

STサービスの制度の変遷と新たな方向*

Change of System and New Subject for Special Transport Service *

秋山哲男**

By Tetsuo Akiyama**

1. はじめに

STサービスの制度を中心に日本と英国・スウェーデンの比較によって、日本のSTサービスの制度面の現状や問題点を明らかにする。スウェーデン、英国、日本の比較の中でわが国の取り組みが、①公共交通の取り組み、②STサービスの取り組み、とも対応が遅れていることを明らかにする。

2. 日本のSTサービス

(1) 制度の歴史的展開(表1)

日本のSTサービスは心身障害児通所・通園(1971年)と自治体やボランティア団体の送迎サービスが1970年代から始まった。そして、法律や国の動きは1970~2000までの30年間ほとんど動かなかったといつてよい。その結果、STサービスは、鉄道・バス・市外地などのバリアフリーに比べて極端に遅れた取り組みを行っているとともに、欧米先進国ともかなりの遅れ(20年?)がある。おそらく現在の2000年代の動きは英国、米国、スウェーデンなどの1970年代後半から1980年代前半と類似している。しかし、2000年に入ってから①介護保険によるSTサービスの新たな展開が始まったこと(当初は本人1割負担で介護保険が9割負担)、②この制度に対応し免許制度において限定4条免許で介護タクシーができるようになったこと。③NPOなどのボランティア団体が運行するSTサービスに対して国土交通省が運賃の収受を認めたこと(2004年)④道路運送法等の一部改正する法律(2006.10)により「ア自家用自動車による有償旅客運送制度の創設、イ乗合旅客の運送に係る規制の適正化」によりコミュニティバス、乗り合いタクシー等の運賃・料金規制の緩和(事前届出制)や市町村バスやNPOによるボランティア有償運送の制度化(登録制)が始まり、STサービスが動き始めた。

(2) 移動・移送サービス活動経緯(表2)

a) STサービスの誕生と芽生え

わが国のSTサービスの歴史は1960年代後半民間ボラン

*キーワード: STサービス、英国、スウェーデン、制度

**正員、工博、首都大学東京

(東京都八王子市南大沢1-1、

TEL042-677-2360、FAX042-677-2360)

表1 日本の障害者・高齢者交通対策の動き

西暦	交通対策の主な動き
1971	心身障害児通所・通園バス事業
1972	行政の町田市でSTサービス運行が始まる
1978	ボランティアによるSTサービス運行が始まる
2002	バス規制緩和
2003	タクシーの規制緩和とバス規制緩和
2004	道路運送法「福祉有償運送及び過疎地域有償運送に係る道路運双方80条1項に係る許可取り扱いについて」
2006	道路運送法等の一部改正する法律「ア自家用自動車による有償旅客運送制度の創設、イ乗合旅客の運送に係る規制の適正化」

ティアの矢田氏の努力により、リフト付きタクシーを開発すべく自動車会社と交渉し、便利な(ハンディ)、タクシー(キャブ)、つまりハンディキャブを開発し、同時にボランティア団体として障害者の外出のための運行を開始した。初期のSTサービスの大半は移動に困る障害者に対してボランティアの熱意から始まり、行政も福祉部局がわずかに動いた程度である。1970年代中頃から各地のボランテァイ団体(世田谷・三鷹・杉並・町田など)が運行を始めるとともに、行政でも福祉行政を標榜する町田市が行政としていち早く運行を開始(1972年)したのが「やまゆり号」であった。

b) 車両の寄贈

ボランティアで運行すればするほど借金が増える。だから、運行しないことを選択した人も多かった。ボランティアが成り立たないことから有償ボランティアという言い方も出てきた。その根拠は1978年TV局の24時間チャリティ委員会や各種財団が車両の300台の調査から、運行すればするほど赤字になることから、多くの車両が寄贈を受けたが使っていないことが明らかになった。

