



# 今、移動・外出支援サービスが 求められている

ここに生きたい・そこに行きたい

2016年10月26日

NPO法人 全国移動サービスネットワーク 事務局長

伊藤 みどり



# 不便さが増す地方の公共交通インフラと住民不信

- 路線バスが相次ぎ廃止(8割以上/40年前) 急増する「高齢者の交通弱者」
- コミュニティバスも廃止、不便さ増す公共交通空白地の移動手段
- 自治体のバスの補助金5倍に急増 (苦悩する自治体)

コミュニティバス路線	負担経費(典型例)
バス車両1台	400万円 (2000万円を5年償却)
運転手の人件費	800万円/400万円×2名
軽油50ℓ×365日	200万円
合計	1400万円



コミュニティバス  
に年間1400万が  
必要

バスやコミュニティを利用しない高齢者が増えた「バス停で待てない。」

乗降時に不安の高齢者には利用し難い。

「乗らない・乗れない、走らない」の負のスパイラル

# 地域のニーズは？ 必ず出てくる移動の問題！ 地域に適切な移動手段がない住民の増加

- ・生活スタイルやニーズの多様化、家族構成の変化、モータリゼーションの進行、それに合わせたまちづくり



- ・高齢化や過疎化、公共交通の衰退



- ・日常生活や外出が困難な住民が増加



バスやデマンド交通を走らせるだけでは、この状況を改善することはできない

# でも、まだ、みんなの問題でもない？

内閣府「高齢者の住宅と生活環境に関する意識調査」結果（平成23年）より

## 2 居住地における不便な点について、「特にない」との回答が6割を占めているが

- ・「日常の買い物に不便」（17.1%）
- ・「医院や病院への通院に不便」（12.5%）

運転免許を返納した途端に、移動困難に…

など日常生活に不可欠な事柄に対して不便さを感じている人も多い。

## 3 自分で自動車を運転して外出する高齢者が増加している。

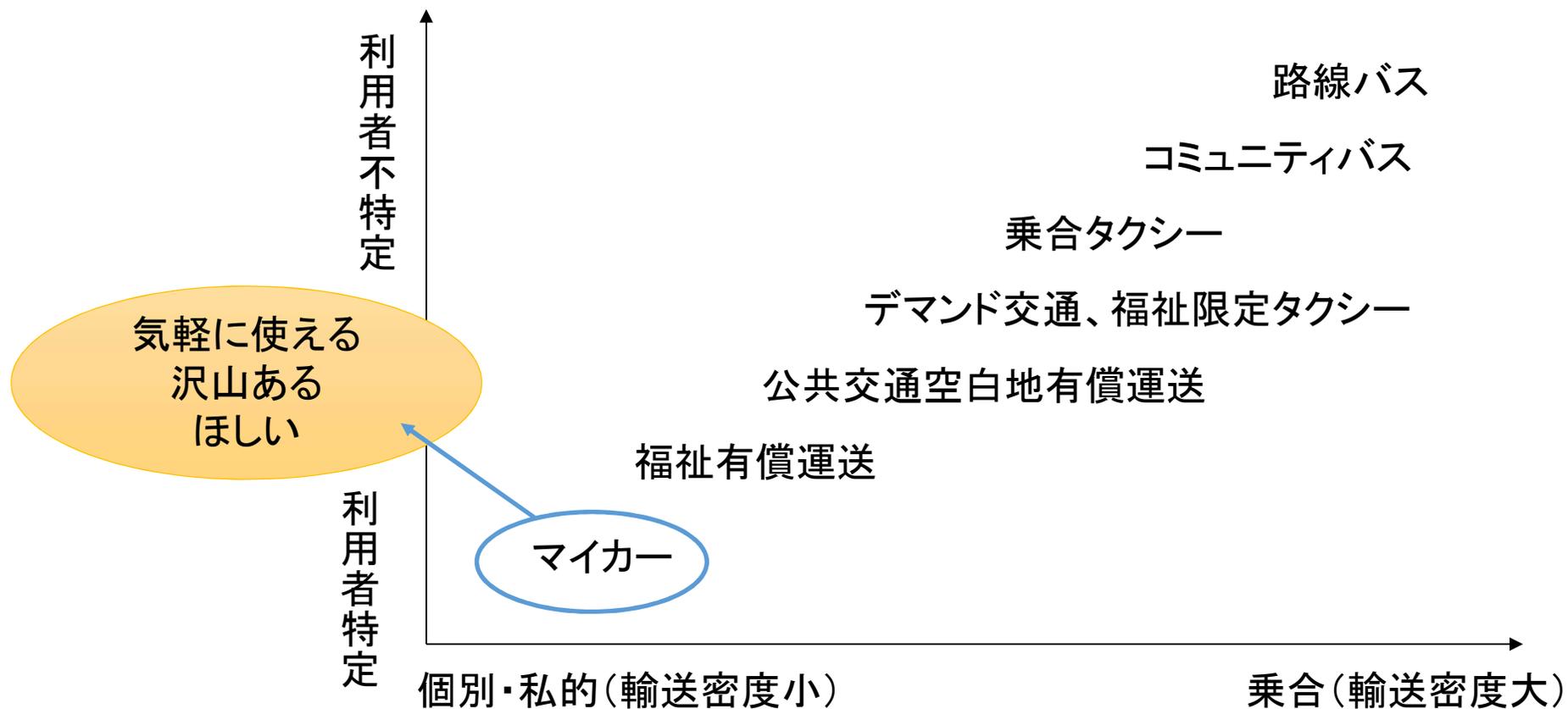
外出に利用する手段として、「自分で運転する自動車」と回答した者は50.7%で、「徒歩」（58.7%）に次いで多い。また、過去の調査と比較して増加している。

