

# 基礎研 レポート

## 高齢者の移動支援に何が必要か (上)

### ～生活者目線のニーズ把握と、交通・福祉の連携を～

生活研究部 ジェロントロジー推進室兼任 准主任研究員 坊 美生子  
(03)3512-1821 [mioko\\_bo@nli-research.co.jp](mailto:mioko_bo@nli-research.co.jp)  
保険研究部 ヘルスケアリサーチセンター 主任研究員 三原 岳  
(03)3512-1798 [mihara@nli-research.co.jp](mailto:mihara@nli-research.co.jp)

## 1—はじめに

急速な高齢化と、子との同居世帯の減少などにより、高齢者の移動手段をどのように確保するかが重要な課題となっている。加齢によって身体機能や認知機能が低下し、マイカー運転を続けることは難しくなる一方、地域の鉄道やバス等の公共交通は衰退し、安心して出掛けることが難しくなっているためだ。国は、地域における交通弱者等の移動手段を確保するため、近年、活発に法制度を見直し、市町村も公共交通網の構築に向けた計画作成に取り組んでいるが、交通施策に積極的に取り組む市町村は少数派であり、移動環境は十分整っていない。一人暮らしの高齢者や、老親と離れて暮らす子、高齢者の生活支援に当たる関係者からは、改善を求める声が上がっている。

本稿では、高齢化が移動にもたらす問題と、2020年に発生した新型コロナウイルスの影響等について概観するとともに、これまでの国・自治体による公共交通、移動支援政策の動向を整理する。その上で、現時点の主な課題として、国や自治体、交通事業者に、住民の移動ニーズの把握や、生活者目線に立った検討が不足している点を指摘する。さらに、市町村を中心に、地域の特性に応じて、高齢社会に見合った「幹線交通—生活交通—福祉交通」という切れ目のない交通サービス、移動支援を目指していくことが必要だと指摘する。

(下)では積極的に移動支援、交通政策に取り組む市町村の事例をいくつか挙げつつ、生活者目線に立った移動支援政策の論点や課題を取り上げる。

## 2—高齢者の生活環境

### 1 | 急速な高齢化

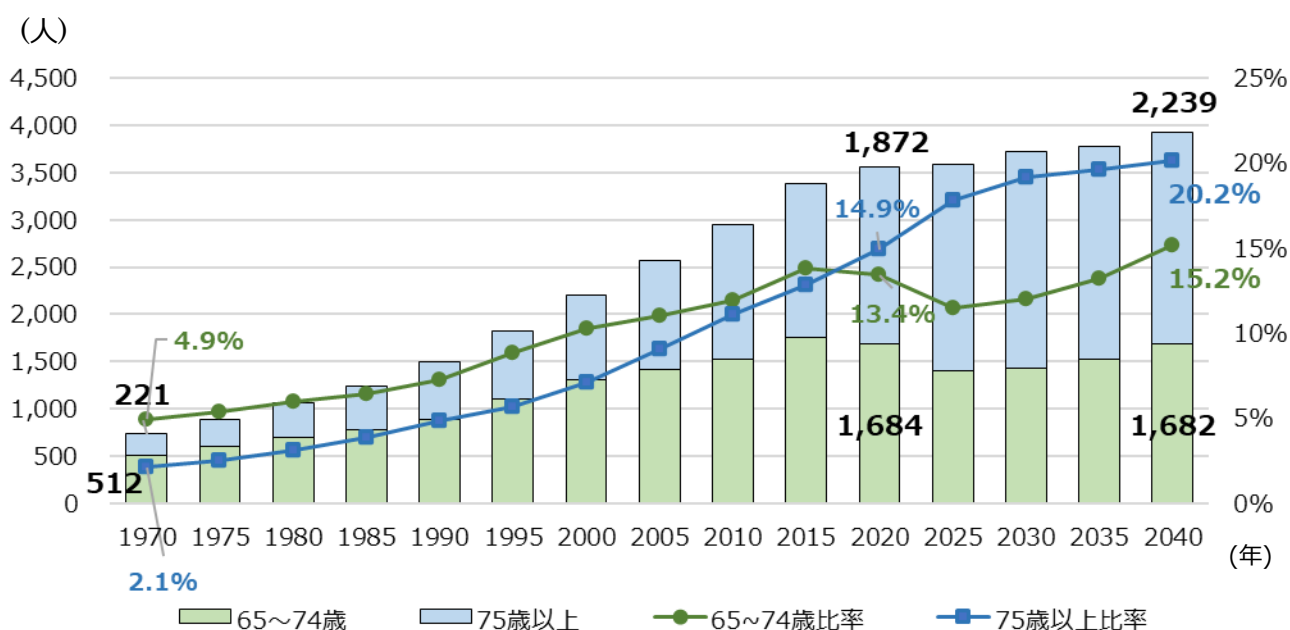
まず、高齢者の生活環境から考察する。ここでは、①急速な高齢化、②要支援・要介護高齢者の増加、③高齢単身世帯等の増加、④高齢ドライバーの増加と免許返納——といった需要サイドの話を取

り上げる。その後、⑤鉄道、バス路線の縮小、⑥バス、タクシーのドライバー不足、⑦新型コロナウイルスの影響——といった供給サイドの側面を取り上げる。

まず、急速な高齢化である。国内では、世界各国に比べて急速に高齢化が進んでいる。特に、後期高齢者と呼ばれる75歳以上人口の増加が目立つ。1970年に65～74歳の前期高齢者は約512万人、75歳以上の後期高齢者は221万人と、それぞれ総人口の4.9%と2.1%に過ぎなかったが、2020年は65歳～74歳が1,684万人、75歳以上はそれを上回る1,872万人に急増し、それぞれ13.4%と14.9%に上昇すると推計されている<sup>(1)</sup>（図表1）。

さらに2040年には、団塊ジュニア世代と呼ばれる人口の多い世代が皆、高齢者となり、前期高齢者は1,682万人、後期高齢者は2,239万人に膨らみ、総人口に占める割合はそれぞれ15.2%と20.2%となる見込みである。もちろん、地域によって、より高齢化率が高い地域もある。2020年時点で、65歳以上の高齢者人口が既に4割に到達している市町村は、全国で400以上と推計されている。

図表1 前期高齢者と後期高齢者の人数と総人口に占める割合の推移



(資料) 1950～2015年は「国勢調査」、2020年以降は「日本の将来推計人口 平成29年推計」（出生中位、死亡中位推計）より作成

## 2 | 要支援、要介護認定者の増加

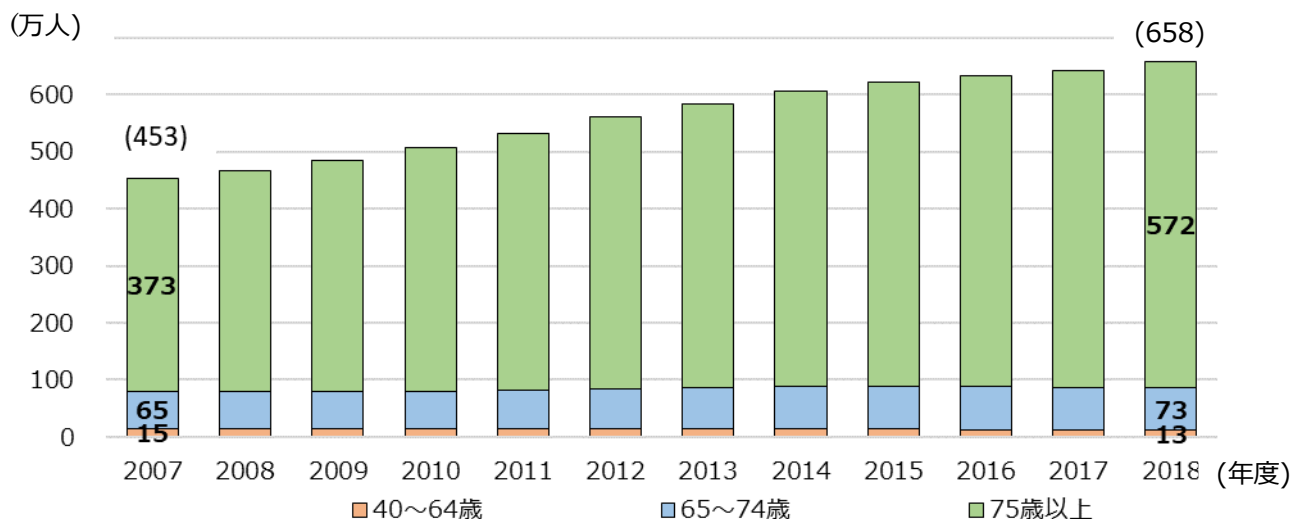
介護保険の要支援、要介護認定者数も増加し続けている。厚生労働省によると、2007年度には要支援1、2と要介護1～5を合わせた認定者は計453万人だったが、2018年度には計658万人に増加した（図表2）。2018年度の認定者数の内訳を年齢区分ごとに見ると、40～64歳（第2号被保険者）は13万人、65～74歳は73万人、75歳以上は572万人であり、後期高齢者が全体の9割近くを占めている。また、年齢区分ごとの被保険者数に対する認定者数の割合をみると、65～74歳の前期高齢者について

(1) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 平成29年推計」（出生中位、死亡中位推計）

は、要支援は1.4%、要介護は2.9%であったのに対し、75歳以上の後期高齢者になると要支援は8.8%、要介護は23.0%に上昇する（図表3）。後期高齢者になると、前期高齢者に比べて格段と要支援、要介護リスクが上がる事が分かる。

認知症についても、前期高齢者に比べて後期高齢者の発症率は高いことも分かっている<sup>(2)</sup>。2-1 | でみたように、今後はさらに後期高齢者が増加していくため、要支援、要介護認定者や認知症の高齢者が各地域に増えると予想され、移動支援の必要性は一層、増していくと考えられる。

