改正道路運送法施行前に
もう一度問い直そう

福祉有償運送制度化に対する16の要望と市民活動が目指す地域福祉交通

―移動制約者の移動の自由を保障する
制度改正・まちづくりを目指します―

特定非営利活動法人　全国移動サービスネットワーク
（旧：移動サービス市民活動全国ネットワーク）
特定非営利活動法人　市民福祉団体全国協議会

はじめに

「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律（「以下、バリアフリー新法)」と「道路運送法等の一部を改正する法律」によって、わが国も都市整備と移動環境整備への模索がようやく始まりました。

しかしながら、障がい者等の権利そのものを保障する法制度は、いまだ整備されているとは言えない状況です。基本的人権や個人の尊厳、生存権等の保障を義務づける日本国憲法をもつ政府としては、今こそ真摯に現状を受け止め、衿を正すべきでしょう。

本年10月に施行される改正道路運送法の問題点は別途に具体を示しますが、最大の疑問は、通達（ガイドライン）では自治体の役割を迫れないから法律にするとの意図に反して、自治体の役割が見えにくいことにあります。移動の円滑化に関して基本構想を自治体が作成することができるとするバリアフリー新法と比較しても、分権の時代の流れに逆行するものです。移動環境整備については、福祉政策と交通政策の両面からユニバーサルデザインで地域生活交通を考えていく必要があり、自治体の役割はますます重要になっています。

また、改正法の目的は「道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進する」「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」（第１条：目的）との記述が加わるにとどまっており（2006年６月現在)、バリアフリー新法の「高齢者、障害者等の自立した日常生活及び社会生活を確保することの重要性」（第１条：目的）への視点が不足しているといえます。

これらの問題点を、10月の法施行へ向けて整備される省令や通達等でどのように補っていくかは、今後の焦点となります。

生活や社会参加のために誰もが自由に移動できる社会を目指すとき、今回の法改正がその萌芽となることを願ってやみません。

2006年７月

特定非営利活動法人 全国移動サービスネットワーク
特定非営利活動法人 市民福祉団体全国協議会

改正道路運送法に関する16の要望

道路運送法の改正が国会で可決され、福祉有償運送は10月からガイドラインではなく、制度化されたサービスとして実施されようとしています。

しかしながら、全国の運営協議会開催状況や許可団体数を見ると、福祉有償運送が全国的に浸透しているとは言い難く、制度化の前に、あらためて福祉有償運送の意義を再確認する必要があります。

また、制度の詳細が定められる政省令・通知等は夏頃には公表される予定ですが、これに対しても、移動制約のある方々（以下「移動制約者」）の立場に立った視点と、その移動環境を柔軟に整備していく姿勢を国に求めていくことが必要です。

私たち、特定非営利活動法人全国移動サービスネットワーク(全国移動ネット)と特定非営利活動法人市民福祉団体全国協議会（市民協）は、福祉有償運送及び今回の法改正に対して、次のような16の要望を表明しています。

1 福祉有償運送に対する基本姿勢

移動制約者の移動の自由を保障する法改正であることを要望します

1 1-1 福祉輸送の環境整備は国や自治体の責任

少子高齢化が進行する現在、移動制約者の移動ニーズは、ますます高まりを見せています。福祉有償運送の課題は、移動制約者の意思を最大限に尊重し、利用者本位のサービス提供を実現することにあります。そのための福祉輸送に関する財源確保や基礎データの収集のしくみや新たな法制度の枠組みづくりなどの環境整備を国や自治体が責任を持って進めていくことを要望します。

2 1-2 現状の認識を明記

中間整理及び240号通達（いわゆる「ガイドライン」）に記されていたように、現在のタクシー等の公共交通機関だけでは移動制約者の移動ニーズを支えることはできないという現実を、国、自治体、そして公共交通機関があらためて認識する必要があります。これは、道路運送法第１条（目的）に係る政省令もしくは通知等で、はっきりと明記すべきです。

