



## V 発意調査の事例



## ～掲載事例一覧～

### V 発意調査の事例

内 容	頁
1 認知症高齢者等の運転免許自主返納の支援策	156
2 消防団員への報酬等の支給	163

## 発意調査の事例

### 1 認知症高齢者等の運転免許自主返納の支援策（要約）

#### 発意調査の趣旨

この発意調査のきっかけは、認知症の疑いのある高齢者（以下「認知症高齢者等」という。）が起こした交通事故の被害者が「このような高齢者の運転が許されているのは納得できない。」旨申し立てられたことです。

認知症高齢者等の自動車運転をめぐることは、既に社会的にも法的にも様々な動きがみられます。道路交通法の一部改正がなされ、各新聞の社説や解説記事にもこの問題が多数取り上げられており、それらを見ると、高齢者の認知機能の低下に起因する交通事故を防ぐためには、高齢者の運転免許の自主返納が望ましいこと、このような自主返納を促すためには、代替りの移動手段など車がなくても高齢者が生活できるような社会支援・生活支援策の整備が必要であること、そのような支援策を考える役割が市区町村に期待されていることは、ほぼ共通認識になってきているのではないかと推測されます。

そこで、市は、認知症高齢者等の運転免許の自主返納を促すために、現在どのような支援策を実施しているのか、今後どのような支援策の実施を計画しているのかを知るために、オンブズマンの発意による調査を実施するものです。

#### 市からの回答

認知症の方の増加が推測される状況を踏まえ、厚生労働省等が策定した「認知症施策推進総合戦略」（以下「新オレンジプラン」という。）の基本的な考え方である、「認知症の人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域のよい環境で自分らしく暮らし続けることができる社会の実現を目指す」ことが、認知症高齢者等の運転免許の自主返納が問題とされる状況も含め、認知症高齢者等への対策として重要と考えております。第6期くまもとはつらつプラン（以下「はつらつプラン」という。）においても、「認知症高齢者の理解と早期発見・対応体制の充実」、「認知症医療・介護体制の充実」等を認知症高齢者の支援として施策の展開方針に掲げています。

このような取り組みも含め、認知症の方だけでなく全ての高齢者に対して、医療・介護・介護予防・住まい・生活支援が包括的に確保される地域包括ケアシステムを構築し、移動支援や生きがい作りなどの支援を行い、免許を返納した場合でも安心して暮らし続けられる環境を整備していくことが、市に期待されている役割と考えます。

市で実施している免許返納者に関する支援策としては、「免許返納者割引乗車証」発行による電車・バスの運賃の割引制度、住民基本台帳カードの無料交付があります。

一方で、免許返納者向けの支援に限定したものではありませんが、高齢者支援策として、「さくらカード」発行による市内在住の高齢者の方々への外出支援、公民館で

の講座の実施などの高齢者の方々の楽しみや生きがいづくりなども行っております。

また、認知症高齢者の方に対する支援策として、認知症が疑われる方の早期診断・早期治療を図るため、地域包括支援センター、認知症初期集中支援チーム（専門スタッフ2名及び認知症専門医1名で構成）、認知症地域支援推進員（認知症疾患医療センターや地域の支援機関をつなぐコーディネーターとしての役割）等が連携し、必要に応じて適切な医療や介護へ繋げる体制の整備を進めております。

そのほかにも、認知高齢者等やそのご家族の相談に対応する体制の構築、認知症に対する理解を深めるための認知症サポーター養成講座の開催の推進、県と市の合同実施事業である医師等の医療従事者を対象とした研修の実施などを行っております。

認知症高齢者等の運転について社会的な問題となっていることを踏まえ、今後は、現在行っている認知症サポーター養成講座等の機会を捉えて、認知症高齢者の自動車運転の危険性、運転免許証の自主返納制度、返納した際に利用できる市のサービス等に関する普及・啓発を行ってまいります。

また、市では、介護保険法の改正に伴い、平成29年度から「介護予防・日常生活支援総合事業」（以下「総合事業」という。）の実施を予定しております。総合事業においては、市町村による新たなサービスの提供や民間事業者によるサービスの発掘・開発等が示されていることから、要介護認定等を受けて介護保険制度の対象となった高齢者に対する移動支援等の制度内のサービスに加え、インフォーマルサービス（介護保険制度外のサービス）として、保険制度対象外となる一般の高齢者の方々も含めた新たな移動支援等のサービスが実施可能かを、事業者への働きかけ等も含め検討してまいります。

