

「意向確認の難しい利用者」の 支援のあり方に関する研究

——行動援護サービス事業所調査を通して——

中野敏子
坂元暁子

1 はじめに

(1) 本研究のねらい

障害のある人の生活を支える社会福祉サービスをめぐっては、本稿執筆時(2010年10月現在)では「障害者総合福祉法(仮称)」の成立に向けた検討がなされている最中であり、極めて流動的状況下にある。それまでの障害種別を柱とした社会福祉サービス体系を改編した障害者自立支援法の2006年施行以来、その法体系下のサービス利用の不都合さについては、利用料の負担などの論議を中心に指摘されてきた。本法自体、既に廃止とするという方向性がでており、それを前提として新しい法体系として「障害者総合福祉法」(仮称)の論点が議論されているところである⁽¹⁾。確かに多くの課題を含む本法であるが、今、そのサービスを活用していくことで生活が成り立つ人々にとって、不都合であってもそのサービスを利用せざるをえないという実態は否めない。

本研究は、社会福祉サービスの利用に際して、生活を豊かに、あるいは生活を心地よくしていくために、サービスを利用している人自身の意向を活かすどのようにサービスが活用されているかを捉えるものである。家族介護というシステムが先行する状況のもとでは、利用者が誰なのかという課題も視野に入

れて、障害のある利用者自身はもちろんのこと、関係する人たちが利用意向をどのように共有し、その社会福祉サービスを活用しているかその実態を把握したい。すなわち、「本人の意向」とは、サービス提供という過程で、どのような実態にあるのか、とくに、支援するにあたって「本人の意向が明確でない」人たちと、家族や支援者から認識されると考えられる人々に焦点をあてる。具体的には、「行動援護」サービスを利用している人たちである。「行動援護」サービス提供者の意識調査から「意向確認」を手がかりに支援の課題を明らかにしたい。

ところで、支援費制度では、知的障害者居宅介護等事業における移動介護（通称、ガイドヘルプサービス）であったものが、障害者自立支援法への移行の中で、国の「自立支援給付」としての「行動援護」と地方自治体の判断として実施される地域生活支援事業の「移動支援事業」という2つのサービスに様相を変えることになった。障害者自立支援法では、それぞれのサービスを以下のように規定している。

「行動援護」とは、知的障害又は精神障害により行動上著しい困難を有する障害者等であって常時介護を要するものにつき、当該障害者等が行動する際生じ得る危険を回避するために必要な援護、外出時における移動中の介護その他の厚生労働省例で定める便宜を供与することをいう（第5条4項）

「移動支援事業」とは、障害者等が円滑に外出することができるよう、障害者等の移動を支援する事業をいう（第5条20項）

すなわち、両者は異なる機能をもつサービスとして位置づけられている。なお、「行動援護」サービスの受給対象者として認定されるには、2006年厚生労働省告示第543号「厚生労働大臣が定める基準」別表による点数が8点以上であること（2009年改正）とされている（資料1 チェックリスト）。

(2) 本課題に関連する先行研究動向

本課題について、中野は当事者調査員らとともに、「意向を伝える」ことに困難さを抱えるといわれてきた知的障害のある人たちのガイドヘルプサービス利用状況調査を試みてきた。支援費制度下の知的障害者居宅介護等事業（移動介護）、通称「ガイドヘルプサービス」は、集団形式支援よりも一対一のサービス体系であるため、本人という当事者の意向を反映しやすいと考えられてきた。そこで、利用している知的障害当事者である利用者がどのように利用しているかを把握し問題提起するという参加型の調査を実施した⁽²⁾。その調査の結果、指摘されたことは以下の点であった。まず、「利用している人も、サービスを提供している事業所の人も、成長できる使い方」であること、さらに要望として「①安心して、暮らすために自分の予定に合わせて頼めること、②どうしても「ガイドヘルプがいる」ときがある、必要なとき、必要なだけ使えること、③支援のしかたは使っている人といっしょに作っていけること、④誰が、どう使うかを決める仕組みは、本人の意見を聞いて作ること」である⁽³⁾。

ガイドヘルプサービス（移動介護）については、それまでの地域生活支援の実践を活かして、ガイドヘルパーの養成をねらいとして研修会が各地でなされてきた。そこでは、本人の意向を尊重する支援のあり方について実践レベルでの成果を捉えることができる⁽⁴⁾。

一方、2005年に「行動援護」サービスが導入されたが、支給決定者数が低調であり、普及状況として地域格差が指摘されている⁽⁵⁾。「行動援護」の成立背景には、障害者自立支援法の介護給付に「移動介護」に類するサービスを位置づけたいという関係者と、「強度行動障害のある極めて重度の障害者」という括りで捉える厚生労働省との複雑な駆け引きという過程を経て形成されたサービスであることも留意しておきたい⁽⁶⁾。すなわち、すべてのサービスに言えることであるが、制度として提供されたサービスは運用されてはじめてその機

能が見えてくるといえる。その意味では、十分な実践成果が積み上げられていない状況にあるなかでは、様々な角度から運用上に見える課題を明らかにする意義があるといえる。本研究もその流れに位置づけたい。

なお、「行動援護」に関しては、その普及、サービスの水準の確保、サービス従事者の確保をねらいとした調査研究がなされている。国立のぞみの園が2007年10月から2008年1月にかけて実施した「行動援護従事者の行動援護事業実施に関する意識調査」⁽⁷⁾、および2009年の市区町村、利用者（保護者）への行動援護へのイメージ、利用意向のアンケート調査などがある⁽⁸⁾。いずれも「行動援護」サービス提供状況を包括的に捉える基礎データが提供されている。これらについては、本研究調査にあたって、基礎的情報として活用した。とくに、前者の意識調査では、「利用者のニーズ把握状況」について「把握できている」「おおかた把握できている」の回答が53.2%，そのニーズ把握方法は、「本人の要求そのもの」が54.1%，「家族の要求」が67.8%であるとしている。しかし、そのプロセスへの具体的な考察はなされておらず、サービス提供過程における障害当事者の「意向確認」という側面に焦点を当てる意義を導きだすことができた。

2 調査目的と調査方法

(1) 調査目的と調査設計

本研究調査の目的は、その人の生活を豊かにしていく役割としての行動援護サービスの提供にあたって、提供事業者が本人の「意向」をどのように受けとめ、サービスに活かそうとしているかという実態を明らかにすることである。そのために、行動援護サービス提供事業者の意識調査として以下の2つの調査を実施した。

第一は、「行動援護サービスにおける『意向確認』に関するアンケート」で、

①基礎的項目、②行動援護サービスに求められる個別支援計画作成に当たっての利用者の意向をくむことへの配慮、③意向をくむに当たっての困難さ、④サービス提供場面での利用者の意向とヘルパーとの意向の対立について、⑤その他の意見など、12問を設けた（資料3）。「行動援護」が極めて個別的対応を求められる内容であることから、③、④、⑤に関しては自由記述を基本として設計した。

第二は、「行動援護サービス実施に関する聞き取り調査」である。とくに、第一の調査の「自由記述内容」に着目し特徴ある実践に焦点を当て、アンケート調査内容を補足することにした。

（2） 調査方法

「行動援護」サービス提供事業者を対象とした2つの調査は、明治学院大学中野研究室が実施主体となり、2010年4月に「行動援護サービスにおける『意向確認』に関するアンケート」調査を、2010年8月に「行動援護サービス実施に関する聞き取り調査」を実施した。

1) 「行動援護サービスにおける『意向確認』に関するアンケート」調査の方法

調査対象の選定は、独立行政法人福祉・医療機構障害福祉サービス事業者情報掲載名簿（WAM ネット）（2010年3月27日現在）で行った。行動援護サービスの事業者数は、指定事業所1768カ所（提供中1703、休止65）、指定の従たる事業所が40カ所（提供中39、休止1）、基準該当事業所41カ所であった。全国（北海道、東北、関東甲信越、東海、関西、中国、四国、九州・沖縄）の各地区より、原則「行動援護」サービス事業者が多い都道府県を選定した。北海道（114）、福島県（25）、長野県（73）、東京都（148）、愛知県（127）、大阪府（86）、香川県（15）、愛媛県（14）、広島県（44）、福岡県（29）の全数事業者、677カ所を選んだ。調査方法は郵送配布・回収とした。調査期間は2010年4月

1日より28日までとした。記入者は「サービス管理責任者またはそれに準ずる人」に依頼した。なお、個人情報保護の観点から事業所名の記入は自由とし、本調査結果を論文等で公表することの了解を問うた。

また、記述部分が多い調査内容となったことから、記述部分を文脈から要素を取り出す作業をし、量的な把握を試みることはしたが、量的調査のデータとしては課題を残すと考え、データクロス集計による有意差検定などは加えていない。

