

# 福祉有償運送運営協議会の参加者間の対立構造分析-福祉的交通手段の供給量の拡大を目指して\*

## The study of corporative implementation of the conference for STS (Special Transport Service) -For the enlarging of transport supply of welfare-\*

猪井博登\*\*・伊藤翔太\*\*\*

By Hiroto INOI\*\*・Shota ITO\*\*\*

### 1. はじめに

高齢社会を迎えた我が国では、高齢者や障害者に対応した交通手段を確保が喫緊の課題である。高いサービスを提供し、困難度の高い利用者にも対応することのできる移送サービスの果たす役割は大きい。この移送サービスの一つとして、NPO 等によって有償で運行される福祉有償運送がある。福祉有償運送制度は 2006 年に道路運送法が改正されることで整理がすすめられた。この制度では、福祉有償運送を実施するには、運営協議会において地域の関係者が集って福祉有償運送の必要性等について議論し協議を調える必要がある。しかし、協議会での議論に関しては、福祉有償運送事業者から、協議会に出席し、審議を受けることが取り調べを受けるような印象を受け、負担になっている点や、協議会にて有効な議論が行われず、不満であるといった問題点が指摘されたり<sup>1) 2)</sup>、タクシー事業者にヒアリングを行うと、「運営協議会の場に行くと、タクシー業界というのは悪者にされてしまう」、「会長になっておられるような有識者の方々は、概して NPO 寄りの判断をしてしまい、我々（タクシー事業者）は悪者である」というように福祉有償運送の実施に反対するタクシー事業者が、悪役のように扱われているという不満も出されている。

以上のような状態にある福祉有償運送運営協議会を取り上げ、その協議の有効に実施するため、参加者間の対立構造の把握、分析を行う。さらに、この対立構造を緩和する協議会の運営方法について考察を行う。

具体的には、協議会の主な参加者とされることが多く、立場が対立する福祉有償運送事業者とタクシー事業者を取り上げ、意見の対立の有無、対立の回避について検証を行う。さらに、都市計画分野など既往の知見をもとに住民

参加プロセスとの比較を行い、協議会制度の改善案について考察を行う。

対立の存在および対立の回避の可否の検証には、3 つの方法を用いる。はじめに、ゲーム理論に基づいたモデル化によって行う。次いで、福祉有償運送事業者及びタクシー事業者に対してアンケート調査を行い、それぞれの不満について集計する。さらに、同アンケートを用い、タクシー事業者に対して、「福祉有償運送事業者の参入」と「一般タクシー事業者の参入」に対する態度を質問し、福祉有償運送事業者の参入に対する特別な意識の有無について検証し、福祉有償運送事業者とタクシー事業者の間に一般的な新規事業者の参入以上の問題があるかについて検証する。

協議会制度の改善案においては、主に利用者参加に主な始点を置き検証し、協議会制度の改善案についてプロセスの分離という観点から言及する。

### 2. 福祉有償運送運営協議会の現状

#### (1) 運営協議会の開設

道路運送法では、「市町村は福祉有償運送運営協議会を開催することができる」とされている。また、市町村単位で運営協議会を開催する事が望ましいとされているが、大阪府内などの自治体では複数自治体が合同で協議会運営を行っている。近畿運輸局によると近畿地方においては 70 件開催されている<sup>3)</sup>。

#### (2) 大阪府内における運営協議会の現状

2008 年現在大阪府内では 6 つのブロックに分かれて協議が行われている。協議会の開催状況を表 1 に示す。福祉有償運送事業者は運行を実施しようとしている地域を含むブロック開催の協議会に申請を行う。なお、ブロックを越えてサービスを行いたい場合、すべてのブロックの運営協議会に申請しなければならない。

大阪府内で開催される運営協議会における対立の現状としては、平成 20 年度北摂ブロック福祉有償運送運営協議会をはじめとして、福祉有償運送事業者とタクシー事業者との迎車回送料金等の「運送の対価」以外の対価を巡る対立が展開されることが近年多くなっている。

