第2部

住民参加による移動サービスの持続可能性を高めるために必要なこと

第１節　座談会１「移動サービス団体を中心とする多様な連携と工夫」

【出席者】

司会　河崎民子／全国移動サービスネットワーク　副理事長
椋野美智子／松山大学人文学部社会学科　特任教授
原田晃樹／立教大学コミュニティ福祉学部コミュニティ政策学科　教授
横山和廣／移動ネットおかやま　理事長
秋山糸織／おでかけサービス杉並　理事
杉本依子／ハンディキャブゆづり葉　理事長
嶋田暁文／九州大学法学研究院　教授

〈事務局〉伊藤みどり／（特非）全国移動サービスネットワーク　事務局長

〈住民参加による移動サービスの持続可能性の手法と事例〉

目標	課題	手段	具体的な手法	該当する事例（委託事業は事業名）
Ⅰ.団体の持続可能性を高める	1、行政との連携・協働を進める	1）活動に対する理解・協力を得る（行政、地域、それ以外）	①行政の施策づくりに参画する、市区町村から補助を受ける、対話できる関係を作る	・おでかけサービス杉並 ・別府安心ネット ・「こんどろバス」 ・「レモンキャブ」 ・八代地域活性化協議会
			②運転者の育成機会（講習）を作る（作ってもらう）	・運転ボランティアたんぽぽ ・おでかけサービス杉並 ・寿喜菜の会
			③専門職や行政と一緒に利用ニーズの在り処や地域の変化をとらえる	・おでかけサービス杉並 ・別府安心ネット ・ハンディキャブゆづり葉★ ・ふるさとづくり・やらまいか
		2）運転者の収入を確保する事業を行う	④障がい児者の移動支援事業、市町村運営有償運送の受託、施設等の送迎事業を受託する	・はーとサービス川西 ・おでかけサービス杉並 ・ハンディキャブゆづり葉★ ・ふるさとづくり・やらまいか ・「こんどろバス」
	2.連携団体を増やしたり、事業を多角化する	1）ボランティアが気軽に参加できる活動をつくる	⑤要支援者等の居場所づくりや生活支援から始める、無理をしない	・ハンディキャブゆづり葉★ ・運転ボランティアたんぽぽ ・寿喜菜の会 ・「レモンキャブ」
		2）関係の深い団体と共同運営する（社会福祉協議会含む）	⑥複数の団体が母体となりお金や人や情報を出し合う、社協が事務局を担う	・運転ボランティアたんぽぽ ・コープくらしのたすけあいの会
		3）福祉介護人材によって移動サービスを支える	⑦介護保険サービス、障害福祉サービス等を実施することで、移動サービスに必要な事務局機能を確保する	・ハンディキャブゆづり葉★
		4）ベースになる地域活動や人のつながりを絶やさない	⑧消防団、青年会、自治会活動、生協活動等を通じてできる人を見極める	・「レモンキャブ」 ・別府安心ネット
Ⅱ.地域におけるサービスの持続可能性を高める	足りない機能を外部に託す	1）交通事業者に運行を依頼する	⑨住民が企画運営し、行政が事業者に運行委託する	・「ニコニコふれあいバス」 ・「のりあい」
		2）ニーズをサービスにつなぐ窓口と団体の交替を可能にするネットワーク	⑩利用ニーズ・活動ニーズを把握する窓口を作る、情報共有でのれん分けや移籍を可能に	・おでかけサービス杉並 ・寿喜菜の会

★印：ヒアリング対象以外の事例

■移動支援活動の持続可能性を担保する要素とは！？

今日の移動サービスの使命は、一部の弱者を対象とした福祉的ニーズの解消から、多数の移動制限者への支援という大きな社会的課題の解消へと、そのフェーズを移しています。

急速な高齢化を背景としたこのような課題の解決には、官民の連携とともに、地域のリソースを総動員した“総力戦”による対応が不可欠です。

この座談会では、住民参加による移動サービスの実施団体の活動や行政が、相互補完的に役割を果たしながら、継続され発展していくためには、どのような視点や展開が必要かについて、事例を通して俯瞰するとともに、新たなフェーズに入った移動サービスづくりに向けた連携のあり方について、多面的に議論しました。

【運転者を確保しやすくする手法】

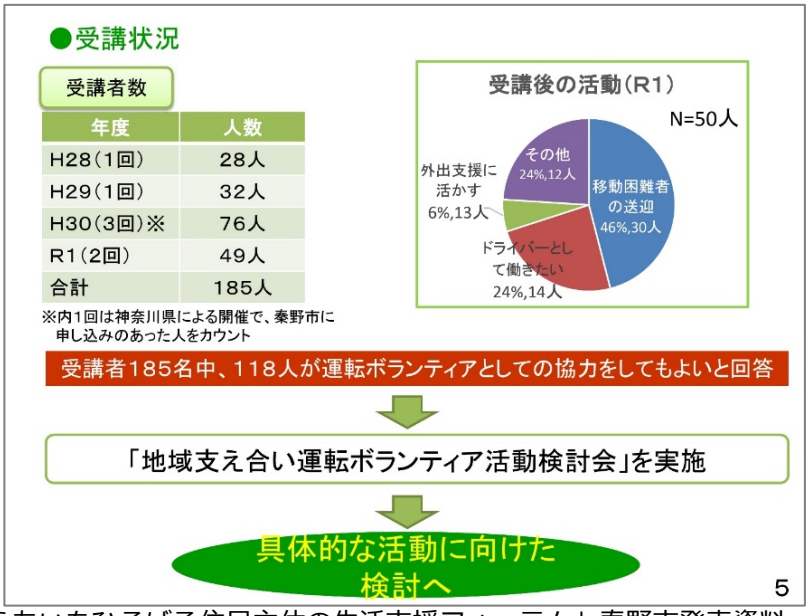
■高齢者大学や広報誌で担い手確保、行政が積極的に支援

河崎：まず、持続可能性という切り口で考えると、運転者の確保がポイントの一つになります。この点で参考になる事例の一つが、高齢者大学で運転者講習を実施し、人材確保につなげるなど、行政との連携でユニークな動きをされている杉並区の「おでかけサービス杉並」です。行政のリソースを活用して育成しています。

秋山：この講座は、杉並区の「すぎなみ地域大学」が定員 18 名を対象に年２回程度、実施しているもので、福祉有償運送の運転協力員として活動するために必要な知識や技能などを学ぶものです（受講料 1,500 円）。杉並区の予算で、区の職員が案内パンフレットを作って募集を行っています。そこに、区内の福祉輸送団体が連携し、福祉車両等を提供したり、各団体の活動を紹介させてもらうなどしています。この機会を活かし、団体につなげるという形ができています。

河崎：私が関わっている神奈川県秦野市でも、３年前から行政が無料の運転者講習を主催しています。安全性の確保のため、大臣認定の資格をとってもらうものです。その案内方法もユニークで、介護保険の書類を送る際に全員に「運転の担い手求む！」みたいなチラシを同封するという作戦です。男性は「無料で資格が得られる」というのに弱いようで、毎回定員が埋まるそうです。広報の仕方が

〈秦野市・運転ボランティアの活動〉



出典：「令和２年度支えあいをひろげる住民主体の生活支援フォーラム」秦野市発表資料

成功の鍵を握っているのかもしれません。

原田：「すぎなみ地域大学」は、地域の担い手をどう増やすかを目的としているのが特徴です。行政各課の職員たちがこういう人材を地域活動のためにどんどんと育ててもらいたいとアイデアを出し、講座を作っていました。出口を市民活動の明確化としていて、いい仕組みだと思います。

河崎：秦野市は人口 16 万人ほどで、3 年に亘って運転者講習を年 2 回 40 名定員で開催していますが、いまだに希望者が枯渇しない。こうした行政との連携は大事な要素だと思います。

■マイカー持ち込みか、公用車等の活用か ― 方法論は地域性による

河崎：車両の確保も重要な課題です。ヒアリング調査では、ボランティアの個人所有車ではなく、公用車等の活用がハードルを下げ、気軽に参加できる要素になっている、という点も浮かび上がってきました。

伊藤：大阪府太子町で許可・登録不要の運送を行っている「寿喜菜の会」では、ボランティア 9 名が運転手をされています。役員ら 5 名はもともとマイカー送迎をされていましたが、町役場から公用車を貸し出すという提案があり、無償貸与を受けて活動されています。その結果、運転ボランティアが一気に 5 名増えたという成果が見られています。

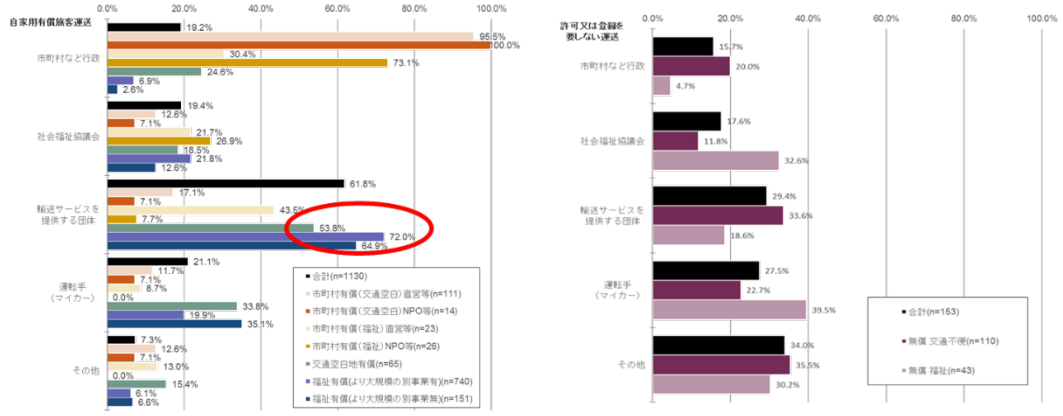
河崎：福祉有償運送を行っている人たちは、ある程度収入があるので、マイカー持ち込みで事故があったら自分の保険で対応する、ということが合意されているようです。しかし、許可・登録不要で移動支援活動を展開する場合には、住民にそこまでの負担はお願いできないという行政の声は多い。最近は、そういう事故を念頭に作られた損保ジャパンや東京海上日動から移動支援専用の自動車保険が出ているので、マイカー送迎のハードルが低くなったのでしょうか。