2) 「行動援護サービス実施に関する聞き取り調査」の方法

「行動援護サービスにおける『意向確認』に関するアンケート」調査の自由記述から、意向確認の難しいサービス利用者を支援するに当たっての工夫や、何らかの問題意識が見受けられる事業者25カ所のうち、調査了解を得られた5カ所（九州地方2カ所、関西地方1カ所、関東甲信越地方2カ所）に対して、インタビュー調査を実施した。インタビュー調査については、調査の自由記述部分で指摘された問題点を含め、事前にインタビューの柱（①事業所のサービス概要の確認、②行動援護サービスの実態と課題、とくに利用している本人の地域での生活の幅を広げる役割としての実態や課題、利用している他のサービスとの関連での課題など）について知らせておき、その流れにそって半構造化インタビューを進めた。その他サービス提供をする中で日頃感じていることなどを自由に語ってもらった。

調査員は筆者ら2名、インタビューイはサービス管理者あるいはそれに代る人とし、インタビュー時間は概ね2時間とした。許可を得て録音したインタビュー内容のリライトの結果、および、調査員のフィールドノート、事業所提供の資料をもとに分析を加えた。なお、分析結果の記述にあたって、十分配慮はしたが、個人情報保護に関連して問題がないかインタビュー先に確認の依頼をした。

3 「行動援護サービスにおける『意向確認』に関するアンケート」の結果と考察

(1) 回収状況

677カ所に郵送し、243カ所から回答があった。そのうち有効回答数は240カ所であり、回収率は35.5%である。さらに、その中で、サービス提供を休止あるいは中止（予定）している事業所6カ所、また、実際には行動援護の利用者がいないという状況の事業所もあったため、基礎項目以外の集計に当たってはサービス提供実績がある事業所の167カ所に着目した。なお、本調査結果については一部（調査項目「行動援護サービスのための個別の支援計画の作成にあたり、利用者の意向をくむことについて、どのような配慮をしているか」）については報告しているが⁽⁹⁾、全体の調査結果と考察については未発表である。

(2) 基礎的事項

1) 地域別回答事業所数

地域不明の回答事業所もあるが、回答地域数は表1「回答事業所所在地」の通りの状況である。

表1 回答事業所所在地

地区	①福岡県	②広島県	③愛媛県	④香川県	⑤大阪府	⑥愛知県	⑦東京都	⑧長野県	⑨福島県	⑩北海道	⑪不明	合計
回答数	18	14	6	5	39	39	44	21	9	39	6	240
送付数	29	44	14	15	86	127	148	73	25	114	—	677
対送付回収(%)	62.1	31.8	42.9	33.3	45.3	30.7	29.7	28.8	36.0	34.2	—	35.5

2) 経営主体

上位は、社会福祉法人35% (85) ⁽¹⁰⁾、営利法人25% (60)、特定非営利活動法人23% (56)、で占められている。とくに、規制緩和指導後、営利法人のサービス事業への参入が顕著である(資料2 表1)。

3) 行動援護従事ヘルパー数

行動援護従事ヘルパーは、サービス提供にあたって、サービス提供責任者あるいは従業者に対して、要件緩和策が提案されているが、前提として要件が課せられている。第一は、行動援護従事者養成研修を受講することが望ましい、第二は、経過措置として、1年以上の従事者としては知識と経験が求められることになり、また、実際のサービス提供は、一対一での提供とされていることから、利用者数と従事者数とは相互に影響しあうものといえる。「1～5人」の事業所が44% (105) と最も多く、次に、26%が「6～10人」規模の事業所(62)である。一方、行動援護従事ヘルパー数が「0」と回答しているところが4% ⁽¹¹⁾ あった(資料2 表2)。

4) 行動援護利用者登録数

利用者の登録数の最も多いのは「1～5人」の45% (109) である。次に、「6～10人」の13% (32) である。一方、利用者登録数が「0」の事業者は、23% (54) であった。したがって、これらの事業者はサービスの提供機会もないということになる(資料2 表3)。

5) 行動援護サービス提供状況

期間を限定して、サービス提供機会の有無を尋ねた。2009年10月から2010年3月の半年で行動援護サービス提供をしたのは、70% (167) であり、サービス提供がなかったのは23% (56) であった(資料2 表4)。

6) 行動援護サービスを始めたきっかけ

サービス開始のきっかけは、「利用者に必要なサービス」を61% (146) の事業者が選択した。次に「本人・家族など利用者からの要望」が46% (110) であり、「市町村長など行政からの要請」は17% (41) であった(資料2 表5)。

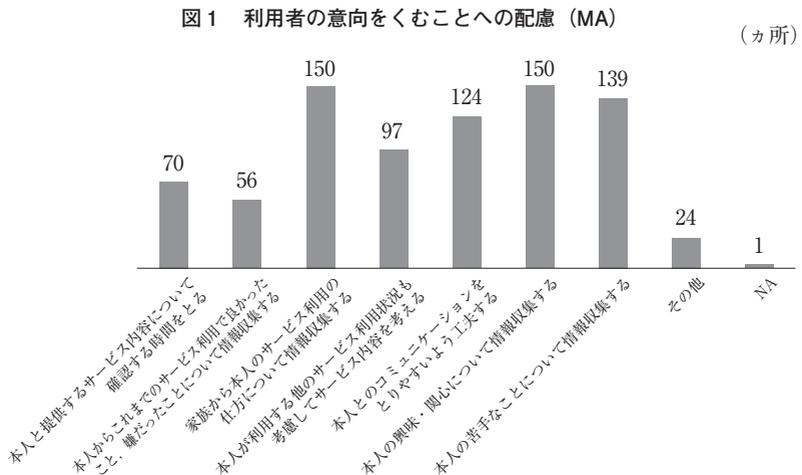
7) 支給決定条件として行動援護サービスの利用目的についての限定状況

「利用目的が限定されている」と回答したのは15% (37) であり、51% (123) は「限定されていない」と回答している。一方、無回答の割合が高く、設問の意図が十分に伝わっていなかった点も留意しておく必要がある(資料2 表6)。

(3) 利用者の「意向をくむ」ことに関する意識

1) 行動援護サービスの個別支援計画作成と利用者の意向をくむ配慮 (MA)

行動援護サービス提供をしている事業所167カ所が、個別支援計画を作成するにあたって配慮する内容として回答したのは図1「利用者の意向をくむこと



への配慮（MA）」の状況であった。89.8%（150）の事業所が「家族から本人のサービス利用の仕方について情報収集する」および「本人の興味・関心について情報収集する」を選択している。次いで、83.2%（139）が「本人の苦手なことについて情報収集する」、74.3%（124）が「本人とのコミュニケーションをとりやすいように工夫する」を選択している。

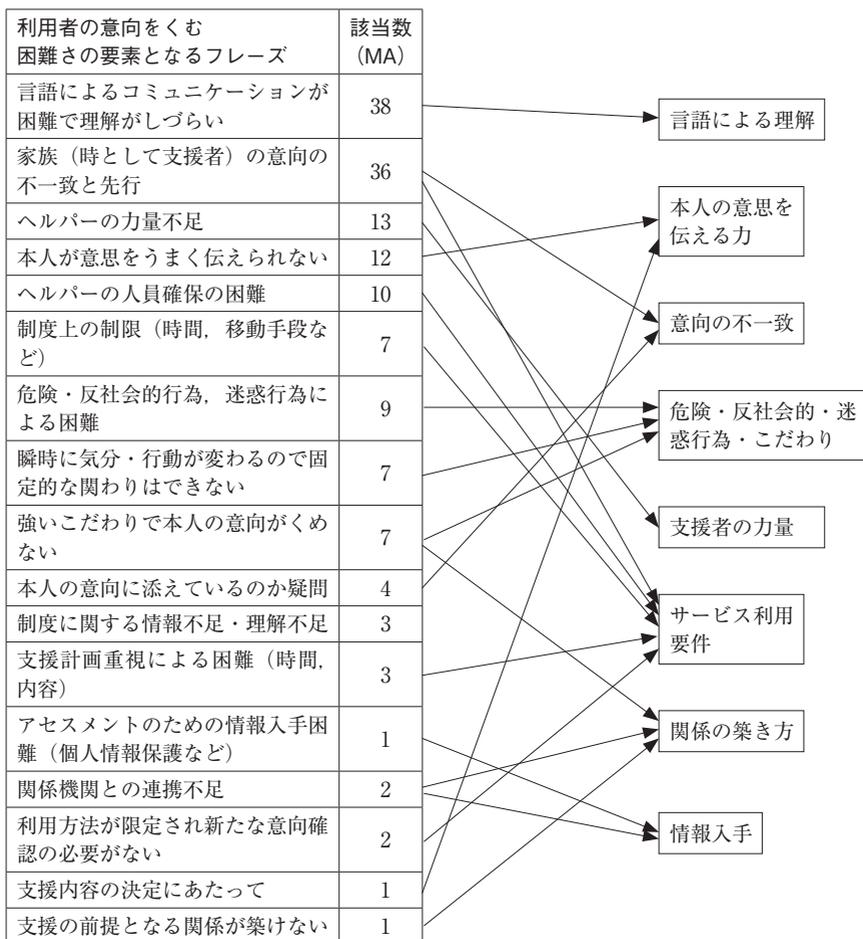
一方、「本人と提供するサービス内容について確認する時間をとる」が41.9%（70）、「本人からこれまでのサービス利用で良かったこと、嫌だったことについて情報収集する」が33.5%（56）という「本人から」という要素については半減するが、選択されていることに着目しておきたい。また、「本人が利用する他のサービス利用状況も考慮してサービス内容を考える」は58.1%（97）である。これはサービス提供の姿勢と関わってくる内容といえる。