さらに、例年実施されている市と県警との意見交換の場において、認知症高齢者等の免許返納の現状把握や連携のあり方について情報交換などを行ってまいります。

### オンブズマンの判断

以下において、①認知症高齢者等の自動車運転を取り巻く現在の問題状況を確認し、②この問題状況を踏まえて、認知症高齢者等の運転免許の自主返納を促すために、現在どのような直接的支援策が実施されているのか、さらには認知症高齢者等に対してどのような基盤的な生活支援策がなされているかを明らかにして、③自動車を運転しない高齢者のための移動サービスの確保に向けて、今後、市にどのような政策的展開が期待されるのかを検討します。

まず、①についてですが、認知症高齢者等の中で日常的に車を運転している人々が少なくないという現実に対するひとつの有力な取組みが、高齢者に運転免許の自主返納を求める動きです。

認知症高齢者等は、認知機能・運動機能・判断能力の衰えを経験していると思われるので、車の運転を続けるのであれば、交通事故のおそれが高くならざるを得ません。しかし、他方では、大半の人々にとっては車なしには生活できないのが社会の現

実ですから、認知症高齢者等本人が車の運転をやめようと決心することも、車の運転をやめるように働きかけることも容易なことではなく、認知症高齢者等にどのように働きかけて運転免許の自主返納を促すのかが、高齢者の生活を支援している方々にとって大きな課題になります。

「交通政策白書」では、「高齢者の交通事故の防止の観点でも、地域公共交通の衰退は、併せて対応を考えなければならない課題」とされています。高齢者の免許証返納件数は増加していますが、免許証返納後の代替交通手段に関する懸念から、返納しない場合があります。今後、高齢者人口の絶対数が増加することを考えると、交通安全の観点からも、高齢者が運転しなくてよい環境づくりのために、地域公共交通の充実が切実に求められています。

基礎自治体としての市には、認知症高齢者等に運転免許の返納を促すために、自分で車を運転しなくても生活できるような地域づくりについて、民間事業者及び地域住民とも連携協力しながら取り組むことが期待されていると思います。

次に、②について検討します。国の取組みとして、「新オレンジプラン」が策定されており、「認知症の人を含む高齢者にやさしい地域づくりの推進」として、「高齢者が自ら運転しなくても移動手段を確保できるよう公共交通を充実」することなどを提言しています。国の取組みには、認知症の人の意思の尊重という理念をはじめ、認知症高齢者等に対する総合的な施策を進めるための、多様な主体の連携による地域づくりや、高齢者が自分で車を運転しなくても移動手段を確保できる地域づくりといった重要な政策理念が組み込まれており、注目されます。このような国の取組みは、市の取組みの理念的な前提になりうるものです。とりわけ国の政策理念を具体化するの市の役割です。

市の運転免許の自主返納者に対する直接的な支援策は「免許返納者割引乗車証」発行による路線バス・電車運賃割引制度と住民基本台帳カードの無料交付です。「さくらカード」による路線バス・電車の2割負担の制度は、運転免許返納者を対象にした支援策ではなく、70歳以上の高齢者を対象にしたという意味で一般性の高い負担軽減的支援策ですが、車を自分で運転しなくても高齢者は移動手段を安価に利用できますので、その意義は大きいといえます。ただ、路線バスの停留所までの距離が遠い地域に居住していれば、この制度の利用が制約されますが、路線バスの停留所までの移動サービスが確保できるのであれば、その有効な利用が可能になります。

市の回答をもう少し広げて、車を運転しなくても生活できる地域づくりという政策理念とその実現に向けた動きも組み入れて考えたいと思います。

市は、運転免許の自主返納を促す直接的支援策ではありませんが、そのための環境づくりとして効果的又はその可能性をもつ二つの支援策を進めています。

ひとつは、公共交通空白地域（以下「空白地域」という。）〈注1〉等において公共的に移動サービスを確保するためにデマンド型乗合タクシー（以下「デマンドタクシー」という。）等を導入していることです。「熊本市公共交通基本条例」（以下「交通条例」という。）の基本にあるのは、少子高齢化の進展、移動手段を持たない高齢者の増加

