

地域福祉交通システムの構築と運用に関する課題 －東海地方の事例を中心に－*

A subject about building method and management the welfare traffic system in the neighborhood
- Case study in the Tokai region-*

磯部友彦**

By Tomohiko ISOBE**

1. はじめに

地方分権が進められ福祉施策も交通施策も基礎自治体である市町村がその責務を担いつつある。しかし、市町村が主体となる政策過程が完全に確立したとは言えず、試行錯誤を繰り返しながら徐々に効果的な方法論を追求していかなければならない状況にある。そこで、本研究では地域福祉交通システムの構築方法を検討する。とくに、福祉有償運送に関する様々な議論を整理し、どのような枠組みで地域福祉交通を検討すべきかについて考察する。

2. 福祉有償運送問題の経緯

まず、福祉有償運送の具体的内容である「移送サービス（移動サービス、移動送迎サービスともいう）」についてその考え方を整理しておく。

まず、「移送」の本来の語義は自ら移動できない人を移動させる行為を指し、例えば病院間の転院をする患者を運搬するような行為である。

これに対して「輸送」や「運送」という用語は、不特定多数の交通需要に対応して運輸事業者が有償でサービス提供する形態を指す。具体的には、鉄道、航空、海運、バス、タクシー、トラック等の事業であり運輸行政の監督を受ける。自動車を使用する場合は営業用車両（緑ナンバー）でなければならない。

つまり、人を運ぶ行為を有償（ガソリン代等の実費はもちろんお礼の品物の贈答も含まれる）で実

施する場合は緑ナンバーでなければならない、自家用車（白ナンバー）を使用することは道路運送法 80 条（以下、法 80 条）により原則として禁止されている。しかし、法 80 条には例外規定があり「公共の福祉を確保するためにやむを得ない場合であって国土交通大臣の許可を受けたとき」は自家用車により有償運送が実施できる。

「移送サービス」は移送の対象者の範囲を車いす使用者や歩行困難な障害者・高齢者まで広げて、それらの人々の移動をリフト付き福祉車両等（白ナンバー車）によりボランティア活動や非営利事業として実施している形態を指す。この場合、国土交通大臣の許可があれば有償運送が可能だが、その認定方法が不明瞭であったり無許可の場合があったりしてタクシー業界からの批判の対象であった。

さらに、混乱を生じたのは 2000 年の介護保険制度の開始である。これにより訪問介護事業者に指定されたタクシー事業者が要介護認定者に対する「身体介護」報酬を得て要介護認定者をタクシーにより運搬するという「介護タクシー」が現れた。福岡県のタクシー業者が走行運賃を無料にする「ノーメーター・サービス」を導入し、その後全国に同様なサービスが広がった。しかし、運輸行政としてはそれを認めず、適正な運賃を取るべきだと指導をしたのに対し、介護保険を管轄する厚生行政の方は乗降の介助としてヘルパー資格者が介助することに対して報酬を受け取ることを認めた。

そもそも介護保険のメニューの中に「移送」が入っていなかったが要介護者から通院等の移送の要求が高かったことと、タクシー会社ではなく訪問介護事業者が白ナンバー車により移送するケースもあったことに加え、介護保険を担当する自治体間でも

*キーワード：福祉のまちづくり、地域交通、福祉有償運送、運営協議会

**正員、工博、中部大学工学部都市建設工学科

(〒487-8501 愛知県春日井市松本町1200

TEL: 0568-51-9543 FAX: 0568-51-1495)

取扱いの相違があったので大きな混乱が生じた。

2003 年度から介護保険に「通院介助」のメニューが追加された。しかし、介護事業者が行っている訪問介護と一体となった要介護者輸送については、介護保険の対象となるか否かにかかわらず有償で行う以上はタクシー事業に該当するものであり原則として法4条に基づく一般（または特定）旅客自動車運送事業の許可を受けることが必要であるという運輸行政側の見解に変更はなかった。