2) 利用者の意向をくむ困難さ

サービス提供をしている事業所167カ所のうち、行動援護サービス利用者の「意向をくむことに困難さがある」と回答したのは84%（140）と高い割合である。「困難さはない」と回答したのは9%（16）である（資料2 表8）。

さらに、サービス提供している事業所で「利用の意向をくむ困難さ」の具体例として自由記述に記載された内容を要素分析してみた。記述内容から要素となるフレーズを取り出し、共通項目化して整理したのが、表2「利用者の意向をくむことの困難さの具体例」である。数値化することで捉えられるのは、「言語によるコミュニケーションが困難で理解がしづらい」「家族（時として支援者）の意向の不一致と先行」に関する記述が多い点である。その他に指摘されている内容についてはばらつきがあるが、実際のサービス提供においては連動する内容であることが読みとれる。

表2 利用者の意向をくむことの困難さの具体例
(サービス提供有り n = 167)



3) サービス提供場面での利用者の意向との対立

サービス提供事業者（167）で「サービス提供場面での利用者との対立がある」と回答したのは58%（97）であり、「対立はない」は34%（56）であった。サービス提供場面での「利用者との意向の対立」については、自由回答から対立の状況を示すフレーズを抽出し要素として整理したが、要素は「利用者の意向をくむ困難さ」とほぼ同様の内容であった（表省略）。すなわち、回答者の多くが「意向をくむ困難さ」を「サービス提供場面での利用者の意向との対立」として回答していた。「対立」についての具体的な状況を自由記述に把握すると、いくつかのパターンとして整理できる。表3「サービス提供場面での利用者の意向との対立の具体例」は例を整理し示したものである。ここでは、支援提供を通して、社会環境（家族、支援者も含めて）との接点に起きる「軋轢」として、本人には「行動障害」といわれるこだわり、パニックなどが起こり、一方、支援者には「葛藤」「ジレンマ」が起きていることがみえる。そこにあるのは社会的環境がもつ「社会的ルール」「常識」「その社会では当たり前といわれる行為」である。その利用者がその社会と接点を持ちながら生活をしていく上で、直面するであろう「軋轢」という課題を、「行動援護」というサービスが、どのように把握し、どのような対応を提供するかによって、その人の生活にとっての支援の意味合いも変わってくることは明らかである。

ところで、「対立はない」と回答した中に、なぜ、「対立はない」としているかとらえてみると以下のような記述がみられた。

- ・ケース会議で本人や家族と調整し合っている。
- ・事前に予定やルールを視覚的に明確にして対応している。
- ・本人の意向に添ったサービスをしているので対立することはない。
- ・常に利用者のやりたいことを優先する。
- ・契約時、しっかりアセスメントし、制度のことも説明している、サービス内容も確認して進めている。

表3 サービス提供場面での利用者の意向との対立の具体例
(サービス提供有り n = 167)

対立の具体例	対立の要素
個別支援計画に添った支援をしようとしても、利用者の体調や環境の変化が影響して実施できない。	体調・環境の変化
外食中にのりたまをかけるとお店によっては怒られることがあるので、外食時ののりたまを禁止しているが本人は納得がいかず、毎回もめている。	こだわりと常識との葛藤
利用者さんの希望通りにすごして、かかった時間を提供時間として算定するのが良いと思うが、支援時間に限りがある。	サービス量による規制
家族はレスパイトをしたいために長時間の支援をしてほしい。ご本人は時間的に満足したので早く終了したい。	家族の利用意向との違い
ヘルパーの個人の生育歴、価値観を押し付ける。必死に抵抗すると他傷・パニック・こだわり(行動障害)がでる。	押し付けと伝えられないこと
2名でのヘルパー派遣時に、それぞれのヘルパーの利用者に対する思い入れや、価値観の違いが利用者の対応のバラつきになる。	支援者側の統一がない
利用者自身が何をしたいか訴えることが難しいために、家族の意向をサービスに組み込むが、それが本人のしたいこととずれることがある。	家族の利用意向との違い
ヘルパーが本人の気持ちをすぐにくみ取れないとき、待てずに混乱したり、暴れたくなる。	意思疎通がうまくいかない
パニック時、個室で落ち着ける場が必要であり、車はそのために必要であるが、有償移送のため、家族は公共交通機関の移動を強く依頼する。	費用負担
「こだわり」といわれる行動障害について、社会的に認められることが困難な行動の場合、その行動をしたい利用者さんと止めざるを得ないヘルパー。	社会的ルールとのジレンマ

(4) その他の自由回答にみる「利用者のニーズ充足という点からの問題」状況

サービス提供している事業所(167)のうち、その他についての自由記述回答を129カ所からえられた。それについて「利用者のニーズ充足」という視点から問題として指摘されている内容について整理したのが表4「利用者のニーズ充足という点からの問題」である。「サービス条件・規定の制限による使いにくさ」が53.4%(69)と半数以上の事業所が指摘している点は注目しておく必要がある。「行動援護対応するヘルパー確保困難」が20.9%(27)など、運

営上の課題の指摘もみられる。

表4 利用者のニーズ充足という点からの問題 (MA)

回答内容	①親の考え方・要望に関すること	②親・支援者など関係者の連携の必要性	③専門的知識の必要性	④サービス条件・規定の制限による使いにくさ	⑤行動援護対応するヘルパー確保困難	⑥行動援護対応のヘルパーの質的向上の課題	⑦本人意向を尊重するための課題	⑧運営上の課題	⑨一般等への啓発	計
回答数	14 10.8%	11 8.5%	7 5.4%	69 53.4%	27 20.9%	16 12.4%	9 6.9%	13 10.0%	6 4.6%	172 対回答事業所数 (129)

(5) 考察

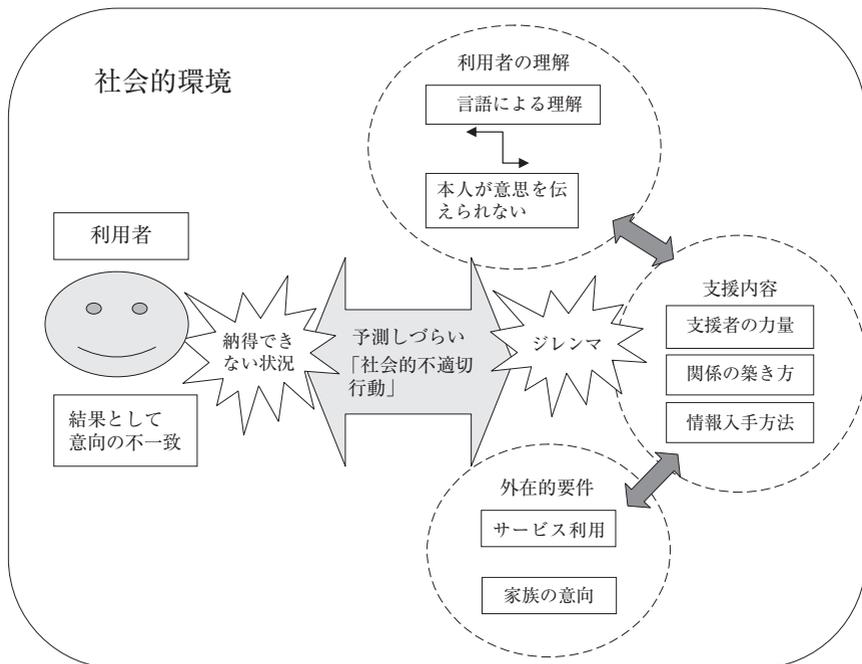
「行動援護」を利用する人の「意向をくむ」ことに焦点を当てたアンケート調査から、「意向確認の難しい利用者」のサービス支援に関して明らかになったことは以下の点である。

第一に、「家族あるいは支援者の意向が先行する」という実態を把握することができた。しかし、そこには、「意向をくむことの困難」という認識が存在していた。

第二に、その認識の背景として、複雑な要素による構造のなかで、その「困難さ」が創り出されていることも明らかになってきた。それを整理してみたのが、図2『「行動援護サービス」の利用における『意向をくむ』をめぐる構造』である。そこで留意しなければならない点は以下である。

