
高齢者や障害者等に配慮した公共交通機関に関する研究 (その1)

- Study on public transportation that is friendly to the elderly and the disabled -

- 兵庫県におけるSTサービスの現状と今後の方向性について -

- Special Transport Service in Hyogo Prefecture: present situation and future direction -

杠 典英 新田 保次(大阪大学大学院助教授) 猪井 博登(大阪大学大学院修士課程)
YUZURIHA Norihide, NITTA Yasutugi(Graduate School of Osaka University)
INOI Hiroto(Graduate School of Osaka University)

Abstract :

Today, to promote the elderly and the disabled to participate actively in society and to vitalize the community, it has become necessary to build a transportation system that they can easily access. Accordingly, transportation facilities such as busses and trains are being improved in aims of making them barrier-free. Such facility improvements, however, are not enough for all elderly and disabled people, who will benefit from flexible transportation services.

In established welfare nations such as UK and Sweden, people who cannot use the ordinary public transportation system can use the Special Transport Service (ST Service) that is arranged to help such people go out. In Japan, a variety of ST Services such as the Handy Cab of Suginami-ku, Tokyo, is also provided, taking root as a means to go out for people who have difficulty traveling.

The ST Service began as a volunteer activity to meet the needs of people who have difficulty traveling. The service is mainly operated by volunteers and the council of social welfare. However, the service has placed a burden on its provider and has been overwhelmingly dependent on volunteers, creating problems in running a ST Service. Operating such a service also infringes the Road Transportation Law, with hardly any organizations providing this service with permission.

As mentioned above, the environment surrounding ST Service is not sufficiently being prepared. Now that our society is aging, we are in dire need of building a transportation system that complies with the needs of those who have some sort of difficulty traveling (difficult travelers).

Thus, we need to evaluate the present ST Service situation such as the range of services that ST Service can provide. In addition, we need to pick out problems in operating the service and look into their solutions.

In this research, we examined ST Services currently

operating in Hyogo Prefecture by conducting a questionnaire survey on the present services and conditions for using them. This research hopes to shed light on a model transportation system for the future.

1. はじめに

高齢者や障害者の社会参加を促し、活力ある社会を構築するため、高齢者や障害者が容易に利用できる交通システムの構築が課題となっている。これに対応して、バスや鉄道を中心に交通施設のバリアフリー化を目指した整備が進められつつある。しかしながら、このような施設整備だけでは、なおも利用が困難な高齢者や障害者がおられ、移動可能な交通サービスの提供が求められている。

イギリスやスウェーデンなどの福祉先進国では、従来の公共交通機関を利用できない人専用の交通手段として、Special Transport Service (以降、STサービス)が整備され、外出支援に大きな成果を上げている。我が国においても、東京都杉並区のハンディキャブをはじめとして、様々なSTサービスが提供され、交通困難者の外出活動として社会的に根付きつつある。

STサービスは、交通に困難を持つ方のニーズに応えるかたちでボランティア活動として始まったもので、ボランティアや社会福祉協議会が中心となって運営を行ってきている。しかし、これまで運営側に負担がかかることやボランティアに対して過度に依存していることなどから、STサービスの運営に様々な問題が生じてきていると言われている。また、この運行に対して道路運送法の抵触の問題があり、現在のところ許可を得てサービスを提供している団体はほとんどない状況である。

このように、STサービスを取り巻く環境は十分に整備されているわけではない。高齢社会を迎え、交通に何らかの困難を持っている方(以降、交通困難者)

に対応した交通体系の構築が急がれている。

このため、STサービスの対応できる範囲を明らかにするなど現在のSTサービスの状況を把握するとともに、サービス運行上における様々な課題の抽出とこれらの解決策について検討する必要がある。

そこで、本調査では兵庫県で実施されているSTサービスについて、サービスの現状や利用条件などアンケート調査により検証し、今後の交通体系のあり方について考察するものである。

2. STサービスの定義

STサービスは、秋山氏（東京都立大学）によると「広義の意味では、公共交通の特殊な形式で、高齢者・障害者に対して組織的に交通サービスを提供しうるもの」と定義され、J.Bailyによると、高齢者・障害者の他に会社や学校などの送迎も含まれるが、本研究においては、「高齢者・障害者専用の交通手段」として扱うものとする。

3. 調査概要

本調査においては、まず兵庫県下で交通困難者を対象に行われている交通サービスについて、市町別に調査した。（以下、交通サービスに関する調査）さらにその中から車両によるSTサービスを行っている団体を対象に運営に関する調査を実施した。（以下、車両によるSTサービスに関する調査）