杉本：私たちは今、介護保険の生活支援体制整備事業における協議体の移動分科会に参加し、市内でモデル的に始まっている住民主体の移動支援活動に関わっているのですが、そこでの議論では、個人の車両を持ち込むのか、リース車を手当てするか、ということで意見が二分していて、悩んでいらっしゃるようでした。

河崎：行政が公用車を無償貸与するタイプが増えていますね。しかし、長野県伊那市を視察した際、広い市域で、遠く離れた地区センターまで行って車を借りて、また家まで戻って隣の人を乗せて病院に行って、帰りにまたその逆をやるというのが大変で、あまり活用されていませんでした。車両の確保方策については、地域性だったり、運転ボランティアの考え方によるのかもしれないですね。

〈交通空白地有償・福祉有償における車両の保有者〉

- 交通空白地有償、福祉有償は「輸送サービスを提供する団体」の車両を使用している団体が多い



※無回答は各グラフ中に表示していない

出典：高齢者の移動ニーズに対応した旅客輸送サービスに関する調査研究
（2019 年（令和元年）６月８日、国土交通政策研究所講演資料）

■ハードルを低くして、担い手を確保しやすくする工夫

河崎：担い手の確保については、ヒアリング調査から、ボランティアが気軽に参加しやすい状況を作るという事例も見受けられました。

伊藤：静岡県御殿場市は、許可・登録不要の運送で、社会福祉協議会（以下「社協」）に登録しているボランティアグループが福祉車両で送迎活動を行っていて、基本的に介助はしません、というスタンスをとっています。介助が必要であれば、利用者でヘルパーなどの介助者を用意した上で移動サービスを使ってください、という形です。活動頻度が人によって偏らないような配慮もしています。現場で運転者講習の受講者に聞くと、大変なことはできない、負担感があると続けられない、というお声もあるので、こういうルールを決めておくと参加しやすいのかもしれません。

河崎：利用者ありきで考えるべきでしょうね。その人にどのボランティアがマッチするのかを考えるのがサービス調整者の腕の見せ所で、その力量がむしろ重要です。

【事業展開による人材確保】

■新しい周辺施策を活用して人材を掘り起こすと層が厚くなる

杉本：生活支援サービスの利用者も将来的には介護度が上がっていくので、ボランティアといえども、スキルを少しずつ上げていく必要がありますよね。「ゆづり葉」では、福祉有償運送と、徒歩での移動と階段昇降の移動という三つのサービスを連携させ、例えば運転者がいて障がい児にヘルパーが付く運送とか、介護保険サービスとして階段昇降を２名で行って、昇降後に１名が通院送迎をするとか、そういう取り組みをしています。最初

は送迎だけでしたが、民間企業から階段昇降機をいただいたことで、運転者の男性もヘルパー資格を取ることが当たり前になりました。徒歩の移動に関しても、障がい児のお母さんの声を受けて実施しはじめたボランティア活動が、今の障害者総合支援法による事業につながっています。一方、介護予防・日常生活支援総合事業（以下「総合事業」）の訪問型サービスＢ（以下「訪問Ｂ」）のサポーター養成講座も実施しています。その受講者の中に家族のためにヘルパー資格を持った人がいて、その人を介護保険のヘルパーに回せたケースがありました。むしろ、人材の掘り起こしができたわけです。先ほどお話しした協議体の移動支援分科会で運転者講習を行ったところ、その中からうちの運転者になってくれるという流れも見えてきました。多様な取り組みの中から、少しずつ人材が掘り起こせるし、団体全体の新しい事業展開の流れも起こせるのかなと実感します。

■人件費確保のため、委託事業等で財源を確保、活動に幅が出る利点も

河崎：運転者の継続的な確保には収入の担保も必要で、そのために公的なサービスを受託し、お金を回すといった方法もありますね。

伊藤：山形県川西町の「はーとサービス川西」は、福祉有償運送団体として障害者総合支援法に基づく地域生活支援事業のメニューの中で移動支援事業を実施し、町から委託金を得ています。10 名ぐらいの運転者が毎日稼働していて、朝の送りが終わると、地域の高齢者のための買い物支援や通院支援などの許可・登録不要の運送を行います。毎日出動するので、運転者は一定の収入が確保でき、かつ地域の高齢者の日中のご依頼にもあまり負担感なく対応できるということで、好評のようでした。同団体は、発足時は過疎地有償運送（現：交通空白地有償運送）を実施していました。デマンドタクシーの導入時に、町から廃止を求められ、無償運送に切り替えた経緯がありますが、こうして受託等で経営的な安定も図りつつ、無償でも運転ボランティアを確保する方法もあることが分かりました。

〈川西町障害者地域生活支援事業実施規則〉

（第 37 条）
　町長は、事業の一部を、法第 29 条第 1 項に規定する指定障害福祉サービス事業者、道路運送法(昭和 26 年法律第 183 号)第 80 条第 1 項に規定する福祉有償運行許可事業者及び特定非営利活動促進法(平成 10 年法律第 7 号。以下「特定非営利活動促進法」という。)別表第 1 号に規定する活動を行う者(以下この章において「受託者」という。)に対し委託するものとする。

杉本：「ゆづり葉」も、多摩市の重度身体障がい者ハンディキャブ運行事業を 18 年ぐらい受託しています。ほかに、高齢者のデイサービスを実施するとともに、障がい児たちの放課後デイ、また社協が実施する重度の障がい者の水浴訓練事業の委託も受けています。

秋山：「おでかけサービス杉並」は、移動サービスではなく、「ゆうゆう館」という杉並区の交流施設の運営を２館、受託しています。歩いて来所できる主に高齢者向けの多様なプログラムを提供する業務で、それも広い意味での外出支援の一つです。これにより、いわ

ば不採算部門の移動サービスも含め、法人の運営を安定させています。当然移動サービスを維持し続けるため、というコンセンサスも法人内で得ています。

【市町村との協働による人材確保】

■住民発意で生まれた市町村事業を住民が受託すると、安心して活動できる

伊藤：市町村運営有償運送（現：交通空白地有償運送）を受託実施している事例で、今回ヒアリングしたのは、長崎県対馬市の「田ノ浜・樫滝間予約制ミニバス運行協議会」（こんどろバス）、東京都武蔵野市の「レモンキャブ」、長野県中川村の「ふるさとづくり・やらまいか」です。

いずれも、住民発意で生まれたものを行政の事業として行政計画等に位置付けており、発意者が受託実施しています。住民の提案が公的に担保され、財源もしっかりとしている印象です。運転者の収入は様々で、「こんどろバス」は、１運行あたり 1,500～2,500 円の報酬がついています。「レモンキャブ」は、30 分 800 円という利用者負担の中から、半分が運転者に謝礼として渡されます。謝礼の額に不満は出ていないという回答でした。高いから良く、安いからダメというわけでない、仕組みとしてきちんと位置づけられていて、地域貢献ができ、安定的に運行支援が行える、という部分が運転者の心を動かすのかもしれません。

「レモンキャブ」の担い手は、当初は元消防団員を中心に構成されていましたが、若いママさんも５名ぐらい入ってきています。予約制であらかじめ自分の予定を決められるので、子育て中で時間に融通が利いたほうが良いというママさんたちにとっては参加しやすいのだそうです。適度に運行間隔に時間の余裕があれば、その間に家事や育児がこなせるという気軽さと、ちょっと地域のためになるという感覚が良いようです。しかも、少しお小遣いももらえる、という誘いやすさも利点のようでした。

■地方では都会と違って、助け合い意識の強さや良さを活かすべし

横山：地方で小規模の福祉有償運送をやっている僻みかもしれませんが、都市部であれば人材が豊富だから、住民主体の移動サービスも組み上げやすいし、選択肢も増やしやすい。関連事業でも収益を得て、それを移動サービスに回せるし、行政との関わりも、膨大な人口を抱えているから、移動サービスを社会課題と認知してもらえるのも、当たり前だと思いました。

ところが地方では、まず選択肢がつくれません。とりわけ人材は、よほど探さないといない。規模が大きければ、いろいろなことができますが、最近はそれでも移動サービスが財政的には不採算なので、撤退するところが増えています。岡山県には、67 団体の福祉有償運送団体がありますが、介護保険事業等をメインにしている団体は、移動サービスの対象が自施設の利用者だけで、地域の移動困難者を支援しているのは数団体に過ぎません。地方では、お金（事業として成り立つ）か、社会貢献か（元々ボランティア）か、というところからじゃないと始まりません。事業として成り立たない場合、住民主

体の移動サービスの担い手を探す時は、ボランタリーな意識のある住民を探し、社会貢献が大切という意識を強く持って交流し、地域のために一肌脱いでやろう、という気持ちを抱いてもらって、運転などの担い手としてデビューしてもらう。それしか手がないと感じています。

