

地域での居住を支える住民互助による移動支援サービス —中国5県を対象とした調査結果に基づく取組の課題とポイント—

株式会社富士通総研 公共政策研究センター 主任研究員 竹 内 幹 太 郎

1. はじめに

人々は、買い物や通院、通勤・通学などはもちろん、趣味や娯楽、地域の行事への参加など、様々な場面で移動する。日常生活を送るために「移動」は必要不可欠であり、日々の暮らしを豊かにするうえでも重要となる。

しかし、我が国では、人口減少・少子高齢化が進む地域を中心に、公共交通の運行範囲縮小・廃止などが進み、車の運転や家族等による送迎以外で移動手段を確保することが難しくなっている。特に高齢者は、身体的な衰えから車の運転ができなくなると、これまで居住してきた住まいで暮らし続けることが難しくなり、転居せざるを得ない状況も出てくる。

このような中で、各地では、住民らが支え合いによって移動支援を行う「住民互助による移動支援サービス」に取り組む動きが出てきている。人口減少・少子高齢化が進む地域などを中心に今後このような取組は増えてくると考えられる。その一方で、サービスに取り組むうえでの課題やポイントは十分に整理されていない。

そのため、筆者は、令和3年度の厚生労働省老人保健健康増進等事業にて、「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」(以下、「老健事業調査研究」という。)に取り組み、中国5県を対象に、住民互助による移動支援サービスに関する調査研究を実施した。本稿では

その結果をもとに、住民互助による移動支援サービスに取り組むうえでの課題とポイントを解説する。

2. 住民互助による移動支援サービスとは

本稿で取り上げる「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 団体など)が主体となって住民同士の支え合いで外出を支援するための無償の送迎サービスを指す。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る。利用者からは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なっている。

3. 中国5県でのサービス実施状況

老健事業調査研究では、中国5県を対象とした市町村向けアンケート調査(以下、「市町村向けアンケート」という。)やサービスを実施する団体や支援する自治体を対象とした事例調査(以下、「事例調査」という。)を通じて、サービス立ち上げ時の課題とポイントを整理した。

市町村向けアンケート(対象107市町村、回収数78(回収率72.8%))の結果、住民互助に

よる移動支援サービスは、約5割の市町村内で実施されている¹⁾。また、実施されていない市町村でも必要性を感じている割合が8割を占めていた。この結果からも今後、地域において住民互助による移動支援サービスが必要になる可能性は高いと考えられる。取組の事例としては、自治会が母体となって設立された、島根県松江市の「菅浦手助す一隊」や山口県防府市の「車扶の会」、団地内の有償ボランティア実施団体である広島県広島市の「協働労働びしゃもん台絆くらぶ」などが住民互助による移動支援サービスを実施している。また、鳥取県の琴浦町では、自治体がサービスに取り組むうえでの支援（公用車貸出事業、移動支援自動車保険料補助事業）を実施している。調査結果の詳細は報告書を参照されたい^{参考文献1)}。

表ー1 住民互助による移動支援サービスの取組事例

<p>【団体の例】菅浦手助す一隊（島根県松江市美保閑地区）</p> <ul style="list-style-type: none"> 菅浦区自治会が母体となって、組織を立ち上げ、令和3年4月よりサービスを開始。 自治会住民で公共交通機関の利用や自家用車の移動が困難な65歳以上の高齢者及び障害者の「見守り対象者」を対象としてサービスを実施。 ガソリン代実費分として月500円の会費でサービスを実施。
<p>【自治体の例】琴浦町（鳥取県東伯郡琴浦町）</p> <ul style="list-style-type: none"> 高齢者の買い物や通院など生活に必要な移動を住民で確保するため、支援を開始。 「琴浦町助け合い交通支援事業」として、住民互助による移動支援サービスを実施する際の、公用車貸出事業、移動支援自動車保険料補助事業を実施。




写真ー1 菅浦手助す一隊によるサービス実施の様子

4. サービスに取り組むうえでの課題

調査の結果から住民互助による移動支援サービスに取り組むにあたり、以下のような点が課題としてみられた。

① サービスの位置付けの整理

市町村においては、住民互助による移動支援サービスの必要性を感じていながらも検討や協議は十分に進んでいない状況がうかがえる。そのひとつとして、住民互助による移動支援サービスは、移動に関する取組であることから公共交通との関係性の整理が必要となるが、市町村向けアンケート結果では、サービスを公共交通に関する計画に位置付けている市町村は2割に留まる。計画に位置付けていない理由として、「現在は位置付けていないが今後検討したい」と「未検討である」がそれぞれ約3割となっていた。



