

支え合いながら暮らすために...

地域でつくる

移動支援サービス

住民互助による移動支援サービスの 立ち上げに関する自治体向け手引き

本編

移動できることは、日常生活に必要な買い物や通院等を行うためだけに必要なものではありません。人とふれあう・交流を深めるための外出をするためにも必要であり、外出ができることは人が生きるうえでの活力のひとつでもあります。「住民互助による移動支援サービス」は、自ら移動することが難しい高齢者等の外出を住民同士の支え合いで実現しようとする取組です。

この手引きは、「住民互助による移動支援サービス」に関心を持った方を支援するための考え方や方法をご紹介します。

令和3年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業
地域公共交通の活性化とも連携した住民互助による移動支援サービスの普及方策に関する調査研究事業 株式会社富士通総研

地域でつくる移動支援サービス

住民互助による移動支援サービスの立ち上げに関する自治体向け手引き

令和 4（2022）年 3 月



はじめに

少子高齢化に伴い、在宅で生活する高齢者の日常生活を如何に継続するかが課題となっています。特に虚弱な高齢者が日常生活を営むために必要となる買い物、通院、社会的交流等を行おうとする際の移動手段については、地域包括ケアシステムの推進の観点からも確保が求められます。一方で、公共交通には利用者の減少や運転手の人材不足等が生じており、人口減少・少子高齢化の進行が著しい地域では維持が困難な状況であり、どのように移動手段を確保するかが課題となっています。

高齢者をはじめ、日常生活での移動に困っている人々を支える移動手段のひとつとして、地域の支え合いの取組として行われる「住民互助による移動支援サービス」への関心が高まっています。しかし、住民互助による移動支援サービスは、地域の困りごとをなんとかしたいと考える住民の方々によって検討されるものの、「進め方がわからない」という状況がみられます。また、相談を受ける自治体等においても、「その位置づけや考え方が整理されていない」、「相談対応・支援を取り組む場合に体制等の環境が整っていない」などの状況がみられます。

株式会社富士通総研が実施した、「地域公共交通の活性化とも連携した住民互助による移動支援サービスの普及方策に関する調査研究事業」(令和3年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業)では、中国5県管内の市町村を対象に、住民互助による移動支援サービスに関する実態把握を進め、福祉・交通の学識者・有識者から成る「地域公共交通の活性化とも連携した住民互助による移動支援サービスの普及方策に関する調査検討委員会」で検討を行い、住民互助による移動支援サービスに取り組もうとする住民の方々向け・その活動を支える自治体の方々向けの手引きを作成しました。

本手引きは、「自治体向け」として、住民互助による移動支援サービスについての検討を行う福祉・交通の部局をはじめとする自治体の方々が、自治体として住民互助による移動支援サービスをどのように考えるか、どのような支援を行うかなどを検討できるように、その方法等を掲載しています。また、住民や地域の活動に伴走支援を行う市町村社会福祉協議会や地域包括支援センター、生活支援コーディネーター等も対象に想定し、同時に作成する「住民向け手引き」も併用することで、地域の住民自らが取り組もうとする互助活動を後押しできるような情報を掲載しています。

本手引きが、地域の移動に関わる困りごとを解決しようとする方々の一助になれば幸いです。

令和4(2022)年3月
株式会社富士通総研

目次

1.	本手引きの目的	1
2.	住民互助による移動支援サービス	2
(1)	住民互助による移動支援サービスが検討される背景	2
(2)	住民互助による移動支援サービスとは	4
(3)	住民互助による移動支援サービスで期待される効果	5
3.	さまざまな観点から住民互助による移動支援サービスを考える	6
(1)	福祉の観点から	6
(2)	交通の観点から	9
(3)	地域づくりの観点から	13
(4)	まちの活性化の観点から	14
4.	わがまちにおける住民互助による移動支援サービスを考える	15
(1)	課題をキャッチする	16
(2)	検討の場をつくる	17
(3)	実態と課題を把握する	18
(4)	考え方をまとめる	22
(5)	庁内での実施体制をつくる	23
5.	実施内容の検討	24
6.	住民の取組を支援する	26
(1)	住民等によるサービス立ち上げの流れと市町村等による支援	26
(2)	関係者との連携について	34
(3)	自治体による支援のいろいろ	35
	参考資料・問合せ	36
(1)	参考資料	36
(2)	問合せ先	36

本調査研究の報告書や本手引き、住民向け手引き及び概要版は、以下に掲載されています。

令和3年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業
地域公共交通の活性化とも連携した住民互助による移動支援サービスの普及方策に関する調査研究事業
URL: <https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/elderly-health/2021regionalpolicy1a.html>

1. 本手引きの目的

住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるようにするための地域包括ケアシステムの推進が全国で進んでいます。可能な限り自立した生活を営むには、日常的な生活や社会参加をし続けることが大事であり、その際には移動手段の問題があります。

公共交通は地域の交通インフラであり、住民の移動手段としての重要な役割を担っています。しかし、利用人口の減少・運転手の人材不足等から、その維持が困難な地域も生じています。そうした地域では既に高齢者等の移動手段の確保に関する課題が顕在化しており、地域の住民自らが互助で移動支援サービスに取り組もうとする例がみられます。

取組は、実際に高齢者等が移動手段の確保に困っているという地域の課題を認識し、自らがやらねばならないと考えて住民が取り組んでいる状況がみられます。よって、住民互助による移動支援サービスは、高齢者等への福祉の観点、地域づくりの観点から住民自らが主体となって取り組む住民互助の活動として捉えられ、介護保険法の「介護予防・日常生活支援総合事業」(以下、「総合事業」という。)でも「住民主体の取組」を促す仕組みとして訪問型サービスDが位置付けられました。

「人を送迎する」という点において、公共交通と住民互助による移動支援サービスの行為は同じです。よって、自治体が住民互助による移動支援サービスを考える場合、公共交通の持続を念頭に置きながら、地域で生じている課題やニーズをどのように解決するのか、その時の公共交通と住民互助による移動支援サービスの関係はどう考えるべきか、実施する際の範囲や内容等はどのようにするのかなどを、福祉と交通の部局が連携して検討する必要があります。さらに、移動は、人が「行きたいところ」や「したいこと」ができる場や人との交流等を求めた時に行われるものであり、その対象となるような「出かけたくなる場」、「人と会える場」、「魅力的なまち」があることが大事です。よって、まちづくりや地域活性化の観点からも捉えておく必要があり、それらに関する部局も交えて考えることが重要です。

このように、住民互助による移動支援サービスは、福祉の観点からのみ捉えられるものではなく、交通、地域づくり、まちの活性化という点からも捉える必要があります。よって、市町村では福祉・交通をはじめとする複数分野で予め横断的に検討しておく必要がありますが、このことが市町村にとって取り組むことの難しさにつながっています。その結果、検討は進まず、地域の課題や高齢者等のニーズを感じた住民自らが活動を考えた場合にもうまくサポートすることができていない状況にあると考えられます。

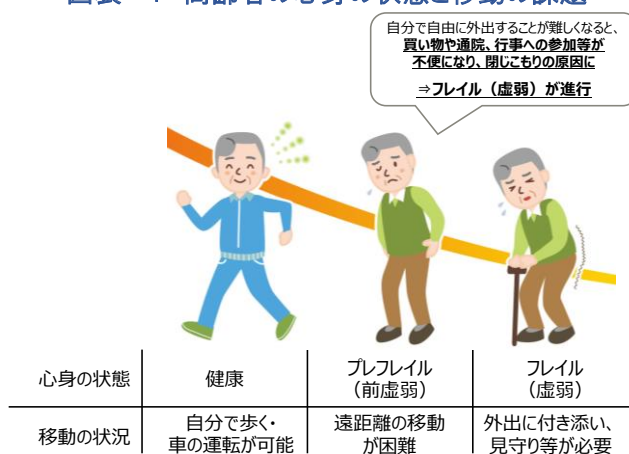
本手引きでは、住民互助による移動支援サービスについての検討を行う福祉・交通の部局をはじめとする自治体を主対象に、自治体における住民互助による移動支援サービスの考え方や検討方法、実施の際の支援策等の情報を提供し、各自治体それぞれの実情に応じた議論や検討が進み、高齢者等の移動手段という福祉的な観点のみならず、地域の公共交通、移動によるまちの活性化の観点からの議論が進むことを目指します。また、住民や地域の活動に伴走支援を行う、市町村社会福祉協議会や地域包括支援センター、生活支援コーディネーター等も対象に想定し、同時に作成する「住民向け手引き」も併用することで、地域の住民自らが取り組もうとする互助活動を後押しし、地域づくりが進むことも目指します。

2. 住民互助による移動支援サービス

(1) 住民互助による移動支援サービスが検討される背景

全国で少子高齢化が進む中、高齢者の移動手段確保が各所で課題となっています。高齢期を迎え、心身が弱ってきた際に、自分で歩く・運転するなどのように、自ら移動を行うことが困難になれば、移動手段はバス・タクシー等の公共交通利用に重きをおかざるを得なくなります。その際、「必要な時に応じて利用できるだけの運行便数がない」、「バス停や駅等までの移動距離が遠い」などの公共交通に関わる課題の他、「心身の虚弱化に伴って生じる乗り物の乗降や目的である買い物や通院等の行為自体への付き添いの必要がある」等の支援に関わる課題が生じます。

図表- 1 高齢者の心身の状態と移動の課題



移動のための手段としては、まず公共交通があげられます。公共交通は、鉄道、路線バス、コミュニティバス、デマンドバス、タクシー等が含まれます。

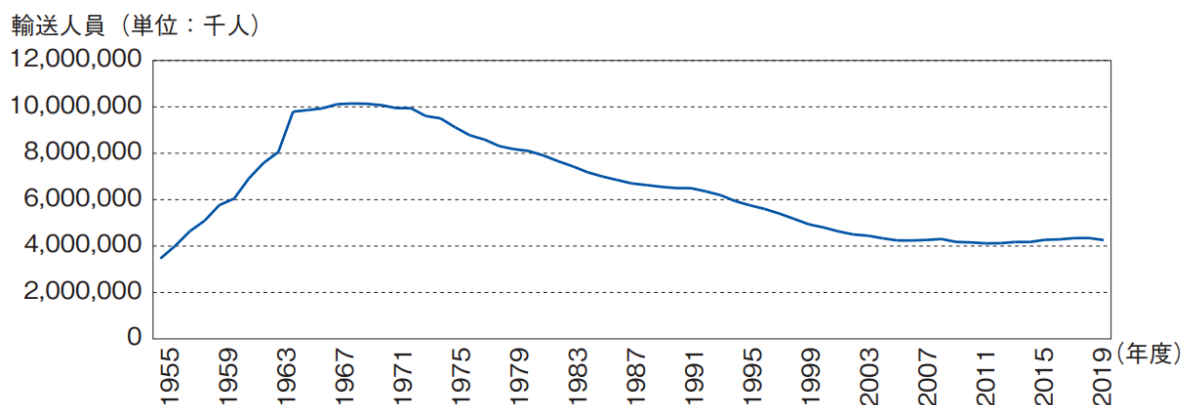
図表- 2 地域の移動を担う交通手段についての整理

種類		内容
バス	路線バス	路線やバス停、運行時刻を定めて定時・定路線で運行するバス。通勤・通学、通院等地域住民の生活に欠かせない公共交通機関。
	コミュニティバス	路線バスで対応しきれないニーズに応えるため、市町村が主体的に計画し、定時・定路線で運行するバス。
	デマンドバス	区域を定めて、利用者の要望に応じて、機動的に最短ルートを行ったり、利用希望のある地点まで送迎したりするバス。
タクシー	タクシー	子どもからお年寄りまで幅広い利用者の日常生活における多様な移動ニーズに応える、ドア・ツー・ドアのきめ細かいサービスを提供する公共交通機関。
	乗合タクシー	地域の生活交通を維持するため、タクシー事業者が自治体と連携して提供する乗合の運送サービス。定時・定路線からデマンドまで地域のニーズに応じて多様な形態で運行。
自家用有償旅客運送		バス・タクシーによる移動サービスが十分に提供されない場合であって、地域における移動手段の確保が必要な場合に、必要な安全上の措置をとった上で、市町村や NPO 法人等が、自家用車を用いて提供する運送サービス。
道路運送法上の許可・登録を要しない運送（住民互助による移動支援サービス）		地域の移動手段の確保のため、道路運送法上の許可又は登録を要しない助け合いによる運送。（收受可能な範囲は、運転者が実際の運送に要するガソリン代、有料道路使用料、駐車場代）

出典：国土交通省「地域交通の把握に関するマニュアル」掲載情報をもとに富士通総研にて一部加筆

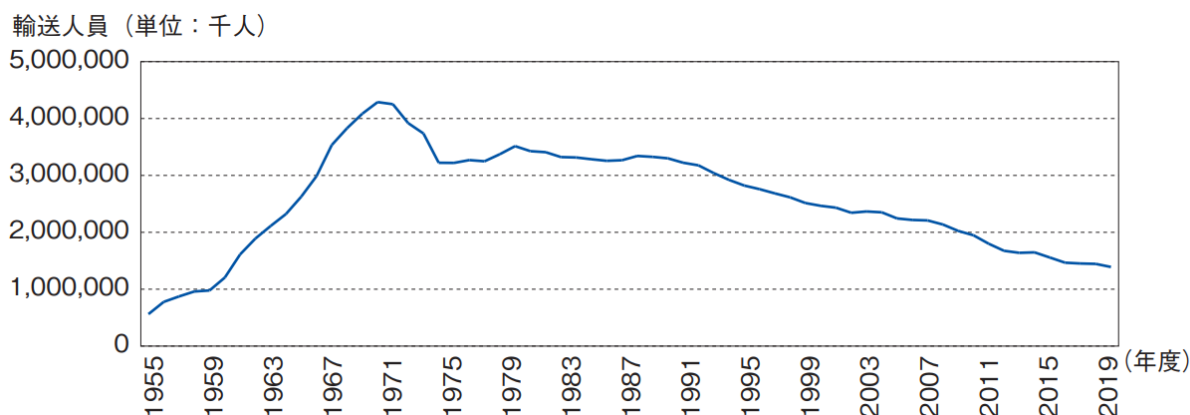
公共交通の確保や充実はどの地域においても重要ですが、経年的な利用者数の減少によって公共交通の維持・継続も難しくなり、その傾向は特に少子高齢化が進む地方部において顕著になっています。そこに路線の廃止、運行の間引き等が生じれば、公共交通利用のハードルはあがることになり、さらに公共交通においても運営の難しさが生じるなどのデフレスパイラルの発生が懸念されます。

