

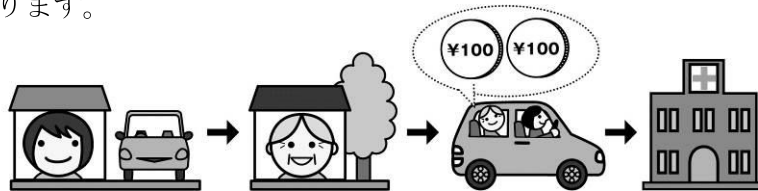
住民参加による移動サービスの意義と新しい展開

NPO法人 全国移動サービスネットワーク 事務局長 伊藤みどり

移動サービスとは

高齢になっても障がいがあって、今まで暮らしてきた地域で安心して暮らし続けるためには、「移動・外出」は欠かせません。通勤や通学、通院、買い物等の日常的な移動・外出に困難を感じている人（移動困難者・移動制約者）は、高齢者や障がい者を中心に総人口の数%いると言われていています。ベビーカーの親子や、車を持っていない人等も含めると、相当の数におよぶと思われます。

そのような人たちの外出を支援するのが移動サービスです。移動に困難を伴う人、公共交通機関を使用するのが困難な人に対して、車両を使って外出の支援を行うサービスで、非営利の団体によるサービスを指すのが一般的です。例えば、障がい者や高齢者が「病院に行きたい」ときに、一般タクシーの半額程度の利用料金で、自宅へ迎えに行き、病院まで車両に乗せて送り、診療に付き添って、再び自宅へ送ります。



移動サービスは、1970年代にリフトを装備した車両による車いす利用者の外出支援運動として生まれました。1990年代以降、要介護高齢者の通院送迎等のニーズを受け、ボランティアのマイカーを活用した活動や、介護サービスと連動したサービスへと多様化していきました。



その後、2006（平成18）年の道路運送法改正に伴って自家用有償旅客運送が制度化され、福祉有償運送や過疎地有償運送

（現：公共交通空白地有償運送）として移動サービスを実施する団体が多くなりましたが、最近では、これらを利用できない*買い物難民、引きこもりがちな高齢者の介護予防といった観点から、許可・登録を要しない形態での地域助け合い型の移動サービス（移動・外出支援）が徐々に広がりを見せています。

*福祉有償運送は、利用対象者が障がい者や要介護・要支援認定を受けた高齢者を利用対象者としており、公共交通空白地有償運送は、公共交通機関が存在しない地域が前提となっているため、利用対象者にならない人や地域で問題が深刻化している

★ 地域助け合い型の移動サービス（移動・外出支援）の典型的な内容 ★

- 体の不自由な人を対象とし、個別の目的に応じて目的地や室内での付き添いや介助も行う送迎
- サロン等居場所の利用者を対象とした送迎や、居場所から通院・買い物等の送迎
- バス停が遠い・急坂があるなど、交通が不便な地域の住民を対象とした通院・買い物等の送迎

これらを組み合わせて複数の活動をしている団体もあれば、車両による支援だけでなく、団地や町内会等の小さな生活圏の中で、掃除や買い物、お子さんの見守り等色々なメニューの一つとして、車両による送り迎えをしたり、坂の下に休憩できる場所を設置・運営している例もあります。

地域助け合い型の移動サービス(移動・外出支援)の種類

地域助け合い型の移動サービスを道路運送法に基づいて大別すると、次のような類型になります。

①完全無償

利用者が「運送の対価」を金銭的に全く負担しない形態。もしくは、物品や地域通貨・時間預託制度のポイント等のように金銭的な価値の換算が困難な財物や流通性の乏しい財物等により運送の対価を負担する形態。有償の運送に該当しないため、道路運送法上の許可や登録は不要。



②無償運送

ガソリン代等の実費程度を利用者に負担してもらう送迎。送迎にあたって他にも道路通行料、駐車場料金等が発生する場合は、実費の費用として利用者の負担に含んで構わない。有償の運送に該当しないため、道路運送法での許可や登録は不要。



③介護・家事身辺援助等のサービスとの一体型

介護や家事身辺援助等の有償サービスが提供されていて、そのサービスの中に車両を使った送迎も含まれている形態。有償の運送に該当しないため、道路運送法上の許可や登録は不要。



