

福祉有償運送事業の運営実態から見た 持続可能な移動サービスの現状と今後のあり方

— 神奈川県における運営実態調査から —

高齢化の進展とともに、単独では公共交通機関を利用できない移動困難者が増え、郊外住宅地では自家用車に依存しており移動制約者が増加している。70年代からボランティア団体による助け合い活動として始まった移送サービスが、2006年の道路運送法の改正で福祉有償運送として制度化されたが、様々な規定があり、運営が厳しく解散・廃業した団体が増えている。神奈川県内の福祉有償運送の登録団体に実施したアンケート等の結果から、継続意向が消極的な団体はどのような特徴があり、どのような要因からそうなるのかを明らかにした。そして、持続可能な移動サービスには人の確保と柔軟な制度設計が必要となり、その方策を検討した。

キーワード | 移動困難者, 福祉有償運送, 運転スタッフ, 非営利団体

阿部名保子

ABE, Nahoko

MUP 東京工業大学大学院社会理工学研究科社会工学専攻博士後期課程

1——本研究の背景と目的

1.1 背景と目的

近年高齢化の進展とともに、要介護・要支援認定者が増加し、単独では公共交通機関の利用困難な障害者・高齢者等の移動困難者が増えている。また、低密度の戸建住宅として開発された郊外住宅地では自家用車に依存した生活スタイルになっており、初期に開発された団地では住民の高齢化が進み、移動制約者の移動の確保が喫緊の課題になっている^{注1)}。

移動困難者を対象にした移動サービス(以下「移動サービス」という)を見てみると、これまでは主に福祉対策の一環として、鉄道・バス等の旅客運賃の割引、福祉タクシー券の交付などの経済的な支援であった。70年代から、住民がボランティア団体を作り、助け合い活動として、障害者等を対象とした無償の移送サービスを始めた。しかし、運行コストがかかるため、ガソリン実費程度の謝礼が定着していくが、当時の道路運送法では、運賃の収受が認められないため、違法行為であった。また、2000年の介護保険制度の発足とともに、介護タクシーが出現したが、料金面ではタクシー運賃と介助料がかかり、頻繁に利用できるとは言いがたかった^{注2)}。

そのような中、2004年の道路運送法の80条の許可により、運賃の収受が公に認められ、2006年の改正により、「福祉有償運送」として法的に位置付けられることになったが、施行規則や通達等で、利用対象者、運転者要件、運送の対価の基準、原則個別輸送などの細かな登録要件が定められた(詳細は4.1で示す)。その結果、非営利団体の多くは、資金難と人材不足により運営が厳しくなり、多様なモードの交通サービスへの展開ができず、個々の身体・

生活状況に応じた移動サービスを効率的に提供することが難しくなっている²⁾。

また、国内の公共交通は規制緩和によってバス事業の需給調整規制が撤廃され、不採算路線の撤退が相次ぐ中、地方自治体が地域公共交通の整備に果たす役割が大きくなっている。例えば、東京都内の自治体では補助事業によりコミュニティバスの運行・導入が進んでいるが、低密度の戸建て中心で公共交通の多数の利用者が望めない神奈川県内の郊外住宅地では路線バスが撤退・縮小し、自治体の財政状況が悪いため新たなコミュニティバス導入も進まず、自家用車のみが移動手段になっている。車を運転できない高齢者・障害者等には、料金の高い福祉タクシー等を頻繁に利用できる人は少なく、彼らは福祉有償運送を利用することで、最低限の移動を確保している^{注3)}。しかし、前述したように、団体の解散や廃業が増えており、今後の増加するニーズに対応することは難しく、生活の質は悪化していだろう。

そこで、本研究ではまず、福祉有償運送を実施している団体の設立経緯による運営の特徴の違いから、どのような団体が事業継続に積極的な意向を持ち、どのような団体が事業廃止・解散の意向を持つか、そしてその要因を把握することにより、持続的な移動サービスの方策を提案することを目的とする。

1.2 既往研究

福祉有償運送に関する研究では、利用者のニーズに着目したものとして、松中・谷口・楠田³⁾による岡山市・倉敷市の福祉有償運送の利用登録者を対象としたアンケート調査による交通行動に影響を与える要因に関する研究や、金・坂本・秋山⁴⁾による移動困難性による移送サービ

ス利用者の需要構造に関する研究がある。これらの研究からは、2004年の福祉有償運送制度導入後の移動サービスの利用実態が把握され、需要構造が明らかになっている。

福祉有償運送の事業者の運営実態に着目したものとしては、猪井⁵⁾による、大阪府内の福祉有償運送の事業所運営の在り方に関する研究と、伊藤⁶⁾による日米の移動サービスを実施しているNPO法人の運営比較の研究がある。猪井は、事業所全体の運営実態から分析を行い、伊藤はNPO法人のみを対象に分析している。しかし、現在の福祉有償運送を実施する団体には様々な組織形態があり、その形態ごとに運営実態が異なるが、それを踏まえて分析した研究はないと思われる。また、運営における資金に着目した分析はあるが、人に着目した研究は見当たらない。本研究では、団体設立経緯によるスタッフ構成に着目し、組織形態による運営実態の差に焦点をあて分析を行うものである。

他に、利用者と事業者の両面から研究したものとして、秋山・藤井・鷺野⁷⁾による神奈川県内の移動サービスの評価がある。この研究は、1997年12月時点での神奈川県内の移動サービスの運行実態と利用特性について評価したもので、運行コストの高さ、必要性の低い利用者の存在などの問題点が明らかになった。しかし、福祉有償運送の制度化により利用対象者の限定などの規定が設けられたこと、また、地方の財政状況が厳しくなり、行政から社会福祉協議会への補助金が減額・廃止されるなど、運営を取り巻く環境が大きく変化し、団体の運営実態も1997年時点に比較するとかなり異なっている。

1.3 研究の対象地

本研究では、神奈川県内で福祉有償運送を実施している全ての非営利団体について、組織形態ごとの運営実態と、今後の事業の継続意向を把握し、その要因を分析する。神奈川県を選択した理由は、首都圏のベッドタウンとして、高度経済成長期に戸建てを中心にした住宅開発が多く行われ、今後地域的に急速に高齢化が進むことが予測されることによる。なお、全国の人口は2005年に減少に転じたが、県の人口はいまだ増加しており、人口推計⁸⁾によると、2019年をピークに人口減少に転じることが予測されている。他方、老年人口は、2005年に148万人が2025年には230万人程度と約1.5倍になり、高齢化率は2005年に17%で、全国平均の20%と比較すると高くないものの、2025年には26%程度に達すると見込まれている。また、高齢化の進展に伴い、移動困難者も2003年度末現在の46.6万人から2008年度末現在57.9万人に、5年間で約11万人増加している⁹⁾。

2.1 アンケート調査の概要

福祉有償運送の実施団体の運営実態を把握するために、神奈川県内の登録団体にアンケートを実施した(表—1)。アンケートの回答は、今後の運営方針等についての設問に回答できる移動サービス事業責任者(理事長や理事)に依頼した。なお、アンケート発送後に、全団体に電話による調査協力の依頼とともに状況確認を行った結果、2006年の登録制度実施後に、社会福祉法人は12団体が新規に登録していたが、1団体が既に廃業し、3団体が登録したものの事業を開始していないことが分かった。

