

2. 意思疎通支援事業「代筆・代読支援」の実施状況等について	
(1) 意思疎通支援事業 全体の実施状況	
① 予算規模	・自治体の規模に予算の大きさが比例する傾向があった。
② 実施内容	・意思疎通支援事業の各サービスは、自治体の規模やその地域の地域事情によって実施の有無に差異があった。 ・平成30年度調査において、意思疎通支援事業「代筆・代読支援」を実施していると回答した自治体の中に、他とは違う形でサービスを実施している自治体も含まれていた。
(2) 代筆・代読支援の利用実績	
① 利用者	・該当地域に住む視覚障害者の1～3%程度が代筆・代読支援を利用していた。
② 支給時間	・自治体によって差はあるものの、5～10時間の間が平均的な支給時間と言える。
③ 予算規模	・自治体の規模、利用者数と利用頻度によって大きく差がある。 ・平均的な予算は10～30万円程度。
④ 対象者の該当要件	・全体的には障害等級や家族の有無等を要件としない自治体が多かった。 ・一部の自治体は「他のサービスで支援が受けられない者」を対象としていた。この要件からは、①制度の谷間にいる者を対象にしている、②既存のサービスで代筆・代読の支援ができるなら既存を優先する、ことが読み取れる。
(3) 代筆・代読支援を開始した経過	
① 開始時期	・平成19年～22年頃からの実施、平成29年頃からの実施に分かれていた。ただし、時期が二つの時期に分かれた理由は分からなかった。

②開始までの経過 ③当事者からのニーズ	・地域の視覚障害当事者からの要望があり、視覚障害当事者団体が意見をまとめ、自治体に対してサービス開始の要望を出していた。 ・一部の自治体では「国の法律の開始がきっかけの一つ」との回答もあった。
④当初予算利用者数等	・開始時の予算は、他のサービスと比べると比較的低めの規模からスタートしていた。 ・開始以降、①同じ予算額で推移、②下回っている自治体があった。つまり、自治体によっては利用者が拡大していない傾向が読み取れた。
⑤他サービスとの差別化	・大半の自治体は、他サービスとの差別化を考えた上で事業を実施していた。
⑥参考にした資料	・サービスの開始に際して、先駆的自治体の事例を参考にしていた自治体があった。 ・数珠繋ぎのように、先駆的自治体の事例を参考にしていた流れも確認できた（関東B市→近畿H市→近畿G市）。
（４）現在の代筆・代読支援に対する評価等	
①満足度 ②満足な支援を与えられているか	・「普通」または「良い」との回答があり、概ねで利用者からは「一定の満足度はある」と認識していた。
③当事者ニーズの反映方法	・可能な限りニーズを反映する傾向があった。
④サービス実施における工夫	・一部の自治体からは「事業者が存続しなければ、サービスが存続できないため、制度面の工夫が必要」と読み取れる回答があった。
⑤懸案事項	・単価や上限時間の設定等、事業所が運営できるように制度の調整が必要と回答した自治体があった。 ・実際の利用者が少ないこと（拡大しないこと）を問題視している自治体もあった。

⑥ 支援することが「できない」内容	・ 公的な福祉サービスで実施不可としている内容（営利目的、公序良俗に反する内容等）は、明確に不可としていた。 ・ 平成30年度調査において、線引きの必要性を提起した内容（契約や自己意思の表明等）は、一部の自治体は不可としていたが、殆どの自治体では不可と明示していなかった。
⑦ トラブルの事例	・ 地域によって差異があるものの、個別的な事情によるトラブルが多少あった。
⑧ 支援者の養成	・ 養成の必要性は感じているものの、サービスの実施数が少ないことから、養成の実施までは手が回らない傾向が読み取れた。
⑨ 支援者の指名	・ 事業所と利用者の間で、どのような支援が行われているかを詳細に把握していない傾向が読み取れた。
⑩ 専門性の必要性	・ 支援者の要件は、最低でも居宅介護のヘルパーが支援すると考えていた。 ・ 支援内容の専門性は、専門的な能力よりも「利用者本位に立った支援が大切」と考えていた。
(5) 今後の代筆・代読支援の方向性 (6) 代筆・代読支援に関する課題や要望	
① 制度の見直し ② 今後の見通し	・ 「継続する」考えを示した自治体が多かった。 ・ 一部の自治体は、利用数が伸び悩んでいることから、改善という意味で見直しを考えている自治体もあった。
③ 制度を継続させるための要件等	・ 既に実施している自治体としては以下の3点が重要であることが分かった。 ① サービスの周知 ② 支援者の確保 ③ 予算の確保（国庫の増額）

3. 代筆・代読の支援が行える「他の福祉サービス」について	
(1) 同行援護	
①「代筆・代読支援」との 住み分け	・ 同行援護では実施できない「居宅での支援」を住み分けの根拠にしている傾向が読み取れた。
(2) 居宅介護	
①「代筆・代読支援」との 住み分け	・ 一部の自治体では、居宅介護で代筆・代読の支援が実施できるのであれば居宅介護を優先すべきと考えていた。
(3) その他	
①複数のサービスで 代筆・代読の支援 ができること	・ 複数の支援方法があることにより、地域で柔軟な支援が実施できることは評価していた。 ・ 障害者の多様なニーズを目の前にすると、自治体が提供するサービスは「柔軟であるべき」と考えており、地域生活支援事業の良さを生かした姿勢が読み取れた。

2. 調査結果から見えた論点とヒアリング調査の実施

前項により、意思疎通支援事業「代筆・代読支援」の実施状況等の平均像と課題は整理することができた。以下では、前項では整理できなかったことを中心に、ポイントとなる論点を整理する。

(1) 多様な方法で実施されていた代筆・代読支援

書面調査の結果を全体的に見ると、回答があった自治体では様々な形で代筆・代読支援を実施していることが分かった。以下に特徴的な回答を整理して掲載する。

【代筆・代読支援の実施の有無、特徴的な実施内容】

	実施の有無	「特徴的」な実施内容
東北 A 市	実施	(※ 1)
関東 B 市	実施	(※ 1)
関東 C 区	実施	・ 障害者地域相談支援センターにおいて、相談員が支援を行っている。
関東 D 区	実施	(※ 1)
関東 E 区	実施	・ 社会福祉協議会に委託し、ボランティアが支援を行っている。
北信越 F 町	実施なし	・ 圏域の障害者相談センターの合同事業として実施している。
近畿 G 市	実施	(※ 1)
近畿 H 市	実施	(※ 1)
中国 I 市	実施なし	・ 地域生活支援事業「移動支援」の一環で実施している。
四国 J 市	実施	(※ 1)
四国 K 町	実施	・ 地域に住んでいる全身性肢体不自由者のために実施している。

(※ 1) 同行援護や居宅介護の従業者が、支援者として支援を実施していると思われる自治体。

この調査結果を見ると、代筆・代読支援が自治体の創意工夫によって実施される「地域生活支援事業」の一つであることを改めて痛感する。

まず、「（意思疎通支援事業「代筆・代読支援」の）実施なし」と回答した北信越F町と中国I市は、前ページに示した方法で地域の視覚障害者に対して代筆・代読の支援を行っていた。また、関東C区と関東E区は、支援者として想定していた同行援護や居宅介護の支援者を利用しない方法で事業が実施されていた。さらに、四国K町のように、視覚障害者ではない障害者を対象に支援が行われている自治体もあった。

このように、地域生活支援事業により、地域の実情や利用者のニーズ応じて、各自治体が独自の事業を実施していることが分かった。この点については、地域生活支援事業の利点であることを評価する結果としたい。

（２）代筆・代読支援の支援者

前ページの整理をさらに分析すると、書面調査を実施した半分以上の自治体が、同行援護や居宅介護の支援者を利用してサービスを実施している可能性が高いことが分かった。

平成30年度調査では、代筆・代読支援の実施の有無は確認したものの、どのような支援者が対応しているかは未確認だった。また、本年度調査の書面調査でも、どのような支援者が対応しているかは、明確には尋ねていなかった。しかし、前ページの整理や、他の設問での回答を確認すると、実際の支援は同行援護や居宅介護の支援者が担っている可能性が高いと言える。この点については、ヒアリング調査により、実際の支援内容の整理を通してさらなる実証を行うこととした。

（３）ヒアリング調査で確認すべき論点

本年度調査においては、代筆・代読支援の具体的な実施方法等を整理することが目的となっている。そのため、書面調査によって論点整理を行い、その論点に従いヒアリング調査を実施し、代筆・代読支援の実施方法等の整理を行うことを想定していた。