等により、公共交通の重要性が高まっている、という認識です。

基幹的路線バスと停留所で交わるように、支線的なデマンドタクシーを走らせるのは、地域内部の移動や市内への移動にとって利便性が高く、運転免許を返納した高齢者にとっても、車を運転しない高齢者にとっても、その空白地域等に住み続けるための基盤的な生活支援策のひとつであると言えます。

もうひとつは、「はつらつプラン」の理念を具体的に実践するものですが、日常生活圏域を単位とする生活支援策を進めようとしていることです。認知症高齢者等が住み慣れた地域で生活し続けることができるための生活支援を考えるときには、地域の様々な条件を考慮しなければなりませんから、市や区役所単位よりもっと小さな生活圏域が適切であり、「はつらつプラン」が提示している「地域包括ケアシステム」の構築を推進するための地域づくりの単位である「日常生活圏域」が示唆的です。

高齢者が住み慣れた地域で最後まで日常生活を営むことができるように、日常生活圏域を単位として高齢者の生活支援が推進されるという構想は、移動サービスを考える上でも、大いに参考になります。

重要なのは、その日常生活圏域ごとに1か所ずつ、「地域包括ケアシステム」の中核としての役割を果たす「地域包括支援センター」が設置されていることです。市において、地域包括ケアシステムの構築のためには、地域団体、NPO法人等の地域の力をいかに活用するかが重要なポイントになると認識されているのは示唆的です。

日常生活圏域を単位として地域の中で生活できるように支援しようと思えば、この地域単位における認知症高齢者等の移動サービスの確保が必要になるものと思います。

最後に、③について検討します。市の回答によれば、今後の支援策として三つ提示されています。要約すると、認知症サポーター養成講座等で認知症高齢者等の自動車運転の危険性、運転免許証の自主返納制度及び自主返納者が利用できる市のサービス等について普及・啓発すること、介護保険制度の対象ではない高齢者も含めた新たな移動支援サービスの実施可能性を検討すること、認知症高齢者等の免許返納の現状把握や連携のあり方について県警と情報交換すること、です。認知症高齢者等は、自分の認知症の症状に気づくとは限らないし、たとえ気づいても自分では認めようとならないのが常ですから、交通事故を引き起こす前に、周囲の方が認知症の症状に気づいて専門の医療機関の診察か認知症の相談を受けるように助言する必要がある、認知症サポーター等が、必要な情報を、認知症高齢者等に伝えることが期待されます。また、市と県警の間で認知症高齢者等の免許返納の現状把握や連携のあり方について情報交換することも一層推進してほしいことです。

今回の調査の趣旨から特に注目されるのは、「介護保険制度の対象ではない高齢者も含めた新たな移動支援サービスの実施可能性の検討」です。これが推進されれば、介護保険制度の対象いかんを問わず、運転免許を返納する高齢者が利用できる支援策の一層の展開が期待されます。できれば、多様な主体が支え合う地域の高齢者支援体制をつくるため、移動サービスの実施可能性の検討を一步進めてほしいと思います。

今後は、認知症高齢者等をはじめ運転免許を返納したいと思っている高齢者が新た

な移動サービスを利用できるように、公共交通政策的な支援策と日常生活圏域における生活支援的支援策をもっと推進することが望まれます。

公共交通政策的な支援策として、市では、空白地域を解消するためにデマンドタクシーが導入されており、今後も地域のニーズに応じてデマンドタクシーの導入が政策的に進められていくものと思います。公共交通によって移動可能な地域社会の実現が求められているのは疑いありませんから、これからも、車の運転をしない地域住民も運転免許を返納した高齢者も、住み慣れた地域で生活を継続していくことができるように、空白地域にはデマンドタクシーの導入を積極的に進めてほしいと思います。一方で、どこまで公共交通の導入が拡大されうるかが、今後の公共交通政策的な検討課題になりうると思います。

