

市民活動の福祉輸送で共生社会を目指す

鬼塚 正徳

ONIZUKA, Masanori

(特定非営利活動法人せたがや移動ケア)

1. 市民活動による福祉輸送の歴史的経過

筆者は現在 72 歳、福祉輸送との関りは世田谷区松原の都立光明養護学校の卒業生が障害者の自立と社会参加を目指して活動を始めた「けやき学級」の送迎を頼まれて、1978 年頃から福祉車両の運転をしたことに始まります。

当時、新宿福祉の家の矢田茂氏が国内のメーカーに依頼して、車いすのまま乗車できる車両の開発を行い、NHK 厚生文化事業団の助成で、1978 年に世田谷にもこのリフト付き車両（愛称：ハンディキャブ）1 台が寄贈されました。この時に寄贈された車の受け皿として、若いメンバーたちで作った世田谷ハンディキャブ運営実行委員会の活動が始まりました。「障害者が安心して住める街は誰にとっても安心して豊かに暮らせる街」というまちづくり運動の理念で、障害者と一緒に町に出ようという機運が広がっていった時代でした。寄贈された車の運行をハンディキャブ運動として、都内をはじめ全国で福祉車両を運行する市民グループが出てきて、今でも「ハンディキャブ」を団体名に使っている古い団体が全国で活動を続けています。今ではデイサービスの福祉車両が町にいっぱい溢れていますが、当時リフト付きの福祉車両は光明養護学校の送迎バスと我々世田谷ハンディキャブ運営実行委員会の車だけでした。ただ車の維持には、駐車場代、車検、保険とお金がかかり、利用者からわずかな利用料金を頂いても市民活動で車を維持するのは財政的には苦しく、区内の主要な駅前での募金活動で資金集めをしてしのいでいました。



活動報告

このハンディキャブ（ハイエース）の整備をしていた民間の整備工場が世田谷区内の細い道を往来するために軽自動車（スバルサンバー）を改良して、スロープで乗り降りする軽の福祉車両（愛称：ミニキャブ）を開発してくれました。世田谷区は世田谷ハンディキャブ運営実行委員会の実績をもとに 1981 年の国際障害者年にミニキャブを購入し、補助事業として世田谷ミニキャブ区民の会を発足させました。このため平日の運行が難しかった世田谷ハンディキャブ運営実行委員会は活動を停止しました。

1980 年代になると障害のある方々の外出支援に厚生労働省が予算をつけたこともあり全国でいくつかの社会福祉協議会が運転ボランティアを募って外出支援を「移送サービス」と名付けて運行を始めました。世田谷でも社会福祉協議会をはじめ、それぞれの活動で移動困難者を抱えるいくつかの市民団体が新たに移送サービスの活動を開始しています。

1990 年代に入ると 各自治体もこの事業に助成金を出し始め、東京都はボランティア活動団体育成として福祉振興基金を設け、家事援助・配食・移送サービスなどに補助金をだしたため都内の移送サービス団体が一気に増えました。多くが手弁当だった運転も有償ボランティア活動になり、「移送」という言葉も人が主体的に動くということで「移動サービス」が使われるようになりました。パソコンやネットワークの通信技術が広がると共通課題を持った市民団体がお互いに連絡を取り合って、全国組織を作るようになって、移送サービス団体も県単位の組織や 全国組織づくりを進め、世田谷移動サービス協議会や東京ハンディキャブ連絡会、移動サービス市民活動全国ネットワーク（現：全国移動ネット）などが各移送サービス活動団体の中間組織として活動を開始しました。1998 年の特定非営利活動促進法では、任意団体として活動してきた移送サービス団体が NPO の法人格を取るか取らないかで議論になりましたが、利用者から運送の対価を受け取ることや行政から補助金を受ける団体として法人格が必要だとされたことからほとんど NPO 法人となりました。

