第２節　座談会２「住民参加の移動サービスを推進する行政の効果的な支援」

【出席者】

司会　山田　稔／茨城大学工学部都市システム工学科　教授

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

岡村敏之／東洋大学国際学部国際地域学科　教授

鎌田　実／元東京大学新領域創成科学研究科　教授

笹沼和利／埼玉県移送サービスネットワーク　代表

嶋田暁文／九州大学法学研究院　教授

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

福本雅之／（同）おでかけカンパニー代表社員

〈ヒアリング担当〉

滝口　淳／（株）Plan to Create　代表取締役

徳田　武／（株）ライフ出版社　代表取締役

伊藤みどり／（特非）全国移動サービスネットワーク　事務局長

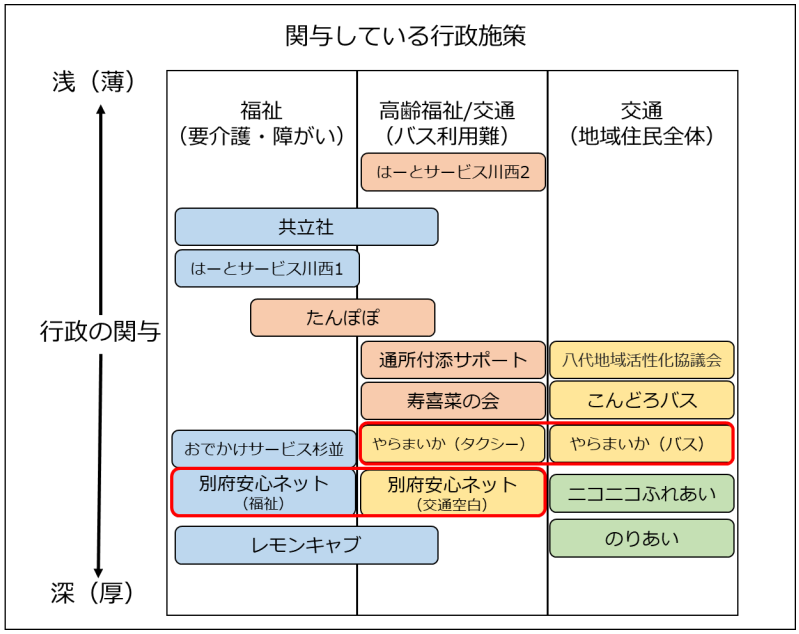
鈴木俊之／三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティング（株）
政策研究事業本部　共生・社会政策部　主任研究員

■交通と福祉の狭間を埋める、「介護予防」としての移動サービス

～利用者の減少・低迷している公共交通と、増加している高齢者福祉～

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

〈１３事例に関わる行政施策と関与の度合い（イメージ）〉



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

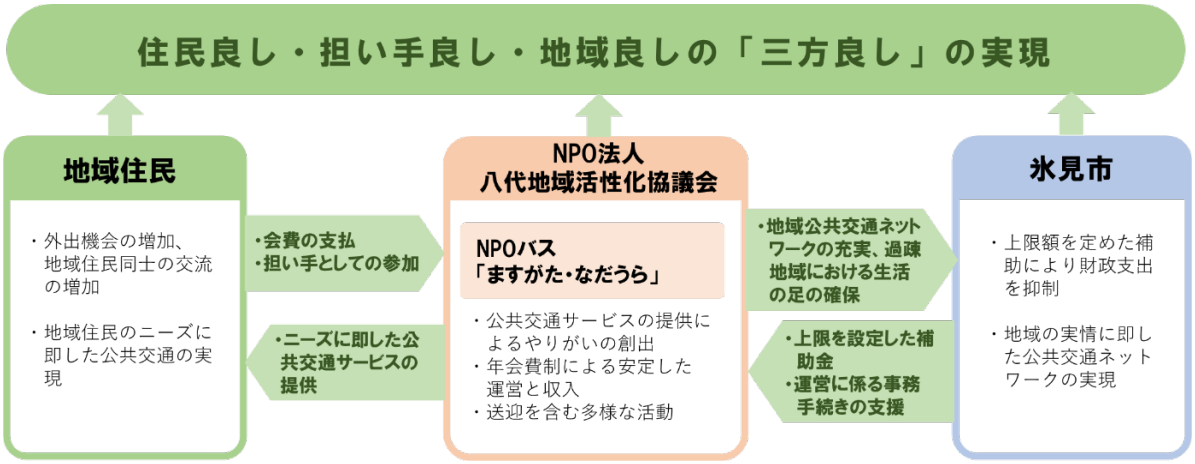
人口減少・高齢化が進む中で、この交通と福祉の狭間を如何に埋めるかが重要な論点となっていると思います。地域包括ケアシステム・介護予防などをキーワードとしながら、この狭間を埋めていくような体制を構築していくことが必要ではないでしょうか。

