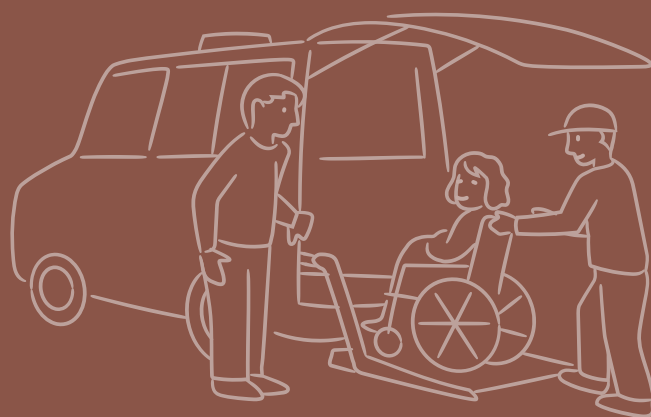


住民参加による 移動サービスの 創出・発展に向けて



事例に学ぶ運営支援のあり方

NPO法人 全国移動サービスネットワーク

令和3年3月

目次

第1部 住民参加による移動サービスを知る

第1節 住民参加による移動サービスを取り巻く状況の変化.....	1-1
1. 住民参加による移動サービスとは何か	1-1
2. 住民参加による移動サービスの概況	1-4
3. なぜ今、住民参加による移動サービスが求められているか	1-7
第2節 住民と行政の連携・協働のススメ	1-9
1. 継ぎ目のない移動支援の必要性	1-9
2. 移動支援を行政はどのように捉えたらいいか	1-10
3. 福祉と交通の連携は「地域づくり」を意識して	1-12
4. 住民参加による移動サービスの裾野を広げるために	1-14
第3節 住民参加による移動サービスの効果に関する先行研究レビュー .	1-19
1. 先行研究のレビューの背景と経緯	1-19
2. 先行研究のレビューからわかったこと	1-20
3. 明らかにならなかったこと ～今後に向けて～	1-21
第4節 住民参加による移動サービスの持続可能性に関する アンケート調査	1-24
1. アンケート調査の概要	1-24
2. 持続可能性を高める要因	1-25
3. 「持続可能性が高い」団体がしていること	1-27

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」	2-1
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」	2-18

第3部 住民参加による移動サービス持続可能モデルを考える

第1節	住民参加による移動サービス 13 事例の特徴	3-1
第2節	ヒアリング調査事例の紹介	3-6
事例1	コープくらしのたすけあいの会（山形県鶴岡市）	3-6
事例2	NPO 法人はーとサービス川西（山形県川西町）	3-12
事例3	「レモンキャブ」（東京都武蔵野市）	3-18
事例4	NPO 法人おでかけサービス杉並（東京都杉並区）	3-25
事例5	地域と市との協働「のりあい」（神奈川県大和市）	3-32
事例6	NPO 法人ふるさとづくり・やらまいか（長野県中川村）	3-39
事例7	NPO 法人八代地域活性化協議会（富山県氷見市）	3-45
事例8	運転ボランティアたんぽぽ（静岡県御殿場市）	3-51
事例9	「ニコニコふれあいバス」（愛知県一宮市）	3-57
事例10	寿喜菜の会（大阪府太子町）	3-60
事例11	NPO 法人別府安心ネット（島根県美郷町）	3-67
事例12	吉備中央町通所付添サポーター協議会（岡山県吉備中央町） .	3-74
事例13	「こんどろバス」田ノ浜・榎滝間予約制ミニバス運行協議会 （長崎県対馬市）	3-85

第4部 制度政策に関する資料編

第1節	福祉と交通の連携を促進する国の動き	4-1
第2節	地域の交通に関する国の動き	4-7
第3節	介護予防に資する取り組みを支援する国の動き	4-13
第4節	地域コミュニティを守る国の動き	4-19

※本書は、全国移動ネットのホームページに全文を掲載しています。

ヒアリング調査報告の詳細、アンケート調査結果、先行研究のレビューシートと合わせてご覧ください。

<http://www.zenkoku-ido.net/> ←（「全国移動ネット」で検索）

※「移動サービス」のほか、「移動支援」「移動支援サービス」「外出支援」といった言葉が使われている場合があります。いずれも定義が定まっていないため、執筆者や発言者、実施団体が使用している単語をそのまま使用しています（表記を統一していません）。

第 1 部



住民参加による
移動サービスを知る

第1節 住民参加による移動サービスを取り巻く状況の変化

1. 住民参加による移動サービスとは何か

■変化する「移動サービス」、キーワードは「住民参加」

みなさんは、「移動サービス」という言葉からどのようなサービスをイメージされるでしょうか。最近では、鉄道やバス・タクシーなどの交通サービスのほかに、レンタカーやカーシェアリング、シェアサイクルのような、乗り物と利用するためのシステムをセットで提供するサービスなどを含めて「移動サービス」と呼称されることがあります。また、それらを、ICTを活用して最適な組み合わせで提供し、検索・予約・決済まで行うサービスは、MaaS (Mobility as a Service) と言われます。

全国移動ネットでは、発足以来、障がい者や介助の必要な高齢者など、移動・外出に何らかの制約を受けている人を対象に、自動車を使って移動・外出を支援する取り組みを「移動サービス」としてご紹介してきました。道路運送法上の類型に基づいて整理すると、福祉有償運送や道路運送法上の許可・登録を要しない運送が、これに該当します。多くは、何らかの形で「住民参加」がなされています。そして、「移動サービス」の形の変化により、「住民参加」による「移動サービス」も多様化してきています。

ニーズの変化や環境の変化に対応して、細やかに提供されるのが「移動サービス」と考えるならば、そのしくみやサービスモードは時間とともに変化し、多様になっていくものとも言えます。

本事業においては、むしろ「住民参加による」取り組みであることが重要という考えに立ち、「移動サービス」の対象者やサービスモードについては、限定せず幅広くとらえています。「住民が参画している」または「住民が主体となっている」取り組みであれば、運送形態や対象者、主体となっている組織の種類、法的な枠組み等は限定していません。

また、住民の参加の仕方についても、①企画・運営・ニーズ把握、②車両提供、③運転・付添、④利用喚起および促進、⑤資金確保等、色々ありますが、住民がボランティアな形で①～⑤のいずれかを担っており、その関わりがなければ、サービスは続いていけないというものを指すこととしました。

■住民参加による移動サービスを道路運送法上の類型に当てはめると・・・

上記のような整理に基づくと、住民がボランティアな形で運送を担う、いわゆる「住民主体」のサービスは当然のこととして、行政主導または交通事業者によるサービスであっても、住民のボランティアな関わりがなければ実施できない事例も存在しています。これらの取り組みを道路運送法上の類型で示すと、以下のようになります。

「住民参加による移動サービス」として実施されているサービスの類型

1. 道路運送法上の許可・登録不要の運送
2. 福祉有償運送（非営利団体が主体）

- 3. 交通空白地有償運送（非営利団体が主体）
- 4. 乗合タクシー
- 5. 市町村が運営する自家用有償旅客運送（一部のコミュニティバスを含む）
- 6. コミュニティバス（5を除く）

下表は、道路運送法の類型別に本事業でヒアリング調査の対象となった事例について、誰がどのような役割を担っているかを大まかに振り分けたものです。●印で示した「ボランティア」については、有償ボランティアのケースと無償ボランティアのケース、その両方が混在しているケースがありますが、どのようなサービスモードであっても「企画」や「ニーズ把握」は住民から、つまり「住民発意」で創出されていることがわかります。

<本書に掲載している各事例の役割分担>

	企画・運営・ニーズ把握	車両提供	運転	付添	利用促進	運行資金	事例(ヒアリング調査対象)
1.許可・登録不要の運送	●	●	●	●	●	●	・はとサービス川西2
	●	◇+☆	●	●	●	●+◇	・運転ボランティアたんぼぼ ・寿喜菜の会 ・通所付添サポート事業
2.福祉有償運送	●	●	●	●	●	●	・コープらしのたすけあいの会
	●	●	●	●	●+◇	●+◇	・はとサービス川西1 ・おでかけサービス杉並 ・別府安心ネット
3.交通空白地有償運送	●	●	●	●	●	●+◇	・別府安心ネット
	●	●	○	—	●	●+◇	・ふるさとづくりやらまいか(タクシー) ・八代地域活性化協議会
4.乗合タクシー	●	□	□	—	●	●+◇	(典型例)
5.自家用有償旅客運送(市町村)	●+◇	◇	○	—	●	◇	・ふるさとづくりやらまいか(バス) ・こんどろバス
6.コミュニティバス	●+◇	□	□	● (のりあい)	●	◇	・地域と市との協働「のりあい」 ・ニコニコふれあいバス

※NPO 法人ははとサービス川西、NPO 法人別府安心ネット、NPO 法人ふるさとづくりやらまいか、は2類型を実施

※付添は運転と兼務のケースと、運転者と別のボランティアが担当する場合がある。

※凡例：●=ボランティア、○=有給職員、◇=市町村、□=交通事業者、☆社会福祉協議会等

■「発意」から「実践」へ、「住民参加」であり「住民主体」

住民参加による移動サービスが行われるようになった理由は、身近な人や地域の問題を放っておけない、解決したいという意識から、「まず動いてみる」という姿勢が表れた結果です。「発意」するだけでなく「実践」していることが大きなポイントです。また、移動サービスを行うために必要な役割を分担する仲間が必要です。参加することは大切ですが、誰かが主体的に始めなければ地域課題は解決できません。その意味では、「住民参加による移動サービス」は「住

民主体の移動サービス」と読み替えることもできます。

ただし、「住民主体」という言葉は、住民が運営も運送も担う、住民だけが担い手になる、という印象を与えることがあります。住民が運送しなくても、付き添いや企画運営をすることによって、利用ニーズに応えるサービスを生み出すことは可能です。また、住民主体だからといって、行政の関わりが疎かになると、地域に不可欠な取り組みが先細りしてしまうことがあります。「関わり方は色々あるけれど、主体的に関わるのが欠かせない」「住民主体ではあるけれど、住民任せではいけない」という意味で「住民参加による」と表現しています。

※本書においては、「住民参加」と「住民主体」が混在しています。

下表では、ヒアリング調査の各事例について、市町村がどのような関わりを持っているかを「○」印で示しています。「住民参加」「住民主体」であっても、住民のみの取り組みでないことがわかります（民間同士で幅広いネットワークを形成している事例もあります）。

<本書で掲載している活動団体への市町村行政の関与>

	補助	委託	車両提供	運転者 (ボランティア) 育成	伴走支援	計画への 位置づけ	事例(ヒアリング調査対象)
1.許可・登録不要 の運送							・はーとサービス川西2
			○	○			・運転ボランティアたんぼぼ
	○		○	○	○	○	・寿喜菜の会 ・通所付添サポート事業
2.福祉有償運送							・コープくらしのたすけあいの会
		○					・はーとサービス川西1
	○			○		○	・おでかけサービス杉並
	○				○		・別府安心ネット
3.交通空白地有償 運送	○				○	○	・別府安心ネット
	○		○				・八代地域活性化協議会
	○		○	○		○	・ふるさとづくりやらまいか(タクシー)
4.乗合タクシー	—	—	—	—	—	(典型例)	
5.自家用有償旅客 運送(市町村)		○	○	○	○	○	・ふるさとづくり・やらまいか(バス) ・こんどろバス
6.コミュニティ バス		○	○		○	○	・地域と市との協働「のりあい」 ・ニコニコふれあいバス

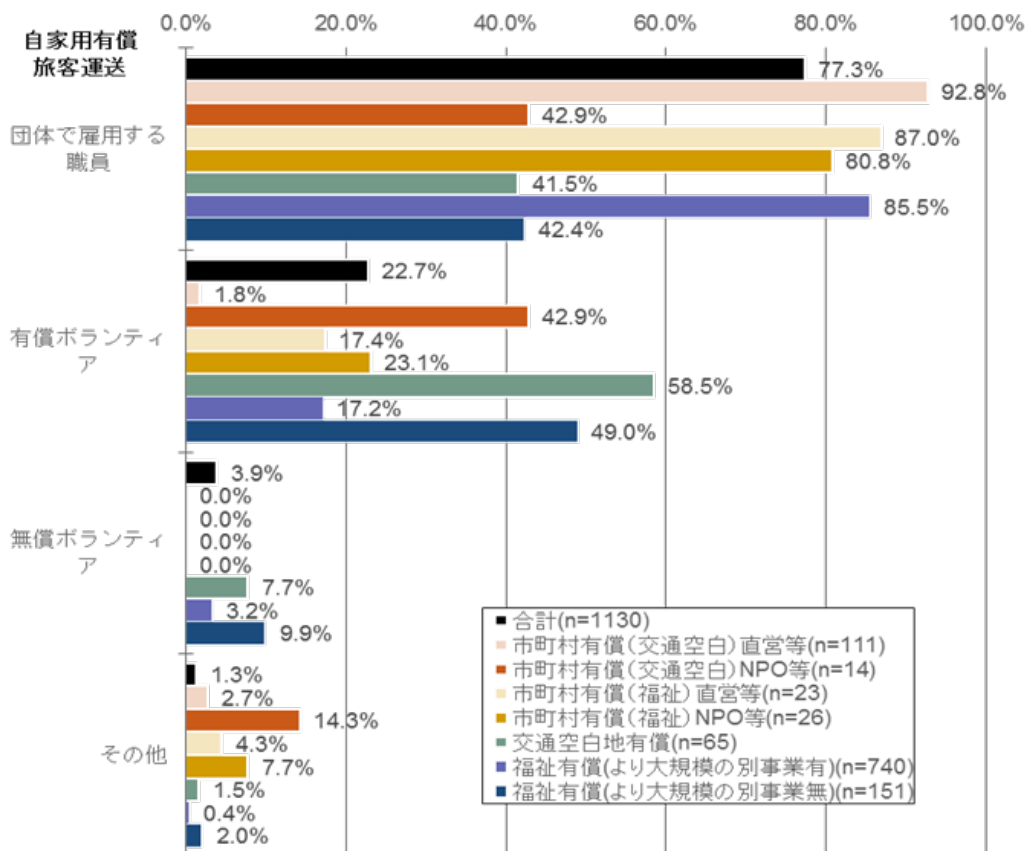
本書では、活動団体の関係者や行政担当者のみならず、「住民参加による移動サービス」の創出・発展について考える際に、課題を含めてヒントとなる事例を選定し、ご紹介しています。

2. 住民参加による移動サービスの概況

■ ボランティアがサービス提供に携わっている比率は、サービス類型によって様々

2018（平成30）年度の国土交通政策研究所の調査によると、1) 福祉有償運送を実施している団体のうち福祉有償運送より収入規模の大きい事業がない団体、2) 交通空白地有償運送、市町村による交通空白輸送のうち NPO 等への委託がなされているケースにおいては、いずれも半数以上でボランティアが事業に従事していることが明らかになりました。許可・登録不要の運送においては、75%以上でボランティアが従事しています。

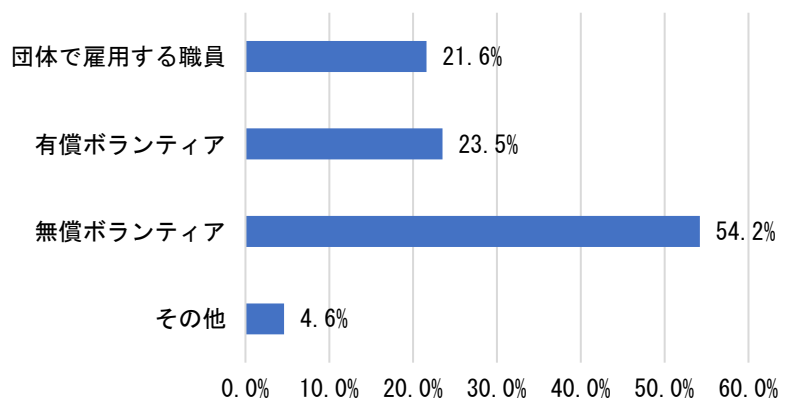
〈自家用有償旅客運送の運転者の雇用形態〉



出典：高齢者の移動ニーズに対応した旅客運送サービスに関する調査研究

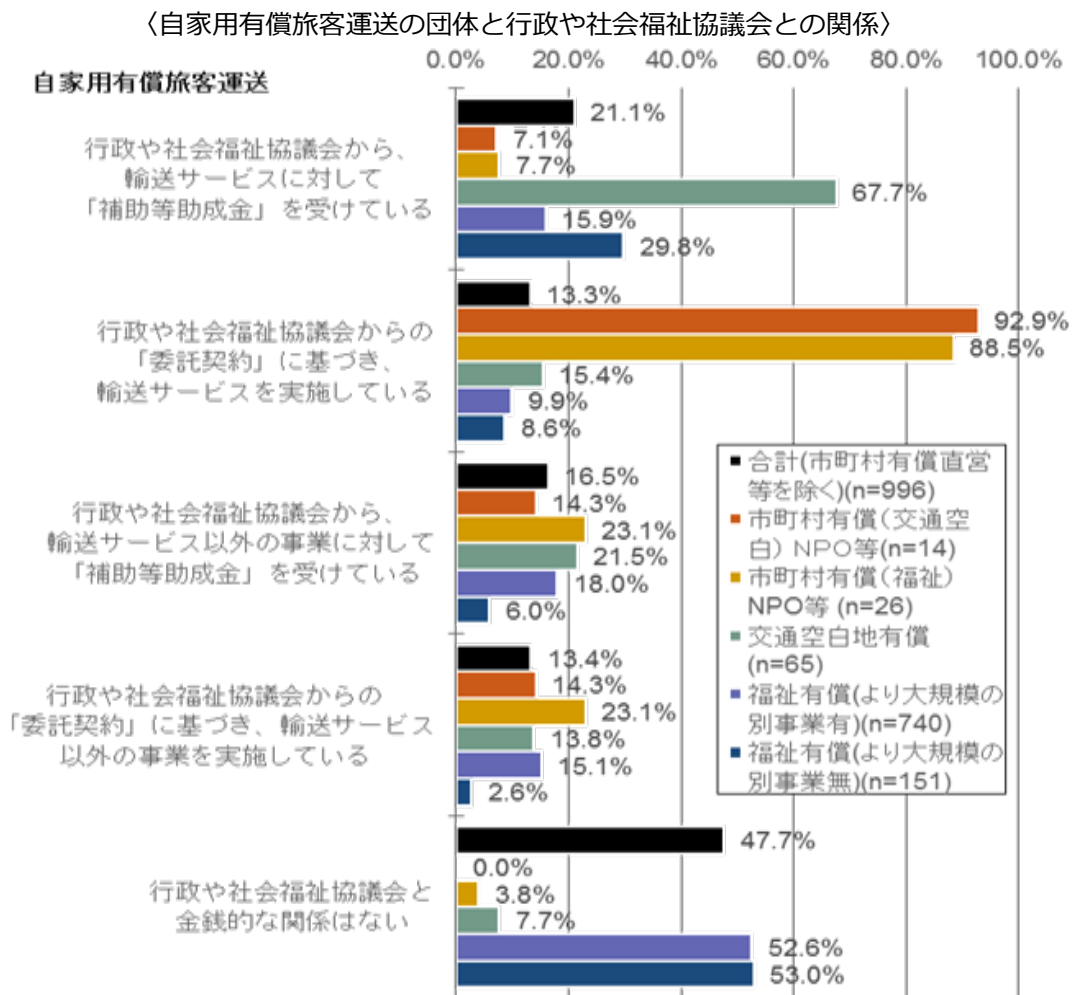
一方で、福祉有償運送の場合、福祉有償運送より事業規模の大きな事業がある法人では、ボランティアが従事している率が2割程度にとどまっています。これは、福祉有償運送に対する補助金等の支援が少ないため（次ページの図参照）、結果として、雇用職員

〈許可または登録を要しない運送の運転者の雇用形態〉



出典：高齢者の移動ニーズに対応した旅客運送サービスに関する調査研究より、全国移動ネットが作成

による介護保険サービスや障害福祉サービスと一体的に実施される福祉有償運送が大半を占めるようになったと言われています。制度運用上、利用者が限定されがちであることや、ボランティアが絶対的に不足していること等、様々な要因が絡み合っていますが、行政による支援が少ないことは、移動・外出に困っている人を幅広く支援できない要因の一つにもなっています。



出典：高齢者の移動ニーズに対応した旅客運送サービスに関する調査研究

■住民参加による移動サービスが発展して作られた制度的な枠組み

一般的に住民参加による様々な地域福祉の活動は、小規模で採算性の低い分野で取り組まれるという特徴があります。これらの活動が課題とニーズを顕在化させることで自治体がそれを認知し、サービスモデルが確立されます。あるいは、採算性が出てきた部分には営利企業等が参入し、サービスの量的な拡大につながります。

移動サービスの歴史を振り返ってみると、このような流れをたどった地域や活動もあります。最初は移動困難な障がい者の課題に応じて市民活動としてのサービスが始まり、次に自治体（主に福祉部局）が認知し、その後、福祉限定タクシー等の参入により量的な拡大が図られてきました。介護保険法に基づく訪問介護事業所や、障害者総合支援法に基づく居宅介護・行動援護・同行援護・重度訪問介護の事業所が、道路運送法に基づく許可・登録を（福祉有償運送）

もしくは許可（タクシー等）を受けて有償運送を実施するようになったことも、要介護者や障がい者にとっては、サービスの選択肢が増えることにつながりました。

〈移動が困難な人が利用できる移動・外出支援関係のサービス（公共交通機関を除く）〉

国士奈通省

(参考)移動が困難な人が利用できる移動・外出支援関係のサービス(公共交通機関を除く)

■ 福祉分野における移動支援制度は多々存在するが、実質的に利用が困難な場合も少なくない。

根拠法	法制度の枠組み	障がい者	要介護1~5	要支援1,2 (基本チェックリスト該当者)	認定なしの高齢者
道路運送法	公共交通空白地有償運送、市町村による交通空白輸送	○/△(※1)	○/△(※1)	○/○	○/○
	←……………ただし、公共交通空白地域の住民が主な対象者……………→				
福祉有償運送、市町村による市町村福祉輸送	福祉有償運送、市町村による市町村福祉輸送	○	○	○ 認められない地域も	△ 認められにくい
	←……………ただし、公共交通期間の利用が困難であることが条件……………→				
介護保険法	介護給付(通院等乗降介助、身体介護)	×	○ 車を使うには道路運送法の許可・登録が必要	×	×
	予防給付(訪問介護、通所介護)	×	×	○ 新しい総合事業に移行(~2017年度末)	×
	訪問型サービスD	○	○	○(補助あり)	○
	←事業対象者は要支援1・2、基本チェックリスト該当者だが、間接経費補助のため利用者の制限はない→				
障害者総合支援法	自立支援給付(重度訪問介護・行動支援・同行支援・通院等乗降介助)	○ 車を使うには道路運送法の許可・登録が必要	×	×	×
	移動支援事業	○ 車を使うには道路運送法の許可・登録が必要	×	×	×
	一般介護予防事業	○/△(※2)	○/△(※2)	○/△(※2)	○

※1 法制度上は利用可能だが、サービス内容(使用車両等)が介助・介護向けではないため、実質的に利用が難しい場合が多い。
 ※2 送迎サービスについては、「介助なしの人でも参加できる介護予防教室等への送迎」などが主であるため、要支援1, 2以上の者にとっては実質的に利用が難しい場合が多い。

24

出典：第5回 地域交通フォローアップ・イノベーション検討会 配付資料

しかし、制度的な枠組みができて、サービスモデルは確立されず、実態としてはサービスのない地域が数多くあります。また、高齢者の移動支援においては、このような流れを辿ることが難しい状況があります。

介護分野における人材不足、リタイア後も働き続ける人の増加によるボランティアの不足、利用者の生活水準に照らして対価を値上げできない中での赤字の増大、制度運用上の制約や手続きの負担によるサービスの硬直化など、様々な課題があり、ニーズの増加に対応できていないのが現状です。

3. なぜ今、住民参加による移動サービスが求められているか

■一部の人の困りごとが国民的な課題になりつつある

介護保険制度や自家用有償旅客運送制度の創設から15～20年。当時の移動困難者は福祉有償運送の対象者と過疎地（当時）有償運送の対象地域内でほぼカバーできていたように思います。この間少子高齢化と人口減少は急速に進み、社会や地域は大きく変化しました。その結果、日常生活に必要な移動・外出に困る方々は、上記制度の運用では収まらない深刻な状況です。

地元にあった個人商店の衰退・閉店も進み、特に鮮魚や食肉、野菜・果物を販売する店の撤退が相次いでいます。農林水産省は、食料品アクセス（買い物弱者等）問題に関する取り組み状況等を把握するため、2011（平成23）年度から全国1,741の市区町村を対象に毎年アンケート調査を実施しており、2020（令和2）年3月公表の調査結果によれば、回答市区町村のうち1,102（85.0%）が「食料品アクセス問題への対策が必要」と回答しています。何らかの対策を実施している市区町村は68.6%で、その内容は「コミュニティバス・乗合タクシーの運行支援」、「宅配や御用聞き、買い物代行サービス等に対する支援」となっており、実施方法は「民間事業者への費用補助や助成等の支援や委託」が多く、対策によりカバーできている割合は「30～60%程度」との回答が48.6%と最も多い状況です。

対策における課題として挙げられているのは、大都市では「対策実施事業者の不足・不在」、中都市では「地域の現状・課題・分析不足」「専門的知見・技術・ノウハウ不足」、小都市では「予算・財源の不足」という回答が多くなっています。

■地域資源のフル活用が意味すること

国土交通省は「民間の交通事業者が収益を確保できる形で公共交通を担うという構造が難しくなってきた」という認識のもとに、地域にある資源は何でも使う総力戦の構えです。全自治体に努力義務とした「地域公共交通計画」の策定において、自家用有償旅客運送も計画に入れることが明記されました。

また、地域の運営協議会や地域公共交通会議で「合意が調う」という書きぶりが、構成員全員賛成という誤解を生むとして「協議が調う」に修正し、また立上げが進まない特に交通空白地有償運送を促進するため、「地域交通の把握に関するマニュアル」等を発行する努力をしています。しかし、構成員による協議や、提出・整備書類や3年ごとの更新手続きなど制度の厳しさが敬遠されて、買い物弱者等の移動・外出支援活動は、許可や登録不要の形態が選ばれる傾向です。この動きをもはや止めることはできないでしょう。

■地域の問題を住民の手で解決する体験ができる

厚生労働省は地域包括ケアシステムの深化・推進を掲げており、その現状認識として「少子高齢・人口減少は地域存続の危機、人・モノ・お金・思いの循環が不可欠」「課題が複合化・複雑化」「社会的孤立・社会的排除」「地域の福祉力の脆弱化」をあげており、これらの課題は、わが身に引き付けて考えるとき、住民自身の課題にほかなりません。住民参加によるサービスが、今求められているとすれば、それは移動サービスに限ったことではないということです。

交通については、難しい、役所が考えること、交通事業者任せると捉えられる向きも

根強くありますが、移動手段の確保に向けて、住民にもできることがあると実感することで、地域の問題を住民の手で解決するという意識を育むことができます。住民自身が必要な手段を選択し納得した上で実施していくことで、ニーズと供給のミスマッチも起きにくくなります。

また、公共交通機関は利用する意思のある人しか利用しないのに対して、一人ひとりの暮らしに寄り添う活動は、外出ニーズの掘り起こし、地域を元気にするきっかけづくりに長けています。ニーズに即応できること、軌道修正しやすいことも強みです。

高齢者人口のピークは2040年。世界中のどの国も経験したことのない超高齢社会を最初に向かえるのが日本です。既存の法制度や発想では太刀打ちできない課題が山積しており、交通事業者も医療福祉介護の関係者も、それぞれの領域を超えて力を合わせていかなければなりません。その原動力になるのは住民の発意であり、住民の主体的な取り組み、つまり、住民参加による移動サービスなのではないでしょうか。

第2節 住民と行政の連携・協働のススメ

1. 継ぎ目のない移動支援の必要性

合同会社 おでかけカンパニー

代表 福本雅之

■外出支援に存在する「溝」

一口に外出支援と言っても、その対象者は、歩行能力に問題がなく、鉄道や路線バスを自由に利用できる高齢者から、介助なくしては車両の乗降が行えない高齢者まで様々です。前者は交通施策の対象であり、後者は福祉施策の対象ですが、この両者の間には「溝」が存在することが少なくありません。

すなわち、これまで行われてきた外出支援では、自力でバス停までアクセスできる人を対象としたコミュニティバス、バス停までのアクセスは困難だが自力で乗降できる人を対象としたオンデマンド交通が交通施策として行われ、一方で、鉄道やバスの利用が困難な人を対象としたタクシージェットの助成・配布や、乗降介助と一体となった移送サービスが福祉施策として行われてきました。

しかしながら、一人の個人に着目すれば、身体能力の変化は連続的に生じるので、交通施策と福祉施策の間に「溝」があることは望ましいとは言えません。むしろ、この「溝」が存在するがゆえに、交通施策ではカバーできない人々が存在し、また、福祉施策の対象とならない人々が存在しています。

■「溝」が引き起こす課題

両者の間の「溝」は、自家用車利用からの転換に際してより大きな課題となっています。自家用車が利用できる間は、身体的にも自立度が高いのですが、自家用車が利用できなくなった段階になると、鉄道や路線バスを利用することはもはや困難であり、福祉移送サービスの対象になります。このことは、福祉移送サービスの需要を増大させるという点でも、個人の移動ニーズの充足度合いが著しく変化するという点でも望ましいとは言えません。交通事故予防の観点からも、自家用車の利用を無理なく段階的に抑制できるような外出手段が地域に存在することが望ましいといえます。これを図に示すと以下の通りとなります。

〈身体活動レベルに応じた移動手段と外出支援策〉

身体活動レベル	移動手段	外出支援策	高齢者バス	コミュニティバス
自家用車の運転が可能 公共交通が利用可能	自家用車、公共交通機関	運転支援システム		
遠方・幹線道路等の自家用車の運転が困難	近隣のみ自家用車、遠出は公共交通機関	バス乗り方教室、パークアンドバスライド		
免許返納が望ましい 車両への乗降がやや困難、バス停へのアクセスが困難	公共交通機関 公共交通機関 ②	免許返納者割引 コミュニティバスにおける乗降介助 オンデマンド交通 タクシーによる外出支援		
自力での乗降が困難	福祉移送サービス	介護タクシー、福祉有償運送		

このうち、①と②の取り組みが不足している部分です。すなわち、①自家用車→公共交通への移行を促す施策と、②公共交通→福祉移送の間を埋める施策です。

①については、免許返納か否かという2元論ではなく、自家用車ではリスクの高い移動を公共交通へと転換してもらうことを意図しつつ、これまで公共交通に親しんでこなかった人々に対して公共交通の利用を促すことが必要です。

②については、既存のコミュニティバス等を活かしながら、乗降の手助けを行うことや、一般タクシーを活用してドアトゥドア性を高めることで、福祉施策が必要になる前の段階の支援を行うことが求められます。

特に②を本書では対象としますが、具体的な施策については利用者や地域の状況に応じてここに検討されるべきものであり、「これが正解」というものは存在しません。しかしながら、利用者の声や地域の状況を把握するのにあたって、住民参加がポイントとなることは間違いのないと考えられます。本書で取り上げた事例を参考として、各地域での取り組みが行われることを期待しています。

2. 移動支援を行政はどのように捉えたらいいか

三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング

主任研究員 鈴木俊之

■公共交通と高齢福祉が担う移動支援の役割

高齢福祉施策として行う移動支援の取り組みと公共交通施策との連携の必要性は広く認識されているものの、十分に進んでいない市町村も多く、特に高齢福祉施策として行われる移動支援の取り組みは公共交通と競合するのではないかと懸念されることもあり、連携というよりは調整が主な論点となることも少なくありません。

公共交通施策は公共交通カバー率など「地域全体において、適切な（もしくは最低限度の）サービスが提供されているか」など主に「地域ごとの移動に係るサービス水準」に着目することが多いのに対し、高齢福祉施策による移動支援は「心身の状態が低下した高齢者等が、適切な生活をする事ができているか」など、主に「一人ひとりの心身の状態と、その（移動に限らない）生活全体」に着目することが多くなります。したがって、例えば「公共交通のサービス水準が比較的低い地域に居住する、高齢福祉施策の対象とならない高齢者の生活」は、両施策の「はざま」に取り残されがちになります。

今般、公共交通分野では地域公共交通計画の策定が努力義務となりました。そこでは「地域の輸送資源の総動員」という言葉が使われるようになるなど、かつての「いわゆる」公共交通のみでなく、自家用有償旅客運送やスクールバス、病院バスなども対象に考えることの必要性が示されました。これは、公共交通施策が「地域ごとの移動」のみでなく、徐々に「一人ひとりの生活全体」に目を向けることで、両施策の「はざま」を埋めようとする動きとも捉えられます。

一方で、高齢福祉分野では、（例えば）「要介護認定」という一人ひとりの心身の状態（正確

には、介護の手間)を評価し、認定を受けた人のみが介護保険サービスを利用することができるというしくみのみでなく、総合事業のように「介護予防・社会参加・生活支援の一体的な推進」や「地域の支え合いのしくみづくり」という文脈から、「個人のみでなく、地域を対象とした施策」が推進されています。公共交通分野と高齢福祉分野の両面から、縦割りによって生じていた「はざま」を如何に埋めるかという動きがほぼ同時期に出てきたことには、大きな意味があります。

■総合事業とは、一人ひとりの「日常生活」を支えることによる「介護予防」の実現

総合事業を活用した、通いの場への送迎や買い物支援の取り組みが増えています。総合事業の財源の一部は被保険者が支払う介護保険料であり、その取り組みは「介護予防」に資するものであることが前提となりますが、その内容は多様です。通いの場などでの体操や顔見知りの知人との会話を目的とした外出のみに限らず、外出頻度そのものが心身の健康に対してプラスの効果を持つという研究成果の蓄積もあります[※]。

稀に、「生活の足の確保は公共交通担当が考えるべき課題であり、高齢者福祉担当が対応する課題ではない」というお話を聞くこともあります。しかしながら、「介護予防・日常生活支援総合事業」とは、心身機能が低下しても、一人ひとりが自分らしい「日常生活」を継続できるような支援をすることで、「介護予防」を実現していくものです。そういう意味では、地域住民の日常生活を支えている公共交通にも介護予防の効果はあるといえます。総合事業を活用した移動支援にも公共交通にも、生活の足の確保と介護予防の両方の効果があり、それらをどのように組み合わせしていくかは地域の実情や高齢者一人ひとりの状態等に応じて個別に判断することが必要になります。総合事業を活用した移動支援によって生活の足を確保するということは、介護予防の効果という観点からみても必要な取り組みであるといえます。

※Fujita K, Fujiwara Y, Chaves PHM, et al. : Frequency of going outdoors as a good predictors for incident disability of physical function as well as disability recovery in community-dwelling older adults in rural Japan. *Journal of Epidemiology*, 16 (6) : 261 -270 (2006)

■住民主体の移動支援の取り組みを媒介とした、地域の「つながり」と生活支援の創出

総合事業を活用した移動支援は、高齢者一人ひとりの介護予防につながることを前提としたものです。一方で、基本的に年齢が上がれば身体機能や認知機能は低下するものであり、介護予防の必要性がいつまでもまったく同じ主旨で継続する訳ではありません。

しかしながら、重度化した後も生活支援が不要になることはありません。重度化すれば介護予防の活動に参加しなくなる人も増えますし、狭義の社会参加の機会が減る人も増えるかもしれません。多くの人が健康に長生きをするようになれば、在宅で療養するがん患者や老衰で在宅療養生活をおくる高齢者は増加することが見込まれますが、「生活支援が必要でなくなる人」はいません。全国をみても「訪問介護員が十分にいる」という地域はあまりなく、そのような観点からも生活支援の創出は多くの地域で不可欠な取り組みといえます。

住民主体の移動支援が、その活動や利用を通じて、地域に人々の出会いと「つながり」をもたらすという効果は多くの先進事例にみられます。

保険者としては「介護予防」・「社会参加」を推進する、住民主体の移動支援の取り組みを媒介としながら地域に「つながり」が生まれることを期待し、頭の片隅では「生活支援の創出」を戦略的に進めているという認識を持つておくことは重要といえます。

したがって、住民から移動支援の取り組みを行いたいという動きがみられた際は、移動支援の取り組みのみでなく、地域の「つながり」や生活支援を創出するきっかけになることまでを想定しながら、市町村はその思いや活動を全力で応援することが必要ではないでしょうか。

3. 福祉と交通の連携は「地域づくり」を意識して

全国移動サービスネットワーク

事務局長 伊藤みどり

■ニーズや目的を切り分けて受け止めると、ミスマッチを起こしやすい

交通施策においても、住民参加が促進されるよう、「コミュニティバスの導入」を検討する住民組織（「コミュニティ協議会」「まちづくり協議会」等）に運行委託の経費の一部を財政支援するという自治体が、少しずつ増えています。住民発意で、運行エリアや頻度や利用金額、運営する体制なども住民が決めて、事業者に運行を依頼することで、住民のニーズに即したサービスができ、またプロドライバーによる運行なので、安心して利用できるといったメリットがあります。

しかし、これを検討しようとしている住民組織で、目的やニーズについて十分な協議がなされているとは限りません。市役所の支援を受けようとしたら、「コミュニティバスの導入」を勧められたけれど、地域の負担金額が大きく導入を断念したとか、導入したが継続が難しくなったという例もあります。地域公共交通会議等で、コミュニティバスについての検討する際に、住民代表の委員がボランティア送迎も導入が必要ではないかと提起したところ、タクシー事業者が運行している地域であって導入はできないと事務局担当者から回答があり、以降、協議されたことがないといった例もあります。

住民組織が相談をしたとき、その窓口が、市民協働の部局、高齢福祉部局、交通担当などのいずれであっても、相談対応や支援が地域のニーズとずれてしまうことのないように庁内の体制を整えることが必要です。

例えば、埼玉県飯能市では、交通安全や放置自転車対策、防犯、消費生活相談などを担当している生活安全課が、地域公共交通網形成計画の策定から許可・登録不要の移動支援の立ち上げの相談にも乗っています。大阪府富田林市では、道路交通課が自治会による無償運送の立ち上げを伴走支援しました。地域から出された課題を正面から受け止めて、最後まで伴走し切れる担当課（者）につながる大切です。

■調整しなければならない関係者が多く、伴走し切ることが難しい

また、市民協働の部局に、生活支援の一環で移動支援のしくみを提案したら、大事な取り組みだからと応援してくれたものの、庁内で共有した段階で、交通の担当部局から運輸支局や交通事業者に相談するように勧められるということが少なくありません。運輸支局に住民組織が

相談に行った結果、その方法は望ましくないという見解が示されたため、それを押してまで実施するべきでないという意見が多くなり、以後進んでいないという例もあれば、最近では、グリーン・スロー・モビリティで地域の高齢者の外出や交流の機会を増やそうと考えたけれど、有償運送にするように運輸支局から誘導され、会議で運行エリアや対象者を限定されて、乗る人がとても少なくなってしまうといったという例もあります。

公共交通を検討する際にも「地域づくり」の観点から包括的に課題を見ていく必要があります。庁内の関係各課が横断的に情報や課題や視点を共有する必要があります。そういった関係性ができる、御殿場市（P3-52 参照）や武蔵野市（P3-19 参照）のように、地域公共交通網形成計画を立てる際に、高齢福祉担当課の取り組みを推進すべき施策として位置づけることができたり、大阪府太子町（P3-61 参照）のようにデマンド型乗合タクシーをコミュニティバスに転換する際に、利便性が下がる部分を高齢福祉部局の取り組みで補ったりすることができます。

■何から始めればいいのか

多くの市町村や都道府県において、福祉と交通の連携は大事だとわかっているにもかかわらず何から始めていいかわからないという声を聞きます。「公共交通関係と福祉関係とのコラボについて模索しましたが、両方の担当部署が目指しているところが違う」、「見ているものが違うので、話がかみ合わないどころか、意見交換をする場すら持てない」という話も聞きます。確かに、高齢福祉部局は、事業を実施することに重きが置かれており、一方の交通担当部局は、計画立案を目指していて政策に重きが置かれているという特徴があります。扱っている予算額も、交通担当部局のほうが（介護給付部分を除けば）高齢福祉部局より格段に大きいでしょう。

でも、それゆえに、コミュニティバスを走らせるまでには何年も時間がかかったり、手続きが必要だったりします。乗車率が低いときの財政的なダメージが大きいために、慎重にならざるを得ません。一方、高齢福祉部局は、ニーズへの即応性があるのが特徴です。ただし、「住民主体」の趣旨に沿って、地域づくりを応援するので、狙ったとおりの成果が出るとは限りません。目標やそこに向かうアプローチは軌道修正を迫られることもあります。性質の違いをお互いに理解し、悩みを打ち明け合って、自身の部署にも今までとは違う思考やアプローチの方法を取り入れてみる、そのような場づくりがまずは必要だと思います。

先進的な市町村では、庁内全体で、地域包括ケアシステムの構築に向けて、関係各課にそれぞれどのような関わりがあるか、会議を開いて共有したり、移動の問題は各課横断の課題であるということで福祉部局の発案で年に2、3回ずつ勉強会を開催しています（事務局は福祉部局が担当するのがポイントです）。大阪府太子町のように、地域包括ケアシステム構築のための部長級の会議を設置した市町村もあります。担当職員レベルではコミュニケーションが取れていても、課長級で情報共有することが少ないと政策には反映されにくい面があるため、課長級で情報共有がなされることは大切です。

その結果、交通担当部局が、地域公共交通網形成計画を策定するタイミングで、高齢福祉部局が検討しているサービスなどを共有できると、交通担当部局が対応すべきニーズを見極めやすくなります。交通再編は、交通事業者に積極的に関わってもらおうきっかけになるため、仮に交通施策には実施できないことが明らかになれば、高齢福祉部局でその取り組みを引き取ると

いう整理もスムーズに行うことができます。

誤解を恐れずに書くと、現状の粗悪なサービスを提供する事業者には、お引き取りいただいた方がよいということもあるでしょう。逆に、地域に支持される事業者には、なんとか事業を継続してほしいということもあるでしょう。このようなことは、地域でしか判断できないのではないかと思います。地方にいけばいくほど、一つの特定の事業者しかない寡占状態であるため、きっかけがないと思いついたかじ取りもできません。福祉と交通の連携は、担当部局がまずは悩みを打ち明け合うこと、その上で、「地域づくり」を意識しながら互いの所管業務を応援し、タイミングが訪れたら自身の業務に取り込んでいくことで、自然と進んでいくと思います。

なお、先行地域では、上記のような関係ができていない場合であれば、（住民主体の取り組みが創出されているか否かに関わらず）高齢福祉部局が住民主体の取り組みに対する支援を検討し始めた段階で、高齢福祉部局から交通担当部局に支援の方法についての相談を始めているようです。関係ができていない場合は、住民の取り組み内容が固まった段階（創出支援が進みつつある段階）で、その情報を共有するケースが多いように思われます。市町村の規模によって様々ではありますが、住民主体の取り組みやそのための市町村による支援が確定した段階で白紙に戻ることはないようにしたいものです。

4. 住民参加による移動サービスの裾野を広げるために

全国移動サービスネットワーク

副理事長 河崎民子

■中間支援機能

国土交通省旅客課の資料によれば、2020年3月末現在、自家用有償旅客運送に取り組む非営利団体の数は、福祉有償運送2,431、公共交通空白地有償運送133となっています（計2,564団体）。10年前の数字と比べると、交通空白は67団体増えて倍増していますが、福祉有償は98団体の増で、ここ5年は車両数を含め横ばい状態です。運転者の高齢化等で撤退する団体も後を絶たず、また福祉有償は利用可能な対象者が限定されており、一般の高齢者にまで活動範囲を広げることにはできません。法制度の弾力化（手続きの簡素化等）と担い手のすそ野を広げていくことは大きな課題です。

有償運送実施団体等を支援する地域ネットワーク組織（中間支援組織）の多くは2000～2005年に設立されていますが（全国移動ネットには現在23組織が加入）、みずから「すそ野を広げる」ことには苦戦してきました。いま、市町村が、駅やバス停から自宅間の往復が限界状態の高齢者の把握や、介護予防に効果的な通いの場までの足の確保、外出自粛によるフレイルの進行、また免許返納問題への対応、そして何よりも、支え合い・つながり合いが持続可能な地域づくりに欠かせないとして、住民主体の移動支援の創出を目指しています。中間支援組織は、法制度理解や住民主体づくり等においてノウハウ不足とする市町村や生活支援コーディネーター（SC）と連携して、何らかの役割を果たすべき時ではないでしょうか。

市町村あるいはSC自らが、住民主体で地域の困りごとや移動の支援を直接呼びかけても「そ

これは行政の仕事ではないのか」「災害時避難行動要支援のほかに何をやらせるつもりか」などと一蹴されることが往々にしてあります。「住民主体」や「自治」をうたって、何かあったときは責任を全部押し付けるのではないのかという不信感をあらわにする人もいます。

そのような地域では、住民と同じ目線・立場から行政と住民の架け橋・通訳者となる存在が必要です。国交省の「高齢者の移動手段を確保するための制度・事業モデルパンフレット」が言う「ちよっとの範囲で移動支援サービスができればいいんだけど」を実現する手助けができるのは、中間支援組織と言えるかもしれません。そのためには、日頃から行政と対話ができる関係づくりや、関連事業に関する知識、行政施策策定過程への参加など有償運送に留まらない課題意識が必要になってきます。

■住民は何ができるか（動き出す人を応援するしくみ）

これまで多数の市町村に伺い住民の方々と接するなかで「自分もいつかは誰かの世話になる。元気なうちはできることをやろうかな」と考える人や、退職後に地域へソフトランディングするための生きがいを探る人、あるいは「他人から感謝されることが喜び」とする住民の方々と出会ってきました。「買い物に困っている人がいることを知っていたので、町がこのような活動を始めると知り、飛びついた」という人もいました。つまり、圧倒的多数ではないかもしれないけれど、困っている人のためにドライバーをしよう・添乗者やサービス調整者になろうと考え、動き出す人は、まちづくり・地域づくりの「思い」が広く伝われば、必ずいます。

そのような人々を発見し育成するしくみや、活動そのものの合法化、事故があったときの不安を払拭するしくみこそが重要で、それをつくるのは行政の役割です。

道路運送法の例外規定に有償運送が盛り込まれる以前は、障がい者等の移動を支援する団体は、家宅搜索の報道があるたびに怒りつつ内心は怯えていました。住民活動を促す法制度の整備や保険商品開発の誘導は行政の役割です。

2019年10月発行の国交省「高齢者の移動手段を確保するための制度・事業モデルパンフレット」には、「日常の買い物や自宅と病院の間の移動など、移動ニーズに対応して『道路運送法上の許可・登録を要しない運送』という形で、自家用車を使って高齢者等を輸送するサービスを実施することができます」という一文から始まる解説も収められていて、ニーズにどのように対応してよいか分からなかった市町村や住民を勇気づけています。

しかし、例外（登録）に例外を重ねる（登録等不要）規定はもはや限界。諸外国に比べて規制の厳しい道路運送法は、抜本的な改革が求められているのではないのでしょうか。

■人材の発掘と育成

神奈川県秦野市が3～4年前から毎年実施している「地域支え合い型認定ドライバー養成研修」は、互助活動における運転者の発掘と育成を企図して開始されました。登録等が不要な活動には義務付けられていませんが、運転の安全を確保するため全国に248ある大臣認定講習実施機関（2021年1月現在、交通空白地有償運送の実施機関を含む）に委託して実施しています。福祉有償運送のドライバーとしても活躍できるカリキュラムになっていますが、独自に時間数を拡大して、市の交通や高齢者の状況、地域課題を理解するコマがあります。

秦野市は、案内が65歳以上の住民全員の目に留まる方法を採用しており、受講者が途絶えることはありません。市町村の広報紙で周知する自治体もあります。特に男性は無料で資格が得られることに弱いらしく(資格取得のため大臣認定講習を受講すると12,000円前後が必要)、つい受講してみようかとなり、ボランティア活動をはじめの人が増えています。開催にかかる資金は介護保険の生活支援体制整備事業から確保することができ、都道府県が開催支援する場合は、地域医療介護総合確保基金が使えます。

■地域への波及効果

これまで、日本老年学的評価研究機構(代表理事:千葉大学近藤克則教授)による長年の市町村データの解析や、東北大学:辻一郎教授らグループによる調査研究等により、人との交流は週1回未満から健康リスク(要介護、認知症、死亡)が高くなることや、多様な交流やつながりがある人や地域は、うつ症状や認知症の割合が低いことが立証されてきました。一定程度のストレスもある多様な交流が人の健康のためには不可欠ということでしょう。

前述の秦野市が高齢化率50%以上の栃窪地域で、市の車両を提供してボランティア運転者で週1回、買物支援を3か月間モデル実施したところ、「自分の目で見て買い物ができる」という利用者の喜びはもちろんのこと、「地域のコミュニケーションが活発化した」「悩みを話す人ができて日頃のストレスが解消され、利用者に安心感が生まれた」「1人暮らし高齢者を地域で見守るという意識が共有されはじめた」「ボランティアが特別なことではない雰囲気地域に生まれた」という効果があったと報告されています。つまり、食料品等の確保という視点では宅配や移動販売車等の活用もありますが、連れ立って出かけることを定期的に支援する活動は、利用者にとっても運転者にとっても、そして支え合い・つながる地域づくりにおいても効果があると受け止められます。

■つながりの促進(地域団体のネットワークづくり)

登録制度あるいは登録等不要で移動・外出支援を行う団体は活動に追われて、地域の他分野の活動と横につながっていないことが往々にしてあります。また、資金不足や人材不足で苦しい状況があっても、その改善策に関する情報収集やアクションは控えめです。継続していくためには税の投入を模索することが重要です。そのためには、社会において必要不可欠な活動として広く認知されなくてはなりません。地道なアピール力・発信力が問われます。

行政は計画行政なので、計画や事業にないものに予算を投入することはできません。行政計画の策定過程に目を配る、例えば市町村が地域公共交通計画を立案中であれば(2020年の活性化再生法改正により自家用有償旅客運送や登録等不要の活動も多様な輸送資源として位置づけ可能)、担当課等と意見交換する・意見書を提出する。また、3年ごとに計画策定が義務づけられている高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画(サービスBやDの導入)の策定プロセスにおいても同様なことが言えます。

活動を始めたきっかけは、困っている人を放っておけない・支援したいという思いからだったはずなので、自分が住む地域を持続可能にするためには、行政や他団体とつながって、地域を共創していくことが重要です。

■縦割り打破と市町村間のつながり

地域にある資源は何でも使うという総力戦を国交省が提唱するほど逼迫した現状のなかで、未だ国や自治体の縦割り体質は困ったものです。市町村による住民主体の移動・外出支援の創出を県がサポートする事例が増えていますが、静岡県の事業事例は、縦割り打破へ一石を投じるしくみになっています。講師を派遣する連続セミナーやグループワークに、市町の交通担当課の参加を必須としています。これがきっかけとなり、立案中の交通計画に登録等不要で行われている買い物支援活動を位置づけた市もありました。

加えて、静岡県は、市町の横の連携を促した事例としても優れています。県は2019年度にモデル3市で実施し、2020年度は2事業（壮年熟期が活躍するいきいき長寿社会事業と移動サービス後方支援体制整備事業）で、コロナ禍のなかオンライン等様々な工夫を行いながら、アドバイザー派遣と電話・メール相談窓口設置、運転ボランティア養成研修を行いました。派遣に手上げた市町は17に及び、移動サービスに取り組む団体数は、25団体（2017年）から56団体（2020年）に増えました（2021年度は更に増える見込み）。

立上げにあたって実践事例の視察は欠かせない要素ですが、先行市町が行う実証実験に、他市町が視察する機会を設けました。面識ができることにより市町担当者やSC等の交流が進み、必要な情報は横のつながりで教え合う・学び合う関係が構築されていきました。つながりは、県の事業が終わったとしても維持・継続されるであろうことは想像に難しくありません。

■生活支援の追求

新潟県燕市にある社会福祉法人「桜井の里はな広場」は、施設の運営推進会議で地域のニーズや課題を協議した際に、「地域のサロン送迎が大変になっている」との話を聞き、2017年3月から一般介護予防事業のサロンと連携して送迎を始めました。以前から、要介護認定を受けて介護サービスの利用を始めると、徐々に地域とのつながりが疎遠になり、介護サービスの利用が生活の中心となることを残念に思っていたそうです。この認識にはハッとさせられました。

