

基礎研 レポート

高齢者の生活ニーズのランキング首位は移動サービス(道府県都・政令市編)

～市町村の「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」「在宅介護実態調査」集計結果より～

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

1—はじめに

2019年に東京・池袋で高齢ドライバーによる暴走事故が起きて以降、高齢者の運転免許自主返納と、地域における移動手段確保に関心が高まったように見えるが、高齢者が気軽に利用できる移動サービスの整備・確保は、現状でもさほど進んでいない⁽¹⁾。むしろ、コロナ禍で公共交通の利用が減ったため、交通事業者の経営状態が悪化し、公共交通の持続可能性は低下している⁽²⁾。従来、公共交通の担い手であった旅客運送事業者以外では、自動車業界やIT業界、旅行業界等からも、乗合タクシーの運行や配車システムの開発など、新たに移動サービス関連事業に乗り出している例があるが、地域の交通ネットワークを補うレベルには至っていない。他にも、高齢者サービスを主要事業とするヘルスケア業界では、群馬県で、デイサービスの送迎の仕組みを地域の移動手段に活用しようとする動きがある他は⁽³⁾、移動サービスに関与しようという例は少ない。

このように、高齢者向けの移動サービスの需要が増加しているにも関わらず、供給がなかなか増えない要因としては、マイカー利用を前提として整備が行われてきた都市構造や、旅客運送サービスを開始する法的なハードルの高さ、公共交通に対する公的財源の不足など、様々な問題があると考えられる。しかし、それ以前に、移動手段確保が、超高齢社会の最優先課題の一つであること自体が、政治行政のトップや、産業界に理解されていないのではないかと、というのが筆者の問題意識である。あるいは、従来の旅客運送事業者の間でも、地域にどれだけ移動に困っている高齢者や、将来の移動に

(1) 例えば、令和2年版から令和4年版の国土交通白書によると、高齢者が利用しやすいデマンド型乗合タクシーを導入している市町村数は、2018年度は555、2019年度は566、2020年度は573で、増加率は年1~2%である。また、市町村やNPO等による自家用有償旅客運送を実施している団体数は2018年度3,167、2019年度3,139、2020年度3,137と、増加率は年-1~0%とマイナスの数値である。さらに、2015年度以降、介護保険制度に導入された移動支援「訪問型サービスD」を実施している市町村は、厚生労働省の委託調査によると2020年時点で3.6%に過ぎない（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」）。

(2) 坊美生子（2021）「[コロナ禍からの「移動」の再生について考える～不特定多数の大量輸送から、特定少数の移動サービスへ～](#)」（基礎研レポート）

(3) 「一般社団法人ソーシャルアクション機構」（群馬県高崎市）が、デイサービス施設を対象に、送迎車両の配車計画と運行指示のシステム「福祉ムーバー」を開発、運用している。

不安を持っている高齢者がいるのか、理解が十分ではないのかもしれない。

そこで本稿では、介護保険制度の一環として、市町村が、一般の高齢者の生活ニーズを把握するために実施している「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」と、要介護認定者らを対象に行っている「在宅介護実態調査」に着目し、その調査結果から生活上の困りごとや支援へのニーズに関する部分を抜粋し、集計とランキングを試みる。そのランキング結果から、高齢者自身が、日常生活の中で移動にどれくらい困っているか、移動サービスを必要としているかを示すとともに、あらゆる地域課題の中で、移動がどれくらい優先度が高い問題であるかを示していきたい。

本稿はひとまず、全国の大まかな傾向を把握するため、道府県都 46 市と政令市 5 市（道府県都との重複を除く川崎市、相模原市、浜松市、堺市、北九州市）の計 51 市を対象に、ランキング調査を実施する。他の自治体については今後の研究課題としたい。

2——一般高齢者の生活ニーズランキング

1 | 「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」の概要

まずは、要介護認定者を除く一般の高齢者の日常生活上のニーズについてみていきたい。

市町村は、介護保険法に基づき、住民の日常生活圏域ごとに、被保険者の状況や置かれている環境などを把握した上で、それらの事情を勘案して「介護保険事業計画」の作成に努めなければならない⁽⁴⁾。計画は3年が1期間と定められている。その環境などの把握のために、市町村が実施している調査が、一般の高齢者等を対象とした「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」と、要介護認定者を対象とした「在宅介護実態調査」である。

