

## IV ニーズ&条件からみた しくみづくりと制度選択



## 1. 移動・外出支援の創出に向けた検討・行動の手順（例）と留意点

本稿は、本事業の調査研究委員である嶋田暁文氏（九州大学法学研究院）による執筆原稿を元に、一部編集したものです。

### （1） 移動・外出支援の創出に向けた検討・行動の手順（例）

「必要性はなんとなくわかったけれど、そもそも、**移動・外出支援の創出**に向けて、何をどのように検討し、行動していけばよいのかわからない」とお感じになっている市町村担当者や生活支援コーディネーターの皆さんも少なくないと思います。

そこで、以下では、「**移動・外出支援の創出に向けた検討・行動の手順（例）**」をお示ししたいと思います。

ただし、後でも述べているように、検討を通じて、「**移動・外出支援の創出は不要**」という結論になることも十分ありえます。「**移動**」は「**手段**」であって「**目的**」ではないからです。

また、必ずしも下記で示す順序で検討しなければいけないわけではありませんし、実際には、複数のステップをひとまとめにして検討する場合もありえます。

しかし、いきなりいろいろなことを考えてしまうと頭の中が混乱してしまうので、まずは、以下の手順（例）で、シンプルに考えてみていただければと思います。

なお、ステップ1～4においては、生活支援体制整備事業に基づく協議体等が重要な役割を果たします。このしくみの中で、ニーズや資源の把握、さらにはサービス創出も少しずつ行われ始めています（3-2「市町村と生活支援コーディネーターと協議体の役割」やリーフレット参照）。本稿で、サービス創出までの手順を理解したら、各ステップを、どのメンバーとどのように進めていくかについても考えてみてください。

#### 【第1ステップ：地域のニーズの把握】

まず求められるのが、生活支援と介護予防の課題、すなわち、「**地域の高齢者が、できるかぎり健康を保ち、幸せに暮らし続けることができるためには、何が必要なのか？**」（＝地域のニーズ）を把握することです。

そのためには、「**高齢者自身が、どのようなことに困っているのか、何を求めているのかをヒアリングやアンケート等を通じて把握すること**」が求められます。たとえば、「話し相手がないので、気軽に集まって話せるような場が欲しい」「一人では食事を作るのも食べるのも

面倒だけど、本当はもっと食事を楽しみたい」といったニーズが明らかになれば、新たに「サロン（通いの場）」を設ける必要があるかもしれませんが、「病院や買い物に行きたいけれど、移動手段に困っている」といったニーズが明らかになれば「移動」の確保が必要ということになるかもしれません。

ただし、ヒアリング等だけでは、潜在的なニーズは必ずしも見えてこないかもしれません。高齢者自身だけでなく、家族や民生委員、地域包括支援センターの職員など、複数の関係者の声も聴きながらニーズを把握していくことも必要です。

## 【第2ステップ：移動サービスの必要性の有無の検討】

〈第2ステップ〉では、移動ニーズの中から対応すべきものを見極め、移動・外出支援の創出に向けた問題意識の共有を図ることが求められます。

具体的には、以下の三つの作業を行います。

**第1に、移動ニーズの再把握**です。「移動」というのはあくまで「手段」ですので、移動を通じて実現したい「目的」との関係に着目しながら移動ニーズが存在するかどうかを今一度見極めることが求められます。

というのも、〈第1ステップ〉で「病院や買い物に行きたいけれど、移動手段に困っている」といった声が出てきていれば、そこに移動ニーズが存在することは明らかなのですが、ニーズを表明しなかった人の中にも、移動支援が必要な人がいる、もしくは、今後必要になる人がいる可能性があるからです。