地域では、独居者等に何かと気を配っていますが、介護サービスが入ると安心あるいは遠慮して、それまでの関係性が薄くなる傾向が生まれます。利用者にとっては、食事や入浴等に困らなくなる一方で、地域や馴染みの人たちとのつながりは徐々に失われていきます。このサロン送迎は、介護サービスの利用者も、その人らしく暮らしつつ生活支援そのものになっていると感じます。

鹿児島県鹿屋市の「ドライブサロン事業」は、特養などの施設が車両と運転者を提供して買い物支援を行う事業ですが、車内での会話や歌唱が賑やかで、車両のなかがサロンになったことでネーミングされました。施設職員の「高齢者の在宅生活の継続や、もっと地域のためにできることはないかと考えるようになった」というコメントからは、多様な関係者がつながりの重要性に気づいている地域であることが伺えます。

住民たちがSCと共に困りごと調査を丁寧に行った結果を踏まえて、一步步生活全般にわたる支援を実現していった事例もあります。大分県国東市の竹田津地区です。まず着手したのは居場所づくり。小学校の廃校舎部分をリニューアルして週3回、一般介護予防の「かもめカフェ」を開設。軌道に乗って次に取り組んだのが月2回の食事会です。それにボランティア送

迎を付けることができました。2年後には、買い物など生活に必要なちょっとした支援にも活動範囲を拡大していきました。これらを陰で牽引したのはまぎれもなく専門職として配置されている SC です。

市町村や SC、そして公益的な取り組みを模索する社会福祉法人等は、困っている人を見れば即支援に走りがちですが、住民を中心とした地域でのつながりづくりと生活全般における支援という視点を念頭に置いて、しくみの絵を書いていくことが求められています。

第3節 住民参加による移動サービスの効果に関する先行研究レビュー

1. 先行研究のレビューの背景と経緯

「外出頻度が高いと要介護リスクが下がること」、「外出して交流すること」や「地域活動で役割を持つこと」が介護予防や認知症予防に寄与することは、様々な研究データによって明らかになってきました。また、歩くこと健康効果が知られており、このことから歩行を伴う公共交通の利用にも同様の効果が認められると考えられます。一方で、「住民参加による移動サービス」は客観的・数値的な効果が明確になっていません。

事例紹介にあるように、利用者や支援している専門職、活動団体からは、利用者の生活の維持のほか、心身の状況の回復や閉じこもり防止、地域の見守り機能の向上などの効果があるというエピソードを多数聞くことができます。特に、サービス提供者が顔見知りであることは、外出頻度に影響を及ぼしたり、サービス継続に影響したりすることから、「住民参加による移動サービス」は、高齢者に及ぼす客観的な効果、例えば、介護予防効果や認知症予防効果が認められると予想されます。

同様に、運転者として活動するボランティアからも、生活リズムが整えられたり、地域への愛着が高まったりするという声が聞かれることから、担い手である高齢者に対する介護予防効果も見いだせるのではないかと考えられます。

そこで、現場から寄せられる上記のような声を裏付けるために、移動手段と健康増進、介護予防、重度化防止、といった効果があるかどうか、先行研究を調べました。

資料を用いた事例の精査・抽出方法

○国内外の論文検索には、PubMed、Web of Science、Google Scholar、医中誌 WEB を用いて、社会科学分野から医学分野までの論文について検索を行った。検索式には、英文は「transport (transportation)」、「MaaS」、「rideshare」、「Paratransit」、「Community transport」、和文は「歩行量」「交通手段」「外出頻度」「外出手段」「移動手段」を用いた。また、Journal of Transport & Health を中心に海外の論文について調査を行った。いずれの論文についても高齢者を対象としている。

○研究論文以外の資料として、移動サービスに関する好事例及び、そこから得られる知見は主に厚生労働省老人保健等事業・公衆衛生学関連の資料や研究事業報告書で取り上げられることを想定した。そこで、厚生労働省老人保健健康増進等事業（検索対象年：2012～2019年）を検索した。

○レビューでは①移動サービスによる介護予防の効果を対象としたもの、②要支援・要介護を含む高齢者を対象としたもの、③直接的・間接的に介護予防効果に関連した調査・報告の事例を選定し、それ以外のは検索後のチェックの段階で除外した。

別添レビューシート及びまとめの作成：

神奈川県立保健福祉大学大学院ヘルスイノベーション研究科 田村元樹

※「住民参加・住民主体」による「移動サービス・移動支援（障害者地域生活支援事業に基づく移動支援事業を除く）」をキーワードとして扱った先行研究の収集が困難だったため、主に交通手段・移動手段という観点から介護予防効果を扱った論文を収集した。

2. 先行研究のレビューからわかったこと

(1) 高齢者の外出頻度や身体活動は、自家用車を運転できるかどうかに影響される。

- ・外出頻度に影響を与える身体的要因、移動手段選択の要因を検討研究では、外出頻度に最も影響を与える要因は移動手段であり、特に自分で車を運転するかどうかであった。
- ・活動能力の高い人は、自転車・バイク、車を利用しており、活動能力の低い人は、デマンドタクシー、送迎・タクシーを利用している。また、自転車・バイク、車を利用している人は、外出日数が多く、電車・バス、デマンドタクシー、送迎・タクシーを利用している人は外出日数が少ない。

(レビューシート No.16)

- ・運転免許のない人は免許ある人に比べ、外出頻度が週2回以下になるリスクが約4倍ある。自家用車が運転できるような有利な交通手段を持っている人に比べ、交通手段の乏しい人は「閉じこもり」が多い（要介護認定を受けていない人が対象）。

(レビューシート No.30)

(2) 自動車を運転しない高齢者の外出頻度や身体活動に対しては、都市部を除くと公共交通も送迎・タクシー利用も貢献していない。

- ・自分で自動車を運転しない高齢者の場合、近郊や農村地域では、公共交通や送迎・タクシー利用等は、いずれも外出頻度を増加させる要因ではない。都市部では、公共交通が外出頻度に影響を与える。

(レビューシート No.16)

- ・郊外や農村地域において、運転ができない高齢者の交通手段は、家族等が運転する自家用車への同乗（送迎）が最も高い割合を占めている。
- ・公共交通は、手段的自立（IADL）や認知機能への貢献が認められるが、家族に送迎を頼ることは、マイナスの効果（負の貢献）が指摘されている。

(レビューシート No.31)

(3) 公共交通機関の利用の促進については、心理的健康度のほか身体的健康度とも関連がある。

- ・バス運賃の引き下げ、バスの待ち時間の短縮、バス路線とバス停の増加を組み合わせた介入は、外出頻度を高め、抑うつ状態の軽減に効果的であるとされている。

(レビューシート No.1.3.4.5.22)

- ・自動車の運転をやめても公共交通機関や自転車を利用している人においては、要介護認定のリスクがやや低くなる。

(レビューシート No.13)

(4) 移動手段が確保されていることは、財政的な効果もあると考えられる。

- ・自治体が運行するコミュニティバス路線を廃止した場合に、外出が減少する人口を試算すると（要介護認定を受けていない高齢者が対象）、介護給付費は1年当たりで約100万～700万増加すると試算した研究もある。これには医療費が含まれておらず、実際には路線廃止による健康に関するコストはさらに大きいと考えられる。

(レビューシート No.34)

- ・富山市のライトレール開業前後の交通量の変化を分析した研究では、バリアフリー化や本数の増加など様々なサービス向上を図った結果、利用交通量が改行前と比べて平日で2.2倍、休日で5.3倍となっただけでなく、特に高齢者・女性等の交通弱者の活動の活性化につながっていることが明らかになった。

(レビューシート No.17)

※2020（令和2）年には、公共交通で来街した人の平均歩数が自家用車で来街した人の約1.8倍であり、かつ、1日の歩数が多い（8,000歩以上の）高齢者の医療費が減少する（前期高齢者は4,000～7,999歩でも減少）ことを発表した。

3. 明らかにならなかったこと ～今後に向けて～

「自家用車を運転できれば外出頻度が高く、要介護リスクが低いこと」や、「公共交通機関が利用しやすいければ外出頻度が高まり健康につながること」はわかりましたが、多くは高齢者全般、または要介護認定を受けていない高齢者を対象とした研究でした。

また、スケールメリットが出にくく利便性の向上を図ることが困難な中山間地域を対象とした調査が少なく、前提となる地域の条件が大きく異なる場合には、結果も違ってくるのではないかと考えられます。

「住民参加による移動サービス」の多くは、自家用車を運転できない人や、公共交通機関が利用しにくい地域を対象として活動しており、対象にズレがありました。

「住民参加による移動サービス」の運転者（ボランティア）の高齢者については、「自家用車を運転できる高齢者」であり、元々外出頻度が高く要介護リスクは低い層と考えられます。ボランティア活動に参加することで外出の機会が増加している可能性はありますが、運転者としてボランティア活動に従事することによる直接的な健康増進効果を見出すことはできませんでした。

公共交通機関の利用についての調査研究の多くは、バスの利便性や利用促進を扱ったもので、近年、各地で導入されている高齢者向けのタクシー券交付の効果に関する先行研究は見つかりませんでした。

要支援者等、ドア・ツー・ドアのサービスが必要な高齢者は、移動・外出に際して様々なハードルを抱えています。どのような手段・手法が効果的であるかを明らかにするためには、「住民参加による移動サービス」の特徴である、親密度の高い取り組み、誘い出し、見守り（安心感の提供）、他の生活支援サービスや介護サービスへのつなぎ、といった機能にも着目して、効果を検証する必要があると考えられます。サービス創出の前後で変化を見るような調査が必要となります。

本事業でヒアリングした吉備中央町や美郷町のように、外出先のプログラム（サロン・介護予防教室等）や買い物支援とセットになっている事例では、要介護認定率の低下や給付費の減少という効果が表れています。しかしながら、移動サービスがあることによる効果かどうかの検証は行われていません。また、通院支援については、効果を見出すことは難しいのではないかという見方もあります。外出の目的地を分けて（あるいは外出目的の有無を分けて）評価する必要があると考えられます。

～島根県美郷町のヒアリング調査報告（P3-68）より～

図のように要介護認定率が下がり、介護給付費も下がってきた。また、閉じこもり傾向の高齢者、認知機能が低下した高齢者が減ってきた。「サロンと移動サービスをセットで行わないと、外に出てこれられないので、中山間地域では移動サービスは重要。顔見知りがあれば、さらに意欲が高まる。孤立しがちな高齢者がサロンに移動サービスを使って来るようになり、気持ちが前向きになったケースもある。行きたいと思えるサロンにすることが大事。それに向けて、補助金を出しながら介入していく。食事を出しながら話ができる、そんな楽しいサロンを地域と一緒につくっていく」

～吉備中央町のヒアリング調査報告（P3-82）より～

「通所付添サポート事業」が本格的にはじまった2017（平成29）年4月時点の吉備中央町の要支援1および2の認定者数は、それぞれ176人、142人で計318人だったが、翌2018年には、それぞれ135人、112人で計247人と、71人も減少した。2020（令和2）年4月時点でも、それぞれ126人、116人で計242人になり、さらに減少傾向が続いている。当然のことながら、それ伴う支出も図のように減っている。2017（平成29）年度の吉備中央町の予防給付および総合事業の総額は7,012万円だったが、翌2018（平成30）年度には5,724万円と1,287万円も低くなった。

【上記「2. 先行研究のレビューからわかったこと」に記載した先行研究】

※レビューシートおよびレビューのまとめは全国移動ネットのホームページにデータを掲載しています。<http://www.zenkoku-ido.net/action.php>

- No.1 高齢者の公共交通政策、社会的エンゲージメント、メンタルヘルス：イングランドにおける無料バス利用資格の疑似実験的評価) / (3)
著者：Erica Reinhard,Emilie Courtin, Frank J vanLenthe, MauricioAvendano
- No.3 英国縦断的高齢化調査における無料バストラベルと身体活動、歩行速度、脂肪率) / (3)
著者：ElizabethWebb,AnthonyLaverty,Jenny Mindell,Chris Millett,
- No.4 イギリスにおける無料高齢者のバス資格がアクティブなトラベルと定期ウォーキングに及ぼす影響) / (3)
著者：Coronini-Cronberg S,Millett C,Laverty AA,Webb E.
- No.5 高齢者における身体活動および肥満性との公共交通機関の利用の増加の関連) / (3)
著者：Laverty AA,Webb E,Vamos EP,Millett C.
- No.13 日本人高齢者における運転中止後の機能制限のリスク：JAGES コホート研究) / (3)
著者：Hiroshi Hirai,MasaoIchikawa, NaokiKondo,KatsunoriKondo
- No.16 高齢者の外出頻度から見た日常生活活動能力と移動手段に関する考察 / (1) (2)
著者：柳原崇男
- No.17 富山ライトレールが地域交通にもたらした効果に関する実証分析 / (4)
著者：望月明彦,中川大,笠原勤
- No.22 社会的孤立と身体活動は、イングランドの高齢者における無料バス移動とウェルビーイングの関連性を媒介する) / (3)
著者：Sarah E.Jacksona, JoshA. Firthb,Joseph Firthd,NicolaVeroneseg,
Trish Gorelyi, IgorGrabovacj, LinYangk, LeeSmithl
- No.30 地域在宅高齢者の外出の実態と関連要因 / (1)
著者：有田広美,堀江富士子,交野好子
- No.31 地方における高齢者の外出手段と機能的健康の維持に関する実証分析 / (2)
著者：谷本圭志
- No.34 地域公共交通サービスの維持と高齢者の健康 (5.コミュニティバス路線の介護給付費用の抑制効果の試算を抜粋) / (4)
著者：平井寛

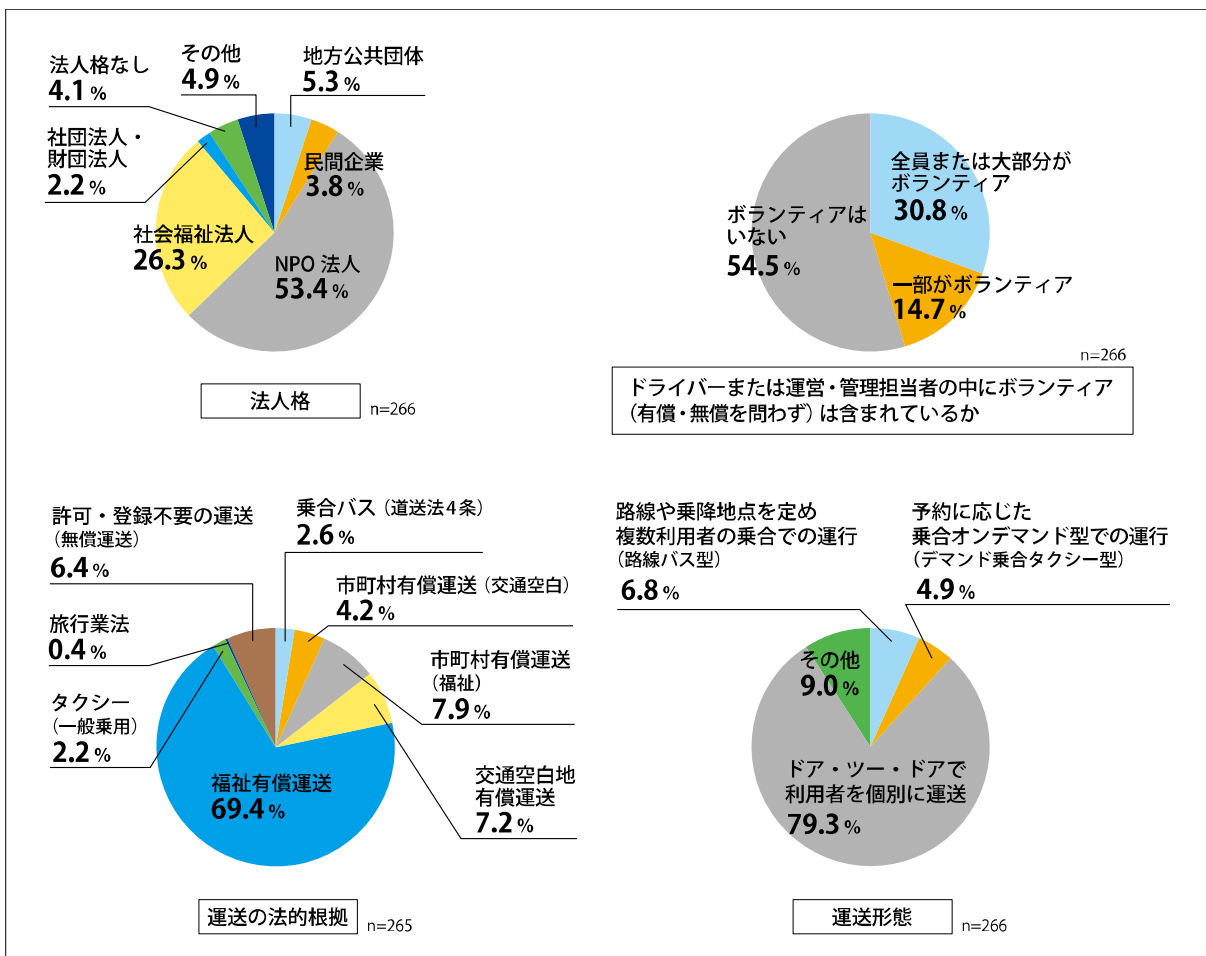
第4節 住民参加による移動サービスの持続可能性に関するアンケート調査

1. アンケート調査の概要

本事業において「持続可能性」は、団体の持続可能性ではなく、その地域で必要な人に対するサービスが存続している（なくなる）ことを指すものとししました。サービスが存続していれば、途中でサービスの実施形態の変更や、運営母体等に変更があってもよいということです。また、「持続可能性のある取り組み」の判断基準としては、20年継続できることを目安としました。

この視点に立ち、下記の団体（計833）にアンケート調査票を配布し、取り組みを継続できた理由・できなかった理由、行政等他の機関との関わり、今後何年継続できるか等の8項目と、取り組みの基本的な情報6項目を尋ねました。有効回答：266

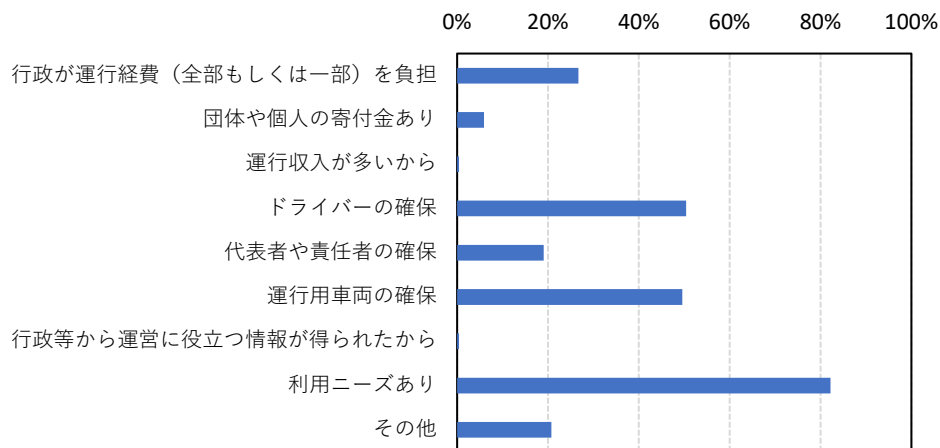
- ①2010・2011年時点の過疎地有償運送（現：交通空白地有償運送）66カ所
 - ②2010年時点の市町村運営有償運送、住民運営・事業者運行による自主運行バス14カ所
 - ③2010年前後に発足した道路運送法上の許可・登録を要しない運送11カ所
 - ④全国移動ネット会員および地域NW組織加盟団体、福祉有償運送742カ所
- ※①は2011年時点に存在した過疎地有償運送の全数、②③④は把握できた範囲のみ。
 ※2種類以上の取り組みをしている場合は、当該団体が先に始めた類型に区分した



2. 持続可能性を高める要因

その中から、持続可能性の高い活動モデルとして、「今後10年以上活動継続できる」と回答した団体の傾向を、クロス集計等で調べました。「車両の確保」や「ニーズの存在」も大きな要因でしたが、「今後10年以上活動継続できる」「大半又は一部がボランティア」という回答に最も最も影響するのは、「運転者の確保」という分析結果になりました。

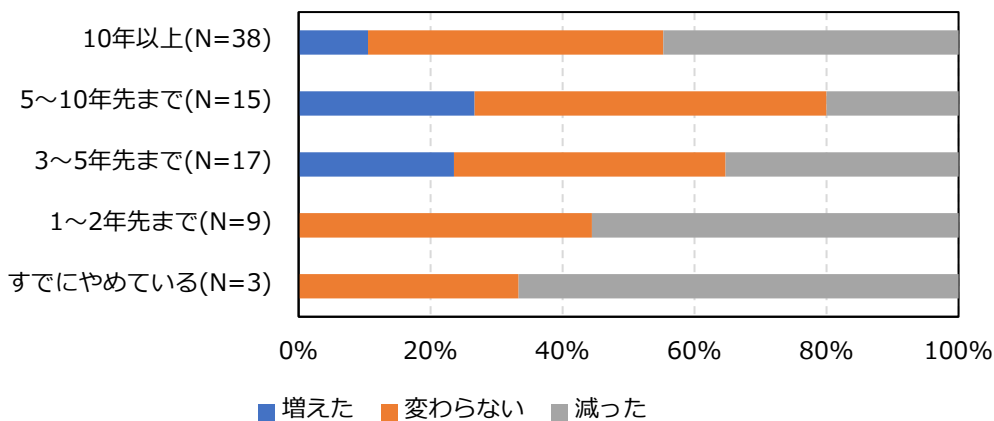
移動サービスの提供が続いている理由は何ですか？主なものを3つ選んでください（N=236）



諸条件よりも利用ニーズがあるから続けているという結果

ドライバー数の増減（福祉有償運送以外）

移動サービスの提供はこの先いつくらいまで続けていけると思うか？

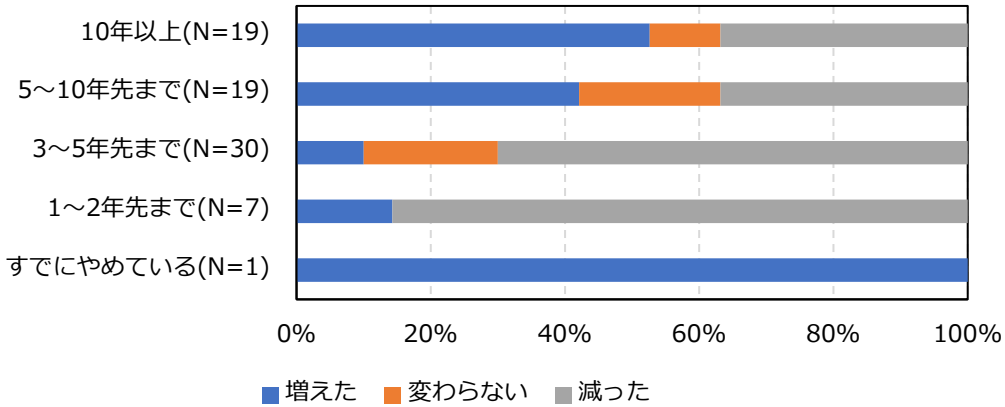


福祉有償運送以外は、運転者数が減ると継続可能年数が短くなる

ドライバー数の増減（福祉有償運送・ボラあり）

福祉有償運送（ボラあり）は運転者が増えると継続可能年数が延びる

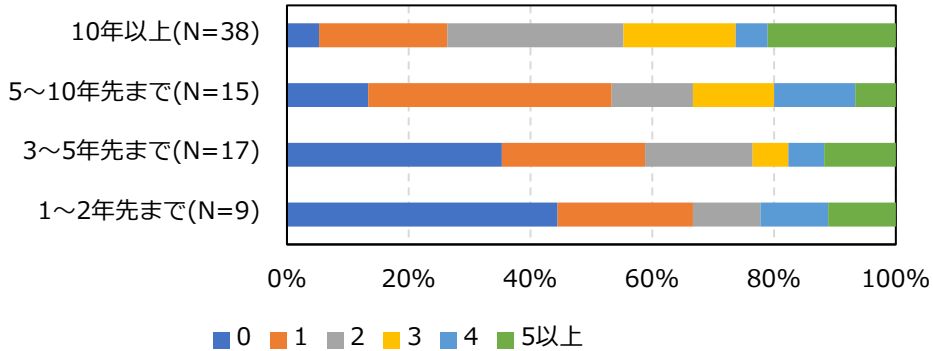
移動サービスの提供はこの先いつくらいまで続けていけると思われますか？



移動サービスの提供はこの先いつくらいまで続けていけると思われますか？

連携している団体数（福祉有償運送以外）

福祉有償運送以外は、連携団体が多いと継続可能年数が延びる

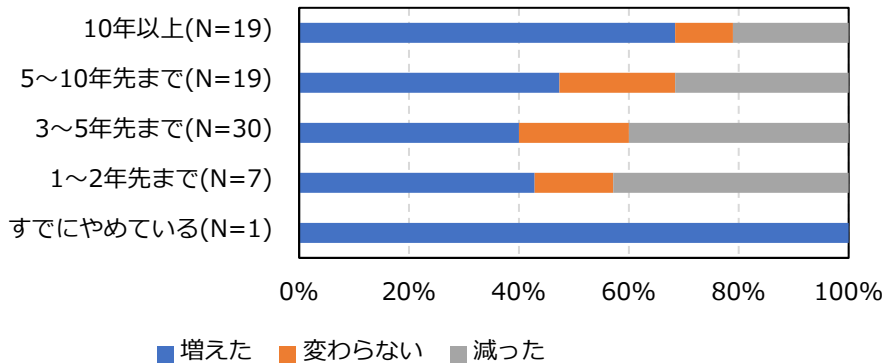


	市町村（健康福祉担当部局）	市町村（交通地域振興担当部局）	市町村（市民協働担当部局）	都道府県	市町村社会福祉協議会	社協以外の社会福祉法人	シルバー人材センター	医療法人	介護事業者	バス会社	タクシー会社	自治会・町内会	福祉領域以外のNPOなど	民間企業
当初から協力を受けている	68	35	10	19	51	16	7	12	24	8	17	20	19	16
その団体からの働きかけで取り組みを始めた	5	5	4	2	3	5	1	1	3	0	2	2	0	2
合計	73	40	14	21	54	21	8	13	27	8	19	22	19	18

利用者数の増減（福祉有償運送・ボラあり）

福祉有償運送は、利用者が増えると継続可能年数が延びる

移動サービスの提供はこの先いつくらいまで続けていけると思われますか？



3. 「持続可能性が高い」団体がしていること

2010（平成22）年（またはそれ以前）から存続しており、今後も10年以上継続できると回答している、「大半又は一部がボランティア」で、「運転者が増えた団体」がどのような団体か、自由記述を元に大別しました。

A：団体による運営方法の工夫が創出・発展の鍵になっているケース

B：行政や社会福祉協議会との連携が創出・発展の鍵になっているケース

※A・B両方の要素を持った団体もあります。

A：団体による運営方法の工夫が創出・発展の鍵になっているケース

移動サービスの提供以外の事業や活動として以下のような取り組みを実施している

- ・生活支援事業、家事援助等のたすけあい活動、訪問型サービスBの補助を受けた活動
- ・介護保険事業、高齢者福祉施設の運営
- ・ファミリーサポートセンターの運営
- ・実施母体である“たすけあいの会”を複数団体で運営
- ・運営母体が生活協同組合
- ・市町村から関連事業を受託（外出支援相談センター、施設管理、移動支援事業）
- ・日帰りドライブ・書道・俳句・絵手紙の会・食事会など。
- ・おでかけ企画等事業
- ・シルバー人材センターの運営
- ・環境保全事業（不法投棄物の回収等）
- ・交流サロンの運営
- ・民間助成金の活用と獲得
- ・シルバー人材センターからの運転者の派遣を受ける

B：行政や社会福祉協議会との連携が創出・発展の鍵になっているケース

連携協力団体から受けている具体的な支援内容

- ・運営協議会への提出書類の作成、福祉有償運送の利用者の確認
- ・送迎の依頼、利用者紹介、情報共有
- ・行政が社会福祉協議会へ運行委託し、市民が担い手になっている
- ・市町村からの運営費の一部補助、赤字補填の補助
- ・福祉事業の立ち上げ支援（3年間）
- ・事務所借用
- ・市町村が主宰者で、バス・タクシー会社等が運営委員として関わっている

スタートした時期（活動継続年数）に関わらず、このようなケースは全国各地にあるため、複数の条件を整えている事例、より積極的な連携関係ができていない事例、展開しやすいと思われる事例を委員の推薦に基づいて追加し、ヒアリング調査をしました（第3部参照）。

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
	棕野美智子／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ぼぼ ・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	2) 関係の深い団体と共同運営する(社会福祉協議会含む)	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ぼぼ ・寿喜菜の会 ・「レモンキャブ」
				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ぼぼ ・コープくらしのたすけあいの会
				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★
				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。

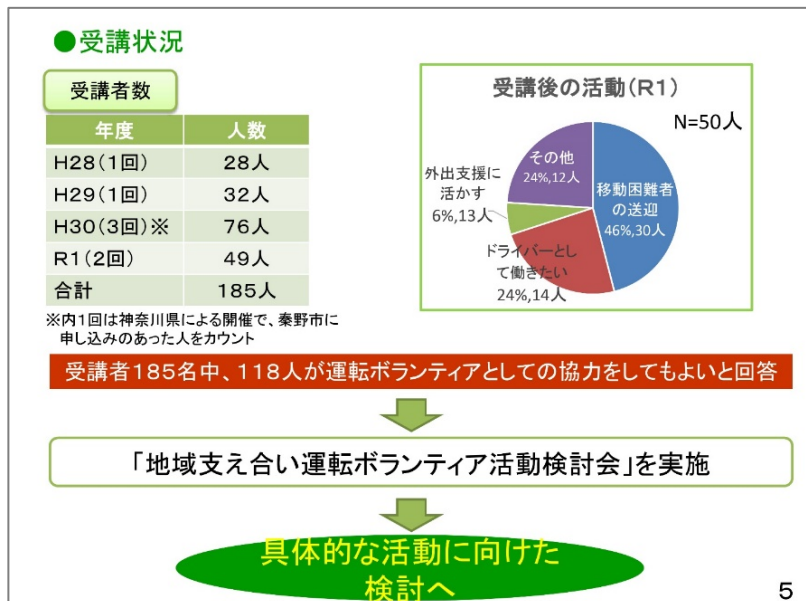
この点で参考になる事例の一つが、高齢者大学で運転者講習を実施し、人材確保につなげるなど、行政との連携でユニークな動きをされている杉並区の「おでかけサービス杉並」です。行政のリソースを活用して育成しています。

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えるものです。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が。

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。

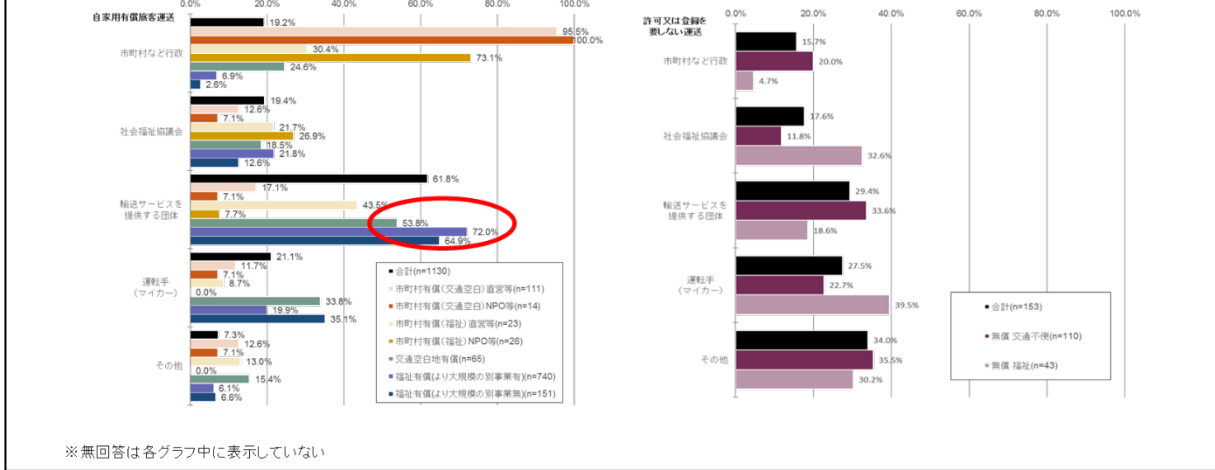
河崎：福祉有償運送を行っている人たちは、ある程度収入があるので、マイカー持ち込みで事故があったら自分の保険で対応する、ということが合意されているようです。しかし、許可・登録不要で移動支援活動を展開する場合には、住民にそこまでの負担はお願いできないという行政の声は多い。最近では、そういう事故を念頭に作られた損保ジャパンや東京海上日動から移動支援専用の自動車保険が出ているので、マイカー送迎のハードルが低くなったのでしょうか。

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きますね。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



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ふ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ない。

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。毎日出勤するので、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・檜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ない。

「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、まず選択肢がつかれません。とりわけ人材は、よほど探さないといけない。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、ボランティア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おう。それしか手がないと感じています。

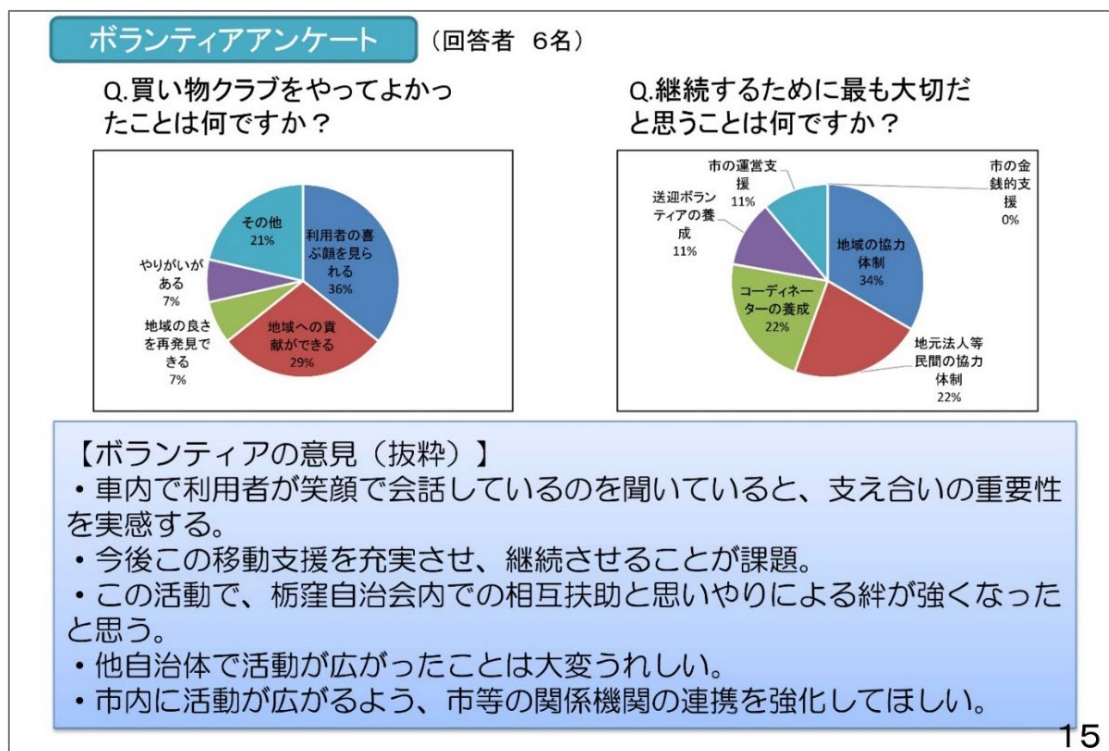
河崎：確かに私も、静岡県内の高齢化率50%の限界集落的なところで移動サービスの立ち上げ支援をさせていただいている中で、都会とは違った助け合い意識の強さや良さを実感しています。そういう強みを活かすべきですね。

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、住民のボランティア意識を育むには、行政の関与が大事だなと思った事例があります。神奈川県秦野市の柘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名ぐらいパツと現れました。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。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】

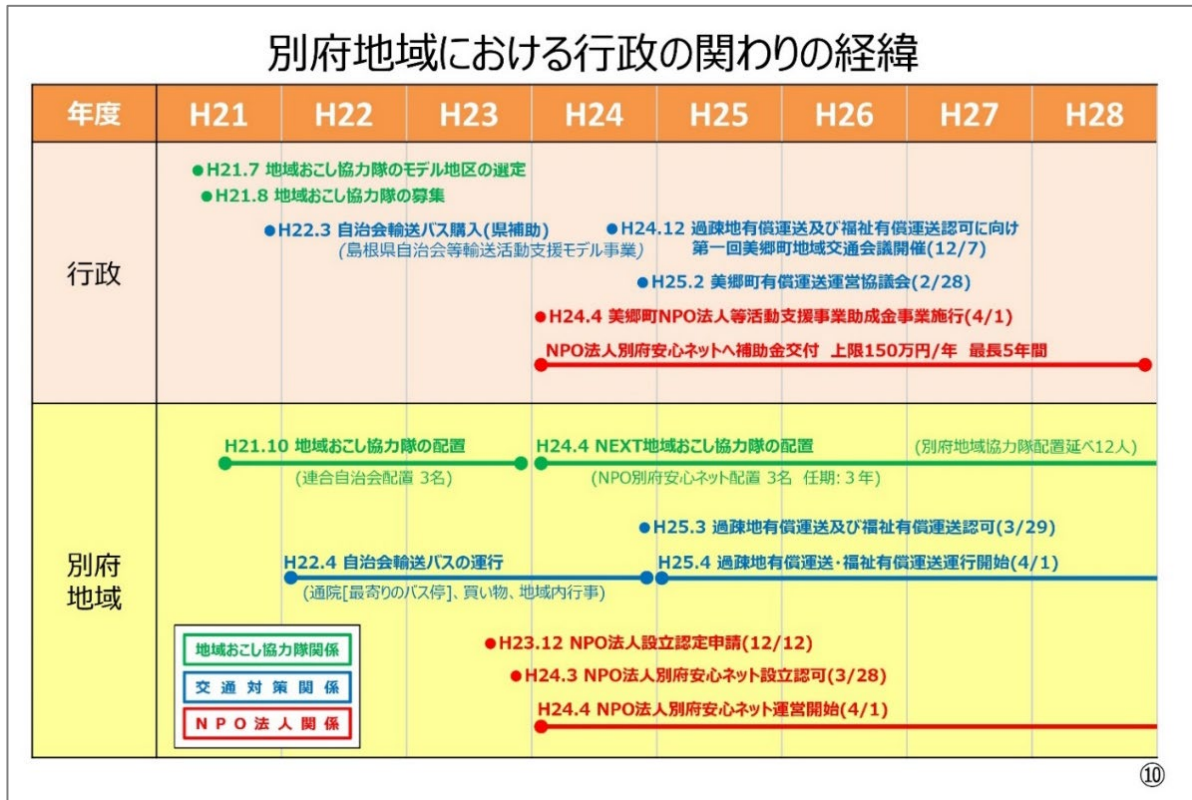
■住民ニーズの行政への有効な伝え方 — 「日参」と「ネットワーク化・他団体との連携」

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りたりと、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した。

〈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もどうか、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のでしょうか。

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ない。

【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った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、運転者として出勤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。

棕野：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ただけで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、利用者を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

サービス内容

① 外出についての相談

《もび〜るが提供する様々な情報》

- 移動サービス*の車両選び、予約・支払い方法
必要な方は取次(車の予約代行)も行います
*移動サービスとは、車いすのまま乗り込める車両等による外出支援サービスです。
必要な介助も提供します。
- 外出時の付添いや介助サービスについて
- 車いす等福祉機器のレンタルについて
- 外出時に利用できる各種制度
介護保険・障害者総合支援法・生活保護
タクシー券・リフト付タクシー補助券
- バスや電車の割引サービス、バリアフリー情報
- 自分や家族で車を運転する場合の補助
割引サービス等

「もび〜る」協力事業者の車の種類



車いす仕様車(リフト車) 車いす仕様車(スロープ車)

ストレッチャー仕様車 福祉設備のない車両(セダン車)

もび〜るが案内する移動サービス4タイプ



**福祉輸送事業限定タクシー
福祉ハイヤー** (タクシー会社の福祉車両部門)

公共交通機関での外出が難しい方を対象とした福祉車両のタクシー

事前予約が必要 軽介助〜重介助

NPO等の市民活動の移動サービス(福祉有償運送)

公共交通機関での外出が難しい方を対象とした会員制のサービス

事前登録・予約が必要 ~軽介助

介護保険・障害者総合支援法対応事業者のタクシー

外出に必要な介助を各制度に組み込めるタクシー事業者

事前予約が必要 軽介助〜重介助

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も、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、社協の協働で二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おう。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、地域の移動二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、交通事業者を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。

棕野：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ないね。

【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。

棕野：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のでしょうか。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、ということをもっと前提として考えておかな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り、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、効果を示していけないと、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たと実は、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の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。

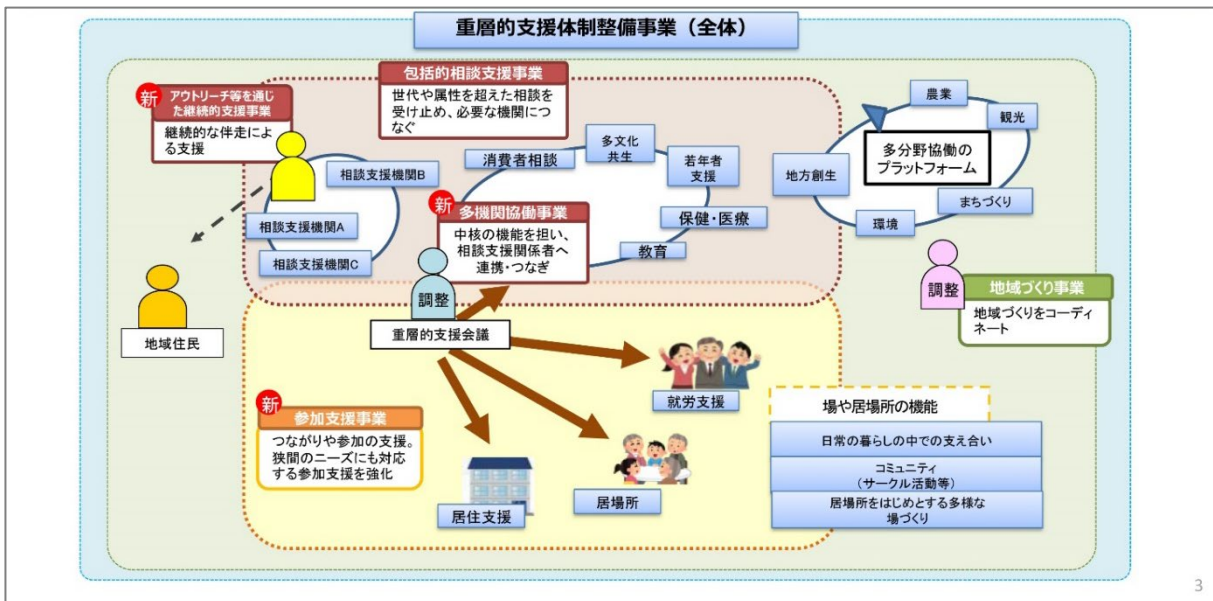
■周辺施策との連携で、より多世代型、包括的な展開を模索する必要

棕野：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行っている場合は、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。それこそ棕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

棕野：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〉

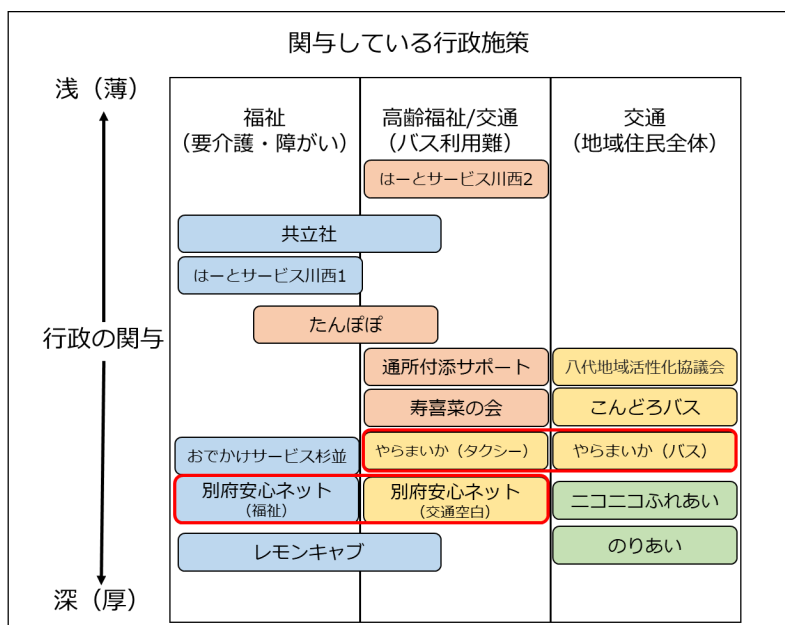
滝口 淳／（株）Plan to Create 代表取締役
 徳田 武／（株）ライフ出版社 代表取締役
 伊藤みどり／（特非）全国移動サービスネットワーク 事務局長
 鈴木俊之／三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（株）
 政策研究事業本部 共生・社会政策部 主任研究員

■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：過疎化が進む地域では、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。

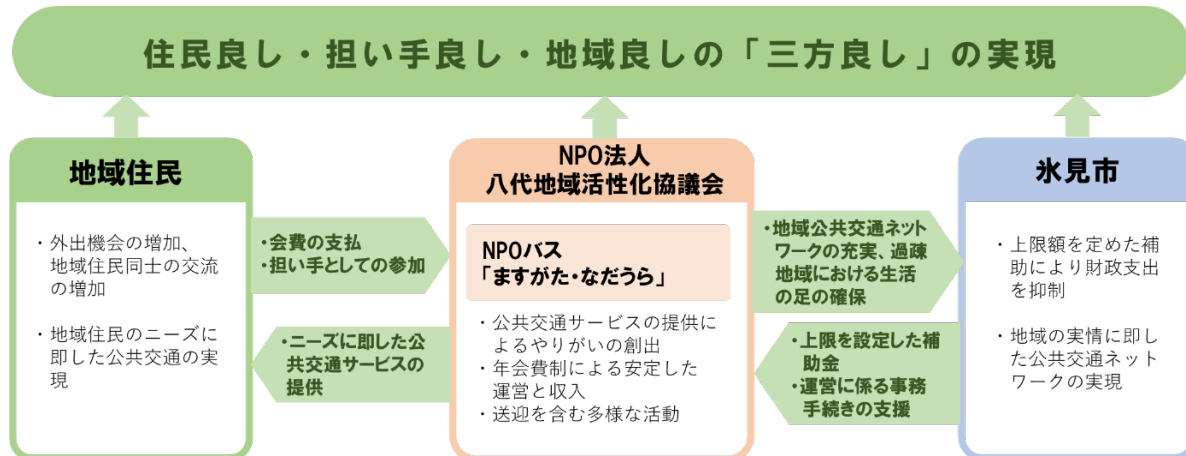
人口減少・高齢化が進む中で、この交通と福祉の狭間を如何に埋めるかが重要な論点となっていると思います。地域包括ケアシステム・介護予防などをキーワードとしながら、この狭間を埋めていくような体制を構築していくことが必要ではないでしょうか。

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のでしょうか。

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のでしょうか。

～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、最初の一步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、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。

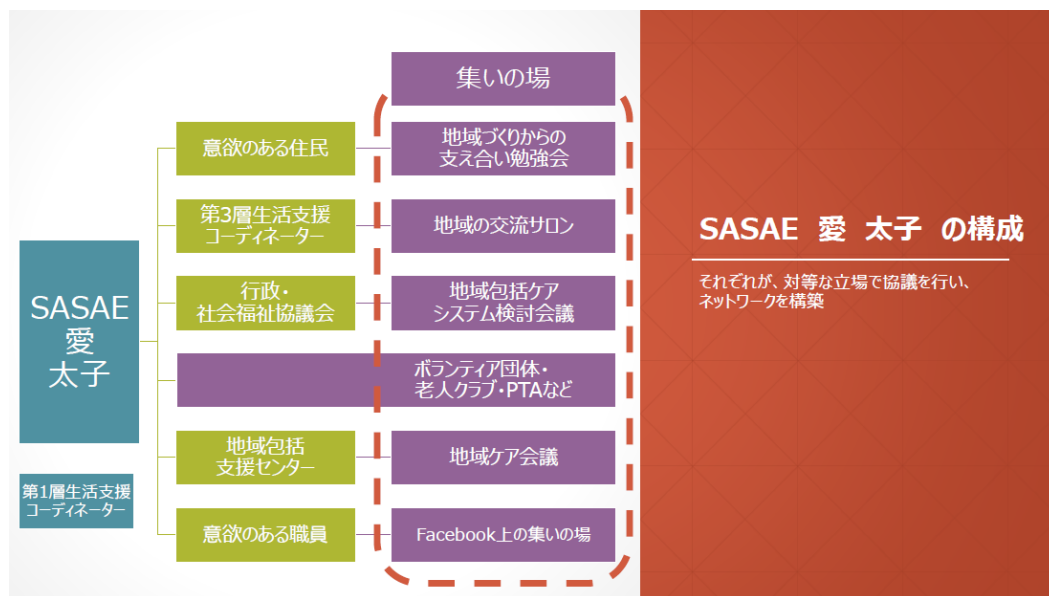
生活支援体制整備事業を通じて、行政が仕掛けづくりをしていくことで「住民の発意」を掘り起こすこと、庁内で具体的な形にしていくための横断的な体制づくりの両面が必要になるのではないのでしょうか。

〈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ない市町村はまだ少ない～

笹沼：地域公共交通会議に参加していると感じるのは、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お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のでしょうか。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づきの機会を提供し、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えます。

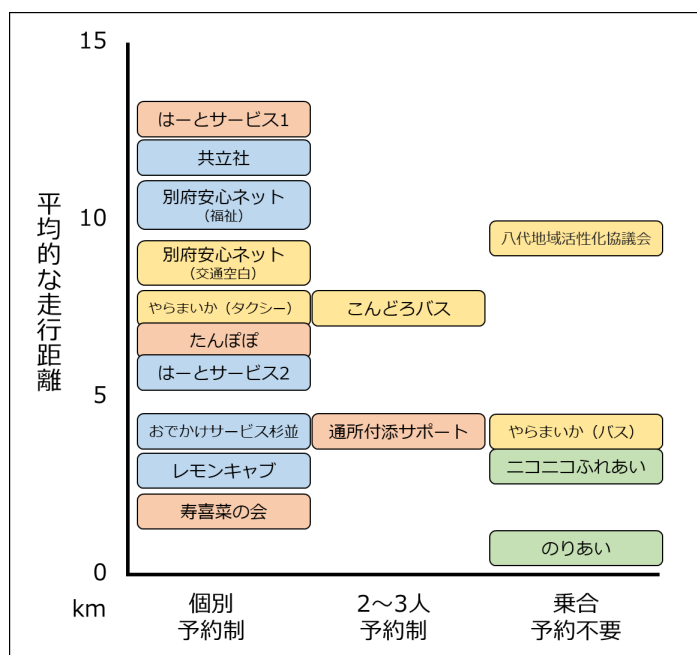
嶋田：一度地域からいなくなった交通事業者に戻ってきてもらうには、相当程度の金額が必要になります。それは現実にはかなり難しい。地域おこし協力隊の活用などによって行政がカバーするという方が現実的です。

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と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、お金はいらぬ」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

〈13 事例の走行距離（イメージ）〉



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。

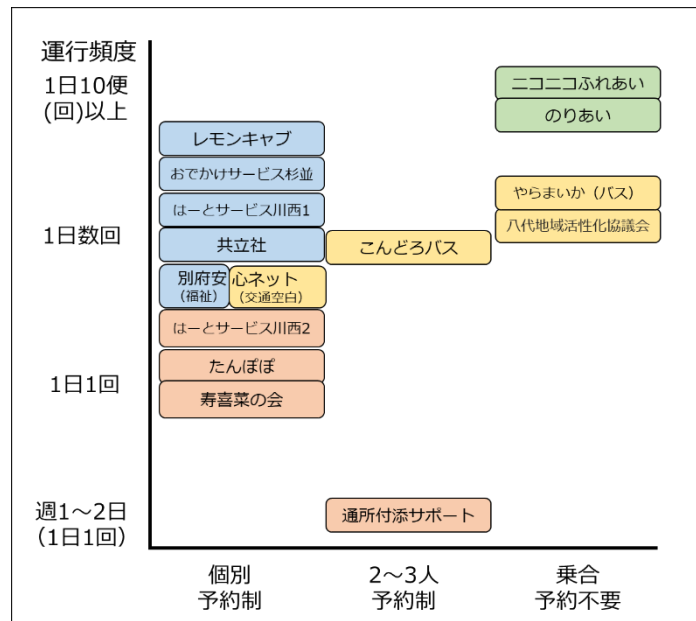
～持続可能にする工夫をすることと持続可能な規模感を見極めること～

笹沼：農協が様々な事業のうちの一つとして、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のでしょうか。

