

高齢者・障害者等の生活支援に向けたコミュニティ交通のあり方に関する研究(その1)

－地方公共団体が実施している高齢者・障害者に対する移動支援制度の実施状況について－

Study on Community Transportation System Supporting the Elderly and Disabled(Part1)

- About the mobility support systems currently applied by the local governments in the Hyogo Pref. -

谷内 久美子 市原 考
TANIUCHI Kumiko, ICHIHARA Ko

キーワード:

地方公共団体の役割、移動支援、移動制約者

Keywords:

Role of Local governments, Mobility Support System, People with mobility impairment

Abstract:

Although local governments are supposed to protect residents' living right, it is not clearly defined that up to what degree it is guaranteed when the mobility issue is concerned. The more decentralize the population, the greater it will grow the role of local governments. The traffic infrastructure in the densely populated areas greatly differs from the one of depopulated areas. Therefore, it is important that local governments provide traffic services that have a fair balance of profit and burden, taking different needs of their residents into consideration. For that It makes it to a help when the traffic support system is set. It is desirable if this study will be able to contribute to the decision-making when local governments will design traffic support systems in the future.

When the system for supporting the elderly is concerned, it was observed that transfer

service is the most commonly practiced, especially in cities and towns with small populations. On the other hand, concerning the system for supporting the handicapped, the subsidy for taxi fare is the most commonly adopted. It was also found that the implementation of subsidy for the public transportation system is the least common among all the support systems. This system is only practiced in the cities and towns, which have Traffic Bureaus, in the urban areas where the public transportation systems are comparatively developed, or NAKAHARIMA, which is situated in the mountainous area. Therefore, it can be said that there are some differences in application of the support systems, Depending on the target groups, whether the elderly, the handicapped or residents in different areas.

1 はじめに

高齢者や障害者を含め、すべての人が自立した日常生活および社会生活を享受できる環境を実現するためには、交通環境を整備することが欠かせない。施設整備だけでは、なおも移動が困難な高齢者や障

害者があり、補完する制度が必要である。また、移動制約者の状況は多様であり、一つのサービスで全ての人に対応することは不可能である。そのためには、複数の制度を並存させ、必要に応じて利用者が選択することが望ましい。

地方公共団体は住民の健康で文化的な生活が出来る生存権を守る役割を担っているが、住民の移動の権利をどの範囲まで保証するのかが明確にされていない。今後、地方分権が推進され、地方公共団体の役割が大きくなる。都市部と過疎部では交通の基盤整備が大きく異なっており、各公共団体が住民のニーズを汲み取り、受益と負担のバランスを考えた交通サービスを提供することが重要である。

そこで、本研究では現在実施されている兵庫県内の移動支援制度の実施状況を把握し、地方公共団体が担うべき役割を考察し、移動支援制度を設定する上での一助となることを目的としている。

2 調査の概要

兵庫県下の全市町に対し、平成 15 年 10 月に、郵送によるアンケート調査を行った。送付先は各市町の福祉担当課とした。配布・回収は郵送によるものとし、調査回収結果は表 1 のとおりである。

表 1 調査回収結果

Table1 The returned rate of questionnaire

配布数	回収数	回収率(%)
88	86	97.7%

3 今回調査の対象とした移動支援制度

今回の調査では、市町が実施している高齢者・障害者に対する移動支援制度のうち、移送サービス、タクシー運賃の助成、公共交通運賃の助成を対象とした。

移送サービスは一般の市民に提供されていない交通サービスを、利用者を限定して提供する交通サービスである。一方、タクシー運賃の助成と公共交通運賃の助成は一般の市民に提供されている交通サービスを財政的に援助し、高齢者や障害者の外出の促進を図る制度である。

表 2 今回調査の対象とした移動支援制度

Table2 The Mobility Support systems analyzed by this study

移送サービス	主に公共交通サービスがあっても利用できないか、困難な人に限定したドア・ツー・ドアの交通サービス。車両は、セダンタイプ、車いす仕様車等を使用している。
タクシー運賃の助成	クーポン等を交付して、タクシー運賃を助成する制度。車いす仕様車両を用いたタクシーだけでなく、一般のタクシーを対象としたものを含める。
公共交通運賃の助成	無料バスや割引券を交付して、電車、バス等一般の公共交通機関の運賃を助成する制度。

