

基礎研 レポート

高齢者の移動支援に何が必要か (下)

～各移動サービスの役割分担と、コミュニティの変化に合わせた対応を～

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

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

1——はじめに

前稿「[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～](#)」

では、地域公共交通ネットワークの再構築と維持が進まない要因として、交通事業の実施主体による移動ニーズの把握が不十分であることや、自治体の交通部局と福祉部局の連携が不足していることを挙げた。

本稿では、自治体が移動ニーズを把握し、交通と福祉の両部局が連携して新たな移動手段を導入した好事例として、兵庫県丹波市のデマンド式乗合タクシーと、神奈川県秦野市のボランティア送迎を取り上げる。丹波市では、地域の高齢者らとの意見交換から、福祉専門職や民生委員との議論まで、重層的に住民とコミュニケーションを取って制度設計を構築した。秦野市では、高齢者から移動困難の声を聴いたことをきっかけに、認定ドライバー養成研修というユニークな取り組みを通じて、地域にボランティア送迎を生み出す仕掛けを講じている。いずれも、地域の高齢者の日常的な移動手段として機能し、生活支援に貢献している。

次項からは、両市が取った具体的な手法について紹介し、そのポイントを解説するとともに、両市の取り組みから見えてきた今後の課題として、「各移動サービスの役割分担による地域交通ネットワーク全体の利便性と持続性の確保」「一層の高齢化による利用者の属性変化に合わせた対応」「関係部局の連携による全庁的な対応」という3点を抽出し、取るべき対応について考える。

2——地域の好事例①兵庫県丹波市のデマンド式乗合タクシー

1 | 市の概要

兵庫県丹波市は、中国山地の東端に位置する中山間地域であり、2004年に氷上郡の旧6町が合併して誕生した。人口は同県の市町村の中で16番目に多い60,824人だが⁽¹⁾、面積は5番目に広い49,321km²であり⁽²⁾、人口密度が相対的に低い。丹波市高齢者保健福祉計画・第8期介護保険事業計画（2021～2023年度）によると、高齢化率は34.3%、後期高齢化率は18.5%である（図表1）。同計画によると、総人口は減少を続けて2025年には6万人を下回る一方、高齢化率は上昇を続け、同年には36.4%に達すると予測されている。また、同計画によると、65歳以上の実質独居高齢者は2,381人、2人以上の高齢者のみの世帯数は3,171世帯である⁽³⁾。

財政規模は、2021年度一般会計当初予算で346億円となっている⁽⁴⁾。

図表1 丹波市の概要

人口	62,939人
面積	493km ²
高齢化率	34.7%（2021年3月末時点）
後期高齢者が総人口に占める割合	18.4%（2021年3月末時点）
財政規模	346億円（2021年度一般会計当初予算案）

（資料）丹波市HPなどから筆者作成

2 | 新たな移動サービスの概要と導入経緯

丹波市では、路線バスを運営していた神姫バスが、2010年に一部路線を休止すると市に通知したことをきっかけに市が代替交通を検討し、2011年2月にデマンド式乗合タクシーを導入した⁽⁵⁾。以下、同市へのヒアリングと市の公共交通に関するパンフレット「てくてくたんば」等を基に、事業概要と導入経緯について説明する⁽⁶⁾。

乗合タクシーの運営主体は、市や交通事業者、住民代表などで構成する「丹波市地域公共交通活性化協議会」である。同協議会は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）に基づき、2009年4月に設置された。予約センター業務は丹波市商工会、実際の運行（運転）業務は市内のタクシー事業者6社が担っている。同協議会予算は市が100%負担しているため、実質的には市が乗合タクシーの赤字分を支出している。協議会の2020年度予算によると、乗合タクシー事業にかかる費用は年間約5,000万円である。

（1）2021年3月時点の推計人口。2015年の国勢調査を基礎とし、兵庫県が、各市町から住民基本台帳法に基づく移動数の報告を受けて集計したもの（<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk11/jinkou-tochitoukei/suikeijinnkou.html>）

（2）丹波市HP（<https://www.city.tamba.lg.jp/soshiki/kikaku/menseki.html>）

（3）2020年3月末時点。

（4）丹波市HP（<https://www.city.tamba.lg.jp/uploaded/attachment/54628.pdf>）

（5）読売新聞地域版2009年4月7日など。

（6）ヒアリングは2021年4月12日、オンラインで実施。

運行エリアは、合併前の旧 6 町の各町域に分かれており、乗降は旧町内に限られる。旧町域をまたいだ移動をするためには、路線バスや普通タクシーに乗り換えが必要である。乗合タクシーの乗車料金は 1 回 300 円。運行は平日の月曜、火曜、水曜、金曜の午前 8 時台から午後 3 時台までで、1 時間に 1 本運行される。利用対象に制限はないが、乗車するには、あらかじめ利用者登録しておくとともに、運行便の 30 分前までに、予約センターに電話で予約する必要がある。車両は専用のハイエースを用いており、市中心部である氷上地域では 3 台、それ以外の 5 地域では各 2 台の計 13 台を使用して運行している。乗降スポットは特定しておらず、自宅前からの送迎も可能である。2021 年度中に、実証実験として木曜運行を開始する。

次に、利用実績を見ていきたい。延べ利用者数は、導入された 2010 年度は 2,026 人で、通年運行が開始された 2011 年度は 21,896 人だった。翌年度から徐々に増加し続け、2016 年度には過去最大の 33,518 人となった。以後は減少し続けており、2019 年度は 28,930 人である（図表 2）。

これに対し、実利用者数は、2010 年度は 414 人、2011 年度は 1,066 人となり、その後は 2013 年度に過去最高の 1,265 人となった後、毎年微減していたが、2019 年度には再び増加に転じて 1,161 人となった。実利用者数のうち、前年度からのリピーター率は、例年 9 割前後に上っている。

延べ利用者数が減少している要因について、市は、導入当初に登録した利用者が死亡したり、介護施設等に入所したりした影響だとみている。実利用者数が 2019 年度に回復したことについては、同年度、市の公共交通に関するパンフレット「てくてくたんば」を全戸配布した効果があったとみている。

次に、利用者の属性についてみていきたい。各年代別登録者数が、各年代別人口に占める割合をみると、40 歳代までは 1 割未満だが、50 歳代から 1 割を超える。70 歳代では約 2 割、80 歳代では 4 割を超え、90 歳代以上では住民の過半数に達しており、高齢者、特に後期高齢者の利用が多いことが分かる（図表 3）。

次に、全国的に新型コロナウイルスの影響が広がった 2020 年度上半期の利用実績をみてみたい。1 回目の緊急事態宣言が発令された 2020 年 4～5 月は、前年同月比 2～3 割の減少幅となったが、その後は 1～2 割の減少幅で推移している（図表 4）。利用者の属性や利用目的が異なる可能性があるが、全国の一般路線バスは、2020 年 4～5 月に乗客の減少幅が約 5 割に上ったことと比べると、相対的に減少幅は小さいと言える⁽⁷⁾。同協議会はこの点について「通院やお買い物等、高齢者にとって必要不可欠な移動手段であることが再認識された」と評価している⁽⁸⁾。