一つには、新しい「目的」ができることで「手段」としての移動が新たに必要になる人たちが出てくる場合があります。たとえば、〈第1ステップ〉で「集まって話せる場」が欲しいという声が多数寄せられ、それに応えるべく「サロン」が作られたとします。このとき、「人口密度が高く、利用者のすべてがサロンまで歩いていける範囲内に住んでいる場合」とか「公共交通を利用してサロンまでの移動が容易にできる場合」には、「サロン」だけを作れば十分でしょう。しかし、そうでない場合——たとえば、「路線バス・コミュニティバスはあるが、1時間に1本未満の場所に住む利用者がいる」とか「そもそもバス停が遠い場所に住んでいる利用者がいる」など——には、「サロン」までの何らかの「移動」手段を新たに確保する必要があることとなります。

もう一つには、「本当は〇〇に出かけたいけれど、手段がないから仕方がない」という「あきらめ」を抱いている人や、困っていることを自覚していない人など、〈第1ステップ〉で移動ニーズを表明しなかった人がいる場合もあります。

こうした把握漏れをカバーするには、地域公共交通の現状を把握した上で、「移動手段が確保されていないために充足できていない生活ニーズ（「目的」）がないかどうか」を検討する必要があります。

**第2に、「地域・行政として対応すべき移動ニーズ」の見極めが必要になります。**「移動ニーズが存在する」ということと、「新たに移動・外出支援を創出すべき」ということとは必ずしも一致しないからです。

たとえば、既存のデマンドタクシーやコミュニティバスや福祉有償運送を活用することで充足できる移動ニーズもあるでしょう。福祉タクシー券（チケット）など既存の事業が使える場合もあります。仮に、公共交通機関の使い勝手が悪いために利用が進んでいないなら、利便性を向上することで移動ニーズの充足につながる場合もありうるでしょう。

先に、“地域公共交通の現状を把握した上で、「移動手段が確保されていないために充足できていない生活ニーズ（「目的」）がないかどうか」を検討すべき”と書きましたが、“地域公共交通の現状を把握した上で、「今ある公共交通機関や関連事業で、充足できる移動ニーズがないかどうか」を検討することも必要なのです。（なお、以上の二つの検討を行う上では、交通担当者との連携・協力が不可欠かつ有効です。）

そのような検討を通じて、充足しがたい移動ニーズの存在が明らかになった場合には、新たな移動・外出支援が必要ということになります。

**第3に、以上のような作業を踏まえ、協議体の場だけでなく、さまざまな場面を通じて、より多くの地域住民と移動・外出支援の創出に向けた問題意識の共有を図っていく必要があります。**そこでは、これまでの作業を踏まえて明らかになった、「移動ニーズの存在とそれが充足しがたい現状」をしっかりと示すとともに、「このままでは地域で安心して暮らし続けることが難しいこと」、「地域みんなの問題として、今から、取り組んでいかなければならないこと」などを分かりやすく伝え、地域住民や関係団体の主体的な取り組みの雰囲気醸成していく必要があります。

### 【第3ステップ：移動ニーズの充足方法（サービス類型）の検討 ～総合事業の理解～】

<第1ステップ><第2ステップ>を通じて、「移動」のニーズと支援の必要性が明らかになった場合、次に必要となるのは、「そのニーズをどのような方法で充足するか」という点の検討になります。（\*実際には、どの方法をとるにせよ、それを担える主体がいなければ実現

できないことから、次に見る〈第4ステップ〉と並行しながら検討することが一般的だろうと思います。)

この点、「介護予防・日常生活支援総合事業（以下、総合事業）」を活用することを前提とすれば、要支援者および基本チェックリスト該当者（以下、「事業対象者」）の①病院や買い物への移動・外出支援の場合と、②「サロン」（＝通所型サービス）への移動・外出支援、③移動・外出支援のほかに、家事援助等の生活支援サービスも実施する場合とで、採るべき方法は異なることとなります。

①病院や買い物への移動支援の場合には、訪問型サービス D のケース1）（＝通院等をする場合における送迎前後の付き添い支援）が使えます。

②「サロン」への移動支援の場合には、（イ）通所型サービス B 等の枠内で実施するという方法と、（ロ）訪問型サービス D のケース2）で行うという方法の二つが考えられます。通所型サービスの主体が送迎も実施できるなら、（イ）で良いでしょう。逆に、それが難しければ、（ロ）でいくこととなります。

