

障害者の移動支援施策再構築について

1 趣旨

平成21年度に策定した「横浜市障害者プラン（第2期）」の中で、「将来にわたるあんしん施策」をまとめ、「移動支援施策の再構築」を重点課題として位置づけました（※）。

その後、「横浜市障害者施策推進協議会」の下部組織として外部委員からなる「移動支援施策再構築プロジェクト」を設置し、平成21・22年度の2か年にわたり議論を重ねてまいりました。また、福祉パス・タクシー券の利用者アンケート調査等を通して、既存の移動支援施策の検証、移動支援施策のあり方、見直しの方向性を中心に検討を進めてきたところです。

平成23年度には、「横浜市障害者施策推進協議会」及びその下部組織である「施策検討部会」で移動支援施策再構築の方向性について議論してまいりました。本日は、これまでの議論の中で見えてきた方向性を踏まえた、障害者の移動支援施策見直しの考え方についてご説明します。

（※）プラン策定の過程で実施したニーズ把握調査で、「普段困っていること」として「外出が困難」との意見が第1位

2 再構築の基本的な考え方

障害者の移動支援施策について、各事業の「サービスの拡充」と「コスト削減」の仕組みを導入し、再構築を行います。これは、移動支援施策全体を、必要な方に必要なサービスが届くよう施策の充実を図る一方で、市費負担増の抑制策を講じ、安定的な制度の構築を目指すものです。

見直しにあたって、次の3つの視点に基づき、検討を進めてまいりました。

<p>1、既存の移動支援施策全体の見直し・転換により施策の充実を図る</p>	<p>現行の福祉パス・タクシー券等の給付系施策と、ガイドヘルパー等の人による支援施策を総合的に見直し、必要な人へ必要な支援が届くような施策に転換する。</p> <p>【例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福祉パスを真に必要とされる方にだけ、適切に交付する仕組みを検討 ・ガイドヘルパーとガイドボランティアの利用範囲の検討・制度改正 ・移動に関する相談充実により安心感を高める（移動情報センター）、など
<p>2、既存の移動支援施策の対象とならない方を認識し、新たな対象への新規施策を検討する</p>	<p>現行制度の利用実態把握調査結果や団体要望、市民意見などを通じて、「公共交通機関を利用できない・利用しにくい」対象者や支援を必要としながら現行制度の対象とならない方を把握し、新規施策を検討する。</p> <p>【例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福祉パス・タクシー券の対象者の拡大 ・社会資源（ボランティア、福祉車両等）増加策の検討 ・ガイドヘルパー制度拡大 ・移動版ジョブコーチの検討、など
<p>3、移動支援施策全体として市費負担増を抑制し、持続可能な安定的な制度を構築する</p>	<p>現行制度の見直し後も安心して利用できる持続可能で安定的な制度設計を図る。</p> <p>【例】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福祉パス市費負担金の見直しと利用者負担金の導入等 ・ガイドヘルパー拡大時の適正な利用者負担金導入 ・福祉パス・タクシー券の交付要件検討（手帳取得時の年齢による交付制限）、など

3 課題および見直しの方向性

(1) 【福祉パスの課題と見直し案】

課題		見直し案
1	【扶助費の増加】 ・事業費が毎年約1億円ずつ増大している。 ・対象者の増加傾向（特に精神障害）に伴い、今後も事業費（事業者への負担金）の増加が見込まれる。	【事業者負担金算定の見直し（H24. 4～）】 ・障害者手帳を用いれば、普通乗車運賃に障害者割引（5割引）が適用される。現行の負担金算定方法に、障害者割引が適用されていないことから、それを反映する。ただし、激変緩和措置として、負担金を段階的に減額する。 【利用者負担金の導入（H25. 10～）】 ・適正な交付の観点から、利用者負担金を導入する（一律定額、年額3,200円）。 ・交付方法を自動更新による郵送から、窓口交付とする。 【交付対象の拡大（H25. 10～）】（4,500人増） ・愛の手帳B2へ対象者を拡大する。
2	【交付の適正化】 ・実際に福祉パスを利用しない場合も、交付枚数として事業費（事業者への負担金）へ反映される。真に必要なとの方だけに交付する方法が必要である。	
3	【交付対象要件の整合】 ・愛の手帳B2について、福祉パス交付対象「外」であるが、精神障害者手帳は3級まで交付している。 ・他の政令指定都市では、B2を交付対象としている。	

