

交通基本法検討会に向けての提言

交通基本法の制定によって、国民生活をより安心して豊かなものとするために以下を望みます。

○移動の権利や交通計画の策定について

交通基本法のポイントの一つは国民の移動に関する権利の規定と国や地方公共団体の計画策定についてです。以前、民主党・社民党が共同で国会に提出した法案にも規定されています^(注)。このような権利を法律に規定する場合、国民の移動の権利は誰がどのように保障すべきだと思いますか。国、都道府県、市町村、民間企業の役割はどのように考えるべきでしょうか。国が基本的な方針を定め、地方公共団体が具体的な交通計画を定めることとする点についてはどのようにお考えでしょうか。

⇒移動の権利を規定することに、最大の敬意を表します。移動の権利は当会の市民運動の根源に位置する重要な考え方であり、具現化することによって、身体的要因、精神的要因、経済的要因に因らず国民の誰もが自由に移動できる権利を有することを明確にできるからです。

例えば、経済的要因によって移動が困難になった場合について、国土交通省も厚生労働省も、「国民的なコンセンサスが不十分」として、その対策を講じてきませんでした。まず、「交通」は生活インフラであり、国及び地方自治体の行政課題であるという認識を明らかにし、国民が「権利」を実感できる実効性のある法律を期待します。

⇒移動の権利を「誰がどのように」という問いについては、自治体（市区町村）が責任をもって、交通計画と予算を持って保障していくべきと考えます。地域によって住環境、交通環境、地理的環境等が違うため、全国一律の基準で交通計画を立てるのではなく、原則として市区町村単位で計画を立てるべきです。また、地域の移動困難者・移動制約者の移動を想定した交通計画が策定されるべきです。

ただし、重要なことは、計画を目的化せず、利用者本位の仕組みづくりを実践することです。市民・利用者から求められている「保障」の内容や水準についても、自治体ごとに協議し決定していくべきです。この意味において、自治体には重大な責任があることを交通基本法で明記すべきです。

⇒市民・利用者の移動に関わる制度・施策は多岐にわたっていますが、いずれも縦割りで実施されています。国は、市町村が柔軟な計画を策定・実践し、切れ目のない「移動」が実現できるよう、道路運送法や地域公共交通活性化・再生法やバリアフリー新法のみならず、障害者自立支援法や介護保険法、教育基本法など、省庁を超えた法制度の見直しや調整を行うべきです。

一方で、これまで国が行ってきた交通事業者等に対する許認可については、市町村が計

画し実践する段階で責任主体の乖離を生む原因となっています。市町村がイニシアティブをとれるよう、役割の再編が必要と考えます。

また、国、都道府県、市町村、民間企業の役割の他にも当然のことながら住民・当事者を代表する団体、NPO といった非営利組織の役割も重要です。行政と民間企業のみで移動困難者・移動制約者の多種多様な移動ニーズにすべて対応することは不可能です。移動の権利を保障する以上、地域の非営利組織、人材、車両等の社会関係資本（＝主に人のつながりを指す）も有効に活用できる社会環境の整備や制度の見直しを進めるべきです。例えば、非営利組織の中には、輸送を目的とせず、生活支援の一環で外出を支えているケースが多くあります。しかし、道路運送法に位置づけられたことによって、サービスは硬直化し、利用者利便を損ねています。利用者本位という視点で、関連法制度を総点検することが重要です。

○合意形成、規制、財源について

都市部では多くの地域で民間企業による公共交通が提供されていますが、地方部では自家用車が主たる移動手段となっているため、公共交通の確保のためには地域の関係者による合意形成や公的支援が必要です。最近では地域ごとに公共交通に関する協議会が開催されるようになっていますが、**地域における合意形成・運送事業の規制のあり方**や支援措置のための**財源確保**についてはどのようにお考えでしょうか。

⇒現在、自治体では運営協議会や地域公共交通会議等、地域交通に関連するいくつかの会議体が発足しています。しかし、対象分野や課題を会議体ごとに設定するよりも、地域交通に関する関係者を一堂に集めた会議体を1つにし、移動困難者・移動制約者を含む多様な利用者像に対する包括的な協議を行うことが効率的かつ効果的であるものと考えます。また、その構成員は、形式的に既存の事業者・団体から選定するのではなく、利用者利便の向上に積極的に取り組む姿勢やアイデアを持っていることを前提とすべきです。その上で、合意形成にあたっては、各地域の移動困難者・移動制約者の把握と現状認識の共有化を図ることが重要です。これが交通計画策定の基盤になるものと考えられます。

⇒福祉輸送（福祉有償運送含む）は、非効率なサービスにならざるを得ず、心ある事業者・団体も既にぎりぎりの経営・運営を迫られています。しかし、利用者に今以上の負担を求めることもできません。財源の確保は急務です。

例えば従来のバスの補助制度では、補助金が出るからと安易に路線を維持しているケースが見受けられます。利用者利便の向上に特に工夫しているケース、移動困難者・移動制

約者に対応しているケースには何らかのインセンティブを与える、(一括交付金としてきたものは)「財政調整交付金」とし、交付先も広げるなど、現行の補助金の有効活用を図ることが必要ではないでしょうか。