なお、上記の「サロン」には、①主な利用者が要支援者および「事業対象者」である「サロン」（通所型サービス A,B,C）と、②「元気高齢者等」が自由に参加できる共生型の「サロン」（一般介護予防事業の通いの場）という二つのタイプに分かれます。しかし、移動支援の方法が上記（イ）（ロ）のいずれかになる点では共通しています。

③移動・外出支援のほかに、家事援助等の生活支援サービスも実施する団体の場合は、訪問型サービス B の中で移動支援を実施することもできます。

①と②と③のうちの複数の支援が必要な場合には、これらの方法の組み合わせが求められることとなります。総合事業の活用に当たっては、利用者の状態像や目的によって、実施できるサービス類型が異なります。別添の整理表をご覧ください。

#### 【第4ステップ：サービス提供主体（地域資源）の検討】

もっとも、上記のどの方法をとるにせよ、それを担ってくれる主体がいなければ、その実現はできません。そこで、次に、(A) 上記サービスを担える主体が存在するのか、(B) 存在しないとすれば、新たな主体の創出をどのようにするのかを考えていく必要性があります。そのためには、「地域資源」（担い手となりうる人材・グループなど）をどの程度活用しうるのかという点の見定めが必要となります。

ここでは、訪問型サービスD等を実施する場合を念頭に考えてみましょう。

まず、**担える主体が存在するかどうかの見極め**が必要です。具体的には、(a) 福祉有償運送団体など移動サービスを現に提供している住民団体が存在する場合、(b) 地域貢献を強く意識しているタクシー事業者等（4条ぶら下がり等）が存在する場合、(c) 送迎を行っている社会福祉法人や市町村社会福祉協議会、生協、JA、シルバー人材センター等が存在する場合には、それらの団体・事業者の声掛けをしてみるとよいでしょう。

まだ全国的に数は少ないですが、訪問型サービスDのサービス単価水準はある程度見えてきています。それらを参考に、ある程度の幅を持たせたうえでサービス単価のおおよその水準を示し、相手方の感触を探ってみるとよいでしょう。特に、福祉有償運送団体などの団体に対しては、サービス利用者の拡大につながるだけでなく、新たな財源確保につながり、事業の継続性が高まりますので、担い手になってもらいやすいと思います。

一方、「**担える主体が現段階で存在しない**」という場合には、**新たに主体を創出することから考えていかなければなりません**。これはかなりハードルが高いですが、近隣住民同士ですでに互助的な送迎を行っている地域などでは、それを発展させる形で信頼性の高いサービスの創出につなげられる可能性はあります。なお、「その際にどういう点に気を付ける必要があるのか」「どのような方策が有効か」というのは、細かな話になるので、「3 【補論】新たな移動サービスの担い手の創出」で言及したいと思います。

### 【第5ステップ：具体的内容・サービス単価の検討】

サービス提供主体の目星がいたら、対象者、サービス内容、利用者負担額などを、サービスを担う団体・事業者と話し合い、細部を詰めていく必要があります。

これらを行う際に大いに参考になるのが、先行自治体の「補助要綱（案）」や「業務委託契約書（案）」等の資料です。全国移動サービスネットワークではそうした資料も入手していますので、当該先行自治体にご迷惑が掛からないよう匿名化を図った上で、もしくは、当該先行自治体に情報提供の可否についての確認の上ご了承がいただいた上で、それらの資料を参考にさせていただくことも可能です。