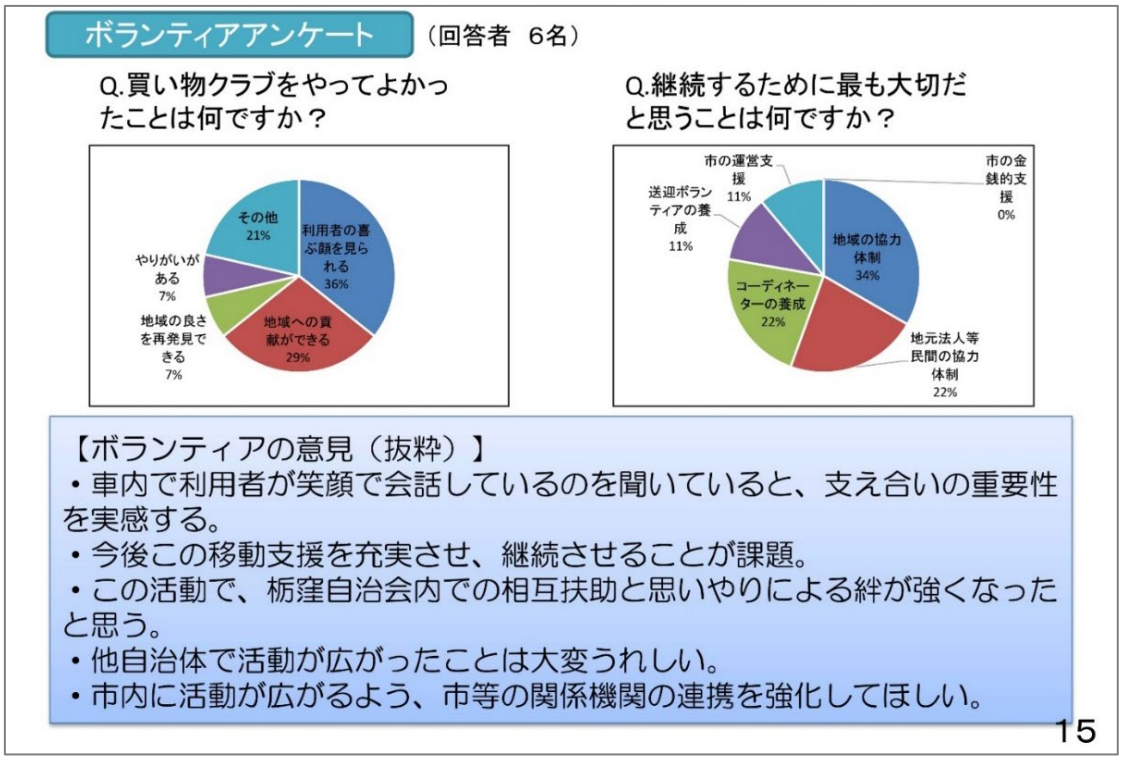
河崎：確かに私も、静岡県内の高齢化率 50%の限界集落的なところで移動サービスの立ち上げ支援をさせていただいている中で、都会とは違った助け合い意識の強さや良さを実感しています。そういう強みを活かすべきですね。

横山：とは言え、福祉的な活動というのは、地方では変わり者だという認識もいまだ残っている。そういう中で声を上げて、協力者を集めてボランティアを養成して、活動しようと言うのは、それなりのパワーと努力が必要です。

■担い手の掘り起こしに寄与する行政のお墨付き ― 重要な行政の関与

河崎：そんな中、住民のボランタリー意識を育むには、行政の関与が大事だなと思った事例があります。神奈川県秦野市の栃窪という地域が買い物などの移動に困っているということで、運転ボランティア育成と公用車の提供を行政が行い、「とちくぼ買い物クラブ」という買い物支援事業がモデル的に始まりました。すると、一人暮らしの高齢者を見守ろうという意識が生まれたり、ボランティアは特別なことではないという雰囲気が広がったといったアンケート調査結果が得られました。福祉のボランティアは特別視されるという部分も、行政のお墨付きがあれば、安心感や信頼感が生まれて変わるので、行政の関与はすごく重要だ、と思いますね。

〈秦野市・とちくぼ買い物クラブの事業効果〉



出典：2020 年（令和２年）10 月 22 日支え合いを広げる住民主体の生活支援フォーラム（秦野市福祉部高齢介護課）

横山：岡山県には、「通所付添サポート事業」という運転者などの担い手養成がパッケージ化された県の事業があります。市町村が手を上げると、運転者講習を含め、介護予防のためのサロン送迎の基盤づくりがすぐできるという事業です。人口 3,000～5,000 人のある市町村が手を挙げたら、すぐにサロン関係者からの口コミで受講生が 10 名ぐらいパッと現れました。やはり、行政の力は大事です。県（長寿社会課）が旗を振り、県庁が市町村に研修会等でレクチャーする。そして、市町村が「介護予防のため、移動困難な高齢者を支えましょう」と課題と目的意識を整理してアピールする。そうすれば、われわれも口コミで誘いやすくなるので、担い手を探すことは十分可能なのだろうと思います。

原田：三重県四日市市で年収 700 万円以上の被用者 1,500 人ぐらいを対象にアンケートをしたことがあり、定年退職後に必要な収入と不足する収入の差についても聞いたところ、１カ月 5～6 万円ぐらいでした。「あなたは、定年後にどうしたいですか？」と気付きを促すアンケートを行い、就労的なあるいは地域貢献的なメニューをいろいろと示し、さらに 5～6 万円も入りますよと伝えれば、案外、移動サービスをやってみたいという気持ちを引き出せるのではないかと思うのです。

河崎：とくに男性は運転が好きですから、結構いるはずですよね。隠れた人材，本当は気持ちがある人をつなげる手法が必要です。

【行政との協働を進める上で有効な方策】

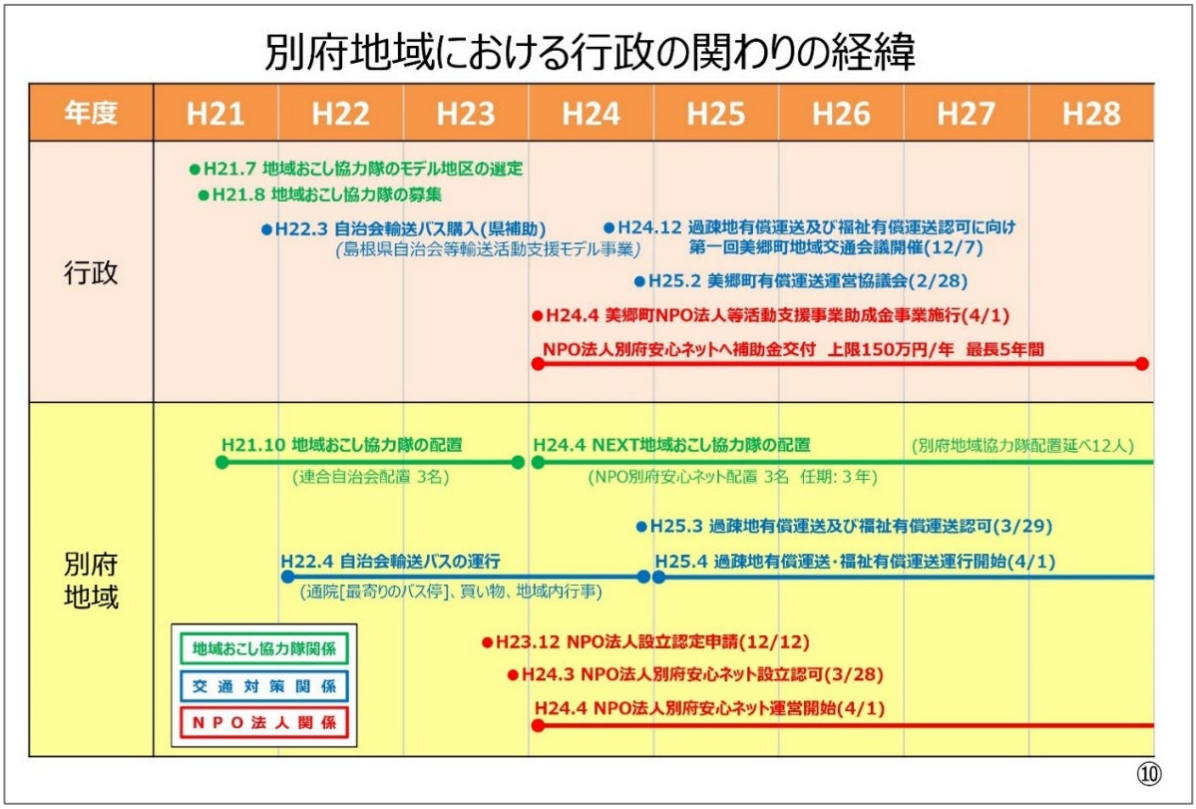
■住民ニーズの行政への有効な伝え方 ― 「日参」と「ネットワーク化・他団体との連携」

河崎：ここまで見てきたように公的な委託事業と地域向けの移動サービスを組み合わせるのが、スムーズな担い手確保の一つの方法です。そのためには、行政との関係作りが不可欠です。島根県美郷町の取り組みは、その参考例の一つです。

伊藤：美郷町には、「別府安心ネット」という NPO があり、交通空白地有償運送と福祉有償運送、それ以外に総合事業の訪問型ＢおよびＤを活用した軽度生活支援事業、サロンの運営等を手掛けています。行政は、「別府安心ネット」による町内外への移動サービスの仕組みづくりを支援し、下支えしてきました。2010（平成 22）年に自治会輸送バスの運行（島根県のモデル事業）に手上げして車両を確保したのが始まりで、その後は、NPO 法人の活動支援を目的とした助成金を創設したり、有償運送の登録手続きのための調整にあたったりと、切れ目なく支援を続けています。

別府地域の連合自治会長であり、「別府安心ネット」を立ち上げた理事長は、役場に対し、うちの地区にはこういう問題がある、こういう対応が必要だ、と毎日足を運び、訴え続けたとおっしゃっていました。頻度は減ったものの、今でも週 3 日は、役場を訪問しているそうです。煙たがられないのは、地域への思いと提案力、実行力があるからです。とても上手くコミュニケーションを取っているなと感心するとともに、日参は大事だなと思ったところです。

〈別府安心ネット・別府地域における行政の関わりの経緯〉



出典：NPO 法人別府安心ネットの取り組みと行政の関わり
（島根県美郷町企画財政課・企画推進課）

秋山：杉並区では、1970 年代から団体が障がい者の移動サービスを始めた歴史があり、ニーズの増加に伴い団体数が増え、福祉有償運送団体連絡会をつくりました。福祉限定（介護）タクシー事業者等も増加し、移動手段が多様化する中、今後の外出支援をどのようにしていくのか検討すべきと、区役所に話を持っていきました。当時の区役所保健福祉部の部長がヒアリングの機会を設け、担い手はどう考えているか、利用者はどういうニーズや意見を持っているのかを話し合うワークショップを開催。それが一つの転換点になりました。

■住民や地域と行政の間で“通訳”する有識者の存在も欠かせない

嶋田：対馬市の「こんどろバス」は、住民と行政の仲立ちの必要性について教えてくれる事例です。路線バスまでつなぐ定時定路線の市町村運営有償運送（現：交通空白地有償運送）なのですが、地域住民による運行協議会が運行も企画も行っているという取り組み事例です。その中で、病院の診察時間が長引いてしまうと路線バスとこんどろバスの接続がうまくいかないという問題が生じています。そこで、地元から増便したいという要望を出したところ、地方運輸支局が認めてくれないという事態になりました。

