

福祉有償運送の現状と課題

野田 秀孝

Current status and issues of special transport service for handicapped and old people

Hidetaka NODA

E-mail: noda@edu.u-toyama.ac.jp

キーワード：福祉有償運送, スペシャル・トランスポート・サービス, ドア・ツー・ドア
keywords : Special Transport Service, door-to-door

I はじめに

少子高齢化が進み、都市過密や地方の過疎の問題が定義されて久しい。公共交通に関しても地方を中心にその存続自体が危ぶまれることも多い。2000(平成12)年に改正された社会福祉法では、地域における福祉の推進(いわゆる「地域福祉」)が我が国の社会福祉の目指すべき目的の一つに挙げられている。また、地域における福祉の推進の実現には国民の参加が求められている。地域における福祉の実現のためには豊かな暮らしが、その住んでいる地域において実現されなければならないと考えられるが、生活を継続させるためには、生活に必要な様々な活動をしなければならない。高齢者や障害者等の人びとには、自ら容易に移動できない移動困難者、自ら自家用車等が保有・運転できない移動困難者が少なからず存在し、そのような人々に対応する交通体系の整備が地域における福祉の実現にとって課題の一つになると考えられる。

地域の移動に関して、公共交通機関は縮小傾向にある。従来の民営バス等に代わる代替手段として、また、ドア・ツー・ドアの個別運送に対しては、タクシー事業などの公共交通機関が担い手の代替手段として、地方公共団体が運営に参加して行われる交通手段が模索されている。

国土交通省は平成10年運輸経済年次報告第3章第1節4において、乗合バスやタクシー等の公共交通機関を利用できない移動制約者に対して個別的な輸送を提供する交通サービスとしてスペシャル・トランスポート・サービス(以下STS)を提起して

いる。

サービス形態としては、ドア・ツー・ドア型、定時定路線型及び公共施設等巡回型の3つに分類し、従来の公共交通機関と比較し、よりきめの細かいサービスを提供することが可能となり、移動制約者が単独で利用可能な交通手段として有意義である。しかしながら、事業者がタクシー事業の一環として運行する場合には、採算性の問題があり、また、福祉団体等が運行する場合には、車両の運行体制や公的支援のあり方等について検討を要するため、今後こうしたサービスの普及拡大に向けて、地方公共団体を含めた関係者間で連携協力して取り組むことが必要であると、実現のための関係者の努力を指摘している。

こうした中、要介護状態の人や身体障害者などの単独では公共交通機関を利用することが困難な人や交通空白地帯や過疎地の住民に対して、安全で、安心できる輸送サービスの確保と利便性の向上を目的として、2004(平成16)年にそれまで、構造改革特別区において一部認めていた道路運送法第80条第1項の「自家用車自動車は有償での運送の用に供してはならない」という項目の規制緩和をした。その後、2006(平成18)年に道路運送法の改正時に、自家用自動車の有償での運送は、自家用車有償旅客運送として、新しい枠組みのサービスとして行われている。

本稿は、地域において安心して暮らし続ける条件の一つに、地域内の移動をどのように確保するかという観点から、自家用車有償旅客運送をとらえることを基本とし、その中でも、従来の社会福祉の対象

者とされる社会的弱者の利用という観点と、筆者が過去にある県の複数の市町村において福祉有償運送運営協議会に関わっていた経験も踏まえて、自家用車有償旅客運送の中でも特に福祉有償運送の現状と課題について考察する。

Ⅱ 福祉有償運送とは

旅客自動車運送事業とは、道路運送法第2条第2項において「他人の需要に応じ、有償で、自動車を使用して旅客を運送する事業」と定義されている。区分としては①一般乗合旅客自動車運送業として路線バス、高速バス、乗り合いタクシー等、②一般貸切旅客自動車運送事業として観光バス等、③一般乗用旅客自動車事業としてタクシー、ハイヤー、介護タクシー等とされている。また道路運送法第78条において、自家用有償旅客運送が規定されている。

