

V 考察と提案：「総合事業を活用した移動支援」 の実情と高齢者の移動手段を確保するための提案

1. 現状・実態

(1) 全国的に、高齢者等の移動・外出支援は多くの市町村が課題と捉えている

「訪問型サービスDにかかる市町村意向調査」で、喫緊に対応すべき高齢者の移動の問題と対策案について記述式で尋ねたところ（問6）、回答数 720 市町村のうち、414 市町村から記述が寄せられた。

大別した結果、多くを占めたのは、①地域特性に関しては「中山間部、島しょ部などの移動困難」（37 件）、「交通空白地域の移動困難」（10 件）、②対象者の状態に関しては「運転できない高齢者等の交通手段がない」（23 件）などで、③生活の場面でいうと「買い物や通院、通所等日常生活における移動支援」（95 件）、「停留所までの移動支援」（19 件）、という内容だった。

その対策案としては、①「デマンド型交通の導入や改善」（31 件）、「コミュニティバスの導入や改善」（11 件）、②「安価な移動手段の整備」（31 件）、③「住民ボランティアやNPOによる移動支援」（27 件）、「住民による乗り合いやデイサービスの送迎車を利用した支援等」（6 件）、などが続いた。また、ニーズ把握や課題の見極め、協議体等で対策検討によって解決策を見出したいという回答も合計 40 件に上った。

回答した担当部署のほとんどが、介護保険や高齢者福祉の所管課、地域包括支援センターなど福祉部局だったことから、「デマンド型交通やコミュニティバスの導入・改善」については所管部署ではないと考えられるが、解決策として「住民ボランティアやNPOによる移動支援」や「ニーズ把握」「協議体等での対策検討」を挙げている市町村は、地域福祉として何らかの対策を講じる必要があると捉えていると推測される。

(2) 訪問型サービスDの実施市町村は、調査を実施した 2016 年 8 月時点で、わずか 4 市町村、720 市町村中 0.6%だった

訪問型サービスDのみならず、訪問型サービスBや通所型サービスBなど、住民主体によるサービスの取り組み状況が全国的に遅れている。なかでも、訪問型サービスDの実施は 4 市町村（0.6%）、実施予定も 24 市町村（3.3%）と、他のサービス類型より明らかに低い比率となった。なお、実施中と回答のあった 4 市町村の内訳は、埼玉県和光市（通所型サービスCへの送迎を福祉有償運送団体に委託）、埼玉県川島町（通所型サービスCへの送迎をタクシー会社に委託）、神奈川

県秦野市（通所型サービスBへの送迎を福祉有償運送団体と特別養護老人ホームが実施し補助）、もう1か所は回答直後に実施を取りやめたという結果だった。

訪問型サービスDにはケース1（通院等）とケース2（通いの場への送迎）があるが、この時点ではケース2のみとなっている。

一方で、他のサービス類型を活用した移動・外出支援事例も見えてきた。

①「一般介護予防事業」において移動支援等を実施・実施予定との内容は62件であり、「市町村所有の車で送迎している」、「事業所委託により送迎サービスを実施」、「タクシー業者への委託や補助により送迎サービスを実施」、などがあった。

また、「通所型サービスB」において移動支援等を実施・実施予定との内容が11件。「通所型サービスC」において移動支援等を実施・実施予定との内容が4件。

「通所Aを送迎サービス付きで実施」、「通所A、B、Cを送迎サービス付きで実施」、「訪問Bでの送迎を実施」、といった回答もあった。どのサービス類型を実施する際にも、送迎が課題となり、主たるサービスに付随する形で送迎が行われている状況が見えてきた。

