

同行援護制度アンケート調査結果の概要について

令和2年 3月

社会福祉法人

茨城県視覚障害者協会

1. 同行援護制度アンケート調査の目的

平成23（2011）年10月、「障害者自立支援法」の改正により、自立支援給付の介護給付に位置付けられ、全国一律のシステムとして制度化された「同行援護制度」は、歩行移動のみならず適切な視覚情報の提供等によって視覚障害者の外出をトータルに支援する障害福祉サービスとして、今年（2019）で満8年を迎えたところである。

しかしながら、視覚障害者の大きな期待を担ってスタートした「同行援護制度」も、同行援護事業所が地域的に偏在していることに加え同行援護事業所数も減少しており、使いたい時に使えない等の不便さを訴える利用者の声もあるなど、視覚障害者にとって利便性の高い、成熟したものとはいえない状況下にある。

このような本県の現状に鑑み、社会福祉法人茨城県視覚障害者協会では、サービスの実施主体である市町村、及びサービスの提供者である事業所、そして利用者である視覚障害者を対象に、県内における同行援護制度の現状や課題等を明らかにしようと考え、アンケート調査を行ったものである。

2. 同行援護制度アンケート調査の回収状況

アンケート調査は、令和元（2019）年11月、同行援護制度の実施主体である市町村、同行援護サービスの提供主体である同行援護事業所、そして同行援護制度の利用者である視覚障害者の3者を対象に行ったものであり、アンケート調査票の回収状況は以下のとおりである。

表1：同行援護制度アンケート調査票の回収状況

項目	送付数	回答数	回収率	備考
市町村	44件	44件	100.0%	
事業所	92	34	37.0	
視覚障害者	1,041	307	29.5	
合計	1,177	385	32.7	

3. アンケート調査結果による同行援護制度の現状と課題

1) 同行援護制度の利用状況

① 全国的にも低い利用率

市町村アンケートによれば、平成30年度における本県の同行援護制度の利用者は、視覚障害者5,886人中379人で、その利用率は6.44%であった（Ⅰ市町村編11ページ参照）。

厚生労働省の統計により平成30（2018）年9月における利用率を推計すると本県の利用率は全国平均の利用率9.19%にほど遠い5.25%で、全国順位も35位であった。

これを関東地方1都6県で比較すると、1都3県が10%台と全国平均を上回るなかで、埼玉県の8.91%、群馬県の7.55%を下回り、最下位の利用率となっており、全国的にも近県的にも低い利用率といわざるを得ない状況である（Ⅰ市町村編12ページ参照）。

② 伸び悩む利用者数

平成30（2018）年3月と平成31（2019）年3月を比較し、同行援護制度の利用者数と利用時間数等の利用動向をみると、回答のあった28市町村において、利用者数は241人から261人、率にして8.3%増加しており、利用時間数も2,464時間から2,775時間と率にして12.6%増えている。

しかし、利用時間数が増えている市町村が28市町村中18自治体（64.3%）なのに対して、利用者数が増えているのは10自治体（35.5%）にとどまっており、利用時間数的には拡大傾向にあるものの、利用者数的には、利用者の固定化ないしは伸び悩みが懸念されるところである（Ⅰ市町村編13ページ以下参照）。

これに関しては、同行援護事業所へのアンケートにおいても、平成29年度と平成30年度における利用者数を比較したところ、利用者数においては増加した事業所が24.1%に対し、現状維持は62.1%、減少は13.8%であり、利用者数では現状維持の傾向が強く出ている。（Ⅱ同行援護事業所編23ページ以下参照）

なお、市町村アンケートの自由記述において、利用者の偏りを指摘する意見（Ⅰ市町村編18ページ参照）もあることを付記する。

③ 生活に密着した利用目的

利用者（視覚障害者）アンケートの結果によれば、同行援護サービスの

利用目的の第1位は「通院」で23.3%、第2位は僅差で「買い物」の23.0%、第3位は大きく離れて「行事」の10.3%となった。

どちらかといえば、暮らし向きに密接な利用目的が上位に来ており、「その他」においても郵便局や銀行、市役所などの用務が挙げられている。これらの傾向は多少の違いはあって、地域別でも性別、年齢別でも同様の傾向を示しており、余暇活動や社会参加活動等への利用は限られたものとなっている（Ⅲ利用者編54ページ以下参照）。

④ 使いにくい同行援護制度

利用者アンケートにおいて、同行援護を使いきれていない理由として、「公共交通機関以外に利用できない」が22.8%、「日時や利用時間数等で計画通りに利用できない」が20.7%、「宿泊等長時間の利用ができない」14.1%など使い勝手の悪さを理由として挙げている（Ⅲ利用者編60ページ以下参照）。