旧道路運送法第80条では、「自家用自動車は、有償で運送の用に供してはならない。ただし、災害のため緊急を要するとき、又は公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であって国土交通大臣の許可を受けたときは、この限りでない。」と規定しており、自家用自動車の有償運送は許可されていなかった。しかし、無償・有償ボランティアなどで全国的にサービスとして行われていたことが問題視されていた。さらに、2000（平成12）年に施行された介護保険法による訪問介護サービスに、タクシー事業者等が参入し、医療機関への通院等に身体介護としてサービスを提供する事例や、訪問介護事業者が同様なサービス提供をする事例などがみられ、旧道路運送法の許可を受けていない無許可状態であることなども問題視されていた。

2003（平成15）年に構造改革特別区法（平成14年法律第189号）の一環として岡山県で旧道路運送法第80条の一部緩和がなされ、2004（平成16）年に国土交通省と厚生労働省との協議を経て「福祉有償運送及び過疎地有償運送に係る道路運送法第80条第1項による許可の取扱いについて」（国自旅第240号平成16年3月16日）を自動車交通局長から発し、自家用自動車を有償の用に供することに対し規制緩和を行った。

これは、地方公共団体がその必要性を認めることを条件に許可を与えるガイドラインとして制定したものである。例示された運送方法は福祉有償運送、

過疎地有償運送であり、市町村が運営協議会を主宰・設置し、運送主体として地方公共団体の長から具体的な協力依頼を受けた、営利を目的としない法人又は地方公共団体が自ら主宰するボランティア組織としていた。

福祉有償運送の場合、運送の対象は、会員登録された介護保険法上の要介護者・要支援者。身体障害者福祉法上の身体障害者。その他肢体不自由者、内部障害者、精神障害者、知的障害等により単独で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、および、その付添人とされた。車両については、構造改革特別区計画の認定を受けた場合以外はセダン型等の一般車両は許可されなかった。

その後、2006（平成18）年に道路運送法の改正時に、例外であった福祉有償運送自体が同法78条及び79条の規定で、自家用車を利用して有償による運送を行う形態として位置付けられ、市町村運営有償運送と福祉有償運送と、過疎地有償運送の大きく3つとされた。表1

表1 自家用有償運送の区分と適応

道路運送法根拠	区分	適応
第78条第1号	緊急	災害のため緊急を要する場合
第78条第2号	登録	市町村運営有償運送
		福祉有償運送
		過疎地有償運送
第78条第3号	許可	スクールバス（学校教育法など）
		訪問介護員による有償運送許可（介護保険法等）

市町村運営有償運送とは、市町村内の過疎地等の交通空白地帯において、市町村自らが当該市町村の住民の運送を行う「交通空白地運送」と市町村の住民のうち、身体障害者、要介護者等であって、市町村に会員登録を行った者に対して、市町村自らが原則としてドア・ツー・ドアの個別輸送を行う「市町村福祉運送」がある。

福祉有償運送とは、特定非営利活動法人（以下NPO法人）等が要介護者や身体障害者等の会員に対して、実費の範囲内で、営利とは認められない範囲の対価によって、乗車定員11人未満の自家用車を使用して、原則としてドア・ツー・ドアの個別輸送を行うものである。

過疎地有償運送とは、NPO 法人等が過疎地等において、当該地域の住民やその親族等の会員に対して、実費の範囲内で、営利とは認められない範囲の対価によって運送を行うものである。

また、介護保険制度等のヘルパー等が行う有償運送には、介護保険の対象者であり、ケアプランに基づき行われ、介護保険サービスである訪問介護サービス等と一体として行う等の条件が付けられている。

