# 〜住民参加による移動サービスの効果を示す事例〜 事例 11 NPO 法人別府安心ネット & 島根県美郷町健康福祉課

- ■所在市町村 島根県相知郡美郷町 (168.3 km/、人口 4,517 人、高齢化率は 47.4% ※2020 年 10 月)
- ■団体名 NPO 法人別府安心ネット
- ■市町村担当課名 島根県美郷町健康福祉課、企画推進課

NPO 法人別府安心ネットは、移動サポート(交通空白地有償運送)、福祉有償運送、町営バス代行)、生活サポート(草刈りや生活弱者への支援)、軽度生活支援(介護保険認定外者への買い物・通院等の付き添い、清掃など)、6次産業研究などを柱に活動する組織で、2012(平成24)年に町内8エリアのうち、人口密度が12.8(全国平均336.3)と低い過疎地域である別府地区の別府連合自治会の役員ら熱心なリターン組によって設立された。

#### 運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

# ①別府連合自治会の全世帯を会員とする別府安心ネット

・ 別府安心ネットの会員は、別府地域の連合自治会(8自治会)の全138世帯、全338名。 一方、移動サポート事業の運転協力員は、理事長を含む計8名。年齢は67~78歳で、平 均年齢は72歳。この8名で、生活サポートを含め、すべてに対応。最近、予約受付やコ ーディネーター役、事務全般を担う公民館兼務のパートが1名加わり、人数は足りている。

# ②法人所有の車両は4台

車は、車いす仕様の福祉車両のほか、10人乗り車両、5人乗り普通車両など計4台で、マイカーボランティアはいない。

#### ③運転協力員は当初の5名から8名へ増加

- 住民主体の取り組みは、生活支援などからはじまることが一般的だが、別府安心ネットは、 移動サービスからスタートした。というのも、美郷町は、バス停まで 400m 以上離れている交通不便地域が 12 エリアも点在し、町内 13 の連合自治会の 5 つには商店もない上、診療所が 3 つしかなく、病院は隣接市町村まで出向くしかないためだ。また、高齢化率も非常に高く、5 割を占める独居世帯と高齢者のみ世帯への対応、軽度の家事ができない要介護認定外の高齢者の増加が深刻化しており、早くから「通院や買い物に困る」という声が上がっていた。
- そうした要請に応え、別府連合自治会活動の一環で2010(平成22)年から、役場による 地域おこし協力隊の配置や補助金などの支援を受け、最寄りのバス停や診療所等までの移 動支援(自治会等輸送事業)の取り組みを開始。地域おこし協力隊の任用期間終了を機に

「活動を継続させたい」という同連合自治会の役員が中心となり、役場の手厚い支援を受ける形で、別府安心ネットを発足させた。当初の運転協力員は5名ほどだった。

# 利用状況の変化とその要因

#### ①移動サービスの利用人数は年間 850~900 人

• 年間利用者数は、別府連合自治会の頃の自治会等輸送事業で 609 人、NPO 化した 2012 (平成 24) 年は 892 人、現在は 850~900 人(実人数 332 人)と増加している。2019 (令和元)年度の利用者の内訳は、空白地有償運送 146 人、福祉有償運送 732 人。年間 225 日とほぼ毎日運行しており、一日当たりの利用者数は 3.7 人で、一回当たりの運行距離は 14~15km ほどになる。町外の総合病院等への通院をはじめ、町外への移動支援が圧倒的に多くなっている。

# ②別府安心ネットがハブとなり、ネットワークによる広域移動サービスを実現

- 別府安心ネットでは現在、交通空白地有償運送(町内のみ)、福祉有償運送(町外可)、介護予防・日常生活支援総合事業(以下「総合事業」)の訪問型サービス B・D(以下「訪問 B」「訪問 D」)を組み合わせた移動サービスを行っている。
- 特筆すべきは、別府安心ネットの取り組みを真似て、ほかの複数の連合自治会が町や県の補助金等を活用しながらはじめた各戸から診療所や公民館等を結ぶ地域内限定の交通空白地有償運送や、ホームセンター等を経由するドア・ツー・ドアの登録不要の自治会輸送バスの取り組みと連携し、近隣市町村にある大学病院を含む町外エリアの通院や買い物等をサポートするという広域的な移動サービスの仕組みをつくり上げている点である。