琴浦町助け合い交通支援事業

「乗りたい人」×「乗せてもいい人」=新しい交通

琴浦町は、地域交通の新しい仕組みづくりを応援します

- 公用車貸出事業
- 移動支援自動車保険料補助事業

対象となる団体（以下のすべてに該当）

- ✓ 助け合い交通（高齢者等の通院や買い物等の移動支援）に取り組む団体
- ✓ 団体としての規約を有し、登録会員数が5以上
- ✓ 道路運送法の一般旅客自動車運送事業又は自家用有償旅客運送ではない

公用車貸出事業	
貸出車両	事前に希望を聞き取りの上、町長が指定
移動範囲	町内（必要に応じて町外も認める）
貸出時間	閉庁日の午前8時30分～午後5時
貸出手続	7日前までに使用許可申請が必要です。
必要書類	団 thể規約および会員数が分かる書類 運転手の免許証の写し
事故対応	事故における損害賠償は、町の加入する自動車任意保険（全国自治協自動車損害共済）での対応になります。 保険で対応できない部分は使用者の負担になります。 保険内容は、車両により異なりますので貸出の際にご確認ください。
その他	公用車返却の際は、使用者で点検、清掃を行ってください。 災害など公用車を緊急に使用する場合があります。

移動支援自動車保険料補助事業	
補助金の対象	移動支援に使用する車両に係る自動車任意保険料、申込み経費
補助率	10/10
補助金額	10万円まで
申請手続	補助金交付申請書の事前提出が必要です。
必要書類	自動車任意保険の契約書または申込書、契約金額が分かる書類
その他	補助金は概算払いが可能です。

【問合せ先】琴浦町企画政策課 ☎0858-52-1708 FAX0858-49-0000

図ー1 琴浦町助け合い交通支援事業

事例として取り上げた菅浦手助す一隊では、サービスの実施にあたり、市町村等と協議して、既存の公共交通ではカバーできない高齢者等の「見守り対象者」の移動を支援するサービスとして位置付けを整理しており、これが立ち上げに至った要因のひとつにもなっている。また、琴浦町では、高齢者の生きがいづくりや地域のコミュニティづくりの一環としてサービスを位置付けて、実施時には、内容の整理や交通関係者との協議・調整を支援している。これらのことから、サービスの位置付けを交通との関係を踏まえて整理することは実施するうえで重要となることがわかる。

② サービスに関する情報・知見の収集

市町村アンケート結果では、約5割の市町村が、サービスに取り組む団体等への支援を実施している。具体的には「困りごと・ニーズ把握支援」、「運営に関する情報提供」、「運営に関する費用補助」などを実施している。しかし、その一方で、支援するうえでの課題として、「サービスの立ち上げや運営を支援できる人材の確保・育成」や、「福祉・交通分野の制度・仕組みの理解・知識習得」が多くあがっている。このことから、市町村では、サービス立ち上げ・運営のノウハウが十分でなく、福祉・交通の相互理解や知識も不足していると認識していることがうかがえるため、サービスの実施を福祉・交通双方から支えるため情報・知見が必要になるといえる。

また、事例として取り上げた各団体は、地域の課題に自ら気づき、その解決を志して住民発意で取り組んでおり、十分な情報・知見がない中で模索しながらサービスを検討した。そして、結果としてサービスの立ち上げに関する相談・支援を受けながら、サービス内容を検討して実施に至っている。このことから、サービスを取

り組む際に生じる課題としては、その気づきをもとに取組へとつなぐためのサービスの検討手順、実施可能な事項と不可能な事項等の内容に関する情報・知見の収集があげられる。

5. サービスに取り組むうえでのポイント

老健事業調査研究では、交通及び福祉の学識者や有識者による検討委員会を開催して、前章にあげた課題を解決するためのサービスの立ち上げに関する手引きを作成した^{参考文献2、3}。その結果を踏まえてのサービスに取り組むうえでのポイントを示す。

(1) サービスに関する考え方の整理

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、前述のとおり、その位置付けを整理することが求められる。そのためには、サービスに取り組む住民らやそれを支援する市町村等の支援者が、単に「移動手段の確保」という側面からだけで捉えるのではなく、高齢者等をはじめとした人々の地域での暮らしを支える取組として、様々な観点からサービスを捉えたうえで考え方を整理する必要がある。そのことが、円滑かつ効果的に取組を進めるうえで重要になる。サービスを捉えるうえでの観点としては図-2に示す4つの観点と考えられる。