〈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のでしょうか。

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。

第 3 部



住民参加による移動サービス
持続可能モデルを考える

第1節 住民参加による移動サービス13事例の特徴

※運転者について、各事例では「運転協力員」「運行協力者」「運転ボランティア」「ドライバー」等、それぞれの呼称がありますが、本稿では、一部を除き「運転者」に統一しています。

■掲載事例一覧

No.	市町村名	運送主体、運行団体 ()は委託元	運送形態
1	山形県鶴岡市	コープくらしのたすけあいの会/生活協同組合共立社	福祉有償運送
2	山形県川西町	NPO 法人は一とサービス川西	福祉有償運送 許可・登録不要の運送
3	東京都武蔵野市	「レモンキャブ」(武蔵野市)	福祉有償運送
4	東京都杉並区	NPO 法人おでかけサービス杉並	福祉有償運送
5	神奈川県大和市	地域と市との協働「のりあい」 (大和市)	許可・登録不要の運送から 住民運営事業者運行へ移行
6	長野県中川村	NPO 法人ふるさとづくり・やらまいか(中川村)	交通空白地有償運送
7	富山県氷見市	NPO 法人八代地域活性化協議会	交通空白地有償運送
8	静岡県御殿場市	運転ボランティアたんぼぼ	許可・登録不要の運送
9	愛知県一宮市	「ニコニコふれあいバス」(一宮市)	住民運営事業者運行
10	大阪府太子町	寿喜菜の会	許可・登録不要の運送
11	島根県美郷町	NPO 法人別府安心ネット	交通空白地有償運送 福祉有償運送
12	岡山県吉備中央町	通所付添サポーター協議会	許可・登録不要の運送
13	長崎県対馬市	「こんどろバス」(対馬市)	交通空白地有償運送

【安定した運営母体、法人による経営努力】

■ コープくらしのたすけあいの会／生活協同組合共立社（山形県鶴岡市）

4つの法人が運営委員会を組織し、それぞれに介護保険事業を実施していることで、地域における認知が高まり、専門職とも連携しながらサービス提供ができています。利用者・運転者ともに生活協同組合の組合員が多く、地域の高い組織率を活かして、他者に依存しない独自の互助コミュニティを形成している。運転者は、利用者の生活上の困りごとや健康状態についてもサービス提供を通じて把握し、地域包括支援センター等と情報共有する関係ができています。運営委員会については、4法人それぞれから委員が選出され、一定の任期で交代している。これにより多くの人が活動を理解し、興味を持った人間は継続して活動に参加するという流れができています。

■ NPO 法人はーとサービス川西（山形県川西町）

山間部・散居地域の過疎地有償運送事業者としてスタートした団体であったが、現在は町内唯一の福祉有償運送事業者として、障がい児者の通学通所支援を中心に行っており（障がい者の移動支援事業）、その収入で確保した運転者（約10名）が、通学通所支援の合間に、買い物や通院に困っている高齢者の送迎活動を無償運送（許可・登録不要の運送）の形態で実施している。利用者の家族がスタッフとして関わったり、ケアマネジャーや障がい者の相談支援専門員から日常的に相談や依頼を受けたりすることで、活動地域が町外にも広がっている。担当行政からの評価も高く、町内及び近隣地域での認知・需要が高まっている。

【行政との協働】

■ NPO 法人八代地域活性化協議会（富山県氷見市）

バス路線のない地区で、NPO 法人が交通空白地有償運送としてバスを運行。運賃収入ではなく、地域住民の世帯単位の年会費を設定することで、地域全体でバスの運行を支える仕組みをとっている。バスは移動手段としてのみでなく、利用の有無が安否確認の機会になるとともに、地域では「走る公民館」などと言われるなど、住民同士のつながりを創出する場としても機能している。一方で、人口減少に加え、利用者は心身機能の低下がみられてから3年ほどで施設入所や死去などで利用しなくなるケースがみられるなど、NPO バスを支える住民・利用者の減少が、運営の継続に向けた課題となっている。

※市の補助金：地域での財源確保が、6：4または5：5となっていて、地域にとっては財政的な負担が大きい。

■ NPO 法人ふるさとづくり・やらまいか&中川村（長野県中川村）

2004（平成16）年の交通システムの再編の際に、村が村内の建設業者に交通の担い手となることを打診した。田島建設業者の社長と村の総務課が連携し、NPO 法人「ふるさとづくり・やらまいか」を設立し、同 NPO による市町村運営有償運送・交通空白輸送の委託運行（村営巡回バス「のっチャオ」）と、過疎地有償運送（現：公共交通空白地有償運送）（NPO タクシー「ぼかぼか」）を全国に先駆けて開始。NPO タクシーと村営巡回バスの両方の運行を一つの NPO 法人が担うため、経済的な持続性が高くなっている。村営巡回バスは、定時定路線で子どもたちの通学

送迎ニーズを細かく把握し、ニーズを反映した継続的な見直しを行っているほか、地域公共交通会議には運転者が出席し、会議を通じて利用者の生の声を届けることで、具体的な改善につなげている。

NPO タクシーの運転者は、同法人の運転者が専属で担っている（ドア・ツー・ドア）。村営巡回バスの運転者は、村出身で近隣の観光バスの運転手 OB 数名が口コミを通じて従事している。バス利用は微減の傾向で、今後は定時定路線のバスの利用が難しい高齢者が増えることが予想されるため、村としてはドア・ツー・ドアのサービスの向上やバスへの付き添いボランティアの同乗など、具体的な対応策について福祉部局とも協議を進めている。

■「こんどろバス」田ノ浜・檜滝間予約制ミニバス運行協議会 & 対馬市（長崎県対馬市）

バス路線のない地区で、住民（8 地区自治会が構成する運行協議会）がワゴン車（ハイエース）を運行。前日までに利用希望者が予約の電話をするデマンド運行で定時定路線（路線バスとの乗り継ぎができないことがあったため、現在は不特定路線に変更）。住民のニーズに応じて細やかなルート設定ができ、運転者もボランティアに近い形で運行されている一方、利用が進まず、運行可能日であっても稼働していない日が多いことが課題となっている。原因は、一度も利用したことがない人が少なくない（実際の利用者が限られている）、一人では気後れして申し込みないといったことが挙げられる。

■NPO 法人おでかけサービス杉並 & 杉並区（東京都杉並区）

福祉有償運送（地域型 6 団体、施設型 2 団体）のほか、福祉限定タクシー（介護タクシー）を合わせて区内に 85 団体がサービス提供している。このうち、「おでかけサービス杉並」は、「外出支援相談センター・もび〜る」を区から受託運営しており、移動・外出に困っている人からの幅広い相談に乗るとともに、事業者等の連絡会体制を構築して、地域包括支援センター等の専門職との情報共有を日頃から実施している。「おでかけサービス杉並」は家事支援サービスである「ネコの手サービス」や地域のサロンである「オープンリビングけやきの家」も、高齢者のさまざまな生活ニーズに応える形で実施。区は「すぎなみ地域大学」の講座の一つとして福祉有償運送運転者講習を開催することで人材育成と団体とのマッチングも行っている。

■「レモンキャブ」武蔵野市民社会福祉協議会 & 武蔵野市（東京都武蔵野市）

20 年に渡り、コミュニティバスであるムーバスと、個別輸送（市町村福祉輸送）であるレモンキャブによって、高齢者の外出促進を図る施策を市が実施。レモンキャブは、地域公共交通網形成計画や長期計画に位置付けられつつも、住民参加を前提として実施されている。運行管理の担当ボランティアがサービス調整を行い、武蔵野市民社協が最初の利用希望（登録）の受付や、全体の課題把握や市への報告等を担当。利用者数も件数も年々増加しており、車両も 3 度にわたって増車してきた。レモン色の車体は広く市民に知られており、運転ボランティアも口コミで増え続けている。

■寿喜菜の会 & 太子町社会福祉協議会 & 太子町（大阪府太子町）

町が呼び掛けた見守り協力員のボランティアや、生活支援体制整備事業を活用した協議体、支え合いマップ作り（地域共生社会づくりの取り組み）などを通じて、地域住民が組織化され、交流サロン（一般介護予防事業）を拠点として生活支援を実施している。市内の交流サロン 8 カ所のうち 3 カ所は市社協と連携して月 1 回買い物支援も実施。その一つ「寿喜菜の会」は、要介護者と要支援者の両方を訪問型サービス D や B の補助を受けて実施。公用車を 2 台使用できることになったため、運転者が 5 名から 9 名へと増加した。町では、地域包括ケア検討会議と呼ばれる部局横断的な会議（部課長参加で保健福祉部長が座長）が開かれているほか、公共交通の再編に際し、生活支援体制整備事業の予算を充てて高齢介護課内に移動支援の相談担当者（嘱託職員）を配置するなど、一人ひとりの移動のニーズに応える施策も講じられている（地域公共交通会議で高齢介護課が提案）。第 1 層協議体「SASAE 愛太子」も住民が参加し、その意見を反映する形で補助金の仕組みが作られている。

■「ニコニコふれあいバス」萩原町連区交通協議会 & 一宮市 & スイトラベル（愛知県一宮市）

2006（平成 18）年に自治会をベースとして萩原町連区交通協議会を設置し、市がタクシー会社に委託する形で運行がスタートした。交通不便地域への対応として市が住民協働型でのバス運行を計画したもの。ルート・ダイヤ等は地域で考えている。介護予防などについての数字はないが、自動車を持たない人が外出できるようになったという声はある。スーパーへの買い物利用が多く、経済活動に影響している。運行経費の一部を地元企業の協賛により賄っている。バス運行をきっかけに地域でお祭りが行われるようになるなど、地域の活性化につながっている（今年度はコロナで祭りは中止）。

■地域と市との協働「のりあい」 & 大和市 & 相鉄バス（神奈川県大和市）

道路が狭くてコミュニティバスの走行は無理と市が応じなかったため、住民が発意してワゴン車の運行を登録不要の形態で開始。2010（平成 22）年から市との協働事業として車両は市がリースし、9 自治会や地域住民が資金援助を行った。添乗支援活動が特徴で、乗降補助や車内のコミュニケーション、見守りや誘い出しなどの役割を担っている。運転者、添乗者、事務局スタッフなど、すべてボランティアで成り立っている。定時定路線で、毎日 10～15 便運行。運転者の高齢化などから、市より運行継続が困難との指摘を受け、2019（平成 31）年より交通事業者へ運行を委託。現在も添乗支援活動は継続しており、地域交流会開催などを通じて地域コミュニティづくりにも貢献している。

【社会福祉協議会と住民ボランティアの協働】

■運転ボランティアたんぼぼ & 御殿場市社会福祉協議会（静岡県御殿場市）

3 台の福祉車両を活用し、自力での外出が困難な高齢者や障がい者を買い物や通院で送迎する取り組み。許可・登録不要の運送。運転ボランティア登録者数は約 50 名だが、稼働する運転者が 1/3 程度となり、送迎件数も減少傾向にある。団体の役員をはじめ、担い手の高齢化による若返りが課題。たんぼぼの協力のもと、御殿場市が 2019（令和元）年・2020（令和 2）年に移動

支援プロジェクトを開始。市も社協とたんぼぼの協働を評価しており、移動支援事業（運転ボランティア）に注力するきっかけにもなっている。移動支援事業の開始で、市の高齢・福祉担当部署と公共交通担当部署が「公共交通でカバーできない部分は福祉で補う。」という認識を共有し、連携している。

【行政との協働（介護予防効果）】

■NPO 法人別府安心ネット（島根県美郷町）

NPO 法人別府安心ネットは、移動サポート（交通空白地有償運送）、福祉有償運送、町営バス代行）、生活サポート（草刈りや生活弱者への支援）、軽度生活支援（介護保険認定外者への買い物・通院等の付き添い、清掃など）、6次産業研究などを柱に活動している。別府安心ネットによる移動サービスは、交通空白地有償運送（町内のみ）、福祉有償運送（町外可）、介護予防・日常生活支援総合事業の訪問型サービスB・Dを組み合わせて行っている。

特筆すべきは、別府安心ネットの取り組みを真似て、ほかの複数の連合自治会が町や県の補助金等を活用しながらはじめた各戸から診療所や公民館等を結ぶ地域内限定の公共交通空白地有償運送（現：交通空白地有償運送）や、ホームセンター等を経由するドア・ツー・ドアの登録不要の自治会輸送バスの取り組みと連携し、近隣市町村にある大学病院を含む町外エリアの通院や買い物等をサポートするという広域的な移動支援の仕組みをつくり上げている点である。

■吉備中央町通所付添サポーター協議会（岡山県吉備中央町）

2017（平成29）年から一般介護予防事業の通いの場への送迎について、町が住民ボランティアを育成し「通所付添サポーター」として組織し、社会福祉法人や社会福祉協議会の車両を使用して実施。地区ごとに活動している通いの場は、日頃外出がままならない一人暮らし高齢者の貴重な交流となっている。介護予防体操を実施することでの機能回復が顕著で、通いの場に行く日を心待ちにしている参加者が多い。送迎時の車中の会話が楽しい（サロン化している）ことも特徴の一つ。

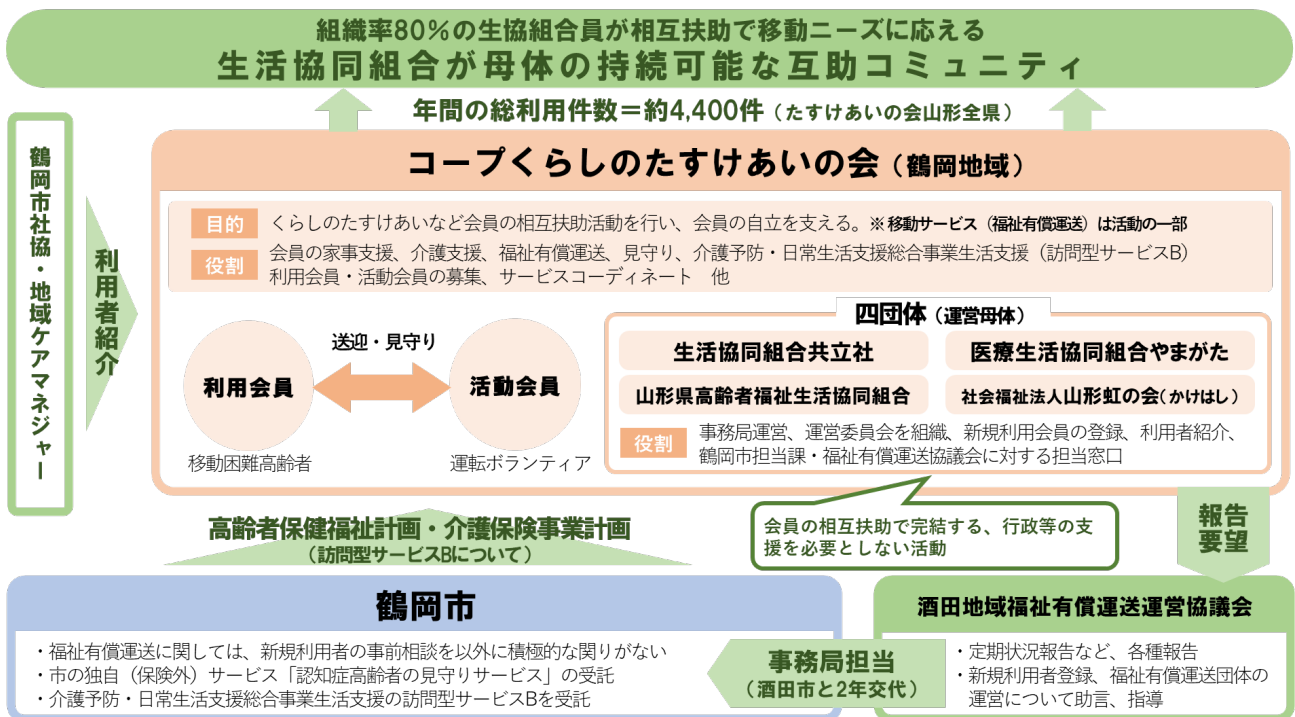
第2節 ヒアリング調査事例の紹介

事例1 コープくらしのたすけあいの会（生活協同組合共立社）

- 所在市町村 山形県鶴岡市（1,312 km²、人口 124,697 人、高齢化率 34.82% ※2020年3月）
- 団体名 コープくらしのたすけあいの会（法人名 生活協同組合共立社）
- 市町村担当課名 鶴岡市長寿介護課、鶴岡市福祉課

鶴岡地域で1992（平成4）年にコープくらしのたすけあいの会が発足した。四団体（生活協同組合共立社・医療生活協同組合やまがた・山形県高齢者福祉生活協同組合・社会福祉法人山形虹の会（かけはし））による運営で、地域生協の家事型の生活支援を中心にボランティア活動を展開し、2000（平成12）年からもともとニーズの高かった移動サービスを提供し始めた。その後、コープくらしのたすけあいの会は2005（平成17）年村山地域、2006（平成18）年酒田地域、2007（平成19）年南陽地域、新庄・最上地域に拡大。2006年に、福祉有償運送の制度創設に伴い、これら各地域の運営協議会においても登録申請した。当初は福祉車両（車いす乗車対応）を保有していたが、現在は一般乗用車両のみでサービスを実施している。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①会員および共同運営団体からの安定した人材確保

- 運転者はコープくらしのたすけあいの会（県内 5 地域）の活動会員で、主婦の方が中心。医療生活協同組合やまがたの元職員など、たすけあいの会を共同運営している関連団体（共立社を含む 4 団体）からの参加もある。
- 運転者数は 28 名（2020（令和 2）年 6 月現在、庄内地域のみ）、会員同士の口コミや活動説明会などで人員は安定的に確保できている。家事支援をしている主婦の皆さんが運転者講習を受けて運転者になってくれることが多い、そこからさらに口コミで運転者が増えることもある。

〈コープくらしのたすけあいの会（山形県）全体での活動実績〉

2. 活動状況（援助時間）

		家事型	介護型	子育て支援	有償運送	見守りS	訪問型サービスB	合計	計画
村山	回数累計	1217			1854			3071	
	時間累計	1889:50			1090:18			2980:08	4000:00
酒田	回数累計	848	171		626			1645	
	時間累計	1155:30	279:00		929:00			2363:30	2800:00
南陽	回数累計	327						327	
	時間累計	346:00						346:00	400:00
新庄	回数累計	401	16		373			790	
	時間累計	458:05	35:55		457:35			951:35	1000:00
鶴岡	回数累計	2707	720		1532	631	105	5695	
	時間累計	3295:50	1158:47		1727:04	690:00	105:00	6976:41	7000:00
合計	回数累計	5500	907	0	4385	631	105	11528	
	時間累計	7145:15	1473:42	0:00	4203:57	690:00	105:00	13617:54	15200:00

提供：生活協同組合共立社

②人件費の一部を運営母体の介護保険事業収益より充当

- 事務局コーディネーターを各地域（5 地域）に 1 名配置（法人の他の業務と兼務したりして）、利用者と活動会員の新規登録と登録情報の管理、活動調整、スケジュール調整などを担当している。人件費は共立社の介護保険事業（福祉用具貸与・販売）の収益より充当している。それと別に、地域コーディネーターを活動会員が担当、利用者と活動会員のスケジュール調整等を行っている。地域コーディネーターの人件費は入会金、運営協力費などから支給されている。

③運営 4 団体から持ち回りで事務局コーディネーターを選出

- 鶴岡地域のたすけあいの会の場合は、運営委員、事務局コーディネーターを運営 4 団体から選出。任期があり数年単位で入れ替わる。

<ul style="list-style-type: none"> • 四団体…たすけあいの会鶴岡地域 運営委員会を組織 ⇒ 意思決定・決裁 • 星氏…たすけあいの会（全県および鶴岡地域） 事務局員 ⇒ 資料・提案書作成、外部調整窓口 • 事務局コーディネーター+地域コーディネーター ⇒ 会員管理、サービス調整、活動集計など

利用状況の変化とその要因

①全県に広がり利用登録者は222名、鶴岡地区は13年で2倍に

- 2006（平成18）年に福祉有償運送事業として登録を受けた時点で利用登録者は70名（2市2町）、現在に至るまで山形県内にサービス提供地域を拡大、2019（令和元）年の登録者は222名（10市7町）となっている。拡大の背景として、山々に囲まれた地理的な理由からもともと移動のニーズが強かったということと、鶴岡地域の実績を知って、他地域のたすけあいの会からも移動サービスを始めたいという要望が出てきたことが考えられる。
- 鶴岡地域の実績は2006年の70名（2市2町）、2019年は140名（2市3町）と2倍に増えている。鶴岡地域は運営団体に医療生協があることで、ケアマネジャーなど専門職からの紹介が多く、利用者は要介護者が多い。

財政状況の変化とその要因

①たすけあいの会の収支は黒字、福祉有償運送単体は赤字が続く

- 福祉有償運送のみを切り分けて計算すると赤字になるが、くらしのたすけあいの会全体の収支では黒字となる。主な収入にサービス利用料、年会費（1,000円×393名）と運営協力費などがある。支出のうち、事務局コーディネーターの人件費は共立社の介護保険事業（福祉用具貸与の利益から支払われるため、たすけあいの会の会計には計上されていない）。
- 福祉有償運送の他に家事型、介護型などのたすけあいサービスがあるが、利用料金は一律1時間650円。移動サービスは、福祉有償運送事業をスタートする以前（2000年～2005年）の対価は1時間350円～600円の範囲で変動していたが、福祉有償運送事業開始時より650円/時間+ガソリン代20円/kmで固定している。そのうち50円がたすけあいの会の運営協力費となる。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①行政は活動を評価、一方で運営協議会では交通事業者との調整に苦慮

- 鶴岡市福祉課は、福祉有償運送運営協議会の窓口となっている。支援や具体的な助言は行っていない。鶴岡市内で一般利用者登録を行っている福祉有償運送の団体、鶴岡市社会福祉協議会と共立社のみであり、幅広い活動を評価している。午前中に集中する通院ニーズに対応できるサービスが十分とは言えない状況にあると捉えており、運営協議会に対する共立社からの要望・提言にも理解を示しているが、交通事業者との調整に苦慮している。事務局が酒田市と鶴岡市で2年交代制となっていることや、運営協議会に予算措置がなく、構成員がボランティアで会議に参加している点も、問題解決に向けて積極的に動けない原因になっている。現在は、団体の報告業務が煩雑で負担になっていることから、諸課題を

協議会会長である庄内総合支庁と情報共有し、改善に向けた検討を行っている。

②訪問型サービス B をきっかけに行政と多様な連携が始まる

- ・ 鶴岡市長寿福祉課とは、たすけあいの会が介護予防・日常生活支援総合事業の訪問型サービス B（以下「訪問 B」）の補助による生活支援を始めるまでは大きな接点がなかったが、その後「認知症高齢者の見守りサービス」の事業受託や災害時の協定などでもつながりができている。

※訪問 B の補助を活用した生活支援サービス：たすけあいの会の他に鶴岡市シルバー人材センターと、担い手研修を修了したメンバーで立ち上げた「いやさ会」の3団体。活動内容は家事支援で、掃除、買い物代行、ゴミ出し、薬の受け取りなど。

- ・ たすけあいの会は医療生協との関係も深いので、地域包括ケアセンターと日常的なやり取りがあり、利用の受付がスムーズに行われていること、たすけあいの会は市内全域で、利用希望者の近くに担い手がいるためお願いしやすいといったことも評価している。

③交通・介護・福祉、関係部署を横断して高齢者の移動に取り組む

- ・ 高齢者の移動については、介護認定者を対象としたものにとどまらず、免許返納高齢者の移動ニーズも考える必要があることから、庁内で公共交通等に係る関係課意見交換会を開催している。担当課は地域振興課になるが、長寿介護課、福祉課を含む関連部署を横断して情報共有しながら進めていく必要がある、としている。

④運営に携わって実感した移動サービスの価値と必要性

【ケアマネジャーの声（きっかけ、評価や期待など）】

- ・ たすけあいの会の運営委員を担当したとき、はじめて移動支援の活動を知り、感銘を受けた。移動サービスが必要な方に積極的に勧めていこうと思った。介護認定を受けた方から認定前の方まで、必要な方を紹介している。介護認定のない方（障がいのある方や医師からの必要性のコメントがある方、難病患者など）でも福祉有償運送が利用できることを運営委員会で勉強して、対象者へ案内している。たすけあいの会の地域コーディネーターや活動会員（運転者）と連携して、情報共有ができている。運転者は専門職ではないが、もともとそれは知っていたので、お互いの役割を認識してお願いをすれば特に問題は起きない。運転者の気づきや見守りなどすばらしい活動をしている。以前、利用者（認知症＋糖尿病の女性）の血糖値が急激に上がり、体調が悪化したときに様子がおかしいことに気づいたのも運転者だった。確認したところ、3ヶ月間処方薬を受け取っていなかったことが分かり、それ以降、処方箋の提出と薬の受け取りについて、関係各位で注意を行うようになった。運営委員として関わるのがなければ、福祉有償運送をここまで活用できるようにならなかったかもしれない。利用者の健康を考えると、移動サービスを利用できなければ、閉じこもりによるうつ病やその他の病気の発症につながってしまう。都市部から離れた場所にお住まいの方には特に必要だと思う。外出は気持ちを上向きにして、QOLを高め

と思うので、福祉有償運送は必要。

⑤対応した方からリピートがあるとやりがいを感じる

【運転者の声（きっかけ、評価や期待など）】

- 10年くらい前、医療生協の交流会で、星さんがたすけあいの会の説明をしてくれた時、活動会員（運転者）が少ないと聞いたので、自分がやってみようと思い、会員になった。医療生協のデイサービスで送迎を行っていたので、業務について理解もあり、不安がなかった。担当ケアマネジャーと利用者の状況など気軽に話ができる環境が良い。個人的には現在70歳なので、利用者の安全を考えあと5・6年で運転ボランティアを引退しようと思っている。車内で会話することをできるだけ心がけているが、初めて担当する利用者の場合、その人の生い立ちや性格、気持ちが分かっていないので、対応が一番難しい。そうやって対応した方からリピートがあると、やっていて良かったな、とやりがいを感じる。

見どころ

①生活協同組合が中心の運営母体で完結する、持続可能な互助コミュニティ

- 共立社（購買生協）をはじめ、医療生協、高齢者生協、社会福祉法人の4団体による運営で、組織率70～80%という共立社の組合員を中心に利用者、担い手が存在する、他者に依存しない自己完結型のサービスモデル。たすけあいの会を運営する4団体が、それぞれに開催イベントや勉強会などで、たすけあいの会の活動紹介を行い、会員（利用会員・活動会員）を募集。運転者の確保につながっている。
- 「鶴岡地域たすけあいの会を運営する4団体が中心となって発足した「庄内まちづくり協同組合虹（事業協同組合）」の理事会（現在7団体の代表が集まる会）で、たすけあいの会の状況及び課題について情報共有することで、たすけあいの会運営委員会での方針決定を迅速に行うことができる。
- 団体内だけでなく専門職とも情報共有と緊密な連携がとれているので、利用者の健康状態など、細かな変化を察知し、対応することができる。

課題

①担い手の高齢化と世代交代、交通事業者との相互理解

- 会活動会員（運転者 他）の高齢化と人数の減少、統括事務局担当者の育成（たすけあいの会設立より担当している星氏が今年度で退職、事務作業が複雑な福祉有償運送部門にはアドバイザーとしてしばらく残る意向はあるが、全体を管理できる後任が育っていない。
- 福祉有償運送運営協議会では、構成員が地域の移動の問題を解決するという意識で課題と向き合えるようになっていない。交通事業者（タクシー会社）が福祉有償運送事業者を競合相手と捉えている状況を変えない限り団体数は増えない（連携対象としてとらえて、建設的な議論をしてほしい）。

■活動概要

団体名	生活協同組合共立社(コープくらしのたすけあいの会)			事業形態	生活協同組合			
開始年次	2006年	運送形態	福祉有償					
予約	必要	利用者 居住地域	山形市、上山市、天童市、山辺町、村山市、東根市、尾花沢市、大石田町、寒河江市、河北町、鶴岡市、酒田市、三川町、庄内町、遊佐町、新庄市及び周辺地域					
乗客限定	あり							
降車場所設定	なし	設定場所	なし					
居住地域と降車場所の関係	居住地域に隣接する市町村、及びその先にも降車場所あり							
車両情報	団体所有1台(軽)、運転者自家用26台(セダン普通12、軽14) 庄内地域							
運転者 情報	合計	65人 全県	～64歳	18人	65-74歳	43人	75歳～	4人
	稼働人数(2020.3)	39人 全県		雇用形態	有償ボランティア			
	謝礼報酬	1時間/600円、1km/20円(ガソリン代)						
利用形態	介助者同乗		同乗することもあり		複数乗車	なし		
運送対価	1時間/650円、1km/20円(ガソリン代) ※左記のうち、50円は団体の運営協力費							
収支	主な収入源		運賃、会費		収入総額(直近年度)		12,500,000円 全県	
運送実績(2020.6)	稼働日数		26日 全県		利用者数		234人 全県	

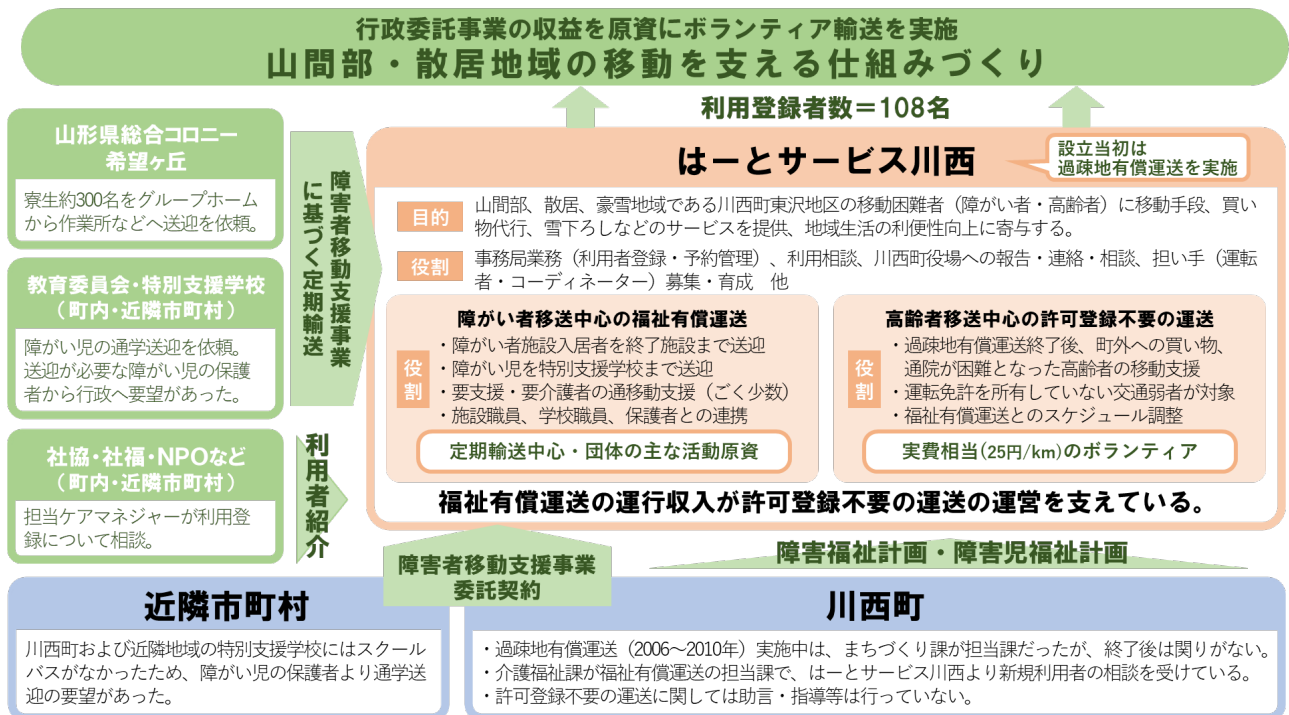
事例2 NPO 法人はーとサービス川西

- 所在市町村 山形県東置賜郡川西町 (166.5 km²、人口 14,901 人、高齢化率 37.36% ※2020 年 3 月)
- 団体名 NPO 法人はーとサービス川西
- 市町村担当課名 川西町福祉介護課

川西町東沢地区は、町内 7 地区で最も高い高齢化率 43.73%、山間部の豪雪地帯で散居集落。買い物も川西町を始め、近隣の米沢市や長井市など、概ね片道 10~15 km の場所まで移動する必要があります。NPO 法人はーとサービス川西は、2005 (平成 17) 年に、川西町社会福祉協議会東沢分会、住民ボランティア会が川西町東沢地区にて過疎地有償運送 (現：交通空白地有償運送) の実証実験を実施したのが始まり。過疎地有償運送 (現：交通空白地有償運送) を開始し、2007 年には福祉有償運送も開始したが、2010 (平成 22) 年に川西町がデマンドタクシーを導入したことにより、過疎地有償運送 (現：交通空白地有償運送) の対象地域から除外され、事業の更新が認められなくなった。

それでも、福祉有償運送において一定の収入があったため、過疎地有償運送 (現：交通空白地有償運送) をガソリン代実費のみの登録を要しない運送として実施することで、地域の高齢者の生活を支えている。二つの事業を組み合わせることで持続可能性を高めている点が特徴である。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①積極的な募集活動で運営に必要な人材を集める

- 過疎地有償運送（現：交通空白地有償運送）を開始した2006（平成18）年当初、運転者は7名だった。その後増減はあるが徐々に増えていき、2018（平成30）年に14名体制となり、現在は12名。運転者全員が福祉有償運送、許可・登録不要の運送を担当している。高齢で引退する方がいる中で、山形新聞5,000世帯への新聞折込チラシや理事長による勧誘で4名の応募者を獲得した。うち3名を採用することができた。
- 事務局運営は2016（平成28）年まで理事長が担当していたが、事務作業量が多く苦労していた。2017（平成29）年に利用者家族だった女性の事務員（運転者兼務）が加入したことで事務作業を分担できている。

利用状況の変化とその要因

①障がい者移動支援で利用者数、利用頻度が大幅にアップ

- 過疎地有償運送（2006～2010年）は21名→26名まで増えて終了。福祉有償運送（2007年～現在）は福祉有償運送については高畠町の「NPOかたくりの会」からの斡旋で知的障害者コロニー（山形県総合コロニー希望が丘）から就労施設までの定期運送を始めたことがきっかけで、教育委員会や社会福祉協議会などからも紹介を受けている。川西町及び近隣地域の養護学校にはスクールバスがなかったため、各行政との移動支援事業委託契約を通学にも適用できた。知的障がい者を中心に32名→68名と大幅に増えている。行政と障がい者の移動支援事業委託契約を交わしているため、障がい者は1割負担で移動サービスが利用できた。利用する障がい者の数が増えたことが増加の原因である。

②使いにくいデマンドタクシー、需要が高まる許可・登録不要の運送

- 2010（平成22）年に過疎地有償運送（現：交通空白地有償運送）の対象地域から除外された際、移動制約者となった方を対象に始めた許可・登録不要の運送（2010年～現在）については、開始当初22名の利用者から38名に増えている。高齢化が進み、移動が困難となった方が増えていることが理由であるが、川西町では要支援1・2の方は（福祉有償運送運営協議会の判断で）福祉有償運送を利用できない場合が多く、許可・登録不要の運送を利用している方も多い。町営のデマンドタクシーは利便性に乏しく、町外へ出る利用ができないため、長井市、米沢市などへの通院、買い物に関しては許可・登録不要の運送を利用する方が多い。

財政状況の変化とその要因

①福祉有償運送の収入を基盤に許可不要の運送サービスを展開

- 登録会員の会費、福祉有償運送の運送対価が収入の中心。福祉有償運送の殆どが、移動支援事業委託契約に基づく知的障がい者の定期運送となっている。福祉有償運送の利用者の増加に伴い、収入は増加している。
- 法人所有の車両が1台(1BOX)、残りの車両は運転者の自家用車を利用しているため、運転者の増減によって運行車両も増減するが、事業の継続に影響を及ぼす変化はこれまで起きていない。
- 知的障がい者の定期運送で安定した収入(運転者平均10万円)が確保できているので、実費程度の許可・登録不要の運送ができています。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①行政からは具体的な支援・助言はないが、情報共有に努めている

- 福祉有償運送の担当課である川西町福祉介護課には、新規利用希望者の相談(特に要介護者)を都度行っている。「川西町の障がい者福祉ガイドブック」の移動支援事業者として、はーとサービス川西が掲載されている。福祉有償運送を開始した当初は、その存在をあまり知られていなかったが、徐々に認知されていった。ただし、団体運営に対して具体的な支援・助言等は行っていない。
- 川西町まちづくり課は、過疎地有償運送の終了に伴い、許可・登録不要の運送を開始することを検討した際に、支援・助言が得られなかった。また町営のデマンドタクシーと競合することから関係が良好とは言えない。

②町の移動を支える団体として関係各所と連携を密に

- 教育委員会、特別支援学校は、通学利用者の紹介・相談、利用者の障がいの状態に合わせた移動サービスの連携を行っている。特別支援学校とはいつでも連絡を取って情報の共有ができる体制が整っている。社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人も同様に、利用者の紹介・相談を受ける等の連携関係にある。

③はーとサービス川西の活動内容を認識、町としては助かっている

【川西町福祉介護課の声】

- 町の施策はデマンドタクシーが中心で、担当課はまちづくり課。介護に関わる部分については、福祉介護課が個別対応しているのが現状。介護予防・日常生活支援総合事業における通所型サービスAで、町の委託によるものは送迎を町内のタクシー会社が担当している。その他の介護予防事業においても、送迎が必要な場合はタクシー会社へ委託している。
- はーとサービス川西の取り組みについて、デマンドタクシーでは行き届かない高齢者の移動ニーズに応えてもらっており、町としては助かっている。団体の工夫でサービスを維持していること、障害者移動支援事業を行っているからボランティア送迎が成り立っている

ことは認識している。

- 町の総合計画のほか、町内各地区の地域づくり計画が別があり、地区によって内容も力の入れ方も異なる。川西町犬川地区に知的障がい者の支援施設「山形県総合コロニー希望が丘」があり、寮生 300 名が入所しているため、はーとサービス川西が町内外の送迎を担当しているが、地区の地域づくり計画には直結していない。
- 福祉有償運送について、(要支援 1 は受け入れ不可、2 は要検討という認識を、はーとサービス川西が持っているという説明に対して、)置賜地区福祉有償運送運営協議会では特に明確な基準を設けていない。新規登録者が利用できるか否かについては、はーとサービス川西からの連絡を受けて個別に対応している。ただし、地域の交通事業者との兼ね合いや、利用資格についての精査などで、積極的に利用対象者を広げていくことは困難な状況にある。
- 現在、町内に福祉有償運送事業者が 1 事業所のみという状況なので、他にいろいろな移動手段が出てくることで、選択肢が広がればよいと思うが、年々、高齢者給付・障害者給付の予算額が増えており、どこかで限界がやってくる。新しい取り組みを始めるには、既存のサービスも含めて選択していかねばならない。とはいえ、町内の移動手段が乏しいので、何らかの取り組みが必要だと考えている。

④雪深い地域でも毎朝迎えに来てくれる

【利用者の声（きっかけ、評価や期待など）】

- 免許証を返納したので、はーとサービス川西を利用するようになった。時間指定を守って迎えに来てくれるし、病院への送迎だけでなく、買い物なども親切に付き合ってくれる。
- 私の家は団体の事務所よりさらに雪深い地域だったが、森谷さん（当時の担当は森谷理事長だった）は雪の日でも苦にせず毎朝迎えに来てくれた。とてもありがたいと思った。
- 移動サービス以外でも気にかけていただき、生存確認してもらっている。

⑤規則正しい生活、仕事のやりがい、仲間との関りが心身の健康を保つ

【運転者の声（きっかけ、評価や期待など）】

- 利用者家族として、はーとサービス川西を知っていた。当時専業主婦だったが、団体の仕事に興味があり、息子の高校卒業を機に活動に参加した。
- はーとサービス川西を設立して過疎地有償運送を始める時、前理事長から誘われた。
- 定年退職と同時期にあった求人に応募。
- 家族も協力的、体を動かして働くことは良いことだと言われる。
- 運転業務のため、事故を心配される。
- （事務局として）運転者とサービスコーディネーターの掛け持ちはあまり苦にならない。

どちらの仕事にもやりがいを感じている。

- ・ 現在無職なので、運転者として活動していなければ家でテレビを見るくらいしかなかったと思う。運転者として活動することで規則正しい生活が送れている。
- ・ 退職後、あまり世間との関わりがなかったが、この活動を始めてから利用者や活動仲間との関りができて、いろいろな情報を聞くことができて良かった。免許返納の高齢者が利用してくれることに、やりがいを感じている。

⑥輸送対価と人員のバランスを考えると、担い手の増員は難しい

【知り合いやご友人をこの活動に誘うことについては？】

- ・ 今の人数で人員を増やすほどではない。人を増やすとほかの運転者の仕事が少なくなってしまうから。
- ・ 誘ったことがあり、その人が今も運転者として活動している。
- ・ 誘ってもいいと思う。
- ・ 対価が少ないので誘おうと思ったこともない。



〈事務局の神尾さん（左）と森谷理事長（右） マイカーにマグネットを貼った福祉有償運送の車両〉

見どころ

①町内唯一の福祉有償運送事業者として、障がい者と高齢者の移動を支援

- ・ 障がい者の定期運送を担当することで、運営の基盤となる収入を確保している。その基盤があることで、高齢移動制約者の通院、買い物の足として許可・登録不要の運送を運営できている。
- ・ 町内唯一の福祉有償運送事業者として、障がい者施設、教育委員会、特別支援学校の関係者と利用者の情報を共有、連携している。

②需要がある限り、続けていくことが大切

- ・ 2010（平成 22）年の過疎地有償運送終了時が大きな危機となった。代わりに許可・登録不要の運送を開始する際に、運転者が実費支払いのみの対価であっても、困った人の助けになるのであれば、と受け入れてくれたことが大きい。すでに福祉有償運送を始めていた

ことも団体の存続に大きく影響した。許可・登録不要の運送だけでは事業継続が困難だったと思う。

- は一とサービス川西は前身のボランティア会より地域に根差した活動を続けている。いかにして地域住民にとって相談しやすい環境を作るか、地域との密着度を上げていくかで持続可能性は上がっていくと考えている。
- 地域における存在感は年々増してきている。それだけに事業継続というかたちで要望に応じていかなければならない。需要がある限り続けることが大切だと考えている。そのために理事改選や組織改革を行う必要がある。

課題

①サービスを持続・拡大するための収益確保と組織の若返り

- 許可・登録不要の運送の需要が増えてきているが、ボランティア送迎のため車両・人員を増やすと、運転者の収入が下がってしまう。需要に応えたいが、対応が難しい状況となっている。現在行っている通いの場への送迎などを総合事業の訪問型サービス D（以下「訪問 D」）として、介護保険財源からの支援を希望しているが、町の計画では訪問 D の実施予定はない。
- サービスを継続するために組織の若返りを目指しているが、世代交代が進まない。理事の報酬を見直すなどして、意欲のある方に引き継いでいきたい。

■活動概要

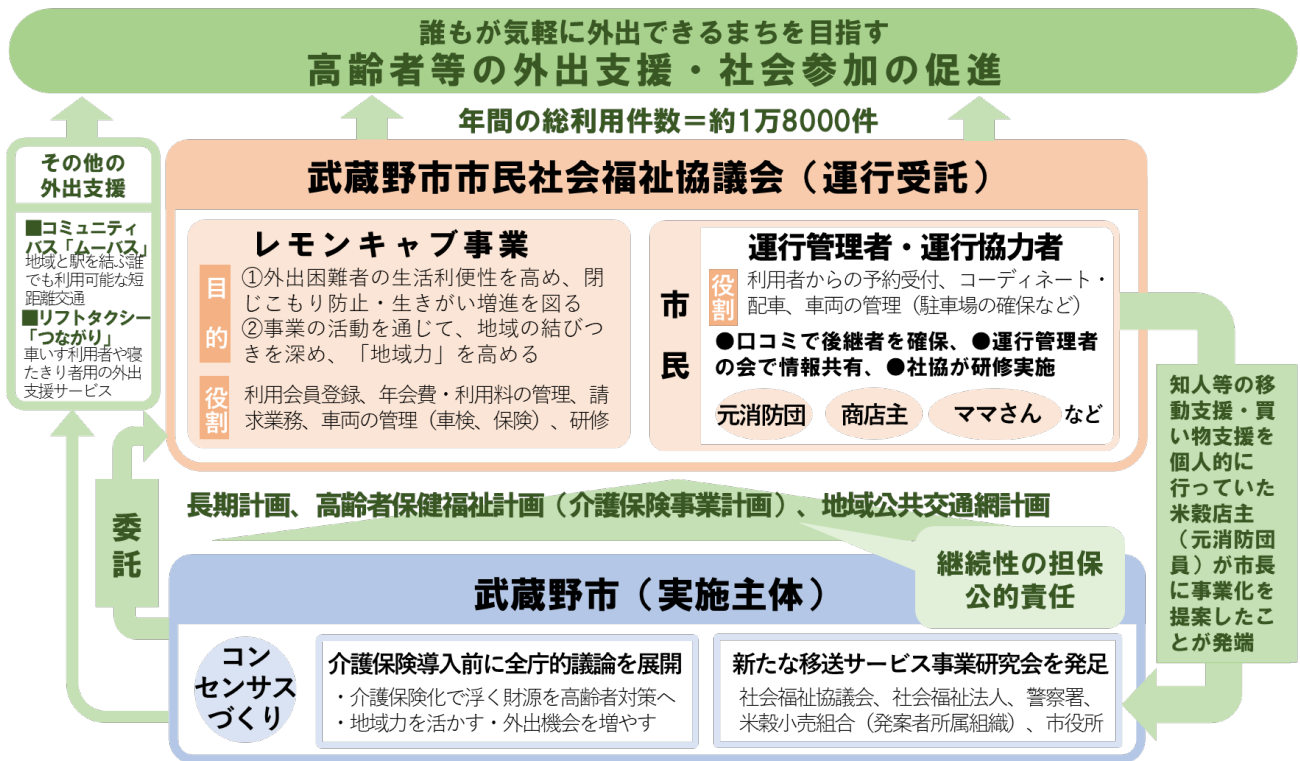
団体名	NPO 法人は一とサービス川西			事業形態	NPO 法人			
開始年次	2006 年	運送形態	過疎地有償(現在は実施なし)、福祉有償、許可・登録不要の運送					
予約	必要	利用者 居住地域	長井市、西置賜郡(白鷹町・飯豊町)、南陽市、米沢市、東置賜郡(高島町・川西町)					
乗客限定	あり							
降車場所設定	なし	設定場所	なし					
居住地域と降車場所の関係	居住地域に隣接する市町村、及びその先にも降車場所あり							
車両情報	団体所有 1 台(一般)、運転者自家用 12 台							
運転者 情報	合計	12 人	~64 歳	1 人	65-74 歳	10 人	75 歳~	2 人
	稼働人数(2020.3)	12 人		雇用形態	有償ボランティア、無償ボランティア			
	謝礼報酬	許可・登録不要の運送:実費程度、福祉有償運送:庸車料の 80%						
利用形態	介助者同乗	なし	複数乗車	常に実施				
運送対価	【福祉有償運送】 1 人乗車:初乗り 1.5km/300 円、以降 1km 毎/100 円 複数乗車:960 円/30 分、以後 30 分毎 960 円 【許可・登録不要の運送】 25 円/km							
収支	主な収入源	委託費、運賃、会費	収入総額(直近年度)	12,107,352 円				
運送実績(2020.6)	稼働日数	30 日	利用者数	延べ 1,150 人				

事例3 「レモンキャブ」武蔵野市民社会福祉協議会 & 武蔵野市高齢者支援課

- 所在市町村 東京都武蔵野市（10.98 km²、人口 147,662 人、高齢化率 22.2% ※2020 年 12 月）
- 団体名 武蔵野市（直営）、武蔵野市民社会福祉協議会レモンキャブ事務局（受託先）
- 市町村担当課名 武蔵野市健康福祉部高齢者支援課（実施主体）

1995（平成7）年にバス停まで歩いて行けることが前提のコミュニティバスが稼働し、重度障がい者向けの移動サービスなどもすでに始まっていたが、なお外出困難な高齢者等が一定程度おり、違う形の移動サービスが求められていた。そうした中、知人等の移動支援や買い物支援を個人的に行っていたお米屋さんの発案を受け、市長が「誰もが気軽に外出できるまち」を目指すレモンキャブ（市町村福祉輸送）の実施を決定。2000（平成12）年から本格運行がはじまった。実施主体は武蔵野市で、運営を社会福祉協議会（以下「社協」、事業開始当初は武蔵野市福祉公社）が受託し、運行管理は市民が担うという公設民営の取り組みである。レモンキャブは、①外出困難者の生活利便性を高め、閉じこもり防止・生きがい増進を図ることを目的とするとともに、②事業の活動を通じて、地域の結びつきを深め、「地域力」を高めることを事業の目的としており、後者がミソになっている。また、各種行政計画に明確に位置づけられ、当たり前の社会インフラとして公的に担保されている。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①チームで運行にあたる公設民営の仕組み

- 武蔵野市高齢者支援課が実施主体で、同課の直営事業である。利用者の会員登録や年会費、利用料の管理、請求業務、車検や保険を含む車両の維持管理などの運営は、社協に委託されており、専任的な担当職員も配置されている。
- 一方、利用者からの予約受付、「運行協力員（運転者）」（現在 45 名）のコーディネート、スケジュール調整、配車・車両管理といった実務は、地域住民が担う運転協力員の代表である「運行管理者」（9 名）が行う。運行協力員および運行管理者は、社協が面接を行い、決定する。運行管理者と副運行管理者が各地区の車両ごとに置かれ、その下に運行協力員がいる体制となっている。要するに、行政等と住民がチームで運行にあたる公設民営の仕組みである。

②運行協力員および運行管理者は口こみで確保、マインド高い元消防団員が多い

- 市長に進言してレモンキャブの実施に漕ぎつけたお米屋さんは、地域への帰属意識が高くとても気概のある人物。個人的に移動サービスを開始し、地域ニーズを踏まえ、必要性を市長に提案した。気心の知れた仲間に積極的に声をかけ、運行協力員や運行管理者を募り、自身も長年それらを務めた。現在、運行協力員と運行管理者は、地元を良く知る商店主などの自営業者が多く担っており、中には店を継いだ二代目が運行管理者を受け継いでいる例もある。
- 当初は、元消防団員が多く参加していたことから、運行協力員や運行管理者の多くが消防団 OB だった時期もあったが、新規希望者が減って一時、担い手不足に陥ったことがあり、市報で募集をしたことがあった。地域のために自身の生活や生業の時間を削って貢献する消防団員が担い手の中にいた点が取り組みの公共性、継続性を担保するのに大きな影響を与えている。
- しかし、パブリックマインドがあり、志がある人でないと謝金が必ずしも高くないこともあって長続きしないことがわかり、現在は、現任者の口こみで紹介された人物を社協が面接の上、運行協力員として採用することにしている。そうした人物は、運行管理者の長年のつきあいの中で人柄も熟知されているので、志もあり、活動が長続きするという。いわば、運行管理者と社協がサービスの質の管理を行っているような形である。また、親子で運行管理者を引き継いでいるケースもある。「親の姿を見てきて、引き継いでもいいよ、という感じで継いでいる親子もいる」（社協）という。
- なお、運行協力員と運行管理者の年齢の上限は、75 歳。健康管理の動機づけの意味も込め、健診を義務づけており、とくに 70 歳以上では年 2 回受診としているという。

③最近ではママさんの運行管理者が増加、合間に家事や育児もできると好評

- 最近では、子育てママさんの運行協力員が増え、計6名（いずれも40歳前後）もいる。このうち一名は、二代目のお米屋さんのお客さんで、地域の福祉活動をしていたママさん。親の代からの知り合いでもあったため、担い手の打診を行い、快諾を得たという。移動サービスの仕事には空き時間が多く、その間に家事・育児などもこなせる利点があるとの理由で、ママさんたちにはとても好評なのだと言う。

