視覚障害者の外出支援の現状
－大阪におけるガイドヘルパーとボランティア－

日本ライトハウス第２生活訓練部

服部純子*

はじめに

視覚障害者が地域の中で生活していく上で、外出は欠かせない。通院、役所へ行く、買い物、友人訪問、会合に参加する、ただ遊びに行くなど様々な場面で手引きが必要となる。また、旅行に行くなど、より広範囲で宿泊を伴うような手引きが必要なこともあるだろう。こうした視覚障害者のニーズに対し、公的なガイドヘルパーの制度、及び民間のボランティアはどれくらい応えうるのか。またそのときの利用者の使いやすさ及び金銭的負担について調べた。範囲を大阪に絞ったが、京都は非常に活発に活動している例として比較の意味で調べている。なお、調査結果は1997年８月１日現在のものである。

対象：大阪市、京都市及び府のガイドヘルパー制度
　　大阪手引きの会
　　視覚障害者支援の会　クローバー（大阪市）

Ⅰ．ガイドヘルパー

ガイドヘルプサービスとは、主に市町村が行う事業で、一人で外出が困難な人が公的機関・医療機関など社会生活上外出が必要なとき、また社会参加のために外出が必要なときに介助者を派遣するものである。対象者や内容は自治体によってかなり違う。ガイドヘルパーという言葉は非常にあいまいに使われていて、対象者が視覚障害者であったり知的障害者であったり、有償であったり

*はっとりじゅんこ　日本ライトハウス第２生活訓練部　〒538-0042 大阪市鶴見区今津中2-4-37
電話　06－6961－5521　FAX　06－6961－6268

ボランティアであったりする。

奈良市の場合は、ホームヘルパーとガイドヘルパーの区別がない。社会福祉協議会がガイドヘルパーの講習会を行っているので問い合わせてみたところ、「ホームヘルパーの活動の一環としてガイドヘルプをしているので、ガイドヘルプだけの資格を持っている人はいないし、ホームヘルパーはガイドヘルプの講習会を受けることになっている」ということであった。よって活動の中でガイドヘルプが何件くらいあるかはわからない、とのことである。このようにガイドヘルパーの扱われ方は実に様々である。

1．大阪市の場合

1）利用方法

大阪市ではガイドヘルパーを「視覚障害者の外出時の付き添いの知識と技術を有するもののうち、大阪市盲人福祉協会に登録している人」とし、「利用者の親族はガイドヘルパーになれない」としている。

大阪市には「視覚障害者ガイドヘルパー派遣事業」「盲ろう者ガイド・コミュニケーター派遣事業」「知的障害者ガイドヘルパー派遣事業」「全身性障害者介護人派遣事業」があり、各区の福祉事務所で受け付けている。また、これらのサービスは「ホームヘルプサービス事業」と平行して利用できる。視覚障害者ガイドヘルパー派遣事業利用申請書には墨字の利用案内が小さな字で書かれているが、鶴見区役所では点字の利用案内も用意されていた。

ガイドヘルパーの派遣依頼・調整は大阪市盲人福祉協会（以下、市盲協という）が行っている。利用希望者は直接、市盲協に電話をかけて申し込むこともできる。そうすると市盲協が登録されているガイドヘルパーの中から適当な人を選んで希望者に決定の連絡をし、その後、利用の前日にヘルパーから利用者に電話をかけて待ち合わせなどの確認をする、というシステムになっている。調整がつかず、「ご希望に添いかねる」場合もある。

利用後に、ガイドヘルパーの提示する活動報告書に介護時間に応じて履行確認印を押すことになっている。なお、履行確認印1個の介護時間は1時間で、30分未満は切り捨て、30分以上は切り上げる。利用時間は、利用者の家を出てから帰るまでである。3時間なら3個の印を押す。視覚障害者に対する苦肉の

策なのだろうかとも思うが、市がガイドヘルパーへお金を払うときに印の数を数えているのかと思うと滑稽な感じもする。

2）利用制限について

ガイドヘルパー派遣事業の対象は、「日常生活をするうえで必要不可欠な外出や、視覚障害者の自立と社会参加の促進に有益と考えられる外出。ただし通勤や営業活動の経済的活動に伴う外出、一般的に考えて好ましくない外出には使えない」である。

これだけではない。実に様々な制約がある。まず、利用時間は1ヶ月あたり32時間が限度。土・日・祝日には使えない。9時から5時までの間だけで市内に住んでいる人でなければ利用できないし、行き先も市内に限っている。ただし、大阪大学付属病院に限って市外ではあっても利用できる。

