

教育福祉常任委員会次第

日時；令和2年8月19日（水）

午後2時00分～

場所；第1委員会室

1. 開 会

2. 議 題 閉会中の継続調査（所管事務調査）について
「移動が困難な町民の生活を支える仕組み」

3. 閉 会

写

令和2年9月29日

二宮町議会議長
野地洋正 殿

教育福祉常任委員会
委員長 渡辺訓任

教育福祉常任委員会の閉会中の継続調査について

本委員会の下記調査事件について、二宮町議会会議規則第72条の規定により、別紙のとおり報告いたします。

記

- 1 調査事件 移動が困難な町民の生活を支える仕組み

令和2年9月29日

二宮町議会議長
野地洋正 殿

教育福祉常任委員会
委員長 渡辺 訓任

閉会中の継続調査報告書

調査事件「移動が困難な町民の生活を支える仕組み」について、下記の通り報告する。

1. 第2回定例会以降の継続調査について

- ・調査研究会

6月29日（月）、7月6日（月）、7月14日（火）、7月16日（木）、
7月29日（水）、8月19日の6回。

うち6月29日、7月16日には町（健康福祉部職員）に出席要請。

- ・委員会開催

8月19日（水） 提言書及び付随資料のまとめ

2. 経緯

本委員会では、移動支援にかかる課題について広範囲にわたる議論を行い、提言書を別紙の通り作成した。

詳細については提言書のほか付随資料を参照されたく、現委員会では提言書を含む本報告をもって、本件の継続調査を終了する。

以上

「移動に制約がある町民の生活を支える仕組み」についての提言

後期高齢人口が増加する中で、運転免許証を返納し自らの移動手段を持たない、目的地までの歩行が困難などの移動困難者が増えている。少なくない方々が「地域の中で買い物をしたい」「自分で病院に行きたい」など移動についての切実な要望をあげている。自分の意思で行きたいところに行くことは高齢者のみならず、障がい者、児童生徒などを含め、すべての町民に広く「交通権」として保証されるべきである。

一方、一色小学校区地域再生協議会での移動支援の検討、地域包括ケアシステム第二層協議体でのバリアフリー調査など、町民の間でも、移動困難に対する支援の取り組みが始まっている。移動困難について、事由と程度は幅広く、支援の方法も多様にわたる。

本委員会は、高齢者の移動困難な状況をなくしていくことで、障がい者、児童生徒などの移動困難者の状況に広く対応することができると考える。

高齢者に対する移動支援を、福祉施策の一つの柱として位置付ける中で、交通権の保障は、生活の質を守る中心ともいえるものであり、「生活支援サービス」の中にとどまるものではない。現在、町は「自力での移動が難しい」「介助が必要」という移動困難者を中心に支援策をすすめているが、「歩行はできるが重い荷物を持ってない」「遠くまでは歩けない」などの移動制約者に対しても、交通権保障の立場、健康づくり・介護予防の視点からの施策をすすめることが重要である。

町民福祉の向上のために「移動が困難な町民の生活を支える仕組み」について、以下のように提案する。

1. 移動困難者のみならず、移動制約者を対象に広げ、次の施策を実現すること。

(1) 移動制約者に対する施策

①「互助」による福祉輸送についての取り組みを支援

担い手の養成・拡大による、取り組みの広がりや将来への備え

- ・有資格者の養成（講座の開催・研修費の援助）
- ・他団体（例：シルバー人材センター）の活用

②使用車両の確保

社会福祉法人所有車両の活用・斡旋や寄贈車の獲得支援

③公共交通・地域公共交通（コミバス）の利用環境の整備と利用促進、公共交通機関との協同

- ・買い物・病院利用の際に休憩しやすいバス停付近の休憩環境の整備

- ・カナちゃん手形購入助成など、「お出かけ」支援と「乗り支える」
取り組みの推進

(2) 移動困難者に対する施策

介護保険にD型移動支援を位置づけ、事業主体の育成を進める。

2. 施策推進にあたっては、部署を越えた取り組みを進めるとともに、近隣自治体と連携すること。地域包括ケアシステムの中での第二層協議体の取り組みの支援、地区長連絡協議会など住民の話し合い・調査・経験の蓄積と活用、ボランティア団体の活動スタートや強化を支える町民活動推進事業は、予算を柔軟に対応できる福祉部門を新たに設置し、拡充すること。

以上

町民の要求に応えるためには、所管部署を越えた政策づくりと対応を求められるところである。しかしながら、常任委員会の所掌事務が条例上、健康福祉部・教育委員会所管の分野に限られるため、提言の具体的な部分は、健康福祉部・教育委員会所管の分野に絞ることとした。

