害者に限らず移動支援事業を実施していないところが7%。視覚障害者のみを対象とした事業所があるかどうかの問いには、「ない」と答えた自治体が82%であった。

事業所のアンケートにおいても46%が視覚障害者の移動支援事業を実施していない。また、移動支援の提供のみを行っている事業所は5%しかなかった。

中・山間地域においては少ない値であるが、自治体が事業所をもって事業を実施しているという事例も見受けられた。これは事業所が参入できない、提供事業者がないという実態を表している。

事業所が参入できない理由として

- ①単価設定が低いいため、移動支援単体では事業所の運営が安定しないこと
- ②利用者宅までの移動距離が長く、交通機関も発達していないため、ガイドヘルパーを派遣する際、移動距離や時間が長くなってしまふことから、その保障のために経費がかかること
- ③活動の時間があらかじめ決まっていないことから、一日に複数件の派遣をするといった、効率を求める派遣ができないこと

などの点が上げられる。

そこで、例えば、都市部よりも多く時間がかかってしまう中・山間地域においては、自治体がガイドヘルパーの単独の移動時間や交通費について補助をするということができれば、事業所として対応がでしやすくなる。

また、都市部より経費がかかりがちな中・山間地域の移動支援事業については、中・山間地域独自の単価設定などを行い、サポートしていくことも事業を実施していくためには必要である。

## ⑥自治体への補助と制度の在り方

自治体によっては、移動支援事業に対してまとまった予算を確保することは難しい。しかし、事業所に対しなんらかの助成制度を創設しているところも見られる。移動支援事業に関する財源の増加については、国や都道府県の補助が不可欠である。利用者に対しガイドヘルパーの安定的な派遣を行い、事業所が安定した運営をするために、制度を確立する必要性が高いと考える。

## 4) 利用について

### ①利用希望者への周知

中・山間地域においては、視覚障害者の移動支援事業の実施が不十分ということがそれぞれのアンケートから明らかになった。

利用者からは

- ①ガイドヘルパーを利用したいが制度がない
- ②事業所がないために利用できない

事業所からは

- ①利用者がいない
- ②ガイドヘルパー不足で事業が実施できない

自治体からは

- ①利用者からのニーズがない
- ②事業所がない

という回答があがっている。

自治体のアンケートからは、視覚障害の手帳取得の割合に対して支給決定者の割合が2%未満と答えた町村部は40%にものぼっている。このことから、視覚障害者数に対する支給決定者数がとても低い実態が明らかになっている。

利用者のアンケートでは、ガイドヘルパーを利用したいという回答が多く見られる。事業所からは、「利用者がいないため事業を行っていない」という回答が28%あがっている。

これらのことを解消するため次の提案を行うものである。

- ①自治体においては、制度や事業について、利用者・家族に対しさまざまな媒体で広報を実施し、周知徹底を十分に行うこと
- ②手帳を取得した視覚障害者に対し、制度を実施していることを伝え、利用を勧めていくこと

上記のことが進められることにより、事業所に利用者がつながれば、事業所の利用者がいないという状況は改善されるのではないかと考える。

## ②利用制限の撤廃

地域生活支援事業では、ガイドヘルパーの利用目的・利用時間数などは、自治体が設定している。また、その運用については自治体の規模や財政事情が大きく影響している。

利用目的について利用者からは、目的を限定されているので使いにくいという声が多く上がっていた。

自治体はその財政事情等も含め、利用目的によっては介護保険や自立支援法の利用を優先しがちである。しかし、介護ヘルパーでは視覚障害者の特性を理解したうえでの支援が充分できるとは言いにくい。

中・山間地域では移動の手段が限られるため、目的地までの往復に長い時間を要する。利用者負担があるところでは、移動時間が長くなることで、負担が大きくなってしまふということも起こる。

自治体がそれらを理解した上での制度運用が望まれる。しかし自治体によっては、なかなか運用が難しいというところもあるので、やはり国の制度として位置付けられることが望まれる。

通勤・通学への対応についても交通機関の発達していない中・山間地域においては、単独での移動が難しい場合が多い。タクシー等の利用についても経費がかかり過ぎるため、通勤・通学に限った継続的な外出を制度として保障をしていく必要がある。

## ③ボランティアとの関係

ある都市では、ホームヘルパーやガイドヘルパーをすべてボランティア登録している。また、ある都市では目的別にボランティア講座を開き、目的毎に組織を作って利用者が利用しやすいシステムを作っている。

これらは、自立支援給付や移動支援事業では今のところ対応できない、車での送迎や自宅内での読み書きの援助等について支援しているものである。

しかしこれらのことは制度との関係を十分精査する必要がある。

必要なサービスはボランティアで賄うのではなく、全国同一のサービスとして実施すべきであるとする。



## 7. まとめにかえて

以上で分析し、明らかとなった問題点を解決し、さらには中・山間地域における視覚障害者の外出及び社会参加を保障していくためには、大胆な制度改善が必要である。費用対効果という公的事業の実施において、考慮されなければならない要素をも念頭に置きつつ、中・山間地域の特性を踏まえた事業を実施するためには、ここで提案した内容は十分にそうした要請に応えうるものである。中・山間地域における地域全体の発展をも見据えた移動支援事業の発展が急務である。

## 8. 資料

### 資料 1 車両を使った移送事例

#### 1. 共同配車センター型

##### ①岐阜県飛騨市事業費委託事業（平成14年）

###### (ア)実施要綱

##### 1. 飛騨市デマンド式ポニーカーシステム有償運送事業実施要綱

平成16年2月1日訓令第23号

(ア)目的 第1条 この訓令は、高齢者や免許を有しない成人に対して、外出支援サービス事業を提供することにより、住み慣れた土地で安心して暮らしていける生活環境整備を行うことを目的とする。

(イ)事業 第2条 この事業は、地域における交通の利便を図るため、構造改革特別区域法（平成14年法律第189号）に基づいて河合振興事務所及び宮川振興事務所の区域が特別区域として認定を受けたことに伴い、自家用自動車により有償運送事業を行うものである

(ウ)実施主体 第3条 この事業の実施主体は、飛騨市とする。ただし、この事業を河合・宮川村商工会（以下事業受託者という）に委託することができるものとする。

(エ)利用対象者 第4条 この事業の利用対象者は、河合振興事務所及び宮川振興事務所の区域内に住所を有し、かつ、利用会員登録をしている者で（随時登録可）次の各号に該当する者とする。

①年齢満65歳以上の者

②運転免許を有しない満20歳以上65歳未満の者

③利用者の付き添いの者

④運転免許は有しているが疾病（ケガ等）により運転不可能な者

(オ)利用申込み 第5条 この事業を利用しようとする者は、原則として、利用予定日の2日前までに事業受託者に本人又は家族の者が電話等で申し込むものとする。

- (カ)事業実施の確認 第6条 事業受託者が事業を実施したときは、毎月末までに事業実績報告書に関係書類（運転日報）を添えて河合振興事務所長若しくは宮川振興事務所長に提出し確認を得るものとする。
- (キ)利用料 第7条 この事業を利用する者は、利用料1回（片道）100円を下車する際に運転者に支払うものとする。
- (ク)利用料の減免 第8条 市長は特別の理由があると認められた者については、利用料を減免することができる。
- (ケ)委託料の支払 第9条 この事業を委託したときは、その事業受託者に対し飛騨市が委託料を支払うものとする。
- (コ)通信費の支払 第10条 河合・宮川デマンド式ポニーカーシステム有償運送業務を円滑に運営する通信費（運転手の要請・顧客との連絡等）として事業受託者に支払うものとする。
- (サ)有償運送運営協議会の設置 第11条 構造改革特別区域計画法に基づいてつくられた河合・宮川デマンド式ポニーカーシステム有償運送特区を有効に運営するため、運送サービスに関する検討と事業実施における管理等の事項を定める機関として、河合・宮川有償運送運営協議会を飛騨市の主宰で設置する。
2. 前項に定める有償運送運営協議会は国土交通省中部運輸局岐阜運輸支局・岐阜県総合交通室・飛騨地域振興局・学識経験者・飛騨市長、河合振興事務所長・宮川振興事務所長及び飛騨市河合町及び飛騨市宮川町の住民代表により20名以内を以て組織する。
- (ア)補則 第12条 この訓令に定めるもののほか、事業実施に関し必要な事項は、市長が別に定める。
- (イ)附 則 この訓令は、平成16年2月1日から施行する。
- (ウ)附 則（平成17年3月28日訓令第4号）この訓令は、平成17年4月1日から施行する。