④サロン送迎(自家輸送)

主となるサービスに付随して利用者から運送の対価を得ずに行う送迎。有償の運送に該当しないため、道路運送法での許可や登録は不要。サロンやデイサービスでの利用者の送迎等がこの類型にあたる。サロンの利用中や送迎途中で買い物等に行くこともできる。



⑤福祉有償運送

対象者を介助が必要な高齢者や障がい者に限定し、営利に至らない範囲の対価で、道路運送法79条による登録をして行う運送。NPOや社会福祉法人等の非営利法人や、法人格を持たないものの一定の要件を備えた団体が実施する。登録を受けた法人等が、介護保険の訪問介護の事業者指定を受けていれば、介護保険が適用される送迎も可能。

⑥公共交通空白地有償運送

交通が不便な地域で、主に住民向けに、営利に至らない範囲の対価で、道路運送法79条による登録をして行う運送。NPOや社会福祉法人等の非営利法人や、法人格を持たないものの一定の要件を備えた団体が実施する。

※住民主体という観点から市町村運営有償運送(市町村福祉輸送、交通空白輸送)は割愛しています。

詳しくは、「道路運送法上の登録または許可を要しない運送の態様について」(http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_tk3_000044.html)をご参照ください。

移動・外出が困難になる背景と要因

多くの「移動弱者」や「買い物難民」が生み出されている背景には、生活スタイルやニーズの多様化、家族構成の変化、モータリゼーションの進行とそれに合わせたまちづくりがあり、そこに高齢化や過疎化、公共交通の衰退が起きたことがあります。バスやデマンド交通を走らせるだけでは、この状況を改善することはできません。

また、個人が移動困難になる要因は一つではなく、様々な要因が絡み合っています。加齢や障がいによって体が不自由になれば一層複雑です。移動の支援策を考える際には、移動が困難になる要因や生活課題に着目して、柔軟に対応していくことが求められます。一度外出しなくなった人は移動できる手段があるだけでは外出しないため、より移動しやすい環境や、外出したくなる目的地も必要です。

- ❖ 身体面：加齢や障がいにより介助が必要、病気により体調不良 など
- ❖ 精神面：他の乗客の視線が気になる、移動中に具合が悪くなることやトイレに行きたくなることが心配、付き添ってくれる人が必要、など
- ❖ 地域性：バスが近くを通らない、バス停や駅から距離がある、坂が多い、など
- ❖ 経済面：料金がいためタクシー等の利用に制約がある、移動費用が捻出できない、など
- ❖ 利便性：公共交通機関の運行本数が少ない、運行時間が目的の時間帯と合わない、目的地に便利な交通経路がない、など
- ❖ 情報面：どのような移動手段があるのか分からない、移動手段の使い方が分からない、など
- ❖ 意欲面：外出する気が失せてしまった、外出を諦めた、など

例えば、介助が必要な人が、外出中のトイレの状況が心配で外出できない（身体面＋精神面）、バスは1日1便しかなくタクシーは料金が払えない（利便面＋経済面）、外出を諦めていたため、いざ外出しようと思っても方法が分からず、一人では不安（意欲面→情報面＋精神面）といったケースがあります。また、自宅周辺は問題なく歩けても、少し離れたバス停まで歩くと足が痛くなり、スーパーに着いたときには買い物ができなくなってしまう、病院へは家族に送り迎えしてもらっても、趣味活動は家族に言い出せず、通院以外にまったく外出していないなど、目的地によっても移動・外出が困難になります。

住民参加型の活動の効果

住民参加型の活動は、こうした身近な人の生活課題やニーズを理解できる点、柔軟に変化していける点、既に社会資源を活用することで費用負担を抑えるという点が特徴です。ある市では、内陸部の交通不便な地域の交通対策として循環バスやデマンドタクシーを運行したものの、市の支出が多く利用者が少なく、最終手段として住民主体の生活支援サービスとして取り組んだところ、利用者が増えて市の補填額が激減したという例もあります。

<住民参加型の活動の効果>

- 1) 外出機会の確保による生活意欲・精神の健康・自信の回復
- 2) 社会参加の促進による介護予防（運動効果、脳の活性化）
- 3) 社会とのつながりの維持・回復（乗車中や目的地でのコミュニケーション）
- 4) 生活全般の課題発見のきっかけ（他のサービスや専門職へのつながり）
- 5) 介護家族の通院等の送迎の負担軽減
- 6) 担い手も元気に（高齢者や女性等の活躍の場、担い手も元気になる）