また、現状の税制の中で検討するのではなく、移動を保障する交通財源の確保のため、別途の仕組みを国が整備し、実行すべきです。例えば、通話料におけるユニバーサルサービス料や家電等におけるリサイクル料金(家電リサイクル法)、フランスのように広く法人全般に特定財源として税負担を求める方法などが考えられます。交通機関やその利用者が、国民として移動の権利を公平に甘受するために、移動困難者等に対する移動環境・手段を確保し支えあう、そのような仕組みづくりが必要と考えます。

○今後の交通体系のあり方について

我が国では少子高齢化が急速に進展しています。また、地球温暖化対策も地球規模の重要な課題になっています。この観点から今後の交通体系はどうあるべきだとお考えでしょうか。

⇒少子高齢化に対応するためにも移動の問題の解決は最優先の課題だと認識しています。しかし、前述のとおり、移動困難者・移動制約者の移動ニーズは多種多様で、交通手段が整備されただけでは外出できない人も多くいます。民間企業による供給整備は不可欠ですが、民間企業は実施できる範囲も当然のことながら採算性が求められるため、地域によっては需要と供給のバランスが成り立たないことも考えられます。

今後の交通体系には、地域に現存する車両や人材を有効に使った施策とともに、どんな状態になってもくらし続けられるまちづくり、移動手段は市民が自ら作り育てるという意識の醸成が必要と考えます。行政、民間、非営利の三者が各々の役割と優位性を確認しあいながら主体性を持って取り組むべきであり、その姿勢如何によって利用者への不利益が生じることも理解すべきです。だからこそ、交通基本法には移動の権利を確保する手段として三者の役割が求められることを何らかの形で記載すべきです。

(参考資料1) 生活支援サービス立ち上げマニュアル原稿素案より一部抜粋

◆移動が困難になる理由

移動サービスの利用者である移動困難者・移動制約者がなぜ移動困難になっているかを考えてみましょう。要因は身体面、精神面等様々であり、移動サービスは、これらの要因を軽減したり、課題への対応をサポートするサービスでもあることから、重視する対象者とその要因によってサービス形態や内容は異なります。

- ◆ 身体面・・・障がいや高齢により介助を必要としている等
- ◆ 精神面・・・他の乗客の視線などが気になる、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になり、利用に制約が生じる等
- ◆ 地域面・・・バスが近くを通らない、バス停や駅から距離がある、坂が多い等
- ◆ 経済面・・・料金が高いためタクシー等の利用に制約がある、移動の費用が捻出できない等
- ◆ 利便性・・・公共交通機関の本数が少ない、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等
- ◆ 生活面・・・交通機関の使い方が分からない、外出をリードしてくれる人が必要等
- ◆ 目的面・・・外出する気が失せてしまった、外出を諦めた等

◆移動サービスの意義

市民の手による移動サービス活動が、どのような意味を持つのか考えてみましょう。もし、日常生活の中で何気なく行っている「移動」ができなかったら、生活全体は大きく変わってしまいます。「移動」そのものが目的になることはなくても、生活と生存に欠かせない要素なのです。

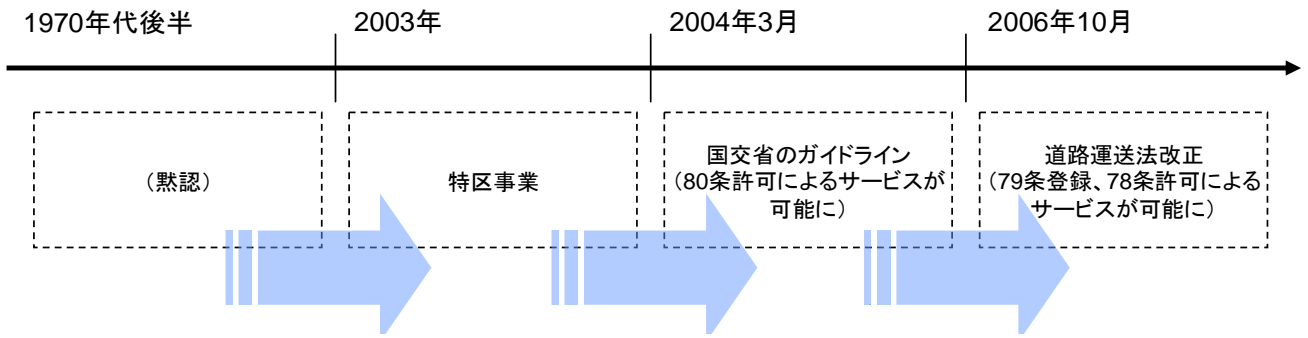
移動が困難な人は、外出を諦めるか、家族等が移動を支えなければなりません。移動サービスは、家族が背負っていた責務を地域全体で担うこと、移動が困難な人も地域で共に生きる社会の実現を目的としています。言い換えれば、「移動」の問題を社会問題としてとらえ、誰でも、いつでも、どこへでも、自由に移動できる公平な社会システムの創造をめざし、その一つの手段として移動サービス活動が行われているのです。

