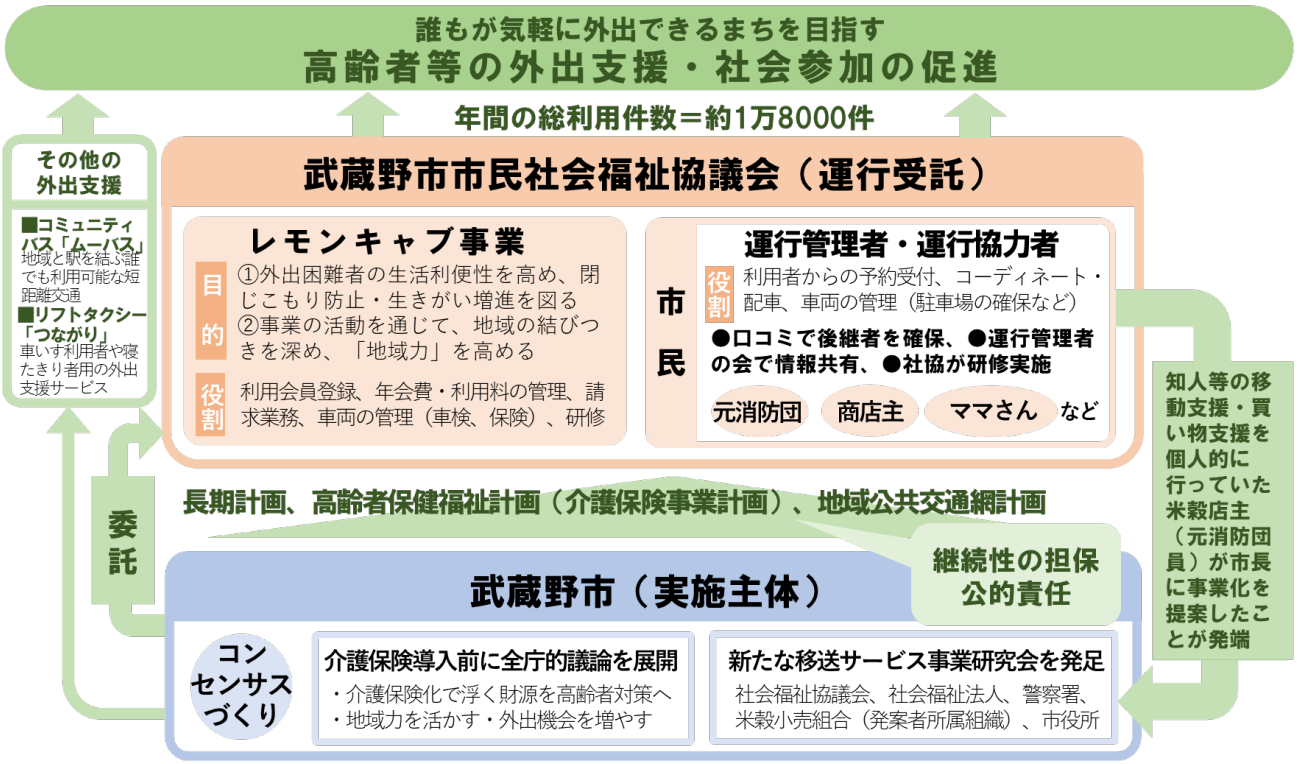
事例 3　「レモンキャブ」武蔵野市民社会福祉協議会 ＆ 武蔵野市高齢者支援課

■所在市町村　東京都武蔵野市（10.98 ㎢、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庁内で形成されており、当たり前の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

<table>
<tr><td>団体名</td><td colspan="3">武蔵野市「レモンキャブ」</td><td>実施体制</td><td colspan="4">武蔵野市民社会福祉協議会事業運営</td></tr>
<tr><td>開始年次</td><td></td><td>運送形態</td><td colspan="6">コミュニティバス</td></tr>
<tr><td>予約</td><td>あり</td><td rowspan="2">利用者
居住地域</td><td colspan="6" rowspan="2">武蔵野市</td></tr>
<tr><td>乗客限定</td><td>あり</td></tr>
<tr><td colspan="2">降車場所設定</td><td>なし</td><td>設定場所</td><td colspan="5">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）</td></tr>
<tr><td colspan="3">居住地域と降車場所の関係</td><td colspan="6">「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</td></tr>
<tr><td colspan="3">車両情報</td><td colspan="6">市が購入した福祉型の軽自動車 9 台</td></tr>
<tr><td rowspan="3">運転者
情報</td><td>合計</td><td>42 人</td><td>～64 歳</td><td>23 人</td><td>65-74 歳</td><td>19 人</td><td>75 歳～</td><td>0 人</td></tr>
<tr><td colspan="2">稼働人数（2020.3）</td><td>33 人</td><td>雇用形態</td><td colspan="3">有償ボランティア</td></tr>
<tr><td>謝礼報酬</td><td colspan="7">実費程度</td></tr>
<tr><td>利用形態</td><td colspan="2">介助者同乗</td><td colspan="2">乗車することもある</td><td>複数乗車</td><td colspan="2">なし</td></tr>
<tr><td>運送対価</td><td colspan="7">1 回の乗車 30 分ごとに 800 円</td></tr>
<tr><td>収支</td><td colspan="2">主な収入源</td><td colspan="2">委託費、運賃、会費</td><td colspan="2">収入総額（直近年度）</td><td>37,895,224 円</td></tr>
<tr><td colspan="3">運送実績（2020.6）</td><td>稼働日数</td><td>26 日</td><td colspan="2">利用者数</td><td>1,176 人</td></tr>
</table>