図表2 年齢区分ごとの要支援、要介護認定者数の推移



(資料) 厚生労働省「介護保険事業状況報告」(年度次)より作成

図表3 年齢区分ごとの要支援、要介護認定率の比較

	要支援	要介護
65～74歳	1.4%	2.9%
75歳以上	8.8%	23.0%

(資料) 厚生労働省「平成30年度 介護保険事業状況報告」より作成

### 3 | 高齢単身世帯、夫婦のみ世帯の増加

高齢者の家庭環境も大きく変化してきている。移動に関して大きな影響を与えているのが、子と同居している高齢者世帯の減少である。

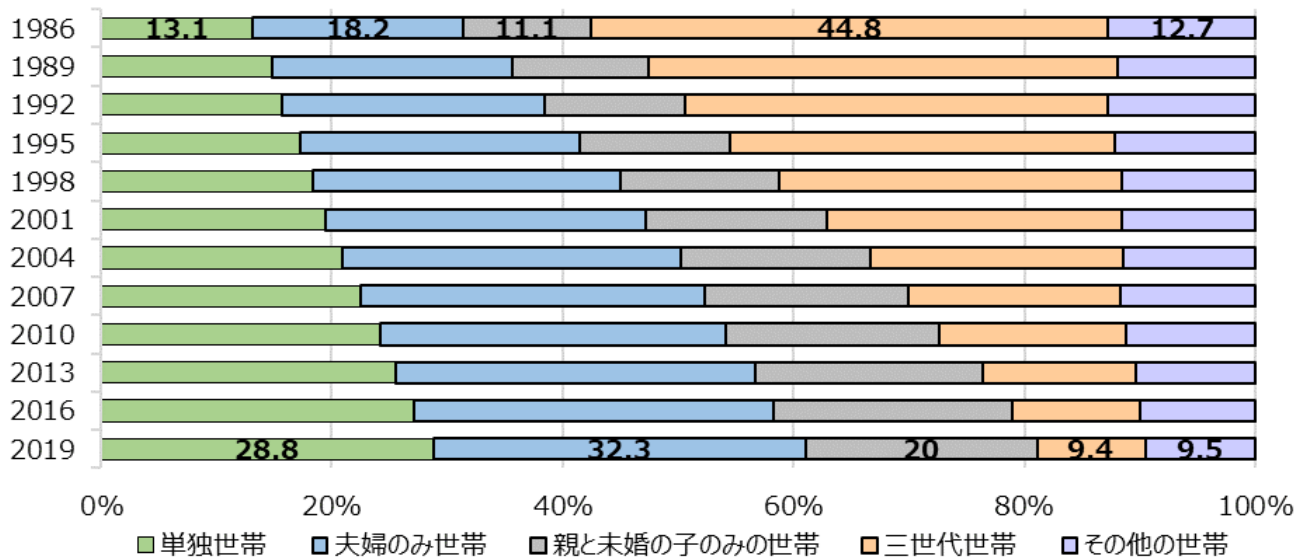
厚生労働省の「国民生活基礎調査」によると、65歳以上の高齢者がいる世帯の家族構成は、1986年時点では、「未婚の子と同居」や「三世帯同居」が全体の過半数を占め、単身世帯や夫婦のみ世帯は合わせて3割程度だった（図表4）。しかし、若者の都市部への流出などが進み、2019年には単身世帯

(2) 2019年6月20日、社会保障審議会第78回介護保険部会資料。

と夫婦のみ世帯の合計が、全体の約6割に上っている。同居する子がいれば、買い物や病院まで送迎を頼むこともできるが、それができない高齢者が増えている。単身高齢世帯は、今後さらに増えると見込まれている。

図表4 65歳以上高齢者がいる世帯の世帯構造の年次推移

(年)



(資料) 厚生労働省「2019年国民生活基礎調査 結果の概要」より抜粋

#### 4 | 高齢ドライバーの増加と免許返納

高齢ドライバーの人数も増え続けている。警察庁によると、75歳以上の運転免許保有者は2002年には175万人だったが、2019年には583万人に増加した(図表5)。

しかし、運転技術は加齢によって衰えていく。視力が落ち、視野が狭くなるなど、身体的特性が低下したり、複雑な情報を同時に処理することが困難になったりするためである<sup>(3)</sup>。実際に、後期高齢者の死亡事故の発生割合は相対的に大きい(図表6)。警察庁の発表によると、2018年の免許人口10万人あたりの死亡事故発生件数は、免許取得が可能になったばかりの16~19歳では11件を超え、20~24歳になると4.6人に減る。25~29歳以降になると、2~3件台で推移しているが、70~74歳になると4.4件に増え、75~79歳では6.2件と再び上昇し、80~84歳で9.2人に増える。85歳以上では16.3件と突出して多く、危険性が高いことが分かる。警察庁によると、75歳以上のドライバーが起こした死亡事故原因で多いのは、ハンドルやペダル操作などの操作不適、安全不確認である。

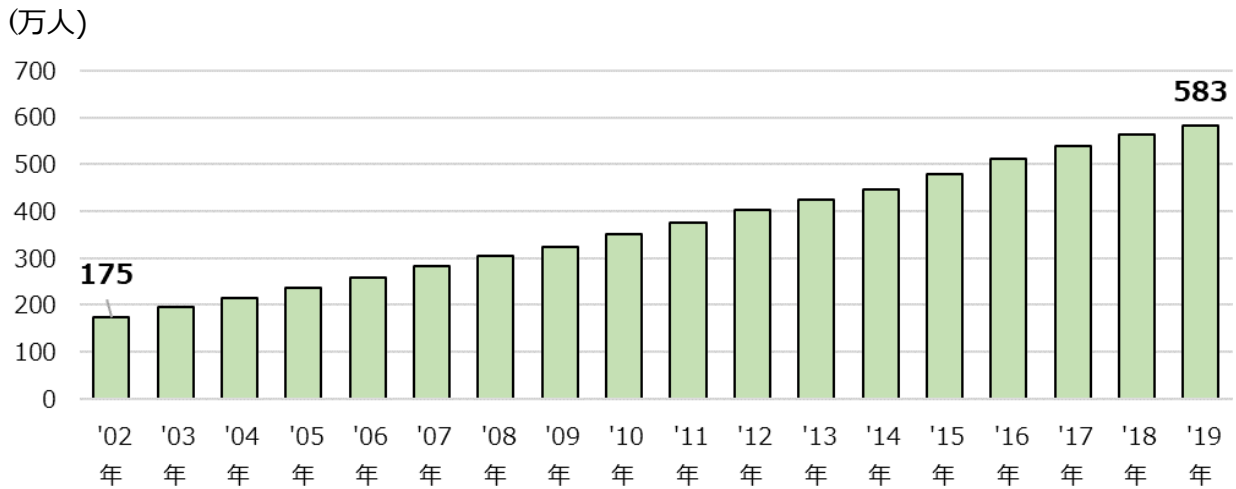
2019年には、東京・池袋で80歳代のドライバーの運転で母子が死亡し、高齢で運転を続ける危険性に関する認識が社会に広がった。警察庁によると、同年、運転免許を自主返納した人は当時として過去最高の約60万人に上り、うち75歳以上は35万人だった<sup>(4)</sup>。返納件数は年々、増加している(図表7)。各都道府県警も、高齢ドライバーに自主返納を促すため、運転免許証に代わって身分証明書として使用で

(3) 所正文、小長谷陽子、伊藤安海 (2018) 『高齢ドライバー』 文芸春秋

(4) 警察庁 (2020) 「運転免許統計 令和元年版」

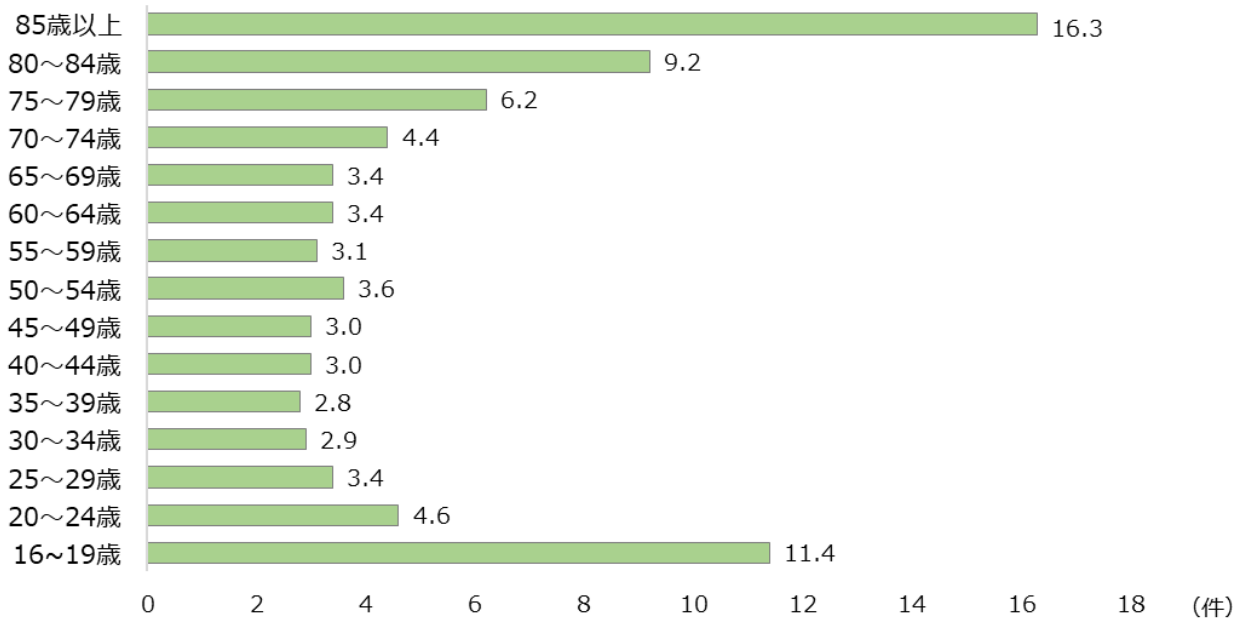
きる運転経歴証明書を発行したり、自治体がクーポン券を発行したりしているが、返納者はまだ一部にとどまっている。