②委託 河合・宮川村商工会

③運営 北飛驒商工会事務所 TEL. 0577-65-2246 (河合事務所) 6  
3-2232 (宮川事務所)

ホームページ：<http://www.kitahida.org/pony/index.html>

④目的 近年では、車社会が発達して、ほとんどの家庭で乗用車を保有しています。しかし、高齢化の進む中、運転免許を取得しても、運転から遠ざかっている高齢者の方が多数いるのではないのでしょうか。河合町、宮川町では現在、市営バスを運行していますが、高齢者になると自宅からバス停留所まで行くのが苦痛に感ずる等、年々利用者が減少する傾向にあります。

⑤有償システムについて

(ア)利用を希望される方に、会員登録後、予約制で利用

(イ)運転手の自家用車を利用して、利用者の自宅(玄関)から目的地(玄関)迄の利用

⑥会員資格(河合町、宮川町に住所を有している方)

(ア)65歳以上の方

(イ)成人(20歳以上)で運転免許をもっていない方

(ウ)利用者の付き添いの方

(エ)※上記以外の方でも、特殊な事情がある時(ケガ等で運転ができない等)は、期限を限ってご利用できます。

⑦ご利用できる区域

(ア)河合町・宮川町の全地域で利用可、これ以外の地域へのご利用はできません。

⑧ご利用できる時間

(ア)平日の、午前8時30分から午後4時まで。

⑨休業日

(ア)土・日・祝祭日、年末年始

⑩利用料金

(ア)1回(片道)につき100円を、ご利用時に直接、運転手に支払う

⑪予約方法

(ア)ご利用日の前日までに、北飛驒商工会事務所まで電話予約

(イ)予約受付時間 午前8時30分～午後5時まで(平日のみ)

⑫運転手への運送対価

(ア)一人(片道)につき500円が市から支払われます。

⑬その他、注意事項

(ア)高齢者や身体障害者の方などで、一人で乗り降りが困難な場合は、付き添いの方の同乗が必要です。

(イ)チャイルドシートが必要なお子さんが同乗される場合、チャイルドシートは、利用者の方がご用意ください。

(ウ)使用車両が自家用車のため、車椅子などの持ち込みはできません。

(エ)異常気象時(警報発令時)は、予約を取りやめさせていただく場合があります。

⑭平成20年度利用実績

登録利用者	294人
無免許	256人
65歳以上	287人
65歳未満	7人
障害者数	27人
聴覚	2人
肢体	17人
視覚	2人
呼吸器	3人
直腸・膀胱	1人
心臓	2人
療育	1人
登録運転者	15人

	輸送人員	運行回数	運送距離
4月	171人	126回	653km
5月	234人	170回	890km
6月	210人	145回	826km
7月	161人	131回	784km
8月	144人	113回	636km
9月	136人	116回	689km
10月	204人	152回	934km
11月	178人	143回	800km
12月	192人	140回	836km
1月	161人	121回	713km
2月	231人	130回	1,146km
3月	228人	157回	1,028km
	2,250人	1644回	9,935km

## 2. 共同配車センター型

### ①大阪府枚方市委託事業（平成16年度～）

（ア）ボランティア移送の場合1500円

（イ）タクシー4000円

### ②委託先：社会福祉法人であい共生舎

### ③運営：枚方市共同配車センター

（ア）ガイドヘルパー持込車両約30台による

（イ）対象：他人の介護によらず移動することが困難であると認められ、単独では公共交通機関を利用することが困難な人

（ウ）利用の流れ

1. 利用者登録（現登録者数746名） 利用90名/月

2. 依頼連絡

3. 登録ボランティア数：48名（実働12, 3名）高齢者・事業所ヘルパーが主

4. 利用料金：500円/30分

5. 取次→福祉移送サービス事業者（25%）→NPO団体（5%）

### ④20年度実績 21年度実績（4月～8月）

（ア）利用延人数 1150名 96≒月 457名

（イ）利用延回数 6720回 560≒月 2740回

（ウ）事業者別利用実績

（エ）福祉有償運送事業者 577件 48≒月 200件

（オ）介護タクシー事業者 1750件 146≒月 694件

（カ）移送ボランティア 4393件 366≒月 1846件

### ⑤目的

（ア）通院 3569件 297≒月 1331件

（イ）施設・作業所等送迎 1566件 130≒月 687件

（ウ）買い物等・余暇 1469件 122≒月 655件

（エ）その他 116件 10≒月 67件

（オ）移送ボランティア運者数 45名

### 3. 共同配車センター型

- ①東京都町田市事業費補助事業
- ②委託 町田市社会福祉協議会
- ③運営 町田市福祉輸送サービス共同配車センター
- ④配車指示→交通事業者（株式会社小田急交通南多摩）・NPO（町田ハンディキャップ友の会）  
紹介→福祉有償運送事業者  
→福祉タクシーなど

### 4. 共同配車センター型

- ①東京都世田谷区補助事業
- ②委託 NPOハンディキャブを走らせる会 加盟30事業者による
- ③運営 世田谷区福祉移動支援センターそとでる
- ④取次→福祉限定タクシー  
→訪問介護事業者
- ⑤紹介→一般タクシー（非加盟）NPO団体

### 5. 福祉タクシー配車センター型

- ①東京都補助事業（設立時）
- ②委託 社団法人全国福祉輸送サービス協会東京支部
- ③運営 東京都福祉タクシー総合配車センター
- ④配車→福祉限定タクシー（100%）

## 6. 相談・情報センター型

- ①横浜市補助事業
- ②委託 NPO横浜移動サービス協議会
- ③運営 よこはま移動サービスセンター（おでかけ相談室）
- ④協力事業者 39社による
- ⑤配車相談→NPO団体  
→福祉限定タクシー

## 7. 相談・情報センター型

- ①東京都杉並区委託事業
- ②委託 NPOおでかけサービス杉並・NPO移動サポートひらけごま
- ③運営 杉並区移動サービス情報センター
- ④取次→NPO団体  
→福祉限定タクシー  
→一般タクシー

## 8. 調査 福祉輸送ニーズの全国実態調査報告より抜粋し引用

ここでの各回答については上位3位までを記載した。

### ①調査目的

- (ア)移動困難者はどのような人たちか。どのような外出実態かを明らかにすること
- (イ)福祉輸送の制度設計の前提となる移動ニーズを国や自治体で継続的に収集するための調査指標作成
- (ウ)福祉輸送にかかわる社会資源の効率的な利用のシステムをつくるための基礎データの獲得

### ②調査対象者と調査方法

#### (ア)調査対象者

移動・外出に何らかの困りごとを抱えた人1161名(3500通配布)うち、移動サービスを利用している433名



### (イ)配布経路

社会福祉協議会や移動サービス実施団体、地域の助け合い活動団体、介護保険事業所、道路運送法の4条限定許可事業所、障害者福祉施設、介護保険施設などの各種サービスを利用している人、および関係者で外出に何らかの困りごとを抱えた人を対象として配布した。(地域差の比較分析を行う地域には重点的に配布)

### (ウ)調査項目

外出実態、外出に対する困りごと、希望を尋ねた。特に移動・外出に制約を受けているかどうかの意識を確認するため、本人の意向に関わらず外出しなければならないMUST需要と、本人の意向によって生じるWANT需要を項目化した。