しかし住民の方に詳しくお話を聞いてみたところ、増便が目的ではなくて、あくまで接続がうまくいくようにして欲しいというのが本当の願いでした。そこで、私の方から

市役所の担当者に、定時ダイヤではなく非固定型ダイヤにしてみてはどうか、それで運輸支局に聞いてみて欲しいとお願いをしたところ、結局、そういう方向に動きそうです。つまり、真のニーズを翻訳できる存在が重要なのではないでしょうか。

河崎：確かに、住民の真意が行政に伝わらず、行政用語が住民には理解できない、というケースはよくあります。行間をお互いに読み取れない。そういう課題を、中間支援組織を含め有識者等が通訳し、整理する必要があるのかもしれません。

【どうしたら世代交代できるか】

■運営者や運転者の世代交代を、早い段階から意識すること

河崎：移動サービスの活動では担い手が高齢化していて潰れそう、という話がしばしば聞かれますので、組織内で運営者や事務局が世代交代しながら、地域のサービスとしてどのように持続可能性を担保していくか、というテーマに移りましょう。

伊藤：レモンキャブでは、運行協力員の代表でコーディネートも担う運行管理者が、自ら後任を見つけ、活動をバトンしている点が特徴です。運行管理者が、運行協力員に早い段階から唾をつけて、運行管理者の会議の場で「あの人がいい」「この人がいい」という話し合いをしています。そういう中で、発案者のお米屋さんを含め、親子で運行管理者を引き継いだ例もあります。

　ちなみにですが、レモンキャブ事業の目的は、外出困難者の生活利便性を高めるとか、閉じこもり防止をするという目的とともに、もう一つ、事業を通じて地域の結びつきを深めて地域力を高めるという目的が定められています。そういう政策ゴールが運行管理者を含め、地域で理解されている点が大きいです。だから、地域で活動できるパブリックマインドを持ったような人に声をかけて、世代交代を意識し、育てていくということがやれている。なお、運行管理者は社協と面接をして決めるという形で品質管理をしており、それもユニークです。

■他の組織からの融通や組織間連携による人材確保

河崎：組織内で世代交代を進めていくパターンのほか、他の組織からの融通あるいは他の組織との連携を通じて、人材を安定的に確保しているケースもあります。たとえば、長野県中川村の「ふるさとづくり・やらまいか」は、企業が担っていましたね。

伊藤：設立したのは、地元に複数ある建設会社の一つです。社長さんが地域貢献をしたいと考えていたとき、不景気で社員が余ったので、2005（平成 17）年頃に役場と話したら、移動支援が課題だからやってよと言われ、NPO 法人を立ち上げ、市町村運営有償運送（現：交通空白地有償運送）を受託しました。以来、社員 1 名か 2 名が運行事務局を兼務し、交通空白地有償運送の受付業務のオペレーションのほか、運転ボランティアが足りない時は月に数日程度、運転者として出動するというお話でした。途中でコアメンバーが急逝されたのですが、職場内でコンセンサスがあって違和感なく運営が継承されています。社長が「みんなでやるぞ！」と声をかけ、社員も自分たちの役割と認識してい

らっしゃいます。企業でも、地域貢献したいと思えば、できるのだなと思った次第です。

　また、山形県鶴岡市の「共立社」がおこなっている「コープくらしのたすけあいの会」の事例も注目されます。この「会」は、医療生協、高齢者生協、社会福祉法人などの関連する４つの団体で運営委員会を組織し、費用も出し合って、互いに任期を設け、人員を出し合って運営しているのが特徴です。

椋野：先ほどの事例のように、とくに建設業者は地域の経済団体の中では、存在感も大きいので、そこと組むというのは、すごく効果的だと思います。また消防団も、地域貢献の意識がもともと高いですし、自営業の人たちが時間の都合をつけて活動している場合が多いので、移動支援ニーズの存在を知れば、積極的に連携してくれそうです。移動支援団体のネットワークも当然大事ですが、こういう地域組織との連携も必須です。また、生協との連携も、助け合いの意識も持っている方が多いので、可能性を感じさせてくれます。

【地域全体でニーズをカバーし合う】

■地域の団体同士をネットワーク化し、利用者のニーズとサービスをつなげる

伊藤：移動支援団体は、介護保険や障害福祉を中心に対象者を限定してしまって段々と移動サービスが先細りする場合も少なくありません。地域で移動サービスの持続可能性を高めるには、一団体が先細りしてしまっても、他の団体等が同様のサービスを提供できるなど、地域の中で何らか形で保ち続けることが不可欠です。機能分化しながらカバーし合い、振り分けられたり、また交代できたりができるよう、地域内全体で移動支援団体や交通事業者や介護保険サービスや生活支援サービスなどを提供する団体等でネットワークを組んで、カバー率を上げることが欠かせないのではないかと思います。

秋山：地域には、福祉有償運送のほかに、福祉限定タクシー、それから介護保険の介護タクシー、福祉ハイヤーがあり、普通のタクシーなどが乱立し、利用者からすれば複雑で、どれが自分に合うのかわかりにくい。そこで、利用者のために交通整理をし、適切なマッチングをするセンターがつくられました。それが杉並区が 2007（平成 19）年に私どもに委託した「外出支援相談センター・もび～る」です。例えば、福祉有償運送団体はすぐ使えないし、会費制度もそもそも自分は嫌だという気持ちの人がいたら、福祉限定タクシーを単発で使うとか、あるいは帰りは病院に停まっているタクシーで帰って来られるか、みたいな本人の状態像やニーズを聞き取って、できるだけ希望に沿った選択肢を示し、選んでいただく、という相談とマッチングの役割を「もび～る」は果たしています。また、消長の激しい福祉限定タクシー事業者が解散する時、利用者の声を拾い上げ、納得できる団体・事業者につなぐといった役割も持ちます。要するに、個々の団体等の多様な特徴を踏まえた上で、利用者とつなぎ合わせるという仕組みを、杉並区がプロポーザル方式でつくり、それにきちんと予算を付けたということです。

〈「杉並区外出支援相談センター もび～る」リーフレット〉

河崎：透析病院から請負って透析患者だけを運ぶ団体や、自施設の利用者しか送迎しない社会福祉法人などもあり、それぞれコンセプトが異なるという地域もあると思うのですが。

秋山：施設型の移送は切り分け、地域を広く対象にする団体同士でネットワークしました。もともとひとつの福祉有償運送団体からのれん分けで立ち上がった団体が多く、思いも一緒に受け継いだので土壌が近く熱い思いのある団体でした。

以前私が活動していた西東京市で組んでいたネットワークは、透析患者の会、障がい児のお母さんたちの会、社協も入っていて、バラエティに富んでいました。でも地域を対象にした福祉有償運送は大切、というコンセプトを共有し、壁を乗り越えた仲間でしたから、運転者がかけもちで登録したり、別団体に移籍することはけっこうありました。運転者は地域の大切な宝物ですので、つなぎ直すみたいな機能は大事です。

■団体の突然の解散にも機能し、利用者と運転者をセットで移籍へ

秋山：私たち「もび～る」では、2019（平成 31）年３月に区内の福祉有償運送団体の一つが解散した際、利用者と運転者を別の団体等にセットで移籍するサポートしました。団体の理事長が亡くなり、奥様と家族が引き継いだのですが、ご自身の体調不良もあって結局、200 名近くの利用会員が移動の足を失いました。その時、先ほど申し上げた福祉有償運送団体のネットワークに事態を報告し、対応をみんなで考えて、「もび～る」が 10 か月間かけ、利用者たちの新しい外出手段、移動支援団体等を選び直す、つなぎ直すという作業を行いました。

もちろん、利用者に一方的に「あの団体へ、この団体へ」と振り分けるのではなく、「福祉有償運送がいいか、別の手段を使ってみるか」「福祉有償運送なら、どこの団体に

移籍したいのか」といったアンケートをして、利用者が最終的に選ぶように促しました。解散した団体の運転者と車両をセットで、しかもその車両しか乗れない利用者もいて、そういうデータを解散する団体が持っているので、それを紐解きながら、運行者の思いも汲んで、振り分け案を考え、受け入れ団体の調整をして何とか全員、移籍を完了させました。

【機能・役割を切り分けて外部に託す】

■人口１万 3,000 人規模のエリアでもシームレスにつなぐ機能を実践

伊藤：大阪市太子町は、人口１万 3,000 人ほどの規模ですが、団体と行政、社協の協働でニーズを受け止める窓口機能を持ち、杉並区のような取り組みを展開されています。前は、予約型の乗り合いワゴンを走らせていましたが、コミュニティバスへの再編を町役場が行いました。再編に踏み切った理由は、コミュニティバスで通勤通学等の利便性を高めるためです。一方、ドア・ツー・ドアだから外出できていた高齢者等には、住民主体の移動サービスや福祉有償運送を活用してもらう。それらが、地域公共交通会議で合意されました。そして、福祉部局が、乗り合いワゴンがなくなるから、住民主体の移動サービス等とコミュニティバスなどをつなぎ、振り分けるような相談窓口が必要だ、と提案しました。その結果、介護保険の生活支援体制整備事業で１名の職員を配置して、乗り合いワゴンの利用者の相談を受けて、行きたい場所を確認し、何時のこれに乗るとこれに乗り継げるよ、だからこの団体をご紹介しますね、みたいなマッチング、振り分けが行われるようになったのです。

　住民主体の移動サービスを行う有償ボランティアグループは、できる範囲でやるというスタンスなので、対応が難しくなったら、社協に登録しているプラスワンサービスという有償ボランティアにお願いするという重層的なサービス体制を整えています。