（平成17年調査38.9%、平成13年調査33.5%）。

都市規模別にみると、都市規模が小さいほど「自分で運転する自動車」を挙げる者が多く、小都市及び町村では6割前後となっている。

# 生活を支える主な移動手段の整理

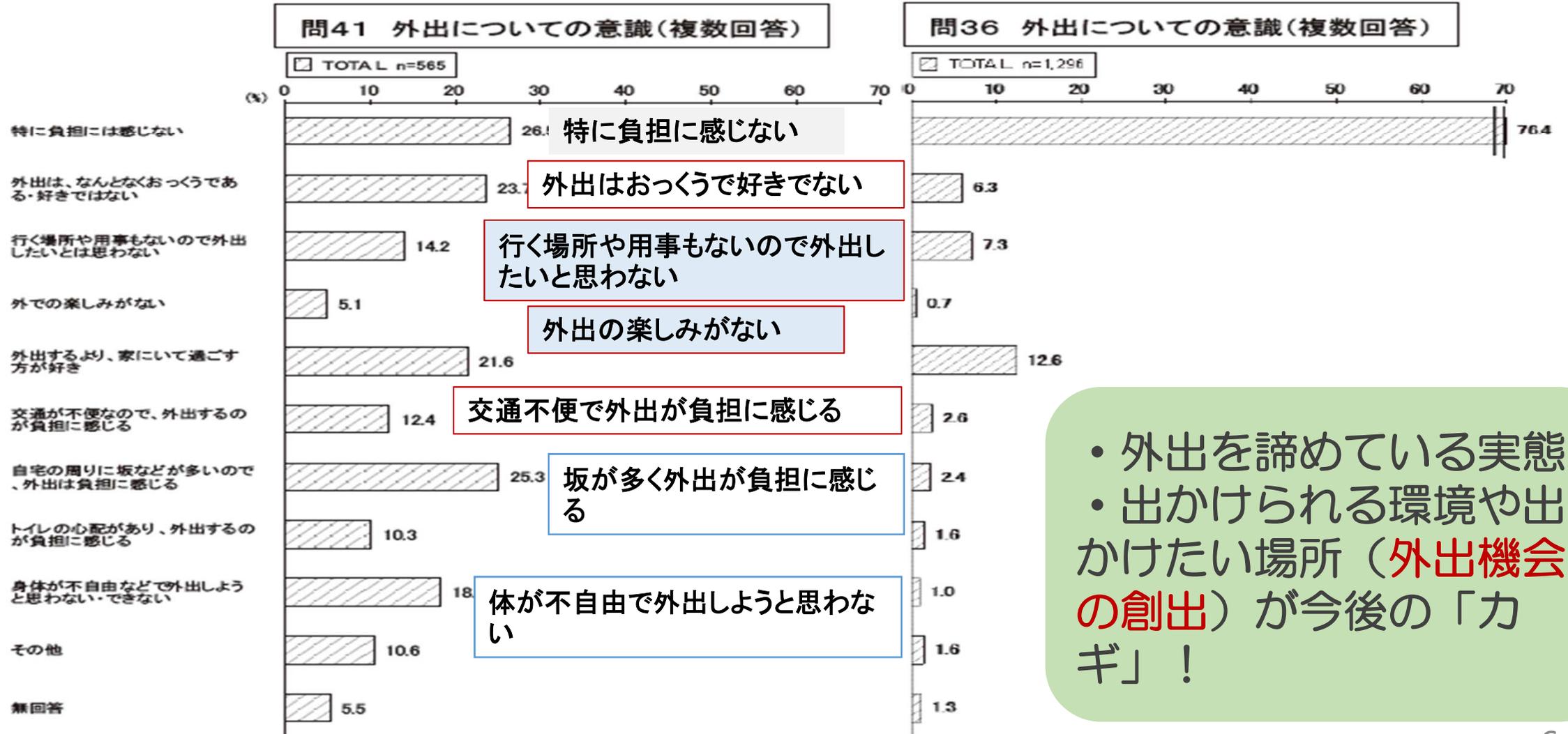
参考: 大阪大学猪井博登助教作成資料より



# 要支援者の外出に対する意識／横浜市高齢者実態調査

## 要支援者

## 一般55～64歳



・外出を諦めている実態。  
・出かけられる環境や出かけた場所（**外出機会の創出**）が今後の「力ギ」！

# 高齢者が移動困難になる理由

- [身体面] 障害や高齢により介助を必要としている人。
- [精神面] 他の乗客の視線等が気になる。移動中に具合が悪くなることやトイレに行きたくなることが心配で公共交通機関の利用に制約がある人。
- [地域面] バス等が近くを通らない、バス停や駅から距離がある、坂が多い人。
- [経済面] 料金が高いためタクシー等を利用できない人。
- [利便性] 公共交通機関の運行本数が少ない、運行時間が目的の時間帯と合わない、目的地に便利な交通経路がない人。
- [情報面] どのような移動手段あるかわからない。
- [意欲面] 運転免許証を返納して外出する気が失せてしまった人や外出を諦めた人。外出をリードしてくれる人が必要な人。

# 移動支援をどう考える？



# 外出は人を元気にするのが明らかに！

通院にかぎらず買物や所用、友人等との交流、食事など、だれでも最低限 月7回以上の外出は心の健康を保つために必要

藤井直人氏（元 神奈川県総合リハビリテーションセンター リハ工学室長）の調査から