これら調査は兵庫県下の各市町社会福祉協議会を通じて行った。（神戸市を除く87市町社会福祉協議会）さらに車両によるSTサービスに関する調査については関係団体に対して社会福祉協議会を通じて依頼した。平成11年11月に調査票を郵送配布し交通サービスに関する調査については87通、また車両によるSTサービスに関する調査については76団体から回答を得た。

アンケートの内容は主に以下のとおりとした。

（交通サービスに関する調査）

（1）市町で行われている交通サービスの種類

（2）交通サービスの運営主体

（車両によるSTサービスに関する調査）

（1）実施団体の組織体制

（2）サービス対象者の条件

（3）サービスの範囲と目的

（4）利用状況

（5）今後のサービスの展開と問題点

4. 調査結果

4.1 交通サービスの実態

（1）兵庫県下の交通サービスの状況

県下の交通サービスの状況は、87市町のうち76市町で実施されている。サービスの種類であるが、表-1に示すように今回の調査では車両によるサービスの他、コミュニティバス、福祉タクシー、タクシーチケットの配布に分けて質問している。特に車両によるSTサービスについては、送迎目的地自由と固定に分けて尋ねた。これによると車両によるSTサービスが63市町、76団体で行われていることがわかった。宝塚市や西宮市などでは複数の団体がサービスを行っている事例もある。

表-1 サービスの種類（単位：市町数）

	車両によるSTサービス		コミュニティバス	福祉タクシー	タクシーチケットの配布
	送迎目的地自由	送迎目的地固定			
実施している	34	35	14	12	33
実施していない	53	52	73	75	54
実施している団体総数	38団体	38団体	14団体	18団体	33団体

その他のサービスとして、車両の貸出し、定期船運賃補助などがあった。

（2）運営主体

運営主体については、表-2に示すように車両によるSTサービスでは、社会福祉協議会やボランティアが中心となっている。一方、コミュニティバス、福祉タクシー、運賃補助に関しては主として自治体が行っているようだ。

表-2 サービスの運営主体（単位：団体数）

	車両によるSTサービス		コミュニティバス	福祉タクシー	タクシーチケットの配布
	送迎目的地自由	送迎目的地固定			
自治体	2	2	8	0	25
自治体社協に委託	4	6	1	0	4
自治体タクシー会社委託	0	0	2	15	2
社協	15	18	0	0	2
社協とボランティア	7	7	0	0	0
社協がタクシー会社委託	1	0	1	2	0
ボランティア	6	4	0	1	0
その他	3	1	2	0	0
合計	38	38	14	18	33

4.2 車両による ST サービスの状況

(1) 実施時期

サービスが実施された時期は、ここ数年が最も多く、実施団体数が急増している。(図 - 1)

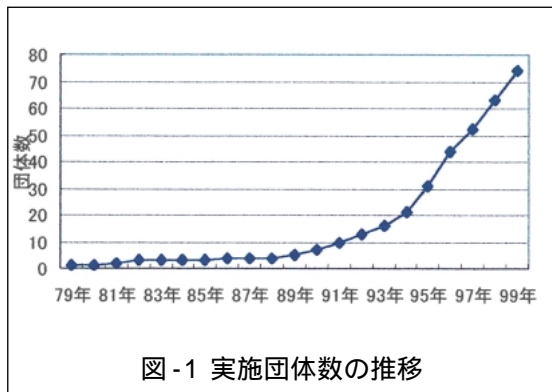


表-4 コーディネートを行う職員

	団体数	構成比(%)
社協職員	60	80.0
ボランティア	5	6.7
その他	8	10.7
コーディネートする担当者はいない	2	2.7
合計	75	100.0

表 - 5 に示すように、ほとんどの団体において、1回のサービスを1人または2人で行っている。全体の2/3程度は、1人でサービスを行っていることがわかった。

(2) 組織の規模

ST サービスに関わるスタッフ数について、多くの団体は、30人以下のスタッフによって運営され、特に5人以下の団体が全体の4割となっている。その多くは社会福祉協議会職員とボランティアで構成されている。また、そのうち運転するスタッフについては半数の団体が、ボランティアに依存していることがわかる。したがって、現在の車両によるSTサービスにはボランティアの力が不可欠であると考えられる。(表 - 3)

