

厚生労働行政推進調査事業費（障害者政策総合研究事業）  
分担研究報告書

身体障害者補助犬使用希望者の訓練の効果測定のための研究

研究分担者 小澤 温 筑波大学 人間系 教授  
研究協力者 大塚 栄子 植草学園大学 保健医療学部 講師  
研究協力者 佐々木 貴代 日本赤十字社医療センター 副看護師長  
研究協力者 千葉 俊之 (株)オプトヘルスコミュニケーションズ 代表  
研究協力者 中澤 若菜 神奈川リハビリテーション病院 ソーシャルワーカー  
研究協力者 永田 夏代 (株)湘南ユニテック 看護師

研究要旨

本研究では、ニーズや適性のある障害者に適切に補助犬のサービスが提供されるよう事業者のサービスの質を確保するために、他制度との比較検討等を行い、今後の法制度のあり方を考えることを目的とした。社会福祉法人や福祉サービスの指導監査等における根拠法令や自治体のホームページ等の情報の分析、補助犬の育成に関わる指定法人の関係者、利用者等からのヒアリングより、評価の方法や基準等についての文献整理と調査を行った。

指定基準に関しては、利用者である障害者の障害特性、生活状況、社会参加の意味付け等における補助犬の果たす役割を検討した上で、利用者と補助犬とのマッチングを含めた支援が可能な施設を指定できるような基準が必要であることが示された。指導監査に関しては、訓練事業者には指導監査が入るが、自治体が監査にその労力を十分割けるのかといった課題があり、現実に即した実効性のある監査の方法を検討する必要がある。補装具費支給制度との比較では、相談窓口として更生相談所等がその業務にあるとされている。しかし、盲導犬において盲導犬希望者は直接訓練事業者に相談することが一般的にみられた。聴導犬も同様で、視覚・聴覚障害者自身の生活背景や障害の状況、それに合わせた補助犬以外の支援に関するアドバイスが不十分ではないかという指摘がみられた。補助犬利用に関する制度の情報提供や相談支援に関しては、盲導犬・聴導犬希望者は直接訓練事業者に相談することが一般的であった。しかし、全国一律のフレームワークに沿ってアセスメントが進められることは困難なことから、訓練施設・事業者の理念や担当訓練士によって差が生じる課題がみられた。

**A. 研究目的**

本研究では、ニーズや適性のある障害者に適切に補助犬のサービスが提供されるよう事業者のサービスの質を確保するために、2021年度は、他制度との比較検討等を行い、今後の法制度のあり方を考えることを目的とした。

**B. 研究方法**

社会福祉法人や福祉サービスの指導監査

等における根拠法令や自治体のホームページ等の情報の分析、および、補助犬の育成に関わる指定法人の関係者（3名）、補助犬の利用者等（8名）からのヒアリング等より、評価の方法や基準等についての文献整理と調査を行った。

最初に、国や自治体が、補助犬の指定法人や訓練事業者が適正な事業運営をしているかの確認にあたっての制度上の課題を他制度の比較から検証した。

次に、他制度の比較では、補装具費支給制度・日常生活用具給付等事業の比較検討を行った。さらに、補助犬利用に関する制度の情報提供や相談支援に関しても検討した。

(倫理面への配慮)

補助犬の育成に関わる指定法人の関係者、補助犬の利用者等からのヒアリング調査(課題番号 2021-104 号)では、筑波大学において研究倫理審査を受け承認された。

## C. 研究結果

### (1) 指定基準に関して(文献・資料の検討)

盲導犬訓練施設、介助犬訓練事業、聴導犬訓練事業の運営および指定基準の内容は、盲導犬訓練施設の指定基準に関しては、国家公安委員会規則第 17 号に規定され、次の 4 点である。①盲導犬として必要な訓練をする業務、認定する業務(盲導犬訓練業務等)の実施に関し適切な計画が定められていること、②盲導犬訓練業務等を行う施設が訓練士等として必要な知識、技能を有するものが置かれ、必要な設備を備えていること、③必要な経理的な基礎を有すること、④盲導犬訓練業務等が不公平になるおそれのないこと。介助犬訓練事業、聴導犬訓練事業の指定基準に関しては、身体障害者補助犬法施行規則第 7 条に規定されて、次の 6 点である。①適正な法人運営、業務が適性に実施されていること、②身体障害者補助犬の訓練の業務または研究の業務を適正に行っていること、③必要な経理的な基礎を有していること、④身体障害者補助犬の認定業務が不公平になるおそれがないこと、⑤必要な知識経験等を有する者によ