交通が不便な地域の高齢者は、交通便利の高い地域の高齢者に比べて、低栄養状態にあることが明らかになった。

神奈川県大和市

## 健康余命（健康寿命）

😊 仕事や趣味、ボランティアなどの社会参加の機会がある人ほど健康余命（自立して生活できる余命）が長い。

## 外出頻度が歩行や認知機能に及ぼす影響

外出する頻度が週1日以下の方は、毎日外出する人に比べて歩行障害の発生リスクは4倍。認知機能が低下するリスクは3.5倍。

😊 歩行障害があった人も外出頻度が増えたことで回復傾向に。

→ 1週間に1回以下 15%

2～3日に1回 26%

1日1回以上 46%

（東京都健康長寿医療センター研究所）

# 移動・外出支援を通じて3つの「壁」を乗り越えよう。

- だれが → 主人公は**地域住民**
- だれを → 地域の**移動困難者**
- どうする → 暮らしの**足を確保**



- ★ 道路運送法や制度の壁。
- ★ 交通インフラの衰退の壁。
- ★ 住民の無理解、無関心の壁。



住民自治の覚悟  
支え合いの意思の共有  
やる気の地域づくり

# 住民主体で創るこれからの地域の移動手段

## いままで

- ◎公共交通は行政・交通事業者任せのサービスだった。
- ◎地域住民の関心が希薄だった。
- ◎バス路線は全ての地域に平等にあるべき交通インフラだった。
- ◎マイカーの増加が予測できなかった。
- ◎空気を運ぶバスの運行があった。

## これから

- ◎地域が主体で「考えて・支えて・創る・外出支援」を住民、自らコーディネートすることが必要。
- ◎地域住民が交通政策や制度を学習することが必要。
- ◎マイカーや交通事業者との協働による、地域特性に最適で利用し易い移動手段を創出することが必要。