\*キーワード：地区交通計画、公共交通計画、市民参加

\*\*正員、博（工）、大阪大学大学院工学研究科

(大阪府吹田市山田丘2-1

TEL06-6879-7610、FAX06-6879-7612)

\*正員、修（工）、（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構（元大阪大学大学院工学研究科）

表—1 大阪府における福祉有償運送運営協議会

ブロック名	構成市町村名
大阪市	大阪市
枚方市*	枚方市*
北摂	池田市, 摂津市など 10 市町
河北	大東市, 門真市など 6 市
中部	八尾市, 柏原市など 12 市町村
泉州	堺市, 高石市など 13 市町

\*構造改革特区の認定を受け、先行して単独で設置

### 3. 対立構造の理論的考察

#### (1) 福祉有償運送事業者の行動のモデル化

福祉有償運送事業者の行動のモデル化はこれまで行われていないが、山内<sup>4)</sup>によって NPO の行動のモデル化は行われている。すなわち、山内は NPO の目的について、特定の個人 (NPO の主催者など) の効用に還元され、その NPO が生産する財をより多く効用を生産することが目的となると述べ、財生産の増加に伴って効用が増加するような効用関数の表現を試みている。福祉有償運送事業者の半数以上は NPO 団体が占めるため、以下ではこの仮定に基づいて行動をモデル化する。

#### (2) タクシー事業者の行動のモデル化

タクシー事業者は、民営会社であるため、ミクロ経済学における企業行動の目的である「利潤の最大化」による行動モデルを仮定する。既往の研究<sup>5)</sup>では運送によって得られた運賃からその運送を提供するために要した費用を差し引くことで得られるタクシーの利潤を最大化することを目的としており、運送供給量を決定するとしている。本研究でもこの仮定に基づいて行動をモデル化する。

#### (3) ゲーム理論による対立の定式化

仮定からそれぞれの事業者の利得を仮定し、ゲーム理論による対立の記述を試みる。福祉有償運送事業者は福祉有償運送事業の実施を「申請する」「申請しない」の 2 戦略を選択できるとする。一方、タクシー事業者は福祉有償運送を認める戦略である「運行許可」、福祉有償運送を認めない「不許可」の 2 戦略を選択できるとする。なお、本手意識化に置いては、福祉有償運送の運営協議会が全会一致を取っており、福祉有償運送事業の実施を申請し、タクシー会社が許可を出した場合にのみ、福祉有償運送の実施が行えるものとする。

また、各主体の利得に関する以下のシナリオ設定を行い利得の推定を行う。

①福祉有償運送事業者は「申請する」を選択し、さら

に、タクシー事業者が許可することにより、運営協議会で承認を得られ、事業が実施できる事により利得 (a)を得る。

②福祉有償運送事業者は「申請する」を選択した場合に、協議会に提出する資料作成等で費用 (b (<0))がかかる。

③福祉有償運送の実施は、両事業者がそれぞれ戦略「申請する」「運行許可」を選択した場合にのみ可能である。

④タクシー事業者は福祉有償運送が実施されない場合に、移動制約者を利用者として輸送するが、車両などを他の利用者に振り向けることが不可能となる。この場合の利得を c と仮定し、値の正負は決定できないとする。

すると利得構造は表—2 のように仮定できる。

表—2 福祉有償運送の運行に関する利得行列表

		タクシー事業者	
		運行許可	不許可
福祉有償運送事業者	申請する	(a+b, 0)	(b, c)
	申請しない	(0, c)	(0, c)