### (エ)回答者の基本属性

#### 1. 年齢

- (ア) 18歳以下 3%
- (イ) 19歳～39歳 12%
- (ウ) 40歳～64歳 24%
- (エ) 65歳～74歳 17%
- (オ) 75歳～84歳 29%
- (カ) 85歳以上 15%

#### 2. 障害者手帳の有無

- (ア) 身体 51%
- (イ) 身体・知的 4%
- (ウ) 身体・知的・精神 0.1%
- (エ) 身体・精神 0.4%
- (オ) 知的 7%
- (カ) 知的・精神 0.5%
- (キ) 精神 1%
- (ク) 未所持 30%
- (ケ) 無回答 7%

### 3. 要介護度

- (ア)要支援 1 6%
- (イ) " 2 9%
- (ウ)要介護 1 8%
- (エ) " 2 12%
- (オ) " 3 10%
- (カ) " 4 6%
- (キ) " 5 5%
- (ク)未認定 44%

### 4. 同居

- (ア)ひとり 27%
- (イ)配偶者 22%
- (ウ)配偶者と親族(子や孫) 9%
- (エ)配偶者与其他 0%
- (オ)配偶者と親族(子や孫)与其他 0%
- (カ)親族(子や孫) 34%
- (キ)親族(子や孫)与其他 0%
- (ク)友人 0%
- (ケ)其他 7%
- (コ)無回答 1%

### 5. 年収

- (ア)0円 8%
- (イ)100万円未満 33%
- (ウ)100~300万円未満 34%
- (エ)300~500万円未満 5%
- (オ)500~1000万円未満 3%
- (カ)1000万円以上 0%
- (キ)わからない 5%
- (ク)答えたくない 7%

(ケ)無回答 5%

6. ひとりで外出できるか

(ア)できる 24.8%

(イ)条件によってはできる 25.2%

(ウ)できない 49.4%

(エ)わからない 0.6%

③調査結果

(ア)外出に対する志向と満足度

1. 通院などを除く外出・お出かけは好きか

(ア)非常にそう思う・そう思う 67.1%

2. 現在の外出に満足しているか

(ア)非常にそう思う・そう思う 32.3%

(イ)自家用車の有無と利便性

1. 自宅に自家用車所有

(ア)ほとんど利用しない・まったく利用しない 24.4%

自家用車の無い人を加えると6割がマイカーを利用することができない状況

(ウ)外出の頻度

1. 通勤

(ア)ほとんど出ない 76.1%

(イ)毎日 14.9%

(ウ)週2~3回 5.4%

2. デイサービスなど

(ア)ほとんど出ない 44.1%

(イ)週2~3回 29.2%

(ウ)週1回ほど 13.8%

3. 通院・入退院
  - (ア)月1回ほど 34.7%
  - (イ)月2～3回 18.5%
  - (ウ)週2～3回 15.2%
4. 日常の買い物・役所など
  - (ア)ほとんど外出しない 31.3%
  - (イ)週1回ほど 16.6%
  - (ウ)月1回ほど 15.4%
5. 外食などの近場の行楽
  - (ア)ほとんど外出しない 38.3%
  - (イ)年数回 21.3%
  - (ウ)月1回ほど 18.1%
6. 趣味・地域活動
  - (ア)ほとんど外出しない 57.5%
  - (イ)年数回 12.2%
  - (ウ)月1回ほど 9.6%
7. 友人・親類訪問
  - (ア)ほとんど外出しない 47.8%
  - (イ)年数回 24.9%
  - (ウ)月1回ほど 10.3%
8. 冠婚葬祭・墓参り
  - (ア)年数回 47.5%
  - (イ)ほとんど外出しない 42.8%
  - (ウ)月1回ほど 4.2%
9. 旅行など遠地の行楽
  - (ア)ほとんど外出しない 60.4%
  - (イ)年数回 32.2%
  - (ウ)月1回ほど 2.1%

(エ)外出手段

1. 通院・入退院

(ア)社協・NPO等の移動サービス 29.0%

(イ)自家用車 24.1%

(ウ)福祉・介護タクシー 12.8%

2. デイケア・通勤等

(ア)社協・NPO等の移動サービス 27.2%

(イ)ヘルパーによる送迎 22.4%

(ウ)その他 16.0%

3. 日常の買い物・役所等

(ア)自家用車 27.9%

(イ)社協・NPO等の移動サービス 15.9%

(ウ)その他 13.3%

4. 外食等近場の行楽

(ア)自家用車 31.9%

(イ)社協・NPO等の移動サービス 16.0%

(ウ)その他 10.1%

(オ)外出費用

1. 通院・入退院

(ア)0円 34.3%

(イ)500～1000円 20.5%

(ウ)1000～3000円 20.4%

2. デイケア・通勤など

(ア)0円 51.7%

(イ)500円 13.0%

(ウ)500～1000円 9.7%

3. 日常買い物・役所など
  - (ア) 0円 52.1%
  - (イ) 500～1000円 14.3%
  - (ウ) 1000～3000円 13.5%
4. 外食など近場の行楽
  - (ア) 0円 49.5%
  - (イ) 500～1000円 15.8%
  - (ウ) 1000～3000円 14.5%

(カ)外出を阻害する要因

1. 外出の困りごと
  - (ア)体の具合が悪い 20.9%
  - (イ)交通機関が利用できない 20.7%
  - (ウ)付き添いがいない 15.1%
  - (エ)費用が高い 13.0%

2. 移動のための手段の有無

人口密度：低→～300人/km<sup>2</sup>・中→301人～2700人・  
高→2701～

交通機関が利用できないと回答している多くが、密度の低い地域の方  
また同居親族のいる方のほうが、交通機関が利用できると答えている。

3. 付き添い・介助者の有無

同居率が高い密度中と高の地域の方のほうが、ひとり暮らしの多い密度低  
の地域より、付き添い・介助者がいないことに困っているとの結果  
また若年層の方が、付き添い・介助者がいないと答えた人が多い。

4. 移動・外出の費用

年収が低いほどかかる費用が高くなっている

(キ)移動制約者の欲求

1. 移動手段への意識と欲求

(ア)社協・NPOなどの移動サービス

- ①利用しやすい 26.6%
- ②普通 14.4%
- ③どちらかといえば利用しやすい 14.3%

(イ)自治体の移動サービス

- ①知らない 24.6%
- ②利用しにくい 9.5%
- ③存在しない 8.8%

(ウ)介護・福祉タクシー

- ①知らない 14.5%
- ②普通 12.6%
- ③利用しやすい 12.2%

(エ)一般タクシー

- ①どちらかといえば利用しにくい 26.6%
- ②普通 22.1%
- ③利用しにくい 20.2%

(オ)バス(車両・バス停)

- ①利用しにくい 27.4%
- ②まったく利用できない 22.6%
- ③どちらかといえば利用しにくい 11.0%

(カ)鉄道(電車・駅)

