

# 知的障害者ガイドヘルプ（移動支援）事業におけるサービス提供責任者の業務プロセスに関する研究

—サービス提供責任者への質的調査を通して—

狩野 晴子

## 1 はじめに

本研究では、知的障害者に対するガイドヘルプ（移動支援）事業においてサービス提供責任者が行っているコーディネート業務について把握し、そのプロセスを明らかにすることで、サービス提供責任者の業務を構造的に把握し、内実について考察することを目的とする。

ガイドヘルプ（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」のことをいい、知的障害者へのガイドヘルパー派遣は1987年に大阪府枚方市で始まった。その後1993年に大阪市、1998年に横浜市で制度化されたが、2003年に支援費制度が実施されるまで一部の限られた市町村で取り組まれている事業であった。支援費制度では、国の制度として「移動介護」という名称で「居宅介護等事業」の中に位置づけられ、全国的な展開が期待されたが、実態としてサービスを実施できる事業所が少なく（中野2004）、地域的な偏りは解消されなかった（斎藤 2005）。2006年、障害者自立支援法が施行されるとガイドヘルプ事業は、個別給付から外され、「移動支援」として「地域生活支援事業」に組み込まれ、その実施については市町村の運営に委ねられることとなった。この変更は、茨木が指摘しているように知的障害者の外出支援については、個別支援として国レベルでは保障しないという仕組みになったと解釈できる制度変更であり、当事者の思いやこれまでの実践内容の評価が全くかえりみられない現状に関係者は大きな危機感を抱いている（茨木2007）。筆者もまた、自身がガイドヘルプ事業にサービス提供責任者として関わった経験から、知的障害者が自らの意思で個別に利用することのできる数少ないサービスがガイドヘルプ事業であり、ガイドヘルプ事業の利用が知的障害者のエンパワメントにつながる重要な事業であると認識している。そして、事業の中でも特に鍵となるのは、サービス提供責任者が行うコーディネート業務であると考えている。

しかし、その重要性和裏腹に、ガイドヘルプ事業にかかる先行研究は古井の指摘にあるように、非常に限られており（古井2005）、更にコーディネート業務に焦点をあてた研究は少なく、筆者が探し当てられたものは鳥海らによるコーディネーターの役割に関する研究と古井による研究の2点のみであった。したがって、本研究は重要性が指摘されながらも今だ十分な研究がなされていない分野を対象としており、サービス提供責任者が行っているコーディネーター業務を明確にすることによって、実践の過程を明確にするという意義がある。これはガイドヘルプ事業におけるサービス提

供責任者の役割、重要性を考える上で大きな示唆を与えるものになると考えられる。

なお、ガイドヘルプ事業は、「移動介護」、「移動支援」等、様々な名称を用いられているが、本研究では、事業の歴史的変遷と移動の支援のみにとどまらない事業の実態を考慮して、敢えて「ガイドヘルプ事業」の名称を用いる。

## II 研究の対象と方法

### 1 調査対象者

神奈川県横浜市に登録されている移動支援事業所は、394事業所であり、そのうち知的障害者へのサービス提供を実施すると答えている事業者は239事業所となっている（2010年9月1日現在）。しかし、その多くが介護保険事業を中心に行う事業所であり、メニューとして知的障害者への移動支援を掲げているが、実際のサービス提供は行われていないのが現状である。

本研究では、知的障害者の移動支援に限定して調査を行うため、調査の対象とする事業所は知的障害者への派遣実績があり、かつ毎月一定数の利用があることを条件とした。また、サービス提供責任者の業務のプロセスを検討するためには、その経験とノウハウを蓄積するまでの一定の時間が必要であるという観点から、移動支援事業開始後半年以上経過している事業所を対象とした。

対象者の選択は、横浜市の横浜障がい者ヘルパー事業者連絡会に所属する事業所のうち、協力を得られた7事業所に調査に応じてくれるサービス提供責任者の紹介を依頼した。結果、10名のサービス提供責任者を調査対象者とした。