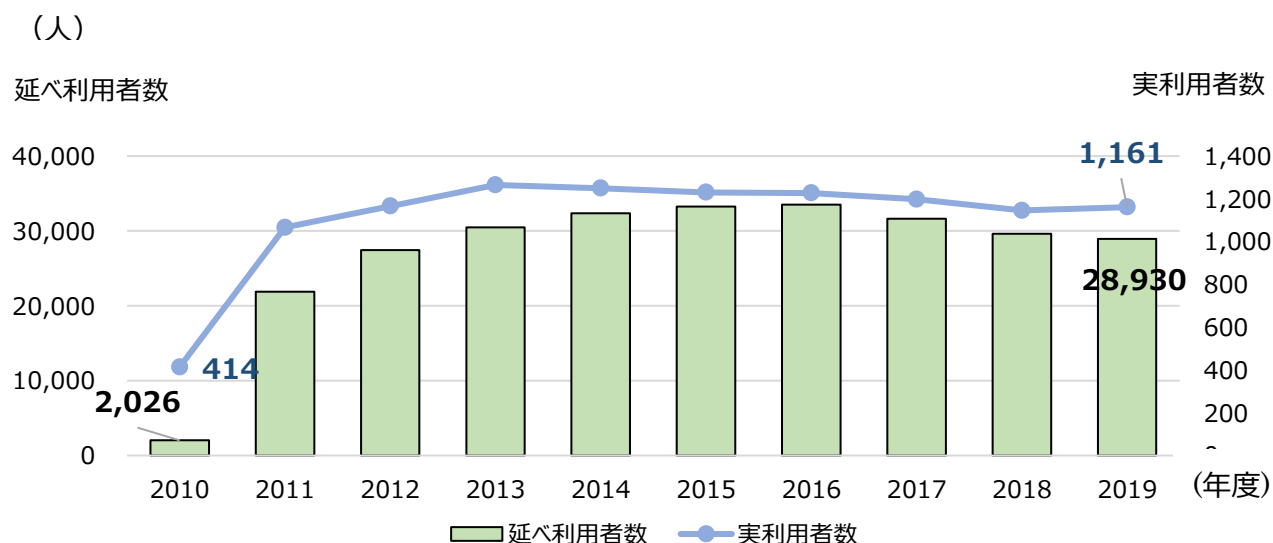
このように見ると、丹波市の乗合タクシーは、近年、延べ利用者数の減少傾向があり、課題はあるものの、後期高齢者を中心として、住民にとっては日常生活に必要な移動手段として定着していると言えるだろう。同協議会は、近年、死亡者によって実利用者数が減少したということは、死亡直前まで外出に利用されていたということであり、介護予防に寄与している、という見方もしている⁽⁹⁾。

(7) 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 2 月（令和 3 年 1 月 31 日時点まとめ）」

(8) 「令和 2 年度第 1 回丹波市地域公共交通活性化協議会（丹波市地域公共交通会議）資料」より。

(9) 丹波市地域公共交通活性化協議会平成 30 年第 1 回議事録など

図表 2 乗合タクシーの実利用者数と延べ利用者数の推移



(資料) 令和2年度第1回丹波市地域公共交通活性化協議会資料から作成

図表 3 年代別人口に占める利用登録者の割合

	10 歳代以下	20 歳代	30 歳代	40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳代	80 歳代	90 歳代以上
割合	4.3%	9.8%	5.7%	6.2%	10.1%	15.4%	20.3%	45.9%	53.5%
女性	4.4%	10.9%	6.0%	6.5%	9.2%	12.5%	22.4%	53.7%	54.9%
男性	4.3%	8.9%	5.4%	6.0%	11.2%	18.4%	18.0%	33.1%	49.3%

(資料) 令和2年度第1回丹波市地域公共交通活性化協議会資料から抜粋

図表 4 2020 年度上半期の乗客数の対前年同月比

	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月
丹波市デマンドタクシー	-28.9%	-23.7%	-9.2%	-19.8%	-14.4%	-19.5%	-9.7%
全国の一般路線バス	-47.7%	-50%	-28.5%	-25.3%	-27.7%	-22.1%	-18.8%

(資料) 「令和2年度第2回丹波市地域公共交通活性化協議会」資料と「全国の一般路線バス」は国土交通省「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」より作成

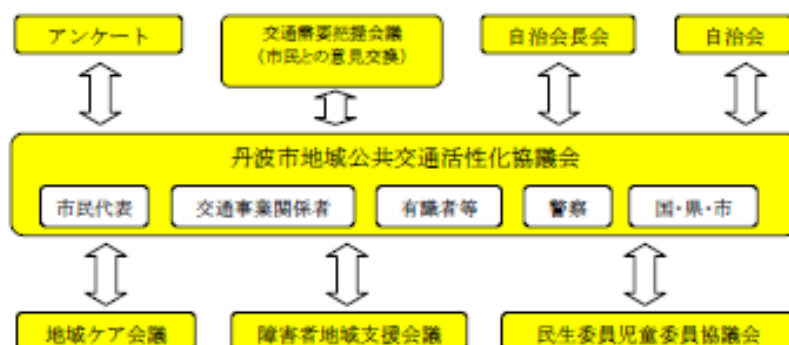
3 | 計画策定と運用におけるポイント

(1) 高齢者等の移動ニーズの把握と事業への反映

丹波市の事例の特徴は、同協議会が様々な方法で住民と重層的にコミュニケーションを取った点にある。具体的には、2010年3月に「丹波市地域公共交通総合連携計画」を策定する過程において、直接的な方法としては、①65歳以上の高齢者約1万人を対象に、交通需要に関するアンケートを実施、②各

種団体の推薦により、計6地域89人の市民と意見交換を行い、間接的な方法としては、③自治会長会、④自治会、⑤地域ケア会議、⑥障害者地域支援会議、⑦民生委員児童委員協議会との意見交換を行った（図表5）。

図表5 丹波市が公共交通総合連携計画策定にあたって意見交換した団体



（資料）「丹波市地域公共交通総合連携計画」より抜粋

他の市町村でも、地域公共交通計画を作成するために、住民アンケートを行うケースはよく見られるが、丹波市の事例では、よりの確に移動需要を把握するために、住民とひざを突き合わせた意見交換を旧6町で2回ずつ、計12回行ったことは際立っている。同市は意見交換の結果、「これからの公共交通はバス停ではなく、どこからでも乗れるようなものが必要」「社会参加を促すような交通手段にしてほしい」「買い物の目的だけで交通手段を使うことはなく、病院との組み合わせによる」等、具体的な需要を聴き取っている。

さらに、ケアマネージャーや介護事業所、医師等、医療・介護の専門職が集まる「地域ケア会議」や、民生委員等の意見を聴いたことも、高齢者や障害者等、移動に困難を感じている住民の生活実態に応じた移動支援を行うための意思決定プロセスとして、特筆すべき点と言える。

同市は、これらの経過を通じて、まず計画の基本方針として「利用者の視点に立った交通手段」「交通資源の適材適所」「持続可能な交通体系」「関係者との連携」を掲げ、最終的に乗合タクシーの導入を決定している。

移動困難者の意見を丁寧に聞く姿勢は、同協議会の体制にも取り入れられた。同協議会の委員には、自治会長会に加え、老人クラブ連合会や身体障害者福祉協議会、市社会福祉協議会が入っており、高齢者や障害者の意見を取り入れやすい仕組みが作られた。また、乗合タクシー事業の運用においても、高齢者が乗合タクシーを待ちやすいように、商店等が軒先に乗降者向けのベンチなどを設置する場合の補助事業を実施するなど、生活者目線が引き継がれている。

さらに独特なのは、協議会運営における交通データの活用である。利用実態を詳細に把握し、利便性向上に役立てるため、同協議会が年約2回開く会議では、運行時間や曜日、月ごとの利用者数、乗降場所ごとの利用者数、地区別や年代別の登録者数と登録率など、詳細で豊富なデータが報告され、運用の見直しや事業計画に活かされている。この分析結果を用いて、例えば「今後は若年層や70歳代の登録者数を増やす余地がある」として、てくてくたんばを全戸配布したり、市内の高校でチラシを配布したりしている。