図表- 3 一般路線バス輸送人員の推移



出典:国土交通省「令和3年版交通政策白書」

図表- 4 タクシーの輸送人員の推移



出典:国土交通省「令和3年版交通政策白書」

この状況の改善にあたり、令和2年11月には、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」及び「道路運送法」が改正され、従来の公共交通に加えて、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)を活用して、地域の移動ニーズにきめ細やかに対応する方針が示されました。

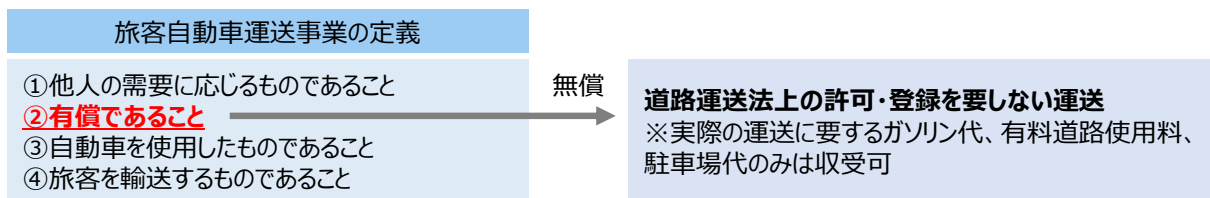
このことから、移動手段確保に関する課題解決の方向性として、①公共交通の活用、②公共交通を補完する交通サービスとしての自家用有償旅客運送等の活用が考えられます。この時、その実施量が問題となりますが、①や②による実施量が十分ではない場合以外にも、高齢者等の心身の状態と照らし合わせた結果、公共交通を利用する場所までの移動や、移動の際の乗降の補助や移動先での付き添いの必要等のニーズへの対応が課題となる可能性があります。その課題解決を住民自らが図ろうとして、住民互助による移動支援サービスの実施が検討されている状況がみられます。

(2) 住民互助による移動支援サービスとは

「住民互助による移動支援サービス」は、公共交通による移動の対応が難しい場合に、地域の住民が中心の団体(自治会、NPO 団体等)が主体となって、ボランティアや地域の支え合い活動により、外出のための移動を支援する送迎サービスを指します。

住民互助による移動支援サービスは、地域の困りごとや課題を踏まえ、地域の住民らによる地域づくり、高齢者等の生活を支援することを目的にボランティアや地域の支え合い活動として実施され、道路運送法上の許可・登録を要しない運送(以下、「許可・登録を要しない運送」という。)、すなわち道路運送法の対象外として実施されます。利用者からは車での送迎による対価を受け取ることはできず、無償での実施となりますが、その場合でも、実際の運送に要するガソリン代、有料道路使用料、駐車場代に限っては受領可能とされています。

図表- 5 許可・登録を要しない運送



住民互助による移動支援サービスは、介護保険法の「総合事業」に位置付けられた訪問型サービスDとして、高齢者福祉、地域包括ケアシステムの推進に資する活動として行われている場合もあります。

図表- 6 介護予防・生活支援サービス事業の類型(訪問型サービス)

基準	現行の訪問介護相当	多様なサービス			
サービス種別	①訪問介護	②訪問型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③訪問型サービスB (住民主体による支援)	④訪問型サービスC (短期集中予防サービス)	⑤訪問型サービスD (移動支援)
サービス内容	訪問介護員による身体介護、生活援助	生活援助等	住民主体の自主活動として行う生活援助等	保健師等による居宅での相談指導等	移送前後の生活支援
対象者とサービス提供の考え方	○既にサービスを利用しているケースで、サービスの利用の継続が必要なケース ○以下のような訪問介護員によるサービスが必要なケース (例) ・認知機能の低下により日常生活に支障がある症状・行動を伴う者 ・退院直後で状態が変化しやすく、専門的サービスが特に必要な者 等 ※状態等を踏まえながら、多様なサービスの利用を促進していくことが重要。	○状態等を踏まえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進		・体力の改善に向けた支援が必要なケース ・ADL・IADLの改善に向けた支援が必要なケース ※3~6ヶ月の短期間で行う	訪問型サービスBに準じる
実施方法	事業者指定	事業者指定/委託	補助(助成)	直接実施/委託	
基準	予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準	
サービス提供者(例)	訪問介護員(訪問介護事業者)	主に雇用労働者	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)	

出典:厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」

(3) 住民互助による移動支援サービスで期待される効果

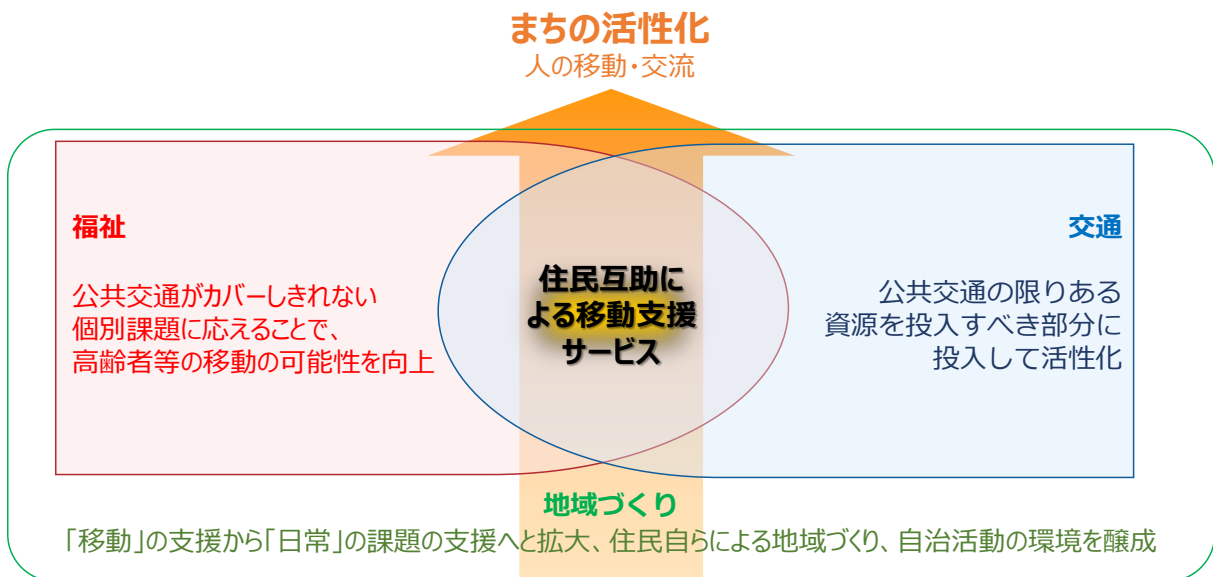
住民互助による移動支援サービスは、移動に課題を持つ人への地域福祉的な対応、ボランティアや地域の支え合いとして活動の検討が始まっている様子がみられます。しかし、その活動は「人を移動させる」サービスの一面を持つことから、交通の観点からの検討や確認が求められることとなります。

公共交通は地域における貴重なインフラです。そのため、住民主体の活動であっても、地域で起きている課題やニーズを把握したうえで、公共交通及び公共交通を補完するものとして設定されている自家用有償旅客運送等の状況、今後の交通のあり方も踏まえたまちづくりの方向性をみながら、住民互助による移動支援サービスの位置づけを考える必要があります。

住民互助による移動支援サービスは、住民自身による高齢者等の日常生活への支援という観点から検討が行われます。その場合、具体的には、高齢者等の居場所から公共交通が利用できる場所までの移動、乗降や買い物等の付き添い等が想定されます。こうした高齢者等の日常生活に関わる多様なニーズに即したきめ細かなサービスは少子高齢化が進む社会下では不可欠と考えられますが、公共交通によるカバーには限界も考えられます。しかし、これらの課題を住民互助による移動支援サービスが支えることができた場合、高齢者等の地域における移動の可能性の向上が期待できます。そして、公共交通においても限りある資源を投入すべき部分に投入できるようになることで、その活性化に寄与できる可能性があります。

出かける目的・楽しみがあることによって「移動」は行われます。出かける目的は、単に生活上必要なものの調達や生活行為等だけではなく、出かけた先での交流等も含みます。高齢者の移動のしやすさを考えることは、障害者や子ども等の移動のしやすさを考えることにもつながり、それによって生まれる人の移動や交流はまちの賑わいや活性化にも大きく影響します。これらのことから、住民互助の移動支援サービスを考えるということは、福祉や交通、地域づくり、まちの活性化とも連動した検討を行い、横断的に地域の持続性を検討する好機でもあると考えられます。

図表- 7 住民互助による移動支援サービスで期待される効果



3. さまざまな観点から住民互助による移動支援サービスを考える

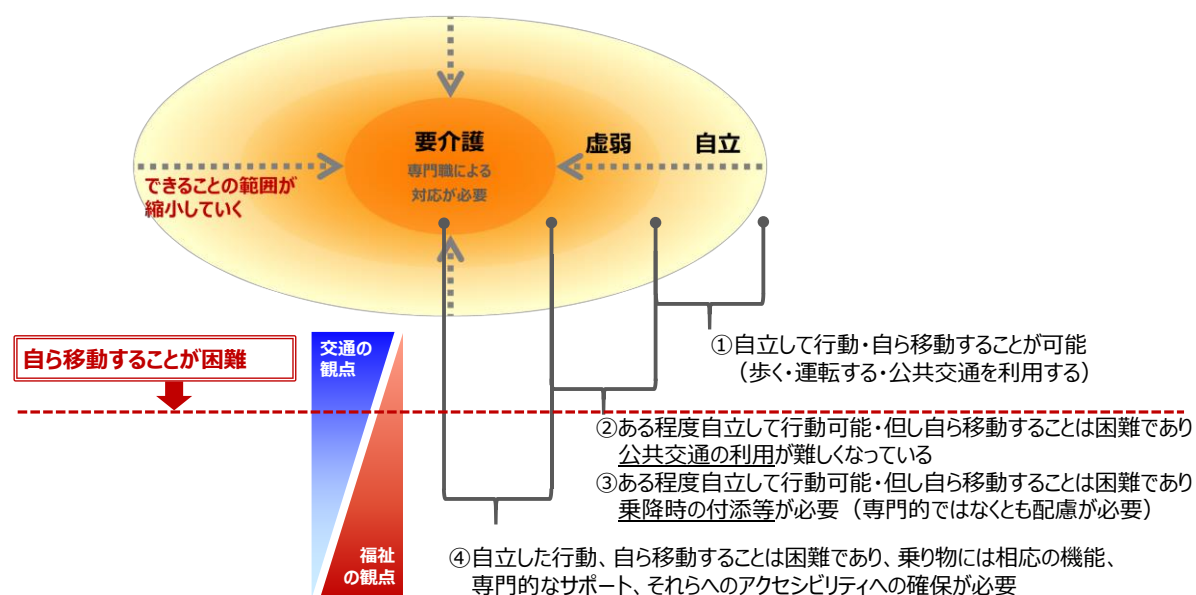
(1) 福祉の観点から

① 高齢者の日常生活・社会参加を継続させる

加齢に伴い心身が虚弱になることで、高齢者が自ら行うことができることの範囲は縮小していきます。それに伴い、それまで自分で歩く・運転する等で自ら移動を行っていた人たちには、日常生活で必要となる買い物や通院等を行うことの問題が生じます。

この場合、特に課題となるのは、ある程度は自立した行動は可能であるものの、自ら移動することについての難しさが生じている高齢者です(以下、図の②③)。具体的にいえば、運転が困難になった高齢者や免許を持たない高齢者であり、家族送迎等も期待できない人々が該当します。

図表- 8 高齢者と移動の関係



高齢者の移動が困難であるということは、日常生活を営むうえで必要な買い物や通院等ができないという問題にとどまらず、社会参加の機会自体を失うことにもつながります。介護予防における社会参加の効果は各種調査結果でも確認されており、その機会を失うことで、高齢者の虚弱化に拍車をかけることが懸念されます。そのため、高齢者の移動手段の確保は介護予防や悪化防止に向けた命題といえます。

図表- 9 社会参加と介護予防の関係について

スポーツ関係・ボランティア・趣味関係のグループ等への社会参加の割合が高い地域ほど、転倒や認知症やうつ病のリスクが低い傾向がみられる。

調査方法

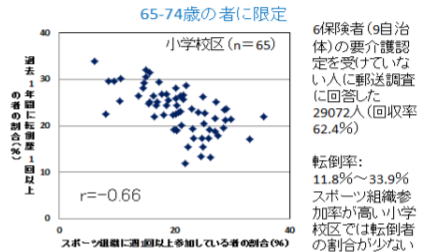
2010年8月～2012年1月にかけて、北海道、東北、関東、東海、関西、中国、九州、沖縄地方に分布する31自治体に居住する高齢者のうち、要介護認定を受けていない高齢者169,201人を対象に、郵送調査(一部の自治体は訪問調査)を実施。
112,123人から回答。
(回収率66.3%)