①一言で「本人の意向を伝える力のなさ」と限定してしまうことの課題である。それを前提としてすべての理解を始めると、見えてくるものそれ自体が限定されてしまうという可能性、②本人との関わりを「言語コミュニケーション」

図2 「行動援護サービス」の利用における「意向をくむ」をめぐる構造



と「本人の強いこだわり，社会的な危険行為，社会的に受入れられない行為」に焦点化することで、「関係が作れない」という判断をもたらし，結果として「回避方法」が浮き彫りにされるという可能性である。「行動援護」サービス自体「回避」に重きをおいていることからすれば，サービスのねらいに添うように意識化されているともいえる。しかし，支援方法が「回避」の視点に終始することで十分かどうかは熟考する必要があるであろう。③「障害特性」として「意向をくみとる困難さ」とをとらえることで，「障害特性」に関する知識・技術不足という力量不足の認識にも特徴的な傾向がもたらされる。すなわち，支援者側の「意向をくみとる力量」という課題よりも，利用者の「障害特性」として固定的に把握される可能性である。その結果，その人のくらしの支援の力量

とは何かが大きく左右されることになる。④サービス提供は予期せぬことが起きて計画通りにいかないなどの体験を通して、制度上の規定の遵守（時間量、支援内容の制約、単価）によるサービス提供に対して「割に合わない」という不全感をもたらすという点である。これらについてはすでに指摘したことであるが⁽¹¹⁾、支援者がぶつかる壁、あるいはジレンマとしてサービス提供に立ちだかる要素として存在する可能性がある。

第三は、利用者本人にとって、「行動援護」サービスが「納得できない状況」をもたらすものとしての側面である。くらしに介入している「行動援護」サービスにそうした側面が付随してくることへの認識が適切になされているかである。「予測しづらい社会的不適切行動」は、すなわち、「行動援護」サービス対象化のポイントとして明示されている内容そのものといえる。「行動援護」サービスのねらいは、移動に際しての介護もさることながら、前述した障害者自立支援法にあるように「当該障害者等が行動する際生じ得る危険を回避するために必要な援護」である。それは、本人にとっての命の危険とともに、社会にとっての「迷惑行為」と認識される行為の回避である。支援者にとって「予測しづらい」行動は、もちろん、本人にとっても「予測しづらい」状況のはずである。「回避」がどのようになされるのか、そこに「意向」はどう存在するのか一考しておく必要があるのではないだろうか。

4 「行動援護サービス実施に関する聞き取り調査」の結果と考察

(1) はじめに

「行動援護サービスにおける『意向確認』に関する調査」の自由記述から、意向確認の難しいサービス利用者を支援するに当たっての工夫や、何らかの問題意識として着目した具体的内容は、以下である。

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

- ・障害のある人を人としてみないような評価項目などおかしいと感じる。
- ・いったい誰のためのサービスなのか？ 疑問に思う。
- ・「～したい」とはっきりとは言われないので思いが見えにくい。楽しいか？ しんどいのか？ コミュニケーションを通じて支援者の「気づき」を共有することで思いが見えてくる。
- ・環境が整っていない場合（混雑、急な変更、いつもと違う様子、工事の音……）、ヘルパーの意向でなくとも、利用者にとったらその環境（ヘルパーも含む）との対立と感じると思う。
- ・決まった（限られた）時間で、サービスを提供する中、サービス直前までの利用者のその日の状態、状況を理解するのは難しい。
- ・利用者に関わるすべての方たちと会議等行いたいと思っていますが、なかなかそのような声がない。
- ・行動援護のスキルは経験をつんでいないと十分な習得は困難と思う。資格保有者で経験、知識共に得ている人は少なく、男性はさらにいない。ヘルパーの仕事だけで生活が成り立つシステムがなければ、同じような状況が続くと思う。

これらの他に「行動援護の実際と課題」として、別紙にレポートをつけてくれた事業所も含まれている。

分析にあたっては以下のような手順で進めた。インタビュー調査者2名でインタビュー内容をリライトしたテキストについて、それぞれの文脈を捉え、要素として整理した。事業所へのインタビューの中から、支援のあり方や今後の課題についてとりだしてみたい。

(2) 聞き取りの結果と考察

実際に聞き取りを行えた事業所は、九州地方2カ所、関西地方1カ所、関東甲信越地方2カ所の計5カ所である。以下は、各事業所の法人体系、訪問日、法人の概要及び特徴を簡単にまとめたものである。

法人体系	訪問日	法人の概要及び特徴
九州地方① NPO 法人	2010 8/5	措置で対応できないようなサービスに対応するため2001年に施設職員経験者が中心になり設立。通所とヘルパー事業を中心に相談支援事業も行っている。

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

九州地方② 社会福祉法人	2010 8/5	入所更生施設、保育園なども有する法人であり、相談支援事業、グループホーム、ヘルパー事業も行っている。市独自の委託事業として障害児の放課後支援事業を行っている。
関西地方③ NPO 法人	2010 8/9	作業所、グループホーム、ヘルパー事業、自立生活センター事業などを行っている。本事業所の調査時点の行動援護事業の利用者は全員グループホーム入居者。
関東甲信越地方④ NPO 法人	2010 8/16	親の会等を中心として地域の様々な人たちを巻き込んで立ち上げられた。グループホーム、ヘルパー事業、市独自の障害児支援事業などを行っている。
関東甲信越地方⑤ 社会福祉法人	2010 8/16	高齢者を対象とした通所介護や訪問入浴事業などを行っている。ヘルパー事業のなかで行動援護事業も行っている。

以下は聞き取りの結果を、要素整理をもとにまとめたものである。これらは「行動援護サービスにおける『意向確認』に関するアンケート」の自由記述にみられた問題点でも述べられていた点であるが、項目としては、1) 行動援護の判定基準について、2) 制度について、3) 意向をくむことについて、4) 環境設定について、5) ネットワークについて、6) 人材について、7) 児童への視点について、となった。ただし、7) 児童への視点について、は今回の聞き取りの中から明らかになった項目である。

1) 行動援護の判定基準について

行動援護の判定基準にはチェックシートを用いてそのポイントが8点以上であることがもとめられている（資料1）。このチェックシートについては判定基準となる項目の内容などについて、アンケートでも「障害のある方を人として見ないような、評価項目などおかしい」といった声がよせられた。

今回、聞き取り調査を行った地域の一つに、判定の際にチェックシートよりも人の言葉による評価を重視しているという地域があった。

インタビュアー①（チェックシート、これをやって何ポイントって……）

職員 A「いやだってこれ、聞いていると、親が機嫌が悪くなっていくの、わかるもん。こっちの支援が要るから聞くわけだから、何でうちの子そこまで条件がって……。」

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

職員 B 「お母さんたちは、できないじゃなくて、できるかな、ああ難しいかなあって、なるので、その答えも反映すると、結局……。」

職員 A 「真ん中だなんて……。」④

「うちの市の福祉ネットでは（チェックシートは）まだ評価できるほどの、要するに影響がないから、とりあえず参考を書いておいてくれと……数字より言語できますからうちの市は……その横の備考に書く方は重視してますね。」④

また、支援を行う側であるヘルパーにとっても、利用者の「行動障害」といわれる部分に着目しすぎることにより利用者観が狭くなり、仕事への興味も失われていってしまうこととなる。

「あまり無理やりに、自傷が多い、他害、反社会的なことするからという言葉で、そういう位置づけだけであまりヘルパーががちがちにならずにね。その方の面白さっていうんですかね。……その行動の問題になったことだけ取り上げると、絶対関われないよって思ってしまう。」③

2) 制度について

実際に提供されている「行動援護」の内容についても、自治体によって違いがみられた。

提供時間に上限を設けている自治体は多く、アンケート調査のなかでも36時間程度のところが多くみられた。上限が設けられている地域ではその上限の低さを訴える声が多くみられるなかで、今回聞き取りを行ったなかでは、次のような声がきかれた。

「(こちらの市では) 行動援護も一律40時間なんです。……そういった中では、本当に40時間必要なのかなっていう方が、依頼が多かったり、そういうのは確かにあるんですね。」②

しかし、一方で上限を設けていない地域もみられた。

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

「行動援護に関しても、だいたいプラン立ててもらって、プランナーさんと。どれくらいの時間数が必要かってプランナーさんから申請していただくと、下りてくる感じです。」④

ここでは「プランナー」と呼ばれる申請者が本人の状況に応じた必要時間を見立て、申請する方法をとっている。見立てをする人材の存在と、その人材への信頼があればこういったサービス利用量の決定も可能なのである。事業所④は判定基準の評価において、「(チェックシートによる)数の評価よりも言葉を重視する」と言っていた地域であり、数値や一律ではない人の見立てによる判断に重きをおいたサービス提供の可能性を示している。