■表—1 アンケート調査概要

調査目的	福祉有償運送実施団体の運営実態と今後の事業の継続意向を把握する
調査対象	2009年3月1日時点で、神奈川運輸支局に福祉有償運送の登録を行っていた176の非営利団体から、解散が判明したNPO法人2団体を除く174団体
調査内容	①団体の概要(組織形態、移動サービス開始時期、開始するきっかけ、移動サービス以外の事業等) ②活動・運営状況(運行件数、事業収支、利用要件、多い利用者、運送の対価、スタッフの概要、募集方法等) ③持続可能な移動サービスのために(5年後の継続、今後の課題、担い手増加策、法制度の改善、行政との連携・協働、望ましいサービス提供の方向性等)
調査期間	発送：2009年12月4日 回収締切：2009年12月28日
有効数	有効回答数：106団体(60.9%)

2.2 福祉有償運送の登録をしている団体の概要

回答のあった団体の組織形態別の内訳は表—2のとおりである。生活協同組合(以下「生協」という)と社会福祉協議会(以下「社協」という)の回答率が高い。

なお、組織形態別に集計するにあたって、医療法人1団体は、運営形態が類似している社会福祉法人に含めている。

■表—2 団体の組織形態

組織形態	回答数 (実団体数)	構成比	回答率
社会福祉法人	10 (21)	9.4%	47.6%
社会福祉協議会	33 (38)	31.1%	71.0%
NPO法人	55 (106)	51.9%	51.9%
生活協同組合	7 (7)	6.6%	100.0%
医療法人ほか	1 (2)	0.9%	50.0%
総計	106 (174)	100.0%	60.9%

2.2.1 組織形態別の移動サービスの概要

約66%の団体は、道路運送法80条の許可制度ができた2004年以前から移動サービスを開始していた。組織形態別に見ると、社会福祉法人は2007年以降に、社協は1999年以前から開始していた団体が多い(表—3)。

移動サービスを始めるきっかけとして、社協は行政から

■表—3 組織形態別の移動サービス開始時期

移動サービス開始時期	社会福祉法人	社協	NPO法人	生協	総計
1999年以前	1 11.1%	21 65.6%	8 15.1%	1 14.3%	31 30.7%
2000～2004	0 0.0%	9 28.1%	23 43.4%	4 57.1%	36 35.6%
2005～2006 (許可制度)	3 33.3%	2 6.3%	17 32.1%	2 28.6%	24 23.8%
2007年以降 (登録制度)	5 55.6%	0 0.0%	5 9.4%	0 0.0%	10 9.9%
計	9 100.0%	32 100.0%	53 100.0%	7 100.0%	101 100.0%

注：上段は団体数、下段は構成比

の事業の委託等から開始している団体が多く、社会福祉法人は介護保険や障害者自立支援(以下「自立支援」という)事業を実施していてサービスを拡充した団体が、生協は団体の活動時に移動サービスを必要だと思った団体が多い。

NPO法人は公共交通の利用不便な地域の助け合い活動から開始したものが多く、その他に、もともと介護保険や自立支援事業を実施していた団体がサービスを拡充したり、生協活動に参加していた会員が集まってワーカーズ・コレクティブ(以下「ワーコレ」という)を作り開始したなどの、様々なきっかけがあった(表—4)。

■表—4 移動サービスを始めるきっかけ

移動サービスを始めるきっかけ	社会福祉法人	社協	NPO法人	生協	総計
行政からの事業の委託や実施の依頼があった	1 9.1%	17 53.1%	2 3.8%	0 0.0%	20 19.4%
生協(ワーコレ)の活動時に、移動サービスが必要だと思った	1 9.1%	0 0.0%	11 20.8%	6 85.7%	18 17.5%
山・坂など、公共交通が不便な地域のため送迎の手伝いをした	2 18.2%	5 15.6%	16 30.2%	0 0.0%	23 22.3%
市町等で募集しているボランティア活動に参加した	0 0.0%	2 6.3%	2 3.8%	0 0.0%	4 3.9%
介護保険や自立支援事業を実施しておりサービス拡充	7 63.6%	0 0.0%	13 24.5%	0 0.0%	20 19.4%
その他	0 0.0%	8 25.0%	9 17.0%	1 14.3%	18 17.5%
計	11 100.0%	32 100.0%	53 100.0%	7 100.0%	103 100.0%

注：上段は団体数、下段は構成比

移動サービスの種類としては、自主事業の福祉有償運送が、介護保険・自立支援事業と一体になった移動サービスの2倍以上の団体で実施されている(表—5)。

■表—5 移動サービスの種類(複数回答)

移動サービスの種類	社会福祉法人	社協	NPO法人	生協	総計
介護保険・自立支援事業と一体になった福祉有償運送	9 81.8%	1 3.0%	28 50.9%	1 14.3%	39 —
自治体等からの受託事業の移動サービス	0 0.0%	22 66.7%	4 7.3%	0 0.0%	26 —
自主事業の福祉有償運送	3 27.3%	28 84.8%	47 85.5%	6 85.7%	84 —
自主事業で無償等の登録不要な移動サービス	1 9.1%	3 9.1%	4 7.3%	0 0.0%	8 —
その他	0 0.0%	0 0.0%	1 1.8%	0 0.0%	1 —
計	11	33	55	7	106

注：上段は団体数、下段は構成比

2.3 団体の活動・運営状況

2.3.1 運行状況

2008年度の運行件数は、500件未満から4,000件以上の団体まで様々で、1万件を超える団体もあった。また、平均登録利用者数は約161人であるが、50人未満の団体が多く、400人以上もあるなど団体により幅があった。神奈川県地域保健福祉課の資料では、2007年度の1団体あたりの運行件数は2,872件で、今回の調査結果の約2,455件より若干多くなっている(表—6・7・8)。

■表—6 運行件数

N=93

運行件数	団体数	構成比
500件未満	16	17.2%
500～1,000件未満	19	20.4%
1,000～2,000件未満	21	22.6%
2,000～4,000件未満	22	23.7%
4,000件以上	16	17.2%

■表—7 登録利用者数

N=96

登録利用者数	団体数	構成比
50人未満	29	30.2%
50～100人未満	23	24.0%
100～200人未満	21	21.9%
200～400人未満	11	11.5%
400人以上	13	13.5%

■表—8 組織形態別運行件数と登録利用者数

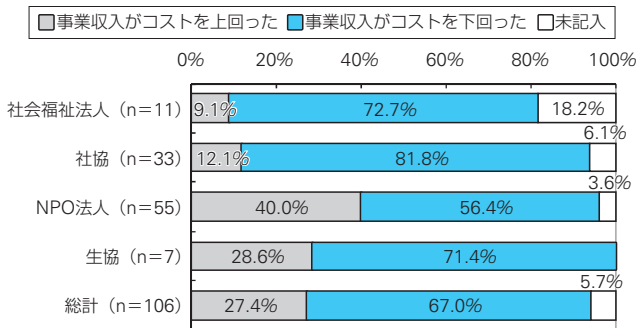
N=101

組織形態	運行件数	平均 運行件数	運行件数 中央値	登録 利用者数	平均 利用者数	利用者数 中央値
社会福祉法人	11,336	1,417	393	743	93	33
社協	62,124	1,883	1,629	8,572	245	203
NPO法人	140,841	2,817	1,522	5,315	106	67
生協	14,034	2,339	2,185	816	136	140
総計	228,335	2,455	1,564	15,446	161	87

組織形態別には、NPO法人が団体数の多いこともあり、総運行件数の半数以上を担っており、1団体あたりの運行件数も多くなっている。しかし、登録利用者数では社協が最も多く、1団体あたりの利用者数も他の概ね2倍である。社協は、利用料金が安いものの利用回数の制限のあることが影響しているのかもしれない(表—8)。