ポイント

- ◆移動は生活・生存に関わる重要な要素の一つであり、それを社会問題として対応していく一つの手段が移動サービスといえます。
- ◆市民活動が移動サービスのニーズを顕在化し、サービスを定着させてきました。住民参加による「互助・共助」の意義を大切にしながらさらに全国的に拡充・充足していくためには市民意識の醸成も欠かせません。

◆道路運送法と移動サービス

道路運送法は道路運送事業について定めた法律です。有償で旅客を輸送する事業を行う場合は国土交通大臣の許可を得ることになっており、自家用自動車（白ナンバー）による有償運送、いわゆる「白タク」行為を禁止しています。営利を目的としない移動サービスといえども対価を得ていれば有償の旅客運送事業とみなされるのです。



◆ 移動サービスの歩み＝運動の歴史

西暦	主な動き・施策等
1972	東京都町田市でリフト付バス「やまゆり号」の運行開始
1977	「新宿福祉の家」の代表矢田茂氏が大手自動車メーカーに呼びかけて福祉車両「ハンディキャブ」を開発。
1977	NHKが厚生文化事業団を通して「ハンディキャブ」10台を全国に配車
1978	ボランティア団体による「ハンディキャブ」運行（東京都世田谷区、三鷹市）
1978	日本テレビがチャリティー番組「愛は地球を救う」で福祉車両の寄贈開始
1980	国際障がい者年のイベントとして「ハンディキャブ全国集会」を京都で開催
1986	東京都世田谷区の自動車整備工場が軽ワゴン車にスロープを装備した「ミニハンディキャブ」を開発
1988	東京ハンディキャブ連絡会発足 東京都社会福祉協議会による移動サービス関係者の勉強会「移送サービスを考えるつどい」の開始
1994	
1998	日本財団（(財)日本船舶振興会）が福祉車両寄贈を開始 特定非営利活動促進法（NPO法）施行 移動サービス市民活動全国ネットワーク（現NPO法人全国移動サービスネットワーク）が発足
2000	介護保険制度施行 保険適用型の介護タクシー開始
2003	国土交通省が旧道路運送法第80条第1項の例外規定による許可基準（ガイドライン）により福祉有償運送特区を実施
2004	介護保険のサービスに通院等のための乗降介助設定 国土交通省がガイドラインを全国展開
2006	「自家用自動車による有償旅客運送の創設、乗合旅客の運送に係る規制の適正化」などを目的にした一部改正道路運送法の成立・施行 地域公共交通再生活活性化法、バリアフリー新法成立・施行

◆移動サービスの類型

介護保険制度施行前後から活動してきた移動サービスが、現在どのような形態を取っているか。道路運送法上の位置づけに基づいて分類すると概ね以下ようになる。

①無償運送

実費程度を負担してもらう送迎。有償の運送に該当しないため、道路運送法での許可や登録を要しない形態。対象者も送迎を行う者も限定されない。

②福祉有償運送

対象者を介助が必要な高齢者や障がい者に限定し、対価は営利に至らない範囲で、NPO や社会福祉法人等の非営利法人のみが、道路運送法 79 条による登録を受けて行う運送。登録を受けた非営利法人が、介護保険の訪問介護の事業者指定を受けていれば、介護保険が適用される送迎も可能。

③過疎地有償運送

交通が不便な地域で、主に住民向けに、営利に至らない範囲で、NPO や社会福祉法人等の非営利法人のみが、道路運送法 79 条による登録を受けて行う運送。

④福祉限定タクシー

対象者を介助が必要な高齢者や障がい者、一時的なケガや病気の人に限定して行うタクシー。車両は営業用の青ナンバー、運転者は二種免許所持者。料金はタクシーの運賃が基本。道路運送法 4 条による限定許可を得て行う。