しかしながら、同アンケートの自由記述において最も多かったのは、同行援護の利用が事前予約であるため、急病等の緊急時や急用時に即時利用できないという意見が27件も寄せられたところである。特に急病での通院時等に同行援護が利用できないのは生き死にの問題になりかねない深刻な問題として視覚障害者に受け止められていると推測される。

また、時間帯や曜日等々で思い通りに利用できないという意見が21件あり、3番目に多かった。公共交通機関以外の利用ができない7件・従業員の交通費等の負担が重い6件など、同行援護制度の運用に関する意見も多く寄せられており（Ⅲ利用者編70ページ以下参照）、事業所や従業員不足もさることながら、同行援護サービスの使い勝手の悪さに不満が集中している感も強いところである。

2) 同行援護制度の体制

① 少ない同行援護事業所

同行援護制度利用の低調さの要因として真っ先に挙げられるのが同行援護事業所の少なさである。

厚生労働省の調査によれば、本県の同行援護事業所数は平成28（2016）年の94所をピークに、平成29（2017）年に93所、平成30（2018）年には86所まで減少している。

これは同行援護従業員の資格要件の経過措置が平成29年度末に切れたことが影響しているものと考えられるが、茨城県の視覚障害者千人当た

りの同行援護事業所数15,73は関東地方でも最下位であり、全国順位も35位の低さであった（Ⅱ同行援護事業所編20ページ以下参照）。

利用者アンケートにおいても、同行援護を利用しない理由として「近くに依頼できる同行援護事業所がないから」をあげる者が10.5%いること（Ⅲ利用者編48ページ以下参照）や、同行援護を十分に利用できていない不満感の理由として、事業所が足りないことを32.6%の者があげている（Ⅲ利用者編58ページ以下参照）ことから、事業所不足は同行援護制度を利用する上での大きな障壁となっているといえる。

このことは、同アンケートの自由記述においても、事業所の少なさを指摘する意見が18件も寄せられていることから容易に推測できるところである（Ⅲ利用者編70ページ以下参照）。

また、市町村アンケートにおいても、事業所が足りない状況を訴える内容が県南地域から3件寄せられており（Ⅰ市町村編17ページ以下参照）、事業所が足りないことは、行政にも利用者にも共通の認識となっていることがうかがえる。

なお、利用率の高いところに事業所が立地し、利用のないところには事業所も立地しないという傾向が現にみられるところであり、サービスの利用状況と事業所の立地状況には密接な関係のあることが示唆されている（Ⅰ市町村編15ページ以下参照）。

② 不足している同行援護従業者

同行援護事業所アンケート調査によれば、従業者が不足していると回答した事業所は44.8%あり、充足していると回答した事業所の34.5%を上回った（Ⅱ同行援護事業所編26ページ以下参照）。

また、平成29年度と平成30年度の利用動向において、利用者数または利用時間数が現状維持か、あるいは減少した理由として従業者の不足や減少をあげている事業所が複数あった（Ⅱ同行援護事業所編24ページ参照）。

さらに、平成30年度に従業者の採用及び退職状況については、採用より退職者が多く、退職者分を採用しきれていない状況にあることもわかった（Ⅱ同行援護事業所編27ページ以下参照）。

このような従業者の人手不足については、市町村アンケートの自由記述においても事業所の人手不足を訴える内容があり（Ⅰ市町村編17ページ以下参照）、利用者アンケートにおいても、従業者不足を指摘する意見が全地域から25件寄せられているところでもあり、むしろ事業所不足を指摘する意見よりも多くなっている（Ⅲ利用者編70ページ以下参

照)ことから、直接的なサービスに対応する従業者不足はより深刻に受け止められていると考えられる。

ちなみに厚生労働省の調査を基にした推計においても、視覚障害者千人当たりの同行援護従業者数は61.29人で、全国順位は34位であり、全国平均・106.92人の6割弱の少なさであった(Ⅱ同行援護事業所編27ページ参照)。

また、利用者アンケートにおいて、同行援護の支給決定量の50.7%しか実際には利用されていないという現状が明らかになった(Ⅲ利用者編53ページ以下参照)が、これらの要因としても事業所数や従業者数の不足など、同行援護の体制的な問題が大きく影響しているといえる。

3) 地域間(市町村間)格差の存在

① 同行援護制度の利用状況

市町村アンケートによれば、県内市町村で最も高い同行援護の利用率は神栖市の23.13%であり、次いで大洗町の21.88%、鹿嶋市の14.85%となっているが、県平均6.44%を上回ったのは14市・1町となっている。その一方で利用率がゼロの自治体が5市・5町と10自治体も存在しており、2割強で利用者がゼロという状況であった。

このように県平均の4倍近い利用が進んでいる自治体がある一方で、利用がまったくなされていない自治体も相当数あることから、市町村間で明らかな格差が生じているといえる(Ⅰ市町村編11ページ以下参照)。