\* 左が福祉有償運送事業者の利得、右がタクシー事業者の利得を表す

#### (4) 考察

表—2 に示すように、 $c < 0$  すなわち移動制約者の輸送事業を行う事はタクシー事業者にとって負の利得を得る事業であるとの認識があれば、タクシー事業者は戦略「運行許可」が弱支配戦略である事を認知するために、福祉有償運送事業者がどのような戦略を取ろうとも「運行許可」を選択する事が分かる。だが現実にはタクシー事業者は、 $c > 0$  すなわち移動制約者の輸送事業を行う事は利得が増加すると考えているために戦略「不許可」を選択する (この場合には、タクシー事業者側にとって戦略「不許可」は弱支配戦略となる)。またタクシー事業者が「不許可」を選択する可能性が高いと福祉有償運送事業者が判断した場合、福祉有償運送事業者は「申請する」を選択し余計な費用 ( $=b < 0$ ) をかけるより、「申請しない」を選択し福祉有償運送事業を実施しないことを選択する状況が考えられる。つまりタクシー事業者が「不許可」戦略を選択する可能性が存在することで、福祉有償運送事業者の委縮により新規参加が行われなくなる可能性が指摘できる。

この利得行列でのナッシュ均衡解は混合戦略を考慮する事で求められる。福祉有償運送事業者の戦略の組 (申請する, 申請しない) の確率を (p, 1-p)、タクシー事業者の戦略の組 (運行許可, 不許可) の確率を (q, 1-q) とすると、その結果は  $(p, 1-p) = (0, 1), (q, 1-q) = (-b/a, 1+b/a)$

となる。すなわち、福祉有償運送事業者は戦略「申請しない」を選択する事がお互いにとっての最適な戦略になることが分かる。

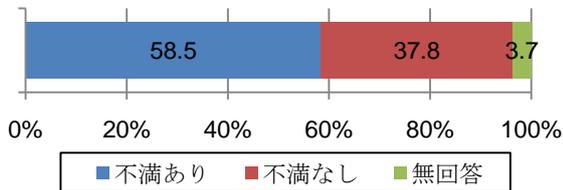
以上、表一2のように利得を仮定した結果、福祉有償運送運営協議会では利得の認識の違いから本来選択すべき戦略を見誤り、囚人のジレンマ的状况に陥っている可能性が高く、両者の間に協調的關係は築けていない。すなわち、「対立している」と指摘できる。なお、表一2は両事業者の利得を単純化しているものの、福祉有償運送事業によって両事業者に利得が生じる場合でも、「申請しない」が最適な戦略になるため、囚人のジレンマが生じる。

#### 4. 運営協議会に対する意識

##### (1) 福祉有償運送事業者

福祉有償運送運営協議会への不満に関する調査を行った。調査は2008年7月10日から7月25日にかけて大阪府において福祉有償運送事業を実施している事業者すべてに対して郵送配布で行った。176部を配布し、82部の有効回答(回収率46.6%)が得られた。回答者として、50.0%をNPO法人が占め、40.2%を社会福祉法人が占めた。残りは医療法人や生協が占めた。

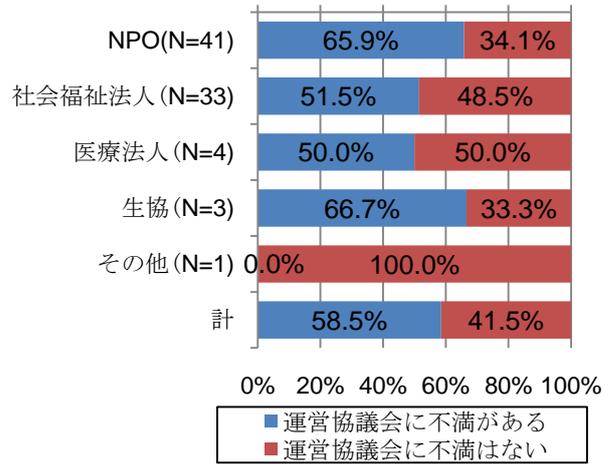
協議会に対する不満の有無を質問した結果が図一1である。これより、約半数の福祉有償運送が不満を抱えていることが分かった。



