

令和元年度
厚生労働行政推進調査事業費（障害者政策総合研究事業）
総括研究報告書

身体障害者補助犬の質の確保と受け入れを促進するための研究

研究代表者 飛松 好子 国立障害者リハビリテーションセンター 総長

研究要旨

本研究では、2年計画の1年目として、身体障害者補助犬（盲導犬、介助犬、聴導犬）の質を確保し社会での受け入れを一層進める目的として、下記の研究を実施した。

（1）法令検証については、訓練・認定の実態と現行法令等の比較検討、他法・他制度の認定基準などと補助犬法との比較検討を行った。これらの点について、第一に、我が国の補助犬法の法的観点からの分析、第二に、台湾及びアメリカの補助犬政策に関して、差別禁止、補助犬の範囲、補助犬の認定、補助犬に対する公的支援の観点から比較研究を行った。第三に、東京都の補助犬給付制度の研究を行った。

（2）衛生管理については、第一に、各補助犬の代表として日本盲導犬協会、日本介助犬協会、日本聴導犬推進協会にヒアリング調査を行い、行動管理と衛生管理についての現状と課題を把握した。その結果、現行のガイドラインは実態に合わず、役に立たないことが指摘された。第二に、補助犬の衛生管理についての海外文献を調査した。その結果、補助犬については狂犬病予防注射の文献以外は見つけることができなかった。病院等を訪問するセラピードッグについての文献は数点みつけた。ヒアリング調査や文献、併せて家庭犬の衛生管理の現状から、現行のガイドラインの問題点を抽出し、ガイドライン改定に向けて開業獣医師であり公衆衛生の専門家である佐伯潤氏（大阪府獣医師会長、日本獣医師会理事、帝京科学大学准教授）を研究協力者として研究を進めることとした。

（3）受け入れ促進については、第一に、補助犬使用者の施設利用に関して文献を調査した。その結果、受け入れ拒否を経験した使用者は、補助犬法施行直後・現在ともに多く、法律を説明しても受け入れが認められない「完全拒否」を経験した人は、4割程いた。第二に、既存ガイドライン（医療機関向け）の検証を行った。その結果、既存ガイドラインは、補助犬の受け入れの判断を医療機関に委ねる記載になっていること、また、補助犬を受け入れられない区域・場面についての具体例や補助犬の安全・衛生面の情報が不足していることが明らかとなった。第三に、保健所（全国471施設）を対象に、補助犬に関する対応事例を調査した。その結果、358部の回答が得られ（回収率76.0%）、過去5年間に補助犬使用者から相談を受けた経験のある保健所は20施設（5.6%）であった（うち同伴拒否に関する相談：11施設（30事例））。第四に、施設等へのヒアリング/アンケート調査を行った。

（4）需要推計については、第一に、国内の先行研究の調査を行った。その結果、既に補助犬を使用している障害者の状態像としては、盲導犬使用者については、身体障害者手帳1級・2級や全盲やロービジョン、聴導犬使用者については、全ろうや難聴、介助犬使用者については、身体障害者手帳1級・2級や頸髄損傷等が報告されていた。さらに、補助犬の需要推計についての先行研究は数は少なく、試算方法や数値に課題があることが明らかになった。第二に、海外の先行研究の調査を行った。その結果、海外の先行研究では、需要推計についての研究は見当たらなかった。第三に、都道府県の補助犬の助成支給要件の調査を行った。その結果、都道府県の助成支給要件については、都道府県により等級の要件に違いがあることが明らかになった。第四に、需要推計の計算式の試案として、障害種別と年齢、犬の飼育率、一戸建ての割合を要素とする式を提案し、暫定的な推計値を算出した。

研究分担者

水越美奈・日本獣医生命科学大学准教授

山本真理子・帝京科学大学講師

清野絵・国立障害者リハビリテーションセンター研究所室長

研究協力者

中川純・東京経済大学

山田英樹・国立障害者リハビリテーションセンター研究所部長

田中匡・国立障害者リハビリテーションセンターセンター係長

小祝望・国立障害者リハビリテーションセンター研究所部員

A. 研究目的

本研究では、身体障害者補助犬(盲導犬、介助犬、聴導犬)の質を確保し社会での受け入れを一層進めるために、下記を達成することを目的とする。 現行の法制度の内容を検証し、国、都道府県、認定を行う法人、訓練事業者が担うべき必要な対応を取りまとめ、質の確保を確実にするための提言を行う、

補助犬の衛生管理の実態を明らかにし、補助犬の衛生管理のために訓練事業者や使用者が行うべき対応を取りまとめ、衛生管理の視点から補助犬の質を確保するための方策を提言する。 使用者が補助犬を同伴して施設等を使用する際の課題を明らかにし、既存のガイドライン等を検証し、各分野で補助犬使用者を受け入れるための留意点について取りまとめる。 障害者のニーズを的確に把握するために、身体障害の状態を踏まえた、補助犬の種別毎の需要推計方法について検討する。

B. 研究方法

1. 身体障害者補助犬法、同法施行規則等の法制度検証

1.1. わが国の補助犬法の研究

訓練機関が育成した補助犬に対する、指定法人による「認定」の法的性質とその制度上の課題を、行政処分の法理からあきらかにする。

1.2. 外国の補助犬制度の研究

外国の補助犬制度の政策内容およびその実務を、文献研究およびインタビューを通して、あきらかにする。2019年度に研究対象としたのは、台湾およびアメリカである。台湾の補助犬制度に関しては、文