「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」については、市町村は従来から、それぞれ独自に調査を実施してきたが、第5期（2012—2014年）からは厚生労働省が調査票を例示している⁽⁵⁾。実際には、厚生労働省から例示された調査票に、市町村が独自の設問を加えているケースが多い。また調査名称も「高齢者等実態調査」などとしている場合もある。調査対象は、一般的には要介護認定者を除く65歳以上の高齢者とする場合が多いが、要支援認定者についても除外する場合もある。

厚生労働省が例示する調査票の内容は、運動器機能低下や口腔機能低下、低栄養の傾向、閉じこもり傾向、認知機能低下など心身機能に関するもの、社会活動の状況、精神状態などである。高齢者が「日常生活で何に困っているか」「どんなサービスや支援を必要としているか」については、厚生労働省が例示する調査票には含まれていないが、市町村によっては独自に追加している。

2 | 「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」結果の集計とランキング

(1) ランキング調査の目的と方法

本稿のランキング調査では、道府県都と政令市計 51 市が、「第8期介護保険事業計画（2021～2023年）」用に実施した「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」（以下、ニーズ調査）や、同じ位置付けの

(4) 厚生労働省（2019）「第8期介護保険事業計画作成に向けた各種調査等に関する説明会」配布資料。

(5) 厚生労働省（2019）「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査実施の手引き」（2019年10月23日）

調査を分析対象とする。ランキング調査の目的は、高齢者自身が日常生活を送る上で、何に最も大きな困難を感じているか、提供を希望するサービスは何かを把握することを目的としている⁽⁶⁾。そのため、ニーズ調査の中から「現在、どのような不安や困りごとがありますか」「安心して暮らしていくために充実して欲しいこと」など、本人が現状で困っていることや、将来、地域で暮らし続ける上での不安、提供を希望するサービスに関する調査結果を抜粋し、その回答を集計した。

調査対象 51 市のうち、介護予防・日常生活圏域ニーズ調査結果や同じ位置付けの調査の一部または全部を公表し、かつそのような設問を設けていたのは 32 市だった⁽⁷⁾。いずれも回答は複数選択制だった。

市によって設問と選択肢の文言は異なっているが、それぞれの選択肢を内容ごとにまとめると、「配食」「買い物、移動販売」「金銭管理」など、大まかに 48 項目に分類できた。各市で、回答率が高かった順に選択肢を並べ、1 位を 10 点、2 位を 9 点、3 位を 8 点、4 位を 7 点、5 位を 6 点、6 位を 5 点、7 位を 4 点、8 位を 3 点、9 位を 2 点、10 位を 1 点として、筆者が分類した各項目に振り分けた。11 位以下は 0.5 点とした。

また、選択肢の文言によって、複数の項目に分けられると考えられるものは、按分した。例えば「通院」という選択肢には、医療機関までの送迎を想定している可能性と、院内の付き添いまでを想定している可能性があるため、「送迎・公共交通の充実」と「外出同行」という 2 項目に按分した。また、選択肢が端的に「住まい」と書かれている場合は、回答者が高齢者住宅の整備確保を想定している可能性と、自宅の改修を希望している可能性があるため、「高齢者向け住宅の整備」と「自宅の改修・修繕、模様替え、その費用補助」に按分した。そのように全 32 市分の調査結果をスコア化し、筆者が分類した 48 項目に振り分け、各項目の点数を集計、ランキングした。

(2) ランキング調査の結果

ランキングの上位 30 位までを図表 1 (4 ページ) に示した。トップは「送迎、公共交通の充実」(178 点) で、2 位と 45 点の差があった。高齢者が、地域で自立して日常生活を送るためには、移動手段が最大の課題となっていることが浮き彫りになった⁽⁸⁾。

2 位は「買い物、移動販売、薬の受け取り」(133 点) だった。食料品や日用品、医薬品など生活必需品の確保が、高齢者にとって切実な問題であることを示した。また、この項目も移動の要素を含むため、1 位と合わせて、再び移動手段確保が最重要であることを示す結果となった。同じく、移動に関わる「外出同行、付き添い」も 13 位に入った。