施設に入所中の人や入院中の人は使えない。利用中にかかった交通費は利用者負担、利用中に食事をした場合はそれも利用者負担である。また、利用者の前年度の収入によって負担金がある。表1は費用負担基準である。ガイドヘルパーには1時間当たり920円支払われるのだが、利用者が全額負担するランクもある。

表1　大阪市視覚障害者ガイドヘルパー派遣事業費用負担基準

	障害者本人の階層　区分	自己負担額
A	生活保護法による被保護世帯 （単給世帯を含む）	なし
B	前年所得税非課税世帯	なし
C	前年所得税課税年額が 10,000円以下の世帯	250円
D	前年所得税課税年額が 10,001円以上30,000円以下の世帯	400円
E	前年所得税課税年額が 30,001円以上80,000円以下の世帯	650円
F	前年所得税　課税年額が 80,001円以上140,000円以下の世帯	850円
G	前年所得税課税年額が 140,000円以上の世帯	920円

3）派遣件数

前年度のガイドヘルパーの派遣状況を市盲協に問い合わせてみたが、97年の3月から開始したためその前の状況はわからない。3月からガイドヘルパーが有償となり、市盲協が登録を受け付けるようになったとのことであった。利用者数は、4月は29名、5月は28名、6月は36名。7月はまだ集計されていない（97年8月1日現在）。

まだ始まったばかりでガイドヘルパーの数も不足しているようだ。日本ライトハウスの派遣した講師による2日間のガイドヘルパーの養成も行われているが、人数はまだ58人である。

派遣できないような依頼の内容のときは、民間ボランティア団体である「大阪手引きの会」を紹介しているとのことであった。

2．京都市・府の場合

京都では政令指定都市では唯一、京都府と京都市が一体となって「盲人ガイドヘルパー事業」を行っている。社団法人京都府視覚障害者協会（以下、協会とする）が、京都府・市の委託を受けていて、96年度は年間8355件もの利用があった。

1）利用方法

協会は正職員2名、非常勤1名の組織で、ガイドヘルパーの登録管理、調整、派遣を行っている。ガイドヘルパー養成の講習会には京都ライトハウスが講師を派遣しており、2日間の講習を終えた人がガイドヘルパーとして認定される。申し込み方法は大阪市とほぼ同じである。

利用後は、利用者宅へ着くと利用者自身が協会事務所へ終了した旨の電話をいれる。ガイドヘルパーは活動記録簿に活動時間（利用者宅を出てから帰ってくるまで）を記入する。月単位で時間を集計し、端数が出れば1分以上は1時間に切り上げる。ガイドヘルパーに支払われる謝礼金は1時間当たり1170円である。

2）利用制限

表2は、大阪市と京都のガイドヘルパー制度を比較したものである。対象となる外出はほぼ同じだが、京都は「だんだん広がってきた」とのことで、買い

物もできる。

ただ市と府で少し違うところもあり、京都市は所得による自己負担金はないが、時間・回数の制限がある。京都府は所得による自己負担金がある場合もある代わりに時間や回数の制限はない。これは、国の制度では利用者からの費用徴収があるのに、京都市では公費負担とする代わりに時間制限をつけ、府では有料の場合もある代わりに時間制限なしにしているということであった。

表2　京都と大阪のガイドヘルパー利用比較

	京都府・市	大阪市
利用対象者	京都府在住の人	大阪市在住の人（通勤している人は不可）
利用地域	府下全域	大阪市内のみ
所得制限	府：あり（収入による） 市：なし	収入により自己負担金あり
時間制限	府：なし 市：2～3時間まで 2回／週	32時間／月 土・日・祝日不可
利用目的	日常生活に必要な外出 通勤・通学・営業不可	日常生活に不可欠な外出通勤・通学・営業不可
交通費負担	GHの家→利用者自宅までは公費負担、あとは利用者負担	すべて利用者負担 （必要な食費も含む）
登録人数	320人	58人
派遣件数	8355件 （96年度）	93名（＊） （97年4月から6月まで）
謝礼金	1170円／時間	920円／時間
講習時間	2日間	2日間

GH＝ガイドヘルパー　　＊　利用者数

大阪市と違うのは交通費の負担である。ガイドヘルパーの自宅から利用者の家までの間は公費負担とし、利用者は手引きを受けている間の交通費だけを負担すればよい仕組みになっている。利用が多い一因であろう。