河崎：行きたい場所と移動手段をシームレスにつなぐ MaaS のような仕組みを人的資源でやっているのですね。

■「運行」を切り離し、交通事業者に委託してインフラを存続する方法

河崎：高齢化等で活動が先細りしてしまった場合、交通事業者等に運行を依頼する、という可能性、手法についての議論に移ります。

伊藤：大和市西鶴間・上草柳地区では、地域の移動ニーズへの対応の必要性から、運転ボランティアと添乗者による地域と市との協働「のりあい」が 10 年前にスタートしました。その後、乗車時のカンパが運送対価に当たるという運輸支局からの指摘等を踏まえ、市が許可･登録不要のボランティアベースで１日 18 便も動かしているのは限界と判断し、また地域も運転ボランティアの高齢化もあって合意し、運行を相鉄バスに委託したという事例です。

河崎：継続性を確保した事例ですね。利用者の添乗支援をする活動や運行組織も継続していて、とくに以前はできなかった土日曜日の運行が可能になっているので、メリットも大きい

です。

　バスに乗ることが一つの交流になっていて、それ自体が閉じこもりの解消にもなっていて、住民たちは、この「添乗」という見守り機能を大事にしてきました。しかし交通担当課には理解しにくく、市には、「のりあい」を真似て他の４地域で運行を始めた 10 人乗りのコミュニティバス並みにして補助金を切りたいという意向があります。両者は今も葛藤を続けています。

■乗添・介助と運転とを切り分けて考えてよいか？

伊藤：サービス創出段階では、ニーズを把握し、企画するという形で住民が存分に力を発揮しており、それがなければ、サービスは生まれなかったわけですが、いざ継続が困難になった時、あるいはニーズを掘り起こして活動が軌道に乗って手法が確立した時には、「運転」を切り分けて、交通事業者に引き継ぐのもアリなのかな、という気がします。それができるのは都市部だけかもしれませんが。

椋野：運転については、交通事業者に委託できるけれど、添乗支援をどう考えるか。前半では、運転だけで気軽にボランティアに加わってもらって、関係性ができたら添乗支援や介助のスキルも学んでもらって、人を育てるという視点でしたが、「運転」と「添乗支援・介助」と「管理」は、地域によっては分けて考える必要があるのかもしれませんね。

【行政計画への位置づけ】

■移動サービスは地域包括ケアの基盤 ― 行政計画・支援計画への位置づけが不可欠

河崎：こうして見てくると、移動サービスの展開には、やはり官民の協働関係が不可欠だと改めて感じます。そういう関係性をどのように構築するか、というテーマに入りたいと思います。それにはまず、コンセプトの共有というか、超高齢社会における高齢者の移動の問題を、従来型の福祉的な課題から、地域課題、社会課題そのものと捉えて解決に向かうという認識をまず共有することが必要です。そして、公共交通の縮小の中でより重要になりつつある住民主体の移動サービスへの行政からの理解や協力を得る。さらに、その担保のために、地域公共交通計画や、介護保険事業計画に位置づける。そういう構造化が重要でしょう。

椋野：私は、行きたい場所と交通手段をつなぐ太子町の個別相談窓口の機能がすごく良いと思いました。行政計画ではありませんが、個人の移動についての支援計画が施策として整備されていくと全体的に変わっていくのではないでしょうか。福祉の世界では、例えば介護保険も障害者支援も生活困窮者自立支援も、個別支援プランを作るわけで、あなたの生活パターンならこれとこれを組み合わせて利用したらいいですよ、という作業をします。移動や外出は、まさに介護予防であり、地域包括ケアシステムの基盤を支えるものなので、個別のケアプランの中にも入れるべきだろう、と個人的に考えています。厚生労働省が促進する「通いの場」にも行く手段がなければ、介護予防が成り立ちませんからね。個別相談と個別プランへの記載は、すごく重要だと思います。

■行政の不安定性と委託のあり方

原田：行政は、時代が変わっているにもかかわらず変化せず、それがネックになってしまう場合があります。しかし、一方で、行政担当者が変わった途端、政策がころっと変わることもあり得る。ある意味、企業や NPO よりもよっぽど当てにならない流動的な存在だ、ということをまず前提として考えておかなくてはいけないと思います。もう一つは、行政は市民がこうすべきと考えるのとは違う論理で動いている側面があるという点です。しかも、現場の情報が入っていないため、実情を捉えていない場合があるわけです。そういう現実を踏まえると、例えば先ほどの美郷町のように、連合自治会の会長で NPO の理事長が何度も役場に通い、いろいろな課をまたいで必要性を訴えたり、また対馬市の「こんどろバス」の説明の中で嶋田先生が仰ったような“翻訳”をして両者をつなぐようなネットワークなり、第三者的な存在があったりすれば、行政が抱えるそのような現状を少しは改善できるのかな、と感じました。

一方、委託のあり方については、二つの方向性があるように思います。一つは、食える委託をどう使うかという考え方です。ただし、外出支援や移動支援だけの委託というのは今の財政状況では厳しいので、例えば介護予防なり、地域福祉なりの効果も含めて包括的に委託してもらえれば、波及的な効果まで期待できますよ、という「見せ方」が必要かなと感じます。さらにもう一つは、地域のほかのリソースも上手く使って、地域全体の効果を高めるみたいなことを活動団体自身がマネジメントできるかどうか、というのも鍵になってきますよね。それこそ、「おでかけサービス杉並」のように、さまざまな受託や補助金を活用して「交差補助」と言ったら良いのかもしれませんが、組織内部的に補助して、自分たちが地域に必要だと思う活動に使っていく。そういうマネジメントの感覚が大事だと思います。でも、きちんと評価やマネジメントを行い、効果を示していかないと、安かろうという方向に流れてしまう。ですから、どうやって内部補助を持続させていくかという組織内部のガバナンス、そして活動の質や効果を振り返るような機会を個々の団体で持つ必要がある。それがむずかしければ、同じような思いを持つ人たち、団体などとそういう場面を共有するという地域内資源ガバナンスを意識することが大事なのだろう、と思いますね。

■移動支援プラスアルファの効果を示す「見せ方」も大事

嶋田：行政の不安定性をめぐるご指摘は、その通りだと思います。ただ、先ほど河崎さんからお話があったように、行政計画、特に複数の行政計画に位置づけることで、財政部門などからの批判を免れることがある程度可能であり、不安定性はそれなりに回避できます。

また、先ほど、原田先生が「見せ方」について示唆されました。運行委託費だけを考えると実は、場合によっては住民主体でやるより、交通事業者に委託したほうが安くなる、という可能性もあるのです。価格だけで考えると、もしかしたら負けるかもしれない。したがって、移動だけでなく、添乗支援、付き添いなどをプラスアルファすることで価格だけでは測りきれない価値を創出し、複合的な効果を示していくことが大事かな

と思います。

伊藤：その点、美郷町では行政として、移動サービスが間接的にもたらす介護予防的な効果に着目しています。実際、移動支援や生活支援、サロン活動等ができてから、介護給付費が下がってきていて、閉じこもりや認知機能低下の高齢者の割合が改善されてきていると仰っています。また、活力が上がり、地域力もついてきたみたいな発言もされていました。全国移動ネットとしても、こういう多様な効果を明らかにし、取り組みを促進する弾みとなるエビデンスをきちんと示していきたいと思います。

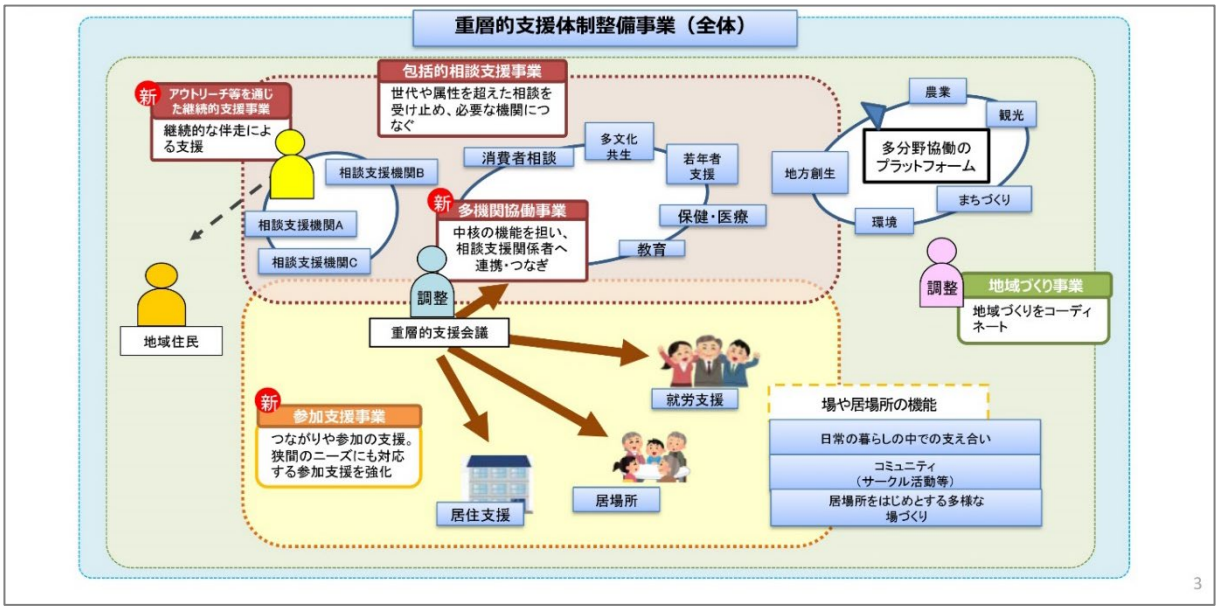
■周辺施策との連携で、より多世代型、包括的な展開を模索する必要

椋野：一方、今後の担い手確保の方向に関してなのですが、生活困窮者自立支援の取り組みと連携できないかな、と思っています。生活困窮者支援の地域づくり活動も結構動いているので、連携してみれば、例えば引きこもりの若い人たちも、運転だけだったらいいよ、と言うかもしれませんよね。

河崎：確かに、一般就労に従事する準備としての基礎能力の形成を支援する就労準備支援といった活動を行っている NPO などがありますね。こういう活動に向いている人もいると思うので、行政で運転者講習会などをやっている場合は、行政を通じて情報を流して受講を促すとか、そういうことは考えられますね。