(6) 「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」で言う「ニーズ」には、調査によって把握した要介護リスク等を基に判断する「支援の必要性」という意味が含まれており、本稿で用いている利用者本人の意向という意味合いとはやや異なる。

(7) 札幌、青森、仙台、宇都宮、さいたま、横浜、新潟、富山、福井、長野、岐阜、静岡、名古屋、津、大津、京都、大阪、奈良、和歌山、山口、高松、松山、福岡、大分、宮崎、鹿児島、那覇、川崎、相模原、浜松、堺、北九州の各市。

(8) 32 市のうち、「送迎、公共交通の充実」に関する選択肢が回答率 1 位だったのは 4 市、2 位は 3 市、3 位は 5 市、4 位は 4 市、5 位は 4 市、6 位は按分を含めて 1.5 市、7 位は 1 市、8 位は 2 市、10 位は 1 市、11 位以下は 1 市だった。1 位だったのは新潟市、岐阜市、山口市、浜松市であり、それぞれの設問と選択肢、回答率は次の通り。新潟市は「今後の在宅生活の継続に必要と感じる支援・サービスは」で 1 位「移送サービス (介護・福祉タクシー等)」(20.3%)、岐阜市は「今後、高齢者世帯が自立した日常生活を営む上で、どんな支援・サービスの充実が必要か」で 1 位「移送サービス (介護・福祉タクシー等)」(24.0%)、山口市は「特に力を入れてほしい高齢者施策」で 1 位「バスやタクシーなどを利用して外出できる移動手段の確保」(48.0%)、浜松市は「支え合い活動で利用したいサービス」で 1 位「病院などへの送迎」(9.0%)。

3位「家の改修・修繕、模様替え、その費用補助」(92点)や29位「高齢者向け住まいの整備」(18点)など、住まいに関するものも多かった。

4位は「話し相手、友人関係、通いの場など交流の場の充実」(86点)であり、他者との関わりや、社会活動機会の充実を望む高齢者が多いことが分かった。6位にも「見守り、安否確認、声掛け」が入っていることから、穏やかに、かつ安心して暮らしていくためには、日ごろから、地域との緩やかなつながりを求めていると考えられる。逆に、10位の「困りごとの相談窓口」や11位の「緊急時の連絡手段」、18位の「災害時の避難、支援」など、いざという時の助け、有事における救助や支援態勢を求める項目も、複数がランクインした。

また、5位に「調理」、8位に「配食、弁当配達」がランクインするなど、高齢者にとって、日々の食事の準備が重荷になっていることが伺えた。食事以外でも、7位の「掃除」や15位の「ゴミ出し」、16位の「洗濯」など、日常的な家事支援に関するものも複数が上位にランクインした。

(3) ランキング調査結果の考察

(1) で述べたように、このランキング調査では、用いた設問や選択肢の内容と文言は市町村によって異なるため、各選択肢の優先度を正確に比較できるものではない。しかし、トップの「送迎、公共交通の充実」は突出して点数が高い。また、2位の「買い物、移動販売、薬の受け取り」も移動に関わるものであり、かつ3位以下とも点が開いていることから、高齢者の日々の暮らしにとって、移動手段が最も深刻な困難や不安材料となっていることは、間違いない。

また、このランキング調査は、道府県都と政令市を集計対象としているため、各道府県の中では、比較的、公共交通が整備された地域を対象としていると言える。道府県都や政令市以外の市町村では、公共交通ネットワークがより乏しいところが多いと考えられるため、今回の結果以上に、移動の困難や不安の値は大きくなる可能性がある。