一方、STサービスの運行計画や配車計画などのコーディネートは、社協が行っていることが多い。

表-5 サービスに必要なスタッフ数

	団体数	構成比(%)
1人	48	64.9
2人	22	29.7
3人	0	0.0
4人	0	0.0
5人	4	5.4
合計	74	100.0

表-3 運転するスタッフのうちボランティアが占める比率

	団体数	構成比(%)
0～10%未満	34	46.6
10～20%未満	1	1.4
20～30%未満	2	2.7
30～40%未満	2	2.7
40～50%未満	1	1.4
50～60%未満	0	0
60～70%未満	2	2.7
70～80%未満	2	2.7
80～90%未満	0	0
90～100%	29	39.7
合計	73	100

(3) サービスの対象者

現在サービスを受けている人としては多くの団体で、移動に介助が必要な高齢者、障害者に対しサービスを行っている。また、僻地居住者^{へきまち}に対してサービスを提供している団体も4割程度ある。(表 - 6)

表-6 サービスを受けている人(複数回答)

	団体数	有効回答数(75団体)に対する比率
非要介助高齢者	8	10.7
僻地居住者	32	42.7
要介助高齢者	54	72.0
寝たきり高齢者	34	45.3
非要介助障害者	17	22.7
要介助障害者	50	66.7
寝たきり障害者	25	33.3
その他	22	29.3
特に決めていない	0	0.0

さらにほとんどの団体では、団体の所在地に居住している人を対象にしているが、一部では県境を越えてサービスを行っている事例もある。(表-7)

表-7 サービス対象者の居住地

	団体数	構成比(%)
団体の所在市町内のみ	68	91.9
団体の所在市町とその周辺	4	5.4
広域的	2	2.7
合計	74	100.0

会員制をとっている団体は、ほぼ半数であった。さらに、そのうちおよそ2/3は、会員以外のサービスの利用はできないという結果であった。

表-8 会員制

	団体数	構成比(%)
会員制あり	37	49.3
会員制なし	38	50.7
合計	75	100.0

(4) サービスの範囲

(外出目的)

サービスを利用する際的外出目的は、通院や入退院時の移動が主である。また2～3割の団体で買い物や、娯楽などの外出目的に対しても、サービスが行われている。一部では旅行についても実施しているところもあった。

表-9 サービス利用者の外出目的(複数回答)

	団体数	有効回答数 (75団体) に対する比率
入退院	47	62.7
通院	62	82.7
リハビリ	46	61.3
入浴サービス	13	17.3
ショートステイ	36	48.0
その他公共施設	40	53.3
買い物	24	32.0
娯楽	13	17.3
旅行	9	12.0
訪問	10	13.3
福祉行事	36	48.0
その他	19	25.3
特に規定なし	8	10.7

(地理的範囲)

サービス利用時の目的地の範囲については、表-10に示すように、隣接した周辺市町までとしている団体が最も多いが、なかには、100kmまで利用可能と回答した団体もあった。利用者のニーズに従い市町の枠を越えて運営されている例が多く見られることがわかった。

表-10 利用目的地の範囲

	団体数	構成比(%)
所在市町	17	23.0
所在市町と隣接市町	19	25.7
郡内まで	4	5.4
郡内とその周辺まで	5	6.8
地方生活圏	6	8.1
県内	7	9.5
県外	7	9.5
特に規定なし	9	12.2
合計	74	100.0

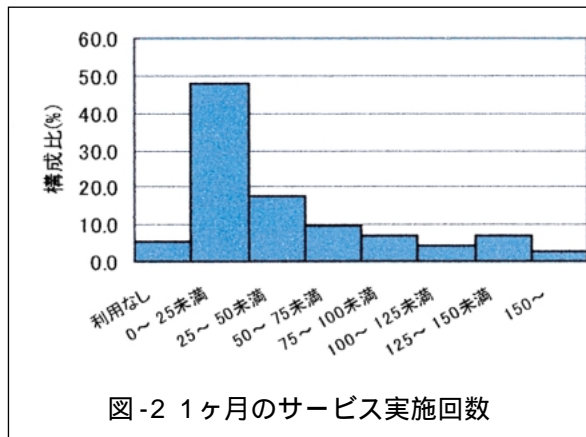
* 地方生活圏：播磨、但馬、丹波、淡路地域

また、利用者は、団体が設定しているサービスの範囲を超えての要望は、今回の調査であまりなかったが、サービスの範囲を拡大すれば需要が引き出されるのではないかと考えられる。さらにその要望に対して、臨機応変に対応しているケースや断っているケースなど、実施団体によってその対応は様々であった。