c) 運動の拡大

ボランティアが互いに交流し始め、経験の交流が始まった。東京地域のボランティア団体(世田谷ミニキャブ区民の会1982年)に始めてシンポジウムを開催がきっかけ、その後「東京ハンディキャブ連絡会」が作られた。東京都社会福祉協議会が「第1回移送サービスを考えるつどい1988年」で、19年継続して現在も続いている。

d) 運営費の補助

初期には町田市、世田谷区、杉並区、国分寺市など東

京を中心としてボランティアに補助を行っていた。しかし、その動きは明確な政策を描けてなかったために長く踏みとどまったままである。移送サービスの運営費がかなり掛かることを地方自治体では認識し補助を行っている団体は少数であった(例えば世田谷区・杉並区等)。東京都の地域福祉振興基金では給食サービス・ケアサービスと並んで移送サービスの財政的援助を1980年代後半から開始した。この効果は筆者が1990年代後半地に団体の平均送迎規模を比較したら東京都(約2200回/年)が、神奈川県(約660回/年)の3倍の運行規模から財政的援助の効果が分かる。

表2 STサービスの変遷

西暦	主な動き・施策等
1972	東京都町田市やまゆり号運行開始
1978	24時間テレビ「愛は地球を救う」(日本テレビ放送網)車両寄贈開始
1980	ハンディキャブ全国集会、障害者の移動と交通に関するシンポジウム(京都)
1982	世田谷ミニキャブ区民の会セミナー(2月20日)
1983	東京のハンディキャブ準備段階 東京ハンディキャブ連絡会発足
1980年代	東京都地域振興基金、地域福祉振興事業による助成(東京都)
1988	「第1回移送サービスを考えるつどい(現:移送サービス研究協議会)」
1994	日本財団(財)日本船舶振興会)車両寄贈開始
1998	介護タクシー開始
2000	介護保険制度施行 保険適用型の介護タクシー始まる
2004	介護保険 通院等のための乗車・降車の介助 設定
2004	道路運送法第80条第1項による法的位置付け開始
2006	道路運送法等の一部改正する法律により「自家用自動車による有償旅客運送制度の創設、乗合旅客の運送に係る規制の適正化」

(3) 日本の道路運送法の概要

国土交通省では平成16年3月16日の自動車交通局長名で「福祉有償運送及び過疎地域有償運送に係る道路運送法80条1項に係る許可取り扱いについて」によりNPOによるボランティア輸送の有償運送(福祉有償運送)のを認めた。その後2006年に登録制とし、使用車両を福祉車両だけでなくセダン車両も認めることとなった。以下その内容を示す。

a) 登録の枠組み

運行団体の有償運送(福祉有償運送)を認めるためには、まず団体の資格(NPO)を取得し、市町村設置の運営協議会に登録の申請を行い、ここで妥当と認められた場合に地方公共団体の協力依頼を示して登録申請が運輸支局に行われ、妥当と認められると運行が認められる。

法人格の取得: 営利を目的としない法人、または地方公共団体が自ら主催するボランティア組織とされている。さらにNPO法人以外は営利を目的としない法人で社会福祉法人、商工会議所、商工会、医療法人、公益法人(財

団・社団)等が含まれる。

運営協議会: 許可を認めるか否かを決定する組織である。その判断として、**運送を行う必要性**は安全性と旅客の利便性確保に係る方策が妥当であるかどうかを協議するための組織で、市町村主催が基本(交通圏、経済圏を勘案して複数の市町村でも可)である。協議する**構成員**は地方公共団体、地方運輸局、学識経験者、利用者代表、地域住民代表、関係する地域ボランティア代表、交通機関代表及び運転者代表などである。

b) 運送の条件

運送の条件においては、①運送主体、②運送の対象、③使用車両、④運転者、⑤損害賠償措置、⑥運送の対価、⑦管理運営体制、⑧法廷遵守、の8つがあり、重要な②運送対象、④運転者、⑥運送の対価、を説明する。