また、県内を5地域に区分し、地域別にみていくと、利用率の最も高いのは鹿行地域で14.49%と県平均を2倍強も上回っているのに対し、最も低い県西地域は4.27%であり、鹿行地域の3分の1にも満たない利用率となっている。県央地域は9.56%と県平均を上回ったが、県南地域も県西地域と僅差の4.42%であり、県北地域も5.08%と県平均を下回っている。以上のようなことから地域間においても利用状況について格差が生じているといえる(Ⅰ市町村編14ページ参照)。

② 事業所の立地状況

市町村アンケートによれば、平成30年度の事業所数は30市町で94事業所であり、水戸市の13所が最も多い事業所数であったが、事業所がゼロの自治体も3割強の14市町村に上っている。

これを茨城県の資料に基づき、サービス提供中の事業所・88事業所に限って、視覚障害者千人当たりの同行援護事業所数をみていくと、最も多

いのは鹿行地域の37.73事業所であり、県平均・14.95所の2倍以上であった。県央地域も15.94所で県平均を上回っているが、県南地域は12.78所、県北地域は12.18所、県西地域は11.45事業所と県平均を下回っている。最下位の県西地域の事業所数は、鹿行地域の3分の1以下であり、歴然とした地域間格差が読み取れる（Ⅰ市町村編15ページ以下参照）。

以上のとおり、県内の同行援護の利用状況や同行援護事業所の立地状況をみていくと、そこには明確な地域間格差の存在することが判明した。

また、同じ地域内であっても利用率が高く、事業所数も多い自治体がある反面、利用率も事業所の立地数とともにゼロの自治体も存在することがわかっており、市町村間の格差も浮かび上がってきたところである。

同行援護制度は障害者総合支援法に基づく全国一律の障害福祉サービスであり、居住場所によってサービスの提供状況が異なるのは問題であると考ええる。

4) 浸透していない同行援護制度

利用者アンケートによれば同行援護制度の認知度は60.3%であった。逆にいえば40%の者が同行援護制度を知らないということになり、同行援護制度が全県的に浸透しているとは言い難い状況である。

性別においては男女で特段の差は見られないが、年齢別では若年齢者層（20歳～50歳）と後期高齢者層（75歳以上）において、50%の者が制度を知らないとしている。

また、地域別においては、県北地域・県央地域・県南地域において認知度が低くなっているが、県央地域において24.7%、県南地域において22.4%の者が制度をまったく知らないとしており（Ⅲ利用者編33ページ以下参照）、制度の浸透度に年齢的な差や地域的な差が見られることは問題であると考ええる。

5) 強い同行援護サービスの利用意向

利用者アンケートにおいて、同行援護を「ぜひ利用したい」は21.6%、「条件があれば利用したい」が21.3%で42.9%の者が積極的な利用意向を示した。これに「将来的には利用したい」の28.6%を加えると、全体の利用意向は71.5%と7割を超えており、強い利用意向がうかがえた。

地域別では県西地域と県央地域が県平均を超え、性別では女性が男性よ

り10ポイント高かった（Ⅲ利用者編63ページ以下参照）。

同行援護の利用度との関係では、利用している者の利用意向が強いのは当然であるが、今まで利用したことがない者であっても、積極的な利用は35.9%と県平均よりも低いものの、将来的な利用を加えると全体の利用意向は85.3%に上っている（Ⅲ利用者編67ページ以下参照）。

しかしながら、認知度との関係では、まったく知らない者で、全体の利用意向は69.4%と県平均よりも低くなっており、「今後も利用しない」は11.2%と県平均の約2倍になっていることから（Ⅲ利用者編69ページ以下参照）、同行援護制度の利用促進のうえで制度の周知を図っていく必要性が見える。

4. アンケート調査結果からの提言

1) 同行援護制度の周知徹底

同行援護制度の認知度は6割であり、4割の者は制度を知らないとしている。利用者アンケートにおいても、制度を知らなかった・制度を知らないなどで回答できないなどの意見が合わせて17件あり、県南地域を中心に制度の周知を要望する意見が9件も寄せられており（Ⅲ利用者編70ページ以下参照）、事業所アンケートでも同行援護制度の周知を望む声が2件あった（Ⅱ同行援護事業所編29ページ参照）。

制度を知らなければ利用が進まないのは当たり前のことであり、まずは視覚障害者を対象に早急に同行援護制度の周知徹底を図るべきである。そのうえで行政と事業所、そして利用者の共通理解のもとに同行援護制度が運用されていくことが望まれる。

2) 報酬の見直しによる事業所減少の歯止め

事業所アンケートにおいて、平成31（2019）年3月分の利用者数を回答した24事業所の月当たりの平均利用者数と厚生労働省の資料に基づき、平均収入を試算した結果、426千円であった（Ⅱ同行援護事業所編23ページ参照）。

