

高齢者向けの地域福祉推進事業への参加者促進のための交通手段整備*

Transportation for the local activities for elderly peoples

山田 稔**, 福永万里香***

by Minoru YAMADA and Marika FUKUNAGA

1. はじめに

NPO等による福祉有償運送が制度化されたが、それらの実施団体は、障害者・高齢者のさまざまな個別のニーズへ対応すべく生活全般を対象とした支援を行なうことを目指し、その一つとして移動の支援を位置づけていることが少なくない。その場合に、対象者の個別ニーズの多様性ゆえ、さまざまな支援形態が考えられることから、移動の部分に関する現行の制度が必ずしもこれらの活動の方向に整合しているわけではなく、それに起因した課題が残されている。

本論では、前半では、特に移動を伴う生活行動の潜在化を防ぐことを目標とするようなこの種の活動を、交通計画の視点でどのように位置づけるべきかに付いて論じる。

後半では、その事例の一つとして、地域コミュニティにおける高齢者向けの地域内活動を活性化させようとしてなされた交通手段確保策について紹介するとともに、その効果について明らかにする。さらに、これを踏まえて、これらの地域の公共交通システムを考える上での課題についてまとめる。

2. 多様なニーズに対応した移動手手段計画の課題

(1) 制度と計画手法の課題

自家用車を自由に利用できない高齢者や障害者等の生活の質を確保するために、公共交通のバリアフリー化が進められてきており、多様な当事者のニーズを包含する設計のあり方について、進展が見られてきた。

その一方で、公共交通機関が存在しない場合、ないしは、民間の独立採算では維持が困難となってくる場合において、おもに行政が主体となってコミュニティバスや乗合タクシーなどの政策が取られるようになってきているが、それがさまざまな属性の居住者の生活の質を効果的に高めるように計画することは必ずしも容易ではな

く、対象者の身体特性や行動特性を計画に反映させる手法について、さらなる展開が求められる。

それに加えて、2006年の道路運送法の改正ではNPO等のボランティアドライバーによる有償運送が制度として位置づけられるようになった。しかし、特に障害者・高齢者の生活を支援する団体が、自身のコミュニティのなかでの人的・財政的資源と当事者のニーズを勘案して活動を行なってきた結果として、多様なサービスのあり方が存在してきており、現在の制度がそのすべてを支持し応援する設計になっているとは必ずしもいえない。そればかりか、国の制度としての介護保険法や障害者自立支援法に基づく移動のサービスですら、その担い手の育成は遅れているのが現状である。

こういった課題を抱えている状況であるからこそ、交通手段のサービスの重複を整理して財源や人的資源をより広く効率的に活用していくとともに、共通化できる部分は共通化して需要密度を高め、サービス内容の高度化も目指すべきである。すなわち、個々のユーザコミュニティを基本として進められてきたスペシャルデザインの移動のサービスを、ユニバーサルデザインを指向することによってより合理的なサービス内容へと転換させていくことが期待される。

しかし一方で、スペシャルデザインとして進められてきたなかには、利用者の特性に応じて移動の部分とそれ以外の多様な生活支援のサービスとが一体となっていて、例えば同じ一人の支援者によって実施されることによって効果をあげてきたものも少なくない。したがって、移動の部分だけを切り出して議論することは必ずしも適切ではなく、両者の密接な連携をもたらすことができるような計画手法が不可欠と考えられる。

(2) ユーザコミュニティの多様な活動

高齢者・障害者等、移動に困難を伴う人々を念頭に置いた移動手手段の提供を考える上で、システムが身体特性に適應しないことによる需要の潜在化を防ぐことが重要なことは論を待たない。ところが、需要の潜在化をできる限り防ぐという観点から見た場合には、身体的な特性への対応状況のみが課題であるということはむしろ稀で

* キーワーズ: 交通弱者対策, 発生交通

* 正員, 工博, 茨城大学工学部都市システム工学科
(日立市中成沢町4-12-1,

Tel.0294-38-5176,Fax.0294-38-5249)

** 学生員, 学士(工学), 茨城大学大学院理工学研究科

あり、目的地のサービス内容、目的地や交通手段に関する情報、さらにはそれらの利用のしやすさやわかりやすさ、交通オペレータに対する信頼、といったさまざまな面で、その人の適応可能な利用しやすさの水準にあることが必要となる。

さらに、外出することは、例えば買物といった移動目的を達成することでその人の生活の質を一定の水準に維持するだけでなく、身体活動を伴うことにより本人の身体的・精神的な健康状態の維持にも効果があると考えられる。そのため、移動の環境のあるべき姿として、人々の外出意欲の低下をもたらさないための十分な移動の円滑性を備えているべきであるとする考え方が成り立つ。これについてハード整備でその水準を維持することが困難であれば、人手を伴うことによって移動を可能にすることと、さらにそういった利用可能性についての情報提供を積極的に行なうといった両面でのソフト対応を連携をもって行なうことにより、外出意欲の低下を抑えることが期待される。加えて、外出意欲が低下してしまった人に対しては、態度変容につながるように、コンサルティングや、外出への同行などの活動をも同時にあわせ行なうことが効果的と考えられる。

