

福祉有償運送をめぐる法政策論的考察 ～運営協議会問題を中心に～

嶋 田 暁 文

はじめに

序－1 移動サービス（福祉有償運送）活動の危機

障害者や体の不自由な高齢者など、普通のバスや電車の利用が困難な移動制約者を対象に、車を使って外出支援を行う地域の助け合い活動がある。こうした活動は、「移動サービス」もしくは「移送サービス」と呼ばれ、運転だけでなく乗降介助などが組み合わされてサービスが提供される点に特徴をもつ。1975年に、「新宿福祉の家」の代表、矢田茂氏が大手自動車メーカーに呼びかけて、福祉車両「ハンディキャブ」を開発し、移動困難な障害者のニーズに応じて自主運行を開始したのが始まりとされ、テレビ局のチャリティ・キャンペーンや、自治体からの助成もあり、その後、全国に広がっていった⁽¹⁾。移動サービスの実施主体は、NPO（任意団体含む）のほか、社会福祉協議会、社会福祉法人、医療法人など多岐に渡っている。

しかし、従前、この活動は、いわゆる「白タク」行為として摘発されるリスクにさらされてきた。ガソリン代程度とはいえ、心付け（少額の金銭の授受）が行われてきたためである。

道路運送法旧・80条は「自家用自動車は、有償で運送の用に供してはならない」と定め、旧・運輸省は、この条文解釈のカギをなす「有償」の解釈につき、「文理的には広くある行為に対する何等かの報酬のすべてを含み、継続的性質を含むと否とを問わず、運送行為に対する経常的収入とみなされると否とを問わず、又金銭的給付であると否とを問わない。

(1) 矢田茂氏が果たした役割については、藤原（2005～2006）が詳細かつ情感豊かな記述を行っており、一読に値する。

しかしながら単に好意に対する謝礼としての意味に止まるものは含まない」（運輸省自動車局長通達「自家用自動車の取扱について」（自貨第717号、各陸運局長宛、1951年7月23日））としつつも、「『有償で』とは、運送の対価（運送サービスの提供に対する反対給付をいい、社交儀礼的なものを除く。）として財物を收受することをいい、名目のいかんを問わず、直接たると間接たるとを問わず、また、金銭であると他の財物であるとを問わない。また、給付、反対給付の間に必ずしも均衡がとれている必要もない。たとえば、ガソリン代又は使用料等と称し、いわゆる実費を收受することも『有償で』ある」（運輸省自動車局長通達「自家用自動車を使用して行う法律違反の取締並びにこれに関する道路運送法の解釈及び運用について」（自旅第1529号・自貨第256号、各陸運局長宛、1959年7月10日））としてきた。こうした解釈を前提とすると、移動サービスは、ガソリン代程度であっても金銭授受を伴う限りは、旧・80条違反であり、「白タク」行為ということになるわけである。しかし、従前は、そのサービスとしての必要性から黙認されていたというのが実態であった⁽²⁾。

こうした状況に変化が生じたのは、2000年以降である。第1に、介護保険制度のスタートにより、移送介護についての介護報酬が認められるようになった。これにより、「介護タクシー」等が誕生したが、同様に、介護報酬支給を受けて移動サービスを実施する介護保険事業所も増加した。これらの事業所のほとんどが道路運送法による許可を得ていなかったため、タクシー業界は、国交省に対して、旧・80条許可違反の取締り強化の要望を行ったのである。

第2に、2002年2月に施行されたタクシー事業の需給調整規制の緩和⁽³⁾により、タクシー事業者が、過当競争による相互のパイの奪い合いを通じて疲弊していった。それに伴って、NPO等の移動サービス団体は、タクシー事業者から、数少ないパイを奪う存在として目の敵にされていったのである。「実質的に同じ内容の輸送を、タクシーは厳格な

(2) 移動サービス団体側も、「白タク行為」とならないための手段として、A) 会員制の導入（利用者は「利用会員」、運転者は「活動会員」として会員化）、B) 利用会員には「運行寄附金」「利用分担金」の負担、C) 活動会員には「運転弁償費」「弁済費」「維持費」の支給という体制を採っていた（全国移動ネット2003：3頁）。

(3) 周知のとおり、これにより地域によってはタクシー車両数が激増してしまい、タクシー運転手の労働条件の悪化等の問題が社会問題化した。これを受けて、再規制を主旨とする「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」（タクシー新法）が2009年6月19日に成立し、同年6月26日に公布、同年10月1日に施行された。その経緯・内容・課題については、岩崎（2009～2010）が有益であるので、参照願いたい。

事業許可を受けて青ナンバーで、運賃は認可を受け、高い税金を払い、運転者は二種免許で担っている。それに対し、NPOは白ナンバーのまま、一種免許で、税金も払わず、非常に不透明な料金。こうした運行を許している現状は極めて不公平だ」というのがタクシー業界の認識であった。

2002年9月には、そうした不満が具体的な事件として現れた。宮城県山元町で、タクシー事業者の通報により、NPO法人が「白タク」行為を行ったとして家宅捜索を受けたのである（『河北新報』2002年9月20日）⁽⁴⁾。この事件は、NPO関係者に大きな驚きとショックを与えた。

かくして、移動サービスを法的に位置づける必要性がNPO関係者に広く共有されることになったのである。

具体的に移動サービスの合法化のテコとなったのは、構造改革特区の仕組みであった。別稿（嶋田2009a）で詳細に論じたので細かな経緯は省略するが、2003年4月からは、使用車両を福祉車両に限定した形での「福祉車両特区」が認められた。当該自治体が特区認定を受けた上で、各団体が一定の充足要件を満たせば、旧・80条の「例外許可」をとれることになったのである。ところが、この特区は、あまりインパクトがなかった。移動サービスの実態は、約70%が一般車両（マイカー）によって行われていたためである（福祉交通支援センター2003：29-30頁）。

そこで、使用車両の一般車両への拡大が提案され、結果として、2004年度からは一般車両についても特区として認められることになった。これがいわゆる「セダン特区」である。これと入れ替わるように、「福祉車両特区」の方は2004年度から全国展開されることになった。

しかし、「セダン特区」に関しては、その後1年経っても全国展開はなされなかった。一般車両による有償運送を認めると、タクシー事業と競合すると考えられたため、その実現は、容易ならざる道だったのである。しかし、構造改革特別区域推進本部評価委員会からの激しい批判もあり、国土交通省は、特区による対応ではなく、道路運送法改正により

(4) その後、翌年2月26日、同NPO法人の理事長が書類送検され、5月23日に仙台区検によって略式起訴された（『河北新報』2003年2月27日、5月24日）。

正面から自家用有償旅客運送制度⁽⁵⁾を位置づけるという、大きな方向転換を行ったのであった。

改正道路運送法が成立したのは、2006年5月12日であった（2006年10月1日施行）。この内容については後述するが、①NPO等による有償運送を正面から認めた点、②「許可制（例外許可）」から「登録制」に変更した点が、そのポイントである。いずれの点を見ても、移動サービス団体の意向がほぼそのまま受け入れられたかのような印象を受ける。ところが、改正法施行後、「登録」した上で移動サービスを行う「福祉有償運送団体」は、逆に、活動を制約され、その数も減ってしまったのである。

すなわち、従前（＝構造改革特区による旧・80条の例外許可の具体的取り扱いを定めた「ガイドライン」（2004年の自動車交通局長通達）が策定される以前）、移動サービスを実施している団体は全国に約3000近く存在するといわれていた（社会福祉協議会：1300、NPO等の訪問介護事業所：1000、移動サービス単独または在宅福祉サービス団体：500、その他草の根的な団体等）。これに対し、法施行から約1年経った2007年9月時点での登録団体は2300団体にとどまり、2010年3月現在でも、登録団体は2333団体となっているのである（国交省自動車交通局旅客課作成資料）。

このギャップは、一つには、市町村合併で市町村社会福祉協議会が減少したことに起因すると思われるが、新規に福祉有償運送を開始した団体があることを考慮すると、この数字は少なすぎる。「80条許可以前に活動していた団体の相当数がやめたか、登録不要の活動に切り替えたと見るべきだろう」（全国移動ネット2008：5頁）。実際、筆者が住む福岡市でも、法改正前に5団体存在していた移動サービス団体が3団体に減少した。どうにか存続はしているものの、今後に不安を抱えている団体も全国的に相当数存在すると思われる。