なお、当委員会の所掌事務を外れる公共交通・地域公共交通の拡充、自力移動の支援について要望・提案があったことを付記する。

提案の背景

1. 私たちの目指すもの

国民誰もが行きたいところに行くことができる「交通権」(※)は、国民の基本的権利の一つとして、幼児から高齢者まで幅広く保障される必要がある。当町でも、JR東日本、路線バス、タクシー、自家用車・バイク・自転車から歩行に至るまで、それぞれの暮らしに応じた多様な手段が提供されてきた。しかし、一方で、高齢化と人口減少が進み、路線バスの減便や、自家用車の運転を止めることで外出を抑えるようになるなど、交通権が満たされない場面が生まれている。

移動の制約は「歩行はできるが重い荷物を持ってない」「遠くまでは歩けない」という移動制約者から「自力での移動が難しい」「介助が必要」な移動困難者まで様々な形で現れるが、根底にあるのは「移動したい」というニーズであり、これに応えることは、町の福祉増進の根幹である。

さらに、外出することにより、認知症やフレイルにつながるリスク低減の効果が指摘されており、直接的にも・間接的にも生活の質を高めることにつながる。誰もが「生涯にわたって心も身体もきらりと輝いて生きることを目指す」心身きらり健康づくり条例の精神からも、高齢者の移動支援は必須である。

高齢者・障がい者が制約なく移動ができるやさしいまちは、子どもや乳幼児を連れた保護者を含めた幅広い町民にやさしいまちとなると考える。そのことから、主として高齢者に対する移動支援を中心に調査を行った。交通権を保障するまちづくりという点では、様々な取り組みやそれらに対する支援はもとより道路や設備など社会資本の整備を伴うため、町の各種計画や今後の関連の条例づくりに反映させる必要がある。合わせて、町行政は、福祉政策を担う健康福祉部、交通政策や社会資本整備を担う政策総務部・都市部、さらに教育分野を担う教育委員会など縦割りを超えた部署連携を保証することが必要である。

(※) 交通権は、日本では明文化されていない。日本交通権学会が「交通権憲章(案)」で「交通権とは『国民の交通する権利』であり、日本国憲法の第22条(居住・移転および職業選択の自由)、第25条(生存権)、第13条(幸福追求権)など関連する人権を集合した新しい人権」と提唱している。

2 高齢者への移動支援の状況

高齢者の移動支援は様々な形で進められているが、ニーズに応えきっていない段階である。町民の取り組みが進む一方、支援の担い手自身の高齢化という問題が生まれている。条例や諸計画で福祉的観点が含まれつつあるが、町が移動する権利を保障することを明確にすることが必要である。

① 高齢者の移動に関するニーズ

議会はシェアにのみや（意見交換会）で移動支援に関する意見を町民から聴取、また、町主催の「にのトーク」でも移動支援に関する意見交換が行われている。また、第二層の協議体では、マップを作る中で免許返納者を含む高齢者の移動に関するニーズは次のように捉えられる。

- 安全に移動したい
- 思い立ったときに移動したい
- 買い物に行く
 - ・自分で選ぶ
 - ・買う荷物を運べる
- 医療機関へ行く
 - ・便利に行く
 - ・帰りの足の確保
- 移動の費用を抑えたい

② 移動困難者・制約者に対する支援の現状

移動困難者、制約者に対してはさまざまな支援の制度や取り組みがあるが、今後の充実が必要な場面も残されている。また、地区によって道路・歩道整備や医療・福祉、商業施設の配置が異なることを反映して、状況は異なる。

- 公共交通・地域公共交通に関連して、移動不便地区（下浜、下町4区の一部など）が残っている。
- 神奈中バス、コミバスの利便性は、ルート、ダイヤともに改善を求める声が多い。
- 富士見が丘地区で地域住民が、買い物に便利な利用法を勧めるなど、「にのバス」を乗り支える取り組みを進めている。
- 福祉輸送の取り組み
 - 福祉有償運送は1NPOが取り組んでいるが、必要に充分答えられないこともある。（担い手の不足）
 - 一色小学校区地域再生協議会「移動（外出）支援サービス検討部会」で福祉無償輸送として「買い物支援」の試行や運転有資格者の養成を進めている。
 - 介護予防総合事業としてD型移動支援については、町として取り組んでいない。（事業主体）
- 地域住民の取り組み

- 2層協議体の地域マップづくりでは、高齢者のお出かけについてハザードを整理している。
- 自力移動を支える環境（ハード面、ソフト面）
- 5年後10年後を想定した場合、現在の移動支援の担い手である方々が後期高齢者になり、現在と同様の支援活動を続けることに困難を来すことが想定される。このことについて、心配・不安に応える計画が立てられていない。