ユーザコミュニティを基本とした障害者・高齢者の生活の維持を目指す各種の活動は、こういった当事者の生活水準の維持・確保を目的に据えて必要となるさまざまな要因を総合的に考えようとする場合が少なくない。しかし、特に活動主体がボランティアベースの場合には、行政への働きかけや、民間企業等に対する権利主張型の働きかけでは、現実には対応の実現が容易ではなく、実現範囲が限られていても自らの財政的・人的資源の中で支援を実施することを迫られてきた経緯がある。そのため、一層、個別のコミュニティごとに内容が特化する傾向にあったものと思われる。

(3) 多様な移動目的への計画手法

このような状況で、多様な発想の組み合わせによって展開されて来た活動の、交通の部分だけを取り出して議論することは、目指すべきものの本質を見失うおそれがある。しかし、その一方で、需要を重ね合わせることで移動のシステムとしての効率化を高めることが課題であり、両者を整合的に扱う計画手法が必要であるといえよう。

これを、従来の交通計画の手法に沿って理解しようとした場合に、「交通目的の多様化」として整理することが可能であろう。すなわち、図-1のように、生活支援を行なう主体が多様に存在する場合に、その個々の支援団体が望む移動のあり方は、それ自体がそれぞれのユーザコミュニティとしての交通システムに対する需要である

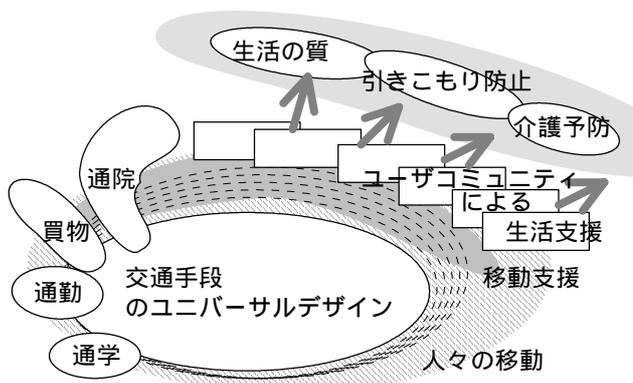


図-1 生活支援による需要顕在化の考え方

と位置づけることである。

四段階推計に沿って整理すると、これまで障害者・高齢者の交通を考える上で、当事者の特性を「選択可能な移動経路集合の違い」「選択可能な移動手段集合の違い」「選択可能な移動目的地集合の違い」ととらえることにより、それぞれでの可能な選択肢を豊富にすることが移動の円滑につながるという考え方がとられてきた。その結果、交通施設のバリアフリー化などで効果が上がって来ている。さらに、目的別の交通発生の段階で、従来にはない多様な移動目的を設定しておけば、そのそれぞれを分布・平坦・配分の各段階で配慮することにより、結果的に需要潜在化に抗することのできる交通システムができ上がると考えられる。

(4) まとめ

移動を伴う生活行動の潜在化を防ぐことを目標とする生活支援活動がNPOなどによって行なわれている。このなかで、特に人々が移動するための交通システムとしての課題を抽出する。これは、各団体が活動の対象とする属性の生活者の活動をより活性化させるために何が必要かという視点で行なう。

こうやって抽出された課題のそれぞれについて、「通勤」や「業務」など既存の交通計画のなかで「交通目的」として扱われてきたものと同等の取扱をする。すなわち、どのくらいの量(人数)のニーズがあるのか、またそれを実現することで、社会的ないしは個人的な便益はどのくらいあると推定されるのか、などの評価を行なうものとする。

これらを明確にした後で、これらを実現する手法としては、スペシャルデザインとユニバーサルデザインの組み合わせを考える。すなわち、できるだけ一つのデザインで多くの需要を集約的にカバーすることにより、質の高いものが実現できるよう集中投資と集中管理が可能となるように考慮する。同時に、その一つのデザインではカバーできない少量のニーズに対しては、個別の仕組み

をつくって対応することを考える。

これらの実現の仕組みが、目的地選択、手段選択、経路選択を通して連続的に当該当事者にとって有効であることを確認する必要がある。そこでは、当事者参加によるチェックが有効であると考えられる。