市民間の助け合いとしてスタートした移動サービス（福祉有償運送）活動は、危機的状況に陥っているのである。

(5) 自家用有償旅客運送は、市町村運営有償運送、過疎地有償運送、福祉有償運送からなる。市町村運営有償運送とは、「市町村が専らその区域内の住民の運送を行うもの」を指し、過疎地有償運送とは、「NPO等が過疎地域等の住民、当該地域で日常生活に必要な用務を反復継続して行う者等の運送を行うもの」を指し、福祉有償運送とは、「NPO等が乗車定員11人未満の自動車を使用して、他人の介助によらずに移動することが困難であり、単独でタクシー等の公共交通機関を利用することが困難な身体障害者、要介護者、要支援者、その他障害を有する者等の運送を行うもの」を指す。本稿では、このうち最も問題をはらんでいると思われる福祉有償運送に焦点を当てる。

序－２ 本稿の構成とアプローチ

一見、移動サービス活動の展開を容易にする方向で改正されたかに思われた法制度のもとで、なにゆえに上記のような逆の結果が生じているのであろうか。何がネックになっているのであろうか。以下ではまず、この問いに答えるべく現行制度とその運用を分析する（第1章）。結論を先取りすれば、最大のネックは、運営協議会の仕組みである。その運用とローカルルールは、法的に見ても問題が多い。そこで、次に、運営協議会をめぐる法的な問題点を整理する（第2章）。福祉有償運送団体の減少や存続の危機を克服するためには、上記の分析結果を踏まえて、現行制度の「壁」をどう乗り越えていくかを考えていく必要がある。そこで、「壁」を乗り越えるための方向性を類型化した上で、具体的な方策を各類型ごとに論じる（第3章）。最後に、最新動向を踏まえた福祉有償運送をめぐる今後の改革展望と、本稿の知見を踏まえた、地方分権（地域主権改革）論議への問題提起を行うことにしたい（おわりに）。

以上の作業を遂行するために本稿が採用するのは、「法政策論的アプローチ」である。これは、公法学（憲法学・行政法学）で確立されてきた諸原則や解釈論上の考え方をベースにして、法制度およびその運用の不合理性を明らかにし、望ましい制度のあり方を考えるというアプローチに他ならない⁽⁶⁾。

もとより筆者の専門は「行政学」であり、本格的な「法解釈」を展開することなどはしない。筆者に可能なのは、あくまで立法政策論的な考察にとどまる。それはやや中途半端な印象を与えるかもしれないが、一方で、公法学では従前あまり考察対象にされてこ

(6) 筆者は、行政学を専攻しているが、公法学から学ぶべきところはすこぶる多く、その視点や知見をいかに行政学に取り込んでいけるかが、行政学をレリバントな学問にしていく上で、極めて重要な課題だと考えている（嶋田2009b：3頁；嶋田2010b：236-237頁）。本稿は、嶋田（2009b）と同様、そうした課題への筆者なりの取り組みの一環をなす。

なかった省令や行政規則⁽⁷⁾に焦点を当てながら現場実態を明らかにするという「行政学的な持ち味」との融合を図ることで、その中途半端さを相殺することができるのではないかと密かに期待している。とはいえ、専門外の領域に大きく足を踏み入れているがゆえに、思わぬ誤りや不十分な理解をしている箇所があるかもしれない。忌憚のないご指摘、ご叱責をいただけると幸いである。

1. 現行制度の分析～何がネックになっているのか

1-1 現行制度の概要

現行制度がなぜ団体の減少や存続危機につながっているのかを考察するためにも、まずは現行制度の概要を確認することから始めることにしよう。

1-1-1 登録申請

すでに触れたように、道路運送法の改正によって、「自家用有償旅客運送」は、正面から規定され（道路運送法78条）、「許可制」ではなく「登録制」となった（法79条）。

登録を受けようとする者は、①氏名または名称、住所、法人の場合はその代表者の氏名、②行おうとする自家用有償旅客運送の種別（市町村運営有償運送、過疎地有償運送、福祉有償運送のいずれか）、③運送の区域、④事務所の名称および位置、⑤事務所ごとに配置する有償運送に用いる車両の数およびその種類ごとの数、⑥旅客の範囲を記載した申請書を国土交通大臣に提出しなければならない（法79条の2第1項）。この申請書には、次の事項を記載した書類（福祉有償運送の場合）を添付しなければならない

(7) もっとも、公法学においても、大橋洋一による本格的な行政規則研究（大橋1989）以降、行政規則の重要性に対する認識は高まっており、テキストでも「行政規則の外部化（現象）」などについて言及がなされるのが一般的になっている。関連して述べると、筆者は、大学院時代にはじめて大橋（1989）を読んだ時、「行政法学者がここまで実態に深く迫るのか」と驚愕したと同時に、「行政学者ももっと行政規則の実態を踏まえないと、実態把握の面でも行政法学者に後れをとってしまうのではないか」との危機感を強く抱いた。もっとも、行政学においても、伊藤大一による研究（伊藤1980a；伊藤1980b）に代表されるように、そうした研究がなかったわけではない。その意味で、本稿には、大橋（1989）に対する行政学側からの共鳴的応答という意味合いだけでなく、「わが国行政学の良き伝統」の継承という意味合いも込められている。

(法79条の2第2項、同法施行規則51条の3)。

- A) 定款または寄附行為、登記事項証明書、役員名簿
- B) 欠格事由に該当しない旨を証する書類
- C) 運営協議会において協議が調っていることを証する書類
- D) 自家用有償旅客運送自動車についての使用権原を証する書類
- E) 運転者等が一定の要件を備えていることを証する書類
- F) 一定の要件を備えた運行管理の責任者、運行管理の体制を記載した書類
- G) 整備管理の責任者、整備管理の体制を記載した書類
- H) 事故発生時の対応責任者、連絡体制を記載した書類
- I) 一定の損害賠償措置を講じていることを証する書類
- J) 運送しようとする旅客の名簿

1-1-2 登録拒否要件

申請された場合、国土交通大臣は、①申請者（法人の場合は役員）が過去の犯罪歴、登録の取消処分歴等を有するなどのいわゆる欠格事由に該当する場合、②「一般旅客自動車運送事業者によることが困難であり、地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため必要であること」（以下、「必要性」とする。）について、地域の関係者が合意していない場合、③必要な輸送施設の保有、運転者の確保、運行管理体制その他の輸送の安全および旅客の利便の確保のために必要な国土交通省令で定める措置⁽⁸⁾を講じていると認められない場合には、「登録を拒否しなければならない」（法79条の4）。（逆に言えば、これらに該当しない場合には、「登録しなければならない」わけである。）

このうち、注目されるのは②であろう。この登録拒否要件が定められた背景には、次のような国交省の認識がある。すなわち、「他人を有償で運送するのは、原則として、バス、タクシー事業者が担うべきものであり、市町村バスやNPO等によるボランティ

(8) 具体的には、次のとおりである（法施行規則51条の9）。

- i) 自家用有償旅客運送の種別に応じて必要な自動車の保有
- ii) 一定の要件を備えた運転者等の確保
- iii) 一定の要件を備えた運行管理の責任者の選任、運行管理の体制の整備
- iv) 一定の要件を備えた整備管理の責任者の選任、整備管理の体制の整備
- v) 事故発生時の対応責任者の選任、連絡体制の整備
- vi) 一定の損害賠償措置

ア有償運送は、バス、タクシー事業によっては十分な運送サービスが提供されず、これを補完するものとして必要な場合に認めるものである」（道路運送法令研究会2006：73頁）。

なにゆえに「関係者の合意」が必要なのかという点については、「ある地域が、これらの条件に該当するかどうかを判断するに当たっては、地域の交通の状況や運送サービスへのニーズ等を踏まえた総合的な判断が必要であるが、地域ごとにこうした事情は様々であり、全ての地域に共通して適用可能な一律の基準を設定することは極めて困難と考えられる」ためであるという（道路運送法令研究会2006：74頁）。