# ③通院帰りの買い物付き添いなど外出の機会が拡大、サロン送迎も増加

- 総合病院への通院の際、会計やその帰りに寄る買い物の付き添いを要するケースが増加しており、外出付き添いが増えている。
- また最近は、サロン(週1回、10人程度が参加)の運営をはじめたため、サロン送迎の件数も増加している。サロン送迎自体は、別府安心ネットは町外の輸送で手一杯となってしまい、サロンスタッフのマイカー送迎に最近は移行。サロン後、そこから役場の脳トレ教室や買い物に行く際に別府安心ネットが動く形で、役割分担をしている。サロンを開始したことで利用者が買い物をして帰るようになるなど、行動が拡大した。また、車中での利用者のおしゃべりも増加した。

#### 財政状況の変化とその要因

#### ①収入だけでは長期的な運営の維持が困難

• 事業報告によると収益は、生活サポート事業 115 万円ほど、移動サポート事業 248 万円

ほど、軽度生活支援事業 158 万円となっている。

• これらの収入だけでは長期的な運営の維持が困難なので、理事長は、週3日は役場財政推進課、健康福祉課、美郷くらし推進課等に足を運び、補助金の類いを探している。

# 行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

#### ①別府安心ネットを各連合自治会の取り組みのけん引役とし、財政支援など

• 美郷町は、専門職が少なく、社会資源が十分でないため、高齢者の生活を把握、理解している顔なじみの地域住民が身近な相談相手となり、移動支援や生活支援を支え合いの形で提供することが最もふさわしいと考え、その基盤となる連合自治会を支援し、さらにそこから派生した別府安心ネットを各連合自治会の取り組みのけん引役、モデル的存在として位置づけ、地域全体へ横展開する、という方針を持った。そこで、パブリックな役割を果たし得る NPO に「ともに公共を担う」というスタンスで手厚い支援を行うことにした。その一例が、地域課題の解決等に向け、住民の結束を結集した地域づくりを促進する「NPO法人等活動支援事業」(上限 150 万円)で、別府安心ネットにも交付された。このような金銭的支援の期限が迫ると、さまざまな補助制度等の情報を適切なタイミングで提供するなど、途切れないようにも配慮してきた。

#### ②2017 年度から総合事業に切り替え

• 別府安心ネットが活用してきた「NPO 法人等活動支援事業」補助金が 2016 (平成 28) 年度末に期限を迎え、別府連合自治会と定住推進課、健康福祉課などで議論を重ね、移動サービスについては、有償運送事業補助金を新たに創設し、2018 (平成 30) 年度から別府安心ネットに適用するとともに、それまでの生活支援などの取り組みについては、2017 (平成 29) 年度から総合事業に切り替えることにした。すなわち、住民主体の自主活動として生活援助等を提供する訪問 B、および移送前後の生活支援を提供する訪問 Dの財源と理念にシフトさせ、コーディネーターの人件費を含む補助金を出すことにしたのである。

# ③車両を町で購入の上、無償貸与、メンテナンスも町で負担

• 有償運送事業補助金(5 年間)を前向きに見直した。従来は、送迎を行う連合自治会を対象とし、新規に車両を購入・更新する際に補助を適用してきたが、対象期間が最長で5年間で、以降は過疎債がもととなる事業であるため、車両のメンテナンスなどの経費に適用できず、地域団体には大きなネックとなっていた。そこで美郷町では、車両を町で購入の上、移動支援団体に無償で貸すこととし、メンテナンス費用も町で負担することとした。さらに、連合自治会がNPOを設立した場合には、引き続き、車両の無償貸与やメンテナンス費用等の補助金を適用できるようにもした。

