

構造改革特別区域計画

1 構造改革特別区域計画の作成主体の名称

北海道留萌市

2 構造改革特別区域の名称

留萌市ふれあいセダン特区

3 構造改革特別区域の範囲

留萌市の全域

4 構造改革特別区域の特性

留萌市は北海道の西北部における留萌支庁管内の中心都市である。日本海に面し、東西に23.6km、南北に12.6kmと細長い地形であり冬期間の積雪量が多く西南西の風が非常に強い街である。留萌港を中心としてニシン漁、石炭の積出港として発展し道内12番目の市として誕生した。水産加工業が盛んで、数の子の生産量は、現在も全国の約50%のシェアがある。

公共交通機関はJR留萌本線と市内循環バス及び市外との連絡バスによるもののみであり、体に障害のある人や、介護を必要とする人たちが移動するための手段としては市内全域をカバーできる十分な状況にあるとは言い難い。そのため市民の多くは移動手段として自家用車に頼っている状況である。

人口は27,286人（平成17年11月30日現在）で、このうち65歳以上の高齢者は6,234人に上り高齢化率は22.85%となっている。留萌市の高齢者2,000人を対象とした実態調査結果（回答者数1003人、回答率50.15%）によると、独居高齢者世帯20.3%、高齢夫婦世帯46.5%になっており、回答者の66.8%が高齢者だけの世帯になっている。この他に身体障害者（手帳交付者）1,243名、知的障害者（療育手帳交付者）182名、精神障害者（手帳交付者）36名が市内で生活しており、高齢者や障害者等の移動に制約を受ける人が多数存在し、そうした移動制約者に対する支援策の整備が急がれる状況である。また、留萌市の特徴として冬期間の積雪量が多いことから、車いすでの外出が困難な状況や、急な坂道がとて多いため、移動制約者の外出を制限させる要因にもなっている。

(1)移動制約者の状況

介護保険サービス利用者

留萌市における要介護（要支援）認定者は、平成17年10月末現在1,109人であり、このうち782人が要支援から要介護2までの人で認定者の70.51%になっている。

こうした人たちは、病院への通院や買い物などの日常的な移動に関しても援助が必要となる移動制約者と考えられる。

要介護者への通院等の外出支援は、在宅生活を支える上で重要な役割を果たしている。このうち常時車椅子やストレッチャーを必要とする者については、リフトや回転シートなどが装備された福祉車両による輸送が基本となるが、身体機能の低下が軽度な認知症高齢者や、杖や歩行介助用具を使うことにより移動可能な軽度の移動制約者については、必ずしも福祉車両を必要としていないのが現状である。

留萌市においては要支援から要介護2までの軽度な介護認定者が上記のとおり70%を上回っている状況であり、台数に限りある福祉車両だけではそうした利用希望者のニーズに十分応えることができない状況である。

要介護（要支援を含む）認定者数（平成17年10月31日現在）

	要支援	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5	計
第1号被保険者	205	413	127	124	87	101	1,057
第2号被保険者	2	29	6	5	4	6	52
合計	207	442	133	129	91	107	1,109

居宅支援サービス受給者数（平成17年10月31日現在）

	要支援	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5	計
第1号被保険者	139	303	81	79	36	27	665
第2号被保険者	1	22	3	3	1	3	33
合計	140	325	84	82	37	30	698

身体障害者

留萌市における身体障害者手帳交付者は1,294人であり、そのうち移動に制約を受けている肢体不自由障害者が861人、視覚に障害がある者は73人である。身体障害者についても高齢化が進んでおり、手帳交付者のうちの846人が65歳以上の年齢に達しているため、介護保険サービスの提供を受けているものと推測される。

高齢者の場合と同様に、市内バスや鉄道などの公共交通機関での移動手段だけでは十分行き届いている状況にないため、多くの身体障害者は通院や買い物などの日常生活のため、家族の協力などで自家用車による移動に頼らざる終えない状況にある。

ただし、重度（1級、2級）の肢体不自由障害者は、寝たきりの状態にあたり常時車椅子が必要であったりするため、移動は福祉車両による輸送となるが、軽度の肢体不自由障害者や視覚障害者については、福祉車両までは必要とせずセダン型車両による輸送で十分対応できる状況である。