献研究および補助犬訓練機関および監督省庁などへのインタビューにより、その制度内容およびその実務をあきらかにした。アメリカの補助犬の制度に関しては、アメリカワシントン州の省庁、ワシントン人権委員会、弁護士事務所、ADA ノースウエストセンターなどを訪問し、インタビューにより、その実務をあきらかにした。補助犬差別の個別の事例に関しては、判例によりあきらかにした。

1.3. 東京身体障害者補助犬給付制度

東京都の身体障害者補助犬給付制度に関しては、東京都の担当部局を訪問し、インタビューをおこなうとともに、提供を受けた資料に基づき、その内容をあきらかにした。

2. 訓練事業者・使用者の衛生管理

代表的な補助犬育成事業者(日本盲導犬協会・日本介助犬協会・日本聴導犬推進協会)にヒアリングを行い、衛生管理に関する現状と問題点を抽出した。また現行のガイドラインと現状、一般的な家庭犬における衛生管理を文献調査し、比較した。

3. 医療機関、飲食店、交通事業者等における補助犬の受け入れ

3.1. 補助犬使用者の施設利用

補助犬使用者の施設利用に関わる過去の文献ならびに事例を調査した。Google Scholar、医中誌、CiNii Articles、J-SAGE、Google を通して「補助犬/盲導犬/介助犬/聴導犬」のいずれかの単語と「受け入れ」もしくは「施設利用」という単語を用いて、該当する報告書・論文を調査した。また、補助犬の受け入れに関わる過去の事例を収集し、内容を調査した。

3.2. 医療機関向けガイドラインの検証

厚生労働省が作成した医療機関向けのガイドラインの内容を検証した。また、ガイドラインの内容について現場の意見を把握するため、全国の国公立病院、自治体病院、国公立の大学病院のうち、病院への補助犬使用者の受け入れを検討したことがあると考えられる病院から10病院を無作為に選び、電話にてヒアリング調査を行った。全国の国公立病院ならびに自治体病院は、総務省ホームページで公開されている平成29年度地方公営企業年鑑(第3章事業

別 6.病院事業 付表 2.病院事業経営団体一覧表 (2018(平成30)年3月31日時点))を参照した。なお、本調査では病院ホームページに補助犬の受け入れについて記載のある病院を、「補助犬使用者の受け入れを検討したことがある」とみなした。補助犬の受け入れについて詳しい病院内の担当者1名に、補助犬の受け入れ経験、病院内での受け入れ検討の経緯、既存のガイドラインを参考としたか、参考にした場合は役立つ箇所と不足している内容等について聞き取りをした。

3.3. 行政の取り組み

保健所

補助犬使用者が補助犬の同伴拒否にあう確率の高い施設(飲食店、医療機関)に関わる行政機関である保健所(全国471カ所)を対象に、補助犬に関する相談への対応事例を調査した。

省庁

省庁を対象に、省庁による相談や啓発等についての実態を把握するため、アンケート調査を実施した。

3.4. 受け入れ施設(者)等への調査

リハビリテーション専門職

2019(令和1)年11月に国立障害者リハビリテーションセンターで行われたリハビリテーション専門職の研修会で、参加者の所属病院における補助犬使用者の受け入れ状況や受け入れに関する不安の有無とその内容についてアンケート調査を行った。

病院

全国の国公立病院、自治体病院、国公立の大学病院を対象に、補助犬使用者の受け入れの状況、受け入れに向けた対策、受け入れに関する不安の有無とその内容等についてアンケート調査を行った。

個人飲食店

飲食店の中でも個人経営の飲食店は、企業によるチェーン店よりも受け入れ拒否が多いことが先行研究より示されていることから、本調査では、個人飲食店を対象に補助犬使用者の受け入れについて調査を行った。また、補助犬使用者の受け入れは補助犬が身近にいるかどうかという地域差も影響することが考えられる。そこで本調査では、補助犬使用者に出会う機会が少ないと考えられる地域(田舎:Y県U市)と、補助犬使用者に出会う機会が多いと考え

られる地域(都会:T都E駅周辺)を対象とした。

賃貸住宅管理/所有者

補助犬との生活は、住宅での補助犬の受け入れが大前提である。本調査では、賃貸住宅業界団体の会員を対象に、補助犬使用者に対する賃貸住宅の斡旋/貸出の状況について調査した。

宿泊施設

宿泊施設を対象に、補助犬使用者の受け入れ経験や受け入れに対する不安について調査した。

4. 補助犬の需要推計

4.1. 国内における先行研究の文献レビュー

日本における補助犬が適応となる障害者の状態像および需要推計の要件を明らかにするため、日本語の文献についてデータベース検索およびハンドサーチを行い文献レビューを行った。対象は、厚生労働省科学研究費補助金報告書、日本語文献を対象とした。

4.2. 海外における先行研究の文献レビュー

海外における補助犬が適応となる障害者の状態像および需要推計の要因を明らかにするため、英語文献についてデータベース検索を用いた文献レビューを行った。対象は、英語で出版された論文等とした。

データベースは、Pubmed((米国国立医学図書館内の国立生物科学情報センター)を用いた。検索語は、「assistance dog」or「guide dog」or「seeing eye dog」or「service dog(ただし「mental」「psychological」が含まれるものは除外)」or「hearing dog」)and(「review」or「survey」)とした。Article typeの設定は、「Case Reports」「Classical Article」「Clinical Trial」「Controlled Clinical Trial」「Evaluation Studies」「Government Publications」「Guideline」「Interview」「Journal Article」「Meta-Analysis」「Multicenter Study」「Practice Guideline」「Validation Studies」「Randomized Controlled Trial」「Review」「Systematic Review」「Scientific Integrity Review」とした。次に、重複を削除し、また抽出された論文の本文を確認し、本研究の内容に該当しないものを削除した。最終的に20件の論文が抽出された。