# ニーズに応じて市民が創ってきた様々な移動サービス



## 福祉有償運送 道路運送法79 条登録

高齢者や障がい者を対象に、車を使って原則1対1で送迎



## 公共交通空白地 有償運送 道路運送法79条登 録

交通が不便な地域の住民を対象に、車を使って送迎



## 登録不要の活動 道路運送法上の登録が 不要な地域活動 自治会などの地縁組織 や地域の有志が運行



## 徒歩や公共交通 を使った外出支 援ボランティア

徒歩やバスや電車で、学校や買い物や通院の付き添いなど

# 福祉有償運送・公共交通空白地有償運送 (非営利団体やボランティアの移動サービス)

- 「自家用有償旅客運送」として  
道路運送法の改正（2006年）により合法化
  - ◆ 市町村運営有償運送（市町村福祉輸送、交通空白輸送）
  - ◆ 福祉有償運送
  - ◆ 過疎地有償運送（現：公共交通空白地有償運送）

- 登録団体数
  - 福祉有償運送 2,432団体（2014年度末）
  - 公共交通空白地有償運送 95団体（2014年度末）



自家用車も社会資源

クルマを提供することで、一人でも多くの人に外出してほしい

# たとえば、福祉有償運送

## ■ 設立の動機「サービスがない！足りない！」

### 1) 市の送迎サービス

① 2台の福祉車両に500人の登録者

② 通院等に限定、月1回のみ

③ 利用時間は平日の9時～17時

土日祝日は×、急な依頼も×（2カ月前から申込）

④ 介助サービスがない・・・道路に出るまでが大変、  
通院先での介助も必要

### 2) 福祉限定タクシー（介護タクシー）

① 高額（介護保険を使えない事業者も）

② 事業者が少ない、台数が少ない

- あきらめていたおでかけ・・・
- 外出支援サービスの利用につれて、「出かけたかった」という気持ちももう1度、芽生えてきた。
- 「自信がついた。」



# 福祉有償運送・公共交通空白地有償運送の制度的課題

- 自家用有償旅客運送は例外規程での位置づけであり、行う主旨や目的が明記されていない（第78条：自家用自動車（事業用自動車以外の自動車をいう。以下同じ）は、次に掲げる場合を除き、有償で運送の用に供してはならない。（①災害時、②自家用有償旅客運送、③公共の福祉を目的として、許可を受けた場合）
- 運営協議会メンバーによる過度な審査が行われる傾向がある。**不当なローカルルール**を設定するところも…
- 登録は国土交通大臣、しかし登録には運営協議会の合意が必要 → 行政責任の所在が不明、**自治体は運営協議会を開催するだけ**
- タクシー事業を基にした設計（運送の区域、対価など）
- 多くの団体が**赤字**
- 運転者の人材確保が難しい
- 福祉有償運送は、**利用者が限定される**

福祉有償運送で公的な補助金が行われている例は、稀。  
過疎地有償運送は、3割程度。

## 登録不要の活動 ～国土交通省事務連絡～

平成18年9月29日付事務連絡「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」（イラスト版）より

道路運送法第2条第3項において、①他人の需要に応じ、②有償で、③自動車を使用して、④旅客を運送する、⑤事業を旅客自動車運送事業であると規定しており、①～⑤の要件全てに該当する場合は同法に基づく許可を受ける必要があります。

… 許可等を必要とする態様かどうかについては、最終的には個別に総合的に判断されますが、②の有償については客観的な判断が困難である場合も考えられることから、事案毎に許可等を要するか否かを例示しました。…

(1) サービスの提供を受けた者からの給付が、「好意に対する任意の謝礼」と認められる場合は許可等を要しません。

運送行為の実施者の側から対価の支払いを求めた、事前に対価の支払いが合意されていた、などの事実がなく、あくまでも自発的に、謝礼の趣旨で金銭等が支払われた場合は有償とは観念されないことから許可等は不要です。