【研究デザインと分析方法】
研究デザイン: 横断研究
分析方法: 地域相関分析

JAGES(日本老年学的評価研究)プロジェクト

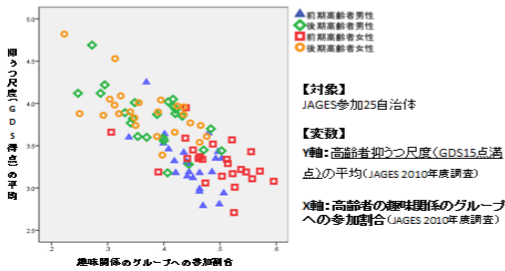


スポーツ組織への参加割合が高い地域ほど、過去1年間に転倒したことがある前期高齢者が少ない相関が認められた。



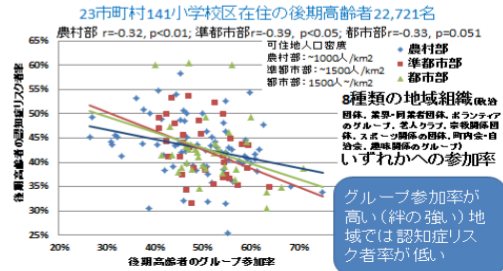
66保険者(9自治体)の要介護認定を受けていない人に郵送調査に回答した29072人(回収率62.4%)
転倒率: 11.8%~33.9%
スポーツ組織参加率が高い小学校区では転倒者の割合が少ない

趣味関係のグループへの参加割合が高い地域ほど、うつ病点(低いほど良い)の平均点が低い相関が認められた。



【対象】 JAGES参加25自治体
【変数】
Y軸: 高齢者うつ病の尺度(GDS15点満点)の平均(JAGES 2010年度調査)
X軸: 高齢者の趣味関係のグループへの参加割合(JAGES 2010年度調査)

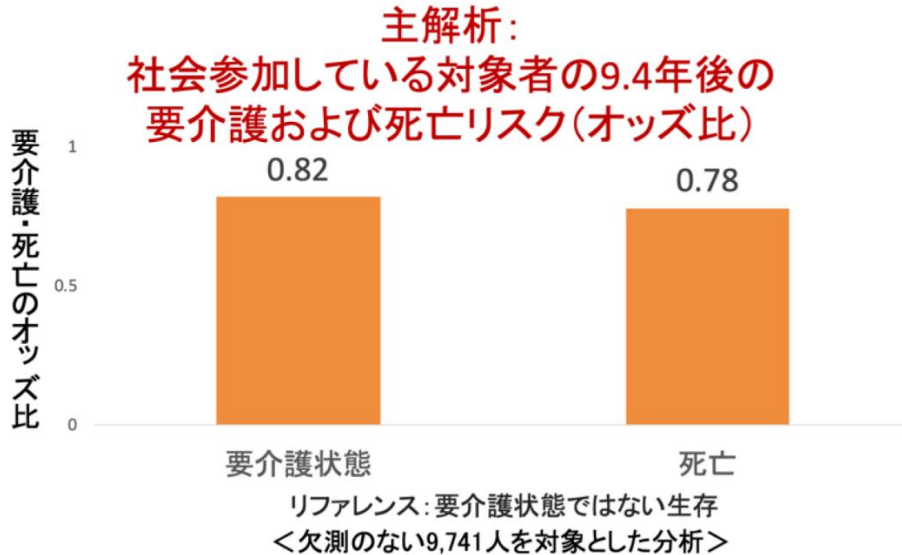
ボランティアグループ等の地域組織への参加割合が高い地域ほど、認知症リスクを有する後期高齢者の割合が少ない相関が認められた。



23市町村141小学校区在住の後期高齢者22,721名
農村村部: r=-0.32, p<0.01; 準都市部: r=-0.39, p<0.05; 都市部: r=-0.33, p=0.051
可住人口密度
農村村部: ~1000人/km2
準都市部: ~1500人/km2
都市部: ~1500人/km2
8種類の地域組織(福祉団体、業界・同業者団体、ボランティアのグループ、老人クラブ、学級同級生団体、スポーツ関係の団体、町内会・自治会、趣味関係のグループ)
いずれかへの参加率
グループ参加率が高い(絆の強い)地域では認知症リスク率が低い

出典:厚生労働省社会保障審議会介護保険部会(第47回)配布資料

図表- 10 社会参加する高齢者は9年後の要介護リスク0.8倍、死亡リスクも0.8倍



出典:京都大学 報道発表 Press Release No: 202-19-36

https://www.jages.net/library/pressrelease/?action=cabinet_action_main_download&block_id=2652&room_id=549&cabinet_id=174&file_id=7145&upload_id=8263

② 総合事業における移動支援サービス

移動に課題を持つ高齢者への支援のひとつとして、総合事業の「介護予防・生活支援サービス」の「訪問型サービス」に「訪問型サービスD」が位置付けられています。介護予防・生活支援サービス事業は要支援認定者と基本チェックリスト該当者を対象とするサービスであり、訪問型サービスDは介護予防・生活支援サービス事業と一体的に行われる移動支援や移送前後の生活支援です。

また、住民主体で生活援助を行う「訪問型サービスB」の中で、商店での買い物のように移動を伴う支援が行われる際に車両等を利用した送迎が行われる場合があります。この場合も道路運送法上の許可・登録を要しない運送となるため、利用者からは車での送迎による対価を受け取ることはできず、無償での実施となります。ただし、実際の運送に要するガソリン代、有料道路使用料、駐車場代に限っては受領可能です。

訪問型サービスD、訪問型サービスBのいずれも、あらかじめ自治体において実施の要否の判断、実施時には要綱への位置づけが必要であり、実施要件、補助要件の設定も必要です。

図表- 11 介護予防・生活支援サービス事業の類型(訪問型サービス)(再掲)

基準	現行の訪問介護相当	多様なサービス			
サービス種別	①訪問介護	②訪問型サービスA (緩和した基準によるサービス)	③訪問型サービスB (住民主体による支援)	④訪問型サービスC (短期集中予防サービス)	⑤訪問型サービスD (移動支援)
サービス内容	訪問介護員による身体介護、生活援助	生活援助等	住民主体の自主活動として行う生活援助等	保健師等による居宅での相談指導等	移送前後の生活支援
対象者とサービス提供の考え方	○既にサービスを利用しているケースで、サービスの利用の継続が必要なケース ○以下のような訪問介護員によるサービスが必要なケース (例) ・認知機能の低下により日常生活に支障がある症状・行動を伴う者 ・退院直後で状態が変化しやすく、専門的サービスが特に必要な者等 ※状態等を踏まえながら、多様なサービスの利用を促進していくことが重要。	○状態等を踏まえながら、住民主体による支援等「多様なサービス」の利用を促進		・体力の改善に向けた支援が必要なケース ・ADL・IADLの改善に向けた支援が必要なケース ※3～6ヶ月の短期間で行う	訪問型サービスBに準じる
実施方法	事業者指定	事業者指定／委託	補助(助成)	直接実施／委託	
基準	予防給付の基準を基本	人員等を緩和した基準	個人情報の保護等の最低限の基準	内容に応じた独自の基準	
サービス提供者(例)	訪問介護員(訪問介護事業者)	主に雇用労働者	ボランティア主体	保健・医療の専門職(市町村)	

出典：厚生労働省「介護予防・日常生活支援総合事業の基本的な考え方」

図表- 12 訪問型サービスB・訪問型サービスDにおける移動支援サービス

	訪問型サービスB	訪問型サービスD
サービス対象者	<ul style="list-style-type: none"> 基本チェックリスト該当者…65歳以上の高齢者の健康状態等を確認するための「基本チェックリスト」での基準に該当する人 要支援1・2…日常生活を送るうえで支援が必要な人 	
サービス実施主体	<ul style="list-style-type: none"> 住民ボランティア 	
サービス内容	<ul style="list-style-type: none"> ボランティアが日常生活に対する支援を行うサービス サービス例として、ゴミ出し、掃除、買い物代行、調理、電球の交換、外出の付き添い等を行う 	<ul style="list-style-type: none"> 介護予防・生活支援サービス事業と一体的に移動支援や移送前後の生活支援を行うサービス あらかじめ市町村が設定した行き先(買い物、通院等)を対象とする

(2)交通の観点から

① コンパクト・プラス・ネットワークにおける公共交通ネットワークとの関わり

地域の移動を担うのは公共交通であり、その確保は自治体の責務です。既に公共交通の維持が困難となっている地域は、人口減少・少子高齢化が進む地域で散見され、自治体にはその地域の継続に向けた対応も求められています。したがって、自治体では公共交通の再構築を地域づくり・まちづくりと合わせて行わねばならず、その際の推進策として国が示しているのは、「コンパクト・プラス・ネットワーク」(国土交通省「国土のグランドデザイン 2050」)です。

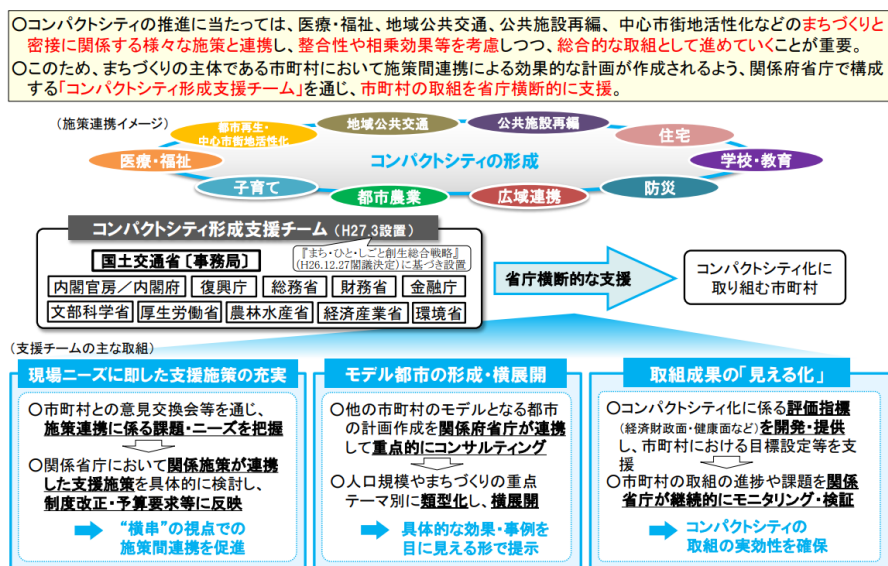
コンパクト・プラス・ネットワークは、コンパクトシティ(生活サービス機能と居住を集約・誘導し、人口を集積)とネットワーク(まちづくりと連動した公共交通ネットワークの構築)により、人口減少下において生活の利便性の維持・向上、地域経済の活性化、行政コストの削減等の具体的な目的を実現するための政策手段です。都市政策、住宅政策、福祉政策、交通政策等の連動により、子どもから高齢者まで生き生きと暮らせるコミュニティの再構築を図り、各地域はそれぞれの実情に応じた多様性や強みを生かして持続性あるまちづくりを図ることになります。

図表- 13 コンパクト・プラス・ネットワークにおける地域(集落)のイメージ



出典:国土交通省「国土のグランドデザイン 2050」

図表- 14 コンパクトシティ形成支援チームによる省庁横断的な支援



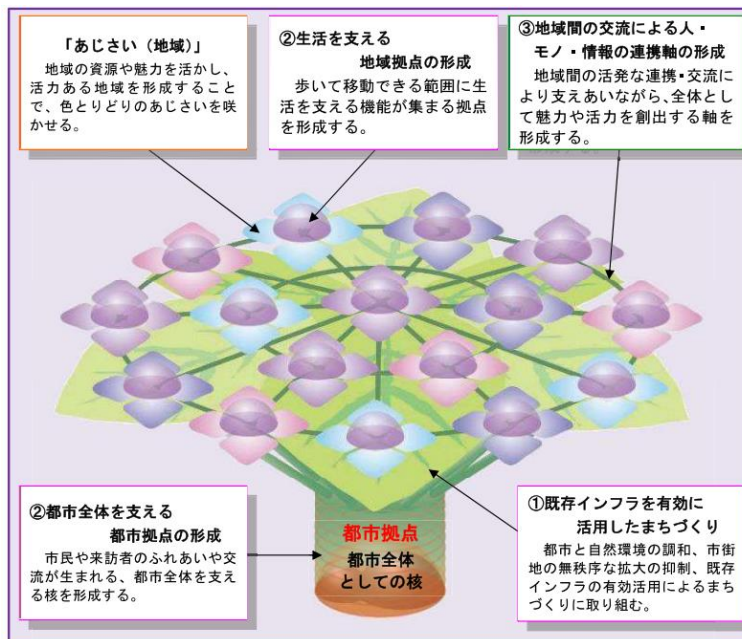
出典:国土交通省「コンパクト・プラス・ネットワーク コンパクトシティ形成支援チーム」

以上は、多様性、強みを活かすことによって地域社会の持続性を図ろうとする考えに基づくものであり、地域の実情に応じて構築する地域包括ケアシステムの考え方と根底で同じと考えられます。自治体はこの検討過程において、公共交通を地域間の移動(ネットワーク)と地域内の移動(コンパクト)に焦点をあて、交通の全体像を考えることが求められます。その時、以下の岩手県北上市の事例のように、住民互助による移動支援サービスが、新たに公共交通の補完に寄与する手段となる可能性も十分に考えられます。

図表- 15 都市機能の集約と地域連携による持続可能な都市「あじさい都市きたかみ」の例(北上市)