福祉有償運送の場合、「関係者の合意」を調達する場合は、運営協議会になる（法施行規則51条の7）。運営協議会は、単独もしくは複数の市町村長⁽⁹⁾または都道府県知事が主宰することになっており（法施行規則51条の7）、そのメンバーは以下のとおりである（法施行規則51条の8）。（ただし、必要があると認めるときは、下記のほか、学識経験者や運営協議会の運営上必要と認められる者を構成員として加えることもできる。）

- ア) 運営協議会を主宰する市町村長または都道府県知事等（実際には指名された担当職員が出席）
- イ) 一般旅客自動車運送（タクシー、バス）事業者およびその事業者団体
- ウ) 住民または旅客
- エ) 地方運輸局長（実際には指名された運輸支局の職員が出席）
- オ) 一般旅客自動車運送事業の運転手が結成している労働組合の代表
- カ) 現に福祉有償運送を行っているNPO等

注意したいのは、カ)に関しては、「現に」とあることから、これから登録を受けようという団体はメンバーに入らないという点である。したがって、登録団体ゼロの状況で新たに設けられた運営協議会は、タクシー事業者およびタクシー運転手等の労働組合代表者を中心メンバーとしてスタートすることになるわけである。

(9) 都道府県内のブロック単位で、複数の市町村が共同で設置する運営協議会の形態は、後述のように、責任の所在が不明確になりやすい。

1-1-3 登録の有効期間と遵守義務

登録の有効期間は原則2年（一定の条件を満たす場合には3年）であり（法79条の5）、更新制になっている（法79条の6）。

登録された場合、①ボランティア運転者の乗務管理、運行管理、②自家用有償旅客運送自動車である旨の表示、旅客に対する適切な情報の提供、③輸送の安全および旅客の利便の確保のために必要な事項として国土交通省令で定めるものを遵守しなければならない（法79条の9第1項）。③の「必要な事項として国土交通省令で定めるもの」とは、主として次のようなものを指す。

- I) 運転者に対する疾病、疲労、飲酒等の確認、必要な指示の実施、その内容の記録、保存（法施行規則51条の18第1項）
- II) 乗務記録（乗降の開始・終了地点、日時、主な経過地、乗降距離等を記録）の作成、保存（法施行規則51条の18第2項）
- III) 運転者台帳（運転免許に関する事項、認定講習の修了等に関する事項等を記載）の作成、備え置き（法施行規則51条の19）
- IV) 自家用有償旅客運送自動車の点検および整備の適切な実施を確保するための整備管理の責任者の選任その他整備管理の体制の整備（法施行規則51条の20）
- V) 事故記録（運転者、発生日時・場所、事故の概要・原因等を記録）の作成、保存（法施行規則51条の21）
- VI) 国土交通大臣が告示で定める基準⁽¹⁰⁾に適合する損害賠償措置を講ずること（法施行規則51条の22）
- VII) 白タク行為防止のための自家用有償旅客運送自動車に関する標章（名称、「有償運送車両」の文字、登録番号）の自動車の両側面への表示（法施行規則51条の23）
- VIII) 旅客名簿（サービス利用者の名簿）の作成、備え置き（法施行規則51条の25）
- IX) 苦情処理体制の整備、苦情処理記録（苦情内容、弁明内容、改善措置等を記録）の作成、保存（法施行規則51条の26）

(10) 「自家用有償旅客運送者が自家用有償旅客運送自動車の運行により生じた旅客その他の者の生命、身体又は財産の損害を賠償するために講じておくべき措置の基準を定める告示」（国土交通省告示第1117号）がその基準を定めている。具体的に求められているのは、1) 損害賠償限度額が対人8000万円、対物200万円以上であること、2) 自家用有償旅客運送者の法令違反が原因の事故について免責となっていないこと、3) 期間中の支払額に制限がないこと、4) すべての自家用有償旅客運送自動車を対象とするものであることである。

1-1-4 対 価

旅客から収受する対価は、法79条の8によれば、実費の範囲内でなければならない。その他の国土交通省令で定める基準に従って定められなければならない。これを受けた法施行規則51条の15は、①旅客の運送に要する燃料費その他の費用を勘案して実費の範囲内であると認められること、②合理的な方法により定められ、かつ、旅客にとって明確であること、③当該地域における一般旅客自動車運送事業に係る運賃および料金を勘案して、当該自家有償旅客運送が営利を目的としているとは認められない妥当な範囲内であり、かつ、運営協議会において協議が調っていること（＝運営協議会の合意）を定めている。

対価の設定方法等や「営利を目的としているとは認められない妥当な範囲」については、自動車交通局長「自家有償旅客運送者が利用者から収受する対価の取扱いについて」（国自旅第144号、各地方運輸局長、沖縄総合事務局長宛、2006年9月15日）が定めている。そこでは、対価は、「運送の対価」と「運送の対価以外の対価」とに区分され、その適切な水準は、前者が「タクシーの上限運賃の概ね1/2の範囲内」、後者が「実費の範囲内」とされている。

1-1-5 利用者の範囲

福祉有償運送の利用者の範囲は、法施行規則49条1項3号で、次のように限定化されている。まず、①福祉有償運送を利用可能な者の範囲は、A) 身体障害者、B) 介護保険法に基づく要介護認定もしくは要支援認定を受けている者、C) その他肢体不自由、内部障害、知的障害、精神障害その他の障害を有する者に限定される。ただし、そのすべてが自動的に利用者となるわけではない。すなわち、②「他人の介助によらずに移動することが困難であると認められ、かつ、単独でタクシーその他の公共交通機関を利用することが困難な者」であること、③申請書類である旅客名簿に記載されていることが求められるのである。

1-1-6 運送の区域

福祉有償運送による運送の区域は、運営協議会を主宰する市町村長または都道府県知事の管轄する区域のうち、運営協議会において協議（＝運営協議会の合意）により定められた市町村を単位とする（法施行規則51条の4）。なお、運送の区域を増加する場合にも、運営協議会の合意を要する（法施行規則51条の11第2項第3号）。

有償運送団体は、発地および着地のいずれもがその運送の区域外に存する旅客の運送をしてはならない（法施行規則51条の4）。ただし、予め設定された運送の区域と関連が認められる一定の場合については、運送を可能とする特例的な取り扱いがなされる（自動車交通局旅客課長「福祉有償運送における運送の区域の特例的な取扱いについて」（国自旅第83号、各地方運輸局自動車交通部長、沖縄総合事務局運輸部長宛、2009年7月22日））。

1-1-7 運転者の要件

運転者が備えるべき条件については、法施行規則51条の16で定められている。それによれば、自家用有償旅客運送の運転者には、タクシー運転手に求められる第二種免許の取得までは求められない。つまり、第一種免許で構わない。ただし、過去2年間、免許停止されておらず、かつ、国交大臣が認定する講習（福祉有償運送運転者講習）を修了していなければならない（もしくは、それに準ずるものとして国土交通大臣が認める要件を備えていなければならない）。セダン等の自動車を使用して福祉有償運送を行う場合、これに加えて、運転者が「介護福祉士の登録を受けている、もしくは、国交大臣が認定する講習（セダン等運転者講習）を修了している」、または、当該要件を備えた者を乗務させることが求められる⁽¹¹⁾。

1-1-8 是正命令、業務の停止、登録の取り消し

国交大臣は、輸送の安全および旅客の利便が確保されていないと認める場合には、①運行管理方法を改善すること、②運送の区域を変更すること、③収受する対価を変更すること、④損害賠償のための保険契約を締結することに関して、是正命令を行うことができる（法79条の9第2項）。

また、国交大臣は、自家用有償旅客運送者が次のいずれかに該当するときは、6か月以内において期間を定めて、その業務の全部もしくは一部の停止を命じ、または、登録を取り消すことができる（法79条の12）。

A) 法令もしくはそれに基づく処分に違反したとき、または、登録に付した条件に違

(11) 講習等の詳細については、自動車交通局長「道路運送法施行規則第51条の16第4項の基準に適合すると認められる者が行う講習の認定要領について」（国自旅第186号、2006年9月29日、一部改正2007年5月8日）が定めている。