2.3.2 事業収支の状況

2008年度の移動サービスの事業収支は、約67%の団体が「事業収入が運営コストを下回った」という回答だった。なお、事業収入には移動サービスと一体になった介護報酬等を含み、運営コストについては移動サービスのみの人件費を考慮することとしている。組織形態別に見ると、社協は利用料金を低く設定しているためか、赤字団体の割合が最も多かった(図—1)。



■図—1 移動サービス事業の収支

2.3.3 利用者の概要

社会福祉法人では、3団体が施設利用者に限定しており、介護保険・自立支援制度と一体になった利用のみに制限している団体も多い。また、社協は、車椅子などの利用対象者要件や、通院等の利用目的要件、付き添いが必要などの利用条件がある。NPO法人や生協は、利用条件がない団体が多かった(表—9)。

■表—9 利用条件

組織形態	社会福祉法人	社協	NPO法人	生協	総計
利用対象者要件	10 90.9%	26 78.8%	8 14.8%	0 0.0%	45 42.5%
利用目的要件	4 36.4%	18 54.5%	9 16.7%	1 14.3%	37 34.9%
その他の利用条件	0 0.0%	13 39.4%	3 5.6%	0 0.0%	17 16.0%
特に条件なし	5 45.5%	10 30.3%	34 63.0%	6 85.7%	58 54.7%
計	11	33	54	7	106

注：上段は団体数、下段は構成比

どの団体も、介護保険や自立支援制度の利用の有無に関わらず、通院・通所の利用が多い。NPO法人と生協は、介護保険等の利用対象外の通院・通所や、転院・退

院、趣味・娯楽等の外出、障害児の通学・施設の送迎など、あらゆる移動に利用されていた。

2.3.4 利用料金

利用料金は、一般的に迎車料金+運賃(運送の対価)+介助料金で構成されている。アンケート調査結果では、運賃は50円/km~150円/kmであったが、迎車料金は0~1,200円(他に、距離制・時間制もあり)、介助料金は500~1,000円の幅があった。なお、介護保険の通院等乗降介助を利用する場合、介助料金の利用者負担は介護報酬の1割である。

2.3.5 スタッフの概要

運転スタッフは、10~19人の団体が最も多く、男性と女性の比が2対1で、介護労働者の男女比が2対8である((財)介護労働安定センター「平成20年度 介護労働者の就業実態と就業意識調査」参照)のと比較すると、男性の多いことが特徴である。運転が得意な人が多いこと、階段の昇降等に体力が必要などから、男性が取り組みやすい業務であることが分かる。年代では男性は退職後の60歳代が一番多く、女性は60歳未満が多い(表—10)。

■表—10 スタッフの概要(単位:人/団体)

組織形態	運転スタッフ	男性	女性	60歳未満	60歳代	70歳以上
社会福祉法人	8.4	4.6	3.5	5.5	2.5	0.4
社協	18.3	15.8	2.5	5.0	9.3	4.0
NPO法人	12.8	7.1	5.7	5.2	5.5	2.0
生協	17.6	8.3	9.3	4.1	10.3	3.1
総計	14.7	9.8	4.9	5.0	6.7	2.5
組織形態	男性(60歳未満)	男性(60歳代)	男性(70歳以上)	女性(60歳未満)	女性(60歳代)	女性(70歳以上)
社会福祉法人	1.9	2.3	0.4	3.6	0.2	0
社協	3.7	8.2	4.0	1.3	1.1	0.1
NPO法人	1.4	3.8	1.9	3.9	1.7	0.1
生協	0.3	5.3	2.7	3.9	5.0	0.4
総計	2.1	5.1	2.4	3.0	1.6	0.1

注：女性の中に年齢不詳が含まれており、算定からは除外

組織形態別に見ると、運転スタッフの人数、性別や年代の構成に差異が見られた。社協は団体あたりのスタッフ数が最も多く、その大部分を60歳代の男性が占めている。山間部を抱える県西地区(南足柄市、松田町等)の社協は、正規・非正規の職員であるが、それ以外の社協はボランティアによる運行を行っており、スタッフ数が多い理由はボランティアによる団体が多いからである。社協は、ボランティア運転スタッフの報酬を交通費・ガソリン代等の実費程度と考えている団体が多く、1件あたり500円など定額制のところが多い。

社会福祉法人は、団体の正規・非正規の介護職員として雇用しており、60歳未満のスタッフが比較的多い。

NPO法人は、1団体あたりの運行件数が2,817件でもっとも多いが、スタッフ数は12.8人で社協や生協より少なく、運転スタッフ1人あたりの運行件数が多い。

生協には、神奈川高齢者生協（以下「高齢者生協」という）と福祉クラブ生協の2形態があり、高齢者生協は70歳以上の男性スタッフが多く、福祉クラブ生協は女性が若干多く、男女とも60歳代のスタッフが多い。

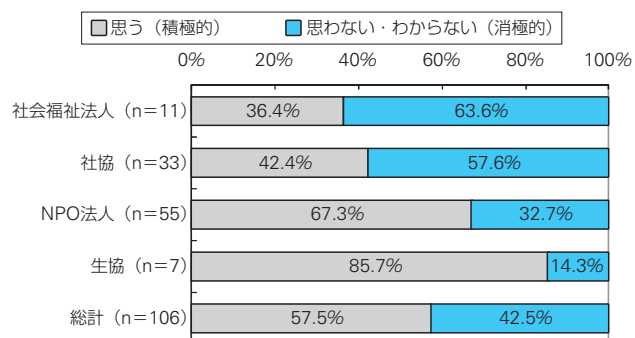
社協以外の組織形態では、正規・非正規職員で雇用されている場合、スタッフの報酬は月給・時給制であるが、それ以外は利用料金の5～8割の団体が多かった。

3——団体の運営の特徴と継続意向

5年後に移動サービス事業を継続していると思うかについて、約6割が「思う」と回答し、残り4割は「思わない・わからない」と回答している。本章では、どのような団体が、継続意向が消極的なのかについて考察する。

3.1 5年後の事業の継続

組織形態別に見ると、社会福祉法人と社協は、継続意向に消極的な団体の割合が約6割で多い。他方、生協は8割以上の団体で、継続意向に積極的であった（図一2）。



■図一2 5年後に移動サービスの継続をしているか

3.2 継続意向と団体の概要

継続意向による団体の特徴を考察するにあたり、社会福祉法人と社協は団体ごとの差異というより組織形態としての運営方針の特色が大きいため、NPO法人と生協の団体のみを対象にして、クロス集計を実施した。

移動サービスの開始時期を見ると、1999年以前に移動サービスを開始した団体で継続意向に消極的な傾向があり、2000年以降に開始した団体で積極的な傾向があった（表一11）。古くから実施している団体はスタッフの高齢化が継続意向を消極的にし、2000年の介護保険制度により、一体となったサービスを提供できるようになったことが積極的な継続意向の要因になっていると考えられる。

移動サービス開始のきっかけを見ると、生協活動から開始した団体は継続意向に積極的な傾向があり、山・坂など

■表一11 継続意向と移動サービス開始時期

継続意向	1999年以前	2000～2004	2005～2006 (許可制度)	2007年以降 (登録制度)
思う n=42	4 44.4%	20 74.1%	14 70.0%	4 80.0%
思わない・ わからない n=19	5 55.6%	7 25.9%	6 30.0%	1 20.0%
総計 n=61	9 100.0%	27 100.0%	20 100.0%	5 100.0%

注：上段は団体数、下段は構成比

公共交通不便な地域の助け合い活動から始めた団体は継続意向に消極的な傾向があった（表一12）。生協活動からの団体は女性スタッフが多いため年齢層も若く、助け合い活動からの団体は退職後の男性スタッフが多いことが、それぞれの継続意向の差異につながっていると推測される。