以上のような考え方で、利用者のニーズに詳しい支援者、すなわちユーザコミュニティが交通システムの計画に携わることが有益であると考えられる。

3. 地域コミュニティにおける高齢者向けの地域内活動と交通手段との関係

(1) はじめに

前節で述べた交通計画へのユーザコミュニティの参加に関しては、まずはすでに福祉有償運送を行なっているNPOなどが考えられる。

以下では、それとはまた異なる事例として、地域のコミュニティが補助金を受けて実施している地域福祉推進事業をとりあげ、そこでどのような移動の仕組みが求められるか、さらに、すでにコミュニティが独自に行なっている移動の部分のサービスについて紹介する。

(2) 対象とした活動と調査方法

以下では、茨城県日立市社会福祉協議会の地域福祉推進事業で、実質的に小学校区を単位とする学区社協が実施している「健康クラブ」事業を取り上げる。これは、国の介護予防支援事業の対象となる市町村が行なうB型(地域型)機能訓練事業との位置づけにある。

内容自体は市社協からの指導者派遣等によりほぼ同質のもので、原則、1会場で月2回各90分で開催される。日程の設定、会場確保、参加者の募集や開催周知等に関する運用はすべて学区社協に任されており、同じ曜日での他の高齢者向けの事業との組み合わせ、同日の昼食会との組み合わせ、送迎などがなされている。

ここでは既存資料と、3学区(以下、A学区、B学区、C学区と呼ぶ)での実施に際して参加者にヒアリング調査を行って収集したデータを用いる。調査は平成18～19年度に実施し、サンプルは3地区計88票となった。

(3) 学区ごとの実施状況の違い

A学区では、別の高齢者向け事業である「ふれあいサロン」事業を「健康クラブ」と同じ曜日の別の週に実施しており、共通して参加できるように配慮している。また両事業共通で、会場までの送迎サービスをタクシー業者への委託により1回200円の有料で行なっている。B学区では、「ふれあいサロン」事業の方は、1回の開催でより小地域を対象とする位置づけであり地域の中の個人

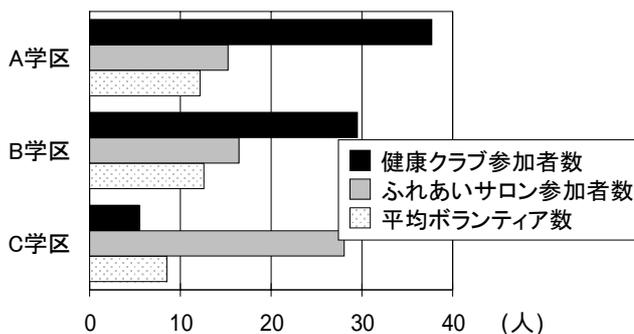


図-2 各地区の開催1回当たりの参加状況

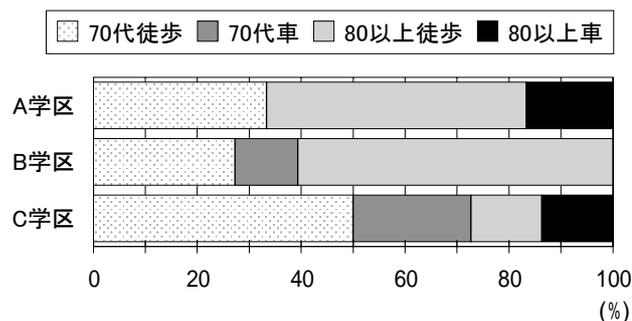


図-3 年齢別・交通手段別の参加者数

宅など複数の会場で分散して開催している。送迎サービスは行なっておらず、その結果自宅の近くで開催されるどちらかの事業に参加するという傾向がある。C学区は、A,B両学区に比べて地域が広く、また会場が住宅地からやや離れた市施設に隣接して位置しているため、徒歩で来場できる人は限られている。A学区と同様に「ふれあいサロン」と週がわりで実施しており、共通して自家用車の乗合などでの来場が見られる。この学区の中には、福祉有償運送を行なっているNPOがあり、また最寄り駅まで地区が定時定路線の乗合タクシー運行を行なっているが、来場の際にこれらを利用する人は見られない。

1回あたりの参加者とボランティアの人数について図-2に示す。C学区では会場の徒歩圏内の居住者が少ないこともあり、参加者は比較的少ない傾向にある。

(4) 年齢と交通手段

図-3に年齢と交通手段の構成を示す。A学区の車はすべて送迎サービスの車である。他の2学区は参加者の自家用車への乗合が多く、B学区のうち1名が路線バスである。

80歳以上の割合は送迎サービスを行なっているA学区が最も大きくC学区で極端に低いことから、特に、交通の便に敏感に影響される傾向にあるといえる。自家用車やバスによる来場が見られるB,C学区ではいずれも70代の方が大きな割合を占めることがわかる。以上のことから、とくに80以上の参加者にとって車での送迎の必要性