については、本節のまとめとして、書面調査によって整理できた背景と論点を次ページに掲載する。

【実施自治体 ヒアリング調査において確認すべき論点】

1. 代筆・代読支援を開始する		
01	背景	・地域の視覚障害当事者や視覚障害当事者団体からの要望により事業を開始した。
	論点	・具体的にはどのような方法で要望を挙げたのか。
02	背景	・先駆的自治体の資料を参考にして、制度を立案している自治体があった。
	論点	・どのような資料を、どのように活用したか。 ・先駆的自治体の実施例を資料化することは、未実施自治体に対する効果的な資料となり得るのか。
2. 代筆・代読支援の運営方法		
03	背景	・支給時間や単価は、自治体によって考え方や内容が異なっていた。
	論点	・支給時間や単価の設定根拠はあるのか。
04	背景	・支援者の成り手不足が懸念されていた。 ・自治体は、事業所による支援を存続させるために、制度の調整が必要と感じていた。
	論点	・支援者確保、事業所の維持のために行われている方策はどのようなものか。
05	背景	・同行援護や居宅介護のような類似する福祉サービスを上手く線引きすることで、サービスの個別化を図っていた。 ・一部の自治体では「他の類似する福祉サービスがあれば、そちらを優先する」との要件が設定されており、同行援護や居宅介護を利用する視覚障害者は、代筆・代読支援を利用できない可能性が含まれていた。
	論点	・他の類似する福祉サービスを優先する背景や理由はどのようなものか。
06	背景	・自治体内での周知不足により、利用者が伸び悩んでいた。 ・自治体からの周知は、利用者の手上げ方式になっており、自治体の課題となっていた。
	論点	・代筆・代読支援を実施している自治体においては、どのような周知対策をとっているのか。

07	背景	・利用者が少ないこと等により、事業の見直しを考えている自治体があった。 ・事業の存続のためには国庫の安定化等を求める自治体もあった。
	論点	・事業を存続させるためには、何が必要なのか。
3. 代筆・代読支援の利用者		
08	背景	・利用者数が視覚障害者の1～3%にとどまっていた。 ・利用者が拡大しないことを悩んでいる自治体もあった。
	論点	・代筆・代読支援は、実際にはどのような視覚障害者が利用しているのか。 ・利用者数が伸び悩んでいる原因は何か。
4. 代筆・代読支援の事業所（支援者）		
09	背景	・同行援護や居宅介護の支援者が実際の支援を行っている可能性が高かった。
	論点	・支援者は、同行援護か居宅介護の支援者なのか。 ・実際にはどのような支援を行っているのか。
10	背景	・支援の「できること/できないこと」は自治体側では明確に規定していなかった。
	論点	・実際の支援の現場では、どのような線引きや工夫があるのか。
11	背景	・支援者の養成は、自治体側では前向きに行うことができていなかった。
	論点	・事業所としては、どのような支援者が必要だと考えているのか。 ・事業所側では、支援者に対してどのような養成を行っているのか。

（４）ヒアリング調査の実施方法

前ページに示した論点を追及するために、まずは書面調査の対象自治体の一部にヒアリング調査を実施することとなった。検討の結果、積極的に代筆・代読支援を実施している関東B市、関東D区、近畿G市の3自治体を対象とした。また、論点には地域の事業所（支援者）と視覚障害当事者に確認すべき内容も含まれていることから、該当自治体のこれらの者にもこの論点に準じたヒアリング調査を実施した。さらに、未実施自治体においても、調査結果の比較や更なる論点整理を行うために、ヒアリング調査を実施した。

2 調査① 実施自治体 ヒアリング調査

1. 自治体へのヒアリング調査

(1) 調査結果の概要

ヒアリング調査は、意思疎通支援事業「代筆・代読支援」を実施している3自治体に対して実施した。どの自治体も、代筆・代読支援に対して意欲的な姿勢があり、貴重な回答を集めることができた。以下では、前節で示した論点に対して、判明したこと等を整理して掲載する。

【実施自治体・自治体 ヒアリング調査 調査結果のまとめ】

	論点	調査結果のまとめ
1. 代筆・代読支援を開始する		
01	・要望の出し方、受け方	・団体からの要望を前向きに受け取っていた。 ・障害当事者からのニーズの把握は、自治体の業務の根幹と考えている自治体もあった。つまり、地域の視覚障害者からニーズを挙げることの重要性が示唆された。
02	・先駆的事例等の資料の活用	・他自治体の資料は日常的に調べており、事業開始に際して活用していた。 ・実施自治体の事業内容をまとめた資料は、代筆・代読支援が未実施の自治体に対して有効であると読み取れた。
2. 代筆・代読支援の運営方法		
03	・支給時間や単価の設定	・1回につき1～2時間程度、月5～10時間が妥当であった。 ・支給時間や単価は、事業を実施する事業所と詳細に相談し、事業所が業務を実施できる内容に調整することが効果的だった。
04	・事業所（支援者）の確保	・支給時間や単価の設定を通して、事業所が支援者を確保しやすい環境を作り出すことが効果的だった。

05	・他の類似する福祉サービスとの関係性	・他サービスと代筆・代読支援の区分けを行っていた。 ・他サービスを利用しているても代筆・代読支援が利用できるとする自治体もあれば、他サービスを優先する自治体もあった。
06	・福祉サービスの周知	・視覚障害者に対して効果的な情報提供や周知を行うことは、自治体として大きな課題となっていた。 ・窓口に来た者に対して積極的に声をかけることで、新規のサービス利用に繋がったケースがあった。
07	・事業存続のために必要な内容	・事業所（支援者）の確保が重要で、確保に向けた制度の調整を行っていた。 ・地域生活支援事業における国庫の安定化を求める声もあった。
3. 代筆・代読支援の利用者		
08	・利用者の要件 ・利用者が広がらない背景	・障害特性による線引きは特になく、ロービジョン（弱視）の者でも受けられる自治体もあった。家族の有無は判断が分かれていた。 ・利用者からのサービスに対する評価は高いと判断していた。 ・利用者が伸び悩んでいる原因として、周知不足を課題にしていた。
4. 代筆・代読支援の事業所（支援者）		
09	・支援者 ・支援内容	・個別の実施状況は明確に把握していないものの、事業所の実情に応じて、制度の調整を行っていた。
10	・支援の線引き、工夫	・自治体側で支援内容の線引きは行わず、制度の柔軟さを優先していた。 ・支援の線引きは、事業所（支援者）の実際の支援を通して決めた方が良いと考えていた。

1 1	・ 求めている支援者像 ・ 支援者の養成	・ 支援者は、最低でも居宅介護のヘルパーが必要で、専門性よりも利用者に寄り添った支援を求めている。 ・ 養成することの重要さは理解しているが、自治体で養成を実施することは難しかった。
-----	---	--

（２）調査結果の詳細

①地域生活支援事業としての実施

代筆・代読支援の実施方法が、地域生活支援事業として、その地域の特性や利用者のニーズによって柔軟に調整されていることが分かった。例えば、関東Ｄ区のように手話通訳よりも代筆・代読支援の方が多く実施されていることや、近畿Ｇ市のように国からの通知（入院中における意思疎通支援事業）が開始のきっかけだった等、興味深い事例が何点も確認できた。その一方で、実施されている事業において、支援を希望する視覚障害者が利用できない可能性が含まれている点（例：同行援護や居宅介護の利用を優先する）もあり、地域生活支援事業の良い面と悪い面が現れた。

②手探りの事業運営による制度の微調整

代筆・代読支援が全国的に実施されていないことにより、効果的な事業の実施方法がこれらの先駆的な自治体でも把握しておらず、結果的に「手探りで事業を進めている」ことが分かった。特に、支援を担う事業所（支援者）を支えることで、利用者のニーズを補完できると考えていることから、苦慮しながら制度の調整を行っていた。主に１日の対応時間、月の支給時間等の調整を行うことで、利用者と事業所の双方にとってメリットのある内容に微調整を行っていた。その結果、三つの自治体の支給時間は、おおむね１回につき１～２時間、月５～１０時間の範囲でサービスが実施されていた。

③事業の実施方法の活用

本調査の目的の一つである「事業の実施方法」の整理については、既に事業を実施している自治体にも必要であることが分かった。特に、これらの自治体の共通の悩みは「利用者が拡大しない」ことで、効果的な周知方法を求めている傾向があった。本調査では、実施自治体における事業の周知方法までは整理することができなかったため、今後の検討課題にすることが求められる。