<北上市都市計画マスタープラン>

北上市の16の地域がそれぞれに守り育んできた自然や文化、コミュニティの絆を活かした自立したまちづくりに取り組み、さらにこれらの地域が都市全体を支える核と結びつくことにより、北上市全体の魅力と活力の創出を目指す。



<北上市地域公共交通計画>

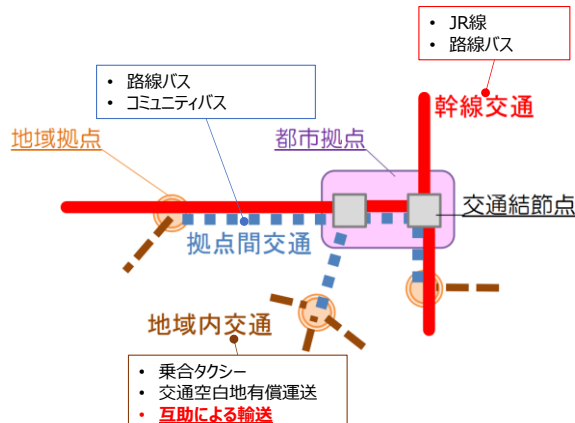
公共交通はさまざまな分野で地域を支えており、持続可能なまちづくりの根幹である。住み慣れた地域での暮らしを支える公共交通ネットワークを、これからも確保していくことを目指す。

— 目指すべきまちの姿 —

都市機能の集約と地域の連携による持続可能なまち

— 目指すべき地域公共交通ネットワークの姿 —

10年後も暮らしに寄り添う持続可能な公共交通ネットワーク



地域拠点と拠点間を公共交通ネットワーク



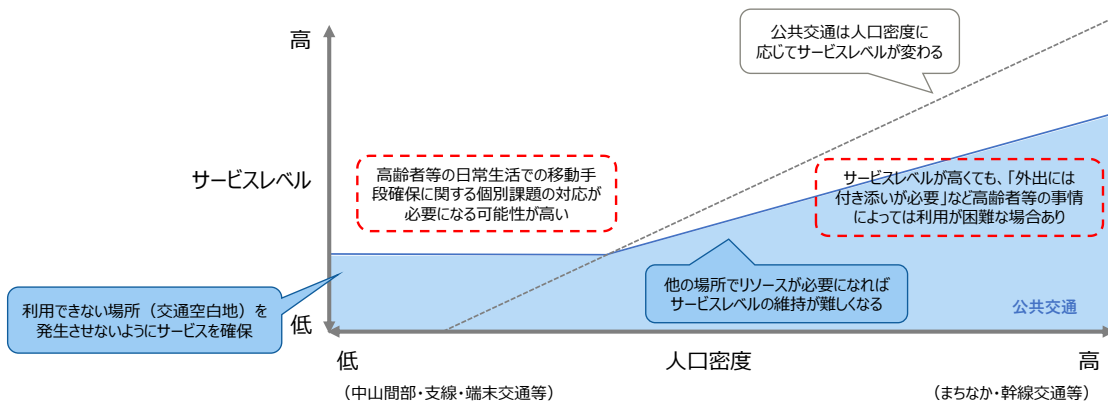
出典: 北上市「北上市地域公共交通計画」掲載情報をもとに一部富士通総研にて加筆

② 交通資源が少ない際のサービスレベル維持

地域内の移動手段は、バス・タクシー等の公共交通が暮らしを支えるインフラとして役割を担っています。公共交通は事業者や自治体が運行しますが、人口密度によって提供可能となるサービスのレベルが変わります。インフラである公共交通は、地域で利用できない場所(交通空白地)を発生させないようにサービスの確保が求められますが、資源(資金・人員等)には限界があるため、人口減少・超高齢社会下で全体のサービスレベルを維持し続けることは難しい状況にあります。

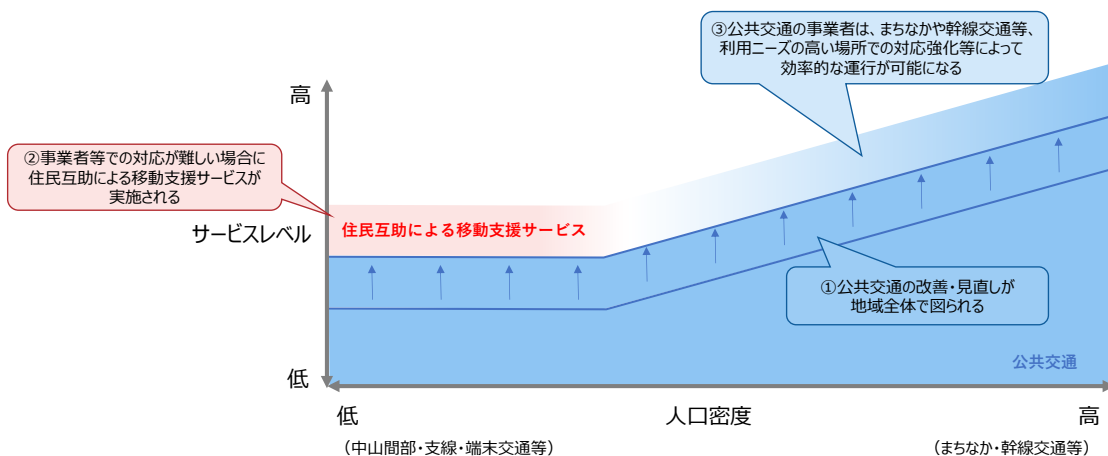
これらのことから、移動手段の利用しやすさは、地域によって差が生じます。利用しやすさが十分に確保できていない地域では、「通院等の外出が必要な時間に運行していない」、「公共交通の乗り場まで歩くことができない」などの移動課題を抱える高齢者等があらわれ、その対応が必要となる可能性が高くなります。また、サービスレベルが高い場合も、「外出に付き添いを要する」等、心身の状態による高齢者等の個別の事情により、公共交通の利用が困難となる場合があります。

図表- 16 人口密度と公共交通のサービスレベルの関係



以上の解決に向けては、公共交通の改善・見直しを図ったうえで、事業者等で十分な対応が難しい個別の移動課題への対応策のひとつとして、住民互助による移動支援サービスを捉えることが考えられます。その場合、事業者等は、まちなかや幹線交通等利用ニーズの高い場所での対応を強化し、効率的な運行を実施する可能性を高めることが可能になります。

図表- 17 地域で住民互助による移動支援サービスが実施された場合のイメージ



公共交通と住民互助による移動支援サービスとの連携例としては、次のような場合が想定されます。これらに限らず、「高齢者等の移動に関する課題があるが、公共交通が提供されていない場所」や、「事業者側の資源(資金・人員等)不足や利用者側の需要(利用者数)不足により、交通事業としてサービスを現状以上に提供することが難しい場所」等で、住民互助による移動支援サービスを付加することが考えられます。

- **公共交通のアクセスポイントまで移動することが難しい**

住民互助による移動支援サービスでバス停やタクシーの営業所等に移動する。

- **居場所から移動する手段が無い**

バスの便がない時間帯・タクシーを呼びにくい場所に居場所があるなどの場合に、住民互助による移動支援サービスで行きの移動を行い、帰りは出先からバスやタクシーを利用する。

- **公共交通で利用者の個別の事情をカバーしきれない部分がある**

バスやタクシーにひとりで乗れない人等の場合、住民互助による移動支援サービスで乗降の支援等も含み移動する。

(3) 地域づくりの観点から

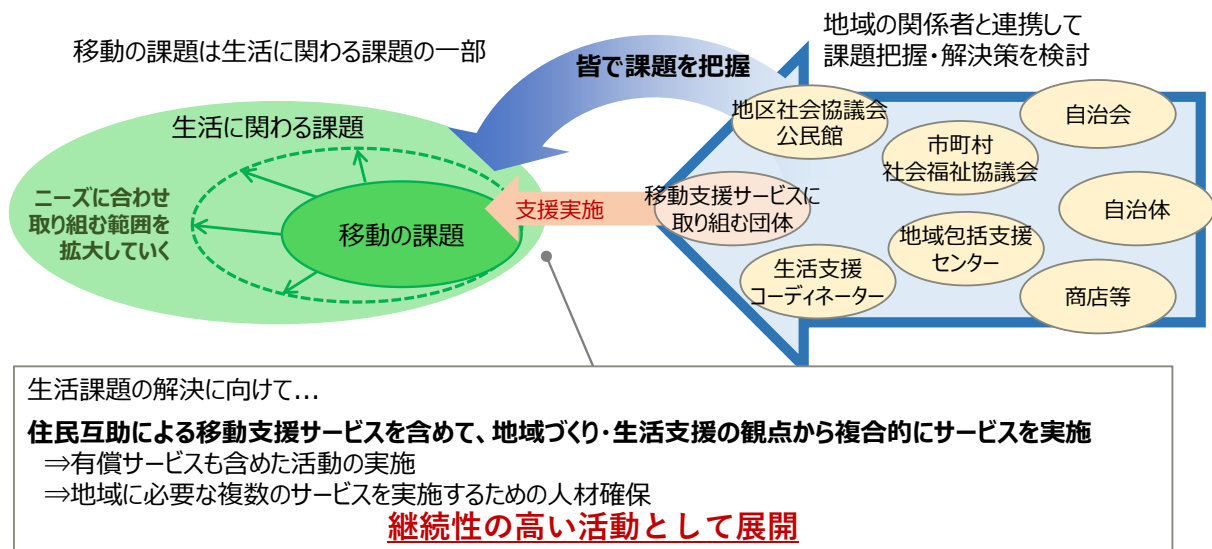
利用する高齢者等にとって、住民互助による移動支援サービスが安定して利用できることは大事です。また、地域資源のひとつとして住民互助による移動支援サービスを捉えた場合、その活動を安定かつ継続的に実施されることが期待されます。そのためには人材や運営費の確保が不可欠ですが、住民互助による移動支援サービスでは、車での送迎による対価を受け取ることはできず、無償での実施となるため、住民互助による移動支援サービスのみによる確保は難しい可能性があります。

住民互助による移動支援サービスは、住民自らが地域での移動に関わる課題の解決を図るものですが、高齢者等の生活に関わる課題は移動手段の確保によって全て解決するわけではなく、移動は日常生活における困りごとのひとつに過ぎません。

したがって、活動範囲を日常生活の課題への支援にまで拡大し、地域に必要なサービスを総合事業や有償サービスで行う等して収入の確保を進め、安定的な運営の継続を図ることが考えられます。その場合は、移動支援サービスに取り組む者だけでなく、地域の関係者と話し合い、必要なものは何か一緒にできるものはないかなども検討して進めることになります。

こうした住民互助による活動は、住民自らによる地域づくり、自治活動の環境醸成にもつながります。そして、住民自らによる地域活動に対し自治体が後押しを行っていくことで、それぞれの地域の実情に応じた地域づくりが進むことになります。

図表- 18 生活を支える観点から活動を広げる



図表- 19 生活を支える活動の例

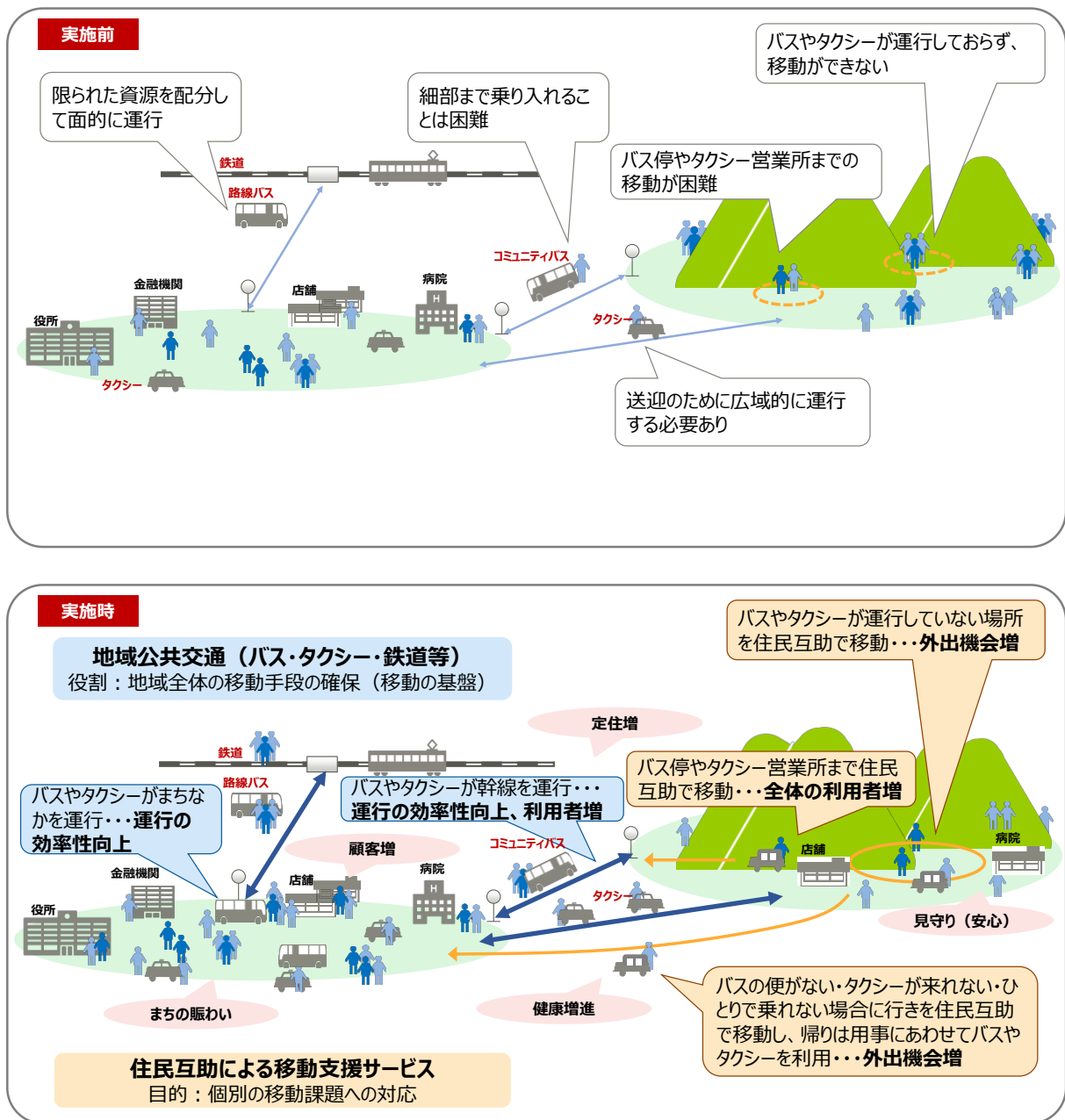
生活の困りごとへの対応	家事、買い物、庭木等剪定、ゴミ出し等の困りごとの手伝い 等
交流サロン	集いの場、活動の場の管理運営、サロンイベントの開催 等
商品販売	日常の食料品、日用品、総菜の販売 等
農産物栽培・販売	野菜等の栽培、収穫物の販売(マルシェ等) 等
環境保全	資源ごみの分別、森林・竹林整備 等