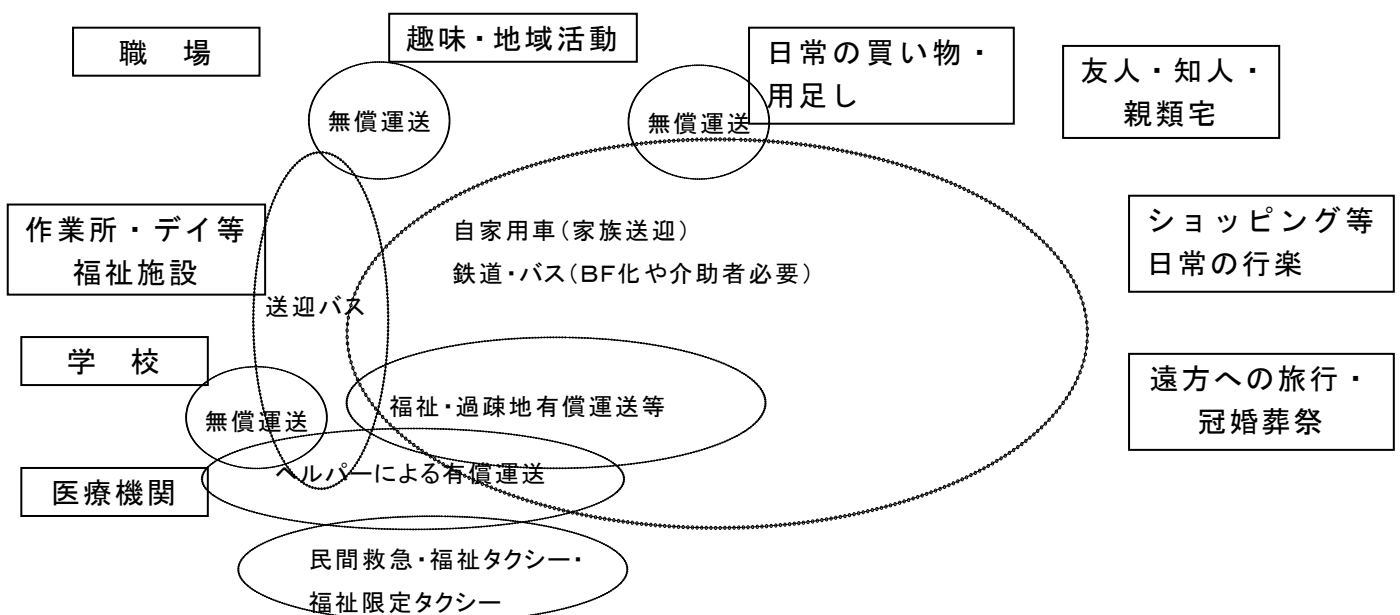
⑤ヘルパーによる有償運送

介護保険の利用者を対象に、ケアプランに基づきヘルパーが行う運送。介護保険が適用される。事業所に営業用の青ナンバー車両（福祉限定タクシー等）が 1 台以上あることを条件に、道路運送法 78 条の許可を得て行う。4 条ぶら下がりと呼ばれることもある。

⑥自家輸送

主となるサービスに付随して利用者から対価を得ずに行う送迎。有償の運送に該当しないため、道路運送法での許可や登録は不要。デイサービスでの利用者の送迎等。

今、移動困難者・移動制約者が外出するとしたら・・・(イメージ図)



(参考資料2) 全国移動ネットの取り組み

1、姿勢・基本的な考え方

(1) 移動サービスとは何か

移動サービスとは何らかの理由により移動に困難を伴う人、公共交通機関を使用するのが困難な人(=移動制約者)に対して、車を使って外出の支援を行うサービス。

(2) 移動サービスが必要な理由

- ・生活の中の「移動」の意味：命を守り、生活を守り、楽しむために不可欠な行為しかし「移動」は手段であり、利用者の主目的ではない。
- ・移動に関する制度やインフラが未整備な現状がある
- ・「誰でも平等に移動できる社会作り」を目指す社会活動であり、解決策の実践(=移動の支援)が必要

(3) 移動サービスの特徴

- ・移動制約者の個別ニーズに基づいて実施する→サービスは多様化する
- ・車両を使う(コスト、事故などのリスク、道路運送法)
- ・非効率(採算性が悪い)

2、移動サービスがいま抱えている課題

- ・移動サービス提供に関する担い手の確保(担い手の減少、地域行政の主体性)
- ・移動の問題の拡大に対する市民活動の展開(STSだけでなく生活の足の確保へ)
- ・「誰でも平等に移動できる社会づくり」に必要な制度やインフラの整備

⇒法制度に中途半端に位置付けられ、活動が萎縮・変質している

⇒インフォーマル(制度外)としての移動サービスの意義と、ライフラインとしての移動サービスの意義の再確認が必要

3、移動サービスを巡る情勢の変化と私たちの取り組み(2009年度事業から)

(1) 政策提言活動

登録不要の活動促進

自家用有償旅客運送制度についての問題提起(地方移管など)

交通基本法制定に向けた意見交換

交通空白地域の移動を考える研究調査

(2) 市民活動の連携

全社協による高齢者地域活動推進者養成事業

福祉のある優しい“我がまち”づくり「ハート&ハンズ」

介護一千万人の輪

⇒マイノリティの運動から、社会問題として認知される時代になりつつある。

⇒新しい公共とは?利用者本位とは?縦割りを排除した制度設計をどう実現するか

国土交通大臣
前原 誠司 殿

特定非営利活動法人 全国移動サービスネットワーク
理事長 中根 裕

福祉有償運送及び過疎地有償運送に関する道路運送法改正への要請書

2006年に行われた道路運送法の改正によって、福祉有償運送及び過疎地有償運送は市町村運営有償運送と共に自家用有償旅客運送として制度化された。しかし、障がい者や高齢者を含む移動制約者の移動ニーズの高まりに対し、依然として十分な供給は確保されていない。制度が活動実態にそぐわないものとなったことにより、全国の市民ボランティア団体、福祉活動団体は移動制約者に対するサービス提供が困難な状況となったからだ。

そもそも住民の移動を確保する責任は行政にある。しかし、責任の所在が不明確なまま、利害関係者の調整を優先した制度運用がなされてきた。特に、福祉有償運送及び過疎地有償運送（以下、「福祉有償運送等」という）は、非営利の活動を求めながら、道路運送法という営利の事業者を規定する法律の下に、一般タクシーとの比較で要件が定められた。その結果として以下のような弊害が生じている。

- ・運営協議会が本来的な協議（地域の福祉交通のあり方）を行わない
- ・運営協議会や自治体が登録要件にローカルルールを上乗せする
- ・供給者に財政的な負担を転嫁している
- ・多様な供給が認められない