一般自家用車を利用した旅客運送は、無償及び有償に該当しないとされている場合は、法的な問題はない。

国土交通省は「道路運送法における登録又は許可を要しない運送の態様について」（平成18年9月29日自動車交通局旅客課長事務連絡）で考え方を以下のように示している。

従来の無償ボランティアによる運送については、「好意に対する任意の謝礼」、「金銭的な価値の換算が困難な財物や流通性の乏しい財物などによりなされる場合」「行為が行われない場合には発生しないことが明らかな費用であって、客観的、一義的に金銭的な水準を特定できるものを負担する場合」、「市町村が公費で負担するなどサービスの提供を受けた者は対価を負担しておらず、反対給付が特定されない場合」などを挙げ、サービスの対価が自発的に金銭等として支払われた場合や、野菜などや一部の地域通貨などで支払われ換金性がない場合や、運行に要するガソリン代などを支払う場合などの具体例を例示し、これらの場合は、登録又は許可は必要ないとしている。

このことから、従来から行われていた、無償ボランティアによる自家用車を利用した運送については、問題ないと考えられる。有償ボランティアによる自家用車を利用した運送については、対価が定められている場合などにおいて、道路運送法による許可・登録が必要と考えられる。

Ⅲ 福祉有償運送の現状

福祉有償運送は、バス、タクシー事業者によって十分な輸送サービスが提供されない場合に公共の福祉を確保する観点から特例として許可されてきた。しかしながら、旅客運送としての違法な営利行為や、有償ボランティア的なものに責任の有無が不明瞭な点が多いなど問題点があり、平成18年度の道路運

送法改正時に登録制度として創設された。

国土交通省によると、2006（平成18）年9月の制度開始時に、福祉有償運送の団体数は1,673であり、自家用車有償運送の全体に占める割合が70.7%だったものが、2010（平成22）年には2,305、同78.7%と増加しているという。福祉有償運送にかかわる運営協議会においては、2010（平成22）年9月時点で、652で全市町村の7割で実施されているという。

道路運送法に規定される旅客事業を、特定な者の利用を基本としているものを「個別性が高い」、不特定多数の者が利用するというを「公共性が高い」とした場合の関係性を図1に示す。

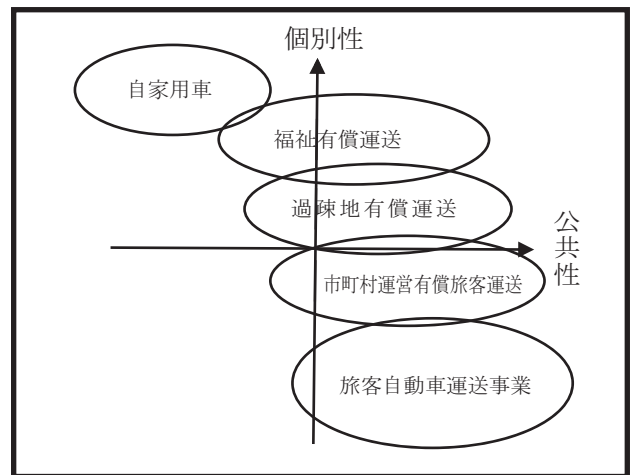


図1 旅客事業の個別性と公共性

自家用車はもっとも個別性が高く、公共性は低いが、所有することに対して財が必要であり、運転に関しても免許証という個人の能力が求められる。自家用車で運送する場合はガソリンなどの実費負担であれば旅客自動車運送事業に該当しない。対象者の限定も制約もない。移動制約者にとって最も利用勝手が良いが、生活のため常時確保できるとは限らない。

旅客自動車運送事業は最も公共性が高いが、路線バスに代表される一般乗合旅客自動車運送事業は、ドア・ツー・ドアの運送を想定していないので、個別性は低くなる。乗り合いタクシーに代表される一般乗合旅客自動車運送事業は、ドア・ツー・ドアのサービスとなるため個別性が高い。観光バスに代表される一般貸切旅客自動車運送事業は契約によって11名以上の自動車を貸し切って運送する事業であるため、公共性も個別性も低くなると考えられる。タクシーに代表される一般乗用旅客自動車運送事業