また、「行動援護」を規定する障害者自立支援法(第5条4項)では「……当該障害者等が行動する際に生じ得る危険を回避するために必要な援護、外出時における移動中の介護その他……」であるはずの行動援護の支援内容が矮小化されているということも聞かれた。

「(行動援護と移動支援の)同時支給は(本市)はしてないですからね。……もう行動援護も移動としてしかとらえていないからですね。それこそ中抜きという、病院とかでまっている時間の中抜きしてくださいと。」①

行動援護と移動支援の同時支給の扱いは自治体により異なっており、そのこと自体が行動援護の内容を外出支援に狭めているだけではなく、利用者側にも事業者側にも混乱をもたらしている一因となっているといえる。

また、利用対象者への無理解が生んでいるのではないかと思われるような歪んだ制度運用も聞かれた。

「本当に移動なら移動だけっていう、そこに細かな切符の買い方とか一つあるんですけど、それがいいですね。」①

「最近いいって言われたんですけど、当初はプールに行く時プールの着替えもダメだって言われて、じゃあ何しにプールに行くんだって。」①

移動と介助，福祉と療育を切り離して考え，人の「行動」を一連のものとして捉えていないことがわかる。

しかし，行動援護の持つ可能性への期待も聞かれた。

「たぶん入所施設をしていたからこそ，マンツーマンで対応できるということは，これほど素晴らしいことはないというふうに，本当にスタートした時にはですね，本当にマンツーマンで！ってというところがあるんですけど，なかなかそこが十分に生かせないというのかね，とっても歯がゆいところではありますね。」①

「やっぱり個別的な対応ができるっていうのは，すごく強いというか，やっぱり僕，施設にいた時と違うなと思うことは，幸せだなと思うことが多かったです。」②

どちらも入所施設職員経験者の言葉であるが，個別的な対応への期待と，重度の障害者が施設ではなく地域の中で暮らしていくことを前提とした支援への期待をもっている。

3) 意向をくむことについて

今回のアンケートの主たる目的でもある「利用者本人の意向確認」をめぐるでは，前述したように「行動援護サービスにおける『意向確認』に関する調査」の結果では，すでに本人の意向をくむことに対するさまざまな困難さが訴えられている。今回，聞き取りを行ったなかで，「どこへ行きたい」「何をしたい」以前の本人の快・不快を知るところから，本人に意向をくむということが始まっているということが示された。

「ただ本人さんはお腹がいたいとか，歯が痛いとかそういうことの実現が上手くできませんので，そういうときに，漏便があったり，何かこう上手く訴えられなくてイライラするということがあります。」③

「ひとつ面白いのは，本人が安心できるような人っていうか，あまりワワー言う人じゃなくて，そっとそばにいてくれるような人の時には，便がドーンと大量に出るっていうか，何かそういうのは，見ていると感じますね。」③

こういった感情の表出の理由や原因について理解するためには、利用者本人とその生活を全体として捉えることが必要である。

「やっぱり生活をトータルでそういった部分でみていかなければいけないので、そういう事業者、サービスをする人が、やっている間はもちろんどうにか収まっても、家に入ったらまたどうにもならない状況というのがでてくるし、その辺が障害受容であったり、特性をきちんと把握しての対応というのが課題であったりする。」②

「でもひとつ改善すれば、そこはお母さんと一緒に探すしかないというか、ヘルパーも見ているのでこういうのもあるんじゃないかな、ああいうのもあるんじゃないかなって、学校でもそういうことを聞いてみたりとかしながらやるしかない。」④

このことはまた、「意向確認」が困難とされる利用者への支援が、「行動障害」というその人の部分にのみ特化した利用者観では行えない支援となってくるといえる。

また、このような言語的コミュニケーションという手段に限らない意思の伝達の積み重ねのなかから、あえて確認しなくともある程度の本人の意向をくむことも可能となってくる。

「そういったその方の好みがわかっていますから、そういう形でいろいろ日常的なことについても提案をしますので、あまり正面切ってどうしたいかということとはしませんけれども……。」③

「……その人に関わらせてもらうっていうのは、わずかな情報ですよね。……で、その人の歩調に合わせて、いろんな事を一緒にやれたり、その人が何かやりたいと思う時に、これなの？ こうするの？ ということをやちょっと助言してさしあげるような、静かな状況からスタートしよう。」⑤

「その人が思っていられちゃうことを自分が一緒になってやるとか、その人と同じ視線だとか、思考でいくと、楽なんです。」⑤

当初、行動問題と思われるような行為であっても、その目的や理由を理解することによって対応方法が生まれてくる。そのためには、単にトラブルを避けるだけではなく地域社会とかかわり続けることが必要となってくる。しかしそ

のにより地域社会そのものがその利用者に慣れていき理解し、そして助け
てくれる存在となっていく。

「それから定期的に行くコロッケ屋さんもあります。最初に行ったときには、パーっとコロッケを掴みましたね。店の人はびっくりしましたが、スタッフがついていましたから……。次に行ったときにはお店の人が、袋を最初にくださるんです。そしたら袋もらって……。だんだん慣れてきますと、向こうが顔見てくれて、向こうが袋くださって、自分で袋に入れて、それで悠然と食べます。それでスタッフが後で来てお金払って、それで済みますわね。そこがなかなかわからない時は、何でもかんでも食べてしまうみたいなね、イメージがありますから。たしかにそうなんです。」③

このように「意向確認」に困難さがある利用者本人の意向を引き出し、さらにその本人の意向と社会とのかねあいをとっていくことが支援をする側にもとめられるといえる。

「……いずれにしても、本人さんはよくわかってますね。上手く対応するといいいですけどね。何かやっぱりどうしても制止してしまうといいますが、本人さんの意向に沿わない。」③

「こちら側がコントロールするのではなくて、本人と一緒に、できるだけ本人がコントロールできることを、やっぱり見つけながら広げていかないと、なかなか大変かなと。だから一対一の人の援助だけでなく、その社会の状況とか、そのバランスの問題とかいろんなところで探していかないと、すぐには見つかりませんすわね。本人もわからないんです、やってみないと。」③

4) 環境設定について

中野は行動援護対象者の意向をくむことの困難さのなかに「『支援の前提に関係構築』を置くという支援の在り方、しかも関係構築には言語コミュニケーションをツールとするという構造で向き合おうとするもので、『本人の意向』が遠ざかる状況も見える」として、支援のあり方そのものが、また困難さを生みだしていると指摘した⁽¹²⁾。

今回の聞き取りでは、各地の事業所職員より、利用者と支援者の関係性の前の段階として本人の体調調整も含めての環境設定の重要性が聞かれた。

「……それはもう環境設定的に変えないといけませんね。そういうことを普段も、本人さんの服装から、生活のリズムから、親、環境ですね。それから出かけ方いろんなものですね。できるだけ尊重できるところまで尊重したうえで、最後の最後にその対人的な援助、声のかけ方とかいろんなことがあるでしょうけど、あまりケアの関係性……ケアはたしかに関係性ですけど、そこだけ言われると、それも……。」③

「何かいろんなことが本人さんに上手く入って行かない時とかはですね、混乱されるようですね。多くの方がそうですね。だからできるだけスケジュール管理とか、環境設定とか、できるだけ本人さんの好むようなものを設定しますね。ポスターであれ、人形であれ、いろんなものであれですね。」③

「そういう本人さんが心地いい環境を整えるのと、あと見通しがもてるように予定をきちんと枠組みを決める。……あとはやっぱり睡眠がかなり大きく影響するということなので、そのあたりで全体を、チームをきちんと作って、枠組みをある程度して、それでずっと付き合っていく中で、少しずつ本当に本人さんもリズムがとれてきたというか、ああ何か心地いいのかなあというところで、今かなり落ち着いて暮らしてはいるんですけども。」③

環境設定が十分になされない上でのこまぎれの時間でのヘルパーによるサービス提供では、利用者・支援者双方ともに不満感、不安感が残る結果となるであろう。また、未熟なヘルパーにとっては、その後の職場内外での十分な支援がなければ、自己の能力への自信の喪失や仕事に対する失望感だけが残る結果となってしまうだろう。

施設と異なり地域生活を送る利用者は、多くの刺激と人間関係に囲まれての生活である。そこには地域生活支援のもつ難しさがああり、その中で環境設定をおこなえる高い専門性もとめられているともいえる。

「家の中にしかいられないけど、家の中の人に暴力を振ってしまってどうにもならない人も、やっぱり第三者が入ることによって、そこで環境を整えることによって全然変わってくるということを学んでいるので、やっぱりそこは専門性を持った第三者が必要だと思いますね。」①

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

「行動障害のある方に関して、一度全てを受け入れて、そこからまた構築して教えていこうというふうなその中で支援をしているっていうところですかねえ。……地域でくらししているから、その家のなかでの歴史とか、地域の歴史とかがあるから、そう簡単にはいかないし、環境設定でガチっといけば上手くいくだろうって僕らも思いながら、そこはやっぱり地域支援の難しさであるけれども。」②