交通基本法案が制定に向けて動き出し、2012年に自家用有償旅客運送の地方移管が予定されている今、移動の確保の責任の所在を明確にし、多様な供給を促進するという目的をもって、福祉有償運送等の制度見直しが行われることを望む。

記

1. 移動制約者の移動の保障に対する財政的な支援と自治体の責任の明記

障がい者、高齢者が対象のサービスは、福祉施策として取り扱われることが多いが、本来は、ライフラインの整備という観点から、交通行政が責任を持ち財源を手当てすることによって、全体のシステム構築を合理的に進めるべきである。

国土交通省は、移動制約者を含めた移動の保障のために必要な財源を確保すること、地方自治体は地域生活に必要な移動手段をトータルにデザインし充足させる「責務」を負うこと、この2点の確認が必要である。

2. 登録要件である「運営協議会の合意」の撤廃と役割変更

道路運送法79条の4「地域の合意の場合」の規程により運営協議会での合意が登録要件とされているが、実態は運営協議会によって福祉有償運送等が活動の範囲を狭められ、場合によっては活動中止に追い込まれている事例が存在する。

地域の福祉交通を検討する場の必要性は十分に存在するが、それを福祉有償運送等の

登録要件とするのは移動制約者のニーズを無視した話である。道路運送法 79 条の 4「地域の合意の場」の規程は撤廃すべきである。現在の運営協議会は、地域の福祉交通を検討する場等として位置づけ、再整理することを要請する。

3. 制度運用における第三者機関の設置

現在の法令では、登録手続きにおいて不利益を被った人や組織が不当性や違法性について審査を申し出る機関がない。行政不服審査法は、登録手続きに関する不服には適用されないため、法改正においては、登録権者が説明責任を果たし、透明性の高い公正な制度運用がなされるよう不服申し立て制度を明記すべきである。具体的には、第三者機関を設置し、移動制約者や福祉有償運送等の団体からの異議申し立てを受理し、解決に向けて関係機関・団体との調整を図る機能を持たせることが望ましい。

4. 対価基準の撤廃を含めたルールの見直しと簡素化

対価の設定基準について、道路運送法では「実費の範囲」と明記されており、国自旅第 144 号通達では、タクシー運賃の概ね 1/2 が目安とされている。しかし、事務局機能の維持が困難で活動休止したり、運転者を含む人件費負担で赤字が増大している団体が殆どという現状である。持続可能な活動を保障できない制度設計は、道路運送法第 1 条にある「道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るとともに、道路運送の総合的な発達を図り、もって公共の福祉を増進する」という目的に反する。現在の制度を維持するのであれば、サービスの形態や成り立ちに相応した対価設定を認めるべきである（ただし利用者負担は別の形で軽減すべき）。

現行の「タクシー運賃の概ね 1/2」以下であれば原価程度にしかならず、むしろ登録不要の要件として取り扱うのが妥当である。

5. 多様化の促進：福祉有償運送の利用者条件に生活環境要因を

現行の福祉有償運送は「単独でタクシーその他の公共交通機関を利用することが困難な者」であって、「イ」「ロ」「ハ」「ニ」※の範囲とされている。しかし、対象者の範囲を狭めるローカルルールが設定され、上記の範囲すら利用対象とならないケースも存在する。このような運用は地域の公共福祉を無視したものであり、移動制約者の外出を精神的に抑制させることに他ならない。

本来、移動制約者は、住環境、交通環境、介護環境、経済環境等の生活環境によって生まれるものである。身体的に「タクシーその他の公共交通」を利用できると判断された人が、実際に利用しているかどうかは検証されていない。利用対象者の範囲は、身体状況のみを条件にせず、前述のような外的要因を勘案して設定されるべきである。「身体状況に加え、生活環境により公共交通機関を利用することが困難な者」とし、その判断は利害関係者の介入しない形で行われることが望ましい。

