

過疎地・福祉有償運送－北海道・後志地域の現地調査報告－

西村茂・横山壽一・森山治・小熊仁

われわれが調査対象としたのは、積丹半島の積丹町と泊村である。これらの町村は、北海道の南西部の後志地域に位置している。^{*1}

積丹町は、半島の先端という「条件不利地域」にある自治体であり、福祉有償運送に取り組んでいる。また泊村は、利用者負担のきわめて低い、特徴的な過疎地有償運送に取り組んでいる。

以下では、各自治体の社会福祉協議会へのインタビューを中心に有償運送の現状・課題を検討する。^{*2}

第1章 積丹町

第1節 半島先端部の過疎・高齢地域

積丹町は、北海道の西海岸にある積丹半島の先端一帯を占め、面積は238.21km²(半島総面積の約4分の1にあたる)、人口2361人で、人口密度は9.9人/km²となる(2014年7月末現在)^{*3}

高齢化率は42.9%と高い。独居高齢者367人、夫婦世帯166世帯で、全世帯数(1199世帯)の44%を占めている(2014年2月末現在)。

積丹町への札幌からアクセス時間(小樽を経由)をみると、町の中心部である美国地区(役場・診療所・介護施設などがある)まで約2時間である。^{*4}ただし、美国から半島の先端部へは、さらに路線バスで50分かかる。

同じく半島の先端に位置する珠洲市と比較すると、積丹町は公共交通の整備を制約する、次のような特徴がある。

- ①面積は238km²で、珠洲市247.2km²とほぼ同じだが、人口は2361人と珠洲市の15%程度しかなく人口密度は9.9人/km²である(珠洲市は65.8人/km²)。
- ②長い海岸線(42km)に沿って集落が点在し、商店がない地域も存在する。
- ③町には診療所しかなく、大きな病院のある隣接自治体への移動が必要な場合がある。
- ④定期路線バス(北海道中央バス)が、1日14便(冬期には便数減)。タクシーは1事業者車両1台で営業。

*1 北海道後志総合振興局の公式サイトによれば、後志管内は1市13町6村から構成され、総人口227,542人(全道の4.2%)、このうち小樽市が129,014人で管内の56.7%を占める(2012年12月住民基本台帳人口)。面積4,305.84km²(全道の総面積83,457.06km²の4.2%)は、山梨県(4,201.17km²)、福井県(4,189.88km²)とほぼ同規模である(2012年10月国土地理院調)。
http://www.shiribeshi.pref.hokkaido.lg.jp/gaiyo/gaiyo_02.htm

*2 本稿は2014年9月16日～18日に行ったインタビュー調査と提供資料にもとづいている。インタビュー・資料提供に協力していただいたのは、積丹町社会福祉協議会の高野善文事務局長、および泊村社会福祉協議会の工藤義徳事務局長である。

*3 積丹町公式サイトより。

*4 高速バス(高速しゃこたん号、北海道中央バス)の夏ダイヤ(2014年4月1日更新)では、9:15(札幌駅前ターミナル)→10:56(余市町役場)→11:23(古平町役場)→12:05(積丹野塚)→12:28(神威岬、ここまでの運賃は2160円)、となっている。

これらの特徴は、住民の「生活の足」が、自家用車に依存せざるをえない要因となっている。したがって、いわゆる移動制約者(免許を持たない人や高齢者など)は、通学、通院、買い物のための外出を制約されることになる。

第1項 移動の制約：公共交通の状況

1 路線バス

「積丹線(系統番号20、21)」

役場のある美国地区)からは、1日14便の運行がある(余市止まり、小樽止まりなど)。14便のうち5便は、美国から約50分を要する半島先端部の余別地区まで、さらに3便は余別から5分の神威岬(先端の観光地)まで繋がる。平日、土日でダイヤの差はないが、4月～11月「夏ダイヤ」以外の冬期期間は、神威岬の発着はない。

美国地区の始発は、6:04(小樽着7:24)で、美国着の最終は21:10(小樽発19:50)となっていて、通勤通学に使える。余別地区の始発は6:33(美国発7:23、小樽着8:43)であり、通院などに利用できるが、帰りの便は、余別着19:03が最終便で、小樽発は16:50であり、かなり不便である。

「高速しゃこたん号(都市間高速バス)」

美国地区から札幌駅(余市町・小樽市を經由)まで、1日2往復運行している(4月～10月の期間のみ1往復が神威岬と札幌間を運行)。

札幌・美国間は2時間25分で、料金は、往復割引で3180円である。

午前の美国発8:53の便では、余市着9:34、小樽着10:15であり、料金の問題はあるが、通院にも利用可能といえる。しかし帰りの便は、小樽発17:23、余市発17:54で美国着18:35となり、通院の足としては使いにくい。

