

災害時における地域連携の在り方

～移動サービスを例として～

企業・NPO・大学パートナーシップミーティング2021 IN 横須賀三浦

神奈川県立保健福祉大学 副学長 兼 地域貢献研究センター長
特定非営利活動法人 全国移動サービスネットワーク 理事
金井 信高

AGENDA

- 移動サービスとは？
- 移動サービスの状況
- 移動サービスとの出会い
- 移動サービスと災害
- 災害時の移動サービスの対応指針づくり
- 同上 （中間報告）

移動サービスとは？

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。その後、要介護高齢者の通院送迎などのニーズを受け、市民ボランティアのマイカーを活用した活動などへと多様化し、現在では地域生活に欠かせないサービスとして拡がりを見せています。



道路運送法は有償で旅客を輸送する事業を行う場合は国土交通大臣の許可を必要とし、自家用自動車による有償運送を禁止しています。非営利でも有償の旅客輸送事業とみなされ法令に抵触する恐れがありました。2004年3月国土交通省はガイドラインを示し、NPO等によるボランティア輸送としての有償運送について具体的な解釈を示しました。ガイドラインが示されたことで、NPO等は一定の手続と条件のもとに、自治体が主宰する運営協議会の協議を経て、許可を取得してサービスを実施することになりました。2006年10月には道路運送法が改正され「登録制度」として法的に位置づけられました。

出典 NPO法人全国移動ネットHP

移動サービスの状況

福祉有償運送の登録団体と車両数の変遷

| | 登録団体数 | | 全車両数 | | うちセダン車両数 | |
|--------|-------|------|--------|-------|----------|-------|
| | 全国 | 神奈川県 | 全国 | 神奈川県 | 全国 | 神奈川県 |
| 2007.3 | 2,300 | 178 | | | | |
| 2010.3 | 2,333 | 172 | 14,377 | 1,544 | 7,768 | 1,074 |
| 2015.3 | 2,432 | 191 | 15,373 | 1,698 | 8,322 | 1,146 |
| 2020.3 | 2,431 | 206 | 14,756 | 1,465 | 7,856 | 896 |

出典 国土交通省調査

移動サービスとの出会い

■ 力強い神奈川のNPO

2003年度実績

- 114団体（NPO&社協等）
- 1,144台（内898台・全体の約8割がセダン型車両）の車両を用いて
- 延237,274人の高齢者・障害者等を通院等を目的に有償運送

■ 膨大な移動制約者

2003年度末時点

- 479,007人（県内推計人口の5.5%）
- 要支援・要介護認定者数、身体障害者手帳交付者数、知的障害児者把握数、精神障害児者数の合計
- 県内に福祉車両が非常に少なく移動制約者の需要に十分に対応できる状況になかった

■ 県による構造改革特区取得

- 福祉車両特区 2003年 大和市
- セダン型車両特区 2004年 神奈川県
- 県主導で特区を取得し、許可取得を支援する基盤整備を行い、NPO等の移動サービスを合法化する動きが神奈川から全国に拡大
- 2006年道路運送法改正により全国化

■ 全国との連携

- かながわ福祉移動サービスネットワーク 2003年設立
- 移動サービス市民活動全国ネットワーク（現特定非営利活動法人 全国移動サービスネットワーク）1998年設立

出典 地方自治職員研修 2005年4月号 等

移動サービスと災害

■ 移動サービスにできること

車
人
ノウハウ
ネットワーク

■ 被災地での団体の活動

2011年 東日本大震災
2016年 熊本地震
2018年 西日本豪雨 など

■ 基金の設立

被災地における障害者、移動制約者への移動送迎支援活動基金（ももくり送迎基金）2014年設立



災害時の移動サービスの対応指針づくり

■ 目的

- これまでの経験を活かしたい
- 被災地でできる支援の内容を伝えたい
- 被災地と連携して支援したい

■ 盛り込みたい内容

1. 災害が起きたとき、誰が、どんなネットワークを活用して支援にあたるか
2. どんな活動を、どれくらい行うか
3. ニーズの発見と担い手の確保
4. 支援の撤収と引き継ぎ
5. 平時に進めたい担い手育成や課題提起