ほんの気持ちだから、何かの足しにしてちょうだい。

完全無償

(2) サービスの提供を受けた者からの給付が、金銭的な価値の換算が困難な財物や流通性の乏しい財物などによりなされる場合は許可等を要しません。

- 日頃の移送の御礼として、自宅で採れた野菜などを定期的に手渡す場合
- 地域通貨など

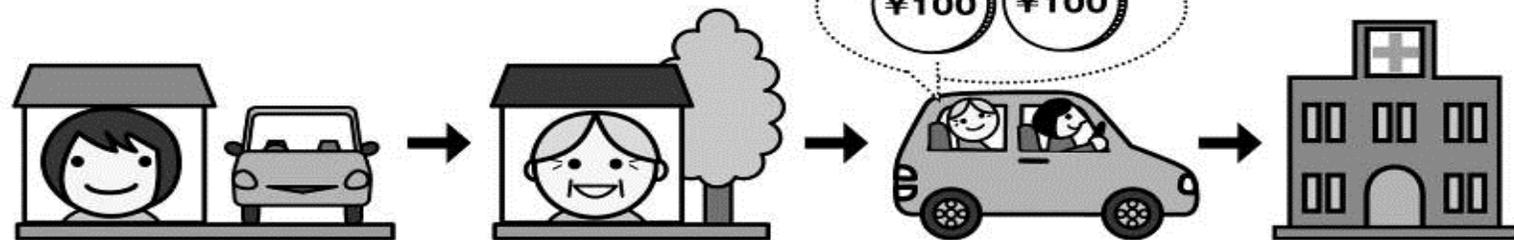
ありがとうございます！



うちで採れた野菜持って帰って



(3) ボランティア活動として行う運送において、実際の運送に要したガソリン代、有料道路使用料、駐車場代のみを収受する場合は許可等を要しません。



(4) 市町村の公共サービスを受けた者が対価を負担しておらず、反対給付が特定されない場合などは許可等を要しません。

● デイサービス、授産施設、障害者のための作業所等を経営する者が、自己の施設の利用を目的とする通所、送迎を行う場合であって、送迎に係るコスト（ガソリン代等の実費も含む）を利用者個々から収受しない場合にあっては、当該送迎は自己の生業と密接不可分な輸送と解され、許可等は要しません。

### サロン送迎(自家輸送)



● 子供の預かりや家事・身辺援助の提供が中心となるサービスを提供するものであって、運送に対する固有の対価（ガソリン代等の実費も含む。）の負担を求めないものである場合は、当該送迎サービスの提供は有償の運送とは解さず、許可等は要しません。

介護・家事身辺援助等のサービスとの一体型



あげおファミリー・サポート・センター



### 援助できる内容

ファミリー・サポート・センターは、あくまでも補助的な育児援助活動です。宿泊を伴う援助活動は行いません。

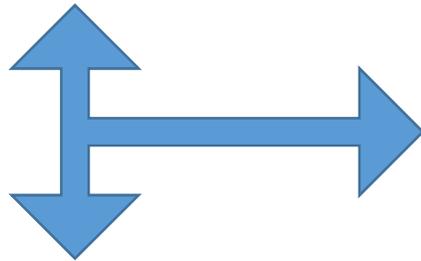
- (1) 保育所・幼稚園・家庭保育室・小学校・学童保育所等の保育開始時間まで、または終了後にお子さんを預かります。
- (2) 保育施設等への送迎を行います。
- (3) 会員の病気、出産、冠婚葬祭や行事への参加、育児リフレッシュなどの時にお子さんを預かります。
- (4) お子さんが軽度の病気（病気回復期の状態のことです。）の時や保育施設等が休日等の場合にお子さんを預かります。なお、お預かりするお子さんの身体状況等により援助が困難と判断された時は、援助を行えない場合もあります。また、熱があるなど悪化する可能性のある病児保育は行いません。

# そこで・・・(ご提案)

NPO等の法人格が必要

福祉有償運送  
公共交通空白地有償運送

- ・蓄積されてきたニーズとノウハウがある
- ・積極的に関わりあって



登録や許可を要さない活動

法人格を持たない  
自治会・町内会等の地縁組織

- (1) 人(担い手)・・・探す
- (2) 物・・・出し合う
- (3) 金・・・出し合う、制度活用
- (4) しゅくみ、ノウハウ・・・学ぶ
- (5) ニーズ・・・集めて絞り込む

「連携」「協働」して  
やりくりしよう!

# 福祉有償運送団体が「登録不要の活動」を実施 (穂井田らんらん) / 岡山県倉敷市

[実施地域] 岡山県倉敷市玉島穂井田陶地区

人口1369人 576世帯 高齢者75才以上288人

福祉有償運送の登録利用者 48名

[運送内容] 玉島陶地区でバス路線の廃止ルート片道9km

(地域から玉島支所まで)

週2回(火、金) 2便(10時、12時)の運行。

使用車両は軽自動車の福祉車両(定員4名)

[利用料] 300円/1便 走行距離/ガソリン代実費

(利用者の割り勘)

[実施団体] NPOかめかめ福祉移送

[実施期間] 2013年9月～2014年8月(1年)