- 7) 地域活性化（まちに人が出てきて交流する、コミュニティの再生）
- 8) 公助の補完（一律公平な行政サービスの質・量の限界を埋める）
- 9) 新しい交通サービスのきっかけづくり（運送プラスアルファの提供）

移動サービスを取り巻く法制度の改変

移動サービスは、もともと地域や利用対象者、担い手の事情に応じて多様な手法で行われていましたが、昨今、移動サービスにかかわりの深い法制度も、地域事情に応じて組み立てられるよう、運用や主体が国から市町村に移譲されています。

「地域公共交通活性化・再生法」が改正され、「地域公共交通網形成計画」による地域の交通体系の見直しの流れが出てきたこと、一般タクシーと自家用有償旅客運送も地域公共交通網形成計画に位置付けることが可能となったことは、地域ぐるみで移動手段を創り育てていくという観点から、重要な改正だったと捉えています。

しかし、自家用有償旅客運送の事務・権限移譲については、自治体の裁量が拡大し、より地域に適した自家用有償旅客運送を行えるのではないかという期待に反し、裁量拡大は法令通達には明示されませんでした。2015（平成27）年10月末時点で移譲されたのは、わずか12自治体です（新潟県、長野県、佐賀県、北海道美深町、北海道豊富町、北海道池田町、神奈川県大和市、富山県富山市、徳島県つるぎ町、熊本県山江村、熊本県球磨村、大分県の4県8市町村）。自家用有償旅客運送の運用が変わらなければ、利用者ニーズに柔軟に応えるサービス提供は難しいのが現状です。

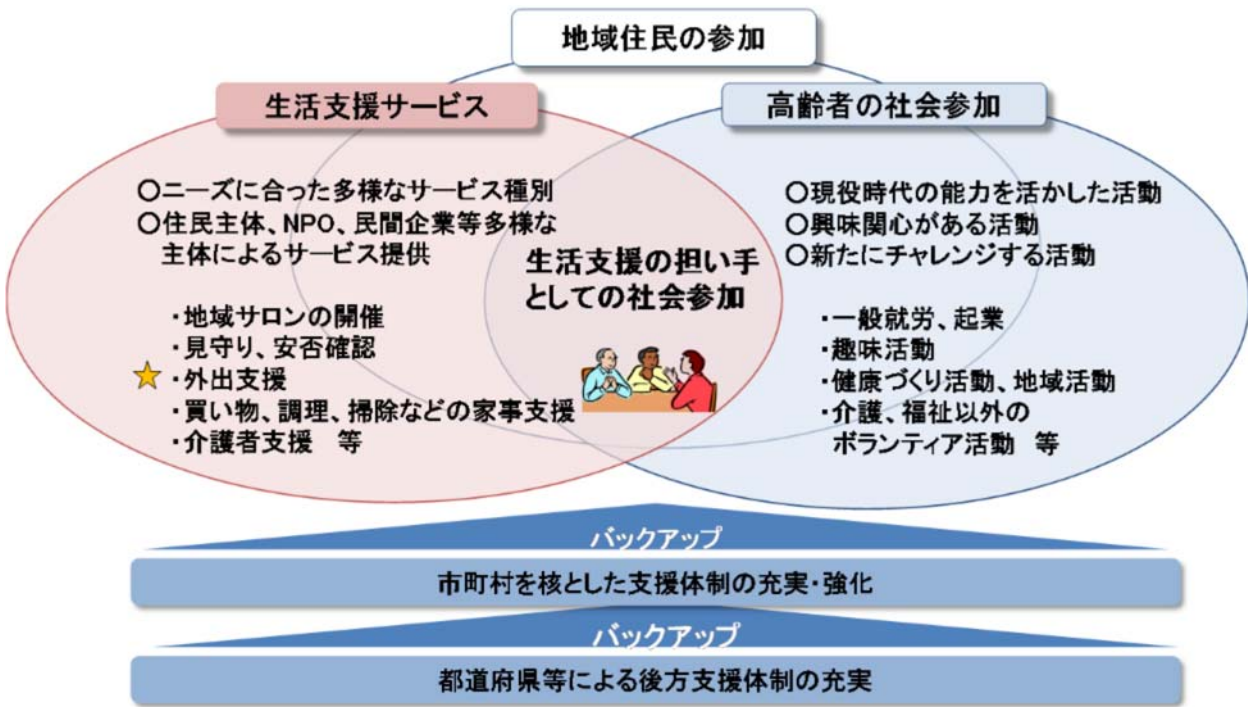
一方、介護保険制度改正によって予防給付が地域支援事業に移行され、「新しい介護予防・日常生活支援総合事業（以下、新しい総合事業という）」が登場したことは、地域助け合い型の移動サービスの創出に、重要な意味を持ちます。「新しい総合事業」には、「住民が主体となって行う助け合い活動や、さまざまな生活支援サービスを充実させ、地域づくりを進めていく」しくみが盛り込まれたからです。