2000 年には、処置から選択へと福祉制度の大改革が行われ、介護保険制度がスタートすると、急激に高齢者の外出移動のニーズの大きさが社会にクローズアップされました。タクシー業界では運転手がヘルパーも兼務する「介護タクシー」が発案され注目を集めました。2002 年にタクシー事業者の新規参入が大幅に緩和されたことにより福祉限定のタクシー（現在の一般的な介護タクシー）が増えていきます。NPO の送迎も高齢者の通院送迎の利用にシフトしていき、一般家庭が所有するセダン型と言われる自家用車を使って、送迎することが全国に広がっていきました。自家用車による有償運送は白タク行為として禁止されていましたが、この状況を受けて、国土交通省は利用者から対価を受領する自家用車の運行を道路運送法で管理するために 2002 年に初めて自家用車の運行に関する通達をだしました。この通達により、自治体で特区申請をして運営協議会を開き、その承認を得た NPO 団体は、合法的に自家用車による有償運送ができることになりました。その時、世田谷区は特区申請を出して、東京都で初めてのこの有償運送の運営協議会を開催する自治体

となった。2006年に道路運送法が改正され自家用車による送迎が「自家用有償運送」として合法化されました。しかし自家用有償運送に関する通達は主として不特定のお客を乗せる一般タクシーと地域内で顔に見える範囲で通院などの同じ場所に行く送迎を目的としたNPOとではサービス提供の内容が違うということを国交省はじめ各自治体も理解していなかったし、市民側も法律に書き込まれるということがどういうことかを十分理解していなかった。当時は白ナンバーの運行を良しとしないタクシー業界から大いなるバッシングを受け、また交通行政に不慣れな各自治体職員の対応で、NPOの活動を制限するローカルルールが各自治体ごとに沢山作られた。国土交通省もこのような運営協議会の状況に気がついていて、道路運送法の改定に合わせて、自家用有償運送フォローアップ検討会を設け、各地の運営協議会の状況のヒアリングを始めました。その結果、運営協議会における独自ローカルルールの設定や協議の合意形成に留意事項などを示して、適正化を図るように新たな通達を出しています。

2010年以降 状況が大きく変わっていきます。日本の人口減少が顕著になり、従来の公共交通の利用者数が減少して、バス・タクシー事業も従来のやり方では維持が困難になってきます。このため国や過疎集落を抱える自治体は地域の暮らしの足を住民参加で確保することの重要性に目を向け始めました。交通政策基本法や地域公共交通活性化再生法などが規定する制度の中に自家用有償運送と住民参加が明確に位置づけられました。特に今まで運転をしていた高齢者の免許返納による代替の移動手段の確保が急務とされ、国土交通省は厚労省や経産省などと一緒に、この状況の改善を検討する「高齢者の移動手段の確保に関する検討会」を開催しました。その結果今まで道路運送法の枠内でやろうとしてきた国土交通省が法律の枠外の「登録を要しない運行形態」を提示して、各自治体や住民に対して移動手段の確保を考えてもらいたいという意思表示をするまでになりました。

今年の「くらしの足をみんなで考える全国フォーラム 2023」では、冒頭に国交省公共交通政策審議官の「共創」についてのショートスピーチの中で、交通行政だけで、住民の生活を守れるわけではなく 公共交通が担い手を確保して、その目的地の商業地帯や生活を営む街や村などが全体を通して必要とする交通ビジョンを住民と行政と関係機関が共有して取組むことが重要だと話がありました。当たり前のことですが、この方針を自治体職員と我々市民がどう活かして、どう取組んでいくか、我々もできることを広げて考えていく必要があります。