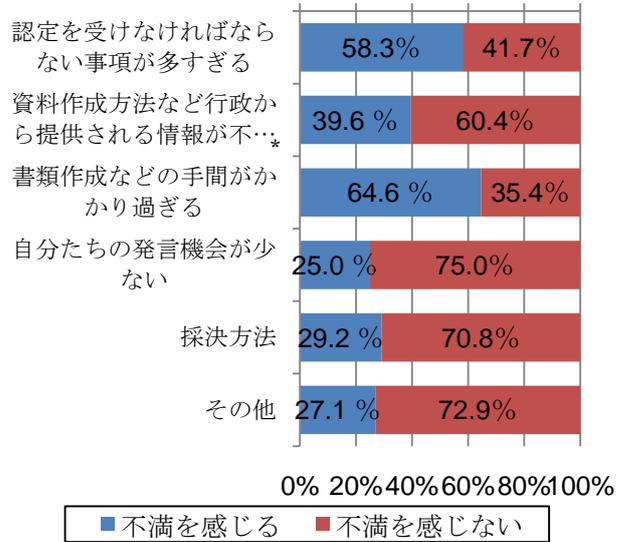
図一1 運営協議会への不満の有無 (N=82) (数字は構成率%)

また不満の有無と法人種別とでクロス集計を行った結果が図一2である。NPO法人とそれ以外の法人種別とで平均値に対して差の検定を行ったところ、10%の有意水準で差がみられた。また不満の内容について「運営方法」を原因とする不満を

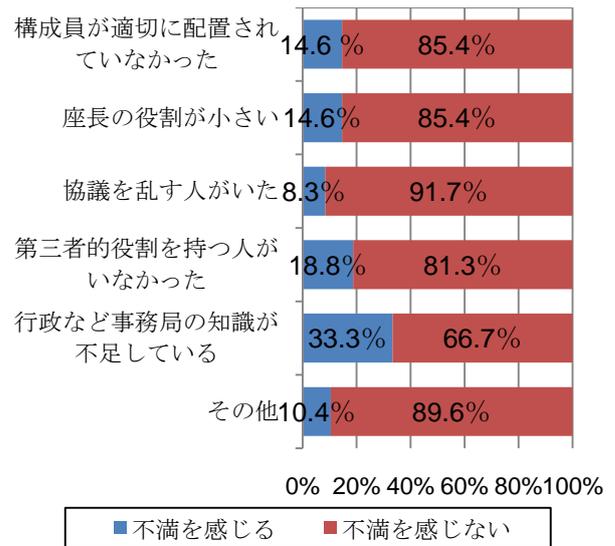
図一3、「協議会の構成員」を原因とする不満を図一4に示す。これらから、事業者は主に書類作成や認定事項の有無に対して不満を感じていることが分かる。協議会の参加者に対する不満は表面上現れていないものの、行政の対応への不満が表出していることが分かった。



図一2 法人種別による不満の有無



図一3 協議会への不満の有無 (運営方法) (N=48)  
\*資料作成方法など行政から提供される情報が不十分



図一4 協議会への不満の有無 (協議会参加者) (N=48)

(2) タクシー事業者

タクシー事業者を対象とした調査を行った。調査は(社)大阪タクシー協会<sup>5)</sup>の参加企業に対して2008年12月11日から25日まで郵送配布を行った。配布部数は147部であり、有効回答数は31部(回収率21.0%)であった。質問項目としては、福祉有償運送に対する認識、協議会での決定方法への反応、高齢者等の交通実態に関する質問である。福祉有償運送に対する認識に対する結果を図-5に示す。安全面に対して多くの事業者が問題を感じており、また25%程度の事業者が邪魔であると感じていることが分かる。