介護保険制度改正によって誕生した「新しい介護予防・日常生活支援総合事業」

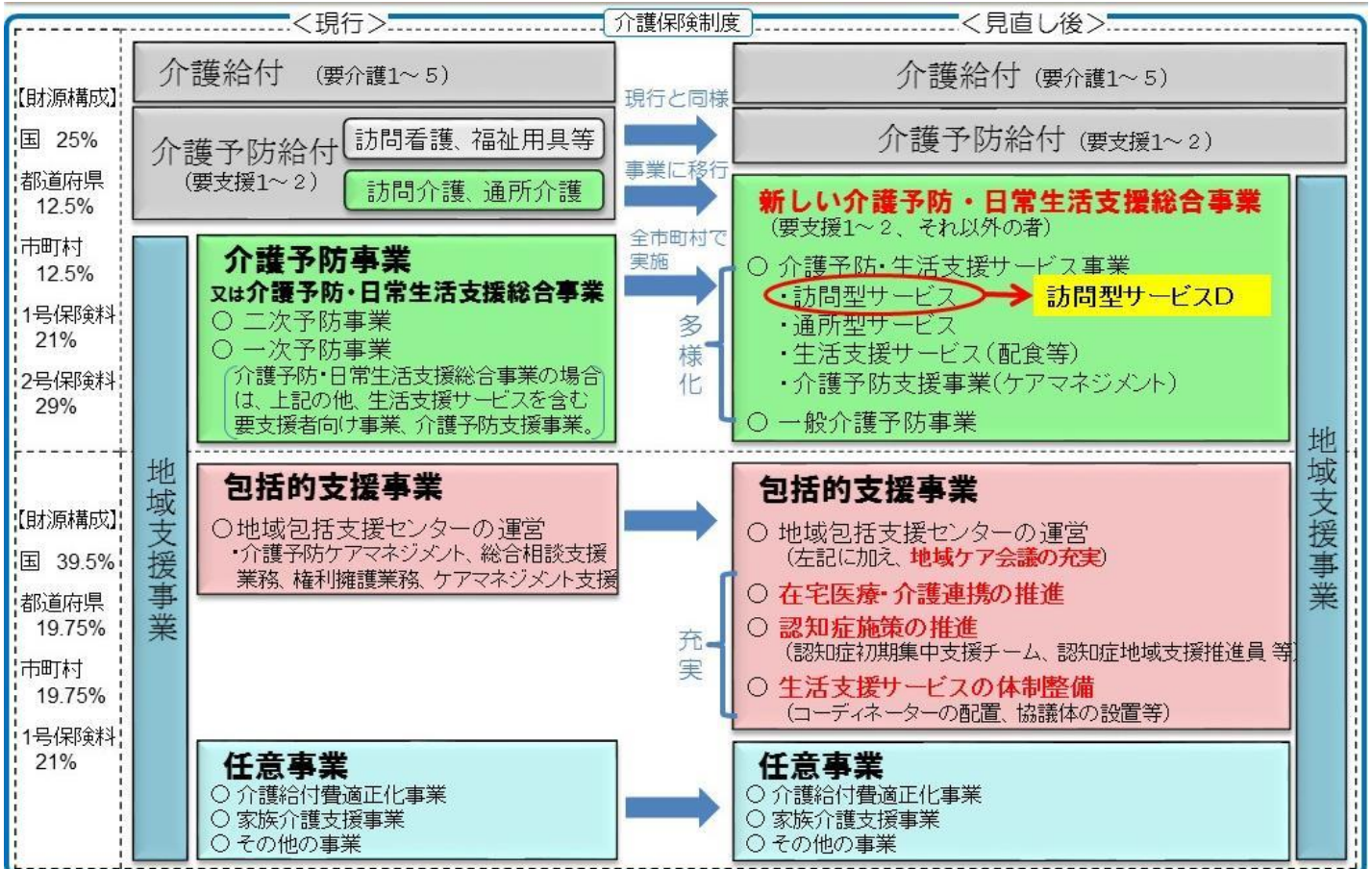
2015（平成26）年4月から、介護保険制度のうち、予防給付にあった訪問介護と通所介護が、地域支援事業の「新しい介護予防・日常生活支援総合事業（以下、「新しい総合事業」）」に移行されました。この事業は、要支援者もしくは同程度の人（基本チェックリスト該当者）を対象に、生活を営むために必要な「5つの領域」と「ちょっとしたこと」を、住民主体の生活支援サービスで支えていこうという考え方で設計されています。「5つの領域」とは、「安心の確保」、「日常的な家事」、「外出」、「交流」、「大掃除等の非日常的な家事」で、「ちょっとしたこと」は日常生活で不意に起こることを指し、「外出」については、「訪問型サービスD」という種別が示されました。内容は、①通所型サービスの送迎等や、②通院等の送迎前後の付き添い支援。生活支援と密接不可分な移動について、市町村が実施主体に補助（助成）を行う形で実施するというしくみです。