福祉輸送の歴史的経過

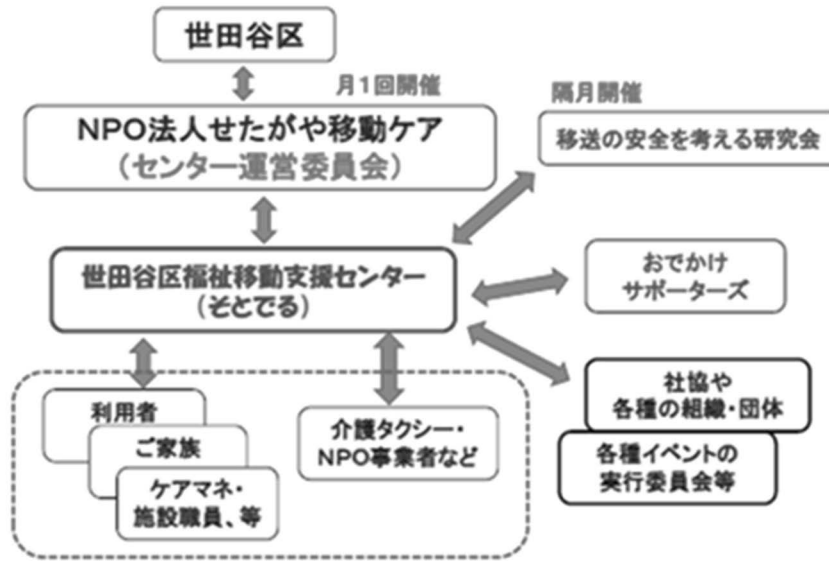
| | |
|-------------------------------------|---|
| 1970 年後半 街づくり運動 | 1978 年 世田谷ハンディキャブ運営実行委員会 |
| 1980 年代 ボランティア活動から 移送サービスへ | 1981 年 世田谷ミニキャブ区民の会発足 1985 年 ハンディキャブを走らせる会発足 1987 年 サポート出会い・たつなみ会発足 |
| 1990 年代 移動サービス、NPO ネットワーク | 1992 年 東京都地域福祉振興事業（ボランティア育成） 1994 年 世田谷移動サービス協議会発足 1998 年 移動サービス市民活動全国ネットワーク発足 特定非営利活動促進法 |
| 2000 年代 制度化の時代 介護保険、有償運送 | 2000 年 介護保険法・バリアフリー法 2002 年 道路運送法改定（限定タクシー緩和） 2006 年 道路運送法改定（自家用有償運送） 障害者自立支援法 世田谷区福祉移動支援センター（そとでる）発足 |
| 2010 年代 行政施策へ市民参加 | 2013 年 交通政策基本法 2014 年 地方分権一括法、地域公共交通活性化・再生法 2015 年 介護保険制度改正（地域包括ケアシステム） |
| 2020 年代 共創の時代 交通と福祉や商業・産業の 協働 | 2020 年 道路運送法施行規則の改定 2022 年 玉川おでかけバスの取組み |

2. 移動困難者の実態と世田谷区福祉移動支援センター（愛称：そとでる）の取組み

世田谷区福祉移動支援センター（以下：そとでる）は、1990 年代に世田谷移動サービス協議会が区内の複数の移送 NPO の配車センターとして区に提案したもので、2006 年にスタートしましたが、当初選定された運営事業者が撤退したため、3 年後 2009 年に再度プロポーザルによるオープンな運営事業者の選考会が行われ、その時に世田谷移動サービス協議会が応募して作った新しい運営団体が「NPO 法人せたがや移動ケア」です。

その活動理念は「誰もが自由におでかけできる世田谷を創る」で、道路運送に基づく移動困難者（介護認定者、障害者手帳所持者、一人では公共交通機関が利用できない方々）とそのご家族や、医療や福祉の関係機関の方々の依頼や相談に対して、介護タクシーや移送 NPO の「配車」と、外出移動に関する「相談」対応を主な事業としています。加えて、配車を受ける担い手の育成事業として、福祉有償運送（国土交通省認定）運転者講習会と、登録事業者に対する乗車時の介助方法やコミュニケーション技術などの研修会を開催しています。また、ホームページや毎月のニュース配信でそとでるの活動に関する情報提供や、そとでるの運営や各事業者との意見交換を行う連絡会の開催、及び利用者の苦情や利用者に対する対応のケースを検証する「安全の研究会」を開催しています。