4 調査結果

4.1 移動支援制度の実施状況

4.1.1 移動支援制度の実施率

高齢者を対象とした制度のうち、最も実施率が高いものは移送サービスであり、57%の市町で実施している。障害者を対象とした制度は、移送サービスの実施率は 35%と低いが、タクシー運賃の助成は 55%の市町で実施している。1999 年に本研究所で行った交通サービスに関する調査では、公共団体が主体となって移送サービスを実施している市町は 14 であった。この 4 年間で移送サービスに対する公共団体の関与が大いに進んでいるといえる。

公共交通運賃の助成は実施割合が低く、高齢者対象で 24%、障害者対象で 16%の市町でのみ実施している。公共交通運賃の助成の実施市町は、交通局を保有している市町や公共交通機関が比較的発達している都市部、山間部に位置する中播磨で実施されている。

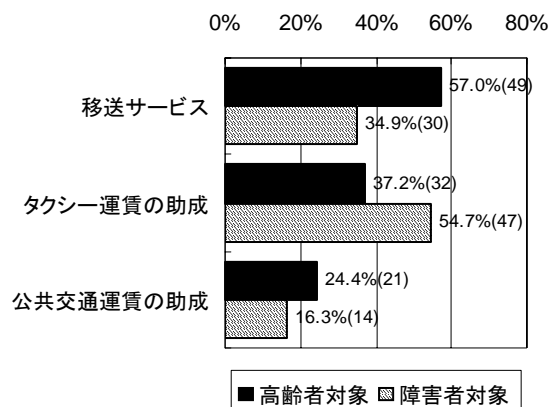
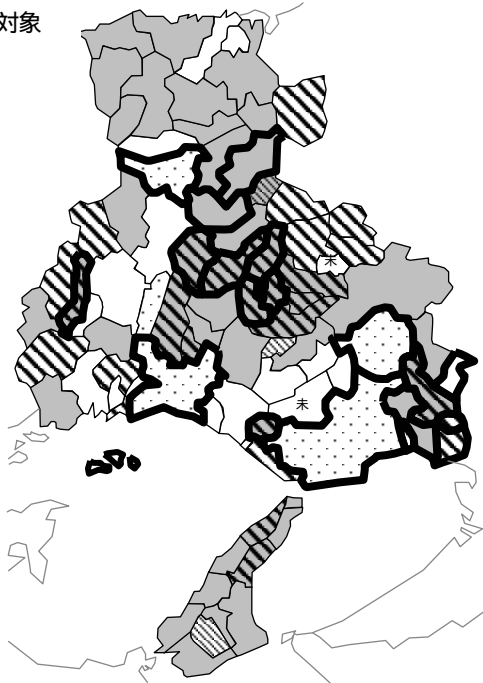


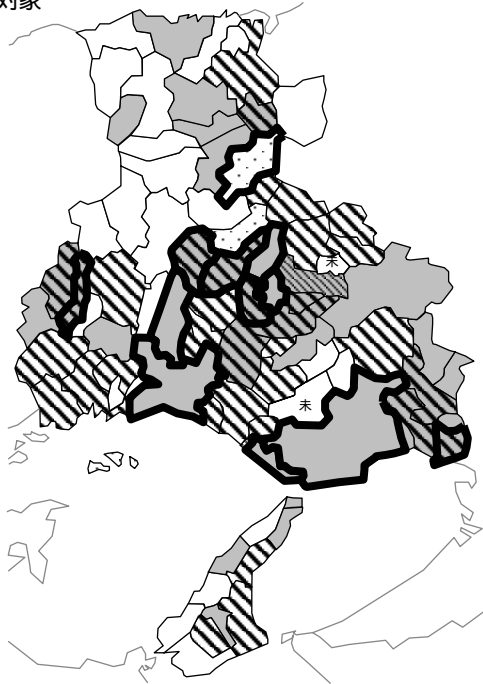
図 1 移動支援制度の実施率

Fig.1 The rate of implementation of the support systems

高齢者対象



障害者対象



移送サービスのみ	■
タクシー運賃助成のみ	▨
移送サービス+タクシー運賃助成	▩
公共交通助成のみ	□
移送サービス+公共交通費助成	■
タクシー運賃助成+公共交通費助成	▨
移送サービス+タクシー運賃助成+公共交通費助成	▩
いずれの制度もなし	□
未調査	未