※「イ＝身体障害者、ロ＝要介護高齢者、ハ＝要支援高齢者、ニ＝その他の障害」

以上

			2009年3月	2007年3月		2009年3月	2007年3月
		増減	交通空白		増減	過疎地有償	
1	北海道	-11	51	62	0	10	10
2	青森県	-2	6	8	0	1	1
3	岩手県	-1	13	14	0	1	1
4	宮城県	-5	17	22	0	0	0
5	秋田県	-1	4	5	1	2	1
6	山形県	-3	22	25	0	1	1
7	福島県	-1	11	12	0	0	0
8	茨城県	-1	0	1	1	4	3
9	栃木県	-1	10	11	0	0	0
10	群馬県	-1	6	7	1	2	1
11	埼玉県	0	5	5	0	1	1
12	千葉県	0	2	2	0	1	1
13	東京都	0	2	2	0	0	0
14	神奈川県	0	0	0	0	0	0
15	山梨県	-2	8	10	0	0	0
16	長野県	-20	28	48	-1	7	8
17	新潟県	-5	8	13	1	1	0
18	富山県	0	11	11	0	1	1
19	石川県	1	6	5	0	0	0
20	福井県	-1	3	4	0	0	0
21	岐阜県	-7	7	14	0	1	1
22	静岡県	0	11	11	0	2	2
23	愛知県	-4	6	10	0	1	1
24	三重県	-4	7	11	0	0	0
25	滋賀県	3	5	2	0	0	0
26	京都府	0	7	7	-9	5	14
27	大阪府	0	0	0	0	2	2
28	兵庫県	4	6	2	1	1	0
29	奈良県	2	9	7	0	2	2
30	和歌山県	0	5	5	0	0	0
31	鳥取県	2	10	8	3	4	1
32	島根県	0	18	18	0	0	0
33	岡山県	0	14	14	0	2	2
34	広島県	0	5	5	0	0	0
35	山口県	-1	8	9	0	0	0
36	徳島県	1	9	8	1	2	1
37	香川県	-4	8	12	1	1	0
38	愛媛県	2	13	11	1	2	1
39	高知県	0	13	13	0	0	0
40	福岡県	-1	7	8	0	0	0
41	佐賀県	0	1	1	0	0	0
42	長崎県	-1	3	4	0	0	0
43	熊本県	1	5	4	0	0	0
44	大分県	-3	6	9	0	0	0
45	宮崎県	3	11	8	0	0	0
46	鹿児島県	1	2	1	0	0	0
47	沖縄県	-4	3	7	0	0	0
	合計	-64	412	476	1	57	56

			2009年3月	2007年3月		2009年3月	2007年3月
		増減	市町村福祉		増減	福祉有償	
1	北海道	-8	29	37	5	251	246
2	青森県	1	4	3	-7	58	65
3	岩手県	0	0	0	3	30	27
4	宮城県	-5	3	8	-6	24	30
5	秋田県	0	6	6	0	7	7
6	山形県	-1	1	2	8	44	36
7	福島県	0	0	0	1	22	21
8	茨城県	0	0	0	-2	53	55
9	栃木県	-1	1	2	-3	75	78
10	群馬県	-1	0	1	-11	86	97
11	埼玉県	0	0	0	34	216	182
12	千葉県	-1	4	5	5	101	96
13	東京都	-2	1	3	-12	134	146
14	神奈川県	0	0	0	-7	171	178
15	山梨県	0	2	2	-4	21	25
16	長野県	-5	5	10	2	91	89
17	新潟県	-2	0	2	5	28	23
18	富山県	-1	2	3	0	7	7
19	石川県	-4	3	7	-16	33	49
20	福井県	0	0	0	0	14	14
21	岐阜県	-7	8	15	-2	38	40
22	静岡県	-1	12	13	-6	56	62
23	愛知県	-1	3	4	-12	102	114
24	三重県	0	0	0	-5	84	89
25	滋賀県	-1	3	4	6	24	18
26	京都府	0	0	0	1	52	51
27	大阪府	-3	1	4	-2	151	153
28	兵庫県	-4	7	11	-2	71	73
29	奈良県	-1	1	2	4	24	20
30	和歌山県	0	0	0	7	14	7
31	鳥取県	0	3	3	3	19	16
32	島根県	0	5	5	-1	4	5
33	岡山県	-1	4	5	2	60	58
34	広島県	-4	2	6	4	13	9
35	山口県	-2	4	6	1	4	3
36	徳島県	0	1	1	0	0	0
37	香川県	-1	1	2	1	2	1
38	愛媛県	-1	0	1	0	3	3
39	高知県	0	1	1	0	2	2
40	福岡県	0	18	18	3	22	19
41	佐賀県	-1	0	1	-2	27	29
42	長崎県	-3	3	6	13	13	0
43	熊本県	-14	11	25	-3	16	19
44	大分県	-1	0	1	0	1	1
45	宮崎県	-4	3	7	1	22	21
46	鹿児島県	0	0	0	21	36	15
47	沖縄県	-5	4	9	0	1	1
	合計	-85	156	241	27	2327	2300

(参考資料3)「福祉輸送ニーズの全国実態調査報告・ダイジェスト」より

移動制約者の範囲を広く捉え、自治体ごとの調査実施と、MUST 需要の公的保障を。

■ 調査結果に見る移動制約者の外出実態とニーズ

回答者は、移動・外出に何らかの困りごとを抱えた人で、介護事業所や社会福祉協議会やNPO・介護タクシーなどを利用している1,161人(32都道府県)である。9割弱が介護保険証または障がい者の手帳を持っている。

① 4つの外出阻害要因、4つの助け、不足している2つの要素

外出阻害要因は順に「身体的・精神的要因」「交通環境要因」「人的支援要因」「経済的要因」で、それに対応(支援)しているのが、「家族」「ヘルパー」「自家用車」「非営利移動サービス」という結果になった。「介助者」と「費用の低減」が必要とされていることの表れだ。

② 移動手段の利便性と行政に求めるサービス

利便性の高い順に、社協・NPOなどの移動サービス>福祉・介護タクシー>自治体の移動サービス>一般タクシー>鉄道>バスとなった。一方で、上位3つは、「知らない」という回答も多かった。また、行政サービスへの期待では、「交通費の補助・低減」に次いで「福祉車両・バスの運行サービス」と「介助者派遣」が多く、バスへの期待も伺えるが、期待と裏腹に使い勝手が悪いのが現状といえる。