交通条例によれば、停留所等からの距離等を基準に、空白地域、公共交通不便地域〈注2〉、公共交通準不便地域〈注3〉の三つに区分されていますが、交通の便がよいかどうかは、路線バスの運行回数などによっても違います。市には、三つの地域の区分についても、地域の実情や特性を考慮して柔軟に考えてほしい、移動サービスの公共的確保を重視して検討してほしいと思います。そうは言っても、補助金交付型のデマンドタクシー等を導入する地域が増加していけば、市の財政的な負担が大きくなるを得ませんので、対象地域を広げることが政策的に厳しくなることが予想されます。そうすると、市の公共政策全体に関わる問題になるものと思いますが、市の財政負担をあまり大きくしないで移動サービスを確保できる仕組みが考えられないかどうかとも検討してほしいと考えます。

また、生活支援的な支援策として、今後市には日常生活圏域における高齢者に対する移動サービス確保というような基盤的な生活支援策の展開が期待されます。市の回答によれば、高齢者が免許返納しても安心して暮し続けることができる環境を整備していくことが市に期待されている役割であると考えられているのは、頼もしいことです。日常生活圏域という地域単位で移動サービスを具体的かつ計画的に支援している事例はまだないのではないかと推測されます。そうであれば、これからますます認知症高齢者も、要介護高齢者も増加していくことを考えると、車を自分で運転できなくなったときに、高齢者が住み慣れた地域での暮らしを継続していくために必要な移動サービスをどのように確保するかは、いずれの日常生活圏域においても検討を要する普遍的な課題になるのではないかと云々ざるを得ません。

この課題に向き合うために、さしあたり市に取り組んでほしい事柄は三つです。

第1は、移動サービスの必要性をどの程度切実に感じているかは調査してみないとわからないので、日常生活圏域において移動サービスに対する高齢者のニーズがどの程度あるのかを調査することです。まずは、どこかモデル地域を設定してニーズ調査を実施することが望まれます。

高齢者に既に顕在化しているニーズもあれば、まだ潜在化したままのニーズもありますから、5年から10年程度の長い期間を視野に入れてニーズ調査を実施する必要があります。近い将来顕在化するニーズがわかれば、ニーズがどの程度まで拡大する

かが予想でき、それを基礎に、移動サービスの確保策を計画することができます。

第2は、高齢者に対する移動サービスを含む生活支援を実施するためには、市の部局間・担当部署間で連携と協働を図ることです。

認知高齢者等の運転免許の自主返納のための重要な基盤づくりないし環境づくりという今回のテーマにも関連する、地域住民のための移動サービスの公共的整備という課題について、ほかの担当部署で取り組んでいることがわかりました。

担当課は、既に、運転免許を返納した高齢者に対する生活支援が必要と考えていると思いますが、今のところまだ、他の担当部署と連携して実施しようとはまでは考えていないのではないかと推測されます。この問題には、日常生活圏域を単位として、公共交通政策的視点と生活支援的視点を重ねながら将来の政策展開を考える必要と可能性があり、市の部局間・担当部署間で連携して取り組むべき課題があるように思います。最も包括的に高齢者の生活支援を担っている担当課には、高齢者に対する生活支援を担う多様な主体を組織する中核的な役割を果たすことが期待されています。

第3は、日常生活圏域において市と民間事業者と地域住民の連携・協働の組織を設けることです。高齢者に対する具体的な生活支援という以上に、それを担う各種の主体や組織が連携・協働する仕組みづくりが、市の役割として期待されます。

市の回答にも、既に市による民間事業者への働きかけを検討するとありましたし、交通条例によれば、公共交通政策推進のために、地域住民が組織する団体と連携していますので、市は民間事業者や地域住民組織との連携を進めているのは確かです。それをもう少し広く、高齢者に対する移動サービスを含む基盤的生活支援を実施するために、日常生活圏域において民間事業者及び地域住民組織と連携して協働する仕組みづくりを進めることが期待されます。

具体的には、担当課や交通政策の担当部署が、高齢者に対する生活支援の視点と公共交通政策の視点を重ねながら、地域のニーズに合わせた柔軟な形態による乗合タクシー等（以下「乗合タクシー等」という。）の導入の可能性を連携して検討することが望まれます。