- ①利用しにくい 26.1%
- ②まったく利用できない 19.8%
- ③普通 10.0%

2. 増やしたい外出目的

(ア)温泉・旅行などの遠出の行楽

(イ)レストラン・映画・ショッピング

(ウ) 日常の買い物・役所・銀行など

### 3. 妥当な費用

(ア) 買い物などの妥当な費用

- ① 500円未満 35.0%
- ② 500～1000円 32.1%
- ③ 1000～2000円 8.9%

(イ) 通院、通学、通所の妥当な費用

- ① 500円未満 34.1%
- ② 500～1000円 32.0%
- ③ 無料 10.1%
- ④ 1000～2000円 10.1%

### 4. 希望する付き添い・介助内容

- (ア) 乗り物への乗降介助 28.5%
- (イ) 着替えやトイレ介助など身の回りの介助 18.5%
- (ウ) 案内・相談相手 15.6%

### 5. 行政サービスへの期待

- (ア) 交通費の補助、低減 21.6%
- (イ) 福祉車両、バスの運行サービス 15.8%
- (ウ) 外出のための介助者派遣 15.7%

(ク) 地域差

この調査では富山県・茨城県・大阪府の三府県の調査となっている。

## ④ 分析と評価

- (ア) 移動制約者の定義は広義で多様、地域差の勘案を
- (イ) 外出阻害要因を緩和させる4つのキーワードと不足しているもの

1. 身体的・精神的要因
2. 経済的要因

(ア) 利用料

外出一回当たり妥当と考える金額（支払い意志額）は実際の支払金額の半額程度という結果が出ている。



3. 住環境・交通環境要因

4. 人的支援要員

(ア) 介助者の順位

① 同居親族

② ヘルパー

③ 別居の親族

(ウ) 移動手段を使い分けている実態とバスへの期待

自家用車が利用できない人は、料金が高くても通院に「一般タクシー、介護・福祉タクシー」を利用する傾向が強い。

1. 通所・通勤・通学

(ア) 社協・NPO等の移動サービス 29.4%

(イ) ヘルパーによる送迎 26.8%

(ウ) その他 19.4%

2. 通院・入退院

(ア) 社協・NPO等の移動サービス 36.6%

(イ) タクシー、介護タクシー 27.0%

(ウ) ヘルパーによる送迎 11.4%

3. 日常の買物・手続き

(ア) 徒歩・自転車など 25.4%

(イ) 社協・NPO等の移動サービス 20.1%

(ウ) タクシー、介護タクシー 16.3%

4. 近場の行楽など

(ア) 社協・NPO等の移動サービス 30.0%

(イ) 徒歩・自転車など 24.2%

(ウ) タクシー、介護タクシー 15.3%

(エ) MUST 需要とWANT 需要の二つの傾向

(オ) MUST 需要が満たされればWANT 需要は湧いてくる

(カ) 問題なく外出している人 = 自由に外出できる人、とは限らない

## ⑤これからの施策への提言

- (ア)対象者の経済的状況や立場、意識・満足度を勘案した調査を行うこと
- (イ)行政は既存のサービスについて、情報提供の工夫、選択や活用に至るサポート、柔軟な運用に努めること
- (ウ)地域事情に合わせた多様な移動サービスの形態や新しい担い手が生み出されるための柔軟な制度、施策が必要である。またその組み立ては個別ニーズに合わせることに
- (エ)通院・通所などのMUST需要を公的に保障すること
- (オ)移動制約を受けているからこそ主体的に「移動」する機会とサポートの確保が社会生活を営む上で欠かせないことから、WANT需要を支援する施策をそれぞれの地域特性に合わせて計画し、住民参加型で実施すること
- (カ)車両位相の料金は電車、バス並みの利用者負担を目指すこと
- (キ)上記項目を推進するために自治体職員や市民を育てること

## ⑥ニーズ調査実施の指針

- (ア)視点：地域生活交通を検討する材料をそろえる調査を行うこと
- (イ)配布：移動制約者の範囲を広く捉えること
- (ウ)調査項目：MUST需要とWANT需要の困りごとを盛り込むこと
- (エ)分析：ヒアリング調査で、アンケート調査結果の裏付けと分析を行なうこと
- (オ)調査項目と分析：生活圏域と地域の福祉サービスの利用状況を加味すること
- (カ)多くの関係者が参加する実施体制：現場の関係者と一緒に多種多様な移動制約要因を探ること

# グループ支援事例

## 1. 新都市地域生活支援事業（給付事業）実施要綱

### ①第1章 総則

## ②第2章 移動支援事業

1. 第17条 (目的) 屋外での移動が困難な障害者及び障害児(以下「障害者等」という。)について、社会生活上必要不可欠な外出及び余暇活動等社会参加のための外出時の支援を行うことにより、地域における自立生活および社会参加を促すことを目的とする。
2. 第18条 (対象者) この事業の対象者は、次のいずれかに該当する者で、地域において移動支援の必要があると市長が認めた者とする。
  - ①屋外での移動に著しい制限のある視覚障害者(児)
  - ②全身障害者(児)(身障手帳1種1級の四肢麻痺)であって、重度訪問介護(障害福祉サービス)の支給決定がされていない者
  - ③知的障害者(児)
  - ④精神障害者(児)
  - ⑤その他市長が特に必要と認めた者
3. 第19条 (事業の内容) 屋外での移動が困難な障害者等に対し、社会生活上必要不可欠な外出及び余暇活動等社会参加のための外出時の移動支援を行う。ただし、通勤、営業活動等の経済活動に係る外出、通年かつ長期にわたる外出(通園・通学時の付き添い等、介護者の事情により市長が必要と認めた場合を除く。)、社会通念上適当でない外出は事業の対象外とする。
4. 第20条 (支援の内容) 前条で規定する支援の内容は次の通りとする。
  - ①個別支援型(個別的支援が必要な者に対するマンツーマンによる支援)
  - ②グループ支援型(屋外でのグループワーク又は同一目的地若しくは同一イベントへの複数の障害者等が同時に参加する際の支援)
  - ③外出の支援の開始および終了は、原則として自宅から開始し、自宅を終了とする。ただし、グループ支援型においては、サービス利用者が集合した時点から開始し、解散した時で終了とする。
  - ④原則として1日の羽仁内で用務を終えるものに限る。
  - ⑤サービス提供者が法人所有者等を運転する場合の移動時間は、本事業の対象外とする。

5. 第21条 (事業者) 事業は、新都市の指定を受けた事業者が提供できるものとする。ただし、前条第4項に規定するサービスを実施しようとする者は、道路運送法(昭和26年法律第183号)に抵触してはならない。
6. 第22条 (利用方法) 支給決定を受けた障害者等は、前条に規定する事業者とし給料の範囲内において契約し、サービスの提供を受けるものとする。
7. 第23条 (サービス提供に係る費用の額) 指定事業者のサービス提供に係る費用の額については次の通りとする。

移動支援		利用時間		～0.5	～1.0	～1.5	～2.0	～2.5	～3.0	3.0超
		～0.5	～1.0	～1.5	～2.0	～2.5	～3.0	3.0超		
個別 支援型	身体介護を 伴う	2540円	4020円	5840円	6670円	7500円	8330円	以後30分毎に830円増		
	身体介護を 伴わない	1050円	1970円	2760円	以後30分毎に700円増					
グループ 支援型	身体介護を 伴う	1900円	3010円	4380円	5000円	5620円	6240円	以後30分毎に620円増		
	身体介護を 伴わない	780円	1470円	2070円	以後30分毎に520円増					

8. 第24条 (給付費の額及び請求) 事業の提供を行った事業者が第15条の規定に基づき受けることのできる給付費の額は、利用者ごとに前条により算定した額から、第8条に定める負担額を差し引いた額とする。

2. 事業所が前項による給付費を市長に請求するときは、地域生活支援給付費明細書(様式第16)及び移動支援サービス提供実績記録票(様式第17)を請求書に添付して提出するものとする。

### ③第3章 日中一時支援事業

④附則 この要綱は平成19年10月1日に施行し、平成19年4月1日より適用する。

- この要綱は平成21年11月25日から施行する。
- 第20条第1項第2号に規定されるサービスの利用人数は、当分の間、サービス提供者1名に対して2名とする。

資料 引用文献名他

- 1) 移動制約者の実情 NPO法人全国移動サービスネットワークより
- 2) 福祉輸送ニーズの全国実態調査報告 09/7 NPO法人全国移動サービスネットワークより
- 3) 飛騨市デマンド式ポニーカーシステム有償運送事業実施要綱 飛騨市民福祉部福祉課より
- 4) ポニーカーについて 北飛騨商工会ホームページより
- 5) 国内の配車・情報センターの状況 寺島薫 株式会社アークポイントより
- 6) 枚方市の福祉移送サービスと共同配車センター 枚方市福祉部福祉総務課より
- 7) 枚方市共同配車センター報告 吉田朱美 つっかいぼうより
- 8) 東濃福祉輸送共同配車センターホームページより