身体障害者手帳交付者（平成17年10月31日現在）

	肢 体 不 自 由 者	視 覚 不 自 由 者	聴 覚 不 自 由 者	内 部 疾 患 者	音 声 言 語 疾 患 者	計
1級	154	18	6	147	3	328
2級	232	19	26	1	0	278
3級	118	6	9	55	8	196
4級	200	6	23	37	4	270
5級	114	14	2	0	0	130
6級	43	10	39	0	0	92
計	861	73	105	240	15	1,294

知的障害者

留萌市における療育手帳を交付している知的障害者は165人であり、このうち知的障害者施設に58人が入所しており、10人が高等養護学校の寮に入所している状況である。その他は家族と同居生活をしながらデイサービスや地域共同作業所に通所し自立訓練を行っている。

知的障害者の特徴は、介護者や環境の変化などに敏感であったり、時

にはパニック状態になる場合などがあるため、特に重度の知的障害者については公共交通機関の利用も困難であったり、通院等の移動についても環境を変えずに行うなどの配慮が必要である場合が多い。

身体の障害を併せ持つ知的障害者については、肢体不自由障害者と同様に福祉車両での輸送が必要となるが、身体の障害がない知的障害者若しくは身体障害が軽度の知的障害者については福祉車両までは必要とせずセダン型車両による輸送で十分対応できる状況である。

精神障害者

留萌市における精神障害者の人数については325人（平成16年12月31日現在）で、このうち手帳交付者は47人である。留萌市内には地域小規模作業所があり、30人が登録し平均して1日14人が通所している。

精神障害者の場合、身体の障害がない人が大半であり福祉車両を使用しなければならない人は少ないが、精神障害者の中には体調等により精神的に不安定な状態になるなどのため公共交通機関の利用ができない人や、高齢化のため利用できない人がいることから、今後ホームヘルプサービスによる移送が必要となるケースが増えることが予測されることから、セダン型等の車両を活用したNPO等による輸送サービス体制の充実が求められる状況である。

(2)公共交通機関の状況

留萌市における、公共交通手段はJR留萌本線と市内環状バスや市外からの路線バスではあるが市内全域をカバーできている状況にない。その他の交通手段として、タクシー会社2社による運送はあるが、地域によっては病院等への距離が長距離であるため高齢者や障害者にとって移動の手段としては経済的な負担となっているため、市としても重度障害者に対し基本料金の助成をするなどの制度を設けている。またハイヤー協会では身体障害者手帳及び療育手帳の交付を受けている方に対して料金の1割を割り引くサービス等も行われているが、十分な支援になっているとはいえない。

路線バス

（株）沿岸バスが留萌市～増毛町へは約1時間間隔で、留萌市～小平町～羽幌町へは1時間30分間隔で、留萌市～深川市～札幌市へは1時間30分間隔で、留萌市～深川市～旭川市へ1時間30分間隔でと国道231号線、232号線、233号線をそれぞれのルートで運行し

ているが、路線の大半が国道のみの運行であり生活の足として十分な役割を果たしている状況にはない。

また、市内巡回バスについては同社のバスが運行しているが、現在使用している車両については、リフト付きのバスは無く、降雪量が多いためノンステップのバスが運行できない状況にあるため移動制約者にとってはバスを利用するという状況には無い。

鉄道

明治43年11月に留萌市～深川市間の鉄道が開通し、石炭の積出港・道北の物流基地として昭和27年に国の重要港湾の指定を受けた留萌港と一緒に重要な役割を果たしてきたが、炭鉱の閉山による貨物量の減少、昭和45年ごろからは漁業の不振による人口の減少が始まり、さらには国道の整備等により運行本数も現在では1日5往復にまで減少した。

留萌市内の駅は（礼受乗降場、瀬越乗降場、留萌駅、大和田駅、藤山駅、幌糠駅、東幌糠乗降場、峠下駅）があるが、利用者が少ない状況の中、今年度で廃止される予定の乗降場もある。また、留萌駅以外は無人駅であり各駅の施設は階段でのホームの移動や、線路を渡ってのホーム移動など移動制約者にとっては利用困難な状況になっている。

タクシー業者

留萌市内には、タクシー業者が2社あり87台のタクシー（セダン型営業車両）を保有しており、バスや鉄道等の公共交通機関などでは十分な対応のできない移動制約者に対する重要な交通手段として役割を果たしている。

留萌市としては、重度障害者を対象として「重度障害者ハイヤー利用助成」事業を実施しており、1人につき年間最大24枚（障害者割引後の基本料金）の助成を行っているが、利用者が限定（肢体不自由の1級、2級、1種3級・体幹の1級、2級、1種3級・視覚障害1級・療育手帳A）されており、事業の拡大については大変難しい状況である。