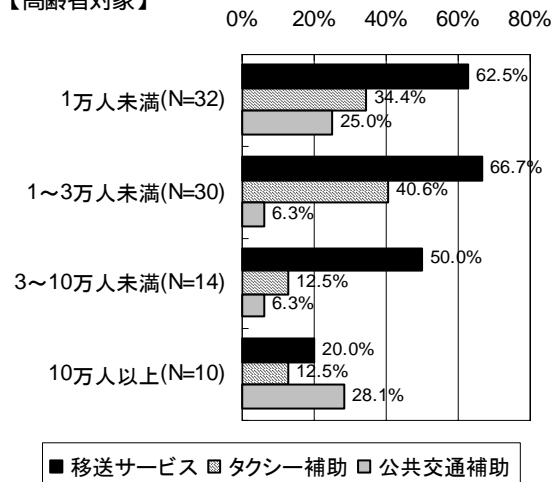
図2 市町ごとの移動支援制度の実施状況

Fig. The condition of support systems practiced by each local government

4.1.2 制度の実施率と人口規模

市町の人口規模と各制度の実施率のクロス集計を行った。高齢者を対象とした制度は、人口規模の小さい市町で移送サービス、タクシー助成の実施率が高くなっている。障害者を対象とした制度は人口規模と実施率の間に明確な傾向の差はみられない。

【高齢者対象】



【障害者対象】

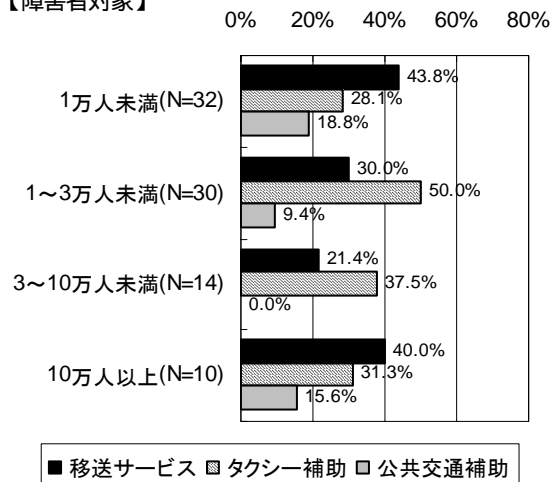


図3 移動支援制度の実施率と人口規模

Fig.3 The relationship between the rate of implementation of the support systems and the population sizes

4.1.3 制度の実施時期

制度の開始年度は、公共交通の助成制度が最も早い60年代後半から始まったが、実施市町数はあまり伸びていない。移送サービスはここ数年の間に開始した市町が多く、特に高齢者を対象としたものは介護保険制度が始まった2000年に急激に伸びている。タクシー運賃の助成制度は、90年代から実施市町数が増えつづけている。