③ 町条例・諸計画上の位置づけ

- 諸計画・諸施策上の位置付けは、「健康維持のために必要」というところに留まり、高齢者の交通権という観点で明確に出したものはない。しかしながら、「地域公共交通計画で「福祉的施策」として「町民の権利の実現」をうたうなど、「福祉的観点」の必要について触れるようになっている。
- 高齢者福祉計画・介護保険計画、健康増進計画、バリアフリー基本構想 また、条例上の位置付けも「環境整備の必要性・基準」をうたうに留まっている。

3. 検討の経緯

2018年12月に発足した教育福祉常任委員会は、移動困難者が増えている中で、地域に暮らしながら買い物ができる、病院に行けることをどう保障していくか、どう支援していくかが重要な課題になっているという点を確認した。

その後、本委員会では、先進事例やアイデアを調査・検討を通して、町全体での具体化を検討することが必要との認識に至ったことから、2019年6月議会では「子供から高齢者まで移動が困難な町民の生活を支える仕組み」を継続調査事項とし、政策提言をまとめ、町へ提出することとなった。2020年3月議会では、「高齢者にとって移動しやすい」町は障がい者や他の移動困難者にとっても、生活がしやすい」との認識に立って、継続調査事項名を「移動が困難な町民の生活を支える仕組み」に変えた。

検討にあたって、研究調査の範囲や用語の定義について、次のように取り決めた。

- ① 移動の目的については、日常生活となるが、買い物、催しへの参加などを想定する。
- ② 移動困難の事由は多岐にわたるが、主として加齢や障がいによる身体的なものとする。

移動困難な事由は幅広く、程度についても、歩行が困難なレベルから自家用車の運転などできないレベルまで幅広い。従って、支援の方法も下記のように多様に亘る。

- 車両を使う移動(外出)支援
 - ◇福祉有償運送、ボランティアによる移動支援
 - ◇買い物支援、夜間送迎
 - ◇公共交通の補完
- 公共交通の使用についての支援

- ◇ かなちゃん手形
- 歩行・電動カートによる移動を支援（障壁の除去）
 - ◇ 歩道整備
 - ◇ バリアフリー化
 - ◇ 通学路の安全整備
- 移動困難者の近隣までのアプローチ
 - ◇ 移動販売の拡大・充実

町行政に関連しては、所管部署を越えて政策・対応を求められるが、常任委員会の所掌事務が条例上、健康福祉部・教育委員会所管の分野に限られている。このため、提言の具体的な部分は、健康福祉部・教育委員会所管の分野に絞ることとなった。

当初は移動障壁の除去に絞る方向であったが、この部分は調査結果のとりまとめとして、委員からの意見を合わせて付記することとした。また、移動販売の拡大についても対象に含めなかった。

<付記-1>

部署間連携により実現を願う事項

下記の2つの分野「公共交通・地域公共交通の拡充」、「自力移動の支援」については、地域公共交通全般の調整、まちづくりの計画、車道・歩道の整備やバリアフリー化などの事業となり、所管が政策総務部、都市部などに亘るため、当委員会の所掌事務を外れると判断した。これらの要望・提案について、下記のように付記し、実現へ向けて部署間連携を求める。

1. 公共交通関係

- 公共交通・地域公共交通（コミバス）の拡充と利用促進を支えること（ダイヤとルート最適化、ワゴン車の活用も含めコミバス未整備地域に対するルート設定）

2. 自力移動支援関係

- 自力移動に配慮したまちづくりを計画に位置づけること
- 自転車、電動カートで移動できるルートの設定
- 整備バリアフリー化地区の拡大

<付記-2> 自力移動を実現するために

本研究は、まちづくりの計画、車道・歩道の整備やバリアフリー化などの事業となり、所管が都市部などに亘るため、報告として付記する。

高齢者が自力で移動する方法は、歩行（杖や手押し車などの補助具利用含む）、自転車（電動アシスト車含む）、乗用カートなど多岐に亘るが、いずれの場合も、道路・歩道の段差、路面の傷み、排水口などの構造、さらに、自動車などの交通により妨げられている状況がある。

その改善は、移動支援の重要な要素であり、次の3点を提案する。

- 自力移動に配慮したまちづくりを計画に位置づける
- 自転車、電動カートで移動できるルートを設定する
- 整備バリアフリー化地区を、買い物の商店付近などへ拡大する

添付：資料A、B

資料A 11月6日調査報告会での「自力移動についてのハザード現地調査」とりまとめ

■検討した地区■

下町、上町、梅沢、釜野、中里、百合が丘

■問題と考えられるケース■

(障：移動上の制約・障壁、危：車事故の危険性、防：防犯上の問題)

