

42 「過疎地における福祉有償運送の取り組みについて」 ～地域の移動の確保に向けて～

特定非営利活動法人まほろば 長野みち代

1 取り組みの背景

(1) 「飯高町」の現状 ～高齢化率40.9%～

松阪市「飯高町」（平成17年1月、松阪市と合併）は、市の西部に位置し、櫛田川沿いに南北約33km、総面積約240.94km²に及ぶ広大な地域で、かつては山林資源に恵まれたことから林業で栄えた地域である。

しかし、近年の社会情勢の変化や産業構造の変化に伴い、地域の経済活力の低下やそれに伴う過疎化が進行し、平成20年10月現在、人口4,952人、65歳以上の高齢者は2,024人で、高齢化率は40.9%と県の高齢化率23.1%を大きく上回っている。

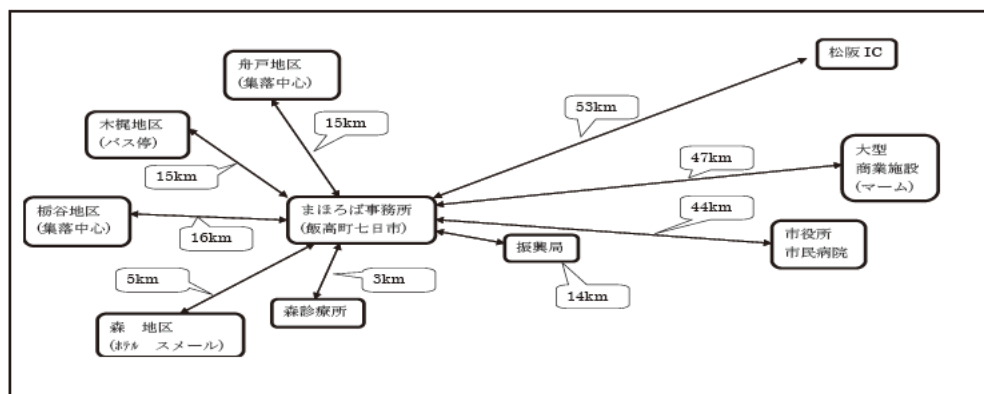
また、櫛田川沿いの国道から離れた支流沿いに小集落が多く存在しており、それらの地域では高齢化・過疎化が一段と深刻化し、高齢化率が50%を超える集落もある。

こうした中、地域の交通手段として自家用自動車が必要な役割を果たしており、日常生活に欠かすことが出来ない。一方で、高齢者・障がい者等いわゆる交通弱者にとっては、公共交通機関に頼らざるを得ないのが現状である。

しかしながら、公共交通機関の現状に目を向けると、町内には最奥部にタクシー会社1社あるほか、市中心部と結ぶ1日2～3便のバス路線が1路線運行されているに過ぎず、22年度には一部区間の廃止されることが予定されている。

また、バス路線が川沿いの国道に沿って運行されることから、支流の谷沿いでは近隣のバス停留所まで片道4～5kmといった集落もある。加えて、充実した医療が受けられる市中心部の総合病院までは、40km～60km、所要時間も2時間を要し、交通弱者にとっては医療面での不安がある状況である。ましてや、要介護、要支援高齢者等いわゆる移動困難者にとっては、日々の買い物はもちろんのこと、近くの診療所にすら出かけることも出来ず、住み慣れた地域での日常生活の維持が困難な状況である。

今後もこうした高齢者が引き続き増加することが予想され、この地域において移動手段の確保が喫緊の課題となっている。



(2) NPO法人「まほろば」の設立 ～たからもの～

ある日、障がい児（たからもの）をもつ母親が病気になり子どもの送迎が出来なかった。「電話1本で支援をしてくれるサービスがあれば」という思いから、障がい者を家族に持つ家族が中心となり、地域の理解と行政の協力を求め活動を始めた。

障がいがあってもなくても人として同じでありそれぞれが大切な人である。個々を認め合い、互いに助け合う必要性を強く感じ、同じように困っている地域の人たちを助けたいとの思いからの活動であった。