交通データについては、[「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～」](#)でも述べたように、交通事業者自身が乗降記録を収集していなかったり、収集しても活用できていなかったりするケースは少なくない。最近では、国もデジタル化によるデータ活用を促進しているが、丹波市の乗合タクシーは、アナログでも詳細に情報を整理・分析し、利便性向上に役立てている好事例と言える。

(2) 地域医療に対する住民運動と交通施策への展開

同市へのヒアリングによると、計画段階から運用段階まで、これほど丁寧に住民ニーズの把握と反映に努めたことの背景として、当時同市で盛んだった、地域医療を守るための住民運動と連動したことがあるという。

新聞報道によると、同協議会が設立される前の2007年、同市の県立柏原病院（現県立丹波医療センター。2019年に柏原赤十字病院と統合して開院）では、常勤医師が激減し、小児科医が2人から1人に減った⁽¹⁰⁾。こうした中、「このままでは小児科がなくなってしまうのでは」と危機感を持った母親らが任意団体「県立柏原病院の小児科を守る会」を結成し、軽症の場合は柏原病院の夜間休日の救急外来を受診することをやめて、地域にかかりつけ医を持とう、と呼びかけるビラ配りなどをした。結果的に、夜間休日の救急外来の受診患者数は大きく減少し、小児科の常勤医も回復した。この運動の中で提言された「かかりつけ医の受診」のために、医療機関への移動手段を維持することに対し、住民の要望が高まったことが影響したという。

同市では、現在でも地域医療へのアクセスに対する住民意識が高いことがうかがえる。例えば2019年7月に県立丹波医療センターが開業すると、全ての路線バスが乗降できるように路線再編された。乗合タクシーが今年度、木曜運行の実証実験を行うのも、地域の診療所で木曜に診察するところが現れたからだという。

このように、地域医療への関心の高さが、公共交通への関心の高さにつながり、市の公共交通施策にも、医療機関へのアクセスを始めとする生活者目線が定着したと見ることができるだろう。丹波市地域公共交通総合連携計画に記された表記が、そのことを示している。それによると、「公共交通は、たんに移動手段の確保という交通施策の範囲にとどまらず、外出支援や健康増進、環境やまちづくり全般にまで大きな影響力を及ぼす分野であり、暮らし方そのものに直結する重要なもの」としている。また、2019年11月に市が策定した「まちづくりビジョン」でも、未来のまちの姿として「都市機能を結ぶ公共交通が充足し、移動に係る利便性が確保されている」と、移動環境を重要項目として掲げている。

(3) サービスレベル維持による利便性確保と丁寧な周知活動

次に、乗合タクシーが一定の成果を挙げている要因について考えたい。前稿[「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～」](#)で紹介したように、全国的

(10) 読売新聞（2007年11月2日）など。

には、デマンド式乗合タクシーを導入する自治体が約3割に上っているが、所期の目的を達成している割合は多くはないからである⁽¹¹⁾。

一点目は、「旧6町の町域すべてで、1時間おきに運行」というサービスレベルにより、一定の利便性を確保しているためだと考えられる。運行エリアをそれぞれの旧町域に限定したことで、1時間おきの運行が可能になっている。同市では、合併前の旧町域を住民の日常生活圏域と捉え、いずれの地域に住んでいても、その地域で移動できれば日常生活は完結できる、というのがコンセプトである。それ以上の生活機能が必要な時は、路線バス等で地域外へ移動できるように、交通システムが設計されている。啓発も市全域でできる効果が大きいと考えられる。利用促進のイベントやパンフレット配布なども市内全域を対象に行われており、市民からの認知度上昇にもつながりやすい。

二点目は、丁寧な住民への周知方法である。市は導入当初、約300ある集落をくまなく回り、自治会単位で登録を呼びかけたという。高齢になると、新しい段取りを覚えるのが難しくなると考えられるが、手取り足取り利用方法を伝え、呼びかけたことが、その後の利用にもつながっていると思われる。逆に、最近では70歳代の登録が伸び悩んでいるため、市は、地域の高齢者サロンを訪れて啓発活動をしているほか、今後は、高齢者の生涯学習の場「高齢者学級」での出前講座などを検討しているという。

こうした形で丹波市の乗合タクシーは一定程度、実績を上げていると言えるが、今後の課題として、①各移動サービスの役割分担による地域交通ネットワーク全体の利便性と持続性の確保、②一層の高齢化による利用者の属性変化に合わせた対応——という2点が考えられる。以下、この二つの点について述べる。

4 | 今後の課題

(1) 各移動サービスの役割分担による地域交通ネットワーク全体の利便性と持続性確保

まず、既存の公共交通との調整である。どの市町村も新たな移動サービスを導入しようとする時、既存の公共交通の運行エリアや時間帯と重複すると、乗客の奪い合いとなり、公共交通の撤退や縮小を招く危険性に直面する。このため、既存の公共交通体系と新たな移動サービスとの役割分担が欠かせない。この点で見ると、丹波市の場合、乗合タクシーと従来の鉄道や路線バスとの役割分担を明確に位置付け、すべての移動サービスのバランスを保ちながら運行し、全体として利便性と持続性が向上することを目指している。

例えば2012年度には、市議会から、乗合タクシーの総合病院への直通運行を求める提言が出されたが、同協議会は、運行範囲が拡大すると「1時間おき運行」が維持できなくなり、結果的に路線バスとの乗り継ぎが悪化して全体の利便性が低下するなどとして、拒否する報告書を市に提出している。2019年には、兵庫県立丹波医療センター開業に伴い、再び乗合タクシーの運行地域拡大に関する要望が出され、同協議会は改めて、公共交通システムのあり方を検証した。また、現職の林時彦市長が2020年

(11) 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」によると、デマンド交通を運営している市町村744団体のうち、「効果発現あり(想定どおり/想定以上)」と回答したのは53.2%、「効果の発現なし(想定を大幅に下回る)」が16.4%、「把握していない(評価未実施)」が8.5%、「不明」が21.9%だった。

11 月に初当選した際、乗合タクシーの県立医療センターへの直行を公約に掲げたほか⁽¹²⁾、最近でも改めて県立医療センターへの直行運行が可能かどうか同協議会で検討する動き⁽¹³⁾が出ているなど、対象地域や運行頻度の見直しを求める動きがたびたび起きている。

これらの要望に対し、同協議会が 2021 年 1 月に林市長に提出した「公共交通システムのあり方に関する検証」の中で、各移動サービスの役割分担について明確に記述しているため、やや長くなるが、一部を以下に抜粋する。まず、「地域内での移動の役割を担う『デマンドタクシー』と、主に地域間を結ぶ基幹交通の役割を担う『鉄道』と『路線バス』、そして利用者の多様なニーズに柔軟に対応できる『普通タクシー』や移動困難者を支援する『福祉交通』などが、それぞれの役割を分担し連携することで、市民の日常生活における移動を支えてい」としている。その上で、下記のように記している。

本市における公共交通システムについては、それぞれの公共交通の役割を認識したうえで、そのバランスを考慮しながら、全体最適による維持・発展を目指すこととしています。そのことによって、公共交通システムとして継続的な運行が確保され、本市の交通弱者の移動サービスとしてだけでなく、来丹者の移動手段として、また環境負荷の軽減への貢献など多様な役割を担う公共交通サービスを将来にわたって持続させることで、住み慣れた地域で暮らし続けることができるまちづくりを支えることを、本市における公共交通システムの基本的な考え方とする