(4) まちの活性化の観点から

住民互助による移動支援サービスは、高齢化に伴って顕在化する移動の課題に対し、日常生活を支援する、社会参加を図るという観点から取り組むことになります。そして、公共交通では担うことが難しかったところを実施するなどして公共交通との連携を図り、その活性化に寄与することも想定します。

その結果、課題を抱える高齢者等でも移動できる環境が作られれば、外出意欲の向上・外出機会の増加にも好影響を与えます。そして、公共交通の利用機会の増加、外出先である商業等も含むまちの活性化が図られるなど、地域での好循環が創出されることになります。

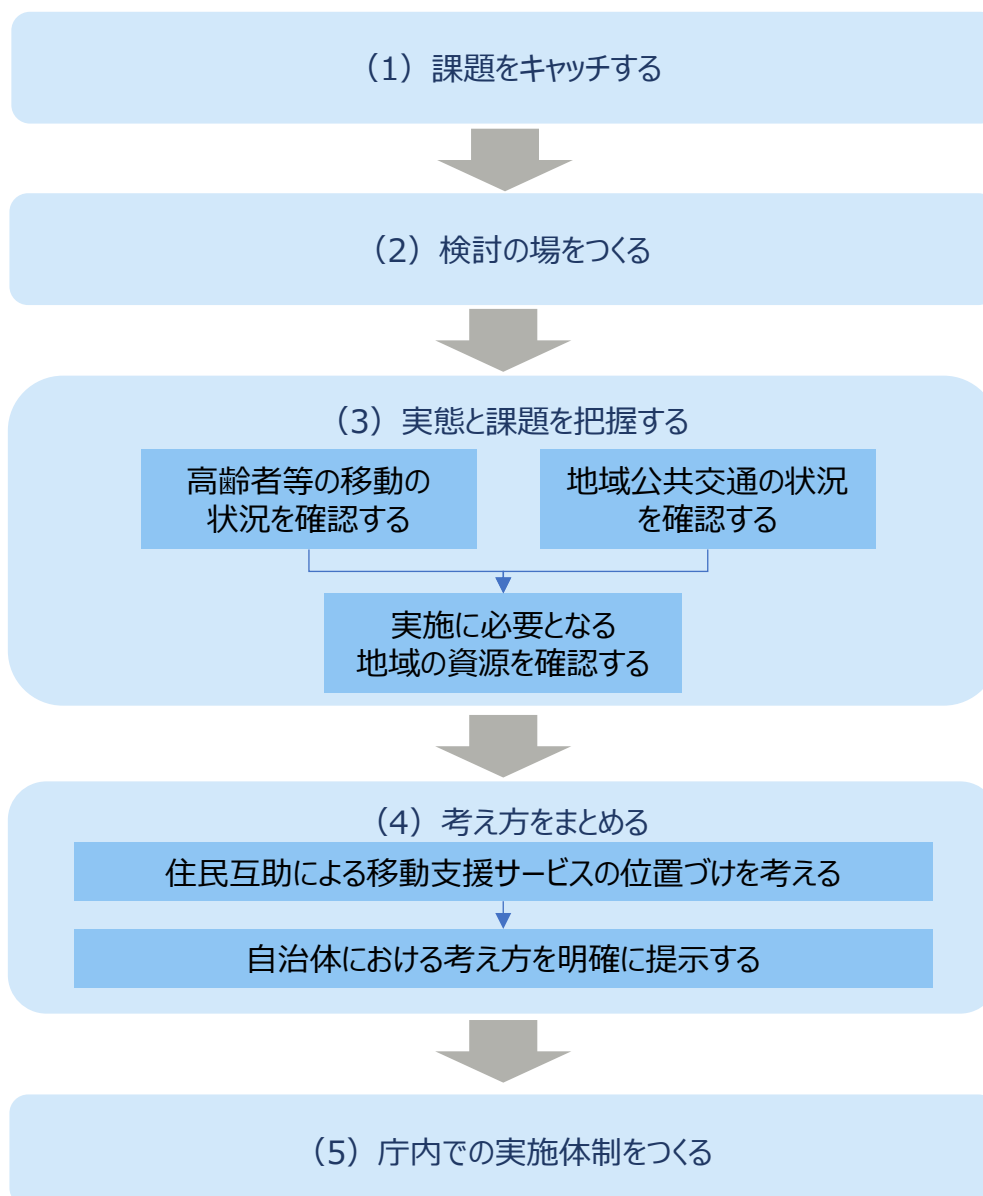
図表- 20 住民互助による移動支援サービスの実施によるまちの活性化



4. わがまちにおける住民互助による移動支援サービスを考える

本章では、自治体における住民互助による移動支援サービスを福祉部局・交通部局をはじめとする関係部局で議論できるよう、「課題をキャッチする」、「検討の場をつくる」、「実態と課題を把握する」、「考え方をまとめる」、「庁内での実施体制をつくる」のステップで整理します。

図表- 21 自治体における住民互助による移動支援サービスの考え方の整理の流れ



(1) 課題をキャッチする

高齢期には、心身の衰えをきっかけに車の運転が困難になる状況がみられます。自分で自由に外出することの難しさは、買い物や通院、行事への参加等にもつながり、閉じこもりの原因となります。その結果、フレイル(虚弱)が進行し、心身の状態が悪化することが様々な研究から明らかになっています。そして、障害等により、日常生活で移動に関わる困りごとを抱えている人は高齢者以外にもいます。

日々の移動手段が確保されているということは、日常生活を営んでいくうえで不可欠です。また、移動手段の確保は、外出を通じて人とのふれあいや交流等にも深く関わるものであり、社会参加の機会の確保にもつながります。こうした日常生活を営むうえでの支援、社会参加の機会の確保はあらゆる人にとって必要であり、高齢者の場合はフレイル予防・介護予防にもなります。よって、自治体において「移動手段がない」という直接的な課題として捉えられていない場合でも、外出機会が減っている、通いの場の参加率が悪い、買い物問題が起きているなどとして地域ケア会議の中であがっている、地域包括支援センターがそうした実態を把握している場合があります。

以上のような状況は、移動手段の確保という課題から生じた一例と考えられます。交通部局において移動手段の確保に関する課題を把握するだけでなく、福祉部局においても地域の状況を把握するよう務め、「そうした状況は何を契機に生じているのか」を考えて移動に関わる課題をキャッチしていく必要があります。

(2) 検討の場をつくる

住民互助による移動支援サービスは、福祉と交通が交わる内容ともいえます。よって、住民が取組を検討した際に、制度の理解が難しい・手続きがわからないなどの声が聞かれます。また、現在はそうした課題が顕在化しておらず、住民の動きがみられない場合でも、人口減少・少子高齢化の進行に伴い、住民においてこうした検討が行われる可能性は高く、その場合には同様の課題が生じるものと考えられます。

住民からの相談や活動の支援に対応する自治体にとっては、福祉部局・交通部局にまたがる問題であり、今後のまちづくり・地域づくりにも関わる問題でもあります。よって、現時点で住民からの相談の有無等に関わらず、「わがまちにおける住民互助による移動支援サービスの基本的な考え方」について、あらかじめ庁内の関係者が連携して検討や整理を行う必要があります。

検討の結果、実際に取組が進むことになれば、高齢者福祉や地域福祉等に関わる計画への記載のみならず、地域公共交通計画、都市計画マスタープラン、総合計画等にも記載される可能性が考えられます。よって、新たに検討の場をつくるのではなく、既にある検討の場を活かしてワーキンググループ、作業部会、又は共同部会等として設定することが、その後の施策への反映という点からも有効です。また、住民互助による移動支援サービスの必要性や位置づけを検討する際には、住民と意見交換・協議しながら、地域の実情にあった整理を行う必要があるため、住民も検討の場に参加する機会を確保できるようにすることが望まれます。

また、令和3年4月1日に社会福祉法が改正され、地域生活課題の解決に資する包括的な支援体制を整備するため「重層的支援体制整備事業」が創設されました。本事業では、市町村において、既存の相談支援等の取組を活かしつつ、地域住民の複雑化・複合化した支援ニーズに対応する包括的な支援体制を構築するため、①相談支援、②参加支援、③地域づくりに向けた支援を一体的に実施します。このような動きの中で検討の場をつくり、取組につなげていくことも考えられます。

図表- 22 想定される既存の検討の場

分野	想定される既存の検討の場
福祉	地域包括ケアシステムに関わる協議会・委員会 地域福祉計画に関わる協議会・委員会 等
交通	地域公共交通計画に関わる協議会 等

検討の場への参加が想定される関係者は次のとおりです。まずは福祉部局と交通部局で検討を開始し、その進み具合にあわせて検討の場への参加者を増やしていくことも考えられます。

図表- 23 検討の場への参加が想定される部局の例

分野	想定される部局
福祉	高齢者福祉、地域福祉を担当する部局 等
交通	公共交通を担当する部局 等
地域づくり	市民活動推進を担当する部局 等
まちづくり	企画、都市計画を担当する部局 等
商業	地域振興、産業振興を担当する部局 等

(3) 実態と課題を把握する

高齢者等が日常生活を送るうえでの移動に関わる課題が生じていないか、生じている場合にはどのような課題なのかを確認すべく、自治体において実態を把握します。

① 実態把握と課題整理の視点

課題解決のためには、課題の原因を考える必要があります。原因は、いくつかの要因が複合化して発生している場合が多いですが、高齢者等の移動に関わる課題の要因については、大きく2つに分類されるものと考えられます。


図表- 24 2つの要因

<ul style="list-style-type: none"> ● 加齢に伴う心身の虚弱により、自ら移動を行うことが困難となる (内的要因・・・個人に起因)・・・福祉や医療に関わるもの ● 高齢者等の課題に即した対策が整っていない (外的要因・・・社会や環境等に起因)・・・交通に関わるもの
--

内的要因に関わる課題は福祉部局、外的要因に関わる課題は交通部局で確認可能と考えられます。よって、各々で情報を収集した後、持ち寄って検討します。

その際には、次のような観点で整理することが考えられます。大事なのは、高齢者等のニーズを起点に「どのような人たちに・どのような課題が・どのあたりで・どの程度生じているのか/生じそうなのか」を考えて共有することです。

図表- 25 要因の整理

<p>外的要因 (交通)</p>  <p>内的要因 (福祉)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 行きたい場所へのアクセスや、行きたい時間帯でのアクセスに課題がある(利便性に乏しい) ● バス停や駅までのアクセスに課題がある(アクセスポイントまでの移動が難しい) ● 一人での乗り降りや移動、移動先での受診や買い物等の目的を果たすことが難しい(一人での行動が難しい) 	<p>そうした人々は</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ どのような人か ○ どこにいるのか(全市か地域か) ○ 今、どの位いるのか ○ 将来はどうか
---	--	--

② 情報を集める

-1. 高齢者等の移動の状況を確認する

課題は、既に顕在化している課題と、潜在的な課題、将来的に生じる可能性がある課題とで整理する必要があります。

顕在化している課題であれば、既に住民や地域からの訴えが生じている、地域ケア会議での協議や報告にあがっていることが考えられます。また、高齢者福祉の計画に関わる調査、地域公共交通計画に関わる調査等の既存調査でも把握できる場合もあるため、まずはそれらの確認が必要です。また、総合事業の訪問型サービス D(訪問型サービス B の生活支援の過程で行われる場合も含む)が行われている場合はその実施状況報告書等も確認します。

図表- 26 高齢者等の移動の状況を把握する調査例

高齢者福祉の計画 に関わる調査	在宅高齢者生活実態調査	移動の実態(頻度・方法・実施しやすさ等) 通院の実態(頻度・付き添いの可否等) 外出の実態(外出先・頻度・付き添いの可否等) 社会参加の状況(活動状況)
	介護予防・日常生活圏域 ニーズ調査	外出の状況(頻度) 外出数の増減(昨年度との比較) 外出への意向や理由(控えているか・理由) 外出時の移動手段 単独での外出時の公共交通利用の可能性 日用品の買物の状況
地域公共交通計画に 関わる調査	アンケート調査等による 実態調査	公共交通の利用状況 免許の保有状況 外出回数・外出先 不便さ 改善策
訪問型サービス D 及び B の状況	実施状況報告書	実利用者数 年間従事者数 年間利用回数 主な行先 ※利用者増等もわかれば確認