調査することによってはじめて、各地域単位で移動サービスに対する高齢者のニーズがどの程度あるのかを知ることができ、その個別的ニーズが、どの程度、各地域単位で共同化できるかを見込むことができます。その共同化への対応の仕方を工夫すれば、比較的安価な負担で共同利用することができる乗合タクシー等の形態を考えることができるのではないかと思います。これは、市が空白地域に導入しているデマンドタクシーよりももっと地域密着型の乗合タクシーです。市の補助金に支えられた移動サービスの公共的確保よりも地域住民（組織）と民間事業者の共同運営的な性格の強いものですから、市に期待されるのは補助金による補填ではなく、地域住民（組織）と民間事業者との調整的な役割になります。市には、このような地域密着型の乗合タクシー等の実現に向けた推進役を果たしてほしいと思います。



以下、熊本市公共交通基本条例による定義。

注1 停留所等からの距離が1,000m以上離れた地域。

注2 公共交通空白地域以外の地域であって、停留所等からの距離が500m以上離れたもの。

注3 公共交通空白地域又は公共交通不便地域以外の地域であって、地形、地域の特性、公共交通の運行状況その他の特別の事情により公共交通不便地域と同様の状況にあると市長が認めるもの。

## 発意調査の事例

### 2 消防団員への報酬等の支給（要約）

#### 発意調査の趣旨

消防団員（以下「団員」という。）の報酬や費用弁償（以下「報酬等」という。）の支給方法に関して、以下の内容の苦情が申し立てられました。すなわち、「団員には階級に従って年額2～3万円ほどの報酬や、訓練などの業務に従事した際には費用弁償が支給されることとなっている。それにもかかわらず、報酬等はすべて分団に帰属し、報酬等が団員に対して直接支払われたことがない。また、分団に帰属した報酬等は、分団の設備費や遊興費に充てられている実態がある。本来、報酬等は団員に対して直接支払われるべきものである以上、適正に支給されるように分団を指導してほしい。」というものです。

申立人は、オンブズマンの調査を希望する一方で、苦情申立ては実名で行う必要があることから、自身が苦情を申し立てた事実が所属する分団に知られることになり、分団での活動に支障が生じるのではないかと危惧されています。そのため、オンブズマンとしては、当該苦情申立てについては、申立人の事情や希望に配慮して、慎重に取り扱う必要があると考えました。

他方、団員に対する報酬等の取扱いに関しては、消防庁から各自治体に対して、「消防団員に対する報酬等の支給方法についても、（消防組織）法第23条の規定に基づき、各市町村の条例で定められているところですが、報酬、出動手当等は、その性格上本人に直接支給されるべきものと考えられ、適正な方法で支給されますようお願いいたします。」との通知「消防団の充実強化について（通知）」（平成23年10月28日付け 消防災第337号）が出されるなど、全国的にも問題になっているようです。申立人からの情報や相談内容に鑑みると、申立人が所属する分団以外にも、団員に対して直接報酬等を支払っていない分団が存在することが疑われます。

そこで、オンブズマンとしては、市内の各分団の団員に対する報酬等の取扱いの実態を把握するため、当該苦情申立てを契機に発意として調査を実施するものです。

#### 市からの回答

団員に係る報酬等については、団員としての身分や活動の対価として支払われているものであり、当然、団員個人が受け取るべきものであると考えています。

今回、このような申立てがあったことは非常に遺憾であり、再発防止に向けて検討を行っているところです。

団員は、非常勤特別職の地方公務員ですが（地方公務員法第3条第3項第5号）、そ

の身分の取扱い等については、「熊本市消防団員の定員、任用、服務等に関する条例」(以下「市条例」という。)で定められており、団員には通常年に2回報酬を支給し、また、訓練、予防警戒その他これらに準ずる業務に従事したときには費用弁償を支給しています(市条例第6条、第6条の2)。

報酬等については、市消防団の団員数は約5,000人と大規模なこともあって、団員全員の口座情報の把握が困難であり、また、それに伴い報酬等を支給できない事態が生じるおそれなど、現実的な問題が多数存在することから、総合的に勘案して、熊本市会計規則第33条及び第34条の規定に基づき、各分団の代表口座に団員の報酬等をまとめて振り込み、支給明細書に各団員の受領印を押印した書類を各分団から回収し、精算することをもって支給することとしていました。当該支給明細書を基に精算を行っていることから、市としては、当然、報酬等が団員全員に行き渡っているものと認識しておりました。