④運行管理者の会議で利用者の対応方法等を共有、次世代の育成も重要な役割

- 運行管理者の会議が毎月開催されており、前月の利用実績や利用者の傾向や状況、事例の対応などの情報交換を行い、情報共有を図っており、「LGBTの利用者さんの対応や新型コロナウイルスの対応をどのように行ったかなど、運行上の課題などについて話し合っている」（社協）という。運行管理者は、運行協力員の経験者が担うことになっており、活動上のノウハウなどを教えながら、次世代の運行管理者を育成している。運行管理者の会議では、そうした次世代の候補についても議論している。
- また社協では、運行協力員、運行管理者の安全運転への意識向上や利用者の特性に関する知識の習得が重要と認識し、運転に関することや接遇の仕方、情報交換を目的とした研修を年に数回程度、実施している。

利用状況の変化とその要因

①利用者は10～100歳代と幅広い

- 運行時間は、祝日を除く月曜～土曜日の8～18時で、運行範囲は市内全域と隣接市区（発着地のいずれかが武蔵野市内であることが条件）となっている。
- 利用者は、バスやタクシーなどの公共交通の利用が困難な高齢者（重度の介護を要しない人）や障がい者。年齢は10～100歳代までおり、平均年齢は83歳。高齢者が圧倒的に多く、最近では認知症の利用者が増えている。20年近く利用し続けている人もおり、「自分の状態像を把握してくれているので、タクシーより安心して利用できる」「外出できて気持ちがいい」といった声が多い。
- 利用内訳としては、通院や買い物が多く、デイサービスや駅、公共施設、知人宅などへの送迎が続く。

②利用料は1回30分まで800円、車両を増やし、利用が増加

- 利用料は1回の乗車につき、30分まで800円（以降30分ごとに800円）である。
- 利用者は社協に登録後、2日前までに住民が担う「運行管理者」に予約の連絡を入れる完全予約制である。利用者への請求書は社協から送付されるが、安否確認の意味もあり、利用料が0円でも送付されている。

- 車両は、高齢者・障がい者に適した軽の福祉車両を採用。5台でモデル事業を開始し、本格稼働した2000（平成12）年度中に2台増え、計7台となり、2002（平成14）年と2004（平成16）年にそれぞれ1台が追加されて現在、計9台が地区ごとに稼働している。

③年間総利用件数は1万8,000件、月平均1,500件前後で推移

- 本格稼働の翌年となる2001（平成13）年度は、利用会員555名、運行協力員35名、車両7台、総利用件数1万1,733件だったが、車両が9台となった2004（平成16）年度は、利用会員748名、運行協力員43名、車両9台、総利用件数1万6,447件となり、2010（平成22）年度は、利用会員860名、運行協力員43名、車両9台、総利用件数1万9,091件と増加した。
- その後も、総利用件数は1万7,000～1万8,000件を推移しており、事業開始19年目にあたる2019（令和元）年は利用会員915名、運行協力員45名、車両9台、運行日数289日、総利用件数1万7,544件となっている。
- 2020（令和2）年は、新型コロナウイルス感染症対策に伴う自粛で減っているが、それでも1か月あたりでは概ね26日程度運行し、1,176名が利用している。
- 年間の運行回数や会員数は、スタート時から少しずつ増えており、今のところ車両は9台だが、今後の急速な高齢化の進展、それに伴う社会参加の重要度を考えると、若干の台数拡大の検討も必要、と社協は見ている。

財政状況の変化とその要因

①2019年度の事業規模

- 2019（令和元）年度の事業規模は、市からの委託金2,274万円、レモンキャブ利用料1,429万円、レモンキャブ年会費91万円で、収入は計3,796万円ほど。一方、支出は、事業費（協力員研修、協力員謝礼、車両整備費、車両燃料費、車両修繕費）3,102万円、人件費642万円、管理費45万円などで、計3,790万円ほどである。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①市高齢者支援課の直営事業、運営は社協に委託

- 武蔵野市高齢者支援課が予算を組み、車両を購入し、運営を社協に委託している事業である。社協の役割は、①利用者の登録・管理（年会費、利用料）、②運行管理者との連絡・調整、③運行協力員の教育、④広報・啓発などとなっている。社協は、運行管理者が集約する利用伝票を回収する際にも頻繁に活動状況等を把握するとともに情報交換を活発に行っている。
- 市の直営事業で運営を社協が受託する形ではあるが、社協が行政との間の調整を担ってお

り、運行管理者等の意見や考え方はかなり尊重されている。

- 「例えば、新型コロナ禍であっても、移動を望む人は多数いるので、休止にせず感染予防を徹底して継続すべき、といった意見が運行管理者さんたちから出てくる。そうした意見を大事にし、三者協働で防護の方法などを関係者で考え、予算措置をして、運行継続を実現させた」と社協は話す。
- 元消防団員をベースとした熱心な運行協力者・運行管理者（市民）と、高齢者対策を重視する行政の間に社協が入り、一緒になって解決策を適宜模索してきた歴史が、長期継続を担保していると言えそうだ。

②ケアマネジャーなどの高い認知度も利用件数を担保

- 市内における認知度も非常に高く、市が実施した福祉施策に関する調査結果では、レモンキャブ事業を「知っている」という市民は61.4%に上り、施策として「重要」と認識する市民の割合も80.3%に達していた。
- ケアマネジャー研修会等でも周知されてきたこともあって、ケアマネジャーやヘルパーなど支援者らのレモンキャブの認知度は高く、本人・家族はもちろん、ケアマネジャーや地域包括支援センターなどから利用申請が上がるケースも少なくない。支援者から利用申請が上がってくるということは、買い物や通院などが重要な社会参加であり、移動サービスがそのための重要なインフラとして認知されていることの証と言って良いのではないだろうか。
- 市役所の事業評価においても、マイナス評価もなく、異論も出ないという。この事業がなければ外出、社会参加の機会が減り、介護保険の給付が高騰してしまう、というコンセンサスが市内で形成されており、当たり前なインフラと認識されているためである。

見どころ

①立ち上げ時に多様なセクターでコンセンサスを得たことが長期継続に寄与

- 武蔵野市役所では、介護保険制度の導入前夜にセクターを超えた熱心な議論が重ねられた経緯があり、その結果、要介護状態や認知症にならないように外出機会を増やそう、共助の力を活用しよう、措置制度だった介護が保険化されることで浮く予算を高齢者対策に回して充実させよう、という全庁的なコンセンサスが得られていた。
- そうした流れを受け、レモンキャブ事業の立ち上げ前にも市、社協、社会福祉法人、警察署、米穀小売組合（発案者のお米屋さん所属組織）などからなる「新たな移送サービス事業研究会」（1999年）が設置され、具体的なフレームについて協議、考え方が関係機関で共有されるなどしており、公的なインフラを実現するという市としての強い意志が感じられる。

- 実際、「出だしでコンセプトを全庁的に共有していたことが奏功した。そのため、市の主体事業とし、委託という手法がとられたのだと思う」と市の担当者は話している。
- 一方、市交通部局が主催する地域公共交通会議においても、車両の拡大などに対する異論等は出ない。合意形成が図られているため、仕組みの骨格にも大きな変化はない。

②各種行政計画に位置づけられており、公共性、継続性が担保されている

- 市の長期計画、高齢者福祉計画（介護保険事業計画）、地域公共交通網形成計画などにも明確に位置づけられており、社会インフラを担保する“公的責任”が伺える。

③志ある運行協力員・運行管理者の品質管理を協働で実施し、担い手を確保

- 立ち上げ時に議論を重ねてコンセプトを共有し、すでに20年の実績がある中、高い認知度を誇っているため、運行管理者等の代替わりもスムーズに進んでいる。最近では、子育てママさんも参入するなど、担い手の基盤も安定している。

課題

①利用者の重度化が進み、業務が複雑化

- 活動の歴史が20年にもなるため、利用者が全体的に高齢化、重度化、多様化しており、最近とくに認知症患者、老人性うつ、精神障がい者などが増えて、移動サービスの業務が複雑化している、という点である。
- 利用問い合わせ時に、社協が利用の是非について判断しており、「かなりの重度者の場合、別の手段を勧めている。基本は運行協力員1名での対応なので、ヘルパーや家族を介助につけてもらう形にしている」（社協）。
- しかし、それでも長年の利用者が重度化してきたケースも少なくない。そのため、「迎えに行っても玄関まで出てきてくれないとか、いつもの運行協力員じゃないから嫌だ、という事例も増えている」と社協職員。対応の方法については、運行管理者の会議で共有し、解決を図っている。

②継続年数が長いために生じた運用上のバラツキのルール化も課題

- また、運行管理者の代替わりが進み、キャンセル料の考え方などについてバラツキが出ているため、それらを明文化し、混乱が生じないようにすることも継続のための課題である。

■活動概要

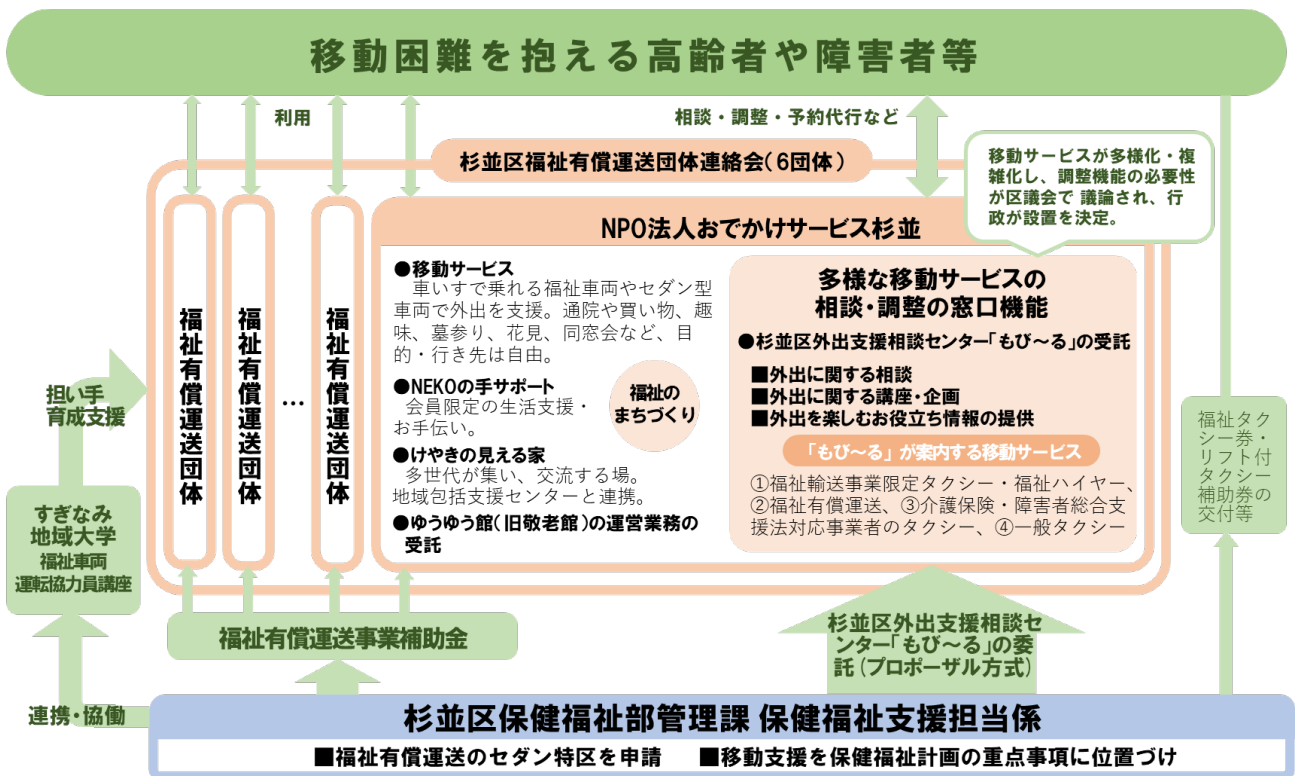
団体名	武蔵野市「レモンキャブ」		実施体制	武蔵野市民社会福祉協議会事業運営				
開始年次		運送形態	コミュニティバス					
予約	あり	利用者 居住地域	武蔵野市					
乗客限定	あり							
降車場所設定	なし	設定場所	市内全域と隣接市区 (発着地のいずれかが武蔵野市内であることが条件)					
居住地域と降車場所の関係	「居住エリア」の市町村に隣接する市町村やそれより先にも「降車場所」がある							
車両情報	市が購入した福祉型の軽自動車 9 台							
運転者 情報	合計	42 人	～64 歳	23 人	65-74 歳	19 人	75 歳～	0 人
	稼働人数(2020.3)	33 人	雇用形態	有償ボランティア				
	謝礼報酬	実費程度						
利用形態	介助者同乗	乗車することもある	複数乗車	なし				
運送対価	1 回の乗車 30 分ごとに 800 円							
収支	主な収入源	委託費、運賃、会費	収入総額(直近年度)	37,895,224 円				
運送実績(2020.6)	稼働日数	26 日	利用者数	1,176 人				

事例4 NPO 法人おでかけサービス杉並 & 杉並区保健福祉部管理課

- 所在市町村 東京都杉並区 (34.06 km²、人口 576,093 人、高齢化率 20.78% ※2020 年 4 月)
- 団体名 NPO 法人おでかけサービス杉並
- 市町村担当課名 杉並区保健福祉部管理課保健福祉支援担当係

NPO 法人おでかけサービス杉並は、2005 (平成 17) 年に開始した外出支援、2006 (平成 18) 年からはじめた福祉有償運送を中心に、生活支援や、地域包括支援センターや保健師等と連携した通いの場といったサービスを展開するとともに、杉並区からの委託で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る。外出支援活動の歴史が長い杉並区の福祉有償運送団体等の緩やかなネットワークと行政の二人三脚で作り上げた杉並区の取り組みには、持続可能性を考える上で大切なエッセンスが溢れている。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①運転者、利用会員ともに増加

- 立ち上げ時の2005（平成17）年に運転者6名、利用会員39名だった「おでかけサービス杉並」の運転協力員（運転者）、利用会員はそれぞれ、2019（令和元）年度に22名、282名へと増加している。

②ハードルを低くして「持ち込み車両」を積極的に増やしてきた

- 車両は、現在20台。うち6台が、福祉車両（2台は法人所有、4台は障がい者を抱える運転者の持ち込み車両）で、そのほかは、運転者のセダン型持ち込み車両である。
- 移動ニーズの高まりを想定して、積極的な広報等を行い、運転者と持ち込み車両を共に増やしてきた。「家族ができる程度のお手伝いをしてください、介助が必要になったら福祉輸送事業限定タクシー（以下「福祉限定タクシー」）をお願いします、と声をかけて増やしてきました」と言う。このようにハードルを下げた呼びかけができるのは、後述する「杉並区福祉有償運送団体連絡会」と杉並区外出支援相談センター「もび〜る」の存在が大きく関わっているからと思われる。
- 今のところ、運転者と事務局のマンパワーに大きな不足感はない。運転者を辞める年齢は72〜73歳くらいなので、辞めた分だけ補充できれば問題はない、と言う。

利用状況の変化とその要因

①利用件数は1か月当たり500件ほど

- 利用件数は1か月当たり500件ほどで、通院等（300件）のほか、楽しみのための外出（54件）もある。

②年会費2,000円、基本料金1kmまで205円、運行収入は増加

- 年会費は2,000円。基本料金は1kmまで205円（以降、1kmごとに171円）で、迎車料金315円、乗降介助料210円、また待機料金は15分ごとに158円、軽介助料金は15分ごとに262円となっている。
- 実利用における運行距離は、2005（平成17）年度が429kmで2019（令和元）年度は3万4,882kmと伸びており、年間の運行収入も、距離と同様、2005年度は1,224,626円であったが、2019年度は9,532,894円と増えている。
- 利用者が増えたのは、運転者と車両の増加が大きな要因である。

③利用件数が多く、収入が良いことが運転協力員確保にプラス

- 運転者には、運行料の50%が入る。持ち込み車両の場合、さらに25%が追加される。したがって、7割（時給にして700〜800円）ほどが運転者に入ることになる。

- 「月平均で4~5万円の収入となり、中には10万円を超える協力員もいる」と「おでかけサービス杉並」の事務局が話すように、利用の多さが収入面にプラスの影響を与え、それも運転者の確保にプラスに作用している。
- なお、持ち込み車両の増加には、行政の英断も作用している。それまで福祉有償運送に使用できる車両は、福祉車両に限定されていたのだが、杉並区は、移動ニーズの将来の増加を見据え、セダン型一般車両の使用を可能とする構造改革特区の申請を2005（平成17）年に行ったのだ。その普及に取り組んだことが、運転者と車両の確保に大きく関係している。

財政状況の変化とその要因

①立ち上げ時には福祉団体の参入促進のための補助金を活用

- 杉並区では、介護保険制度導入時に福祉団体の参入を促進するため、「地域福祉活動立ち上げ支援事業補助金」を創設。設立当初から“福祉のまちづくり”を展望し、誰もができるだけその人らしく住み慣れた地域で暮らせることをめざして活動してきた「おでかけサービス杉並」も、草創期にはそれを活用（1年目303万円、2年目193万円、3年目207万円）し、運営基盤を整えた。

②さらに、公共施設の運営管理受託で財政安定化をはかる

- 設立の趣旨を踏まえて開始した移動サービスだったが、これだけでは成り立たないと考え、運営安定化の一環で、学びやふれあいを目的とした区施設「ゆうゆう館（旧敬老館）」2か所の運営業務を受託している。
- その上で、設立趣旨の実現を目指して、生活支援サービス「NEKOの手サポート」や、個人宅を使った多世代交流の場「けやきの見える家」を地域包括支援センターと連携しながら提供するなど、活動を広げていった。
- 居場所と移動のツールを持って地域包括ケアを支えるという設立当初からの意気込みが、区の信頼獲得に繋がることになる。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①外出促進を重視する区の福祉有償運送団体への手厚い補助金を活用

- 杉並区は、QOL向上や介護予防などの観点から、社会参加・外出を促進する外出支援を重視しており、福祉有償運送団体への補助金等が手厚い。具体的には、所有車両や持ち込み車両の整備費や自動車保険料、駐車場代、運行管理のための経費等が補助されており、各団体とも、これを活用している。

②杉並区外出支援相談センター「もび〜る」を受託し、サービスの紹介・調整など担う

- 杉並区では、急速な高齢化の進行に備えて、区民の外出・移動を支援するための情報提供や相談機関の必要性が区議会で取り上げられ、杉並区外出支援相談センター「もび〜る」（当時の名称は杉並区移動サービス情報センター）（以下、「もび〜る」）が設置された。設置主体は、杉並区保健福祉部管理課である。
- 公募提案型のプロポーザル方式により、さまざまな企画提案を行った「おでかけサービス杉並」が受託することになり、その後、福祉有償運送団体としての地道な活動を継続しつつ、「もび〜る」の事務局として、地域にあるすべての外出に関する社会資源を活用する視点で、より俯瞰的な活動を展開するようになる。
- 「もび〜る」では、福祉限定タクシー、住民主体の福祉有償運送（現在6団体）、介護保険および障害者総合支援法対応のタクシー、ユニバーサルデザインタクシー等を持つ一般タクシー、福祉ハイヤーといった5つのタイプの協力事業者（88社）の中から、相談者に適した移動手段を紹介するとともに、予約代行も行う。また、外出時の付き添いサービスの案内、福祉タクシー券といった各種制度等の情報提供を行うなど、利用者が使いやすい仕組みも磨き上げてきた。



（秋山理事（左）、樋口理事長（中）、野口理事（右））

③地域包括支援センターやケアマネジャー協会などとも連携

- 「もび〜る」では、このほか、杉並区からの要請もあり、高齢者の外出を支える介護系の支援者向けの講座を行うなどして、外出支援サービスの情報提供を行ってきた。
- こうしたアプローチは、必要な利用者に必要なサービスを結びつける近道にもなる。特に地域包括支援センターとは、積極的に連携し、そこを介した外出支援サービスの普及促進も図ることができた。また当初は、ケアマネジャー協議会にも頻りに顔を出し、同じように移動サービスの周知を図るなどした。

④福祉有償運送団体同士の緩やかなネットワーク組織で底上げ

- 一方、「もび〜る」の取り組み前から、杉並区では、福祉有償運送団体で構成する任意組織「福祉有償運送団体連絡会」が自主的に開催されており、現在、年4回の会合が行われている。ここでは、利用件数や利用者の推移や変化、対応方法などについての情報交換や、補助金の交渉に関する協議などを行っているという。また、杉並区保健福祉部管理課の職員も参加しており、「各団体の様子や福祉有償運送の現状が把握でき、貴重な機会」と職員は話している。
- 地域の福祉有償運送団体が組織の壁を越えて、このように緩やかなネットワークを構築しながら、地域の外出支援サービスの底上げを図ってきたことが、地域全体をカバーする俯瞰的な仕組みづくりの実現に間接的に作用してきたのではないだろうか。

見どころ

①行政施策を上手く、積極的に使いこなしている

- 外出支援サービスの運営の安定化のため、「もび〜る」運営や「ゆうゆう館」の受託などを行い、財政基盤を確かなものになっている。

②地域の人材を育成する「すぎなみ地域大学」で福祉車両運転協力員講座を行い、人員確保

- 運転者の増加に貢献している取り組みの一つが、地域サービスを住民自らが担うために必要な知識・技術を学び、具体的なサービスの供給に結びつける生涯学習施策「すぎなみ地域大学」で行われる福祉車両運転協力員講座である。
- この講座は、住民主体の外出支援の主管課である保健福祉部管理課の後押しによって実現した。一団体が移動サービスの普及啓発や担い手・財源確保、サービス実施等をすべて担えれば良いのかもしれないが、そのような十分な体力がある団体は、そもそもそれほど多くはない。移動サービスをパブリックな社会基盤と捉えれば、公的な機関の関与は必須であり、公的な機関と活動団体とが役割を分担すれば、活動はより効率的になる。
- 「必ずしもすぐに運転協力員の登録につながるわけではないが、受講者が一定程度、地域にいれば、何年か経って登録につながることもあり、メリットは小さくない」と「おでかけサービス杉並」の事務局スタッフは、協働体制による利点を強調する。

③「もび〜る」でPRと必要な高齢者への利用促進、移動サービス事業者のすみ分け

- 「もび〜る」が、前述の事業者・団体間の緩やかなネットワークをベースとし、利用者や支援者に外出支援サービスに関する情報提供や予約代行などを行う中で、移動サービスが当たり前の社会インフラであるというアピールを行うとともに、住民主体の福祉有償運送団体や福祉限定タクシーなどの事業者・団体間の役割分担やすみ分け、機能分化を促進している側面がある。杉並区も「もび〜る」の受託先である



〈「もび〜る」発行の2つのガイドブック〉

おでかけサービス杉並が利用方法などの説明を丁寧にしてくれるので、事業者・団体間のすみ分けができてきた」と評価している。

- そのような取り組みの結果、より利用者にマッチしたきめ細かい移動サービスが地域に育つことになる、と思われる。

④団体解散という危機にも活きた緩やかなネットワークを背景とした「もび〜る」

- こうしたネットワーク基盤が存在したことが奏功した出来事があった。福祉有償運送団体の一つがやむなく解散する事態に、このネットワークが活きた。すなわち、その利用者 195

名と運転者をセットで、迅速に各団体に振り分けることができたのだ。

- 「代表者がお亡くなりになり、家族が受け継いだものの、団体が解散に至った際、「もび〜る」の機能の想定外ではあったが、区にも報告を行いながら、団体間の調整を行って移籍を支援した」と担当者は振り返った。
- 団体同士の連携は、経営が必ずしも安定的でない外出支援サービスのこのような危機管理に際しても機能する重要な基盤なのである。

課題

①需要に見合う福祉有償運送の供給量をどのように確保するか

- 順調な経過をたどっているが、課題がないわけではない。
- その課題とは、2040年をピークとした一層の高齢化と、それに伴い増加する移動困難者の拡大である。
- 杉並区によれば、2019（令和元）年度の移動困難者は3万3,651人（要介護認定者2万2,312人、身体障がい者4,376人、知的障がい者2,636人、精神障がい者4,325人。福祉車両必要者7,922人、セダン車可能者2万5,729人）。総人口に占める割合は5.8%で、年々増加している。一方、同年度の移動サービス供給量（件）は、19万7,652件で、これを移動困難者数で割り返すと、移動困難者一人当たりの移動サービスの年間利用回数は、約5.9回となる。1回の外出には往復の利用が必要なので、年間の外出機会はわずか3回ということになる。
- そして、移動サービスの総供給量に占める割合は、福祉車両を中心とした個別輸送（福祉ハイヤー、福祉限定タクシー、訪問介護事業者）が14.0%、福祉有償運送15.3%、福祉タクシー券を利用した輸送70.7%となっており、福祉タクシー券の利用が圧倒的だ。タクシー券は、手帳等級のみを支給要件とし1か月5,300円（燃料費助成との選択可）支給されており、その額は東京23区内でも高い。
- 杉並区では、超高齢化に伴う今後の移動困難者の増加に対応するには、タクシー会社や介護事業者等を含め、福祉有償運送によるサービスのさらなる供給の充実が必要となると見ている。そのため杉並区は、移動支援を区の重点事業として位置づけている。
- 需要に見合う移動サービス供給をどのように効率的に、また人とのつながりを重視しながら図れるかが、これからの避けられない重要な課題と言えるだろう。

■活動概要

団体名	NPO 法人おでかけサービス杉並		実施体制	行政との連携と多様な助け合い活動				
開始年次	2005年	運送形態	福祉有償運送					
予約	あり	利用者 居住地域	杉並区					
乗客限定	あり							
降車場所設定	なし	設定場所	区内全域と隣接市区 (発着地のいずれかが杉並区内であることが条件)					
居住地域と降車場所の関係		「居住エリア」の市町村に隣接する市町村やそれより先にも「降車場所」がある						
車両情報		法人所有:スロープ車:アトレー 1台・バネット 1台 運転者のマイカー:19台(内スロープ4台)						
運転者 情報	合計	19人	~64歳	5人	65-74歳	13人	75歳~	1人
	稼働人数(2020.3)		11人	雇用形態	有償ボランティア			
	謝礼報酬	実費程度						
利用形態	介助者同乗		乗車しない		複数乗車	時々実施		
運送対価	会費収入							
収支	主な収入源		委託費、運賃、会費、 寄付金		収入総額(直近年度)		46,201,186円	
運送実績(2020.6)	稼働日数	29日		利用者数	422人			

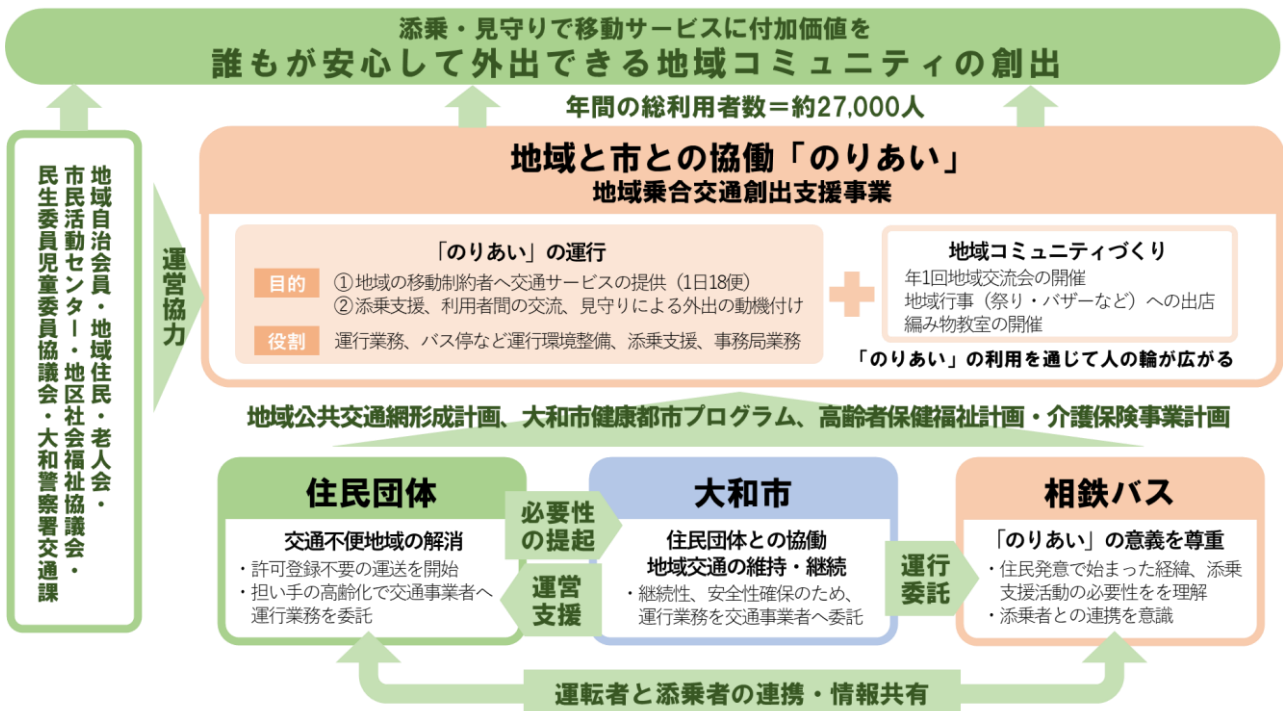
事例5 地域と市との協働「のりあい」 & 大和市街づくり総務課 & 相鉄バス

- 所在市町村 神奈川県大和市 (27.06 km²、人口 240,853 人、高齢化率 23.91% ※2020 年 12 月)
- 団体名 地域と市との協働「のりあい」
- 市町村担当課名 大和市街づくり総務課

2007 (平成 19) 年、交通不便地域の解消に向け、西鶴間・上草柳地区の住民組織 (7 自治会) が神奈川県の協働事業に応募・採用され、地域交通創出のワークショップを実施したのが始まり。2010 (平成 22) 年から大和市との協働事業として運転・添乗は地域住民、車両や維持費は市が負担する「のりあい」の運行を開始した。

その後、運行便数は 1 日 10 便から 18 便へ、参加する自治会は 9 自治会に増え、路線も一部変更した。乗り残しがあるほど利用が増えたが、2015 (平成 27) 年に、神奈川運輸支局より、許可・登録不要の運送として運行継続させることは困難であるという指摘を受けた。公共交通空白地有償運送 (現：交通空白地有償運送) も検討したが、最終的に市からの提案により、運行を相鉄バス (株) へ委託することが決定した。市のコミュニティバスとなった「のりあい」ではあるが、地域づくりや高齢者見守り活動を続けたいという団体の強い要望により、添乗支援活動を継続し、さまざまな状態の利用者の移動を支えている。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①住民主体の運行から交通事業者へ

- 地域住民、福祉有償運送団体などへの呼びかけで、車の運転が好きな退職者男性を中心に11名が集まった。運行開始当初、運転は午前2名・午後1名のローテーションで運行し、増便に伴い人員も増加、運転ボランティアが終了する2018（平成30）年には13名の運転者が活動に参加していた。退職者男性・高齢者が中心で、2019（平成31）年に相鉄バスに運行業務委託後は、ほとんどの方が「のりあい」の活動を引退した。
- 事業内容変更により、2019年より運転は相鉄バス（株）の運転手が担当している。

②添乗支援活動は継続、コアメンバーはサービス開始から変わらない

- 添乗者は、のりあい運行委員会発足時16名、10年間で増減はあったが、現在は14名体制で添乗支援活動を行っている。ほとんどが事務局員を兼務しており、乗降のお手伝い、車内での見守り、コミュニケーション、電話連絡（道路状況・乗り残しの確認）、バス停及び運行ルート整備・環境美化などを担当している。家族の介護などを理由に数名が活動から引退しているが、新しいメンバーが加わっている。
- 会長は町内会長経験者で、準備段階から現在に至るまで職務を継続している。役員、事務局員をはじめ事務局担当者（添乗者）に若干の変更があったが、コアメンバーはサービス開始当初から変わっていない。

利用状況の変化とその要因

①高齢化と人口増で利用者は9年間で2.8倍に増加

- 乗合交通のため登録制をとっていない。サービス開始の2010（平成22）年は8,672名、直近の2019（令和元）年はおよそ2.8倍の26,849名が利用している。1便当たりの平均利用者数4.6人、利用者の31.6%が杖や買い物カート、シルバーカー（押し車）を利用している高齢者。2015（平成27）年を除くすべての年で利用者数が増加している。主な利用目的は通院と買い物。
- もともと移動に不便を感じていた地域住民に加え、大和市広報、複数のメディア紹介などで地域の移動制約者に認知され、利用者が集まった。利用者増の背景としては、人口の微増＋高齢化率の増加がある（2010年18.52%→2020年23.91% ※大和市全域）。

財政状況の変化とその要因

①行政、地域の支援と団体メンバーの努力で活動財源を確保

- 運営経費は大和市からの協業事業負担金、団体所属自治会員からの基礎支援金、利用者からのカンパ、地域の祭りやバザーの出店売上、個人・法人からの寄附金で賄っていた。利用者からのカンパは、サービス開始当初は1回200円を目安に乗車時に募っていたが、神奈川運輸支局より「運賃にあたる」と指摘を受け中止し、事務局員が利用者宅を訪問してカンパを募る方法に変更した。
- 現在は、相鉄バスへの運行委託費を含めた市の事業総予算が年間約4,100万円で、その中から、協働事業負担金（80万円）が地域と市との協働「のりあい」に支払われている。その他、地域と市との協働「のりあい」の活動に参加している9自治会では、1世帯当たり年間120円を基礎支援金として、自治会費とともに徴収している。地域の祭りやバザーの出店売上、編み物教室の参加費、個人・法人などからの寄附金も活動財源となっている。



のりあい車両



滝沢会長（左）と入澤事務局長（右）

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①行政から先行事例として評価されるも予算削減の働きかけが…

- 行政（街づくり総務課）とは計画段階から協力関係にあり、のりあい運行事業全般の管理、関係機関との連絡調整、事業予算の確保などを行ってきた。担当課職員も住民組織の会合に参加、市内他地域へ同じ事業モデルの展開を模索するなど、運行開始当初から事業に力を入れていたが、乗車カンパについて中止の指導や交通事業者への運行委託実施など、徐々に関係性が変化した。現在は事業予算削減を名目に添乗支援サービスの自立運営（市の予算を使わない）を求めている。

- とはいえ、地域公共交通網形成計画（網形成計画以前は「大和市総合交通政策」、大和市健康都市プログラム、高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画にて、展開施策の一つとして搭載しており、2013（平成25）年より運行開始したワゴン車両による市のコミュニティバス「やまとんGO」運行の先行事例としても評価している。

②住民が作り上げた交通として、現在も地域に根差した活動を続けている

- 「のりあい」事務局主催の地域交流会開催などが地域コミュニティづくりに貢献している、地域住民が当事者として関わり、関係者と顔の見える関係を作ってきたからこそそれが実現できた、運行の周辺環境（バス停環境の美化や走行に対する地域の理解等）について地域の協力があることは、地域に支えられる交通を実現していく上で重要である、という見解を示している。
- 相鉄バス株式会社は、市と運行の業務委託契約を交わしている関係であり、住民組織との契約はない。運営上の接点は添乗者と運転手による現場のコミュニケーションと、年1回開催している地域交流会（2018年・2019年開催時に参加、2020年は新型コロナウイルスの影響で開催中止となった）。
- その他、準備段階から大和警察署が運行ルートや停留箇所の設定についての助言をおこなっており、運転者・添乗者・電話担当への交通安全教室を開催するなど、協力を得ている。

③人との出会いが外出意欲を高め、移動サービスに付加価値を与える

【利用者の声（きっかけ、評価や期待など）】

- 足が悪くなって駅まで徒歩で向かうことが困難になった。
- 夫が数年前に足をけがしてから夫婦で利用している。
- 家の近くで乗降できるのが一番ありがたい。外出が楽になって人と話せて楽しい。車内での出会いがきっかけで、カラオケやダンス、お茶の教室など一緒に通うようになった。
- 一人暮らしだと話す相手がいないから、「のりあい」でいろいろと話ができて嬉しい。
- ずっと継続して走ってもらわないと困る。
- この歳で親友ができた。
- 「のりあい」を利用できなかつたら、ほとんど家にいて足が弱っていた。

④添乗支援活動がもたらす、乗客同士や運転手との親近感

【運転者・添乗者の声（きっかけ、評価や期待など）】

- もともと地域の高齢者支援活動をしていた。乗合バス運行準備会発足前、最終3回目のワークショップに誘われて参加したことがきっかけ。（添乗者）
- 妻の後押しを受け運転者になった。会社員時代に先輩から退職後の地元づきあいの難しさを説かれていたが、活動で顔見知りになり、地域活動にすんなり入れた。（運転者）

- 働いていた時は朝会社に行き、夜家に帰る生活。地域の人と交流できればと思い始めた。将来自分もバスが必要になる。そのために今できることをしている。(添乗者)
- 妊婦さんが乗ってきた時、車内は大盛り上がり。乗客みんなで祝福！世代の違う人がすぐに打ち解けられるのも「のりあい」の特徴。(添乗者)
- 降りる場所がフッと分からなくなる方がたまにあり、家族や近所の方へ連絡が取れた方が良いと思い、地域の商店や民生委員との連絡体制を作った。(添乗者)
- この路線は大好き。利用者に「〇〇さんお久しぶり」と名前と呼ばれて驚いた。一般路線に比べ利用者との距離が近く、親近感がわく。乗客同士の会話が弾み、90歳代の方も一人で乗降されている。安全な乗降確保に一番気を配っているが、添乗員の存在がとても大きい。(相鉄バス運転手)
- 乗車人数と降車人数に差があるので、利用者一部はタクシーなど別の交通機関を利用している可能性が高い。「のりあい」は他の交通機関の利用促進にも貢献している。(添乗者)

〈のりあい運行ルート〉



出典：大和市ホームページ

見どころ

①地域乗合交通が安心して外出できる独自のコミュニティを創り出す

- 住民発意で企画・運営、行政の支援を受けて住民が運行を開始し、多くのニーズに応えたこと、その後、行政が交通事業者へ運行部分を委託する形で運行を継続したこと、添乗支

援部分は住民が継続することで住民ニーズに寄り添い、ニーズを喚起していることは、住民主体の移動サービスの創出・発展の一つのモデルと言える。

②添乗支援活動の必要性を訴え続ける住民団体

- 2015（平成27）年に大和市を通じて神奈川運輸支局より、「のりあい」の当時の運営方法（乗車時にカンパを集めて許可・登録不要の運送を1日18便実施していること）について、継続させることが困難である、と改善を求められたことで、サービスは存続の危機を迎えた。しかしながら、住民ボランティアは、添乗して乗降補助、車内のコミュニケーションを促し、高齢者の見守りなどを行っており、地域に根差した温かみのある路線の支え手として活躍している。また、年1回開催される「のりあい」主催の地域交流会では、関係者を集めた事業報告、意見交換、地域の催し物で盛り上がり、添乗支援活動と合わせて地域のコミュニティづくりに貢献しており、下記のような課題にも住民目線で課題提起を続けている。

課題

①介護・福祉の視点を組み込んだ正当な活動評価に基づく行政の支援

- 一部の停留所で乗り残しが発生している。住民運行時代は運転者が待機して、乗り残った乗客を自家用車で目的地まで運んでいたが、現在は行っていない。相鉄バスも課題として認識しており、大和市へ増車の打診をしている。2021（令和3）年6月までに市と相鉄バス、住民組織の3者で対策をまとめ、2022（令和4）年の事業計画に盛り込む予定。
- 買い物カートやシルバーカーの利用者（現在乗客の約30%以上）が増えたことで、車内スペースが圧迫されている。酸素ボンベを携帯して乗車する方もいるため、解決策が必要。
- 添乗支援活動について、必要性を感じ謝礼の増額など市に理解と支援を求めている団体に対して、自立運営を促す大和市担当課との間に考え方の相違がある。「添乗者に会いたくて「のりあい」を利用する人もいる。乗降のお手伝いや外出促進、車内のコミュニティづくり、見守りによって、今後の介護保険事業予算にどれほどの効果をもたらすかを、福祉の視点からも検証して欲しい」、「活動に参加する人の輪を広げるためにも行政の支援が必要」という声が上がっている。
- 参加自治会との合意形成が難しくなっている。自治会役員が代替わりすると、1世帯当たり年間120円の支援金に徴収についての反対意見も出てくる。「のりあい」の運行地域では、生活支援体制整備事業における第2層協議体の設置が大幅に遅れており、高齢化など地域の課題を話し合う場がない。

■活動概要

団体名	地域と市との協働「のりあい」		事業形態	市町村と地域住民 (2018年～バス会社が 加わる)			
開始年次	2010年	運送形態	一般乗合旅客自動車運送事業+団体による添乗支援				
予約	なし	利用者 居住地域	大和市西鶴間、上草柳を中心に、鶴間、下鶴間、南林間などの周辺地域				
乗客限定	なし						
降車場所設定	あり	設定場所	定時定路線で大和市内の西鶴間、上草柳、鶴間、下鶴間、南林間地区を運行				
居住地域と降車場所の関係		「居住エリア」の外にも「降車場所」があるが、「居住エリア」も「降車場所」も全て1つの市町村の中にある					
車両情報		ハイエース(旅客定員9名)3台(2台稼働・1台予備) ※大和市所有					
運転者 情報 一部添乗者 情報あり	合計 ※添乗者	14人	～64歳	—	65-74歳	—	75歳～
	稼働人数(2020.3) ※添乗者	不明		雇用形態	運転者:大和市が運転業務を相鉄バス(株)に委託 添乗者:有償ボランティア		
	謝礼報酬	運転者:業務委託費より相鉄バス(株)が給与支払 添乗者:1便あたり300円					
利用形態	介助者同乗	添乗者としてほとんどの便に乗車		複数乗車	あり		
運送対価	150円/回						
収支	主な収入源	自治会費、寄付金・協賛金、負担金		収入総額(直近年度)	1,538,087円		
運送実績(2020.12)	稼働日数	30日		利用者数	2,367人		

事例6 NPO 法人ふるさとづくりやらまいか & 中川村総務課

- 所在市町村 長野県上伊那郡中川村 (77.05 km²、人口 4,639 人、高齢化率 36.62% ※2020 年 10 月)
- 団体名 NPO 法人ふるさとづくり・やらまいか
- 市町村担当課名 中川村総務課総務係

バス路線・タクシー事業者の営業所の撤退後は、村が費用負担し代替路線の運行をしていたが、スクールバス・通院バスなどと目的別に整備された路線が 9 路線あり、利便性の向上が課題であった。

そのような中、地元建設業者 7 社（事務局は田島建設の中にある）が連携し、「NPO 法人ふるさとづくり・やらまいか」を設立（2004 年 3 月）。2004（平成 16）年に村が検討した新交通システムのうち、市町村運営有償運送・交通空白輸送の委託運行（バス）と、過疎地有償運送（現：交通空白地有償運送）（タクシー）を担うこととなった。交通空白地有償運送（タクシー）は、「NPO タクシー「ほかほか」」という愛称で運行されている。

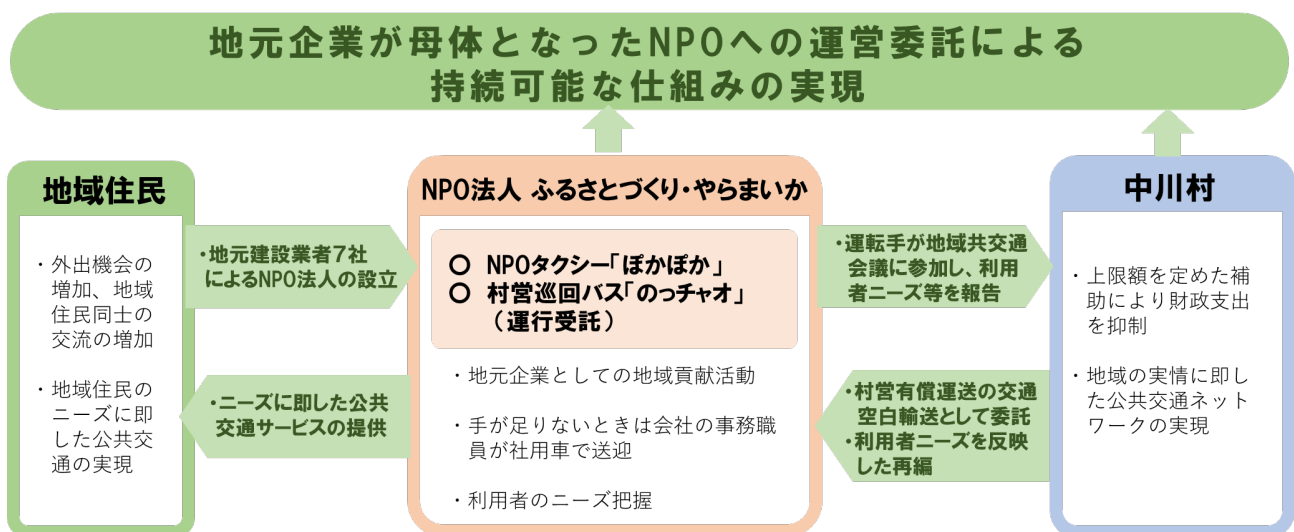
NPO タクシー「ほかほか」は、一対一の送迎で予約の時間が一緒になった場合は乗り合うこともあるが、多くの場合は一対一对応である。利用者の大半は高齢者であり、利用の目的は、買い物や病院・診療所への通院が主である。

行き先は大半が村内であるが、隣の町の大きな病院に行く人もいる。

利用者は高齢者には限定しておらず、稀に「(車を持っていない人が) 職場に送ってほしい」といったことや、高校生の利用もある。

乗降に介助が必要な人はほとんどおらず、利用者の大半が一人で歩ける・外出できる人である。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



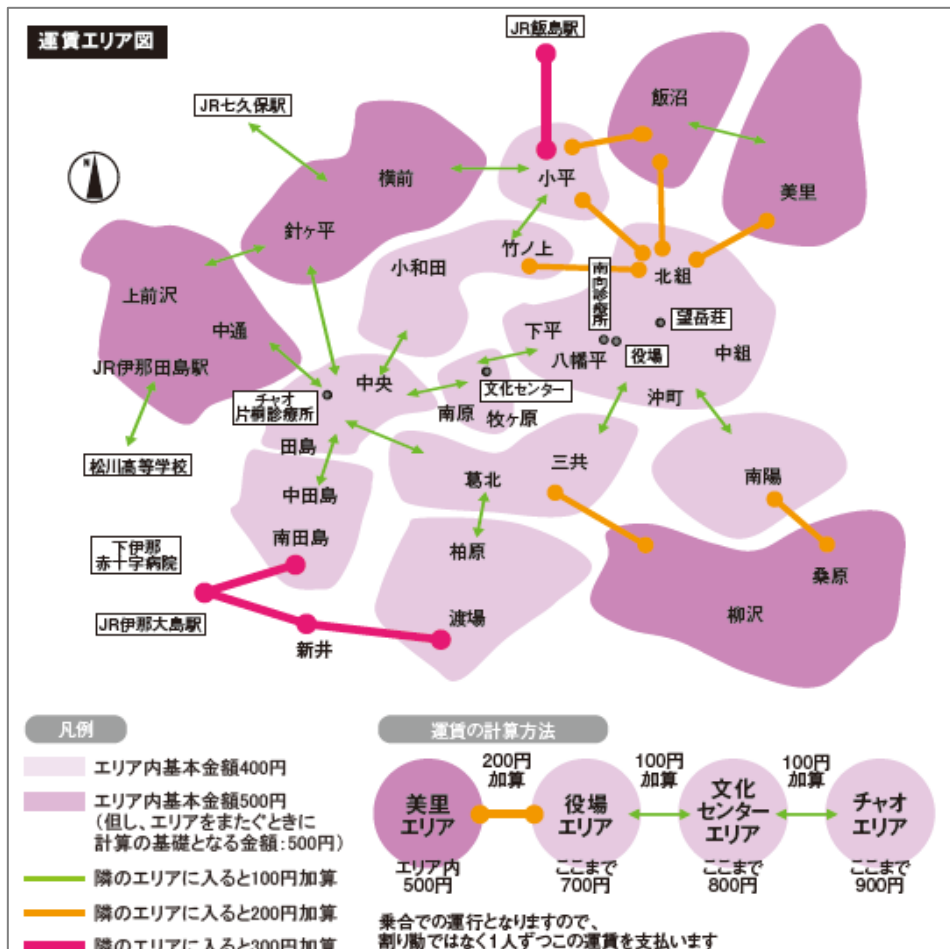
運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①地元建設業者7社が設立したNPO法人が地域の足の担い手に

【NPO タクシー「ぼかぼか」】

- 1名が専属で運転している。10年前くらいまでは3~4名いたが、現在は主に運転しているのは1名（田島建設の社員ではない）であり、手が足りないときは、有償運送の講習を受けた会社の事務職員4名がサポートできる体制となっている。NPO タクシーに使用する車両として登録している社用車もあり、サポートする職員はその社用車を使用している。専属で運転をしている1名は、もともと飲食店を営んでいたが、店を辞めたこともあり、現在は専属で運転をしている。
- 多い日で1日に5件程度、少ない時は1日1件のときもあり、忙しすぎるということはない。
- NPO タクシーは村から補助金をもらって運営・運行しているが、別途、バスの運行を受託している（村営の「交通空白地有償運送」）ことでNPO タクシーを運営できているという側面もある。

〈NPO タクシー「ぼかぼか」運行エリア図〉



出典：中川村ホームページ

【村営巡回バス「のっチャオ」】

- バスの運転者は、NPO タクシーの運転者の紹介で、観光バスを運転していた経験者（50 歳代）の方に入っていた。現在は、運転者は7名いる。路線は3路線であるが、7名いれば連続運転を避けることもできる。バスの運転については、時給である。高齢者は、担当時間を減らすなどの工夫をしている。5名が主力で、2名がサポートといった体制で回している。バス会社で運転をしていた経験者が多く、みんな出身が中川村で、顔なじみの方である。年齢層は、75歳に近い方が2名、70歳が1名、60歳代後半が2名、60歳代前半が1名、50歳代半ばが1名。ただし、観光バスの運転者は、コロナ禍の影響で仕事がなくなったことが理由で来てもらったという背景もあることから、今後も運転者を確保できるとは限らないと考えている。
- NPO タクシーは利用者が減少傾向であるが、バスの方は小学生と高校生を対象に、利用しやすい運行時間を調査して東西の路線の本数を増やすなど対応をし、利便性を高めている。4月から子供たちに聞き取りして、便を増やしてほしいという声があり、走らせるようにしたら利用が増加している。バス運転手の代表として地域公共交通会議に出席しており、運転手が把握している利用者のニーズなどを地域公共交通会議の場に直接届けることができる。
- 車両は、マイクロ3台（ローザが2台と予備にもう1台）と、ハイエースが1台（14人乗り1台）である。

【その他】

- 巡回バスを受託した当時は、建設業としての仕事が減少し、大型ダンプの運転手の仕事がないということで、そういった方々がバスの免許を取ってバスの運行を受注したという背景があった。現在は、専属の運転者が担当するという体制であり、運転のために建設会社の仕事に制約がでるといことにはなっていない。
- 昔から継続して運行を担当しているということもあるが、地域づくりの一環として、お手伝いしているという感覚である。
- NPO 法人として収入のある事業としては、農産物加工施設の指定管理者の受託、木野駅プロジェクト（森林整備に関する事業）の事務局などがあるが、事業規模としてはバス・タクシーが最も大きい。

利用状況の変化とその要因

- ①利用は減少傾向。要因は「徐々に外出しなくなる・できなくなる」など

【NPO タクシー「ぽかぽか」】

- 2004（平成16）年当時は、利用者は2,000人/年ほどであったが、2019（令和元）年度

は1,880人と徐々に利用者は減少傾向にある。なお、2020（令和2）年度については12月末時点で1,237人の利用となっている。

- 利用者の減少の背景には人口減少もあるが、新しい層の利用が増えていないことが大きいように感じる。同じ人が継続して利用している中で、「徐々に外出しなくなる・できなくなる」といったことや、「家族の送迎のみになる」といったことで利用者数が減少しているように思われる。
- 体調が悪くなり、社会福祉協議会の福祉有償運送に切り替える人もいる。
- 利用者の掘り起こしは、広報に掲載するなど村が担当してやっている。ただし、免許の取得率が高く、ギリギリまで自分で運転する人が多く、切り替えるタイミングが難しいという声も聞く。自分で運転ができなくなったころには、NPO タクシーも利用できないということが少なくない。免許返納は、あまり進んでいない。
- NPO タクシーの使い方が、分からないという声を聞くこともある。