4.3. 都道府県における補助犬の助成支給要件

補助犬の需要推計要因の参考とするため、全国47都道府県の補助犬の助成支給要件について調査した。各都道府県の公式ホームページおよび、検索齋藤をWebで公開されている情報を収集し整理した。

4.4. 需要推計の計算式と推計値の試算

先行研究をふまえて需要推計の計算式の試算を作成し、推計値の試算を行った。

C. 研究結果・考察

1. 身体障害者補助犬法、同法施行規則等の法制度検証

1.1. 台湾の補助犬政策

台湾の補助犬政策は、日本の政策と多くの共通点がある。補助犬を、盲導犬、聴導犬、介助犬の三種としていること、補助犬を同伴することに対する差別を禁止していること、差別に対し、罰金制度があるものの、理解促進型の紛争解決方法を採用していること、差別禁止の対象である補助犬を認定し、証明証を発行していること、補助犬ユーザーに対し衛生管理、防疫ルールを守ることを求めていること、などである。日本の補助犬政策と多くの共通点を有する台湾の補助犬政策、その実態および課題から、日本の補助犬政策に対していくつかの示唆や教訓が得られる。

第1に、育成犬の認定および証明証の発行に関するものである。台湾では、認定を受けた合格犬だけでなく、育成犬の訓練中にも証明書を発行し、公に供される場所や公共交通機関での訓練が可能であり、オーナーなどは育成犬の進入を拒否することができないこととなっている。日本の補助犬法には「育成犬」は認定の対象になっていないが、訓練期間中、特に共同訓練中に訓練施設やユーザーの自宅だけでなく、外部での訓練ができたほうが効率的であり、また相性判断の際にも役立つと考えられる。

第2に、認定制度と補助犬の質の確保に対するものである。台湾の認定は実質的に訓練機関が担っているが、現在のところ補助犬の質に関する問題は把握されていない。補助犬の質の確保が、補助犬育成の国際機関による基準の遵守によって維持されるとすれば、日本における補助犬の質の低下の問題は、指定法人の認定の稚拙さによるだけではなく、訓練機関の質を原因とみなすことができる。日本では認定法人制度が懸念されているが、訓練機関の質の向上も重要な課題であると理解できるかもしれない。

い。

第3に、補助犬に対する購入費、維持費および医療費に対する支援に関するものである。台湾では、補助犬を獲得する際に特別な費用がかからないものの、その維持費や突発的な医療費負担の関係で、低所得者の利用が困難になっている。日本では、一部の都道府県において地域生活支援事業の一つとして補助犬獲得の際に財政支援があるものの、維持費や医療費を負担する仕組みがない。所得の多寡を問わず、補助犬が必要な障害者のニーズに対応するために、補助犬を補助具と位置づけ、都道府県が費用負担をおこなうこと、維持費や医療費の助成をおこなうことが必要であると考えられる。その支給決定においてはより厳格化された認定基準が必要であると考えられる。

1.2. アメリカの補助犬政策

アメリカは、その歴史、数そして紛争および訴訟件数から見た場合、補助犬先進国ともいえる国である。その経験から、将来の日本の政策に示唆を与える要素についてみていきたい。

第1に、補助犬の同伴禁止の法的構成が、少なくとも判例法理上、明確になっていることである。ADAの規則は、サービスアニマルの利用を可能にするために、公的機関または民間のサービス提供者に対し合理的配慮的の対応を求めている。それに基づき、裁判所は、ペット禁止ルール自体を障害者差別とはせず、その合理性を認めつつ、障害者に対する合理的配慮として適格性を有する補助犬の利用を認めるという法的構成を採用している。わが国の補助犬法の規定は、補助犬の同伴を拒んではならないとしているだけであり、差別の構成要件として直接差別か、合理的配慮の不提供であるかについて、差別禁止の対象が犬か、障害者かについて明確ではない。対象を犬とする場合、補助犬の飼い主が障害者か否かにかかわらず、補助犬が認定されていれば、サービスを提供しなければならないとも考えられる。

第2に、各法律の条文で障害者差別が禁止されていることに加えて、それらのガイドラインが比較的詳細に詳細を規定していることである。たとえば、第1に、ADAでは犬を退出させられる場合として、「犬が暴れだし、飼い主が制御できないとき」、補助犬の同伴が「第三者の健康および安全に直接的な脅威となる」とき、補助犬の同伴を認めることが、サービスの「性質を根本的に変更する」とき、を規定

している。また、それらの内容に関する具体的な基準も定められている。第2に、補助犬を同伴できる医療機関の場所に関して、CDCのガイドラインにしたがうこととしている。これに対し、わが国では補助犬を拒否できる正当事由については定めがあるものの、その内容は明確なものとはなっていない。また、医療機関の利用については、日本補助犬情報センターが作成する「身体障害者補助犬受入れマニュアル：医療機関編」があるが、立ち入れる場所などについて具体的に指示されているわけではなく、医療機関の裁量に委ねられている。現代医療の水準とは関係のない医療機関の裁量による基準設定は、トラブルを引き起こす火種になると考えることができる。