(2) 【福祉タクシー券の課題と見直し案】

課題		見直し案
1	【利用のしづらさ】 ・平成22年度から月ごとの利用制限をかけたことについて、改善要望が多い。 ※交付枚数に対する利用実績の低迷原因把握のため、22・23年度に使用済みタクシー券から利用実態分析（定量調査）およびタクシー券交付者の約1割2,000人を対象としたアンケート調査（定性調査）実施。 アンケート結果からも月ごとの利用枚数制限見直し要望が多く出されている。	【利用制限緩和】 ・月ごとの利用制限について見直しを検討する。
2	【交付対象要件の整合】 ・平成17年4月から、あらたに65歳を過ぎて手帳要件の等級を満たす身体障害者手帳が交付された方は対象外としているが、それ以前に取得した方が経過措置として交付されており（約3,000人）、同一年齢で同一の障害等級でありながらタクシー券の交付対象となる方と対象外の方が発生している。 ・「在宅」要件があるため、施設入所者が対象外となっている。 ・身体障害者手帳、愛の手帳を交付対象としている一方で精神障害者手帳は対象外となっている。	【交付対象要件見直し】 ・手帳取得時の年齢による経過措置の見直し検討 ・在宅要件の緩和検討 ・精神障害者手帳所持者への対象拡大検討
3	【制度の活用困難者への対応】 利用実態把握調査から、タクシー券交付者のうち約4割の方はまったく利用していない実態がある。	【新施策検討】 ・公共交通機関を利用することが難しい方への方策を検討

(3) 【ガイドヘルプサービス、ガイドボランティア、障害児通学支援の課題と見直し案】

課 題		
【公的福祉制度の範囲】 ・公的福祉制度とボランティア活動の役割があいまいである。	→	
【本人の自立支援の仕組み】 ・自力で外出するための訓練など本人のエンパワメントを高める仕組みがない。		
【制度の重複】 ・対象者が同じであるのに、サービス提供者の資格・利用範囲が異なる。一方で、サービス提供者の資格に差異があるのに同じサービス内容がある。	↘	
【人材不足】 ・ヘルパー資格者、ボランティアとも人材確保、育成が進んでいない。	↘	
		【公的福祉制度（ガイドヘルプ）範囲の適正化】 ・支給決定時間の範囲で、買物・社会参加・通学・通所等すべての外出に利用できる移動支援サービスとして見直し（H25.4～） ・移動支援専門員（仮称）による本人の自立支援の仕組み創設。提供資格の強化と支援目標の設定 ・新制度に合わせた報酬体系の見直し（H25.4～） ・支給決定基準時間を超える申請等に対する支給決定基準づくりと審査制度の創設（H24年度試行）
		【ボランティア活動の推進】 ・公的福祉制度を補う地域活動として、地域人材による外出支援を気軽に利用できるボランティア活動へ拡大（H25.4～） ・奨励金の見直し（H25.4～） ・障害児通学支援事業をガイドボランティア活動の一形態として位置づけ（H25.4～）
		【人材確保・育成】 ・ガイドヘルパーのスキルアップ研修、移動支援専門員（仮称）の養成研修等（H23年度から一部実施） ・ガイドヘルパー養成研修受講料助成（H22年度から実施） ・ガイドボランティア研修会等、ボランティア活動のきっかけづくり（H22年度から拡大実施） ・移動情報センター活動を通じた地域ごとの人材づくり（H23年度から実施）