そとでの運営体制



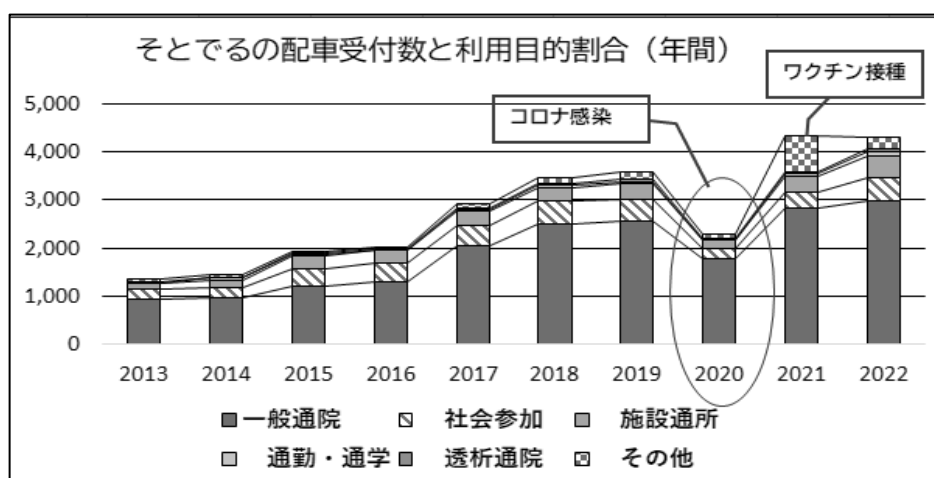
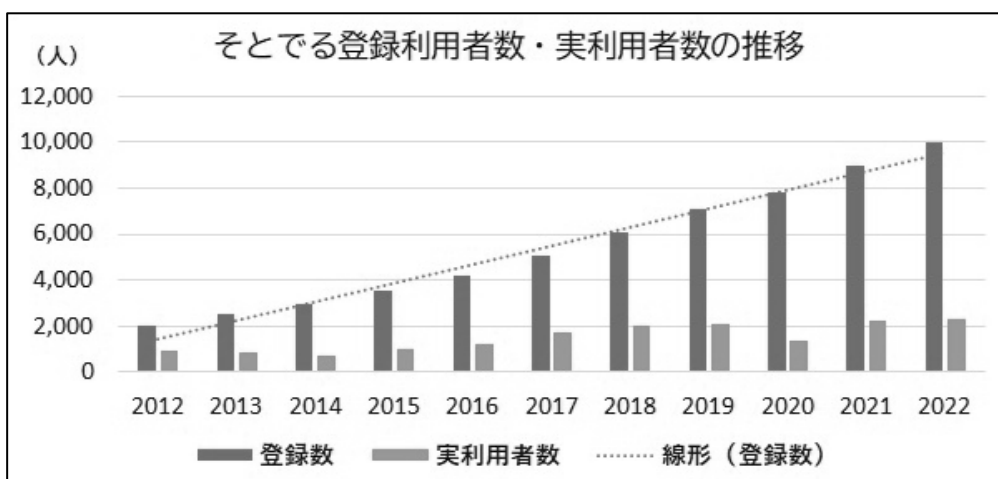
コロナ感染対策研修会



(国土交通省認定) 運転者講習会



そとでの登録利用者は2009年当初は300名程でしたが、現在毎月80名以上の新規登録者があり、年に千人も登録が増えて、登録利用者の累積数は1万人を超えています。人口92万人の世田谷区では、毎年1万人くらいの方々が、身体的な理由で一般公共交通機関の利用が困難になっていると推測すると、これは驚くほどの数字ではないでしょう。ただ利用の大半が1回から数回限りとなっていて、これはそとでを利用した時に、それ以後は配車された事業者に直接予約を入れて利用するからだと考えています。