図表 5 75 歳以上の運転免許保有者数の推移



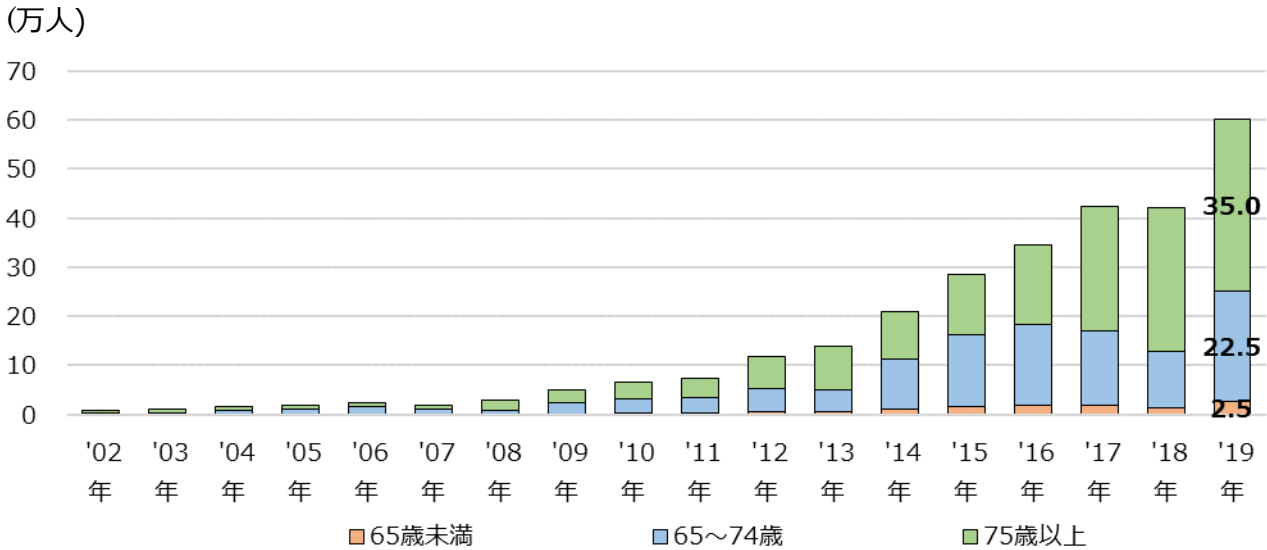
(資料) 警察庁「運転免許統計」より作成

図表 6 年齢層別の死亡事故件数 (免許人口 10 万人当たり)



(資料) 警察庁「平成 30 年中の交通死亡事故の発生状況及び道路交通法違反取締り状況等について」より作成  
 (注) 第 1 当事者が原付以上の死亡事故を計上している。

図表 7 高齢ドライバーの運転免許の自主返納件数推移



(資料) 警察庁「運転免許統計」より作成

しかし、高齢で運転を続けている人の中には、返納すると移動手段が無くなるため、仕方なく運転を続けている人がいることにも、注意が必要である。

内閣府が2018年度に60歳以上の男女約3,000人に行った「高齢者の住宅と生活環境に関する調査」<sup>(5)</sup>で、普段マイカーで外出している人に、今後も運転を続けるかどうか尋ねると、「一定の年齢になったら、車の運転をやめようと思っている」が40.4%、「視力の低下などにより運転の支障を感じたら、車の運転をやめようと思っている」が39.8%、「年齢や身体的な支障の有無にかかわらず、車の運転を続けようと思っている」が11.5%、「公共交通機関のサービスレベルが上がれば、車の運転をやめようと思っている」が4.5%となっており、運転をやめることに消極的な回答が1割以上あった。

また同じ調査では、「年齢や身体的な支障の有無にかかわらず、車の運転を続けようと思っている」と回答した人に理由(複数回答)も尋ねており、それによると、「買い物や通院など自分や家族の日常生活上、不可欠だから」が73%に上り、生活環境の影響が大きいことが示された。

2-1 | でみたように、今後も75歳以上人口は増加するため、高齢者がマイカーを手放しても生活できるように、地域の移動手段を確保することが喫緊の課題となっている。

## 5 | 鉄道、バス路線の縮小

次に、高齢者の移動を巡る社会環境の変化について取り上げたい。最も影響が大きいのは、地域公共交通の衰退である。

モータリゼーションや都市部への人口流出、人口減少などの影響で、地方を中心に、鉄道やバスの利用者は減少し続けてきた。乗客減少により、事業者が減便や路線縮小を余儀なくされると、利便性

(5) 同調査により、普段の移動手段を尋ねると、1位「自分で運転する自動車」(56.6%)、2位「徒歩」(56.4%)、3位「自転車」(22.4%)、4位「家族が運転する自動車」(20.5%)——などとなっていた。性別で見ると、「自分で運転する自動車」と回答したのは、男性73.6%、女性41.8%で、男性の方が高かった。



が悪化してさらに利用者が減る、という悪循環に陥っている。

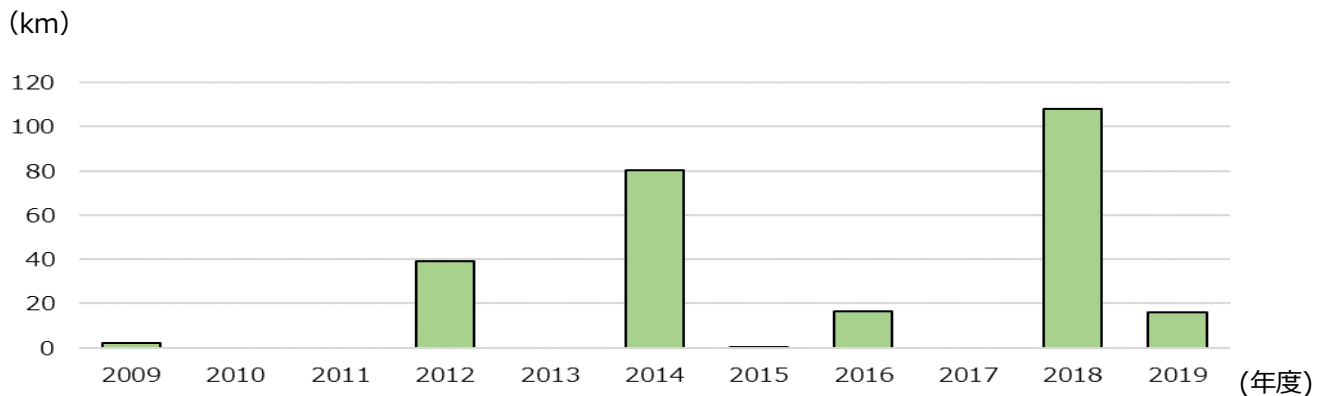
国土交通省の発表によると、2000年度以降、廃止された鉄軌道は全国で44路線、10,410kmにも達する(図表8)。路線バスの廃止路線延長は2010年度から2018年度までで1万kmを超えている(図表9)。

全国の鉄道事業者やバス事業者の経営は深刻な状況にあり、国土交通省によると、2019年度、全国の鉄軌道事業者95社のうち経常収支が赤字だった事業者は約8割の74社に上った<sup>(6)</sup>。一般乗合バスについては、30両以上保有する事業者227社のうち、赤字事業者が7割を上回る<sup>(7)</sup>。地域別にみると、大都市部では赤字事業者が約4割であるのに対し、その他地域では約9割と、都市部よりも地方において、特に深刻な状況に陥っている。

市町村によっては、鉄道駅やバス停がなく、タクシーが住民の頼みの綱、という地域も多いが、人口減少によってタクシー事業者の経営も困難になり、営業所が廃止されたケースもある。

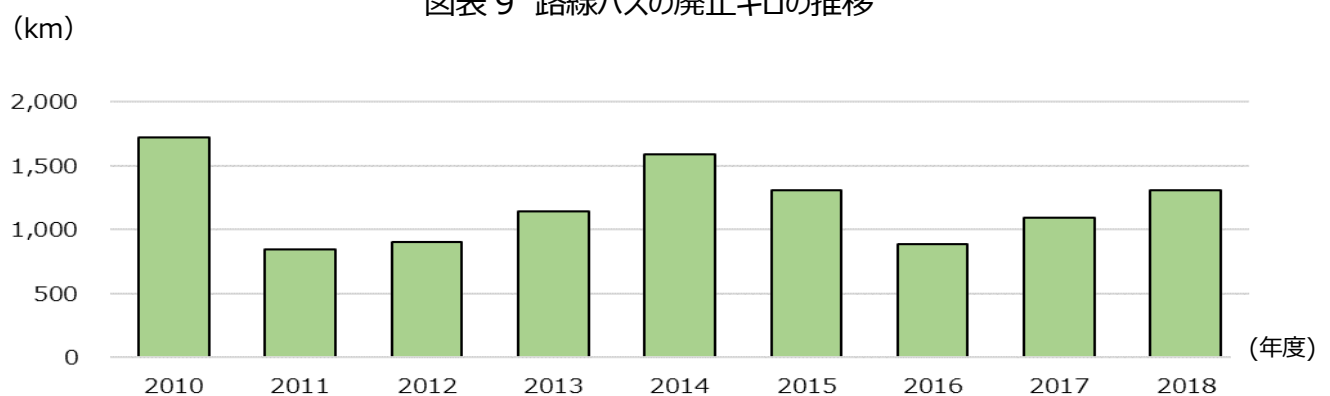
今後、高齢化と人口減少が加速すれば、さらなる鉄道やバスの路線廃止、タクシー事業者の撤退が予想される。また、路線や営業所自体が維持されたとしても、便数を減らすなどして利便性が低下する恐れもある。

図表8 鉄道ネットワークの廃線状況



(資料)「令和2年版 交通政策白書」より抜粋

図表9 路線バスの廃止キロの推移



(資料)「令和2年版 交通政策白書」より作成

(6) 国土交通省 HP「地域鉄道の現状」(<https://www.mlit.go.jp/common/001385325.pdf>)。

(7) 国土交通省報道発表「令和元年度 乗合バス事業の収支状況について」(2020年11月17日)。2以上のブロックにまたがる事業者については、重複を除いて集計した場合。

## 6 | バス、タクシーのドライバー不足

さらに公共交通の維持を難しくしているのが、バスやタクシー業界などのドライバーの高齢化と人手不足である。「令和2年版 国土交通白書」によると、2019年の自動車運転業の有効求人倍率は3.10倍で、全職業平均（1.45倍）の2倍以上となっている。他の職業に比べて労働時間が長いことや、年間所得が低いことが要因にあると考えられている。

現在就業しているドライバーの高齢化も進んでいる。総務省の「労働力調査（2020年）」によると、バスやタクシー運転手を含む道路旅客運送業の就業者のうち、55歳以上の就業者割合は65.2%に上り、全産業平均（31.2%）を大きく上回っている。従って、現在、バスやタクシー事業者で黒字を確保しているところも、将来的に人手不足が原因で事業継続が困難になる恐れもある。