一方で、構造改革特区制度の中で「福祉移送特区」が2003年4月に岡山県全域、大阪府枚方市などで認められた。これは法80条に係わらずNPOによる有償運送を実施可能とするものである。以降、全国各地で同様な特区が認められている。

以上のような福祉交通や介護輸送に関する混乱を収めるために、国土交通省と厚生労働省は2004年2月に介護輸送に係わる法的取扱いについての中間整理案をまとめた。そして、訪問介護事業者による要介護者輸送は道路運送法の事業認可（一般または特定）によることを原則とすること、訪問介護員が

自己の車両（ヘルパー持ち込み車両）で有償運送する場合は自家用車の有償運送許可によること、施設介護事業者の要介護者送迎輸送は自家輸送とすること、とした。また、NPOは一定の手続きと条件下での自家用車有償運送許可により活動可能となった。

それを受けて国土交通省は「福祉有償運送および過疎地有償運送に係わる道路運送法80条第1項による許可の取扱いについて」という通達（240号通達）を2004年3月に出した。いわゆる「全国ガイドライン」と呼ばれるものである。これにより市町村が主催する運営協議会（これにはタクシー事業者も委員として参加）でNPOの有償運送を審査して妥当な場合は国土交通大臣の許可を与えることとなった。

また、それまでの特区は福祉車両（車いすのまま乗車できるものなど）の使用を前提としたが、2004年4月からはセダン車での自家用車有償運送も可能である「セダン特区」が登場した。

以上の結果、法80条の例外としての自家用車有償運送は、訪問介護員（ヘルパー）の持ち込み車両によるもの（4条ぶらさがり80条許可などと呼ばれ

表-1 福祉介護輸送の法的区分（乗合を除く）¹⁾

輸送の 形態	有 償、									無 償
	介護報酬を受けるもの					介護報酬を受けないもの				
	非営利法人	営利法人		施設介護	営利法人		非営利法人			
		訪問介護	訪問介護		患者等輸送			不特定	介護輸送	
		介護限定	特定旅客	自家輸送	患者限定	特定旅客 (要介護者 等の会員輸 送)	タクシー	自家用車 ボランテ ィア輸送		
法適用	・80 条	・4 条 ・1 台の福祉車で の参入可	・80 条	・43 条	・法適用外 ・4 条・43 条事業 者への 委託可	・4 条 ・1 台の福 祉車で の参入 可	・43 条	・4 条	・80 条	・法適 用外
運営協	・開催必要	—	・不要	—	—	—	—	—	・開 催 必 要	—
車両	・福祉車 【以下はセダ ン特区のみ】 ・セダン ・ヘルパー持 込み車	・福祉車 ・セダン(ヘル パー・ ケア輸送 士乗務の 場合)	・ヘルパー 持込み 車	・限定 無し	・限定無し	・福祉車 ・セダン (ヘルパー・ ケア輸送士 乗務の 場合)	・限定無し	・軽自動 車を除 く	・福祉車 【以下は セダン特 区のみ】 ・セダン	・限定 無し

注1) 条文は道路運送法(2002年改正); 注2) 運営協: 市町村主催の福祉有償運送運営協議会; 注3) 福祉車: リフト等特殊な設備を設けた自動車および回転シート等乗降を容易にするための装置を設けた自動車; 注4) セダン: 軽自動車も含む; 注5) ヘルパー持込み車: 登録ヘルパー持込み自家用車(自己所有でなくても使用権原を有するものは可); 注6) 東京交通新聞 2004年5月24日付け第2121号を参考に作成

ている」と、市町村の運営協議会で認められたNPO等によるものが存在することとなり、いずれも条件次第でセダンの使用が可能となった。

また、福祉タクシー事業者は「患者等輸送限定許可」により福祉車両によるタクシー事業を実施してきたが、訪問介護者やケア輸送士が乗務する場合にはセダン車使用も認められるようになった。