一方で、報酬等の支給方法については、その性格上本人に直接支給されるべきものと考えられ、適正な方法で支給されるべきとの消防庁の見解が示されており、市においても、そのような見解を踏まえて、報酬等の個人振込みに向けて検討していたところでした。

そのような状況の中で、今回、ある分団での不払いの実態を聞知するに至りました。聞知した内容が事実であれば、当然あってはならないことです。このような場合、分団を特定することが可能であれば、責任者である分団長から状況説明を受け、それが事実であれば、条例等に沿った処分等も視野に指導・是正を行うこととなります。しかしながら、今回の場合、匿名による情報提供ということもあって、そのような指導・是正を行うことは困難でありました。

そこで、市としては、平成27年11月に開催した消防団幹部会議において、報酬等の全団員への支払いについて徹底して実施するよう厳しく指導するとともに、報酬等の個人振込みについて今後実施していく方針であることを伝えたところです。

報酬等の個人振込みの速やかな実施については、市消防団は約5,000人の団員を抱えているため、情報の把握を含め、手続きの円滑な実施に困難が予想される中で、完全な移行までには多少時間を要するところではありますが、今後、確実に実施してまいります。

### オンブズマンの判断

非常勤の団員は、各地域でそれぞれ勤務しながら、必要に応じて消防活動等に従事することから、ボランティア的な性格を有していますが、法令上の身分は特別職の地方公務員(地方公務員法第3条第3項第5号)であり、その任用、給与、分限及び懲戒、服務その他身分取扱いに関しては、消防組織法のほか条例で定めることとされています(消防組織法第23条第1項)。

任命については、消防組織法第22条に「消防団長は、消防団の推薦に基づき市町

村長が任命し、消防団長以外の消防団員は、市町村長の承認を得て消防団長が任命する。」と規定され、定員、給与、服務等については各市町村の条例で規定されており、市においては、市条例があります。市条例によると、団員には階級に応じて年2回の報酬を支払い、団員が訓練、予防警戒その他これらに準ずる業務に従事したときは、費用弁償をすることになっています。また、条例により退職した場合は、階級と勤務年数に応じて退職報奨金が支払われ、公務災害補償等の共済制度があります。

これらの報酬等が団員個人に支払われるべきものであることについては疑問の余地がありません。

今回、市内のある分団の団員から、オンブズマンに対して、報酬等が分団の代表にまとめて支払われて分団の諸費用に費消され、団員個人には渡されていない旨の匿名の情報が寄せられました。これを端緒として、オンブズマンにおいて発意調査を開始したところ、ほかのいくつかの市でもほぼ同じ内容の問題が指摘されており、団員が報酬等の支払いを求めて民事裁判を提起し、市に対して支払いが命じられた事例もありました。これらの事例によると、報酬等が分団の代表者等にまとめて支払われ、分団の宴会等の諸費用に使用されており、団員は領収書等の受取書を書いて提出しているものの、実際には報酬等を受け取っていないというものでした。

このような問題が提起されるのは、報酬等が直接団員本人に支払われていないことが原因であると考えられます。そこで、消防庁からは、複数回にわたって、各都道府県知事及び各政令指定都市市長宛に、「報酬、出勤手当等は、その性格上本人に直接支給されるべきものと考えられ、適正な方法で支給されますようお願いいたします。」という内容の通知が発されているところです。

市においても、これまでは、全ての分団において、各分団の代表口座にまとめて振り込んでいたということです。報酬等は団員本人には渡されず、分団の設備費や遊興費に充てられているということですが、匿名による情報提供であるため、事実を確認することは困難です。しかしながら、このような指摘がなされること自体、各分団にとって名誉なことではありませんし、また、消防庁からの通知にもあるとおり、報酬等は本来本人に直接支給すべきものであり、適正に支給されていれば、このような申立てには至らなかったものと考えられますので、オンブズマンとしては、団員の報酬等は直接個人口座へ振り込むように改善することが適切であると考えます。

市においては、平成27年11月開催の消防団幹部会議において、団員の報酬等の支払方法を、現状の各分団の銀行等口座振込みから、団員個人の銀行等口座振込みへと変更していく方針であることを伝えたということでもありますので、その速やかな実行を期待したいと思います。