③ MUST 需要と WANT 需要の傾向の違い

MUST 需要(本人の意向に関わらず外出しなければならない目的)、WANT 需要(本人の意向によって生じる目的)ともに「問題なく出かけている」という回答が半数以上を占めた。しかし、MUST 需要であっても、通院は全体の3割近い人が「移動手段の確保に困っている」と回答しており、妥当と思う金額の約2倍の料金を払っているという結果が出ている。

WANT 需要は頻度が極端に低く、全体の3割以上の人が増やしたい外出目的に、遠出・近場の行楽、日常の買い物・手続きなどを挙げていることから、問題なく出かけられる外出回数に抑えられているのが現状で、自由に出かけてはいないことを表している。

■ 提案

- ① 移動制約者を身体的精神的要因だけで定義せず、MUST 需要と WANT 需要の満足度や実態に着目した継続的なニーズ把握を。
- ② 介助者、利用料など、移動制約者のニーズに応える持続可能なシステム構築を。そのためには地域の生活交通を再編し、公費の有効活用をめざす必要がある。
- ③ MUST 需要ですら充足していない状況を改善するため、移動を公的に保障する法制度の確立を。

1. 行政課題の視点

2000年から始まった介護保険で、株式会社を介護事業に参入させるためにそれまでの社会福祉事業法を社会福祉法に変えた。

社会福祉事業法 第3条（基本理念）では、国、地方公共団体、社会福祉法人その他社会福祉事業を営む者は、福祉サービスを必要とする者が、心身ともに健やかに育成され、又は社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるとともに、その環境、年齢及び心身の状況に応じ、地域において必要な福祉サービスを総合的に提供されるように、社会福祉事業その他の社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施に努めなければならない。とあったが、

社会福祉法では、**第3条**（福祉サービスの基本的理念）福祉サービスは、個人の尊厳の保持を旨とし、その内容は、福祉サービスの利用者が心身ともに健やかに育成され、又はその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように支援するものとして、良質かつ適切なものでなければならない。と**基本理念を福祉サービスに限定したものにして**、**第4条**に（地域福祉の推進）として、地域住民、社会福祉を目的とする事業を営む者及び社会福祉に関する活動を行う者は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会を与えられるように、地域福祉の推進に努めなければならない。としているが、**社会福祉事業法では、国、地方公共団体**とあったものが、**社会福祉法では、地域住民**に代わってしまっている。**第6条**で（福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務）国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を営む者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。と国及び地方自治体の責務（役割）を掲げてはいるが、社会福祉事業法のように基本理念の中で、障がい者の社会参加のための事業実施主体として国、及び地方自治体の責務を謳ったものではない。

介護保険以後、この国の福祉サービスの実施主体は、国及び地方自治体から民間に移行したが、同時にその意識の中でも行政課題ではなく、事業所の問題であるかのようなすり替えが行われているような現実がある。社会福祉法が福祉の基本法であるように、交通基本法は、国民、市民の移動に関する基本法である。その基本法には、国及び地方自治体の行政課題であるという視点が必要で、その視点がなければ協働もあり得ない。

2. 生活者の視点

現行の2006年に改正された道路運送法では、その施行規則第49条で、福祉有償運送の利用者は、障害者手帳の所持か介護保険の要介護・要支援認定を受けた者か、その他肢体不自由その他の障害を有するものと規定されている。これは、事業者側、制度運用者側からの視点である。過疎地においては、国交省の2006年集落状況調査でも7873の限界集落が存在している。その内、機能維持困難となっている集落は2917、また、10年以内に消滅の可能性のある集落が422、いずれ消滅する可能性のある集落が2219あると報告されている。多くの過疎地域の抱える共通の悩みのひとつに移動手段がある。運輸事業の規制緩和と財政難による地方自治体の大合併で、多くの地方路線が廃止や減便が行われた。また、1

日2便の路線バスも走っているが、朝バスに乗り、買い物に行っても帰りは夕方のバスしかないため、利用するのにも不便で、利用者がいない状況である。また、1日2便のバスが走っている地域では、過疎地有償運送も認められないため、住民同士の助け合いによる有償運送も出来ない状態にある。道路運送法は公共交通機関として、電車、バス、タクシーを想定していて、主にその事業者を規制し、一方で権益の保護を目的としているため、バスのないときはタクシーを利用してということが基本的にあるが、過疎地域に住んでいる高齢者の人たちは、その多くが国民年金のみの世帯であるため、とてもタクシーには乗れない。私たちサラリーマン世帯の多くも滅多にタクシーには乗れない。普段は、20分待ってもバスに乗り、1時間待っても電車に乗っているのである。タクシーで病院に行くと病院の支払いが出来ないという高齢者がいるのが現実である。2008年の平均寿命は、男性が79.29歳、女性が86.05歳で、過疎地域では、多くは自動車免許を持っていない女性が残されている。小さい単位で見ると65歳以上が100%近い集落も多くあり、少子・高齢化による限界集落は、今や都市の中でも存在している。交通基本法は、事業者だけでなく、生活者の立場に立って移動を考える視点が大切である。