調査対象者の属性は、男性6名、女性4名、年齢は40代2名、30代5名、20代2名、不明1名であった。サービス提供責任者としての経験年数は、1年未満2名、1年以上～2年未満1名、2年以上～3年未満3名、3年以上4名であり、比較的長い経験年数の者がその職についていることが分かる。なお、3年以上と答えた4名は経験年数4年と答えており、事業がスタートした当初からサービス提供責任者として事業所に勤務している者が殆どであった。

### 2 調査方法

調査は、2010年7月から9月に、調査対象者一人あたり1時間30分程度の半構造化されたインタビュー形式で実施した。インタビューは、調査対象者の勤務時間内または勤務終了後に、勤務先である事業所内での会議室等で行った。インタビューの主な質問は、「日常的に行っている業務」と「具体的な業務の内容」および「一連の業務の流れ（プロセス）」についてである。なお、調査の協力に関して、調査対象者に、事前およびインタビューの際に本研究の目的および研究方法、プライバシーへの配慮、調査結果の報告について口頭説明を行い、承諾を得た。

### III 結果

インタビューで10名のサービス提供責任者が語った内容をKJ法を用いて分析し、整理を行ったところ、利用の申込みからサービスの実施に至るまでを次の4つの段階に区分することができた。(表1参照)以下、段階に沿って結果を述べたい。

表1 サービス提供責任者が行うコーディネート業務のプロセス

	利用者(家族)	事業所(サービス提供責任者)	ヘルパー	他機関	説明		
① 利用開始前	利用申し込み	→			利用者から来所または電話で利用希望の申し出を受ける。		
		←	面接日程の調整		初回面接の日時、場所を決定する。		
	相談・情報開示	→	初回面接		初回面接は来所、または利用者宅に訪問して実施。面接は利用者本人、利用者家族(同席しない場合も有)、サービス提供責任者(複数の場合も有)が同席する。		
		←	重要事項の説明		利用者の主訴を把握すると同時にサービスの内容について重要事項説明書に沿って説明を行う		
	契約	←	契約		説明を受けた上でサービス利用の意思が確認できた場合は、契約書を取り交わす。		
			フェイスシートの作成		面接終了後、フェイスシートを作成する。		
		利用者情報の照会	→	初回面接での情報が不足している場合は、関係機関に利用者に関する情報の照会を行う。また利用者が生活している場(グループホームや日中活動の場)を訪問し、アセスメントを行う。			
② 利用申込みガイドヘルプ活動前日	B a	利用申し込み	→	受理	ガイドヘルプ(移動支援)の具体的な利用申し込み。利用したい日時、行き先等が利用者から提示される。		
				申し込み内容の検討、調整	依頼を受けた内容が実現可能なものが検討する。見直し、利用者への確認、調整が必要なものはその対応を行う。		
	b	依頼内容の変更	→	変更依頼に対応	内容変更の依頼があった場合は可能な限り対応する。		
				ヘルパーの活動予定の把握	←	活動予定表の提出	ヘルパーは、通常月末に翌月1ヶ月分の活動が可能な日時を事業所に申告する。
	c			ヘルパーと利用者組み合わせの検討		利用者との相性、活動の内容、ヘルパーの適性、活動可能な日時等を検討し、担当するヘルパーを決定する。	
			←	依頼内容や時間等の微調整	→	依頼内容の一部を変更することで活動が可能になるケースは、利用を断る前に調整を試みる。調整の際には利用者、ヘルパー双方への働きかけを行う。	
				ヘルパーへの依頼	→	決定した活動の日時をヘルパーに連絡する。	
			←	事前確認		活動の数日前もしくは前日に利用者へ活動の内容、派遣されるヘルパーについて連絡を行う。連絡の方法は電話、ファックス、メール等が用いられる。	
C			計画書作成	→	ガイドヘルプ(移動支援)について、日時、行き先、内容等の詳細を記載した計画書を作成し、ヘルパーに提示する。		
③ 当日	D d	サービス利用	←	当日のガイドヘルプ(移動支援)	→	サービス提供	活動がヘルパーと利用者で滞りなく行われる場合は、サービス提供責任者の出番はない。
				(必要な場合)ガイド同行			利用者、ヘルパーともに未経験者、初対面等の理由により、必要と判断された場合にはサービス提供責任者が同行することがある。多くの事業所で実施されている。
				(必要な場合)緊急時の判断・対応			緊急時はサービス提供責任者にヘルパーから連絡が入ることになっている。その場の状況に応じた判断を行い、適切な指示、現場への急行、対応等を行う。
				←	終了報告	活動を終了したヘルパーからメールや電話等で終了の報告。活動の様子についても簡単な報告を行うため、トラブル等があれば早期に把握可能。	
④ 活動終了後〜次回	E e			←	活動明細書の提出	ヘルパーから活動にかかった費用、活動実績に基づいた明細書が提出される。通常1ヶ月分をまとめて行う。	
				←	活動記録の提出	ヘルパーから1回毎の活動の内容、利用者の様子等を記した記録が提出される。通常1か月分をまとめて提出する。	
				活動記録のチェック		すべての活動記録に目を通す。気になるものがあれば、ヘルパーに問い合わせて詳細を確認する。計画の見直し、対応の検討が必要なものはピックアップ、フィードバックの材料とする。	
			←	フォローアップ	→	活動記録の内容から対応が必要であると判断する場合は、利用者、ヘルパーに連絡をとり、適切な対応を行う。対応には、説明、謝罪、励まし、スーパージョン、次回への引き継ぎ等が含まれる。また、再アセスメントを実施する場合もある。	