## 資料2 事例に見る移動制約者の実情

### 事例1 移動支援事業を利用した余暇活動でみちがえたSさん（東京都）

東京都小金井市S・Oさんの事例

S・Oさん 男性、23歳・知的障がい

S・Oさんの母親：Oさんから聞き取り調査

現在、Sさんは月曜から金曜の5日間は施設に入所しており日中は作業所で働き、土曜・日曜の休日は自宅に帰る生活を送っている。以前、Sさんは自宅に帰る度に、家族や物に日々の生活であり余った力をぶつけていた。体の大きなSさんの動きを止めることは大変で、家族の困りごとのひとつであった。毎日、施設と作業所を行き来するばかりで、力を発散する場所が週末の自宅になっていたのだ。

Sさんが21歳になった頃、障がい者自立支援法の地域生活支援事業・移動支援事業を知り、利用し始めた。利用は、平日は週に1回程度作業所から帰った後、ヘルパーとカラオケに行き、休日は月に1～2回程度行楽に出かけるというもの。カラオケは、元々Sさんの趣味で、小さな時から家族でよく行っていたという。

移動支援事業を利用した結果、Sさんの生活は一変した。以前とは違い、週末自宅に帰った際に、外で力を十分に使えている分夜はぐっすり眠れるようになった。家族の負担も減り、以前より家庭内の会話も増えたという。

母親のOさんが一番大きな変化を感じたのは、Sさんの表情である。平日のカラオケ、週末のお出かけがSさんの心の励みとなり、日々の仕事を頑張る気力を引き出すものとなった。ヘルパーと出かけることにより、以前は母親のOさんと出かけていた場所にも行けるようになった。そして、何よりも、楽しみができたことや自分でできることが増えたことにより、自信に満ちて表情が明るくなった。

このように、移動支援事業がSさんの生活に与えた影響は大きく、切り離せない存在となっている。移動支援が、地点から地点への“移動”に留まらず目的地での支援を大切にすることで、Sさんは生活の中で自分のできることの幅が広がり、生き生きと毎日の生活を送ることができている。また、ヘルパーの人々との関わりは、Sさんにとって重要なコミュニティーのひとつとなっているようだ。母親であるOさんとは

できないことでも、ヘルパーの人々と一緒ならば頑張れることがあるという。

この事例からわかるのは、利用者の性格や体調、趣味、生活環境、家族、生涯設計などを考慮するということは、利用者一人ひとりに対するケアとして当然すべきであるということである。それこそ、どのような移動ニーズを持った人々に対しても、ひとりの人間として移動ニーズを考慮することは重要なのではないか。我々が行なった調査の利用者は、さまざまなニーズを抱えていた。手帳や、障がいの重度では測れない部分のニーズをどのように把握するかが課題であり、また、その課題に対応しうる制度の充実を図ることが、更なる今後の課題となるだろう。

## 事例2 放課後活動に移動支援事業を利用して通うAさん（東京都）

東京都小平市在住

A・Yさん 男性、8歳 小学1年生

（病気で小学校入学を1年見送った）・知的障がい

A・Yさんの母親：Yさんから聞き取り調査

Aさんは平日東京都東久留米市の特別支援学校に通学している。毎週月曜・水曜・木曜の放課後は放課後活動の学童（放課後活動支援施設）に通っている。母親のYさんは、仕事をしているため、Aさんの特別支援学校の送り迎えとして週に数回移動支援事業を利用しており、学校から学童への移動にも利用している。

現在、「放課後活動」は特別支援教育において大変注目されている。放課後に家に閉じこもりがちな障がい児や外国語を話す児童など（特別な教育ニーズを持った子どもたち）にとって、放課後の支援をすることは子どもたちの成長にとって大変重要である。

Aさんは、現在ヘルパーの女性と通学することがとても楽しみで、自宅でも「今日はヘルパーの〇〇さんとこんな話をした。」などと話すという。

子どもたちにとって移動ニーズは非常に高く、子どものうちにさまざまな場所へ出かけ、経験を積むことは必要不可欠である。それは、障がいをもっているかどうか（手帳をもっているかどうか）ということに留まらず、充実した人格形成に必要なことであれば、S・Oさんの事例でも述べたとおり、一人ひとりに対しての移動ニーズを把握することが課題であるということが分かる。しかしながら、Aさんの事例のように通学の支援を認めている自治体はまだまだ少なく、東京都内であっても半数程度の自治体では、通学の移動支援を認めていない。通学は教育基本法に基づく学校の責任、つまり文部科学省の責任であるという姿勢をとっている自治体がまだまだ多いため、個別の通学ニーズが高くなっても対応が進まないのが現状だ。

今回の調査で浮き彫りになったような、移動ニーズを更に深めていくことで、制度の運用改善が広がっていくことを期待したい。



### 事例3 家政婦とショートステイで一人暮らしを継続しているNさん（三重県）

Nさん

女性70歳 身体障がい者手帳1級（第1種）

病名及び障がい名：脳性小児麻痺による四肢幹機能障がい（1級）

頸椎の手術あり：大腿骨を移植

家族状況：独居。但し在宅の場合家政婦さんが同居

生活の場所：在宅とショートを併用利用。在宅生活では家政婦さんが常駐。家政婦の都合がつかない時のみショートを利用。外出時は地域生活支援事業の移動支援と介護保険法に基づく身体介護を利用。

様 態：就寝はベッドを利用。歩行は介助があれば少し（数メートル）は歩ける。通常車いす利用者。着替えは全面介助。言語は不明確。

移動目的：買い物がほとんど。公道から自宅まで約50メートル、道幅が狭く車が入れないため車いすで移動。

上記のような状況のため、公共交通機関では対応が不可能で、訪問介護員の資格をもった男性が移動の介護をおこなっている。移動時は、家政婦が本人の隣に座り座位を保持する。介護保険に移動サービスがないため、地域生活支援事業の移動支援を利用している。身体については介護保険が適用されるが、この場合、家政婦（訪問介護員ではない）と移乗・運行であって介護保険の適用にはならない。着替えのみ家政婦がおこない車いすへの移乗など力の要る部分、運行の部分のみ訪問介護員の男性が代行している。Nさんの事例から、高齢者には移動が認められないのか、制度への疑問を持たずにはいられない。

#### 事例 4 高次脳機能障がいと認知症が進行中のKさん（三重県）

Kさん

女性65歳 身体障がい者手帳3級（第2種）要介護3

病名及び障がい名：脳挫傷による高次脳機能障がい若年性認知症

移動目的：通院

家族状況：夫婦別居、子供は3人。長男・次女は精神障がい者。

長女が家族の面倒を見ている。

若年性認知症のため公共交通機関の乗務員や、他の利用者との意思疎通が不可能。言葉は、「ハイ」、「イエエ」しか喋ることができない。

移動には常時決まったヘルパーの介助が必要で一般タクシー利用は不可能。現在、介護保険の通院など乗降介助と福祉有償運送を併用。移動の自立度に関しては回復傾向だが、認知症は速度が遅いものの進行中。通院の頻度は月2回程度。脳外傷の後遺症で右上下肢体幹機能障がい、右動眼麻痺、視野狭窄がある。

## 事例5 自宅から道路まで数十メートル、体重80kgで全介助のMさん(三重県)

Mさん

女性69歳 要介護度5 障がい者手帳なし

病名及び障がい名：慢性腎不全、変形性膝関節症、変形性関節症、  
両下肢筋力低下、膝関節軽度拘縮

様態：自立歩行不可、寝たきり状態、移動時車いす使用。

排泄全介助。着替え全介助

家族状況：本人と夫、長男の三人家族。日中は本人のみが在宅。

移動目的：通院

クレアチニン数値が高い状態が続いていたので緊急時の透析のため、シャント造成手術は済み。

現在は数値が落ち着いているので人工透析には至っていないが、近々、透析導入の方向。

利用者の体重が80キログラム前後あり、しかも寝たきりで移動不可のためベッドから車いす、車いすから自動車への移乗は女性では対応できない。自宅が幹道から数十メートル離れた路地にあり、普通車のリフト車では対応できない。軽自動車のリフト車のみ対応可能。