出典 NPO法人全国移動ネット MOVEIRE No. 34

災害時の移動サービスの対応指針づくり（中間報告）

1. 災害が起きたとき、誰が、どんなネットワークを活用して支援にあたるか

拠点と事務局コーディネーターを確保するために

- 移動サービスの県単位のネットワークがあれば基軸になれる ⇒ 西日本豪雨災害では「移動ネットおかやま」の所属団体に運転協力員派遣を依頼した。
- 県単位の移動サービスのネットワークがない＆動けないときは、全国移動ネットや「ももくり送迎基金」が支援者を派遣して地元の移動サービス団体を拠点に活動する ⇒ 熊本地震では1カ月半滞在。
- 移動のネットワークに限らず、日頃の人的ネットワークを使う ⇒ 東日本大震災では県内の障がい当事者団体のネットワークをフル活用して、避難所でのニーズを把握し支援体制を構築。
- 災害ボランティアセンター中心で動く場合も ⇒ 災害ボランティアセンターは泥だしや片付けが中心にならざるを得ない。本年7月の熱海伊豆山土砂災害ではボランティアが入れない時期が続き、災害ボランティアセンターが移動のニーズに対応。大阪北部地震では、災害ボランティアセンターの中に地元の移動サービス団体が窓口を作った。
- JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）や全社協は、移動支援の実施に関わることは難しい面があるが、活動に必要な情報を得たり、周知を依頼したりすることは可能。

災害時の移動サービスの対応指針づくり（中間報告）

2. どんな活動を、どれくらい行うか

被災した移動困難者が支援の中心、でも…

- 一時的な移動困難者や物も支援対象になり得る ⇒ 東日本大震災や熊本地震では、通院・買い物・役所の手続き等のほか、避難所から仮設住宅や自宅への引っ越し、荷物運搬等にも対応。常総の水害では子どもの通学支援、西日本豪雨災害では自衛隊が設営したお風呂への送迎も行った。
- 支援の量は支援する人と車の数によって決める ⇒ 目安として、2台運行するには3人が必要。福祉車両3台とマイカー持ち込みで5人が運行したこともある。運転ボランティアは、3～5日交替で現地入りするのがいい。事務局コーディネーターは1週間交替では引継が難しいため、1カ月単位で従事できる必要あり。ただし、地域の移動のネットワークがあれば、日帰りの支援も可能。
- 支援できない場合もある ⇒ ニーズの量が災害規模により異なるが、それに見合った支援の量を提供できるとは限らない。寄せられた相談に答えられなかったこともある。自らが被災する場合も。無理せず他の団体等に繋ぐ意識をもつこと。

災害時の移動サービスの対応指針づくり（中間報告）

3. ニーズの発見と担い手の確保

地元に関差した活動を通じてニーズを把握している人・団体が鍵

- 避難所から声を挙げてもらうことが大事
⇒ 困りごとを尋ねても行政からは「大丈夫です」といわれてしまう。アンケート調査をしても、結果をまとめて動きをつくる頃には、既にフェーズが変わっている。
- マッチングの仕掛けができる人が必要
⇒ 移動の問題について各方面に話しかけていく人、地元に関差した活動を通じてニーズを把握している人が大事。「ここに行き、支援メニューを伝えて」とつないでくれると良い。常総ではNPO センター commons がこれにあたる。
- 人を乗せて運転する支援の経験がない人は担い手になれるか？については課題 ⇒ いわき市では台風19号で浸水被害に遭った際、車を早めに高台に避難させ、乗り合って移動するという助け合いが行われた。西日本豪雨災害では、日頃から人を送迎している人に運転ボランティアを限定した。

災害時の移動サービスの対応指針づくり（中間報告）

4. 支援の撤収と引き継ぎ

撤収がいつであっても、地元で関わった人に「移動支援の必要性」が残るように

- 撤収の時期に目安はなく、利用希望の減少や内容の変化をみて判断する。その時期がいつでも、地元でサービスを引き継ぐ必要がある。

⇒ 熊本地震では、福祉避難所（70日間）の閉鎖にあたり、関係団体の協力の下、避難者に次の生活の目処（住む場所・サービス利用・生活費等）の聞き取り調査を行った。目処が立っていない人は引き続き支援し、全員が何とか目途が付いたので避難所と同じタイミングで閉鎖を決めた。西日本豪雨災害では、真備から4カ月後に撤退。復興の会の障がい者支援のリーダーが災害支援を通じて移動の課題に気づき、引き継ぎに手をあげた。生活支援を行う一般社団法人が発足した。

災害時の移動サービスの対応指針づくり（中間報告）

5. 平時に進めたい担い手育成や課題提起

地域の高齢者等の困りごとを知っている人や組織が関わって災害対応の可能性を探る

- 「マッチングの仕掛けができる人」の事前養成をしたい ⇒ 各地で住民主体の登録不要の移動支援が立ち上がる際に、災害時対応もイメージしてもらえるといい。何らかの移動支援を行っていただければ、その経験が災害時にも活かせる。災害ボランティアの育成について行政の予算がついているので、そのカリキュラムに移動のテーマも盛り込めないか。
- 災害対策基本法に沿って備えができるか ⇒ 市町村による避難行動要支援者名簿の作成、さらに個別計画策定が努力義務となった。名簿に記載された人の「個別避難支援プラン」を作成する。しかし、日頃から関わっている団体・事業所・近所の人達等を組み込んだ形で、誰がどうなったら移動手段を提供するということまではっきりとさせておかないと、実際には機能しない。