# 見どころ

# ①過疎地ゆえの連合自治会への手厚い人的支援「集落支援員」で行政との連携強化

• 美郷町は、人的支援も非常に手厚い。いくつかの連合自治会を管轄する町内8つの公民館 エリアに、地域・関係団体と役場が連携できるようアドバイザーあるいはコーディネート として、元役場職員や元農協職員、会社勤務経験者などの「集落支援員」を1名、また連 合自治会役員にも嘱託で1人配置する計2人体制の支援と、すべての連合自治会を複数の 役場職員が分担して担当する「地区担当制」(平成の大合併後に県が導入)という二つの仕 組みを整備している。これらの公的な人材は、ニーズ把握とともに、各種施策や補助金な どに関する情報提供、補助金等の申請手続きや書類作成といったきめ細かな支援まで担っ ている。

#### ②「地域コミュニティ計画」の制度化で活動の継続性を担保

- 美郷町の連合自治会では、各地域が目指す姿やそのための実践活動を明記する「地域コミュニティ計画」が地域単位で策定され、さらに行政が連携してその推進にあたることが町の長期総合計画に位置づけられている。つまり、連合自治会が計画に必要な取り組みを書き込めば、予算が出るという仕組みである。連合自治会の役員等が代わっても、町長や役所の担当者が代わっても、地域の取り組みが継続できるように担保されるわけである。実際、移動サービスの取り組みに使っている車両の経費は、この計画に書き込まれ、県の助成等の対象となった。これらは、島根県の中山間地域活性化基本条例に基づく取り組みで、前述の金銭的支援もこれに基づく。
- 「集落支援員」「地区担当制」「地域コミュニティ計画」は、パブリックな活動の継続性の 担保といった点から、とても重要な仕組みと言える。

#### 効果

#### ①ほかの連合自治会に伝播し、サロンがはじまり、移動サービスも動き出した

• 別府安心ネットがモデルとなり、ほかの連合自治会でも、それを真似て、移動支援や生活支援のサービスが創出された。社会参加を促進する「通いの場」の必要性についても理解が深まり、いくつかの連合自治会では、一般介護予防事業を活用した「グループ支援事業」(町単独事業)で、空き家や集会所などの場を活用した「通いの場」「居場所」が立ち上がり、サロン活動がはじまった。移動支援活動がはじまっている地区では、自治会のバスでサロンへの移動支援がなされ、移動サービスがない地区でもタクシーを利用して足を運ぶ高齢者が増えてきたし、老人会が月1回、地域住民の買い物のオーダーを受けて買い出しをするようになったり、個人的な移動支援が行われるようになるなど、さまざまな試みが生まれて、上手く地域が動きはじめた。体制整備事業の協議体を活用した成果でもある。

# ②住民主体の移動サービスなどを通じ、地域の支え合いの気持ちが強化

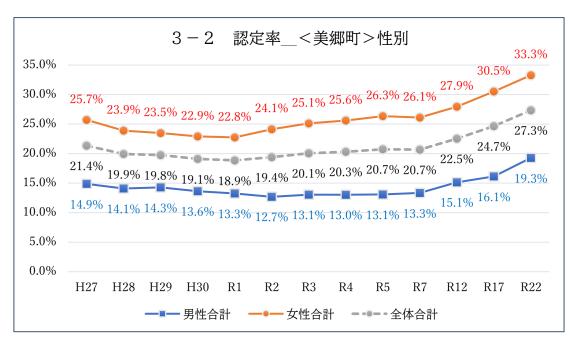
• 「生活機能が低下した高齢者がタクシーやバスを利用する際には、十分な介助がつかないので、不安を抱いてしまうけれど、住民主体でつくられた移動支援の活動では、付き添いがつくので、本人はもちろん安心だし、家族も安心して送り出せるようになった。また、地区の行事にも参加しやすくなったという声も聞かれる。買い物やサロン活動などと相まって、閉じこもり予防につながっている。その意味で、総合事業がめざすものが実現しつつあると感じる。また、別府安心ネットとその他の連合自治会の移動サービスが連携し、町外に出られる仕組みが整えられたことで地域が明るくなったと思う。こうした取り組みを通じ、豪雪時の雪かきなどの支え合い、地域的なまとまりも強くなってきた。防災活動にも影響を与えており、地域力も上がってきている」と町保健師は見ている。