## 7 | 新型コロナウイルスによる影響

このような公共交通の衰退に、さらに拍車をかけたのが、2020年前半から始まった新型コロナウイルスの感染拡大である。

国土交通省が関係業界を対象に毎月、実施している調査<sup>(8)</sup>をみると、乗合バスのうち、一般路線バスの輸送人員は、一回目の緊急事態宣言が出された2020年4～5月、前年同月と比べて5割前後落ち込み、2021年2月まで2～3割減少の状態が続いている。高速バス等は、2020年4～5月に8割前後落ち込み、2021年2月まで5～7割減少の状態が続いている。バス事業者では、赤字が多い路線バスの運行を、実質的に、収益の高い高速バスの運行で補ってきたケースが多いため、高速バスの落ち込みは、住民の生活の足である路線バスの維持をより困難にしている。

鉄道事業者については、2020年4～5月には、輸送人員が前年同月に比べて「5割以上減少」と回答した事業者が、大手民鉄で1～2割、公営と中小民鉄では6～7割に上った。その後、やや改善したが、2021年2月時点でも「2割以上減少」と回答した事業者は、大手民鉄で7割、公営では10割、中小民鉄では約7割に上っている。

タクシー業界も厳しい状況にある。2020年4～5月には輸送人員が前年同月に比べて6～7割落ち込んだ。その後は3～4割減で推移していたが、2021年1～2月には、感染再拡大により4～5割減に悪化している。

いずれの業界でも、多くの事業者が政府の資金繰り支援や雇用調整助成金を利用しているが、在宅勤務や宅配、ウェブサービス等、働き方や生活様式が変容していることから、感染状況が落ち着いた後も、乗客は完全に戻らないという見方が広がっている。要するに、新型コロナという予期しなかった事態により、将来起きると予測されていた公共交通のさらなる乗客減少が、より早く到来したとすることができる。このような中で、各地域の公共交通をどのように守り、移動手段を確保していくか、国や自治体に課題が突きつけられている。

以上のように考えると、高齢化や免許返納など需要サイドが変化したことで、従来の福祉輸送を超えるような移動支援のニーズが高まる一方、大量輸送を担っていた公共交通の衰退という供給サイドの縮小が重なり、公共交通と福祉輸送の中間的なサービスに対する需要が高まっている可能性を見て取れる。

(8) 国土交通省「新型コロナウイルス感染症による関係業界への影響について 令和3年3月（令和3年2月28日時点まとめ）」（<https://www.mlit.go.jp/common/001391152.pdf>）など。



次に、こうした移動支援の問題がクローズアップされつつある中、現状で、移動困難な高齢者がどれだけ存在するとみられるのか、また、移動困難によってどのような問題が起きているのかを概観したい。

### 3—移動困難者を巡る現状と認識

#### 1 | 移動困難な高齢者人口に関する試算

先に結論を述べると、移動困難な高齢者のボリュームについては、各省庁が、買い物や健康への影響など、それぞれの観点から調査・試算しているものの、正確な把握は困難である。しかし、幾つかの調査や試算を総合すると、移動支援が大きな課題になっていることは明らかであり、ここでは全体像の把握に努めることとする。

##### (1)「公共交通空白地」の居住人口

鉄道駅やバス停までの距離が遠く、実質的に利用が困難な地域のことを「公共交通空白地域」「公共交通不便地域」と呼ぶことが多いが、明確な定義はない。各自治体が、公共交通に関する計画を作成する際に、それぞれ「バス停まで300m、鉄道駅まで500m以上」などと定めて用いている。

国土交通省も明確に定義していないが、「令和2年版 国土交通白書」では、公共交通空白地域を「バス500m圏外 鉄道1km圏外」とした場合の空白地面積と人口を試算している。それによると、面積は38,710 km<sup>2</sup>、人口は767万人と試算されている（図表10）。この空白地面積は、九州の面積に匹敵するものである。

図表10 「公共交通空白地域」の面積と居住人口の推計

	空白地面積	空白地人口
バス 500m圏外 鉄道 1 km 圏外	38,710 km <sup>2</sup>	767 万人

(資料)「令和2年版 国土交通白書」より抜粋

(注) 2017年度の国土交通省調査結果

ただし、この試算は、駅やバス停から住宅までの距離を用いて、二次元的にはじいたものに過ぎない。実際には、駅やバス停が徒歩圏内にあっても、事業者のサービス内容によって、利便性は大きく左右される。例えば、電車やバスの運行間隔や運行本数が少ない、運賃が高い等の要因が加われば、実質的に利用することが難しくなる<sup>(9)</sup>。

(9) 国土交通省は2013年に設置した検討委員会で、地域公共交通の評価指標について検討し、地理的条件による「空間的アクセシビリティ指標」、運行本数と運行間隔による「時間的アクセシビリティ指標」、空間的アクセシビリティと時間的アクセシビリティを掛けた「総合アクセシビリティ指標」、地域住民の平均所得と運賃から割り出す「金銭的アクセシビリティ指標」を開発し、各市町村に情報提供している。また、自治体の中には、交通不便地域について現状把握するために、独自に運行本数などの要因を反映させて分析しているケースもある。例えば松山市は、公共交通網形成計画の中で「駅等からの距離」に加えて「片道3（便/ピーク時）以上または片道30（便/日）以上」「片道3（便/ピーク時）未満かつ片道3～30（便/日）」「片道3（便/ピーク時）未満かつ片道3（便/日）未満」とサービス提供状況の段階を分けて、「交通便利地域」「交通準不便地域」「交通不便地域」「交通空白地域」の四つに分類している。

また、利用者の特性によっても利便性が大きく異なる点に注意が必要である<sup>(10)</sup>。例えば、加齢によって身体能力が衰えると、健康な成人であれば歩くことができる距離も、歩くことが難しくなる。さらに、その他の地理や気象条件、生活実態等によっても状況は異なる。例えば、自宅が高台にある場合や、出かける日が猛暑や雨風の場合、買い物した重い荷物を持っている場合などは、同じ距離であっても、歩くことが難しくなる。

「年を取ったら、どうやって外出できるのか」は、国民自身にとっても関心が高い問題である。国土交通省が2020年2月にインターネット上で5,000人を対象に行った「国民意識調査」で、老後の生活についてどのような不安があるかをたずねたところ（複数選択）、60歳以上の回答者では、「車の運転ができず、移動が困難になる」を選択した人が、三大都市圏では35.6%、政令市・県庁所在地・中核市では56.4%、人口5万人以上では66.8%、人口5万人未満では67.2%に上った<sup>(11)</sup>。

## (2)「買い物難民」の試算

移動困難によって発生する最も深刻な問題の一つが、買い物へ出かけるのが難しくなり、飲食料の調達が難しくなることである。若い世代であればネットショッピングで簡単に確保できる場合が多いが、高齢者世帯ではネットショッピングの利用率が低い<sup>(12)</sup>。

農林水産政策研究所は、食料品を販売している店舗まで500m以上かつ自動車利用が困難な65歳以上の高齢者を「食料品アクセス困難人口」として、ボリュームを推計している（図表11）。これによると、2015年時点でその数は約825万人と推計されており、高齢者の約4分の1に相当する。75歳以上に限ってみると約536万人であり、75歳以上人口の約3分の1に相当する。食料品アクセス問題は、特に75歳以上の高齢者にとって大きな問題であることを示している。

2005年時点の推計と比べても、特に、75歳以上の増加幅が大きい。目立った特徴としては、地方圏における増加率は28.1%だったのに対し、三大都市圏では68.9%と急増したことである。中でも東京圏は89.2%という顕著な伸びを示している。同研究所によると、主な要因としては、三大都市圏で高齢化が進んでいることや、地方で高齢者のマイカー利用が増えていることなどがあるという<sup>(13)</sup>。

また都市部においては、大型商業施設が立地した影響で、地元にあった小規模店が撤退し、「フードデザート」が発生するケースもある<sup>(14)</sup>。健康な成人であれば、少し離れた大型商業施設まで出掛けて、買い物を楽しんだり、ネットスーパーを駆使したりできるが、歩行能力が低下し、ネット決済を使いこなせない高齢者は、都市の生活から取り残されてしまう。「移動困難」はこれまで、公共交通が衰退した地方の問題として捉えられることが多かったが、今後は高齢者人口の伸びが大きい都市部において、様々な問題が起きることを示唆しているだろう。

(10) 坊美生子 (2020) [「超高齢社会の移動手段と課題～「交通空白」視点より「モビリティ」視点で交通体系の再検証を～」](#) 基礎研レポート。

(10) 国土交通省 (2020) 「令和2年版 国土交通白書」。

(12) 内閣府 (2018) 「平成30年度 年次経済財政報告」。

(13) 高橋克也 (2018) 「食料品アクセス問題の現状と今後－『平成27年国勢調査』に基づく新たな食料品アクセスマップの推計から－」『フードシステム研究第25巻3号』

(14) 読売新聞朝刊「[@最前線] 都市も深刻 買い物弱者 小規模店閉店、400メートルが遠く」(2016年9月4日、大阪本社版)

図表 11 食料品へのアクセスに困難がある高齢者人口と比率

	65歳以上				困難人口の変化率（2005年比）	
	（万人）	65歳以上人口 に占める割合	75歳以上 （万人）	75歳以上人口 に占める割合	65歳以上	75歳以上
<b>全国</b>	<b>825</b>	<b>24.6%</b>	<b>536</b>	<b>33.2%</b>	<b>21.6%</b>	<b>42.1%</b>
三大都市圏	378	23.3%	219	29.5%	44.1%	68.9%
東京圏	198	23.2%	111	28.6%	59.3%	89.2%
名古屋圏	61	21.5%	41	30.8%	18.5%	43.7%
大阪圏	119	24.4%	68	30.2%	37.5%	57.8%
地方圏	447	25.9%	316	36.4%	7.4%	28.1%