手さぐりで活動を始めたが、多くの人たちの理解と協力を得るためには個人の力には限界があった。そこで、平成14年4月、旧飯高町（平成17年1月1日合併により松阪市に編入）から事務所スペースの提供やNPO法人認証に事務手続きの支援など協力を得て、NPO法人「まほろば」を設立した。

「まほろば」がまず手がけたのは、地域で互いに助け合うとの理念から、高齢者や障がい者の自宅の草刈りや掃除、学童の預かり（放課後児童クラブ）などの助け合い活動であった。少子高齢化や過疎化の進展に伴う担い手の減少、地域のサポート力の低下により失われた互助的なサービスである。行政や事業者ではサービス提供が難しい福祉サービスの隙間を埋める役割を地域で担うことを目指してNPO活動をスタートさせた。

2 取組内容

(1) 福祉有償運送実施に至る経緯 ～行政との協働～

平成15年、地域での助け合い活動を行いながら、NPOで地域の困りごとについて町内でアンケートを行った。その結果は、病院への通院や買い物であった。谷々に集落が点在し、自動車の使用が困難な高齢者も増加し、さらには公共交通機関も充実していない飯高町では、移送サービスに対するニーズが最も高かったわけである。

こうしたことから、従来の助け合い活動に加えて、新たに自家用自動車を使用した有償ボランティアでの移送サービスを行うこととした。

しかし、当時、自家用自動車を使用した有償での移送サービスは、道路運送法により規制され、ボランティアといえども災害等特別な場合を除き禁止されており、適法に行う道が閉ざされていた。

ところが、時あたかも小泉内閣。構造改革特区法が施行され、地方自治体の申請に基づき構造改革特別区域計画の認定を受けた地域に限り、法規制が緩和される道が開かれた。

そこで、「まほろば」から協力を求められた飯高町は、道路運送法の規制を緩和し、身体障がい者、要介護者等いわゆる移動制約者対象に福祉車両を使用して有償で移送すること（福祉有償運送）を一定要件のもと国土交通大臣の許可を受けることにより可能とすることを内容とする構造改革特別区域計画を国へ提出した。

平成15年11月28日、「飯高町NPO福祉移送サービス特区」として計画が認定された。これは、三重県内で2番目の特区認定であり、福祉移送分野では全国でも7例の特区認定という快挙であった。

特区の認定を受け飯高町は、許可の前提要件である運営協議会（利用者、住民、公共交通機関、行政等地域の関係者により構成される町主宰の会議）を設置、平成16年2月には飯高町福祉有償運送運営協議会において福祉有償運送の実施団体として「まほろば」が認められ、同年4月、国土交通省より正式に許可され、福祉有償運送がスタートした。また、福祉有償運送の開始に当たっては、飯高町から運営経費の補助を受けた。経済基盤のないNPO法人の助け合い活動の立ち上がりを側面から支援するものであった。

このように、「まほろば」の福祉有償運送は、行政との協働、二人三脚により始められたものである。

なお、福祉有償運送に対するニーズの高まりから、平成 18 年 10 月に道路運送法が抜本的に改正され、福祉有償運送はセダン型車両の使用も可とする登録制として法制度に位置付けられ現在に至っている。また、合併に伴い、現在では、松阪市福祉有償運送運営協議会の所管のもと、国土交通大臣の登録を受け活動を継続している。

(2) 福祉有償運送の実施状況

福祉有償運送は、身体障がい者、要介護者等移動制約者をサービスの対象としており、あらかじめ利用者として名簿に登録することが義務づけられており、現在、旧飯高町の住民を主として 87 名の利用者を登録している。