2. 事業所へのヒアリング調査

(1) 調査結果の概要

事業所へのヒアリング調査は、関東B市と近畿G市の事業所に実施した。両事業所とも、該当地域において代筆・代読支援の中心的な事業所である。以下では、前節で示した論点に対して、判明したこと等を整理して掲載する。

【実施自治体・事業所 ヒアリング調査 調査結果のまとめ】

	論点	調査結果のまとめ
1. 代筆・代読支援を開始する		
01	・要望の出し方、受け方	・事業の開始時には事業所側から開始の要望は挙げていないが、その後、自治体側からサービス開始に向けた相談や紹介があった。
02	・先駆的事例等の資料の活用	・資料を参考に支援方法を学んでいた。 ・福祉に携わる支援者としての基本的な姿勢が重要視されていた。
2. 代筆・代読支援の運営方法		
03	・支給時間や単価の設定	・自治体の要件に従い、サービスを実施していた。 ・大半の依頼は、要件で設定された支給時間内で収まっていた。
04	・事業所（支援者）の確保	・支援者の確保に頭を悩ませている事業所もあった。支援者の高齢化等が原因。
05	・他の類似する福祉サービスとの関係性	・サービスの線引きが曖昧になっている部分があり、ある程度の線引きが必要との指摘があった。
06	・福祉サービスの周知	・地域の視覚障害者が代筆・代読支援を知らなかったり、必要性に気付いていない可能性があるとの指摘があった。
07	・事業存続のために必要な内容	・利用者からの希望がある限り、代筆・代読支援を実施していく姿勢があった。

3. 代筆・代読支援の利用者		
08	・利用者の要件 ・利用者が広がらない背景	・利用者とは、一定の信頼関係を築き、協力しながら友好的な支援を行っていた。 ・利用者が伸びない原因としては、①周知不足、②家族等の支援で補われていることを指摘していた。
4. 代筆・代読支援の事業所（支援者）		
09	・支援者 ・支援内容	・同行援護や居宅介護の支援者がサービスを提供していた。 ・利用者のニーズに応じて柔軟に支援を行っており、支援内容は多岐にわたっていた。
10	・支援の線引き、工夫	・代筆・代読支援において「できること/できないこと」を利用者と共有するため、契約時に支援内容を取りまとめた書類を作り、利用者に理解を促している好事例があった。 ・現場の支援者が困ったこと、判断できないことがあれば、すぐに事業所の担当者に連絡をするようにしていた。また、担当者から自治体に問い合わせることで解決していた。
11	・求めている支援者像 ・支援者の養成	・代筆・代読支援は、専門性よりも、利用者にとって親身な支援が大切だと考えていた。 ・養成や研修等は実施したいと考えているが、効果的な研修はなかなか実施できていなかった。現状は事業所内の情報共有で支援の質を保たせていた。

（２）調査結果の詳細

①支援に対するプライド

まず、自治体の担当者と同様に、事業を真剣に取り組んでいる姿勢があり、プライドを持ってサービスを提供している姿が象徴的だった。特に、代筆・代読支援の専門性に関する質問では、専門的なスキルよりも、利用者の立場に立って親身な支援を重要視していることが、その象徴とも言える。つまり、事業に対する熱意があれば、既存の同行援護や居宅介護の事業所で代筆・代読支

援が実施できるとも言える。

②「利用者のしおり」の活用

関東B市の事業所においては、代筆・代読支援における「できること/できないこと」を利用者と共有するため、契約時に利用事項をまとめた「利用者のしおり」を活用しているとの情報提供があった。この点は、自治体側では「線引きがしづらい」との意見があったため、その課題を埋める優れた取り組みの一つと言える。そこで、この「利用者のしおり」は、一部を編集したものを報告書の資料として掲載を行った。

③事業所の担当者（調整役）の重要性

両事業所とも、派遣等の調整を行う事業所内の担当者の重要性を指摘していた。この者は、利用者に対して効率的に支援者を配置すること、現場の支援者からの困り事を解決すること、自治体とのパイプ役になることを担っており、代筆・代読支援においても重要な存在になっていることが分かった。自治体でも、この担当者の存在は重要視しており、他自治体でサービスを実施するにあたってキーマンとなる可能性はある。

【利用者のしおり サンプル】

利用者のしおり	
代筆・代読ヘルパー派遣事業	
(利用者)	
住所	_____
氏名	_____ 印
電話	_____
(署名代行者)	
住所	_____
氏名	_____ 印 続柄
電話	_____
令和 年 月 日	
(サービス提供事業者)	
事業者名	●●●●●●●●●●
代表者名	●●●●●●●●●●
所在地	●●●●●●●●●●
電話	●●●●●●●●●●
FAX	●●●●●●●●●●
メール	●●●●●●●●●●
この「利用者のしおり」は、当事業所の利用にあたり、理解していただく必要がある内容を記載しています。 本書を2通作成し、利用者・事業者が各1通ずつ保有するものとします。	
1. サービスの内容 当事業所は、●●市●●●●●●●●●●事業の委託を受け、制度の趣旨に基づき代筆・代読ヘルパー派遣事業を実施しています。 (1) 業務内容 ① 公的機関（またはそれに類する機関）からの郵送物や資料等の代読 ② 公的機関（またはそれに類する機関）への申請等に対する代筆 ③ 生活上必要不可欠な説明書等の代読 ④ その他、上記作業に対して障害者が情報をストックするために必要な支援（資料の整理、テープや録音機器への情報吹き込み、代筆作業の確認等） (2) 業務の対象とならないもの ① 小説の代読 ② 勉強のための資料の代読 ③ 自分の経済活動に関する代筆・代読 ④ その他、当事業所では以下の業務は行いません ・ 契約締結に関わる署名代筆 ・ 宗教活動、政治活動に関する内容 ・ 家庭内の仕事（洗濯や掃除等）に関わる内容等	
2. サービスの支給量 ●●市が決定した決定内容の範囲内でサービスの提供を行います。 1回あたり ●●時間上限 月●●回まで	
3. サービスの利用料金及び利用者負担額 (1) 報酬額 開 始～1時間 ●●●●円 1時間～2時間 ●●●●円 (2) あなたの利用者負担 費用区分 円 % 上限額 円 ※注意 決定時間を超えた場合には、決定内容における報酬額を実費でいただきます。	

●「利用者のしおり」は、125ページに資料①として掲載しました。

3. 視覚障害当事者へのヒアリング調査

(1) 調査結果の概要

視覚障害当事者へのヒアリング調査は、関東B市の代筆・代読支援の利用者に対して実施した。なお、ヒアリング調査の対象者は、調査③において代筆・代読支援の実演を行っていただいている。そのため、以下では、前節で示した論点に対して、調査③で判明したことも含めて掲載する。

【実施自治体・当事者 ヒアリング調査 調査結果のまとめ】

	論点	調査結果のまとめ
1. 代筆・代読支援を開始する		
01	・要望の出し方、受け方	・視覚障害当事者団体の活動により、要望を自治体に挙げていた。 ・市長との定期面会等、自治体側とは一定の信頼関係があった。
02	・先駆的事例等の資料の活用	・未実施自治体において、代筆・代読支援のサービスが広まってほしいと考えていた。そのために、こういった資料が必要と認識していた。
2. 代筆・代読支援の運営方法		
03	・支給時間や単価の設定	・与えられた支給時間（月6時間）は有効に利用しており、その内容に満足していた。
04	・事業所（支援者）の確保	・支援者の確保が難しいことを感じていた。
05	・他の類似する福祉サービスとの関係性	・代筆・代読支援は、居宅でゆっくりと、自分のペースで支援を受けられる点が大変良いと考えていた。
06	・福祉サービスの周知	・同じ地域の視覚障害者でも、サービスの存在を知らない者がいるため、周知は必要だと感じていた。
07	・事業存続のために必要な内容	・自身の生活になくてはならない存在なので、継続を希望していた。 ・継続のためには、①事業所（支援者）が存続すること、②他の利用が増えることが大切だと考えていた。