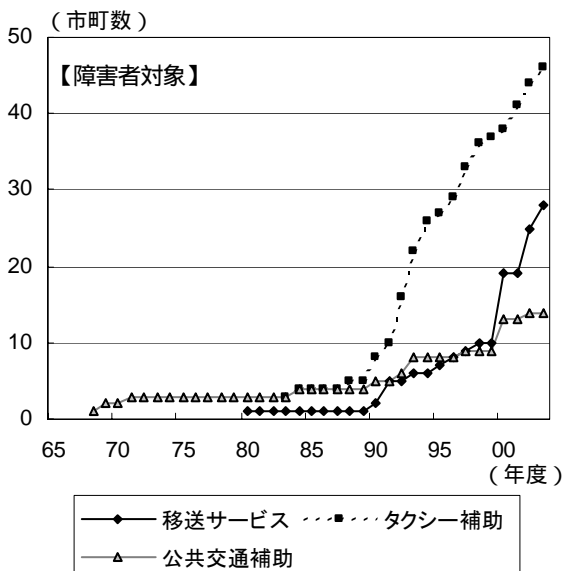
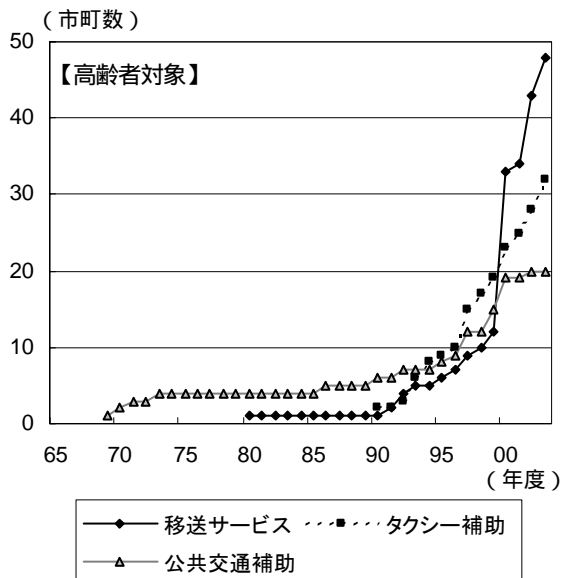


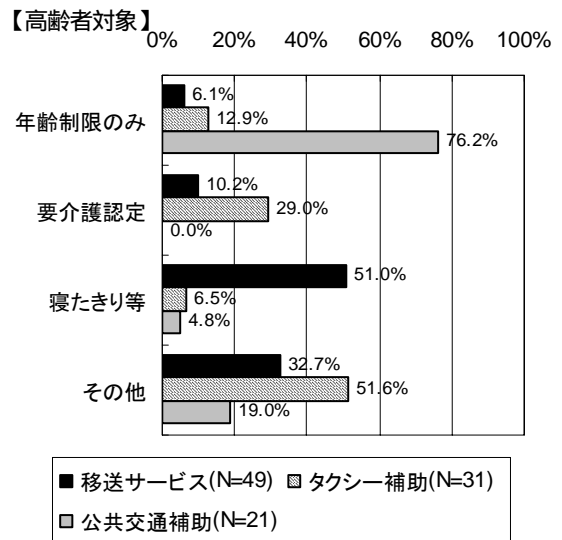
図4 移動支援制度の実施市町数の推移

Fig.4 The change in the number of local governments that practice the support systems

4.1.4 制度の対象者

高齢者を対象とした制度では、移送サービスは寝たきり等の身体条件が要件となっている市町が51%ある。一方、公共交通の助成制度では、要介護認定や身体条件は考慮されず、年齢のみが利用の条件となっている。

障害者を対象とした制度では、移送サービスは肢体不自由のみを要件としている市町が多いが、タクシー運賃の助成制度、公共交通運賃の助成制度ではほとんどすべての種類の障害を対象としている。