4 見直しに向けたスケジュール（案）

24年6～8月 障害者の移動支援施策再構築について市民意見募集及び説明会実施

12月 障害のある方の福祉特別乗車券（福祉パス）について、利用者負担金を徴収するために必要な条例案の上程

25年4月 ガイドヘルプ事業等新制度移行

10月 障害要件分の福祉特別乗車券への利用者負担金導入、対象者の拡大等実施

【参考資料】

1 事業概要

	福祉バス交付事業	タクシー券交付事業
目的	障害ゆえに外出しにくい点に配慮し、障害者の社会参加の促進を図る	在宅重度障害者に対してタクシー料金の一部を助成することで外出機会を確保し、社会参加を促進する。
対象者	70歳未満の障害者手帳所持者等 ・身体障害者手帳（1～4級） ・愛の手帳（知的）（A1～B1） ・精神障害者手帳（1～3級）など ※福祉バスとタクシー券は併給できません。	下記のいずれかに該当する方 ・身体障害者手帳1・2級（内部・視覚・下肢・体幹） ・愛の手帳（知的）A1・A2 他 ※ただし、平成17年4月以降に65歳以上で対象となる身体障害者手帳の交付を受けた方は対象になりません。
更新方法	区役所から各対象者へ郵送（自動更新）	区役所から各対象者へ郵送（自動更新）
交付者数（H22）	50,235人 ・身体、知的：32,714人 ・精神：16,969人 ・戦傷、被爆：552人	22,332人 ・身体：20,391人 ・知的：1,922人 ・重複（身体3級+愛の手帳B1）：19人
事業費（H23予算）	2,717,214千円	296,391千円
利用者負担	なし	なし

	ガイドヘルプサービス	ガイドボランティア	障害児通学支援
目的	単独で外出が困難な障害者に対して外出時の支援を行い自立と社会参加を促進する。	単独で外出が困難な障害者に対して外出時の支援を行い自立と社会参加を促進する。	特別支援校等への通学路にて案内・誘導・見守りを行い、通学の安全を確保する。
利用範囲例	買物・社会参加・余暇等	通院・買物・通学・通所	通学時の見守り
対象者	①1～2級の視覚障害児・者、全身性障害児・者 *日常必要外出は身障3級以上 ②知的障害児・者 ③精神障害児・者	①1～2級の視覚障害児・者、全身性障害児・者 ②知的障害児・者 ③精神障害児・者	通学支援員を配置する特別支援学校の児童・生徒
利用者数等（H22）	約7,000人(支給決定者数)	約400人	10校+横浜駅
支援形態	個人又は複数への支援	個人又は複数への支援	集団への見守り支援
事業費（H23予算）	1,472,969千円 (市費456,620千円)	68,682千円 (市費21,292千円)	59,223千円 (市費0千円)
利用者負担	原則1割(非課税世帯無料)	無料	無料
事業実施主体	市に登録をした移動支援事業者(各種法人)378事業者	ボランティア事務取扱団体(NPO法人・当事者団体法人)4団体	契約事業者(NPO法人)1者
サービス提供者の資格	ホームヘルパー、ガイドヘルパー養成研修修了者等	資格なし(18歳以上)	資格なし

【参考資料】

2 これまでの検討状況

(1) 移動支援施策再構築プロジェクトでの検討

ア 検討メンバー構成及び検討実施時期

当事者、家族、障害者関連事業従事者、市社会福祉協議会、福祉有償運送事業者、学識経験者による10人のメンバーで検討。メンバーのうち、当事者は3人、家族が2人。

プロジェクト会議は、平成21、22年度の2か年にわたり全16回開催。

イ プロジェクトからの提案

障害の種別や生活の状況、年齢や中途障害か先天性障害かによる違いによっても、移動支援の必要性や内容は異なります。その中で、すべての障害児・者に共通する課題として、3つの行うべきこと（提案）が挙げられています。

- ① 移動情報の提供と相談を受け止める拠点をつくること。
- ② 移動支援を必要とする障害児・者の本人の力を高める仕組みをつくること。
- ③ 移動支援を担う社会資源の確保と育成を行うこと。

プロジェクトから提案を受けたうえで具体的な仕組みづくり

提案	内容	具体策
①	移動に関する情報を一元的に収集・発信する相談の拠点づくり	・移動情報センターの設置（H23～） 23年度3区（港北区、神奈川区、緑区）で実施。 25年度までに9区で設置【中期4か年計画】
②	本人のニーズに合わせた重層的な仕組みづくり	・自力移動支援の仕組みづくり（ジョブコーチの移动版）【新規検討】 ・ガイヘル、ガイボラ、通学支援事業の整理【新規検討】 ・公共交通機関が利用できない人へ人に対する施策（ユニバーサルデザインタクシー導入促進 H24～） ・福祉有償運送事業等の育成【新規検討】
③	車両や運転手など地域の社会資源を効率的に使う仕組みづくり	・ガイドヘルパー受講料助成（H22～） ・ガイドヘルパースキルアップ研修（H23～） ・ガイドボランティア研修の地域展開（H22～） ・カーシェアリング（エリア巡回車）の検討（H22～）