第3に、補助犬の支援内容が限定されていないことである。アメリカでは、補助犬を支援内容で認定するという方法を採用していないため、多様な補助犬が認められている。これは、障害者の多様なニーズに対応することを可能にする。補助犬法は、盲導犬、聴導犬、介助犬の三種に限定しているが、特定の障害者の利益のみを保護するものとなっている。見方を変えれば、ニーズを有している個人の間で差別的な取扱いをおこなっている法制度という評価も可能である。ただし、補助犬を認定という方法により限定しないことは、補助犬の適格性（特に補助犬の質）とその保障（しつけられた犬であることの証明）を緩やかに判断せざるをえないという弊害もある。しかし、これらについては、公的支援制度の基準であれば適切であるが、差別禁止の基準としてはやや厳格にすぎると評価できる。

1.3. 東京都の補助犬給付制度

東京都身体障害者補助犬給付制度の給付額は、1頭につき200万円弱となっており、ユーザーである障害者ではなく、委託事業者に直接支払うこととなっており、これによって障害者である候補者は、無償で補助犬を受給することができる。補助犬の所有に関しては、局長が、訓練業者に、補助犬の訓練、合同訓練、認定の手続き、さらに退役後の引き取りを条件として給付額を支給することによって、その認定補助犬を東京都が保有し、候補者に貸与するという法的構成になっている。したがって、給付条件に合致しない場合や犬が死亡または機能を果たさなくなった場合には、局長が補助犬を返還させることができる。補助犬が返還された場合には、訓練事業

者が引き取ることとなる。

東京都の補助犬給付事業は、上記の給付事業に限定され、補助犬の維持費、突発的な医療費に対して給付をおこなっていない。ただし、医療費に関しては、東京都獣医師会の寄付によって、補助犬1頭につき1年に2万円分の補助犬医療チケットが支給されている。

2. 訓練事業者・使用者の衛生管理

身体障害者補助犬法が施行されて15年以上経過しているが、障害者福祉施策の構造が変化する中においても、訓練基準や認定基準、認定を行う指定法人の指定基準等が不明確であり、補助犬の質および管理状況にばらつきが生じる恐れがあると指摘されている。補助犬の衛生管理については「身体障害者補助犬の衛生確保のための健康管理ガイドライン」が取りまとめられている（平成13年度 厚生科学特別研究事業）が、未だに飲食店や医療機関等において、衛生面を懸念して補助犬の同伴を拒む例が少なくない。第一に各補助犬の代表として日本盲導犬協会、日本介助犬協会、日本聴導犬推進協会にヒアリング調査を行い、行動管理と衛生管理についての現状と課題を把握した。その結果、現行のガイドラインは実態に合わず、役に立たないことが指摘された。第二に、補助犬の衛生管理についての海外文献を調査した。その結果、補助犬については狂犬病予防注射の文献以外は見つけることができなかった。病院等を訪問するセラピードッグについての文献は数点みつけた。ヒアリング調査や文献、併せて家庭犬の衛生管理の現状から、現行のガイドラインの問題点を抽出し、ガイドライン改定に向けて開業獣医師であり公衆衛生の専門家である佐伯潤氏（大阪府獣医師会長、日本獣医師会理事、帝京科学大学准教授）を研究協力者として研究を進めることとした。

3. 医療機関、飲食店、交通事業者等における補助犬の受け入れ

第一に、補助犬使用者の施設利用に関して文献を調査した。その結果、受け入れ拒否を経験した使用者は、補助犬法施行直後・現在ともに多く、法律を説明しても受け入れが認められない「完全拒否」を経験した人は、4割程いた。しかし、円滑な受け入れにつながった好事例に関する報告は限られており、受け入れを促進するために有用な対応について調査する必要性が明らかとなった。第二に、既存ガイド

ライン(医療機関向け)の検証を行った。その結果、既存ガイドラインは、補助犬の受け入れの判断を医療機関に委ねる記載になっていること、また、補助犬を受け入れられない区域・場面についての具体例や補助犬の安全・衛生面の情報が不足していることが明らかとなった。第三に、保健所(全国471施設)を対象に、補助犬に関する対応事例を調査した。その結果、358部の回答が得られ(回収率76.0%)、過去5年間に補助犬使用者から相談を受けた経験のある保健所は20施設(5.6%)であった(うち同伴拒否に関する相談:11施設(30事例))。第四に、施設等へのヒアリング/アンケート調査を行った。補助犬使用者に出会う機会が少ないと考えられる地域(田舎:Y県U市)と出会う機会が多いと考えられる地域(都会:T都E駅周辺)で行った調査(U市:協力20店舗/対象37店舗、E駅周辺:協力36店舗/対象172店舗)の結果、補助犬法を知らないと答えた割合は、U市16店舗(80%)、E駅周辺16店舗(44.4%)であった。補助犬使用者の来店「可」答えた店舗は、U市6店舗(30%)、E駅周辺19店舗(52.8%)であった。補助犬に出会う機会が少ない地域の方が顕著とはいえ、依然として補助犬への理解が進んでいないことが明らかになった。第五に、医療機関への補助犬使用者の受け入れについてリハ専門職にアンケート調査を行った。その結果、40名の回答があり、そのうち所属病院が補助犬の同伴について何らかの取り組みをしていると答えた人は5名(12.5%)であった。補助犬の受け入れについて不安を感じたことがある人は15名(37.5%)であった。第六に、賃貸住宅業界団体の会員を対象に、補助犬使用者に対する賃貸住宅の斡旋/貸出の状況について調査し1,116件の回答を得た。補助犬法を知らないと回答した人は53.4%おり、希望があった場合に住宅の斡旋/貸出を行うと答えた人は6.5%であり、補助犬使用者の賃貸住宅借用は非常に難しい現状にあることが明らかとなった。一方、回答者は補助犬使用者の入居に際して、主に、他の入居者への対応(52.8%)、他の入居者からの苦情(47.4%)、補助犬の匂い(43.9%)、排泄物処理(41.8%)に不安を抱えていることが示された。第七に、宿泊施設(東北地方の温泉組合1団体)を対象に補助犬使用者の受け入れについて調査した(21旅館の回答)。補助犬法を知らないと答えた施設は6施設(28.6%)であり、補助犬使用者を受け入れた経験がある施設は8施設(38.1%)であった。一方、補助犬使用者