【障害者対象】

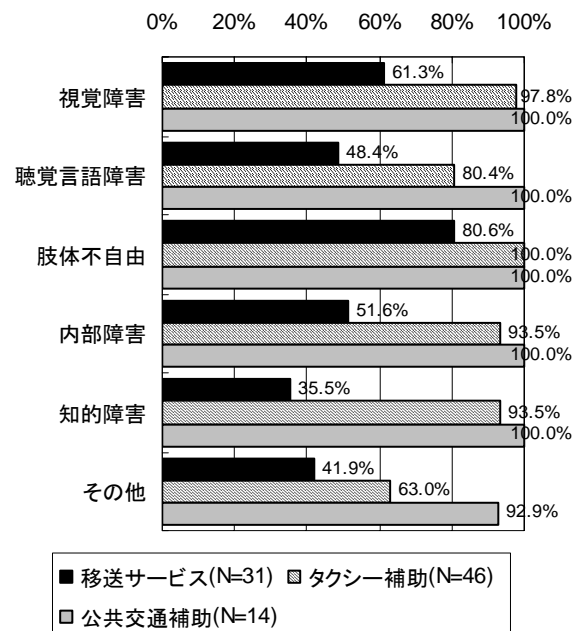


図5 移動支援制度の対象者

Fig.5 The target of the support system

4.1.5 交付者一人あたりの助成額

同一事業内で高齢者と障害者のいずれも対象にしている市町があり、交付人数や決算額等の実績を分離することができない。そのため、この項では市町単位で集計することとする。

各制度の交付者一人あたりの助成額をみると、タクシー運賃の助成制度、公共交通運賃の助成制度のいずれも1万円以下の市町が半数以上となっている。それに対し、移送サービスは一人あたりの助成額が3万円を超えている市町が49%、平均値が94,785円となっており、移送サービスの運行に多額の費用がかかっている様子が窺える。

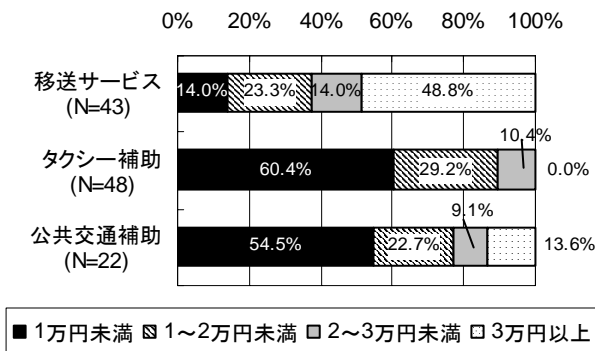


図6 交付者一人あたりの助成額

Fig.6 The amount of subsidy per grantee

表3 交付者一人あたりの助成額の平均値と中央値
Table3 The average and the median of the amount of subsidy per grantee

	平均値	中央値
移送サービス(N=43)	94,785	28,871
タクシー助成(N=48)	10,383	8,760
公共交通助成(N=22)	13,419	8,647

4.1.6 市町人口に対する交付者数の割合

市町人口に対する交付者数の割合が1%未満の市町村は、移送サービスは79%、タクシー運賃の助成制度は58%となっており、限られた人にもみ交付しているといえる。

公共交通運賃の助成制度は、中央値が7.7%であることから、実施している半数以上の市町が人口の7%以上と広範囲の人に交付している。

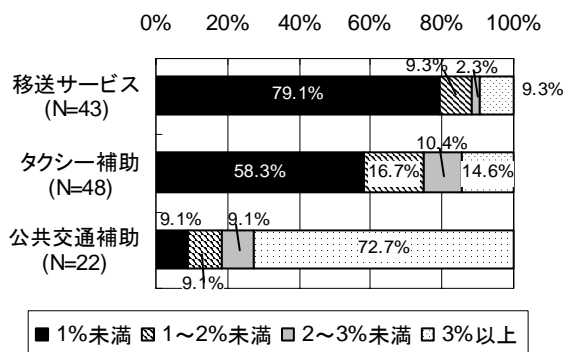


図7 市町人口に対する交付者の割合

Fig.7 The proportions of the grantees to the whole population of each community

表4 交付者数の割合の平均値と中央値

Table4 The average and the median of the percentages of the grantees

	平均値	中央値
移送サービス(N=43)	1.1	0.5
タクシー助成(N=48)	2.3	0.7
公共交通助成(N=22)	8.6	7.7

4.1.7 移動支援制度の費用と市町民の税負担

移動支援制度は、税金を財源として実施しているものであるため、市町民の税負担と提供するサービスの質のバランスが重要になる。そこで、市町ごとに、3つの移動支援制度全体にかかる費用を合計し、市町民一人あたりの移動支援制度費用の税負担額を算出した。