反したとき。

B) 不正の手段により登録、更新登録、変更登録を受けたとき。

C) 登録拒否要件が該当することになったとき（「必要性」をめぐる運営協議会の合意が解除された場合を含む。）。

1-1-9 罰 則

以上のような仕組みの実効性を担保するために、次のような罰則が設けられている。

第1に、不正の手段による登録・更新登録を受けた者、登録を受けずに自家用有償旅客運送を行い国交大臣から使用制限もしくは禁止処分が出された者には、「1年以下の懲役もしくは150万円以下の罰金」が科される（併科もありうる）（法97条）。

第2に、業務停止命令に違反した者には、「6か月以下の懲役もしくは50万円以下の罰金」が科せられる（併科もありうる）（法97条の3）。

第3に、登録申請書に記載しなければならない事項を変更する際には、国交大臣の変更登録を受けねばならないが⁽¹²⁾（法79条の7第1項）、これを受けずに、勝手に変更した者に対しては、「50万円以下の罰金」が科される（法98条の2第1項第1号）。また、輸送の安全または旅客の利便性の確保等のための命令（法79条の9第2項）に違反をした者に対しても同様である（法98条の2第1項第2号）。

第4に、変更届け出（法79条の7第3項）、事故報告（法79条の10）、業務の廃止（法79条の11）の届け出をしなかった者、または虚偽の届け出をした者に対しては、「50万円以下の過料」が課される（法105条3号）。法79条の8第1項で定められた対価の掲示をしなかった者、虚偽の掲示をした者や、旅客に対し対価に関する説明をしなかった者に対しても同様である（法105条8号）。

なお、以上のうち、過料を除く最初の三つの罰金については、行為者（運転者）本人だけでなく、その法人または人に対しても課されるという、いわゆる「両罰規定」が設けられている（法99条）。

(12) ただし、事務所の名称その他の国土交通省令で定める軽微な事項の変更をしたときは、その日から30日以内に、その旨を国交大臣に届け出れば足りる（法79条の7第3項）。

1-2 現行制度の何がネックになっているのか

以上、現行制度の概要を見てきたが、どこに問題があり、どのように移動サービス活動を制約しているのであろうか。移動サービス関係者の話を総合的に勘案すると、移動サービス活動にとっての現行制度の問題は、以下の三つに整理できる。

1-2-1 規制の厳しさ

第1に、規制が厳しいため、活動の広がりや自由度が制限されているという問題である。たとえば、利用者の範囲が上記のように限定されているために、後期高齢者、乳幼児や児童、妊産婦、患者等の中にも恒常的に移動に困っている人がいるにもかかわらず、その人たちがNPO等による移動サービスを受けられないという事態が生じている。その中には、制度化がなされる前にはNPO等による移動サービスを受けていた人たちも含まれる。また、現在は、経済的理由が勘案されないため、利用者になりうる範囲内の人たちであっても「単独でタクシーを使うことができる」と見なされ、利用者名簿から外されてしまうことも生じうる。このように利用者が限定されてしまえば、「困っている人たちをどうにかしたい」という思いから移動サービス活動をスタートさせたNPO等の存在意義にも関わることになる。

また、「運送の区域」の限定は、移動サービス団体の多様なサービス提供を阻害するだけでなく、利用者の選択肢や利便性をも狭めてしまっている。加えて、「運送の対価」がタクシー料金の概ね1/2とされたことも、制約として作用している⁽¹³⁾。

ただし、こうした規制による不自由さという問題は、それ自体が移動サービス活動を行うNPO等の存続等を左右しているというよりは、次に見る二つの問題点と相まって、各団体のやる気を削ぐ形で作用しているように思われる。

1-2-2 遵守事項による負担

第2に、移動サービス団体が登録を受けて活動する場合、上述のように、その登録の前後でさまざまな事項の遵守が求められるが、これが、各団体にとって大きな負担と

(13) もっとも、仮に「概ね1/2」を超える水準の対価設定をすることが可能でも、ほとんどの移動サービス団体は、会員の経済的負担に鑑みて、タクシー並みの料金設定はしないであろう。問題は、「概ね1/2」の範囲内であっても運営協議会で認められない例が多いことである。

なっている。

特に大きな負担になっているのが、乗務記録をはじめとする書類の作成と保存の義務づけである。「法制度化によって増加した事務作業や経費は、他の収入で補填しきれなくなっており、特に収益事業や受託事業を持たない団体では、負担を背負っている役員・スタッフが活動できなくなるとサービスの存続が即難しくなるという状況にある」（全国移動ネット2008：5頁）のである⁽¹⁴⁾。

さらにこの問題を悪化させているのが、法令上求められていないはずの書類（添付文書）の作成および提出を求める「ローカルルール」（後述）の存在である。こうした、現場で創出される「事実上の参入規制」（藤原1996：60頁）は、決して珍しくはない。

もう一つネックになっているのが、一定要件を備えた運転者の確保である。この背景には、多くの団体が「ボランティア運転者の確保」にほぼ共通して悩んでいるという事情がある。ガソリン代程度しか出ないにもかかわらず、ボランティア運転者をしようという人は、そもそも決して多くはない。ところが、そうした稀少な人材が、ボランティアを希望してきたときに、二日間の講習を受けなければならないことを知り、「それならやめておく」という話になることがあるのである。ボランティア運転者が高齢化する中で、新たな運転者の確保ができなければ、団体の存続は不可能になってしまう。

筆者の懇意にしている「ステップ福岡」（透析患者を対象とする移動サービス団体）でも、法制度の枠に入る前の2006年8月段階で50名であったボランティア運転者数が、2010年9月29日現在、31名にまで減ってしまった（ステップ福岡2010）。

運行回数がほぼ横ばいなら、運転者の減少は、運転者一人当たりの運行負担増加につながる。全国移動ネットの実態調査（2007年10月～11月に38都道府県460団体を対象に実施）では、実際に、運転者数の減少、運行回数のほぼ横ばいという結果が出ている（全国移動ネット2008：8－9頁）。一人当たりの運行負担が過度になれば、「善意でやっているのに、こんなに負担が増えたのではやっていられない」といった不満につながり、ボランティアの退出は、さらに拍車がかかるであろう。

全国的な傾向としてもう一つ注目すべきは、利用者数そのものは増加しているという

(14) なお、本論からは離れるが、詳細な乗務記録の義務づけについては、それが、市民間の助け合いからスタートした移動サービスの本質を歪める危険性を秘めているとの指摘もある。横浜移動サービス協議会の山野上啓子氏による次の川柳とコメントは、巧みにそれを表現したものである（山野上2008：17頁）。

「『利用者に、体調いかがと聞く前に、時間と距離を記録せにゃ（汗）』、これでは正に業者です」。

図表 1 利用者一人当たりの運行回数の減少

利用者 1 名あたり平均年間運行件数		
制度化前 (A)	07年 9 月 (B)	制度化前比 (B/A)
26.6	24.2	91.0%

(出典：全国移動ネット (2008) 9 頁)

点である。運行回数がほぼ横ばいなのに利用者数が増大しているということは、利用制限もしくは利用者が利用回数を控えていることを示している（全国移動ネット2008：9－10頁）。つまり、ボランティア運転者不足は、利用者のニーズ充足にもマイナスに作用しているのである。

もともと、運転者に対する何らかの講習・研修自体は必要であろう。移動サービス団体も安全性を高めるための研修の必要性自体は是認している⁽¹⁵⁾。彼（女）らが指摘してきたのは、(1)国交大臣による認定研修機関の数が少ない、(2)講習に要する費用負担が重い、(3)時間的拘束（初任者講習の場合は一般的に二日間）によるボランティアの心理的負担が大きいなどの点であった。

したがって、問題は、講習・研修の義務づけをなくすかどうかではなく、そのあり方をどうするかという点にある。この点、第1に、当初、認定研修機関の数が少なかったため、遠方まで出かけて講習を受ける、もしくは、遠方の講師を呼んで講習を受けるというやり方をとらざるを得ない地域が少なからず存在した。それは、費用面での負担増大にもつながっていた。しかし、現在では、認定研修機関の数も増え（2010年9月14日現在、全国で180団体）、この面での問題はかなり緩和されてきている。第2に、丸ごと二日間を要するという状況が、ボランティア運転者希望者の減少をもたらしてきた面がある。今後は、何度かに分けて受講できるような体制（スタンプラリーのように、受講したコマを埋めていくようなイメージ）をどのように構築していくかが大事であろう⁽¹⁶⁾。