は契約によって10名以下の自動車を貸し切って運送する事業であるため、個別性は高くなるがその分公共性は低くなる。

福祉有償運送は、個別性は高いが、利用者は介護が必要な高齢者、障害者に限定された会員向けのもののため公共性は低くなる。

過疎地有償運送は、交通が不便な地域の住民向けとされていることから、公共性は高くなるが、ドア・ツー・ドアまで想定されているとは限らないため、個別性は低くなる。

市町村運営有償運送は交通空白地輸送に関しては路線バスなどの代替えと考えられている場合が多く、公共性は高いが、個別性は低くなる。市町村福祉輸送は介護が必要な高齢者、障害者に限定された会員向けのものとなるため個別性は高いが公共性は低くなる。

この他にも、介護保険制度や障害者自立支援制度利用者を対象としたヘルパーによる有償運送、乗り合いタクシーの中でも福祉限定や福祉車両によるもの等がある。

また、市町村の福祉施策によるものや経済産業省の買い物弱者対策によるものもある。

それぞれの運送方法に特徴があり、すべての地域で、その利用者、そのニーズを網羅できる固有のサービスはないと考えられる。

自己責任や自助という、個人で何とかするものから、共助や互助という近所やコミュニティで何とか解決法を模索する方法から、市場で解決する方法まで多様な方法がある中で、選択肢が多ければ多いほど、その利用者にあった方法を選択できると考えられる。

利用者の多様化はそのニーズも多様化しており、その充足方法も多様化したサービスにおいて提供される必要がある。

STSの普及に関しては、従来の公共機関より、移動制約者が単独で利用可能な交通手段としてその利便性やきめ細やかなサービスの面で有意義であるとされていながら、旅客自動車運送事業として対象者が特定されることや対価の設定上から採算性や事業継続性の面で問題がある。自家用有償旅客運送として非営利団体が運営する者として、利用者の安全の確保、特に車両の運行体制等の整備に課題があり、やはり採算性・事業そのものの継続性の問題があると考えられる。

VI 福祉有償運送の課題と考察

福祉有償運送は、社会の変化と共に増加する移動困難者のニーズの増加と多様化に対応し、従来のタクシー等による輸送サービスの補完という観点からSTSを確保するために、創設されたものである。

道路運送法では、自家用有償旅客運送を行う際には、福祉有償運送は登録制としながらも、その前提として、主宰者である地方公共団体、地方運輸局（または支局）、学識経験者、利用者、地域住民、移送に関する地域のボランティア団体、バス・タクシー等関係交通機関などで構成する運営協議会における合意が必要であり、当該協議会においては、自家用有償旅客運送の必要性、旅客から収受する対価、その他必要となる事項の協議を行うこととされている。

地方公共団体が主宰する運営協議会で、自家用有償運送の必要性、対価、等を、関係者などで合意しなければ、有償運送が可能とならない制度である。

必要性の判断をどのように行うかは、数量データとして示されるものが代表的であると考えられるが、福祉有償運送に規定され利用者となる者のすべてにニーズがあるとは考えられない。また、福祉有償運送利用者数＝要支援者数ではない。介護保険制度だけを取ってみても、介護保険制度の要支援者、要介護者共に制度開始以降増加し続けている。タクシー事業者は都市部を除き増加傾向にはない。

公共交通機関運営者は民間である限り、収益の極大化を求めるのは当然である。一方非営利団体は、利益を求めないということだけでは組織運営自体が不可能であるが、その目的からして収益の極大化を求めないことがあることは理解できる。市場の中では競争は不可欠で、競争の中で、収益の極大化という共通項を持たない者が争うことは純粋な市場が成り立たないことを示している。収益の極大化を求めものにとって競争相手が増えることは不都合であるという認識、利益の極大化を求めないものにとっては、必要性よりも目的の達成や利用者のニーズの充足が優先であるという認識によって、運営委員会の合意が得られないなど、運営委員会の中での、意見の相違・対立は容易に想像できることであると考えられる。