つまり、乗合タクシーだけの利便性を高めると、乗り継ぎや他の移動サービスのサービス低下につながり、結果的に、公共交通全体を持続できなくなる、という考え方を示している。

また協議会は、普通タクシーについても、公共交通ネットワークの一機能として目配りしている。乗合タクシーの運行業務を担っているのはタクシー会社であるため、普通タクシーの売上が激減してタクシー事業者が存続できなくなれば、乗合タクシーも存続できなくなる。同市は、今後も公共交通全体の利用促進が必要だとしており、既存の公共交通との役割分担や棲み分けを重視することで、各移動サービスの利便性や乗り継ぎ環境の向上を図るとしている。

(2) 一層の高齢化による利用者の属性変化に合わせた対応

導入から約 10 年を経て、もともと高齢者を主な対象と想定して制度設計されたデマンドタクシーも、さらに利用者の高齢化が進み、市が対応を始めている。

一点目は、利用者の数の変化である。上述のように、高齢化によって、利用回数が多かった初期の利用者が死亡したり、介護施設に入所したりして、延べ利用者数が減少している。過去 10 年の実績では、乗合タクシーの利用は 70 歳代以降で利用割合が増えることから、同市は今後の利用促進策として、70 歳代への啓発を挙げている。

(12) 朝日新聞 (2020 年 11 月 17 日)

(13) 神戸新聞 (2021 年 3 月 27 日) によると、3 月 25 日の丹波市地域公共交通活性化協議会で、事務局から要望があり、改めて、乗合タクシーの県立丹波医療センターへの直行運行が可能かどうか等について検討することを決めた。

二点目は、利用者の属性の変化である。乗合タクシーの利用者のうち、介助者の数が、従前は年間50～60人程度であったが、2016年、2017年には100人を超えたことである⁽¹⁴⁾。加齢により身体特性が衰え、一人で外出することが次第に難しくなってきた人が増えたと考えられる。また、認知症の人による利用があることも報告されている⁽¹⁵⁾。さらにケアマネージャーや民生委員等から、乗合タクシーを利用できていない高齢者がいるということが報告されたという⁽¹⁶⁾。要するに、高齢化により、従来の乗合タクシーの送迎サービスの範囲では対応しきれない高齢者が増えてきたのである。

一方で、同市では、福祉部局でも高齢者向けの外出支援事業などを行っており、これらと整理する必要がある。福祉部局では、主に70歳以上の高齢者の外出支援事業として、福祉タクシー券（要介護者には年14,880円、介護認定のない人には年7,200円）と福祉バス券（要介護者には年16,360円、介護認定のない人には年7,920円）を配布していた⁽¹⁷⁾。その他、要介護3以上の人や障がい者らを対象に、社会福祉協議会による無料の福祉送迎サービス「おでかけサポート」を実施していた。結果的に、介護認定を受けていない高齢者の中には、交通部局による乗合タクシーと福祉部局の外出支援という、両事業の主要対象となっている人がおり、年度末になると、元気な高齢者が福祉タクシー券を消化するために普通タクシーを利用し、乗合タクシーの利用が減る、という状況が起きていたという⁽¹⁸⁾。

そこで、両部局の交通に関する事業を整理し、高齢者に対する移動支援のあり方を検討するため、2019年度から、同協議会が兼ねる「丹波市地域公共交通会議」の作業部会として福祉交通部会を設置した⁽¹⁹⁾。議論の結果、2021年度以降の移動支援の方向性として「元気な高齢者は交通部局の乗合タクシー、要介護度の高い高齢者等は福祉部局の送迎サポート」と棲み分けを決めた。具体的には、要介護1以下と介護認定の無い高齢者には、乗合タクシーの利用を促すため、2021年度に限って、年3,000円分の乗合タクシー利用券を配布することとした。要介護2以上の高齢者等は福祉送迎サービス「新おでかけサポート」の対象とした。ただし新制度では、本人は1回500円で有料とし、介助者は原則1人まで無料で同乗できることとした⁽²⁰⁾。運転業務はタクシー事業者に委託し、メーター金額との差額を市が負担する仕組みである。従来の福祉タクシー券は廃止し、福祉バス券は要介護1以下と介護認定のない高齢者に限り、年3,000円分を配布することにした。

こうした対応に見られる通り、丹波市では一層の高齢化による利用者の属性変化に対応するため、乗合タクシーの利用状況を改めて見直すとともに、他部局の施策とも整合性を図り、高齢者への移動支援として過不足が無いように調整している。人口・世帯の減少や高齢化の加速、交通事業者の経営状態など、地域公共交通を巡る状況は毎年、変わる可能性がある以上、変化に応じて柔軟に施策を見直すことは欠かせない。実際、福祉交通部会は、今後も高齢者や障害者を対象とした交通施策について議論し、同協議会で議論する形を取っている。

(14) 丹波市地域公共交通活性化協議会平成30年第1回議事録

(15) 丹波市地域公共交通活性化協議会平成30年第3回議事録

(16) 丹波市地域公共交通活性化協議会令和元年第1回議事録

(17) 助成には所得要件などがある。

(18) 丹波市地域公共交通活性化協議会令和2年第2回資料

(19) 丹波市地域公共交通活性化協議会は地域公共交通の活性化及び再生に関する法律、丹波市地域公共交通会議は道路運送法に基づいて設置されている。

(20) 制度改正後3年間は、1回の利用料を300円とし、通院利用の場合も300円とするなど、激変緩和措置を設けている。

3——地域の好事例②神奈川県秦野市のボランティア送迎

1 | 市の概要

神奈川県秦野市は、神奈川県央の西部に位置し、典型的な盆地である。2021 年 1 月現在の人口は 160,415 人で、県内の市町村のうち 12 位であり、面積は 103.8 km²で 6 位である（図表 6）⁽²¹⁾。

市が 2021 年 3 月に策定した「第 8 期秦野市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」（2021 年度～2023 年度）によると、人口は減少傾向にある一方、65 歳以上の高齢者人口は増加している。高齢者人口のうち、高齢化率は 2020 年度に 3 割を超え、2040 年度には 4 割に達する見込みである。2020 年度時点では、前期高齢者が後期高齢者の数を上回っているが、2022 年度に逆転すると予測されている。前期高齢者は 2021 年度からいったん減少するが、後期高齢者は 2030 年度頃まで増加し続けるとみられる。

同市が 2019 年度に行った調査によると、高齢者の家族構成は、「本人、配偶者ともに 65 歳以上の夫婦 2 人暮らし」が 39.9%、「1 人暮らし」が 15.4%で、高齢者のみの世帯が 5 割を超えている⁽²²⁾。高齢者世帯の数は今後さらに増加していくと予想されている。財政規模は、2021 年度一般会計当初予算で 524 億円となっている⁽²³⁾。

市内の公共交通ネットワークについて見ると、鉄道では小田急小田原線が東西に運行し、市内に 4 駅あり、各駅を発着する路線バスが運行している。また、一部の交通不便地域等で、路線固定型とデマンド式の乗合タクシーも運行している⁽²⁴⁾。

図表 6 秦野市の概要

人口	160,415 人
面積	103.8 km ²
高齢化率	30.3%（2020 年度）
後期高齢化率	14.4%（2020 年度）
財政規模	524 億円（2021 年度一般会計当初予算）

（資料）神奈川県 HP、秦野市 HP、「第 8 期秦野市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」から作成