伊藤：島根県美郷町は「重層的支援体制整備事業」のモデル事業に来年度から取り組むようです。今は介護、障がい、子ども、生活困窮の取り組みが縦割りですが、この事業ではこれらを包摂した包括的な支援体制を一体的につくるとしています。それこそ椋野先生がおっしゃったように、引きこもりや困窮者を巻き込める可能性があります。

〈重層的支援体制整備事業について（イメージ）〉



出典：重層的支援体制整備事業における具体的な支援フローについて

椋野：地方においても、引きこもりは結構いらっしゃる。高齢化する町では、とても貴重な人材です。連携で、できるだけ舞台が広がることを期待したいですね。そして、地域包括

ケアシステムや地域共生社会づくりというキーワードで、地域福祉計画や長期計画に入れば、もっといいですよね。

原田：まさにそう思います。引きこもりへの訪問活動では、外に連れ出すまでが一苦労のようですが、そういう活動と移動サービスが上手くつながって多世代型になるといいなと思います。自立支援や学習支援といった受託事業もありますし、そういう補助金や委託費も活用できれば、なおいいですよね。

伊藤：美郷町は、先ほどの効果に関し、活力が上がり、地域力もついてきた、みたいな発言もされていました。全国移動ネットとしては、移動サービスの介護予防的な効果、さらには今後取り組まれる地域共生社会づくりの効果などを含め、多様な効果についても明らかにして、取り組みを促進する弾みとなるエビデンスをきちんと示していきたいと思います。

第２節　座談会２「住民参加の移動サービスを推進する行政の効果的な支援」

【出席者】

司会　山田　稔／茨城大学工学部都市システム工学科　教授

飯島勝矢／東京大学高齢社会総合研究機構　機構長・未来ビジョン研究センター　教授

岡村敏之／東洋大学国際学部国際地域学科　教授

鎌田　実／元東京大学新領域創成科学研究科　教授

笹沼和利／埼玉県移送サービスネットワーク　代表

嶋田暁文／九州大学法学研究院　教授

服部真治／（一財）医療経済研究・社会保険福祉協会医療経済研究機構
研究部主席研究員兼研究総務部次長業務推進部特命担当

福本雅之／（同）おでかけカンパニー代表社員

〈ヒアリング担当〉

滝口　淳／（株）Plan to Create　代表取締役

徳田　武／（株）ライフ出版社　代表取締役

伊藤みどり／（特非）全国移動サービスネットワーク　事務局長

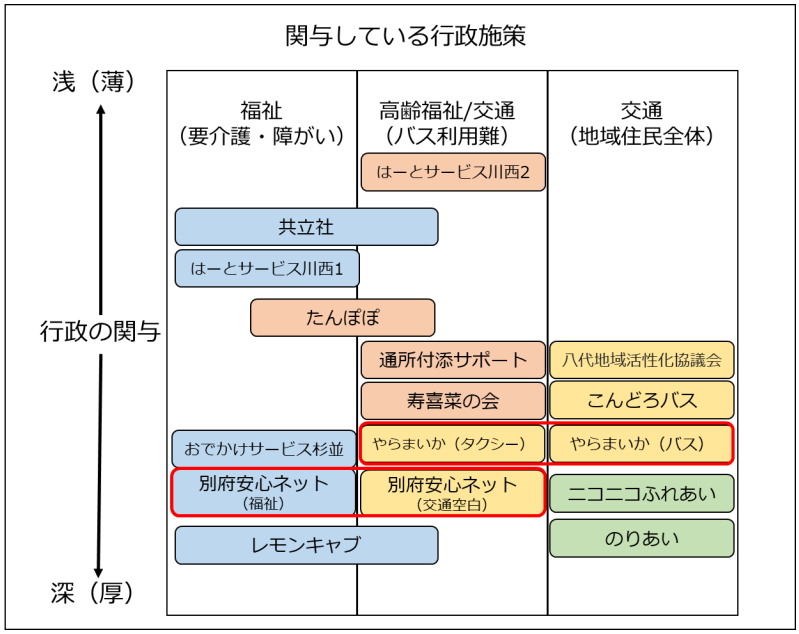
鈴木俊之／三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング（株）
政策研究事業本部　共生・社会政策部　主任研究員

■交通と福祉の狭間を埋める、「介護予防」としての移動サービス

～利用者の減少・低迷している公共交通と、増加している高齢者福祉～

山田：本事業では、13 の地域を対象にヒアリング調査を実施しました。まずは、得られた知見について、具体的な事例を交えて整理していきたいと思います。

〈１３事例に関わる行政施策と関与の度合い（イメージ）〉



伊藤：過疎化の進む地域では、公共交通の補完的な取り組みは、持続している住民参加型のサービス・活動であっても、利用者が減少傾向にある例が多く見られました。一方で、高齢者介護など福祉的な取り組みは、利用希望者が増加しているという例が多くみられました。

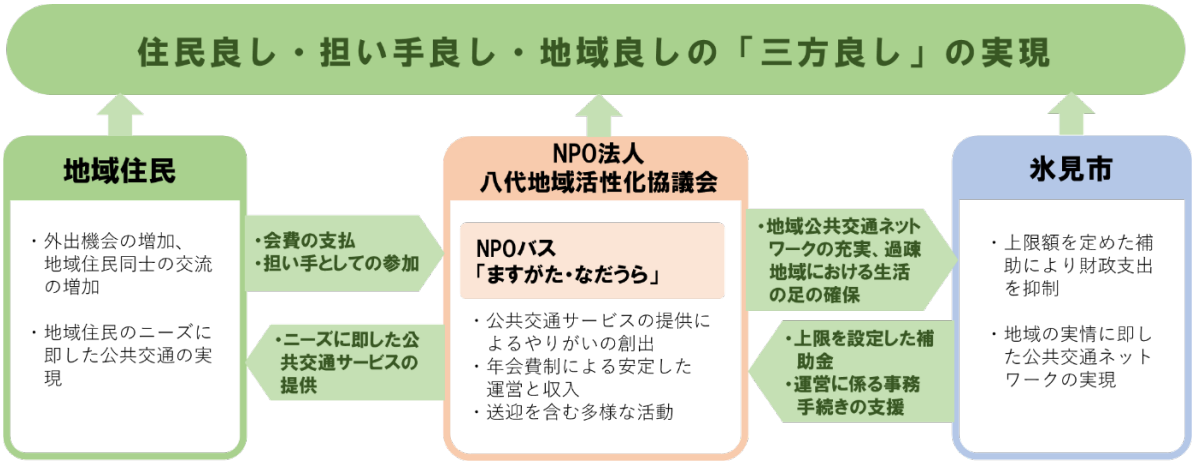
人口減少・高齢化が進む中で、この交通と福祉の狭間を如何に埋めるかが重要な論点となっていると思います。地域包括ケアシステム・介護予防などをキーワードとしながら、この狭間を埋めていくような体制を構築していくことが必要ではないでしょうか。

鈴木：富山県氷見市では、３つの NPO 法人が各々の地域で運行する「NPO バス（交通空白地有償運送）」が、市内の過疎地における重要な移動手段となっています。いずれの地域でも、市からの補助と地域住民からの会費を基本としつつ、安定した運営が行われています。

しかし、そのうちの１つ「NPO 法人　八代地域活性化協議会」では、近年は利用者数が減少しており、会費の値上げを余儀なくされています。

利用者数の減少の要因は、例えば「高齢者の介護施設等への入所」などであり、今後は公共交通という役割のみでなく、介護予防や付き添い介助といった機能も求められる可能性があります。

〈氷見市における地域で NPO バスを支える仕組みの特徴〉



岡村：交通と福祉の縦割りの話は、ずっと言われているテーマです。地域ごとに福祉としての移動サービスへの力の入れ方には、濃淡があるように感じます。福祉的な移動支援・外出支援は、交通ではないという考え方のところも多くあります。

公共交通ではカバーできない地域の移動支援は福祉、という発想ではいけないと思います。

～福祉と交通の狭間の利用者を、介護予防や見守りをキーワードにして埋めていく～

服部：介護保険制度の中では、住民主体の移動サービスについて２つの観点があります。１つは、給付で行うデイサービスについて、住民主体の通いの場等に移行していくという話の中で、デイサービスの送迎と同じように住民が運営する通いの場への送迎を住民主体で行う場合に、その費用の一部について総合事業として補助を出すことができるというものです。

もう１つは、通院や買い物等の生活のための移動サービスです。これについても、介護保険だけでは支えられない多様な支援が必要ということで、同様に費用の一部を補助することができます。

徳田：島根県美郷町の「NPO 法人　別府安心ネット」は、「交通空白地有償運送」と「福祉有償運送」、介護予防・日常生活支援事業の「訪問 B・D」を組み合わせた移動サービスを展開しています。

町として「サロンとサロンへの送迎をセットで行うことで、高齢者の外出支援を推進することが介護予防・生活支援では重要」との考えのもと、サロンへのマイカー送迎や帰りに買い物に行くなどの取り組みも多く行われています。

IADL・ADL がやや低下した高齢者の場合、バスやタクシーでは介助がつかないが、住民主体の送迎では付き添い支援があるので、本人・家族が安心して利用することができています。また、こうした取り組みの結果として、要介護認定率の低下と介護給付費の削減が実現しています。

交通と福祉の狭間を、介護予防をキーワードにして埋めている良い例といえるのではないでしょうか。

滝口：神奈川県大和市では、かつて住民主体で運行されていた乗合タクシー「地域と市との協働『のりあい』」について、現在は相鉄バス（株）が運行をしていますが、現在も住民ボランティアが添乗して乗降補助、車内でのコミュニケーション、高齢者の見守りなどを行っています。

住民参加の移動サービスとは、住民が運転するものだけではないと思います。行政がこのような活動を支えていくことも、住民参加により、交通と福祉の狭間を埋めることにつながるのではないでしょうか。

～一人ひとりのニーズに合った情報を提供する相談窓口も有効～

徳田：東京都杉並区では、区からの委託を受けて「NPO 法人おでかけサービス杉並」が「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ます。

区内の移動支援団体が 10 団体ほどに増加し、さらにサービス内容や料金などのバラツキ、個別に利用申請することの困難さなどを背景に設置されたものですが、このようなコーディネート機能により、交通と福祉の狭間を埋めるということも考えられると思います。