3 1-3 利用者や非営利団体に対する利用及び活動継続への配慮

公共交通機関が支えられない移動制約者の移動ニーズを、非営利団体等が支えているのが現状です。そのため、現在の移動サービス団体が今回の改正によって活動停止に追い込まれ、結果として被害が利用者に及ぶことがないよう、利用対象者、運行団体基準、運営協議会のあり方等について最大限に配慮する必要があります。

2 福祉有償運送の利用者像

身体的、精神的、心理的、経済的、社会的など様々な理由によって生じる移動制約者すべてを福祉有償運送の対象とすることを要望します

4 2-1 利用対象者の制限緩和

利用対象者は、介護保険法の要介護認定や障害者手帳等の特定に限定せず「単独ではタクシー等の公共交通機関を利用することが困難な者」として、地域の事情にあわせた柔軟な対応ができるようにする必要があります。児童送迎や経済的理由等による福祉有償運送も、認めていくべきです。

5 2-2 利用対象者の明示

利用対象者の範囲に柔軟な解釈を持たせる一方で、ある程度は利用対象者像が示されないと、自治体では利用対象外と判断する危険性も否めません。最低でも、240号通達に示されている利用者像については、今回の政省令・通知上にはっきりと明記すべきです。

例）

福祉有償運送の対象

福祉有償運送の対象となる旅客は、会員として登録された以下に掲げる者及びその付添人とする。

・介護保険法における要介護者及び要支援者
・身体障害者福祉法における身体障害者
・その他肢体不自由、内部障害（人工血液透析を受けている場合を含む。）、精神障害、知的障害等により単独での移動が困難な者であって、単独では公共交通機関を利用することが困難な者。

6 2-3 利用者による選択の尊重

タクシー業界との「利用者の棲み分け」という議論がありますが、これは利用者本位の視点から外れた、供給者側の都合の良い理論です。移動手段・運送事業者を選択するのは移動制約者であることを明確にすべきです。

3 運営協議会のあり方

移動制約者に対する公共交通機関の利便性の確保には、残念ながら限界があります。
それゆえ、運営協議会の設置は自治体の義務として取り扱い、
中立公正な審議機関として運用されることを要望します。

7 3-1 運営協議会の主宰責任

運営協議会は自治体が主宰することから、自治体の責任において福祉有償運送の円滑な促進が図られるよう、政省令・通知等で位置付けるべきです。

8 3-2 運営協議会への移動サービス提供団体の参加

運営協議会での議論が利用者の生活視点を無視した机上の空論とならないよう、実際の移動制約者の輸送を現場で担っている者の参加が必要不可欠です。そのために、構成メンバーには利用者の代表だけでなく移動サービスの運行団体も含めるべきです。また、運営協議会や議事録の公開については、公明性確保の観点から政省令・通知等で義務化すべきです。

9 3-3 不服審査機関の設置

運営協議会が開かれない、もしくは運営協議会での決定事項に不満があっても、その苦情や異議・不服申立を受け付ける機関が現在ありません。そのため、国は、運営協議会を開かない自治体に対する苦情受付機関を設けるとともに、運営協議会の決定事項に対して、異議・不服申立、苦情相談を受け付ける機関を設置すべきです。

10 3-4 地方自治体職員に対する福祉輸送の研修

運営協議会が円滑に運営されるには、担当する自治体職員が、全国的な福祉輸送の現状を把握し、改正道路運送法の目指す社会や移動サービスにおける市民活動の捉え方などを十分理解しなければなりません。そのためには、自治体職員向けの研修プログラムと実施体制の確立を、国が責任を持って進めていくべきです。

4 運行団体に対する基準

輸送に対する安全性は当然のことですが、利用者の利便性まで損なわれることのないよう、運行団体に対する基準は営利事業を基本とするのではなく、非営利で行うことの意義に配慮した基準とすることを要望します