の受け入れに不安を感じている施設は12施設(57.1%)であった。ここまでの調査から、補助犬法の認知度は業界により差異があること、業界ごとに補助犬使用者の受け入れに関して一定程度の不安を感じていることが示された。

4. 補助犬の需要推計

第一に、国内の先行研究の調査を行った。その結果、その結果、既に補助犬を使用している障害者の状態像としては、盲導犬使用者については、身体障害者手帳1級・2級や全盲やロービジョン、聴導犬使用者については、全ろうや難聴、介助犬使用者については、身体障害者手帳1級・2級や頸髄損傷等が報告されていた。特に介助犬使用者については、多様な疾患名が報告されていた。また、補助犬の需要推計についての先行研究は数は少なく、試算方法や数値に課題があることが明らかになった。第二に、海外の先行研究の調査を行った。その結果、海外の先行研究では、障害者の状態像についての報告はあるものの、需要推計についての研究は見当たらなかった。第三に、都道府県の補助犬の助成支給要件の調査を行った。その結果、都道府県の助成支給要件については、都道府県により等級の要件に違いがあった。第四に、需要推計の計算式の試案を提案し、暫定的な推計値を算出した。その結果、現時点の需要の最大値として、盲導犬5,919.6人、聴導犬4,305.1人(聴覚障害の人数が不明のため、聴覚言語障害の人数を用いた暫定値)、介助犬36,257.5人が算出された。

D. 結論

1. 身体障害者補助犬法、同法施行規則等の法制度検証

指定法人に対する認定については、不適格な補助犬が送り出されることが、補助犬法の制度設計に起因するものと評価できることから、制度の枠組み自体を変更する必要があることを指摘した。

2. 訓練事業者・使用者の衛生管理

現行のガイドラインは平成13年度に作成されていることもあり、現状とそぐわない点も多くみられることから改定を行なう必要があると考えられる。ただしSFTSなど、今後も新しい人獣共通感染症が出現する可能性があるため、その度に対応できる柔軟なガイドラインにする必要がある。また事業者用使用

者用と分けて作成するのが望ましいと考えられる。

3. 医療機関、飲食店、交通事業者等における補助犬の受け入れ

調査から、補助犬（法）の認知度は業界により差異はあるものの決して高くないこと、業界ごとに補助犬使用者の受け入れに関して一定程度の不安を感じていることが示された。ガイドブックでは不安として挙げられた場面を想定した具体的な対応策の例示が求められる。さらに、補助犬使用者、施設等、施設利用者がいずれも安心して社会活動が営めるよう、業界特有の懸念にも配慮した丁寧なガイドブックの作成が求められる。

4. 補助犬の需要推計

調査から、国内外で需要推計の先行研究は国内の盲導犬1件のみで、計算式に課題があることが明らかになった。本年度、障害種別と年齢、犬の飼育率と一戸建ての割合を要素とした計算式の試案を提案し、盲導犬、聴導犬、介助犬の使用希望者の試算を行ったが、正確な数値が不明なものもあった。今後、計算式に用いる要素、また要素に入力する適切な数値について、慎重な検討を行い、より実態に近い推計値を算出することが期待される。

E. 健康危険情報

該当なし

F. 研究発表

1. 論文発表

- 1) 中川純（2020）台湾における補助犬政策と実務．中京法学．54（3・4），p85-210．
- 2) 清野絵，赤池美紀，飛松好子（2020）身体障害者補助犬の使用者の障害の状態像および要件：文献レビュー．地域ケアリング．22（2），p82-85．

2. 学会発表

清野絵，赤池美紀，飛松好子．既使用者の状態像から見た身体障害者補助犬の適応となる障害：日本語文献レビュー．日本リハビリテーション連携科学学会第21回大会．埼玉．2020-3-7（Web開催）．

G. 知的財産権の出願・登録状況

該当なし

身体障害者補助犬の質の確保と受け入れを促進するための研究（法・制度検証）

研究協力者 中川 純 東京経済大学現代法学部 教授

研究要旨

身体障害者補助犬法（以下、補助犬法）は、国等（7条）、公共交通事業者（8条）、不特定かつ多数の者が利用する施設を管理する者（9条）は、障害者が「認定」を受けた身体障害者補助犬（盲導犬、聴導犬、介助犬）を同伴することを拒んではならないことを規定している。ところが、補助犬の訓練機関が同時に「認定」指定法人にもなれることから、お手盛りの「認定」が、補助犬の質を確保することを困難にしている場合がある。本研究は、補助犬の質を確保し、ユーザーのニーズに応えられるようにするため、補助犬の定義および認定の方法、差別禁止法理のあり方、公的給付による支援の内容について研究をおこなうことを目的とする。研究成果としては、「認定」問題がわが国の補助犬制度の建付けに起因すること、また、諸外国の研究から、補助犬の質を確保しつつ、差別禁止に実効性を与える方法をあきらかにした。