3. 代筆・代読支援の利用者		
08	・利用者の要件 ・利用者が広がらない背景	・全盲の二人暮らしの生活には欠かすことができない存在との意見だった。 ・同じ地域の視覚障害者でも、代筆・代読支援を知らない者がいるため、周知は必要だと感じていた。
4. 代筆・代読支援の事業所（支援者）		
09	・支援者 ・支援内容	・今の支援者からの支援には満足していた。 ・支援を受ける内容は、日常生活で必要とする内容が中心だった。
10	・支援の線引き、工夫	・実際の支援は、支援者と会話をするように、上手くコミュニケーションをとりながら受けていた。 ・代筆・代読支援を依頼する際には、事前に依頼内容を整理しておく等、利用者側でも様々な工夫をしていた。 ・できない支援は事前に利用者が理解しており、トラブルになることは少なかった。
11	・求めている支援者像 ・支援者の養成	・ある程度の専門性は必要だが、それ以上に日常的なコミュニケーション能力、信頼性を重要視していた。

（２）調査結果の詳細

①代筆・代読の具体的な内容

ヒアリングを依頼した視覚障害当事者は、代筆・代読支援を日常的に活用しており、日常では様々な内容の代筆・代読を依頼していた。まとめには掲載できなかった内容としては、郵便物として届いたチラシ、自治体の申請書、生協の申込用紙等、日常的に手にする範囲の内容を依頼していた。また、他自治体でのヒアリングでは、パソコンの入力内容の代筆・代読、写真や絵葉書の代筆・代読等に利用されていることも情報として寄せられた。ここで共通している点は、専門性を有するものではなく、日常的に手にする範囲の書類等の読み書きに集中していることだ。このことが、視覚障害者の代筆・代読支援のニーズの根幹とも言える。

②実際の支援内容

代筆・代読支援の利用者は、支援者に対して高度な支援は要求

しておらず、むしろ、日常的なコミュニケーションの延長としての支援を望んでいることが分かった。さらに、居宅内の落ちついた環境で支援を受けることの重要性も指摘しており、代筆・代読支援の優位性を示すこともできた。

なお、具体的な支援内容を明確にまとめることは難しいため、本調査では、実際の支援の様子をまとめた資料を巻末に掲載した。

③代筆・代読支援の必要性

これらの結果を整理すると、代筆・代読支援を必要とする者にとって、このサービスは「なくてはならない」存在であることが分かり、代筆・代読支援のニーズの根拠を示すことができた。

ただし、ニーズがあっても、サービスを開始するためには地域の視覚障害者自らが自治体に出向き、要望を伝えることが必要になっている。ヒアリング調査を実施した関東B市については、もともと視覚障害当事者団体と自治体との関係性があったことに加え、しっかりと「要望を伝えたこと」がポイントだった。他の自治体で開始するにあたって、この点は見逃すことができない。

【代筆・代読支援の実演内容 サンプル】

1 郵便で届いたチラシを読む <約10分>

(ヘルパー)
本日、代筆・代読をさせていただきます、ヘルパーの●●と申します。本日はよろしくお願ひします。

(利用者)
こちらこそ、よろしくお願ひします。早速、この書類の確認をお願いします。

(ヘルパー)
分かりました。一つ目は、封筒に「●●市社会福祉協議会」と書いてあります。これはお開けしてよろしいでしょうか。

(利用者)
社協からの郵便でしたか。では、お願ひします。

(ヘルパー)
はい、開けさせていただきます。

中には、A4の用紙が入っていて、両面に印刷されています。催しのご案内のようです。では、表面から読ませていただきます。

まず、「●●市社会福祉協議会 第7回 健康と福祉のつどい」と書いてあります。右側には、イメージキャラクターの「にちまる君」が描いてあります。四角いロボットのような姿で、ほっぺは赤くて可愛いです。そして「みんなのまちで安心して暮らし続けるために」という表題があり、日時が令和2年2月28日・・・

(利用者)
2月28日ですか？

(ヘルパー)
はい、そうです。2月28日の金曜日です。

そして、時間が9時40分からとなっております。会場が●●市市民プラザ、弥生会館の3階となっております。入場は無料です。

そして、次の段には「講演①」とあって、会場はホールで、10時から11時30分まで「イキイキ体操で健康寿命を延ばそう」という講演があるそうです。「講演1」は定員200名で、講演のタイトルの下には「明るい毎日を送るための体作り」と書いてあり、右側に講師の先生のお写真があります。

(利用者)
健康は大切だね (笑)

●●市社会福祉協議会
第7回 健康と福祉のつどい
～ みんなのまちで安心して暮らし続けるために ～
日時：令和2年2月28日(金) 9:40～
会場：●●市市民プラザ(弥生会館3F) 入場無料

講演①
会場：ホール 10:00～11:30
『イキイキ体操で健康寿命を延ばそう』
～明るい毎日を送るための体作り～
●●市市民プラザ(弥生会館3F) 所長 ●●村●●先生
(理学療法士)

講演②
会場：ホール 14:30～15:30
『健康のための資産活用』
ABCファイナンシャル 営業部 ●●子●●様

ホール 9:15～15:30
9:15 開場
9:40～10:00 開会式
10:00～11:30 講演①
11:30～12:00 展示物の紹介
休憩
12:30～13:00 ダンス
13:00～14:00 笑いヨガ
14:00～14:30 フラダンス
14:30～15:30 講演②

D棟 12:00～15:30
・健康相談
・血圧年齢測定
(先着70名)
・骨密度測定
(先着70名)
・目の元気度測定
(先着20名)

お問合せ：●●市社会福祉協議会 健康と福祉のつどい事務局
電話/ファックス：●●-●●-●●
メールアドレス：●●@●●●●●●

【ヘルパーが読み上げたチラシ】

●代筆・代読支援の実演内容は、131ページに資料②として掲載しました。

3 調査② 未実施自治体 ヒアリング調査

1. 自治体へのヒアリング調査

(1) 調査結果の概要

未実施自治体については、事前に該当地域の視覚障害者団体に相談し、既に代筆・代読支援の開始を要望しており、かつ実現の可能性がある2つの自治体を選定し、調査対象とした。なお、両自治体とも、令和2年度より意思疎通支援事業において代筆・代読支援を実施する予定となっている。また、調査については、実施自治体の調査において確認した論点をもとにヒアリング調査を実施した。

以下では、前々節で示した論点に対して判明した内容等を整理して掲載する。

【未実施自治体・自治体 ヒアリング調査 調査結果のまとめ】

	論点	調査結果のまとめ
1. 代筆・代読支援を開始する		
01	・要望の出し方、受け方	・当事者団体から要望があり、この要望がきっかけとなり検討を進めた。 ・要望と共に、自治体が必要となる資料（先駆的自治体の実施例、視覚障害者のニーズ等）の情報提供があり、これが役に立った。
02	・先駆的事例等の資料の活用	・先駆的自治体の実施例、視覚障害者のニーズは、制度の立案作業において、非常に役立つ資料だった。 ・資料とは異なるが、障害者を支援する法律や条令も後押しする材料となった。
2. 代筆・代読支援の運営方法		
03	・支給時間や単価の設定	・先駆的自治体の実施例を参考に、上限支給時間、単価設定を割り出すことを行っていた。 ・制度の詳細内容は、サービスを提供する事業所と相談しながら決めようとしていた。
04	・事業所（支援者）の確保	・制度の立案作業の時点で支援者の確保が必要だった。

05	・ 他の類似する福祉サービスとの関係性	・ 他サービスとの区別は必要と考えていた。
06	・ 福祉サービスの周知	・ 事業開始時の周知の必要性は強く認識しており、利用者を集めることも必要だった。
07	・ 事業存続のために必要な内容	・ 事業開始時に必要なことは①実際の支援方法の整理、②支援者の確保、③必要な予算の裏付けを行った上で、④他事業との区別することが重要だった。 ・ まずは小さくスタートして、事業を実施しながら、必要な部分を修正していくイメージが強かった。
3. 代筆・代読支援の利用者		
08	・ 利用者の要件 ・ 利用者が広がらない背景	・ 利用者を明確に定めてはいないが、他の福祉サービスを受けられない者を想定している自治体があった。
4. 代筆・代読支援の事業所（支援者）		
09	・ 支援者 ・ 支援内容	・ 日常生活レベルでの支援を想定していた。
10	・ 支援の線引き、工夫	・ 支援者の要件を厳しくすると、支援者が集まらない可能性があると感じていた。 ・ 代筆・代読支援で「できること/できないこと」の線引きは、自治体側ではなく事業所側で考えた方が良いとの考えだった。
11	・ 求めている支援者像 ・ 支援者の養成	・ 同行援護や居宅介護の支援者を活用しようと考えていた。 ・ 自治体の規模が大きいところでは、支援者の養成も含めた制度設計を検討していた。ただし、規模の小さな自治体では、養成は難しい可能性が高い。