家屋がバリアフリーになっていないため80キログラムの体をベッドから車いすへ移乗させるだけでも大変で、その上車いすへ乗せたまま敷居のある玄関を乗り越えリフト車へ乗せるまでの時間のほうが移動時間よりもはるかに時間が掛かる。以前は、二人体制で移動のサービスをおこなっていたが、福祉有償(79条になってから)から去っていくドライバーが増え、二人体制は維持が困難になった。また収益面(介護保険+福祉有償運送)から考えても一人でも赤字という状況で、二人体制を考えれば移送事業の維持すら危うくなる。

## 事例6 ふく子さんのベッタラ漬け・・・(茨城県)

『こんな病気になって、身体がこわくて（方言できついという意）余り作んねえんだけど、食べっけ？』『あたしの漬けるベッタラは、いろんな人に褒めてもらえるんだよ』と、余り自分のことを多く語らないふく子さんが、唯一はにかみながら自慢する。

小津田部落は過疎の町といわれるこの北茨城市のなかでも、駅から車で20分余り山に入った、50戸余りの農村部落である。

ここに農家の嫁として嫁いで50年以上、戦後の混乱期もバブル景気も他国の出来事のように、懸命に畑を耕し、田んぼの中で這いつくばるように生きてきた。只ひたすら、児を育て、家を守るために・・・それ以上に生きる意味を望まなかった。

『癌なんだよ・・・あたしは』駅前の店での買い物からの帰りにポツンと語った。うちの会員になって、本当に助かっていると言ってくれた。

小津田部落までの路線バスが廃止されてから3年になり、市営の巡回バスの最寄のバス停までは歩いて40分以上掛るし、それ以上に便数がまばらで利用状況は風を運んでいると揶揄される始末。

がん治療の総合病院までは電車で1時間掛かり、さらに駅から20分は歩かなくてはならない。勿論駅前にはタクシーもあるが、ふく子さんにとっては贅沢なことだと利用はしない。病院で最新の抗がん剤の投与を受けると、副作用で1～2時間は歩くこともできないそうだ。

磯原駅に帰ってきて、よく駅前の公園の縁石に腰掛けて当会の車を待つ姿が弱々しい。

『私はみんなに迷惑を掛けている。医者先生も通院は大変だろうから入院すればよいと勧められるんだけど、私は家に居たいな。何の役にも立たないけど、家から山

や田んぼを眺めているのが、何よりの励みなんだよね』

私はふく子さんにおねだりをした。会の決まりで利用者からの戴き物は、その家の生り物以外一切お断りなのだが、その禁を会の代表自ら破ってしまった。

『福子さんの作るベッタラ漬けは本当においしい。できれば来年も作って何本かいただけませんか・・・』『そうだね、どんどんいい薬もできているそうだから、来年はうんと美味しいの作れっかな。作ったら持ってくるね』

そんな約束事から3年が経ち、先日お亡くなりになりました。

ふく子さん、今年はまだ食べてないですよ・・・。

H 2 0 . 1 . 1 0

## 事例 ミヨさんの足（新潟県）

新潟県上越市の上川谷地区は冬になれば3メートルを超す雪に閉ざされる限界集落だ。一人暮らしのミヨさん（76）は自分が食べる分の野菜を作り毎日畑へ出る。要介護ではないが手足がしびれ、腰も痛い。通院の足はNPO法人の移動サービスだった。

車で40分、タクシーなら1万円を超えるところを安く送迎してもらえた。なのに2年前、中止に追い込まれた。

背景はこうだ。生活のために移動サービスを利用したい高齢者は増えた。一方で地方のバス会社は規制緩和で競争が激化し、赤字路線が廃止される。NPOなどは細々とサービスを続けてきたが、運賃を取ると違法になってしまう。そこで合法化したのが06年の道路運送法改正だった。

ところがやはり規制緩和で経営難に陥ったタクシー業界が強く反発した。国はNPOの事業からミヨさんのように要介護でない人を外すなど、条件を付けた。そのため収益が悪化したNPOが撤退に追い込まれているのだ。

ミヨさんは今、1日4便の地域バスが頼りだが、それも通学に利用する子がいなくなれば、どうなるかわからない。全国移動サービスネットワークの杉本依子理事長は「外出が減れば寝たきりになるリスクは増す。病院に行けず、1日3回の薬を1回に減らす人もいる」と嘆く。

国は高齢になっても自宅で暮らせる社会づくりを進める。ならばまず、地域の足を確保すべきではないか。人が移動することは元気に生きることと直結している。

ミヨさんは息子の家に来いと言われても断っている。「東京にはむしろ草もねえ」

（磯崎由美 生活報道センター）

2008年9月17日付 毎日新聞「発信箱」より

## 資料3 質問票

アンケートの結果は、社会福祉法人日本盲人会連合のホームページに掲載されています。

### 中・山間地域における視覚障害者の外出についての調査票

あなたの性別は？ 男 ・ 女

あなたの年齢は？ ( ) 歳

あなたのお住まいは？ ( ) 都・道・府・県

( ) 市・町・村

#### 1. あなたの外出の頻度はどれくらいですか

1. ほぼ毎日
2. 週3～4回
3. 週1～2回
4. 月2～3回
5. 月1～2回
6. 月1回程度
7. ほとんど出かけない

#### 2. 主な外出先・用件についてお答えください。(複数回答可)

1. 通院
2. 通学・通勤
3. 買物
4. 親戚・友人・知人宅
5. 役場
6. 金融機関
7. 団体等の会議・催し
8. 余暇活動
9. デイサービスなどの福祉施設
10. その他(具体的に)

3. 誰と外出していますか（複数回答可）

1. 単独（白杖歩行・盲導犬を含む）
2. 家族・親戚
3. ガイドヘルパー
4. ホームヘルパー
5. デイなどの施設の職員
6. 友人・知人
7. 近所の人
8. ボランティア
9. その他（具体的に）

4. どのような方法で移動されていますか？（複数回答可）

1. 公営・民営の鉄道やバス
2. 市町村のコミュニティバス
3. タクシー
4. 友人・知人の車
5. 近所の人の子
6. 家族・親戚の子
7. 福祉有償運送（施設の子）
8. 社会福祉協議会の子迎サービス
9. ボランティア団体の子迎サービス
10. ガイドヘルパー所有の子
11. ホームヘルパー所有の子
12. 個人ボランティアの所有の子
13. その他（具体的に）



5. 直近1週間のお出掛け状況について教えてください。

誰と

何を利用して

どこに行ったか

6. あなたは付添いが得られればもっと外出したいと思いますか？

はい ・ いいえ

7. 問6で「はい」と答えられた方への質問です。  
どうすればもっと外出しやすくなると思いますか？（複数回答可）

1. 家族の援助があれば
2. 近所の人々の援助があれば
3. ボランティアがいれば
4. ガイドヘルパーの制度があれば
5. ガイドヘルパーの人数が増えて、派遣してもらえるようになれば
6. ガイドヘルパーが利用できる目的に制限がなければ
7. ホームヘルパーとどこへでも外出できれば
8. その他（具体的に）

8. あなたは交通機関等、移動の手段の確保ができればもっと外出したいと思いますか？

はい ・ いいえ

9. 問8で「はい」と答えられた方への質問です。  
どうすればもっと外出しやすくなると思いますか？（複数回答可）

1. 公共交通機関が発達すれば
2. デイサービスや福祉施設などの車が迎えにきてくれれば
3. 公的機関（役場など）の送迎サービスがあれば
4. 社会福祉協議会の送迎サービスがあれば
5. ボランティア団体などの送迎サービスがあれば
6. ガイドヘルパー個人の車が利用できれば
7. ホームヘルパー個人の車が利用できれば
8. その他

