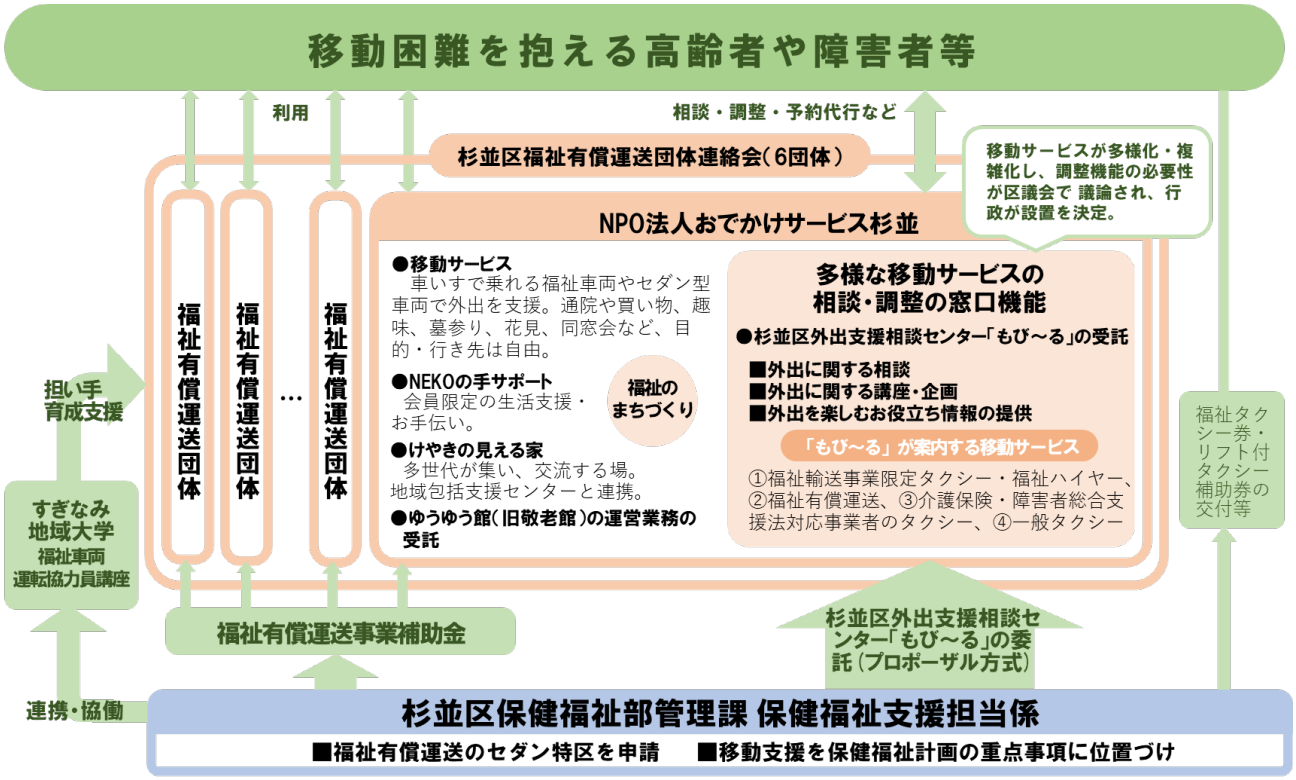
事例４　NPO 法人おでかけサービス杉並　＆　杉並区保健福祉部管理課

■所在市町村　東京都杉並区（34.06 ㎢、人口 576,093 人、高齢化率 20.78%　※2020 年４月）
■団体名　NPO 法人おでかけサービス杉並
■市町村担当課名　杉並区保健福祉部管理課保健福祉支援担当係

NPO 法人おでかけサービス杉並は、2005（平成 17）年に開始した外出支援、2006（平成 18）年からはじめた福祉有償運送を中心に、生活支援や、地域包括支援センターや保健師等と連携した通いの場といったサービスを展開するとともに、杉並区からの委託で杉並区外出支援相談センター「もび～る」と呼ばれる外出・移動に関する相談窓口を開設している。外出支援活動の歴史が長い杉並区の福祉有償運送団体等の緩やかなネットワークと行政の二人三脚でつくり上げた杉並区の取り組みには、持続可能性を考える上で大切なエッセンスが溢れている。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①運転者、利用会員ともに増加

- 立ち上げ時の 2005（平成 17）年に運転者 6 名、利用会員 39 名だった「おでかけサービス杉並」の運転協力員（運転者）、利用会員はそれぞれ、2019（令和元）年度に 22 名、282 名へと増加している。