図表1 一般高齢者の日常生活における困りごと・ニーズランキング

順位	項目	点数
1	送迎、公共交通の充実	178
2	買い物、移動販売、薬の受け取り	133
3	家の改修・修繕、模様替え、その費用補助	92
4	話し相手、友人関係、通いの場など交流の場の充実	86
5	調理	69
6	見守り、安否確認、声掛け	69
7	掃除	68
8	配食、弁当配達	67
9	居住系介護サービスの充実	64
10	困りごとの相談窓口	63
11	緊急時の連絡手段	61
12	健康面の不安	60
13	外出同行、付き添い	60
14	健康づくり・介護予防の充実	52
15	ごみ出し	49
16	洗濯	46
17	訪問診療（医療、歯科、薬剤師等）の充実	46
18	災害時の避難、支援	42
19	生活費など経済面	41
20	居宅介護サービスの充実	38
21	庭の手入れ、草むしり	34
22	医療機関の充実	30
23	介護する家族へのサポート	26
24	電球交換	24
25	介護・福祉人材確保育成	22
26	家族による協力	22
27	雪かき	21
28	認知症対策	21
29	高齢者向け住まいの整備	18
30	金銭管理、財産保全	15

（脚注）点数の小数点以下は四捨五入。12位の「健康面の不安」は60.0点、13位の「外出同行、付き添い」は59.5点だったため、順位に差をつけた。

（資料）筆者作成。

3—要介護高齢者の生活ニーズランキング

1 | 「在宅介護実態調査」の概要

2で述べたニーズ調査と同様に、市町村は、介護保険事業計画作成にあたり、要介護認定者を主な対象に「在宅介護実態調査」を実施している。第8期介護保険事業計画用の在宅介護実態調査は、目的に「高齢者の適切な在宅生活の継続」と「家族等介護者の就労継続」という二本柱が据えられている⁽⁹⁾。市町村は、これらの調査を通じて、地域の目標を設定し、必要となるサービスの提供体制の構築方針を立て、妥当なサービス見込み量を推定し、その確保策を示し、介護保険事業計画につなげていくことが求められている⁽¹⁰⁾。

在宅介護実態調査についても、厚生労働省が市町村に調査票を例示している。移動手段に関する設問としては、必須項目ではないものの、オプション項目として「今後の在宅生活の継続のために必要と感じる支援・サービス」という設問があり、その選択肢に「外出同行（通院、買い物など）」と「移送サービス（介護・福祉タクシー等）」が含まれている。この設問を設けている市町村は多いため、要介護者等に対する移動支援の必要性については、全国的な集計結果を基に判断することができる。

2 | 「在宅介護実態調査」の結果

(1) 全国集計の結果

「在宅介護実態調査」については、厚生労働省が、全国の調査結果を集計、公表しているため、その中から「今後の在宅生活の継続のために必要と感じる支援・サービス（複数選択）」の結果を紹介する。

まず、全国の集計結果が図表2（7ページ）である。回答率のトップは「移送サービス（介護・福祉タクシー等）」で21.1%、2位は「外出同行（通院、買い物等）」で19%だった。移動に関わる両項目が1位と2位を占めており、要介護の高齢者らが地域で暮らし続けていく上で、移動支援が突出して大きな課題になっていることが分かった。同じく、移動に関わる「買い物（宅配以外）」も6位の10.7%だった。

ただし、都市部と地方、大都市と郡部では、公共交通の整備状況や、主な外出先と考えられる医療機関や食料品店などの数や配置も異なる。そこで、次に市町村規模別の集計結果を確認すると、人口5万人未満（図表3、7ページ）、人口5万人以上10万人未満（図表4、8ページ）、人口10万人以上30万人未満（図表5、同）、人口30万人以上（図表6、同）のいずれにおいても、トップが「移送サービス（介護・福祉タクシー等）」、2位は「外出同行（通院、買い物等）」という上位2位の順序は変わらなかった。さらに、「買い物（宅配以外）」についても、いずれの人口規模でも6位だった。つまり、いずれの人口規模の市町村においても、要介護の高齢者らにとっては、移動が最大の課題であることが分かった。