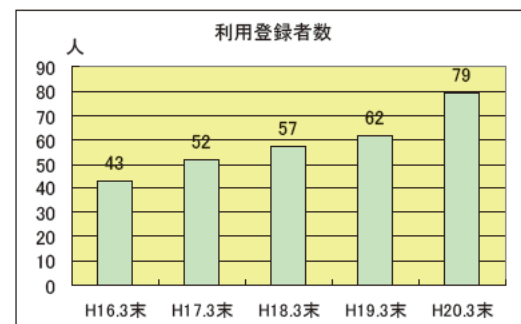
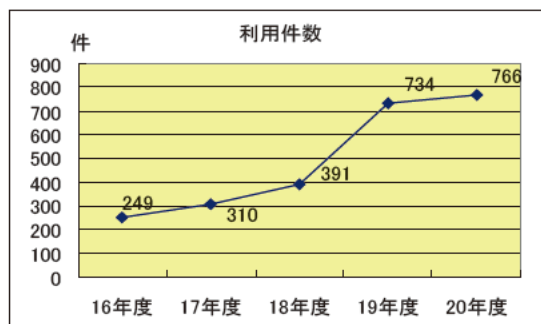
また、自家用自動車を運転するスタッフ（運転者）は、町内のボランティア 7 名が在籍し、使用車両は 8 両、うち 7 両が運転者の持ち込み車両である。

なお、運営体制の詳細、並びに平成 16 年からの実施状況は以下のとおり。

平成 22 年 2 月末現在

運送の区域	松阪市内	
運転者	7 名（男 4 名 女 3 名）（1 種免許 7 名）	
使用車両	セダン型車両	7 台（持ち込み車両）
	福祉車両	1 台（法人所有：回転シート車）
利用登録者	87 名（要介護者 42 名、要支援者 24 名、身体障がい者 11 名、その他移動制約者 10 名）	
運送の対価	5 km までごとに 300 円	

移動サービス利用件数と登録者数の推移



(3) 利用者等の声 ～いろんな“ありがとう”～

移送サービスを初めて 6 年。これまで利用者や地域の人たちからいろんな「ありがとう」を貰った。以下に一例を紹介する。

【移動サービス利用者の声】

- ・「まほろば」のお陰で安心して生活が出来ます。お医者さんへも気軽に通院できて、とても助かっています。
- ・スタッフさんも近所の人なので心安く、世間話に花が咲き、私たち高齢者にはとても楽しい一時となります。
- ・「まほろば」ができる前までは、病院に行くのも近所の人をお願いしていましたが、月に 2, 3 回も近所の人には頼みにくく遠慮がちになり、病院へ行きたいのも我慢していた状態でした。「まほろば」ができてからは、痛いのも我慢なくて通院できます。他の人のためにも少しでも長く活動を続けていってほしいです。



【ケアマネの声】

- ・飯高町は、過疎化が進んでおり、「まほろば」の利用は福祉の援助が必要な老人さんを主に病院の送迎を行っており介護保険を利用している方々にも喜んでもらっております。

病院の送迎は家の前まで行き、運転手のスタッフが乗降の介助にまわっています。

病院の中まで付添い、利用者が要望すれば、主治医の話を同じように聞いて家族やケアマネージャーに伝えていただいたりしており、送迎以外でもサポートをしてもらっています。

「まほろば」は障がい者や体の不自由な高齢の方が利用しやすくしてもらっており、飯高町の過疎の特性を補助する福祉の一役を担ってもらっていると思います。



【スタッフの声】

- ・「まほろばをなくさないでほしい」、「ありがとう」という地域の方々の声を聞き、私たちは必要とされているのだと感じている。
- ・事業経営はかなり厳しいが“ありがとう”の一声からむすびついた多くの“たからもの”を核として利用者をはじめ行政・事業者の方々とのコミュニケーションを大切にし、うるおいあるまちづくりにつなげていきたい。



3 課題

福祉有償運送を始めて6年。少子高齢化の更なる進行や助け合い活動を通じて「まほろば」が地域に認知されてきたことから、登録会員数や利用回数も年々増加しており、平成21年4月から9月までの半年間の利用回数は既に500回を超えている。