市町民一人あたりの税負担額は500円未満の市町が52%を占めているが、一方で1000円以上の市町が13%あり、市町によって差が大きい。

表5 市町民一人あたりの移動支援制度費用の税負担額

Table5 The amount of the tax for the expenses of the support system per resident

	市町数	構成率
0円(制度なし)	15	17.4
500円未満	45	52.3
500~1000円未満	15	17.4
1000円以上	11	12.8
合計	86	100.0

次に、人口規模と市町民一人あたりの税負担額をみると、10万人以上の市町で市民の税負担額が大きい市町が多い。10万人以上の市町では広範囲の人に交付している公共交通運賃の助成制度を実施している市町が多いことが影響している。1万人未満の市町では、制度を全く行っていない市町が28%ある一方で、税負担額が大きい市町も19%ある。これは、1万人未満の市町で多額の費用がかかる移送サービスを実施している市町が多いことが影響している。

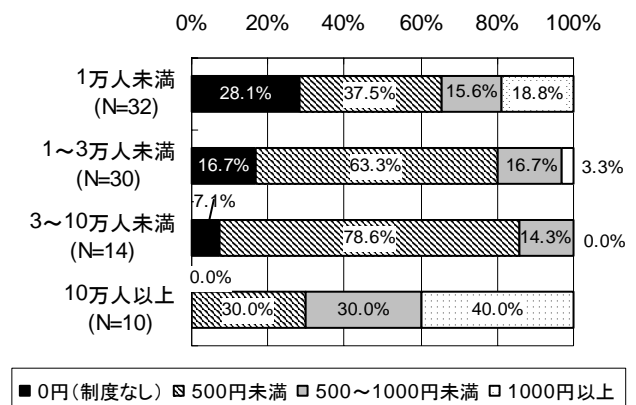


図8 市町民一人あたりの移動支援制度費用の税負担額と人口規模

Fig.8 The relationship between the amount of the tax per resident and the size of the community

表3 人口規模と市町民一人あたりの移動支援制度費用の税負担額の平均値と中央値

Table3 The average and the median of the population sizes and the amounts of the tax per resident

	平均値	中央値
1万人未満(N=32)	457	312
1～3万人(N=30)	228	153
3～10万人(N=14)	153	116
10万人以上(N=10)	1,367	630

4.1.8 国、県からの補助金の有無

高齢者を対象とした制度のうち、実施率が最も高い移送サービスは国、県からの補助金を受けている割合が89%と高い。補助金の種類として最も多いのは「介護予防・地域支え合い事業」で、補助金を受けている市町の9割が受けている。介護予防・地域支え合い事業は、介護保険制度が施行された2000年度に制度化されたもので、疾病予防に加えて、老化そのものによる身体的、精神的、社会的機能の衰えをできるだけ遅らせることを目標としている事業である。国・県からの補助率が事業費の75%と高く、各市町村の負担率が25%と低い。このことが移送サービスの実施を高めている原因ではないかと思われる。公共交通運賃の補助事業は補助金を受けている市町はない。

障害者を対象とした制度のうち、移送サービスは4割の市町で補助金を受けているが、タクシー運賃の助成制度、公共交通運賃の助成制度では、国、県からの補助金を受けている市町はない。障害者の交通に対する国、県からの補助がある事業としては、「市町村障害者社会参加促進事業の重度障害者移動支援事業」があるが、補助率があまり高くなく市町村の負担が大きいこともあり、受けている市町は3市町のみである。

表6 国、県からの補助金の有無

Table6 The subsidy from the central and the prefecture governments

【高齢者対象】	移送サービス		タクシー助成		公共交通助成	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
補助金あり	40	88.9	4	13.3	0	0.0
補助金なし	5	11.1	26	86.7	21	100.0
合計	45	100.0	30	100.0	21	100.0

【障害者対象】	移送サービス		タクシー助成		公共交通助成	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
補助金あり	11	42.3	0	0.0	0	0.0
補助金なし	15	57.7	46	100.0	14	100.0
合計	26	100.0	46	100.0	14	100.0