(9) 厚生労働省（2019）「第8期介護保険事業計画作成に向けた各種調査等に関する説明会」配布資料。

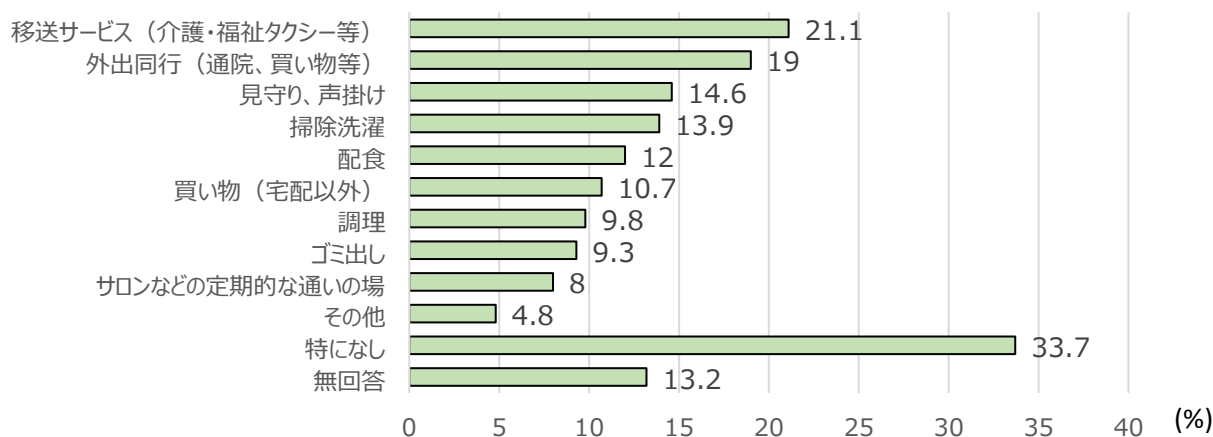
(10) 同上

(2) 全国集計結果の考察

2で見てきた、一般の高齢者を対象とした介護予防・日常生活圏域ニーズ調査の集計結果と比較すると、要介護高齢者の場合は、在宅生活継続のために、公共交通などの移動手段が最大の課題であることは共通しているが、それに加えて、乗り物への乗降や、外出先での歩行や行動を介助する「外出同行」の順位が高いことが分かった。

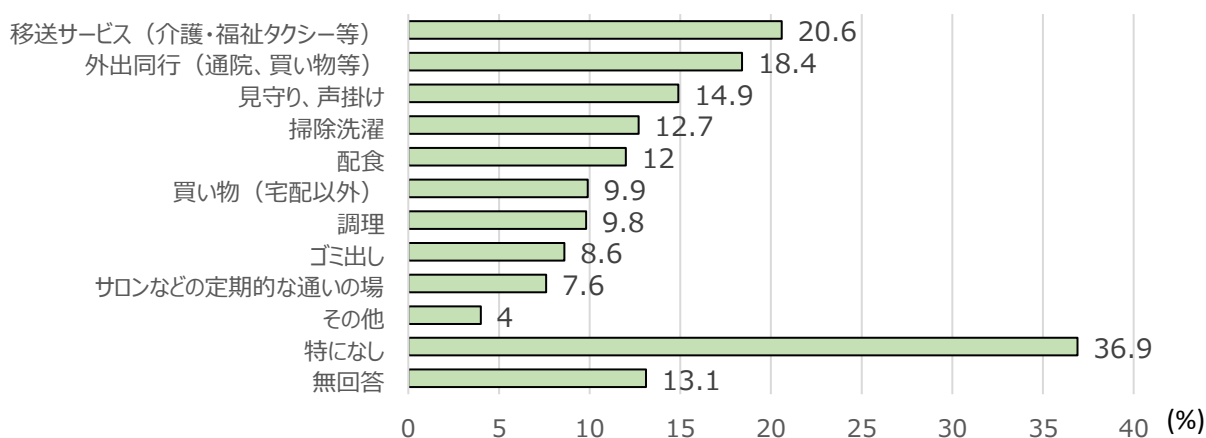
これまでは、高齢者の移動困難は、公共交通が衰退した地方の問題として捉えられがちであった。しかし、(1)の結果は、人口規模に関係なく、いずれの地域にとって移動が最大の課題となっていることを示している。身体機能の低下した要介護の高齢者にとっては、駅やバス停が近くにあっても、様々な気象条件のもとで乗降したり、買い物袋などの荷物を持ち運んだりすることが難しいためだと考えられる。また、認知症によって、付き添いが必要になる場合もある。公共交通が充実した都市部の市町村も、このような高齢者の特性を認識して、高齢者が気軽に利用できる移動サービス提供に努める必要があるだろう。