### 【第6ステップ：金銭支出を行う際の方式の検討】

実際にサービス提供がなされると、サービス単価に基づき、行政からサービス提供主体に

対して金銭支出が行われるわけですが、その際にどのような方式でそれを行うかの検討も必要です。

実際に各地で採用されている方式をみると、(i) 補助金、(ii) 委託、(iii) 介護保険指定事業者としての指定という三つがあるようです。(iii) はかなり例外的だと思うので、ここでは、(i) と (ii) につき、それぞれどういうメリット、デメリットがあるのかを簡単に述べておきましょう。

まず、「補助金」で実施する場合と、「委託」で実施する場合とでは、実際にサービスを提供する主体こそ同じですが、責任主体が全く異なります。「補助金」の場合には、責任主体は、あくまで民間主体（団体・事業者）であり、自治体はそれを援助する立場にとどまります。それに対し、「委託」の場合には、責任主体は自治体であり、民間主体はサービス提供する代わりにその見返りとして委託料を受け取るという位置づけになります。

では、どちらが好ましいのかということになりますが、一長一短です。

まず、「補助金」の場合、あくまで民間主体が責任主体ですので、自主性・柔軟性の発揮が期待されます。ただし、「いつ打ち切られるかわからない」という不安も付きまとうことでしょう。

一方、「委託」の場合、最大のメリットは、何らかの事故が起きた場合の責任を自治体と民間主体の双方が担うことになる点です。したがって、事故リスクを恐れて一步を踏み出せない住民の方々にその気になってもらう上では有効な方式と言えるでしょう。また、住民の方々にとっては、「自治体が担うべきことを、お願いされてやっている」という形になりますので、“数年間で補助金等が打ち切られ、自立を求められてしまう結果、活動が持続困難になることへの不安” もいくらか軽減されるようです。ただし、それゆえに、実施主体の自主性や柔軟性が失われる危険性もあります。

国は、「住民主体による地域課題の解決」を目指すということで、「補助金」によることが本筋だと考えているようですが、各地で、地域の実情に合わせた方式が選択されているというのが実態です。

## (2) 検討・行動の担い手

### 1) 地域住民の問題意識の共有と主体性発揮こそが大事

以上が移動サービスの導入に向けた大まかな検討・行動の手順となります。こうした検討・行動を担うのが、市町村の担当者であり、「生活支援コーディネーター(地域支え合い推進員)」

です。

もっとも、サービスを創出するのは自治体ではありません。「地域の高齢者が健康で幸せな生活を送る」上でクリアしなければいけない諸課題とその解決の必要性を、地域の人びとがしっかり認識し、自ら動き出さない限り、真にニーズに応える支援は実現できません。

その意味で、「地域への情報提供・投げかけ」や、「問題解決に向けた対話の機会」などは、折に触れて必要であり、協議体等を通じて、住民による問題意識の共有と主体性発揮をどれだけ引き出せるかが、自治体の担当者や生活支援コーディネーターに求められているとみてよいでしょう。

## 2) 生活支援コーディネーターと協議体は総合事業のエンジン

2015（平成27）年4月に生活支援体制整備事業を開始した68自治体の調査（厚生労働省）によると、半数近くの自治体では、市町村レベル（第1層）のコーディネーターおよび協議体が「ニーズの把握」「社会資源の把握」を実施しています。生活支援コーディネーターと並んで、協議体も、前述のステップの担い手になり得るということです。

自治体が事務局を担う会議体は、とかく事務局案を元に協議する場になりがちですが、この協議体は、むしろ運動体でありワーキングチームです。例えば、第2層の生活支援コーディネーターが意欲のある住民などに声をかけて協議体を構築し、そこで挙がってきた移動のニーズをその地域の資源で賄えるか検討。難しいとなれば第1層生活支援コーディネーターに上げて、第1層の協議体に所属する団体や事業者等で議論。いずれかが主体になることが決まれば、また第2層に降ろして担い手を募集・・・といったプロセスが想定されています。

より多くの住民が課題を共有し、検討の過程に参加することで、しくみづくりや実施の段階でも参加者が増えることが期待できます。構成メンバーも生活支援コーディネーターも市町村担当者も、ともに学び、ともに考える雰囲気を作りましょう。