り構成された審査委員会を設置していること、⑥苦情解決のための体制が整備されていること。

### (2) 補装具費支給制度・日常生活用具給付等事業との比較(関係者・利用者等ヒアリング調査)

このことに関連して、利用者ヒアリングでは以下のような発言がみられた。

“聴覚障害者の聴導犬に向けての適正評価というのが、とてもあいまいな部分があります。”(聴導犬利用者)

“A 協会では、その人にできそうかどうかということと、視力が全盲かどうかという辺りを見えています。C 協会などでは、弱視など割合に見えている生徒が、ペット扱いでもらってくることもあります。その辺の、物の考え方の違いがあります。いろいろな人の寄付や募金、善意ですから、そのように持つことはどうなのかと思いました。何を基準に持っていていいのかという辺りです。確かに、ペットとしては出来過ぎなペットです。そのような感覚で飼いたいという人は随分といます。”(盲導犬利用者)

“病気が進行してきたので、現状での 1 人暮らしの中で次の介助犬を受けるのは、荷が重いです。食事を与える、排せつの処理をするという最低限のことができないと、また介助犬の幸せを考えると難しいので、受けることはないと思いますが、もし次を受けるとしたら、もちろん D 協会から受けるつもりです。”(介助犬利用者)

### (3) 補助犬利用に関する制度の情報提供や相談支援に関して(関係者・利用者等ヒアリング調査)

このことに関連して、利用者ヒアリングでは以下のような発言がみられた。

“相談窓口がたとえあったとしても、存在すら知らないことについて相談には行けなかったでしょうし、福祉サービスの中でお願いするときは何でも、担当者で大きく変わります。知らないと対応が難しいということであれば、ローカルな自治体レベルというよりも、窓口としてそのようなことははっきり分かる人のところにすぐにつなげて、そこから市町村レベルに下りてくるほうが、話がスムーズに進みます。”（介助犬利用者）

“どこにも言っていく先がありません。日本盲人社会福祉施設協議会に言っても、実は、C協会の人の方が長をしているので、判断基準が変わってきて困っていたところです。”（盲導犬利用者）

“公平な相談窓口があったほうがいいのではないですか。いろいろな訓練所に、公平な相談窓口をつくったほうがいいです。”

（盲導犬利用者）

“自治体の窓口で補助犬という選択肢がはたしていいのか評価、そこから訓練事業者に行き、そこで犬の専門家が見た評価というのがあって、やっぱり犬は合わないというのも補装具としての扱いと同じ流れはできると思います。物ではなくて、犬だけでも犬にたどり着くまでは同じ評価をするべきではないかと私は思っています。でも窓口の職員も知識や適正な評価をして犬を出すか出さないかを見なければいけない意識がありません。補助犬との生活を他の人にもしてもらいたいというのはすごくあります。でも「ありき」ではない、あくまでも選択肢の一つだと思っています。”（聴

導犬利用者）

“犬の相談は訓練業者にできますが、犬を含めて私自身の生活の変化や私自身の障害受容の問題などは、補助犬のことをきっかけに私のバックボーンも全てご理解いただいているリハセンターに相談に行っています。犬という手段を取るのに関わったことがきっかけですが、ソーシャルワーカーさんと繋がりを持ったことによって、犬を含めた私自身の相談や話を聞いてもらう場というのができた、繋がりができた、というのが私としてはとても大きなものがあります。将来的に犬を手放した方があなたのためになるということが出るかもしれません。それは、少なくとも犬ありきではない相談相手というのが初めのインテークの段階から、ソーシャルワーカーが関わることによってできていくのかなというのを今体験中です。”（聴導犬利用者）

“シャンプーしたり、獣医師に見せたりする月々の自己負担額は割合にかかっています。東京都では年に5万円の獣医師会の診療代をもらえます。20年前に、私がY市に赴任してきたとき、A協会だけお金が出ませんでした。C協会だけは、Y市から出るシステムでした。私は、おかしいと思ったから、毎日のように運動をしました。そうしてA協会でも出るようになりました。となりますと、日本で全額負担してくれるのは、Y市だけです。なぜA協会の犬は駄目なのか明確な返答はありません。Y市にC協会の本部があるからではないですか。C協会は天下り先になっているといえますか、非常に癒着が大きいです。”（盲導犬利用者）