4.2 移送サービスの実施概要

4.2.1 運行方法

社会福祉協議会への委託が高齢者対象で65%、障害者対象で63%と最も多い。次いで、タクシー事業者等への委託が高齢者対象で12%、障害者対象で20%である。

移送サービスを実施している団体の半数を占めるNPO・ボランティア団体等への委託はほとんどなく、行政との結びつきが弱いといえる。

表7 運行形態

Table7 Different forms of practice

	高齢者対象		障害者対象	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
直轄運営	3	6.1	2	6.7
タクシー事業者等に委託	6	12.2	6	20.0
社会福祉協議会に委託	32	65.3	19	63.3
NPO・ボランティア等に委託	1	2.0	1	3.3
その他	7	14.3	2	6.7
合計	49	100.0	30	100.0

4.2.2 利用料金

9割弱の市町が料金を徴収しているが、徴収額はガソリン代等の実費に相当する程度の金額である。移送サービスは移動制約者の移動の確保を目的としているため利用者にとって利用しやすい金額であることと、有償運送を禁止する道路運送法80条に抵触することから、そうした金額設定になっていることと考えられる。

表8 利用料金の徴収の有無

Table8 The collection of fee

	高齢者対象		障害者対象	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
徴収している	42	87.5	25	86.2
徴収していない	6	12.5	4	13.8
合計	48	100.0	29	100.0

4.2.3 目的の制限

高齢者対象で88%、障害者対象で82%の市町が、移送サービスの利用目的を制限している。利用目的は医療機関や公共施設、福祉施設等に限定されている。

表9 利用目的の制限の有無

Table9 The restriction for the purpose of use

	高齢者対象		障害者対象	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
限定している	43	87.8	24	82.8
限定していない	6	12.2	5	17.2
合計	49	100.0	29	100.0

4.2.4 利用可能曜日

利用可能な曜日は6割の市町で平日のみとなっており、毎日利用できる市町は少ない。利用目的を医療機関や公共施設、福祉施設等に制限していることからそれらの施設を利用できる曜日のみを運行しているといえる。

表10 利用可能曜日

Table10 The days of the week when the support systems are available

	高齢者対象		障害者対象	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
平日のみ	27	57.4	16	57.1
月～土曜日	4	8.5	1	3.6
毎日	12	25.5	9	32.1
その他	4	8.5	2	7.1
合計	47	100.0	28	100.0

4.3 タクシー運賃の助成制度

4.3.1 助成方法

初乗り運賃あるいは固定額のチケット方式が高齢者対象で78%、障害者対象で89%である。残りの市町では、利用料の一部を助成する方法をとっている。

表11 交付の形態

Table11 The forms of subsidies

	高齢者対象		障害者対象	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
初乗り運賃チケット	17	53.1	28	59.6
固定額チケット	8	25.0	14	29.8
利用料の一部助成	7	21.9	5	10.6
合計	32	100.0	47	100.0

4.3.2 車いす対応型車両

リフト付車両等の車いす対応型の車両を保有している事業所の割合について、保有状況を把握していない市町が3割である。また、車いす対応型車両を保有している事業所が全くない市町は3割弱あり、タクシー運賃の助成制度は現状では車いす利用者の移動の保証ができているとはいえない。

表12 車いす対応型車両を保有している事業所の割合
Table12 The proportion of taxi companies which are equipped with the vehicles adopted for wheelchairs

	高齢者対象		障害者対象	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
未把握	11	34.4	13	30.2
0%	9	28.1	11	25.6
50%未満	10	31.3	14	32.6
50～100%	2	6.3	5	11.6
合計	32	100.0	43	100.0

4.4 公共交通運賃の助成制度

4.4.1 助成方法

無料バスの交付を行っている市町は、概ね交通局を保有しているか、一部有料で交付している。交付者が利用料の一部を負担する割引購入証の交付を行っている市町は、高齢者対象で48%、障害者対象では29%となっている。

表13 交付の形態

Table13 Different forms of subsidies

	高齢者対象		障害者対象	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
無料バスの交付	6	28.6	5	35.7
割引購入証等の交付	10	47.6	4	28.6
回数券等の交付	4	19.0	3	21.4
その他	1	4.8	2	14.3
合計	21	100.0	14	100.0