（資料）農林水産政策研究所 HP より抜粋

（注）（1）「アクセス困難人口」は店舗まで 500m 以上かつ自動車利用困難な 65 歳以上高齢者。

（2）「平成 27 年国勢調査」および「平成 26 年商業統計」のメッシュ統計を用いて推計したものである。

（3）店舗は食肉、鮮魚、果実・野菜小売業、百貨店、総合スーパー、食料品スーパー、コンビニエンスストア。

（4）東京圏は東京、埼玉、千葉、神奈川、名古屋圏は愛知、岐阜、三重、大阪圏は大阪、京都、兵庫、奈良。

（5）ラウンドのため合計が一致しない場合がある。

### （3）買い物や通院に不便を感じている国民の割合

内閣府が 2018 年度に実施した「高齢者の住宅と生活環境に関する調査」で、居住地域で不便や気になることを尋ねると、65 歳以上（n=1,601 人）では「日常の買い物に不便を感じる」と回答した人は 15.7%、「医院や病院への通院に不便」が 14%、「交通機関が高齢者には使いにくい、または整備されていない」が 13.3% となり、移動に関する問題が上位を占めていた。都市規模別でみると、小都市や町村はいずれの回答も 2 割前後で、中都市・大都市（1 割前後）よりも高い傾向があった。

また経済産業省が 2014 年度に行った調査では、上記の内閣府の調査で「日常の買い物に不便」と回答した 60 歳以上の人の比率を、総務省統計局の「人口統計」による 60 歳以上人口と乗じて、買い物弱者は全国に約 700 万人いると推計している<sup>(15)</sup>。

## 2 | 移動困難に関する福祉領域からの問題意識の高まり

高齢者が自由に移動できず、家に閉じこもりがちになると、身体機能や認知機能低下など、健康状態に悪影響を及ぼす。健康状態の悪化は、高齢期の幸福や安心に直結する重大な問題である。そのため、高齢者の介護予防政策を担っている厚生労働省や、その現場を担当する市町村の福祉部局の中では、近年、移動に対する問題意識が高まっている。

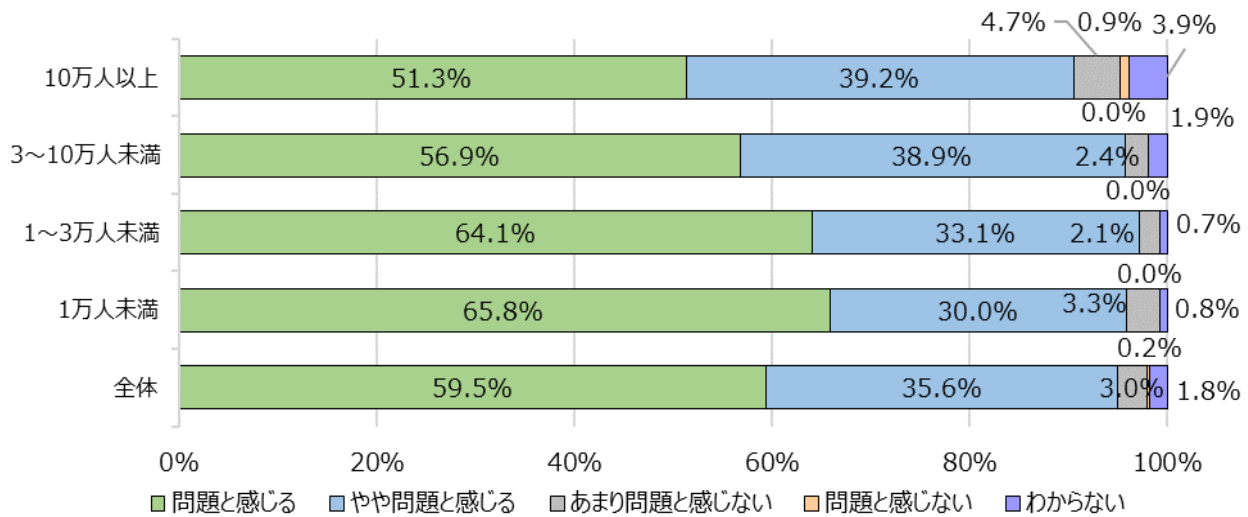
同省が 2019 年度、全国の市町村の介護保険事業担当者を対象に行ったアンケートによると、高齢者の移動手段確保について、「問題だと感じる」「やや問題だと感じる」と回答した市町村は計 95% に上った<sup>(16)</sup>。これを人口規模別にみると、小規模な自治体ほど強い問題意識を持っていた（図表 12）。

(15) Authur D Little 「買物弱者・フードデザート問題等の現状及び今後の対策のあり方に関する調査報告書」（経済産業省委託調査、2014 年度）。

(16) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2020) 「介護保険制度等に基づく移動支援サービスに関する調査研究事業報告書」（老人保健健康増進等事業）

また同じ調査の中で、市町村の協議体や、福祉の専門家が集まる「地域ケア会議」において、「高齢者の移動手段の確保に関する問題提起」が「ある」「たまにある」と回答したのは、協議体で77.2%、地域ケア会議で74.9%に上っていた。高齢者支援にあたる現場では、多くの市町村で移動手段の問題が露呈し、対策の必要性が増していることが分かった。

図表 12 高齢者の移動手段の確保に係る市町村の問題意識



(資料) 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング「介護保険制度等に基づく移動支援サービスに関する調査研究事業報告書」(老人保健健康増進等事業)より作成

以上のように移動支援の問題がクローズアップされる中、これまで国や自治体はどのような取り組みを講じてきたのだろうか。以下、①地域ごとの公共交通ネットワーク形成促進、②新たな移動手段の制度化、③介護保険制度における取り組み——の3つに整理した上で、国・自治体の取り組みを考察する。

## 4—これまでの国と自治体による取り組み

### 1 | 国の取り組み

#### (1) 地域公共交通ネットワークの形成促進

国は近年、公共交通政策の見直しを活発に行ってきた。従来、地域公共交通が衰退してきた背景の一つとして、行政は赤字分を補助するだけで、事業内容については民間事業者任せになりがちだった、という点がある。これにより、電車の運行時刻が乗客の通勤通学時間に合っていない、電車とバスの乗り継ぎが悪いなど、住民の利便性低下を招いていた。

そこで、地域公共交通については、市町村が音頭を取って再構築するようにと、2007年、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律(以下、活性化再生法)が施行された。同法では、国が策定する基本方針に従って、市町村が事業者らと協議会を組織し、「地域公共交通総合連携計画」を策定する制度が創設された。これにより約600件の計画が策定されたが、その中身をみると、総合的な交通ネットワークの計画づくりに欠け、廃止路線を補充する代替交通の運行など、局所的な対応にとどまって



いるケースが多かった<sup>(17)</sup>。

2013年には交通政策基本法が施行され、交通の意義について「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないもの」などとして、国や自治体、事業者の役割が明確にされた。

2014年には活性化再生法が改正され、地域全体で面的に公共交通ネットワークを形成すること、交通政策を、まちづくりや観光振興などと連携して実施することが掲げられた。また、モータリゼーションによる市街地の拡散が公共交通や地域経済衰退を招いたという反省から、今後のまちづくりには、公共交通ネットワークを軸として、その周辺に住宅や都市機能を集約するという「コンパクトシティ」の概念が導入された。また、市町村の役割は強化され、関係者と合意して「地域公共交通網形成計画」（旧地域公共交通総合連携計画）を作成できる制度が創設された。

しかし、この制度下においても、市町村によって取り組みには差があり、計画作成に未着手の自治体も多かった。一方で、人口減少やドライバーの人手不足が本格化し、地域公共交通の維持は一層、困難を増してきたため、2020年、同法は再び改正され、スクールバスや民間の送迎バス、自家用有償旅客運送、貨客混載等、地域における輸送資源を総動員して、地域の移動手段を確保することが掲げられた。市町村には、「地域公共交通計画」（旧地域公共交通網形成計画）を策定することが努力義務とされた。

バス事業者の経営改善を図るため、別の観点からも、法制度の見直しが進められた。経営が厳しい地方の路線バス等に限り、共同経営などを認める独占禁止法の特例法が同年、成立した。これにより、例えば、複数のバス事業者が同一エリアで運行している場合に、各社が協議し、減便によって経営を効率化したり、複数事業者のバスを乗り継いだ場合の割引運賃を設定して利用促進することができるようになった。

さらに、新型コロナウイルスの感染拡大による影響で、公共交通の利用が減少していることから、2020年12月に交通政策基本法が改正され、国が、公共交通施設やサービスの衛生確保のために支援することが定められた。新型コロナ対策として、2020年度に編成された補正予算でも地域公共交通事業者に新技術導入などを促す事業が盛り込まれた。

## (2) 新たな移動手段の制度化と促進

従来型の鉄道・バス等による公共交通維持が困難になる中で、それらを補う手段として、2006年に創設されたのが、マイカーによる輸送を認める「自家用有償旅客運送」制度である。道路運送法では、自家用車を用いて、他人を有償で輸送することは禁止されているが、公共交通が成り立たない公共交通空白地域において、例外的に、地域住民等を輸送することを認める制度である。元々は地域限定で規制を緩和・撤廃する「構造改革特区」の枠組みでスタートした後、全国化された。運営主体は市町村やNPOなどで、セダン型やバス型など様々な車両が用いられている。

このパターンとは別に、公共交通空白地域ではなくても、一人で電車やバスに乗降することが難しい身体障害者や要介護、要支援認定者等を対象に、自家用車による輸送を認める福祉運送のパターンもある。福祉の場合は、寝台車や車いす車、セダン型などの車両が用いられている。

いずれのパターンでも、第2種免許を持っているプロのドライバーだけではなく、地域住民も、第

(17) 「交通政策審議会交通体系分科会地域公共交通部会最終とりまとめ」（2014年8月10日）

1種免許の他に、大臣認定講習を受講すれば、ドライバーとなることができる。ドライバーが受け取ることができる対価は、燃料費など実費の範囲内とされている。

ただし、自家用有償旅客運送を新たに導入する際には、自治体と地域の交通事業者、住民らで組織する「地域公共交通会議」や「運営協議会」で協議が整うことが条件とされている。そのため、これまでは、市町村が導入を検討しても、タクシーよりも利用料が安いことなどから、地域の交通事業者が反対して頓挫するケースもあった。

しかし、従来型の交通事業だけでは移動手段の確保が困難になっていることから、地域住民の力を借りた自家用有償旅客運送を拡充しようと、政府は2019年に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太方針）の中で、市町村等が交通事業者等に運行管理を委託する「協力型」の制度を整備することを盛り込んだ。交通事業者にも導入のメリットを持たせることで、地域公共交通会議等での反対を防ぐと同時に、輸送の安全性も高めようというものである。さらに、観光客も利用できることを明確化する方針を打ち出した。これを受けて2020年に道路運送法が改正され、ドライバーの対価についても「タクシーの半額を目安」という規定が廃止された<sup>(18)</sup>。