## 1 第一段階：サービス利用開始前の段階

この段階では、利用者がガイドヘルプ事業の利用について、事業所に対して問合せを行う段階から初回面接の実施、重要事項の説明、契約の締結、フェイスシートの作成を行う。他機関への利用者情報の照会については、必要に応じて行われるが、事業所の運営母体は何であるかが大きく関係する。運営母体が社会福祉法人である場合、同法人が運営する障害者支援施設の利用者が、ほぼそのまま事業所の利用者となるケースが多い。法人内では既に情報の共有が行われているため、改めて照会することはないという訳である。しかし、利用者に関する情報収集は、サービス提供責任者がかつとも力を入れる部分である。「利用者の自宅での過ごし方、施設での作業の様子を知っていたとしても、外出場面ではまた違った様子を見せる。家族に見せる表情と職員に見せる表情、ガイドヘルパーに見せる表情はすべてちがうので、情報の収集は丁寧に行っている。」と多面的に情報を収集することの大切さが指摘されていた。

また、初回面接における説明では、利用者にサービスを利用するメリットを実感してもらうことを重視しているという声があった。これは、知的障害者を対象とするサービスの特性だと思われるが、ガイドヘルプで何ができるのか理解しないまま他者に指示されて面接に来ている利用者や、漠然とした理解はあるが、それが自分の生活にどんな影響があるのかを理解していない利用者があるため、具体的なイメージを持ってもらえるように過去の外出の写真を見せながら説明をしたり、本人の外出の希望を聞きながら具体的に話を進めるようにしているとのことであった。

初回面接、契約を終えた利用者は、すぐサービス利用を申し込むとは限らない。第1段階と第2段階の間は時間があるのが、ガイドヘルプ事業の一つの特徴である。緊急性の高いケースは少数であり、多くはいつでも使えるように準備をして備え、実際の利用はタイミングを見て、何かの機会に利用するというパターンである。この背景には、外出先が分からない、利用方法のバリエーションが少ない等、利用したくても利用へと結びつきにくい状況がある。そのため、多くの事業所で、利用者に対して外出先を提案したり、イベント情報をまとめた広報紙の発行やグループでの外出の企画等を行い、積極的に情報提供を行っていた。