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

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

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

〈氷見市における地域で NPO バスを支える仕組みの特徴〉



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

～一人ひとりのニーズに合った情報を提供する相談窓口も有効～

徳田：東京都杉並区では、区からの委託を受けて「NPO 法人おでかけサービス杉並」が「杉並区外出支援相談センターもび～る」と呼ばれる外出・移動に関する相談窓口を開設しています。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

～行政が仕掛けづくりをして、住民の発意を掘り起こす流れへ～

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

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

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

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

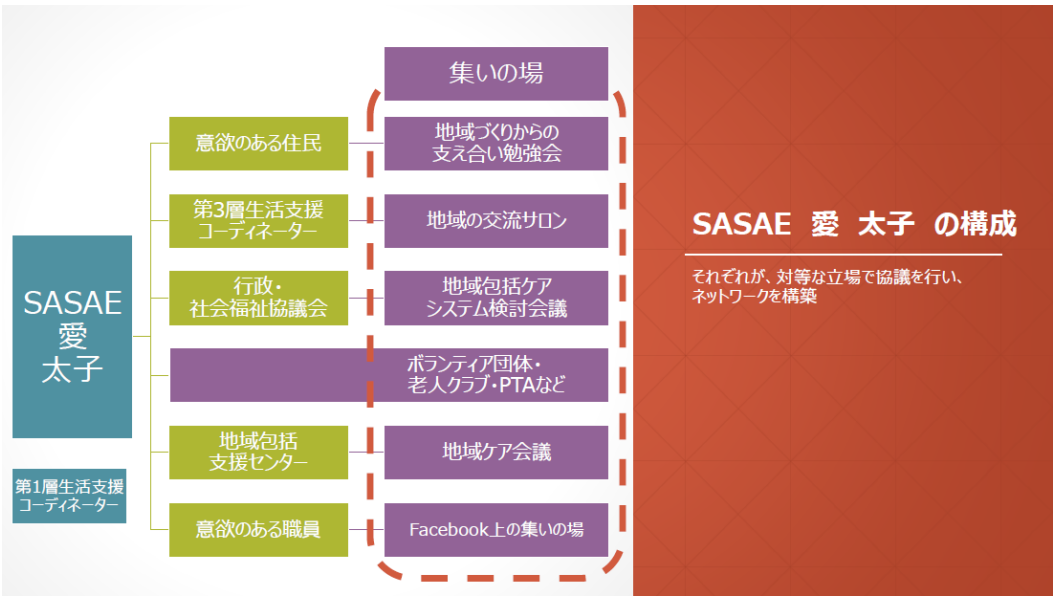
生活支援体制整備事業を通じて、行政が仕掛けづくりをしていくことで「住民の発意」を掘り起こすこと、庁内で具体的な形にしていくための横断的な体制づくりの両面が必要になるのではないでしょうか。