（２）調査結果の詳細

①自治体内での了解、先駆的自治体の資料

両自治体は、共通の課題として「新規サービスの開始を、どのようにして自治体内部で了解をとるか」を挙げていた。特に財務部門との折衝は重要で、未実施の自治体としては、この了解をとるために「このサービスに関する効果的な資料が必要」と考えていた。この点を踏まえると、調査結果としてまとめた内容の大半はこの了解作業のために必要な事項であり、主に本調査の論点である「事業の実施方法」の具体的な内容を求めている。

なお、本調査で得られた調査結果の一部として、先駆的自治体の実施例を紹介したところ「大変参考になる」との評価があった。また、その実施例は、詳細な内容でなくとも該当自治体の要件にアレンジすることは可能だった。実際に、東海M市は、別自治体の支給時間と人口数（障害者数）から、およそその支給時間と利用者数、さらには必要な予算を割り出している。つまり、先駆的自治体の実施例は、ポイントだけ絞っていても利用価値があった。

②地域の視覚障害当事者からの要望

東海M市については、開始を要望した視覚障害当事者団体から各種の資料提供を行っている。この点は、自治体からは高評価があり、特に「ニーズ」の部分が助かったとの回答があった。この点も自治体内の了解作業において重要で、他部署に対して障害者のニーズを理解してもらうことは難しいことが背景としてあり、自身の言葉でニーズを伝えられる視覚障害当事者の存在は大きかったようだ。しかし、言葉でニーズを伝えることには限界がある。そのため、このニーズを資料化することも必要となっている。

③障害者を支援する法律や条令

両自治体とも、障害者の支援に関する法律や条令をきっかけの一つとしていた。関東L区は実施予定の障害者の意思疎通支援に関する条例、東海M市は令和元年6月に成立した読書バリアフリー法がきっかけだった。他の自治体においても、このような法律や条令がきっかけであったと回答していたことから、代筆・代読支援を実施するための後押しをする材料になり得るかもしれない。

2. 事業所へのヒアリング調査

(1) 調査結果の概要

未実施自治体では、東海M市から代筆・代読支援の開始に向けて相談があった事業所に対してもヒアリング調査を実施した。なお、事業所としても、開始に向けた様々な情報を必要としていたことから、お互いが情報提供を行うような形でヒアリング調査を実施することとなった。

以下では、前々節で示した論点に対して判明した内容等を整理して掲載する。

【未実施自治体・事業所 ヒアリング調査 調査結果のまとめ】

	論点	調査結果のまとめ
1. 代筆・代読支援を開始する		
01	・要望の出し方、受け方	・地域の視覚障害当事者団体より相談があった。事業所としても必要性を感じていたので、開始の要望を出していた。
02	・先駆的事例等の資料の活用	・代筆・代読の支援に関する研修資料は確認したが、実際の実施内容の資料はあまりなく、事業開始のために必要としていた。
2. 代筆・代読支援の運営方法		
03	・支給時間や単価の設定	・先駆的自治体が事業所のことを考えて時間数を変更していることは、効果的な取り組みと考えていた。
04	・事業所（支援者）の確保	・支援者の確保はもちろんだが、支援の調整をする担当者への支援（予算化）を求めている。
05	・他の類似する福祉サービスとの関係性	・代筆・代読支援は、視覚障害者の代筆・代読の支援に特化した制度になることを期待していた。
06	・福祉サービスの周知	・利用者に情報が届かない現状を認識しており、地域の眼科を含めた関係団体からの周知が重要と考えていた。

07	・ 事業存続のために必要な内容	・ 支援者への報酬に加え、事業所への予算、研修への予算が必要と考えていた。 ・ 支援者の確保と養成は開始前に整理する必要があると認識していた。
3. 代筆・代読支援の利用者		
08	・ 利用者の要件 ・ 利用者が広がらない背景	・ 地域の視覚障害者に周知をして、まずは利用者を揃えることが大切だと考えていた。
4. 代筆・代読支援の事業所（支援者）		
09	・ 支援者 ・ 支援内容	・ 対面朗読で行われている日常的な支援が必要と感じていた。
10	・ 支援の線引き、工夫	・ 支援者の要件を厳しくすると、支援者が集まらない可能性があると感じていた。 ・ 代筆・代読支援における「できること/できないこと」の線引きは、先駆的自治体での取り組み（事業所と利用者が合意すること）が有効と考えていた。
11	・ 求めている支援者像 ・ 支援者の養成	・ 同行援護や居宅介護の支援者を活用しようと考えており、対面朗読のボランティアでは対応が難しいと考えていた。 ・ 養成の重要性は強く認識していた。ただし、手探りで始めるため、どのような養成にするかは検討中だった。

（２）調査結果の詳細

①対面朗読と代筆・代読支援

調査対象の事業所は、視覚障害者情報提供施設も運営していることから、施設内で対面朗読を実施している。そのため、視覚障害者への代筆・代読の支援については理解があり、開始予定の代筆・代読支援について、大きな期待を寄せていた。

この期待については、利用者に対する支援の質が向上すること、支援の分業化に期待することを理由としており、代筆・代読支援が開始することで、対面朗読の活性化に繋がる部分もあると考えていた。代筆・代読支援では本の読み上げが難しいことから、他のサービスとの分業化は、視覚障害当事者にとってメリットがあると思われる。

②支援者の養成～先駆的自治体の資料

調査対象の事業所は、既に事業開始に向けて自治体から相談を受けている中で、支援者の養成も依頼されており、これが事業所内での課題となっていることが分かった。

まず、事業所としては、同行援護または居宅介護の支援者が対応すべきと考えているが、一定の養成は必要と考えていた。しかし、既存の代筆・代読の支援に関する養成マニュアルはあるものの、自治体が実施するサービスと見合うかどうかは未知数で、今後の事業の進め方について頭を悩ませていた。

そのため、実施自治体の事例を紹介した中では、関東B市の事業所が活用していた「利用者のしおり」に強く興味を示していた。対面朗読を実施していることから、代筆・代読支援における「できること/できないこと」の線引き、そして利用者との合意は、以前から課題として認識があったと思われる。その点を解決できる方策として、このしおりの活用に期待を寄せていた。

③視覚障害者への周知

代筆・代読支援の利用者を広めるためには、多くの自治体からは「地域の視覚障害者への周知が重要」と指摘されていた。また、事業所や視覚障害当事者からも指摘されており、いかにして代筆・代読支援を知ってもらうかが、大きな課題となっている。

この点は調査対象の事業所からも指摘があり、周知においては医療機関や訓練機関からの周知が必要ではないかとの意見があった。公的な福祉サービスの周知には様々な課題があり、過去の調査でも、ロービジョン（弱視）の者や、受障直後の者に情報を届けることは困難と指摘されていた。そのため、新たな利用者を獲得するためには、やはり地域全体での周知が必要であり、その効果的な方法も検討する必要がある。

3. 視覚障害当事者へのヒアリング調査

(1) 調査結果の詳細

未実施自治体では、関東L区と東海M市の視覚障害当事者団体の役員に対してヒアリング調査を実施した。ただし、調査の時間が短かったことから、概要は掲載せず、調査結果の詳細のみを掲載する。

①視覚障害当事者団体からの要望～情報提供

両団体とも、地域の視覚障害者の声を集約し、自治体に対して要望を行った結果、代筆・代読支援の実施が実現することとなった。自治体調査の結果でも分かるように、地域生活支援事業は、地域のニーズがあって初めて実施できることを考えると、やはり地域の視覚障害当事者からの要望は「実施に向けた一番のきっかけ」になることが分かった。

また、東海M市の役員は、要望と共に様々な情報提供を行い、さらに自治体担当者と緊密な相談を行いながら、実施まで漕ぎつけることができた。情報提供においては、①先駆的自治体の実施例、②代筆・代読支援に対する視覚障害者のニーズを提供しており、新たにサービスを開始する自治体においては、視覚障害当事者からの情報提供が効果的であることが分かった。

②支援内容、対象者

両団体とも、日常レベルの支援を求めており、おおよその支援時間も月に5～10時間のイメージがあった。実施自治体の実例を知らずとも、肌感覚でこの時間イメージがあったことから、根拠がある数字になるのかもしれない。