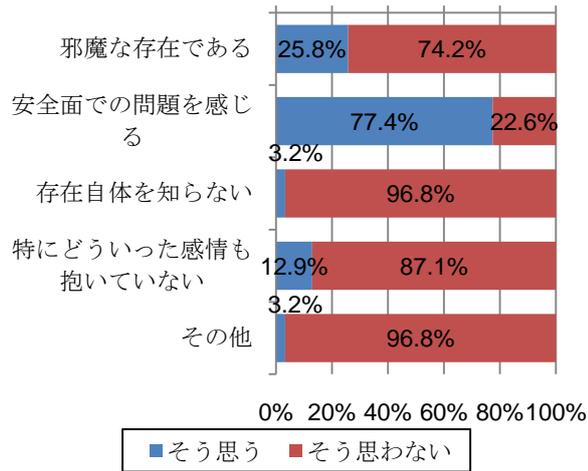


図-5 福祉有償運送に対する認識 (N=31)

5. 対立構造の検証

(1) 検証方法

対立構造について、当事者が対立していることを認識している場合のみならず、表面上の意向では対立を表明しないものの、深層的には一方を許容できない場合について考察を行う必要がある。また、福祉有償運送協議会において、福祉有償運送事業者は、事業申請者であり、議論に参加することはない。つまり、福祉有償運送運営協議会に対して、タクシー事業者がその仕組みに信頼を寄せるかに福祉有償運送運営協議会で議論が行えるかがかかっている。そこで、本稿においては、タクシー事業者の福祉有償運送運営協議会への意向を検証するため、議論の決定方法に対する賛否を調査した。つまり、福祉有償運送運営協議会での決定方法に対してその結果がどうであれ、決定方法に対して賛成するかどうかを把握することにより、協議会制度に対して賛成する意志を持っているかを判断する。表-3の決定方法を提示し、これらの決定方法に対する反応について質問した。

なお、比較対象として、他のタクシー事業者が自分の営業範囲に参入してくる際(以下では「新規参入問題」と呼ぶ)に、福祉有償運送運営協議会の方式で決定すると

仮定し、同様の決定方法への賛否を問うた。

両者を比較することにより、福祉有償運送事業者の参入に対してのみ、生じている特別な自由を探ることとする。

表-3 提示した決定方法

決定方法	決定するに要する人数
座長の決定に一任	-
協議会の参加者での多数決	過半数, 3分の2の賛成
後日に事務局による持ち回り	全員の一致, 過半数, 3分の2の賛成
協議会参加者以外の第三者に決定を一任する	仲裁, 裁定
協議会参加者以外の第三者による多数決	過半数, 3分の2の賛成

(2) 結果

図-6である。また図-7に福祉有償運送事業者の協議を仮定した場合、新規参入問題を仮定した場合を示した。

図-6より「事務局の持ち回りで全員の一致」や「協議会内で2/3の賛成」等に関しての賛成意見が多いことが分かる。また仲裁や裁定等の第三者による決定にゆだねることに関しては否定的な意見が多いことが分かり、福祉有償運送事業者の参入に対し、意見の表明を希望していることが分かる。

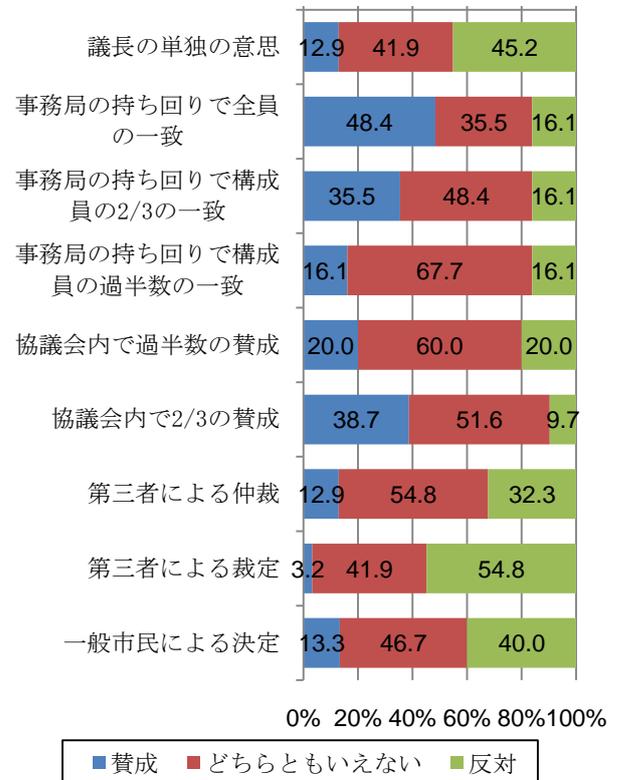


図-6 福祉有償運送運営協議会に対する決定方法 (N=31)