# プロセスが大事！「のりあい」発足まで／神奈川県大和市

- 交通不便を課題と認識している地域住民と懇談 08年
- 3回のワークショップの開催
  - ① 大和市の地域交通の現状を知る 走ってほしいコースづくり
  - ② コースを体験乗車・意見交換
  - ③ 住民バスを走らせるためにどんな課題・方法があるか
- 事例の聞き取り調査（川崎市）

大和の地域住民と一緒に、先駆的に市民運行を  
実施している地域を訪問
- 準備会を立ち上げるための世話人会、  
そして、準備会発足 組織作り
- 地域への発信
- 具体化に向けての推進力を高める
- 行政との協働づくり、市民主体で運営する！



# 課題に合わせ、その地域の「better」を見つけよう／大和市

## 西鶴間運行計画についてのアンケート 採算性と運行を考える

<b>A案</b> 1日あたりの本数が少ないので 運行日は多く設定	<b>B案</b> 本数が多い分、 運行日を控えて採算性を保つ
<ul style="list-style-type: none"><li>○運行日：月～金の週5日</li><li>○本数：午前午後各2便（9:00と14:00は「相模大塚」に行く便ということも可）</li><li>○車種：細い道も通行可能な10人乗りのバン</li><li>○距離：循環部分1周5.3km 相模大塚の往復4km</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>○運行日：月・水・金の週3日</li><li>○本数：午前午後各4便（10:00と15:00は「相模大塚」に行く便ということも可）</li><li>○車種：細い道も通行可能な10人乗りのバン</li><li>○距離：循環部分1周4.6km 相模大塚への往復5.8km</li></ul>



**Aを選んで：12票**



**Bを選んで：2票**

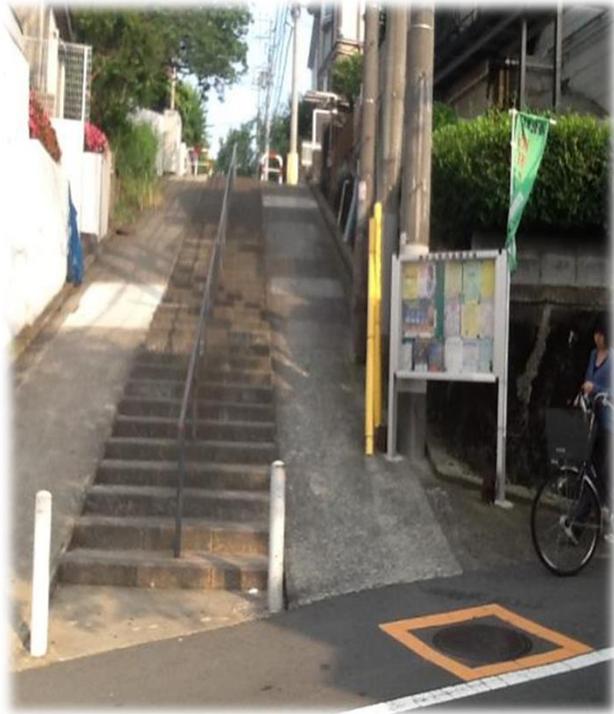
どんな方法が有効か、知りたい！聞きたい！  
先進事例を聞くために実施団体を訪問、聞き取りに行こう！

自治会を巻き込んで話をしないと、全体の課題にならないのでは？  
自治会長に直接話をしに行こう！

住民の自主的な  
動きにつながる



# 住民主体の移動支援は地域づくり(菊名おでかけバス) ／横浜市港北区



急坂で上り下りが大変  
…。都市部にもある交通空白地。

ふれあい昼食会や敬老会の送迎、成年後見制度の学習会  
らくらく市(バザー)への参加、まつり行事の送迎なども!