もともと、ボランティア運転者の確保にとって講習受講が多少マイナスに作用してい

(15) 制度化前の2002年度の段階での調査によれば、回答した111団体のうち、研修を「実施している」「現在は実施していないが将来的には実施したい」と答えた団体は、それぞれ32.4%、52.3%であり、約85%が研修に積極的であった（福祉交通支援センター2003：28－29頁）。

(16) 全国移動ネットではすでにそのような取り組みを開始している。

る面があるとしても、そもそもボランティア運転者希望者の絶対数が少ないことこそが根本的な問題なのであり、この問題に正面から取り組むことなくしてボランティア運転者の安定的確保はあり得ない。それゆえ、リクルートの方法を改善・開発するなどの対応策をとることの方がより大切ではないかと思われる。

1-2-3 運営協議会の「既得権防御装置」化

第3に、運営協議会の合意を要するという仕組みであるがゆえに、運営協議会がタクシー事業者の「既得権防御装置」化しているという問題である。先の問題が「必要悪」的な面があったのに対し、この問題は様相を大きく異にしている。

まず、確認になるが、運営協議会の合意⁽¹⁷⁾は、「必要性」（法79条の4第1項第5号、法施行規則51条の7）のほか、「運送の区域」（法施行規則51条の4、法施行規則51条の11第2項第3号）、「対価の基準」（法施行規則51条の15）の設定の場面で求められる（以下、運営協議会の合意を要する「必要性」「運送の区域」「対価の基準」を「法定三事項」と呼ぶ。）⁽¹⁸⁾。すなわち、運営協議会での合意がなければ、登録することもできないし、対価基準の設定を変更することもできない。ところが、運営協議会の中心メンバーはタクシー事業者であるため、容易に合意してくれないわけである。

たとえば、「概ね1/2」の範囲内で対価を設定しようとしても、タクシー事業者から「高すぎる。下げなければ認めない」と言われ、泣く泣く従ったなどという例は事欠かない。先に言及した「ステップ福岡」も、ガソリンが高騰した時期にどうしても現行の対価設定ではやっていけなくなったため、値上げを申請したところ、タクシー事業者の反対にあって認められなかったという経験を持つ。

要するに、運営協議会の合意を要するという仕組みは、タクシー事業者に事実上の「拒否権」を与える結果になっているのである。それによって、運営協議会は、本来期待されている、地域住民の生活に必要な「地域の足」を確保し、地域福祉の向上に寄与するという役割を果たすことなく、タクシー事業者の既得権を防御するための場になってしまっているのである。

(17) 「合意」は運営協議会における議決によってなされるが、その方法については運営協議会の設置要綱に定めるものとされている。

(18) 正確に言うと、「行おうとする自家用有償旅客運送の種別」（79条の2第1項第2号）を変更する場合にも運営協議会の合意が必要だが（法施行規則51条の11第2項第3号）、ここでは福祉有償運送を行う場合を前提に記述しているので、含めていない。

さらに問題なのは、全国各地の運営協議会で「ローカルルール」あるいは「上乘せ基準」と呼ばれるものが存在し、これを団体が遵守しなければ合意しないという運用がなされていることである。筆者が把握しているものだけでも以下のようなローカルルールが存在する⁽¹⁹⁾。

【全般】

- 市内で1団体しか登録を認めない（2団体目以降の参入は認めない）。（富山b）

【運送の区域】

- 同一市町村内の運送に限定。（*法令上は、発着のいずれかが区域内にあればよい）
- 市町村の一部地域に区域を限定。

【旅客の範囲】

- 「その他肢体不自由、内部障害、知的障害、精神障害その他の障害を有する者」に限定。
（つまり、身体障害者や介護保険法に基づく要介護認定もしくは要支援認定を受けている者は利用者の対象にしない。）
- 身体障害者については、身体障害者手帳の総合判定がI種の者で介護が必要な者に限定。
- 「要介護3」以上の者およびその状態と同等と認められた者に限定。
- 訪問介護事業者の指定を受けて行う要介護者の運送等に限定。
- 要支援の高齢者は、市役所に事前連絡して登録を認められないと利用してはいけない。
（三重a）
- 高齢福祉年金の受給者で、本人および世帯全体が住民税非課税である者等の条件を満た

(19) 以下は、国交省作成の資料（第4回自家用有償旅客運送フォローアップ検討会）（2008年10月6日開催）配布資料）並びに全国移動ネット作成資料をもとに整理したものである。（ ）で府県名を挙げているものは全国移動ネット作成資料に基づいている。なお、運営協議会は、府県が主導する形で複数市町村が共同設置（ブロック化）しているケースと、それぞれの市町村が主体的に単独もしくは複数で主宰しているケースとがある。前者の場合には、ローカルルールは府県内で共通していると考えられるのに対し、後者の場合は、同一府県内でも異なるローカルルールが設けられていると考えられる。（ ）内の府県名の後に「a」「b」という表記をしているが、これは、この違いを示すものである。たとえば、「富山b」となっているのは、「富山県内の“某”運営協議会が設けているルールであり、必ずしも富山県全体でそういうルールになっているわけではない」という意味である。

す者に限定。

- 「現状の活動の範囲（会員数）を超えない」に限定。
- 新規登録申請時に利用者登録していた人数以上に、利用者を増やしてはいけない。（福島 b）

【料 金】

- 迎車回送料（利用者を乗せる前の対価）は地元タクシーが取っていないので取ってはいけない。（大阪 a）

【自動車】

- セダン型車両（一般車両）の使用は認めない（＝福祉車両（リフト車、スロープ車など）しか使用してはいけない。（→利用者が知的障害や認知症、杖歩行の困難な場合であっても福祉車両を使用することを意味する）。（大阪 a、富山 b）
- セダン型車両は、運営協議会で協議し、合意された場合にのみ導入可。
- セダン型車両は、使用車両の2分の1以下にすること。
- 使用車両は、上限を3台までとする（増車制限）。
- 車両に表示する「有償運送車両」の文字は、マグネット（ステッカー）ではダメ、ペンキで表示すること（→ボランティアのマイカーを使わせないことを意味する）。（滋賀 b）

【運転者要件】

- 運転者の二種運転免許保有の義務づけ。
- 第一種運転免許を有する者は「運転歴3年以上で、かつ、70歳以下」であること。
- 運転者の上限年齢の目安は概ね70歳であること。
- 運転者は70歳未満、免許取得5年以上であること。
- 運転者は75歳未満でなければならない（静岡 b）
- 免許停止処分が5年以上ないこと。
- 運転記録証明（過去3年分）の添付を求める。
- 交通違反者（事故や信号無視等を多数繰り返している者）の除外。
- 運転者は、自動車事故対策機構の適性診断を受け、その結果を運営協議会に提出すること（これによって、新しい運転者は運営協議会（年3～4回）が開かれないと活動でき

ない)。 (大阪 a)

- 運転者は、SDカード (運転履歴) をとり、運営協議会に提出すること。 (大阪 a、愛知 b)
- 制度化当初、運転者数を制限 (マイカー持ち込みによって供給量を増やさないため)。 (三重 a)
- 運転者は、事故で減点になったら、以後2年間運転できない。 (*法令では、適性診断と講習で復帰可能) (愛知 b)
- 運転者は1点でも減点されれば、ボランティア運転者として登録できない。 (鹿児島 b)

【運行管理体制】

- 二種免許保有者1名の配置義務づけ。
- 点呼は必ず事務所で行わなければならない (直行は禁止)。 (千葉 b)
- 運行記録を3カ月ごとに自治体に提出しなければならない。 (全国各地)

【損害賠償措置】

- 損害賠償措置の上乗せの義務づけ (対人無制限、対物1000万、搭乗者傷害1000万に加入すること、対人無制限および対物500万以上の任意保険もしくは共済 (搭乗者傷害を対象に含むものに限る) に加入することなど)。