A．研究目的

2019年度に設定された課題は、訓練・認定の実態と現行法令等の比較検討、他法・他制度の認定基準などと補助犬法との比較検討、であった。これを前提として、2019年度の研究は、補助犬の質を確保し、ユーザーのニーズにより適切に応えられるようにするために、国内の法制度の問題を指摘すること、海外の法制度の例から、実効性のある政策から示唆を得ることを目的とする。研究の対象は、補助犬の定義、認定、差別禁止の実態・施行、補助犬に対する公的支援とした。

B．研究方法

1. わが国の補助犬法の研究

訓練機関が育成した補助犬に対する、指定法人による「認定」の法的性質とその制度上の課題を、行政処分の法理からあきらかにした。

2. 外国の補助犬制度の研究

外国の補助犬制度の政策内容およびその実務を、文献研究およびインタビューを通して、あきらかにした。2019年度に研究対象としたのは、台湾およびアメリカである。

台湾の補助犬制度に関しては、文献研究および補助犬訓練機関および監督省庁などへのインタビューにより、その制度内容およびその実務をあきらかにした。

アメリカの補助犬の制度に関しては、アメリカ

ワシントン州の省庁、ワシントン人権委員会、弁護士事務所、ADA ノースウエストセンターなどを訪問し、インタビューにより、その実務をあきらかにした。補助犬差別の個別の事例に関しては、判例によりあきらかにした。

3. 東京身体障害者補助犬給付制度

東京都の身体障害者補助犬給付制度に関しては、東京都の担当部局を訪問し、インタビューをおこなうとともに、提供を受けた資料に基づき、その内容をあきらかにした。

4. 分析内容

上記に関し、補助犬の定義、補助犬の公的認定、認定の証明方法、同伴可能な場所に関するガイドライン、補助犬に対する公的給付などについて比較分析をおこなっている。

C．研究結果

1. 指定法人による「認定」

訓練機関が育成した補助犬の「認定」は、厚生労働大臣から指定を受けた認定法人（以下、指定法人）がおこなうこととなっている（補助犬法 15条）。ところが、特定の指定法人がおこなう適切な「認定」が質の低い補助犬を世に送り出すことになっているという批判が他の訓練機関からなされている。これは、個別の指定法人の不適切さであると同時に、制度に起因するものであるとも考え

られる。以下では、この問題を、補助犬法が指定法人に与える裁量に関して指摘していきたい。

第1に、議論の前提として、指定法人がおこなう「認定」が法的性質について考える必要がある。補助犬の「認定」は、身体障害者補助犬法（以下、補助犬法）16条に基づき、国、公共交通機関または公にサービスを提供する場所などを管理する者に対し、補助犬ユーザーが「認定」を受けたことを証明する書類を提示する限り、同伴を拒んではならないことを義務づけるものである。これにより、補助犬ユーザーは、「認定」を受けた補助犬を上記に場所に同伴させることが可能となる。また、厚生労働大臣は、「必要があると認めるときは、当該指定法人に対し、その改善のために必要な措置をとるべきことを命ずることができ（補助犬法17条）、また「指定法人が前条の規定による命令に違反したときは、その指定を取り消すことができる（補助犬法18条1項）」こととなっている。「認定」は、補助犬法の個別の規定に基づき、国民に権利及び義務を発生させることから、行政処分とみることができる。

次に、「認定」は行政庁ではなく、指定された認定法人によっておこなわれるが、そのような指定法人がおこなう認定も行政処分としての性格を有するかが問題となる。補助犬法の「指定」は、補助犬の適正さを量ることを専門的な機関に委託するものである。行政庁ではない機関に行政処分を委託するための指定に関しては、建築基準法などの構造方法などに基づき建設される建築物の確認検査を、都道府県に代わっておこなう（ことができる）確認検査機関においてもみられる。指定を受けた確認検査機関の確認行為が行政処分とみなされていることからすれば、指定認定法人がおこなう認定にも行政処分性が認められると考えられる。

第2に、認定という行政処分をおこなうことに対する指定法人の裁量の大きさについて検討する。指定認定法人は、補助犬の認定（補助犬法16条1項）について、基礎訓練、動作訓練、合同訓練（いわゆる「訓練基準」補助犬法施行規則1条・2条・3条）が適正に実施されていることを、審査委員会が書面および実地により確認（施行規則9条）することに基づき、おこなうこととなっている。指定法人の裁量の大きさについて、「認定の審査基準」と「審査委員会による確認」から量ってみた。

「認定の審査基準」に関して、補助犬法施行規則の「訓練基準」は、一定の項目に対して「訓練」「指導」を受けることを求めている。しかし、これらの訓練、指導の達成度に関する規定はない。このようになっている理由として、現行補助犬法の認定が、犬の動作やユーザーとの相性を確認するという性質上、達成基準を規定することが適切でないことがあると考えられる。しかし、このような基準の設定は、認定の判断において指定法人に広い裁量を認めうると考えられる。

「審査委員会の機能」に関して、施行規則9条によれば、指定法人は、訓練機関を含めた専門家によって構成される審査委員会の「確認」に基づき、認定をおこなうこととなっている。つまり、審査委員会の確認によって、指定法人の裁量に一定の制約がかかり、「認定」の適正さが手続き的に担保されるという制度設計となっている。しかし、審査委員会が指定法人によって設置されるとすれば、そのパワーバランスは不均衡なものとなる可能性が高く、質を確保するために重要な審査委員会の確認の公正さを保つことが困難になる場合がある。