財政状況の変化とその要因

①委託費はバス事業全体では、年間1,400～1,500万円程度

- 巡回バス・NPO タクシーの委託費は、約1,200～1,300万円（うち、250～350万円がフィーダー系統の補助）である。バス事業全体としては、維持費などを加えて、年間約1,400～1,500万円程度である。運賃収入は、年間定期券の購入によるものが、年間150～180万円程度である。
- 巡回バスの利用者数は、2019（令和元）年度は22,045人、今年度は16,200人（12月末時点）である。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①NPO タクシーの運転者が、地域公共交通会議に利用者のニーズを直接伝える

- 2021（令和3）年度に地域公共交通計画を策定する予定であり、村としては丁度今後の方針を検討しているところである。
- NPO タクシーについては、ドア・ツー・ドアのニーズ（もしくは、自家用車の運転を止めてNPO タクシーを利用した方が良いと思われる人）が増えてくるのではないかと考えている。一方で、ギリギリまで自分で運転をする方が多く、免許返納やNPO タクシーの利用が進まないという問題もある。高齢者の移動手段について、以下にスムーズに移行していくかということが課題である。
- 地域公共交通計画は、複数の課で検討をしている。巡回バスとNPO タクシーについては総

務課の所管であるが、交通政策・地域公共交通計画になると地域政策課が担当である。また、公共交通会議の事務局には地域政策課と保健福祉課、商工観光課も入っている。

- 村として、少子高齢化が進むということは共通認識であるが、保健福祉課では、まだ保健福祉課として移動支援を行うという認識は強くはない。福祉有償運送は、保健福祉課である。
- 現状では、「NPO タクシー」と「社協が担う福祉有償運送」の間のニーズを対象に、何かやる必要があるのではないかと問題提起はされている。そのためには、総務課と保健福祉課との連携が必要ではないかと感じている。
- 保健福祉課の事業で、タクシー券を扱っているが、一般のタクシー向けで NPO タクシーには利用できない。NPO タクシーに利用できるようになると、一般のタクシー利用者がいなくなるのではないかと懸念もある。
- 対象者は 65 歳以上で日中独居の方である。発行数は増えているが、利用数は増えてはいない。土日については、公共交通は全く動いていないので、一般のタクシーのみになってしまう。
- 検討の中で、他の NPO 法人（社会福祉法人など）にも NPO タクシーを担ってもらってはどうかという案は出ている。そこで、福祉有償運送まではいかないけれども、少し介助が必要な人の移動支援を行えないかと考えている。このような、如何に隙間を埋めるかという議論は、総務課と保健福祉課の間でなされている。
- 民間のバスが廃止されたことや、タクシー事業者の営業所が撤退したことなどを背景に、「NPO 法人ふるさとづくり・やらまいか」が巡回バスや NPO タクシーを担ってきたという経緯があることから、「NPO 法人ふるさとづくり・やらまいか」の移動サービスは、村の公共交通システムの一部として機能していると考えている。

見どころ

①NPO 法人が、市営と NPO 法人運営の 2 つの交通空白地有償運送を担う

- 路線バスの廃止、タクシー事業者の営業所の撤退等に伴い、地元建設業者 7 社が設立した NPO 法人が地域の足の担い手になった。社員が事務局を担うことで安定した運営（交代等）が可能になっている。また、バス運転手の OB、自営業者の参画など、は、バス路線の廃止、タクシー事業者の営業所の撤退後は、村が費用負担し代替路線の運行をしていたが、利便性の向上が課題であった。
- そのような中、地元建設業者 7 社が連携し、「NPO 法人ふるさとづくり・やらまいか」を設立（2004 年 3 月）。2004（平成 16）年に村が検討した新交通システムのうち、市町村運営有償運送・交通空白輸送の委託運行（巡回バス）と、過疎地有償運送（現：交通空白地有償運送）（NPO タクシー）を担うこととなった。

課題

①NPO タクシーと福祉輸送の狭間のニーズをどのように埋めていくのが課題

- NPO タクシーについては、ドア・ツー・ドアのニーズ（もしくは、自家用車の運転を止めて NPO タクシーを利用した方が良いと思われる人）が増えてくるのではないかと考えている。一方で、ギリギリまで自分で運転をする方が多く、免許返納や NPO タクシーの利用が進まないという問題もある。高齢者の移動手段について、如何にスムーズに移行していくかということが課題である。
- 現状では、「NPO タクシー」と「社協が担う福祉有償運送」の間のニーズを対象に、何かやる必要があるのではないかと問題提起はされている。そのためには、総務課と保健福祉課との連携が必要ではないかと感じている。
- 検討の中で、他の NPO 法人（社会福祉法人など）にも NPO タクシーを担ってもらってはどうかという案は出ている。そこで、福祉有償運送まではいかないけれども、少し介助が必要な人の移動支援を行えないかと考えている。

■活動概要

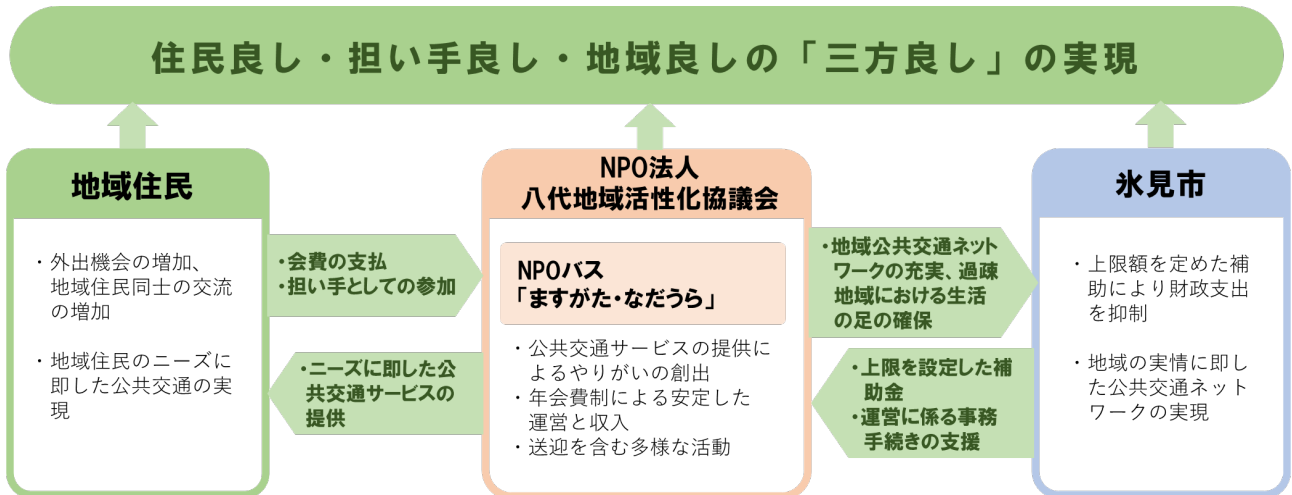
団体名	NPO 法人ふるさとづくり・やらまいか			事業形態	NPO 法人			
開始年次	2005 年	運送形態	交通空白地有償運送					
予約	予約あり	利用者 居住地域	中川村に住所のある方のみ利用可能					
乗客限定	あり							
降車場所設定	特定の地点に限定	設定場所	病院・医療施設、駅・バス停、村内はどこでも乗降自由、村外は 6 箇所に限る					
居住地域と降車場所の関係		「居住エリア」の市町村に隣接する市町村やそれより先にも「降車場所」がある						
車両情報		ステップワゴン(中川村役場所有)、ポルテ(中川村役場所有)						
運転者 情報	合計	5 人	～64 歳	5 人	65-74 歳	0 人	75 歳～	0 人
	稼働人数(2020.3)	4 人	雇用形態	雇用運転者				
	謝礼報酬	1 か月 12～13 万円程度						
利用形態	介助者同乗	なし		複数乗車	時々実施している			
運送対価	村巡回バスの定期乗車券を保有する会員のみ片道定額 200 円、その他会員はエリア料金制で片道 400 円～1,500 円							
収支	主な収入源		委託費、運賃		収入総額(直近年度)		17,818,826 円	
運送実績(2020.6)	稼働日数	21 日		利用者数	延べ 157 人			

事例7 NPO 法人八代地域活性化協議会 & 氷見市

- 所在市町村 富山県氷見市 (203.6 km²、人口 46,078 人、高齢化率 38.5% ※2020 年 10 月)
- 団体名 NPO 法人八代地域活性化協議会
- 市町村担当課名 氷見市地域振興課

氷見市には、民営の路線バスが廃止された後の代替バスを含めて、NPO 法人が運営する「NPO バス」に補助をする仕組みがあるが、いわゆる民間バス事業者へ委託する市営のコミュニティバスはない。現在、氷見市内には、「NPO 法人八代地域活性化協議会 (2005 年～)」、「NPO 法人余川谷地域活性化協議会 (2010 年～)」、「NPO 法人上庄谷地域協議会 (2016 年～)」の 3 つの NPO 法人が NPO バスを運営している。この内の「NPO 法人八代地域活性化協議会」は、磯辺線「ますがた (5 便/日)」と灘浦線「なだうら (2 便/日)」の 2 路線 (NPO バスとは別に委託のスクールバスが 1 路線)、「余川谷地域」は碁石線「やまびこ」の 1 路線、「上庄谷地域」は久目線「くめバス」、速川線「はやかわバス」と熊無線「くまなしバス」の 3 路線を運営している。これらの運営方法は、八代地域での方法を基本として他地域に横展開したものであるが、各地域の実情や NPO 法人の運営方針などに応じて、路線ごとに会費や仕組みや等の細部は異なる。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

① 3 つの NPO 法人が運営する「NPO バス」が過疎地の移動手段を担う

- 2001 (平成 13) 年より、地域のゴミ拾いや不法投棄の防止、定期的なパトロール、林道の草刈り業務などを行う「八代環境パトロール隊」(16 名)の活動が始まった。森杉理事長が行っていた活動に賛同する仲間が加わったもので、そのメンバーの一部が NPO 法人八代地域活性化協議会のメンバーとして現在も活動している。

- 磯辺線「ますがた」の運転者も、森杉理事長が、地域住民で見知った人に声をかけて有償運送運転者講習を受けてもらったもので、代替わりすることなく従事している（月12万円で雇用）。運転者は、あと2～3年で全員が75歳になるため、その後の運転者の確保は課題である。
- 運転者は、誰でも良いという訳ではなく、バスの発着地が各地域の中にあるので、その地域の方で運転してくれる人がいるのが一番良い。全然違う地域の人が運転者になっても、知っている人がいないので頼めない。
- 上庄谷地域は人口も多いこともあり、昨年に理事長は代わったが、八代地域活性化協議会の森杉理事長は、カリスマ性があるため、なかなか後継者が出てこない。
- 森杉理事長曰く「心配してはいますが、後継者は自ら手を挙げ、やりますと言ってくれる人であるべきと考えています、お願いして後継者になってもらおうと、何か課題があるたびに、それを辞める口実にしてしまうでしょう」

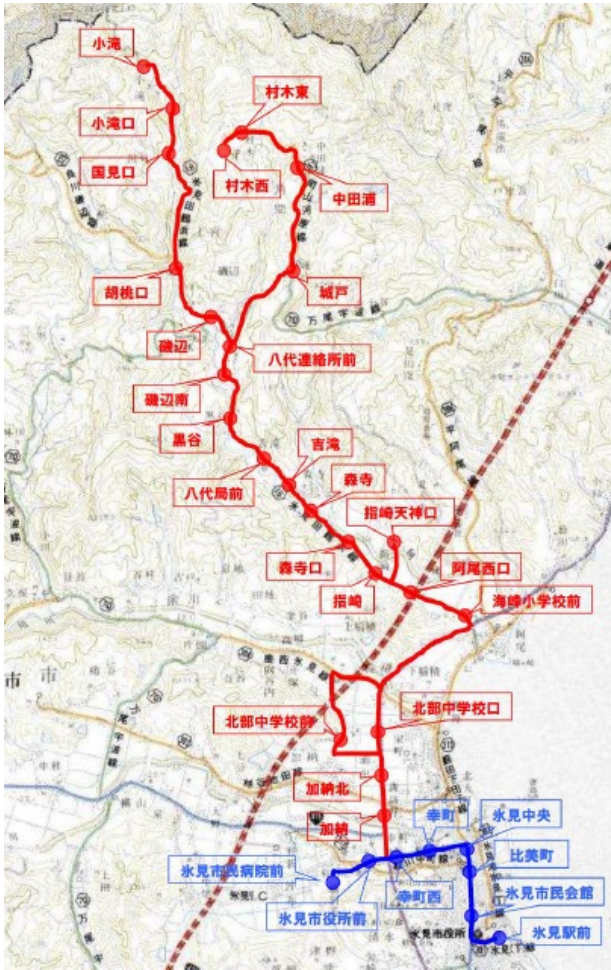
利用状況の変化とその要因

①八代地域の利用者の減少要因は、高齢者の介護施設等への入所や死亡など

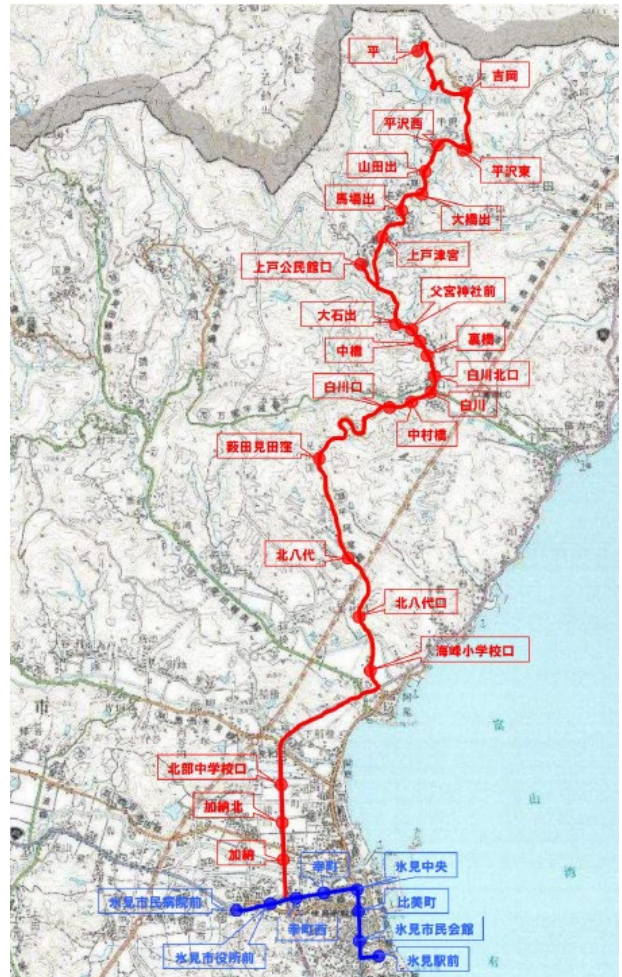
- 市の南部に位置する高岡市に近い地域では人口が増えている地域もあるが、八代地域は市の北部であり、人口減少の速度が速い。免許返納者が増えることで、利用者が増加するのではないかといった見込みも持っていたが、人口減少に合わせて利用者数も減少している。
- 免許を返納した場合はタクシー券かNPOバスが利用できる券を2万円配布しており、市全体で年間に70人程度が返納している。しかし、八代地域では、例えば、家から畑まで軽トラを乗るから免許を返納しないというような人が多くいるとのことである。
- 2018（平成30）年度と2019（令和元）年度の利用者数を比較すると、八代地域では、磯辺線（約10,000人→約9,000人 ※なお、2015（平成27）年度の利用者数は約17,000人）、灘浦線（約4,400人で変わらず）、余川谷（約7,500人→約7,900人）、上庄谷の久目線（約15,000→約16,000人）となっており、八代地域の磯辺線の利用者の減少が目立っている。その他の地域では、利用者は増加している。
- 八代地域の利用者の減少要因の1つは、利用者である高齢者が介護施設に入所したり、亡くなったりすることで利用がなくなるケースが多いことにあるようだ。運転者に聞いてみると、バスの利用者が徐々に弱ってくるのが分かるとのことである。段々と身体機能が低下し、3年くらい経つとバスに乗らなくなるといふことが多いようだ。
- NPOバスは、移動手段としてのみでなく、バス利用の有無が安否確認になっていたりと、「走る公民館」などと言われており、とても良いものと評価している。これを維持できればと思っている（地域振興課）。

〈運行ルート〉

磯辺線「ますがた」



灘浦線「なだうら」



出典：氷見市提供資料

財政状況の変化とその要因

①利用者の減少に伴い会費を値上げすることで、NPOバスの運営を維持

- 2005（平成17）年から「八代地域」が運営していたNPOバスの方式を他の地域にも展開したもので、いずれも運営費用を賄う収入は会費が基本となっている。仕組みや費用は地域や各法人の運営方針などによって異なり、八代地域は「年会費制」、余川谷地域は「1か月定期券制」、上庄谷地域は「年会費・回数券併用制度」である。
- 「八代地域」はバス利用者から5,000円の法人会費と居住地によって異なる運送の対価を得ており、後発の「余川谷地域」と「上庄谷地域」は、法人会費は地域内の全世帯からそれぞれ1,000円、2,000円ずつ集め、バス利用者から運送の対価を得る方法となっている。運賃体系は、地域ごとに運営しながら徐々に値上げをしている。

〈八代地域活性化協議会の会費の設定〉

八代地域活性化協議会	
磯辺線「ますがた」	灘浦線「なだうら」
■年会費制 (1)正会員(バス利用者) ①+② ①法人会費 5,000 円 ②バス会費(住所地ごとに設定) 15,000 円、25,000 円、30,000 円 の 3 種 (2)賛助会員(事業賛同者) 5,000 円/口	■年会費制 (1)正会員(バス利用者) ①+② ①法人会費 5,000 円 ②バス会費(住所地ごとに設定) 5,000 円、10,000 円、15,000 円、20,000 円 の 4 種 (2)賛助会員(事業賛同者) 5,000 円/口

- 値上げの理由としては、氷見市が行っている、「氷見市 NPO 公共交通空白地バス路線支援事業費補助金」の仕組みがある。補助対象は「代替路線」と「生活路線」の 2 種類があり、前者は「廃止される企業路線バスの代替として必要な路線で、かつ、運行収入等が運行経費の 40%以上の路線」であり、後者は「地域住民の生活に必要な旅客自動車輸送の確保のために必要な路線で、かつ、運行収入が運行経費の 50%以上の路線」とされる。したがって、代替路線では 40%、生活路線では 60%以上を運行収入等で賄う必要があり、法人からは、この割合は負担が大きいと言われている。
- また、富山県には「富山県 NPO 公共交通空白地バス路線支援事業費補助金」があり、公共交通空白地有償運送（現：交通空白地有償運送）を行う NPO 等に対して、運送費を補助する市町村が補助対象となっている。富山県の補助対象も、通勤路線とその他路線に分かれており、市の補助制度はこの影響を受けている。
- このような仕組みであることから、運行費用が一定であれば、地域の人口が減少するにしたがって、会費を値上げする必要が生じることになる。
- 市内の 3 つの NPO 法人が運営する NPO バスを対象とした補助金は、約 3,000 万円/年であり、そのうち約 500 万円/年は県からの補助金である。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①補助金のみでなく、市は行政手続きなどの事務手続きを支援

- NPO バスの担当課は、かつてはコミュニティデザイン応援課にあったが、当該課がなくなったのちは都市計画課に移り、その後に地域振興課が所管するようになった。バスと鉄軌道は、地域振興課の所管である。
- 補助金のみでなく、役員を変更した際の行政手続きや免許の登録の変更の事務手続きなどは市が行うなど支援している。NPO バスと市で 2~3 か月に 1 回情報共有の場を持っていた（現在はコロナ禍で実施なし）。

- 路線によって運行距離や便数が異なるので、1路線当たりの補助額には濃淡がある。補助額が最も多いのは、上庄谷地域の久目線である。

見どころ

①八代地域の方式を他の地域に展開。運営費用は会費と運送の対価が基本

- 路線バスが廃止された後の代替バスを含めて、3つのNPO法人が各々に運営する「NPOバス（交通空白地有償運送）」が過疎地の移動手段を担っていること。一番先に立ち上がったNPO法人八代地域活性化協議会は2005（平成17）年に発足し、15年間活動しており、2010（平成22）年に「NPO法人余川谷地域活性化協議会」、2016（平成28）年に「NPO法人上庄谷地域協議会」が発足した。
- NPOバスは、「八代地域」が運営していた方式を他の地域にも展開したもので、いずれも運営費用は会費と運送の対価を基本として賄われている。地域住民がみんなでバスを守るという意識に支えられた仕組みである。

課題

①NPOバスを含めた、市の地域公共交通全体のビジョンの明確化が課題

- NPOバスがあるから、氷見市内には移動手段があると言っている現状であるが、利用者も減少し、担い手の減少も懸念される。
- NPOバスを対象とした市の補助制度は、運行費用が一定であれば、地域の人口が減少するにしたがって、会費を値上げする必要性が生じることになる。「さすがた」は利用者が減少しており「高齢者の介護施設等への入所」や「死亡」などと考えられる。これに対して、現状は、会費の値上げなどで運営を維持しているが、法人としては限界があると考えている。
- NPOバスを含めた、市の地域公共交通全体の中長期的なビジョンの明確化が課題となっている。令和4年度に市単独で地域公共交通の計画を策定する予定であり、その中で移動手段のひとつとしてNPOを取り上げ検討していく。
- NPO法人からは、市に対して今後のビジョンを示して欲しいと言われるが、他の法人との運賃体系や法人運営の考え方の違いもあり、これらを整理していく必要がある。新しくNPOバスが走るというタイミングのときは、広報でも大きく取り上げられたが、それ以外の時は露出が少ない。
- 消防団等も人が足りず、どの地縁組織も世代交代ができない。防犯パトロール（安否確認等）を行っている、自主防災組織から除雪の依頼が来る。自治会はあるけれど会議中心。生活を支える取り組みが必要だと思う。（八代地域活性化協議会）

■活動概要

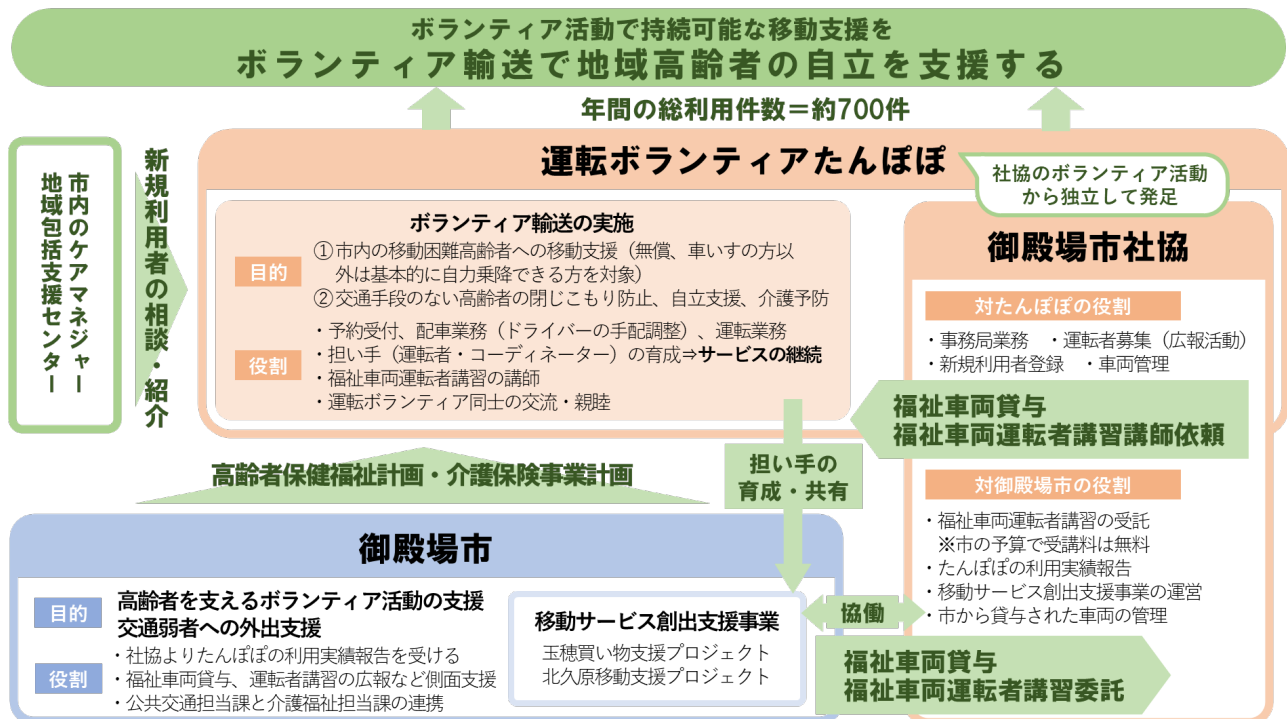
団体名	NPO 法人八代地域活性化協議会			事業形態	NPO 法人			
開始年次	2005 年	運送形態	交通空白地有償運送					
予約	予約なし	利用者 居住地域	氷見市八代地域、灘浦地域、市街地					
乗客限定	あり							
降車場所設定	なし	設定場所	病院・医療施設、福祉施設、商業施設、学校、駅・バス停など。降車場所はバス停を一応指定してありますが、本人の希望により路線上自由。					
居住地域と降車場所の関係		居住地域に隣接する市町村、及びその先にも降車場所あり						
車両情報		トヨタ・ハイエース(14 人乗)3 台(持ち主:八代地域活性化協議会) 三菱・ローザ 1 台(持ち主:八代地域活性化協議会)海峰小学校・北部中学校スクールバス						
運転者 情報	合計	6 人	～64 歳	0 人	65-74 歳	6 人	75 歳～	0 人
	稼働人数(2020.3)	6 人	雇用形態	有償ボランティア				
	謝礼報酬	最低賃金程度(1 か月 12 万円または日給)						
利用形態	介助者同乗	なし	複数乗車	実施していない				
運送対価	年定額で 5,000 円、10,000 円、15,000 円、20,000 円、25,000 円または 30,000 円 (住所地による)							
収支	主な収入源	運賃、会費、補助金、 協賛金	収入総額(直近年度)	10,992,664 円				
運送実績 (2019 年度)	稼働日数	平日 5 回、土・祝日 3 回	利用者数	延べ 13,507 人				

事例8 運転ボランティアたんぼぼ & 御殿場市社会福祉協議会

- 所在市町村 静岡県御殿場市（194.6 km²、人口 88,268 人、高齢化率 24.5% ※2019 年 10 月）
- 団体名 運転ボランティアたんぼぼ、(社福) 御殿場市社会福祉協議会
- 市町村担当課名 御殿場市長寿福祉課、社会福祉課

1996（平成 8）年、御殿場市社会福祉協議会（以下「社協」）がライオンズクラブより福祉車両の寄贈を受けたことをきっかけに福祉車両の貸与事業を開始。当初は、運転者が必要な時は社協の職員が担当していたが、増加する需要に対応すべく、運転ボランティアの募集・紹介も行うようになった。2003（平成 15）年に社協のボランティア活動から独立して「運転ボランティアたんぼぼ」が発足。御殿場市社協内に事務局を置き、新規利用の受付や運転ボランティア育成の講座は社協が担い、日常のサービス調整や運送は、「たんぼぼ」のメンバーが実施する形で活動を継続している。活動頻度の高いボランティアの減少や役員の高齢化が課題になっているが、2019（令和元）年度から御殿場市が市内各所で課題になっている移動の問題に対して、住民主体の移動サービスの創出をめざして動き出したことで、「たんぼぼ」のノウハウや人材が活かされ、新たな展開を見せている。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①講座・講習で集まった運転者、事務局スタッフ全員が無償ボランティア

- 発足当初は運転ボランティア入門講座に、現役の病院職員、施設職員など 120 名を超える受講者がいたが、時間が取れない人も多く、運転者として活動する方は 20 名程度だった。現在は、一般市民が多く 52 名の運転者登録がある。安定的とは言えないが、運転者登録が 50 名を超えれば何とかやっていける。ただし、実際活動しているのは 1/3 程度で、年 1・2 回の活動頻度の人もある。供給が足りない部分は中心メンバーで補っている。
- 高齢で退会する人もいるので、運転ボランティア入門講座（現在は福祉車両運転者講習）などを通じて募集を継続している。運転ボランティア入門講座は年 1 回（発足当初は年 2 回）実施、講座の告知は社協の広報紙「ひだまり」、御殿場市報、ホームページ、地方新聞（無料で掲載）などの媒体を使って行っている。
- 運転者のマッチングを行うコーディネーターは現在 14 名、「たんぼぼ」の会員が月に 1 回程度交代で担当している。予約受付日は月・水・金の 3 日間で、1 ヶ月前～1 週間前までの予約を受け付けている。コーディネーターも運転者も無償ボランティアで、会長はじめ役員も業務を担当している。現在の早川会長は 2 代目で発足メンバー。
- 新規の利用者登録などの事務作業は社協が担当している。

利用状況の変化とその要因

①自立乗降が基本のサービスで、高齢化により利用者は減少した

- 利用者は車いすの利用者を除き、自分で乗降ができる方を対象としている。運転者は申し出がない限り乗降介助等を行わない。利用者は一人暮らしの高齢者が多く、自宅からバス停留所までの移動が困難な方、車いす利用の方などもいて、主に通院や買い物に利用している。
- 利用登録者は 210 名、約 6 割の方が実利用者で、利用頻度が異なる。地域のケアマネジャー、ヘルパーからの紹介依頼が多く、ピーク時は月に 110 件ほどの依頼をこなしていたが、ここ最近では月 50 件程度に減少している。利用登録者、運転者に送付している広報紙「たんぼぼだより」も約 250 件に発送して 20 件は宛所不明で戻ってきている。介護度が上がり施設入居された方や亡くなられた方が増えたのではないかと推測される。

財政状況の変化とその要因

①サービス開始当初は謝礼を収受、御殿場市からの指摘で無料対応に

- 当初は、1 回につき 100 円の謝礼を利用者から収受していたが、市の社会福祉課より指摘

があり、1997（平成 9）年以降は無料で対応している。市外へ輸送時のガソリン代以外、利用者負担対価は発生しない。全員が無償ボランティアで、車両維持費は社協や車両を貸与している御殿場市が負担しているため、「たんぼぼ」としての支出はわずかしかない。発足以来、財政的に困難になった時期はない。

- 社協が年 1 回開催する「運転ボランティア入門講座」の講師として「たんぼぼ」の運転者が講義をするので、その謝礼として 5 万円が支払われている。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①移動サービス創出支援事業のモデル市になったことで「たんぼぼ」との関係に変化

- 御殿場市社会福祉課が、2001（平成 13）年より福祉車両を 1 台貸与、2019（令和元）年 10 月に車両を更新している。貸与は、車椅子友の会など複数の団体から要望があって実現したもの。
- 市とはそれ以外の関わりがなかったが、御殿場市（長寿福祉課）が、2019 年度に静岡県移動サービス創出支援事業のモデル市になったことで、変化が訪れた。モデル事業の一環として、社協が運転ボランティア入門講座と並行して、活支援体制整備事業（御殿場市から社協に委託）の一環として福祉車両運転者講習（大臣認定講習）を開催することになった。社協と「たんぼぼ」で実施していた運転ボランティア養成講座の参加率が悪くなってきていたが、福祉車両運転者講習は、2020（令和 2）年は応募人数に数日で達し、キャンセル待ちが出るほどだった。2021（令和 3）年からは運転ボランティア入門講座を廃止して、福祉車両運転者講習に一本化する予定となっている。

②担い手の確保と活動の評価、行政計画への位置づけが必要

- 長寿福祉課では「今後はニーズに見合うだけの担い手を育成できるかが課題となる。運転者講習を活用して、修了者に買い物支援プロジェクトや「たんぼぼ」の運転者になってもらうよう働きかけを行っていく」、「たんぼぼ」については、財政的な支援を行うことは難しいが、何らかの形で市の評価、計画の位置づけが必要だと考えている。そうすることで活動をより魅力的なもの、やりがいを感じるものにしていきたい」としている。

③「たんぼぼ」の運営ノウハウが新しい移動支援プロジェクトを推進

- モデル事業のサービス創出においては、「たんぼぼ」の協力のもと、2019（令和元）年 7 月に玉穂地区中畑北にて「玉穂買い物支援プロジェクト」が始まり、2020（令和 2）年 9 月には「たんぼぼ」の大窪副会長を中心に御殿場市北久原地区に新たな移動サービス事業「北久原移動支援プロジェクト ひまわり」がサービスを開始したという経緯もある。社会福祉法人十字の園が保有する福祉車両を、使用していない時間帯に借り受け、運転ボランティアがスーパーまで送迎する買い物支援を実施している。

- 2021（令和3）年度から始まる「御殿場市第9次高齢者福祉計画及び第8期介護保険事業計画」には「高齢者を支えるボランティア活動の支援」「交通弱者への外出支援」が明記される見通しであり、玉穂地区と北久原地区の買い物支援の取り組みが、ここに該当するものとなっている。
- また、長寿福祉課の管轄ではないが、御殿場市地域公共交通計画においても移動支援事業（運転ボランティア）について取り上げることとなった。所管は企画部未来プロジェクト課。公共交通担当部署とは、モデル事業がきっかけで、「公共交通でカバーできない部分は福祉で補う。」という認識を共有していて、連携がとれている。

④ 乗り継ぎの悪いバスに比べ便利に使えるが、無料ゆえに利用を控える意識も…

【利用者の声（きっかけ、評価や期待など）】

- 社協のケアマネジャーからの紹介で利用を開始した。「たんぼぼ」は月に1回利用していたが、現在はコロナの影響で3ヶ月に1度の頻度で通院に利用している。病院まで路線バスを使って移動すると、バスを2台乗り継いで1時間半ほどかかる。「たんぼぼ」を利用すると5分程度で移動できるので大変助かっている。通院以外の外出では「たんぼぼ」の利用はしていない。デイケアセンターにはタクシーで、買い物は近所のショッピングセンター「エピ・スクエア」の宅配サービス（月2回）を利用している。「たんぼぼ」は大変便利だが、何度も利用するのは申し訳ない。

⑤ 「たんぼぼ」の活動を通して運転ボランティアを育成

【社協担当者の声（きっかけ、評価や期待など）】

- 「たんぼぼ」と協働の立場で新規利用者登録などの事務局業務、運転ボランティア入門講座の開催で、運転者募集、利用告知をしている。福祉車両貸出事業の一環として、ガソリン代、車検・点検整備費などの費用を負担している。（御殿場市から貸与されているキャラバンの車検・点検費用は御殿場市社会福祉課が負担）
- 今後も必要なサービス、高齢化に伴い需要も高まっていく見通しがある。社協で台数を増車して拡充することについては、担い手（「たんぼぼ」の運転者）不足とコーディネーターの配車業務に負荷がかかるので、今の段階では考えていない。
- 運転ボランティアの人数維持については、2020（令和2）年度以降は、まず「たんぼぼ」に入会してもらい、活動を通して運転者となってもらえるよう働きかけをしている。北久原地区に立ち上がった「北久原移動支援プロジェクト ひまわり」のように、「たんぼぼ」の運営ノウハウを生かして、住民主体で横展開していくのをサポートしていきたい。

⑥ 母がお世話になった「たんぼぼ」への恩返しで運転ボランティアへ

【運転者の声（きっかけ、評価や期待など）】

- 岳麓新聞（地方新聞）で福祉車両取り扱い入門講座の告知を見て、申し込んだ。講座終了

後、「たんぽぽ」の勧誘があったので、参加した。福祉車両取扱入門講座に参加したのは、足が不自由な母のサポートを考えていたから。運転ボランティアとしての参加は、退職して時間があったということもあるが、もともと在職中からボランティアサークルで活動していて、ボランティア活動に興味があった。

- 母が参加していた在宅介護の会の定例会会場までの送迎を「たんぽぽ」が担当していたことが参加してからわかり、活動の幅の広さに驚いた。父と母が早川会長に送迎でお世話になっていたことを知り、恩返しがしたいと思った。行政区長や市議会議員の方も活動に参加されていて活動意義を再認識した。「たんぽぽ」に参加していなければこれだけ多くの人とつながることはなかった。
- 自分と同じ自衛隊出身者が何名かいたので、隊友会（自衛隊 OB の会）から後輩を誘って活動に加わってもらった。



〈早川会長（左）、大窪副会長（中）、社協の長山さん（右）〉〈側面に寄付支援者の名前の入った車両〉

見どころ

①社協と無償ボランティアの協業で目指す持続可能な移動サービス

- 社協が事務局や車両維持費等を担い、ボランティアグループはサービス実施を担う形は、全国各地で実施されているが、サービス調整のコーディネーターもボランティアグループが自律的に行う。
- 年1回の運転ボランティア入門講座や「たんぽぽだより」を社協が発行することで、知名度があがり、運転者の確保にも寄与してきた。2020（令和2）年はコロナ禍にあっても、7月に開催。定員15名に対して10名の応募があり、6名が運転ボランティアに登録した。
- 「たんぽぽ」の活動が軸となって、市が支援する買い物支援プロジェクトの運転者が集まるなど、市内で高齢者の移動の問題が顕在化してきた地区において、住民主体の移動支援の取り組みを創出する手助けになっている。これは、市の施策でもあり、「たんぽぽ」の取り組みが見直され評価されるきっかけになった。買い物支援の取り組みが始まった地区においては、今後、通院や個別送迎のニーズが顕在化してくることも予想される。社協とボランティアグループが実施してきた取り組みが、市の計画や予算、人材育成の施策によって推進されていく可能性がある。

課題

① 運転ボランティア稼働日数アップの働きかけと高齢化対策

- 運転者、役員の高齢化が懸念事項で、運転者の稼働人数、日数が少ないため、会長・副会長が複数回の送迎をこなしている、年齢により安全運行に自信が持てないという理由で、対応してくれる運転者が少なくなってきた。活動頻度が少ないので、車いす利用者対応の機器操作などの対応に慣れている人が少なくなっている。1件の予約に対して、対応可能な運転ボランティアをマッチングするのに15件近く電話で打診することもある。現在は会長をはじめ役員が担当することが多く「負担に感じては続けられない」という高い意識で取り組んでいるが、この意識を代替わりしても継続できるか、運転者の稼働をどう上げていくかが課題。
- 現在76歳の早川会長の後継者もない状況なので、現在からこの先数年間において、持続化の危機を迎える恐れがある。

■ 活動概要

団体名	運転ボランティアたんぽぽ			事業形態	ボランティアグループ			
開始年次	2003年	運送形態	許可・登録不要の運送					
予約	必要	利用者 居住地域	御殿場市内					
乗客限定	あり							
降車場所設定	あり	設定場所	生活、社会参加に必要な場所(利用申請時に社協が判断)					
居住地域と降車場所の関係	居住地域も降車場所も御殿場市内が中心。市外の場合もあり。							
車両情報	福祉車両3台(スロープ車2台、リフト車1台)							
運転者 情報	合計	52人	～64歳	10人	65-74歳	32人	75歳～	10人
	稼働人数(2020.3)	20人	雇用形態	無償ボランティア				
	謝礼報酬	なし						
利用形態	介助者同乗	なし	複数乗車	時々実施				
運送対価	市内無料、市外はガソリン50分を負担							
収支	主な収入源	助成金	収入総額(直近年度)	50,000円				
運送実績(2020.6)	稼働日数	25日	利用者数	50人				

事例9 「ニコニコふれあいバス」

萩原町連区交通協議会 & 愛知県一宮市交通政策課 & スイトラベル

- 所在市町村 愛知県一宮市（113.8 km²、人口 384,790 人、高齢化率 26.8% ※2020 年 4 月）
- 団体名 萩原町連区交通協議会
- 市町村担当課名 一宮市交通政策課

萩原町の東部地域では、路線バスが 2000（平成 12）年に廃線となり、公共交通手段の無い地域となったため、「子供からお年寄りまで暮らしやすい地域にしたい」という思いから、路線沿線の自治会を中心にバス導入を検討。2006（平成 18）年に「萩原町連区交通協議会」が発足し、バスの運行についての勉強会を経て、バス運行ルートやバス停の位置、運行ダイヤなどを地域住民の協議により決定した。2007（平成 19）年に市が交通事業者に委託運行する形で運行を開始。地域の企業からの協賛金を集めたり、アンケート調査で利便性について見直しを図ったり、地域の祭り行事などで PR したりしながら、地域住民と地域の企業が支えるバスとして運行を続けている。

運転者や運営・事務局担当者の属性（母集団等）、増減とその原因

①協議会は役員と町内会長から構成

- 協議会は役員と町内会長から構成されており、役員 10 名ほどはバスの運行当初から関わっているメンバー、町内会長は 2 年任期の充て職である。町内会長の中にめぼしい人がいた場合、会長が指名して役員になってもらう仕組みとなっているが、あまり入れ替わりがなかったため、昨年から年に 2 名ずつ新たな役員を入れる形にしている。人数の増減はない。なお、協議会の人事について市役所から口出しは一切していない。
- 運転業務はスイトラベルに委託しており、専門チームが担当している。

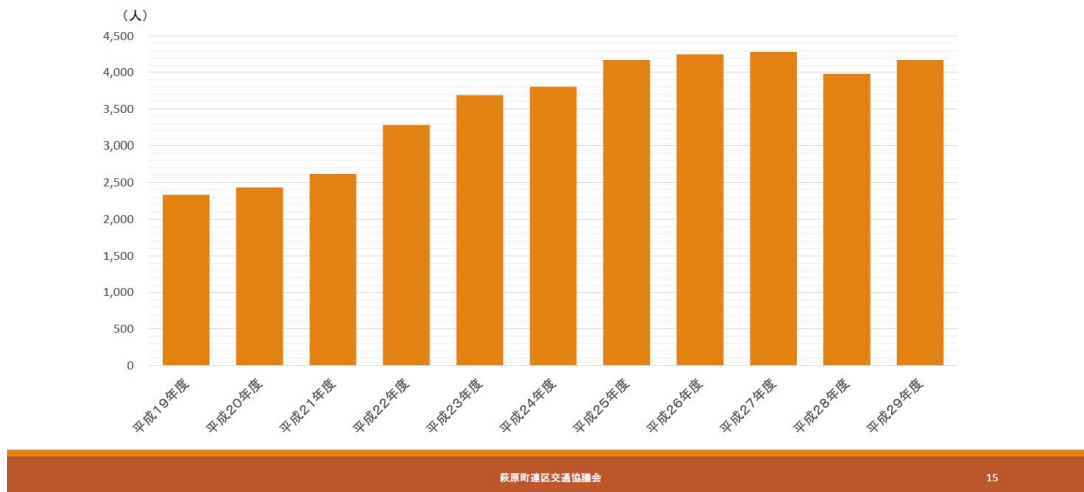
利用状況の変化（利用者の状態、利用者数）とその要因

①2007 年の運行開始以来順調に増加傾向

- 2007（平成 19）年の運行開始以来順調に増加傾向が続いている。2007 年度には月平均 2,300 人程度の利用であったが、近年は月平均 4,000 人程度になっている。
- 主な利用は通院と買い物であり、運行当初から変化はない。
- 利用のピークは 2015（平成 27）年度。当時の会長が利用促進に積極的に取り組み、史跡巡りをした結果である。
- 今年は新型コロナの影響で利用が落ち込んでおり、4～5 月に 6 割減となった。6 月以降は

回復しているが、通年で前年比6~7割程度の見込み。

ニコニコふれあいバス 月平均利用者数の推移



出典：愛知県主催 平成29年度「エコ モビリティ ライフ推進表彰」表彰式 取り組み発表資料より

財政状況の変化とその要因

①運行経費は、運賃、沿線企業の協賛金、市の補助金

- 運行経費は、運賃、沿線企業の協賛金、市の補助金でまかなっており、変化はない。協賛金は協議会メンバーが地元企業を回って集めている。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①協議会の運営は自主的に

- 協議会の運営は自主的に行われており、市は助言する程度。

見どころ

①毎年、地域でお祭り（記念感謝デー）

- バスの出発式を行ったことがきっかけとなり、毎年、地域でお祭り（記念感謝デー）が行われるようになるなど、地域活動が行われるようになったことが最大の特徴。
- 10周年の際には記念感謝デーにおいて、協賛企業や協力者を表彰したほか、10周年記念誌を発行するなどの取り組みも行われている。
- 利用実態調査は毎年、協議会メンバーが車内に乗り込み、利用者のアンケート調査を行っている。

課題

①朝夕の増便や萩原駅への結節の要望

- ダイヤ・ルートは運行当初から変更がないが、朝夕の増便要望や、萩原駅への結節の要望はある。ただし、費用の関係から実施は困難である。

■活動概要

運行日：毎日（12月29日～1月3日までは運休）

運賃：1乗車大人200円（※100円）・小学生100円（※50円）（小学校入学前は無料）

※（ ）内は身体障害者手帳、療育手帳、精神障害者保健福祉手帳をお持ちの方で、降車時に手帳を提示された方及び介添えのための付き添い者（介添えが必要な方1名に対して1名まで）の運賃

車両：車いす対応、1台

回数券：100円券で11枚つづりを1,000円で販売

運行事業者：スイトラベル（株）



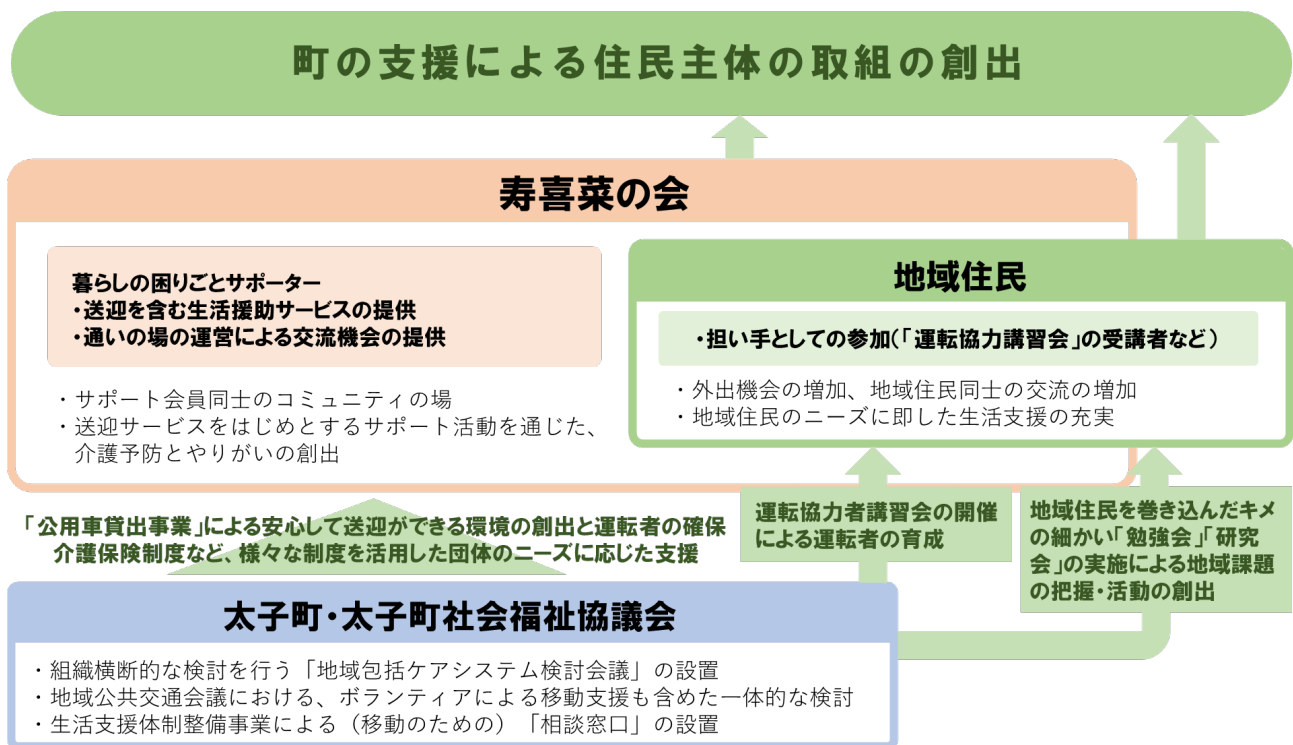
事例10 寿喜菜の会 & 太子町社会福祉協議会 & 太子町高齢介護課

- 所在市町村 大阪府南河内郡太子町 (14.17 km²、人口 13,248 人、高齢化率 24.9% ※2020 年 11 月)
- 団体名 寿喜菜の会
- 市町村担当課名 太子町健康福祉部高齢介護課

太子町では、2009（平成 21）年に高齢者が安心して暮らせる地域社会の実現を目指して「安心太子見守りネットワーク事業」を開始、「見守り協力員（約 70 名）」が高齢者を対象に、郵便受けや雨戸、洗濯物の確認などの見守り活動を実施し、さらにそのうちの有志約 18 名が、日常のちょっとした困りごとの生活支援を行いたいと「寿喜菜の会」を 2012（平成 24）年に立ち上げた。

国の補助金事業である「地域支え合い体制づくり事業」へ応募。交付決定を受けて、2014（平成 26）年に事務所を開設し、翌年には、それまで無償で行っていた活動を有償ボランティアに切り替えた。太子町的生活支援体制整備事業に基づく第 1 層協議体の話し合いに参加したり、交流サロンを開設したり、訪問型サービス D（以下「訪問 D」）の補助による移動サービスを実施したりしている。これらの取り組みはいずれも、太子町や、町から生活支援体制整備事業を受託されている太子町社会福祉協議会（以下「社協」）との連携・協働を通じて創出されている。また、町役場内では公共交通の再編（網形成計画策定）や、地域包括ケアシステムの構築に向けた庁内の横断的な会議を通じて、関係各課の情報共有が図られている。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①寿喜菜の会のサポート会員は36名。活動が介護予防と生きがいにつながる

- 依頼を受けて生活支援するのがサポート会員であり、現在36名が登録している。男女比はほぼ同数で、平均年齢は72.3歳。今は70歳くらいまで仕事をする人が多く、65歳で定年退職して暇という人は少ない。年齢が上がって引退をする人もいれば、新しく参加する人もいる。集まったメンバーは、もともと知り合いではなかった。地元の人ではなく新興住宅の人が多く、太子町の広報で募集をしているのでそれを見たり、知り合いの伝手を頼ったりしている。
- 活動を開始した当時は、基盤となる事務所もなく、受付窓口は役場であり、思うような活動がなかなかできない状況であった。「場」がないと、人が集まるのが難しい。寿喜菜の会はサポート会員同士のコミュニティの場であり、サポート活動を通して、介護予防とともに生きがいにもつながっている。
- 移動サービスについては、運転協力者講習会を太子町で実施しており、講習を受けた人が、ボランティアで送迎をしている。受講生には、町からいずれかの団体に所属して欲しいというお願いをしている。
- サポート会員のうち、運転をしているのは9名である。生活支援だけであればやりたいという人もいるが、太子町の公用車の貸出事業が始まったので、運転者が増えた。これまではマイカーを使っていたので、自分の車を使っても良いという5名だけであったが、公用車が利用できるようになり、運転者は4名増えた（土曜日は公用車が使えないので、マイカーを使用する）。
- サポート会員の平均年齢は74歳であるが、運転者でみると平均年齢はもう少し高い。一番高齢の運転者は、81歳である。
- 役員は、役員の仕事、運転者、生活支援、事務局の当番をするということで負担は小さくない。世代交代が課題であるが、その点からも新しい人を探すのは難しい。
- コーディネーターは特定の人でなく、その時々事務局の当番の人が対応している。寿喜菜の会の代表と副代表、事務局の幹事など役を持っている人は必ず当番にあたる。なお、コーディネーターとしての手当はない。当番をした人には、1日100円を支払っている。当番は、多い人で月6回程度。少ない人で月1回程度である。1か月で24名程度が当番になっている。



〈辻田副代表（左）、土井代表（中）、貴瀬事務局長（右）〉

利用状況の変化とその要因

①移動サービスの登録者は、17名(18.5%)が要介護者、17名(18.5%)が要支援者等

- 移動サービスの対象者は、手助けをすることで、ご自身で車に乗ることができる方を対象にしている。その他の生活支援は、誰でも対象である。
- 利用件数は、2019（令和元）年度で、件数の内訳としては、約6割が移動サービスである。移動サービスについては、行き先は医院・病院が最も多く284件、店舗が76件、交流サロンが26件となっている。
- 移動サービスを利用するには、別途「移動支援の利用申込」が必要であり、現状では利用会員254名中、92名が移動サービスの申込をしている。
- 移動サービスの登録者のうち、17名（18.5%）が要介護者、17名（18.5%）が要支援者・基本チェックリスト該当者である。
- 利用会員として登録されている方は254名である。男女比は3：7程度であり、女性が多くなっている。70～80歳代で全体の約78%を占めている。平均年齢は78.5歳である。最高齢者は97歳の方である。平均年齢72.3歳のサポート会員が平均年齢78.5歳の方々のサポートを行っていることになる。