いかがであろうか。これらは筆者が知り得たものに過ぎず、実際には全国各地でこれら以外にも多くのローカルルールが設けられている。いずれも法令以上に厳しい規制を課すものである。「安全の確保のため」というのがその必要性の根拠の常套文句となっているが⁽²⁰⁾、明らかにタクシー事業者のパイを守るために設定されているとしか思えないものも少なくない。下線を引いたものはそうしたルールの典型だが、特に、一般車両 (セダン) は使ってはいけないとか、利用者を増やしてはいけないとか、車両に表示する「有償運送車両」の文字はペンキで書かねば駄目だなどというのは、既得権防衛以

(20) 中条潮は、「安全規制は競争抑制的規制の大義名分として使われやすいから注意が肝要である」と述べ、安全性言説の根拠の希薄性を指摘した上で、安全規制が「諸刃の剣」であることを主張している (中条1994: 81頁)。

外の何物でもないであろう。そこでは、利用者の利便性向上といった視点は、完全に抜け落ちている。まさに「当事者（利用者）不在」である。

なお、こうしたローカルルールが作られるようになった一つの要因は、自動車交通局長「福祉有償運送の登録に関する処理方針について」（国自旅第143号、各地方運輸局長、沖縄総合事務局長宛、2006年9月15日（*その後、一部改正が2度行われている。））の別添文書「福祉有償運送の申請に対する処理方針」において、「運営協議会は、上記に定めるもののほか、団体の活動実態及び地域の実情に応じ、必要と認められた事項を定めることができるものとする」とされたことにあったように思われる。

いずれにせよ、上記のようなローカルルールが強制されることによって、利用者の利益は損なわれ、移動サービス団体の活動は大きく制約されているのである。移動サービス団体がやる気を失い、活動を休止するのもしやむを得ないことだといえよう。筆者は、この運営協議会の仕組みと運用こそが、福祉有償運送制度の最大の問題だと考えている。それは、法的に見ても許されない点を数多く含んでいる。そこで、章を改め、運営協議会をめぐる法的問題点に焦点を当てることにしたい。

2. 運営協議会をめぐる法的問題点

2-1 「登録制」の趣旨と運営協議会の裁量

2-1-1 登録制の趣旨と制度の一貫性

ここで改めて想起していただきたいのは、2006年の道路運送法改正により自家用有償旅客運送については「登録制」になったという点である。「登録制」⁽²¹⁾のもとでは基本的に行政裁量は認められないはずであり、上記のような運営協議会の運用実態は、あまりにその趣旨から逸脱しているのではないだろうか。

この点、法律上の文言は制度の内実の決め手にならず、「登録」の文言が講学上の「登録制」を意味しているとは限らないとの疑問もあるかもしれない。しかし、国交省による解説書によれば、この制度の趣旨は次のように解説されている。

(21) 「禁止の解除の手段としての登録制は、そのための要件が、一義的に定められていて当該行政庁に裁量的判断の余地がないときに広く用いられている規定の形式である」（今村〔畠山補訂〕2007：72頁）。

「……バス、タクシー事業と同様、輸送の安全等適切な計画を有するか、業務を的確に遂行する能力を有するかについて、国が比較的大きな裁量をもって事前審査を行う必要はないと考えられるが、過去に犯罪歴や取消処分歴がないか、輸送の安全や旅客の利便の確保のための措置が講じられているかなど、客観的要件への適合性を事前に審査し、これらが確保されていることを確認することにより、不適格な者の参入を排除する必要があることから、新たに登録制としたものである」（道路運送法令研究会2006：66頁）。

上記が制度趣旨だとすれば、この制度は文字通り「登録制」と解すべきだろう。にもかかわらず、「運営協議会の合意」が登録要件の一つになっているために、上記のような事態が生じているのである。

登録制の趣旨からすれば、運営協議会で実質的な審査が行われるというのはおかしい。「登録制」としての趣旨の一貫性をないがしろにして良いと考えるならばともかく、そうでないならば、運営協議会は、あくまで客観的要件充足を確認する場であると考えべきである。運営協議会は業界利益を守る利害調整の場ではないというのが国交省の見解であり、そのこととの一貫性を図るためにも、運営協議会による「合意」の裁量はできる限り狭く解す必要があるのである。

2-1-2 「対価の基準」をめぐる運営協議会の裁量

以上のような視点に基づいて、まずは、対価基準の設定をめぐる運営協議会の合意のあり方から見ていくことにしよう。

道路運送法施行規則51条の15の要件を今一度再整理すると、①実費の範囲内であること、②合理的な方法により定められていること、③旅客にとって明確であること、④タクシー事業者の運賃等との対比で営利を目的としているとは認められない妥当な範囲内であること、⑤運営協議会において協議が調っていることが求められている。

⑤が①～④とは別に求められていることに鑑みると、①～④以外の考慮に基づいて合意の判断を行うことが前提となっているようにも読める。しかしながら、「登録制」の趣旨からすれば、①～④が充足されているならば合意をするというのが筋なのではないだろうか。⑤はあくまで①～④が充足されていることを確認するための「手続要件」として挙げられていると解すべきである。

そのように解さないとすれば、対価の基準をめぐる運営協議会の裁量はどこまでなの

かが、逆に問題にならざるを得ない。たとえば、もし「タクシー運賃の“1/100”でなければ認めない」という方針が運営協議会で採用され、それに合致しない対価設定に対し合意をしないという運用がなされた場合、それでも合法と言えるのだろうか。大いに疑問である。

すでに触れたように、「営利を目的としていない妥当な範囲」をめぐるのは、自動車交通局長通達で、「運送の対価」につき「タクシーの上限運賃の概ね1/2の範囲内」という目安が示されている。実際には、「運送の対価」が「概ね1/2の範囲内」でも認めない運営協議会が多い。「分権時代であるから、自治体首長が主催する運営協議会が国の通達に従う必要はない」とも言える。しかし、「登録制」の趣旨からいって、営利目的であることが明白でない限りは、「営利を目的としているとは認められない妥当な範囲内」として認めるというのが筋であり、「概ね1/2の範囲内」であれば明らかに問題はないと考えるべきなのではないだろうか。

このような疑問を抱いていたところ、2009年5月21日に、自動車交通局旅客課長「福祉有償運送に係る運営協議会における協議に当たっての留意点等について」（国自旅第35号、各地方運輸局自動車交通部長、沖縄総合事務局運輸部長宛）が発出された。そして、その中で、「『タクシーの上限運賃（ハイヤー運賃を除く。）の概ね1/2の範囲内であること。』は、運送の対価の目安であり、上限として定められているものではない」と明確に述べられたのであった。

このような国の通達一本で自治体レベルの判断が左右されることは地方自治の観点からは好ましいことではないかもしれないが、移動サービス団体としては、この通達を盾にすることで、適切な対価水準を確保することを目指すべきであろう。

2-1-3 「必要性」をめぐる運営協議会の裁量

「対価」の場合以上に融通無碍な運用がなされる危険性を秘めているのが、「必要性」についての合意である。

国交省は、「必要性」が認められる場合の具体例として、A) タクシー事業者等による福祉輸送サービスが提供されていないか、直ちに提供される可能性が低い場合、もしくは、B) タクシー事業者等は存在するものの移動制約者の需要量に対して供給量が不足していると認められる場合の二つを挙げつつも、「具体的には地域の実情に応じて運

営協議会において適切に判断されることが必要である⁽²²⁾としている（自動車交通局長「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」（国自旅第145号、各地方運輸局長、沖縄総合事務局長宛、2006年9月15日）別添「運営協議会の設置及び運営に関するガイドライン」）。

この点、実際には、ローカルルールを申請団体が遵守しなければ「合意」しないという運用がなされている。そこでは、暗黙のうちに、次のような論理によって、申請団体のローカルルール遵守意思の有無が「必要性」判断に包含されるという立場が採用されている（つまり、ローカルルールが「必要性」の裁量基準と見なされている）ように思われる。（そのように理解しないと、上記運用を合法的に理解することはできない。）