しかし、これまで一見順調に推移してきた「まほろば」の福祉有償運送だが、課題も顕在化してきた。

まずは、福祉有償運送のコストについて。

福祉有償運送は文字どおり「有償」での運送事業であるが、その運送の対価は当該地域におけるタクシー運賃の上限運賃の概ね1/2の範囲内であることが求められている。そのため、元々制度上利益が確保されるものではない。一方で、ガソリン代や車両の維持管理に係る経費、運転者に疑義づけられている講習受講に係る経費、更には安全・安心の担保に係る事務経費等、事業の維持に係るコストは決して少なくない。

サービスを始めた当初は飯高町から福祉有償運送の運営に対して一定の補助があり、潤沢な経済基盤のないNPO法人ではあるが、ある程度安定的な運営が出来た。しかし、松阪市との合併後はその補助も打ち切られ、今では他の助け合い活動で得た収益やこれまでの蓄えで福祉有償運送のコストを補填する状況である。

そのため、車両の増備も困難で、乗降の容易な福祉車両も現在回転シート車が1両のみで、身体状況により多様なニーズに応えられない状況である。

また、引き続き高齢化・過疎化の進展から、運転者について、次世代の担い手を確保することが困難である。運転者の平均年齢は60歳。うち3人は既に高齢者である。数年もすれば半分以上が高齢者になり、支える側から支えられる側に日になる日も決して遠い未来ではない。利益の出ない運営状況から、運転者に対して魅力ある報酬を提供することも出来ず、現役世代に対する説得力も乏しい。

こうしたことから、「まほろば」に対する地域の期待が増大することが予想される中、福祉有償運送の継続が困難な状況である。

次に、新たなニーズ。

福祉有償運送は、対象者が身体障がい者、要介護者等「他人の介助によらず移動することが困難であると認められ、かつ、単独でタクシー、公共交通機関を利用することが困難な者」に制限されている。そうしたことから高齢者全てが利用できるわけではなく、居住環境、世帯状況、経済状況に関係なく、元気な高齢者は福祉有償運送を利用することが出来ない。たとえバス停留所から5km離れていても。

こうしたことから、身体的事由ではなく社会的事由による移動制約者の移動手段をどう確保するかが課題である。

4 提案

福祉有償運送は規制緩和により実現した制度であるが、運送の対価や対象者のほか運送形態（原則個別輸送に限定）・運行管理体制などにまだ多くの制約が課されており、様々なニーズへの対応が困難である。

こうしたニーズに対応するため平成18年の法改正により過疎地に限定し、住民全てを対象に複数乗車も可能とする「過疎地有償運送」制度を創設した。しかし、公共交通機関に与える影響が大きいことや行政も積極的でないことから、全国的にもその活用は進んでいない。どこでも認められることは難しいとしても、山間部にあり、高齢化率40.9%の飯高町では、その制度を活用することの意義は大きい。まずはこの制度の積極的な運用・活用を提案するとともに、行政を含む地域の全ての関係者の理解をお願いしたい。

また、移動手段の確保は、個人の日常生活の維持に関わるだけでなく、地域の生存を左右する重要な問題である。いわば地域に酸素を送り続ける血管のようなもの。そうしたことから、移動手段の確保は安定的かつ継続的に行われることが重要である。

しかし、このまま放置すれば、飯高町では、公共交通機関だけでなく、これまで僅かながら地域を支えてきた「まほろば」による福祉有償運送も中止を余儀なくされる日が来る。その時どうするのか。これまでどおり多額の税金を投入してコミュニティバスを走らせるのか。

決してコミュニティバスを否定するものではないが、地域の力を活用する手は無いのか。地域のNPO法人に資金的な支援を行うことにより、「福祉有償運送」等の制度を活用しながら、行政と地域が協働して移動手段を確保することも大いに検討に値すると思う。行政にとっては僅かなコストで大きな効果を得られるのではないかと思うがどうであろうか。

飯高町は未来の日本の姿。決して人ごとではない。これまで日本人は、当たり前前に移動の自由を享受してきたのではないか。しかし今、今後も引き続き進行する少子高齢化の中、移動の自由が脅かされている。

地域も家族と同じように「たからもの」。地域が家族を育む。この「たからもの」を守り抜くために、多くの人が移動の重要性に気づき行動することを切に望む。