■表一12 継続意向と移動サービス開始のきっかけ

移動サービスを始めるきっかけ	思う		思わない・わからない		総計	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
行政からの事業の委託や実施の依頼があった	2	50.0%	2	50.0%	4	100.0%
生協等活動時に移動サービスが必要だと思った	14	77.8%	4	22.2%	18	100.0%
山・坂など公共交通が不便な地域のため、送迎の手伝いをした	9	60.0%	6	40.0%	15	100.0%
市町等で募集しているボランティア活動に参加した	2	100.0%	0	0.0%	2	100.0%
介護保険や自立支援事業を実施しておりサービス拡充	11	68.8%	5	31.2%	16	100.0%
その他	3	50.0%	3	50.0%	6	100.0%
計	41	67.2%	20	32.8%	61	100.0%

その一因として、ヒアリング結果も踏まえると、男性は退職後の60代以上が多く、ある程度の報酬を求めるのに対し、女性は働き方が柔軟で（パートが多く）40代から参加していることや、報酬よりも社会参加に対する満足度が大きく、人材確保しやすいことが考えられる。

移動サービス以外の事業を見ると、介護保険や自立支援事業を実施しているかどうかは、継続意向の傾向に差がなく、配食や家事介護などの枠外の福祉サービス事業を実施している団体では、継続意向に積極的な傾向があった（表一13）。これは、枠外のサービスを実施している団体は、サービスの必要性を認識して開始したところが多く、継続意向に積極的と思われる。

継続意向に消極的な団体は、運行件数が500件未満で、登録利用者数が50人未満で、規模の小さい団体が多

■表—13 継続意向と移動サービス以外の事業(複数回答)

移動サービス 以外の事業	思う		思わない・ わからない		総計	
	団体数	構成比	団体数	構成	団体数	構成
介護保険事業	19	45.2%	9	45.0%	28	45.2%
自立支援事業	17	40.5%	8	40.0%	25	40.3%
配食や家事介護な どの枠外の福祉 サービス事業	11	26.2%	3	15.0%	14	22.6%
実施していない	12	28.6%	6	30.0%	18	29.0%
その他	9	21.4%	6	30.0%	15	24.2%
計	42	—	20	—	62	—

い。また、消極的な団体では、運転スタッフの少ない傾向があり、特に60歳未満の女性スタッフの少ない傾向があった(表—14・15・16)。前述した理由から、女性スタッフは男性スタッフよりも人材を確保しやすく、女性スタッフが多いと継続意向に積極的になると思われる。

■表—14 継続意向と運行件数

運行件数(件)	思う		思わない・ わからない		総計	
	団体数	構成比	団体数	構成	団体数	構成
500未満	5	55.6%	4	44.4%	9	100.0%
500~1,000未満	7	58.3%	5	41.7%	12	100.0%
1,000~2,000未満	7	63.6%	4	36.4%	11	100.0%
2,000~4,000未満	12	85.7%	2	14.3%	14	100.0%
4,000以上	7	70.0%	3	30.0%	10	100.0%
計	38	67.9%	18	32.1%	56	100.0%

■表—15 継続意向と登録利用者数

登録利用者(人)	思う		思わない・ わからない		総計	
	団体数	構成比	団体数	構成	団体数	構成
50人未満	8	50.0%	8	50.0%	16	100.0%
50~100人未満	14	70.0%	6	30.0%	20	100.0%
100~200人未満	10	71.4%	4	28.6%	14	100.0%
200~400人未満	3	75.0%	1	25.0%	4	100.0%
400人以上	2	100.0%	0	0.0%	2	100.0%
計	37	66.1%	19	33.9%	56	100.0%

■表—16 継続意向と運転スタッフ数

1団体あたり人数 (人)	思う	思わない・ わからない	総計
運転スタッフ	15.0	9.3	13.1
男性スタッフ	7.4	6.5	7.1
男性(60歳未満)	1.2	1.3	1.2
男性(60歳代)	4.1	3.5	3.9
男性(70歳以上)	2.0	1.7	1.9
女性スタッフ	7.6	2.8	6.0
女性(60歳未満)	4.9	1.4	3.9
女性(60歳代)	2.5	0.9	2.0
女性(70歳以上)	0.2	0.1	0.1

注：女性の中に年齢不詳が含まれており、算定からは除外

3.3 行政(県・市町・社協)との連携・協働

神奈川県は福祉有償運送に対する経済的支援を実施していない。本アンケートでは行政を「県・市町・社協」と定

義しており、社協以外の民間団体からの支援は想定していないため、社協を除く団体で補助金・助成金を受けていると回答しているのは、地区社協等からの市民活動団体への補助金や募金の配分のことを指していると考えられる。

組織形態別には、社協の半数以上の団体が行政からの委託事業や補助金・助成金の収受など行政と密接な関係があった。社会福祉法人は、移動サービスに関しての行政との協働を行っていない団体が多かった。NPO法人では、地域の助け合い活動から発足した団体で、地区社協からの補助金・助成金の収受や、利用者の紹介を受ける団体が多かった。それ以外のNPO法人は、行政からの補助金・助成金の収受がほとんどなかった(表—17)。

■表—17 行政との連携・協働(複数回答)

行政との 連携・協働	社会福祉 法人	社協	NPO法人	生協	総計
行政からの補助 金・助成金の収受	0	8	8	2	18
	0.0%	24.2%	15.1%	28.6%	17.5%
行政から委託事業 を受けている	0	22	7	1	30
	0.0%	66.7%	13.2%	14.3%	29.1%
福祉部局や地域包 括支援センターか ら、利用者の紹介	0	19	15	3	37
	0.0%	57.6%	28.3%	42.9%	35.9%
行政が行う審議会 等に市民活動団体 の代表として参加	2	0	17	3	22
	20.0%	0.0%	32.1%	42.9%	21.4%
行っていない	8	3	20	2	33
	80.0%	9.1%	37.7%	28.6%	32.0%
その他	0	0	3	1	4
	0.0%	0.0%	5.7%	14.3%	3.9%
計	10	33	53	7	103

注：上段は団体数、下段は構成比

行政と何らかの連携・協働を行っている団体では継続意向に積極的な傾向があり、特に、行政から委託事業を受けている場合、全団体で継続意向が積極的であった。反対に、全く行政と連携・協働を行っていない団体は、消極的な傾向が見られた(表—18)。

■表—18 継続意向と行政との連携・協働(複数回答)

行政との 連携・協働	思う		思わない・ わからない		総計	
	団体数	構成比	団体数	構成	団体数	構成
行政からの補助 金・助成金の収受	7	16.7%	3	15.8%	10	9.7%
行政から委託事業 を受けている	8	19.0%	0	0.0%	8	7.8%
福祉部局や地域包 括支援センターか ら、利用者の紹介	13	31.0%	5	26.3%	18	17.5%
行政が行う審議会 等に市民活動団体 の代表として参加	15	35.7%	5	26.3%	20	19.4%
行っていない	14	33.3%	9	47.4%	23	22.3%
その他	3	7.1%	1	5.3%	4	3.9%
計	42	—	19	—	61	—

注：上段は団体数、下段は構成比

3.4 団体として望ましい移動サービス提供の方向性

継続意向に積極的であった団体について、団体として望ましいサービス提供の方向性を見ると、現状サービスの範囲内での規模拡大が最も多かった。組織形態別に見ると、NPO法人は規模拡大の意向の団体が多く、社協は規模拡大より現状維持が多くなっている。規模拡大を選択したNPO法人は18団体あり、9団体が介護保険や自立支援事業を併設した移動サービスを提供しており、6団体がワーコレだった(表-19)。