なお、より詳しくは、リーフレット「移動・外出支援に取り組むにあたって一市町村担当者と生活支援コーディネーターのお仕事」（8ページ）をご参照ください。

### (3) 【補論】新たな移動サービスの担い手の創出

#### 1) 新たな移動サービスに担い手創出のための三つのポイント

上でも述べたように、「移動サービスの必要性が明らかになったにもかかわらず、それを担

える主体が現段階では存在しない」という場合には、新たに主体を創出することから考えていかなければなりません。あくまで創出する主体は住民になりますが、行政が適切なアドバイスをしたり、バックアップしないとなかなかうまくいきません。

そこで、以下では、「新たな移動サービスの担い手の創出」に際して、どのような点に留意する必要があるのかをお示ししたいと思います。

ポイントは、①実際の運転や運行管理を担ってくれる人材をどのように確保するのか、②車両をどのようにして確保するのか、③「道路運送法上の登録」との関係でどのような制度設計を行うのか、という三つになります。以下、順に述べていきましょう。

## 2) 人材確保

第1に、何と言っても、「実際に運転者となり、移動支援を担ってくれる人材をどのくらい確保できるのか」が重要です。(なお、運行管理を担う人材も必要ですが、ここでは説明を省略させていただきます。)

まず、多くの高齢者は、「昼間の移動」を求めているであろうから、「昼間の数時間を使って、移動支援に従事できる人」が必要になります。具体的には、運転可能な60代~70歳すぎくらいまでの方や昼間が比較的自由に活動できる主婦の方々などがその主な候補となります。(なお、75歳以上の後期高齢者であっても、元気で運転好きな方であれば、危険予知の訓練等を行うことで安全な運転が期待できますので、必ずしも排除する必要はありません。安全運転能力には、個人差が大きいので、個別に判断する必要があります。)

「そうした人材を何人確保する必要があるのか」は、(A)サービスを利用する人数と(B)各利用者の利用頻度との兼ね合いで決まります。急な用事が入ってきて対応できないこともありますから、余裕を持って人数確保することが好ましいでしょう。

問題は、「どのようにしてそうした人材を確保するか」という点です。「移動支援に従事する人材が地域の中に一定数存在する」という前提が満たされている場合、次の二つのいずれかの要件を満たしているところであれば、「新たな担い手」創出の可能性はそれなりにあると思われます。

一つは、「地域的な結束力が高く、住民の主体性が強い」という要件です。「近隣住民同士で、すでに互助的に送迎を行っている例がある」あるいは「地域住民の自治意識が強い」地域は、この要件を充足していると言えるでしょう。

もう一つは、「関連するサービスを担っている団体・グループが存在する」という要

件です。たとえば、「生活支援サービスの人材育成を行っている団体がある」とか「家事支援等の生活支援サービスを行っている団体・グループがある」地域は、この要件を満たしています。関連サービスに取り組んでいる団体・グループには、移動支援をも担いうる人材が集まっていますので、当該団体・グループに対し、移動支援も新たなサービスメニューに加えてもらうことで、新たな担い手創出につなげられる場合もあります。

大事なのは、「まずは先行事例を創り出すこと」です。それができると、「〇×地域では自分たちの助け合いで移動支援をしているらしい。自分たちの地域にも必要なんじゃないか。〇×地域ができるなら、自分たちにもできるんじゃないか」といった認識が広がっていくからです。

### 3) 車両の確保

次に問題となるのは、「移動支援に必要な車両をどのように確保するのか」という点です。とりうる方法は二つです。

一つは、運転手個人の車両を用いるという方法（＝「持ち込み車両方式」）です。もう一つは、団体として新たに車両を確保してもらうという方法（＝「新たな車両確保方式」）です。（このほか、利用者の所有する車両を使用するという方策もありますが、例外的なのでここでは説明を省きます。）