※調査等の名称は自治体によって異なります

問題が生じていても、それを地域の課題だと人々が認識できていない場合や、高齢者等の個々人の課題として捉えられてしまう場合があります。また、情報が埋もれてしまっている場合もあります。こうした潜在的な課題を把握するには、自治会やまちづくり協議会、地区社会福祉協議会等の住民主体の組織等のほか、地域を支援する生活支援コーディネーター、市町村社会福祉協議会、地域包括支援センターや福祉事業者に対して意見収集や懇談会の機会を設け、問題が埋もれていないかを把握することが考えられます。

各地域で開催されている地域ケア会議の場を活用し、直接、実態の聞き取りや意見交換を行うことも有効です。また、高齢者等に対し、移動に焦点をあてた調査を実施することや、他調査の実施時に設問を追加して確認することも考えられます。

図表- 27 高齢者等の移動の状況に関する意見収集や懇談会開催の対象例

自治会・町内会等 自治協議会	町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体であり、区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等、良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行う。
まちづくり協議会	協議に基づき地域の課題は地域で解決する住民主体の自治組織であり、自治会や自治連合会を含めた複数の各種団体、地域の事業者や個人等多様な主体を包括した当該地域を代表する組織。
地区社会福祉協議会	地域の福祉課題に対し、地域のつながりを活かして取り組む住民主体の組織。
生活支援コーディネーター (地域支え合い推進員)	地域の生活支援・介護予防の基盤整備の推進を目的に、地域で生活支援・介護予防サービスの提供体制の構築に向けたコーディネート機能を果たす者。
市町村社会福祉協議会	社会福祉活動の推進を目的とした営利を目的としない民間組織(社会福祉法人)であり、地域住民のほか、民生委員・児童委員、社会福祉に関わる事業者等の参加・協力のもと、福祉のまちづくりの実現をめざした様々な活動を実施。
地域包括支援センター	地域の高齢者等の総合相談、権利擁護や地域の支援体制づくり、介護予防に必要な援助等を行い、高齢者等の保健医療の向上及び福祉の増進を包括的に支援することを目的とし、地域包括ケア実現に向けた中核的な機関として市町村が設置。

-2. 地域公共交通の状況を確認する

公共交通は地域における貴重なインフラです。そのため、住民主体の活動であっても、地域で起きている課題やニーズを把握したうえで、公共交通及び公共交通を補完するものとして設定されている自家用有償旅客運送等の状況、今後の交通のあり方も踏まえたまちづくりの方向性をみながら、住民互助による移動支援サービスの位置づけを考える必要があります。

そのためには、まず交通部局にて公共交通の資源量、公共交通の実施状況を確認し、あげられた課題に対して何らかし手立てが可能かを考えることとなります。

特に課題となるのが駅やバス停等の乗降場所までの移動や、当該公共交通の運行時間・運行便数等の提供量であることから、それらが地域公共交通の活性化等の観点からも課題が生じていないかも確認します。

図表- 28 地域公共交通の状況把握例

公共交通の資源量	鉄道、バス、タクシー、自家用有償旅客運送等、地域の公共交通の種類を整理。
公共交通の実施状況	鉄道やバスの路線や運行時間・運行便数、乗降場所の位置、タクシーの運行範囲・営業時間等を地図やグラフを用いて整理。特に駅やバス停までの距離や運行時間・運行便数等を地図やグラフで整理。
今後の見込み	鉄道、バス、タクシー等の利用者数の推移等を表やグラフで整理したうえで、その結果も踏まえて今後の見込み等を整理。

-3. 実施に必要となる地域の資源を確認する

課題解決に向け、活用可能と考えられる地域の資源の確認を行います。具体的には、以下のとおり、既存の交通事業者による事業拡大・充実の意向の他、福祉タクシー等の施策やその利用状況、自家用有償旅客運送の実施状況等についても確認します。

住民互助による移動支援サービスを実施できる可能性のある住民組織等、活動実施に向けた動きやそれらに取り組むことができそうな場の有無を確認します。また、活動を支援するような団体や組織等の存在についても確認します。

図表- 29 活用可能と考えられる地域の資源例

従前からの事業者による事業	<ul style="list-style-type: none">● 既存の交通事業者による事業拡大・充実の意向● 福祉タクシー等の施策やその利用状況● 自家用有償旅客運送の実施状況
住民互助による移動支援サービスの担い手	<ul style="list-style-type: none">● 住民互助による移動支援サービスを実施できる可能性のある住民組織● 活動実施に向けた動きの有無● それらに取り組むことができそうな場（ボランティア組織やサークル等）
活動の支援者	<ul style="list-style-type: none">● 市町村社会福祉協議会、地域包括支援センター、生活支援コーディネーター等、住民の活動を支援する対象やその活動状況

(4) 考え方をまとめる

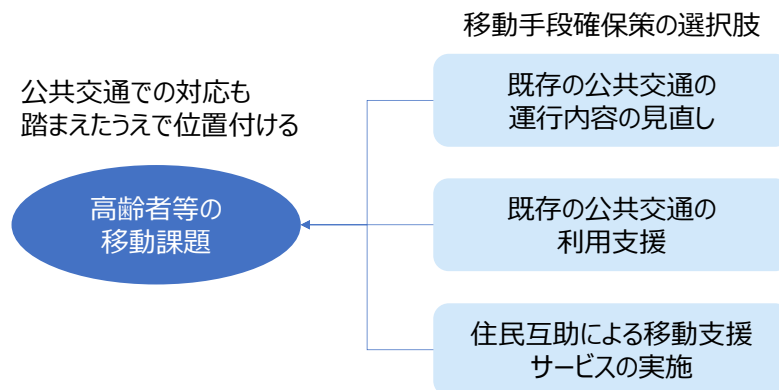
① 住民互助による移動支援サービスの位置づけを考える

一連の検討を踏まえたうえで、自治体における住民互助による移動支援サービスの基本的な位置づけについて、福祉・交通の部局で検討します。その際には、自治体内の福祉・交通の部局に加え、商業・まちづくりの部局も含み検討することが望まれます。

既存の公共交通の運行内容の見直しや、利用支援(補助)等を行うことで地域の移動手段確保に対応する選択肢等も踏まえたうえ、住民互助による移動支援サービスを位置付けることが重要です。

検討の結果、住民互助による移動支援サービスの実施を図ることとなった場合、自治体の計画の中にどのように位置づけるかの整理が必要です。自治体が住民互助による移動支援サービスの必要性を認識し、その活動を後押ししようと考えた場合、①総合事業の訪問型サービスD、もしくは訪問型サービスBで実施しようとするのか、それとも②一般財源の活用、都道府県や国の補助金・基金等を活用して実施しようとするのかを考えることも大事です。その際には、実施要綱、補助金交付要綱を定めることが必要です。

図表- 30 住民互助による移動支援サービスの位置づけの考え方



② 自治体における考え方を明確に提示する

自治体における考え方を取りまとめて明確にします。その際には、公共交通の重要性を踏まえたうえで住民互助の移動支援サービスの必要性やその理由を延べておくことが大事です。そして、各部局は、それぞれの計画に反映し、PDCA サイクルに則って施策の展開を図ります。

図表- 31 住民互助による移動支援サービスに関する事項の反映が想定される各種計画例

- 地域包括ケアシステムに関わる計画
- 地域公共交通計画
- 都市計画マスタープラン
- 総合計画 等

住民互助による移動支援サービスの考え方を提示する対象としては、次のように考えられます。

図表- 32 住民互助による移動支援サービスの考え方を提示する対象例

住民	住民には「利用が想定される者」と「取組を行おうとする者」の双方がいることから、双方に対し、広報、説明会等を通じて、サービスの実施や利用が進むよう周知する。
市町村社会福祉協議会、地域包括支援センター等 地域の支援者	利用が想定される者、取組を行おうとする者の両方に接点を持つことから、説明会の他、展開に向けた意見交換会等も設定する。
保健・医療・福祉の事業者等	特に医療機関については送迎先のひとつと想定されることから、事業への理解を促す。
通いの場	送迎先のひとつとして想定されることから、事業への理解を促す。
商業施設	送迎先のひとつとして想定されることから、事業への理解を促す。
管轄の運輸支局	担当課確認のうえで情報提供、説明を行い、理解を深めておくことで、住民互助による移動支援サービスに関わる問い合わせ等への対応に協力を得られるよう図っておく。

(5) 庁内での実施体制をつくる

実施に向けては継続的な協議や確認が必要となることから、庁内関係部局で情報共有や検討を行う場を設置することが望まれます。

図表- 33 庁内関係部局での情報共有・検討の場(会議体)の設定事項

位置付け	会議体の位置づけ(計画の作業部会等)
参加する関係部局	参加する部局・それぞれの役割等 ※市町村社会福祉協議会、地域包括支援センター等の参加も有効
開催頻度	開催する回数・時期等
実施事項	住民からの相談等の情報共有、実施内容・方法の検討等 ※地域ケア会議、地域包括支援センター等からの情報も重要

また、住民からの相談対応やサービスの取組支援について、庁内関係部局の役割分担を明確にします。

図表- 34 相談対応・実施支援のための庁内関係部局での役割分担

相談対応	住民からの相談に対応する担当課を窓口として設定。
サービス内容の確認・助言	住民が検討する住民互助による移動支援サービスの内容について法制度を踏まえた確認・助言を行う。
関係者との調整	運輸支局や交通事業者等との調整、目的地となる通いの場や商業施設の関係者への協力依頼等を行う。
情報提供・調査支援	住民が住民互助による移動支援サービスを検討・実施する際に必要な情報の提供や調査の支援を行う。
費用補助	住民が住民互助による移動支援サービスを実施する際に必要となる費用の補助を行う。

5. 実施内容の検討

住民互助による移動支援サービスの実施にあたり、自治体として事業に位置付ける方法として、実施要綱・補助金交付要綱を制定することが考えられます。訪問型サービス D 又は一般財源で実施する場合には、主に以下の事項を記載します。

なお、住民が住民互助による移動支援サービスを実施する際には、より詳細なサービス内容を設定する必要があります。住民向け手引きの「5. サービス内容設定」の事項も参考にしてください。

図表- 35 実施要綱の内容の例(訪問型サービス D)

定義・事業内容	介護予防・生活支援サービス事業と一体的に実施する移動支援事業であることを記載。
実施団体	補助対象とする実施団体を記載。 例：訪問型サービスを行う団体等
対象者	サービスの対象者を記載。 例：基本チェックリストで介護予防・日常生活支援総合事業の対象者に該当する人、サービスの提供にあたり必要と認められる人等
目的地	対象者の外出を支援するものとして目的地を記載。
利用制限	対象者 1 人あたりの週又は月単位での利用回数の上限を記載。介護予防ケアマネジメントにおいて必要な場合にはこの限りではない旨を記載することも可能。 例：対象者 1 人あたり週 1 回を上限とする。ただし、介護予防ケアマネジメントにおいて必要な場合にはこの限りではない。等
研修会の実施	訪問型サービス D によるサービスを実施するボランティアに対し、大臣認定のドライバー講習等を受講させるなど、交通事故及び移動支援業務の事故防止に関する知識の習得に努めさせなければならない旨を記載。
衛生管理	実施団体は、訪問型サービス D によるサービスを実施するボランティアの清潔保持及び健康状態の管理に努めるとともに、感染予防には十分に配慮しなければならない旨を記載。
安全配慮	実施団体は、安全管理の配慮として、損害賠償保険や人身傷害保険等に加するものとする旨を記載。
事故発生時の対応	サービス提供時に事故が発生した場合には、必要な措置を講じて、対象者の家族や市町村担当課等への連絡、事故の状況及び事故の際にとった処理の記録、賠償すべき事故が発生した場合の損害賠償等を行う旨を記載。

図表- 36 補助金交付要綱の内容の例(訪問型サービス D)

補助金交付対象者	補助金の交付対象者(実施要綱の実施団体が該当)を記載。
補助対象経費	補助対象となる経費及び補助金額を記載。 例：人件費、報償費、需用費(燃料費、消耗品費、印刷費、高熱水費) 役務費(保険料、通信費)、使用料、賃借料、備品購入費(事務用品等) 研修費、その他首長が必要と認めた経費
交付申請	補助金の交付申請を受ける場合の申請書を必要書類(収支予算書、事業計画書等)とあわせて提出する旨を記載。
実績報告	事業年度が完了した時の実績報告書を必要書類(収支決算書、事業報告書、領収書等の支払額がわかる書類)とあわせて提出する旨を記載。