2 | 新たな移動手段の概要と導入経緯

秦野市では、2018 年 12 月以降、市内 2 地区で住民による高齢者のボランティア送迎が始まった。これを後押ししているのが、市が 2016 年度から始めた「地域支え合い型認定ドライバー養成研修」である。福祉部高齢介護課が担当している。以下、秦野市の資料とヒアリング結果を基に説明する⁽²⁵⁾。

同市の地形は、盆地で山や坂が多く、2015 年頃から、市長が開く自治会との懇談会で、高齢者から

(21) 神奈川県 HP「令和 2 年度 市町村要覧」<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/v2x/cnt/f6833/02youran.html>

(22) 「第 8 期秦野市高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画」

(23) 「令和 3 年度（2021 年度）当初予算案の概要」

(24) 秦野市公共交通マップ、秦野市 HP

(<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000000467/index.html>)

(25) ヒアリングは 2021 年 4 月 8 日、オンラインで実施。

「年を取ってバス停まで歩くのが大変になってきた」「買い物した荷物が重くて、持って歩けない」などの声が上がるようになった。各地域では、個人的に近所のお年寄りをマイカーで買い物まで送迎している住民もいたことから、より安全安心に送迎できる仕組みを整え、同時に送迎ボランティアを増やそうと、高齢介護課がドライバー養成研修を始めた。

その際に活用したのが、自家用有償旅客運送の研修制度である。これは、2 種免許を取得していなくても、ドライバーが大臣認定講習を受ければ、マイカーを使って有償で人を運べるようにする制度で、2006 年度に創設された。秦野市の研修は計 3 日間とし、自家用有償旅客運送の大臣認定講習の内容である座学や実技を 2 日間で学び、3 日目は市独自のメニューとして、ボランティア送迎について他市町村の事例紹介やグループワークなどを行っている。研修事業の予算は年 50 万円である。

そのような中、広域自治会連合会である西地区から、高齢者の買い物支援に関する要望が出された。そこで市は西地区と協議を進め、加盟する 18 自治会にアンケートを全戸配布した。移動販売や宅配支援を希望する声もあったが、収支面などでハードルが高いため、住民ボランティアによる買い物への送迎をすることを決め、西地区の中の柵窪地区での試行を決めた。柵窪地区は 96 世帯、高齢化率 50% である。柵窪地区で再びアンケートを実施すると、送迎の利用希望者が 11 人、ボランティアをしても良いと回答した人が 7 人いたため、希望の行先や曜日、時間などを聴いて、店舗に駐車場を使用させてもらえるように調整。ボランティアドライバーには、市の認定ドライバー養成研修を受けてもらい、市の空いていた公用車を貸し出して、3 か月間試行した。

その後、近隣の社会福祉法人に実施主体を引き継いでもらうように打診したところ、「地域における公益的な取り組みになる」として承諾を得られたため、法人と柵窪地区、市の 3 者で、買物支援事業の協定を締結した。法人は事業統括、柵窪地区は運転や利用者との連絡、市はボランティア育成や連絡調整などを担当している。

この取り組みは「とちくぼ買い物クラブ」と名付けられ、毎週水曜日の午前 10 時から正午、法人のワゴン車を用いて実施している。燃料費や保険料などは同法人が負担し、市は一般介護予防事業費から約 4 万円を補助している。取り組みの成果として、これまで交流がなかった高齢者同士、またドライバーとの交流が生まれて地域コミュニケーションが活発化したり、従来はあまり外出していなかった高齢者が毎週、買い物で外出するようになったりと、介護予防につながっているという。

もう一か所は、ドライバー認定研修をきっかけに、大根・鶴巻地区で始まったボランティア送迎である。研修の修了者らが「地域の役に立ちたい」と意気投合し、自発的にボランティア団体「お助け隊」を作って 2020 年 2 月から買い物と通院への送迎を始めている。対象は 70 歳以上で公共交通機関の利用は身体的負担が大きい人、としている。利用者は実費として 1 回 100 円と駐車料を負担する。車両はドライバーのマイカーを使用している。県が、2019 年度から 3 年間、外出支援モデル事業として保険料等を補助している。

市は、この活動が始まるまでの過程で、立ち上げをサポートした。修了者から「送迎ボランティア活動をしたい」という申し出を受けて、地域の状況をより広く把握するために、地域資源の発掘などを担う「生活支援コーディネーター」を交えて地域ケア会議を開催。移動に困っている高齢者らの事例について情報共有し、具体的な支援方法について話し合った。生活支援コーディネーターは、活動開始後も、お助け隊の月 1 回の定例会に出席して利用状況等について情報共有したり、お助け隊の活

動についてのチラシを作成したりして、運営に協力している。市の包括支援センターも、介護サービス利用者らに送迎の案内をしたり、お助け隊に利用者を紹介したりしている。

3 | 計画と運用におけるポイント

(1) 福祉部局の視点とノウハウを生かす

秦野市の取り組みのポイントを3点説明したい。1点目は、交通部局ではなく、福祉部局の高齢介護課が担当していることである。2点目は、ドライバー養成という事業を通じて、地域住民にボランティア送迎活動を開始したり、参加したりする仕掛けを作っていることである。3点目は、同時期に始めた介護保険の移動支援サービスが、担当部局の意識の醸成につながったことである。

まず、1点目である。この取り組みにおいては、福祉部局が得意とする「①人への支援」「②地域課題の把握」「③人材ネットワークの活用」等の視点とノウハウを、フルに発揮している。①については、移動に困っている高齢者を支援するために、研修を開催することにより、住民ボランティアなど「支援する側の人」を育成している。②については、研修の修了者らが聞いてきた「高齢者が買い物に困っている」という話を、単に「個人の問題」として終わらせるのではなく、地域ケア会議などの場を通じて、地域に共通した課題であるかどうかを見極めていくことである。その上で、行政として課題解決に取り組む姿勢を示している。③については、市が仲介役となって生活支援コーディネーターや地域包括支援センターという福祉の資源や人材に呼びかけ、ボランティア活動立ち上げに協力してもらっている。

(2) ドライバー養成研修を通じたボランティア送迎の仕掛け作り

次に、2点目の研修について説明したい。住民ボランティアによる送迎は、市が実施を依頼できるものではなく、住民自身の発意と行動が重要となる。そこで、認定ドライバー養成研修という形で、送迎ボランティアへの関心を引き出すとともに、修了後に実際に活動を開始できるようフォローアップするなど、住民主体の活動が生まれる仕掛けを講じている。

研修は、市は2016年度から毎年2回実施し、2020年度までに計223人が受講した。市が受講者にアンケートを実施したところ、2019年までの受講者計185人のうち115人が「運転ボランティアとして協力をしても良い」と回答したという。そこで、修了者が実際に活動に取り掛かりやすいようにボランティア送迎に関する準備講座を開いているほか、就職希望者には、ドライバーを募集する事業所とマッチングを行う「就職説明・意見交換会」も実施している。実際に、修了者が介護事業所に雇用されたり、福祉有償運送のドライバーになったりしたケースもあるという。

市の受講者募集方法もユニークである。65歳に到達した住民に送付する介護保険証に同封するチラシに研修の案内を掲載することで、退職を迎えて「何かしたいけど、何をしたらよいか分からない」という人に対し、送迎活動への関心を持ってもらえるように工夫している。

(3) 介護保険事業で生まれた移動支援施策の土壌

次に、3点目の介護保険事業との関わりについて説明したい。従来、秦野市で交通施策を担ってきた部署は交通部局であり、高齢介護課には馴染みのない領域だった。ヒアリングによると、そのよう