■表-19 望ましい移動サービス提供の方向性

望ましいサービス提供の方向性	社会福祉法人				
	社協	NPO法人	生協	総計	
人と車両を増やして、現状の移動サービスを拡大	2 50.0%	5 38.5%	17.8 48.1%	2 40.0%	27 45.8%
介護保険や自立支援事業の併設した移動サービスを新たに行う	2 50.0%	0 0.0%	4.8 13.0%	2 40.0%	10 16.9%
介護保険や自立支援制度の利用に絞り、制度外の移動サービスは廃止	0 0.0%	0 0.0%	0.5 1.4%	0 0.0%	1 1.7%
現状の人と車両の範囲内で同様のサービスを提供	0 0.0%	8 61.5%	12 32.4%	1 20.0%	22 37.3%
その他	0 0.0%	1 7.7%	1.9 5.1%	0 0.0%	4 6.8%
計	4 100.0%	13 100.0%	37 100.0%	5 100.0%	59 100.0%

注：上段は団体数、下段は構成比
注：回答条件のエラーについて、回答者の意思をなるべく反映するため、次の条件で補正した。単数選択の設問に2つ以上の選択肢を選んでいる場合、重複した数に応じて1で割って按分した(2つ選んだ場合、0.5ずつ加算)

3.5 事業継続のための課題

全団体について、継続意向と事業収支を見ると、事業収入がコストを下回った団体で継続意向に消極的な傾向があった(表-20)。この要因には、後述する効率的な運営を妨げる制度上の様々な規定が関わっていると思われる。

■表-20 継続意向と事業収支

事業収支	思う		思わない・わからない		総計	
	団体数	構成比	団体数	構成	団体数	構成
事業収入がコストを上回った	22	75.9%	7	24.1%	29	100.0%
事業収入がコストを下回った	36	50.7%	35	49.3%	71	100.0%
計	58	58.0%	42	42.0%	100	100.0%

事業継続のための課題について見ると、社会福祉法人以外は、運転スタッフの確保を第一に挙げている。一方、社会福祉法人では、法人所有車を用い、運転講習の費用についても法人負担が多いことから、個人の負担やリス

クが少なく報酬も比較的よいので、人材確保が他団体より課題ではなく、その分人件費が高くなり、運営が厳しくなっているようであった(表-21)。

■表-21 事業継続のための課題

事業継続の課題	社会福祉法人	社協	NPO法人	生協	総計
新たな運転スタッフの確保が困難	4 28.6%	22 66.7%	41 75.9%	7 100.0%	74 72.5%
車両が不足(取得費用が高額)	2 14.3%	4 12.1%	23 42.6%	3 42.9%	32 31.4%
車両の維持管理等の運営コストがかかり運営が難しい	6 42.9%	19 57.6%	29 53.7%	5 71.4%	59 57.8%
行政からの補助金・助成金が減額・廃止され資金難	1 7.1%	14 42.4%	5 9.3%	0 0.0%	20 19.6%
その他	1 7.1%	1 3.0%	11 20.4%	0 0.0%	13 12.7%
計	14	33	54	7	102

注：上段は団体数、下段は構成比

車両の不足が課題になるのは、継続意向に消極的な団体より、積極的な団体の割合が多くなっている(表-22)。

■表-22 継続意向と事業継続のための課題(複数回答)

事業継続の課題	思う		思わない・わからない		総計	
	団体数	構成比	団体数	構成	団体数	構成
新たな運転スタッフの確保が困難	34	79.1%	15	78.9%	49	79.0%
車両が不足(取得費用が高額)	21	48.8%	6	31.6%	27	43.5%
車両の維持管理等の運営コストがかかり運営が難しい	24	55.8%	11	57.9%	35	56.5%
行政からの補助金・助成金が減額・廃止され資金難	3	7.0%	2	10.5%	5	8.1%
その他	10	23.3%	2	10.5%	12	19.4%
計	43	-	19	-	62	-

運転スタッフの増加に必要なことについて、継続意向が消極的な団体では、運転にかかるガソリン代等、必要なコストの弁済を挙げる割合が多く、ボランティアに対する評価が高くなることを選択する割合は少なくなる傾向があった(表-23)。

つまり、運転スタッフ確保が困難になる理由として、運転は交通事故などのリスクがある上に、車両保険・ガソリン代などの維持管理のコストをスタッフの自己負担にする団体が多く、リスクや負担の重さに比べると、その報酬は少ないことが考えられる。

3.6 組織形態による団体の特徴と継続意向

継続意向と団体の特徴をより詳細に把握するため、運

■表—23 継続意向とスタッフ増加に必要なこと(複数回答)

運転スタッフ増加に必要なこと	思う		思わない・わからない		総計	
	団体数	構成比	団体数	構成	団体数	構成
運転スタッフの賃金面の待遇をよくする	28	66.7%	14	70.0%	42	67.7%
運転スタッフの事故等の際の補償・対応を確保	19	45.2%	8	40.0%	27	43.5%
運転にかかるガソリン代等、必要なコストの弁済	8	19.0%	8	40.0%	16	25.8%
市民のボランティアに対する評価が高くなる	16	38.1%	6	30.0%	22	35.5%
その他	7	16.7%	1	5.0%	8	12.9%
計	42	—	20	—	62	—

行件数が平均以上で継続意向に消極的な団体と、運行件数が多く継続意向に積極的な団体の14団体を抽出してヒアリングを実施した(表—24)。その結果を整理したものが表—25である。

■表—24 ヒアリング調査概要

調査目的	福祉有償運送の実施団体の特徴により、5年後の継続意向がどう変化するかを把握する
調査対象	組織形態ごとに、運行件数が平均以上で、継続意向が積極的な団体と、運行件数が多く継続意向が積極的な団体の14団体
調査内容	①団体の概要(アンケートでは不明部分) ②活動・運営状況(同上) ③5年後の継続意向が消極的(積極的)な理由と団体としてのサービス提供の方向性
調査期間	2010年2月初旬～3月初旬

前節までの結果とヒアリング結果を踏まえ、継続意向と団体の特徴を整理すると以下ようになる。

- 1) 社会福祉法人は、移動サービス事業以外の本業があり、移動サービスをあくまでも付加サービスと捉えているところが多く、「これ以上赤字が膨らんだり、人手がとられるのであれば、撤退したい」や「必要最低限に縮小する」という意向が見られた。したがって、利用者を施設利用者等に制限するなど、運行件数の少ない団体が多い。
- 2) 社協では、人口規模の大きな横浜・川崎市で、地区内にNPO法人等の移動サービス団体が増えているため、移動サービス事業を移譲したいなど、縮小する意向が見られる。
- 3) 退職後の男性が中心になって、地区内の助け合い活動として自主事業の移動サービスを実施しているNPO法人では、現状を維持しようという意向があるものの、スタッフの高齢化が進んでいるため継続に消極的であった。このような団体は、山・坂がある、最寄り駅・バス停から遠いなど、公共交通機関の利用が不便で、高齢化の進んでいる地域に結成されており、福祉有償運送や