「持ち込み車両方式」は、保険加入などが前提にはなりますが、比較的簡便で、かつ、費用があまりかからないというメリットがあります。しかしながら、事故時の対応などの負担が運転手個人にかかりすぎるなどの点がネックになります。

一方、「新たな車両確保方式」においては、団体としての対応になりますので、その点ではよいのですが、いうまでもなく車両の購入もしくはリースに要する費用がネックになります。この点、全国の状況を見ますと、買い物支援や地域活性化を目的として、自治体が車両を購入し、団体に無償貸与をする例や、県が団体の車両購入等に対して助成等を行う例が少なくありません。

なお、「総合事業」を活用すれば、サロンや通いの場への送迎の場合は、各自治体独自で車両購入費を補助することも可能です。

### 4) 道路運送法上の登録

以上を踏まえた上で、考えなければならないのが、道路運送法上の登録の必要性の有無で

す。この制度の詳細は、35 ページ以下で説明していますが、単純に言えば、「自家用車（自治体等が保有する車両を含む。）を用いて運転し、その金銭的対価を得る場合」には、道路運送法上の登録が必要になります。

道路運送法上の登録を行うことにはメリットとデメリットがあります。

まず、主なメリットは、言うまでもなく、運転手への対価を支払うことができるという点です。持続可能な人材の確保を図る上ではとても重要な点です。

一方、主なデメリットは、①登録に際して、運営協議会での合意が必要なのですが、自らのパイを奪われることを危惧する事業者による反対が生じることが少なくないということ、②実際の運行管理にかかる仕組みの整備や報告書等の作成などの事務処理コストが生じてしまうということにあります。

デメリットを重視するならば、「登録を要しない態様」での運行（＝無償運送）にならざるを得ませんが、具体的にどのような場合に「登録を要しない態様」と言えるのかの判断枠組みは、2006年9月29日に発出された自動車交通局旅客課長による事務連絡「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」（以下、「2006年事務連絡」と呼ぶ。）で示されています。その内容を整理したのが、次ページの図になります。（ただし、近年、誠に遺憾ではありますが、運輸支局によっては、必ずしもこの図で示された枠組みによらず、登録を要するとする判断が行われるケースもあるため、注意が必要です。）

## 5) 登録不要の活動でいく場合の人材確保

「道路運送法の登録を要しない態様」でいく場合であっても、運転手がガソリン代や道路通行料などをもらうことはできます。しかし、運転手にとっては、自らの貴重な時間と労力を投入するわけですから、「利用者からの感謝」と「ガソリン代」等だけでは、持続的な人材確保が難しいのは間違いありません。何か良い方法はないでしょうか？

この点、それなりの工夫が必要ではありますが、他のサービスと組み合わせ、その他のサービスで対価を得るという方法はあり得ます。

すなわち、(A)「買い物代行サービス」を組み合わせ、移動支援の利用者を病院まで連れていき、その空き時間に買い物をするとか、(B) 農作物を農業者本人に代わって「道の駅」等に出荷するサービスを組み合わせ、移動支援の利用者を迎えに行く前に農業者の家に集荷しに行き、利用者の目的地である病院等に行く途中もしくは空き時間に、「道の駅」等に出荷するといったことを行うわけです。