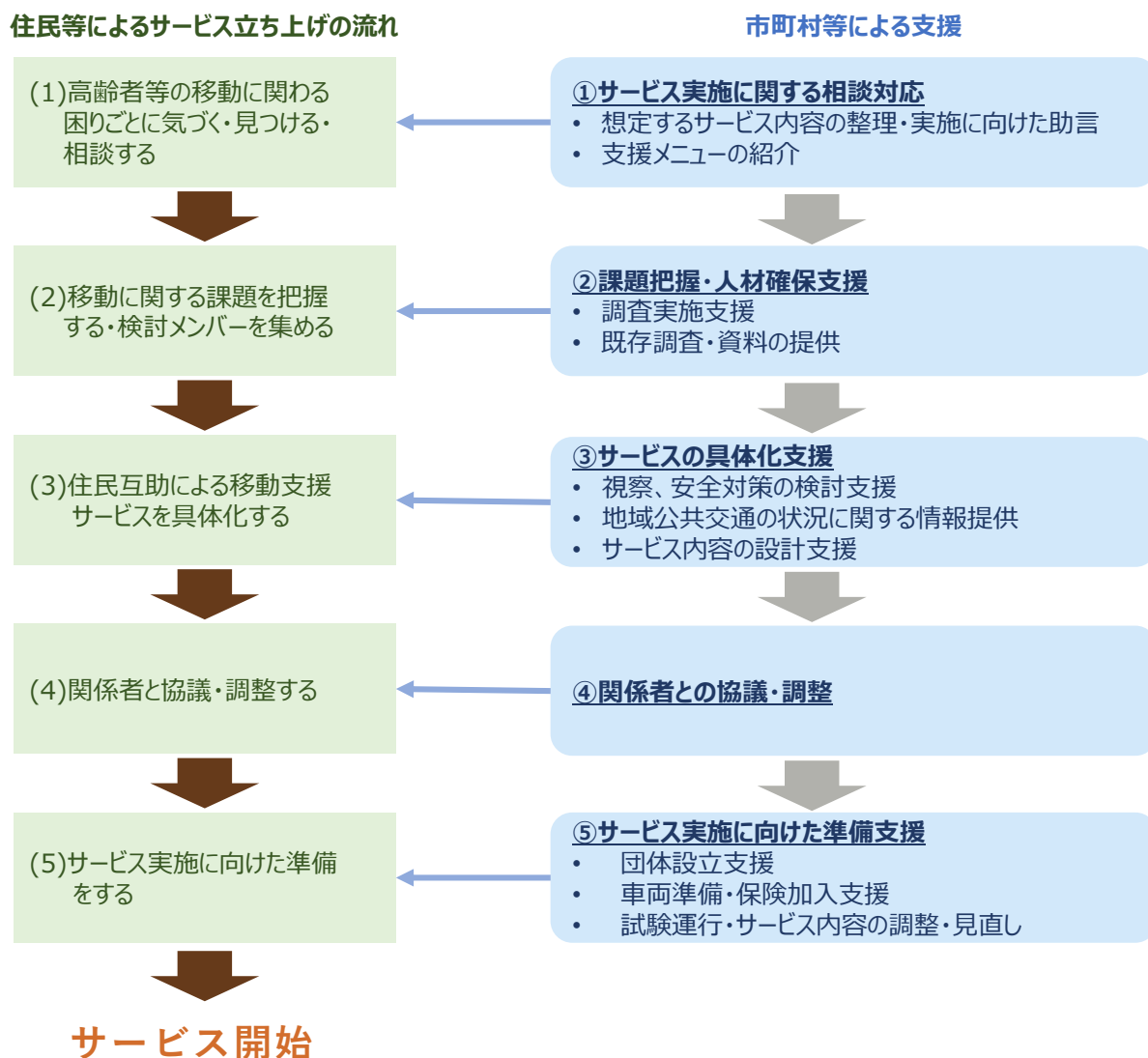
6. 住民の取組を支援する

(1) 住民等によるサービス立ち上げの流れと市町村等による支援

住民等が住民互助による移動支援サービスを立ち上げる場合には、住民向け手引きに示すように、「課題把握と検討メンバー集め」、「サービスの具体化」、「関係者との協議・調整」、「サービス実施準備」に取り組むことが考えられ、その過程において、以下のような支援を実施することが想定されます。

立ち上げを支援するうえで、特に重要となる点として、「(1)高齢者等の移動に関わる困りごとに気づく・見つける・相談する」の段階において、住民側の相談を受け付け、どのようなサービスを実施したいと考えているのかを把握し、支援につなげていくことが考えられます。その後、サービス実施に向けて準備する中では、住民側で対応することに難しさがある、「(4)関係者と協議・調整する」の段階において、市町村等が先導的に支援することも、実施に向けて重要となります。

図表- 37 住民等によるサービス立ち上げの流れと市町村等による支援



① サービス実施に関する相談対応

高齢者等の移動に関する困りごとを把握した地域の住民らや、住民から相談を受けた市町村社会福祉協議会や地域包括支援センター、生活支援コーディネーター等から、住民互助による移動支援サービスの実施について、担当窓口は相談を受けることになり、以下の視点からサービス内容を確認することになります。

住民らが直接相談に来る場合、内容の整理が出来ていないことや、うまく説明ができないこともあるかもしれませんが、地域の課題に住民自身が気づき、取り組もうとすることは、今後の地域づくりのためにも非常に重要な機会でもあり、その気持ちも大事にしなければなりません。また、話の中には、自治体自身が気づいていない課題や課題解決のヒントが隠されている場合もあります。相談を受けた場合には、しっかりと耳を傾け、話を聞き取りましょう。

図表- 38 サービス内容(再掲)

利用者の設定	どこに住む誰を対象とする？
目的地の設定	何をすることを支援する？(どこに送迎する？)
運行範囲の設定	どの範囲を運行する？
車両の確保・保険の適用	何の車両を使う？保険は何で対応する？
運行体制の確保	誰がドライバー(運行)とコーディネーター(運行管理)を担う？
費用負担の設定	利用者に費用を負担してもらう？
運営費の確保	運営費は必要？

相談を受けた後、想定されているサービスの内容について、実施するうえで課題等がないか、公共交通を担当する部局で確認をします。公共交通との関係から、想定しているサービス内容の実施が難しい場合には、実施が可能となるための条件提示や変更点等の助言、別の方法での移動手段の確保の提案等、どのようにすれば移動に関する困りごとを解決できるかの検討を行います。その際には、住民や地域の関係者との検討の場を設けて意見交換や協議を行うことが重要です。

住民互助による移動支援サービスの立ち上げに進む場合には、支援メニュー等が自治体や関係団体にある場合には紹介します。

サービスを実施したいと考えている住民らのニーズ等を早期に把握して、状況に適した対応策を提案することが重要になります。

② 移動に関する課題把握・検討メンバー確保の支援

住民互助による移動支援サービスの実施を検討するにあたり、地域の移動に関する課題の把握や検討メンバーの確保等に取り組む場合には、その支援を行います。

-1. 調査実施支援

取り組みたいと考えている住民らが、住民互助による移動支援サービスを検討するために「困っている人はどのくらいいるのか」、「それはどのような人なのか」、「どのようなことに困っているのか」などを把握する際には、アンケートやヒアリングの実施支援（実施方法の助言、関係者への周知）や、既存の調査・資料の提供等を行います。

アンケートについては、以下のような内容で実施することで具体的な課題を把握することができます。住民向け手引きの「8.資料」には住民向けアンケート調査票（例）を掲載していますので、参考にしてください。

図表- 39 アンケート調査の対象・内容例

調査対象	地域の65歳以上の高齢者等利用の可能性のある住民
調査内容	日常生活での外出頻度、外出する際の目的、主な移動手段、移動に関わる困りごとや要望、住民互助による移動支援サービスの利用意向 等

既存の調査・資料を確認する場合には、高齢者福祉に関する計画を策定する際に行われた実態調査の結果等を提供することを考えられます。

図表- 40 高齢者等の移動に関する状況を把握する調査例（一部再掲）

高齢者福祉の計画に関わる調査	在宅高齢者生活実態調査	移動の実態（頻度・方法・実施しやすさ等） 通院の実態（頻度・付き添いの要否等） 外出の実態（外出先・頻度・付き添いの要否等） 社会参加の状況（活動状況）
	介護予防・日常生活圏域ニーズ調査	外出の状況（頻度） 外出数の増減（昨年度との比較） 外出への意向や理由（控えているか・理由） 外出時の移動手段 単独での外出時の公共交通利用の可能性 日常品の買物の状況
訪問型サービスD及びBの状況	実施状況報告書	実利用者数 年間従事者数 年間利用回数 主な運行先 ※利用者増等もわかれば確認

-2. メンバーの確保支援

住民互助による移動支援サービスを実施するうえで、メンバーを確保する必要がある場合には、住民への周知やマッチング、市町村社会福祉協議会や地域包括支援センター、生活支援コーディネーター等を通じた人材の紹介等の支援を行います。

③ 住民互助による移動支援サービスの具体化支援

住民らが住民互助による移動支援サービスを具体化するにあたっては、実際にサービスを実施している団体の視察や、ドライバーの講習受講を通じて、住民互助による移動支援サービスに関する理解や知識を深め、サービスを具体的に設計していく必要があることから、そのための支援を行うことが考えられます。

-1. 実施している団体の視察支援

実施している団体を視察することで、サービスのイメージが湧きやすく、検討メンバー間でも考えや想いを共有しやすくなります。視察の際には以下のような視点で現地の確認やヒアリングの実施を促すことで、自分たちで住民互助による移動支援サービス実施を検討するうえでの情報収集を支援します。

図表- 41 視察をする際の視点

実施経緯	サービスの実施に至った経緯、立ち上げで工夫したこと、苦労したこと 等
サービス内容	利用者、目的地、運行範囲、車両、運行体制、費用負担、運営費 等
実施状況	利用者の状況、利用者からの声、実施するうえで工夫していること 等

-2. 安全対策の検討支援

住民らが住民互助による移動支援サービスを実施するにあたっては安全確保が不可欠です。以下の点を踏まえて、安全対策に取り組むことを周知しましょう。

- ・ 大臣認定のドライバー講習を受講し、安全運転に関する知識を習得する。
- ・ 事故時に対応できる自動車保険に加入し、事故の際の対応について利用者に説明する。
- ・ サービス実施時の運行管理(ドライバーの体調確認、運行記録の管理等)を行う。

大臣認定のドライバー講習の受講にあたっては、講習の紹介や受講料の補助等を行い、支援することが考えられます。

講習実施機関は国土交通省ホームページに公表されているため、住民に紹介することや、直接問い合わせることが可能です。

◎大臣認定講習実施機関一覧(国土交通省ホームページ)

http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_tk3_000012.html

自家用有償旅客運送では、輸送の安全確保のため、安全対策及び事故防止の徹底が図られるように運行・整備に関する要件が定められています。許可・登録を要しない運送においては要件がないものの安全対策の検討において情報提供を行うなど参考にすることを望まれます。

図表- 42 自家用有償旅客運送者の運行・整備に関する要件(主な事項の抜粋)

<p>運転者の要件</p>	<ul style="list-style-type: none"> 「2 種運転免許保有」又は「1 種運転免許保有＋自家用有償旅客運送の種類に応じた大臣認定講習の受講」が必要。 	
<p>運行管理の責任者の選任</p>	<ul style="list-style-type: none"> 運行管理の責任者の選任が必要。(20 台ごとに 1 人選任。運行管理者の資格を有する者を選任する場合は 40 台ごと) 次のいずれかの場合には、事務所ごとに、以下に掲げる a.～ c. のうち、いずれかの要件を満たす運行管理の責任者を選任。 乗車定員 11 人以上の自動車(1 台以上)の運行管理を行う事務所 乗車定員 11 人未満の自動車(5 台以上)の運行管理を行う事務所 <table border="1" data-bbox="564 819 1350 949"> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> a. 運行管理者資格者証の交付を受けている者 b. 運行管理者試験の受験資格を有する者 c. 安全運転管理者の要件を備える者 </td> </tr> </table>	<ul style="list-style-type: none"> a. 運行管理者資格者証の交付を受けている者 b. 運行管理者試験の受験資格を有する者 c. 安全運転管理者の要件を備える者
<ul style="list-style-type: none"> a. 運行管理者資格者証の交付を受けている者 b. 運行管理者試験の受験資格を有する者 c. 安全運転管理者の要件を備える者 		
<p>整備管理の責任者の選任</p>	<ul style="list-style-type: none"> 整備管理の責任者の選任が必要。 乗車定員 11 人以上の自動車(1 台以上)の運行管理を行う事務所の場合には、道路運送車両法施行規則 31 条の 4 に定める整備管理者の資格を満たす整備管理の責任者を選任。 	
<p>安全な運転のための確認</p>	<ul style="list-style-type: none"> 運行管理の責任者は、乗務しようとする運転者に対して、疾病、疲労、飲酒その他の理由により安全な運転をすることができないおそれの有無を確認し、運行の安全を確保するために必要な指示を与え、運転者ごとに確認を行った旨及び指示の内容を記録。 	

出典：国土交通省「自家用有償旅客運送ハンドブック」掲載情報をもとに富士通総研にて作成

-3. 地域公共交通の状況に関する情報提供

住民らが住民互助による移動支援サービスを実施するにあたっては、「バスやタクシー等の公共交通がどのような状況にあるのか」など、地域の移動手段の状況を十分に把握・理解してもらうことが重要です。そのため、地域の移動手段確保に関する自治体としての考え方や今後の取組について説明や情報提供をします。

図表- 43 住民への地域公共交通の状況に関する情報提供例

公共交通に関連する計画の紹介・説明	公共交通に関する計画（公共交通計画、公共交通網形成計画等）で、対象とする地域の公共交通の位置付け・考え方や今後の取組等を説明する。
公共交通の運行状況の紹介・説明	対象とする地域における公共交通の運行状況を説明する。なお、国土交通省では、令和2年12月に「地域交通の把握に関するマニュアル」を公表しており、チェックリストで特定の地域における地域交通の状況を確認することができる。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>◎地域交通の把握に関するマニュアル （国土交通省ホームページ） https://www.mlit.go.jp/common/001380854.pdf</p> </div>
公共交通関係部局での取組等の紹介・説明	対象とする地域において、自治体として認識している課題、今後の取組、住民互助による移動支援サービスの考え方等を説明する。

