

自家用有償旅客運送の事務・権限の地方公共団体への移譲等の あり方に関する検討会 最終とりまとめ

平成 26 年 3 月 20 日

0. はじめに

本検討会では、平成 25 年 8 月 29 日の地方分権改革有識者会議に報告された地域交通部会報告書及び平成 25 年 9 月 13 日の「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」（地方分権改革推進本部決定）を踏まえ、自家用有償旅客運送に係る事務・権限の希望する市町村等への移譲に係る具体的な制度設計、輸送の安全を確保するために必要な仕組み、地域の実情に応じた運送の実現に向けた運用ルールの緩和や運用方法の改善等の制度の詳細設計について、専門的見地からの検討を行ってきた。

特に法律改正に関係する、希望する市町村等への事務・権限の移譲に係る具体的な制度設計及び輸送の安全を確保するために必要な仕組みについては、平成 25 年 12 月に「中間とりまとめ」に盛り込み、その後、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成 25 年 12 月 20 日閣議決定）に反映されるとともに、これらに基づいて道路運送法等の関係法律を一括して改正する「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」が平成 26 年 3 月 14 日に閣議決定され、国会に提出された。

本最終とりまとめは、「中間とりまとめ」に盛り込んだ事項に加え、その後の地域の実情に応じた運送の実現に向けた運用ルールの緩和や運用方法の改善等の制度の詳細設計についての検討結果を踏まえ、「自家用有償旅客運送の事務・権限の地方公共団体への移譲等のあり方」としてとりまとめたものである。

なお、地域公共交通を巡っては、昨年成立した交通政策基本法（平成 25 年法律第 92 号）の理念¹を具体化するため、地方公共団体が先頭に立って、関係者との合意の下で、まちづくり等の地域戦略と一体で持続可能な地域公共交通ネットワーク・サービスを形成することを推進する仕組みなどを盛り込んだ「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律案」（平成 26 年 2 月 12 日閣議決定）が今国会に提出されている。

今般の自家用有償旅客運送に係る事務・権限の移譲についても、こうした動きと相まって、住民の居住・活動に関する情報や地域交通のニーズを把握し、住民の要望に直接責任を担う立場にある地方公共団体が、地域の交通の担い手とともに検討や議論を行い、創意工夫をこらして、地域の実情に応じた交通ネットワークの形成・充実に向けて取り組むことを促進しようとするものである。

¹ 交通政策基本法では、国は、日常生活等に必要不可欠な交通手段の確保に必要な施策を講ずるものとされるとともに（第16条）、地方公共団体は、基本理念にのっとり、交通に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の自然的・経済的・社会的諸条件に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有するものとされており（第9条）、交通に関する地方公共団体の役割が法文上明確化されている。

1. 希望する市町村等への事務・権限の移譲に係る具体的な制度設計

希望する市町村等への事務・権限の移譲に係る法制上の整理としては、事務の執行において、道路運送法に規定する輸送の安全の確保及び利用者の利益の保護を適切に担保する観点から、市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）又は都道府県知事からの申出等に対し、必要に応じて国土交通大臣が指導・助言等を行った上で、当該申出等を行った市町村長又は都道府県知事（指定された市町村長の管轄する区域を除く。）を指定して、事務・権限を移譲することとする。

また、この場合に市町村長又は都道府県知事（以下「市町村長等」という。）が行うこととなる事務は、地方自治法第2条に規定する自治事務に区分することとする。

2. 輸送の安全の確保及び利用者の利益の保護のために必要な仕組み

(1) 移譲先となる市町村等における輸送の安全の確保及び利用者の利益の保護を図るための適切な執行体制の整備

移譲先となる市町村（特別区を含む。以下同じ）又は都道府県（以下「市町村等」という。）においては、事務を適切に遂行するための能力・体制が備わっていることが必要である。このため、国土交通省において、移譲先となる市町村長等の指定の基準やその考え方を示すとともに、申出等の段階では輸送の安全の確保及び利用者の利益の保護に関する事務を適切に遂行する能力・体制が整備されるに至っていない市町村等であっても、当該事務を適切に遂行する能力・体制を速やかに整えられるよう適切な指導・助言を行うべきである。

なお、そのような指導・助言を受けた場合にあっては、能力・体制面で当面移譲を受けることが困難と考えられる市町村の区域に係る事務・権限については、当該区域を管轄する都道府県において適切に補完し、市町村に代わってその役割を果たすことができるよう、国土交通省は当該都道府県に対して、周知や働きかけを行うべきである。

また、市町村運営有償運送は、実施主体が市町村となることから、市町村が事務・権限の移譲を受けることで、実施主体と登録・監査等の事務を行う主体が同一の自治体に帰属することとなる。このため、他の法令における運用方法を参考に、運送を実施する部署と監査等を行う部署とで適切な役割分担がなされるよう、国土交通省において指定の要件に考え方を示すなどの方法により、適正な登録・監査等が実施されるようにすべきである。