(5) 利用実績

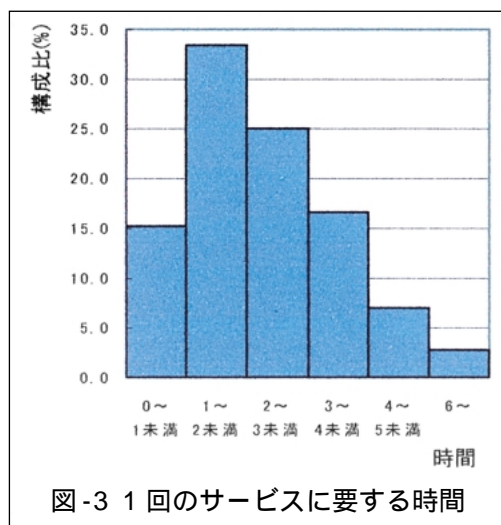
(サービス実施回数)

平成11年9月の1ヶ月あたりにサービスを実施した回数については、実施団体の半数が25回未満であったが、団体によってばらつきがある。(図-2) また、サービスの形態として、1人ずつ対応しているケースや数人を相乗りしているケースなどが見受けられ、相乗りを積極的に実施している団体は半数以上あった。



(サービスにかかる時間)

1回に要する時間は2時間までが多く、病院の診療などで長時間かかる場合は一度事務所にもどるなどの対応を行っている。(図-3)



(1人当たりのサービス回数)

1人当たりの1ヶ月のサービス回数をみると、回数にはばらつきがあり、人工透析などを受けている人などは利用頻度が高いが、平均するとおおむね月2~3回としている団体が多い。(表-11)

表-11 1ヶ月間の利用者一人あたりのサービス回数

	団体数	構成比(%)
利用者なし	4	5.6
月に1回~3回	54	76.1
週1回程度	10	14.1
週2回程度	2	2.8
週3回以上	1	1.4
合計	71	100.0

(料金)

料金は、会費とサービスを利用する際に徴収する料金とに分かれている。

会費を徴収している団体は、会員制である37団体のうち2/3で徴収している。

また、利用する際の料金については、57団体で徴収している。利用料金は、団体によって算出方法が異なるが、回数、距離、時間、目的別などによって設定している。

(6) 問題点

STサービスを運行する上で、ほとんどの団体で「何らかの問題がある」との回答があった。

表-12に示すように、最も多くの団体が問題としているのは、「運転スタッフ数不足」についてである。また、サービスに使用する「車両の不足」についても、指摘する団体が多く、サービスできる件数の増加に最も問題点をおいているのではないかと考えられる。

表-12 課題の内容(複数回答)

	団体数	問題ありと答えた団体に対する比率
運行資金の不足	8	10.8
経費の増大	8	10.8
スタッフ数の不足(運転手)	45	60.8
スタッフ数の不足(介助者)	10	13.5
スタッフ数の不足(コーディネーター)	5	6.8
スタッフ数の不足(その他)	2	2.7
車両不足	32	43.2
利用料金の問題	16	21.6
地域外の目的地までの利用	17	23.0
利用者数の伸び悩み	7	9.5
車両の構造的な問題(車いす対応など)	12	16.2
その他	11	14.9
わからない	1	1.4

そのうち解決した項目は現在のところまだ少ないが、「スタッフ数」や「車両」の不足、「地域外の目的地」への利用について、一部の団体で解決している。

(7) 今後の展開

事業連携

他の地域でSTサービスを行っている団体との連携は、74団体中2団体で実施されているのみであった。事業の連携を行わなかった理由としては、「適当な相手先がない」ということを理由に挙げた団体が多かった。また、検討もあまりされていない。(表 - 13)

表-13 事業連携の検討

	団体数	構成比(%)
検討した	8	11.1
現在検討中である	5	6.9
検討したことはない	58	80.6
その他	1	1.4
合計	72	100.0

事業の協働化

同じ地域で、STサービス以外の福祉サービスを行っている団体は、74団体中16団体であった。

協働化ようになった理由は表 - 14 に示すようにスタッフ数不足、車両不足、金銭的効率化が挙げられている。また、今後の協働化については一部の団体で検討されている。(表 - 15)