な高齢介護課がボランティア送迎のサポートをするようになった背景の一つが、2016 年度から始めた介護保険による移動支援サービスである。

国の介護保険制度改正に伴い、2015 年度以降、市町村が「介護予防・日常生活支援総合事業」の中で、移動支援サービスを行えるようになった。介護保険の分類では「訪問型サービス D」と呼ばれるものである。秦野市でも 2016 年度から、訪問型サービス D として、軽度な要支援者を対象に、デイサービス施設までの送迎の補助事業を始めた⁽²⁶⁾。利用料は無料である。実際に運行しているのは市内の NPO 法人など 3 団体で、いずれも自前のワゴン車などを用いて、利用者からの予約受付や運行ルート調整、運転業務を行っている。市は介護保険財源から、コーディネーター人件費や通信費などを補助している。2021 年度の事業予算は計約 400 万円である。

同市が訪問型サービス D を導入したきっかけは、以下の通りである。同市では従来、デイサービス利用者の送迎をシルバー人材センターに委託していたが、交通事故が相次いだため、タクシー会社に委託先を変更した。しかし、今度は委託費が増加し、デイサービスのサービス内容を圧縮しなければならなくなった。そこで、国が導入予定だった訪問型サービス D に着目。従来から市内で障害者らを対象に福祉有償運送を行っていた NPO 法人と、介護事業所に対し、デイサービス利用者の送迎を引き受けてもらえるか打診し、承諾を得たという。

訪問型サービス D は、利用できる人や送迎目的が特定された限定的なサービスだが、高齢介護課では、これに取り組むことによって、「高齢者の移動支援も自分たちの仕事」という意識を持つようになったという。そしてちょうど同じ時期に、上述したように、市長懇談会等を通じて高齢者が買い物へ行くにも困っているという声を聴いたことから、認定ドライバー養成研修を始めたという。

これらの取り組みを通じて、秦野市では、高齢介護課と、交通施策を担当する交通住宅課との間で綿密に連携するようになり、市の公共交通会議に高齢介護課の職員がオブザーバー参加してボランティア送迎について報告したり、医療・介護の専門職が集まる地域ケア会議に交通住宅課の職員が出席して公共交通に関する講演をしたりしているという。現在、高齢介護課の移動支援施策はボランティア送迎に主軸が移り、既に介護保険の枠を超えた広がりを見せているが、福祉部局に当事者意識を醸成し、交通部局と連携が取るようになったきっかけとして、訪問型サービス D が果たした役割は大きかったと言えるだろう。

4 | 今後の課題

(1) 各移動手段の役割分担による地域交通ネットワーク全体の利便性と持続性の確保

秦野市高齢介護課は、既存の公共交通とボランティア送迎との関係について「まずは公共交通が一番」というスタンスを取り、共存を目指している。ボランティア送迎は、公共交通ネットワークの不足を補うものであり、全て代替できるわけではないからである。例えば、住民が公共交通を利用しなくなれば、いずれ減便や路線縮小などサービスレベルが低下し、長距離移動や定時の移動ができなくなってしまう。このため、上述したように、市は地域ケア会議等で、医療・介護の専門職らに、地域公共交通に関する説明をして利用促進を働き掛けているという。

(26) ただし、各利用者のケアプランにデイサービスのへの送迎が盛り込まれていることが条件である。

さらに、地域住民から移動手段に困っているという話が入った時も、まずは「公共交通を使いましょう」というところから説明し、利用を促すという。その上で、公共交通を利用できない人に対して、①介護保険の認定を受けている場合などは、訪問型サービス D や福祉有償運送を利用できる、②介護保険の認定を受けていなければボランティア送迎を検討する、という手順で説明しているという。

(2) 一層の高齢化による利用者の属性変化に合わせた対応

秦野市のボランティア送迎は始まったばかりだが、数年のうちに、介助が必要な利用者が出てくることも予想される。このため、ボランティア送迎を現状のまま継続できるかどうか、見極める必要が出て来るだろう。市としては、ボランティア送迎は、地域住民が無償で提供するものであるため、活動を検討する住民に対し、「自分で乗り降りできる人」を送迎対象とするよう助言しているという。さらに、自分で乗り降りすることが難しくなってきた高齢者については、ボランティアから地域包括支援センターに対応を依頼することで、介護サービスの利用などを検討してもらうという。また、同市には社会福祉法人など 6 団体が、要介護者や障害者らの運送を行う「福祉有償運送」を実施しており⁽²⁷⁾、それらの利用を検討してもらうこともできる。

しかし、1 | で述べたように、同市では今後、ボランティアドライバーの主な担い手である前期高齢者が減少し、送迎の主な利用者である後期高齢者が増加すると予測されている。各地域で高齢化が加速すれば、ボランティア送迎でカバーできる範囲が縮小したり、ボランティア自身が支援する側から支援される側に回ることも予想される。こうした地域の変化に前もって対応しておくことが、今後の課題になると思われる。

では、2 つの事例を通じて、どのような示唆が得られるだろうか、以下、前稿「[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～](#)」で今後の課題として挙げた①「生活者目線に立った移動ニーズの把握」と、②「交通と福祉の連携」について、2 つの事例から得られる示唆を抽出したい。

4——好事例から見える示唆

1 | 高齢者等の移動ニーズの把握と施策への反映

まず、「生活者目線に立った移動ニーズの把握」についてである。丹波市の場合、高齢者や障害者の生活実態とニーズを把握するために、様々な関係団体や住民とのコミュニケーションを重層的に行っている。2-2 | で説明したように、直接的な方法としては、①65 歳以上の高齢者約 1 万人を対象にし、交通需要に関するアンケートを実施、②各種団体の推薦により、計 6 地域 89 人の市民と意見交換を行った。間接的な方法としては、③自治会長会、④自治会、⑤地域ケア会議、⑥障害者地域支援会議、⑦民生委員児童委員協議会——という多様なルートを通じて、関係者と意見交換を行った点大きい。

確かに同市独自の事情として、「地域医療の存続」を求める大きな住民運動があったため、「住民が居住地区の診療所へアクセスできる」という生活密着型の目的が据えられていた影響も考えられるが、結果的には高齢者等の生活に役立つ移動サービスとして乗合タクシーが定着している。上記のよ

(27) 秦野市 HP (<https://www.city.hadano.kanagawa.jp/www/contents/1001000002846/index.html>)

うな直接、間接の方法で重層的に住民の意見を集約した方法は、住民運動の有無に関わらず、他の自治体でも大いに参考になるのではないだろうか。

秦野市の例も独特である。もともとは市長が懇談会で聴取した高齢者の生の声が交通、福祉両部局に伝えられた。そこで、高齢介護課が高齢者の要望に応じ、「認定ドライバー養成研修」という形でボランティア送迎の担い手育成と活動支援を始めた。さらに、大根・鶴巻で始まった送迎活動においては、研修修了者らによる提案の他に、生活支援コーディネーターからも地域の高齢者の状況について情報を集めている。

ここで特筆すべきは、生活支援コーディネーターの存在である。生活支援コーディネーターは2015年の介護保険法改正で、市町村が新たに配置することが決められた。その役割としては、高齢者が地域で生活し続けられるように、高齢者が外出できる場所や支援団体等に関する情報を収集して、高齢者に紹介したり、関係者同士をマッチングしたりして、地域に支え合いの仕組みを構築することである。そのような役割から言えば、地域の移動問題に関しても、生活支援コーディネーターを中心として、移動困難者とボランティア候補をつなぐことが期待される⁽²⁸⁾。