介護保険制度ができる10年以上前から開始している。

- 4) 生活クラブ生協を中心に活動していたメンバー(主婦やパートの女性)が、ワーコレという形態で移動サービスを提供しているNPO法人では、空いている時間に活動したいスタッフが多く利用者を拡大できない団体と、組合員以外のスタッフが多く参加し規模拡大の意向のある団体があった。
- 5) 定年退職前後の男性が、家族の介護等をきっかけに送迎の必要性を感じ、訪問介護事業所として認可をとり移動サービスを提供しているNPO法人は、介護保険制度のできた後に開始している場合が多い。運行件数が非常に多く、運営良好で規模拡大の意向のある団体が多い。
- 6) 定年退職前後に、社会貢献しながら働きたいと思った男性が中心になり第2の職場として設立したNPO法人では、自主事業の移動サービスのみを提供している場合、運営が厳しく、解散や事業廃止の意向を持つなど、消極的な傾向が見られた。
- 7) 介護保険サービスの事業者でサービス拡充したNPO法人では、事業廃止・縮小の意向が見られ、自立支援事業者でサービス拡充したNPO法人では、利用者を限定しながら現状維持したい意向があった。
- 8) 福祉クラブ生協は福祉専門生協としてスタートし、宅配サービスを中心にワーコレを作って、配食・デイサービス・家事介護のサービスを提供する中で、外出支援が必要だと気づき設立していた。傘下のデイサービス送迎や介護保険事業と連携した運営をしており、継続意向に積極的な団体が多い。
- 9) 高齢者生協は、2000年に高齢者の必要としている生活支援を行う生協法人として設立され、県内に7支部あり、そのうち川崎、相模原、藤沢、伊勢原で移動サービスを提供している。訪問介護部門と連携し、一体となったサービスを実施している団体では継続意向に積極的で、他部門と連携せず自主の移動サービスのみの団体では継続意向に消極的であった。

4——消極的な継続意向の要因

実施団体がどのような要因で継続意向に消極的であるかを、団体の運営の特徴を踏まえて考察・分析する。

4.1 硬直的な制度

福祉有償運送の登録には、運営協議会の合意を必要とするもの(法79条の4ほか)と施行規則や通達で規定された要件がある。これらは国土交通省の「福祉有償運送ガイドブック」(2008)にとりまとめられており、これが基準として運用されている。これらの様々な規定が、団体の消極的な継続意向の要因と考えられる。

■表—25 ヒアリング結果

団体	組織形態	市町村	移動サービス開始のきっかけ	スタッフ	車両	利用者運行件数	継続の意向
A	社会福祉法人	鎌倉市	特別養護老人ホームを運営し、介護保険制度ができる前から、市の委託事業でデイサービスを実施。山・坂が多く高齢化も進んでいて、送迎サービスがあればもっと外出でき、いろいろなサービスも受けることができるのではと始めた	団体の非正規職員（ヘルパー2級資格保持者）で、時間が空いているときは施設内の介助等の仕事をしている	法人所有車8台（移動サービスだけでなく全サービスに使用）	2008年度の登録利用者は約120人で、運行件数は3,214回	【思わない・わからない】 移動のニーズはなくなると思うが、人件費がかかり運営は厳しい。
B	社会福祉法人	横浜市	生活クラブのワーコレでヘルパーをしていた時に、送迎してほしいという要望があり、チケット制の移送サービスを始めた。その後、NPO法人の認証を受け、配食・移送・デイサービスなどの事業を行った。2004年に事業収入が増え責任が重くなり小規模社会福祉法人格を取得。	コーディネータが4人、運転スタッフ25人、男女半々。男性（60代の退職者）、女性（平均50代の専業主婦やパート）。報酬は850円/時間	法人所有の福祉車両3台、持込車両16台	2008年度の登録利用者は約120人、運行件数は5,721回	【思う】 NPO法人としての最終年度の総事業高は2億5千万円を超えているが、移送事業（介護保険適用分は含まない）収入はわずかに169万円
C	社会福祉協議会	川崎市	川崎市の場合、各区の社会福祉協議会が独立した法人になっており、それぞれの方針で事業を行っている。主な財源は、赤い羽根募金と寄付などである。	約40人のボランティアで、退職後の60歳代の男性が中心。報酬は、移送サービス：500円/件、送迎サービス：利用料金	団体所有の福祉車両2台とボランティアの持込車両（車両保険は運転手負担）	2008年度の登録利用者は108人、運行件数は1,829回	【思わない・わからない】 民間の団体が育てば、事業を移譲したい。NPOに、社協の対象からはずれた利用者や運転手を受け入れてもらうことも考えている。
D	社会福祉協議会	横浜市	1992年頃から区社協は自主送迎を実施し、2000年に横浜市が外出支援サービスを市社協と委託契約を結び、区社協に再委託した。その後、区社協は外出支援サービスの利用対象外や目的外の使用の自主事業を独自に展開。2004年に福祉有償運送の制度化で、料金などを一本化した。	約7人のボランティアで、退職後の60歳代の男性のみ。報酬は500円/件	団体所有の福祉車両1台とワゴン車1台（区によっては持込車両あり）	2008年度の登録利用者は497人、運行件数は5,369回	【思わない・わからない】 送迎サービスが始まった時はどこも手をつけていなかったし、退職後の男性の活動の場としての役割を果たしたが、民間団体に移管する方針を出している。
E	NPO法人	横浜市	介護講習会に参加した男性5人で、デイサービスの送迎を手伝うことになり、同時に、通院などの車両での送迎や外出支援を開始した。当初はボランティアグループとして無料で実施していたが、2006年に地域のNPO法人の傘下に入った。	12人（男性のみ、女性も募集しているが入らない）で、半分は70歳以上。報酬は利用料金の7割。	スタッフの持込車両（セダン車）	2008年度の登録利用者は65人、運行件数は1,708回	【思わない・わからない】 スタッフが高齢化していて、新たに参加がないと、今後の継続はわからない。
F	NPO法人	海老名市	理事長は、神奈川ネットワーク運動で活動しており、福祉部会で、どんなサービスが必要かを話し合っていて、移動が必要だということになり、ワーコレを設立し移動サービスを始めた。	女性9人（60代未満が7人）、男性2人（60代）の11人。報酬は900円/時間。	団体所有の福祉車両2台と持込車両	2008年度の登録利用者は100人、運行件数は2,200回	【思う】 スタッフの空いている時間で活動しているため、余り利用者が増えても対応できないので規模拡大はできない
G	NPO法人	茅ヶ崎市	定年前に退職し、介護の有限会社で介護保険を使った送迎ドライバーをしていた。2006年、要支援者は介護保険を使っての送迎を利用できなくなった。会社は介護保険を使えない送迎を切り離すということで、独立して送迎サービス開始。	男性7人と女性1人。毎日動ける60代が4人おり、もっと運転したいと思っている。報酬は利用料金の約45%。	団体所有の福祉車両3台と持込車両（保険・ガソリン代スタッフ持ち）	2008年度の登録利用者は120人、運行件数は4,600回	【思わない・わからない】 コストがかかり3期連続赤字で事業運営ができるかどうかかわからない。H20年下期から利用件数が減少した。
H	NPO法人	川崎市	理事長が親の送迎に困って移動サービスを開始した。その後、訪問介護事業者になり、居宅介護等の利用が増え、訪問介護事業を有限会社に、送迎サービスをNPOにした。送迎サービスの利用が減り廃業の話がでたので、運転手として雇用されていた所長が、訪問介護事業所の認可を取り移動サービスを開始した。	正規職員は男性2人、非正規職員2人、業務請負男性4人、女性2人（週に3～4日）の合計10人	団体所有車6台（福祉車両5台とセダン1台）	2008年度の登録利用者は685人、運行件数は7,603回	【思う】 介護保険制度前は、7～8人で相乗りしていたが、今は個別輸送。
I	NPO法人	横須賀市	配偶者が足を骨折し、透析が必要になったため退職した。送迎サービスが必要だと思い、半年間横浜の移動サービスの団体で研修し、独立して訪問介護事業所を作り、送迎サービスを開始した（2001年）。	男性8人で、ほとんどは退職者（60～65歳）で非正規職員3人はタクシー運転手で、非番時に勤務。報酬は900円/時間。	団体所有の福祉車両が9台。	2008年度の登録利用者は250人、運行件数は18,000回	【思う】 自ら事業を拡大したいと思ったことはない。利用者が増えており、それに対応するべく事業を行っているだけ。理事長は現在62歳で、75歳までは続けたいと考えている。
J	NPO法人	横浜市	高齢者の送迎ボランティアの手伝いをしていて、そのグループがNPO法人として発足する時、退職して理事になった。事業経営にもともと興味があった。その後、障害者の送迎ボランティアの団体に移ったが、障害者に力を入れるということで、高齢者に特化した送迎事業をしようと独立した。	男性7人、女性6人は正規・非正規の介護職員。他に有償ボランティア2人（60代の男性）報酬は1件500円。	団体所有の福祉車両7台と持込車両（セダン車）	2008年度の登録利用者は95人、運行件数は5,447回	【思わない・わからない】 車の維持や購入資金が負担であり、5年後に移動サービスを実施しているかどうかは不明。福祉車両の購入は厳しいので、セダン車などの送迎にするかもしれない。
K	NPO法人	鎌倉市	企業のOB会を作り、鎌倉めぐりなどの娯楽の外出支援の送迎サービスを開始した。車両が必要で、日本財団に相談したところ、行政とつながりのある送迎サービスにしたほうがよいと助言され、市に相談いき委託事業として請け負った。その後、訪問介護事業所の認可をとった。	男性3人（ヘルパー運転手）と女性1人（ヘルパー運転手）、男性のうち1人はタクシー運転手を退職後に加わった。報酬は月に15万円ほど。	団体所有の福祉車両3台、持込車両（セダン車）1台	2008年度の登録利用者は120人、運行件数は4,200回	【思わない・わからない】 移動サービスは、事業なのか、ボランティアなのか明確になっていない状態で、実施することに問題があるのに、これ以上拡大しても仕方ないと思う。
L	NPO法人	川崎市	1997年、障害児・者の当事者が、在宅での生活支援のために団体を作った。居宅介護を行っており、その中で外出支援の要望があり、車両による送迎を無償ボランティアでしていた。その後、利用者が増えたので、NPO法人になり、福祉有償運送として実施している。	女性19人（全員ヘルパー資格保持者）、男性20人（うち、退職後の60代の運転のみが5人）。正規職員は月給制、非正規職員は900円/時間	団体所有の福祉車両（他のサービスも兼用）	2008年度の登録利用者は137人、運行件数は3,840回	【思う】 利用者は増えているが、時間帯が集中するのでこれ以上人手と車両をかけることはできない。他の団体で利用できない重度の人などを引き受けたいと思っている。
M	福祉クラブ生協	横浜市	福祉クラブ生協は本部も港北区にあり、宅配を行っていた。そこから、家事介護サービスを始め、配食サービスが独立した。2000年、家事介護の中から移動サービスが必要としている人がいるということで、送迎サービスが分離した。	25人で男性12人（退職後の60代以上）、女性15人で、報酬は800円/時間。	団体所有の福祉車両（デイサービス用4台含む）7台、持込車両が8台	2008年度の登録利用者は約206人、運行件数は3,578回	【思う】 ハイエースの稼働率が低いので、地域とも連携し、路線バスのルート以外を走る乗合型のシャトルの運行ができないか検討している
N	高齢者福祉生協	川崎市	退職後に何か自分のため社会のためのことがしたいと、老人福祉センターのボランティア講座に参加した。センターに、神奈川高齢者生協の送迎ボランティア募集のちらしがあり参加した。	運転会員は60歳以上のみで、12人だったが、高齢で2人抜け10人（男性8人、女性2人）になっている	持込車両のみ	2008年度の登録利用者は約219人、運行件数は2,369回	【思わない・わからない】 スタッフが高齢化しており、利用者が増えても受けることができないかもしれないのでPRはしていない。