②ハードルを低くして「持ち込み車両」を積極的に増やしてきた

- 車両は、現在 20 台。うち 6 台が、福祉車両（2 台は法人所有、4 台は障がい者を抱える運転者の持ち込み車両）で、そのほかは、運転者のセダン型持ち込み車両である。
- 移動ニーズの高まりを想定して、積極的な広報等を行い、運転者と持ち込み車両を共に増やしてきた。「家族ができる程度のお手伝いをしてください、介助が必要になったら福祉輸送事業限定タクシー（以下「福祉限定タクシー」）にお願いします、と声をかけて増やしてきました」と言う。このようにハードルを下げた呼びかけができるのは、後述する「杉並区福祉有償運送団体連絡会」と杉並区外出支援相談センター「もび～る」の存在が大きく関わっているからと思われる。
- 今のところ、運転者と事務局のマンパワーに大きな不足感はない。運転者を辞める年齢は 72～73 歳くらいなので、辞めた分だけ補充できれば問題はない、と言う。

利用状況の変化とその要因

①利用件数は 1 か月当たり 500 件ほど

- 利用件数は 1 か月当たり 500 件ほどで、通院等（300 件）のほか、楽しみのための外出（54 件）もある。

②年会費 2,000 円、基本料金 1km まで 205 円、運行収入は増加

- 年会費は 2,000 円。基本料金は 1km まで 205 円（以降、1km ごとに 171 円）で、迎車料金 315 円、乗降介助料 210 円、また待機料金は 15 分ごとに 158 円、軽介助料金は 15 分ごとに 262 円となっている。
- 実利用における運行距離は、2005（平成 17）年度が 429km で 2019（令和元）年度は 3 万 4,882km と伸びており、年間の運行収入も、距離と同様、2005 年度は 1,224,626 円であったが、2019 年度は 9,532,894 円と増えている。
- 利用者が増えたのは、運転者と車両の増加が大きな要因である。

③利用件数が多く、収入が良いことが運転協力員確保にプラス

- 運転者には、運行料の 50%が入る。持ち込み車両の場合、さらに 25%が追加される。したがって、7 割（時給にして 700～800 円）ほどが運転者に入ることになる。

- 「月平均で 4～5 万円の収入となり、中には 10 万円を超える協力員もいる」と「おでかけサービス杉並」の事務局が話すように、利用の多さが収入面にプラスの影響を与え、それも運転者の確保にプラスに作用している。
- なお、持ち込み車両の増加には、行政の英断も作用している。それまで福祉有償運送に使用できる車両は、福祉車両に限定されていたのだが、杉並区は、移動ニーズの将来の増加を見据え、セダン型一般車両の使用を可能とする構造改革特区の申請を 2005（平成 17）年に行ったのだ。その普及に取り組んだことが、運転者と車両の確保に大きく関係している。

財政状況の変化とその要因

①立ち上げ時には福祉団体の参入促進のための補助金を活用

- 杉並区では、介護保険制度導入時に福祉団体の参入を促進するため、「地域福祉活動立ち上げ支援事業補助金」を創設。設立当初から“福祉のまちづくり”を展望し、誰もができるだけその人らしく住み慣れた地域で暮らせることをめざして活動してきた「おでかけサービス杉並」も、草創期にはそれを活用（1 年目 303 万円、2 年目 193 万円、3 年目 207 万円）し、運営基盤を整えた。

②さらに、公共施設の運営管理受託で財政安定化をはかる

- 設立の趣旨を踏まえて開始した移動サービスだったが、これだけでは成り立たないと考え、運営安定化の一環で、学びやふれあいを目的とした区施設「ゆうゆう館（旧敬老館）」2 か所の運営業務を受託している。
- その上で、設立趣旨の実現を目指して、生活支援サービス「NEKO の手サポート」や、個人宅を使った多世代交流の場「けやきの見える家」を地域包括支援センターと連携しながら提供するなど、活動を広げていった。
- 居場所と移動のツールを持って地域包括ケアを支えるという設立当初からの意気込みが、区の信頼獲得に繋がることになる。

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外出促進を重視する区の福祉有償運送団体への手厚い補助金を活用

- 杉並区は、QOL 向上や介護予防などの観点から、社会参加・外出を促進する外出支援を重視しており、福祉有償運送団体への補助金等が手厚い。具体的には、所有車両や持ち込み車両の整備費や自動車保険料、駐車場代、運行管理のための経費等が補助されており、各団体とも、これを活用している。