（3）訪問型サービスDに限らず総合事業の活用は可能である

上記（1）（2）を踏まえ、調査研究委員会では、訪問型サービスDのみにとどまらず、総合事業を活用した移動・外出支援について、幅広く情報を収集し、可能性を模索していくこととした。ヒアリング調査において、一般介護予防事業の通いの場の送迎を行っている宮城県岩沼市や茨城県神栖市を追加したほか、セミナーでは、訪問型サービスBに移動支援が含まれている千葉県松戸市や、総合事業を活用していないもののそれに相当すると考えられる複数の取り組みを紹介した。

その結果、訪問型サービスD等の道路運送法上の位置づけには、4条ぶら下がり、福祉有償運送、公共交通空白地有償運送、登録不要の活動を行っているケースがあり、いずれでも実施は可能とわかった。

（4）訪問型サービスDの実施方法と道路運送法上の類型もさまざま

上記（3）を通じて、訪問型サービスDの実施方法については「指定（給付と同じ）」「委託（主体は市町村）」「補助（主体は団体）」の3種類があり、実施主体は、NPO法人や社会福祉協議会、社会福祉法人（社会福祉施設を設置運営する法人）まで多様であることがわかった。訪問型Dは訪問型Bに準ずるとされ「補助」が想定されているが、都市部から限界集落を抱える地方部まで多様な地域事情がある中で、喫緊の課題に対応するために、既存の地域資源をフル活用した結果といえる。

このことは、見方を変えれば、既存の移動・外出支援実施団体とのマッチングが成功すれば、新しい総合事業を活用して高齢者の移動・外出を支援することができるということでもある。

(5) 先行事例のほとんどは、既存の活動団体が存在していた

実施中ないし実施準備の整った事例は、いずれも既存の移動・外出支援実施団体（NPOや社福）が移動サービスに類する取り組みをしている。また、介護予防の施策に力を入れたり、地域づくりに積極的に取り組んできた経過がある自治体が、訪問型サービスD等の移動支援を導入している。今後、新しい取り組みをゼロから創出しようとする自治体は、まず地域づくりから始める必要があるかもしれない。

2. 提案

(1) 住民主体によるサービスを創出するには

1) 自治体は地域の現状を把握し、地域づくりの基本方針を示し、十分に住民に理解してもらった上で、協働して課題解決に向かうことが重要である

- ・ まずやるべきことは、自治体が現状をよく把握し、地域づくりの基本方針を示し、十分に住民に理解してもらうことである。
- ・ それがないと、単に「住民への押し付け」だと思われ、住民にとって負担になってしまい、自主的な地域づくりが進まない。そうなると、負の循環が始まる。インフォーマルな支援・サービスが不足し、介護保険への依存が高まったり、専門職が「専門職でなくても提供できる支援・サービス」に従事しなければならず、人材が不足したりすることになる。
- ・ 「まちづくり・地域づくり」の視点から「お互いさまの助け合い」の輪を、時間をかけて広げていくことで、正の循環を生み出すことができる。
- ・ 多様な価値観を持つ多様な主体が、協働して課題解決に向かうために必要な条件は、①直面している危機的状況が、わかりやすく可視化されていること（共有）、②解決すべき課題が、具体的に示されていること（目標）、③何をやるかが、多様な価値観・多様な主体の当事者に任されていること（自由）、である。

2) 住民主体の事業推進のプロセスには、協議体や生活支援コーディネーターの役割が重要である

- ・ 住民主体の事業を推進していくためには、行政からの地域づくりのベクトルと、住民からの地域づくりのベクトルが双方から伸びて、インフォーマルサービスが形成されるのが望ましい。
- ・ 地域に必要なサービスを作り広げていくためには、生活支援コーディネーターと協議体がチームとなって取り組むことが大事である。
- ・ 特に、第2層コーディネーターは、専門的な知識や行動力が求められるが、それ以上に「いつの間にか溶け込んでいる」、「放っておけない」、「人をその気にさせる」、「ノリがいい」、「縁の下の力持ち」などの資質も大事である。
- ・ まず、「みつける」こと、つまり、地域住民は何に困っているか、地域にはどのような資源があるかを見つけることが重要である。サービスは、「であう」、「つながる」、「うまれる」、「つたえる」という4つのプロセスが循環してはぐくまれる。