②運送の対象: 福祉有償運送対象者として、介護保険法の「要介護者」・「要支援者」身体障害者福祉法の「身体障害者」その他として「精神障害者」・「知的障害者」などにより単独での移動が困難な者であって、単独で公共交通機関を利用することが困難な者。過疎地域有償運送の対象としては会員として登録したその地域に住所を有する者とその同伴者、当該地域の官公庁と病院等の利用者、当該地域で日常生活に必要な用務を反復して行う必要がある者、である。

④運転者: 普通二種免許を基本とする。これによりがたい場合は十分な能力及び経験を有していると認められること。安全運転については、全国乗用自動車連合会等が実施するケア輸送サービス従事者研修を終了したもの、移送サービス運営マニュアル編集委員会が発行するテキストなどに基づき運送主体が自主的に行う研修を終了したもの。

⑥運送の対価: 営利に至らない範囲。一般常用旅客自動車運送事業の上限運賃も概ね1/2を目安。

(4) 情報・配車センター

一般に欧米諸国では1970年代からすでに予約受付のセンターの機能であるディスパッチセンター(DPC)が存在し大規模な輸送を実現している。わが国も2005年頃から、協同配車センター(枚方市)、「そとでる」と呼ばれる配車センター(世田谷)、情報だけを集めるセンター(板橋区)、これからスタートしつつある情報・配車センター(杉並区)、STサービスを行政の内部から外部化した配車センター(町田市)、東京全域のタクシーによる配車センター等ができ、やっとなら欧米の80年代の姿になりつつある。

2. スウェーデン

(1) スウェーデンのSTサービスの制度(表3)

スウェーデンのSTサービスは1960年代に始まり1970年代の後半にはほとんどのコミュニティで運行され

ていた。そして 1980 年に制定された社会サービス法の 10 条はコミュニティが ST サービスを提供することを義務づけた。1987 年に ST サービスの利用が行政区画内の利用に限定されている不便さを、改善しようと 1987 年にコミュニティの領域を超えて 1 つの県で実験的に導入された。その後、人口の 5% に対して ST サービスを供給するまでに至った。その結果、その需要が大きいために需要を減らす方向が検討された。その方法は主として他の交通手段への転換である。一つはバスを無料にして ST サービスから乗り合いバスに転換していただくもの、もう一つはアクセシブルな車両のサービスルート（後述）に転換していただくものである。このようにスウェーデンでは障害者・高齢者のモビリティを十分に確保する、社会的な保障を実施しながらも、他方でコストをできるだけ抑制すること、すなわち効率性の追求も併せて行っている。日本は、この状況が到来するまでは 10~20 年を要すると考えられる。

表3 スウェーデン ST サービスの制度

西暦	制度等の主な動き
1950	チャリティの協会による ST サービス運行開始
1963	4 つの自治体の ST サービス運行開始
1975	県が全予算の 1/3 の補助を行った
1980	Social Service Act 社会サービス法（社会福祉の基本法）コミュニティに ST S の提供を義務付ける
1980	すべての地方自治体に県の補助を行った、全国 ST S（鉄道の 2 等運賃相当額でタクシーを利用できる）
1984	国の ST 法が成立
1987	County-wide ST S
1998	ST 法
1998	公共交通責任に関する法律（事業者の義務を明確に）

(2) コミュニティバス・DRT (表4)

障害者の交通手段がタクシーや ST サービスなどではお金がかかりすぎることから、ST サービスの需要を減らすために歩行ができる人に対してスウェーデンでは ST サービスの利用縮小を図ったり、新たな交通手段の開発などで対応した。1983 年にサービスルートを実行や 1995 年フレックスルート（DRT）によって行った。