2 スクールバス

町内の学校は、小学校4校(美国、日司、野塚、余別)あり、生徒数でみると大半は、美国地区に集中している。その他の3地区では「いずれ廃校」になるといわれている。

児童生徒数(24年度)

○小学校	美国小学校	62人
	幌武意小学校	閉校
	入舸小学校	閉校
	日司小学校	8人
	野塚小学校	5人
○中学校	余別小学校	5人
	美国中学校	45人

小中学校で、スクールバスが運航されている。運転手は、町の職員で、車両は町所有のものである。

2009年度で廃校となった幌武意小学校、入舸小学校の各地区在住の児童は、美国小学校へスクールバスで通学している。

現在は、スクールバスに一般乗客を乗せる「混乗」などは行われていないが、3地区の廃校危機を考えると、地区ごとの事情に応じた「住民の足」をどう確保するのか、

早急に検討する必要があるものと思われる。

中学校は1校で美国にあるため、スクールバスが運行されている。

積丹町には高等学校がない(大学・短期大学・専修学校等もない)。

美国地区の場合は、定期路線バスで、小樽市内の高等学校への通学が可能である。しかし、他の地区(野塚・婦美地区の一部、神岬地区を除く)の住民の場合は、路線バスのみで通学可能な高等学校は、古平町と余市町の高等学校であったが、古平の方は2010年より募集停止となっており、状況は悪化している。

以上のような通学事情をみると、「過疎地内格差」とも言える地区ごとの条件の顕著な差異がみられる。公共交通の整備、路線バスの現状からいえば、積丹町の半島先端部の住民の子育て環境は、悪化しつつあり、好転する展望はない。

第2節 福祉有償運送

第1項 経緯

まず2000年4月の介護保険スタートにともなって、訪問介護サービスに関わる病院などへの移送サービスが開始された。利用者負担は無料で、当初は、ホームヘルパーが運転手をしていた。

その後、身体介護の必要から、運転手を別に配置し、2名体制とした。利用者負担は無料であった。

2006年に「有償運送」(道路運送法第80条第1項)により、福祉有償運送の導入の検討を開始し、導入にむけて、北海道運輸局との協議、社会福祉協議会での説明、担当職員説明会などを実施した。

その経緯のなかで、福祉車両の他に、セダン車両の利用について構造改革特区を申請するとともに、福祉有償運送運営協議会設置要綱を作成した。

このような経過により、社会福祉協議会が運行する福祉有償運送の事業が、2006年4月より開始されている。

第2項 体制

2014年1月末現在の会員数は、30人である。

対応数(利用回数)は、2012年度で980回となっている。

車両数は2台、福祉車両1台、ライトバン(貨物)1台である。

移送サービスを担当しているのは、専従の運転手3名(50歳代)と、登録者3名(社協職員30~60歳台)の体制である。利用に当たっては、介助が必要なため、必ず2名体制で対応することになっているのが、積丹町の特徴といえる。

利用目的については、たとえば病院以外の外出支援にも利用できるが、実際にはそのような目的の利用はほとんどないとのことであった。

利用時間は、9時から17時までとなっている。

第3項 運用

前日予約制ではなく、「利用者と受診先の主治医と連携し、次の診察(翌月)のスケジュールを見越し調整する」という運用方法で行われている。この方法は、利用の柔軟性にかける面があるが、運行事業の剣客が立てやすいメリットがあるといえる。

またスケジュール調整で対応が難しい場合などは、近隣の有償運送事業者にお願い

するという「広域的な連携」も図られている点は評価できる。

料金は、利用者宅から病院までの移動時間により、10分200円で計算している。したがって、たとえ利用者の居住地が遠距離でも、車両のある出発地(社協所在地)から、利用者宅までの移動は無償となっている。

第4項 利用者の評価

不便な路線バス、高齢者の増加、地域のつきあいの希薄化などの条件から、福祉有償運送は、利用者とその家族(町内に居住していない)から、なくてはならないサービスであるという「熱い支持」を受けているとのことであった。

また受診の結果は、ケアマネなどの関係機関や、家族に「正確に伝えるよう、常に連携を保っている」という社協ならではの輸送サービスといえるであろう。

また、病院受診の負担軽減だけでなく、介助員とのコミュニケーション、外出によるリフレッシュなどにつながっていると評価できる。

町の社会福祉協議会の認識では、「一人では医療機関への通院などが不可能な高齢者や障害を持つ人にとって、福祉有償運送は必要不可欠」というものである。

第3節 課題

社会福祉協議会は、本来、公共交通事業者ではない。しかし、町内唯一の介護サービス事業所として、移送サービスは、訪問事業と並行して実施しなければならないとの認識から福祉有償運送に取り組んできた。自治体や公共交通機関が自らの責任により直接担うべきサービスを「代行」しているともいえる。