## 2 第二段階：利用申込みからガイドヘルプ活動前日までの段階

この段階は、利用者から外出希望の日時が告げられ、具体的なサービス利用（ガイドヘルプ活動）の申込みがなされてから、外出の前日までの段階である。この期間にサービス提供責任者は、申込の内容が実現可能なものであるか検討し、調整が必要であれば利用者と連絡をとって希望の確認、調整を行う。利用申込の中には、行き先、時間、段取りまですべて決定しており、ヘルパーが決まれば外出できるものもあれば、「外出先は決まっていないが、とにかく何処かへ出かけたかった。」というものも含まれる。こういった申し込みの場合は、サービス提供責任者は利用者に連絡をとり、外出先やそこで行う内容を提案し、協議しながら外出先、時間などの活動内容を決定していく。

次に外出を支援するヘルパーを探す。ヘルパーの予定は予め把握しているので、予定と照会しながら活動が可能なヘルパーをピックアップし、様々な角度から検討を行い、最終的に担当するヘル

パーを決定する。しかし、多くの事業所で活動できるヘルパーの年齢や性別に偏りがみられ、慢性的に人手不足の状態が続いている。そのため、多くのサービス提供責任者は、ヘルパーと利用者の組み合わせの検討に多くの時間と労力を割いていると答えた。その際に検討されることは、利用者・ヘルパー両者のガイドヘルプの経験、活動の内容とヘルパーの資質・適性、両者の相性などである。

活動の前日までにヘルパー、利用者へ連絡を行い活動の予定を伝えておくと同時に、当日の計画書を作成する。計画書の書式は各事業所によって異なるが、何度も同じ外出を繰り返しているものは定形で作成し、イレギュラーな内容については、ヘルパーが戸惑わないようにとの配慮から外出先の情報や往復のルート、費用など詳細に調べた上で作成している。

### 3 第三段階：ガイドヘルプ活動当日

この段階は、具体的なサービスの実施段階となり、サービス提供責任者は、自身がガイドヘルパーとして活動にあたらないう限り、活動当日は事業所に待機している。直接的なサービス提供はガイドヘルパーが行い、もし活動中にトラブル等があれば、サービス提供責任者に連絡がくる仕組みになっている。サービス提供責任者は、報告を受けて状況を判断し、ヘルパーに指示を出す。時には、現場に駆け付け自ら対応する場合もある。滞りなく活動が行われた場合は、ヘルパーからの終了報告の連絡を受け、活動の様子を把握する。報告の時点では大きなトラブルでなくとも早めの対応が、サービスの改善、利用者への信頼回復につながるため、早期発見、早期対応が重要である。

ガイドヘルパーが初心者である場合や、利用者との初対面の場合は、サービス提供責任者が同行し、ライブ・スーパービジョンを行っているとのことである。同行の回数は、その時の状況に応じて変化する。不安や緊張が強い、習得までに時間が必要な場合は、複数回実施しているそうである。また、同行時サービス提供責任者は、ヘルパーへの指導だけではなく、利用者、ヘルパー双方を観察し、利用者の最近の様子、ヘルパーと利用者の相性などについても把握するように努めている。ここで得た情報は、利用者に関する情報の更新、今後の組み合わせの判断に役立つ。活動への同行は、非常に有効な情報収集の機会という一面もある。

### 4 第四段階：ガイドヘルプ活動終了から次回の利用まで

この段階は、サービスの提供後の振り返りと次の利用に向けた準備の段階である。サービス提供責任者は、ヘルパーから提出された活動記録に目を通し、サービスの実施状況を把握する。活動記録の書式は事業所ごとに異なるが、利用者の様子、ヘルパーの支援内容、次回への引き継ぎ事項、感想等の欄が設けられていることが多い。記録の中から気になるものがある場合は、ヘルパーや利用者に関わり合い詳細を確認する。利用者、ヘルパー双方からの意見をふまえて、支援方法や計画の見直しが必要なものはピックアップし、他のサービス提供責任者や上司等と協議の上、次回の外出に向けて調整がなされる。

また、多くのサービス提供責任者はこの段階で利用者からサービス利用の感想をきくように心掛けていた。これは、サービスに対する評価を確認するためである。利用者の中には、言語で表現す