新たな介護保険制度が始まる2006年4月まで、この枠組み（表-1参照）で実施されることとなった。

3. 福祉有償運送運営協議会の実態

以上の経緯を踏まえて、愛知県K市の福祉有償運送運営協議会の進行状況を事例に挙げ、自治体の政策過程のあり方を考察する。K市では2005年12月に運営協議会を設置した。もっと早い時期の設置を市側、NPO側では想定していたが、いくつかの理由により遅くなってしまった。

一つ目は市役所内の担当課が決まらなかったことである。これは、愛知県庁においても担当課の決定には時間がかかり交通担当ではなく福祉担当の高齢福祉課に決まった。それを受けてK市でも福祉部局の介護保険課が担当することになった。

二つ目はセダン特区の認可を待っていたことである。「NPO 法人移動ネットあいち」の調査²⁾（2005年1月）によると愛知県内のボランティア団体（50団体）が使用する福祉車両の比率は9.8%に過ぎず、セダン車が使用できなければ本格的なボランティア輸送は実現できない状況にあった。そして愛知県では県全域での特区申請を検討していた。これはタクシー事業者との調整を考えた場合にタクシー事業の営業区域（交通圏）が複数の市町村に跨っているので単独の市町村単位ではなく県全域での調整の方がよいと考えられた。結果として2005年7月にセダン特区が県全域で認可された。

三つ目は、NPO側が市町村単位での運営協議会ではなく県全域で一つの協議会の開催を要求していたことである。そのために、まず県全域でのセダン特区実現を強く希望した。しかし、240号通達通りに市町村単独または隣接市町村との共同開催となった。

このような状況下でK市は運営協議会を設置した。

この協議会での審議は順調とはいえなかった。その理由はタクシー業界の協力度が弱かったからである。これは全国各地の協議会でも同様な状況であったようだ。そしてタクシー事業者は利用客がボランティア運送に奪われるという懸念だけでなく、運営協議会の位置づけや役割に対して不満も抱いていた。具体的には協議会の委員構成がタクシー側に不利なこと、福祉有償運送承認という結論ありきと思われる審議内容であったこと、承認後のNPOに対する監督指導体制が不明瞭なこと、などの不満点があった。

タクシー事業者団体（愛知県タクシー協会等）は、福祉有償運送に対応するために組織を挙げて検討し、各運営協議会にはその検討を担当した者を送り込む体制を採っていた。協議会ではこの問題を熟知する立場により主導権をにぎり、事務局である市当局への批判を繰り返し、議事進行がはかどらなかった。

運送事業の議論に不慣れな委員もあり、論点が定まらないままに第1回目の会議が終了した。肝心の福祉有償運送の「必要性」と「運営方針」は決定できずに5人の委員による調整会議で原案から練り直すこととした。次回の協議会でその原案を再審議し、それと同時にNPO団体の審査をすることとなった。

調整会議では運転者資格が大きな争点となりゴールド免許を条件にする案もでた。第2回目の会議の審議でゴールド免許は考慮事項に留め、更新時に自動車安全センターが発行する3年間の運転記録証明書の提出を条件に加えるといったガイドラインの標準には示されていない事項が付加された³⁾。

合計3回の協議会審議を経て申請のあった8団体（福祉型車両10両、持ち込みも含めたセダン型車両40両、運送需要者144名）の全てが承認され、運輸支局へ許可申請をした。

愛知県全域では、2006年3月末現在で23地域の83団体（福祉型車両116両、持ち込みも含めたセダン型車両874両）が許可された⁵⁾。

4. 愛知モデルについて

愛知県内市町村の福祉有償運送協議会の設置は全般的に遅かった。しかし、セダン特区が認可された後は急速に進展していった。その原動力となった

のは「愛知モデル」と称される取り組みであった。

全国ガイドラインが公表された後の早い時期に、愛知県下でボランティアによる福祉有償運送をしている民間非営利組織（任意団体の NPO、法人の NPO、社会福祉法人等）の連合体として「NPO 法人移動ネットあいち」が組織された。その主な事業は、研修の実施、セダン特区への取り組み、全県での運営協議会設置の要請などである。設立時（2004 年 5 月）に 44 団体であったものが 2006 年 3 月末に 85 団体に増え、県内の大多数の団体が所属している。運転者や管理者の研修、申請書類作成のための手引き書発行とセミナーの実施など、個別の団体を支援する一方でセダン特区実現のためにタクシー業界との話し合いを担当してきた。