表-14 事業の協働化を行った理由

	団体数	有効回答数(12団体)に対する比率
金銭的効率化	4	33.3
スタッフ数不足	5	41.7
車両不足	4	33.3
その他	6	50.0

表-15 協働化検討の有無

	団体数	構成比(%)
検討した	7	11.9
現在検討中である	8	13.6
検討したことはない	42	71.2
その他	2	3.4
合計	59	100.0

事業の協働化について、「事業の協働化をしていない」と回答した団体に質問

(8) 今後のサービスの展開

今後のサービスについて、現状のままで対応する、サービスを拡大する、現在検討中であると答えた団体が、それぞれおよそ1/3づつ占めている。サービスを縮小すると回答した団体はなかった。(表 - 16)

表-16 今後のサービスの展開について

	団体数	構成比(%)
現状で対応する	25	33.8
縮小の方向で考えている	0	0.0
拡大の方向で考えている	23	31.1
現在検討中である	25	33.8
特に考えていない	1	1.4
合計	74	100.0

拡大する内容については、先の問題点でも指摘されていたスタッフ数と、車両数であった。(表 - 17)

表-17 サービス拡大の具体的内容

	団体数	有効回答数(23団体)に対する比率
スタッフを増やす	16	69.6
車両数を増やす	11	47.8
サービス時間を拡大する	4	17.4
移動範囲を拡大する	5	21.7
その他	7	30.4

5. まとめと考察

(兵庫県下の交通サービス)

高齢者や障害者等移動困難者のための交通サービスについては、87市町(神戸市を除く)のうち76市町で実施されている。

車両によるSTサービスは、社会福祉協議会及びボランティアが中心に、コミュニティバス、福祉タクシーは主に自治体が運営主体になっている。

(車両によるSTサービス)

ここ数年実施する団体が急増している。

団体によって規模、内容が様々である。一部でボランティア団体だけで実施されているケースもあるが、社会福祉協議会が中心に運営されている場合が多く、運転スタッフとしてボランティアが多く参画している。

利用者は市町内居住者で要介助者のケースが多く、通院など日常的な移動に利用されている。利用範

困としては市町内及びその周辺となっており、生活支援としての役割が大きい。運行にあたって、運転手や車両の確保、経費、事故等の補償など種々問題が多い。一部であるが問題解決のため、事業の協働化、事業連携がなされている。

今回の車両によるSTサービスの調査を通じて、まず考えられることは、スタッフ及び車両の不足の問題である。今後さらにニーズが増加する可能性を考慮すると、より一層厳しい状況になることが想定される。また、一部で経費面についても課題としているが、運営費の面においても大きな問題になってくると考えられる。そのため、事業の連携や事業の協働化などより効率的な運行のための方策を検討する必要である。例えば、現在は市町単位で設定されているが、郡単位など地域との関わり合いのなかでネットワーク化を図る方法も考えられる。

一方、行政としては単に財政的な支援にとどまらず、道路運送法の抵触問題への解決策、事故等へのバックアップ体制などについての検討も求められると思われる。

このサービスが社会的にもかなり認知されていることを踏まえると、現在あるしくみを生かしつつ運行しやすい環境づくりが必要であると考えられる。そのためには行政、社会福祉協議会、ボランティア、民間等の役割を明確化することが重要であると思われる。

6. 今後の課題

STサービスは、日本において発展途上であり、現在は制度として、また交通システムとして確立されていない状況にある。また、福祉サイドのサービスとして定着しつつあるが、一部には公共交通の空白地におけるサービスもあることから、公共交通のなかでの位置づけを行い、他の交通機関との連携を図るなど、より効果的な運行をするための検討が必要である。したがって、今後は既存の公共交通機関、コミュニティバス、福祉タクシー、車両によるSTサービスを含めた交通システムについて、検討をすることとしている。

最後に調査を進めるにあたって、多大なご支援とご協力をいただいた兵庫県社会福祉協議会、各市町社会福祉協議会及びボランティア団体に対して心から謝意を表します。

(参考文献)

- 1) 秋山哲夫、三星昭宏編：高齢社会の技術第6巻 移動と交通、1996.3
- 2) 秋山哲夫：公共交通システムにおけるスペシャルトランスポートサービス、都市計画、No204、1996.12
- 3) スペシャルトランスポートサービスに関する調査研究報告書：財団法人運輸政策研究機構、1999.3
- 4) 福祉移送サービス：厚生省老人保健福祉局老人福祉計画監修、全国社会福祉協議会、1992.4