が高いと考えられる。

(5) 世帯形態

図-4は、調査で得られた各参加者の世帯形態の割合である。また、A学区、C学区は、別途目的で実施した居住者に対する世帯配布アンケートにおいて、平均的な世帯形態の分布が明らかになっているので、これを図-5に示す。これを見ると、いずれの場合でも、単身世帯で、参加の割合が高いことがわかる。

特にA、Cでは80代で単身の割合が高い。これは、これらの学区では「ふれあいサロン」事業と週替りで開催しているため、特に他に話し相手の少ない単身者が両方の事業に参加する傾向があるためと考えられる。

(6) A学区の送迎サービスの効果と課題

以上の結果から、この事業において、送迎サービスを行なうことには、大きく分けて2つの効果があることが確認された。

まず、身体的能力が相対的に低い80歳以上の人について、比較的広い範囲からの参加を促す効果が確認できた。そして、もう一つの効果として、B学区のような分散開催に比べて、A学区では1会場で集中開催することが、特に80歳以上の単身者の参加を促すことが確認された。

なお、この送迎サービスは、9人乗りのジャンボタクシー1台で、1回の開催で2便を走らせており、計10～15名程度が毎回利用している。前日までの電話予約制で、自宅側での乗降は宅地内にミーティングポイントを設定する方法を取っている。前述のように利用者負担は1回200円で経費の約60%を料金収入で賄い、残りは学区社協への寄付金と、市社協からの試行補助で補っている。平成19年度までは、学区社協のボランティアが同行して乗降の補助を行っていたが、2年間の実施の間に受託タクシー事業所の運転手が利用者と同様になったこと、また各利用者ごとに必要な介助内容についても修得し得たため、平成20年度からは運転手のみの運行に切り替えた。このことにより、回送部分のコストの節減が期待されている。

この送迎サービスを他学区にも適用しようとしたとき、いくつかの課題が出てくる。まず、利用者負担と学区社協・市社協のバランスをどのように決めるのかである。学区で負担する場合には、学区内の他の住民等に送迎の価値をアピールする必要がある、送迎利用の有無による利用者にとっての価値を明確にすることが求められる。また、いずれの学区でも、参加のきっかけや、毎回の楽しみとして友人関係をあげる答が少なくなかった。このことから、移動中の車内でも友人ができるよう

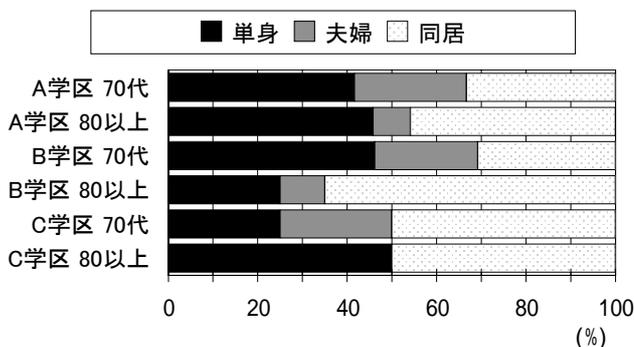


図-4 健康クラブ事業参加者の年齢別の居住形態

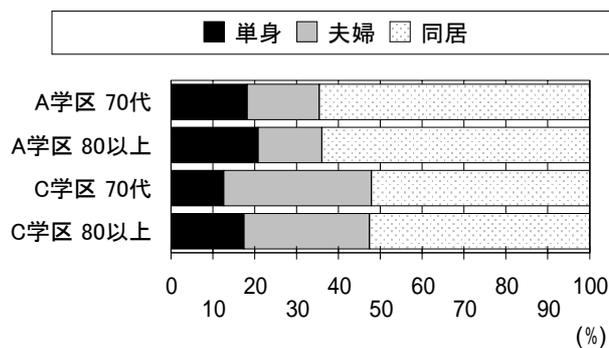


図-5 各地区の年齢別の居住形態

に同行するボランティアが配慮することも望まれよう。

4. まとめ

今回調査の対象とした、A,B,Cの3学区での路線バスは、その状況はやや異なるものの、いずれも利用者の減少により一層の減便や路線の撤退が起こることが予想される。これに対して、前節で紹介した送迎サービスでは週1日20～30トリップであり、路線バスの採算性に対しては微々たる影響しかない。A学区ではそのため、今後さらに買物や通院の需要を調べて、それらを集約することを検討している。B学区では、逆に現在の路線バスの活用を踏まえた検討を行なっている。また、C学区では検討はこれからであるが、地域で運行している乗合タクシーとの整理が課題となる。

今後、これらの地域で公共交通整備を考えるにあたってこれらの団体が計画策定に参加するだけでなく、さらに地区内の多様なコミュニティ、たとえば小学校関係や、環境、道路の安全、また商業・医療関係者等とのコーディネーター役も地域で担うことが期待されよう。