(2) 昨年度の障害者施策推進協議会及び同施策検討部会での検討経過

ア 第1回施策検討部会（23年6月1日）

《提出資料内容》

- ① 今までの経過と検討内容
 - ・移動支援施策再構築プロジェクトでの議論
 - ・現行の移動支援施策において実施した調査
- ② 平成23年度障害者施策検討部会での検討項目

イ 第2回施策検討部会（23年8月23日）

《提出資料内容》

- ① 移動支援施策再構築の視点
- ② 移動支援施策の現状・課題・今後の方向性
 - ・移動支援施策全体像
 - ・福祉特別乗車券（福祉パス）
 - ・在宅重度障害者福祉タクシー利用料助成事業（福祉タクシー券）
 - ・ガイドヘルパー（移動介護）、ガイドボランティア、障害児通学支援

ウ 第1回施策推進協（23年9月7日）

《提出資料内容》

- ①移動支援施策再構築の視点
- ②移動支援施策の現状・課題・今後の方向性
 - ・移動支援施策全体像
 - ・福祉特別乗車券（福祉パス）
 - ・在宅重度障害者福祉タクシー利用料助成事業（福祉タクシー券）
 - ・ガイドヘルパー（移動介護）、ガイドボランティア、障害児通学支援

エ 第3回施策検討部会（23年11月30日）

《提出資料内容》

- ①ガイドヘルプサービス、ガイドボランティア、障害児通学支援の見直しの方向性について
 - ・見直しの考え方
 - ・事業概要
 - ・事業の課題及び見直し案

オ 第4回施策検討部会（24年2月22日）

《提出資料内容》

- ①移動支援施策再構築に関する議論の経過
- ②移動支援施策再構築にあたっての視点
- ③移動支援施策の現状と課題
- ④個別事業の実態把握調査状況と今後の事業見直しの方向性
 - ・実態把握調査等実施状況
 - ・福祉パス見直しの方向性
 - ・福祉タクシー券見直しの方向性
 - ・ガイドヘルプサービス、ガイドボランティア、障害児通学支援見直しの方向性
- ⑤移動支援施策再構築（主な事業）の方向性

カ 第2回施策推進協（24年3月10日）

《提出資料内容》

- ①移動支援施策再構築に関する議論の経過
- ②移動支援施策再構築にあたっての視点
- ③移動支援施策の現状と課題
- ④個別事業の実態把握調査状況と今後の事業見直しの方向性
 - ・実態把握調査等実施状況
 - ・福祉パス見直しの方向性
 - ・福祉タクシー券見直しの方向性
 - ・ガイドヘルプサービス、ガイドボランティア、障害児通学支援見直しの方向性
- ⑤移動支援施策再構築（主な事業）の方向性

(3) 見直しの方向性検討にあたっての各事業実態把握調査等実施状況

ア 福祉パス利用者アンケート調査（22年3月～5月）

- ・平成22年2月末時点の交付者全員(47,582人)を対象として実施。回答率54.3%(25,818人)
- ・回答者の約1割が福祉パスを「利用していない」と回答。
- ・福祉パスを利用していない人の代替手段
- ・「自家用車」12.7%、「福祉パス利用対象外の公共交通機関」7.6%、「タクシー」5.1%

イ 福祉パス利用者意向調査（22年12月～23年1月）

- ・アンケート実施結果から、真に必要とする方に交付する（交付適正化）ことが最優先課題と判断。
- ・23年度更新にあたり意向確認調査を行い、交付希望と回答された方のみに福祉パスを交付。
- ・意向確認の結果、約9割の方から引続き福祉パス交付希望との意思表示があった。

ウ 福祉タクシー券利用実態定量調査（23年2月～3月）

- ・使用済みタクシー券(6.8.10月使用分 約16万枚)から障害区分別の利用状況などを分析。

- ・腎臓機能障害 1 級の方の利用率が約 6 割の一方で体幹 1 級の方が約 3 割など、ばらつきがある。
- ・3 ヶ月の月別利用状況については明確な差が見られなかった。
- ・福祉タクシー券受給者のうち約 4 割の方が使用していない状況がみられた。

エ 福祉タクシー券利用者アンケート調査 (23 年 5 月)

- ・福祉タクシー券受給者の約 1 割の 2,000 人にアンケート郵送。回収数 1,365 人。回収率 68.25%
- ・利用していないという回答が 21.8%
- ・自由意見欄記入者は 690 人 (回答者の約半数が自由意見欄記入)
- ・自由意見欄の内容について、タクシー券を利用していると回答した方 (533 人) からの意見・要望として「月利用制限撤廃」が 43.9%で最多。一方、タクシー券を利用していないと回答した方 (157 人) からの意見・要望として「ガソリン代・他の形で支援希望」が 32.5%で最多。