留萌市は病院や中心市街地から離れた地区に市営の福祉住宅や道営住宅が建設されており、この地区に住む移動制約者にとって経済的負担が大きくなっている状況にある。また、タクシー事業者に福祉車両がないなど移動制約者の需要に十分に答えられる状況にはない。

留萌市内タクシー事業者の状況（平成17年12月現在）

タクシー会社名	車両所有台数	うち福祉車両台数
フルノハイヤー	31台	0台
三交ハイヤー	56台	0台

(3) 自家用自動車の状況

留萌市における平成17年11月現在の自家用自動車（普通乗用車11,833台、軽自動車3,481台）保有台数の合計は15,314台であり、留萌市の人口に対する割合は人口1人あたり0.56台、1世帯あたり1.19台を所有していることになる。

世帯の増加とともに自家用自動車の保有台数も増えており、鉄道やバスなどの公共交通機関の衰退する中で、住民の移動手段として欠かせないものとなっている。

しかし、自動車を保有していない移動制約者や、運転免許のない者などで移動を援助する家族等が近くに居住していない場合には、タクシーや介護サービス等に頼らなければならない、今後も単身や夫婦のみの高齢者などの増加が見込まれる状況から、今までの輸送形態とは違った移送サービスの充実が求められる。

人口及び自動車保有台数の推移

年 度	人 口	世 帯 数	自動車保有数	自動車保有台数(1人当り)	自動車保有台数(世帯当り)
平成12年度	28,991人	12,814世帯	15,182台	0.524台	1.185台
平成14年度	28,488人	12,929世帯	15,214台	0.534台	1.177台
平成17年度	27,436人	12,904世帯	15,314台	0.558台	1.187台

(4) 福祉輸送の状況

留萌市では平成9年度から福祉車両を利用した、高齢者移送サービス事業（無料）を実施しており、車椅子使用者や寝たきりの高齢者を対象として通院に限定した移送サービスを行っているが、介護保険認定者（要介護1～要介護5）については非該当としてきたため、平成16年度実績で延39件のみの利用者であった。平成12年度から介護保

険制度の施行に伴い、介護保険事業所による移送などにより市で実施している高齢者移送サービスによる対象者は年々減少しているものの、総体の移送サービス必要量が増加していることは明らかであり、福祉車両に変わる移動支援の手段としてセダン型車両による支援拡充が重要となる。

留萌市の訪問介護事業所（平成 17 年 12 月現在）

事業所名	法人区分	福祉車両台数
ファミリーケアサポート	有限会社	3台
萌福祉サービス	株式会社	8台
なの花介護サービス	有限会社	1台
留萌市ホームヘルプサービス	留萌市	0台
ウイシュケアパートナー	NPO	0台

5 構造改革特別区域計画の意義

留萌市における福祉輸送サービスは、人口が減少し大手民間企業などの参入が見込めない中で、どのようにサービスを維持していくかが、重大な問題になる。福祉輸送サービスは移動制約者にとっては、病院への通院など地域で生活していくうえで重要な役割を果たしている。しかし、福祉車両での輸送サービスは、車椅子等を常時使用している人や寝たきりの状態の人には大変有効なものであるが、身体機能の低下が軽度な方や人工透析患者には福祉車両を使用せず、セダン型車両での対応が求められている。

特例措置の適用により、地域のボランティア団体やNPO法人などによる輸送体制の整備、充実を図ることができ、高齢者や障害を持っている方が安心して外出したり通院したり、地域に出て行けるようになる。さらには、健常者とともに在宅生活を安心して送ることができるなど地域福祉の充実を図ることができる。

6 構造改革特別区域計画の目標

平成 17 年 10 月に作成した留萌市地域福祉計画では、「だれもが参加し支えあう地域づくりをめざして」を基本理念とし、「1．みんながやさしいまちづくり、2．ともに支えあう地域社会づくり、3．自立した生活を送れる地域社会づくり、4．安心して生活できる生活環境づくり」の4つの基本目標を掲げている。本計画の認定を受けることに

より、NPO等が主体となって福祉車両に加えて一般車両での移送による移動制約者に対する支援ができることとなり、移送サービスを希望している高齢者や障害者の需要に応えることができる。そのことにより、高齢者や障害者が住みなれた地域で安心して暮らすための移動手段の確保ができ、サービスを担うNPO等の活動の活発化を推進する。また、高齢者や障害者本人だけではなく、家族の介護負担の軽減や経済的負担の軽減にもつながり、健康維持、就労意欲の増進、社会参加の機会の拡大につながる。さらに、高齢者や障害者が地域に根ざした生活をするすることで、地域住民の福祉に対する理解を深めることにより、ボランティア活動への参加等の推進が図られる。