そして、地域に暮らす利用者を支えるためには、本人だけではなく家族、それらを取り囲む地域社会も含めての環境設定が必要となってくる。

「このままにしておいてという想いは、家族の人からの想いですね。……以前の事を思えば、すごく良くなったのだと。だから、これでいいじゃないの、もう今の状況で続けてというようになってしまう。」⑤

そこでは、単に支援者個人の専門性だけではなく、利用者を取り囲む支援の手や様々な地域社会を結ぶネットワークとしての支援が重要となってくる。

インタビュー①（他に心地よい刺激という以外の環境調整としてどういう取り組みが？）

「ネットワークだと思います。そこの相談員とかに委託して、もう少し地域として関わりが必要だと思います。……その本人もそうですけど、その周りにいる家族というのも荒れちゃっているんで、気持ち的にも、それを支えるためにも、孤独感に陥らせないということでも地域づくりというのは大切だなと思いますね。」④

5) ネットワークについて

ネットワークについてここでは①利用者を全体として理解するために必要なネットワーク、②ネットワークを潤滑にするためのコーディネーターの役割、③ヘルパーを孤立させないための仕組みとしてネットワーク、④行政への働きかけを行うための仕組みとしてのネットワーク、について取り上げた。

①利用者を全体として理解するために必要なネットワーク

複数の支援者が関わる利用者については、情報の共有をしながら利用者の生

活を全体として理解するためのネットワークが必要となってくる。利用者に関わる様々な人の気づきの共有から、利用者の思いの理解につながり、新しい支援の方向性が生まれてくる。

職員 A「グループホームですと、現場にグループホームのスタッフもいるので、そこにちょっと相談したり、あとはチーム会議とかって、グループホームだけじゃなくて、こちらの派遣のほうとか、作業所とかも入って、みんなで課題を考えていくってこともありますし。」③

職員 A「でも何か今、しなければいけないよねっていう感じで皆さんが寄ってくれるだけでいけますので、はい。そういうことをしないという姿勢は、ちょっと具合悪いですね。それからいろんな気づきを共有する。すぐ解決できる策とかね、何かこう上手いケアの仕方って、そんなもんはないんですけど。」③

職員 B「結構気づきを共有するところに本人さんの意向というか、それがみえてくるかなというのが一番……。やっぱり本人さんも、『これしたい』『あれしたい』とかって体で表現したりとか、こだわればなかなか言わなかったりするんですけど、周りのそういう関わる人たちの、そういう気づき、『あ、ちょっとひょっとしたら、これ好きそうかな』とか、『これやってみようかな』というのを共有して、『じゃあ、ちょっとこれやってみる?』とかいうところで、グループホームでも今、そういう予定というか、一週間の予定で作られてきた部分もあるので、そういう共有した部分の気づきの中から本人さんの想いというか、何かそういうものも、やっぱり見えてきているのはあるのかなというのを感じますね。」③

② ネットワークを潤滑にするためのコーディネーターの役割

①でも取り上げたように複数の支援者が利用者に関わる場合にそれを潤滑に行うためにはコーディネーターの役割は大きい。しかし現在、特に障害児童の場合には実質的なコーディネーターを親が担っている場合が多く見られる。

インタビュー①（実質のコーディネーターが親御さんになってしまうと、やっぱり客観的なコーディネートはできないってということなんですよ。）

「できないです。いろんな関係機関とか、支援センターとか通所のところとか、一緒になって親御さんも入れてって言うんですけど、なかなかそれがね……。そうでなければ、こういう本人の全体像がつかめませんし、無理です。」③

③ヘルパーを孤立させないための仕組みとしてネットワーク

ヘルパーの業務は基本的に利用者と一対一で行われるため、自分の日々の仕事へのスーパーバイズを常に受けられる環境ではない。また、登録ヘルパーなどでは職場の仲間を得ることも難しい場合があるため、孤立しがちなヘルパーを支援する仕組みとしてのネットワークが必要となる。

「グループホームはグループホームであるんですけど、なかなかそういう集まれる機会がないんだと、まあそれでもなるべくはこちらとヘルパーさんと話をしながらっていうのはあるんですけど。でも本当に孤立したというか、ヘルパーさんとか特に……なので、言い出せずにそのままやめちゃう方とかいるので、その辺でやっぱり、そういった余裕を持ってとかいいつつ、どこか悩むところがあったり、ぶつかるところもあると思うので、その辺はコーディネーターとしての役割はあるのかなというのはあるんですけど。」③

④行政への働きかけを行うための仕組みとしてのネットワーク

地域の事業所同士がつながりを持つことによって、一つの事業所の力では発することの難しい声となり交渉力となる。

「(市内の事業所で)連絡会を立ち上げたんです。……それで実際にヘルプに入っているヘルパーさんたちの横のつながりを作って、またそこで目的の一つに、実際に現場で起きていることを情報として集約して行政に上げていこうというのが一つの狙いだったので、それを定期的に行政との懇談会とかも行いながら、行動援護だけでなく、ヘルパーそのものの重要性というものを上げていただいて、行政の中で位置づけというか、障害福祉の位置づけ、啓発しているっていうのはあるのかな。」②

「福祉のネット(市内の事業者の集まり)をそのまま自立支援協議会にしちゃった。」④

「(自立支援協議会の)部会を月1やる前に2～3回集まって、ちゃんと準備して。でも逆に言ったら市の方ともいろんな意見が交わせるし、市の方も逆に自立のサポート(※市制度)の使い方についてどうしようかっていうのもなげかけてくれる。」④

6) 人材について

アンケートからも、「行動援護」の担い手不足ということは多くみられた。特に、外出支援を中心とした現在の制度の中で、平日の夕方からの短時間と休

日に集中する利用状況の中、現在の時間単価では安定したヘルパーを雇用することが難しいとの訴えが聞かれた（ヘルパー確保困難）。また、不安定な雇用条件はヘルパーの質の確保・向上にとっても悪条件となっている（ヘルパーの質的向上の課題）。

今回の聞き取りの中では、施設やある程度の規模を持った法人の役割として経験をもった人材の創出について語られた。

「ヘルパーだけで1年目から関わってきた人たちは経験知が少ないから、なかなか行動障害がでたときの対応とか、そういうのを事前にどう対応していくかというところのスキルというのは、時間がかかる話になっていて、やっぱり飛躍的に広げようと思ったら、社会福祉法人が社会的使命をもって広げるという意識がでてこない、いけないんじゃないかと確信的に思っています。」②

「グループホームというところ、そこがまず拠点になっているのは大きなところかなと感じる。ヘルパーさんを少し養成していく部分でも、自分たちも慣れて、こちらも見やすいところというか、本人さんが生きやすいところなんですけど。」③

また、日ごる時間単位でしか関わることのできないヘルパーにとっても、必要な視点として、生活全般を把握することの重要性についてもあげられている。

「やっぱりガイドだけで見ては支援ができなくて、生活全般を把握して、生活全般の中での支援技術というものを身につけておかないと、ガイドヘルプというのは、本来はやはりできないというふうには思うんですけども」①

7) 児童への視点について

「行動援護」利用者の中には多くの児童が含まれている。今回の聞き取りの中で、児童期への支援には障害理解に基づいた支援というだけではない、児童期特有の発達の視点を持った支援の重要性についても多くが語られた。

「そうするとやっぱりその子が地域に生きていくための行動援護というよりも、行動援護を使う・使わないじゃなくて、全員ともそれを言えるんじゃないかなって……行動援護の子だからちゃんとやらなきゃ、というよりも児童だから、この先生きていくうえで集団

の中でなぜかけられるものを提供するしかないし……。」④

「(行動援護だからって)特に大差ないんです。私たちがやっている仕事の中では、(他制度でも)一対一でしっかり子どもを見守っていかなければいけない、子の個性とか本人の想いとかを生かしながら、本人がやりたいことを尊重しておでかけするのと、あまりかわらない……。」④

しかし、ヘルパーの仕事(福祉の役割)と発達への支援(療育)を分けて行うものと考えることにより、地域生活支援はいびつなものになってしまう。

「行政は療育という言葉を出すと、『それはヘルプではありません』と、すぐにストップさせられるんですけど、……学校でケア会議をしたら、家に帰ったらこの療育的な課題もしたほうがいいでしょうとかっていう、やっぱりその支援を本当にマンツーマンで発揮できる場合は、ここしかないと思うんですよね。」①

「本当に、コミュニケーションなんですよ。コミュニケーション技術なんですよ。聴覚障害者が手話でやりとりする。それと同じで、コミュニケーション技術で学んでいくという、それがその人の生活経験に繋がっていくので、それを変に療育という名前をつけるものではないというふうに思っているんですけど。」①