<歩道、通学路の未整備・不連続>

- ・歩道が寸断されており、連続していない(障、危)
- ・通学路を示すグリーンベルトが途切れる(危)
- ・歩道は作られているが、半分は水路のふた(障)
- ・側溝を歩道とするが、段差が顕著(危、障)
- ・民地にある危険なブロック塀(危)

<歩道の構造>

- ・車の出入りに合わせて歩道の高低や斜めに傾斜(障)
- ・歩道がスロープではなく階段になっている(障)
- ・車の出入り口で、車の出入りが多い(危)

<道路・歩道の構造>

- ・歩行するために重要だが、車交通量多く幅員が狭い(危)
- ・幅員の割にスピードが出される(危)
- ・道路表面の凹凸(ところにより激しい)・傷み、マンホールふたなど構造物(危、障)
- ・歩道の幅員狭いが急カーブ(危、障)
- ・災害時(大雨・津波)の通学路の安全性が確保されていない(危)
- ・通学時の大きな交差点(危)
- ・交差点が鋭角で、トンネルからも反対からも車を確認することが困難(危)
- ・街路樹が防犯灯の上に被さって光を妨げる(防)

<その他>

- ・コミュニティバスがなく、移動・買い物に困難(障)
- ・社協役員が「通いの場」が手一杯、移動支援まで手が回らない(他)
- ・高齢で免許返納になって支える仕組みを(他)
- ・スーパーで修繕等必要な個所(タイル・グレーチングなど)がある(危)

■活用すべきと考えられるケース■

(促：移動を促進もしくは支援、安：車事故からの安全性)

- ・ベンチが街路樹の下に設置されて休憩可能(促)
- ・交通量の少ないバス道などを通らなくても目的地に行くルートがある(促、安)
- ・裏道は幅員が確保されており、交通量も少ない(安)

- ・駅前整備地域は歩道が車道から区別・確保されており、段差少ない（促・安）
- ・歩道が車道より高い構造よりも、歩道と車道が同じ高さのほうが安全では
- ・新しい整備がされるとバリアフリーが実現される

資料 B 「自動車によらない交通弱者対策」に対する報告（松崎委員）

これまでも、これからも引き続き取り組んでいく事になる、自動車による交通弱者対策は「道路運送法の壁」ならびに「民業圧迫への配慮」の観点から、問題解決にはハードルが多いことが判りました。これを前提に自動車によらない交通弱者対策の検討を始めました。具体的には町内の主だったルートの歩道のバリアフリー化です。二宮駅周辺のバリアフリー化は進んでいますが、駅から離れるとやがて終わってしまいます。歩道の切り下げ（道路沿いのお宅の駐車場へ車を導くため、車道と歩道の段差解消）のため、歩道通行者にとっては非常に歩きにくいばかりか、高齢者の電動アシスト自転車、電動カート（セニアカー）の普及妨げにもなるだけでなく、ベビーカーの通行にも支障をきたします。

バリアフリー化された歩道が町内を巡れば、高齢者が安心して前述の手段により移動できるようになり、自動車による交通弱者対策を補完できると考えます。町内に「住み続けられる地域」が増えていくと考えます。

交通弱者対策を「自動車によるもの」と「自動車によらないもの」の分けて考えると、夫々一長一短です。従って両者は交通弱者対策の両輪と考えます。その中でも歩道のバリアフリー化は交通弱者のみならず、あらゆる町民にとって分け隔てなく恩恵を被れる優れた仕組みと考えます。

私は、交通弱者が困っていることは主に3点あると考えます。「買い物」「通院」「駅に出る」です。その中でも最も頻度が高く、また住み続けるために必要な「買い物」に焦点を当て、前述の手段により町民が自由に買い物のために町内の大型商業施設に出かけられるように整備したバリアフリー化した歩道を「買い物路」と命名し、それを町内の主だったルートに張り巡らせることにより、交通弱者対策を行うことを考え、買い物路構想を提唱します。

買い物路構想の概略：

- ・バス路線等の主だったルートの歩道をバリアフリー化し、買い物路に指定
- ・前期歩道の確保が困難な場合、交通量の少ない裏通りを買い物路に指定

実際に百合が丘 1 丁目から駅に至るルートを検証した結果、バリアフリー化されている歩道は駅周辺に限定されるものの、実質的に段差がなく、バリアフリーとしての機能を果たしている道路や裏通りを通ることで、バリアフリー化したルートが確保できる箇所が多く存在していることが判りました。ただ、買い物路は途切れなく繋がっていることでその機能が十分に果たせます。残された箇所のバリアフリー化の工事は必要です。

以上