一方、タクシー事業者側は協会を通じて有償運送への対応を検討していた。よって、県とタクシー協会と移動ネットあいちの三者間の話し合いが、県全域の福祉有償運送の方向性を決めるものとなり、まずセダン特区の申請に力が注がれた。

また移動ネットあいちは、県に対して全県単位での運営協議会開催の提案をした。これに対して県側は「名古屋と郡部とを同一に扱えない」として市町村毎の設置を指導した⁵⁾。特区の方は県単位で申請できる可能性を確認した。市町村が運営協議会を設置する意向の集約作業を県は進めた。市町村の中には人選の難しさから単独開催に不安があり県単位での開催に未練を持つところもあったが、県は協議会を市町村の仕事と考えた。

これに対してタクシー側は特区申請に猛烈な反対を表明しており、2005 年 1 月時の申請は困難となった。2 月に運輸支局も交えて県、タクシー事業者、NPO 団体の間での意見交換会が開催された。次第に一部のタクシー事業者が一定の理解を示すようになった。そして 5 月に特区を申請し 7 月に認可を受けた。なお、隣接する三重県、静岡県、岐阜県でも愛知県同様に県全域のセダン特区申請がなされている。

タクシー事業者からの反発はあったものの「個別の運営協議会の中でタクシー側の主張を述べる」こととなり障害者や要介護者のタクシーによる輸送実績をまとめるなどタクシーの役割を主張した。

以上の経緯の後に各地の運営協議会が始まった。

NPO 側はガイドラインに適応できる体制（運転者研修、申請手続きの準備）が完成し⁵⁾、タクシー側との論点も明確になっていたので、タクシーとはうまく棲み分けする方向で協議会に望むことができた。

5. まとめ

地方分権で基礎自治体に期待される役割も大きくなったが、交通は地域を跨って実施される。交通政策では自治体の圏域よりも広域な視点が重要である。そのことを考えると運営協議会を市町村単独で担当することにはやや無理があったと思われる。その欠点を補ったのが県単位での NPO の活動であり、各地の NPO の能力向上に役立った。

また、福祉有償運送問題は自治体によるサービス提供ではなく、交通事業者、NPO、利用者との間の調整を図るものである。しかしながら自治体の政策能力不足を露呈してしまった。それを補ったのは県ではなく運輸支局であった。福祉有償運送の許可事務の担当者という立場もあったが地域交通政策担当者としての役割を大きく発揮した結果となった。

今回の協議会は福祉有償運送だけを対象とするものであったが、コミュニティバスなどの他の地域交通との連携についての住民と関係者間の協議会も必要である。その際には市町村が政策能力を高めて政策過程を展開し、それを県や運輸支局が補うことが理想ではないだろうか。

福祉有償運送での貴重な経験を糧としてより広範な内容を審議する地域交通協議会を市町村が運用していくような枠組みが望まれる。

参考文献

- 1) 東京交通新聞：福祉介護輸送新制度スタート、2004 年 5 月 24 日付け第 2121 号、4 面
- 2) 特定非営利活動法人移動ネットあいち：ボランティアによる福祉有償運送（移動ネットあいちの状況）、移動ネットあいち総会資料、2005.1
- 3) K 市：K 市福祉有償運送運営協議会資料ならびに議事要旨、第 1 回、2005.12；第 2 回、2006.2
- 4) Tramondo(中部版)：「福祉有償運送に関する記事」、2004.3～2006.4 の各号、トラモンド社
- 5) 特定非営利活動法人移動ネットあいち：「ボランティアによる福祉有償運送（移動サービス）実施体制整備事業」事業報告書、愛知県県民生活部社会活動推進課発行、2006.3