注：社会福祉協議会や生協は、区や支部によりスタッフの構成や報酬などの運営実態が異なる

4.1.1 事業収入の確保

まず、運送の対価がタクシー運賃の概ね2分の1の範囲内（福祉有償運送ガイドブック参照）で個別輸送を前提とした事業収入のみでは、駐車場代、各種保険代、事務局業務などの経費を賄うことはできない。また、神奈川県内の多く

の団体は行政からの補助金・助成金を受けていないため、安定的な事業収入の確保を図ることが困難になっている。

そのため、2007年以降に移動サービスを開始した9団体のうち、8団体が介護保険等と一体になった移動サービスを提供しており（アンケート結果参照）、移動サービスに

介護保険等のサービスを併設することで、収入を確保していこうという団体が増えている。利用者にとっては介護報酬の1割負担だけで、団体にとっては10割の保険収入を得ることができるため、その利用が増加している。前述のアンケート結果では、移動サービス以外の事業の実施の有無で継続意向の差が見られなかったが、ヒアリング結果から、介護保険や自立支援事業を行っていて移動サービスを拡充した団体と、移動サービスが主目的で事業性向上のために訪問介護事業所の認定を受けた団体があることがわかった。前者のうち、介護保険事業所では赤字が増えれば撤退する意向を示す団体が多く、自立支援事業所では当事者が立ち上げた団体が多く、必要性を強く感じており、赤字であっても何とか維持していこうと考えている団体があった。後者の団体は、運行件数も多く、継続意向に積極的な傾向があった。

4.1.2 事務等の負担

タクシー事業者と同様な運行管理の報告や、運転者に認定講習の受講を義務付けるようになったため(道路運送法施行規則第51条の16から20参照)、事務局業務や講習費用などの人手と経費負担が重くなっている。

4.1.3 個別輸送

「透析の輸送などを除き、原則個別輸送」と規定されている(福祉有償運送ガイドブック参照)が、介護保険等と一体でない移動サービスは、必ずしも個別輸送でなくても乗合輸送で提供することが可能である場合も多い。例えば、公共交通機関を単独で利用できない人には、山・坂などの地理的要因等から利用できない場合があり、神奈川県の外住宅地はこの要因による利用者が多く、今後も増加すると考えられる。

また、移動サービスの利用目的の大半は通院であるため、利用時間帯が午前と夕方に集中し、車両と運転スタッフの稼働率が低くなる。このため、個別輸送を前提にしている限り、車と人が増えなければ運行件数を増やすことは不可能になる。

4.2 人材の確保

二つ目の要因として、個々の団体の持続的な運営に必須となる運転スタッフ確保の困難なことがある。

社会福祉法人では、運転スタッフが職員として雇用されているため、比較的待遇に恵まれており、応募は多いが、若い世代は正規職員での雇用を望むが、コストを考えると非常勤の職員でしか雇うことができないので、退職後の男性が多くなるという。

一方、有償ボランティアの運転スタッフには、ボランティア志向と、ビジネス志向の概ね2つのタイプに分かれることがわか

がわれ、ボランティアに求めるものの mismatch が考えられる。

ボランティア志向は、空いている時間で何か社会貢献をしたいと考えており、負担やリスクを負わずに取組みたいと考えている。そのため、移動サービスからの収入はそれほど期待しておらず、ガソリン実費程度の報酬でもよいと考えている。以前はボランティアグループなどの任意団体が助け合い活動としてマイカーによる送迎を行うことが多かったが、現在は、ボランティア志向の多くは、一人あたりの運行件数が少ないこと、事務局業務の煩わしさもないなどの負担が少ない社協に登録していると思われる。なお、ボランティアグループで移動サービスを提供していた団体は、道路運送法の改正でNPO法人を設立しているが、後継スタッフ不足の団体が多かった。