3）派遣件数

登録しているガイドヘルパーの数は320人で、年間8355件、1ヶ月あたり600～700回もの派遣があるというのは、単純に割っても1日あたり20件の派遣があるということである。これはもう単発の外出介助とは考えにくい。表3の目的別利用件数を見ても通院が71％を占めているように、週2回の通院に付き添うというような定期的な利用として定着しているのではないかと思われる。

表3　京都市ガイドヘルパー目的別利用件数

目　的	件　数	％
行　　政	41	0.5
福祉施設	31	0.4
通　　院	5,904	71
買い物	881	10
その他	1,460	18
計	8,317	99.9

4）課題

従来、ガイドヘルパー講習会は講義と実技が2時間ずつであったが、96年度より2日間となった。現任者講習も2～3年に1回受けることになっているので、講師を派遣する京都ライトハウスの方も回数が多くて負担が大きいのではないか。指導のできるガイドヘルパーを育てていくことも大事であろう。

また、利用者及びガイドヘルパーの高齢化に伴い、「盲老人介護人派遣事業」がADL指導員に指導を受けたホームヘルパーによって行われている。こちらはまだ年間利用数60件ほどであるが、今後どんどん増えていくであろうと思われる。

Ⅱ．手引きボランティア

日本ライトハウス視覚障害リハビリテーションセンターでは、独自にボランティア組織を持っており、遠足などの行事や帰省の時などに訓練生の手引きをお願いしている。しかし、私用や遊びの場合は他の手引きのボランティア団体を紹介して、訓練生自身が依頼している。

いつもお願いしている「大阪手引きの会」と「クローバーの会」は、どちらも完全に民間ボランティア団体であり、無償で、内容も場所も選ばずに手引きをしている。大阪だということと、どちらも活発に活動していることから、調査対象に選んだ。

訪問日は1997年6月16日の午後である。どちらも、電話番をしながら質問に答えて下さった。それぞれ活動内容は同じ手引きであっても、雰囲気はかなり違い、それが活動に反映されていた。

1）団体紹介

(1) 大阪手引きの会

大阪手引きの会（以下、手引きの会という）は、大阪市北区南森町の大阪市社会福祉研修センターの中にある、大阪ボランティア協会の一画に事務所を置き、公衆電話を前に会員が週5日、電話番をしている。狭いスペースではあっても、台帳や名簿がきちんと管理され、活動歴20余年の貫禄を感じさせる。

手引きの会は、豊中市でガイドヘルパーをしていた主婦が、視覚障害者が外出するのに家族や知人にお願いし、その人の都合にあわせてしか外出できないことを見聞きして、大阪ボランティア協会の指導・応援のもと、1975年、NHKラジオやテレビで外出介助ボランティアの呼びかけをしたのが始まりである。その反響は大きく、50名余りの人が集まって日本ライトハウスで講習を受け、「大阪手引きの会」が発足した。それから22年、今も設立メンバーが残って活動している。

(2) 視覚障害者支援の会　クローバー

視覚障害者支援の会クローバー（以下クローバーの会という）の事務所は、大阪市西区、肥後橋の近くのビルの中にある。クローバーの会は、阪神大震災

のときにハビー（阪神大震災視覚障害被災者支援対策本部：震災直後に日本ライトハウス盲人情報文化センターに設置された）が視覚障害者の手引きを募集したときに近畿一円から集まった約100名のうち、長期の手引きを分離するかたちで1995年４月に53名で結成された。震災直後は、街の様子がすっかり変わってしまったために外出がいっそう困難になった視覚障害者の外出の介助と、それに伴う読み書きを支援、その後、被災地以外の依頼も受けるようになった。

こちらはFAX付き電話を使い、会員や会計のデータ管理にパソコンを駆使し、他の外出介助ボランティアグループとインターネットメールをやり取りして連携をとっている。まだ３年目だが、依頼は増える一方でボランティアを募集しているとのことであった。

２）利用方法

視覚障害者がボランティアを利用したい場合、事務所に電話をかけて申し込む。流れはガイドヘルパーと大差なく、電話番をしていたボランティアが活動可能なメンバーを探して決定し、手引きをするメンバーが利用者に電話をかけて打ち合わせをする。どちらの団体も必ず当日の朝に確認の電話をかけてから出発する。メンバーは会則により利用者に自宅の電話番号を教えてはならないことになっており、こういった連絡の電話代はメンバーが負担している。