②杉並区外出支援相談センター「もび～る」を受託し、サービスの紹介・調整など担う

- 杉並区では、急速な高齢化の進行に備えて、区民の外出・移動を支援するための情報提供や相談機関の必要性が区議会で取り上げられ、杉並区外出支援相談センター「もび～る」（当時の名称は杉並区移動サービス情報センター）（以下、「もび～る」）が設置された。設置主体は、杉並区保健福祉部管理課である。
- 公募提案型のプロポーザル方式により、さまざまな企画提案を行った「おでかけサービス杉並」が受託することになり、その後、福祉有償運送団体としての地道な活動を継続しつつ、「もび～る」の事務局として、地域にあるすべての外出に関する社会資源を活用する視点で、より俯瞰的な活動を展開するようになる。
- 「もび～る」では、福祉限定タクシー、住民主体の福祉有償運送（現在 6 団体）、介護保険および障害者総合支援法対応のタクシー、ユニバーサルデザインタクシー等を持つ一般タクシー、福祉ハイヤーといった 5 つのタイプの協力事業者（88 社）の中から、相談者に適した移動手段を紹介するとともに、予約代行も行う。また、外出時の付き添いサービスの案内、福祉タクシー券といった各種制度等の情報提供を行うなど、利用者が使いやすい仕組みも磨き上げてきた。

〈秋山理事（左）、樋口理事長（中）、野口理事（右）〉

③地域包括支援センターやケアマネジャー協会などとも連携

- 「もび～る」では、このほか、杉並区からの要請もあり、高齢者の外出を支える介護系の支援者向けの講座を行うなどして、外出支援サービスの情報提供を行ってきた。
- こうしたアプローチは、必要な利用者に必要なサービスを結びつける近道にもなる。特に地域包括支援センターとは、積極的に連携し、そこを介した外出支援サービスの普及促進も図ることができた。また当初は、ケアマネジャー協議会にも頻繁に顔を出し、同じように移動サービスの周知を図るなどした。

④福祉有償運送団体同士の緩やかなネットワーク組織で底上げ

- 一方、「もび～る」の取り組み前から、杉並区では、福祉有償運送団体で構成する任意組織「福祉有償運送団体連絡会」が自主的に開催されており、現在、年 4 回の会合が行われている。ここでは、利用件数や利用者の推移や変化、対応方法などについての情報交換や、補助金の交渉に関する協議などを行っているという。また、杉並区保健福祉部管理課の職員も参加しており、「各団体の様子や福祉有償運送の現状が把握でき、貴重な機会」と職員は話している。
- 地域の福祉有償運送団体が組織の壁を越えて、このように緩やかなネットワークを構築しながら、地域の外出支援サービスの底上げを図ってきたことが、地域全体をカバーする俯瞰的な仕組みづくりの実現に間接的に作用してきたのではないだろうか。

見どころ

①行政施策を上手く、積極的に使いこなしている

- 外出支援サービスの運営の安定化のため、「もび～る」運営や「ゆうゆう館」の受託などを行い、財政基盤を確かなものにしている。

②地域の人材を育成する「すぎなみ地域大学」で福祉車両運転協力員講座を行い、人員確保

- 運転者の増加に貢献している取り組みの一つが、地域サービスを住民自らが担うために必要な知識・技術を学び、具体的なサービスの供給に結びつける生涯学習施策「すぎなみ地域大学」で行われる福祉車両運転協力員講座である。
- この講座は、住民主体の外出支援の主管課である保健福祉部管理課の後押しによって実現した。一団体が移動サービスの普及啓発や担い手・財源確保、サービス実施等をすべて担えれば良いのかもしれないが、そのような十分な体力がある団体は、そもそもそれほど多くはない。移動サービスをパブリックな社会基盤と捉えれば、公的な機関の関与は必須であり、公的な機関と活動団体とが役割を分担すれば、活動はより効率的になる。
- 「必ずしもすぐに運転協力員の登録につながるわけではないが、受講者が一定程度、地域にいれば、何年か経って登録につながることもあり、メリットは小さくない」と「おでかけサービス杉並」の事務局スタッフは、協働体制による利点を強調する。

③「もび～る」で PR と必要な高齢者への利用促進、移動サービス事業者のすみ分け

- 「もび～る」が、前述の事業者・団体間の緩やかなネットワークをベースとし、利用者や支援者に外出支援サービスに関する情報提供や予約代行などを行う中で、移動サービスが当たり前の社会インフラであるというアピールを行うとともに、住民主体の福祉有償運送団体や福祉限定タクシーなどの事業者・団体間の役割分担やすみ分け、機能分化を促進している側面がある。杉並区も「もび～るの受託先である
おでかけサービス杉並が利用方法などの説明を丁寧にしてくれるので、事業者・団体間のすみ分けができてきた」と評価している。

〈「もび～る」発行の２つのガイドブック〉

- そのような取り組みの結果、より利用者にマッチしたきめ細かい移動サービスが地域に育つことになる、と思われる。

④団体解散という危機にも活きた緩やかなネットワークを背景とした「もび～る」

- こうしたネットワーク基盤が存在したことが奏功した出来事があった。福祉有償運送団体の一つがやむなく解散する事態に、このネットワークが活きた。すなわち、その利用者 195