- ① 「必要性」は、単なる需要と供給のバランス問題ではない。つまり、「量的」に供給不足という現実があったとしても、それだけでは「必要である」ということにはならない。
- ② 不足分を補う輸送には「質」が求められるのであり、申請団体は、その「質」を充足していなければならない。
- ③ 「質」を担保するためにローカルルールを設けている。ローカルルールを遵守するならば、「質」を備えた団体として認めても良い。
- ④ 「量的不足」と「質的充足」とが見合った時にはじめて「必要性」が認定される。

しかし、このような論理は、事前の幅広い裁量的判断を予定していない「登録制」のもとでは正しくない。「必要性」は、タクシー事業者等によって現に供給されているサービスの量と質が利用者のニーズを充足するものになっているか否かという点のみを考慮して客観的に判断されるべきである。つまり、「必要性」には、申請団体の質は含まない、と考えるべきである。

(22) 「以上の点を協議・判断するため、当該地域における次に掲げる資料を用いて協議を行うことが望ましい」として、以下が列挙されている。

- A) 当該自治体の区域における要介護者、身体障害者その他の移動制約者の状況
- B) 当該自治体の区域におけるタクシーの台数、福祉タクシーの台数およびこれら福祉タクシーを含む公共交通機関が行う移動制約者の輸送の状況（今後の実施予定も含む。）
- C) 福祉タクシー券の利用状況
- D) NPO等による移動制約者に対する輸送サービスの活動状況
- E) その他協議・判断を行うに当たって必要と認められる資料

なぜなら、第1に、各団体によるサービスの安全性等を確保するために、充足すべき客観的要件が法令に定められているのであって、それを充足しているかどうかを客観的に判断するのが「登録制」の趣旨のはずだからである。客観的要件を満たしていればとりあえずは安全と考えるというのが「登録制」の大前提のはずである。問題があれば、事後的な対応によって改善するべきであって、「必要性」の判断を通じて、事前に幅広い裁量に基づいて審査するというのは、「登録制」の趣旨に反するのである。

第2に、行政組織法的な観点からみても「必要性」の判断を運営協議会の融通無碍な判断に委ねることは許されないと思われる。「必要性」で何でも読み込むとなると、国交大臣の登録権限を運営協議会に白紙委任していることと事実上同一の効果が生じてしまうためである。

第3に、そもそも「必要であること」という文言は、文理上、そこまで（＝団体の水準まで含むというように）幅広く解釈することはできないと思われるからである。もしそのような融通無碍な解釈が許されるとなると、まさに「何でもアリ」になってしまい、法治主義は守られない。抽象的な文言なので、ある程度解釈の幅はありうるが、その解釈は、法目的に照らし、合理的な範囲内でなければならないであろう。

第4に、実態面からしても、ローカルルールを遵守するかどうかで「必要性」の判断が行われているとは言えない。というのも、運営協議会の実態をみると、「必要性」の協議は、最初に時間をとって終了させるというのが通例だからである。ローカルルールは、その後の議論の中で問題とされるのであり、「必要性」の裁量基準として位置づけるのは、実態にもそぐわないのである。

以上からすれば、「必要性」については、あくまで、現に供給されているサービスの質と量が利用者のニーズを充足するものになっているか否かという点をデータに基づいて客観的に判断すべきなのである。もちろん、それでも判断の余地は残り得る。その場合でも、業界利益の保護を第一に考えるならばともかく、利用者の利便性を重視するならば、「必要がない」ことが明らかでない限り、「必要性」を認めて合意すべきである

う⁽²³⁾。

2-2 他事考慮的判断

繰り返しになるが、法令上、運営協議会での「合意」を要する事項は、①必要性、②運送の区域、③対価の基準だけである（「法定三事項」）。ところが、実際の運営協議会では、さまざまなローカルルールが設けられ、その遵守が「合意」の条件として求められているのである。

②③についての合意についてそれと無関係なローカルルールの遵守を条件とするのは、明白に他事考慮的判断であり、違法である。また、上述のように、「必要性」についての融通無碍な解釈が許されないとすれば、上で列举したようなローカルルールについて、それを「必要性」の裁量基準と見なすことはできない。それゆえ、それらのローカルルールに従わないことをもって「必要性」について合意しないとする運用も、他事考慮的判断ということになる⁽²⁴⁾。

つまり、ローカルルールをめぐって協議が調わないとしても、法定三事項の合意判断に影響を及ぼすべきではないのである。たとえば、「必要性」自体については合意がなされているものの、ローカルルールに従うかどうかで揉めている場合、法79条の4第1項第5号の「合意していないとき」には該当しないのであって、登録要件は充足されていると考

(23) 以上の主張は、二つのことを含意している。第1に、既存事業者や既存サービスが存在するという事実だけで、「（福祉有償運送の）必要性はない」と判断すべきではないということである。実際に提供されているサービスの質・量が、利用者のニーズを充足するものになっているかどうかというアウトカムに着目しなければならないのである。第2に、移動制約者の権利保護を重視するならば、「不必要であることを証明できない限りは、必要性がある」と考えるべきだということである。

なお、後述（注(27)）のように、「利用者の範囲」を考える際にも、同様の考え方をとるべきであろう。

(24) 日光太郎杉事件では、次のように述べられている「本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽すべき考慮を尽さず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価し、これらのことにより同控訴人のこの点に関する判断が左右されたものと認められる場合には、同控訴人の右判断は、とりもなおさず裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となるものと解するのが相当である。」（東京高裁1973年7月13日判決）。

運営協議会の合意は行政処分ではないが、事実上同様の効果を持つ以上、上記判断が妥当すると解すべきであろう。

えなければならない。ところが、現在は、法定三事項を他の考慮要素と切り分けて判断するという運用になっていないため、ローカルルールに従わなければ合意がなされず、申請することもできない運用になっている。ローカルルールが強制されてしまっているのである。

2-3 ローカルルール（上乘せ基準）

2-3-1 ローカルルールの法的性質

ローカルルールについては、全国各地で設けられており、その遵守が当然のように受け止められている節がある。しかし、すでに見てきたように、そもそも「登録制」であるし、運営協議会の合意を要する事項は法定三事項だけなのだから、断じてローカルルールの遵守を当然視すべきではない。「必要性」の裁量基準と解し得るものもごく稀にあるかもしれないが、それ以外のほぼすべてのローカルルールは、そうではないのである。

地方自治法14条2項は、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」と定めている。運営協議会は自治体首長が主催することになっているので、ローカルルールが移動サービス団体に「義務を課し、又は権利を制限する」内容のものである場合には、本来条例で定めなければいけないのではないかと、という疑問も浮かぶ。一体、このローカルルールというものは、どのような法的性質を持つものなのだろうか。

この点、条例によっていない以上、①行政指導（要望）もしくは②運営協議会メンバー（自治体も含む）間の協定と解するしかないだろう⁽²⁵⁾。

前者であれば、それを強制することは行政手続条例⁽²⁶⁾に反し、違法である。後者であれば、申請の場面で、申請団体に対し、既定の協定に参加することを求めているとい

(25) 運営協議会の合意は、登録要件の一つであって、行政行為ではないので、ローカルルールを行政行為の「附款」と理解することはできない。

(26) 行政手続法32条1項は『行政指導にあっては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない』と定め、同条2項は、『行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない』と定めている。自治体の行う行政指導の場合には、行政手続法は適用されず、行政手続条例が適用されることになるが、どこの自治体の行政手続条例でも、上記内容は必ず条文に規定されているはずである。

う整理になるのだろうが、協定への参加はあくまで任意であって、それを強制することは許されない。「言うことを聞かねば、合意しない」という脅しをもってローカルルールに従うことを求めるとすれば、それは違法であろう。

念のために付言すれば、各運営協議会で自発的にそうした取り決めをなすこと自体は問題ではない。あくまで、「それに従わなければ協議に応じない」といった形で強制することが問題なのである。