4.4.1 制度の対象となる交通機関

制度の対象となる交通機関は、バスのみが高齢者対象で67%、障害者対象で71%と最も高い。また、バスと鉄道の両方を対象としている市町は、人口10万人以上の市町であり、もともとの社会基盤が整っている都市部である。

表14 制度の対象となる交通機関

Table14 The targeted transportation systems

	高齢者対象 (N=21)		障害者対象 (N=14)	
	市町数	構成率(%)	市町数	構成率(%)
バスのみ	14	66.7	10	71.4
バスと鉄道	6	28.6	3	21.4
船舶	1	4.8	1	7.1
合計	21	100.0	14	100.0

5 まとめ

兵庫県内における高齢者・障害者に対する移動支援制度の実施状況を把握することができた。高齢者を対象とした制度では移送サービスの実施率が最も高く、特に人口規模の小さい市町で多く行われている。障害者を対象とした制度ではタクシー運賃の助成の実施率が最も高かった。公共交通運賃の助成は実施割合が低く、交通局を保有している市町や公共交通機関が比較的発達している都市部、山間部に位置する中播磨で実施されている。このように、制度の対象が高齢者か障害者で、また、地域により実施状況に差があることがわかった。

国、県からの補助金の有無が実施率に大きい影響を与えている。国、県は市町に対し、適切な補助制度を設けることも必要であるが、補助金の有無に関係なく、市町は地域ニーズを汲み取り、その地域に必要な支援制度の設計を行うべきである。

また、それぞれの制度の特色を把握できた。移送サービスは寝たきりや肢体不自由等身体の利用の要件となっており、限られた人に交付されている制度である。また、利用には目的や曜日等に制限がある市町が多く、移動制約者の生活の足を全て担っているとはいえない。

タクシー運賃や公共交通運賃の助成制度は、かなり広い範囲の移動困難者に対して実施されている制度である。移送サービスは多額の経費がかかるが、タクシー運賃や公共交通運賃の助成制度は既存の社会基盤を利用しているため、交付者一人あたりの経費が少なく済む。社会基盤が整っている都市部では、高齢者や障害者の移動の幅を広げる制度であるが、もともとそうした基盤がない地方部では、有効に実施することができないのではないかと推察される。

6 今後の課題

高齢者・障害者に対する移動支援制度は、福祉部局で行われており、市町によっては同じ制度であっても高齢者対象のものと障害者対象のものでも部署が分かれている。高齢者・障害者の移動を効率的にかつ公平に支えていくためには、移動支援制度だけでなく、コミュニティバスや施設整備等、総合的な視野で計画を立てることが重要である。そのためには、交通全体の計画を司る部局が必要だと思われる。

また、現在、高齢者・障害者の移動支援制度の設定には具体的なデータ、知見の蓄積が不十分である。今後、ケーススタディを含めたデータの収集や、効率的な支援制度の方法論の構築を行うこととする。

謝辞

貴重な時間を割き、アンケート調査に回答して下さった地方公共団体の担当者に対して、心から謝意を表します。

参考文献

- 1) 秋山哲男・三星昭宏：「講座 高齢社会の技術6 移動と交通」、日本評論社、pp.73-132、1996
- 2) 秋山哲男：「高齢者の住まいと交通」、日本評論社、pp.167-233、1993
- 3) 和平好弘：「誰でもわかる交通のバリアフリー」、成山

堂書店、2003

- 4) 秋山哲男：「タクシー・ST サービスの交通政策・交通システム」、第27回土木計画学研究・講演集、2003
- 5) 三星昭宏：「高齢者・障害者に対応した交通システムの現状と課題」、土木学会誌 Vol.88、pp26-27、2003
- 6) 鬼塚正徳：「ボランティアによる移動支援の状況」、土木学会誌 Vol.88、pp33-34、2003
- 7) 秋山哲男：「わが国の高齢者・障害者交通の展望」、土木学会誌 Vol.88、pp35-37、2003
- 8) 交通エコロジー・モビリティ財団：「高齢者・障害者向け地域福祉交通サービスの整備方策に関する調査」、2003