生活支援サービスの充実と高齢者の社会参加



介護予防・日常生活支援総合事業(新しい総合事業)の構成



※上の図はいずれも厚生労働省作成資料に一部加筆したものです。

「新しい総合事業」は、市町村が実施主体に対して補助・委託する形で実施することとされ、「訪問型サービスD」は、【介護予防・生活支援サービスと一体的に行う移動支援（通所型サービスの送迎等）】や、【移送前後の生活支援（通院等の送迎前後の付き添い）】とされています。

介護予防・生活支援サービス事業の類型(訪問型サービス、通所型サービスのみ)

通所型サービスの送迎等や通院等の送迎前後の付き添い支援。生活支援と密接不可分な移動について、市町村が実施主体に補助(助成)を行う形で実施する。

【訪問型サービス】

基準	現行の訪問介護相当	多様なサービス			
サービス種別	①訪問介護	②訪問型サービスA(緩和した基準によるサービス)	③訪問型サービスB(住民主体による支援)	④訪問型サービスC(短期集中予防サービス)	⑤訪問型サービスD(移動支援)
サービス内容	訪問介護員による身体介護、生活援助	生活援助等	住民主体の自主活動として行う生活援助等	保健師等による居宅での相談指導等	移送前後の生活支援

【通所型サービス】

基準	現行の通所介護相当	多様なサービス		
サービス種別	①通所介護	②通所型サービスA(緩和した基準によるサービス)	③通所型サービスB(住民主体による支援)	④通所型サービスC(短期集中予防サービス)
サービス内容	通所介護と同様のサービス、生活機能の向上のための機能訓練	ミニデイサービス、運動・レクリエーション等	体操、運動等の活動など、自主的な通いの場	生活機能を改善するための運動器の機能向上や栄養改善等のプログラム

これまで、要支援者が利用できる外出関係の介護保険サービスはほとんどなく、地域の移動サービス団体が自主財源で福祉有償運送等を実施する状況が続いてきました。ニーズに対し供給は圧倒的に不足しており、「訪問型サービスD」を活用して、要支援者の移動・外出環境を向上させることは大変重要です。

そのため、全国移動ネットは、2017(平成29)年度末までに、「訪問型サービスD」について、1) 先行事例のしくみ等を情報収集し、2) 市町村が導入するために必要なノウハウを提示し、3) サービス創出に必要な支援(人材育成や相談支援)を行っていく予定です。