10. 外出にガイドヘルパーを利用している・したことがありますか？

はい ・ いいえ

11. 問10で「いいえ」と答えられた方への質問です。  
なぜガイドヘルパーの利用をしていないのですか？（複数回答可）

1. ガイドヘルパーの制度がない
2. ガイドヘルパーを派遣してくれる事業所がない
3. ガイドヘルパーの人数が足りないので派遣してもらえない
4. 65歳以上で他の制度（介護保険など）優先と言われたため
5. 他の制度を利用（障害者の居宅支援など）しており、その制度が優先と言われたため
6. ガイドヘルパー制度を知らない
7. 手続きが面倒だから
8. 利用する必要がないから
9. その他（具体的に）

1 2. 「外出・移動」についての要望として該当するものを選んでください。(複数回答可)

1. 公共交通機関（鉄道やバス）が発達してほしい
2. 公的機関（役場など）で送迎サービスをしてほしい
3. 社会福祉協議会で送迎サービスをしてほしい
4. 福祉施設で送迎サービスをしてほしい
5. ボランティアで送迎サービスをしてほしい
6. ガイドヘルパーが利用できるようにしてほしい
7. ホームヘルパーがどこでも付き添えるようにしてほしい
8. ガイドヘルパーの車に乗せてほしい
9. ホームヘルパーの車に乗せてほしい
10. その他（具体的に）

1 3. その他「外出・移動」にかかわることでご意見・ご要望があればご記入ください。

## 事業所実態調査票

下記の設問に対して、該当するものに○、または該当する個所にご記入ください。

(注：障害者＝障害者・児…者と児を分けている場合はそれぞれ「者のみ」または「児のみ」と記載ください)

1. 事業所の所在地について

( ) 都・道・府・県 ( ) 市・町・村

2. 事業主体について

- (ア) 道府県等自治体
- (イ) 社会福祉法人
- (ウ) 医療法人
- (エ) NPO法人
- (オ) その他(例：株式会社〇〇 )

3. 地域支援事業の中の視覚障害者移動支援サービスについて

- (ア) 行っている →4へ
- (イ) 行っていない →5へ
- (ウ) その他 ( )

4. 3で「行っている」とお答えの事業所について

- (ア) 市町村の要綱に基づき行っている
- (イ) 事業所独自の支援サービス事業として行っている(具体的にサービス内容をお書きください)  
(具体的な内容： )
- (ウ) 地域に移動支援サービスを提供している事業所がないために補完的に行っている
- (エ) その他 ( )

5. 3で「行っていない」とお答えの事業所について

- (ア) 介護保険のサービスで対応している
- (イ) 障害者自立支援給付のサービスで対応している
- (ウ) 他の事業所が行っているので提供することがない
- (エ) 対応できるヘルパーがいない
- (オ) 該当する利用者がいない
- (カ) ニーズはあるが、障害者自立支援法の報酬単価が低く、採算に合わないで行っていない
- (キ) その他 ( )

6. 3で「行っていない」とお答えの事業所について  
 (ア) 今後移動支援サービスを提供できるように検討している  
 (イ) 今後も移動支援サービスを行う予定はない  
 (ウ) 他のサービスで対応しているので必要がない  
 (エ) その他 ( )
7. 視覚障害者に対する移動支援サービス以外のサービスについて (複数回答可)  
 (ア) 移動支援サービスのみを行っている  
 (イ) 障害者の自立支援給付のサービスを行っている  
 (ウ) 介護保険のサービスを行っている  
 (エ) デイサービス等の施設サービスを行っている  
 (オ) 福祉有償運送を行っている  
 (カ) その他 ( )
8. 視覚障害者・児以外の障害者のサービスについて (複数回答可)  
 (ア) 知的障害者に対するサービスを行っている  
 (イ) 精神障害者に対するサービスを行っている  
 (ウ) 身体障害者 (視覚障害以外) に対するサービスを行っている  
 (身体障害の種別 : )
9. 視覚障害者に対する移動支援サービスを提供するヘルパー・職員について (複数回答可)  
 (ア) ガイドヘルパー研修を修了した者を派遣している  
 (イ) ガイドヘルパー研修を修了していないが、ホームヘルパー研修を修了した者を派遣している  
 (ウ) ガイドヘルパー研修を修了していないが、介護福祉士資格を取得した者を派遣している  
 (エ) 都道府県等認定証を所持した者を派遣している  
 (オ) 資格取得していない者を派遣している  
 (カ) その他 ( )
10. 視覚障害者に対する移動支援サービスを提供するために在籍 (または登録等) しているヘルパー等の内訳について  
 (ア) ガイドヘルパー ( ) 人  
 (イ) ホームヘルパー ( ) 人  
 (ウ) 介護福祉士 ( ) 人  
 (エ) 都道府県等認定証所持者 ( ) 人  
 (オ) ボランティア ( ) 人  
 (カ) 上記以外の事業所の職員 ( ) 人

11. ガイドヘルパー研修について

- (ア) 都道府県等が養成研修要綱を定めて研修事業を行っている
- (イ) 特に決められた要綱はないが、都道府県等が指定した事業所が研修を行っている
- (ウ) 特に決められた要綱はないが、事業所単位で養成を行っている
- (エ) 行っていない
- (オ) その他 ( )

12. 現任者研修について

- (ア) 事業所で行っている
- (イ) 他の事業所等が行っている
- (ウ) 都道府県等が行っている
- (エ) 行っていない
- (オ) その他 ( )

13. ガイドヘルパーの利用について

(部分的に条件や制限があれば具体的にお書きください。複数回答可)

- (ア) 下記項目などすべて可能 ( )
- (イ) 行政等公共施設に赴く ( )
- (ウ) 医療機関に赴く ( )
- (エ) 通勤 ( )
- (オ) 通学 ( )
- (カ) 余暇及び趣味活動 ( )
- (キ) 散歩 ( )
- (ク) 宿泊を伴う外出 ( )
- (ケ) 通院時における院内の介助 ( )
- (コ) 入院中あるいは入退院時の事務処理等 ( )
- (サ) 代筆 ( )
- (シ) 代読 ( )
- (ス) 居宅内でのガイド ( )
- (セ) 特養など施設入所者も利用できる ( )
- (ソ) その他(具体的に) ( )

14. 当該市町村が認めている移動の手段について

- (ア) 公共交通機関に限定
- (イ) ヘルパーの使用車も可
- (ウ) 事業所の使用車も可
- (エ) 福祉有償運送との組み合わせ
- (オ) 徒歩のみ

15. 利用者からの緊急の依頼について  
(ア) 対応可能にしている  
(イ) 緊急時の場合対応できない場合がある  
(ウ) 通常の依頼のみ対応している  
(エ) その他 ( )
16. 移動支援中の緊急事態について  
(ア) 域内の事業所として共通の取り扱いを定めている  
(イ) 事業所毎に個別の対応をしている  
(ウ) ヘルパーが個別に対応をしている  
(エ) その他 ( )
17. 利用者からの苦情について  
(ア) 事業所で苦情受付の窓口を開設して対応している  
(イ) 特に苦情受付窓口は開設していないが、その都度、事業所で個別対応している  
(ウ) ヘルパー等の関係者が個人的に対応している  
(エ) 対応していない  
(オ) その他 ( )
18. 移動支援中の事故等について  
(ア) 事業所で保険会社と契約した保険内の保障としている  
(イ) 特に保険に加入してはいないが、事案毎に個別に対応している  
(ウ) 事業所は責任を負わない  
(エ) ヘルパーが責任を負う  
(オ) 利用者とヘルパーとの話し合いに委ねている  
(カ) その他 ( )
19. 利用者の依頼時間について  
(ア) すべての時間に対応している  
(イ) 利用できる時間帯を定めている  
(ウ) 1日当たりの派遣回数、または総時間数を定めている  
(エ) 1回の派遣について最低利用時間数を定めている  
(オ) その他 ( )