本計画を留萌市の福祉施策の柱の一つとして、高齢者や障害者が自立し、安心して生活できるまちづくりを目指す。

7 構造改革特別区域計画の実施が構造改革特別区域に及ぼす経済的社会的効果

留萌市は冬期間の積雪量が多く、また、坂道がとても多いまちでもあることから、移動制約者にとって杖や松葉杖などを使用しての外出はとても危険であり困難な状況である。

今回の特例措置により、移動制約者が外出することが容易になるため、病院への通院や商店街での買い物ができるようになり、地域への経済効果が予想される。

さらに、転倒や交通事故のリスクが軽減されることにより、外出の機会が増えて自立した地域生活が確保され、安全で安心な生活が確保されるとともに、介護予防の効果も期待できる。

8 特定事業の名称

1206(1216)NPO等によるボランティア輸送としての有償運送における使用車両の拡大事業

9 構造改革特別区域において実施し又はその実施を促進しようとする特定事業に関連する事業その他の構造改革特別区域計画の実施に関し地方公共団体が必要と認める事項

(1)高齢者移送サービス事業

- ・ 実施主体：留萌市
- ・ 対象者：在宅の歩行が困難な高齢者に対し、病気治療のため移

送手段のない方

- ・ 内 容：自宅から医療機関までの移送
- ・ 料 金：無 料
- ・ 使用車両：福祉車両（市職員による直営事業）

(2)高齡者歩行杖購入助成事業

- ・ 実施主体：留萌市
- ・ 内 容：歩行困難な高齡者に対し、歩行杖の購入助成券の交付
- ・ 料 金：1,000 円の助成券交付（差額は自己負担）

(3)高齡者入浴料助成事業

- ・ 実施主体：留萌市
- ・ 内 容：高齡者の健康保持及び地域社会との交流を図るため、入浴料の一部を助成する

(4)除雪サービス事業

- ・ 実施主体：留萌市
- ・ 内 容：障害、病弱の 1 人暮らしの高齡者等で自力で除雪が困難な方に対し、生活通路及び緊急時の安全確保又は家屋の倒壊等を防ぐための除雪サービス

(5)タクシー料金割引事業

- ・ 事業主体：留萌ハイヤー協会
- ・ 対 象 者：身体障害者、知的障害者手帳所有者
- ・ 内 容：障害者手帳の所有者に対しタクシー料金の割引をする
- ・ 料 金：乗車料金の 1 割引

(6)重度障害者ハイヤー利用助成事業

- ・ 事業主体：留萌市
- ・ 対 象 者：市内に居住する肢体不自由の 1 級、2 級、第 1 種 3 級の者、体幹の 1 級、2 級、第 1 種 3 級の者、視覚障害 1 級の者、療育手帳 A の者
- ・ 内 容：ハイヤーチケットを 1 月当たり 2 枚交付（(5)の事業の基本料金）
- ・ 料 金：1 回当りの基本料金を超えた分は自己負担

別紙 構造改革特別区域において実施し又はその実施を促進しようとする特定事業の内容、実施主体及び開始の日並びに特定事業ごとの規制の特例措置の内容

別 紙

構造改革特別区域において実施し又はその実施を促進しようとする特定事業の内容、実施主体及び開始の日並びに特定事業ごとの規制の特例措置の内容

1 特定事業の名称

1206(1216)NPO等によるボランティア輸送としての有償運送における使用車両の拡大事業

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

運営協議会において認められた、特区内で活動している社会福祉法人、NPO法人

3 当該規制の特例措置の適用の開始の日

構造改革特別区域計画認定日

4 特定事業の内容

(1) 事業に関与する主体

留萌市内で活動を行う社会福祉法人、NPO法人

(2) 事業が行われる区域

出発地又は到着地が留萌市

(3) 事業により実現される行為

事業に関与する主体がセダン型等の車両を用いて、要介護（要支援を含む）認定を受けている方や身体障害者、知的障害者、精神障害者などのうち単独では公共交通機関の利用が困難な移動制約者で、あらかじめ運送主体に登録した会員及びその同伴者に対し、有償での送迎サービスを提供するもの。