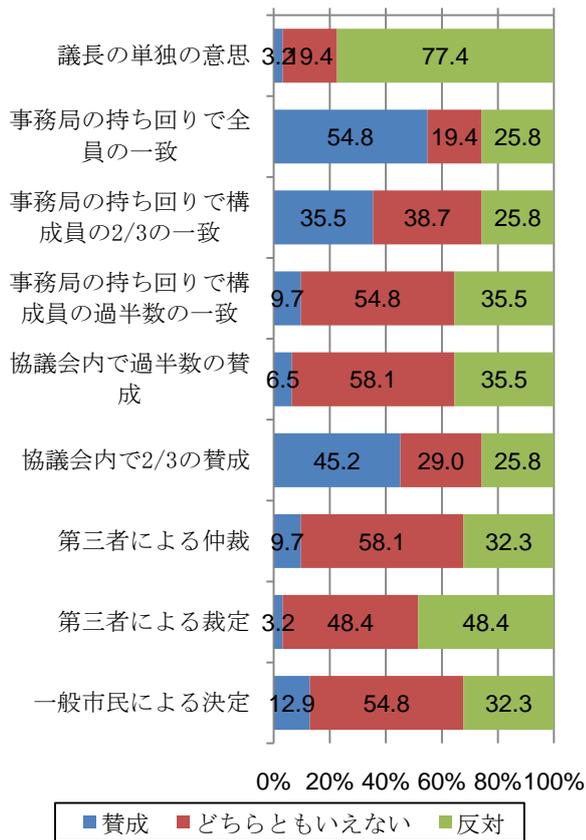


図-7 新規参入問題での決定方法への反応 (N=31)

なおそれぞれの決定方法に対して関連性比較を行ったところ、半数以上の決定方法間で独立性が確認できた。また福祉有償運送と新規参入での決定方法について差があるか t 検定を行った結果、「座長の単独の意思」「事務局の持ち回りで構成員の 2/3 の一致」「協議会内での 1/2 の一致」において統計的な有意差が確認できた。

また決定方法に影響を与える要因についてロジット型関数形による順序回帰分析を行った。その結果、「座長の単独の意思」「持ち回り全員の一致」「事務局の持ち回り 2/3 の一致」「事務局の持ち回り 1/2 の一致」「協議会内での 1/2 の一致」において、福祉有償運送と新規参入での決定方法に統計的に有意な差があることが分かった。つまり、タクシー事業者は福祉有償運送運営協議会では、タクシー事業者が新規参入してくる場合に比べ、抑制的な態度を取ることが分かる。

また、これらの決定方法に影響を与えた要因の内、「福祉有償運送を邪魔であると認識している」場合に決定方法に対して賛成あるいは中立となる確率が減少し、「所有車両数」が多いほど賛成あるいは中立となる確率が増加した。また「介護・福祉タクシー事業実施の有無」が統計的に有意に影響を与えているが影響は決定方法によって異なる事が分かった。一方、「福祉有償運送に対する認知の有無」は協議会における決定方法に影響を与えていなかった。

つまり、事業規模が小さく福祉有償運送と性質の似た介護・福祉タクシー事業を運営する事業者ほど、福祉有償運送事業と自身の利用者の特性が似ているために、福祉有償運送事業の実施で利用者が奪われると考え、抑制的な態度に出るものと予測される。