また、両団体とも、代筆・代読支援の対象者は、全盲で独居または盲世帯をイメージしている一方で、ロービジョン（弱視）の者も必要としていたと考えていた。例えば、制度の狭間で同行援護や居宅介護が受けられない者は、なにも代筆・代読の支援が受けられないことになる。これらの狭間には、ロービジョン（弱視）の者が該当することが多いことから、対象者の要件設定が殆どない代筆・代読支援をロービジョン（弱視）の者の支援に活用することは、メリットが十分にあると言える。

3 調査③ 調査①、調査②に対する追加調査

1. 追加調査の意図

追加調査は、調査①と調査②で確認できなかった部分、さらなる情報が必要だった部分を求めて、ヒアリング調査を実施した。そのため、本章の調査①と調査②の調査結果のまとめでは、追加調査で得られた情報も加味して、調査結果を掲載した。以下では、調査③で得た情報の中で、調査①、調査②の考察では紹介できなかった調査結果を掲載する。

2. ニーズの可視化

視覚障害者にとって、代筆・代読支援のニーズを言葉にするのは簡単だが、いざ整理をすると難しい内容であった。そのため、ニーズは未整理となっており、要望を出してもなかなか自治体がサービスを開始しない要因の一つと考えられていた。特に、実際の自治体の担当者からは「どのような内容の代筆・代読の支援を求めているか不明確」との指摘があり、ニーズの可視化が必要となっていた。そこで、このニーズの可視化を行うために、追加調査として代筆・代読支援の実演を行った。その結果、代筆・代読支援の実演を通して、支援の現場を初めて見た自治体担当者からは「代筆・代読支援の必要性が明確に理解できた」との意見があった。改めてニーズの可視化は重要であることが分かった。

3. 視覚障害者の「個人のニーズ」による支援の必要性

これまで、ロービジョン（弱視）の者や家族の支援がある者のニーズは、一定数は存在していると考えていたが、全盲の者よりは低いとの認識だった。しかし、これらの者にも代筆・代読支援のニーズがあることが分かった。そのニーズの詳細を分析すると、それぞれの個別事情によるところが多かった。つまり、視覚障害の程度や家族の有無によって必要性を判断するのではなく、その視覚障害者個人のニーズによって必要性を考えることが大切であった。また、自治体はこれらのニーズを数で判断し、その数の多さによって支援を実施するかどうかを判断しがちだ。しかし、本年度調査を実施した限りでは、利用者の支援に求める必要性は高く、自治体は必要性の深さで判断すべきではないかと感じてしまう。これらを踏まえると、支援の必要性は「個人のニーズ」によって判断すべきであり、自治体での代筆・代読支援の利用者を決める際の指針にすべきではないか。

第 7 章 まとめ

1 調査結果と課題

本年度調査では、全国の自治体において意思疎通支援事業「代筆・代読支援」を実施するために、効果的な「①事業の実施方法」と「②事業展開」の検討が目的となっている。

そのため、以下の論点整理を行うために各調査を実施した。

- 論点① 効果的な「事業の実施方法」の在り方
 - A 具体的な事業の実施方法の整理
 - B 具体的な視覚障害者のニーズの整理
- 論点② 効果的な「事業展開」の在り方
 - C 事業開始のプロセスの整理

まず、本節では、代筆・代読支援に関わる自治体、事業所（支援者）、視覚障害当事者における調査結果を整理し、その上で見えた課題を整理する。さらに、次節以降では、課題を踏まえた各論点に対する効果的な方策を提案する。

1. 自治体

(1) 調査結果

①事業開始

- ・ 事業を開始するためには、自治体内で了解をとる作業が必要となっている。そのためには、整理された「事業の実施方法」と「視覚障害者のニーズ」が必要だった。
- ・ 事業を開始するためには、先駆的自治体の実施例を参考にすることが効果的だった。

②事業内容

- ・ 地域資源である同行援護や居宅介護の支援者を活用することで、事業の実施は可能だった。
- ・ 地域で支援が必要な人数・時間数からスタートし、支援の実施状況に応じて制度の内容を修正する方法が効果的だった。
- ・ 同行援護や居宅介護等の他サービスと区別しながら、地域や利用者の実情に応じて、柔軟に支援していくことが大切だった。
- ・ 自治体、事業所（支援者）、視覚障害当事者が連携しながら、制度の調整を図ることが大切だった。

③問題点

- ・ 対応できる事業所（支援者）が少なく、利用者のニーズに見合った支援が実施できていない地域があった。
- ・ 代筆・代読支援の利用者数が伸び悩んでいる自治体もあった。
- ・ 自治体からの情報提供（周知）に限界があり、事業の情報を地域の視覚障害者や事業所に上手く伝えることが難しかった。

(2) 課題

- ・ 代筆・代読支援を開始するためには、地域住民の声をもとに、効果的に事業を実施するための様々な事例（実施方法、当事者ニーズ等）を活用することが必要ではないか。
- ・ 事業実施のために必要な事例（実施方法、当事者ニーズ等）は、先駆的自治体の実施例等を整理し、資料化することが必要ではないか。
- ・ 事業に関する効果的な周知方法を整理し、自治体等が積極的に周知を行うことが必要ではないか。

2. 事業所（支援者）

（１）調査結果

①開始

- ・自治体と事業所が相談しながら、事業の制度設計を立案するのが効果的だった。

②事業内容

- ・時間数は、事業所側の運営面を考慮して１回につき１～２時間、月５～１０時間とするのが妥当だった。
- ・現場の支援者と利用者を支えるため、事業所側の調整役の存在が重要だった。調整役が存在することで、事業が円滑に進む可能性が高い。
- ・実際の支援においては、同行援護の研修等に含まれる視覚障害者への理解・コミュニケーション力（情報提供の正確さ）等が求められていた。専門性よりも基礎力の方が重要だった。
- ・代筆・代読支援で「できること/できないこと」の判断は、自治体の意向を汲んで、事業所が利用者との相互理解の元で取り決めておくことが有効だった。

③問題点

- ・支援者の成り手が不足しており、通年的な課題となっていた。
- ・支援者の人材確保、資質向上のための養成は、事業所の自主努力に任されていた。
- ・養成のために必要な研修内容は、全国的に統一した養成カリキュラムが必要とされていた。

（２）課題

- ・自治体が設定する時間数や単価は、事業所が円滑に運営することを踏まえた設定が必要ではないか。
- ・事業所（支援者）が利用者への支援を行う際は、代筆・代読支援における「できること/できないこと」の整理、その内容の相互理解が必要ではないか。
- ・支援者の人材確保・資質向上のために、支援に関する研修の在り方を検討していく必要があるのではないか。

3. 視覚障害当事者

(1) 調査結果

①事業開始

- ・ 事業を開始させるためには、熱意のある視覚障害当事者及び当事者団体が、自治体に対して代筆・代読支援の開始を要望することが必要だった。
- ・ 要望と共に、代筆・代読支援の「先駆的自治体の実施例」と「視覚障害者のニーズ」を情報提供することが効果的だった。
- ・ 支援を支える事業所（支援者）と連動した要請活動も効果的だった。

②事業内容

- ・ サービスの利用者は各地域ともまだ少数であったが、その者の必要性に応じた柔軟な支援を受けており、利用者からの満足度は非常に高かった。
- ・ 支援を円滑に利用するためには、利用者自身も知識を持ち、工夫しながら支援を依頼することが効果的だった。

③問題点

- ・ 支援を希望する視覚障害者は幅広く、ロービジョン（弱視）の者、家族と同居の者等も必要としていた。
- ・ 支援を希望しているが、結果的に支援が受けられない者も多く存在した。主な問題点は、自治体の周知不足により情報が届かないこと、制度上の制限があること、支援者が少ないことだった。

(2) 課題

- ・ 未実施の自治体においては、地域の視覚障害者自らが、支援を開始するための要請活動を行う必要があるのではないか。
- ・ 支援を円滑に利用するために、利用者自身が支援内容を把握し、支援を受けるための工夫を身に付けることが必要ではないか。
- ・ 視覚障害当事者の幅広いニーズに応えるため、自治体は柔軟な制度設計、事業に関する周知等が必要ではないか。

2 代筆・代読支援を推進するためのモデル

まず、論点①の効果的な「事業の実施方法」の在り方では、具体的なサービスの実施方法の整理と、具体的な視覚障害者のニーズの整理を行うこととした。そこで、本節では、前者の「実施方法の整理」について考えてみたい。

調査の結果、代筆・代読支援を推進するためには、先駆的自治体の実施例を参考にすることが効果的であることが分かった。

先駆的自治体では、必要に応じて実施例を探り、地域の実情に合わせて制度を立案していた。未実施の自治体においては、事業を開始するためにその実施例を必要としており、実際に実施例を参考にすることで、事業を開始した自治体もあった。そして、地域の視覚障害者が自治体に要求活動をする上でも、この実施例は必要とされていた。さらに、この実施例は、先駆的自治体においても、利用者の拡大のために必要としていた。