ビジネス志向は、社会貢献しながら家計の足しになる仕事がしたいと考えている。訪問介護等の事業を併設した移動サービスを提供する団体では、ビジネス志向の運転スタッフを正規・非正規の職員として雇用し、人材の確保はそれほど苦労していない。しかし、自主事業の移動サービスのみでは、ビジネス志向の運転スタッフに見合った活動時間(早朝と夕方に集中するため)と報酬を提供できないので、応募はしても参加が少ないという。

5——おわりに

5.1 本研究のまとめ

本研究から、継続意向に消極的な団体には社会福祉法人、政令市の社協、介護保険事業所で移動サービスを拡充したNPO法人があり、これらの団体では移動サービスの赤字を本業の収入で補填しており、赤字が膨らめば廃業や事業縮小を考える団体の多いことが明らかとなった。また、公共交通の利用が不便な地域の助け合い活動から始めた団体はスタッフが高齢化しており新たな担い手のいないこと、第2の職場として自主事業の移動サービスを開始したNPO法人では事業収支が赤字で、報酬の低さからスタッフを維持できず、解散を考えていることが明らかとなった。

4.1で説明したように、道路運送法による硬直化した制度設計のために、自発的で柔軟な運営ができなくなっており、現在の制度のままでは、福祉有償運送を持続的に運営できない団体の増加が予測される。

5.2 団体の持続的な運営のための提案

本調査の結果を踏まえ、福祉有償運送事業の運営実態から、団体の持続的な運営のための方策を提案する。これまでの結果より、道路運送法による福祉有償運送の規定の緩和がある。

まず、運送の対価の規定を緩和することが考えられるが、個別輸送のままで上限を撤廃しても、利用料金が上がれば、利用者には利用しにくいサービスになってしまい、外出を控えることが推測される。むしろ、このまま高コストの個別輸送に限定したドア・ツー・ドアの移動サービスで増加するニーズに対応することが、経済的に持続可能ではないことを考えれば、過疎地以外でも公共交通の利用が不便な地理的条件がある地域では、柔軟な複数乗車の取り扱いを提案したい^{注4)}。また、団体がデイサービスや配食等を提供するなど、サービスの多機能化や、これらのサービスを提供する団体と連携・協働し、人と車の稼働率を上げることも考えられる。

人材の確保については、ボランティア志向の人材にはリスクと責任の軽減ができるような仕組み、例えば行政による持込車両への車両保険の加入助成や運転手講習の費用負担などが考えられるだろう。また、ビジネス志向の人材には十分な報酬を確保できるような、ある程度の業務時間を確保できる多角化した事業運営が必要になるだろう。

最後に、介護保険等と一体になった移動サービスを実施することは、移動前後の乗降介助に対する介護報酬で、移動サービスの赤字を補填することになり、本来のヘルパーの賃金を低減させることにもつながることが考えられる。持続可能な移動サービスのためには、介護保険等の福祉施策で移動困難者の交通問題を解決するのではなく、地域交通全体の中で、福祉有償運送を含めた移動サービスのあり方を検討する必要があると思われる。

5.3 今後の研究の課題

本研究では、行政からの経済的支援がほとんどない神奈川県内の福祉有償運送の実施団体の運営実態と課題を概ね把握できた。今後は、同じ大都市圏でも団体数が増加している埼玉県(送迎を含む障害者の生活支援を実施)と、地域公共交通の補助事業がある東京都内の移動サービスの現状とを比較することにより、移動サービスと政策との関連を考察・分析したい。また、本研究では福

祉有償運送以外の移動サービスについては言及しておらず、それらも含め、地域公共交通という枠組みでの持続可能な移動サービス検討していく必要がある。

謝辞: 調査にご協力いただきました神奈川県内の福祉有償運送の非営利団体の皆様に感謝します。

注

注1) 猪井ら[2009]¹⁾の中で、移動困難者を「自力では公共交通を利用できない高齢者・障害者等」とし、移動制約者を「公共交通を利用する際に何らかの移動上の問題のある高齢者・障害者、妊産婦、子連れの人等」と定義しており、本研究もこれに従う。

注2) 全国移動サービスネットワーク[2009]、「福祉輸送ニーズの全国実態調査報告書」では、介護タクシーの利用しにくい点として「料金が高い」が最も多い。

注3) 福祉タクシー等には、ヘルパー免許を保有したドライバーが運転し介護保険を適用する介護タクシーと、福祉車両を用いて介護保険を適用しない福祉タクシーとがある。

注4) 「福祉有償運送ガイドブック」では、透析通院などで複数乗車を認めているが、利用料金の総額がタクシー運賃の2分の1の範囲内であり、収入は大きく増加せず収支は改善しないため、対価や利用目的の柔軟な取り扱いが必要。

参考文献

- 1) 猪井博登・竹内龍介[2009]，“5章 STサービス”，秋山哲男・吉田樹編，『生活支援の地域公共交通—路線バス・コミュニティバス・STサービス・デマンド型交通—』，学芸出版社。
- 2) 全国移動サービスネットワーク[2008]，『福祉有償運送に関する実態調査報告書』，全国移動サービスネットワーク，pp. 4-11。
- 3) 松中亮治・谷口守・楠田裕子[2006]，“福祉有償運送サービス導入後の移動制約者の交通行動に影響を与える要因の分析”，『土木計画学研究論文集』，第22巻第4号，pp. 815-822。
- 4) 金載兪・坂本恭平・秋山哲男[2006]，“移動困難性に着目した移送サービスの需要構造に関する研究”，『第26回交通工学研究発表会論文報告集』，pp. 273-276。
- 5) 猪井博登[2008]，“福祉有償運送事業者の運営実態をもととした移送サービスの在り方に関する研究”，『日本福祉のまちづくり学会第11回全国大会概要集』，pp. 171-174。
- 6) 伊藤壽朗[2009]，“高齢者及び障害者に対する移動サービスに係るNPOの現状と課題—日米の差異・共通性の比較による—考察”，(オンライン)，<http://www.idonet-miyagi.net/report/itou.htm>，2010/3/13。
- 7) 秋山哲男・藤井直人・鷲野浩介[1999]，“神奈川県における高齢者・障害者のSTサービスの評価”，『福祉のまちづくり研究』，第1巻第2号，pp. 10-17。
- 8) 神奈川県[2007]，“第2章 神奈川をとりまく社会環境”，『神奈川構想・基本構想』，神奈川県企画部政策課。
- 9) 神奈川県保健福祉部地域保健福祉課[2010]，“神奈川県内の福祉有償運送の状況”，(オンライン)，<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/tiikihoken/fukushiunsou/08-3joukyou.html>，2010/3/13。

(原稿受付 2010年5月11日)

Sustainable Transport Services for Seniors and Disabled

By Nahoko ABE

The purpose of this paper is to clarify what kinds of nonprofit organizations and how nonprofit organizations are managing to provide special transportation services for seniors and disabled sustainably by questionnaires and hearing survey. The result of the survey is that the organizations which provided social welfare services and elderly-care-insurance services, can manage sustainably, and that the organizations which provided the only special transport services tend to discontinue their business. It is necessary to involve new staff and to change rigid regulation to flexible one of transport services for sustainable management.

Key Words : **special transport service, non-profit organization, sustainable, community-based, seniors and disabled**

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no50.html>