この分析結果例として表 4 に「座長の単独の意思」のパラメータ推計結果を示す。

表-4 座長の単独の意思での順序回帰分析によるパラメータ推定結果

		係数	有意確率	
いし値	賛成する	-5.381	0.061*	
	どちらとも言えない	-2.215	0.398	
パラメータ	所有車両数	-0.004	0.478	
	福祉有償運送認知の有無	0.128	0.921	
	福祉有償運送に対する認知	邪魔	2.910	0.048**
		安全面での問題	-2.232	0.354
		存在を知らない	1.439	0.587
	何もない	-1.842	0.387	
	介護・福祉タクシー実施有無	0.824	0.375	
障害者・高齢者の交通実態認知	-2.739	0.023**		

(\*\*は 5%水準,\*は 10%水準で有意)

## 6. 住民参加プロセスとの比較

福祉有償運送運営協議会と既存の社会基盤整備における住民参加プロセスとの比較を行う。既往の住民参加プロセスを表-5 に整理した。これらと福祉有償運送運営協議会と比較すると、下記の点が指摘できる。

- ①高齢者・障害者等の意見を取り入れる必要があるにも関わらず、プロセス内において十分に位置づけられていない。
- ②協議プロセスを必要性に関する議論と個別事業者の認定に関する事項とに分離する必要がある

これらの結果を踏まえて現在の福祉有償運送運営協議会のプロセスと改善案を比較して図-8 に示した。特に福祉有償運送の必要性の議論を、地域における交通計画を検討するプロセスである地域公共交通会議あるいは法定協議会内で行う事を提案している。

## 7. 結論

本稿では、福祉有償運送運営協議会を取り上げ、協議の実施方法について検証を行った。協議会への事業者である福祉有償運送事業者と協議会の主たる参加者であるタクシー事業者について焦点を当て、両者の意見の対立について検証を行ったところ、ゲーム理論を用いた整理でも、アンケート調査を通じた調査でも、タクシー事業者は、福祉有償運送事業者の参入に対し、抑制的な態度を取る傾向が強く、協議会における対立が不可避である事を示された。特に、福祉有償運送事業者の参入によっ

表-5 既存の住民参加事例の整理

	交通バリアフリー事業	河川管理	道路事業	地域交通計画	大規模公共事業
参加者（構成員）	高齢者・障害者、地域住民、関係する施設設置管理者、学識経験者	地域の特性に詳しい者、関係住民、学識経験者	日常的な道路利用者、道路のサービスを受ける者、利用の有無に関わらず影響を受ける関係者等	地域住民・利用者、地域の交通事業者、運転手が組織する団体、事業者団体、	地域住民・関係者等（関係者を事業と計画段階に応じて適切に把握する必要）
プロセスにおいて取得しようとしている情報	移動制約者の状況・使用時の実態や印象など	河川事業での流域への社会経済的影響、住民の意見等	市民等が当該計画に関して有している情報や関心、懸念等の意見の把握	当該地域における交通の現状、交通事業者間の認識、利用者数等の計画情報	住民・関係者等からの意見・質疑等の情報、双方向コミュニケーションの達成
実施範囲（計画プロセス内の位置づけ）	基本構想策定から事業段階まで	河川整備計画策定に際して意見を述べる	構想段階における計画検討プロセスと並行して実施、市民等とのコミュニケーションをはかる	地域公共交通計画の策定段階まで	計画検討手順と並行して実施、意見を述べ、情報の共有を図る