表4 スウェーデンのコミュニティバス・DRT

西暦	交通システム
1983	Service Rout（ボロースサービスルート）
1995	Flex Route（フレックスルート）

a) サービスルート

高齢者など歩行できるが歩行が多少困難を伴う人を対象とした人にサービスを行うことを目的とし、停留所間隔は 100 m 程度とし、病院などは玄関先までサービスを行う乗り合いバス。これは各国に広がり日本でも 1995 年以来コミュニティバスが自治体の政策の目玉の一つとして発展してきている。サービスルートは日本のコミュニティバスの原型とも考えられる。

b) フレックスルート

その後のサービスルートの固定ルートでは ST サービスの利用者のニーズ（主として時間）に必ずしも合わないことからルートを持たないデマンド型交通（DRT）であるフレックスルートの開発へと移っていった。

イエテボリーの経験ではフレックスルートを実行により ST サービスの利用を減らすことに成功している。フレックスルートは自宅から 100~150 m 程度はなれた場所に待ち合わせ場所（ミーティング・ポイント）を決め、あらかじめ会員となった利用者は DPC（予約・配車センター）に自分の必要な外出時間の便を予約する。DPC から利用者に対して何時何分に何番のミーティング・ポイントで待つことを利用者に知らせる。迎えに行く時刻の 5-10 分前には利用者はミーティング・ポイントで待つことになる。車両はアクセシブルな車両を用いている。

日本では、デマンドタクシーなどで普及し始めているが、地域のモビリティ確保の総合戦略のツールの一つとしての位置づけは青森県福地村・八戸市、帯広市の実験にみられる。

3. 英国

(1) 障害者の移動の制度 (表5)

a) 移動手当：移動できない重度障害者に対して障害を持つがゆえに余計にかかる費用として移動手当（Mobility Allowance 1976）が週に 23 ポンド/週（1988 年）を実施したことである。

b) の交通法（1985）：地方自治体が交通サービスを提供する場合に障害者を配慮する義務を課したこと。

- ・地方自治体に一定条件を満たした障害者に対して割引運賃の裁量権を認めたこと。
- ・障害者のニーズに対応した交通サービスを実施するときは、地方自治体が補助金交付を受けることを可能にしたこと。
- ・障害者対策の様々な意思決定に障害者直接参加を位置づけた DPTAC (Disabled People Transport Advisory Committee 1985) の運営手順が定められたこと。

c) 障害者差別（禁止）法（1995）

この法律は交通に限らず、雇用、商品・サービスの提供、土地や商品の購入及び賃貸に関することで障害者の差別を違法とし、同時に障害者の差別について政府に助言する全国障害者委員会（National Disability Council）を設置した。英国は米国とは異なり、規制だけに頼らない交通の業界との協調型で進めることを特徴とし、交通事業者が段階的に対応できるように配慮した。

(2) ST サービス (表6)

英国は地域保健局の外郭団体 (National Health Service Trust) が運行する日常の病院目的のアンビュランスサービスが自治体やボランティア団体等が運行する自由目的の ST サービスがある。

表5 英国のアクセス交通の制度

西暦	制度の動き
1970年代	Social Car Scheme(後にコミュニティカースキーム)：乗用車に高齢者・障害者等の人を乗せてガソリン代程度の運賃を収受できる仕組み
1977	Minibus Act(ミニバス法)
1978	運輸法
1980	London Dial-a-Ride(ロンドン市のダイヤル・ア・ライド開始)
1983	GLC(ロンドン) タクシーカードシステム(障害者利用可能な電話予約によるタクシー割引制度)
1985	ロンドンダイヤル・ア・ライドすべての区に普及
1989	警視庁規則、タクシーの車椅子対策を義務づける
2000	ロンドンタクシーのスロープの義務化

a) アンビュランスサービス

これは非緊急時の救急車による病院の送迎を中心とするものである。例えば、家庭医(GP)が来院する移動困難者に対して、次の来院の送迎車両を予約する方法をとるものなどである。ロンドンのある病院の例ではボランティアの乗用車により送迎が行われ、病院もできるだけ早く診察等を終えるよう配慮している。