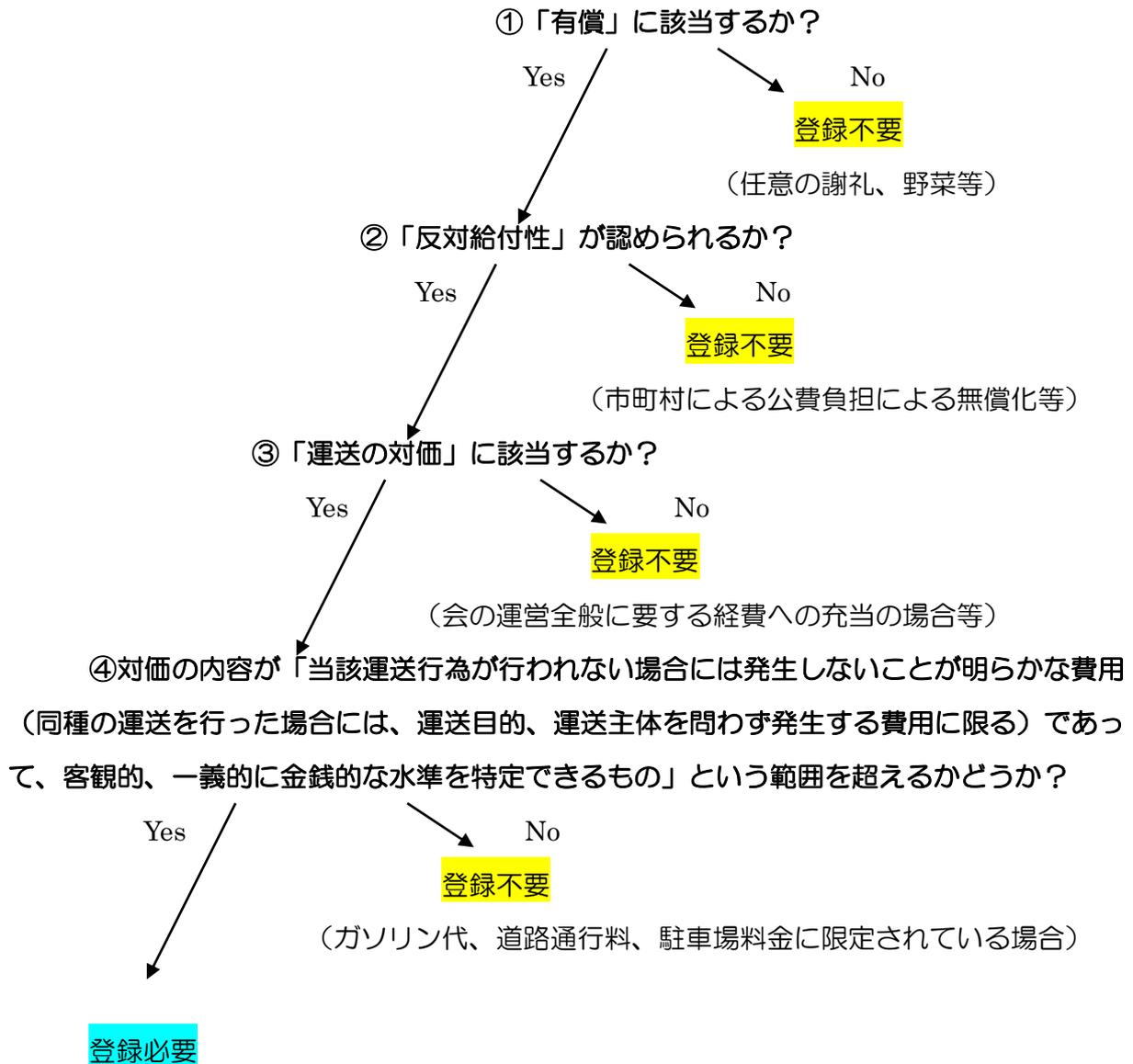
たとえば、前者のサービス利用料を一人当たり 300 円に設定し、買い物サービス利用者を

1回あたり6人を確保できれば、1,800円になります。

このように、組み合わせの合計額で一定額を確保していくような仕掛けをいかに工夫していけるかが、無償運送でいく場合の人材確保のカギを握ります。

\*\*\*\*\*

図 「2006年事務連絡」による判断枠組み



\* 「事務連絡」の(1)の一部および(2)が、上記①の判断基準を示している。

「事務連絡」の(4)が、上記②の判断基準を示している。

「事務連絡」の(1)の一部が上記、上記③の判断基準を示している。

「事務連絡」の(3)が、上記④の判断基準を示している。