図表2 要介護高齢者が必要とする支援やサービス【全国】(n=129,478)



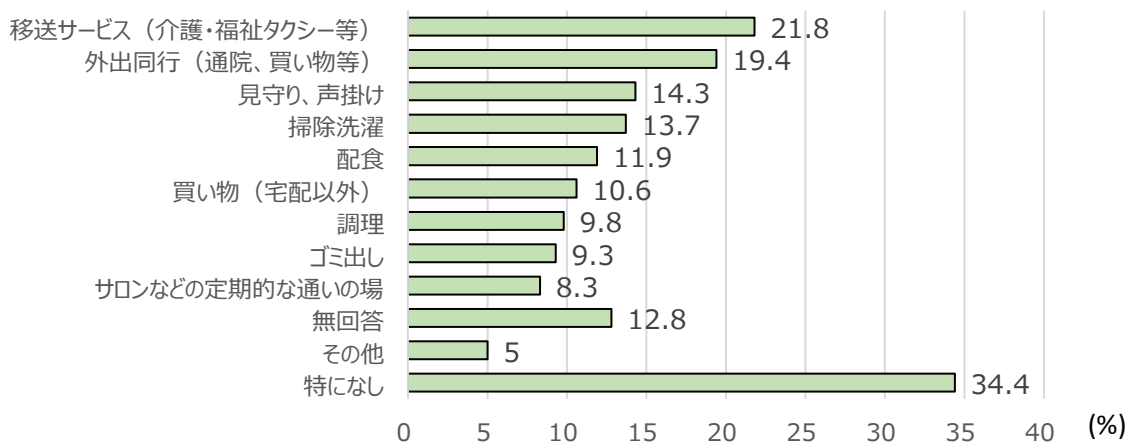
(資料) 厚生労働省HPより抜粋

図表3 要介護高齢者が必要とする支援やサービス【人口5万人未満地域】(n=36,059)



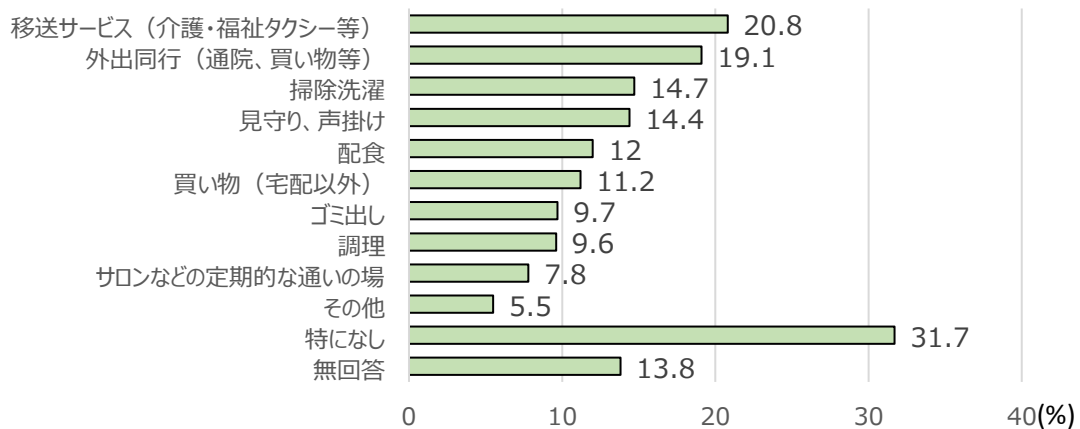
(資料) 同上

図表4 要介護高齢者が必要とする支援やサービス【人口5万～10万人地域】(n=34,984)