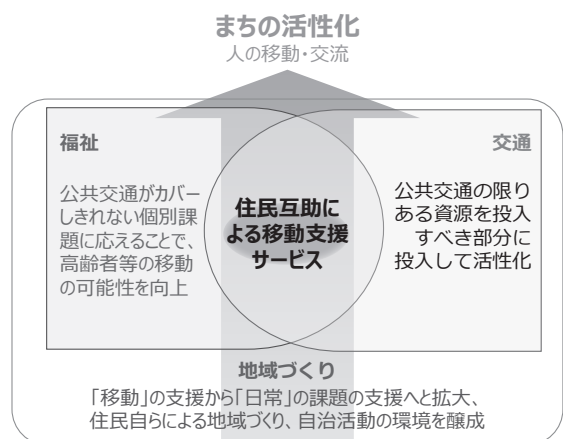


図-2 様々な観点から見た住民互助による移動支援サービス

① 福祉の観点

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する。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る。加えて、社会参加自体の機会を失うことにもつながり、高齢者の虚弱化に拍車をかけることが懸念される。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る。

② 交通の観点

地域内の移動手段は、バス・タクシーなど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る。しかし、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る。そのため、公共交通の「地域間の移動」と「地域内の移動」に焦点をあて、交通の全体像を考えることが求められる。その時、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る。公共交通の改善・見直しを図った上で、民間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一つとして、住民互助による移動支援サービスを実施することも考えられ、その際に、民間事業者は、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ことで、持続性を高めることも可能になると考えられる。

③ 地域づくりの観点

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する課題の解決を図るものだが、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ない。したがって、サービスを検討する際に

は、日常生活の課題への支援も踏まえて協議することが望まれ、その際には、移動支援サービスに取り組む者だけではなく、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等も検討して進めることになる。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ると捉えられる。

④ まちの活性化の観点

住民互助による移動支援サービスの取組によって、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る。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が期待できる。

(2) 実施団体・関係者による連携

考え方を整理したうえで、住民らがサービスを立ち上げる場合には、図-3のような流れで進むことが考えられ、その過程において、市町村等が支援することが想定される。立ち上げの進め方や支援内容は、地域の実情（課題や資源）などにあわせて取り組まれるが、その際に、実施団体・関係者による連携を図ることがより円滑かつ効果的な立ち上げにつながる。

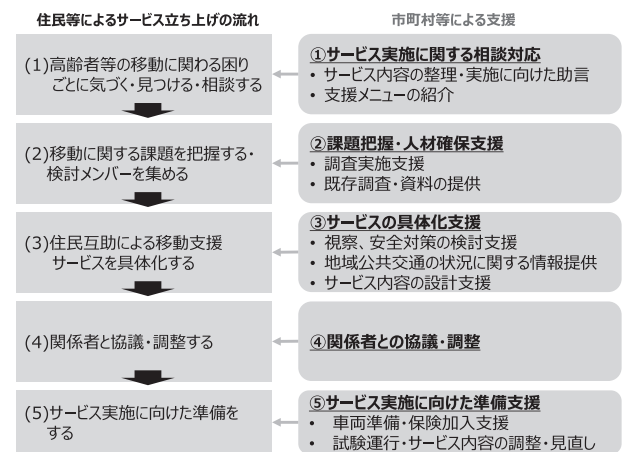


図-3 サービス立ち上げの流れと市町村等による支援

① 住民と市町村等との連携

住民互助による移動支援サービスは住民らの発意で実施されるものであるが、公共交通などにも関わる取組であり、運輸支局や交通事業者などとの協議・調整も必要となる場合がある。また、高齢者等の地域での居住を支える活動でもあることから、実施にあたっては市町村や関係団体等による支援も考えられる。そのため、取組の実施にあたっては、早期に市町村等と連携して取り組むことが重要となる。

② 市町村の庁内での連携

住民互助による移動支援サービスは、高齢者等の移動手段確保の問題が地域で生じることから、住民と日常的な関わりをもつ福祉分野の関係者が支援することから始まる場合が多いが、「人を送迎する」という公共交通にも関連する側面をもつ住民互助による移動支援サービスの特性から、公共交通担当部局の担当者も公共交通に関する情報・知見や関係者とのネットワークを活かして支援することが重要となる。そのため、サービスを支援するにあたっては、福祉と交通の両分野の関係者の連携が不可欠となる。また、移動は出かける目的・楽しみがあることによって行われ、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する。これらのことから、福祉や交通のみならず、商業やまちづくりの部局とも連携して取組を進めることが重要となる。