特に、「訪問型サービスD」の形態としては、利用対象が軽度者であること等を踏まえ、福祉有償運送だけでなく「登録不要の活動」を広げる必要があります。また、介護予防の観点から、行ける・行きたい場所の存在も重要であり、いわゆる「居場所・サロン」と移動支援の両方の創出も求められています。活動モデルを体系化し、各市町村および実施主体の関係者に示すことで、全国の大半の市町村が「訪問型サービスD」を実施することをめざします。

訪問型サービスD(移動支援)の内容と特徴

1)対象者が限定されない

新しい総合事業の対象は、要支援1・2、基本チェックリスト該当者だが、訪問型サービスDに対する補助は、間接経費のため、軽度の人や障がい者や子どもにもサービス提供は可能

2)目的・サービス内容が限定されない

通院等乗降介助と異なり、買い物や日常の用足し、社会参加等通院以外の目的にもサービス提供できる。

3)担い手が幅広い

福祉有償運送等の場合、第一種運転免許所持者は、過去2年間免許停止がなく、国土交通大臣認定講習を修了した人でなければ従事できないが、訪問型サービスDは資格要件なし。

4)利用者負担が多様

予防給付と異なり、補助事業のため、サービスを提供する団体がそれぞれに利用者の負担額を設定する。

5)補助(助成)の内容が限定される

運送の対価にあたらぬ家賃や管理者人件費が対象。車両購入費も対象可能。

6)福祉有償運送等も登録不要の活動も

運行部分の形態は、登録が必要な活動(福祉有償運送等)に限定されない。互助という性格上、また利用対象者の範囲等の視点から登録不要の活動が活用しやすいと考えられる。登録不要の活動と福祉有償運送等との組合せも可能。

「登録不要の活動」を前提とした訪問型サービスDは、創出が難しい?

生活支援サービスに関連する研修会等では市町村や地域包括支援センター等から「移動の問題は地域の最大の関心事」と言われる一方で、実際にサービスを創出することはとても複雑で難しいことと捉えられています。「具体的にどんなしくみにすればいいかわからない」「道路運送法上の取り扱いが不透明」「他のサービス構築が優先で移動支援は検討していない」という市町村が大半です。

また、移動サービス団体は、2006(平成18)年に自家用有償旅客運送の制度が創設された際、登録する、もしくは活動をやめるという選択を迫られ、小さなボランティアグループや、様々な助けあい活動を実施している団体の中には、移動サービスをやめてしまったところが少なくありません。

「新しい総合事業」では、地区社協や自治会等の地縁組織も実施主体に想定されています。登録に様々な要件があり利用者が限定される福祉有償運送ではなく、「登録不要の活動」を訪問型サービスDの活動モデルとして確立することが求められます。また、既存の福祉有償運送団体も、幅広い利用者を受け入れるためには「登録不要の活動」に目を向け、福祉有償運送との並行実施を模索する必要があります。

しかし、「登録不要の活動」は、維持・継続性については課題があります。「登録不要の活動」には、ガソリン代のみを利用者から収受する「無償運送」や、居場所・サロンに無償で送迎する「サロン送迎」、付き添いや家事支援等の行為の一部に送迎が含まれ運送の対価が発生しない「家事・介護身辺援助等のサービスとの一体型」等がありますが、送迎が有償でないから道路運送法の登録が必要ないのであって、逆に言えばサービス提供に必要なコストは団体や担い手個人が負担することになります。しかも、訪問型サービスDは、団体の運営費や基盤整備のための補助とされ、運送行為の直接経費を補助することは認められていません。また、国土交通省の有償・無償の判断が、極端に厳しいことも問題です。このような状況を市町村職員に理解してもらい、継続できる形で訪問型サービスDのしくみを作れるよう協働していかなくてはなりません。

訪問型サービスD(移動支援)の多様な実施手法【イメージ】

実施主体	登録不要の活動	訪問型サービスD
福祉有償運送実施団体	完全無償	
登録不要の活動実施団体	無償運送（ガソリン代実費）	
公共交通空白地有償運送実施団体 ✕	サロン送迎（通所型サービスBへの送迎） =	
移動サービスを実施していない助け合い活動団体	介護・家事身辺援助等のサービスとの一体型（訪問型サービスBに付随・包含）	
新規に立ち上げる団体	その他(カーシェアリング、車と運転者の分離型等)	
その他(4条ぶら下がり等)		