#### D. 考察

## (1) 指定基準に関して

この指定基準に関して、補助犬の育成に関わる指定法人の関係者、補助犬の利用者からのヒアリングでは、補助犬中心の基準が強く、利用者中心の基準に変えていく必要が指摘されている。利用者である障害者の障害特性、生活状況、社会参加の意味付け等における補助犬の果たす役割を検討した上で、利用者と補助犬とのマッチングを含めた支援が可能な施設を指定できるような基準が必要である。具体的には、利用者の障害および生活から生じるニーズアセスメント、補助犬という手段を用いることの有効性の評価、補助犬を利用する生活の定期的なモニタリング等のプロセス管理のできる体制を整えることの必要性が示唆された。その点で、福祉用具等の給付制度との比較検討が必要であると思われる。

指導監査に関しては、社会福祉法第70条が根拠となり、身体障害者社会参加支援施設は第2種社会福祉事業であることから、都道府県による指導監査の対象になっている。補助犬の育成に関わる指定法人の関係者からのヒアリングでは、訓練事業者には指導監査が入るが、指定法人は厚労省が指定し一度指定を受けると更新や監査がないことが課題として挙げられていた。ただし、第2種社会福祉事業への監査を自治体がどこまでやるのかについては、自治体が監査にその労力を十分割けるのかといった課題があり、現実に即した実効性のある監査の方法を検討する必要がある。

## (2) 補装具支給制度・日常生活用具給付等事業との比較について

障害者総合支援法に基づく補装具費支

給制度では、相談窓口として更生相談所等がその業務にあたりとされている。しかし、利用者等のヒアリング調査から示されたことは、特に盲導犬においてはこの制度には乗らず、盲導犬希望者は直接訓練事業者に相談することが一般的であった。聴導犬も同様で、視覚・聴覚障害者自身の生活背景や障害の状況、それに合わせた補助犬以外の支援に関するアドバイスが不十分ではないかという指摘があった。訓練事業の「補助犬は命あるいきもので品物ではない」との主張は理解できるが、動物愛護の観点を共有しながらも、「補装具」に補助犬すべてを含め、障害者総合支援法に基づく補装具費支給制度に一元化を図る必要性が示された。

次に、制度比較の点で考えてみると、補装具費支給制度は、障害者が日常生活を送る上で必要な移動等の確保や就労場面における能率の向上を図ることを目的としている。一方、日常生活用具給付等事業は、障害者等の日常生活がより円滑に行われるための用具の給付または貸与すること等により福祉の増進に資することを目的としている。

根拠法は障害者総合支援法であるが、事業の位置付けは、自立支援給付と地域生活支援事業とそれぞれ違いがある。しかし、いずれも生活に密着し身体の欠損または損なわれた身体機能を補完・代替する用具や生活環境を整える用具を支給する制度であり、障害者の生活そのものに密接し自立と社会参加を促進することに欠かせない制度である。

補装具の判定は身体障害者更生相談所が直接又は書類により医学的判定を行い、その結果に基づき市町村が支給を決定する。

「医師等による専門的な知識に基づく意見又は診断に基づき使用されることが必要とされるものであること」との基準がある。日常生活用具は、それを必要とするとして市町村が定める者に対して市町村が支給決定を行っている。つまり、共通点は身体障害者の「自立と社会参加」である。

補装具は、障害者が日常生活を送る上で必要な移動等の確保つまり社会参加に必要な手段として活用するものであり、日常生活用具においても、障害者の日常生活上の困難を改善し、自立を支援し、社会参加を促進すると認められるもの（用具）を支給しているのであれば両者ともに障害者の「自立と社会参加」を促進するものとして共通点がみられる。

補助犬も身体障害者の自立及び社会参加の促進に寄与するであり、日常生活用具の目的と一致する。補助犬は動物ではあるが、補装具や日常生活用具と同じように明確な基準で、その必要性が判定され、支給されることについての検討が必要である。

介助犬、聴導犬の認定審査は指定法人が実施している介助犬や聴導犬認定の経過の中では、専門職によるニーズ把握と評価は組み込まれている状況がみられた。医師による診断、医学的意見書も作成され、最終的に適正な評価を受け認定される状況もみられた。その点は、補装具費支給制度の申請から支給決定までの手続きと共通項が多いことが考えられた。