つまり、先駆的自治体の実施例は、全国で代筆・代読支援を推進するための重要なツールとなっていた。

そこで、本調査で整理した先駆的自治体の実施例を「代表的モデル」として提案する。この「代表的モデル」の活用により、全国の自治体で代筆・代読支援が開始されること、実施している自治体でさらに事業が拡大することを期待する。

意思疎通支援事業「代筆・代読支援」

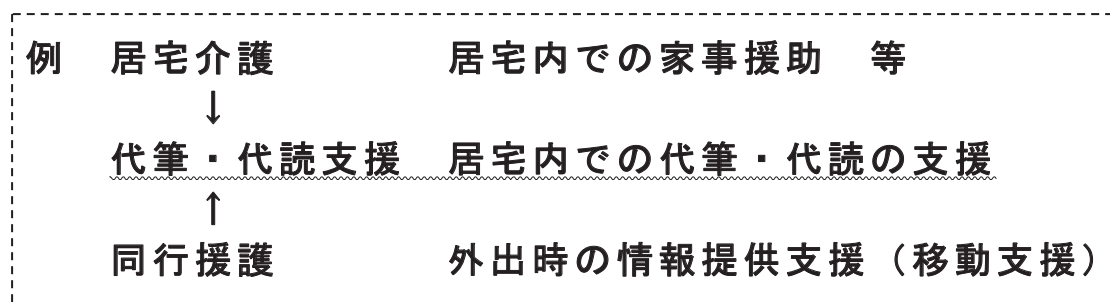
先駆的自治体による代表的モデル

1. 事業の開始

- ・ 住民からのニーズに耳を傾け、代筆・代読の支援を必要とする視覚障害者等がいれば、代筆・代読支援の開始を検討すべき。
- ・ 先駆的に事業を実施している自治体の実施例等は、事業開始の検討において役立つので活用すべき。
- ・ 障害者のコミュニケーション等を支える法律・条令等があれば、事業開始の後押しになるため、活用すべき。
- ・ 地域生活支援事業のメリットを生かし、地域の実情や利用者のニーズを柔軟に捉え、各自治体に見合った制度設計を行うべき。

2. 他サービスとの区分け

- ・ 代筆・代読の支援が行える他サービス（同行援護・居宅介護等）とは、制度上は区分けをし、それぞれのサービスにおいて、有効性が高い支援を実施すべき。



- ・ これらのサービスの実施においては、同じ支援者がシームレスに、それぞれの支援を実施できることを可能とすべき。
- ・ これらの他サービスがあることを理由に、代筆・代読支援の利用を抑制するような事由を作ることは好ましくない。

3. 対象者のイメージ

- ・ 代筆・代読の支援を必要とする視覚障害者を対象とすべき。
- ・ 代筆・代読の支援を必要とする者は、様々な理由で支援を求めている。そのため、個別のニーズを精査した上で、支援対象にするかどうかの判断をすることが望ましい。視覚障害の等級、家族構成、他サービスの利用状況等による画一的な判断は避けるべき。

4. 事業所（支援者）

- ・ 視覚障害者の支援を行っている居宅介護事業所や同行援護事業所であれば、事業の実施は十分に可能である。
- ・ 最低でもホームヘルパーの資格を持った支援者が必要だが、きめの細かい支援を行うには、視覚障害者の特性を理解した同行援護の支援者が有効となる。
- ・ 円滑な支援を行うためには、現場の支援者と自治体の担当者の上に調整役（ケアマネージャー、サービス提供責任者等）を設けることが望ましい。

5. 支給時間、単価

- ・ 支給時間は月 5 ～ 10 時間程度、週 1 回程度、1 回あたり 1 ～ 2 時間前後の支援が望ましい。ただし、支給時間の設定は、支援を受ける視覚障害当事者の個別のニーズに対応できるよう、柔軟な設定が求められる。
- ・ 支給時間や単価は、地域の事業所と相談の上、支援者が円滑に派遣できるラインを見据えて設定すべき。
- ・ 事業開始時は小規模の予算で開始し、利用者のニーズに応じて予算規模を可変していくことが効果的。

6. 支援内容

- ・ 公的な福祉サービス全般で実施できない内容は支援の対象外にする。また、契約行為、意思を表明する行為は、内容によっては支援の対象外とする。
- ・ 事業所（支援者）と利用者が、代筆・代読支援で「できること/できないこと」を合意した上で、事業が実施されることが望ましい。合意においては 125 ページの資料①の活用が効果的。
- ・ サービスを利用する視覚障害当事者、支援を行う事業所（支援者）、制度を運営する自治体が、それぞれで工夫しながら、協力的に事業を進めていくことが効果的。

例	当事者	事前に依頼したい内容を準備しておく
	支援者	不明確な支援内容があれば、事業所担当者に相談し、判断を仰ぐ
	自治体	事業所からの報告をもとに、制度面の調整を定期的に行う

7. 資質の向上、支援者の養成

- ・ 支援の質を向上させるため、支援者の養成は積極的に実施したい。そのためには、事業所の独自の努力に頼るのではなく、自治体の積極的な支援のもと、研修会等の開催を行うことが好ましい。

8. 周知

- ・ 代筆・代読の支援は、視覚障害者自身も公的な福祉サービスとして支援が受けられることを知らない場合が多い。そのため、自治体や事業所等は積極的な周知を行う必要がある。
- ・ 周知においては、視覚障害者が確認できる方法で、自治体の福祉のしおりやホームページに掲載を行い、定期的な情報提供、視覚障害者への声掛け等を行うことが望ましい。
- ・ 自治体からの情報発信だけでなく、事業所、視覚障害当事者団体、地域の関係機関が一丸となって情報発信を行うことが望ましい。

9. その他

- ・ 実際の代筆・代読支援の支援の様子は、131ページの資料②が参考になる。

3 視覚障害者のニーズの整理

次に、論点①の効果的な「事業の実施方法」の在り方で示した、具体的な視覚障害者のニーズの整理について、本節で考えてみたい。

まず、視覚障害者のニーズの整理を必要としていたのは、自治体の担当者だった。理由は、要望を受けた際に「代筆・代読で何をしてほしいか」や「どのくらいの必要性があるか」が不明確と考えているからである。また、自治体内で事業の開始に向けた了解作業を行う際に、他部署の担当者、特に障害福祉と離れた担当者への説明において、この視覚障害者のニーズを説明するのが難しいとの意見もあった。つまり、自治体として必要なものの「整理された視覚障害者のニーズ」だった。

一方で、視覚障害者にそのニーズを問いかけると、その者によって内容の差があることに気付かされる。例えば、支援を受けたい内容はその者によって大きく異なっている。しかし、意見を整理すると、以下の方向性が見えてくる。

①支援の必要性

- ・書類等を読むこと、書くことができない者にとっては、この支援がなくてはならない存在となっている。

②支援を受けたい内容

- ・日常的に手の届く範囲にあるチラシや申込書等、自身の日常生活において読み書きが必要とされる内容への支援を希望している。

これらを整理すると、本調査では視覚障害者のニーズを言葉として整理するのではなく、可視化できる資料にすることが重要と判断した。そのため、本報告書の概要版として、視覚障害者のニーズ等の整理を行ったリーフレットを作成した。特に、見開きページにおいては、視覚障害者のニーズをまとめた他に、公的な福祉サービスにおける代筆・代読の支援の課題をまとめた。

このリーフレットの活用を通して、代筆・代読支援の必要性を広めていきたい。データ版は本連合のホームページに掲載しているので、是非、活用してほしい。

●リーフレット、報告書の掲載先

日本視覚障害者団体連合 <http://nichimou.org/>

リーフレット「視覚障害者への代筆・代読支援」

読み書きのお願いをしてみませんか？

視覚障害者への代筆・代読支援



写真：支援者から「代筆・代読支援」を受けている様子

厚生労働省 令和元年度障害者総合福祉推進事業
「地域における視覚障害者への代筆・代読支援に向けた調査研究」
報告書 概要版

社会福祉法人 日本視覚障害者団体連合

※報告書の完全版は、本連合のホームページ (<http://nichimou.org/>)、または右側のQRコードからアクセスできます。



意思疎通支援事業「代筆・代読支援」の実施は簡単です！

意思疎通支援事業「代筆・代読支援」について、既に実施している自治体と実施を予定している自治体に調査を行ったところ、既に地域で実施している福祉サービスの枠組みを上手く利用して「代筆・代読支援」を実施していることが分かりました。つまり、未実施の自治体でも、既存の枠組みを利用して「代筆・代読支援」を開始することは十分に可能であると言えます。そして、効果的に「代筆・代読支援」を開始するためには、次の「行動」と「3者の協力関係」が重要でした。