(2) 移譲後における国と市町村等との連携

地方分権の趣旨及び輸送の安全の確保に関する責任の所在を明確なものとする観点から、事務・権限の移譲後は、市町村等の責任において事務を担っていくべきであることは言うまでもないが、移譲後においても適切に事務が遂行されるよう、国土交通省は、地方自治法に基づく助言等も活用しつつ、市町村等

の担当者との連絡を密にすることにより、専門的な知見やノウハウのみならず、輸送の安全確保を担う責任に対する考え方なども含めて的確に継承されるよう、密接に連携すべきである。

なお、輸送の安全の確保のために特に必要があり、かつ、緊急の必要がある場合には、国土交通省において市町村長等の指定を解除することについて検討し、その結果に基づいて解除を行うこともありうるものとすべきである。

3. 移譲を受けやすくするための環境整備及び国による支援のあり方

国土交通省のアンケート調査によると、自家用有償旅客運送を行っている市町村（1,281（回答は1,149）市町村）のうち、事務・権限の移譲を希望する市町村は約6%（69市町村）であるなど、現時点で移譲を希望する市町村はまだ少数にとどまっている。将来的に市町村等の事務として定着させていくためには、国土交通省において様々な支援策を講じることにより移譲を促進していくことが不可欠である。

特に、アンケート調査の結果によれば、移譲を希望しない又はわからないと回答した理由として、「業務量過多、職員疲弊の状況にある。」、「どのような専門知識、事務処理、どれくらいの事務量か、また、必要要員が不明である。」などが挙げられている。これらの指摘に対応して、例えば、運輸支局が現在どれくらいの頻度で監査しているかといった情報を市町村等に示すこと等により、移譲を受ける事務の内容を具体的にイメージし、その必要性を理解してもらうことが必要である。

こうした観点から、市町村等との接点が多い地方運輸局や運輸支局が中心となって、地域住民の移動手段の確保の必要性や自家用有償旅客運送の位置づけ・役割に関する説明や啓発等の取組みを行うとともに、市町村等の要望をきめ細かく把握しながら、それらを踏まえて移譲に向けた働きかけ、事務処理に関する知見・ノウハウ等の継承、運営協議会等の円滑な運営に向けた助言、輸送の安全の確保に係る専門的な人材の育成等の支援を行うべきである。

4. 地域の実情に応じた運送の実現に向けた運用ルールの緩和や運用方法の改善等

自家用有償旅客運送の制度については、平成18年の道路運送法改正による制度創設時において、

- ①バス・タクシー事業によることが困難であり、かつ、地域住民の生活に必要な輸送を確保することにつき地域の関係者が合意していること、
- ②運行管理、運転者、整備管理、事故発生時の連絡等に係る必要な安全体制を確保していること

を登録の要件とし、これを前提として運用ルールや運用方法が定められた。今回の検討においては、事務・権限の希望する市町村等への移譲を契機として、意欲のある地方公共団体が移譲を活用して地域の実情に応じた自家用有償旅客運送を実現

することができるよう、そのために必要と考えられる運用ルールの緩和や運用方法の改善等について検討を行った。

(1) 運用ルールの緩和

①実施主体の弾力化

自家用有償旅客運送の実施主体については、営利を目的とせず、かつ、法人格を有する者に限定している。一方、地域によっては、又は必要とされる運送の態様によっては、実施主体になろうとする者が両要件を満たすことが困難な場合も存在し、地域の実情等に応じて弾力的に運用することが求められている。

このため、国土交通省において、道路運送法上、「権利能力なき社団」を法人と同様に扱うことができるか否かについて法制的検討を行った上で、可能と認められる場合には、市町村長において、実施主体の非営利性を前提としつつ、「輸送の安全及び旅客の利便の確保のために必要な措置を講じるための組織的基盤があり、実施主体として適切であること」を認め、運営協議会へ報告した「権利能力なき社団」について、実施主体として認めることとすべきである。

また、株式会社等の営利を目的とした主体については、事業性がないことを前提として行われる自家用有償旅客運送の直接の担い手となることは適切とは考えられないことから、NPOや認可地縁団体等の営利を目的としない主体を別途組織することにより、自家用有償旅客運送を実施することとすべきである。

②旅客の範囲の拡大

不特定多数の者の運送については、輸送の安全及び旅客の利便の確保の観点から、バス・タクシー事業の許可を取得して行うべきものである。これに対し、自家用有償旅客運送については、許可を要しないこととした上で、運送の種別に応じて、運送の対象を地域住民又はあらかじめ名簿に記載した会員に限定している。