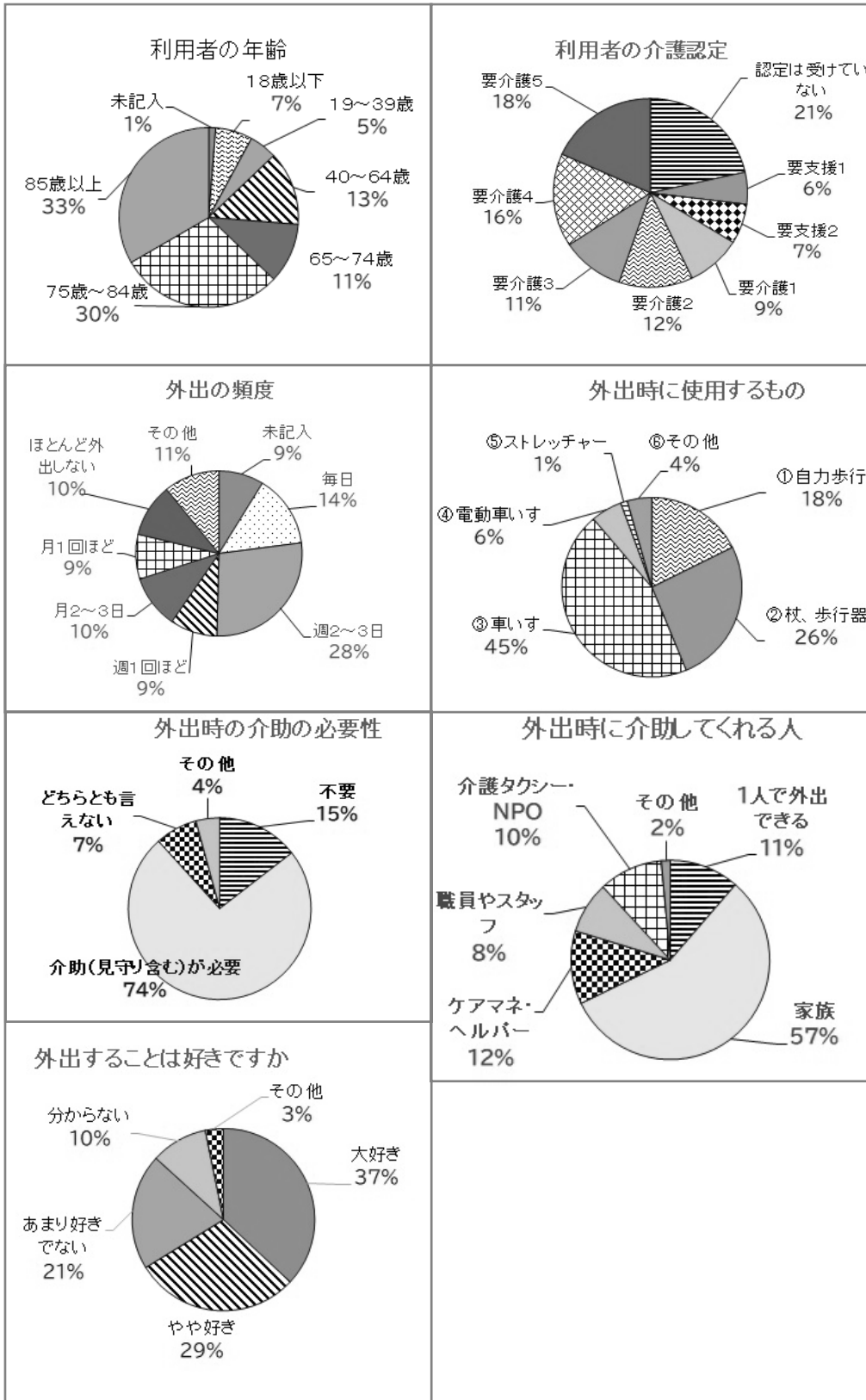


<2022 年度末の登録事業者数（車両台数）>

| | |
|------------------|-----------|
| ① 福祉有償運送事業者（NPO） | 7（36台） |
| ② 福祉輸送限定事業者 | 116（199台） |
| ③ 介護保険事業者 | 5（14台） |
| ④ 一般タクシー事業者 | 0（0台） |
| 合計 | 128（249台） |

3. 利用者の様子

そとでの利用者は「一人では公共交通機関が利用できない方」です。その方々の様子をグラフで示します。(まちづくりファンド助成で調査 2016年・回答数 240)



4. そとでの地域活動支援

そとでは、日頃おでかけが困難な方々のおでかけを支援するシニアのボランティアグループ「おでかけサポーターズ」が企画する外出イベントの案内や参加者受付や玉川おでかけバス運行の事務局活動を支援しています。また、「500円送迎」として、ふれあいフェスタや光明学園の夏まつりや雑居まつり、松原地区のデイキャンプなど区内のお祭りやイベント時に車いすの方々の参加に必要な送迎を主催者の依頼で実施しています。災害時の要支援者の避難送迎を世田谷区と協定を結んで、登録事業者が震災時に環状7号線に警視庁が設定する交通規制の除外対象となる車両の届け出を進めています。

<深大寺>



<天王洲・クルーズ>



<府中競馬場>



5. おでかけサポーターズの玉川おでかけバスの運行

世田谷区社会福祉協議会が地域包括ケアシステムの運営を始めた2017年頃、各地区で集約した地域課題に「買い物困難」が大半の地区で設定され、世田谷区内にも買い物などのおでかけに困難を抱える地域が広がっていることが明確になって、いくつかの地区社会福祉協議会では多くて月1回ほどおでかけバスを動かし始めました。その地域の住民が、おでかけして、人と交わることによって、健康寿命を延伸するだけでなく、顔の見える地域の助け合いの輪が広がり、要支援者の生活支援から災害時の避難まで、行政制度だけに頼らずにかなりのことが市民の助け合いでできることは、すでに多くの地域で実践され、市民の実感となっています。おでかけの手段の一つである区内のバス運行事業は、民間交通事業者が収益可能なバスルートを実行するという形で実施されてきたため、高齢化する住宅街の利用者ニーズを十分把握することができず、少しずつ廃止の傾向にあります。