同行中の交通費はどちらも利用者負担である。手引きの会では、同行中の食事代も利用者負担、とはっきり打ち出しているが、クローバーの会では、原則としてメンバー負担だが、そのときの状況により利用者と話し合う、としている。

クローバーの会では活動終了時に交通費・活動報告を電話当番に連絡する。1996年４月１日よりメンバー宅から利用者宅（または待ち合わせ場所）までの交通費が往復で500円を越える場合は、会で負担している。95年度は復興基金等を利用して同行中以外の交通費は無料であった。その後も助成金などをメンバーの交通費に充て、利用者の交通費の負担を500円におさえている。

３）利用制限

通勤・通学・営利活動の手引きはできない。

4）活動比較

表4、表5は96年度の手引きの会、クローバーの会それぞれの活動の内訳である。分類の仕方はそれぞれの報告書による。

表4　手引きの会

歩行訓練	2
公共行事	13
通院	184
講習	34
買い物	41
社寺	42
その他	324
手引き合計	640
電話受付	224
合計	864

表5　クローバーの会

歩行訓練	1
官公庁	13
通院	167
送迎	276
買い物	75
娯楽	100
その他	73
手引き合計	665
代筆代読	24
電話受付	148
合計	877

＊95年度の活動件数は、手引きの会が784件、クローバーの会は529件である。
＊歩行訓練という項目は、手引きの会では「歩行訓練を受けに行く人の手引き」、クローバーの会では「震災後仮設住宅の周り等の説明」。

項目が違うので単純に比較はできないが、どちらもガイドヘルパー同様、通院が多い。また、手引きの会では「社寺」という項目が定着しており、確実なニーズがうかがえるし、「旅行など宿泊を伴うものもよくある」とのことである。クローバーの会では「遊びが多い」そうである。送迎も多いが、その行き先が「大阪市鶴見区・日本ライトハウス」というものも目立つ。チャリティーコンサートの時などまとめて依頼があるとのことであった。

手引きの会はメンバー55人のうち主婦と定年退職の男性が多い。ガイドヘルパーとかけもちしている人も何人かおられ、ほとんどが大阪市内・府内の人で

構成されている。「行政では対応できない分野で視覚障害者の社会参加の援助」を目指して活動されている。

クローバーの会はメンバー64人、震災がきっかけであったことから、兵庫県での活動が多いしメンバーも多い。発足当初からのメンバーが1／3、若い人が多い。利用者のニーズにも応えつつ、メンバーの希望がどれだけ尊重できるかが会の存続につながるだろうとのことであった。ボランティア募集のチラシにも「コンサートやハイキングなどお楽しみの外出にも同行します」「楽しいボランティア」「ちょっとしたお手伝い」とあまり構えない、気さくなムードが漂う団体である。

5）手引きボランティアのネットワーク化

1994年、ますます高まる視覚障害者の遠距離外出のニーズに対応するため、第1回視覚障害者外出介助ボランティア全国大会を機に「全国視覚障害者外出支援連絡会」（JBOS）が組織され、外出介助ボランティアの全国ネットワークができた。それを母体とし、奈良の「歯車の会」等の呼びかけによって全国のボランティアグループ9団体で1996年11月、インターネットにホームページ「歩みの広場」を開設した。クローバーの会もIBMの支援でノートパソコン（Think Pad）・プリンター・ネットパスポートを1年間無償で利用している。つまり、大阪から東京へ行く利用者がいれば、新大阪駅まで大阪のボランティアを利用し、東京駅には東京のボランティアが迎えに来ている、ということができるようになっているのである。利用者の交通費負担のことをとっても、知らない土地の手引き者を探し回らなくても大阪で手配できることも、情報を得るのが難しい視覚障害者にとっての価値は大きい。