これは、「3」意向をくむことについて」で取り上げた「移動なら移動だけっていう……」と同様に分解された利用者像に基づいた細切れのサービス提供方法によるものといえる。

また、支援者側にとっても、利用者への十分な情報や理解がないまま時間単位での「この部分だけ」というサービス提供は児童期の見通しをもった支援を困難にする。

「やっぱり子どもさんの移動支援の場合もそうですけど、やっぱり移動支援だけで……なかなか子どもさんでね、一対一で、まだどういいうニーズがあって、どういいう好みがあってということがわからない時に、行動が激しいからとかね、いろんなことで親御さんも疲れて、ちょっと頼みますというのはわかりますけど、お風呂はどう入っていて、お友達はどんな関係でみたいなのも、見てやらないと……。」③

そしてあらためて、児童期の支援を担うヘルパーには高い専門性がもとめら

れているのである。

インタビュアー①（行動援護を本当にしようと思ったら、それはヘルパーという資格じゃ無理でしょうか？）

「無理です。無理です。やっぱり発達というのを捉えられている人じゃないと、児童期には関われないですね。」①

（3）聞き取りのまとめ

「行動援護サービスにおける『意向確認』に関する調査」の結果をもとに項目をたててみたが、それぞれに関わりがあり、分かちがたい内容の話も多かった。特に、利用者の「全体」を視野にした支援や「ネットワーク」についてはあらゆる項目にまたがった内容となっており、その重要性が示唆された。

また、地域による違いは、今回現地に伺って聞き取りを行って改めて痛感した点である。事業所数の少ない地域では、事業所間が競争というよりも協力し合わなくては支援していけないという話や、サービスの認める範囲の違い（事業所の自動車での移動の可否、プール遊びの可否、利用時間の上限、など）など大変興味深い内容であり、これらの情報を詳しく調査することができれば、地域性（地域の独自の取り組み）ということだけではない地域格差の問題も明らかになると思われる。

今回の聞き取りでは、本論では十分に取り上げることができなかったが現場の方々の日々感じていることやこれまでの実践について多くの話を伺うことができた。また機を改めてそれらの課題と向き合いたい。

5 まとめと今後の課題

利用者が誰なのかという課題も視野に入れて、障害のある利用者自身はもちろんのこと、関係する人たちが利用意向をどのように共有し、その社会福祉サー

ビスを活用しているかその実態を把握することを試みた。「本人の意向」が、サービス提供という過程で複雑な要素が作用し合う中に存在することも明らかとなった。まとめとして、以下の点をあげておきたい。

第一は、とくに、「行動援護」というサービスがその利用本人にどのような機能をもたらすものとして活用するかによって、その「意向」は変容していくことも明白である点である。そもそも、その人が「社会にくらす」ということを実現する場合、「社会」との接点で起きる「軋轢」をどう理解し、どう対応するか「行動援護」があるとするならば、それは、「社会」へのアプローチをどのように展開していくかという丁寧な重層的歩みを伴う必要がある。つまり、そこに求められるのは単なる家族のレスパイトにとどまるものでもないし、単なる「外出」支援でもないはずである。その前提には、その「軋轢」をいかに的確に把握するかの「力量」が問われてくるといえる。たとえば、個別支援計画にもそれがあらわれるであろう。支給された時間内に、どこへ行って、何をするか、その際、「社会的な迷惑行為」をいかに回避するかを計画化するものではないといえる。その人にとって、「社会」はどのような「軋轢」をもたらすものであるか十分なアセスメントをすること、それをもとに、今、そして今後の個別支援計画が描かれるのではないだろうか。そこに、「意向の共有化」の可能性があると見える。そこでは、本人がもっているくらしの中での受け止め方を明らかにするという支援行為が求められる。しかし、そうした本人へのベクトルだけではない。一方で、「社会」へのベクトルというソーシャルワークがもつ機能を改めて確認するものである。「社会」の受け止め方を明らかにするという支援行為も求められ、そこへの働きかけも機能として当然含まれる。それは、「社会的障害」を生み出す社会の課題である。

第二は、「行動援護」の支援者は、「社会との『通訳・調整役』」と指摘されているが⁽¹³⁾、そこには「高度」な支援力量が求められていることは確かである。

では、そのような支援を広く普及するにはいかにするべきか、前述のように、

行動援護従事者研修会の開催などその道は既に模索されているところである。本研究調査を通して考えることは、「行動援護」に従事するヘルパーは身体的介護、外出介護という部分に収まるものではないということである。したがって、その本人のくらしを支える支援者が、総体としての「社会」との「軋轢」にどのように対応していくかを丁寧に計画化し、具体的な支援内容に落としとして実現していく過程がもとめられるであろう。

しかし、今回のアンケートでは事業所の行動援護ヘルパー在籍数でもっとも多かったのが1～5名（44%）であり、小規模な事業所の中で「高度」な支援力量をもった支援者を育成していくことには難しさが想定される。それへの手立てとして、本調査結果から示されたことは、一つのヘルパー事業所で対応できるものではないという点である。

第三は、「本人の意向確認」は「行動援護」に関連するその行為に限定して存在するものではないことである。すなわち、その利用する人のくらしの全体をどのように把握し、進めていくかの姿勢が具体的に担保されている中にある。地域の支援力がどのように機能を発揮していくのか、障害者自立支援協議会の役割など、関係者のネットワークへの期待が指摘されてきているが、それを有効なものとするにも力量が問われることは明らかであろう。

本調査結果は、これまでに指摘されてきた内容から新しい局面を発見できたというよりも、これまでの指摘をさらに深める一助としての役割を果たせるものとする。また、データ収集、分析過程についてはより精度を上げる努力も必要であることを課題としては残しているといえる。

最後に、多忙の中、アンケート調査、訪問調査にご協力いただいた事業所の方々、また、サービス利用者の方々にも深く感謝申し上げますとともに、不十分な結果にとどまった点はお詫び申し上げたい。更なる現場との協働による研究を深めるべく努力していきたい。

本稿は、中野（1 はじめに、2 調査目的と調査方法、3 「行動援護サービスにおける『意向確認』に関するアンケート」の結果と考察）、坂元（4 「行動援護サービス実施に関する聞き取り調査」の結果と考察）、中野・坂元（5 まとめと今後の課題）で執筆担当した。集計にあたっては、中野研究室大学院生阿部優美、研究生浅沼太郎の両氏の協力をいただいた。

注

- (1) 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部、第5回総合福祉部会資料『「障害者総合福祉法」(仮称)の論点に関する現在の制度の状況等について—No. 1』(平成22年7月27日)など具体的な論点が示されている。
- (2) 中野敏子・泉口哲男「知的障害者ガイドヘルプ(移動介護)サービス利用者とサービス提供者意識調査」平成14・15年度厚生労働科学研究費補助金障害保健福祉総合研究事業「障害当事者参加型の福祉サービス運営・評価のプログラム開発に関する研究」報告書(主任研究者中野敏子) pp.22-70, 研究資料: 使いやすいガイドヘルプサービスをすすめる会「こうあってほしいガイドヘルプサービス」平成17・18年度科学研究費補助金〔基盤研究(C)〕研究成果報告書「知的障害者サービス評価活動のあり方研究—当事者参加型アクションリサーチの活用—」(課題番号17530437研究代表者中野敏子) 平成19年3月など。
- (3) 前掲研究資料: 使いやすいガイドヘルプサービスをすすめる会「こうあってほしいガイドヘルプサービス」p.52
- (4) たびだち地域センター・ゆうゆう『ガイドヘルプは人にやさしい街づくり』1995年, たびだち地域センター・ゆうゆう『支え支えられる社会へ—ゆうゆう知的障害者ガイドヘルプから見えてきたもの—』1997年, 特別非営利活動法人自立生活センター・立川『ガイドヘルプサービスに関する取り組み』2003年, 特別非営利活動法人コミュニティサポート研究所『知的障害者本人中心ガイドヘルパーマニュアル』, 特定非営利活動法人横浜移動サービス協議会『お出かけ便利帳「移動のとびら」—いつでも、誰でも、どこへでも』2010年など。
- (5) 行動援護従業者養成研修全国普及推進プロジェクトチーム委員会「行動援護従業者養成研修プログラムの全国的な普及と行動援護サービスの標準化に関する調査・研究」独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のぞみの園『国立のぞみの園紀要』第2号2009年 p.6
- (6) 加瀬進編著『行動援護ガイドブック—知的障害児・者ホームヘルプサービスの新たな