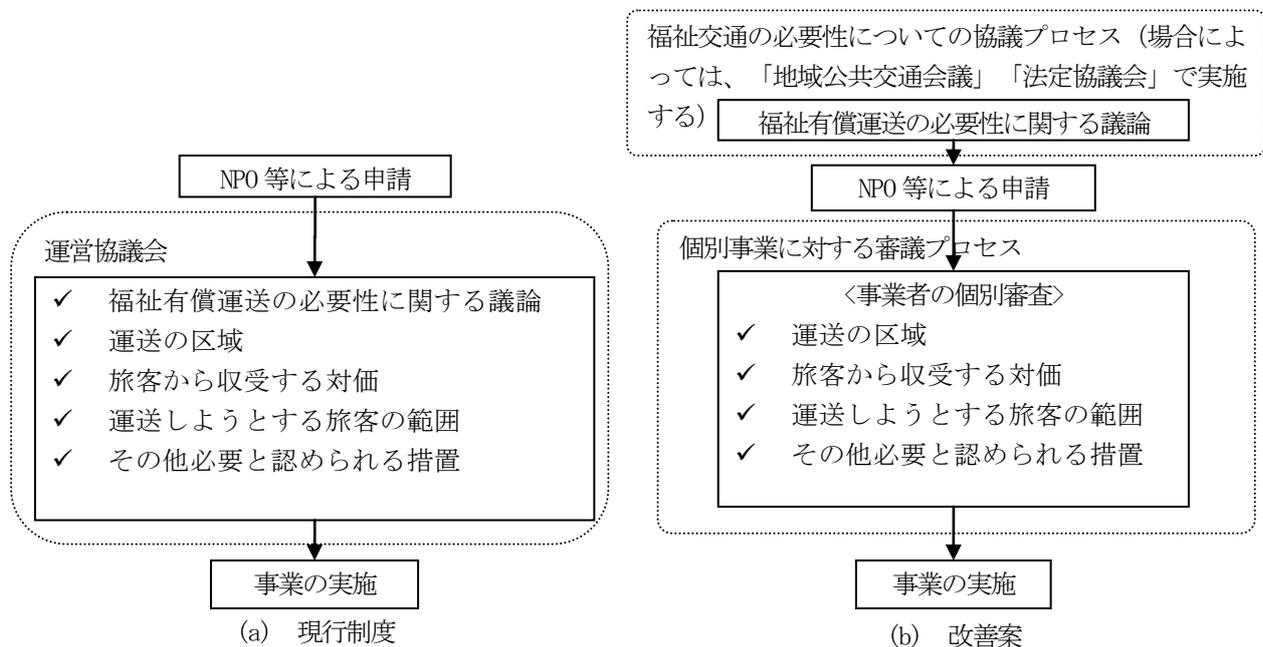


図-8 運営協議会における既存の協議プロセスと改善プロセス

て、影響を強く受ける営業規模の小さいタクシー事業者や介護・福祉タクシーを運営する事業者において、より強い対立が生じることが予測される。この対立を緩和するため、決定プロセスと協議プロセスを別に分ける必要性を指摘し、運営協議会の改善案の提案を行った。改善案には、この点に加え、既存の住民参加プロセスとの比較を行うことで、障害者や高齢者等の利用者の参加が不十分であることを示し、これらの主体が参加するような運営協議会の開催方法も含んだ。

本稿は、複数市町村で運営協議会を構成している大阪府における考察であった。一方、単独市町村で運営協議会を構成している場合などは、地域事情が参加者間の共通認識として有るため、対立が生じにくいことが予測される。他の形式で実施される運営協議会についても今後検討が必要である。

参考文献

- 1) 磯部友彦(2006),「地域福祉交通システムの構築と運用に関する課題 - 東海地方の事例を中心に -」,土木計画学研究・講演集 No.33
- 2) 渡辺千賀恵,田中聖人(2003),「福祉コミュニティ特区」有償運送の運営指針 ~その協議過程における主な論点~,九州東海大学紀要 応用情報学部・工学部, No.4-30, pp.145-157
- 3) 東京交通新聞(2008),「《地域公共交通会議》兵庫や滋賀を主体に」,平成20年7月20日付
- 4) 山内直人(1997),「ノンプロフィットエコノミー: NPO とフィランソロピーの経済学」,日本評論社, pp.87-100
- 5) 小野芳計,田中由紀,中野宏幸(2005),「タクシー産業の規制緩和」,交通学研究/2005年研究年報, pp.201-210
- 6) (社)大阪タクシー協会: <http://www.osakataxi.or.jp/>