11 4-1 運転者、運行管理者の資格

安全性に配慮するため運転者に講習等の義務付けを行うことは重要ですが、必要以上な資格の義務づけは非営利団体等の有効な社会資源であるボランティアの確保を難しくさせます。非営利性を尊重し、運転者や運行管理責任者等の要件について必要以上の負荷を与えないようにすべきです。2005年3月に発表された「NPO等が行うボランティア輸送における運行管理等リーダー及び運転者に対する人材育成のための教育体制の整備」（以下「報告書」）の内容を堅持してください。

例）以下の資格要件は過大な基準強化であり、報告書の内容を堅持することにはなりません。
- 介護福祉士、ホームヘルパー2級、ケア輸送士等の資格義務化
- 安全運転管理者の資格要件（運転管理業務に対する2年以上の実務経験等）
- 運行管理責任者の資格要件（運行管理業務に対する1年以上の実務経験等）

12 4-2 使用車両の制限撤廃

使用車両は、移動制約者の介助状態等によって最適なタイプが違います。移動サービス団体の中には、福祉車両のみの団体もあれば、利用者の特性からセダン型車両のみで対応している団体、大型車両を使用している団体等もあります。移動サービス団体に対する福祉車両の保有義務化や使用車両の制限は実施すべきではありません。また、車検時等の代車利用についても、試用期間が著しく短いこと、また、移動制約者の移動手段を維持する観点から、車両登録しなくても使用できるよう配慮する必要があります。

13 4-3 運送の対価

運送の対価については、地域の状況や申請団体のサービス、料金体系等が多様であることを踏まえて、全国一律の基準を設けるべきではありません。また、実費あるいは一般タクシー運賃との比較における非営利性といった根拠の曖昧な条件を付加すれば、運営協議会での混乱は避けられません。運道路運送法第79条の8第2項の「運送の対価」とは、申請団体と同等の民間サービスの利用料と比較して妥当な金額であるかどうかを、運営協議会が総合的に判断したことのみを条件とすべきです。

14 4-4 乗合運送

効率的かつ合理的に移動制約者の移動を確保するため、福祉有償運送においても乗合運送が可能であること、また、乗合運送を前提とする料金設定を運営協議会で確認できることを明確に位置づけるべきです。

5 移動制約者への制度的配慮

道路運送法の付帯決議や厚生労働関係諸法律の改正等、移動制約者を取り巻く法的環境は流動的です。移動制約者の利害を損なわないよう、制度には柔軟性を持たせ、日常生活や社会生活のために移動する権利が幅広く保障されるよう配慮すべきです

15 5-1 無償性のある活動の活動保障

今回の改正道路運送法の参議院附帯決議にある「好意に対する任意の謝礼にとどまる金銭の授受は有償に含めないこと」及び「地域における助け合い活動、ボランティア活動による移動制約者の円滑な移動が引き続き確保されるよう十分配慮すること」について、その内容が遵守されるよう、実効性のある施策を早急に明示すべきです。

例）地区社協、自治会、地域作業所、地域の支えあい団体等が提供する経費を度外視した低額輸送

16 5-2 制度改正に左右されない移動の保障

介護保険法改正によって、訪問介護員による身体介護及び乗降介助の利用対象者が縮小され、高齢者の移動ニーズに対応できない状況が生まれています。障害者施策でも、10月から障害者自立支援法の施行により、今まで居宅介護事業として実施していた「移動介護（いわゆるガイドヘルプ）」がなくなり、市町村に移譲されます。

市町村が行う福祉施策について、サービスの担い手が道路運送法80条許可取得団体だとすれば、全国にわずかしかなく、地域偏在が激しいのが実情です（06年5月末現在、道路運送法80条許可取得団体は1,600余）。