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

- な形』（財団法人日本知的障害者福祉協会 2005年）の資料編（pp.77-92）に詳しい。
- (7) 田中正博他「行動援護従事者の行動援護事業実施に関する意識調査」独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のみ園『国立のみ園紀要』第1号 2008年 pp.6-40
 - (8) 独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のみ園『厚生労働省 平成21年度障害者保健福祉推進事業 行動援護従事者要請研修プログラムの全国的な普及と行動援護サービスの普及・効果的な実施に関する調査・研究報告書』2010年
 - (9) 中野敏子「利用者本位の社会福祉サービスを検証する—利用者の意向確認を手がかりに—」財団法人鉄道弘済会『社会福祉研究』第108号 2010年 pp.58-65
 - (10) 回答集計について、35%（85）の（ ）内の数字は回答事業所数を表す。
 - (11) 中野敏子（2010年） 前掲論文
 - (12) 中野敏子（2010年） 前掲論文 p.63
 - (13) 独立行政法人国立重度知的障害者総合施設のみ園 行動援護従業者養成研修テキスト編集委員会『行動援護従業者養成研修テキスト 基礎編・援助技術編』特定非営利活動法人全国地域生活支援ネットワーク 2007年 p.104

資料1 チェックリスト

行動関連項目	0点	1点	2点
6-3-イ (本人独自の表現方法を用いた意思表示)	1. 独自の方法によらずに意思表示ができる。	2. 時々、独自の方法でないと意思表示できないことがある。	3. 常に独自の方法でないと意思表示できない。 4. 意思表示できない
6-4-イ (言葉以外のコミュニケーション手段を用いた説明の理解)	1. 日常生活においては、言葉以外の方法(ジェスチャー、絵カード等)を用いなくても説明を理解できる。	2. 時々、言葉以外の方法(ジェスチャー、絵カード等)を用いないと説明を理解できないことがある。	3. 常に言葉以外の方法(ジェスチャー、絵カード等)を用いないと説明を理解できない。 4. 言葉以外の方法を用いても説明を理解できない。
7-ツ (食べられないものを口にいれることが)	1. ない 2. ときどきある	3 A. 週1回以上	3 B. ほぼ毎日
7-ナ (多動又は行動の停止が)	1. ない 2. 希にある 3. 月に1回以上	4. 週に1回以上	5. ほぼ毎日
7-ニ (パニックや不安定な行動が)	1. ない 2. 希にある 3. 月に1回以上	4. 週に1回以上	5. ほぼ毎日
7-ヌ (自分の体を叩いたり傷つけたりするなどの行為)	1. ない 2. 希にある 3. 月に1回以上	4. 週に1回以上	5. ほぼ毎日
7-ネ (叩いたり蹴ったり器物を壊したりなどの行為)	1. ない 2. 希にある 3. 月に1回以上	4. 週に1回以上	5. ほぼ毎日
7-ノ (他人に突然抱きついたり、断りもなく物をもってくるなどが)	1. ない 2. 希にある 3. 月に1回以上	4. 週に1回以上	5. ほぼ毎日

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

7-ハ (環境の変化により突発的に通常と違う声をだすことが)	1. ない 2. 希にある 3. 月に1回以上	4. 週に1回以上	5. ほぼ毎日
7-ヒ (突然走っていなくなるような突発的行動が)	1. ない 2. 希にある 3. 月に1回以上	4. 週に1回以上	5. ほぼ毎日
7-フ (過食・反すうなどの食事に関する行動が)	1. ない 2. 希にある 3. 月に1回以上	4. 週に1回以上	5. ほぼ毎日
てんかんの頻度 (医師意見書による。)	1. 年に1回以上	2. 月に1回以上	3. 週に1回以上

※平成18年厚生労働省告示第543号「厚生労働大臣が定める基準」別表をもとに行動関連項目()内を加筆の上作成。

資料2 「行動援護サービスにおける『意向確認』に関するアンケート」集計結果

表1 経営主体 (n=240)

経営主体	社会福祉法人	営利法人	特定非営利活動法人	社会福祉協議会	都道府県・市区町村	その他	NA	計
事業所数	85	60	56	24	2	4	9	240
%	35%	25%	23%	10%	1%	2%	4%	100%

表2 行動援護従事ヘルパー数 (n=240)

ヘルパー人数	0	1~5	6~10	11~15	16~20	21~25	26以上	NA	計
事業所数	11	105	62	30	11	2	5	14	240
%	4%	44%	26%	12%	5%	1%	2%	6%	100%

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

表3 行動援護利用者登録数 (n=240)

登録数	0	1~5	6~10	11~15	16~20	21~25	26~30	31~35	36以上	NA	計
事業所数	54	109	32	16	8	4	2	2	3	10	240
%	23%	45%	13%	7%	3%	2%	1%	1%	1%	4%	100%

表4 行動援護サービス提供状況 (n=240)

	サービス提供があった	サービス提供がなかった	NA	計
事業所数	167	56	17	240
%	70%	23%	7%	100%

表5 行動援護サービスを始めたきっかけ (MA)

理由	本人・家族など利用者からの希望	利用者に必要なサービスと考えた	市町村長など行政からの要請	経営上の必要から	その他	NA
選択有	110 (46%)	146 (61%)	41 (17%)	14 (6%)	11 (5%)	21 (9%)
選択無	130 (54%)	94 (39%)	199 (83%)	226 (94%)	229 (95%)	219 (91%)
計	240 (100%)	240 (100%)	240 (100%)	240 (100%)	240 (100%)	240 (100%)

表6 支援決定条件として行動援護サービス利用目的についての限定状況

	限定されている	限定されていない	その他	NA	計
事業所数	37	123	11	69	240
%	15%	51%	5%	29%	100%

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

表7 行動援護サービスのための個別支援計画作成にあたって、
利用者の意向をくむことへの配慮点 (MA)

配慮点	① 本人と提供するサービス内容について確認する時間をとる	② 本人からこれまでのサービス利用で良かったこと、嫌だったことについて情報収集する	③ 家族から本人のサービス利用の仕方について情報収集する	④ 本人が利用する他のサービス利用状況も考慮してサービス内容を考える	⑤ 本人とのコミュニケーションをとりやすいよう工夫する	⑥ 本人の興味・関心について情報収集する	⑦ 本人の苦手なことについて情報収集する	⑧ その他	N A
事業所数	70	56	150	97	124	150	139	24	1
の全事業所の選択	41.9%	33.5%	89.8%	58.1%	74.3%	89.8%	83.2%	14.4%	0.6%

表8 利用者の意向をくむ困難さ

	ある	ない	NA	計
事業所数	140	16	11	167
%	84%	9%	7%	100%

表9 サービス提供場面で、利用者の意向対立状況

	ある	ない	NA	計
事業所数	97	56	14	167
%	58%	34%	8%	100%

表10 その他の自由記述状況

	サービス提供有り	サービス提供無し	NA	計
自由回答有り	129 81.1%	24 15.1%	6 3.8%	159 100%
自由回答無し	38 46.9%	32 39.5%	11 13.6%	81 100%
計	167 69.6%	56 23.3%	17 7.1%	240 100%

「意向確認の難しい利用者」の支援のあり方に関する研究

資料3 調査票

行動援護サービスにおける「意向確認」に関するアンケート
※ サービス管理責任者又はそれに準ずる方にご記入をお願いいたします。

1. 都道府県名 ()
2. 事業所名 () ※空欄でも結構です。
3. 経営主体
①社会福祉法人 ②社会福祉協議会 ③都道府県・市区町村 ④特定非営利活動法人
⑤営利法人 ⑥医療法人 ⑦その他 ()
4. 行動援護従事ヘルパー数 () 人
5. 行動援護利用者登録数 () 人
6. 2009年10月～2010年3月まで行動援護サービス提供状況
①サービス提供機会があった ②サービス提供機会がなかった
7. 行動援護サービスをはじめたきっかけは何ですか (複数回答可)。
①本人・家族など利用者からの希望 ②利用者に必要なサービスと考えた
③市町村など行政からの要請 ④経営上の必要から
⑤その他 ()
8. 行動援護サービスの利用目的が支給決定条件として限定されていますか。
①限定されている
→具体的には

②限定されていない
③その他 ()
9. 行動援護サービスのための個別の支援計画の作成にあたり、利用者の意向をくむことについて、どのような配慮をしておられますか (複数回答可)。
①本人と提供するサービス内容について確認する時間をとる
②本人から、これまでのサービス利用で良かったこと、嫌だったことの情報収集する
③家族から本人のサービス利用の仕方についての情報収集する
④本人が利用する他のサービス利用状況も考慮してサービス内容を考える
⑤本人とのコミュニケーションをとりやすいように工夫する
⑥本人の興味・関心について情報収集する
⑦本人の苦手なことについて情報収集する
⑧その他
()
(裏につづきます)
10. 利用者の意向をくむことに困難さを感じる場合がありますか。
①ある → それはどのような場合ですか。

②ない
11. 実際のサービス提供場面で、利用者の意向とヘルパーの意向が対立する場合がありますか。
①ある → どのような場合ですか

②ない
12. その他、日ごろ感じておられることやご意見などお聞かせください。

◎個別支援計画書の書式などがございましたら、同封していただければ幸いです。
※ ご協力ありがとうございました ※