オ 福祉パス利用実態調査 (23 年 10 月 21・23 日)

- ・福祉パス事業費において、交通事業者への本市負担金積算基礎となる福祉パスによる乗車回数を推計するため実施。単年度ではなく今後数年間継続的に実施することにより精度を高めていく (当日の天候や実施時期による変動が想定されるため)。
- ・調査方法は、平日・休日の各 1 日を選び、当日の市営民営バス全路線全時間帯において、バス乗務員によるカウントにより実施。
- ・今回の実施結果としては、10 月 21 日 (金) の延べ利用回数 55,560 回、10 月 23 日 (日) の延べ利用回数 33,579 回。

※交付人数 50,000 人として計算すると 1 人平均で平日 1.1 回、休日 0.7 回の利用、月換算約 30 回乗車という結果となった。

カ ガイドヘルプ・ガイドボランティア利用者等アンケート調査 (23 年 12 月～24 年 1 月)

次の 5 つの区分でアンケート実施。(結果概要については次頁のとおり)

- ・移動支援 (ガイドヘルプ) 事業支給決定者 約 7,000 人のうち 358 人の方に送付
(回収数 : 185 人 回収率 : 51.7%)
- ・移動支援 (ガイドヘルプ) 事業者 380 事業者全件送付 (回収数 : 169 事業者 回収率 : 48.3%)
- ・ガイドボランティア利用者 利用者 420 人のうち 243 人の方に送付
(回収数 : 139 人 回収率 : 57.2%)
- ・ガイドボランティア 活動者 467 人のうち 257 人の方に送付
(回収数 : 162 人 回収率 : 63.0%)
- ・ガイドボランティア事務取扱団体 4 団体全件送付 (回収数 : 4 団体 回収率 : 100%)

ガイドヘルプ・ガイドボランティアアンケート主な質問項目と回答

	主な質問項目	回 答	
ガイドヘルプ	《利用者》 Q 3 ガイヘルとの外出の主な目的 Q 5 依頼を断られた場合、その理由 Q 6 改善してほしいこと Q 7 外出範囲に加えてほしいこと	《利用者》 A 3 余暇 30.4% 買物 21.2% 散歩 16.0% A 5 人手不足 39.4% 断られたことなし 20.7% 直前依頼 12.7% A 6 範囲拡大 29.9% 事業者・ヘルパーの増 25.3% 基準時間増 20.1% A 7 外出先支援 25.7% 通学・通所 22.8% 宿泊 17.0% 現行のまま 17.0%	
	《事業者》 Q 11 依頼を断った場合、その理由 Q 13 市がすべき対策 Q 14 外出範囲に加えたほうが良いこと Q 15 通学・通所に拡大の場合の対応	《事業者》 A 11 人手不足 32.6% 直前依頼 20.3% 同性介助 10.8% A 13 報酬単価見直し 42.6% 範囲拡大 23.3% ヘルパー募集支援 18.8% A 14 通学・通所 32.0% 外出先支援 29.1% 現行のまま 23.3% A 15 対応したい 32.1% 条件による 32.1% 困難 22.0%	
	ガイドボランティア	《利用者》 Q 3 ガイボラとの外出の主な目的 Q 6 改善してほしいこと Q 7 外出範囲に加えてほしいこと	《利用者》 A 3 通学 25.3% 通院 15.7% 買物 15.3% 通所 13.3% A 6 範囲拡大 24.2% 利用回数増 22.2% ボランティア増加 19.6% A 7 余暇 48.9% 現行のまま 23.0% 通勤 13.3% 団体活動 13.3%
		《ボランティア》 Q 8 改善してほしいこと Q 9 外出範囲に加えてほしいこと	《ボランティア》 A 8 範囲拡大 36.9% 利用回数増 20.4% 奨励金見直し 8.9% A 9 余暇 44.1% 現行のまま 30.8% 団体活動 13.3%
		《取扱団体》 Q 6 改善してほしいこと Q 福祉有償運送との併用	《取扱団体》 A 6 4団体すべてがコーディネート支援策の強化を あげている。 A 特に通学・通所で車利用のニーズが高く、車による 支援策の検討が必要