b) コミュニティ・トランスポート

英国の障害者の移動は1970年代には公共交通ではなく、STサービスを重点に整備することを考えていた。特にボランティア団体は1970年代にはボランティアを側面から援助する法律であるミニバス法(Minibus Act 1977)により運賃の収受を自動車のガソリン代や保険代にすることを前提に認められることになる。このミニバス法が27年前に運賃収受がNPOで認められている。日本は27年送れて同様のことが行われていることがわかる。そして、1980年代に入ると運輸省補助でダイヤル・ア・ライドが始まり、そして、ボランティア団体は徐々にNPOに進化していった。

c) タクシーカードとスロープタクシー

ロンドンで1983年から運行が開始されたタクシーカードは運賃の一部を補助してタクシーに乗れるようにしたものである。また、タクシーは2000年1月1日から既存車両も含めて車いす使用者が利用できるようにスロープ装着が義務化された。

4. STサービスの新たな方向

①制度と財源の脆弱性を解消する

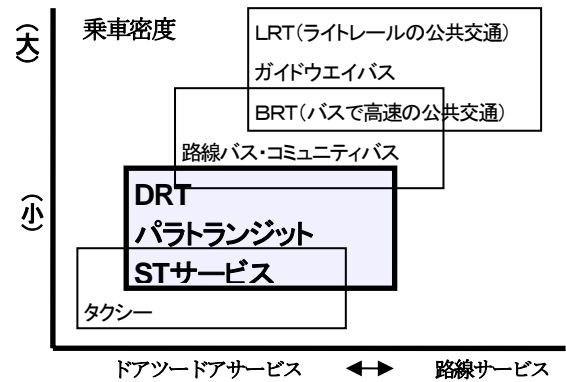
わが国の制度の最大の問題は公共交通全体のなかで位置づけていないことである。つまり鉄道・LRT・BRT、幹線バスとの延長上の小規模需要の公共交通としてSTサービスを位置づける(新しい福祉交通)こと。

②自治体のSTサービス計画・運行の仕組みづくり

そのためには、市場で公共交通を運営できないコミュニティバス、DRT、STサービスは異なる枠組みを持つことが不可欠である。具体的には、STサービスに関する法律は道路運送法ではあまりに粗く、あくまでタクシーとの同列の判断に留まり、移動困難な人のモビリティ確保に対して明確なルールを、例えば、地方自治体に計画・運行・評価の義務付けを行うべき段階に来ている。そのために必要なことは、自治体の計画すべき範囲ことを明確にし、事業者が具体的な計画を立てることを義務づけることなどである。

③仕組みの支援とドライバーの支援

STサービスは今後の利用者に安定的な供給を図るためには情報・配車センターが不可欠である。これに対する地方自治体に対する整備促進策が急がれる。またこうした運転を直接携わるタクシードライバー、NPOのドライバーなどの育成も急務である。



参考文献

- (1) 秋山哲男：都市における身体障害者のモビリティ確保に関する研究、博士論文、1991年
- (2) 国土交通省自動車交通局長：「福祉有償運送及び過疎地域有償運送に係る道路運送方80条1項に係る許可取り扱いについて」2004年3月16日
- (3) Lewis D., Towards a Doctrine of Mobility as a Human Right, Proceeding of the Sixth International Conference on Mobility and Transport for Elderly and Disabled Persons 1992
- (4) ADA Paratransit Handbook Implementing the Complementary Paratransit Service, Requirements of the American with Disabilities Act of 1990, U.S. Department of Transportation, Urban Mass Transportation Administration, 1991
- (5) 松尾、中村、青木、小池：交通と福祉、文眞堂、1996
- (6) 秋山哲男・沢田大輔・藤井直人・高橋万由美：高齢者・障害者の交通政策・計画に関する国際比較、総合都市研究85号 2005