市町村の移動支援の施策が担い手不足によって実施されないことのないよう、道路運送法79条に基づく協議・登録は、簡便で速やかな手続きにすべきです。

本文中に出てくる専門用語「福祉輸送」「福祉有償運送」「地域福祉交通」について、ここでは以下の意味で使用しています。

【福祉輸送】 移動制約者を対象とし、担い手を営利・非営利に限定しない民間サービスの呼称

【福祉有償運送】 道路運送法79条登録（現：80条許可）に基づいて行う、移動制約者を対象とした移動サービスの呼称

【地域福祉交通】 地域で移動制約者の移動を支援するサービスの総称。福祉輸送、公的サービスのほか、サービス提供以外の行政の福祉施策も含む

私たちが目指す社会

移動を人権として捉え、誰もが暮らしやすい社会を

交通バリアフリー法とハートビル法がひとつに統合される目的は、「体の不自由な人や高齢者に対するバリアフリーの考え方をさらに進め、子どもや外国人、すべての人が暮らしやすいユニバーサル社会」を目指すことにあります。

本年10月に改正される道路運送法、およびそれに伴い8月には国土交通省から出される予定の省令・通達に、この視点がどう盛り込まれていくのかが、地域交通の将来に大きく作用してくると思われます。事業者保護のために生まれた道路運送法には、その長い歴史の中の今から数年前に、やっと利用者の利益・保護の文言が加わりました。今回の法改正では、第１条の目的に、道路運送事業の運営と並列して、利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進することと、利用者の利益の保護とともに利便の増進を図ることもあげられています。

その利用者の範囲の基準に、経済的負担能力を含めて考えられなかったり、年齢・身体能力によって事業者側の都合で線引きされたりすることはあってはならないことで、原則はすべて利用する側に選択権があるべきです。

ユニバーサルな誰もが自由に移動できる社会を目指す時、今回の法改正が、日本の法律の中に移動の保障をする移動権の芽となればと考えます。

今回、運営協議会を主宰する市町村の役割は具体的な部分で、明確にされていません。上記の様に、今後は福祉政策と都市政策の両面から考えていく必要があり、運営協議会が地域交通会議へと発展していくためには、福祉を超え、交通・教育・建築・都市計画といったさまざまな分野が移動を人権として捉えることが求められます。

また、NPOは、公共交通機関と一緒になって考え、どのように自らを変化させて連携していけばいいかをこれから模索していく段階にきています。

（特定非営利活動法人 全国移動サービスネットワーク）

地域住民が主体となる福祉政策の実現に向けて！！

各地域での市民同士のたすけあい活動やボランティア活動は、市民活動として超高齢化が進む社会の中で必要不可欠であり、今や介護の分野だけでも数千団体が、地域の支え合いを担って、その活動の輪は広まっています。

現在、活動を展開するに当たりNPO等の移動サービス問題など様々な問題が生じています。この活動が地域でしっかりと根付いて発展するためには移動を助けるために集う助け合い活動やボランティア活動を制限するようなことのないよう財団法人さわやか福祉財団理事長・弁護士の堀田力氏が提唱しているボランティアの法的地位を定める法律としてボランティア認知法等の立法が望まれます。

今後、たすけあい活動やボランティア活動が社会的意義あるものとするためにも移動制約者がいつでも、どこでも、だれもが自由に移動できる内容にし、これらの市民活動が地域密着型で活動を支えるためにも、取り組みを強化しなければなりません。

これまで、福祉有償運送は条件つきながら道路運送法第80条第１項に基づくガイドラインによって、運用を行ってきました。白タク行為とみなされるのではないかという恐怖から開放される意味では、このたびの法改正は一定評価できますが、しかし、道路運送法は、本来タクシー等の輸送業者や業界を規制することを目的としており、これをボランティア輸送に当てはめ、自発的、自主的に移動困難者を支援するボランティア活動を規制すること事体が問題です。規制をするのではなく、自由に活動できるようになることを望みます。

また、移動制約者の定義を拡大することで、移動制約者がいつでも、どこでも自由に移動できるよう移動の保障をすべきです。そのことが政策提言としての地域福祉交通システムの構築に繋がると考えます。

（特定非営利活動法人 市民福祉団体全国協議会）