財政状況の変化とその要因

①利用料金は一人1時間800円。町からの補助がなければ活動の継続は困難

- 利用料金は、一人1時間800円とした。内訳は事務費として200円残りの600円はサポート会員への謝礼に充てている。移動サービスも1時間800円である。
- 家賃は、4万円だったが、立上げ時の補助金がなくなったため、大家さんに交渉して2万円に値下げしてもらった。現在は町から交付されている「高齢者交流サロン」（一般介護予防事業）の補助金を充当している。年間4万8,000円（上限）+家賃（24万円）の補助で、2019（令和元）年度からは、健康増進加算を付けている。この補助金がなければ活動していくことは難しい。
- 「高齢者交流サロン」は、町内に8か所あり、体操をしているところもあれば、お茶を飲んで終わりというところもある。寿喜菜の会だけが常設。
- 2018（平成30）年度に「高齢者生きがい活動促進事業」の補助金83万円をもらって、移動支援関係では、申し込み用の電話やタブレット、ドライブレコーダー、車両に貼るマグネット、ステップなどを購入した。
- 訪問Dの補助金は、1回では1,200円であるが（行き帰りの乗降計4回支援の場合）、補助の対象者が少ない。月では6,000円くらいである。

- 訪問Dの補助金は少ないが、訪問型サービスB（以下「訪問B」）の補助金はそれと比較すると多い。

〈収支の状況〉

寿喜菜の会 年度別活動状況						
	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度	2年度
サポート依頼件数	145	406	411	617	651	
いきいきクラブ開催日数	35	115	167	199	218	
いきいきクラブ参加者数	85	256	460	542	697	
利用会員登録者数	79	31(110)	45(155)	44(199)	30(229)	
収 入	会費	53,000	39,500	40,500	39,500	36,000
	受取寄付	135,460	28,750	26,982	16,102	11,666
	補助金	174,800	288,000	288,000	1,172,200	379,400
	サポート活動収益	392,400	738,800	849,474	1,087,450	1,082,512
	その他の収益	26,081	146,547	136,167	170,080	235,342
	利息	19	9		2	2
収入合計額		781,760	1,241,606	1,341,123	2,485,334	1,744,922
支 出	人件費	270,100	567,200	650,450	847,675	925,450
	光熱費	40,428	47,696	62,038	53,405	49,927
	会費	5,000	10,000	14,500	16,000	14,000
	消耗品費	56,581	76,388	137,611	230,924	209,420
	地代家賃	240,000	240,000	240,000	240,000	324,000
	通信運搬費	105,687	99,581	127,583	118,730	111,118
	雑費	1,324		2,564	4,100	0
	損害保険	31,500	31,500	31,500	62,010	73,500
	生きがい活動促進事業				837,000	0
支出合計額		750,620	1,072,365	1,266,246	2,409,844	1,707,415

提供：寿喜菜の会

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①丁寧な生活支援体制整備事業の取り組みにより、地域の移動サービスを具体化

- 太子町では、実施体制としては、行政内部や社協との規範的統合を目的とした「地域包括ケアシステム検討会議」や、町直営にて第1層協議体である「SASAE 愛 太子」や「円卓会議」、地域に出向いての「勉強会」等を行っている（日常生活圏域が一つであるため、第1層は第2層も兼ねている。）

②地域包括ケアシステムの構築に向けた庁内検討会議を設置

- 2016（平成28）年に、地域包括ケアシステムの構築に向けた庁内検討会議「地域包括ケアシステム検討会議」が設置された。健康福祉部局のみでは地域包括ケアシステムの構築を実現することはできないため、組織横断的な会議メンバーとなっている。
- また、庁内のメンバーのみでなく、社協や社協に所属する第1層生活支援コーディネーターも参加することで、外部の組織の人であっても同じ立場で意見交換ができる体制となっている。
- 地域公共交通での検討内容や、ボランティアによる移動サービスの進捗などの内容も、こ

ここで報告・共有される。部を超えた職員間の情報共有が円滑になった。

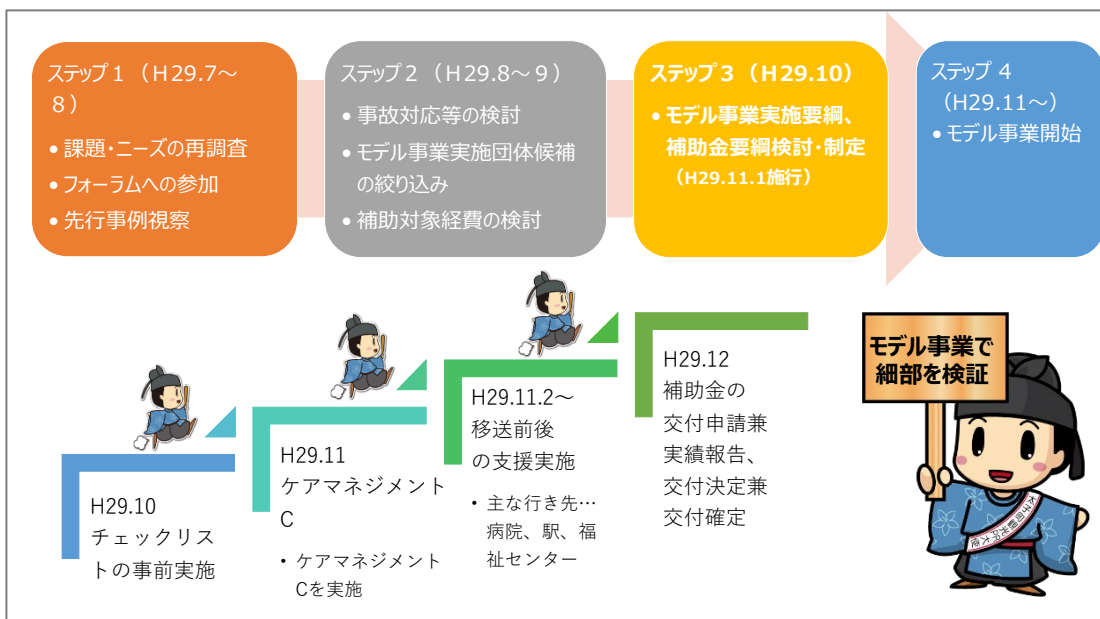
③「支え合い勉強会」から第1層協議体「SASAE 愛 太子」、 「円卓会議」へ

- 2016（平成 28）年から「地域づくりからの支え合い勉強会」を実施。計 37 回、約 700 名が参加した。勉強会に参加した方から構成される研究会を 3 回開催し、その検討を通じて第 1 層協議体「SASAE 愛 太子」が設置された。勉強会や研究会では、「何がしたいか」、「何が必要か」を話し合った。このころから訪問 D の検討を始めた。「SASAE 愛 太子」では「移動手段」、「集いの場」、「買い物支援」、「町会自治会の活性化」を 4 大テーマに設定し、それらの課題について短期集中で検討するための「円卓会議」が設置された。円卓会議を経て、2017（平成 29）年からモデル事業実施。「事務が苦手」、「人材の確保が困難」、「採算が取れない」などの課題が出てきたため、「書類の簡素化、時間単位の一律料金の設定」、「生活支援体制整備事業による、運転協力者講習会の実施、勉強会を通じた担い手の発掘」、「生活支援との一体型」としてサービスをシンプルにするなどの工夫を講じた。

④3 か月に 1 回、「高齢者交流サロン交流会」を開催（第 3 層協議体）

- 地域で「高齢者交流サロン（一般介護予防事業）」を行っている実施者を、第 3 層と見なししている。3 か月に 1 回、「高齢者交流サロン交流会」が開催されており、それぞれの場の情報交換等が行われている。
- 「交流会」に出席するメンバーの一部が、「SASAE 愛 太子（第 1 層協議体）」にも参画しており、「高齢者交流サロン」は、太子町における「生活支援体制整備」や「集いの場づくり」において非常に重要な役割を担っている。太子町的生活支援体制整備事業の取り組みのポイントは、交流サロンの実施主体を第 3 層コーディネーターとして第 1 層コーディネーターや協議体とつながっているところである

〈「移動支援・外出支援」についての円卓会議での検討のステップ〉



出典：太子町資料

⑤地域の公共交通の再編と福祉施策の連携

- 2018（平成30）年に「地域公共交通網形成計画」と「地域公共交通再編実施計画」が策定され、その計画を反映する形で、2020（令和2）年6月から新しい地域公共交通がスタートしている。2路線だった路線バスに、3路線を追加（合計5路線）、さらに町として新たにコミュニティバス2路線を運行することにより、計7路線となった。なお、再編の中では、高齢者外出支援として実施されていた「予約型乗合ワゴン」の運行を一時休止し、定時定路線の公共交通を充実させる方向で行われた。

- 一方で、それまで「予約型乗合ワゴン」を利用していた人（延べ700人/月）については、相談窓口を設置し、新しい交通や福祉有償運送、ボランティア輸送で、どのように出かければ良いかを「一人ひとりご案内する」など、きめの細かい対応を行っている。相談窓口は高齢介護課と社協にあり、生活支援体制整備事業で設置し



〈町から公用車の貸与を受け運転者が増加〉

て対応している。相談件数は多くはないが、一人ひとりへの説明にかなりの時間を要する。

- 2021（令和3）年6月に、新しい公共交通システムの検証を行う予定であり、検証内容に合わせ、サロン送迎及び地域支え合い型の移動サービス等も含め、見直しが必要なものについては、見直し検討を行う。

見どころ

①生活支援体制整備事業で（移動のための）「相談窓口」を設置

- 「勉強会」「研究会」、成果重視の「円卓会議」、有志の住民が参加する「第1層協議体」など、丁寧な生活支援体制整備事業の取り組みにより、地域の「移動支援」の活動を具体化した。「太子の町を良くしたいという意欲のある住民」の参加を得ることで、推進力のある会議体が出来た。会議体から生まれる意見や、モデル事業を元に、補助制度を作っており、要綱の作成にも住民の意見を反映するなど、キめの細かいボトムアップでの取り組みを行っている。
- 「高齢者交流サロン（一般介護予防事業）」の交流会に参加するメンバーのうち何人かは、「SASAE 愛 太子（第1層協議体）」にも参画している。既にある交流サロンの実施主体を第3層コーディネーターとして、協議体等につなげているところもポイントである。地域の中に「もともとある活動」があり、そこで「困りごとを助け合う活動」があれば、人、車、補助金などの形でバックアップすることで、住民主体の移動サービスを実現することができるケースは多いと考えたこと、要綱についても、住民からの意見を反映して作成していることなど、住民発意を尊重する姿勢が特徴的である。

- 地域公共交通会議では、ボランティアによる移動サービスも含めて一体的に検討している。生活支援体制整備事業で（移動のための）「相談窓口」を設置。その他にも、「地域包括ケアシステム検討会議」を各課横断で設置するなど、役場内の風通しがよいことで福祉施策と交通施策が相互補完的に機能している。

課題

①運転者の平均年齢は74歳以上。負担も大きく、世代交代ができるかが課題

- 運転者（9名）の平均年齢は74歳以上。役員、運転、サロンの当番を担当するなど負担が大きく、世代交代ができるかが課題。
- 移動サービスの需要はたくさんあるが、ボランティアが増えても車が増えないと対応できないこともあり対応には限界もある。また、サポート会員の平均年齢は74歳であるが、運転者でみると平均年齢はもう少し高い。一番高齢の運転者は81歳である。
- 役員の仕事、運転者、生活支援、事務所の当番をするということでサポート会員の負担は小さくない。世代交代が課題であるが、その点からも新しい人を探すのは難しい。
- 寿喜菜の会の知名度も上がっているが、知らない人もまだ多い。役場が紹介してくれることで、信用を得ることができる。役場からの紹介を通じて、人を集めていくのが効果的と考えている。

■活動概要

団体名	暮らしの困りごとサポーター 寿喜菜の会		事業形態	任意団体				
開始年次	2018年	運送形態	許可・登録不要の運送					
予約	予約あり	利用者 居住地域	南河内郡太子町					
乗客限定	あり	限定して いない	設定場所					
降車場所設定	「居住エリア」の中に、全ての「降車場所」がある 「居住エリア」の市町村に隣接する市町村やそれより先にも「降車場所」がある							
車両情報	運転者のマイカー 5台、普通乗用車 公用車(太子町) 2台 軽乗用車 (車いす収納 助手席転回)							
運転者 情報	合計	9人	～64歳	1人	65-74歳	5人	75歳～	3人
	稼働人数(2020.3)	5人		雇用形態	有償ボランティア			
	謝礼報酬	最低賃金の半分程度の謝礼						
利用形態	介助者同乗	なし		複数乗車	時々実施している			
運送対価	・乗車1回につき800円(12kmまで/1時間以内)なお、6kmまで/30分以内の場合は400円 ・駐車場代等は実費 待機料金は15分ごとに200円但し待機は1時間まで							
収支	主な収入源	運賃、会費、補助金		収入総額(直近年度)	1,744,000円			
運送実績(2020.6)	稼働日数	20日		利用者数	延べ29人			

～住民参加による移動サービスの効果を示す事例～

事例 11 NPO 法人別府安心ネット & 島根県美郷町健康福祉課

- 所在市町村 島根県相知郡美郷町（168.3 km²、人口 4,517 人、高齢化率は 47.4% ※2020 年 10 月）
- 団体名 NPO 法人別府安心ネット
- 市町村担当課名 島根県美郷町健康福祉課、企画推進課

NPO 法人別府安心ネットは、移動サポート（交通空白地有償運送）、福祉有償運送、町営バス代行）、生活サポート（草刈りや生活弱者への支援）、軽度生活支援（介護保険認定外者への買い物・通院等の付き添い、清掃など）、6 次産業研究などを柱に活動する組織で、2012（平成 24）年に町内 8 エリアのうち、人口密度が 12.8（全国平均 336.3）と低い過疎地域である別府地区の別府連合自治会の役員ら熱心な U ターン組によって設立された。

運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①別府連合自治会の全世帯を会員とする別府安心ネット

- 別府安心ネットの会員は、別府地域の連合自治会（8 自治会）の全 138 世帯、全 338 名。一方、移動サポート事業の運転協力員は、理事長を含む計 8 名。年齢は 67～78 歳で、平均年齢は 72 歳。この 8 名で、生活サポートを含め、すべてに対応。最近、予約受付やコーディネート役、事務全般を担う公民館兼務のパートが 1 名加わり、人数は足りている。

②法人所有の車両は 4 台

- 車は、車いす仕様の福祉車両のほか、10 人乗り車両、5 人乗り普通車両など計 4 台で、マイカーボランティアはいない。

③運転協力員は当初の 5 名から 8 名へ増加

- 住民主体の取り組みは、生活支援などからはじまることが一般的だが、別府安心ネットは、移動サービスからスタートした。というのも、美郷町は、バス停まで 400m 以上離れている交通不便地域が 12 エリアも点在し、町内 13 の連合自治会の 5 つには商店もない上、診療所が 3 つしかなく、病院は隣接市町村まで出向くしかないためだ。また、高齢化率も非常に高く、5 割を占める独居世帯と高齢者のみ世帯への対応、軽度の家事ができない要介護認定外の高齢者の増加が深刻化しており、早くから「通院や買い物に困る」という声が上がっていた。
- そうした要請に応え、別府連合自治会活動の一環で 2010（平成 22）年から、役場による地域おこし協力隊の配置や補助金などの支援を受け、最寄りのバス停や診療所等までの移動支援（自治会等輸送事業）の取り組みを開始。地域おこし協力隊の任用期間終了を機に

「活動を継続させたい」という同連合自治会の役員が中心となり、役場の手厚い支援を受ける形で、別府安心ネットを発足させた。当初の運転協力員は5名ほどだった。

利用状況の変化とその要因

①移動サービスの利用人数は年間850～900人

- 年間利用者数は、別府連合自治会の頃の自治会等輸送事業で609人、NPO化した2012（平成24）年は892人、現在は850～900人（実人数332人）と増加している。2019（令和元）年度の利用者の内訳は、空白地有償運送146人、福祉有償運送732人。年間225日とほぼ毎日運行しており、一日当たりの利用者数は3.7人で、一回当たりの運行距離は14～15kmほどになる。町外の総合病院等への通院をはじめ、町外への移動支援が圧倒的に多くなっている。

②別府安心ネットがハブとなり、ネットワークによる広域移動サービスを実現

- 別府安心ネットでは現在、交通空白地有償運送（町内のみ）、福祉有償運送（町外可）、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・D（以下「訪問B」「訪問D」）を組み合わせた移動サービスを行っている。
- 特筆すべきは、別府安心ネットの取り組みを真似て、ほかの複数の連合自治会が町や県の補助金等を活用しながらはじめた各戸から診療所や公民館等を結ぶ地域内限定の交通空白地有償運送や、ホームセンター等を経由するドア・ツー・ドアの登録不要の自治会輸送バスの取り組みと連携し、近隣市町村にある大学病院を含む町外エリアの通院や買い物等をサポートするという広域的な移動サービスの仕組みをつくり上げている点である。

③通院帰りの買い物付き添いなど外出の機会が拡大、サロン送迎も増加

- 総合病院への通院の際、会計やその帰りに寄る買い物の付き添いを要するケースが増加しており、外出付き添いが増えている。
- また最近では、サロン（週1回、10人程度が参加）の運営をはじめたため、サロン送迎の件数も増加している。サロン送迎自体は、別府安心ネットは町外の輸送で手一杯となってしまう、サロンスタッフのマイカー送迎に最近では移行。サロン後、そこから役場の脳トレ教室や買い物に行く際に別府安心ネットが動く形で、役割分担をしている。サロンを開始したことで利用者が買い物をして帰るようになるなど、行動が拡大した。また、車中での利用者のおしゃべりも増加した。

財政状況の変化とその要因

①収入だけでは長期的な運営の維持が困難

- 事業報告によると収益は、生活サポート事業115万円ほど、移動サポート事業248万円

ほど、軽度生活支援事業 158 万円となっている。

- これらの収入だけでは長期的な運営の維持が困難なので、理事長は、週3日は役場財政推進課、健康福祉課、美郷くらし推進課等に足を運び、補助金の類いを探している。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①別府安心ネットを各連合自治会の取り組みのけん引役とし、財政支援など

- 美郷町は、専門職が少なく、社会資源が十分でないため、高齢者の生活を把握、理解している顔なじみの地域住民が身近な相談相手となり、移動支援や生活支援を支え合いの形で提供することが最もふさわしいと考え、その基盤となる連合自治会を支援し、さらにそこから派生した別府安心ネットを各連合自治会の取り組みのけん引役、モデル的存在として位置づけ、地域全体へ横展開する、という方針を持った。そこで、パブリックな役割を果たし得る NPO に「ともに公共を担う」というスタンスで手厚い支援を行うことにした。その一例が、地域課題の解決等に向け、住民の結束を結集した地域づくりを促進する「NPO 法人等活動支援事業」（上限 150 万円）で、別府安心ネットにも交付された。このような金銭的支援の期限が迫ると、さまざまな補助制度等の情報を適切なタイミングで提供するなど、途切れないようにも配慮してきた。

②2017 年度から総合事業に切り替え

- 別府安心ネットが活用してきた「NPO 法人等活動支援事業」補助金が 2016（平成 28）年度末に期限を迎え、別府連合自治会と定住推進課、健康福祉課などで議論を重ね、移動サービスについては、有償運送事業補助金を新たに創設し、2018（平成 30）年度から別府安心ネットに適用するとともに、それまでの生活支援などの取り組みについては、2017（平成 29）年度から総合事業に切り替えることにした。すなわち、住民主体の自主活動として生活援助等を提供する訪問 B、および移送前後の生活支援を提供する訪問 D の財源と理念にシフトさせ、コーディネーターの人件費を含む補助金を出すことにしたのである。

③車両を町で購入の上、無償貸与、メンテナンスも町で負担

- 有償運送事業補助金（5 年間）を前向きに見直した。従来は、送迎を行う連合自治会を対象とし、新規に車両を購入・更新する際に補助を適用してきたが、対象期間が最長で 5 年間で、以降は過疎債がもとなる事業であるため、車両のメンテナンスなどの経費に適用できず、地域団体には大きなネックとなっていた。そこで美郷町では、車両を町で購入の上、移動支援団体に無償で貸すこととし、メンテナンス費用も町で負担することとした。さらに、連合自治会が NPO を設立した場合には、引き続き、車両の無償貸与やメンテナンス費用等の補助金を適用できるようにもした。

見どころ

① 過疎地ゆえの連合自治会への手厚い人的支援「集落支援員」で行政との連携強化

- 美郷町は、人的支援も非常に手厚い。いくつかの連合自治会を管轄する町内8つの公民館エリアに、地域・関係団体と役場が連携できるようアドバイザーあるいはコーディネーターとして、元役場職員や元農協職員、会社勤務経験者などの「集落支援員」を1名、また連合自治会役員にも嘱託で1人配置する計2人体制の支援と、すべての連合自治会を複数の役場職員が分担して担当する「地区担当制」（平成の大合併後に県が導入）という二つの仕組みを整備している。これらの公的な人材は、ニーズ把握とともに、各種施策や補助金などに関する情報提供、補助金等の申請手続きや書類作成といったきめ細かな支援まで担っている。

② 「地域コミュニティ計画」の制度化で活動の継続性を担保

- 美郷町の連合自治会では、各地域が目指す姿やそのための実践活動を明記する「地域コミュニティ計画」が地域単位で策定され、さらに行政が連携してその推進にあたることで町の長期総合計画に位置づけられている。つまり、連合自治会が計画に必要な取り組みを書き込めば、予算が出るという仕組みである。連合自治会の役員等が代わっても、町長や役所の担当者が代わっても、地域の取り組みが継続できるように担保されるわけである。実際、移動サービスの取り組みに使っている車両の経費は、この計画に書き込まれ、県の助成等の対象となった。これらは、島根県の中山間地域活性化基本条例に基づく取り組みで、前述の金銭的支援もこれに基づく。
- 「集落支援員」「地区担当制」「地域コミュニティ計画」は、パブリックな活動の継続性の担保といった点から、とても重要な仕組みと言える。

効果

① ほかの連合自治会に伝播し、サロンがはじまり、移動サービスも動き出した

- 別府安心ネットがモデルとなり、ほかの連合自治会でも、それを真似て、移動支援や生活支援のサービスが創出された。社会参加を促進する「通いの場」の必要性についても理解が深まり、いくつかの連合自治会では、一般介護予防事業を活用した「グループ支援事業」（町単独事業）で、空き家や集会所などの場を活用した「通いの場」「居場所」が立ち上がり、サロン活動がはじまった。移動支援活動がはじまっている地区では、自治会のバスでサロンへの移動支援がなされ、移動サービスがない地区でもタクシーを利用して足を運ぶ高齢者が増えてきたし、老人会が月1回、地域住民の買い物のオーダーを受けて買い出しをするようになったり、個人的な移動支援が行われるようになるなど、さまざまな試みが生まれて、上手く地域が動きはじめた。体制整備事業の協議体を活用した成果でもある。

②住民主体の移動サービスなどを通じ、地域の支え合いの気持ちが強化

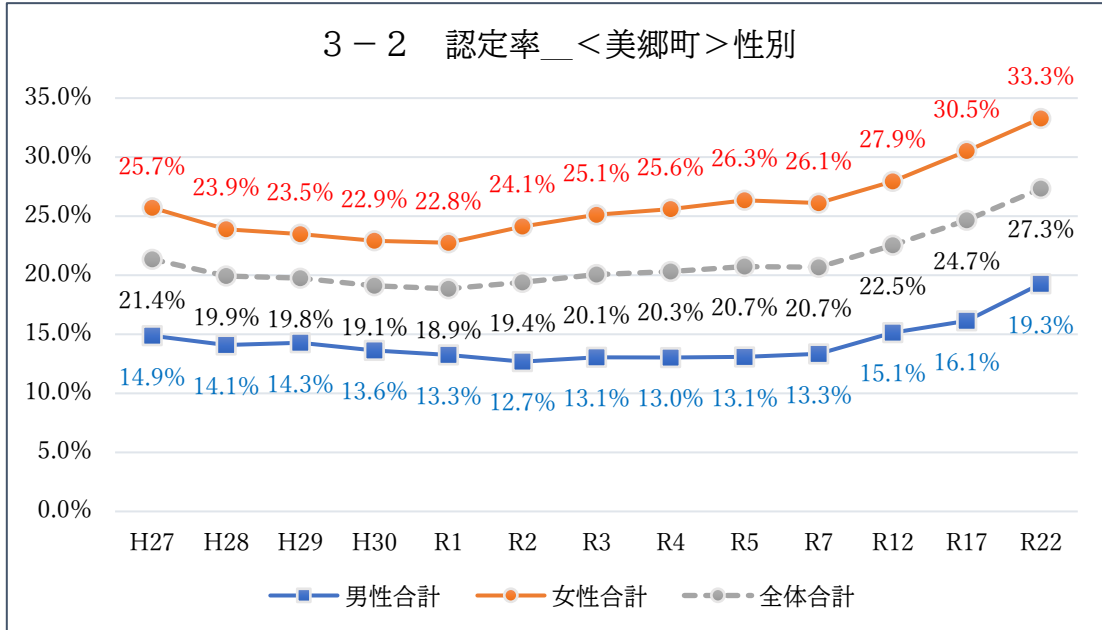
- 「生活機能が低下した高齢者がタクシーやバスを利用する際には、十分な介助が見つからないので、不安を抱いてしまうけれど、住民主体でつくられた移動支援の活動では、付き添いがつくので、本人はもちろん安心だし、家族も安心して送り出せるようになった。また、地区の行事にも参加しやすくなったという声も聞かれる。買い物やサロン活動などと相まって、閉じこもり予防につながっている。その意味で、総合事業がめざすものが実現しつつあると感じる。また、別府安心ネットとその他の連合自治会の移動サービスが連携し、町外に出られる仕組みが整えられたことで地域が明るくなったと思う。こうした取り組みを通じ、豪雪時の雪かきなどの支え合い、地域的なまとまりも強くなってきた。防災活動にも影響を与えており、地域力も上がってきている」と町保健師は見ている。

③要介護認定率が下がるとともに、閉じこもりや認知機能低下も抑制

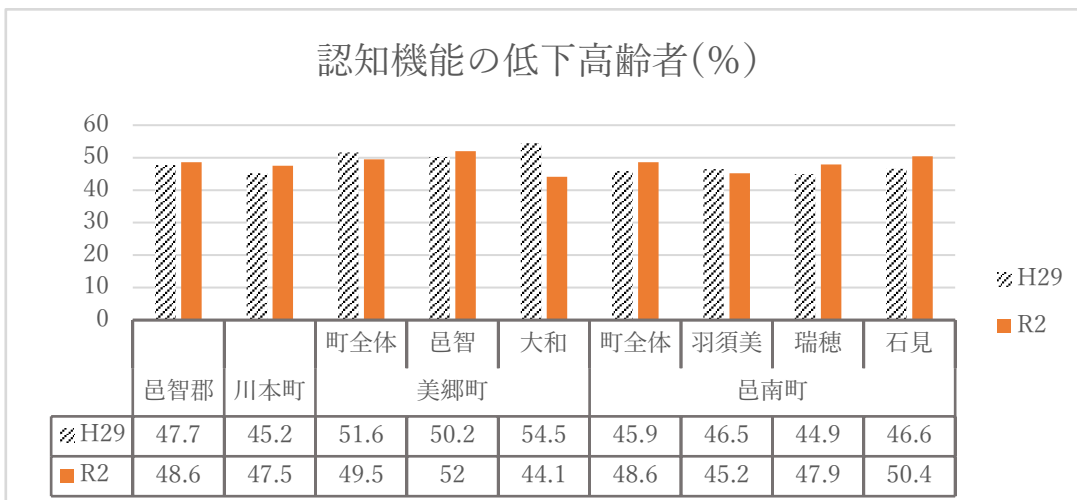
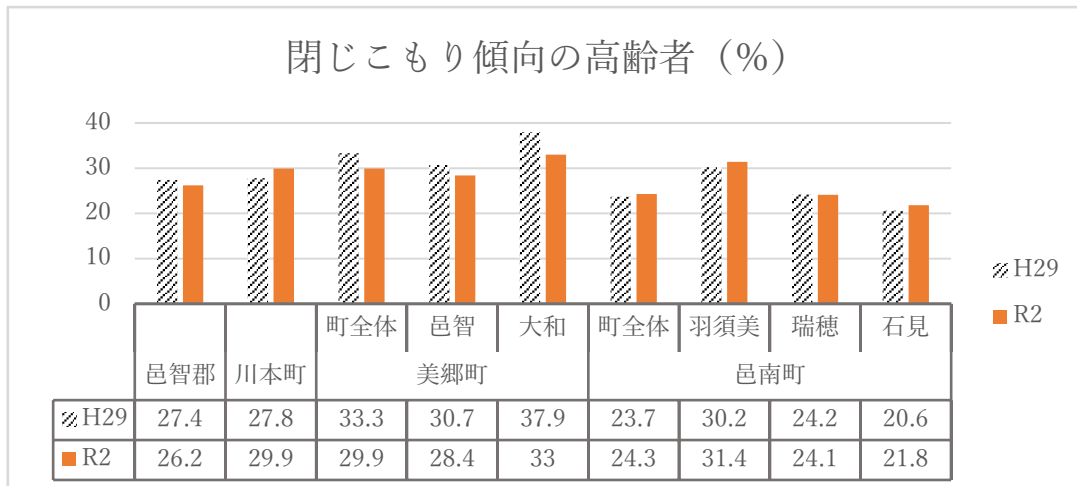
- 取り組みの結果、図のように要介護認定率が下がり、介護給付費も下がってきた。また、閉じこもり傾向の高齢者、認知機能が低下した高齢者が減ってきた。「サロンと移動サービスをセットで行わないと、外に出てこれないので、中山間地域では移動サービスは重要。顔見知りがあるサロンであれば、さらに意欲が高まる。孤立しがちな高齢者がサロンに移動サービスを使って来るようになり、気持ちが前向きになったケースもある。行きたいと思えるサロンにすることが大事。それに向けて、補助金を出しながら介入していく。食事を出しながら話ができる、そんな楽しいサロンを地域と一緒につくっていく」と保健師は話している。こうした動きをさらに加速させるため、保健師の配置を地区担当制に変更した。

④周辺の動きも活発化

- 買い物困難な状況に対し、コープや移動販売のとくし丸がやる気を見せ、移動販売が実現できそう。また、町が整備を進めるIP端末の導入を活用し、タッチパネルで簡単に買い物の注文ができるシステムも導入し、ICTを活用した基盤をつくることになった。住民同士のコミュニケーションをはかるツールとしても活用する。



(実績は9月末 (R2 は7月末)、推計は見える化システム推計ツールによる)



出典：美郷町「第8期高齢者福祉計画」

課題

①現時点では担い手に課題はないが…

- 一昨年は、利用件数が1,000件を超えた。担い手が不足してきた。時給1,000円を出しているが、オンデマンドなので、運転のない日があり、日中の仕事なので、若い人の成り手がない。年金生活者でないと時間的に担い手になれない。当面は、大丈夫だが、後期高齢者が増えてくると、マンパワー不足になるし、利用者が高齢化すれば、運転者がヘルパー的な介助をせざるを得ない状況となる。この辺りが課題となる。

②交通事業者の意識変容も課題

- タクシー事業者等の意識変容も課題だ。スクールバス事業の委託を受けている事業者は、付き添い介助付きのタクシー助成の委託を打診してもニーズが高い介護タクシー化に動いてくれない。また、買い物代行の事業をはじめても、別府安心ネットは利用が多いが、タクシー事業者は利用が少ない福祉車両の購入費助成をしようと働きかけても、ニーズが高い介護タクシー化に動いてくれない。また、買い物代行の事業をはじめても、別府安心ネットは反応してくれるものの、タクシー事業者はその委託には、あまり興味を示してくれないという。引き続き、タクシー事業者等には、少しずつメリットのある提案を行い、超高齢化に必要なイノベーションをはかってもらえるよう働きかけていくとしている。

③住民主体の移動サービスを地域公共交通計画に位置づけたものの、連携が課題

- 「移動サービスを使い出してから要介護認定が先送りされ、介護給付も抑えられています」と健康福祉課が話すように、介護予防に資するばかりか、地域の活性化にも寄与している。そのため、健康福祉課も交通を担当する企画推進課も、「住民主体の移動サービスの取り組みで制限のかけようがないし、町にとってのメリットも大きく、制限をかける考えなど一切持っていない」と口を揃える。その意気込みの強さは、「別府安心ネット」らの活動がタクシー事業、バス事業、予約型乗合バスなどと同列で地域公共交通計画に位置づけられていることから伺える。
- タクシー事業者等は、住民主体の広域輸送が拡大していることに警戒感を示しており、地域交通会議で取り上げられる機会も増えているという。広がりつつある地域住民による移動サービスと、地域公共交通との共存、連携のあり方については今後の大きな課題である。

～住民参加による移動サービスの効果を示す事例～

事例 12 吉備中央町通所付添サポーター協議会 & ももカフェ & 吉備中央町福祉課

- 所在市町村 岡山県加賀郡吉備中央町（268.7 km²、人口 10,971 人、高齢化率 40.8% ※2020 年 4 月）
- 団体名 吉備中央町通所付添サポーター協議会
- 市町村担当課名 吉備中央町福祉課（地域包括支援センター）、保健課

吉備中央町では、通いの場へのサロン送迎（通所付添）に特化した「岡山県通所付添サポート事業」を活用した 2 人 1 組の移動支援体制を整備し、「集いの場」「体操の場」といった通いの場への足を公的に確保した。そして、「吉備中央町通所付添サポーター」は、単に通いの場に利用者を運ぶだけにとどまらず、地域づくりへの想いを利用者との交流を通して高め、自立支援の担い手、さらには地域包括ケアシステムの担い手として、行政や地域包括支援センター、社会福祉協議会（以下「社協」）などと連携しながら大活躍している。さらに、外出先ができ、移動サービスの仕組みが整い、地域の高齢者が集まる場ができたことで、そこに移動販売車や移動図書館車なども立ち寄るようになり、社会参加の機会がこれまで以上に増加した。その結果、因果の検証はまだだが、要支援認定者の減少と予防給付などの費用の圧縮までが実現できた。

運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①「集いの場」8 か所、「体操の場」22 か所整備したけれど…

- 吉備中央町では、一般介護予防事業として、住民主体の「集いの場」や、はつらつ元気体操（100 歳体操）を行う「体操の場」づくりに力を入れ、町内 10 地区に前者を 8 か所、後者を 22 か所整備してきた。こうした環境を整える中で、出掛けたくても移動手段がないという利用希望者の声を受け、担い手たちの中から自主的に送迎を開始する人が現れるようになったのだが、善意だけで続けることはなかなか難しかった。

②「岡山県通所付添サポート事業」で、移動手段がない利用希望者の送迎体制を確立

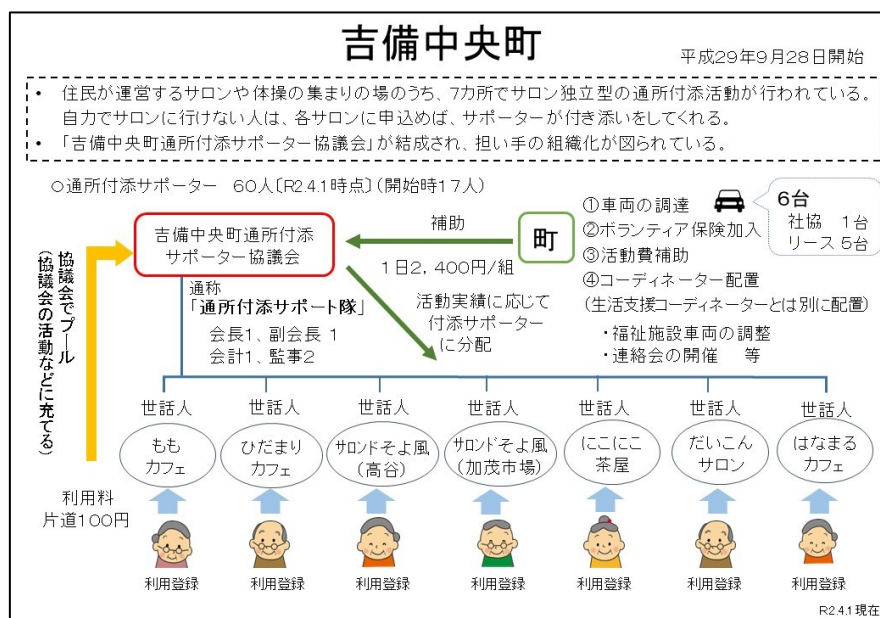
- 町は、介護予防・日常生活支援総合事業（以下「総合事業」）のスタートに向け、2016（平成 28）年度からワークショップを開催し、それらの課題を地域で共有した。一方、岡山県長寿福祉課からは、市町村では単独開催がむずかしい運転者講習等がパッケージ化された「岡山県通所付添サポート事業」の打診があった。渡りに船とばかりに、翌 2017（平成 29）年度から吉備中央町は、これを事業化。すでに稼働していた集いの場 5 か所の世話人が声をかけて集めた 16 名に、一般応募の 1 名を加え、「岡山県通所付添サポーター養成講座」を開催し、計 17 名の通所付添サポーターを確保し、実施に向けた会合を重ねて、組織的なサロン送迎をスタートさせた。

③「吉備中央町通所付添サポーター協議会」も発足、品質管理を担う

- ・ サロン送迎の開始と同時に、地域の高齢者がたとえ足腰が弱ってもあきらめずに社会参加できるよう、相互交流を深め、学び、高め合いながら、支え合いの地域づくりに寄与することを目的とし、「吉備中央町通所付添サポーター協議会」を発足させた。以後、現場レベルでの通所付添に関する問題について、3か月に一度開催するこの協議会で共有し、解決策を探っている。この事業により通所付添サポーターが通いの場に2人1組で付き添う体制が確立した。

④2017年度のスタート時に17名だったサポーターは現在73名に増加

- ・ 2人1組になり、負担感が軽減された上、活動への手当ても公的に担保されたことで、担い手確保のハードルが一気に低くなった。その結果、2017（平成29）年度のスタート時に17人だった「通所付添サポーター」の数は、73名にまで増えた。60歳代、70歳代が圧倒的だが、20～40歳代もそれぞれ数名ずつおり、運転と付き添いをペアで担う夫妻もいるという。
- ・ 「集いの場」や「体操の場」のうち、単独で通所付添サポーターを有するサロンも、図の通り、計7か所へと拡大した。サロンの運転・付添者の都合がつかない場合、「協議会」のメンバーである別のサロンの担い手が助っ人に入るような一体感も醸成された。さらに、必要に応じ、「体操の場」への送迎までカバーできるようにもなった。



提供：吉備中央町

⑤事業化でマンパワーが確保され、負担感が解消

- ・ 通所付添サポーター協議会の会長は、「自力で来られる利用者はシニアカーなどを使って一人で来るので、送迎のマンパワーは十分に足りています。養成講座を含む、通所付添サポート事業をきっかけにサポーターを増やせて、ありがたかった」と述懐。当初は、サロン開催日に何か別の用事が入ったらどうしようという不安もあったそうだが、そうした負担

感が事業化で解消されたことが、マンパワー確保に寄与したとみている。

⑥通所付添サポーターらがさまざまな機会を通じ、マンパワー確保の声掛け

- 「通所付添サポーター」は当該サロンに住む地元住民が担い、毎回同じサポーターが送迎を担当する。利用者が安心でき、そしてちょっとした体調の変化を察知できるようにという配慮からだ。いずれも、各世話人等が気配りのできる人などに一本釣りで声をかけ、スカウトしたものだ。
- 声掛けの方法について、通所付添サポーター協議会の前会長は、「公民館活動をしていたこともあって、パソコン教室や料理教室、ちぎり絵教室などの参加者に積極的に声をかけて歩きました。活動に興味を持ってくれる人は、地域に必ず存在しますので、声掛けは大事」と語る。当初は、このように世話人らが、目配りの利く人などを一本釣りで引っ張った。足腰が弱くなって、今はそのまま利用者となっている人もいる、と言う。
- 人のつながりを育て、支え合いの地域をつくろうという当時の世話人らの想いに感化され、現在の通所付添サポーターたちも、「誰か良い担い手はいないか、と常に頭の片隅で考えるようになりました」と話しており、マインドも伝播しているようである。
- 吉備中央町地域包括支援センター所長は、「集いの場単位で活動できるほうが良いだろうという判断で地元で声をかけてもらっています。地区ごとに顔の見える関係がつけられるというメリットが何より大きい。担い手にとってもいつもありがとうと言われるのがモチベーションになりますし、利用者も顔見知りで安心できますから」と話す。

利用状況の変化とその要因

①ハードルの低い「体操の場」から「集いの場」の拡張する流れ

- 「集いの場」の中心的なプログラムは、「体操+食事+おしゃべり」である。
- 町としては、これを全地区に設ける意向で、「まずはハードルの低い体操の場をつくってもらい、できそうだという感触を得たら、集いの場にしてもらおう計画」と社協の担当者。そして、「そこで食事も提供していただく。そうなった段階で、一般介護予防事業の補助金を出す形です」（町福祉課）。通所付添サポーターがいる前述の7つの「集いの場」は、いずれも町から補助を受けている。

②実利用者の半数が「通所付添サポーター」を活用、「送迎付き」が大きな武器に

- これらのうち、2016（平成28）年10月から活動しているのが「ももカフェ」（週1回。10～15時。福祉センターの一部を改修）である。当初の利用者は10人だったが、現在の利用者数は、登録者40人、実人数20～30人ほどで、数十人も増加した。徒歩の利用者の中に足腰に痛みを持つ人が出たため、一時は自主的に送迎を行ったが、運転者等の調整が困難となり、行政等に相談。「通所付添サポート事業」の導入につながった側面もある。

送迎体制を整えたことが、利用者の増加、とくにハイリスクの利用者の増加にも直結している。

- 現在は、20～30人ほどの利用者の半分以上にあたる16～17人が足腰に痛みがあるなどの理由から、通所付添サポーター4人2組（送迎車両2台）の支援を受けている。大半が独居者で、カフェまでの距離は近い人で500m、遠い人で7～8kmほどだという。
- 「ももカフェ」での通所付添サポーターの活動は、拠点に8:30に来て、町提供のリース車両で利用者を迎えに行き、そして10時から体操、12時から食事、午後はおしゃべりを中心に楽しみ、15時に終了という流れである。なお食事については、カフェスタッフが別に5名（35～75歳。うち1名は60歳代の男性議員）おり、自家栽培の野菜などを持ち込み、毎回3名でメニュー考案、調理、配膳・雑用を行い、一人200円で提供されている。
- 利用者は、口コミや通所付添サポーターらの声掛けで増やしてきた。「迷っている人に積極的に声をかけ、足腰が痛ければ、送迎がつくよと話しています」と、「ももカフェ」の世話人で、通所付添サポーター協議会の会長は話す。「送迎付き」というのは、やはり大きな売りになるようである。

財政状況の変化とその要因

①「通所付添サポーター協議会」の収入源は、利用料と補助金

- 「通所付添サポーター協議会」の主な収入源は2つあり、一つは利用者が支払う片道100円の利用料で、もう一つは送迎1組につき1日当たり2,400円という町からの補助金。前者は協議会でプールして活動費に充てており、後者は活動実績に応じて付添者に分配される。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①福祉課、地域包括支援センター、保健課との情報交換は緊密

- 町の福祉課、地域包括支援センター、保健課とは緊密に情報共有を図っている。
- 「足腰に痛みがあったり、認知症の利用者もいるので、気をつけるべき点は、地域包括支援センターなどと情報を共有し、状態を把握しています。とくに新規利用者は、既往などを含め、連絡を密にしています」と通所付添サポーター協議会の会長は、説明する。

②通所型サービスAの事業所にも送迎し、早期に利用者との関係性を構築する戦略

- 吉備中央町が実施している総合事業は、通所型サービスA（以下「通所A」）のみで、特別養護老人ホーム等を運営する3つの法人に委託している。Aだが、目標を設定し、6か月で卒業するというユニークな手法で、その卒業生の受け皿を「集いの場」と位置づけている。そのため、通所付添サポーターは、これら通所Aの事業所にも送迎を行っているのだ

が、「いずれ集いの場に来るので、送迎を通じて早期に関係性をつくってしまおうというのが、その理由でもあります」（通所付添サポーター協議会の会長）。

- このような戦略の共有も、地域経営においては重要となろう。

③行政は車両の到達やボランティア保険の加入といった舞台設定に専念

- 吉備中央町ではこのほか、車の調達とボランティア保険の加入、さらに相談窓口としてコーディネーターの配置を行っている。
- 車の調達については、当初は町福祉課が町内の社会福祉法人と交渉し、法人所有車両を空き時間に貸してもらっていた時期があったが、使用時間が重複することが多いため、現在は、町福祉課でリースした車両5台と社協でリースした車両1台の計6台を確保。「総合事業をスタートさせたときに、従来型を残さず、特養等に委託する形でA型のみ事業化して予算を圧縮できたので、その浮いたお金を介護予防のための活動で頑張ってもらえる住民のみみなさんに使おうと考え、一般介護予防事業に回しました」と地域包括支援センター所長は、述懐する。
- 地域包括支援センターには、連携強化のため、看護職を配置した。介護保険サービスを利用するほどではないが、「集いの場」の利用が推奨される高齢者が地域に散見されており、民生委員等からも寄せられるそうした情報を、このコーディネーターが通所付添サポーターらと共有し、連携して「集いの場」などの利用を促すようにしている、と担当者は言う。通所付添サポーターは、単に移動が必要な高齢者を車で運ぶだけでなく、いわば地域包括ケアの一端を担っている、というわけである。
- 行政は活動に伴う事故等に備える保険の加入等に関する手続きも担当している。サポーター活動に家族が心配して反対するケースも少なくないので、保険がつくよと言えるのは大きいだろう。

④社協は、体操の効果を半年ごとに計測、モチベーション維持にも奏功

- 社協では、体操の効果を見るため、「集いの場」「体操の場」の利用者に対し、タッチ&ゴーや歩幅、握力といった体力テストを半年ごとに実施している。それによると、9割以上の利用者が維持・向上していた。結果は、利用者はもちろん、サポーター等の担い手にも還元されており、モチベーションの維持にもつなげている。

⑤揃いのベストと車両のロゴで地域における認知度もアップ

- 通所付添サポーターは、お揃いの赤いベストを着用して活動している。こうしたブランド経営も、体操の効果の広報などと相まって、地域での認知度を高めている。目立つ赤いベストは、例えば認知症の利用者のもとに迎えに行った際にも、一目で「今日はカフェの日だ」と認識される効果もあり、有効だと通所付添サポーター協議会の会長は話している。

見どころ

①サポーター協議会の会長が元看護師、前会長も特養勤務経験あり、マインドが高い

- 「集いの場」では、認知症患者や要介護者レベルの利用者が混じっていたり、その状態像はさまざま。そんな中、通所付添サポーター協議会の会長の元看護師の視点が有効に機能している。「認知症の利用者を迎えに行くと寝ていたりすることもあるので、声をかけて起こして準備を促してね」「ひざに痛みを抱えている利用者には玄関まで迎えに行っておいてね」と具体的なアドバイスを送っている。初回の送迎時には同行して、地域包括支援センターなどから事前に得ている情報を伝えながら、対応をレクチャーしている。もともと医療法人でオレンジカフェ（認知症カフェ）を動かしてきた経験もあり、パブリックマインドも豊かと言える。また前会長も、特別養護老人ホームの職員経験があり、そのキャリアを地域に恩返ししたいと「集いの場」に関わった経緯があって、自身の拠点等でも同様のサジェスションを送っていたという。こういったパブリックマインドあふれるキーパーソンの存在も、サポーター活動の質の維持はもちろん、継続性の担保にも欠かせないのであろう。

②介護予防のための“付き添い”とした「岡山県通所付添サポート事業」の意義

- 送迎体制の整備、その持続可能性を担保する大きなターニングポイントとなったのが、前述の「通所付添サポート事業」であった。町の介護保険事業計画に掲載した介護者の不安のトップは「外出の付き添い、送迎など」で、介護者の34.3%が不安を抱いていたが、なかなか町単独で移動サービスの取り組みに着手するのはハードルが高く、これがまさしく救世主となった側面がある。
- 「サポート事業」は、岡山県長寿社会課が市町村支援の一環で開始したもので、市町村が手を挙げると、活動の立ち上げに必要な経費等の補助を300万円を上限に受けられ、移動サービスに関わる中間支援組織のアドバイスや支援を準備段階から得られるというもの。岡山県内では、すでに10市町村がこれを活用し、サロン送迎をスタートさせている。通常、移動サービスのための運転者講習の講師を確保することなどは、市町村単独ではハードルが高いのだが、県がコーディネートしてくれる上、必要経費も面倒を見てくれるので、市町村にとっては非常にメリットが大きい。
- この事業では県庁長寿社会課が、公共交通事業者や当局等に対し、「通院等の送迎はしない。送迎ではなく、介護予防のための通いの場等への“付き添い”であり、法律上は一切問題ない」といった交渉を済ませているのが大きな特徴だ。町福祉課担当者も、「外出先を通いの場に絞ったことが良かった。通院や買い物などを入れていたら、交通事業者等との調整に時間を食い、今の形すら実現しなかったかもしれない」と振り返っている。

効果

【利用者への効果】

①サロン送迎で「体操、食事、おしゃべりが楽しく、天国のよう」と気持ちが前向きに

- 「通所付添サポーター」の体制が整備され、サロン送迎がある程度、確立できた結果、よりハイリスクな高齢者を「集いの場」につなげることが可能になり、これまで以上に要介護化をブロックできるようになった。
- 「みなさんとの体操やおしゃべりを楽しみにしている」と話す70歳代後半の女性は、「膝を痛めていたのだけれど、痛みが軽くなり、立ち上がるのが楽になりました」と笑顔を見せた。以前は自分で車を運転していたが、「今は迎えに来てくれるので、免許を返納しました。買い物は生協を使い、通院は病院の送迎バスがあり、「ももカフェ」で友だちもできて、楽しいので、全然困っていません。送迎時のサポーターや同乗者のとの賑やかなおしゃべりも楽しみ」と話してくれた。
- サポーターに誘われ、昨年7月から「ももカフェ」を利用するようになった女性は、「別の地区のサロンに月1回、送迎してもらっていましたが、「ももカフェ」にもお誘いいただきました。体操、食事、おしゃべりが楽しく、天国のよう。みなさんと会えるのが待ち遠しい」と言う。買い物は移動販売で済ませ、通院は娘さんに送迎してもらっており、不便はないそう。「お友だちの家は遠くて会えないけれど、ここで会えるので、気持ちが前向きになりました。自宅でも体操をやるようになり、健康状態が良くなりました。膝と腰に痛みがありますが、ここへ来れば、それも忘れてしまいます」と話し、かけがいのない場所になっていることを明かしてくれた。

②通所付添サポーターの誘い出しで認知症患者が曜日感覚を取り戻す

- 通所付添サポーター協議会の会長は、「杖をついて来ていた利用者が杖なしで来られるくらい元気になりました。元気体操と食事、それから楽しい時間を共有するのが良いようです。また、利用者の中には認知症患者もいるのですが、通所付添サポーターが揃いの赤いベストを着ていくので、今日はカフェの日だと理解できるようになり、楽しそうに過ごされています。体操で適度に疲れ、良く眠れるようになって、夜中の問題行動や徘徊などもなくなったと聞いています」と手応えを語る。
- 「集いの場」の1つ「ひだまりカフェ」の代表で、通所付添サポーター協議会の前会長も、サポーターによる通所付添と「集いの場」への通いが認知症患者の曜日感覚を呼び戻し、声掛けや交流がその表情を明るくしている、と評価している。実際、パジャマで来ていた利用者が毎回服を変えてくるようになったりもしている、と言う。

【担い手への効果】

①体調管理の意識の高まりと、地域への想いの強化

- 通所付添サポーターら担い手自身にも、大きな変化を与えている。
- 通所付添サポーター協議会の会長に骨密度検診の会場で声をかけられ、一緒に地域をつくるという思いに共感してサポーターになった60歳代前半の女性は、「6人乗りワンボックスカーで週1回送迎していて、利用者が増えたので、2便、3便になることもありますが、夫婦で行っていることもあって、負担感は全然ありません。それどころか、車中でカフェがなかったら行くところがなかった、と話す利用者の感謝の言葉を聞く度に、やりがいを感じます。人を運んでいるだけじゃなく、地域で何かを育てている感じ。その大切さを実感しますし、顔なじみの利用者が休みだったりすると、どうしたんだろう、体調が悪いのかな、と気になります。今や情すら湧いています」と話し、移動支援の活動を通じた気持ちの変化に言及した。また、大切な利用者をきちんと送り届けられるよう、自身の体調管理にこれまで以上に気をつけるようにもなった、と話す。こうした気持ちが持てるようになるには、「活動を楽しむことだ」と言うのは、通所付添サポーター協議会の前会長。「戸惑いながらはじめた人も、利用者などとの時間やおしゃべりを楽しむようになってから、人や地域の役に立っていると実感できるようになったと言っています。体調管理をしながら楽しむこと、自分が楽しむことが大事」と話す。
- 利用者のための移動サービスが結果として、身体活動量を高め、コミュニケーションに伴い、認知的機能も高まれば、担い手自身の介護予防効果も期待できる。