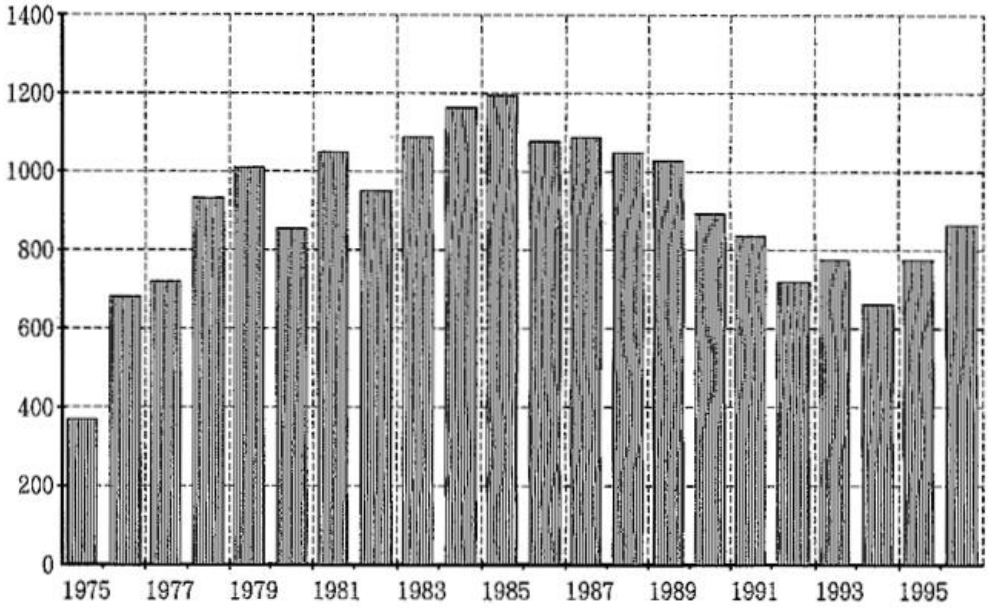
ただ、ガイドヘルパーでも同様のネットワーク化が進んでおり、全国どこでもとはいかないが、遠方の手配もできるようになりつつある。

歩みの広場　http：//www.ibm.co.jp/accessibility/ayumi/guide

大阪手引きの会の20年間の活動件数を見ていると（表6）、1980年代には年間1200件近く活動しているが、90年代に入って700～800件に減少している。これは、各市でガイドヘルパーが充実してきたためで、喜ばしいことだと手引きの会では見ている。ガイドヘルパーが各地域で有償の公的活動として根付くこ

とで、視覚障害者の外出環境を変えると言っても過言ではないであろう。ボランティア活動が盛んになってきたとはいえ、全国どこでも手引きボランティアが使えるわけではないからである。

表6　大阪手引きの会　活動件数の推移



ガイドヘルパーが有償となることで、ボランティアが損であるという見方もあるだろう。ガイドヘルプの内容に制限を付けない、または、かなり柔軟に対応してくれる自治体も出てきているようだ。手引き者が有償であることは利用者の心理的な負担の軽減につながるのではないかと思う。しかし、どんなにガイドヘルパー制度が充実してもやはり行政には内容や時間的な限界もあるであろうし、そこに民間ボランティアに求められる役割がある。「内容制限なし！」のクローバーの会への依頼が急増しているように、視覚障害者の「日常生活に不可欠でない外出」の手引きのニーズはこれからも増加していくと思われる。

今回、二つの手引きのボランティア団体を訪問したが、どちらも利用者のニーズにできるだけ応えようと努力し、メンバーも絶えず例会等を開いて勉強されている。どちらも熱い思いを抱いて発足しており、そのときの気持ち、というものがしっかり受け継がれているように感じた。手配する方も本当に大変であろうと思うが、「楽しくさせていただいてます」という姿勢が貫かれていた。

最後に、時間をとって質問に答えて下さり、多くの資料を提供して下さった京都ライトハウス・鳥居寮の所長の田尻先生、手引きの会の生え抜き会員の堀田さん、クローバーの会の前代表の國樹さん・現代表の松尾さんに心から感謝する。

参考文献

大阪手引きの会　1996年度　活動報告書

大阪手引きの会　事業記録・活動紹介

クローバーの会　1995年度・1996年度　活動報告書

クローバーの会　1997　クローバー通信　第８号・第10号

視覚障害　1996　５月号　№143．23－29

芝田裕一　1997　平成９年度厚生省委託歩行指導者養成課程　視覚障害リハビリテーションセミナー資料集

小山隆・谷口明広・石田易司編著　1995　福祉ボランティア．朱鷺書房．

ボランティアOSAKA　1997　WINTER号

<インフォメーション３　図書３>

視覚障害と発達（デヴィッド・Ｈ・ウォーレン著　山本利和監訳）　1998年10月　¥6000＋税　二瓶社

<インフォメーション４　研究雑誌>

視覚障害乳幼児の震災体験（山本利和・対馬貞夫・中島実）　大阪教育大学紀要　第Ⅳ部門　教育科学　第47巻第１号　Pp.191－197　1998年８月