第3に、指定法人が認定をおこなう際に広い裁量が与えられていることを前提に、仮にユーザーが提供を受けた補助犬の動作に問題があり、認定を取消す訴訟を提起したとすれば、どのようになると考えられるであろうか？上述のように「認定」基準が明確でなく、指定法人の裁量が大きい建付けになっていること、また審査委員会が適正であると判断する場合には手続的な要件を満たしていると考えられることから、補助犬の稼働状況が実態として良好でなく、たとえユーザーの生活に支障が生じていても、その「認定」を取消すことは容易ではないと想定される（ただし、そもそもこのような取消訴訟が提起されることさえ想定しづらい。ユーザーは、生活に必要な補助犬を提供してもらえないこと、取り上げられることを恐れて訓練機関に苦情をいうことさえもはばかられる状況にある。訓練機関と一体である指定法人に対し取消訴訟を提起することはまずないと考えられる）。制度の建付けから、裁量権の濫用・逸脱の法理によって補助犬の質（＝認定の質）を確保するのは困難であるといえよう。

上記に加えて、補助犬の認定の制度設計には重大な問題がある。訓練機関が指定法人を立ち上げること、または訓練機関の関係者が指定法人の役

員になることが制度上可能であることである（補助犬法 16 条）。これによって、訓練機関が指定法人をコントロールでき、従属する指定法人による「お手盛り」的な認定が可能となる。補助犬の質を確保するための基盤であるはずの認定制度が、訓練機関が指定認定法人を事実上コントロールすることを可能にすることによって、公正さを担保できない状況を生み出している。

指定法人には認定に際し広い裁量権が付与されていること、審査委員会による確認の客観性を欠く場合があること、訓練機関が指定法人をコントロールすることが可能であることから、補助犬法は、認定制度の公正さを保つこと、いいかえると補助犬の質を確保することが容易ではない制度設計となっている。将来にむけて補助犬の質を確保するためには、「指定法人による認定」のあり方そのものを変更する必要があると考えられる。

2. 台湾の補助犬制度

台湾の補助犬政策は、日本の政策と多くの共通点がある。補助犬を、盲導犬、聴導犬、介助犬の三種としていること、補助犬を同伴することに対する差別を禁止していること、差別に対し、罰金制度があるものの、理解促進型の紛争解決方法を採用していること、差別禁止の対象である補助犬を認定し、証明証を発行していること、補助犬ユーザーに対し衛生管理、防疫ルールを守ることを求めていること、などである。日本の補助犬政策と多くの共通点を有する台湾の補助犬政策、その実態および課題から、日本の補助犬政策に対していくつかの示唆や教訓が得られる。

第 1 に、育成犬の認定および証明証の発行に関するものである。台湾では、認定を受けた成犬（合格犬）だけではなく、訓練中の育成犬にも証明書を発行し、公に供される場所や公共交通機関での訓練が可能であり、オーナーなどが育成犬の進入を拒否することができないことになっている。日本の補助犬法には「育成犬」は認定の対象になっていないが、訓練期間中、特に共同訓練中に訓練施設やユーザーの自宅だけではなく、外部での訓練ができたほうが効率的であり、また相性判断の際や認定を受ける際の移動の際にも役立つと考えられる。

第 2 に、認定制度と補助犬の質の確保に対するものである。台湾の認定は実質的に訓練機関が担っているが、現在のところ補助犬の質に関する問

題は把握されていない。実際、補助犬の質の確保は、補助犬育成の国際機関による基準の遵守によって維持されている、そうだとすれば、日本における補助犬の質の低下の問題は、個別指定法人の認定の稚拙さによるだけではなく、訓練機関の質を原因とみなすことができる。日本では特定の指定法人による認定に懸念が集まっているが、訓練機関の質の向上も重要な課題であると理解できる。

第 3 に、補助犬に対する購入費、維持費および医療費に対する支援に関するものである。台湾では、補助犬を獲得する際に特別な費用がかからないものの、その維持費や突発的な医療費負担の関係で、低所得者の利用が困難になっている。日本では、一部の都道府県において地域生活支援事業の一つとして補助犬獲得の際に財政支援があるものの、維持費や医療費を負担する仕組みがない。所得の多寡を問わず、補助犬が必要な障害者のニーズに対応するために、補助犬を補助具と位置づけ、都道府県が費用負担をおこなうこと、維持費や医療費の助成をおこなうことが必要であると考えられる。その支給決定においてはより厳格化された認定基準が必要であると考えられる。

3. アメリカの補助犬制度と判例

アメリカは、その歴史、数そして紛争および訴訟件数から見た場合、補助犬先進国ともいえる国である。その経験から、将来の日本の政策に示唆を与える要素についてみていきたい。

第 1 に、補助犬の同伴禁止の法的構成が、少なくとも判例法理上、明確になっていることである。ADA の規則は、サービスアニマルの利用を可能にするために、公的機関または民間のサービス提供者に対し合理的配慮的な対応を求めている。それに基づき、裁判所は、ペット禁止ルール自体を障害者差別とはせず、その合理性を認めつつ、障害者に対する合理的配慮として、適格性を有する補助犬の利用のみを認めるという法的構成を採用している。わが国の補助犬法の規定は、補助犬の同伴を拒んではならないとしているだけであり、差別の構成要件として直接差別か、合理的配慮の不提供であるかについて、差別禁止の対象が犬か、障害者かについて明確ではない。

第 2 に、各法律の条文中で障害者差別が禁止されていることに加えて、それらのガイドラインが比較的詳細に詳細を規定していることである。たとえば、第 1 に、ADA では犬を退出させられる場合