国はその他、後述するように、市町村が運営主体となる「コミュニティバス」や「デマンド交通」など、多様な移動手段を活用して、地域の公共交通ネットワークを維持するようを促している<sup>(19)</sup>。2020年法改正により市町村の策定が努力義務とされた「地域公共交通計画」においても、自家用有償旅客運送やスクールバス、福祉輸送など、多様な移動手段についても必要に応じて盛り込み、地域の持続可能な旅客運送サービスを確保するように求めている。

さらに、近年注目が高まっているMaaS（Mobility as a Service）<sup>(20)</sup>について、地域の交通サービスの利便性を向上し、高齢者等の移動手段確保につながる可能性があるとして、普及を促進している。具体策として、地域の複数の交通事業者が連携して運賃設定を行う場合などに、各事業者から運輸局に許可申請しなくても、ワンストップで手続きできるようにする特例措置などが設けられた。

### (3) 介護保険制度における移動支援の導入

3-2 | で述べたように、高齢者の介護予防や生活支援の観点から、移動に対する問題意識が高まり、2015年度以降、介護保険制度の中で、移動支援の取り組みが新たに位置付けられた。介護保険制度では従来、移動支援サービスは無かったが、高齢者が、一定の自立を保ちながら、自宅で生活していくためには、外出を支援する必要がある、と認識されるようになったからである。

新たな事業は、「介護予防・日常生活支援総合事業」と呼ばれ、介護保険では「訪問型サービスD」に分類される<sup>(21)</sup>。これにより、地域の介護福祉事業所やNPO、自治会等が移動支援の取組を行う場合に、

(18) 国土交通省「交通空白地有償運送の登録に関する処理方針について」（令和2年11月27日公示第67号）

(19) 例えば国が2015年に策定した「交通政策基本計画」では、デマンド交通の導入数を2013年度の311市町村から、2020年度700市町村に増やす目標が掲げられている。

(20) 国土交通省は、「スマホアプリ又はwebサービスにより、地域住民や旅行者一人一人のトリップ単位での移動ニーズに対応して、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせる経路検索・予約・決済等を一括で行うサービス」と定義している。

(21) このほか、利用者の自宅を訪問して掃除や洗濯などの「生活援助」サービスを行う場合に、それらと一体となった支援として、買い物等へ送迎するパターン（「訪問型サービスB」）もあるが、この場合は送迎にかかる費用は補助対象外である。



一定の条件を満たせば、市町村が介護保険事業の財源から補助金を交付することができるようになった。例えば、高齢者の通院や買い物などに付き添う場合や、高齢者サロンや体操教室などへの送迎を行う場合である<sup>(22)</sup>。具体的に利用できる行先や補助額等は各市町村が決定する。補助の条件として、利用者の過半数が、要支援1または要支援2の認定を受けていることなどがある<sup>(23)</sup>。

ただし、実際に訪問型サービスDを行うかどうか、また事業内容をどう設計するかは市町村の裁量に委ねられている。市町村が総合事業の中で実施していなければ、地域の団体が移動支援の取り組みを行っても、介護保険の財源から補助金を受け取ることはできない。

## 2 | 自治体の取り組み

### (1) 地域公共交通ネットワークの形成促進

4-1 | で述べたように、従来、地方で交通事業の許認可を行っていたのは専ら国土交通省の地方運輸局であり、都道府県や市町村は交通施策を主体的に担っていなかった。しかし、活性化再生法施行以降は、市町村が公共交通網形成の主役となるよう、仕組みが大きく変更された。国土交通省によると、同法に基づき、市町村が地域の交通事業者や住民と協議して「地域公共交通網形成計画」を策定した事例は2020年4月時点で592件となった<sup>(24)</sup>。

なお、新型コロナ対策の関係では、各自治体が感染症対策の費用を支援したり、減収分を助成したりするための経費を2020年度補正予算や2021年度当初予算で計上している<sup>(25)</sup>。

### (2) 新たな移動手段の導入

これまで述べてきたように、民間の交通事業者が独立採算で公共交通を維持することが難しくなり、バス路線廃止などが相次いだことから、2000年頃から、多くの市町村が自ら、代替りの交通手段を運営してきた。それが、コミュニティバスや乗合タクシー、自家用有償旅客運送などである。実際の運行業務は、市町村が地元の交通事業者に委託するケースが多い。

なお、「コミュニティバス」の正確な定義はないが、国土交通省のガイドラインでは「交通空白地域・不便地域の解消等を図るため、市町村等が主体的に計画し、運行するもの」としており、「(1) 一般乗合旅客自動車運送事業者に委託して運送を行う乗合バス（乗車定員11人未満の車両を用いる『乗合タクシー』を含む）」と「(2) 市町村自らが自家用有償旅客運送者の登録を受けて行う市町村運営有償運送」という2パターンを挙げている。

一般的には定員11人未満のワゴン型やセダン型を用いたものは「乗合タクシー」と呼ばれる場合が多いため、本稿でも、特筆しない場合はコミュニティバスと乗合タクシーを分けて記載する。また、

---

(22) 送迎先のデイサービス施設や体操教室等を運営する介護事業者と、送迎する主体が別であることが条件となる。この場合、送迎（輸送）自体にかかる燃料費や車両維持費なども補助対象となるが、実費の範囲を超えて、ドライバーへの報酬分を含めた対価を補助対象とする場合は、道路運送法の許可・登録が必要となる。

(23) 市町村によって、過半数に達していない場合でも、一部を補助してもらえるケースもある。

(24) 国土交通省資料「地域公共交通網形成計画の策定状況一覧（令和2年4月末時点）」

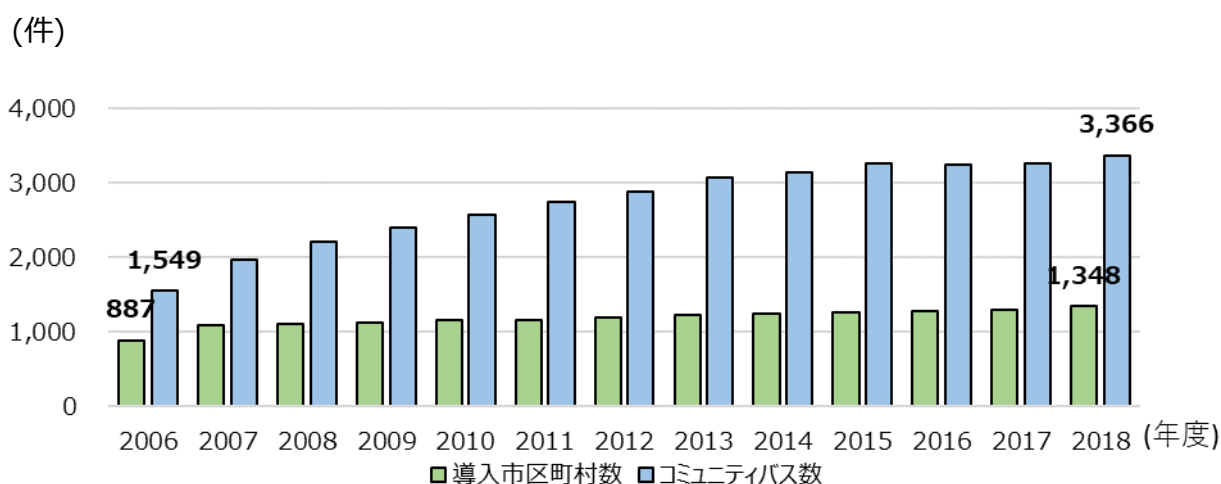
([https://www.mlit.go.jp/toshi/city\\_plan/content/001349491.pdf](https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001349491.pdf))

(25) 自治体の事例については、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構のウェブサイト

(<https://www.jrtt.go.jp/ship/technology/covid-info/measure.html>)、「くらしの足維持に向けて、交通事業者、行政、学識、市民らと連携し、情報共有を行う特設サイト」(<https://covid19transit.jp/finance/support-gov/>)で紹介されている。

道路運送法上、自家用有償旅客運送の登録をしているものについては、コミュニティバスや乗合タクシーに当てはまる場合でも「自家用有償旅客運送」と呼ぶことにする。

図表 13 「コミュニティバス」の導入市区町村の数と車両数の推移



(注) 「交通空白地域・不便地域の解消等を図るため、市町村等が主体的に計画し運行するバス」を「コミュニティバス」として集計。乗車定員 10 人以下の車両を用いる「乗合タクシー」や自家用有償旅客運送の登録を受けて運行する形態も含む。

(資料) 国土交通省「令和 2 年版 交通政策白書」より抜粋。

コミュニティバスの特徴は、前述のように、市町村が交通空白地の解消などを目的に導入し、交通事業者に運行を委託するというスキームにある。また、路線バスでは大型バスが用いられることが多いが、コミュニティバスは、定員 29 人以下の小型バスやワゴン型を使用している場合が多い。1995 年に武蔵野市が運行開始した「ムーバス」が先駆けと言われており、その成功が知られるに従って、多くの自治体に波及した。

国土交通省によると、2018 年度で全国の市町村のうち約 8 割がコミュニティバスを導入している（乗合タクシーや自家用有償旅客運送の登録を受けたものを含む）（図表 13）。しかし、路線バスが撤退したようなニーズの小さい地域で、比較的 low cost で運行することが多いため、収支が悪く、公費負担が膨らむケースが多い。逆に、乗客が多いエリアに乗り入れると、路線バスと経路が重複し、路線バスの経営を圧迫するという事態も起きる<sup>(26)</sup>。これらの問題を防ぎながら、地域の移動手段を確保していくためには、経路や時刻表、他の交通機関との乗り継ぎ、待合環境を工夫するなどして住民の利便性を向上することや、鉄道や路線バスとの役割分担を明確にしておくことが必要であろう。

また、従来の路線バスのように、運行ダイヤと経路を固定する方式だと、乗客が 0 人で空気だけ運ぶ「空気バス」と揶揄されるような事態も発生していたことから、利用者の予約があった場合に運行する「デマンド交通」も促進してきた。

デマンド交通には、予め路線だけを定めておき、予約があった場合だけ運行する「路線不定期運行」、運行できる地域は限定するが、運行する路線は定めず、乗客の行きたい場所まで送迎する「区域運行」