3. トータルに考え柔軟に対応する視点

介護保険では、デイサービスはそのセンター内でのサービスである。という位置づけがなされているために、介護保険以前に行われていたデイサービスの事業として、利用者を花見等に連れて行くことや送迎の帰りにスーパーに寄ることができなくなってしまった。しかし、介護保険の理念でも「社会参加」「自立支援」「利用者本位」が謳われ、利用者が一番喜ばれるのも、どこかに出かけることである。それが、施設の季節行事として、花見や紅葉を見に行くことであれば、利用者はそれをとても楽しみにして、生活に目的が出来る。また、1週間に1回でもデイサービスの帰りにスーパーに寄ることが出来れば、それだけでも移動のニーズの多くは充足できるのではないかと思う。

多くの自治体が、スクールバスを運行している。小中学生と高齢者が一緒に乗ることや登下校以外の時間にデマンド型の交通システムとして運行できるなど、今あるものを柔軟に利用することで、多くの需要が賄えるはずである。これは、国交省だけでなく、厚生労働省や文部科学省も一緒になって考えていかなければ実現できない。

4. 地方自治体が状況に合わせて決定できる視点

市町村によって、また、広域合併により同一市町村の中でも住民の生活状況や生活環境にかなりの違いが生じている。全国的に見れば、その違いは一段と激しいものになる。それを法律によって一律に規定することは、それ自体に無理がある。前述のデイサービスセンターでのサービスの在り方や送迎のあり方、スクールバスの利用など、市町村がその状況に合わせて自ら決定できるようにすることが、移動困難に迅速に対応できる方法である。介護保険も保険者は市町村である。もっと市町村独自のあり方やサービスになっても良いはずで、移動のことも含めて、福祉に関することを住民に一番近い基礎自治体の市町村に裁量権を委ねることができるかが、国の様々な政策が国民のためにスムーズに実施できる方法であり、自給ができて自立が出来る自治の根幹であり、また、様々なアイデアもそうすることによって生まれてくる。

5. できることから始める視点

生活者の視点に立って移動を考えようとするときに、交通基本法がなければ何ともならない。ということではなく、福祉有償運送や過疎地有償運送を少し見直したり、介護保険のデイサービスの在り方を少し見直して、前述のように出来るか出来ないを市町村で判断

できるようにする。スクールバスの運行も同様で、市町村に判断を委ねることが出来れば、それだけでも出来ることが多くある。また、基本的に住民同士の助け合いで行われるような移動について、お互いに気兼ねなく利用できるようにと料金を定めようとしたときに、道路運送法が逆に足かせになり、NPOの申請や運転講習会の受講、運営協議会への申請、ヒアリング、運輸支局への申請等とても煩雑な手続きを経なければならず。一般の人々にはとても難しいことであり、まして、高齢者には無理である。自分たちの地域の助け合いを行うときに、料金を定めることがあっても、それは、自治会費を幾らにするかということに近いものであるため、法律で規制しなければならないことではない。「事故が起きたら」という懸念もあるが、そのことも含めて、住民同士で話し合っただけで決めればよいことで、国が規定するのではない。登録を要しない移動の形態の対価が、ガソリン代以上であっても、住民同士で納得して決めたことであるなら、それでできることにするだけで、現在移動に困っている人々が可也救われる筈である。

6. その他

岡山県の福祉有償運送も60団体から増えていかない。毎年いくつかの団体が新規申請を行うが、同じ数の団体が廃業または、4条許可に変更するためである。全国的にも福祉有償運送団体は、減少傾向にあり、福祉有償運送団体を増やして、ニーズを賄うということは限界に来ている。また、続けている団体も大体が、利用者が30人くらいで手一杯になっており、会員を60人抱えていても全ての人に移動サービスを提供できていない。移動困難である現状は更に進んでいて、例え全ての訪問介護事業所が福祉有償運送を立ち上げてもとても需要は賄えないところまで逼迫している。

一方で、岡山県では、介護保険の前からホームヘルプサービスの通院介助をタクシー等の公共交通機関にヘルパーと一緒に乗って行くことが通院介助であり、ヘルパーの運転する車に利用者に乗せていくのは通院介助ではない。という方針を示して、その理由が、「事故が起こったら誰が責任を負うのか。」ということであった。介護保険になってもこの方針は変わらず、訪問介護事業所に対して同じような指導がなされ続けていた。前述したように介護保険は、「利用者本位」「社会参加」「自立支援」という理念を掲げて、施設のケアプランも退所計画であるという位置づけであった。しかし、介護タクシーのない田舎では、施設から家に帰っても病院にさえ行けないという状況があり、その困っている状況を何とかしたいということで、車いす積載車両で通院介助を行っていた訪問介護事業所に対しては、とても厳しい指導をされ続けていた。平成15年に岡山県が全県移送特区になったことで、このサービスを続けるには福祉有償運送を申請するしかないということになり、通院介助をしていた訪問介護事業所は、福祉有償運送事業者となった。しかし、全ての訪問介護事業所が、福祉有償運送事業者とならなかったのは、前述したように、県（国）による厳しい指導があったことが一因としてあることは否めない。現状を見極めて、将来を想像して政策を作らなければ、やる気になる人たちが出てこない結果になる。