【地域への効果】

①安否確認を含め、生活状況の把握も容易—地域包括ケアシステム構築の一助にも

- 移動サービスの仕組みとセットで「集いの場」が整備されたことで、ハイリスク者もカバーできるようになったため、「一人暮らしの高齢者の安否確認を含め、生活状況がかなり把握できるようになりました」と、町保健課の保健師は評価している。
- 通所付添サポーターや「集いの場」スタッフと地域包括支援センター等で数か月に1回程度、情報交換の場を持つようになったことで、さまざまな情報が早期に入るようになったのだ。「多くの情報が把握でき、困り事の実際も随分とわかるようになりました」と語る。そうした連携体制は、「集いの場」での利用者の個々の様子を関係者が共有するのを容易にした。「例えば、いつもより体調が思わしくなかったといった情報は、サポーターから地域包括支援センター、かかりつけ医療機関などにバトンされ、早期対応に結びつけられるし、必要があれば、生活支援サービスなどにもつなげたりもできます。場合によっては、離れて暮らすご家族に状況を伝えることができたりもします」（保健師）。文字通り、通所付添サポーターは地域包括ケアシステムの一端を担っている。

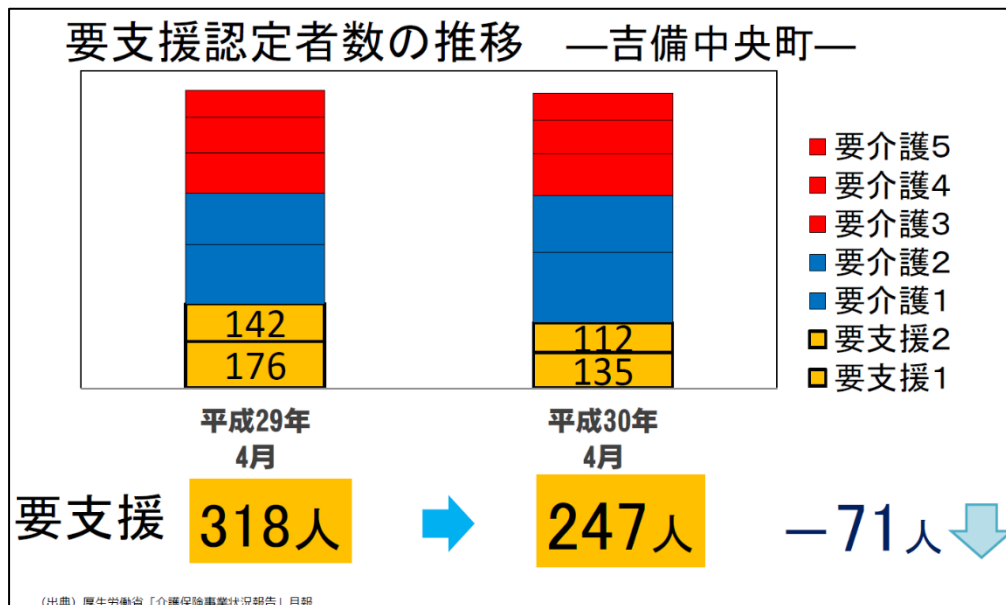
②移動販売車や移動図書館車なども立ち寄るようになり、副次的な効果も

- 「集いの場」に多くの高齢者が集まってくることから、移動販売車が寄るようになったり、ヤクルトの訪問販売員がパンや飲料等を販売しに来たり、さらには隔週で移動図書館車がやって来るようになったりした。
- 「サポーターの活動の中で買った物を車で本人と一緒に運ぶこともでき、買い物支援にもなっているのかなと思います」と保健師が説明するように、副次的な効果も見られるようになったという。

③因果は未検証も、要支援認定者数が減少傾向を示し、財政効果も

- 最大級の効果とえば、図のように要介護認定者数が減少してきたことが挙げられるだろう。「通所付添サポート事業」が本格的にはじまった2017（平成29）年4月時点の吉備中央町の要支援1および2の認定者数は、それぞれ176人、142人で計318人だったが、翌2018（平成30）年には、それぞれ135人、112人で計247人と、71人も減少した。2020（令和2）年4月時点でも、それぞれ126人、116人で計242人となり、さらに減少傾向が続いている。

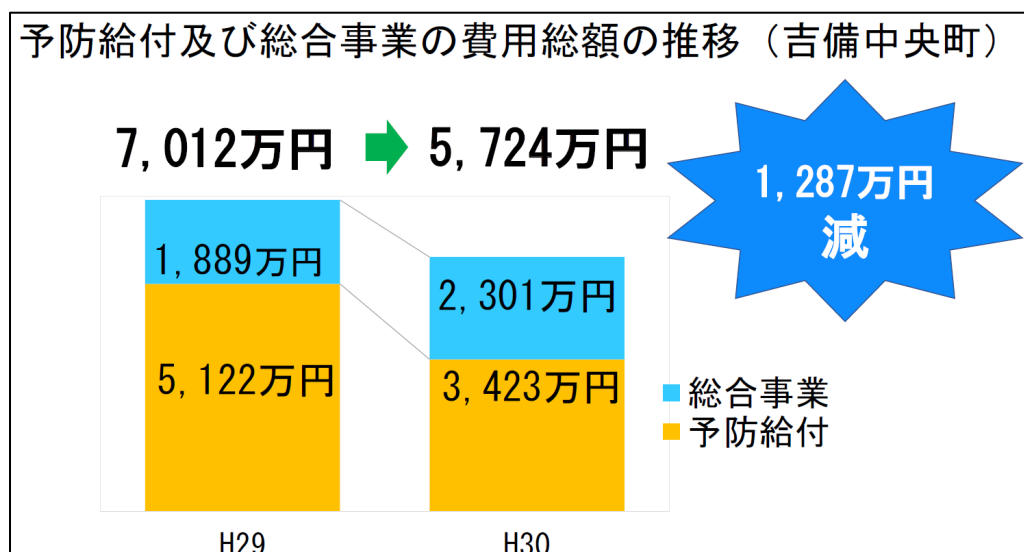
〈吉備中央町の要支援認定者数の推移〉



出典：「介護保険事業状況報告」月報（厚生労働省）

- 要介護認定者数の減少に伴う支出も図のように減っている。2017年度の吉備中央町の予防給付および総合事業の総額は7,012万円だったが、翌2018年度には5,724万円と1,287万円も低くなった。

〈吉備中央町の予防給付及び総合事業の費用総額の推移〉



出典：「介護保険事業状況報告」月報（厚生労働省）

- 通いの場と移動サービスがセットで整備されたことで、より早期に体操や食事や交流などが提供され、適度な社会参加が確保されるようになり、またサポーターをはじめとしたソーシャルネットワークがより機能に機能するようになって、このような成果が生まれた、と言えるのではないだろうか。

課題

①総合事業とのすみ分け

- 現在、「集いの場」は前述の通り、一般介護予防事業で実施している。しかし、内容的には、総合事業の住民主体の通所型サービス B、移動サービスについても、移送前後の付き添いや生活支援を行う訪問型サービス D に相当するレベルで展開されている。そのため、福祉課では、「まだ走り出して軌道に乗りつつある段階なので、無理強いほしくないが、遠くない段階で総合事業に移行したい」と考えており、これも課題であろう。

②「集いの場」への通所付添の空白地の克服

- 「集いの場」「体操の場」が拡大し、送迎の体制もできてきたが、町内にはまだその空白地域があるのも事実。その克服のため、介護保険事業計画には、その充実について記載し、「生活支援コーディネーターなどと、できることから導入していく」としている。

③買い物や通院などへの移動支援の仕組みづくり

- 介護予防に資するサロン送迎については、介護保険事業計画に明記されている一方、通院や買い物の移動サービスに関しては、地域公共交通会議の中で折り合いがつかず、いまだ大きな課題として残っている。商店などがさらに減ってくれば、離れた場所にある

道の駅か、岡山市辺りまで買い物のために遠出することが不可欠だ。しかし、今のところ、買い物などについては、町内のデマンドタクシーと委託バスで対応するしかない。

- 福祉課は、「通所付添サポート事業の導入に当たって、県庁がこの送迎はサロン送迎限定、すなわち介護予防のための付き添いが目的であって、通院や買い物などの支援ではない、と陸運局と交渉してくれたのは、大きかった。通いの場への付き添いという一点突破で、できるところから着手したのが功を奏した」と振り返ったが、今後は、交通事業者を含めた関係者に移動支援活動に伴う幅広い効果等について周知しながら、介護予防のため、社会参加のための移動支援についてのコンセンサスを得ることも重要な課題となると話している。
- タクシー・バスなどの公共交通業界からは当初、圧迫になるとして反発もあったようだが、介護予防のための付き添いの必要性和重要性は理解されている。だからこそ、介護保険事業計画に移動支援の充実が明記され、それにもとづいて予算づけもなされているわけなので、社会参加としての意味合いもある買い物や通院などのための住民主体の移動サービスの実現に向けて、業界に対しても必然性を訴え続けることは、やはり重要と言えるだろう。

④より幅広い層への周知

- 高齢化率の高まりを考えると、サロン送迎を含む、移動支援ニーズは今後、ますます高まると予想される。したがって、さらなる担い手の確保と、それを左右する地域における移動サービスの認知向上も、課題と言えば課題だろう。
- 通所付添サポーター協議会の前会長は、「サポーターとして活動する実人数が登録人数より少なくなってきたのが、心配。もう少し若い世代が定年退職後すぐに取り組んでくれれば、嬉しい。周囲の人がやっているから自分もやろう、というのが当たり前みたいな空気になればいい」と言う。そのためには、より幅広い層への活動の周知が大事になる。高齢者層への周知に関しては、「揃いの赤いベストに車両にも赤いロゴを入れ、目立つようにしているので、認知されている」一方、若い層にも積極的に周知し、さらに知名度を上げることも必要だと話している。

事例13 「こんどろバス」

田ノ浜・榎滝間予約制ミニバス運行協議会 & 対馬市政策企画課

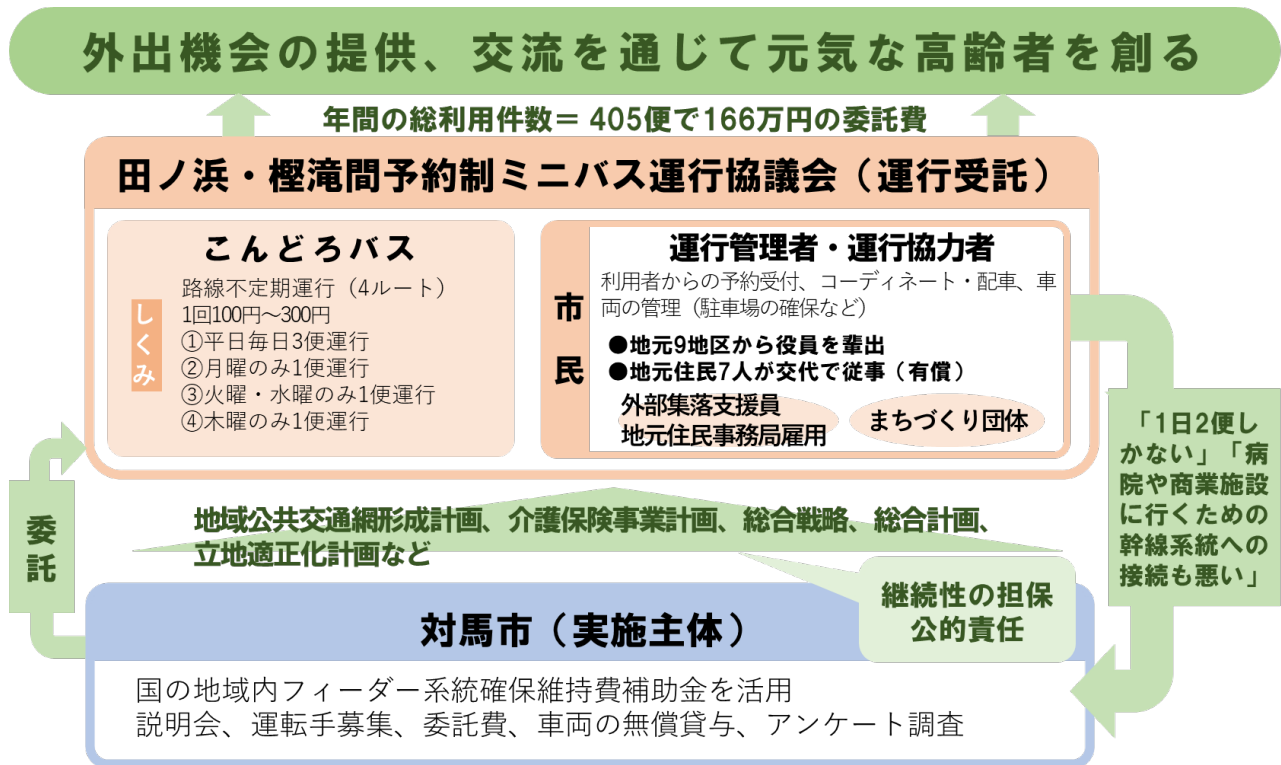
- 所在市町村 長崎県対馬市（全市 708.6 km²、地区人口：733 名、高齢化率 40% ※2020 年 4 月）
- 団体名 田ノ浜・榎滝間予約制ミニバス運行協議会
- 市町村担当課名 対馬市政策企画課

長崎県対馬市は、市町村運営有償運送（路線不定期運行）の形態をとりつつ、市が 10 人乗りワゴン車を地元協議会に無償貸与し、運行を委託するというスキームをとっている。

2015（平成 27）年から検討を始め、2016（平成 28）年 11 月から予約制コミュニティバス「こんどろバス」の実証運行を開始し、2017（平成 29）年 10 月から本格運行。地元協議会とは、地元 9 地区の町内会から委員を出し合って運営される「田ノ浜・榎滝間予約制ミニバス運行協議会」である。

起点は常に田ノ浜ではあるが、終点や運行時刻は曜日によって異なる仕組みになっている。予約がない便は運行しないため、運行実績は時刻表の通りではなく、運行可能日数に対して 1 割程度しか運行していない便もあり、利用促進が課題になっている。

〈運営・運行を担う組織や人の役割〉



運転者や運営・事務局担当者の属性、増減とその原因

①運転者は少しずつ入れ替わるが、必要な人数は確保できている

- 運転登録者は18名で、実際の運転者は上記の7名。各運転者がシフトに基づき、その日1日すべての便を一名で担当する。ただし、(一社)対馬里山繋営塾から派遣される運転者については、内部で調整し、誰かが担当するという形になっている(実際には女性2名が月に1回ずつ担当)。男女比は5:2。
- 2019(平成31)年4月と比較すると、マイナス3名、プラス2名で、差し引きマイナス1名。74歳の男性が腰痛のためリタイアし、里山繋営塾の女性が出産のためリタイアなど。Uターンで仕事を止めて帰ってきた人か、Iターンの方が多い。自営業など、時間を融通できる人でないと難しい。運転者の報酬は、田ノ浜・檜滝線および越高線が、1往復1,500円で、田ノ浜・佐賀線が1往復2,500円。役割としては、運転のみで、介助は行わない。
- 事務局担当者は、運行開始前から、外部集落支援員であった女性が事務局を務めていた。運行開始1年目(2016年)から志多留地区在住の大場さん(2014年に志多留地区に移住した主婦)がバスの電話予約受け付けを担当する形で関わるようになり、2019年4月から、大場さんが事務局長を引き継いだ。事務局は、2020(令和2)年4月から大場さん一人となり、シフトの設定(前の月に設定)、予約(前日18時まで)、予約の有無の連絡、配車、支払い等、全ての事務を行っている。

【田ノ浜 ⇒ 佐賀方面】

No.	田ノ浜	志多留	伊奈	越高	御園	犬ヶ浦	檜滝	仁田	仁田診療所	ハートランド	備考
1	8:10	8:14	8:19	8:23	8:27	8:30	8:34	8:37	8:41	—	
2	13:10	13:14	13:19	13:23	13:27	13:30	13:34	13:37	13:41	—	
3	14:40	14:44	14:49	14:53	14:57	15:00	15:04	15:07	15:11	—	
4	9:25	9:29	9:34	9:38	9:42	9:45	9:49	9:52	9:56	10:16	月曜のみ運行
5	10:50	10:54	10:59	11:03	11:07	11:10	11:14	11:17	11:21	—	火・水曜のみ運行
6	10:50	10:54	10:59	11:03	—	—	—	—	—	—	木曜のみ運行

【佐賀 ⇒ 田ノ浜方面】

No.	ハートランド	仁田診療所	仁田	檜滝	犬ヶ浦	御園	越高	伊奈	志多留	田ノ浜	備考
1	—	8:47	8:51	8:52	8:56	9:00	9:04	9:07	9:11	9:18	
2	—	13:43	13:47	13:48	13:52	13:56	14:00	14:03	14:07	14:14	
3	—	15:15	15:19	15:20	15:24	15:28	15:32	15:35	15:39	15:46	
4	11:10	11:30	11:34	11:35	11:39	11:43	11:47	11:50	11:54	12:01	月曜のみ運行
5	—	11:25	11:29	11:30	11:34	11:38	11:42	11:45	11:49	11:56	火・水曜のみ運行
6	—	—	—	—	—	—	11:08	11:11	11:15	11:22	木曜のみ運行

※予約制のため、利用される場合は、前日までにご予約が必要となります。
(電話番号:0920-85-0808)

仁田診療所まで運行する便を「田ノ浜・檜滝線」、
ザラゴまで運行する便を「田ノ浜・佐賀線」、
越高まで運行する便を「田ノ浜・越高線」と呼ぶ。
料金は100円から500円まで100円刻みで設定。

提供: 田ノ浜・檜滝間予約制ミニバス運行協議会

利用状況の変化とその要因

①利用者は減少している

- 75歳以上の単身の女性が多く、多い月は36、37名程度の利用者（2019年度）。地域内住民+島外の方も利用可ではあるが（前日18時まで予約）、実際には、地元に住んでいる方が殆どで、家族で普段島外に住んでいる方がたまに利用することがあるくらい。
- 利用目的は、主として、①いづはら病院または上対馬病院からの帰りに、仁田（樫滝・窓口センター）から自宅まで、②仁田診療所または伊奈診療所への送迎、③ザラゴでの買い物（月曜日のみ）の送迎である。ただし、2020（令和2）年に入ってから、コロナ禍の影響からか、利用者が減少し（最も利用者が多かった月でも26名）、かつ、同じ人が月に何度も利用するパターンが減ってきている。
- 1便（1往復）当たりの利用者人数は、2019（令和元）年度の場合、樫滝線1.7人、越高線2.8人、佐賀線3.7人であった。
- 全体としては、利用者の入れ替わりはないが、当初と比べると利用者は減っている。運行開始2年目、3年目までの増加傾向は、地域の方の認知度上昇によるもので、その後の減少は、現行の利用者が死亡、転出により減っていくのに、新しく加わる人がほとんどいないためだと思われる。中には、一度使って合わなくて利用をやめた人もいる（予約することが面倒な人。電話することが苦手な人。一人の人がほかの人の予約をまとめて電話してきたり、電話が嫌で直接家に来て予約をする方もいる。逆に、まとめて予約してくれる人がいれば、利用者が増えるかもしれない。）

財政状況の変化とその要因

①運行協議会は運行費用の負担ゼロ、市が国の補助を活用して全額を負担

- 毎年、市からの委託料は230万円程度（上限であり、余った額は返還）+運賃収入24万円程度。決算ベースで言えば、2019（令和元）年度の場合、市の委託費は、185万8,466円、運賃収入は、22万3,203円。運賃収入や国からの補助金は全て市に納付している。労働保険や車両保険は協議会から支出しているが、これらも委託費に含まれている（労働保険4,227円、車両保険43,610円/2019年度）。
- 車両は、10人乗り1台で、市が地方創生推進交付金を活用して購入し、協議会へ貸出している。車庫は、市が域学連携等のために以前整備した駐車場であり、協議会としての支出は無し。
- 市は、こんどろバスに、市営バスの運行委託という形で支出している。国からの地域内フューダー系統確保維持費補助金は、路線ごとの赤字の半額が入ってくるため、市の支出は2019年度の実績で82万3,000円ほどであった。

行政や社会福祉協議会等との関係、地域の反応とその要因

①行政計画に盛り込む予定で1地区を選定し、市と住民組織とが合意した

【計画段階】

- 総合計画、総合戦略の中で「小さな拠点」を推進しようとしていて、地域公共交通の部分で実施する地域がないかを探している中で、当該地域が良いのではないかという話になった。地元からは、1日2便しかなく、病院や商業施設に行くための幹線系統への接続も悪いということで不満の声が出ていた。公共交通網計画もそのような方向で検討しており、両方の動きが合致した。まず「小さな拠点」として整備しようということになり、地元からは「事前予約が面倒だ」などの声はあったものの、概ね好意的に受け入れてもらった。
- 元々、目的としては、移動手段の確保、高齢者の配食サービスによる見守り、買い物支援を考えていたが、配食サービスについては大場さんたちのグループがやってくれるし、買い物支援についても、隣町の事業者が配達サービスをするということで、移動支援のみが目的となり、外出機会の提供、高齢者同士の交流による元気な高齢者を創り出すといったことがゴールとなった。

【行政計画への位置づけ】

- 市は、地域公共交通網計画、介護保険事業計画、総合戦略、総合計画、立地適正化計画などに位置づけている(もしくは位置づけられることになる予定)。説明会や運転者の募集(チラシ)、委託費の支出、車両の無償貸与、実証運行前の講習受講費用も市が負担。アンケート調査(実証運行開始時に1回、今年度中に2回目)などを実施する予定。総会には課長以下、担当者が出席している。

【仕組みの見直し等】

- 協議会から、要望等があるときには、随時、市に出している。例としては、こんどろバスと路線バスが接続(乗り継ぎ)するようになっているものの、病院の診療が遅れた場合に、うまく乗り継げない、数時間待つことになる便数を増やすか何か対応をお願いしたいというのがあった。しかし、他の地区とのバランスで便数を増やすことはできなかった。「市全体を見ると…」といった公平性等の理由から却下されることは珍しくない。(協議会談)

見どころ

①市の委託事業を地区の住民組織が受けて、運営・運行している

- 対馬市では、「行政側にやってもらう」という意識が住民の中で根強いが、こんどろバスの活動を通じて、地域に自律的な意識が醸成されたという面は大きい。
- 地元住民が事務局を担っており、利用者の生の声を把握している、増減があっても利用者

と運転者との関係作り、①委託なので自己負担金が発生せず、②運転者や事務局にならないければ、役員も総会への出席程度で新たな負担は生じない、③従前よりも利便性が高まる、④「トリガー方式」をとる場合に、「乗らなければなくなる」と言われて「確約できない」などとして議論が進まなくなることもなく、スムーズに立ち上がった。

- 立ち上げの人材として外部集落支援員が尽力したこと。過疎地においては、地域おこし協力隊や集落支援員は立ち上げや仕組みづくりにおいて重要な役割を果たしている。
- まちづくりや観光を推進している法人（MIT、里山繁営塾などの一般社団法人）があり、移住者の協力を得られている。

課題

①赤字削減の効果なし!?役員交代、事務局員育成、利用促進が今後の課題

- 現状は大きな課題はないが、今後の課題としては、第1に、運行主体たる協議会の継続性の問題、第2に、事務局（1名）に何かがあった場合の問題。第3に、利用者が続くかどうかの問題となる。
- 会長の交代をどういうタイミングで行っていくか。一人の人間があまり長く会長をすると、それ以外の方が、協議会の必要性を認識しにくくなる。委員・役員を1年間務めればおしまいだという認識を持っている人が多いのではないか。次の会長には副会長が就任しても、空席となった副会長を誰が務めるか。
- 事務局のスタッフ確保ができないために、他の地域で団体が増えない。集落支援員を活用するという方法も考えられるが、地元の方との面識が薄くなるので、利用者にとっても申し込みづらく、受け付ける方もどこの誰からの申し込みなのかが定かでなくなる。
- 車両については、サイズを小さくすると、経費が安くなり、運転者確保も容易になると考えられる。利用者にとっても、10人乗りだと、「自分一人のために申し訳ない」ということになりやすいため、小さい方が良い。車のサイズが大きいと、特に女性の運転は難しく、運転者確保にとってもマイナスとなる。60歳から70歳前半の女性で、免許を持っている人が増えてくる分、運転してもらえる期待も。
- 市としては、こんどろバスの地元協議会への委託によって赤字が削減されるという期待もあったが、そのようにはならなかった面がある。こんどろバスは、405便運行で230万円（決算額：186万円程度/2019年度）であるのに対し、タクシー事業者への委託が高い路線でも往復1,346便運行で207万円くらいとなっており、1便当たりの単価は、タクシーの方が安い（1,500円対4,100円くらい）。
- 運転者にとっては、市役所、協議会から懇願されて運転者を引き受けたが、始まってみれば、月に1回1人を乗せて運転しただけ、そんな状況が何度もあったようだ。（事務局談）。

- 母数（人口そのもの）が減るとはいえ、利用者も半数以上いるので、アンケート調査で満足度を検証するなど、声掛けをすることがポイントになる。また、利用目的を作ることで利用者を増やしていくことも大事である。新たな便として「やまねこ体操便」を作り、小学校の体育館、出張所の空いている会議室、公民館などで、健康体操をするというような取り組みは考えられる（＝福祉との連携）。一時期、対馬市の方から買い物委託（買い物サービス）も合わせてやってみてはどうかということで提案があり、検討したことがある。利用者が樫滝の小さなスーパーに電話して買いたいものを予め指定し、運転者がそれを受け取るというような仕組みが念頭に置かれていた。しかし、これは運転者同士の話し合いを通じて、「そこまではできない」という話になり、実現しなかった。

■ 活動概要

団体名	田ノ浜・樫滝間予約制ミニバス運行協議会(9地区での構成)		事業形態	協議会				
開始年次	2016年	運送形態	コミュニティバス(こんどろバス)					
予約	予約制	利用者	地元9地区(田ノ浜、志多留、伊奈、越高、御園、犬ヶ浦、越ノ坂、樫滝、飼所)主に地域内住民が利用、島外の方も利用可					
乗客限定	あり	居住地域						
降車場所設定	あり	設定場所	病院・医療施設、商業施設、バス停など					
居住地域と降車場所の関係	居住地域も降車場所も9地区が中心							
車両情報	10人乗り 地方創生推進交付金を活用して市が購入し、協議会へ無償貸付							
運転者情報	合計	9人	～64歳	5人	65-74歳	4人	75歳～	0人
	稼働人数(2020.3)	9人	雇用形態	有償ボランティア				
	謝礼報酬	田ノ浜・樫滝線および越高線が、1往復1500円 田ノ浜・佐賀線が1往復2500円 運転のみで、介助は行わない。						
利用形態	介助者同乗	なし		複数乗車	実施していない			
運送対価	料金は100円から500円まで100円刻みで設定							
収支	主な収入源	委託費、運賃、補助金		収入総額(直近年度)	223,203円			
運送実績(2019年度)	稼働日数	平日3便、他3路線で1.2便運行		利用者数	多い月で37名程度			

第4部



制度政策に関する資料編

第1節 福祉と交通の連携を促進する国の動き

※第4部でご紹介している資料のURLは、全国移動ネットのホームページにアクセスし、本書のデータを開くと、原稿をクリックする形でご覧いただけます。

高齢運転者による交通事故防止対策を目的として、2017（平成29）年に国土交通省総合政策局が設置・開催した「高齢者の移動手段の確保に関する検討会」の「中間とりまとめ」では、自家用有償旅客運送や互助による輸送も含めて、移動手段を確保していく必要があるという認識が示された。以後、この「中間とりまとめ」後の対応として、国土交通省と厚生労働省から制度の弾力運用を可能にする発出文書が断続的に発出されている。

一方、市町村や都道府県においては、（3）にあるように「福祉部局と交通部局がそれぞれ把握している情報を共有し、施策の検討を推進」する庁内の横断的な会議を開催することが「福祉と交通の連携」の第一歩と考えられる。

国土交通省

4(2) 今後の取組（地域における取組の強化）

まずは福祉部門と交通部門の連携から

地方公共団体内で…

- ・自分たちの組織、部門の中に『足りない部分がある』ことを認識する
- ・担当部局と情報を共有し、相手の悩みを理解する
- ・実現可能なこと、補い合えることを考える
→意外と簡単に実現できることも

具体的な取組の端緒の提案

介護保険事業計画の中に、「移動手段の確保」という項目を盛り込む！

→そこから、輸送に使えるメニューを引き出す

地域公共交通網形成計画の中に、高齢者輸送という項目を盛り込む！

→そこから、高齢者輸送の充実の可能性を探る

26

出典：2018年（平成30年）4月12日「福祉と交通の連携」セミナー／国土交通省講演資料

■ 「高齢者の移動手段の確保に関する検討会」以後に発出された文書

国土交通省および厚生労働省から発出された文書は以下のとおり。

（1）2017年（平成29）年6月30日公表

「高齢者の移動手段の確保に関する検討会 中間とりまとめ」

<https://www.mlit.go.jp/common/001190834.pdf>

該当部分 P4-7 参照

（2）2017（平成29）年6月28日付 老発0628第9号／厚生労働省老健局長

「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドラインについて」の一部改正について

[https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-](https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000088520_2.pdf)

[Roukenkyoku/0000088520_2.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12300000-Roukenkyoku/0000088520_2.pdf)

該当部分 P4-5 参照

- (3) 2017（平成29）年7月20日付 国総計第59号／国土交通省総合政策局交通計画課長
「高齢者の移動手段の確保に向けた環境整備について」 該当部分 P4-3,4-4 参照
http://www.zenkoku-ido.net/_laws/170720torimatome_tsutatsu.pdf
- (4) 2017（平成29）年8月25日付 事務連絡／国土交通省自動車局旅客課長
「営利を目的としない互助による運送のために NPO が市区町村の自動車を利用する場合等の取扱いについて」
http://www.zenkoku-ido.net/_laws/pdf/170825jimurenraku_shichoson_sharyo.pdf
- (5) 2017（平成29）年8月31日付 通達／国土交通省自動車局長
「市町村運営有償運送の登録に関する処理方針」、「自家用有償旅客運送者が利用者から收受する対価の取扱いについて」の一部改正（令和2年にも改正あり）
- (6) 2017（平成29）年9月29日付 老振発 0929 第1号／厚生労働省老健局振興課長
「介護予防・日常生活支援総合事業の介護予防・生活支援サービスにおける訪問型サービスDの実施可能モデルについて」
<https://www.mlit.go.jp/common/001233748.pdf>
- (7) 2018（平成30）年3月30日付 通達／国土交通省自動車局旅客課長
「地域公共交通会議に関する国土交通省としての考え方について」、「運営協議会に関する国土交通省としての考え方について」の一部改正。事務連絡「道路運送法における登録又は許可を要しない運送の態様について」が改訂され通達「道路運送法における許可又は登録を要しない運送の態様について」へ（いずれも令和2年にも改正あり）
- (8) 2018（平成30）年9月28日付 事務連絡／国土交通省自動車局旅客課長
「通所介護等に係る送迎に関する道路運送法上の取扱いについて」
<https://www.tb.mlit.go.jp/tohoku/jk/jk-sub85pdf/20180928jimurenraku.pdf>
- (9) 2019（令和元）年10月
【『交通』と『福祉』が重なる現場の方々へ～高齢者の移動手段を確保するための制度・事業モデルパンフレット】
<https://www.mlit.go.jp/common/001317469.pdf>
- (10) 2020（令和2）年3月31日付 通達／国土交通省自動車局旅客課長
「道路運送法における許可又は登録を要しない運送の態様について」（一部改正）
<https://www.mlit.go.jp/jidosha/content/001338101.pdf>

●「高齢者の移動手段の確保に向けた環境整備について（通知）」

国総計第59号
平成29年7月20日

北海道運輸局交通政策部長 殿

総合政策局公共交通政策部 交通計画課長
(公印省略)

高齢者の移動手段の確保に向けた環境整備について（通知）

高齢運転者による交通死亡事故の相次ぐ発生や高齢運転者の交通安全対策を強化する道路交通法の一部を改正する法律の施行等を背景に、運転に不安を感じる高齢者が自家用車に依存しなくても生活できる環境の整備が重要となっている。

本年3月に設置した「高齢者の移動手段の確保に関する検討会」の中間とりまとめ（本年6月30日公表。別添1及び2参照）においては、高齢者の移動手段の確保にあたっては、運輸行政と福祉行政の連携を強化し、地域の創意工夫を活かした主体的な取組を促進することが重要であることが示されている。

これを踏まえ、貴部においては、高齢者の移動手段の確保に向けた取組が強化されるよう、以下の点につき、速やかに取り組まれない。

1. 地域公共交通施策に取り組むにあたっては、地方公共団体（市町村）の内部において、交通部局と福祉部局が十分に連携（政策立案、情報共有、意識改革等）するよう、地方公共団体（市町村）の交通部局に対して、周知・徹底されたい。

（参考：市町村における交通部局と福祉部局の連携の例）

○福祉部局と交通部局がそれぞれ把握している情報を共有し、施策の検討を推進。

- ・交通部局が把握している運輸分野の制度や運用実態に関する知見の福祉施策への反映（福祉サービスとして実施される高齢者の運送に対する自家用有償運送制度など道路運送法制の制度紹介・運用実態の知見提供等）
- ・福祉部局が把握している地域の高齢者等の移動に関するニーズの交通施策への反映（デマンド型交通の導入、バス停の位置の改善等）

2. 交通関係の地域の協議会（地域公共交通の活性化及び再生に関する法律に基づく協議会等）の開催に際しては、高齢者の移動手段に関する視点が確保されるよう、会議出席の負担を考慮しつつ、必要に応じて、地方公共団体（市町村）の福祉・介護担当者や生活支援コーディネーター等を協議会の構成員として加えることを地方公共団体（都道府県・市町村）に助言されたい。
3. 介護保険制度の地域支援事業（生活支援体制整備事業）に基づき地域に設置され

る協議体から、高齢者の移動手段の確保に関する検討のため、地方運輸（支）局の担当者又は地方公共団体（都道府県・市町村）の交通担当者の参加を求められた場合には、積極的に応じるよう周知・徹底されたい。

4. 上記1～3をはじめとする高齢者の移動手段の確保に向けた取組がより実効的なものとなるよう、地方厚生局と十分な連携を図られたい。
5. 地域公共交通網形成計画の策定に際し、地方公共団体（都道府県・市町村）に対する助言その他の支援を行うにあたっては、上記検討会中間とりまとめも踏まえ、計画が高齢者の移動手段の確保の観点も考慮したものとなるよう対応されたい。

なお、別添3及び4のとおり、厚生労働省からは、地方公共団体（市町村）の福祉部局あてに交通部局との連携強化を促す旨の通知及び事務連絡が発出されており、また、別添5のとおり、警察庁からは、都道府県警察に地方公共団体福祉部局との連携強化を促す旨の通知が発出されていることを申し添える。

以上

● 「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン」 p38～p39 より

(6) その他

○ 地域における移動に対するニーズへの対応については、主として交通部局が公

38

「介護予防・日常生活支援総合事業のガイドライン」よりP38-P39

公共交通施策として対応しているが、その対応を効果的に進めるため、政策立案、情報共有、意識改革等、福祉部局と交通部局が連携した対応が重要である。

- そのため、福祉部局が把握している地域の移動ニーズを交通部局と共有し、
- ・ 福祉有償運送等に分類される訪問型サービスDを実施しやすい環境の整備
 - ・ 交通部局が把握している高齢者以外の移動ニーズと、福祉部局が把握している高齢者の移動ニーズをあわせた移動サービスの実施
 - ・ 福祉部局が把握している地域の移動ニーズの公共交通施策への反映を行えるよう検討を行う等の対応が考えられる。
- また、地方公共団体（都道府県、市町村）が中心となり、交通事業者・道路管理者・利用者・学識経験者等から成る公共交通に関する協議会が設置されているので、交通部局と福祉部局による検討を進めた上で、
- ・ 市町村の介護保険担当職員や生活支援コーディネーター等が、上記の公共交通に関する協議会へ参加し、把握しているニーズを伝え、公共交通施策における検討を共に行う
 - ・ 協議体や地域ケア推進会議に公共交通部局担当者を参画させ、地域における移動に関するニーズへの対応を共に検討する
- 等の地域の実情に応じた段階的な連携の強化を図ることが効果的である。
- なお、総合事業の対象としては、要支援者等に限られるが、事業として障害者等の要支援者等以外の者を含めた一体的な実施を行うことは可能であり、その場合、運営費の補助については、要支援者数等とその他の者の人数で按分する等、合理的な方法で総合事業の対象を確定することで、運営費補助の対象となる。（参考：第6-1-（6））

4 住民主体の支援活動等の推進

(1) ボランティア等の支援の担い手に対する研修・人材育成の実施

- 生活支援や介護予防の担い手となるボランティア等が、要支援者等に対して適切な生活支援や介護予防を提供するとともに、必要なときに地域包括支援センターなど必要な機関に連絡することができるようにするためには、これらの者に対して、介護保険制度や高齢者の特徴、緊急対応などについて、市町村が主体的に、研修を行うことが望ましい。
- そこで、各地域における好事例を参考に、以下のとおり研修のカリキュラムの内容を例示する。市町村においては、当該カリキュラムを参考に、地域の実情に応じた研修を実施することが望ましい。

(カリキュラムの例示)

- ・ 介護保険制度、介護概論
- ・ 高齢者の特徴と対応（高齢者や家族の心理）
- ・ 介護技術
- ・ ボランティア活動の意義
- ・ 緊急対応（困った時の対応）
- ・ 認知症の理解（認知症サポーター研修等）

● 「高齢者の移動手段を確保するための制度・事業モデルパンフレット」 p3

「高齢者の移動手段を確保するための制度・事業モデルパンフレット」より

福祉と交通の協力へ向けて

地域における移動ニーズへの対応については、主として市町村の交通部署が公共交通施策として対応しています。また、高齢者施策として介護保険担当部署が対応している場合もあります。

そうした施策を効果的かつ効率的に進めるため、政策立案等に当たっては、両部署間の連携した対応が重要となります。



移動支援サービスの開発や発掘のために 法定協議会や協議体を活用する

交通分野の協議会

道路運送法に基づき、地方公共団体や住民代表、運輸支局、交通事業者などが参加する“地域公共交通会議”及び“運営協議会”が各地域に設置されています(右表)。

このなかで自家用有償旅客運送に係るのは、法定協議会、地域公共交通会議、運営協議会の3つです。とくに地域全体の交通の課題を議論する場としては、法定協議会の活用が効果的です。

- 法定協議会とは、日常生活に必要な交通手段の確保について協議する場で、まちづくりと連携しながら、地域全体の交通網を作り上げることを目指します。ほかの会議・協議会を取りまとめる上位の協議会として位置づけられています。
- 地域公共交通会議は、既存のバスや乗合タクシーの運行にかかる手続きや、市町村運営バス(市町村が運行主体となる自家用有償旅客運送を含む)の運賃やルートについて協議を行う場です。
- 運営協議会は、NPO等が運行主体となる自家用有償旅客運送を実施するにあたって、必要となる事項(バス・タクシーが輸送を担うことの困難性、自家用有償旅客運送の必要性や運送の対価など)を協議する場です。

福祉分野の協議体

介護保険法に基づき、社会福祉法人やNPO法人などの多様な主体が参画する“協議体”が各市町村・地域に設置されています。

- 協議体は、生活支援コーディネーターを支援し、地域ニーズや既存の地域資源の把握等を行う場であり、市町村が主体となって設置されます。既存の会議等を活用して設置される場合もあります。

会議を活用した連携方法例

地域の実情に応じた連携の強化を段階的に図ることで、効果的な取り組みへつなげることが期待できます。下記は交通と福祉の連携に向けた取り組みの一例です。

- 市町村の介護保険担当職員や生活支援コーディネーター等が、協議会に参加して、把握している高齢者の移動ニーズを共有し、公共交通施策における検討を共に行う。
- 協議会や協議体に公共交通部署担当者を参画させ、地域における移動に関するニーズの対応をともに検討する。

ポイント

- 福祉部局が把握している高齢者の移動ニーズを公共交通施策に反映できないか？
- 訪問型サービスD(※)を実施しやすい環境整備ができないか？

※ 訪問型サービスD:介護保険における要支援者や基本チェックリスト該当者への訪問型サービスのひとつで、通院の移動支援などを指す。

第2節 地域の交通に関する国の動き

■地域の輸送資源のフル活用を掲げた法制度の改正

2020（令和2）年5月27日に可決成立（6月3日に公布）した「持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取り組みを推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律」が、11月27日に施行された。「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」「道路運送法」など16の法律が改正されたほか、独占禁止法特例法も制定され、同時に施行されている。

「高齢者の運転免許の返納も増える中、移動手段の受け皿の確保が重要となっているにもかかわらず、人口減少の本格化、運転者不足の深刻化等に伴って、公共交通の維持が容易でなくなっている。」という現状認識の下、3つの考え方で対応していくこととしている。

- ①地域ごとに、バス・タクシーの労働力確保とサービス維持を図りながら、サービスが不足する地域では、その他の移動手段を総動員して移動ニーズに対応する。
- ②その際、MaaS、AIによる配車、自動運転などの最新技術を活用して、高齢者や外国人旅行者を含む幅広い利用者に使いやすいサービスの提供を促進する。
- ③①と②について、地方公共団体が中心となって取り組める制度を充実・強化していく。

■地域公共交通計画の策定の努力義務化

全ての自治体は、地域交通に関するマスタープランとなる「地域公共交通計画」を策定することになった（努力義務）。この計画は、自治体が地域の移動に関する関係者を集めて、活性化再生法に基づく“法定協議会”を開催し、関係者等との個別協議を重ねて作成していくものとされている。従来の公共交通サービスに加え、地域の多様な輸送資源（自家用有償旅客運送、福祉輸送、スクールバス等）も計画に位置付けることが可能になった。

今後は、さまざまな移動関係のサービスも盛り込んだ計画になり、策定が広がることが期待される。

<2020年12月現在>
 地域公共交通計画の国交大臣送の送付件数 609件
 （旧 地域公共交通網形成計画）
 地域公共交通利便増進実施計画の認定件数 40件
 （旧 地域公共交通再編実施計画）



国土交通省発行「地域公共交通計画の策定と運用の手引き」

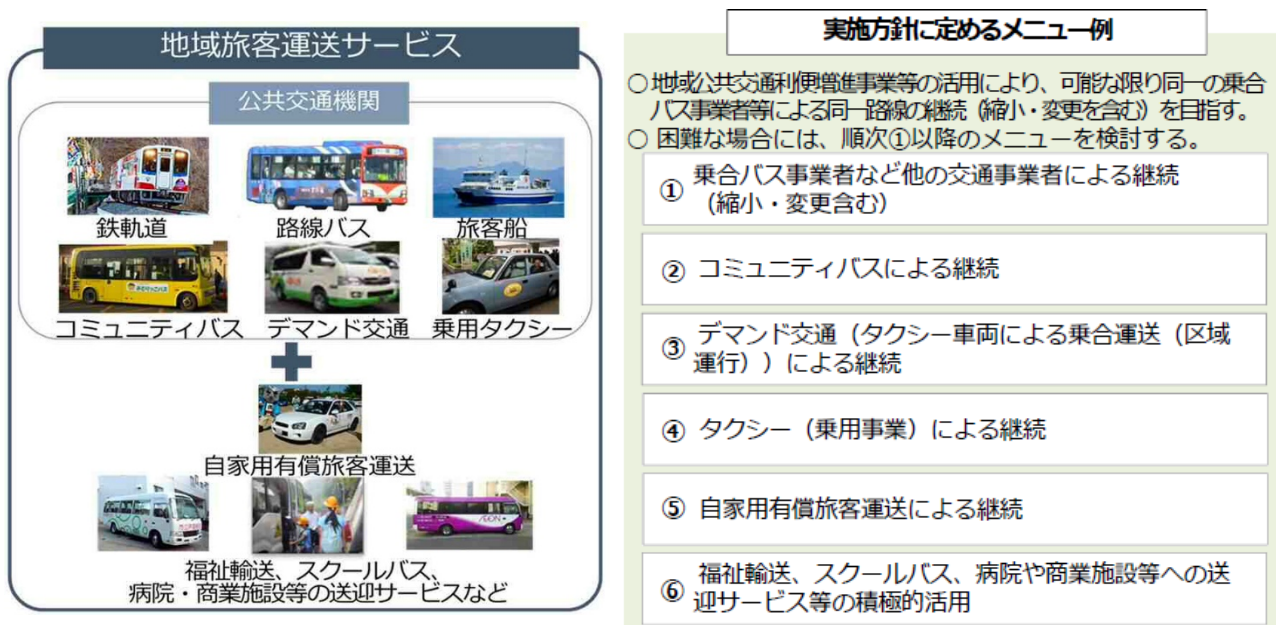
▼地域公共交通計画と従来の計画の違い

	地域公共交通計画 (令和2年～)	網形成計画 (平成26年～)	連携計画 (平成19年～)
計画の対象	<ul style="list-style-type: none"> ネットワークの確保・充実に加え、ダイヤや運賃などの面からもサービスを総合的に捉え改善や充実に取り組む 地域の輸送資源を総動員する具体策を盛り込むことができる 	<ul style="list-style-type: none"> バス路線などの専ら公共交通のネットワークの確保・充実(主に路線の再編や新規整備)を対象とする 	<ul style="list-style-type: none"> バス交通などの活性化・再生を目的としており、特定の交通機関に特化した計画の作成も可能
位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体による作成を法的に努力義務化 基本的に全ての地方公共団体において計画の作成や実施に取り組む 	<ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体による作成が可能 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村による作成が可能(ただし、複数市町村での作成も可能)
実効性確保	<ul style="list-style-type: none"> 定量的な目標の設定や毎年度の評価などの仕組みを制度化 定量的なデータに基づくPDCAの取組を強化 	<ul style="list-style-type: none"> 可能な限り具体的な数値指標を明示 原則として計画期間の終了時・計画の見直し時に達成状況を評価 	<ul style="list-style-type: none"> 可能な限り具体的かつ明確な目標を設定

国土交通省発行「地域公共交通計画の策定と運用の手引き」(P9より)

■地域旅客運送サービス(新設)

路線バス等の維持が困難と見込まれる段階で、地方公共団体が、関係者と協議してサービス継続のための実施方針を策定し、公募により新たなサービス提供事業者等を選定する「地域旅客運送サービス継続事業」が創設された。地域公共交通利便増進事業を活用して(利便増進計画を策定して)、従前の路線バス等に代わり、以下のメニュー例の①～⑥のいずれかによって、旅客運送サービスを継続させるというもの。



出典：国土交通省ホームページ「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律 概要」

(参考)「福祉輸送・スクールバス等の実態及び多様な輸送モードの連携の確保に向けた施策に関する調査業務」報告書より/関東運輸局

第4章 多様な輸送モードが連携して効率的に運行するための取組事例の調査

第1節 ヒアリング対象市町村の選出

市町村アンケートの結果や、文献調査等を踏まえ、関東運輸局管内の市町村から、多様な輸送モードが連携して効率的に運行するための取組を実施している市町村を選出し、ヒアリング調査を実施した。

対象として選出した市町及び取組内容について、以下に示す。

表 4-1 ヒアリング対象として選出した市町と取組内容

No.	県名	市町村	取組名	取組内容
1	群馬県	前橋市	マイタク あいのりタクシー	・社会福祉協議会と市の交通部門との連携による移動困難者の動手段確保
2		甘楽郡 下仁田町	しもにたバス スクールバス	・自家用有償旅客運送とスクールバスの運行時間の区分 ・スクールバスの混乗化(小学校、中学校)
3	埼玉県	狭山市	市内の病院の送迎バスを活用した高齢者外出支援事業	・病院送迎バスの混乗化
4	千葉県	船橋市	高齢者支援協力バス	・自動車教習所送迎バスの混乗 ・市福祉施設送迎バス車両の間い利用
5		我孫子市	外出応援事業	・各種民間施設送迎バスの混乗(大学、自動車教習所、病院)
6		南房総市 (丸山・和田地域)	スクール混乗バス	・自家用有償旅客運送とスクールバスのモード統合
7	神奈川県	秦野市 (栢窪地区)	栢窪地区買物支援事業 栢窪地区移動支援事業	・高齢者福祉施設送迎バスの混乗化 ・福祉施設保有車両の間い利用

福祉輸送・スクールバス等の実態及び多様な輸送モードの連携の確保に向けた施策に関する調査業務

報告書

令和2年3月

国土交通省 関東運輸局 交通政策部

■自家用有償旅客運送の制度改正（道路運送法関係）

自家用有償旅客運送も、こうした流れの中で、以下のような変更が行われた。

- ①自家用有償旅客運送の種別の見直し
- ②協議の方法に関する明確化
- ③事業者協力型自家用有償旅客運送制度の創設
- ④運転者講習の合理化
- ⑤観光ニーズへの対応のための輸送対象の明確化
- ⑥福祉有償運送の旅客の区分の明確化
- ⑦運送の対価の取扱いの明確化
- ⑧協議の場の取扱いの見直し
- ⑨申請書類の簡素化
- ⑩各種様式の変更手段を総動員して移動ニーズに対応する。

■種別の見直し、協議の方法に関する明確化、協議の場の取扱いの見直し

自家用有償旅客運送の種別について、「市町村運営有償運送（交通空白輸送、市町村福祉輸送）」がなくなり、福祉有償運送と交通空白地有償運送の2種類になった。「公共交通空白地有償運送」は名称が変更されて、「交通空白地有償運送」になった。これに伴い、種別に関わらず、当該運送実施の協議を行う場につき、地域公共交通会議、運営協議会等のいずれでも選択可となった。また、全会一致が求められるとの誤認を回避する趣旨から、法79条の4第5号の「合意」という文言が「協議が調う」という文言に変更された。具体的には、施行規則51条の7の改正（第2項の新設）により、協議要件につき、「地域公共交通会議等で協議が調っているとき」だけでなく、「地域公共交通計画において、当該自家用有償旅客運送を導入することが定められているとき」という要件を満たせばよいことになった。協議が円滑に進むよう、「自家用有償旅客運送ハンドブック」（改訂版）や「地域交通の把握に関するマニュアル」も発行された。

●「地域交通の把握に関するマニュアル」より

(3) 地域の状況に関するチェックリストの活用
地域の状況に関するチェックリストは、以下の流れで活用します。

STEP1 地域住民等
(地域の意向を一定程度まとめた者)

「地域住民等チェックリスト」で生活実態や交通状況を踏まえて対象地域の状況をチェック

チェックリストの結果を市区町村に報告

「福祉」に関する項目にチェックをした場合は、身体障がい者・知的障がい者・高齢者・要介護者・要支援者・基本チェックリスト該当者のいずれのニーズがあるのかを把握する

STEP2 市区町村

「市区町村チェックリスト」で地域住民等が把握したチェック項目に関する数値情報を把握

目安・導入事例と比較

移動手段確保の検討に盛り込むべき事項の確認

福祉輸送の導入検討 利用者のニーズ把握 住民

地域の状況として該当する場合は福祉輸送導入を検討

チェックリストで明らかになった課題を解決するため、定量的な地域公共交通会議等における検討プロセスにより検討

※ 導入の検討は、地域の移動ニーズに対応した移動手段確保のため、検討プロセスによる
※ 地域公共交通会議等が設置されていない場合は、協議の場を特定することを要する
※ タクシー特定地域内の都市部など、供給過剰により新規参入制限がなされている地域に空白は、タクシーの配車の効率化等、タクシー事業者の取組により対応されることが重要
はタクシーによる取組の提案について検討

6

～記入シート～

地域住民等

地域住民等チェックリスト②

② タクシーのような区域型（ドア・ツー・ドア）の移動手段について困っている（タクシー営業所がない、最寄りのバス停まで遠い等）

- ・ 日常の生活実態や交通状況を踏まえて、地域の状況として該当する項目にチェックをしてください。
- 地域の状況全般に関する項目

分類	項目	チェック
利用者	居住者の高齢化が進んでいる傾向にある	<input type="checkbox"/>
	18歳以上の居住者の大部分が日常的な移動手段として自家用車を利用	<input type="checkbox"/>
店舗・施設	地域内は歩いていける店舗や施設が少ない・ない	<input type="checkbox"/>
	通院は日常的に地域外の病院を利用する必要がある	<input type="checkbox"/>
	買物などは日常的に地域外の店舗等を利用する必要がある	<input type="checkbox"/>