未実施の自治体においては、皆で「代筆・代読支援」の開始を考えてみませんか？

本音を出し合い、時に協力し合う関係が大切！

視覚障害当事者

- 自治体に対して「代筆・代読支援」の開始を要望する。
- 要望と共に
 - ① 先駆的自治体の代表的モデル
 - ② 視覚障害者のニーズ

を情報提供することが効果的。

お互いを信頼しながらサービスを実施する！

自治体

- 先駆的自治体の代表的モデルを参考にしながら、地域に合った制度を検討する。
- 同行援護や居宅介護の事業所と相談しながら、円滑なサービス提供が可能となる制度を立案する。

困ったことがあれば相談！

事業所(支援者)

- 同行援護における代筆・代読の支援方法などを参考にしながら、支援者の確保と養成を行う。
- 代筆・代読の支援で「できること／できないこと」を整理し、視覚障害当事者と合意の上で支援を行う。

●先駆的自治体の代表的モデル（一例）
※詳しくは本連合ホームページに掲載している報告書の完全版をご覧ください。
 支給時間：月5～10時間、週1回程度、1回あたり1～2時間前後。
 対象者：障害等級のみで判断せず、個々のニーズや状況によって定める。
 周知：地域でサービスの利用者を増やすためには、積極的な周知が必要。
 その他：障害者支援を行うための法律や条例を根拠に制度を開始する。

●発行 令和2年(2020年)3月
 社会福祉法人日本視覚障害者団体連合(旧・日本盲人会連合)
 住所：〒169-8664 東京都新宿区西早稲田2-18-2
 電話：03-3200-0011 FAX：03-3200-7755
 ホームページ：<http://nichimou.org/>



<表紙>

<裏表紙>

視覚障害者の約86%は読み書きに困っています！

「代筆・代読支援」を活用しよう！

<読むこと>



- 読んでもらっている内容
 - イベントの開催案内
 - 役所からのお知らせ
 - スーパーのチラシ
 - ホームページの掲載内容
 - 友達からの絵葉書
 - 思い出の写真 など
- 良いところ
 - 自宅でゆっくりと、自分のペースで読んでもらえる
 - 聞き逃したところは繰り返し読んでもらえる
 - 絵や写真の内容も説明してくれる

<書くこと>



- 書いてもらっている内容
 - 役所から届いた申請書
 - 生協やスーパーなどの注文書
 - 俳句大会への作品登録の記入
 - ホームページの申し込みフォームへの入力 など
- 良いところ
 - 内容を読んでもらいながら、記入が必要なところは教えてくれる
 - 記入をお願いする内容は、読み上げ確認をしながら、丁寧に記入してくれる

●公的な福祉サービスでの代筆・代読の支援

同行援護

- 代筆・代読の支援
 - 外出時の情報提供として実施している。
 - 居宅での支援は実施できない。

対面朗読

- 代筆・代読の支援
 - 実施施設に訪問して支援を受ける。

地域生活支援事業 意思疎通支援事業「代筆・代読支援」

- 良い点
 - 居宅で代筆・代読の支援が受けられる。
 - 同行援護と居宅介護の支援者が対応できる。
 - 地域の実情や個別ニーズに応じた支援が可能。
- 課題
 - 実施自治体が全国的に少なく、利用者が少ない。
 - 周知や理解が足らず、利用者が拡大しない。

居宅介護

- 代筆・代読の支援
 - 家事援助の一環で実施している。
 - 他の優先度の高い支援に時間を取られてしまう。
 - 認定区分が低い者は、居宅介護が利用できない。

全国の自治体では、様々な方法で視覚障害者への代筆・代読の支援が実施されています。特に意思疎通支援事業「代筆・代読支援」は、同行援護や居宅介護では対応しきれないニーズへの支援が可能となっており、その活用が期待されています。しかし、「代筆・代読支援」には大きな課題もあります。全国で、誰もが「代筆・代読支援」を受けられるようにするためには、これらの課題を解決することが必要となっています。

<見開き>

- 121 -

4 効果的な「事業展開」の在り方

最後に、論点②の効果的な「事業展開」の在り方について、どうしたら意思疎通支援事業「代筆・代読支援」が開始され、どうしたら効果的に利用されるかを考えてみたい。

まず、事業開始のきっかけは、どの自治体も「視覚障害当事者からの要望」であった。特に、次年度より開始予定の自治体の動きを見ると、当事者側からの熱意のある要望に加え、本章第2節で示した「先駆的自治体の代表モデル」と、本章第3節で示した「視覚障害者のニーズ」を同時に情報提供することが効果的だった。また、実際に自治体内で立案作業を進める中では、自治体と地域の視覚障害当事者が協力し合うことも重要だった。

その後、自治体内で立案作業を行う中では、「先駆的自治体の代表モデル」を参考に、地域の実情に応じて制度を立案していくことが求められる。その際、利用者となる地域の視覚障害者の状況を見つつも、事業を実施する地域の同行援護や居宅介護の事業所との調整が重要になる。事業を実施する事業所が上手く稼働することを念頭に、膝を突き合わせた相談と調整が必要となる。

そして、事業を実施する事業所では、支援者の確保と養成が必要になる。支援者は同行援護の従業者、または居宅介護のヘルパーで対応は可能だが、視覚障害者の特性を理解した支援が求められるため、この部分は支援者に対して養成を行いたい。また、実際の支援を行う中では、利用者と支援者が信頼関係が結ばれることが重要である。その上で、事前に「できること/できないこと」を合意することや、不明な点があれば自治体に相談する等、双方で工夫することで支援の円滑化が図られる。

これらの事業展開は、次ページに一覧表としてまとめた。視覚障害当事者、自治体、事業所（支援者）が一体となり、お互いが「協力」「信頼」「相談」で結ばれながら、事業を展開していくことが重要となっている。

そして、未実施の自治体において事業を開始するために最も重要なのは、地域の視覚障害者が支援開始の要望を自治体に挙げることである。そのためには、本報告書の要点をコンパクトにまとめた、第3節のリーフレットを活用してほしい。

【効果的な「事業展開」のイメージ図】

視覚障害当事者

- ・自治体に対して「代筆・代読支援」の開始を要望する。
- ・要望と共に
 - ①先駆的自治体の代表的モデル
 - ②視覚障害者のニーズを情報提供することが効果的。

お互いを「信頼」しながらサービスを実施する！

事業所（支援者）

- ・同行援護における代筆・代読の支援方法等を参考にしながら、支援者の確保と養成を行う。
- ・代筆・代読の支援で「できること/できないこと」を整理し、視覚障害当事者と合意の上で支援を行う。

本音を出し合い、時に「協力」し合う関係が大切！

自治体

- ・先駆的自治体の代表的モデルを参考にしながら、地域に合った制度を検討する。
- ・同行援護や居宅介護の事業所と相談しながら、円滑なサービス提供が可能となる制度を立案する。

困ったことがあれば「相談」！

資料① 利用者のしおり

効果的な支援を実施するために、
事業所と利用者で取り交わす書類の一例

【資料について】

- ・意思疎通支援事業「代筆・代読支援」を実施している事業所が実際に使用している書類を、本報告書用に編集した上で掲載する。
- ・●は該当自治体や事業所の情報が記載される箇所になる。
- ・太い罫線は、利用者や事業所が記入を行う箇所になる。

利用者のしおり

代筆・代読支援者派遣事業

(利用者)

住 所 _____

氏 名 _____ 印 _____

電 話 _____

(署名代行者)

住 所 _____

氏 名 _____ 印 _____ 続柄 _____

電 話 _____

令和 年 月 日

(サービス提供事業者)

事業者名 ●●●●●●●●

代表者名 ●●●●●●●●

所在地 ●●●●●●●●

電 話 ●●●●●●●●

F A X ●●●●●●●●

メー ル ●●●●●●●●

この「利用者のしおり」は、当事業所の利用にあたり、理解していただく必要がある内容を記載しています。

本書を2通作成し、利用者・事業者が各1通ずつ保有するものとしします。