

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—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 |

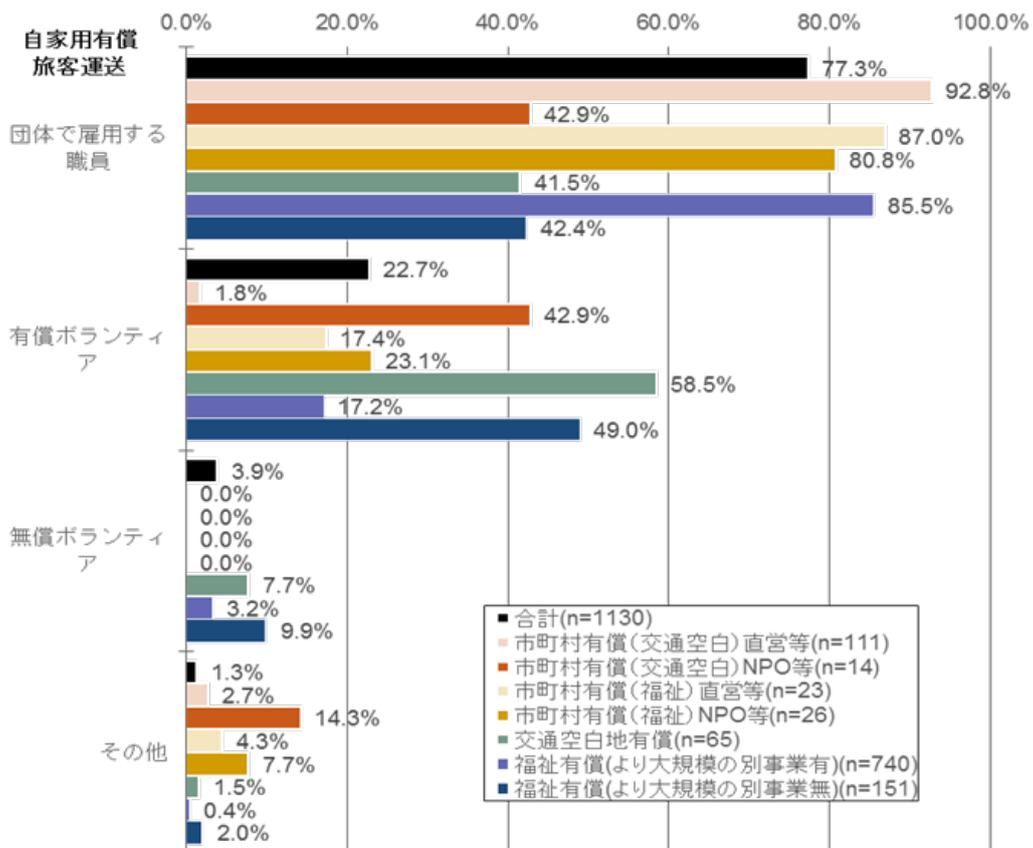
本書では、活動団体の関係者や行政担当者のみならず、「住民参加による移動サービス」の創出・発展について考える際に、課題を含めてヒントとなる事例を選定し、ご紹介しています。