障害者総合支援法での補装具や日常生活用具の申請は対象者が直接行政窓口へ相談に行ってから始まることが多い。利用希望者にとって補装具の必要性が生じたら、身近な市役所の障害福祉課の窓口へ行くこと

が重要である。しかし、補装具や日常生活用具の申請に関して、相談支援専門員は、この段階ではニーズ把握はしていても直接介入する機会はほとんどないといえる。さらに、補装具に関しては、申請の際に医学的意見書が必要となるため、来所判定または身体障害者福祉法第15条の規定に基づく指定を受けた医師がいる医療機関の受診が必然となる。医療機関と市町村、身体障害者更生相談所、補装具業者の連携は必然的に高くなると考えられる。実際、「厚生労働省 令和元年度障害者総合福祉推進事業 補装具費支給制度における多職種・多機関連携に関する調査研究報告書」によると、補装具の支給決定に関わる他機関連携状況について身体障害者更生相談所の判定により市町村が支給決定を行う過程では、身体障害者更生相談所と市町村、補装具製作者との3者との連携度は高いとの結果が出ている。この調査では、本来利用者の生活ニーズ、生活全般を把握している相談支援事業所がいずれの機関とも連携度が低い結果となっていた。

一方、窓口での対応そのものにも課題と限界があることが考えられた。障害者一人一人の生活全般を見通したアセスメントに関して補装具等を利用する観点から窓口業務で実施すること自体が困難であることが予想される。本来、自立と社会参加の促進のために支給決定にいたるプロセスに対象者の障害や生活から生じるニーズアセスメントが反映されるべきである。さらに支給後の定期的なモニタリングが不十分であり、支給後の実際に壊れた時や更新の時にどこへ相談したらよいのかという問題も生じている。

この補装具費支給制度や日常生活用具給付等事業、身体障害者補助犬法の支給決定のプロセスの中に相談支援専門員による対象者のニーズアセスメント、プランニングとモニタリングといったケアマネジメント手法を取り入れることについての検討が必要である。

地域生活支援促進事業の身体障害者補助犬育成促進を実施しても「障害者の状況や生活環境などを従分に確認することにより訓練や訓練後の補助犬の認定が適切に行われているかどうか、慎重に検討を行うこと」とされており、まさに相談支援として介入すべき部分である。補助犬利用者の障害や生活から生じるニーズアセスメントを担うのは、相談支援専門員になることが考えられる。「令和元年度障害者総合福祉推進事業身体障害者補助犬の普及・啓発のあり方に関する調査研究」によると、相談支援専門員の9割近くが補助犬利用者の認識は高いものの、相談支援対象者へ補助犬の利用に関する相談は経験していなかったと報告されている。つまり、相談支援専門員も対象者の生活ニーズから補助犬を支援の手段としては認識していないことが示されている。さらに、相談支援専門員が補助犬に対する深い知識を持つ機会がないのが実態であるとしても、今後は相談支援専門員の後方支援機関である基幹相談支援センター等の相談機関へ補助犬使用者の生活や社会参加に関する助言ができるアドバイザーの配置などの提言がなされている。

補助犬を希望する障害者の自立と社会参加の促進に向け、利用者の障害及び生活から生じるニーズアセスメントの整理を引き続き取り組む必要がある。

### （3）補助犬利用に関する制度の情報提供や相談支援に関して

盲導犬・聴導犬希望者は直接訓練事業者に相談することが一般的であった。こうした希望者からの問い合わせに対して訓練事業者は果たして補助犬を利用して生活することができそうかなど、面接や合同訓練の中でアセスメントを実施してきたと思われる。しかし、全国一律のフレームワークに沿って網羅的にアセスメントが進められるのではないので、当然訓練施設・事業者の理念や担当訓練士によって差が生じる。一見、訓練施設側の責任のように見えるが、訓練事業者はそもそも補助犬の専門職なのであって、障害をもつ人の相談は医療福祉施設・行政窓口の専門職が担うべきである。生活上の困りごとや補助犬を希望する理由、生活背景などを聞き取り、他の補助具や日常生活用具の利用と同じ選択肢の1つとして、補助犬の利用について当事者と共に検討すべきである。

また、補助犬を使えば現状の問題を解決できると思いがちな補助犬希望者には「自立生活を営むためになぜ補助犬を使うのか」「障害を持ちながらどのように生きて行こうと思うのか」等、障害を持つ人の尊厳を守りながら、自らが主体性をもって生活設計が考えられるよう問題を整理し、必要時には多職種を巻き込んで支援する体制を構築する調整役を担うのが相談支援の本来の姿として考えることができる。