しかしながら、この収入金額では、管理者プラス従業者2.5人を人員配置基準とする職員の人件費をまかなうのも難しく、事業所の維持自体にも非常な困難が伴うことは容易に想像できるところである。

同行援護事業所は、居宅介護等の他の障害福祉サービスを兼業しているという実態（Ⅱ同行援護事業所編21ページ以下参照）があるが、同行援護を副業扱いとする事業所が少なくないと思われる理由の一端がこのような収

入金額にあると考えられる。

事業所アンケートにおいて、介護保険並みの報酬を要望する意見があったが、報酬の対象外となっている自動車での移動時間の有償化や、発着場所までの交通費の負担（Ⅱ同行援護事業所編28ページ以下参照）など、報酬体系と単価の見直しなどによって事業所の収入増を図ること必要と考える。

これが事業所の安定的な運営にもつながるし、従業員の処遇の改善が図られることによって新規人材の確保にもつながるものと思慮される。

3) 公費による従業者養成

従業者には厚生労働省で定める同行援護従業者養成研修の受講が義務付けられているところであるが、受講費が高額で研修が受けにくいとする事業所の意見（Ⅱ同行援護事業所編29ページ参照）もあることから、県からの委託事業として研修を開催し、その受講料を無料としている他県の事例も参考に、従業者が充足するまでの間、公費による受講促進を図っていくことも必要と考える。

4) 使い易さ（アクセシビリティ）の向上

利用者アンケートにおいて、同行援護制度の問題点に多数の意見が寄せられたが、やはり一番の不満は緊急時に同行援護が利用できない点に集中した（Ⅲ利用者編70ページ以下参照）。これから高齢化が一層進み、視覚障害者の独居も増えていくと予測される中、緊急・急用時の同行援護の対応については、事業所のみならず行政においてもよく検討のうえ何らかのシステム化をしておく必要があると考える

また、公共交通機関以外の移動手段に制限があるため、十分な利用ができていないという不満も根強かった。これを補完するものとして自家用車を使用した福祉有償運送サービスがあるが、陸運局に登録前に関係者間の合意を得る福祉有償運送運営協議会の設置が44市町村中16市町と全体的に進んでいない実態がある（Ⅰ市町村編17ページ参照）。

自動車の移動も同行援護において認められることが最良であるが、認められるまでの間、同行援護サービスと福祉有償運送サービスを組み合わせたサービスを促進していくため、全市町村に福祉有償運送運営協議会の設置を望むものである。

さらに、事業所の情報開示については、利用者アンケートにおいて5件ほど意見が寄せられた（Ⅲ利用者編70ページ以下参照）。予約しようと思ってもその日の予約が一杯なのか、事業所によって支援内容が異なるので事業所の支援内容（範囲）を教えてほしいという要望に応える意味でも、事業所

側に積極的な事業内容等の情報開示を望むものである。

必要な情報を事前に得ることによって、同行援護の使いやすさは向上するものと考えられる。

5. おわりにあたって

これまで茨城県内における同行援護制度について、低調な利用率と、その背景にある事業所の減少傾向や従業者不足など、その現状と課題の一端を述べてきたが、県内全域で一律に機能していない地域間格差などの問題も判明したところである。

同行援護制度は障害者総合支援法の自立給付のうちの介護給付に位置付けられた全国一律の障害福祉サービスであり、視覚障害者の行動保障・情報保障の支援として重要なものである。しかしながら、本県においては住む場所によって同行援護サービスが受けられない、または受けにくいという状況が存在することは非常に問題であり、その早急な解消を望むものである。

また、アンケートを分析検討していく中で、新型コロナウイルスが新たな問題として急浮上してきた。同行援護は視覚障害者の外出を支援するものであり、支援の方法としてそもそも「密接」にならざるを得ない性格のサービスである。このため新型コロナウイルスの感染拡大の進展次第によっては、外出自粛やソーシャルディスタンスのとり方等によって同行援護制度自体が崩壊しかねない危険性をはらんでいる。

今後、新型コロナウイルスの感染が収束に向かうことを願うものであるが、必要以上に事業所や従業者が委縮しないことを望むとともに、減収を余儀なくされている事業所や従業者への手厚い支援を切に要望するとともに、新型コロナウイルスの感染防止に適応した同行援護の新しい姿の出現を期待するものである。

なお、利用者アンケートにおける同行援護制度の利用率は38・1%であった。市町村アンケートにおける利用率・6・44%との乖離があまりに大きかったが、その理由を解明するまでには至らなかった。次回、調査する際にはアンケート設計をよく検討する必要があると考えており、大きな反省点であることを付記する。

最後に、ご多忙のなか、アンケートにご回答くださいました市町村障害福祉担当課、同行援護事業所、そして視覚障害者の皆様方に深く感謝申し上げます。