(2) 移動・外出支援を創出するには

1) 移動・外出支援のしくみをつくろうと考える前に、地域の生活支援ニーズおよび地域資源全体を把握する必要がある

- ・ 移動支援のニーズが地域にあるからといって、「訪問型サービスDをどうやってつくろうか」と最初に考えるのは間違いである。まず地域をしっかりと見つめて地域のニーズ全体を把握し、それら全体をどのように解決に導くかを考えていく必要がある。
- ・ その際、あらゆる制度や地域資源を駆使する必要がある。新しい総合事業や一般介護予防事業、自治体の一般財源を使ったしくみなどの中から相応しいものを選択する。その他の生活支援サービスと一体的に支援する必要があるれば、訪問型サービスBのなかに移動・外出支援を包含してもよい。要支援者中心の移動・外出支援を単独で実施する必要があるのなら、訪問型サービスDを活用すればよい。

2) デイサービスの空車両を活用しようという試みが始まっている

- ・ 社会福祉法人に地域貢献活動を義務付ける社会福祉法の改正が2016年3月に公布された。社会福祉法人は、税や保険料などで運営され、税制上も優遇されていることから、社会福祉事業及び公益事業を行うに当たって無料又は低額な料金で福祉サービスを提供することが責務として規定された。
- ・ 特に、純資産の額が事業の継続に必要な額を超える（社会福祉充実残高がある）社会福祉法人は、社会福祉充実計画を作成して計画的に社会福祉事業や地域公益事業に取り組むことが義務けられた。

- ・ 社会福祉法人には、昼間にデイサービス送迎用の空車両があるところが多いことから、地域公益事業の一環としてサロン送迎、買い物支援等の移動支援サービスを実施することが期待される。

(3) 法制度等を時代にあった分かりやすいものに

- ・ 市町村のアンケート調査では、高齢者の移動の問題について道路運送法関連法制度や通知等が難解で手が出せないという意見や、仕組みを考えたが運輸支局の判断により不可能になった等の意見が多くあった。
- ・ 上記「1.実情・実態」で述べているように、市町村が高齢者の移動・外出の課題について地域福祉の分野から何らかの解決策を見出していこうとすると、道路運送法との関連が壁となっている実態がある。
- ・ 道路運送法は、第1条に「利用者の利益の保護及びその利便の増進を図る」と謳われているものの、利用者本位とは言い難いのが現状である。自家用有償旅客運送の制度はつくられたが、地域住民全体を対象にした公共交通空白地有償運送の運用・適用地域は狭く限定されており、また福祉有償運送は利用者が限定されており、全ての高齢者が使えるとは限らない。また登録や許可を必要としない登録不要の活動についても、運用や判断が一律ではない現状がある。
- ・ 交通政策基本法は、第2条で「交通が国民の自立した日常生活及び社会生活の確保（略）を実現する機能を有するものである」と利用者本位を明記するとともに、域内の交通施策の策定および実施を自治体の責務としている（第9条）。高齢者の移動手段を確保するためには、交通政策基本法の主旨にそって法制度や事務連絡等を時代にあった分かりやすいものに変えていく必要がある。

おわりに

全国各地で、免許返納後の高齢者の移動手段の確保や買い物難民の問題が顕在化している。その対策の必要性が多く市の町村で認識され、検討されているにも関わらず、事業として進まないのはなぜだろうか。その原因としては、財源を確保するために制度を活用しようとすることによって、制約が増え、住民ニーズに応えるしくみを実現できないという問題があるのではないかと。

本来、必要な施策やサービスの検討が先で、そこに制度や財源を充て、実現することを優先すべきである。地域の実情により、実施方法は多様である。今こそ知恵と工夫を集めるときである。住民に最も近い基礎自治体の包摂力に期待したい。