鈴木：大阪府太子町では、公共交通の再編に伴い移動に関する相談窓口を設置することで、新しい公共交通の仕組みの中で、どのようにお出かけすれば良いかを「一人ひとりご案内する」など、きめ細かく対応しています。

相談窓口は高齢介護課にあり、「生活支援体制整備事業」で設置しています。コーディネート機能の設置は、規模の大きな自治体でないと対応できないというわけではありません。

鎌田：福祉部局が、移動サービスの重要性に気付くのには時間がかかりました。また、市町村には公共交通の担当部署のないところが多くありました。ようやく増えてきました。

新しい活性化・再生法に基づく地域公共交通計画では、「総動員」という言葉も使われていますが、福祉の要素をどのように入れ込んでいくかが課題だと思います。

■「地域住民の参加」・「行政による支援」の実現に向けて求められること
～住民が発意するまでのプロセスは色々～

飯島：住民参加型の移動サービス・活動をゼロベースから創っていくことを考えた場合、最初の一歩としてどのようなことが必要でしょうか。

伊藤：まずベースとなる活動や組織があり、そこから発意があったというケースが多いと思います。その発意を核として、先行事例を参考にすることで創出されます。最近は、中間支援組織・行政職員・生活支援コーディネーターによるサポートがあったなどの付加的な要素があって実現している例も増えています。

福本：発意は陳情とは別です。愛知県一宮市の「ニコニコふれあいバス」は、もともと住民がバスを走らせてほしいと市に陳情しました。ただ、行政は「地域が主体となって企画をするのであれば支援する」として、最終的には運賃と市の補助、協賛金で地域の協議会が民間事業者に委託をして運行を実現しています。

これは、住民発意というよりは、もともと陳情であったものを行政からの提案で自ら企画運営する方向に導いた例です。また、地域で企画運営しようという動機付けも、行政との話し合いを通じて育まれたものだと思います。

岡村：住民参加と住民発意があります。住民が自らの地域のニーズを把握し、企画提案していれば担い手はお願いできるところにするというのも選択肢の１つだと思います。

陳情というのは、必ずしも地域のニーズを反映していない場合があり、行政が陳情に対してニーズがないことを示すために実証実験をやるというケースがありますが、あまり上手くいかないと思います。

伊藤：比較的古くからある事例は住民発意で立ち上がったものが多く、新しい事例は行政の課題意識にリードされてきたものが多いと感じています。古くからある団体は、陳情型ではなく提案型と言えますが、行政との協働が進まず、先細りしているところもあります。

～行政が仕掛けづくりをして、住民の発意を掘り起こす流れへ～

嶋田：大分県国東市では、社協が働きかける形で、ゼロベースからの取り組みとして、まずは全戸訪問アンケート調査をやりました。そこでは「して欲しいこと」だけでなく、「できること」を調査しています。つまり、ニーズの掘り起こしだけでなく、担い手の発掘を含めた調査としています。

また、住民のやる気を行動につなげるためには、熱を冷ませないことが大切です。全戸訪問アンケート調査は、学習会から時間を置かずに行われました。そして、調査をした後、時間を空けずに視察に行き、「これなら自分たちにもできる」という自信を持つ。まず、優先順位を決めて、無理せず、できることからまずはスタートする。そして、「小さな成功体験」を積み重ねていく。そして、走りながらも、学習と視察を繰り返して、少しずつ活動を広げる。たとえば、私が市営の交通空白地有償運送を住民に委託している例があると伝えたところ、２週間後には市や社協の職員が視察に行きました。そういったフットワークの軽さがある地域は、施策に結びつきやすいと思います。

鈴木：大阪府太子町は、生活支援体制整備事業と庁内連携を上手くやっています。地域での勉強会を数多く行い、第一層協議体である「SASAE 愛 太子」（約 30 名）で協議し、移動支援が課題であることが把握されたら、次は目標達成のための短期集中型の「円卓会議」で移動支援の具体的な内容を検討しています。

また、庁内に設置された「地域包括ケアシステム検討会議」には、関連する部署の部長と、社協・第１層生活支援コーディネーターが参加しており、庁内横断的且つ外部のメンバーが一体的に検討を進めることができる体制が整えられています。

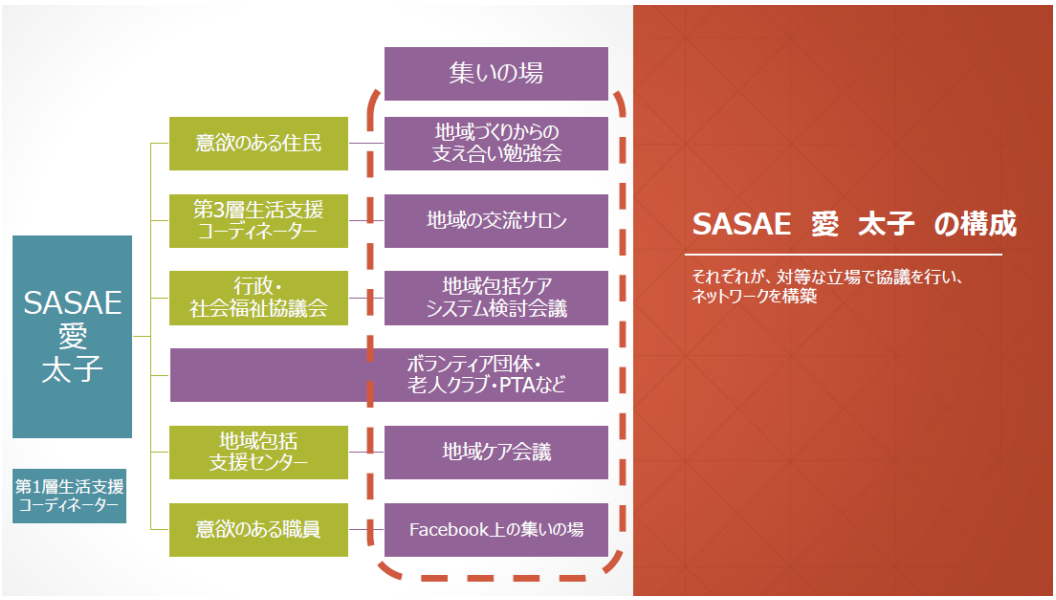
生活支援体制整備事業を通じて、行政が仕掛けづくりをしていくことで「住民の発意」を掘り起こすこと、庁内で具体的な形にしていくための横断的な体制づくりの両面が必要になるのではないでしょうか。

〈太子町で活動する３つの会議・勉強会〉

名称	頻度	概要
①地域づくりからの支え合い勉強会	通年	・町内に 48 ある町会・自治会で順番に WS を開催 ・勉強会では「知る」・「考える」の２つを実施 ・研究会（有志）で、優先的な生活課題を「移動手段」、「集いの場」、「買い物支援」、「町会自治会の活性化」の４つに設定
②SASAE 愛 太子	２か月に１回	・第１層協議体の位置付け（町営） ・コアメンバーは約 30 名。第１層 SC は社協に委託 ・①で把握された課題を共有し、③の円卓会議につなげる。
③円卓会議	短期集中	・「②SASAE 愛 太子」の中に、課題ごとに設置。共通の課題を抱えるメンバーに、外部から有識者や専門家を加えて構成 ・短期集中的に検討を行い、目標達成後に解散 ・同時に、最大３つまで設置することができる

提供：太子町資料より、三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティングが作成

〈「SASAE 愛 太子」の構成〉



提供：太子町資料

～住民主体の取り組みに対する意識共有や目標設定ができている市町村はまだまだ少ない～

笹沼：地域公共交通会議に参加していて感じるのは、行政の縦割り構造です。公共交通の担当部署は福祉の方の話に入っていきません。小さい市町村であっても、必ずしも横の連携がとれていないケースも多くあります。島根県美郷町のようなケースは、町全体としての方針が部署を超えて共有されているからこそ、要介護認定率の低下や介護給付費の削減といった目標の達成につながっているのだと感じます。

徳田：東京都武蔵野市のレモンキャブ（市営の福祉有償運送であり、運営は社協に委託）は、もともと地元のお米屋さんが配達のついでに買い物などを手伝っていたことから、そのような支援の必要性を市長に進言をしたというのが始まりです。

市としても、ちょうど介護保険制度の導入前夜のタイミングであったことから、高齢者の外出機会の増加や、互助の活用といったことについて、全庁的なコンセンサスが得られやすかったという背景もあります。

実現に向けては、住民からの発意だけでなく、役所の方針とベクトルが合うことが重要ではないでしょうか。

服部：武蔵野のレモンキャブは、有名です。政治家からすると「同じ取り組みを我が町でも」といった話になりますが、他の市町村で実現することは困難です。

その背景として、そもそも市町村には住民団体に委託するとか、住民の活動に対して補助をして地域資源を創出するといった発想がないからです。同じ武蔵野の事例でも、他の市町村がムーバス（※）を真似することができたのは、それが交通事業者への委託だからです。

※　1995（平成 7）年に運行開始した武蔵野市のコミュニティバス。交通不便な地区の住宅街にも入っていくことなどから「コミュニティバス」という概念の先駆けになった。市が関東バスと小田急バスに委託運行している。

伊藤：住民に委託をする、補助をするという例は全国的にみれば一部の地域に限られています。公共交通政策でも、住民の力を活用すべきという話が出てきていますが、実態としては交通事業者がまったくないとか、路線と重ならないエリアが殆どではないでしょうか。

山田：ただ、公共交通では、これまで比較的多くの財源を投入し、高いサービス水準を維持してきた地域であっても、今は課題を抱えていることが少なくありません。そういった地域では、他の市町村の効果的な取り組みを取り込むことで、課題を解決しようという発想になっているところもあります。

～委託や補助で支援するには、それなりの理屈が必要～

嶋田：行政としては、出来るだけ地域で自立して責任を持ってやって欲しいという気持ちがあるので、補助金は出すとしても、委託は躊躇します。委託の場合、そのサービスは行政サービスとして実施しているということになり、事故発生時はもとより、各種苦情への対応など、行政に責任が生じるからです。