〈太子町で活動する３つの会議・勉強会〉

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

提供：太子町資料より、三菱 UFJ リサーチ＆コンサルティングが作成

〈「SASAE 愛 太子」の構成〉



提供：太子町資料

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

～委託や補助で支援するには、それなりの理屈が必要～

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

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

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

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

～住民参加の取り組みを支援する必要性は、「介護予防」で説明づけられるか？～

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

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

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

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

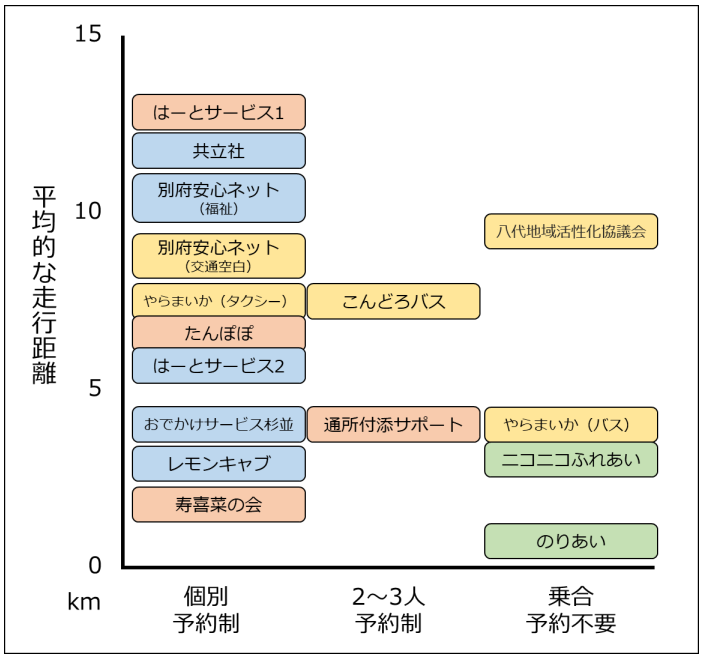
地域に対しては、「地域にとって何が課題か」、「何がしたいか」といった発意を促すような気付きの機会を提供し、庁内では「生活支援の創出が期待される」、「介護予防に効果がある」といった説明をするなど、良い意味で上手に説明の仕方を分けていくことも必要だと思います。

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

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

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

〈13 事例の走行距離（イメージ）〉



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

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

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

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

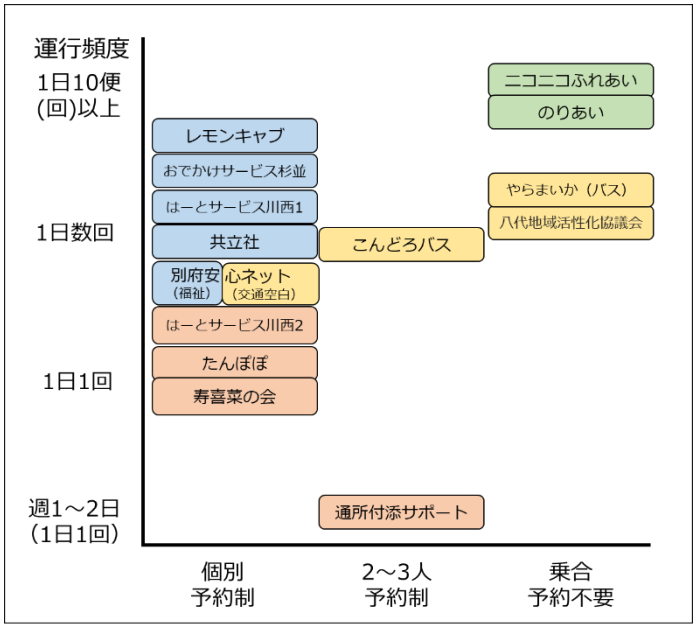
～持続可能にする工夫をすることと持続可能な規模感を見極めること～

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

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

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

〈１３事例の運行頻度（イメージ）〉



～人材を確保できる方法から考えを進めていくことも必要～

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

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

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

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

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

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

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

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

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

なお、こうした行政支援を促す上で大事なのは、分野横断的に取り組むことです。

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

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