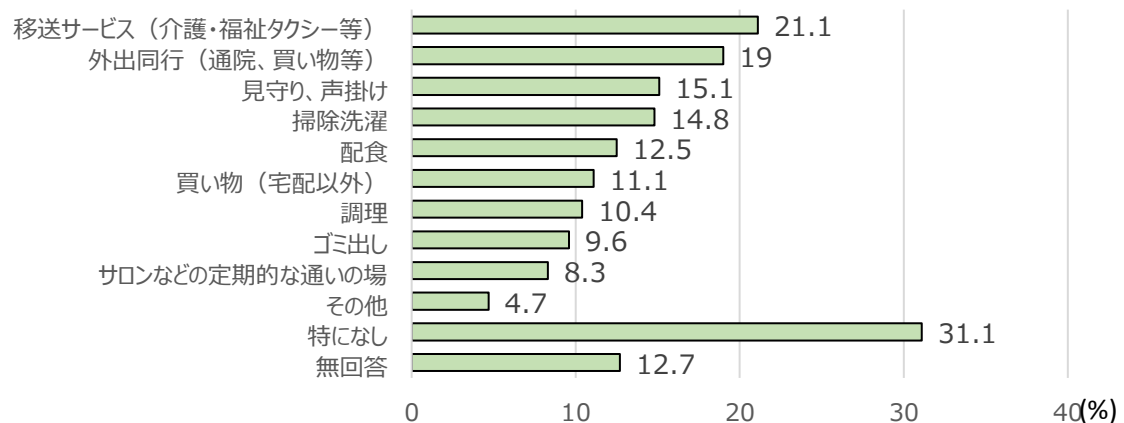
(資料) 同上

図表5 要介護高齢者が必要とする支援やサービス【人口10万～30万人地域】(n=38,831)



(資料) 同上

図表6 要介護高齢者が必要とする支援やサービス【人口30万人以上地域】(n=19,604)



(資料) 同上

4—終わりに

これまで述べてきたように、本稿で筆者が行った「介護予防・日常生活圏域ニーズ調査」等のランキング調査と、厚生労働省が発表している「在宅介護等実態調査」の全国集計の結果、一般高齢者と要介護認定を受けた高齢者のいずれにおいても、地域で生活を続けていく上で、「移動」が最大の困りごとや将来の懸念材料となっていることが分かった。特に要介護の高齢者の場合は、乗り物だけの問題ではなく、付き添いや軽い介助についてもニーズが大きいことが分かった。この順位は、市町村の人口規模が違っていても、同じだった。

日々の買い物から通院、お出掛けまで、高齢者の日常生活の多くに、送迎の問題が付きまとう。これらの調査結果は、移動手段の整備・確保が、高齢者の在宅での生活を支え、地域の持続可能性を維持するために喫緊の課題である事実を、改めて突きつけている。移動手段や付き添いがネックとなって高齢者が外出を控えると、健康状態の悪化につながる。あるいは、自身や配偶者がマイカー運転を続けざるを得なくなり、交通事故のリスクを地域で抱えることになる。まさに、移動は、高齢者の「在宅限界点」を上げるための鍵だと言える。

移動サービスは、市町村の組織の中では、介護保険の担当だけではなく、公共交通担当と連携して整備していく必要があり、解決するには、庁内に横ぐしを通して取り組まなければならない⁽¹¹⁾。市町村のリーダーには、まずこの移動課題の優先度を認識してもらい、組織横断的な取組を強化してほしい。また国も、市町村が様々な移動サービスを導入しやすいように、法制度の運用などについて検討する必要があるだろう。

加えて、産業界にも積極的な取組を期待したい。従来の公共交通の担い手であった鉄道事業者やバス事業者だけでは、もはや住民に必要な移動サービスを提供することは難しい。業種の垣根をまたいで、多くの企業が直接的、間接的に高齢者の移動に関与することで、移動サービスの収益性や地域の持続可能性を向上することができ、地域貢献にもつながる。それによって高齢者の外出が増えれば、介護予防に寄与することができる⁽¹²⁾。

特に近年では、交通分野でもデジタル化が進捗し始めたことにより、移動サービスと他のサービスを連携させやすい状況が生まれてきている。技術的には、異業種から移動サービスに関与するハードルは下がっていると言える。

高齢ドライバーによる事故を防ぎ、高齢者が地域で安心して暮らし続けることができるように、まずは官民が移動課題の優先度と重要度を認識し、さらに業界の垣根をまたいだ重層的な取組が行われることを望むところである。

(11) 坊美生子 (2021) 「[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～](#)」(基礎研レポート)

(12) 坊美生子 (2022) 「[コロナ禍で低下した高齢者の外出頻度～『第8回 新型コロナによる暮らしの変化に関する調査』より](#)」(基礎研レポート)