この観点で、秦野市の取り組みについて考察すると、市は地域包括支援センターごとに一人ずつ配置している生活支援コーディネーターのネットワークを生かして、移動問題を地域課題として把握している。既にボランティア送迎が始まっている2地区以外でも、生活支援コーディネーターを通じて移動困難の情報が寄せられ、市が対応を検討しているという。

全国的に見ても、大部分の市町村の福祉部局では、高齢者の移動手段が大きな地域課題になっていることを把握している。例えば、厚生労働省の委託調査で2019年度、全国の市町村の介護保険事業担当者を対象に実施され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⁽²⁹⁾。しかし、同調査によれば、介護保険財源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。

要するに、多くの市町村では、少なくとも介護保険担当は高齢者の移動支援に関するニーズを把握しているものの、主体的に対策に乗り出すことができていないか、あるいは公共交通担当と情報共有、連携して取り組むことができていないと考えられる。従って、ニーズを施策に反映する段階で、大きなハードルがあると考えられる。このため、丹波市や秦野市のように、地域の様々な関係者から意見を聴いて、各地域で起きている移動の問題点を整理し、必要な支援を洗い出していくという次のステップが重要になる。

(28) 例えば、三菱UFJリサーチ&コンサルティング(2021)「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」(厚生労働省老人保健健康増進等事業)では、生活支援コーディネーターの重要性が言及されるとともに、東京都八王子市と並んで秦野市の事例も紹介されている。

(29) 同上(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」(厚生労働省老人保健健康増進等事業)

2 | 交通と福祉の連携

次に、2つ目の課題である「②交通と福祉の連携」について、丹波市と秦野市が取った方法を改めて確認したい。

丹波市の場合は、1 | でも述べたように、計画段階から地域ケア会議や障害者地域支援会議、民生委員児童委員協議会との意見交換を行い、移動困難者の生活実態に応じたニーズを聴き取るように努めている。また、2で述べたように、乗合タクシー導入前に発足した丹波市地域公共交通活性化協議会には、自治会長会に加え、老人クラブ連合会や身体障害者福祉協議会、市社会福祉協議会が入っており、高齢者や障害者の意見を取り入れる体制が敷かれている。

さらにユニークなのが、2020年度に同協議会が兼ねる丹波市地域公共交通会議の作業部会として、福祉交通部会を設け、福祉部局と連携しながら交通施策を検討している点である。福祉交通部会の構成員には、公共交通会議本体の委員らが一部参加し、事務局としては、交通施策を担当するふるさと創造部と健康福祉部が出席している。

秦野市の場合は、二つの段階がある。まず第一段階として、2015年頃から市長懇談会で高齢者から移動困難の訴えが出され、市長から交通住宅課と高齢介護課の両サイドに対し、対応を検討するよう指示が出された。これは直接、交通と福祉の連携を指示したものではないが、両部局が共通課題を抱えていることを認識し、協力し合う素地となったと見ることができるだろう。

第二段階が、訪問型サービスDや認定ドライバー研修という新事業をきっかけに、介護保険課と交通住宅課が具体的に情報共有、連携する態勢ができたことである。地域ケア会議に交通担当者が、公共交通会議に介護保険担当者が出席する、というような形式的なことの他に、普段から執務室を往来し、「この地区で移動に困っている高齢者がいる」など細かな情報まで共有し、互いに相談に乗ったり、対応を引き受けたりしているという。

一方、全国的に見ると、両者の連携は十分と言えない。例えば、上述の調査結果を見ると、介護保険財源から補助等を行う移動支援サービス・送迎の実施について「検討は行っていない・行ったことはない」と回答した市町村（n=554）の理由についてみると、「移動支援は、地域課題ではあるが、主に公共交通担当が検討を行っている」が32.3%などとなっていた⁽³⁰⁾。このため、全国の多くの市町村の介護保険担当は地域課題として、高齢者の移動問題を把握しているものの、主体的に対応すべき課題だと認識しているとは言えない状況である。

このため、実際の交通施策に反映させるには、まずは交通部局と情報共有し、道路運送法に基づいたコミュニティ交通などで対応するのか、介護保険法に基づいた訪問型サービスDを実施するのか、またはいずれでもないボランティア送迎のサポート事業を目指すのか、もし目指すとすればどちらが引き受けるのか、という点を検討することが必要であろう。

(30) 他の回答は「現在は、住民主体の『通いの場』などを増やしている段階で、移動手段の確保までは検討が至っていない」が48.9%、「移動支援は、地域課題ではあるが、課題解決のために核となって動く人材がいない」が39.5%、「総合事業に基づく移動支援サービス・送迎に関する制度、道路運送法の制度等が理解できず、検討に手がついていない」が22%、などだった。

5—「幹線交通—生活交通—福祉交通」を実現する上での今後の課題

1 | 各移動サービスの役割分担による地域交通ネットワーク全体の利便性と持続性確保

最後に、前稿「[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](#)」で述べた切れ目のない移動支援に関して、今後の課題を述べたい。従来、交通政策は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・要介護者向けの福祉交通という役割分担で進められてきたが、社会経済情勢の変化を受けて見直しが必要となっている。具体的には、どちらの利用も難しい後期高齢者等が増えている一方、公共交通が衰退していることで、買い物や通院、外出機会の確保など、日常生活に密着した生活交通の役割が重要になっており、「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、移動支援が必要となっている。

より詳しく説明すると、バスや鉄道など幹線交通に期待される役割は長距離移動や大量輸送であり、通勤通学の移動手段、日常生活圏を超える移動サービスである。一方、生活交通は公共交通の利用困難者に対し、よりきめ細かく、ドアツードアに近い移動サービスを提供するネットワークであり、丹波市のデマンド式乗合タクシーや秦野市のボランティア送迎はこの分類に含まれる。福祉交通は、より自立度の低下した高齢者や障がい者らに対し、介助を含めた移動を提供するサービスであり、秦野市の訪問型サービスDはこの分類である。この三つが適切に役割分担を果たして全体を最適化し、体系間の連携と利便性向上を図ることが重要となる。

例えば、丹波市では生活交通に相当するデマンド型乗合タクシーを合併前の旧町の区域にとどめ、旧町域を超える移動には路線バス等の利用を促している。同市でたびたび議論されているように、乗合タクシーの利便性を上げるために運行エリアを拡大すると、幹線交通の乗客減少や減便等につながり、大量、長距離の輸送サービスが供給できなくなる危険性がある。秦野市も福祉関係者に対して公共交通に乗って持続させる重要性を訴えている。逆に、幹線交通に影響が出ることに神経質になり過ぎて、生活交通の運行エリアや時間帯を絞り過ぎると、せっかく導入しても利用が低迷する事態を招きかねない。このため、各移動サービスの役割を明確にし、どのニーズにどの移動サービスで対応していくのかを考える必要がある。

つまり、行政としては、いずれか一つの移動サービスだけに力点を置くのではなく、各移動サービス間の乗り継ぎを改善してそれぞれの利便性を向上させたり、利用促進策で連携して相乗効果を図ったりして、「幹線交通—生活交通—福祉交通」という地域交通ネットワーク全体を活性化していく必要があるだろう。実際、2020年の改正道路運送法で自家用有償旅客運送をタクシー会社に委託する「協力型」の制度が設けられたことや、地方のバス会社の共同経営を認める独占禁止法の特例が成立したことも、交通関係者の「競争から協調へ」の流れを象徴する動きと見るのが可能であり、本稿で指摘した関係者の役割分担や連携に通じる部分がある。