①訪問型サービスDは、色々な組み合わせで実施が可能。②各地にある既存の移動・外出支援の取り組みを元にして、③地域にある社会資源・社会資本(人・車・施設・しくみ)のできるしくみを選定することがポイント。

細やかな相談支援で、多様な活動モデルを少しずつ創出

そのためには、先行事例の情報を正確に把握し、実施意向のある市町村にはその地域にあった手法を丁寧に伝えること、実施意向がなく地域住民から困っているという声が上がっている市町村では、やり方ひとつで訪問型サービスDは実施できるという意識の醸成から始めることが必要です。

2015（平成27）年10月現在、訪問型サービスDの実施見通しであることが把握できた3つの市町村のうち、2市はサロン送迎を予定しています。本来、行き先は居場所・サロンだけでなく、買い物や通院やお墓参り、親族の訪問等、色々なところに出かけられなければ移動支援とは言えません。また移動手段があっても行き先が無かったり、他の生活課題を複合的に抱えていたりする人も多くいます。居場所・サロンのない地域では、訪問型サービスDとあわせてサロンを同一団体が一緒に立ち上げたり、家事支援とあわせて訪問型サービスDができる団体を探したりすることが必要です。

様々な組み合わせによって地域と利用者ニーズに合った訪問型サービスDを創出していくことを目標に、各地の相談支援に取り組めます。



基本理念は地域包括ケアの構築と助け合い活動の推進

生活支援サービスの創出は、それ自体が目的ではありません。めざす地域像や、わがまちがどのようなまちであってほしいという住民の思いがあり、課題意識を形にしていく中で生み出されることが大切です。

急激な少子高齢者化社会において、高齢になっても可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、地域の包括的な支援・サービス提供体制を構築するという、「地域包括ケア」の概念が目標に掲げられてから5年が経ちました。「地域包括ケアシステム」は、住まい・医療・介護・予防・生活支援を一体的に提供する体制であり、このうち「予防」と「生活支援」を充実させるためには、高齢者と地域社会の関係の回復やコミュニティ形成、住民主体、助け合い活動という視点が欠かせません。

交通手段は、とかく交通事業者や行政が作るものと捉えられがちですが、住民や市町村や関係者が、生活支援サービスの協議体等を通じ、めざす地域像や生活課題の延長線上で、どのような移動手段が必要で、どのように創り出したらいいかを考えていけるといいのではないのでしょうか。

全国移動ネットは、そのお手伝いをするとともに、交通で対応できる範囲を超える課題の増大に対し、生活全般を支援する考え方、法制度の枠組みの必要性を、今後も追求し提案していきます。

NPO法人 全国移動サービスネットワーク

(以下、全国移動ネットという)は、各地の移動サービス団体の中間支援組織として、1998(平成10)年に発足しました(当時の名称は「移動サービス市民活動全国ネットワーク」)。いつでも誰でもどこでも出かけられる社会の実現をめざし、各地の移動サービス団体による、広域の運行ネットワーク構築を目標に活動を開始しました。

2002(平成14)年頃からは、道路運送法上の位置づけをめぐる国の動きの活発化に伴い、政策提言が中心的な活動になりました。2006(平成18)年にNPO法人化し、それ以降、法制度に関する提言、シンポジウム等の開催、福祉有償運送等の運転者講習会開催、移動サービスに関する情報提供や調査研究、研修テキストや各種マニュアルの発行等を行っています。

主な会員は福祉有償運送団体ですが、移動サービス団体の県域・市域のネットワーク組織、運転者を育成する講習機関、移動サービスに関心のある個人も加盟しています(2015年10月末現在174団体・個人、理事45名)。

日常生活において自由に移動する権利を基本的人権の一部と考え、「移動の権利」が全ての人に平等に保障される交通システムのあり方を、全国の移動サービス団体による実践の中から提言することが、全国移動ネットのミッションです。



所在地：〒156-0055

東京都世田谷区船橋 1-1-2 山崎ビル 204号

電話：03-3706-0626

Fax：03-3706-0661

E-mail：info@zenkoku-ido.net

URL：http://zenkoku-ido.net/

写真提供：NPO法人 伊勢まごころ(三重県)、NPO法人 野の花ネットワーク(神奈川県)