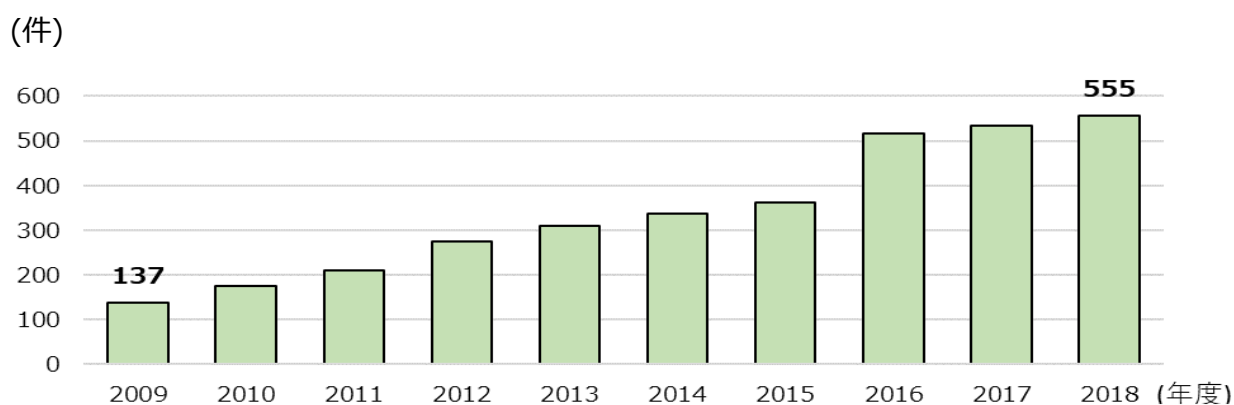
(26) 竹内伝史、古田英隆 (2008) 「コミュニティバス事業の総括の試み——計画における理念と現実、運行後の実態そして評価——」『土木計画学研究・論文集』Vol. 25 No. 2 など。

の2パターンがある。定員11人以上のバス型を用いる場合と、定員10人以下のワゴン型や、セダン型を用いる場合がある。定員10人以下は、「乗合タクシー」と呼ばれることが多い。

実施主体によって運行方法は異なるが、ドアツードアで送迎してもらえれば、歩行機能が低下した高齢者には利便性が高い。一方で、岡山県玉野市の乗合タクシー「シータク」のように、意図的に、自宅から「最長で徒歩5分圏内」の距離に乗降所を設け、敢えて歩行を促すことによって、健康維持を図るケースもある。近年は、AIを用いて最適なルートを決定する「AI デマンド交通」が注目され、国土交通省も導入を支援している。同省によると、デマンド交通のうち、定員10人以下のワゴン型、セダン型を用いた乗り合いタクシーは、2018年度に555の市町村に導入されている（図表14）。

デマンド交通は、予約がなければ運行しないため、経費を節約できると考えられがちだが、運行に備えてドライバーや事務職員を雇用しなければならないため、人件費やシステムの維持管理費が発生する。逆に、乗客が増えると運行に時間がかかり、到着時刻に遅れが生じる。従って、住民のニーズと事業目的をよく考えて導入しなければうまくいかないという点は、他の交通手段と同じである。

図表14 デマンド型乗合タクシーを導入した市町村数の推移

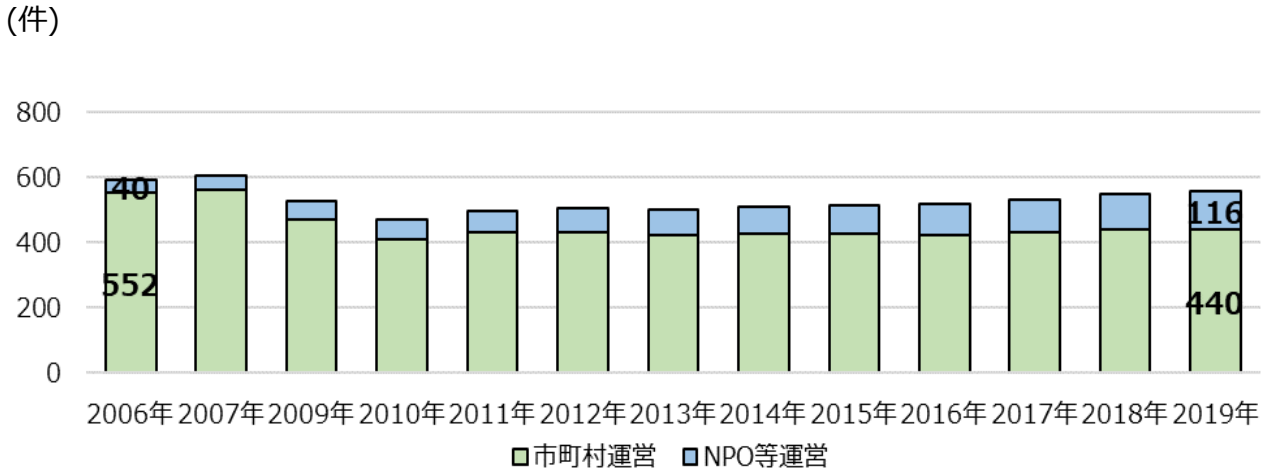


（資料）国土交通省「令和2年版 交通政策白書」より作成。

その他、自家用有償旅客運送を導入する市町村もある。国土交通省によると、2019年度、全国で登録されている自家用有償旅客運送（交通空白）は、市町村が運営主体になっているものと、NPO等が運営主体となっているものを合わせて計556件、登録車両数は3,516台である。2006年度より導入件数は微減したが、車両数は1.7倍となった（図表15）。同様に、福祉は、2019年度で登録が2,578件、登録車両数は15,474台で、2006年度より件数は微増、車両数は約1割増えた（図表16）。

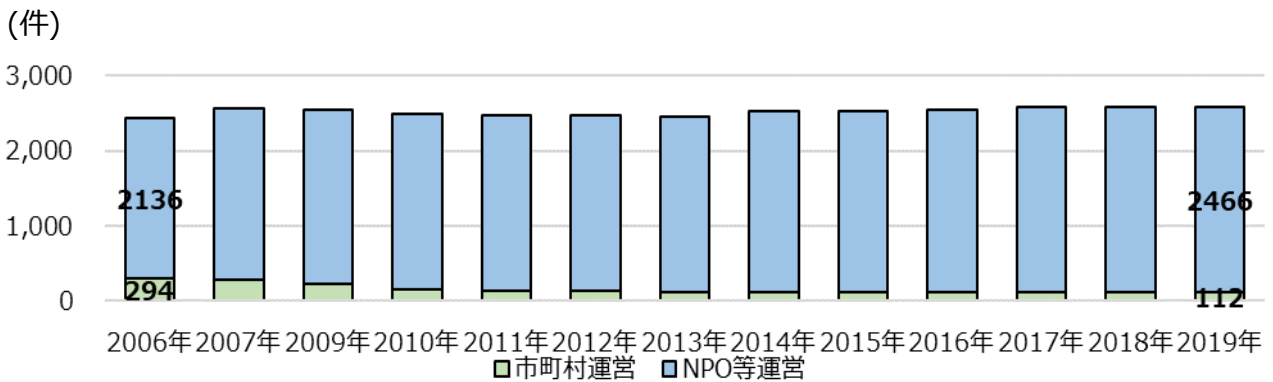
このほか、市町村が、高齢者のために移動手段を増やすのではなく、既存のタクシーなどを利用しやすいように、助成券を配布するなどして、移動を支援するという取り組みも増えている。自治体によって、配布対象や一人当たり助成金額は様々である。介護保険による要介護・要支援認定者を対象とするケースや、バス停から自宅までの距離や年齢を基準に対象を決めるケースなどがある。

図表 15 自家用有償旅客運送（交通空白）を導入している団体数の推移



(資料) 「交通政策審議会 地域公共交通部会」第3回(2019年10月25日)資料より作成

図表 16 自家用有償旅客運送（福祉）を導入している団体数の推移



(資料) 同上

### (3) 介護保険制度における取り組み

先に述べた「介護予防・日常生活支援総合事業」の訪問型サービスDを活用した移動支援について、総じて見ると市町村のスタンスは積極的と言えない。厚生労働省の委託調査<sup>(27)</sup>によると、2020年度現在、介護保険財源を用いて移動支援の取り組みに補助を行っているのは62市町村であり、回答した1,739市町村のうち3.6%に過ぎない。しかも、この割合は過去3年で殆ど増えておらず、2018年度は2.4%、2019年度は3.0%だった。このため、当初に意識されていた「担い手」の拡大がほとんど実現していないと言わざるを得ない。

さらに、現在サービスを実施していない1,677市町村に対し、今後の実施方針を尋ねた設問を見ると、移動支援については、「今後は増やす」が2.4%、「検討中」が13.4%、「現状を維持する」が39.4%、

(27) NTTデータ経営研究所(2021)「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業報告書」(老人保健健康増進等事業)。

「検討しておらず未定」が38.8%であり、必ずしも前向きとは言えない傾向が見て取れる。

同様の傾向は3—2|で述べた厚生労働省の調査でも把握できる。具体的には、総合事業を活用するなどして、高齢者等への移動支援や送迎サービスが「既にある」「実施することが概ね決まっている」と回答した市町村は19%、「具体的な予定はないが、検討している」は25.9%にとどまり、「検討はしていない」が48.7%となっていた。多くの市町村が移動支援施策の必要性を認識しているものの、必ずしも移動支援策が広がっていないと言える。

## 5—これまでの取り組みにおける課題

以上、移動支援が問題になっている背景や国・自治体の取り組みを考察したが、これまで公共交通が衰退してきたのは、モータリゼーションや人口減少などの外部要因だけではなく、交通事業者や行政にも、移動ニーズの把握と、住民の生活に照らし合わせてサービスを見直す生活者目線が不足していた面があるのではないだろうか。

国土交通省が設置した「地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会」は、2017年7月にまとめた提言の中で、「モータリゼーションの進展や、勤務形態の多様化等のライフスタイルの変化、少子化による学校の統廃合等の地域社会の変化といった、公共交通の需要に影響する社会の変化に、地域公共交通が充分に対応しきれなかったため、利用者が減少してきた」と指摘している。例えば、▽地域の住宅や施設の立地状況などが変化しても、交通事業者が従来通りの路線図や時刻表を維持していた、▽乗降客が減少したにも関わらず、長大な経路を維持して非効率運営を招いた——といった事象が起きていなかったかどうか検証が必要であろう。そのためには、交通事業者自身が乗降データを収集しているか、あるいは収集しても分析できているのかどうか、見直す必要があると考えられる。