したがって積丹町の福祉有償運送の課題は、登録車が、社協の他の業務を兼担しているため、移送業務との兼ね合いを考慮しなければならない、という点にある。

車両の稼働時間は送迎の時間だけでなく、病院での滞在時間もあり、1日に対応できるのは、最大4回程度とのことであった。そのため職員は、前日予約制ではないにもかかわらず、人員の配置ができない場合、何度でも連絡をとりあい調整に努めざるをえないとのことであった。

さらに、社協で指摘された、現在の具体的な課題をまとめると、以下の4点に整理できる。

- ①移動距離の延長に対応できないこと
- ②人員の不足
- ③車両の不足
- ④収入の問題。とくに収入にならない移動距離が長いこと、単価が10分200円という低い設定であること

以上を解決するには、社協の立場としては、福祉有償運送の必要性を住民や自治体に訴え、社協役員や町と協議を行い、補助や収入を増加させていくしかない。

そのためにも、自治体は外部組織への委託と補助金交付で済ますのではなく、他の公共交通手段を含む「住民の足」を確保する総合的・長期的な計画をたてて、より積極的な関与が求められているといえる。

第2章 泊村

第1節 半島振興と過疎地域

泊村は半島振興対策の「対象市町村」であるが、「過疎地域」に該当する市町村ではない。

「半島」の定義が地理的に限定されるのに対して、「過疎地域」は、「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」において次のように定義される。

「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」。具体的には、法で定める特定の期間の「人口要件」と「財政力要件」に該当する市町村の区域である。^{*5}

過疎集落に関する施策の中心になっているのは、1970年に制定された「過疎地域対策緊急措置法」であり、^{*6}同法は、10年ごとに新法が制定され継続されてきた。その対策の基本は、起債充当率100%、その元利償還金の70%を交付税措置するという国の高率な支援のある過疎債の発行である。^{*7}

泊村は、北海道電力泊原子力発電所が立地する自治体であり、財政力の面から「過疎地域」に該当しないのである。

第2節 概要

泊村は、積丹半島の南西に位置し、面積は82.35km²で積丹町の3分の1であるが、人口は1960人あり、人口密度は23.8人/km²である(2010年3月末現在)^{*8}

泊村は、村内を縦走する国道229号に沿って点在する5つの集落から形成され、東西が11.8km、南北が14.6kmと小規模である。また「地目別面積」をみると、山林70.57%、原野6.00%である。

車による中心地からのアクセスの面をみると、札幌から小樽・余市を經由し、約2時間となっている。

第3節 過疎地有償運送

第1項 体制

社会福祉協議会が運営・運行の主体となって、2006年に有償運送が開始された。

現在の運行体制は、車両数2台(福祉車両1台、ライトバン1台)、運転手は5名である。運転手は全員女性で、そのうち4名が介護士の資格を取得している。運行に携わっている人は、社協の業務との兼任ではなく、有償運送の専従である。

基本的に運転手1名体制で送迎している点で、2名で送迎している積丹町とは異なる。1名体制が可能なら、積丹町でも運行サービス向上の参考になるであろう。

2012年度の利用をみると、延べ人数369人、延べ利用者数では1746人となっている。

第2項 運用

予約制ではなく、「地域包括センターから利用者の状況を聞いて対応」しているという点が特徴である。

1回(往復)の利用料金は1010円に設定され、その9割は村の負担(補助)で賄われるため、利用者が支払う料金は、1割のみである。

さらに人件費、車両維持費用、燃料費など支出が、料金収入を上回った「赤字文」は、村が欠損補助を行っていて、自治体による支援は充実している。

*5 別途、市町村の廃置分合等があった場合の特例がある。

*6 国土交通省国土計画局「過疎集落研究会報告書」(2009年4月)、11頁。

<http://www.mlit.go.jp/common/000040926.pdf>

*7 この他にも、国の補助または補助割合のかさ上げがある。

*8 泊村公式サイトより。

第4節 課題

泊村の有償運送の特徴は一言でいえば、自治体の財政力が豊かなことである。したがって、高齢者などの「生活の足」の整備に手厚い補助がなされている。しかし、逆に言えば、村の財政状況に依存しているとも言える。

また、区域も積丹町の3分の1と狭い上に、病院などがある隣接の岩内町へのアクセスも良いという地理的条件に恵まれている。

これらの好条件は、公共交通のさらなる充実という点からするとマイナスに働いている面が否めない。路線バス、スクールバスなどを含む公共交通の総合的な検討、体系的整備への動きが自治体に生まれにくくなっているからである。

泊村の社会福祉協議会では、買い物などの需要に対しても、村から委託された、別の移送サービスの制度が設けられ、職員3名で対応する体制になっているが、年に1~2回程度の利用しかない、という状況がある。このところが象徴するように、将来の高齢化の進行を展望するなら、公共交通全体の体系的な計画が求められているのではなかろうか。