国土交通省は、2011（平成23）年6月に「運営協議会における合意形成の在り方検討会報告書」を作成し、運営協議会の課題と改善策についてまとめ

ている。

この報告書では、5つの課題とその改善策を挙げている。以下に抜粋する。

運営協議会の役割と協議の趣旨について、運営協議会構成員の理解が十分でないこと、よって、理解向上の必要性があり、主宰する市町村、運輸支局が積極的に連携し協力して運営協議会を運営すること。

数量的なデータに基づく把握や判断の上で、議論をする必要があること、よって、主宰する市町村は運輸支局の協力も得て、可能な限り数量的データを基づいて協議をすること。

福祉有償運送の対象者が該当するかの判断が高度、かつ、専門的であり、運営協議会の協議がその判断に多大な時間を要していること、よって医療、保健、福祉専門職の知見を活用すること。

一部運営協議会において、関係法令・通達に定められていない独自の基準が定められており（以下ローカルルールという）、当該申請者がローカルルールを満たせないことにより、協議が合意に至らないこと、よって、自家用有償旅客運送について十分な検討が行われ、合理的な理由に基づき合意され設けられたローカルルールは、自家用有償旅客運送に過度な制限を加えるものでない限り、排除されるものではないものであり、運輸支局に対して主宰者たる市町村に働きかけローカルルールの見直しについて運営協議会で協議を働きかけること。

運営協議会が長期にわたり開催されていない。そもそも運営協議会が未設置な場合があることについては、運輸支局、運輸局、国土交通省がそれぞれ対応すること。

この報告書が示しているのは、課題とその改善策の方向性であり、主宰者である市町村に改善をゆだねている。

地方分権の流れの中で、福祉有償運送の必要性を市町村主宰の運営協議会で協議させる姿勢は理解できるが、基準そのものが曖昧な中で、何を基準として必要性を図るかが十分ではないのではないかと。制度であるためには、全国統一の基準が必要であるので、その整備をする必要があると考えられる。

事業の継続性を考えると、運送の対価を得て、事業の継続を図るのが一般的と考えられる。対価の基準は、「①旅客の運送に要する燃料費その他の費用を勘案して実費の範囲内であると認められること、②合理的な方法により定められ、かつ、旅客にとっ

て明確であること、③当該地域におけるタクシーの運賃及び料金を勘案して、営利を目的としない妥当な範囲内であることとされ、対価の水準は、イ. 運送の対価は、タクシーの上限運賃の概ね1/2の範囲内であること、ロ. 運送の対価以外の対価は、実費の範囲内であること、ハ. 均一制など定額制による運送の対価については、近距離利用者の負担が過重となるなど、利用者間の公平を失するような対価の設定となっていないこと、ニ. 距離制又は時間制で定め、車庫を出発した時点からの走行距離を基に対価を算定しようとする場合は、当該旅客をタクシーが運送した場合の実車運賃の額に迎車回送料金を加えた合計額と比較して、概ね1/2の範囲内であること、ただし、この場合は、迎車回送料金を併せて徴収してはならない」とされている。

この概ねタクシー上限運賃の1/2程度では、そもそも営利経営は不可能であり、非営利団体においても、この対価だけで事業を維持することは困難であると考えられる。

国土交通省が2010（平成22）年に行った「自家用有償旅客運送におけるアンケート調査」によると、1団体あたりの年間収入は約346万円で費用は約529万円で年間収支率は平均65.4%であり、赤字の補填方法は他の事業収入で補填を行う、または、運転者に対して車両の持ち込みをお願いすることによって運送を行っていると報告されている。