　また、上手に動いているコミュニティの中心には自治体の OB がいるケースが多くあります。行政と地域が対等に対話できるという安心感があると、上手く関係構築ができることが多いです。

福本：やる気のある住民がいるのに、支援をしない行政は駄目というだけの話ではありません。行政が予算を付けることができるだけの理屈を考える必要があります。予算を獲得するためには、庁内では上席を説得する必要があるし、議会を通す必要もあります。また行政評価もあります。

　行政が支援するには、政策的なことと事務的なことの２つをクリアすることが重要です。前者は例えば「要介護認定率の低下が見込まれる」といった理屈、後者は例えば「規約のある団体であれば支援する」などです。こういったことで、支援の可否が決まります。

～住民参加の取り組みを支援する必要性は、「介護予防」で説明づけられるか？～

服部：必要性・理屈を説明できる形に持っていくことが重要、というのはその通りだと思います。国東市や太子町は、その説明を「介護予防」をキーワードにして行っています。人口減少と高齢化が進み、公共交通のサービス水準の低下が進む地域においては、今後は移動サービスの必要性を介護予防から説明していくことが主流になるのではないでしょうか。そのためには、移動支援・外出支援が生み出す介護予防の効果を示すことが求められます。

飯島：移動してもらって、どのような刺激を受けると効果があるのか、どのようにして外出に運動・栄養などの付加価値を付けていくのか、そういったことも含めて考えないと、フレイル予防にはならないと思います。

　通いの場の底上げが必須、したがって送迎が必要、という流れが自然に生み出せれば良いと思います。

鈴木：一方で、地域に対して「地域に移動サービスが必要だから」、「介護予防に効果があるから」と説明しても、行政がするべきことを地域住民に押し付けていると捉えられかねません。

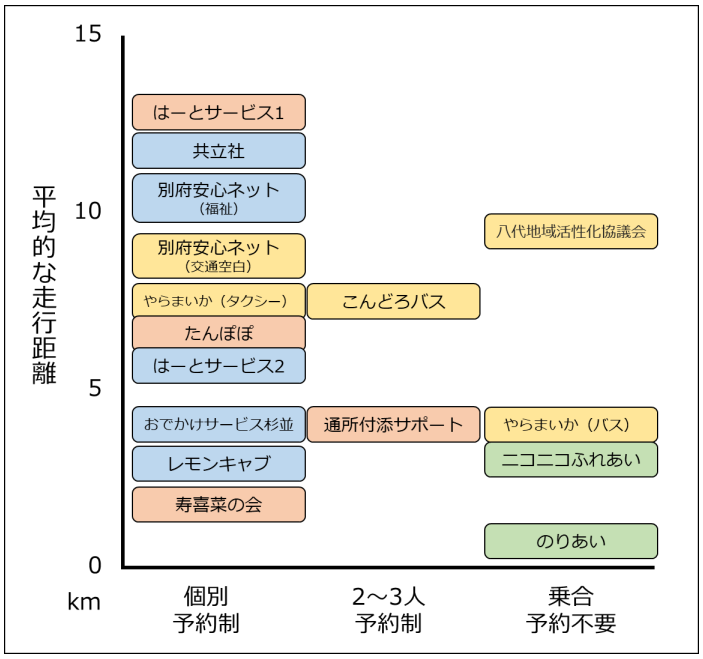
地域に対しては、「地域にとって何が課題か」、「何がしたいか」といった発意を促すような気付きの機会を提供し、庁内では「生活支援の創出が期待される」、「介護予防に効果がある」といった説明をするなど、良い意味で上手に説明の仕方を分けていくことも必要だと思います。

■住民参加による移動サービス・活動の持続と、一人ひとりの生活の持続
～過疎化が進む地域では「住民参加」でも事業者でも持続可能とは言えない～

山田：過疎化が進む地域では、住民参加といっても本当に担い手のいない地域も出てきます。民間のバス・タクシーではカバーできないから住民参加が必要という話があります。一方で、住民参加では支えることができない状況になれば、再び民間の交通事業者に戻していくという選択肢もあるかと思います。

嶋田：一度地域からいなくなった交通事業者に戻ってきてもらうには、相当程度の金額が必要になります。それは現実にはかなり難しい。地域おこし協力隊の活用などによって行政がカバーするという方が現実的です。

〈13 事例の走行距離（イメージ）〉



福本：安全で、安定して、持続しないといけないのが交通です。清掃や見守りなどをしているボランティアの人が、可能な範囲で送迎をする、というのと交通は少し違うと思います。そういうことを前提とするならば、行政としてもそれが前提であるということを言わなければいけないと思います。

また、そのようなボランティアの人というのは、果たしてどの程度いるのでしょうか。経済がまわっていない地域は、持続しないと思います。生活できるだけのお金を支払わないと、持続可能にはならないと思います。

嶋田：交通事業者は、採算性が合わないと撤退します。他方、「あのおばあちゃんが喜んでくれるなら、お金はいらない」という人は（特に田舎には）少なからずいます。場合によっては、ボランティアの方が持続可能になることもあります。ただし、善意にのみ頼っているのでは人材が枯渇してしまう可能性が高い。だからこそ、それで生活まではできないまでも、やはり小遣い程度は必要になります。いずれにせよ、それぞれ、異なる理由

で持続可能でなくなるので、どちらの方が、持続可能性が高いかというのは一概に言えないように思います。

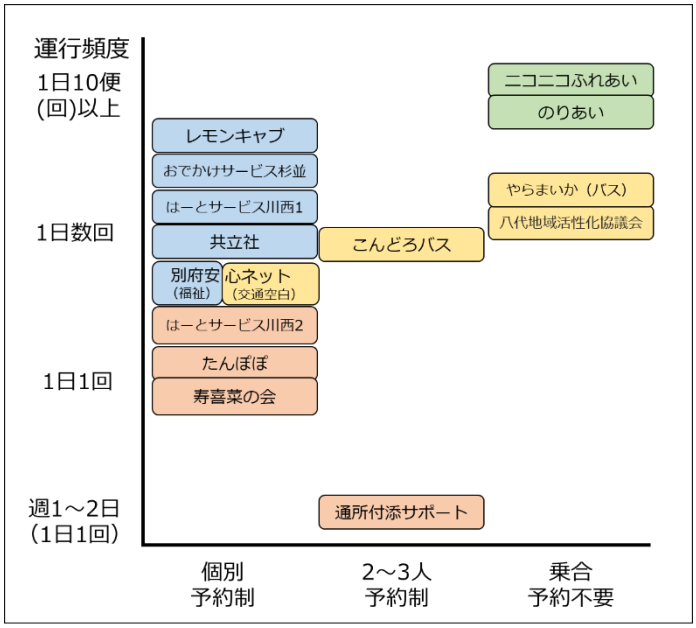
～持続可能にする工夫をすることと持続可能な規模感を見極めること～

笹沼：農協が様々な事業のうちの１つとして、移動サービスをやっているような地域もあります。移動サービスのみの収益では生活できなくても、全体として事業として成り立っていれば持続可能になります。

服部：サービスの規模感を意識する必要があります。事業として「移動サービス」をするのと、サロンの送迎をたまにするといった「活動」では異なります。

総合事業では、「社会参加」と「介護予防」、「生活支援」の一体的な推進がテーマです。生活に必要なだけの収入が得られなくても、前期高齢者の方に参加・活動をしていただくことで、ご本人を含めた地域全体の介護予防・生活支援につながれば、地域はまわっていくのではないでしょうか。

〈１３事例の運行頻度（イメージ）〉



～人材を確保できる方法から考えを進めていくことも必要～

鈴木：住民主体の移動サービスを持続可能なものにしていくためには、担い手と車両の確保が重要です。

大阪府太子町では、町は、「運転協力者講習会」の実施により運転者を、「公用車貸出事業」により車両を確保し、住民の活動を支援しています。公用車貸出事業の開始を契機に、「寿喜菜の会」の運転者は５名から９名に増加しました。

鎌田：交通事業者は、ドライバー不足で疲弊しています。タクシー事業者は、１日一人の売上が都市部では５万円程度で、地方に行くと１万 5,000 円程度です。良く営業を続けているな、と思うこともあります。

一度撤退した交通事業者は、お金を出してもドライバーがいなければ再びサービスを提供することはできません。お金だけでなく、人材確保の面からも考える必要があります。

～「支え合いの仕組みづくり」や「特定地域づくり事業協同組合」で人材確保や地域づくりをめざす～

鈴木：交通事業者は、基本的には移動手段だけを提供します。一方で、住民主体の取り組みは、送迎の取り組みを契機に様々な支援につながる可能性があり、地域の支え合いの仕組みづくりが進むことが期待されます。

交通事業者は住民主体の移動サービスを脅威と捉えるのではなく、むしろ事業を多角化して地域の生活全体を支えることができるようなサービスを生み出し、地域の活動と競争する必要があります。移動サービスを残すために、地域の支え合いの仕組みづくりを推進するきっかけを失うことは、中長期的には地域にとってはマイナスになる可能性もあります。

そして、住民では支えられない、次にステップになった場合には、多角的なサービスを提供する社協を含む社会福祉法人や農協などが地域を支えるようになるのではないでしょうか。

嶋田：「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」が 2020（令和２）年６月に施行されました。これに基づく「特定地域づくり事業協働組合制度」は、例えば、地域の仕事を組み合わせて実施する民間事業者等が組合を形成して、その運営費用の半分を市町村が助成するものです。なお、国交付金・特別交付税措置があるため、市町村の負担割合は実質的には１/８になります。これを活用して人材確保を目指すという方法もあるかもしれません。

なお、こうした行政支援を促す上で大事なのは、分野横断的に取り組むことです。

例えば、過疎地域で高齢者にたい肥をつくってもらい、それを回収に行くとそれは安否確認になります。そして、それを農家の人に使ってもらいます。高齢者には、集いの場だけでなく、畑に連れて行って畑の作業をしてもらいます。送迎をする農家の人は、買い物を手伝うボランティアの運転者となるかもしれません。色々な工夫が考えられます。

分野横断的に取り組むと、色々な計画に掲載できます。行政内部での説明もしやすくなります。