名と運転者をセットで、迅速に各団体に振り分けることができたのだ。

- 「代表者がお亡くなりになり、家族が受け継いだものの、団体が解散に至った際、「もび～る」の機能の想定外ではあったが、区にも報告を行いながら、団体間の調整を行って移籍を支援した」と担当者は振り返った。
- 団体同士の連携は、経営が必ずしも安定的でない外出支援サービスのこのような危機管理に際しても機能する重要な基盤なのである。

課題

①需要に見合う福祉有償運送の供給量をどのように確保するか

- 順調な経過をたどっているが、課題がないわけではない。
- その課題とは、2040 年をピークとした一層の高齢化と、それに伴い増加する移動困難者の拡大である。
- 杉並区によれば、2019（令和元）年度の移動困難者は 3 万 3,651 人（要介護認定者 2 万 2,312 人、身体障がい者 4,376 人、知的障がい者 2,636 人、精神障がい者 4,325 人。福祉車両必要者 7,922 人、セダン車可能者 2 万 5,729 人）。総人口に占める割合は 5.8%で、年々増加している。一方、同年度の移動サービス供給量（件）は、19 万 7,652 件で、これを移動困難者数で割り返すと、移動困難者一人当たりの移動サービスの年間利用回数は、約 5.9 回となる。1 回の外出には往復の利用が必要なので、年間の外出機会はわずか 3 回ということになる。
- そして、移動サービスの総供給量に占める割合は、福祉車両を中心とした個別輸送（福祉ハイヤー、福祉限定タクシー、訪問介護事業者）が 14.0%、福祉有償運送 15.3%、福祉タクシー券を利用した輸送 70.7%となっており、福祉タクシー券の利用が圧倒的だ。タクシー券は、手帳等級のみを支給要件とし 1 か月 5,300 円（燃料費助成との選択可）支給されており、その額は東京 23 区内でも高い。
- 杉並区では、超高齢化に伴う今後の移動困難者の増加に対応するには、タクシー会社や介護事業者等を含め、福祉有償運送によるサービスのさらなる供給の充実が必要となると見ている。そのため杉並区は、移動支援を区の重点事業として位置づけている。
- 需要に見合う移動サービス供給をどのように効率的に、また人とのつながりを重視しながら図れるかが、これからの避けられない重要な課題と言えるだろう。

■活動概要

<table>
<tr><td>団体名</td><td colspan="3">NPO 法人おでかけサービス杉並</td><td>実施体制</td><td colspan="3">行政との連携と多様な助け合い活動</td></tr>
<tr><td>開始年次</td><td>2005 年</td><td>運送形態</td><td colspan="5">福祉有償運送</td></tr>
<tr><td>予約</td><td>あり</td><td rowspan="2">利用者
居住地域</td><td colspan="5" rowspan="2">杉並区</td></tr>
<tr><td>乗客限定</td><td>あり</td></tr>
<tr><td colspan="2">降車場所設定</td><td>なし</td><td>設定場所</td><td colspan="4">区内全域と隣接市区
（発着地のいずれかが杉並区内であることが条件）</td></tr>
<tr><td colspan="3">居住地域と降車場所の関係</td><td colspan="5">「居住エリア」の市町村に隣接する市町村やそれより先にも「降車場所」がある</td></tr>
<tr><td colspan="3">車両情報</td><td colspan="5">法人所有：スロープ車：アトレー　1 台・バネット　1 台
運転者のマイカー：19 台（内スロープ 4 台）</td></tr>
<tr><td rowspan="3">運転者情報</td><td>合計</td><td>19 人</td><td>～64 歳</td><td>5 人</td><td>65-74 歳</td><td>13 人</td><td>75 歳～</td><td>1 人</td></tr>
<tr><td colspan="2">稼働人数（2020.3）</td><td>11 人</td><td>雇用形態</td><td colspan="4">有償ボランティア</td></tr>
<tr><td>謝礼報酬</td><td colspan="7">実費程度</td></tr>
<tr><td>利用形態</td><td colspan="2">介助者同乗</td><td colspan="2">乗車しない</td><td>複数乗車</td><td colspan="2">時々実施</td></tr>
<tr><td>運送対価</td><td colspan="7">会費収入</td></tr>
<tr><td>収支</td><td colspan="2">主な収入源</td><td colspan="2">委託費、運賃、会費、寄付金</td><td colspan="2">収入総額（直近年度）</td><td>46,201,186 円</td></tr>
<tr><td colspan="2">運送実績（2020.6）</td><td>稼働日数</td><td>29 日</td><td colspan="2">利用者数</td><td colspan="2">422 人</td></tr>
</table>