ることが困難な者も含まれるが、その場合はヘルパーからの記録に記載された利用者の様子や、帰宅後の様子等を関係者から聴くことによって推測している。利用者への聴取と同時に、ヘルパーに対する働きかけも多くの時間を割いて行われている。ヘルパーの活動は、基本的に1対1の個別の活動である。そのため、経験が少ないヘルパーであればあるほど、孤独な状況の中で悩み格闘している傾向がある。障害についての理解が十分でなかったり、時に誤った解釈をしていたり、対応がうまくできないことで自信をなくしている者が多いため、サービス提供責任者は普段からコミュニケーションを円滑にし、早い段階で悩みをキャッチし、対応できるよう働きかけを行っていた。

## IV 考察

### 1 ソーシャルワークの展開過程との比較—二重構造が生む業務の複雑さ

ソーシャルワークの展開過程は、一般的に①インテーク②アセスメント③プランニング④インターベンション（支援の実施）⑤モニタリング⑥ターミネーションと展開する。本調査で明らかになったサービス提供責任者の行う業務プロセスの4つの段階をソーシャルワークの展開過程と比較すると、類似した展開過程をたどっていることが分かる。表1のA部分は、インテークにあたり、Bはアセスメント、Cはプランニング、Dはインターベンション、Eはモニタリングに対応する。ターミネーションについては、該当する過程がなかったが、ガイドヘルプという継続的な利用が想定されるサービスの性質上、支援の終結が想定しにくく、明確な終結のパターンが限定される。そのため、事業所としても経験が乏しく調査の際に言及されなかったと考えられる。

業務プロセスの中で最も注目すべき特徴は、第2段階が二重構造となって支援を展開していく点である。ガイドヘルプサービスを大きな視点でとらえた場合は、A→B→C→D→Eと展開される。しかし、1回1回行われるヘルパーとの外出を支援の実施と捉えた場合、外出ごとにB→Cの過程の中で、a インテーク（外出の希望＝主訴の把握）→b アセスメント（情報の精査）→c プランニング（計画の作成）が行われていると考えられる。つまり、非常に短いスパンの中でこれらの作業が繰り返し行われており、サービス提供責任者の担当する業務量が多く複雑な内容となっていることが、構造的に見ても理解することができる。

### 2 直接的支援を託すことの困難さと省略できない過程

業務プロセスについての調査を進めるなかで、何人かのサービス提供責任者から「実際のサービス提供（ガイドヘルプ）を行うのはヘルパーであり、サービス提供責任者はそれを間接的、側面的に支援する」という言葉を聞いた。この言葉は、「このように支援してほしい」という支援の方向性や具体的な支援方法を、ヘルパーに伝え、理解してもらうことの困難さ、ヘルパーが理解をしなければ利用者へのサービスに反映せず、たとえ理解されたとしても実際の支援が思うように展開されるとは限らない歯痒さを抱えながらも、利用者に対して質の高いサービスを提供するためには必要不可欠な過程であると、ある種の覚悟をもってサービス提供責任者が日々の業務にあたっているこ

とを意味しているのではないか。

通常のソーシャルワークの展開過程(大文字アルファベットのA～E)では、Dインターベンションにおける具体的なサービス提供は相談担当のワーカーと異なる者から行われることは珍しいことではない。しかし、二重構造に注目した場合、小文字アルファベットで示したaからeの過程のうち、dインターベンションを他者に託すということは、サービス利用の度に綿密な情報のやり取りがサービス提供責任者とヘルパーの間で行われていることを示唆する。ルーティンとなった外出内容であれば、この情報のやり取りも最小限で済むが、未経験の場所への外出であった場合、利用者とヘルパーの組み合わせが初めての場合などは、おのずとそこで交わされる情報は個別性の高い内容となり量も多くなるだろう。