○ 地域のタクシー等の運行状況等に関する項目

タクシー等	タクシーの事業者が離れている、もしくはないため、配車から到着まで時間がかかる	<input type="checkbox"/>
	タクシー車両が少ない、もしくはないため、配車から到着まで時間がかかる	<input type="checkbox"/>
	利用者の住居や集落から主要な店舗・施設までが遠いため、タクシーの利用料金が高くなる	<input type="checkbox"/>
	夜間など、利用したい時間にタクシーが営業していない	<input type="checkbox"/>
	福祉輸送(付き添い介助、車いす対応車両等)ができるタクシーが少ない・ない	<input type="checkbox"/>
	福祉輸送の活動を実施している団体(タクシー事業者除く)が少ない・ない	<input type="checkbox"/>
	利用者の住居や集落から最寄りのバス停まで遠いところが多い	<input type="checkbox"/>
	利用者の住居や集落から最寄りのバス停まで勾配がきついところが多い	<input type="checkbox"/>

○ 地域の鉄道の運行状況等に関する項目

鉄道	鉄道の平日の運行頻度が少ない・運行していない	<input type="checkbox"/>
	鉄道の休日の運行頻度が少ない・運行していない	<input type="checkbox"/>
	利用者の住居や集落から最寄り駅まで遠いところが多い	<input type="checkbox"/>
	利用者の住居や集落から最寄り駅まで勾配がきついところが多い	<input type="checkbox"/>

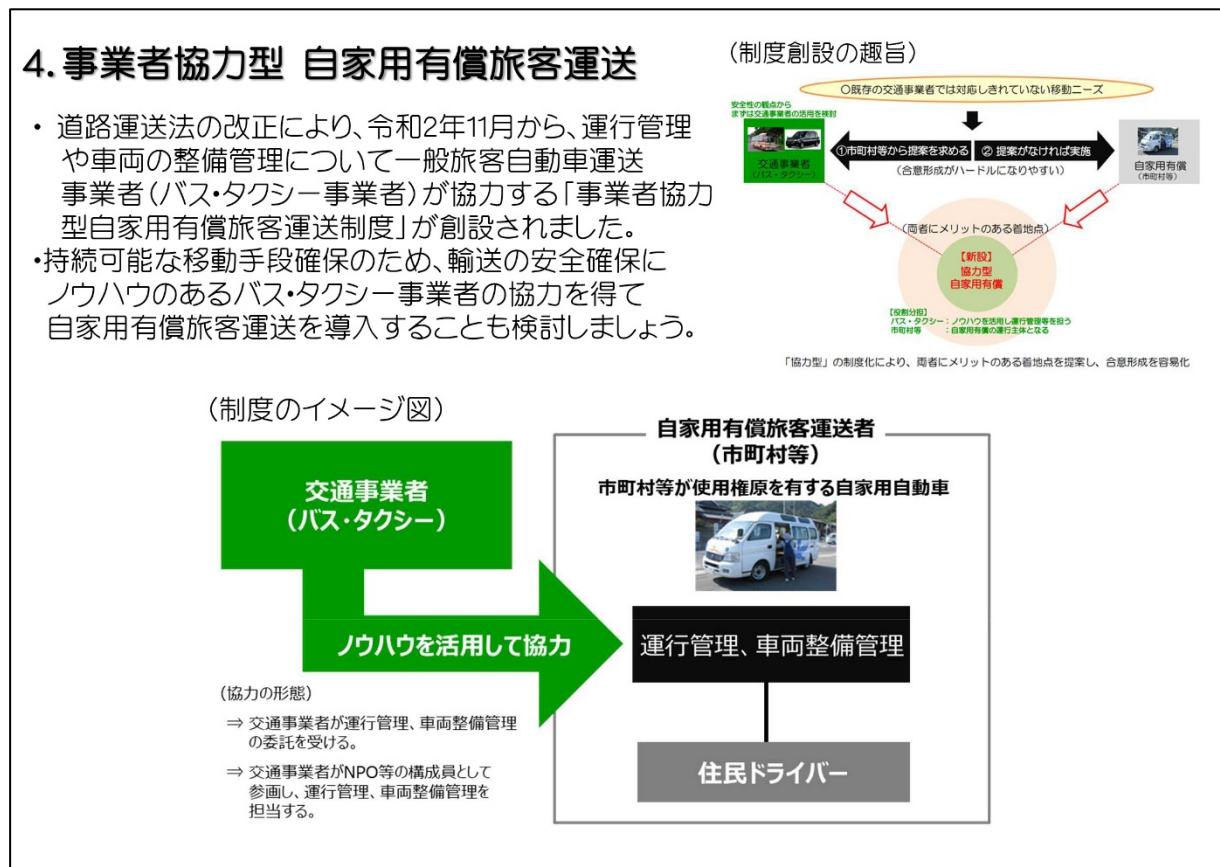
9

4-10

■事業者協力型自家用有償旅客運送の創設

交通事業者が運行管理や車両整備管理に協力することで、登録要件を緩和するのが「事業者協力型自家用有償旅客運送」である。交通空白地有償運送の実施可能性や安全性の向上を目指して創設された。自家用有償旅客運送について、バス・タクシー事業者が運行管理、車両整備管理で協力する制度。「協力型」の制度化により、両者にメリット（事業者にとっては委託費の確保等による収入向上が期待できる。）のある着地点を提案し、合意形成を容易化することが狙い。

●国土交通省作成「自家用有償旅客運送ハンドブック」（改訂版）より

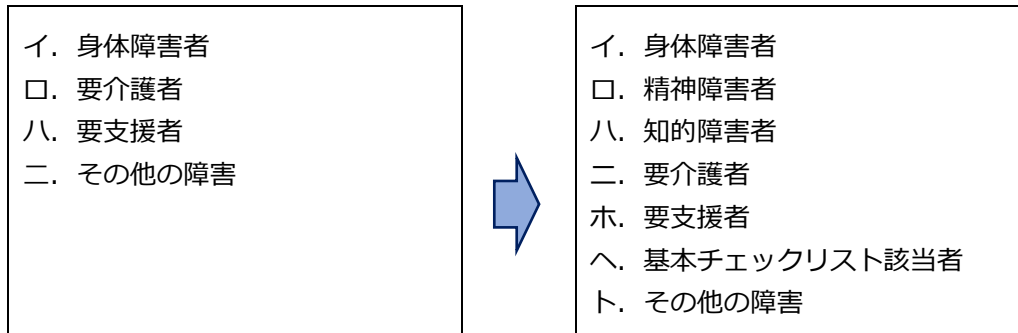


■運転者講習の合理化

交通空白地有償運送運転者講習は、福祉有償運送運転者講習と3科目が共通科目となっている。そのため、福祉有償運送運転者講習を受講すれば、同時に交通空白地有償運送運転者講習も受講したとみなされることになった。逆に、交通空白地有償運送運転者講習を受講した人が、新たに福祉有償運送運転者講習を受講する際は、共通する3科目の受講が免除される。

■福祉有償運送の旅客の区分の明確化

福祉有償運送の旅客の範囲について、これまで通達上は「基本チェックリスト該当者」が含まれていたが、省令に記載され、イロハニの4区分から下記7区分になり、支援の必要性がより明確になった。



ただし、これまでは、「旅客の範囲」は、変更・拡大・縮小を問わず「軽微な事項の変更の届出」で済んでいたものが、変更登録の必要な事項に変わり、規制が強化された形になった。

これらの改正については、直ちに運輸支局への手続きをしなければならないということはない。更新登録や変更登録の際に、変更された条件に応じて手続きを取ることとなる。

第3節 介護予防に資する取り組みを支援する国の動き

高齢者のうち要支援者・要介護者に対しては、全国各地でインフォーマルなサービスである福祉有償運送や道路運送法上の許可・登録不要の運送といった形で実施されてきたが、そうした取り組みへの財政的な支援を実施している自治体は少ない。交通サービスとも介護サービスとも言い切れない取り組みに対して、全国どこでも実施でき、継続して実施できる支援策は、現状では、介護予防・日常生活支援総合事業（以下「総合事業」）が、数少ない施策と考えられる。

総合事業を活用している移動支援（訪問型サービスD等）を導入している市町村（実績がある市町村）は、2020（令和2）年3月末現在、全国で70ほどにとどまっており、以下の改正（下線）を受けて、実施市町村が拡大するとともに、自治体・実施主体・利用者のいずれにも意味のある支援がなされることが期待される。

■地域支援事業実施要綱の改正（2020年5月29日付）

（1）ボランティア奨励金（謝礼金）が補助対象経費に

地域支援事業実施要綱の改正により、運転ボランティアを含むボランティアに対する奨励金（謝礼金）を補助の対象とすることが可能になった。今後、訪問型サービスB・Dの補助金について、ボランティア活動に対する奨励金（謝礼金）を補助対象経費として追加する市町村が増えるものと考えられる。

●2020（令和2）年5月29日付老発0529第1号 厚生労働省老健局長通知より

地域支援事業実施要綱「別記1 総合事業」（1）ア（エ）②（d）について

＜改正前＞ 補助（助成）の方法で事業を実施する場合について、当該補助（助成）の対象経費や額等については、立ち上げ支援や活動場所の借上げの費用、間接経費（光熱水費、サービスの利用調整等を行う人件費等）等、様々な経費について、市町村がその裁量により対象とすることを可能とするが、ボランティアがサービス提供する場合には、その人件費等は補助の対象とすることはできない。また、施設整備の費用（軽微な改修は除く。）、直接要支援者等に対する支援等と関係ない従業員の募集・雇用に要する費用、広告・宣伝に要する費用等も対象とすることはできない。運営費の一部を補助するものであるが、例えば補助率を設定せずに年定額での補助を行うことも可能である。

↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓

＜改正後＞ 補助（助成）の方法で事業を実施する場合について、当該補助（助成）の対象経費や額等については、立ち上げ支援や活動場所の借上げの費用、間接経費（光熱水費、サービスの利用調整等を行う人件費等）等、様々な経費について、市町村がその裁量により対象とすることを可能とするほか、住民主体の多様なサービスの展開のため、ボランティア活動に対する奨励金（謝礼金）を補助の対象とすることも可能である。ただし、施設整備の費用（軽微な回収は除く。）、直接要支援者等に対する支援等と関係ない費用（従業員の募集・雇用に要する費用、広告・宣伝に要する費用等）は対象とすることはできない。運営費の一部を補助するものであるが、例えば補助率を設定せずに年定額での補助を行うことも可能である。

(2) 就労的活動支援コーディネーター(就労的活動支援員)の配置

高齢者の多様な社会参加を促進するため、就労的活動の場を提供できる民間企業・団体等と就労的活動の取り組みを実施したい事業者等とをマッチングする「就労的活動支援コーディネーター」を、市町村が配置できるようになった(新設)。生活支援体制整備事業の中で配置(予算措置)され、生活支援コーディネーターと連携しながら活動することとされている。

就労的活動は、「役割がある形での社会参加」と表現されており、雇用労働と、有償・無償の支え合い活動の中間的な社会参加の仕方を指している。資格を生かした講師、農作業、配達や販売などのほか、有償運送の運転者などもこの一つと考えられる。

●2020(令和2)年5月29日付老発0529第1号 厚生労働省老健局長通知より

地域支援事業実施要綱「別記3 包括的支援事業(社会保障充実分)」2 (3)

<新設>

ウ 就労的活動支援コーディネーター(就労的活動支援員)の配置

役割がある形での高齢者の社会参加等を促進するため、「就労的活動支援コーディネーター(就労的活動支援員)」を配置することができる。

(ア) 活動内容

就労的活動の場を提供できる民間企業・団体等と就労的活動の取組を実施したい事業者等とをマッチングし、高齢者個人の特性や希望に合った活動をコーディネートすることにより、役割がある形での高齢者の社会参加等を促進する。

(イ) 配置

配置先や市町村ごとの配置人数等は限定せず、地域の実情に応じた多様な配置を可能とする。

(ウ) 資格・要件

地域の産業に精通している者又は中間支援を行う団体等であって、地域でコーディネート機能を適切に担うことができる者とする。

このように、特定の資格要件は定めるものでないが、生涯現役社会の実現や市民活動への理解があり、多様な理念をもつ地域のサービス提供主体や民間企業と連絡調整できる立場の者が望ましい。

■介護保険施行規則の改正等

(1) 利用者の弾力化

2021(令和3)年4月から、介護予防・日常生活支援総合事業における、住民主体のサービスを実施しているボランティア団体等に対する補助事業(B型・D型)について、要支援者等に加えて、介護給付を受ける前から継続的に利用する要介護者(継続利用要介護者)の方々も対象となった。住民主体のサービスを実施しているボランティア団体等が、補助を受けやすくなり、継続利用要介護者の地域とのつながりを継続することを可能とするための見直しとされている。

(2) サービス単価の弾力化

補助により実施される住民主体サービスにおいて、サービス提供実績が少なかったり変動したりすると、補助額が予防給付を上回るのではないかという懸念から、補助額を低く抑える市町村も散見される。サービス単価の弾力化によって、サービス調整のコーディネーター人件費等の固定費を定額で補助すれば、活動団体は安定した活動ができるようになる。今後このような自治体が増えることが予想される。

●「全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料（2021/3/9）」より p39

5. 介護予防・日常生活支援総合事業等の推進について

(1) 介護予防・日常生活支援総合事業の対象者の弾力化等

介護予防・日常生活支援総合事業（以下「総合事業」という。）は、市町村が中心となって、地域の実情に応じて、住民等の多様な主体が参画しながら、多様なサービスを充実することにより、地域の支え合いの体制づくりを推進し、要支援者等に対する効果的かつ効率的な支援等を目指すものとして、平成29年4月から全ての市町村で実施していただいている。

こうした中で、令和元年12月に取りまとめられた「介護保険制度の見直しに関する意見」（社会保障審議会介護保険部会）（以下「意見書」という。）では、総合事業の効果的な推進に向けて、

- ・ 総合事業の対象者が要支援者等に限定されており、要介護認定を受けると、それまで受けていた総合事業のサービスの利用が継続できなくなる点について、本人の希望を踏まえて地域とのつながりを継続することを可能とする観点から、介護保険の給付を受けられることを前提としつつ、弾力化を行うこと、
- ・ 国がサービス価格の上限を定める仕組みについて、市町村が創意工夫を発揮できるようにするため、弾力化を行うこと

等の内容が明記されたところである。

これらを踏まえ、令和3年度からは、以下のとおり取り扱うこととしているので、各都道府県においては、あらかじめ御了知いただくとともに、管内の保険者等へ広く周知いただくようお願いする。

① 総合事業の対象者の弾力化

総合事業のうち、介護予防・生活支援サービス事業の対象者については、要支援者及び基本チェックリスト該当者となっているが、意見書を踏まえ、当該事業における補助により実施されるサービス（以下「住民主体のサービス」という。）を継続的に利用する要介護者（以下「継続利用要介護者」という。）についても追加することとし、昨年10月に介護保険法施行規則（平成11年厚生省令第36号。以下「施行規則」という。）の一部改正を行ったところである。

この改正は、継続利用要介護者の希望を踏まえて、地域とのつながりを継続することを可能とするためのものであり、要介護者が継続して住民主体のサービスを利用する場合であっても、介護給付を受けることができることには何ら変更がない点についてご留意いただきたい。

また、住民主体のサービスを実施しているボランティア団体等の取組事例を踏まえ、継続利用要介護者が住民主体のサービスを利用する際の留意事項について、総合事業のガイドラインに盛り込むこととしており、他の改正事項と併せて追ってお知らせするが、具体的には別添資料1の内容を想定しているため、あらかじめご了承ください。

② 国が定めるサービス価格（単価）の上限の弾力化

介護予防・生活支援サービス事業のサービス価格（単価）については、これまで地域支援事業実施要綱において国が具体的な上限を定めてきたが、意見書を踏まえ、

●「全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料（2021/3/9）」より p40

国が定める額を勘案して市町村が定めることとし、昨年10月に施行規則の一部改正を行ったところである。

また、令和3年度介護報酬改定の趣旨や内容を踏まえ、別添資料2のとおり、介護予防・生活支援サービス事業に係る単価や人員等の基準について見直しを行うほか、地域支援事業実施要綱で定めている単価等（人員等の基準については、平成30年10月以降の見直し部分に限る。）について新規に告示を制定して規定することとしている。

総合事業の対象者の弾力化

○介護保険制度の見直しに関する意見書（令和元年12月27日）（抄）

- ・現在、総合事業の対象者が要支援者等に限定されており、要介護認定を受けると、それまで受けていた総合事業のサービスの利用が継続できなくなる点について、本人の希望を踏まえて地域とのつながりを継続することを可能とする観点から、**介護保険の給付が受けられることを前提としつつ、弾力化を行う**ことが重要である。
- ・国がサービス価格の上限を定める仕組みについて、市町村が創意工夫を発揮できるようにするため、**弾力化を行う**ことが重要である

○介護保険法施行規則の一部を改正する省令（令和2年10月22日厚生労働省令第176号）

- ① **総合事業の対象者の弾力化【第140条の62の4関係】**
 ・介護予防・生活支援サービス事業の対象者に、当該事業における補助により実施されるサービス（住民主体のサービス）を継続的に利用する要介護者を追加する。
- ② **総合事業のサービス価格の上限の弾力化【第140条の63の2関係】**
 ・介護予防・生活支援サービス事業のサービス価格について、国が定める額を勘案して市町村が定める額とする。
※施行日は令和3年4月1日

○対象者の追加イメージ

介護保険法・要支援者その他の省令で定める者 → 介護保険法施行規則 ①要支援者 ②チェックリスト該当者 + **今回の改正で追加 ③市町村の補助により実施されるサービス（住民主体のサービス）を、要支援者から継続的に利用する要介護者**

	訪問型/通所型 従前相当サービス	訪問型/通所型 サービスA	訪問型/通所型 サービスB	訪問型/通所型 サービスC	訪問型 サービスD
内容	従前の予防給付相当	緩和された基準	住民主体	短期集中予防	住民主体の移動支援
提供方法	事業者指定	事業者指定、委託	補助	直接実施、委託	補助

(2) 重層的支援体制整備事業の創設

令和2年6月に社会福祉法が改正され、市町村において、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を整備するため、従来、各分野（介護、障害、子育て、生活困窮）で行われていた①相談支援（属性を問わない相談支援、多機関協働による支援、アウトリーチ等を通じた継続的支援）、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を一体的に実施する重層的支援体制整備事業が創設され、本年4月から施行される。

このうち、地域支援事業に関しては、一般介護予防事業における地域介護予防活動支援事業、地域包括支援センターの運営、生活支援体制整備事業について、重層的支援体制整備事業としての実施が可能となるので、あらかじめご了解いただきたい。

(3) 総合事業等の充実のための厚生労働省職員の派遣

総合事業等については、高齢者の多様なニーズに対応する仕組みとして、各市町村において地域の実情に応じた様々な取組が進められているが、日頃から各種事業の実施に課題を抱えている市町村や、新型コロナウイルス感染症の影響に伴い、通いの場等の再開に向けて課題を抱えている市町村も一定数いる。

このため、本年度、地方厚生（支）局や都道府県とも連携しながら、これら課題を抱える市町村の希望に応じて厚生労働省職員を派遣し、個別の相談支援や実践を通じた継続的な支援等を実施してきたところである。

● 「全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料（2021/3/9）」より p42～p43

【別添資料1】 介護予防・日常生活支援総合事業の補助事業（B型・D型）の対象者の見直しについて①

- 令和3（2021）年4月より、介護予防・日常生活支援総合事業における、住民主体のサービスを実施しているボランティア団体等に対する補助事業（B型・D型）について、要支援者等に加えて、介護給付を受ける前から継続的に利用する要介護者（継続利用要介護者）の方々も対象となります。
- これにより、住民主体のサービスを実施しているボランティア団体等が、市町村による運営費全体の補助を受けやすくなるなど、継続利用要介護者の方々のご希望を踏まえて、地域とのつながりを継続することを可能とするための見直しです。

見直しの内容

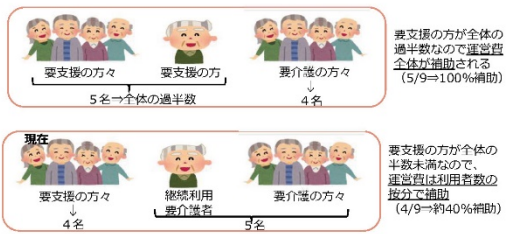
【現在】

・総合事業の対象者は「要支援者」「基本チェックリスト該当者」とされています。

・総合事業で、住民主体のサービスを実施しているボランティア団体等に対して運営費全体を補助するためには、「要支援者」「基本チェックリスト該当者」が利用者全体の過半数である必要があります。

◀住民主体のサービスへの補助の例▶

※あくまで例ですので、補助の方法は自治体により異なることがあります。



【令和3年4月以降】

・令和3年4月からの見直しにより、総合事業の補助を受けて実施されている住民主体のサービスを、介護給付を受ける前から継続的に利用する要介護者（継続利用要介護者）も、総合事業の対象者となります。

・これにより、按分の方法により補助額を決定している市町村においては、「継続利用要介護者」の方々も含めて利用者全体の過半数であるかを見ることになるため、住民主体のサービスを実施しているボランティア団体等が、市町村による運営費全体の補助を受けやすくなります。

・これは、継続利用要介護者の方々のご希望を踏まえて、地域とのつながりを継続することを可能とするための見直しです。



42

介護予防・日常生活支援総合事業の補助事業（B型・D型）の対象者の見直しについて②

見直しに関するQ&A

Q1 総合事業の補助事業とは何ですか？

A1 ボランティアの方々など、住民主体の生活支援等の活動に対し、要支援者等に対するサービス提供を条件として、その運営費等を補助する事業（訪問型サービス(B)や通所型サービス(B)、訪問型サービスD（移動支援）など）です。

Q3 介護給付を受けている要介護者ですが、現在でも、総合事業の補助を受けて実施されている住民主体のサービスを利用しています。令和3年4月の見直しにより、何か変わりますか？

A3 今回の見直しの対象は、介護給付を受ける前から継続的に利用する要介護者（継続利用要介護者）の方々です。要支援等からの継続的な利用ではなく、介護給付を受けている要介護者の方で既に利用している方は、令和3年4月の見直し以降も、特に変わることはありません。

Q5 令和3年4月以降、総合事業の補助を受けて実施されている住民主体のサービスを利用する継続利用要介護者へのケアマネジメントはどのようになりますか？

A5 今回の見直しの対象である継続利用要介護者の方々は、介護給付を受けながら、総合事業の補助を受けて実施されている住民主体のサービスの利用を希望される方々です。介護給付を受けているため、居宅介護支援事業者のケアマネジャーがケアマネジメントを行います。

Q2 要介護者が、総合事業の補助を受けて実施されている住民主体のサービスを利用すると、訪問介護や通所介護などの介護給付を受けることができなくなってしまうのですか？

A2 総合事業の補助を受けて実施されている住民主体のサービスの利用によって、介護給付を受けることができなくなることはありません。

Q4 総合事業の補助を受けて実施されている住民主体のサービスをこれまで利用したことのない要介護者も利用できますか？

A4 住民主体のサービスは自主的に実施されているものですから、今回の見直しに関わらず、利用の可否についてはそのボランティア団体等と利用者間で決定されます。なお、按分の方法により補助額を決定している市町村においては、継続利用要介護者の方々も含めて利用者全体の過半数であるかを見て、ボランティア団体等に対し、運営費全体を補助するかどうかを決めることになります。

Q6 継続利用であれば、介護給付を受けるようになっても、総合事業の補助を受けて実施されている住民主体のサービスを必ず利用できるということですか？

A6 要支援から介護に介護度が上がったことにより、団体が対応できなくなる可能性もあります。また、団体の判断に加えて、ご本人の希望に基づき、ケアマネジャーがケアマネジメントの中で利用の適切性を判断し、助言を行います。

- 43 -

■社会福祉法の一部改正による「重層的支援体制整備事業」の創設

2020（令和2）年6月に社会福祉法の一部改正が行われ、「重層的支援体制整備事業」が創設された（2021年4月1日施行）。市町村において、地域住民の複合・複雑化した支援ニーズに対応する断らない包括的な支援体制を整備するため、①相談支援、②参加支援事業、③地域づくり事業を一体的に実施する事業。

実施を希望する市町村の手上げに基づく任意事業で、制度別に設けられた各種支援を一体的に実施することにより分野ごとに行われていた補助を一体的に執行できる重層的支援体制整備事業交付金が交付される。

- 「令和2年度 地域共生社会の実現に向けた市町村における包括的な支援体制の整備に関する全国担当者会議」資料1より p28,p30

新たな事業における3つの支援の内容	
新たな事業（Ⅰ～Ⅲの支援を一体的に実施）	<p>I 相談支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 介護（地域支援事業）、障害（地域生活支援事業）、子ども（利用者支援事業）、困窮（生活困窮者自立相談支援事業）の相談支援に係る事業を一体として実施し、本人・世帯の属性にかかわらず受け止める、相談支援を実施 ○ 以下の2つの機能を強化 <ul style="list-style-type: none"> ①多機関協働の中核の機能（世帯を取り巻く支援関係者全体を調整する機能） ②個別制度につなぎにくい課題等に関して、アウトリーチも含め継続的につながり続ける伴走支援を中心的に担う機能
	<p>II 参加支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 介護・障害・子ども・困窮等の既存制度については緊密な連携をとって実施するとともに、既存の取組では対応できない狭間のニーズに対応するため（※1）、本人のニーズと地域の資源との間を取り持つことで多様な資源の開拓を行う、総合的な支援機能を確認し、本人・世帯の状態に寄り添って、社会とのつながりを回復する支援（※2）を実施 <ul style="list-style-type: none"> （※1）世帯全体としては経済的困窮の状態にないが、子がひきこもりであるなど （※2）就労支援、見守り等居住支援 など ○ 長く社会とのつながりが途切れている者に対しては性急な課題解決を志向せず、段階的で時間をかけた支援を行う
	<p>III 地域づくりに向けた支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 介護（一般介護予防事業、生活支援体制整備事業）、障害（地域活動支援センター）、子ども（地域子育て支援拠点事業）、困窮（生活困窮者のための共助の基盤づくり事業）の地域づくりに係る事業を一体として実施し、地域社会からの孤立を防ぐとともに、地域における多世代の交流や多様な活躍の場を確保する地域づくりに向けた支援を実施 ○ 以下の場及び機能を確保 <ul style="list-style-type: none"> ①住民同士が出会い参加することのできる場や居場所 ②ケア・支え合う関係性を広げ、交流や活躍の場を生み出すコーディネート機能

Ⅰ～Ⅲを通じ、
・継続的な伴走支援
・多機関協働による支援を実施

※ 支援プランの作成（多機関協働と一体的に実施）

28

事業の実施により何が変わるのか

- 市町村全体で「断らない包括的な支援体制」を構築できるようにする。
新しい「窓口」をつくるものではない。
 - すべての住民を対象に
 - 既存の支援機関を活かしてつくる
 - 構築に必要な「協働の中核」「継続的な伴走支援」「参加支援」の機能・財政支援を強化
- 体制づくりに必要な費用について、財政支援を一体的に行う仕組みにする。
 - 各制度で定められた相談支援機関の機能を越えた支援が可能となる。
（例）ひきこもりの状態にある方への支援、生活保護受給者の方への支援 など

第4節 地域コミュニティを守る国の動き

■特定地域づくり事業推進法について

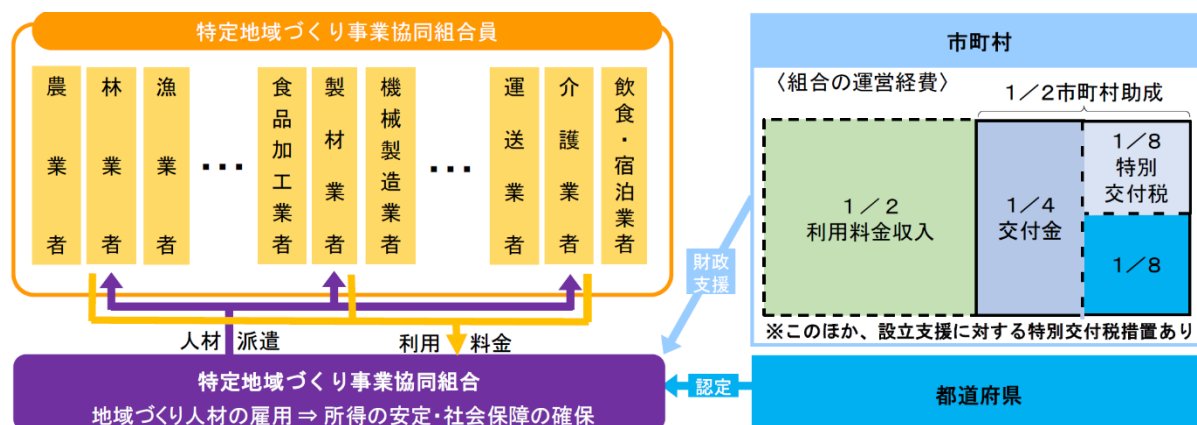
人口減少が進む地域において運転者や事務局職員を確保する方途として大いに可能性を秘めているのが、「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律」（2019年11月21日成立、12月4日公布。以下、「特定地域づくり事業推進法」と呼ぶ。）である。

農山漁村では、農業、漁業、酒蔵などいわゆる「季節労働」的な仕事について、安定的な雇用環境や一定の給与水準を確保することができていないといった状況が生じており、これが人口流出の要因やU・I・Jターンの障害になっている。

このような課題について、①地域全体で複数の事業者の仕事を組み合わせることで年間を通じた仕事を創出し、②地域の事業者が「特定地域づくり事業協同組合」を設立して職員を雇用した上で、③組合員（事業者）に派遣する。④派遣職員人件費は、利用した組合員（事業者）による利用料と市町村による補助金で1/2ずつ賄う。⑤さらにこの市町村負担分の1/2（すなわち、人件費全体の1/4）は国の交付金で賄われ、残りの1/2（すなわち、人件費全体の1/8）の半分（すなわち、人件費全体の1/8）は特別交付税措置される。つまり、市町村独自の実施的な負担は、人件費全体の1/8で済む。

こうした仕組みを創設し、地域の担い手確保の取り組みを推進するというのが、特定地域づくり事業推進法の目的である。

たとえば、事業協同組合が若者を雇用し、4月は農業、5～10月は飲食業、11～3月は酒造業に派遣する。さらに、年間を通じて、これらの仕事をこなしながら、1日2時間ほど、コミュニティバスの運転手をしてもらう。それにより、各事業者は人手不足を穴埋めできるが、負担する派遣利用料金は、行政の補助もあり、高くはない。また、若者自身は季節ごとのバラバラな仕事ながらも、雇用は安定しており、たとえば、月額23万円程度の給与を得て、その地域に定住し続ける。特定地域づくり事業推進法を活用することで、こうしたことが可能になるのである。



出典：「新しい農村政策のあり方に関する研究会」第8回資料

この法律を活用する上での課題は、①派遣事業者の確保、②マンパワー（派遣職員）の確保、③事務負担、④地域内合意形成等である。

このうち、おそらく最も困難な課題は④である。というのも、上記条件を考えると、「自分たちも組合員に加えて欲しい」という事業者が少なからず生じうるからである。しかし、派遣職員の人件費の1/2は税金から支出されるのであり、市町村の実質的負担は1/8にとどまるとは言え、その交付対象があまりに広範になってしまえば、市町村の負担は過度なものになってしまう。それゆえ、特定地域づくり協同組合を構成する組合員（事業者）を限定する必要があるが、その合意形成は容易ではない。

そうした中で移動サービスの担い手確保のためにこの法律を活用しようとするならば、各種行政計画への移動サービスの必要性の明記が欠かせない。最も優先順位の高い地域課題の一つとして移動サービスをしっかりと公的に位置づけられるかどうか、重要なポイントとなる。

■中山間地域・農山村における持続可能な地域づくりを促進する施策

(1) 中山間地域等直接支払制度

中山間地域等直接支払制度は、農業の生産条件が不利な地域における農業生産活動を継続するため、国及び自治体による支援を行う制度として、2010（平成22）年度から実施されている。

2020（令和2）年度に新規に創設された「集落機能強化加算」では、集落協定（※）を対象として、1団体あたり上限200万円が5年間交付される。コミュニティサロンの開設や、高齢者の見回り、送迎、買い物支援などを開始する団体も対象となる。

●中山間地等直接支払制度パンフレットより「集落機能強化加算（新設）」

④
集落機能強化加算（新設）
▶▶▶
第5期対策から

新たな人材の確保や集落機能（営農に関するもの以外）を強化する取組を行う場合に加算

対象協定：体制整備単価の集落協定のみ

対象農地：集落協定農用地

単 価：3,000円/10a(地目にかかわらず)

上限額：200万円/年度

取組期間：1～5年

目標設定：目標を定量的に一つ以上定める。

[対象活動の例]

- インターンシップ、営農ボランティア、農福連携
- コミュニティサロンの開設
- 地域自治機能強化活動（高齢者の見回り、送迎、買い物支援等）など



地域運営組織と連携した高齢者世帯の雪下ろし作業

地域自治機能強化活動のイメージ

自治(コミュニティ機能)

旧村の住民自治活動組織など
・農業振興・文化交流
・環境保全・防災機能
・健康福祉
※中山間地域等直接支払、多面的機能支払と連携
地域住民のコミュニティ活動・自治の単位

→

農業生産・加工・流通・販売

農事組合法人
・米生産部門
・野菜生産部門

運営協議会
・レストラン
・加工・直売

×

旧農協+商工会の活動の後継としての集落営農法人等

加算を用いて上記のような体制を構築し、自治機能に係る地域のコミュニティ活動を支援することができます

営農ボランティアのイメージ



歓迎するよ！一緒にがんばろうよ！

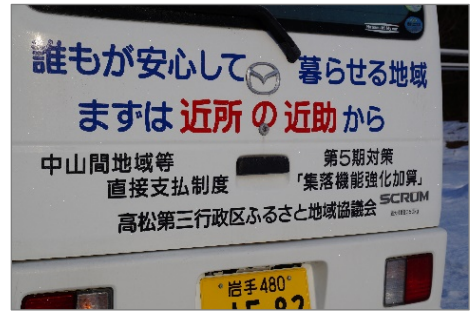
将来、移住できたらいいなあ

農業体験がしたいなあ

営農ボランティア

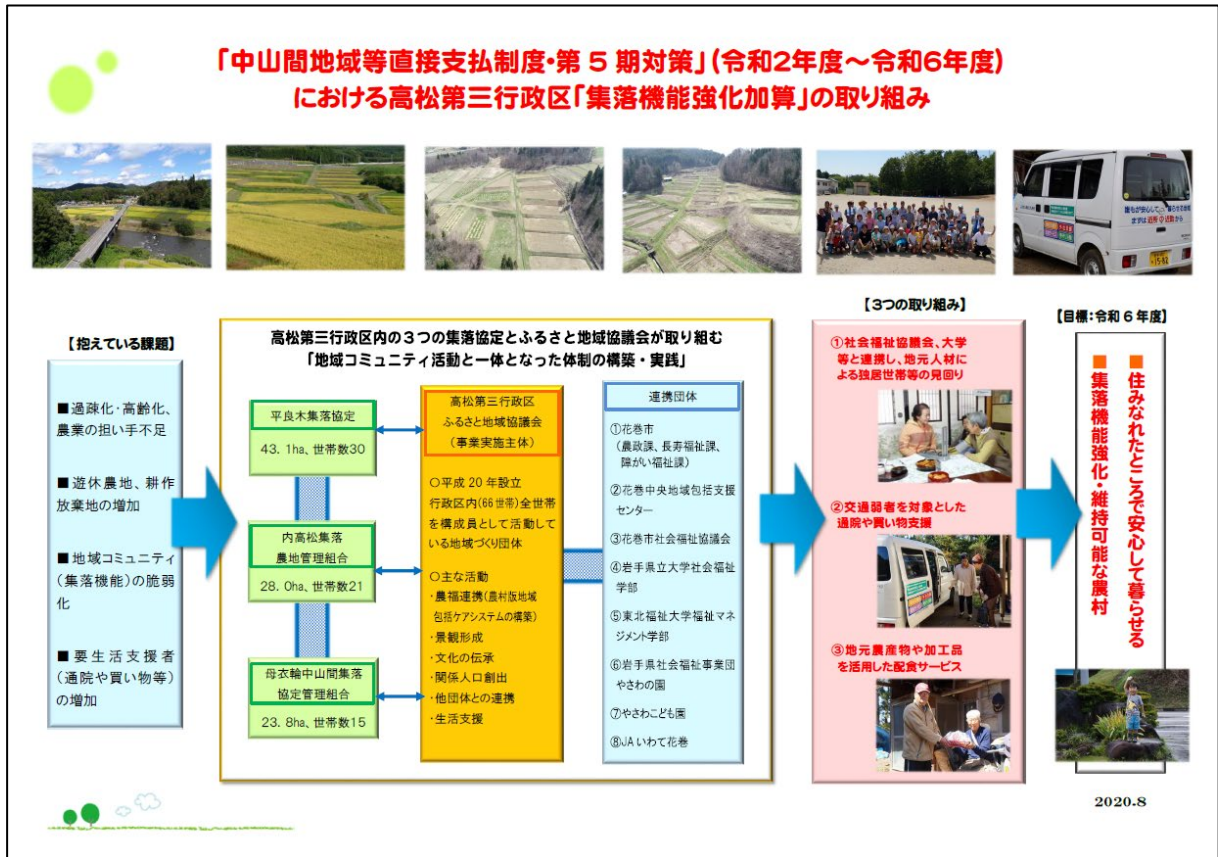
4-20

農家組合をはじめ、自治会、社会福祉協議会、NPO と集落協定組織が連携して行うことも想定されており、車両を購入した事例もある。



提供「ふるさと高松げんき村」

●ふるさと高松げんき村の取り組みイメージ



提供：ふるさと高松げんき村

※集落協定とは

農業生産条件の不利な中山間地域等において、集落等を単位に、農用地を維持・管理していくための取り決め(協定)を締結し、それにしたがって農業生産活動等を行う場合に、面積に応じて一定額を交付する仕組み。2019(令和元)年度時点で全国に約25,500の集落協定があり、全国の9割以上の市町村に集落協定を結んでいる地域がある。

●中山間地域等直接支払制度の仕組み

中山間地域等直接支払制度とは①

農業生産条件の不利な中山間地域等において、集落等を単位に、農用地を維持・管理していくための取決め(協定)を締結し、それにしたがって農業生産活動等を行う場合に、面積に応じて一定額を交付する仕組みです。

1. 制度の対象となる地域及び農用地

地域振興立法で指定された地域において、傾斜がある等の基準を満たす農用地

(1) 対象地域

- ① 「特定農山村法」「山村振興法」「過疎地域自立促進特別措置法」「半島振興法」「離島振興法」「沖縄振興特別措置法」「奄美群島振興開発特別措置法」「小笠原諸島振興開発特別措置法」「**棚田地域振興法**」等※によって指定された地域

↑ 第5期対策より追加 次頁参照

- ② ①に準じて、都道府県知事が特に定めた基準を満たす地域

※「等」は「東日本大震災復興特別区域法」

(2) 対象農用地

- ① 急傾斜地 (田: 1/20以上、畑・草地・採草放牧地: 15° 以上)
- ② 緩傾斜地 (田: 1/100以上1/20未満、畑・草地・採草放牧地: 8° 以上15° 未満)
- ③ 小区画・不整形な田
- ④ 高齢化率・耕作放棄率の高い集落にある農用地
- ⑤ 積算気温が低く、草地比率の高い草地
- ⑥ ①～⑤の基準に準じて、都道府県知事が定める基準に該当する農用地

注1 農用地区域(農業振興地域の整備に関する法律に定める農用地区域)内に存する一団の農用地を対象

注2 ②及び④の緩傾斜地等は市町村長が特に必要と認めるものを対象

2. 対象者

集落等を単位とする協定を締結し、5年間農業生産活動等を継続する農業者等

3. 交付単価

地目	区分	交付単価 (円/10a)	地目	区分	交付単価 (円/10a)
田	急傾斜 (1/20以上)	21,000	草地	急傾斜 (15° 以上)	10,500
	緩傾斜 (1/100以上)	8,000		緩傾斜 (8° 以上)	3,000
畑	急傾斜 (15° 以上)	11,500		草地比率の高い草地(寒冷地)	1,500
	緩傾斜 (8° 以上)	3,500	採草放牧地	急傾斜 (15° 以上)	1,000
				緩傾斜 (8° 以上)	300

注) 小区画・不整形な田、高齢化率・耕作放棄率の高い集落にある農用地の場合は、緩傾斜の単価と同額になります。

4. 交付金の使途

交付金は協定参加者の話し合いにより、地域の実情に応じた幅広い使途に活用できます。(使途は、予め協定に定めておく必要があります。)

<交付単価について>

協定に定める活動内容が、「農業生産活動等を継続するための活動」のみの場合は交付単価の8割、それに加えて「体制整備のための前向きな活動」を行う場合(=集落戦略を作成する場合)は交付単価の10割を交付される。

※集落戦略とは、協定農用地の将来像並びに、協定農用地を含む集落全体の将来像、課題、対策について、協定参加者で話し合いを行いながら作成する集落全体の指針にあたるもの。

(2) 農山漁村地域づくりホットライン

「新しい農村政策の在り方検討会」での議論を踏まえて開設されたもの。農水省の所管事項に限らず、お困りごとを相談できる。ホットラインは農林水産本省、地方農政局の農村振興局農村計画課および、各県拠点に設置。

●農林水産省ホームページより

農林水産省では、食料・農業・農村基本計画に基づき「しごと」、「くらし」、「活力」の3つの柱からなる農村の振興を進めるため、農村の実態や要望を直接把握し、関係府省とも連携して課題の解決を図ることとしています。

このため、農山漁村の現場で地域づくりに取り組む団体や市町村等の皆様からの相談を受け付け、地域づくりに関する取組を後押しするための窓口「農山漁村地域づくりホットライン」を開設しました。

<ホットラインでの主な支援内容>

- (ア) 農山漁村における地域づくりの実態や要望・課題をお伺いし、相談者に寄り添い、ともに考えます
- (イ) 相談内容を踏まえ、他府省を含めた国の支援制度をご紹介します
- (ウ) 参考となる全国各地の取組事例をご紹介します

<相談内容のイメージ>

「しごと」に関するご相談

- (ア) 中山間地域等の特性を活かした営農の実現
 - (イ) 地域資源を活用した所得と雇用機会の創出（農山漁村発イノベーション）
- 例：農村×生物多様性、農村×観光などによる地域資源の高付加価値化 など

「くらし」に関するご相談

- (ア) 地域の将来像についての話し合いやコミュニティ形成の場づくり
 - (イ) 地域に住み続けるための定住条件の整備や生活インフラ等の確保
- 例：情報通信環境や地域内交通の確保 など

「活力」に関するご相談

- (ア) 地域を持続的に支える体制づくり
- (イ) 関係人口の創出・拡大等を通じた地域を支える人材づくり
- (ウ) 「人口急減地域特定地域づくり推進法」を活用した若者等の活躍の場づくり など

**農山漁村地域づくり
ホットライン**

農林水産省では、農山漁村の地域づくりを応援するため、地域の実態や要望を直接把握し、関係府省とも連携して課題の解決を図ることとしています。
このため、農山漁村の現場で地域づくりに取り組む団体や市町村等の皆様からの相談を受け付け、地域づくりに関する取組を後押しするための窓口「農山漁村地域づくりホットライン」を開設しました。

<ホットラインでの主な支援内容>

- ① 農山漁村における地域づくりの実態や要望・課題をお伺いし、相談者に寄り添い、ともに考えます
- ② 相談内容を踏まえ、他府省を含めた国の支援制度をご紹介します
- ③ 参考となる全国各地の取組事例をご紹介します

*本ホットラインは、地域づくりに関する取組の促進を目的としており、特定の個人への支援を目的としたご相談は対象となりません。

<相談内容のイメージ>

しごと

- ① 中山間地域等の特性を活かした営農の実現
- ② 地域資源を活用した所得と雇用機会の創出（農山漁村発イノベーション）

例：農村×生物多様性、農村×観光などによる地域資源の高付加価値化 など

くらし

- ① 地域の将来像についての話し合いやコミュニティ形成の場づくり
- ② 地域に住み続けるための定住条件の整備や生活インフラ等の確保

例：情報通信環境や地域内交通の確保 など

活力

- ① 地域を持続的に支える体制づくり
- ② 関係人口の創出・拡大等を通じた地域を支える人材づくり
- ③ 「人口急減地域特定地域づくり推進法」を活用した若者等の活躍の場づくり など

食料・農業・農村基本計画では、「しごと」、「くらし」、「活力」を3つの柱として農村の振興を進めることとしています。

■ 「小さな拠点」整備事業

「小さな拠点」に明確な定義はないものの、中山間地域等の集落生活圏（複数の集落を含む生活圏）において、必要な生活サービスを受け続けられる環境を維持するために、地域住民が、自治体や事業者、各種団体と協力・役割分担をしながら、各種生活支援機能を集約・確保したり、地域の資源を活用し、しごと・収入を確保したりする取り組みを指している。旧町村の区域や小学校区等の集落生活圏において、生活サービス機能や地域活動の拠点施設が一定程度集積・確保している施設や場所・地区・エリアを指すことも多い。

「小さな拠点」に対しては、内閣府、総務省、農林水産省、国土交通省等のほか、各都道府県も、人的・財政的な支援メニューを用意している。

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/about/chiisanakyoten/>

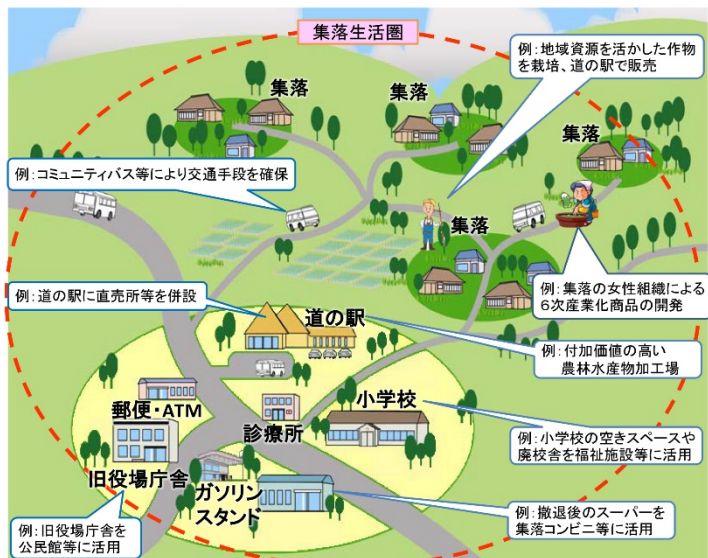
また、多くの「小さな拠点」は「地域運営組織」（地域住民自らによる主体的な地域の将来プランの策定とともに、地域課題の解決に向けた多機能型の取組を持続的に行うための組織）が関わって運営されている。

「小さな拠点」については、第2期「まち・ひと・しごと総合戦略」（2019年12月20日閣議決定）において、2024（令和6）年までに、小さな拠点の形成数を1,800カ所、うち地域運営組織が形成されている比率を90%（2019年度：86%）とすることを目指すこととされており、地域運営組織の形成数については、2024年までに7,000を目指すこととされている。いずれも、年々増えている。

<小さな拠点／2020年5月> 形 成 数：2017（市町村版総合戦略に位置付けあり 1,267、位置付け無し 750） 形成市町村数：533（市町村版総合戦略に位置付けあり 351、位置付け無し 209） <地域運営組織／2019年度> 4,787 組織（711 市町村）

本書に掲載している長崎県対馬市の「田ノ浜・榎滝線予約制ミニバス運行協議会」も「小さな拠点」の一つであり、都道府県の支援制度を活用して、車両を確保している市町村も複数ある。

「住み慣れた地域で暮らし続けるために～地域生活を支える「小さな拠点」づくりの手引き～」より



■超高齢社会に向けた関東信越厚生局・関東経済産業局連携事業

関東信越厚生局と関東経済産業局の連携事業として、両局が所管する関係施策や好事例の情報提供、地域包括ケアシステム構築に向けた、自治体・介護事業者等と民間企業等との連携推進に取り組んでいる。

●関東信越厚生局 NewsRelease より（2019年4月17日）

- (1) キャラバン隊の結成及び専門家等による情報提供両局の担当でチームを結成し、地域包括ケアシステムの構築を推進する自治体等を訪問し、地域が抱える課題の解決に資する厚生労働省や経済産業省の関係施策等を紹介するとともに、専門家の活用等により、自治体の取組を支援していきます。
- (2) 地方自治体と民間企業とのネットワーキング 地域包括ケアシステムの構築に向けて課題を抱える自治体・介護事業者等に対し、介護サービスの高度化・生産性の向上にソリューションを持つヘルス ケア関連ベンチャー等によるマッチングイベントを両局共催で開催します。
- (3) 地域の社会課題解決を図るモデル事業の検討 民間企業等の力を活用して、認知症対策をはじめ、地域包括ケアシステムの構築において先進的な取組を進める自治体と連携し、地域の課題解決や地域経済の活性化に資するモデル的な取組の創出を支援します。

●『民間デジタル技術等を活用した移動支援の事例』

令和2年度第2回地域包括ケア事例研究会「関東経済産業局発表資料」より

事例（高齢の交通弱者の移動支援「福祉Mover」）

- 高齢化、交通インフラ弱体化が進むなか、要介護等の高齢者の生活支援は喫緊の地域課題。
- 「福祉Mover」は、街中を走りまわるディサービスの送迎福祉車両の空席と、移動したいが自家用車が使えない高齢者等を、リアルタイムでマッチングする AI 配車計画プラットフォーム。
- デジタルテクノロジーとシェアリングエコノミーを活用し、行政コストを抑えつつ、好きな時間に、行きたい場所へ、ドアtoドアで外出可能な、高齢者向けの新たな地域交通インフラが実現。
- 籠もりがちな高齢者の社会参加促進により、QOL向上、介護・重症化予防、地域経済活性化に期待。

事業スキーム

⇒ 群馬県、栃木県、新潟県内5地域にて、実証事業を実施。
 （令和2年度「地域・企業共生型ビジネス導入・創業促進事業」を活用）

▼調査研究委員およびワーキングメンバー

<調査研究委員>

鎌田 実／(一財)日本自動車研究所 所長 東京大学生産技術研究所 客員教授
嶋田暁文／九州大学法学研究院 教授
棕野美智子／松山大学人文学部社会学科 特任教授
岡村敏之／東洋大学国際学部国際地域学科 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
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

<ワーキングメンバー>

山田 稔／茨城大学工学部都市システム工学科 教授
福本雅之／(同)おでかけカンパニー 代表社員
徳田 武／(株)ライフ出版社 代表取締役
滝口 淳／(株)Plan to Create 代表取締役
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
田村元樹／神奈川県立保健福祉大学大学院ヘルスイノベーション研究科
笹沼和利／埼玉県移送サービスネットワーク 代表 ☆
河崎民子／特非)全国移動サービスネットワーク 副理事長 ☆
横山和廣／特非)移動ネットおかやま 理事長 ☆
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
※ ☆印は全国移動ネット理事

▼執筆者

- 第1部 福本雅之(第2節)、鈴木俊之(第2節)、河崎民子(第1,2節)、
伊藤みどり(第1,2,3,4節)
第2部 徳田 武(座談会1)、鈴木俊之(座談会2)
第3部 滝口 淳(事例1,2,5,8)、徳田 武(事例3,4,11,13)、鈴木俊之(事例6,7,10)、
福本雅之(事例9)、嶋田暁文(事例12)
第4部 嶋田暁文(第4節)、伊藤みどり(第1,2,3節)

▼執筆協力者

福本雅之(アンケート調査)、
田村元樹(先行研究レビュー)、
鎌田 実(編集)、嶋田暁文(編集)

▼レイアウトデザイン

(株)アルメックVPI

本ガイドブックは、一般財団法人医療経済研究・社会保険福祉協会からの委託により実施した「住民参加による移動サービスの創出・発展と高齢者に及ぼす効果に関する調査研究」の一環として作成いたしました。

～住民参加による移動サービスの創出・発展に向けて～
事例に学ぶ運営支援のあり方

令和3年3月

NPO法人 全国移動サービスネットワーク