自治体の障害者支援窓口のインテークで補助犬に関する情報提供をどの程度行っているか、あるいは障害者が何をきっかけに補助犬の利用に踏み切るのかの理由は明確

ではないが、最初のインテーク面接は必ず社会福祉士等の福祉専門職が行い、障害者が日常生活を行う上での問題点や解決の方策についての提案を多角的に行う必要がある。補助犬との生活の実際や補助具といっても生命ある動物を飼育する上での責任等、その内容については当事者間・各訓練業者が説明するにしても、全国自治体の障害者支援窓口が整備され、補助犬に関する正しい認識や知識を相談業務に携わる職員に周知を図ることが急務であると考え。また、適正に補助犬を利用できているか、特に進行性疾患の利用者には、長期的な補助犬に代わる支援の必要性等、継続したアセスメントが必要であり、訓練事業者はじめ医療機関や担当医師と連携して適時介入していくことが求められる。

今回の調査では、補助犬の健康診断は利用者の義務として診断書を訓練業者に提出しなければならないが、地域によって助成金額や制度が異なることが明らかとなった。自治体の状況によって全国共通の水準になることは困難であることは想像できるが、出来るだけ不公平感が利用者に生じないよう地域間格差の調整が必要であると考え。

## E. 結論

本研究では、ニーズや適性のある障害者に適切に補助犬のサービスが提供されるよう事業者のサービスの質を確保するために、他制度との比較検討等を行い、今後の法制度のあり方を考えることを目的とした。具体的には、以下の3点の検討を行った。1) 指定基準に関する検討、2) 補装具費支給制度・日常生活用具給付等事業との比較、3) 補助犬利用に関する制度の情報提供や相談

支援に関する検討

その結果、以下の知見を得た。

指定基準に関しては、補助犬の育成に関わる指定法人の関係者、補助犬の利用者からのヒアリングでは、補助犬中心の基準が強く、利用者中心の基準に変えていく必要が指摘されている。利用者である障害者の障害特性、生活状況、社会参加の意味付け等における補助犬の果たす役割を検討した上で、利用者と補助犬とのマッチングを含めた支援が可能な施設を指定できるような基準が必要であることが示された。指導監査に関しては、訓練事業者には指導監査が入るが、指定法人は厚労省が指定し一度指定を受けると更新や監査がないことが課題として挙げられていた。ただし、第2種社会福祉事業への監査を自治体がどこまでやるのかについては、自治体が監査にその労力を十分割けるのかといった課題があり、現実に即した実効性のある監査の方法を検討する必要がある。

補装具費支給制度との比較では、障害者総合支援法に基づく補装具費支給制度では、相談窓口として更生相談所等がその業務にあたりとされている。しかし、盲導犬においてはこの制度には乗らず、盲導犬希望者は直接訓練業者に相談することが一般的であった。聴導犬も同様で、視覚・聴覚障害者自身の生活背景や障害の状況、それに合わせた補助犬以外の支援に関するアドバイスが不十分ではないかという指摘がみられた。「補装具」に補助犬すべてを含め、障害者総合支援法に基づく補装具費支給制度に一元化を図る必要性が示された。

補助犬利用に関する制度の情報提供や相談支援に関しては、盲導犬・聴導犬希望者は直接訓練業者に相談することが一般的であった。こうした希望者からの問い合わせに対して訓練事業者は果たして補助犬を利用して生活することができそうかなど、面接や合同訓練の中でアセスメントを実施

してきたと思われる。しかし、全国一律のフレームワークに沿ってアセスメントが進められることは困難なことから、当然訓練施設・事業者の理念や担当訓練士によって差が生じる。これは訓練施設側の責任のように見えるが、実際は障害者への相談は医療福祉施設・行政窓口の専門職が担う必要性が示された。

## **F. 健康危険情報**

特になし

## **G. 研究発表**

### **1. 論文発表**

特になし。

## **2. 学会発表**

- 1) 小澤温：(シボ<sup>o</sup>ジウム) 身体障害者補補助犬の質の確保と受け入れを促進するための研究報告，日本身体障害者補助犬学会第13回大会，2021. 11. 21. (オンライン)

## **H. 知的財産権の出願・登録状況**

### **1. 特許取得**

特になし。

### **2. 実用新案登録**

特になし。

### **3. その他**

特になし