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。

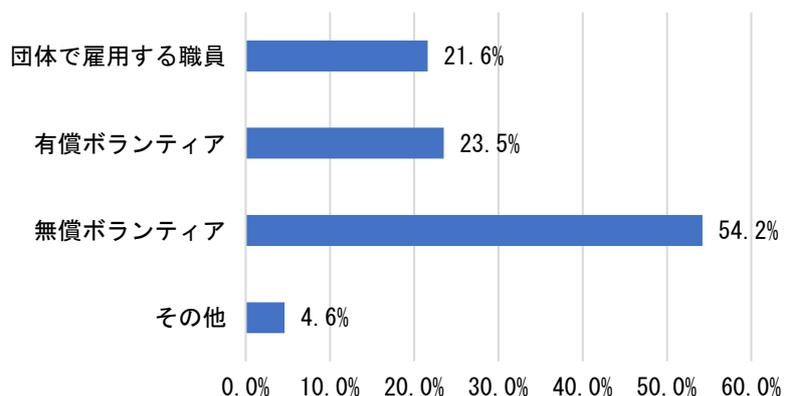
〈自家用有償旅客運送の運転者の雇用形態〉



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

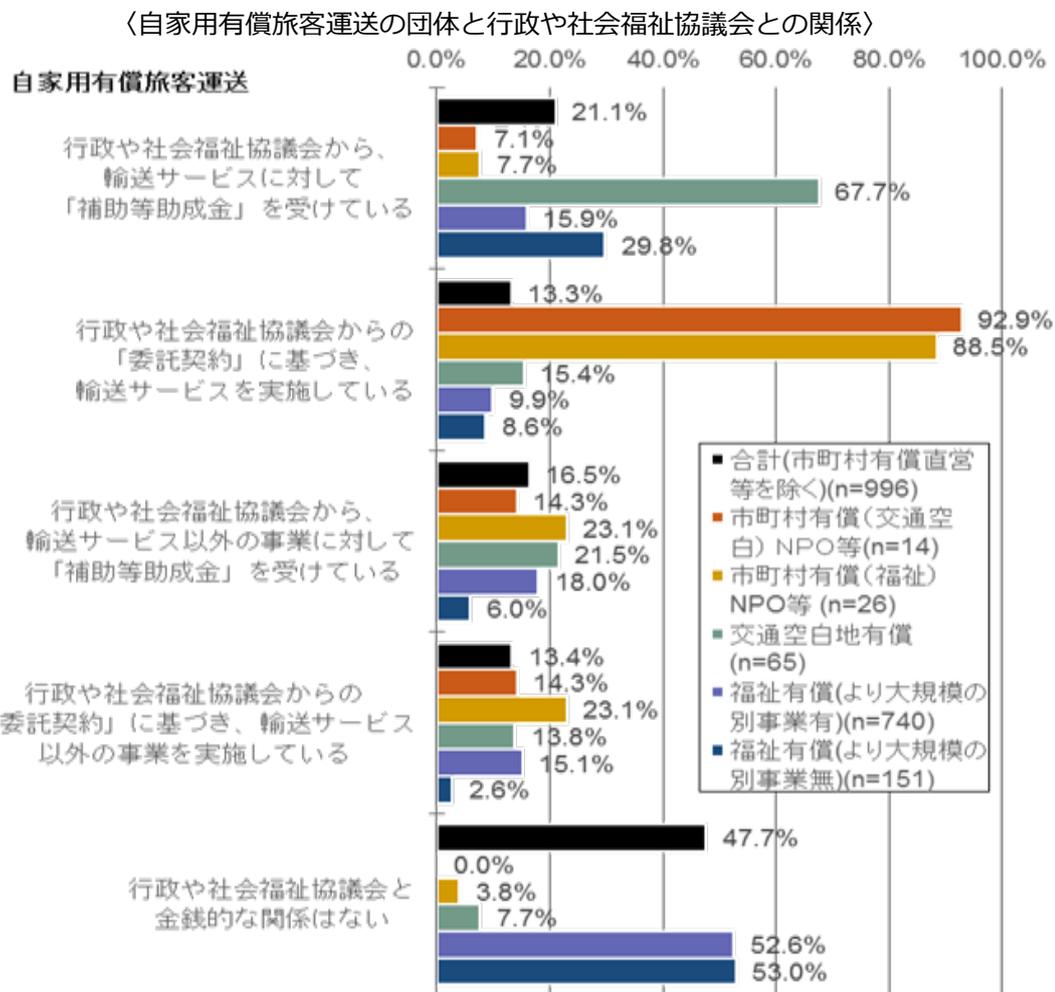
一方で、福祉有償運送の場合、福祉有償運送より事業規模の大きな事業がある法人では、ボランティアが従事している率が2割程度にとどまっています。これは、福祉有償運送に対する補助金等の支援が少ないため（次ページの図参照）、結果として、雇用職員

〈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、交通事業者に任せること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。