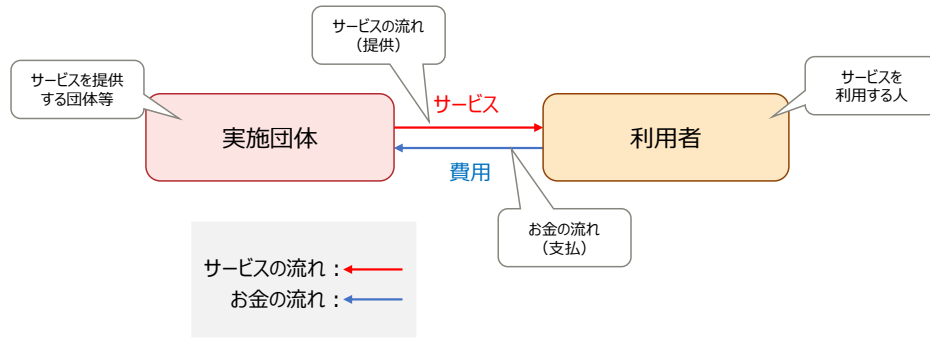
-4. サービス内容の設計支援

住民が「誰を対象にどこの範囲の移動を支援するサービスなのか」、「サービスとお金の流れがどうなっているのか」などサービス内容を設計する際の支援を行います。具体的には、以下の項目について住民がサービスを設計する際や、サービスとお金の流れを整理する際に、住民向け手引きの「5. サービス内容設定」に基づく確認・助言、「8.(2)サービス設計シート」の作成を支援します。そして、その内容をもとに、「8.(3)規約(例)」を参考に規約の作成を支援します。

図表- 44 サービス内容(再掲)

利用者の設定	どこに住む誰を対象とする？
目的地の設定	何をすることを支援する？(どこに送迎する？)
運行範囲の設定	どの範囲を運行する？
車両の確保・保険の適用	何の車両を使う？保険は何で対応する？
運行体制の確保	誰がドライバー(運行)とコーディネーター(運行管理)を担う？
費用負担の設定	利用者に費用を負担してもらう？
運営費の確保	運営費は必要？

図表- 45 サービスモデルの説明図

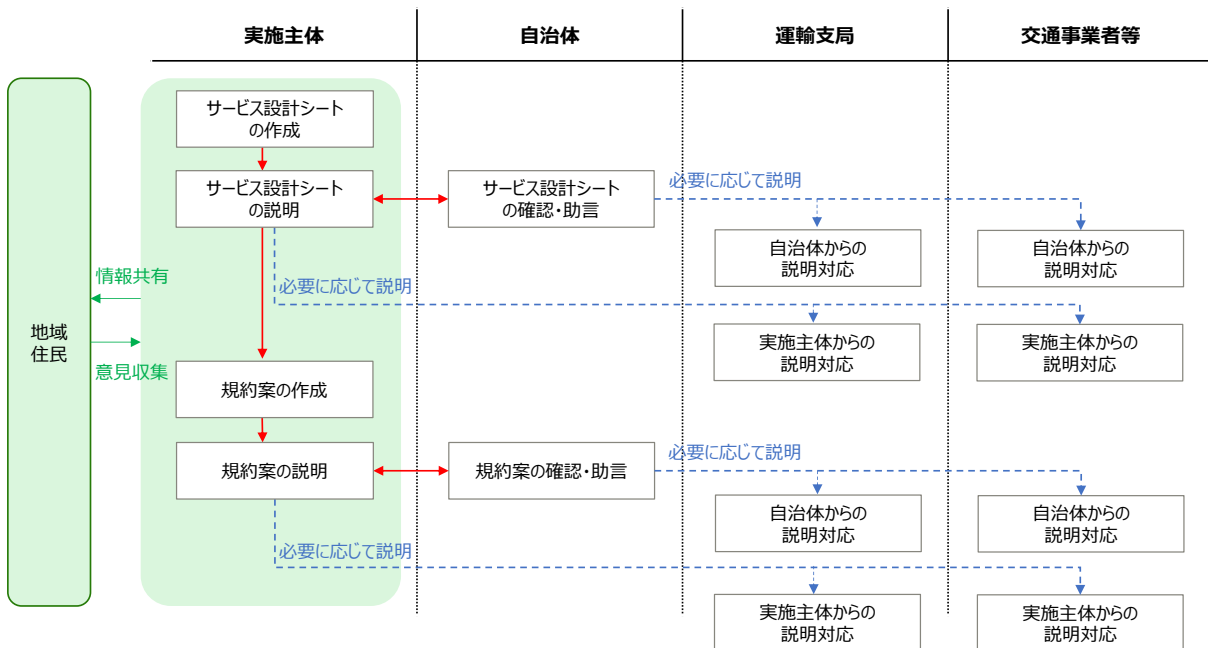


④ 関係者との協議・調整

住民らがサービスの内容の整理を行った段階、及びサービスの規約案を作成した段階で、必要に応じて運輸支局や交通事業者等に説明や実施についての協議・調整を行います。住民が運輸支局や交通事業者等と直接協議・調整を図ることは難しいため、交通部局が中心となって自治体が事前に説明したり、説明に同行したりするなど、円滑に進められるように支援することが重要になります。

関係者には、住民互助による移動支援サービスが実施される前の極力早い段階で、自治体としての考えや位置づけ等についての説明や情報提供、実際に住民が運輸支局に相談を行う場合に想定される相談事項や説明事項等についての協議を行い、理解を深めるための働きかけを行っておくことで、より円滑に協議・調整することが可能となります。また、住民が直接運輸支局に相談に行く場合も考えられることから、運輸支局の住民互助による移動支援サービスの担当窓口とは適宜情報が把握できるように関係づくりを進めておくことが望まれます。

図表- 46 運輸支局・交通事業者等への説明の流れ例



⑤ サービス実施に向けた準備支援

住民互助による移動支援サービスの実施に向けて、団体設立等の実施体制づくりや、車両準備・保険加入・試験運行等の運行準備を支援します。

-1. サービス実施団体の設立支援

住民互助による移動支援サービスの実施にあたって、団体を設立する場合に、必要に応じて、設立方法に関する情報提供や助言、専門コーディネーターの派遣、備品・消耗品等の立ち上げ費用補助等の支援を行います。

-2. 車両準備・保険加入支援

車両の準備にあたっては、必要に応じて公用車の貸し出しや、車両購入費の補助等の支援を行い、保険加入にあたっては、保険料補助等の支援を行います。

-3. 試験運行・サービス内容の調整・見直し支援

試験運行を実施する場合には、住民や関係者への周知・出発式の準備・会場確保等の支援を行います。そして、試験運行を実施した結果を踏まえて、サービスの目的地や運行範囲、費用等が変更になる場合には、必要に応じて、運輸支局・交通事業者等との協議・調整等を支援します。

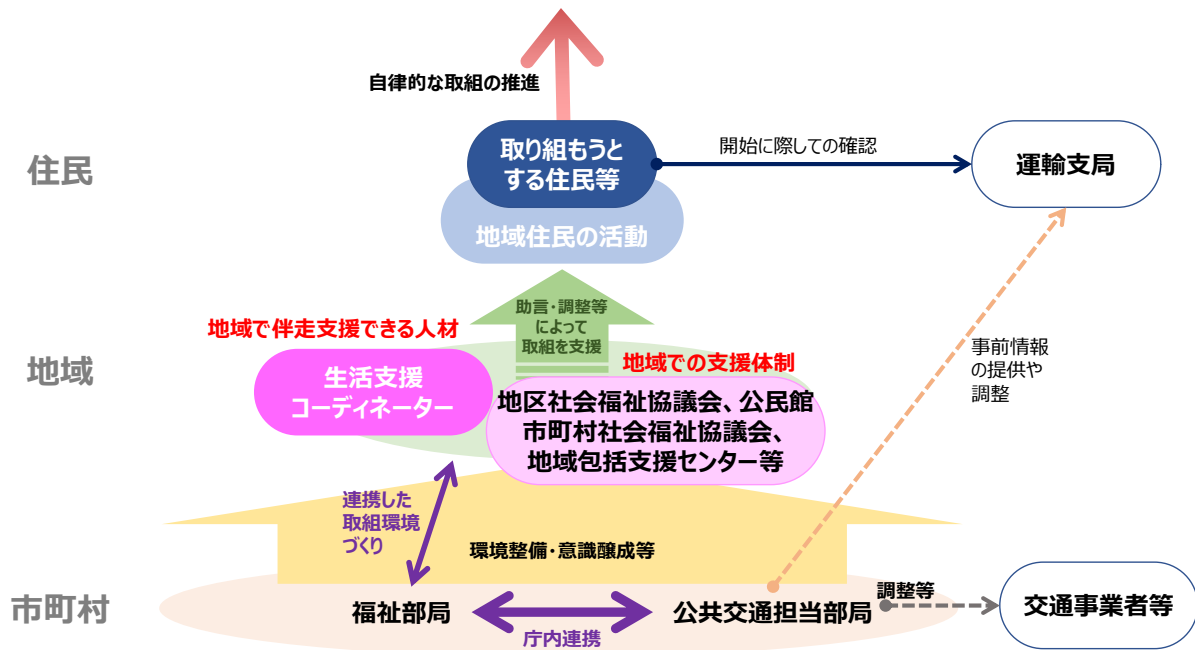
(2)関係者との連携について

住民の気づきから始まる取組を支援し、自律的な推進へと進めていくには、市町村のみならず、地区社会協議会や公民館、生活支援コーディネーター、市町村社会福祉協議会、地域包括支援センターなど、地域の活動に伴走し、高齢者等の生活を支援する関係者との連携を図り、それぞれの役割を担いながら住民が主体となって地域づくりに取り組めるような環境づくりを行うことが重要となります。

図表- 47 連携を図る地域の関係者と支援内容例

地区社会福祉協議会、公民館	<ul style="list-style-type: none"> 地域の移動に関する困りごと、サービス実施ニーズの把握 住民による調査支援 サービスの立ち上げ・運営に関する相談対応(伴走支援)
生活支援コーディネーター	<ul style="list-style-type: none"> 地域の移動に関する困りごと、サービス実施ニーズの把握 住民による調査支援 サービスの立ち上げ・運営に関する相談対応(伴走支援)
市町村社会福祉協議会、地域包括支援センター	<ul style="list-style-type: none"> 地域の移動に関する困りごと、サービス実施ニーズの把握 住民による調査支援 サービスの立ち上げ・運営や制度に関する情報提供・助言 講習受講支援

図表- 48 地域の関係者と連携した環境づくり例



(3) 自治体による支援のいろいろ

① 取り組む機会の充実

住民互助による移動支援サービスは住民発意の活動であり、住民自身がその必要性に気づくことが第一歩です。そのため、地域でのワークショップや会議、勉強会等に生活支援コーディネーター等の地域の支援者と共に参加し、地域を知る・一緒に考える・働きかけることができるような取り組み機会の充実を図ります。

② 情報提供

住民互助による移動支援サービスの立ち上げに関する手引きの周知や、実施に関する説明会の開催等を通じて、住民がサービスを具体化するうえで必要となる情報の提供を行います。

住民互助による移動支援サービスの実施にあたっては、団体の設立や書類の作成、申請手続き等が必要になる場合があるため、弁護士、司法書士、税理士等の士業による講座や相談会等のサポートを通じて情報提供を行うことが考えられます。

③ 住民への周知等

住民互助による移動支援サービスを実施するにあたっては、サービスを地域の住民に知ってもらい、利用してもらうことが大切になります。高齢者等は、新しいサービスを利用する際に「利用方法がわからない」、「利用して良いかわからない」などの理由から利用をためらう場合があります。そのため、生活支援コーディネーター等の高齢者等との関わりのある人々がサービスを周知し、利用を促すことが重要です。

④ サービスの継続に向けて

住民互助による移動支援サービスを開始した団体等に向けては、サービスの継続・充実に向けて、以下のような支援を行うことも大切です。

図表- 49 サービスの継続・充実に向けた支援

相談支援	<ul style="list-style-type: none">・自治体による相談窓口を設置。・士業による講座や相談会を実施。
モニタリング	<ul style="list-style-type: none">・実施報告書等によって定期的に実施状況を把握し、改善ポイント等について助言。
情報提供	<ul style="list-style-type: none">・同種の取組を実施している団体等を集めて情報交換の機会を設定。・サービスに関する研修会や勉強会を開催。・地域ケア会議参加者らとの意見交換の機会を設定。
安全確保	<ul style="list-style-type: none">・ドライバーの継続教育(受講支援)を実施。

参考資料・問合せ

(1) 参考資料

◎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

高齢者の移動手段を確保するために必要となる福祉や交通の制度、事業モデルを解説したパンフレット

<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/content/001474492.pdf>

◎大臣認定講習実施機関一覧

大臣認定のドライバー講習を実施する機関の一覧

http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha.tk3_000012.html

◎地域交通の把握に関するマニュアル

チェックリスト等で地域交通の状況を確認することができるマニュアル

<https://www.mlit.go.jp/common/001380854.pdf>

◎自家用有償旅客運送ハンドブック

自家用有償旅客運送の制度、関係者協議、登録手続き等について解説したハンドブック

<https://www.mlit.go.jp/common/001374819.pdf>

(2) 問合せ先

運輸支局 中国 5 県内での取組の場合には以下の各支局まで問合せください。

交通政策に関する相談、道路運送法上の許可・登録の要否に関わる相談等

支局名	電話番号
鳥取運輸支局 輸送・監査担当	0857-22-4120
島根運輸支局 輸送・監査担当	0852-37-1311
岡山運輸支局 輸送・監査担当	086-286-8122
広島運輸支局 輸送・監査担当	082-233-9167
山口運輸支局 輸送・監査担当	083-922-5336

地域公共交通の活性化とも連携した住民互助による移動支援サービスの普及方策
に関する調査研究事業

(令和3年度老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業)

地域でつくる移動支援サービス

住民互助による移動支援サービスの立ち上げに関する自治体向け手引き

発行月 令和4(2022)年3月

発行者 株式会社富士通総研

〒144-8588 東京都大田区新蒲田一丁目17番25号

富士通ソリューションスクエア

tel. 03(6424)6752 fax. 03(3730)6800

<https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/>

禁 無断転載