民間事業者はデマンドバスの実験も始めていますが、このおでかけバスを市民の手で運行できないかと、おでかけサポーターズのシニアメンバーが、せたがやまちづくりファンドの助成を得て、2022年から実験的に10人乗りのワゴン車を、等々力総合支所から尾山台を經由して、多摩川の土手下の地域を二子玉川駅前まで、月2回3往復、「玉川おでかけバス」の運行を始めました。この活動実績をもとにこの地域におでかけバスや、他の手段を考え、運営する団体を作ることや、世田谷のなかに市民が参画して交通政策を議論する枠組みを作るなど、多くの目標に向かっていきます。

(玉川おでかけバス (TOB) のシンボルマーク)



乗降地点のポール

(玉川おでかけバスの活動メンバー)



6. これからの地域共生社会を市民活動と行政の協働で創るために

これまで福祉輸送に関わって、様々な新しい法律や制度の新設や改定を見てきました。それらが目標とする「誰もが安心して豊かに暮らせる社会」を実現するには、法律や行政制度だけで実現することは、元々無理だと誰もが実感しているはずです。どんな時代にも社会的弱者の支援や地域が抱える問題が出てきます。特に災害が各地で頻発している現代では、それらに対応するために、地域の住民同士が助け合う共生社会という概念の中で、市民と行政が法律や制度を利用して、地域課題の解決のためのしくみを「協働」して作り、

活動報告

かつ合理的に運用していく「市民協働」が必要です。市民協働の一つは、行政が市民と相談して物事を進めること、もしくは市民が自主的に活動することや提案したことを行政が、自分が担当する予算や社会資源を使って支援する。そしてその結果をお互いに話し合いPDCAを回していく。このことの意識（教育）と仕組み（制度）が必要です。

ところがこれが簡単ではない。この共生社会づくりのために市民と行政との市民協働とは、具体的にどうすればよいか、行政も市民もまだ良く分かっていないのが現状で、特に問題なのは行政職員の専門知識と意識です。これは、様々なジャンルの個別課題に対応するには、例えば「福祉輸送の問題」とすれば、数年で交代する行政担当者が、法律や制度を十分理解して、我々市民や関係者に十分な対応をするのは無理があること、もう一つは、予算と権限を運用する担当者として、その運用時に、その担当者の思い込みや勘違いで勝手な制限条件を考え出して市民側に押し付けることができってしまうこと。市民側も行政の担当者が代わると指示やルールが変わることを仕方がないものとして受け入れてきた甘さがありました。今後の行政職員の教育の中に市民と行政との「協働」作業で共生社会を創っていくための具体的な考え方や手段・方法を盛り込む必要があります。以下のようなことです。

- (1) うそをつかないこと。
- (2) 誰のために、何のために業務を行っているのか？考えること。
- (3) 常に区民に信頼される行政職員たるためにはどうすればよいか？意識すること。
- (4) 担当する予算や制度を運用する立場で、従来の運用方法を変える場合、運用内容に制限条件を設けたりする場合は、その影響を受ける市民や関係者にその変更や制限の目的と根拠を説明して、説明責任を果たす義務があること。
- (5) 市民が主催する連絡会や勉強会に課題解決の担当職員として、情報収集や、関係者の顔と様子を把握するために主体的に参加すること（制度化も必要）。
- (6) 課題解決のために自部門だけでなく他部門の協力が必要なときは、連携して取り組むことも当たり前を考えることができるようにすること。
- (7) 行政組織の中に、数年で交代する一般職だけでなく、部門ごとに課題に取り組む長期に交代しないスペシャリスト（専門官）を配置すること。

7. おわりに

今回、これまで自分が生きてきた時代を背景として、福祉輸送（移動サービス）との関りを整理する機会を頂いたことに感謝します。これを基に今後も暮らしの足を確保する市民活動を広げ、共生社会をみんなで作り上げる手段の一つとして、次の世代に伝えていくつもりです。

以上