5 当該規制の特例措置の内容

(1) 必要性

平成16年から規制緩和されたNPO法人等による有償ボランティア輸送では、車両が福祉車両に限定されており、車いす等を使用しない移動制約者に対する移動サービスは十分に提供できていない現状にある。そこで、使用車両をNPO等が所有するセダン型等の一般自家用車にまで運用の拡大を行うことによって、高齢者の通院及び障害者の通院・社会参加が希望する日に自由にできるよう対応を改善していく。

(2) 留萌市福祉有償運送等運営協議会の設置

有償ボランティア輸送事業の円滑な実施のために、関係機関による留萌市福祉有償運送等運営協議会（以下「運営協議会」という。）を設置する。運営協議会の事務局は、留萌市生活福祉部社会福祉課に置く。

運営協議会は、留萌市が主宰し、構成員は次の者とする。

- ・留萌市長が指名する職員
- ・旭川運輸支局長が指名する職員
- ・公共交通機関に関する学識経験者
- ・留萌市身体障害者福祉協会代表者
- ・要介護（支援）認定者代表
- ・留萌ふれあいの家親の会代表
- ・旭川ハイヤー協会留萌支部長

苦情処理

苦情処理の窓口を運営協議会事務局に設ける。事務局は、必要に応じて臨時に運営協議会を開催し、苦情内容を報告する。

(3) 運送主体

留萌市内で活動する社会福祉法人、NPO法人（保健、医療又は福祉の増進を図ることを主たる目的として活動を行うものに限る。）で、次の要件を満たし、運営協議会の決議を経て道路運送法第80条の許可を受けた事業者とする。

運送の対象者

運送の対象者は、次の条件のいずれかに該当し、運営協議会において認められた者とする。

- ・介護保険法（平成9年法律第123号）第7条第3項に規定する「要介護者」及び第4項に規定する「要支援者」
- ・身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第4条に規定する「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。）精神障害者、知的障害者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

対象者の管理

運送主体では、会員の氏名、住所、年齢、要介護認定等の対象者となる証明書類の写し、その他必要な事項を記入した会員登録簿を作成し、適切に管理する。

苦情処理

運送主体では、利用者の苦情について会員登録時に説明し対応する。

(4) 使用車両

使用する車両は、運送主体が使用権原を有しているものとし、外部から見やすいように車体側面に有償運送の許可を受けた車両であることを表示するものとする。

また、運転者等から提供される自家用自動車を使用するときは、次の事項に適合するものとする。

- ・ 運送主体と自家用自動車を提供し当該運送に携わる者との間に当該車両の使用にかかる契約が締結され、当該契約の内容を証する書面が作成されていること
- ・ 当該契約において、有償運送の管理及び運営、特に事故発生、苦情等への対応について運送主体が責任を負うことが明確化されていること
- ・ 利用者に対し、事故発生、苦情等の対応に係る運送主体の責任及び連絡先が明瞭に表示されていること

(5) 運転者

普通第二種免許を有することを基本とするが、運営協議会において次の事項について検討し、十分な能力及び経験を有していると認めた場合は、これによらないことができる。

- ・ 申請日前2年間運転免許停止以上の処分を受けていないこと
- ・ 北海道公安委員会等が実施する実車の運転を伴う特定任意講習等を受講した者であること
- ・ 社団法人全国乗用自動車連合会等が実施するケア輸送サービス従事者研修を終了したものであること
- ・ 移送サービス運営マニュアル編集委員会が発行するテキスト等に基づき運送主体が自主的に行なう福祉輸送に関する研修を終了した者であること
- ・ その他移動制約者の輸送の安全の確保に関し必要な知識又は経験を有する者

(6) 損害賠償措置

運送に使用する車両総てについて、対人8,000万円以上及び対物200万円以上の任意保険若しくは共済（搭乗者傷害を対象に含むものに限る）に加入していること。

(7) 運送の対価

運送の対価については、一般乗用旅客自動車運送事業及び地域の公共交通機関の状況等の地域特性を勘案しつつ、営利に至らない範囲において設定するものとする。上限については、一般乗用旅客自動車運送事業の概ね1/2とする。

(8) 運営管理体制

運行管理、指揮命令、運転者に対する監督及び指導、事故発生時の対応並びに苦情処理にかかる体制その他の安全の確保及び旅客の利便の確保に関する体制が明確に整備されていること。

(9) 法令遵守

運送主体が、道路運送法第7条の欠格事由に該当するものでないこと。