20. 自宅から利用者宅等間のヘルパーの交通費について  
(ア) 公共交通機関を使用した場合、実費を事業所が負担  
(イ) 私用車を使用した場合、車での距離数で事業所が負担  
(ウ) すべて事業所が負担  
(エ) すべてヘルパーが負担  
(オ) 一日当たりの交通費として定額を事業所が負担  
(カ) 一カ月当たりの交通費として定額を事業所が負担  
(キ) 必要経費を含めて給与を設定しているので、特に交通費としては支払ってない  
(ク) その他 ( )
21. 移動支援中のヘルパーの交通費について  
(ア) ヘルパー自身が負担  
(イ) 事業所が負担  
(ウ) 利用者が負担  
(エ) その他 ( )
22. 移動支援中のヘルパーの飲食費について  
(ア) ヘルパー自身が負担  
(イ) 事業所が負担  
(ウ) 利用者が負担  
(エ) その他 ( )
23. 移動支援中におけるヘルパーの入場料等について  
(ア) ヘルパー自身が負担  
(イ) 事業所が負担  
(ウ) 利用者が負担  
(エ) その他 ( )
24. ボランティアについて  
(ア) ボランティアで適宜提供している  
(イ) ボランティアはいない  
(ウ) ガイドヘルパーで対応できない場合、ボランティアで対応している  
(エ) ガイドヘルパーで対応できない内容の場合、ボランティアで対応している  
(オ) ガイドヘルパーで対応できない時間の場合、ボランティアで対応している  
(カ) その他 ( )
25. その他移動支援事業で運営面での要望や疑問があれば記載ください  
( )
26. その他移動支援事業で利用者からの要望や疑問があれば記載ください  
( )



## 調 査 項 目

※政令指定都市内の区は、このアンケートに答えていただく必要はありません。

### 基本調査

1. 都道府県名 ( ) 都・道・府・県  
区市町村名 ( ) 区・市・町・村  
担当課 ( ) 課 ( ) 係  
連絡先 電話番号 ( - )  
メールアドレス ( )
2. 平成 21 年 9 月 1 日における区市町村の人口は何人ですか？  
( ) 人
3. 平成 21 年 9 月 1 日における区市町村の人口に対する 65 歳以上の人の割合  
はどのくらいですか？（高齢化率）  
( ) %（小数第 2 位を四捨五入）
4. 平成 21 年 9 月 1 日における身体障害者手帳の交付を受けている障害者  
（3 障害合計）は何人ですか？  
( ) 人
5. 平成 21 年 9 月 1 日における身体障害者手帳の交付を受けている視覚障害者  
は何人ですか？  
( ) 人

### 自立支援法地域生活支援事業に基づく移動支援事業について

※基本的にすべての質問にお答えください。  
該当しない場合は「0」と記入してください。

6. 区市町村において、自立支援法の地域生活支援事業に基づき移動支援事業  
を実施していますか？  
 ① 実施している  
 ② 実施していない



15. 区市町村では、視覚障害者の移動支援を行うに当たり、利用者の同乗を前提とした車両の使用を認めていますか？

- ① 認めている
- ② 認めていない ←こちらを選択した場合は17に進んでください

16. 「認めている」と回答されたところに伺います。

認めている車両についてお答えください。(複数回答可)

- ① 移動支援従事者(ガイドヘルパー)個人の自家用車使用を認めている
- ② 事業所所有の車使用を認めている
- ③ 行政や社協所有の車使用を認めている
- ④ その他

(具体的に： )

17. 次の指定・手続きをしていますか？(複数回答可)

- ① 福祉移送特区
- ② 福祉有償運送
- ③ 福祉タクシー
- ④ 介護タクシー
- ⑤ 福祉タクシー券

18. 交通機関の利用が不便な地域に居住する視覚障害者に対する移動の保障のため、移動支援事業以外に独自に実施している事業はありますか？

- ① ある
- ② ない ←こちらを選択した場合は20に進んでください

19. 「ある」と回答されたところに伺います。

実施している事業は何ですか？(複数回答可)

- ① 移送サービス
- ② 福祉タクシー券の発行
- ③ 福祉有償運送
- ④ 福祉タクシー
- ⑤ 介護タクシー
- ⑥ コミュニティバスの運行
- ⑦ その他

(具体的に： )

20. 区市町村が、事業所に対して次に挙げることを行っていますか？

(複数回答可)

- ① 地域加算等を設けている
- ② 事業所に対して、移動支援従事者(ガイドヘルパー)が利用者の自宅に行くまでの交通費またはガソリン代を補助している
- ③ その他

(具体的に： )

21. 支援費制度が実施される以前に「視覚障害者ガイドヘルパー派遣事業」などの制度を実施していましたか？
- ① 実施していた
- ② 実施していなかった
22. 「実施していた」と回答されたところに伺います。  
その事業は継続中ですか？
- ① 継続中
- ② 廃止した 平成（ ）年（ ）月（ ）日 廃止
23. 「廃止した」と回答されたところに伺います。  
なぜその事業を廃止しましたか？（複数回答可）
- ① 他の事業（支援費制度、自立支援法）を実施したため
- ② 事業実施を希望する事業所がないため
- ③ 移動支援従事者（ガイドヘルパー）が確保できないため
- ④ 介護保険などのホームヘルパーで対応しているため
- ⑤ 利用希望がないため
- ⑥ その他  
（具体的に： ）

#### 移動支援に関する事業を行っていない区市町村に伺います

24. 区市町村内の視覚障害者から移動支援事業の実施に関して要望がありますか？
- ① ある
- ② ない
25. 今後、視覚障害者の移動支援事業を実施する予定はありますか？
- ① ある
- ② 条件が整えば実施する  
←こちらを選択した場合は 26 に進んでください
- ③ ない ←こちらを選択した場合は 27 に進んでください
26. 「条件が整えば」と回答されたところに伺います。  
どのような条件が整えば実施しますか？（複数回答可）
- ① 事業実施を希望する事業所があったら
- ② 移動支援従事者（ガイドヘルパー）が確保できたら
- ③ 介護保険などのホームヘルパーで対応できたら
- ④ 利用希望があったら
- ⑤ その他  
（具体的に： ）

27. 「ない」と回答されたところに伺います。  
なぜ実施しないのか、できないのか具体的にお書きください。  
( )
28. 区市町村内に、視覚障害者の移動を援助している団体・組織はありますか？  
 ① ある  
 ② ない  
 ③ 知らない
29. あると回答したところに伺います。  
その団体、組織はなんですか？（複数回答可）  
 ① 社会福祉協議会  
 ② 誘導ボランティア団体・グループ  
 ③ 送迎ボランティア団体・グループ  
 ④ NPO法人  
 ⑤ 個人  
 ⑥ その他  
(具体的に： )
30. 前の問で答えた組織に対して区市町村から何か協力・支援をしていますか？（複数回答可）  
 ① 車両を貸し出している  
 ② 運転手を派遣している  
 ③ 運営費の助成をしている  
 ④ 利用手続きの窓口の代行等をしている  
 ⑤ していない  
 ⑥ その他  
(具体的に： )
31. 視覚障害者の移動支援事業を交通機関の不便な地域において円滑に実施するためには、どのような策が必要だと思えますか？  
( )

ご協力ありがとうございました。

## 資料4 検討委員・企画委員名簿

社会福祉法人 日本盲人会連合

社会福祉法人 愛光

社会福祉法人 岐阜アソシア

全国視覚障害者情報提供施設協会

京都府視覚障害者協会

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丁目18-2

TEL : 03-3200-0011

FAX : 03-3200-7755

<http://www.normanet.ne.jp/~nichimo/>