しかしながら、少子高齢化のさらなる進展や観光などを通じた地域振興ニーズの高まりなど、自家用有償旅客運送を取り巻く地域社会の状況の変化に的確に対応できるようにするため、旅客の範囲については、以下のとおり地域の実情を踏まえ、弾力的に運用できるようにすべきである。

i) 地域外からの生活支援ボランティア

地域外からの生活支援ボランティア（自然災害又は気象条件により生じた当該地域内の住民の生活上の困難を解消又は緩和するために必要な役務を無償で提供する者として地方自治体が認めた者）については、

- ①地方自治体に生活支援ボランティアとして登録等がなされていること又は地方自治体が認めた生活支援ボランティア団体に当該団体の構成員として登録等がなされていること、
- ②生活支援ボランティアの氏名、住所、ボランティア活動場所（当該地域内に限る）、ボランティア活動期間を地方自治体において確認していること、

③生活支援ボランティアが、過疎地有償運送者の会員として名簿に記載されていること、

等の措置が講じられている場合には、地域住民の日常生活に必要な用務を反復継続して行う者として運送できるとすべきである。（「過疎地有償運送における旅客の範囲の解釈について」（平成 25 年 12 月 27 日国自旅第 366 号））

ii) 障がいはない地域住民のうち社会参加が困難な事情が認められる者

地域住民である限り、市町村運営有償運送（交通空白輸送）又は過疎地有償運送により運送することが可能であるが、福祉有償運送による運送についても、健康上等の理由から道路運送法施行規則第 49 条第 3 項のイ～ニに準ずる者として市町村長が認めて名簿に記載することとされた者であって、運営協議会へ報告した者については、運送できるとすべきである。市町村運営有償運送（市町村福祉輸送）についても、これに準ずるべきである。

iii) 地域住民ではない又は名簿に記載されていない地域外からの訪問者

地域住民ではない又は名簿に記載されていない地域外からの訪問者の運送については、輸送の安全確保の観点から、バス・タクシー事業の許可を取得して行うべきであるが、地理的条件等により、バス・タクシー事業者によるサービス提供が明らかに困難な場合にあつては、自家用有償旅客運送の対象として認めることが適切と考えられる。

このため、以下の分類に応じて、一定の条件の下で、地域住民ではない又は名簿に記載されていない地域外からの訪問者も運送できるとすべきである。なお、「バス・タクシー事業者において地域住民ではない又は名簿に記載されていない地域外からの訪問者も含めた運送サービスの提供が困難であること」については、市町村長において定期的に確認することとすべきである。

イ) バス・タクシー事業者の営業所がない離島

実施主体において、あらかじめ利用者に対してバス・タクシー事業者ではないことを明示することを条件として、地域住民ではない又は名簿に記載されていない地域外からの訪問者を自家用有償旅客運送の対象として認めるべきである。

ロ) その他の地域（市町村運営有償運送（交通空白輸送）、過疎地有償運送）

①市町村長において、「地理的条件等により、バス・タクシー事業者において地域住民ではない又は名簿に記載されていない地域外からの訪問者も含めた運送サービスの提供が困難であること」を判断するため、当該市町村の区域内に営業所を有するすべてのバス・タクシー事業者に対し、直接の聴取又はこれに代わる合理的な方法により、サービスを提供する意思の有無を確認している（バス・タクシー事業者がサービスを提供する意思を示す場合には、当該事業者が確実にサービスを提供しなければならないことを前提とするものとする。以下同じ。）こと、

②すべてのバス・タクシー事業者によるサービスの提供が困難であることを確

認したことについて運営協議会等へ報告していること、

- ③実施主体において、あらかじめ利用者に対してバス・タクシー事業者ではないことを明示すること、

を条件として、地域住民ではない又は名簿に記載されていない地域外からの訪問者を自家用有償旅客運送の対象として認めるべきである。

ハ) その他の地域（市町村運営有償運送（市町村福祉輸送）、福祉有償運送）

- ①市町村長において、「当該市町村の区域内及びその周辺に営業所が存在しないこと等により、バス・タクシー事業者において地域住民ではない又は名簿に記載されていない地域外からの訪問者も含めた運送サービスの提供が困難であること」を判断するため、当該市町村及び隣接市町村の区域内に営業所を有するすべてのバス・タクシー事業者に対し、直接の聴取又はこれに代わる合理的な方法により、サービスを提供する意思の有無を確認していること、

- ②すべてのバス・タクシー事業者によるサービスの提供が困難であることを確認したことについて運営協議会等へ報告していること、

- ③実施主体において、あらかじめ利用者に対してバス・タクシー事業者ではないことを明示すること、

を条件として、地域住民ではない又は名簿に記載されていない地域外からの訪問者を自家用有償旅客運送の対象として認めるべきである。

③運送の種別に係る名称の検討

現行の道路運送法施行規則で用いている「過疎地有償運送」の名称については、都市部等においても公共交通サービスの提供が不十分ゆえに自家用有償旅客運送を必要とする地域がある実態を踏まえ、より適切な名称に変更することを検討すべきである。