このことは、事業の継続には他の収益事業が不可欠であり、自家用有償旅客運送を行えば行うほど赤字が膨らみ、組織運営すらできなくなることも予見される。

また、安定的な事業・組織運営ができない場合、利用者の安全・安心が担保できるかといった問題も発生する。車両の安全、運転者の適格性、事業そのものの継続安定性など、問題は大きいと考えられる。

今後、事業の安定継続のためには、公的な資金の支援なども検討の必要があると考えられる。

ある程度ハードルがないと安全と安心が確保できない、反面ハードルが低くないと参入が望めなくなり選択肢が増えないといった課題が考えられ、次章で整理する。

STSの必要性が確認され、その確保を、自家用有償旅客運送で確保することができたとしても、その維持ができなければ、将来的に増加していくニーズに対応できないと考えられる。

V まとめ

福祉有償運送は、移動困難者の STS を既存のサービスと両立させて、より発展させていくために設けられた制度であると考えられる。

それぞれの運送サービスには、特徴があり、長所も欠点もある。1つのサービスですべてを完結できるものではない。

それぞれのサービスの長所を伸ばし、欠点を補完し合うものであることが望ましい。

移動困難者にとって、選択肢が多ければ多いほど、生活は豊かになるはずである。

安全で安心できる、地域生活の質の向上は、地域福祉の推進にとって必要不可欠と考えられ、地域での移動手手段の確保は重要なことである。

その観点で考えれば、ニーズに基づき、必要なサービスが確保されることが重要な事であり、すべてを公共の事業として、地方公共団体が供給できるというものではない。行政、営利、非営利、プライマリー等の各分野が知恵を出し合い、協働することが必要と考えられる。

制度上のサービスは、フォーマルに属すると考えられるが、運営自体はインフォーマルなものが求められる制度である以上、安全で安心できる部分は制度上確保しながら、運営を柔軟に行うという協働の考え方が重要ではないかと考える。

福祉有償運送は、その意味では制度上フォーマルで規定され、運営上非営利というインフォーマルで運営されるサービスである。また既存の旅客自動車運送事業と役割分担し、その制度の谷間を埋める存在として期待されるものでもある。その為には、サービスのすそ野を広げることも重要であるが、安全で安心でき、継続的に利用できるものにしていくことが必要である。このようなサービスが今後地域社会に発展し根付くような工夫が今後も必要であると考えられる。

国土交通省は、2014(平成26)年3月20日に「自家用有償旅客運送の事務・権限の地方公共団体への移譲等のあり方に関する検討会最終とりまとめ」を発表した。地方分権の流れの中で、地方の創意と工夫をもって、地域住民のニーズを充足して行くことは重要なことと考えられる。しかし、本稿で指摘したように、全国統一的な基本的ルールが曖昧なままで、地方分権を理由に事務や権限を移譲するのは

難しいと考える。地方自治体に輸送の安全を判断できる専門部署や専門家が存在しない中、利用者の安全・安心を担保できるのか、実質的なルールや仕組みの設定は今後の議論になると思われるが、十分な検討を期待したい。

人口減少が予測される我が国において、特に地方においては、移動困難者やそれに類する人々の、移動手手段の確保は、必要不可欠である。その確保と運営をどのように整備するか、現在の制度をどのように発展・維持していくかは重要な視点であると考えられる。

文献

- 「福祉有償運送ガイドブック」平成20年3月国土交通省自動車局旅客課
- 「運営協議会における合意形成のあり方検討会報告書」平成23年6月国土交通省自動車局旅客課
- 「自家用有償旅客運送の事務・権限の地方公共団体への移譲等のあり方に関する検討会最終とりまとめ」平成26年6月国土交通省自動車局旅客課
- 「福祉有償運送運営協議会運営マニュアル」平成25年11月特定非営利法人全国移動ネット
- 「地域における福祉タクシー等を活用した福祉輸送の在り方調査報告書」平成21年3月国土交通省

(2014年10月20日受付)

(2014年12月10日受理)