# ③要介護認定率が下がるとともに、閉じこもりや認知機能低下も抑制

• 取り組みの結果、図のように要介護認定率が下がり、介護給付費も下がってきた。また、 閉じこもり傾向の高齢者、認知機能が低下した高齢者が減ってきた。「サロンと移動サービ スをセットで行わないと、外に出てこられないので、中山間地域では移動サービスは重要。 顔見知りがサロンでできれば、さらに意欲が高まる。孤立しがちな高齢者がサロンに移動 サービスを使って来るようになり、気持ちが前向きになったケースもある。行きたいと思 えるサロンにすることが大事。それに向けて、補助金を出しながら介入していく。食事を 出しながら話ができる、そんな楽しいサロンを地域と一緒につくっていく」と保健師は話 している。こうした動きをさらに加速させるため、保健師の配置を地区担当制に変更した。

#### ④周辺の動きも活発化

• 買い物困難な状況に対し、コープや移動販売のとくし丸がやる気を見せ、移動販売が実現できそう。また、町が整備を進める IP 端末の導入を活用し、タッチパネルで簡単に買い物の注文ができるシステムも導入し、ICT を活用した基盤をつくることになった。住民同士のコミュニケーションをはかるツールとしても活用する。



(実績は9月末(R2は7月末)、推計は見える化システム推計ツールによる)





出典:美郷町「第8期高齢者福祉計画」

# 課題

#### ①現時点では担い手に課題はないが…

• 一昨年は、利用件数が 1,000 件を超えた。担い手が不足してきた。時給 1,000 円を出しているが、オンデマンドなので、運転のない日があり、日中の仕事なので、若い人の成り手がない。年金生活者でないと時間的に担い手になれない。当面は、大丈夫だが、後期高齢者が増えてくると、マンパワー不足になるし、利用者が高齢化すれば、運転者がヘルパー的な介助をせざるを得ない状況となる。この辺りが課題となる。

#### ②交通事業者の意識変容も課題

• タクシー事業者等の意識変容も課題だ。スクールバス事業の委託を受けている事業者は、付き添い介助付きのタクシー助成の委託を打診してもニーズが高い介護タクシー化に動いてくれない。また、買い物代行の事業をはじめても、別府安心ネットは利用が多いが、タクシー事業者は利用が少ない福祉車両の購入費助成をしようと働きかけても、ニーズが高い介護タクシー化に動いてくれない。また、買い物代行の事業をはじめても、別府安心ネットは反応してくれるものの、タクシー事業者はその委託には、あまり興味を示してくれないという。引き続き、タクシー事業者等には、少しずつメリットのある提案を行い、超高齢化に必要なイノベーションをはかってもらえるよう働きかけていくとしている。

# ③住民主体の移動サービスを地域公共交通計画に位置づけたものの、連携が課題

- 「移動サービスを使い出してから要介護認定が先送りされ、介護給付も抑えられています」と健康福祉課が話すように、介護予防に資するばかりか、地域の活性化にも寄与している。そのため、健康福祉課も交通を担当する企画推進課も、「住民主体の移動サービスの取り組みで制限のかけようがないし、町にとってのメリットも大きく、制限をかける考えなどー切持っていない」と口を揃える。その意気込みの強さは、「別府安心ネット」らの活動がタクシー事業、バス事業、予約型乗合バスなどと同列で地域公共交通計画に位置づけられていることからも伺える。
- タクシー事業者等は、住民主体の広域輸送が拡大していることに警戒感を示しており、地域交通会議で取り上げられる機会も増えているという。広がりつつある地域住民による移動サービスと、地域公共交通との共存、連携のあり方については今後の大きな課題である。