（２）運用方法の改善

①運営協議会の協議の内容

運営協議会の運営を担う市町村等は、交通がまちづくり、福祉、教育等と不可分の関係にあることを踏まえ、地域公共交通活性化・再生法に基づく協議会（法定協議会）や地域公共交通会議との連携を図るとともに、まちづくり、福祉、教育等の関係者の参加も得ながら、地域における交通の課題について総合的な観点から協議を行う取組みを進めるべきである。

このため、各協議会等のいずれにおいても自家用有償旅客運送について議論できることとし、主宰者である市町村長等の判断により、まちづくり等の分野と一体的に議論することを可能とすべきである。その際、国土交通省において、「運営協議会に関する国土交通省としての考え方について」（平成18年9月15日国自旅第145号）等を改正して、法定協議会において地域公共交通全体の枠組みを議論した上で

自家用有償旅客運送を適切に位置づけることが望ましいことや、福祉有償運送を議論する際には交通担当部局と福祉担当部局とが適切に連携し、交通政策と福祉政策と一体的に議論することが望ましい旨を明示することにより、適切な運用を働きかけるべきである。

②運営協議会の合意形成の内容

国土交通省において、合意形成の内容については是正を図る取組みを徹底するため、地域交通政策や福祉政策に主体的な役割を期待される市町村が、協議会における協議の内容のうち、適切性や合理性が認められないものについては議題から外すこととするよう、引き続き積極的に働きかけを行うべきである。なお、自家用有償旅客運送の必要性を協議する際には、地域の移動制約者の現状について、ケアマネージャーや保健師などの移動制約者の代弁者も協議会に参画させ、現場の実状を詳細に把握した上で協議することが望ましい。

③運営協議会の合意形成の手法

運営協議会における議決の方法等については、国土交通省においてはルールを定めておらず、条例で定めることも含めて市町村等に委ねられているが、合意形成が難航するなど、協議会の運営のあり方について改善を求める声が多い。

それらを踏まえた改善策として、まず協議会においては、利害の調整ではなく、住民等の移動手段の確保・提供や、利用者利便の向上に関する議論が行われ、それらについての関係者間の認識が共有されることによって、合意形成の円滑化に資する雰囲気がつくられることを徹底するべきである。

このため、国土交通省において、バス・タクシー事業者、NPOが適切に役割分担・連携し、利用者目線に立った一体的なサービス提供が図られている先進的な取組み事例に関する情報を提供するべきである。

また、協議会の座長や市町村等の担当者に対して研修などの機会を提供するべきである。さらに、有識者などの第三者をコーディネーターとすること等により円滑な合意形成を誘導するスタイルを確立し、普及を図るべきである。その際、各地方運輸局で地域公共交通のエキスパートとして紹介している人材の活用などを図るべきである。

④ローカルルール

国土交通省において、不合理なローカルルールの是正に向けた取組みの徹底を図るため、市町村がローカルルールの適切性について改めて判断し、見直しを迅速に進めるよう促していくこととし、このため、毎年度見直しの進捗状況を集計した上で、その具体的な結果を速やかに公表することとすべきである。

⑤事務手続きの簡素化

自家用有償旅客運送の登録等に必要となる書類については、バス・タクシー事業に準じたものとされているため、添付書類の多さや様式の複雑さ等、事務手続きの煩雑さが指摘されている。このため、国土交通省において、法令の趣旨も踏まえつつ、実施主体の負担軽減に資するよう、事務手続きの簡素化や合理化を進めるべきである。

(3) 事務・権限の移譲等の制度改正の趣旨の周知徹底

今般の制度改正は、地域の抱える課題を実際に解決して初めて意味を持つものであり、制度の運用・活用が重要である。このため、制度改正の趣旨が地域交通の現場まで十分に浸透するよう、地方運輸局や運輸支局が中心となって、市町村等に対する説明や啓発等の働きかけを行うべきである。

5. おわりに

今般の自家用有償旅客運送に係る事務・権限の希望する市町村等への移譲は、市町村等が自主的かつ積極的に地域の交通ネットワークの充実を進めていく上で極めて有意義な制度改正であり、地域住民の利便性の改善や地域振興のために、その効果が大いに活用されることが望ましい。

そのためには、自家用有償旅客運送の運用ルールや運用方法等についても、地域のニーズや要望に対応して不断の見直しが行われることが必要であり、このような観点から、当検討会による今回の提案内容についても速やかに実施した上で、国土交通省においてその効果を検証しながら継続的にフォローアップを行っていくべきである。

以上