活性化再生法制定以降、地域公共交通の旗振り役になることが期待された市町村についても、積極的な姿勢が望まれる。2014年8月に取りまとめられた交通政策審議会（国土交通相の諮問機関）交通体系分科会地域公共交通部会の最終とりまとめでは、「公共交通の必要性に対する認識が乏しい、計画策定のノウハウが無い、地域公共交通の維持・改善は民間事業者の役割であるとの認識が依然として根強い等の理由で、連携計画の策定に消極的な市町村も多い」と指摘していたが、計画策定に取り組む市町村が少ない事情などを踏まえると、この指摘は今でも有効であろう。こうした状況では、生活者目線に立った「幹線交通—生活交通—福祉交通」という切れ目のない交通サービス、移動支援は実現困難と言わざるを得ない。

市町村が実施してきた代替交通についても、同じことが言える。地域住民の移動ニーズを把握し、公共交通の不足部分をカバーする新たな手段を計画する、という検討プロセスを経ないために、利用者が伸びない、所期の目的を達成できない、という状況に陥るケースがある。例えば、国土交通省国土交通政策研究所によると、コミュニティバスやデマンド交通を導入した自治体のうち、あらかじめ、既存の路線バスの運行状況等の現状を把握していた自治体は約7割だった。そのうち、路線バスによるサービス内容と、利用者の利用意向の乖離について、課題認識していた自治体は、約4割に



過ぎなかったという<sup>(28)</sup>。実態としては、「むしろ地域住民はバスに関心を示さず、自治体はただ補助金を出し、交通事業者は運営を任されるという構図」だったという見方もある<sup>(29)</sup>。

各自治体が策定している地域公共交通計画（旧地域公共交通網形成計画）を見ても、各公共交通機関の運行状況を面的に整理し、住民の移動ニーズに対する質的、量的な調査分析が不十分なまま、「交通空白地域」解消のために、コミュニティバスやデマンド交通などを導入する、とまとめているケースが散見される。そのような手順では、「新たな交通手段を何にするか」「どのようなスキームにするか」という方法論が議論の中心になり、「住民がどのような移動ニーズを持っているか」「住民の生活を守るためにどのような移動手段が必要か」という目的に関する議論が後回しにされがちである。

今後、高齢社会に見合った「幹線交通—生活交通—福祉交通」という切れ目のない交通サービス、移動支援の立案をしていくためには、自治体は実際に高齢者等が何の移動に困っているのか、なぜ既存の公共交通が利用しづらいのか、本当は何の目的で、どこからどこへ移動したいのか、またその頻度はどれぐらいか、等を丁寧に把握する必要がある。その上で、ニーズに応じて最適な交通モードや運行主体（委託先）、車両の種類等を検討し、既存交通との役割分担や乗り継ぎ、連携について工夫していくことが必要である。

そのプロセスで、例えば、ニーズの重要度は高いが量は小さいということが分かれば、代替交通を導入するよりも、高齢者等に直接、タクシー利用料を助成する方が効率的な場合もある。また、利用者の特性や利用目的によっては、介護保険の財源を活用して運営をサポートできる場合も考えられる。こうした生活者目線の政策立案の必要性については、「利用者重視の交通政策を行うのであれば、その政策が本当に利用者重視に結びついているのかを検証しなければならない」という先行研究の指摘と符合する<sup>(30)</sup>。

では、高齢社会に見合った「幹線交通—生活交通—福祉交通」という切れ目のない交通サービス、移動支援を実現する上で、どんな方策が考えられるのだろうか。以下、①生活者目線に立った移動ニーズの把握、②交通と福祉の連携——という2つの点で、今後必要な取り組みの方向性を指摘する。

## 6——今後必要な取り組みの方向性

### 1 | 生活者目線に立った移動ニーズの把握

まず、生活者目線に立った移動ニーズの把握である。国、市町村、交通事業者のいずれにとっても重要なのは、高齢者を始めとする地域住民の声を把握する機会を設け、移動に関するニーズを把握し、交通政策や交通サービスの内容を、その実態に即した内容に見直していくことである。

高齢者の声を直接聞くには、例えば公共交通の利用促進を図る出前講座を地域の老人クラブ等で実施して、参加者と意見交換したり、自治会の会合に参加して直接住民の声を聴いたりする方法が考えられる。その結果、これまで行政が「交通空白地域」「交通不便地域」と認識していなかったエリアに

(28) 国土交通省国土交通政策研究所（2018）「多様な地域公共交通サービスの導入状況に関する調査研究」。

(29) 野村実（2019）『クルマ社会の地域公共交通 多様なアクター参画によるモビリティ確保の方策』晃洋書房 p33。

(30) 松野由希（2018）『利用者視点の交通政策 人口減少・低成長下時代をいかに生きるか』勁草書房 p172。



においても、「通院時間帯にバスが運行していないので利用できない」「買い物の荷物が重いのでバス停から自宅まで歩けない」などの意見があれば、サービス内容を見直したり、新たな移動手段を検討したりする必要がある。また利便性に関しても、「運行本数が少ないので、長時間待つのが辛い」という場合は、例えば運行本数を増やすことができなくても、バスが、商業施設や中核となる医療機関に乗り入れたり、バス停に上屋やベンチを設置したりすることで、より快適に待つ環境を作り出せる場合もある。

また例えば、山間地などでは、高齢者等が希望する目的地や利用頻度によって、コミュニティバスにするかデマンド式乗合タクシーにするかを選択したり、移動手段に困っている住民のボリュームに応じて車両をバス型やワゴン型などから選択したりできる。ニーズの質、量によっては、タクシー利用料助成などで高齢者に直接支援する方法や、介護保険の訪問型サービスDを活用する方法もある。

さらに、現状では移動手段がないために移動ができていない高齢者や、仕方なくマイカー運転を続けている高齢者等の潜在ニーズを把握することも重要である。乗降客へのアンケート調査や、移動実態を分析した国土交通省の「パーソントリップ調査」からは、現在発生している移動については分析できるが、移動を果たせていない人の声を拾うことはできない。これらを把握する工夫も必要となるだろう。

## 2 | 交通と福祉の連携

次に、交通と福祉の連携である。間接的に高齢者のニーズを把握する方法としては、高齢者の生活ニーズを把握している行政の福祉部局や関係団体と情報共有、連携することも有効だからである。

地域の中で、高齢者等の生活実態を理解し、潜在ニーズを含めた移動ニーズを最もよく把握しているのは、介護保険を担当する地域包括支援センターの職員や、高齢者と地域人材をつなぐ活動をしている生活支援コーディネーター、市町村の介護保険の担当部局などである。市町村の交通部局が、それらの人たちと情報共有することが、交通施策を検討する際に大きな材料になる。また、形式的に情報共有する機会としては、3-2|で述べたように、各市町村で医療介護の専門職などが集まる「地域ケア会議」や協議体に、市町村の交通部局の職員がオブザーバー参加する方法がある。

もう一つの方法が、活性化再生法で定められた「法定協議会」や、道路運送法で定められた「地域公共交通会議」など、交通関係の会議に、福祉部局の担当者が参加する方法である。これによって、役所内の情報共有が進み、委員として出席する交通事業者も、高齢者のニーズを知る機会ができ、サービス向上に生かすことができる。また、移動支援に関する問題意識を持ちながらも、訪問型サービスDなどの取り組みを実施できていない福祉部局の職員にとっても、交通関係の法制度や地域における枠組みを知ることができ、メリットが大きいだろう。

## 7—終わりに

交通政策はこれまで、大量輸送を担う公共交通と、それを利用することが難しい障害者や要支援者、要介護者向けの福祉交通という、大きく二つのグループに分けられてきた。公共交通分野では、2000年代に入って車両や駅舎などのバリアフリー化が進んでいるが、大量輸送の対象のメインは、自力で移動できる人である。

しかし、高齢化が進み、高齢者のうち半数を後期高齢者が占めるようになり、これまで通りの大量輸送サービスでは利用しづらい人が増えている。要支援、要介護認定を受けた人は福祉による移動サービスが利用できるが、地域には80歳代、90歳代でも介護認定を受けていない高齢者はたくさんいる。彼らは福祉の移動サービスは利用できないが、若い人のように公共交通を利用することも難しい。結果的にマイカーを手放せない高齢者が増えている。つまり、従来の公共交通と福祉交通の中間のサービスや支援の必要性が高まっている。

身体能力が衰え、介護認定は受けていないが、「最近、買い物の荷物が重くて、持って歩くのがしんどくなってきた」「バス停から自宅まで歩くのが大変で、外出するのが億劫になってきた」というような人たちに、実際に利用しやすい移動手段を整備し、外出機会を確保し、これまで通りの日常生活を続けてもらえるようにしていかなければならない。

そのためにはまず、国や都道府県、市町村の交通の担当者が、「既存の交通サービスを利用できていない高齢者が地域にいるかもしれない」という意識を持つことが必要である。福祉部局の担当者も「高齢者の生活支援のために、自分たちも移動支援に取り組む必要がある」という意識を持つことが求められる。そして交通事業者も、地域の高齢者の目線に立って、サービス内容を振り返る必要がある。交通と福祉が連携することにより、超高齢社会に見合った「幹線交通—生活交通—福祉交通」という切れ目のない交通サービス、移動支援を目指していくことが必要だと筆者らは考える。

例えば、ドアツードアに近いデマンド交通や自家用有償旅客運送は、スキーム上は、大量輸送の公共交通と、福祉交通の中間に相当すると言える。ただし、デマンド交通は導入しても利用が低迷して高齢者の生活支援につながっていないケースが多く、自家用有償旅客運送は、導入自体が広がっていない。これらも、運用において、ニーズの把握と生活者目線が不足していることと無縁ではないだろう。今後、高齢者の生活の足となる移動手段を整備するためには、好事例に関する情報の蓄積が必要だと考えられる。

さらに、住民に身近な存在である自治体についても、生活者目線に立った取り組みが求められる。本稿に続く「高齢者の移動支援に何が必要か（下）」では、実際に、市町村が高齢者に移動手段を提供して、生活支援に役立っている主体的な取り組みを紹介し、その要点をまとめた。