だが、サービス提供責任者とヘルパーが直接顔を合わせて話をする時間は殆ど取ることができないのが実情である。なぜなら、多くのヘルパーは非正規雇用であるため、事業所にヘルパーが在中する機会は少なく、自宅から派遣先へと出向き、業務終了後は自宅へと直帰する勤務形態が主流となっている。そのため、サービス提供責任者は電話やメール等を駆使して、ヘルパーと会話をする時間を作り、直接伝えきれないことは計画書などの文書に反映させ、直接的な支援をヘルパーに託している。つまり、サービス提供責任者の行っている業務は、二重構造で生まれる複雑さを基盤に抱えながら、更に直接的な支援を他者に託すための業務が日常的に発生している状況であるということができる。

### 3 ソーシャルワーク機能を求められるサービス提供責任者

前述のように、ソーシャルワークの展開過程と類似した過程をたどるガイドヘルプ事業の業務プロセスでは、明文化されていなくともサービス提供責任者には暗黙のうちにソーシャルワーク機能が求められ、実際の業務の中でその役割を果たしている。ソーシャルワークの機能とは、①人と環境を調整する機能、②人の対処能力を強化する機能、③環境を修正・開発する機能の三つに整理でき、サービス提供責任者が果たしている機能は、特に①人と環境を調整する機能に該当する。②人の対処能力を強化する機能は、サービス利用の結果として利用者にもたらされるものであり、③環境を修正・開発する機能についても、制度の改善等に向けて事業所の枠を超えて取り組む動きが近年起こっており、これらすべての機能をサービス提供責任者が果たしていると言えよう。

しかし、一方でサービス提供責任者に対し、ソーシャルワークに関する十分な知識や技術を提供する教育・研修システムが依然として構築されていない現状がある。一部の心ある人の善意を基盤としたシステムでは、長期的で安定したサービスの提供、事業所間のサービスの質の格差解消は望めない。サービス提供責任者の専門性の確立と教育・研修システムの構築が求められることを指摘しておきたい。

## V おわりに

本研究では、知的障害者に対してガイドヘルプ事業を行っている事業所のサービス提供責任者の業務に焦点をあて、そのプロセスの解明を行い、業務の煩雑さをもたらす構造についての考察を行った。そのプロセスはソーシャルワークの展開過程と類似した過程をたどるが、その一部に更に小さな展開過程をもつ二重の構造となっていること、この二重構造の中で展開される支援は、サービス提供責任者からヘルパーへ託されて直接的な支援（サービス提供）がなされること、そのためにヘルパーに伝達する情報の質と量、頻度はおのずと増加すること明らかになった。そしてその構造が業務の複雑さ、量の多さをもたらしている一因であると指摘を行った。また、業務プロセスにおいて、サービス提供責任者がソーシャルワーク機能を求められる側面があるが、体系的な教育・研修システムの整備は行われておらず、今後の取り組みが必要な課題である。

なお、本研究は、サービス提供責任者の業務に関する継続中の共同研究の一部であり、ここではその研究の経過および結果についてその知見の一部を報告した。今回は業務プロセスに限定して論を進めたため、サービス提供責任者の業務の複雑さの一部しか説明することができなかったが、残された課題については、今後研究を進めていく過程で取り組みたいと考えている。

## 引用文献

- 茨木尚子 (2007) 「知的障害のある人が参加する調査研究活動の実践と課題--知的障害者ガイドヘルプ事業調査研究の実施から」『研究所年報』 (37), 71-79, 明治学院大学社会学部付属研究所
- 斎藤明子編 (2005) 「都道府県・政令指定都市別、知的障害者ガイドヘルパー養成研修、熱心度調査」『こむさ』創刊号, 3-22
- 中野敏子 (2004) 「障害者当事者参加型の福祉サービス運営・評価プログラムの開発に関する研究—知的障害者ガイドヘルプ（移動介護）サービス利用者調査とサービス提供者意識調査から」『さぼーと』51 (10), 51-57
- 古井克憲 (2005) 「知的障害のある人へのガイドヘルプにおけるコーディネイターの活動—ガイドヘルパーである私の経験を通して」『人間社会学研究集録』1, 265-285
- 鳥海直美・赤松昭・白澤政和 (2005) 「障害者ホームヘルプおよびガイドヘルプにおけるコーディネイターの役割実践とその関連要因」『日本の地域福祉』18, 33-43