として、「犬が暴れだし、飼い主が制御できないとき」、補助犬の同伴が「第三者の健康および安全に直接的な脅威となる」とき、補助犬の同伴を認めることが、サービスの「性質を根本的に変更する」とき、を規定している。また、それらの内容に関する具体的な基準も定められている。第2に、補助犬を同伴できる医療機関の場所に関して、CDCのガイドラインにしたがうこととしている。これに対し、わが国では補助犬を拒否できる正当事由については定めがあるものの、その内容は明確なものとはなっていない。また、医療機関の利用については、日本補助犬情報センターが作成する「身体障害者補助犬受入れマニュアル：医療機関編」があるが、立ち入れる場所などについて具体的に指示されているわけではなく、その判断が医療機関の裁量に大きく委ねられている。現代医療の水準とは関係のない医療機関の裁量による基準設定は、トラブルを引き起こす火種になると考えることができる。

第3に、補助犬の支援内容が限定されていないことである。アメリカでは、補助犬を支援内容で認定するという方法を採用していないため、多様な補助犬が認められている。これは、障害者の多様なニーズに対応することを可能にする。補助犬法は、盲導犬、聴導犬、介助犬の三種に限定しているが、特定の障害者の利益のみを保護するものとなっている。見方を変えれば、ニーズを有している個人の間で差別的な取扱いをおこなっている法制度という評価も可能である。ただし、補助犬を認定という方法により限定しないことは、補助犬の適格性（特に補助犬の質）とその保障（つけられた犬であることの証明）を緩やかに判断せざるをえないという弊害もある。しかし、これらについては、公的支援制度の基準であれば適切であるが、差別禁止の基準としてはやや厳格にすぎると評価できる。

4. 東京都身体障害者補助犬給付制度

東京都身体障害者補助犬給付制度の給付額は、1頭につき200万円弱となっており、ユーザーである障害者ではなく、委託事業者に直接支払うこととなっており、これによって障害者である候補者は、無償で補助犬を受給することができる。助犬の所有に関しては、局長が、訓練業者に、補助犬の訓練、合同訓練、認定の手続き、さらに退役後の引き取りを条件として給付額を支給することに

よって、その認定補助犬を東京都が保有し、候補者に貸与するという法的構成になっている。したがって、給付条件に合致しない場合や犬が死亡または機能を果たさなくなった場合には、局長が補助犬を返還させることができる。補助犬が返還された場合には、訓練事業者が引き取ることとなる。

東京都の補助犬給付事業は、上記の給付事業に限定され、補助犬の維持費、突発的な医療費に対して給付をおこなっていない。ただし、医療費に関しては、東京都獣医師会の寄付によって、補助犬1頭につき1年に2万円分の補助犬医療チケットが支給されている。

D. 考察

1. 指定法人に対する認定

指定法人による補助犬の認定に関して、指定法人には認定に際し広い裁量権が付与されていること、審査委員会による確認の客観性を欠く場合があること、訓練機関が指定法人をコントロールすることが可能であることから、その公正さを保つことが困難な制度設計となっていることをあきらかにした。不適格な補助犬が送り出されることが、補助犬法の制度設計に起因するものと評価できることから、制度の枠組み自体を変更する必要があることを指摘した。

2. 台湾の補助犬制度

台湾の補助犬政策に関しては、差別禁止の対象として補助犬を認定していること、その対象が日本と同様に盲導犬、介助犬、聴導犬であること、さらに成犬だけではなく、育成犬に関しても認定をおこなっていること、その一方で補助犬の質は認定制度によって担保されておらず、訓練機関が国際基準に従うことによって確保されていること、をあきらかにした。

3. アメリカの補助犬制度

アメリカの補助犬政策に関しては、差別禁止の対象となる補助犬の定義は制度ごとによって異なること、しかし、公的機関による補助犬の認定はおこなわれておらず、また補助犬は訓練機関によって訓練を受けている必要もないこと、そのような定義ゆえに差別禁止法の適用を巡って多くの事件が裁判所にもたらされていること、医療現場への同伴に関してはCDCのガイダンスにしたがうとする判決があること、をあきらかにした。

4. 補助犬給付金

社会保障制度において補助犬の支給が位置づけられていないことから、補助犬を必要とする個人が補助犬を公平に利用できる状況にはなっていないが、東京都のように補助犬に対する給付金制度を実施している例があることがあきらかになった。

5. 今後の課題

今後の課題としては、以下のことが挙げられる。
第1に、日本の補助犬および訓練機関の質の確保の方法を検討するために以下の研究が必要である。

政府が補助犬を認定している国（たとえば韓国）およびまったく別のアプローチを採用する国に関する研究

台湾の犬および訓練機関の質の確保では国際機関（IGDF や ADI）などの基準およびそのアクセデレーションが重要な役割を果たしていることが確認されたことから、質の確保に関する国際基準に関する研究

第2に、補助犬に対する社会保障給付の可能性を追求するために、以下の研究が必要である。

アメリカのいくつかの州でおこなわれているメディケイドウェイバーによる、補助犬に対する給付に関する研究

第3に、日本の補助犬をめぐる法律問題を検討するために、以下の研究が必要である。

訓練機関とユーザーとの間の契約の法的性質に関する研究

個別の補助犬に対する「認定」の意義に関する研究

E . 研究発表

1. 論文発表

中川純(2020)台湾における補助犬政策と実務 .
中京法学 . 54 (3・4), p85 210 .

F . 知的財産権の出願・取得状況

該当なし