町内会のあちこちにボランティア募集のポスターが。  
町内会の協力なしにおでかけバスは前進しなかった。

# 訪問型サービスDは活用できるか？（お金の話）

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	<p>○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</p> <p>○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)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> <li>・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</li> </ul> <p>※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。</p>	<p>○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</p>			<p>・体力の改善に向けた支援が必要なケース</p> <p>・ADL・IADLの改善に向けた支援が必要なケース</p> <p>※3～6ヶ月の短期間で行う</p>	<p>1) 買い物、通院、外出時の支援</p> <p>2) 通所型サービスBへの送迎</p>
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	訪問型サービスBに準じる	
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)		

# 訪問型サービスD＋登録不要の活動 ～厚生労働省Q＆A～

問7 訪問型サービスD（移動支援）における利用者の運送に係る部分について、道路運送法の許可又は登録を要するか。

1 訪問型サービスD（移動支援）において、その利用者の運送に係る部分については道路運送法等関係法令を遵守して行われる必要がある。

市町村が行う訪問型サービスDに対する補助（助成）については、「通院等をする場合における送迎前後の付き添い支援」のサービスについては当該サービスの利用調整に係る人件費等の間接経費のみを対象にするものであり、移送に関する直接経費を対象としないため、この補助（助成）のみでは運送の対価を収受していないとの判断となるため、許可又は登録は不要である。

「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン」についてのQ＆A【平成27年8月19日版】

# 「新しい総合事業」の「補助(助成)」の考え方

## ③ 補助(助成)による実施 「新しい総合事業ガイドライン」P93より抜粋

住民主体の支援の場合には、補助(助成)の方法で事業実施することが通常考えられるが、当該補助(助成)の対象や額等については、立ち上げ支援や、活動場所の借り上げ費用、間接経費(光熱水費、サービスの利用調整等を行う人件費等)等、様々な経費を、**市町村がその裁量**により対象とすることも可能とする。**運営費の一部を補助**するものであるが、例えば**年定額での補助**といったことも考えられる。

### 許可又は登録不要

#### 《A市補助内訳》

- ・家賃 〇〇円
- ・事務局人件費 〇〇円
- ・光熱費 〇〇円

合計 〇〇円

### 許可又は登録必要

#### 《B市補助内訳》

- ・家賃 〇〇円
- ・事務局人件費 〇〇円
- ・光熱費 〇〇円
- ・**燃料費 〇〇円**

合計 〇〇円

# 訪問型サービスDの実施状況

訪問型サービスDに係る市町村意向調査及び相談・開発支援

(2016年度日本財団助成事業) 「アンケート回答の一部より(速報値)／回答数720市町村」

- 問10④「訪問型サービスD」の実施状況：**実施中3市町村、実施予定23市町村**。実施中の市町村は、通所型サービスCまたは通所型サービスBの送迎。
- 実施予定市町村に電話ヒアリング：**実施団体になりそうな既存の団体がある市町村では補助の仕組みを検討中**。それ以外は、白紙に近い状況。
- 課題トップ3(問15)：**「担い手となる団体や人材の把握、発掘、育成」「道路運送法上の登録不要の活動を、訪問型サービスDとして実施するための具体的な条件の把握」「担い手のリスクマネジメントの支援」**。

・一般介護予防事業の通いの場への送迎を、事業者等に委託している市町村は約15。一般介護予防事業、通所型サービスBやCの実施主体が、自ら送迎を行っている例は約40(問12の自由記述を分類)。

⇒これなら取り組みやすい？

- ・通所型サービスBを実施している市町村 37
- ・一般介護予防事業を実施している市町村 354

※通所型サービスBの実施市町村は、すべて一般介護予防事業も実施しているため合計は354市町村

実施準備中の市町村を訪問調査中（全国12市町村）

# 新しい総合事業を活用した多様な移動・外出支援

<ニーズに応え実施しやすい創意工夫を！>

- 神奈川県秦野市の訪問型サービスD: 福祉有償運送を行っているNPO法人とデイサービスを行っている社会福祉法人に補助。既存の団体や車両を無理なく活用し、通所型サービスBに送迎。
- 千葉県松戸市の訪問型サービスB: 訪問型サービスBを実施する団体が移動支援も行う(買い物や通院の付添と一体型)。実績に応じた補助額を設定。
- 広島県福山市の一般介護予防事業: 小学校区地域コミュニティに運行も管理も丸ごと委託。目的地も頻度も決めるのは地域コミュニティ。

## 移動・外出支援サービスを創出する為に 自治体や生活支援コーディネーターに期待すること

- 地域の関係者がニーズを共有し、絞り込むためのプロセスづくり  
(協議体や町内会、自治会等での協議)
- 交通政策や移動サービスを住民が理解する仕組み作り。  
(町内会、自治会の移動サービス学習会等)
- 移動サービスに係る「人・物・金」の地域情報収集と、  
活動団体との情報共有網の構築。
- 担い手育成に伴う支援活動。講習会の企画等。



ご相談ください。お役に立てるかもしれません。