③ 市町村と関係団体での連携

サービスの立ち上げにあたっては、市町村のみならず、関係する団体による支援があることで、その実現性が高まる。例えば、図-4のように地域では生活支援コーディネーターや市町村社会福祉協議会などが立ち上げを志向する住民等の伴走支援を行い、市町村では実施方法に対する助言や地域の関係者との調整、立ち上げ

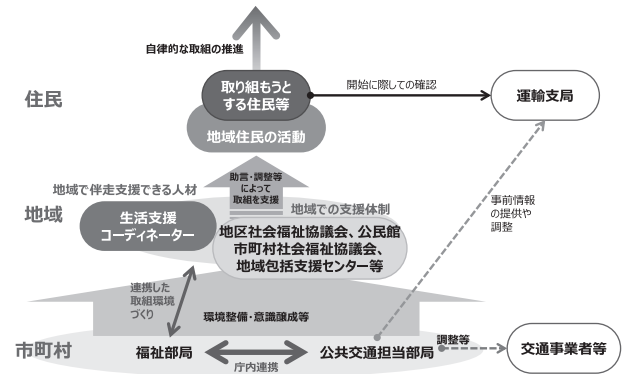


図-4 実施団体・関係者による連携体制例

準備費・運営費補助等の後方支援を実施することが考えられる。このような環境を市町村と地域の関係団体とが連携して整備していくことが効果的である。

6. おわりに

人々が住み慣れたまちに住み続けるうえで、人とふれあうことや、買い物をしたり、自然や街並みを眺めたりする機会を得られることが大切であり、そのうえで移動手段の確保は非常に重要になる。そのため、地域の移動手段確保については、都市、住宅、福祉、交通等、特定の分野の枠組みを越えて横断的に検討・展開されることが求められ、そのひとつとして住民互助による移動支援サービスが有効に実施されることが望まれる。なお、住民互助による移動支援サービスを実施する際には、車両確保、安全対策、費用負担・補助などの整理も必要になる。これらを含めた住民互助による移動支援サービスの立ち上げに関する取組方法については、老健事業調査研究で作成した「住民互助による移動支援サービスの立ち上げに関する住民向け手引き・自治体向け手引き」に取りまとめている^{参考文献2, 3)}。これからサービスの実施や支援を検討する人々の一助になることを期待したい。

注

- 1) 本調査の結果では、市町村内で住民互助による移動支援サービスが実施されていると回答した市町村は約5割である。一方、アンケートに回答した市町村は全体の約7割であり、実施している場合ほど回答していると考えられるため、その点は留意が必要となる。

参考文献

- 1) 株式会社富士通総研「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報告書」令和4年3月
<https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/elderly-health/2021regionalpolicy1a.html>

- 2) 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住民向け手引き」令和4年3月
<https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/elderly-health/2021regionalpolicy1a.html>
- 3) 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年3月
<https://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/elderly-health/2021regionalpolicy1a.html>

「住宅」CD-ROM版 Disc 9 発刊のご案内

本誌「住宅」は昭和27年の当協会創立と同時に創刊され、通巻753号（本号まで）を経過しました。この度、2012年11月号～2017年3月号までの記事を収めました Disc 9 が完成しましたので、お知らせします。PDFファイル（画像データ）で年代順に収録しており、Microsoft Excel を利用して著者論文名を検索することができます。

Disc No.9 1枚：30,000円 送料：1枚 550円（金額はいずれも消費税込みです）
（日本住宅協会会員の方は、1枚：3,000円、送料は当協会が負担します）
収録期間：2012年11月号から2017年3月号まで

「住宅」CD-ROM [CD 9枚／1セット]

1セット：120,000円 送料：1セット 550円（金額はいずれも消費税込みです）
（日本住宅協会の会員の方は、1セット：20,000円、送料は当協会が負担します）
収録期間：1952年創刊号から2017年3月号まで

◆動作環境

Windows10

◆必要なソフト

Microsoft Excel

Adobe社 AcrobatReader DC（AcrobatReaderは無償ソフトです。）

◆お申込み方法

下記の当協会ホームページよりお申込書をプリントアウトして、必要事項をご記入の上、FAX 又はご郵送ください。Web からのご注文もできます。

<http://www.jh-a.or.jp/contents/tosho/tosho-2.htm>