さらに、自家用有償旅客運送の導入・拡大が往々にして既存の交通事業者の反発を招いている実態を踏まえると、地域公共交通会議や地域ケア会議など、関係者が集まる会議で、それぞれの移動サービスの役割分担や連携に向けた方針や姿勢を明示することによって、互いの理解と協力を得やすくなるのではないだろうか。2020年の改正活性化再生法を経て、市町村には自家用有償旅客運送やスクールバス等、「地域の輸送資源を総動員」することが求められており、それを実現するためにも、市町村が地域の関係者と連携しつつ、「幹線交通—生活交通—福祉交通」という交通ネットワークの構築に向

けて努力する必要がある。

連携が可能なテーマの一例として、ドライバー確保が挙げられる。ドライバー不足は、移動サービスに関わる事業者や団体の共通課題だからである。市町村が音頭を取って、合同で人材確保、人材育成に取り組む機会を設けることで、そのような機運を醸成していくこともできるのではないだろうか。今回の事例で言うと、秦野市の認定ドライバー養成研修は、ボランティア送迎の担い手を育成すると同時に、介護事業所の運転手を輩出する場としても成果を挙げ始めている。

また、利用者の立場で言えば、いずれか一つの移動サービスしか使わない訳ではなく、都合によって使い分けるものである。丹波市でも、「行きは乗合タクシー、帰りは普通タクシー」という利用の仕方が見られており、ヒアリングによると、乗合タクシーの運行日の方が、普通タクシーの利用も多いという。適切な役割分担の下、一つの地域で複数の移動サービスがあることで、利用者の選択肢が広がり、それぞれの体系にとっても相乗効果が生まれる場合もある。

2 | 一層の高齢化による利用者の属性変化に合わせた対応

もう一つの課題は、コミュニティの一層の高齢化への対応である。前稿「[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](#)」で述べたように、2010年頃から、ドアツードアに近いデマンド式乗合タクシーを導入する市町村が増加しているが、地域に80歳代、90歳代の高齢者が増加した場合、サービスレベルをもう一段階、変えていく必要があると考えられる。

「幹線交通—生活交通—福祉交通」という枠組みで言えば、今後は福祉交通を充実させることが必要になるのではないだろうか。

加齢による身体機能の衰えのスピードは個人によっても異なり、死亡直前まで一人で乗り物に乗って外出することができる高齢者もいる⁽³¹⁾。一方で、丹波市の乗合タクシーの10年の実績が示すように、これまでの利用者の中に、介助を必要とする高齢者や、認知症の人が増えてくるとも予想される。そうすると、ドアツードアの移動サービスであっても、一人で利用することが難しい人が増えてくるだろう。より、利用者へのサポートを付加した移動サービスが必要となるのではないだろうか。

具体的には、介護サービスとしての訪問型サービスDや、福祉有償運送に加え、丹波市の「新おでかけサポート事業」のように、一定の要介護レベルに達した高齢者本人と介助者に対し、タクシー料金を助成する方法もある。市町村が、地域特性や地域資源に合わせて、さらに高齢化が進んだ場合の交通・移動支援施策について、前もって検討していくことが必要だと思われる⁽³²⁾。

これまでは、例えば地域で福祉有償運送が行われていても、地域公共交通計画の中に位置付けられていないケースが数多く見られるなど、地域公共交通ネットワークの中で、福祉交通が特別扱いされてきた面があるのではないだろうか。しかし、これから後期高齢者が増加するに伴い、介助付きの移動サービスを必要とする人は増えていくことが予想され、福祉交通の役割が高まっていくと考えられる。

(31) 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。

(32) ただし、例えば、家族による介助がある日や、体調の良い日は乗合タクシーを利用し、家族の都合がつかない日や体調が悪い日は福祉有償運送を利用するなど、同じ人でも、その日によって移動能力は異なってくる。高齢者一人に対してサービスを一つに限定しない配慮も必要だろう。

また、組織の点で言うと、市町村においては、交通施策・移動支援を計画、実行するにあたり、福祉部局の役割がより高まっていると言える。2015年以降、国の介護保険制度の中で移動サービスが初めて位置付けられたことは、市町村の福祉部局に対し、高齢者の移動支援施策により積極的な関与を求めたものと言える。一方、交通部局も、福祉交通に関して、これまで以上の対策を講じることが必要になってくると考えられる。丹波市地域公共交通会議が設置した福祉交通部会のように、公共交通ネットワーク全体を把握する場で、福祉交通により目配りできる工夫が必要になる。

3 | 全庁的な対応と首長のリーダーシップも必要

2つの事例を超える示唆として、全庁的な対応を図るため、首長によるリーダーシップの必要性にも言及したい。これまで、交通部局と福祉部局の相互連携の重要性について繰り返し述べてきたが、移動は暮らしそのものであり、まちづくりや教育、環境問題にも関わる。このため、移動に関する住民の意見や要望は、暮らしに密着している多くの部局の耳に入る可能性がある。

しかし、そうした声を個別の問題として捉えたり、「交通や福祉の問題」と片付けたりすると、住民の困りごとを見落とす危険性がある。そこで、市町村全体の問題として対応するためには、「移動」を組織の重要課題として位置付けるとともに、全庁的に情報共有する場が必要ではないだろうか。例えば、大阪府太子町は部長級の庁内組織「地域包括ケアシステム検討会議」を設置し、地域公共交通に関する検討内容やボランティアの送迎活動などについて情報共有に努めているという⁽³³⁾。

そもそも、市町村は住民の暮らしに最も身近な基礎自治体であり、分野横断的な総合行政を果たす必要がある。そのためには首長がリーダーシップを発揮し、移動に関する課題意識を全庁的に共有するとともに、それぞれの部局で決定した施策を関係者間に共有することで、庁内の部局だけでなく、交通事業者や介護事業所、住民などにも分かりやすく方針を伝える基盤になるだろう。

6——終わりに

本稿では、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、移動支援を構築していくために、丹波市と秦野市の二つの好事例から、住民ニーズを把握、反映する具体的な方法について要点を説明してきた。そして今後の課題として、地域公共交通全体の利便性、持続性を高めること、コミュニティの一層の高齢化による利用者の属性変化に柔軟に対応していくこと、福祉・交通の連携を含めた全庁的対応が必要であることを論じてきた。

公共交通の衰退と高齢化の加速により、高齢者らの移動手段確保は、これまで通りの対応では追いつかなくなっている。地域の交通事業者は、これまでの競合、競争の関係から、共同、協調の関係へとスタンスを変えて、ドライバー確保や啓発などの共通課題に取り組む必要がある。市町村自身は、首長の下で横断的組織を設けるなどして、まずは庁内で、移動の重要性を理解し、一緒に取り組む職員を増やすことが重要になるだろう。そして庁外では、交通・移動サービスに取り組むアクターを増やし、連携を図っていくことが求められる。本稿で紹介した秦野市の認定ドライバー養成研修は、送迎ボランティアを増やす取り組みであるが、地域の規模や特徴によっては、地元企業の協力を得るよ

(33) 全国移動サービスネットワーク編（2021）「住民参加による移動サービスの創出・発展に向けて」。

う工夫する方法もあるのではないだろうか。

移動困難は切迫した問題であり、住民の生活を支える市町村自身が、一段階ギアを上げて対応する必要がある。

謝辞

本稿のヒアリングに多大なご協力を頂いた、丹波市ふるさと創造部ふるさと定住促進課と、秦野市福祉部高齢介護課の方々に深く感謝申し上げたい（所属は2021年5月時点）。