2-3-2 ローカルルールの限界

次に問題となるのは、運営協議会メンバーが合意すれば、何を定めても良いのかという点である。

たとえば、介護保険法の要介護認定を受けた者の中にも「他人の介助によらずに移動することが困難であると認められ、かつ、単独でタクシーその他の公共交通機関を利用することが困難な者」は存在し得るにもかかわらず、「知的障害者しか利用者として認めない」といったローカルルールを設けることは許されて良いのだろうか。あるいは、「現状の活動の範囲（会員数）を超えない範囲とする」などのローカルルールを、本人（当事者）不在のまま運営協議会の場で定めるとするのは、果たして許されるのだろうか。それは、移動サービスを利用できるはずの人たち（否、利用せざるを得ないはずの人たち）の権利を、本人（当事者）の意向と実情を無視して、供給主体が不当に制限していることにはならないのだろうか⁽²⁷⁾。

「市内で1団体しか登録を認めない（2団体目以降の参入は認めない）」などというローカルルールも、登録できるはずの第三者（団体）の権利を、勝手に制限しているのであって、許されないとされる。

また、「契約の自由」といっても「強行法規（強行規定）」に反する契約が無効になると同様に、道路運送法の趣旨・目的に反したり、強行法規的に理解できる法令の条

(27) 移動制約者の「移動の自由」を第一に考えるならば、「A）身体障害者、B）介護保険法に基づく要介護認定もしくは要支援認定を受けている者、C）その他肢体不自由、内部障害、知的障害、精神障害その他の障害を有する者」のうち、「他人の介助によらずに移動することができ、または、単独でタクシーその他の公共交通機関を利用することができる」ことが明らかかな者以外は、「利用者の範囲」に含めるべきであろう。その判断を行うためにも一人ひとりの実情をきちんと判断すべきである。

なお、将来的には、省令改正を行い、経済的困窮者、乳幼児や児童、妊産婦等にまで利用範囲を拡大していくことも大きな課題である。

文に反したりするローカルルールについても「立法規定に抵触する合意」（小早川2001：260頁）として、無効とすべきではないのではないだろうか（民法91条）。さらに、「福祉有償運送」の車両への表示につき、マグネットでは駄目で、ペンキで書かなければいけないというルールは、あまりに非常識であり、公序良俗に反すると考えるべきではないだろうか（民法90条）。

2-4 不服申し立ておよび司法的救済の困難性

運営協議会をめぐる決定的な問題は、以上のように、極めて違法性の疑いの強い運用がなされ、移動サービス団体が大きな不利益を被っているにもかかわらず、それを救済するための仕組みが整っていない点にある。

まず、行政不服審査法は不服申し立ての対象を「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為」に限定しているため（1条）、運営協議会において協議が調わなかった場合に、申請団体が運営協議会の判断をめぐる不服申し立てを行うことはできない。繰り返しになるが、「合意」は登録要件の一つであって、行政処分ではないためである。

なお、他事考慮によって「必要性」についての協議が調わない場合、申請にまで至ることができれば、国交大臣に異議申し立てをし、その中で運営協議会の合意拒否の不当性を主張することができるかもしれない（その場合でも、「登録拒否要件に該当しているので登録はできない」との形式的な応答しか返ってこない可能性の方が高いであろう。）。しかし、現在は、登録要件が揃った段階で運輸支局に申請書が提出される、という運用になっているため、そもそも申請にまで至らないのである⁽²⁸⁾。したがって、現行の運用手続きを変更しない限り、異議申し立ての機会もない。

一方、裁判によって運営協議会の合意拒否を争うという方策についても、以下に示すように、かなり困難な面がある⁽²⁹⁾。

まず、「必要性」に関する合意拒否を争う場合、登録権限は国交大臣にあり、運営協議

(28) 関連して付言すると、法79条の4第2項は、「国土交通大臣は、前項の規定による登録の拒否をした場合においては、遅滞なく、その理由を示して、その旨を申請者に通知しなければならない」と定めている。ところが、運営協議会が合意しないと申請がなされず、国交大臣の拒否処分もなされないため、この条文も死文化しているのである。

(29) 以下は、同僚の原田大樹・九州大学法学研究院准教授にご教示いただいた。記して感謝したい。

会そのものには処分権限がないため、運営協議会の合意拒否が違法だったかどうかを行政訴訟で直接争うというのは困難である。また、運営協議会の合意があったことの確認訴訟（当事者訴訟）という方法はあるが確認の利益がないと言われる可能性が高い。

では、国交大臣に対して登録拒否処分の取消訴訟と登録の義務づけ訴訟（申請型義務づけ訴訟）を併合提起し、その中で、運営協議会の合意拒否の適法性を争うことが可能かという点、先に述べたとおり、そもそも申請にまで至らないがゆえに拒否処分が出ないわけであり、少なくとも現行の運用を前提とすると、そうした訴訟も考えにくい。

しかし、そもそも、（他事考慮的な判断に基づく）運営協議会の合意がなされなければ申請させないという運用は、明らかに行政手続法違反である。そこで、運営協議会の合意の有無に限らず、運輸支局に申請してみると良いであろう。行政手続法7条により、申請があれば行政庁は審査せざるを得ない。もし、運輸支局が⁽³⁰⁾、運営協議会の合意がないからという理由で登録を拒否してきたならば、上記のとおり国交大臣に対して登録拒否処分の取消訴訟と登録の義務づけ訴訟の併合提起を、応答がなければ、不作為の違法確認訴訟と義務づけ訴訟の併合提起をすればよい。いずれにせよ、訴訟の中で、運営協議会の運用の違法性を争うことになる。訴訟に勝てるかどうかは分からないが、社会への問題開示効果は高いだろう。やってみる価値はあるかもしれない。

「対価の基準」に関して合意がなされなかった場合には、合意がなされなかった対価で福祉有償運送を行うと、おそらく、法79条の9第2項に基づいて、「収受する対価を変更すること」を求める国交大臣による是正命令が出されることになる。これを受けて、処分の取消訴訟を提起することは可能であろう。ただし、是正命令を受けた場合、それに従わないと「50万円以下の罰金」が科され、かつ、登録取り消しになってしまう可能性もあるため、この道をとるのはリスクが高い。

一方、「必要性」「対価の基準」いずれの場合においても、国家賠償を用いる場合には、国家賠償法1条の責任の対象になる「公権力の行使」概念が行政訴訟よりも広いため、運営協議会を主催する自治体首長を被告に合意の拒否によって生じた経済的損害を賠償してもらうという方法もあり得なくはない。しかし、問題は、合意の拒否と損害との関係の主張が難しいという点である。やはり、国家賠償の場合でも、上記のように申請をし、登録拒否処分を受けた段階で、国交大臣に対し訴訟を起こすのが常道であろう。もっとも、仮

(30) 自家用有償旅客運送に関する国交大臣の権限は、道路運送法施行令4条1項により、地方運輸局長に委任され、さらに、同条2項により、地方運輸局長に委任された権限は、運輸監理部長または運輸支局長に再委任されている。

に勝訴したとしても、賠償額は少額にとどまると思われることから、国家賠償訴訟を起こす移動サービス団体がそもそも存在するかどうかの問題である。

以上のように、現在は、運営協議会の不都合が登録拒否要件の一つに過ぎず、行政処分そのものでないことが最大のネックになっており、運営協議会による合意の拒否を直接争うことは困難である。その結果、救済も期待しにくい状況にある。極めて問題のある仕組みであるといえよう。

2-5 「通達行政」とその諸問題

2-5-1 渾然一体化と無責任体制

運営協議会に関して最後に指摘したい法的問題は、いわゆる「通達行政」の問題である。

第1に、「運営協議会は、必要に応じ、以下に掲げる事項について、施行規則に定める要件が確保されているかどうか等に関し、申請者から説明を求め確認を行うものとする」として、ガイドライン一本（自動車交通局長「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」（国自旅第145号、各地方運輸局長、沖縄総合事務局長宛、2006年9月15日）別添「運営協議会の設置及び運営に関するガイドライン」）で、自治体首長の主催する運営協議会に、確認業務を代行させているという点である。対象となっている事項は以下のとおりである。

- ① 有償運送に使用する自家用車の種類ごとの数
- ② 運転者に求められる要件
- ③ 損害賠償措置
- ④ 運行管理の体制
- ⑤ 整備管理の体制
- ⑥ 事故時の連絡体制
- ⑦ 苦情処理体制
- ⑧ その他必要な事項

まず、法律の根拠もなく一ガイドラインにより自治体を国の手足として使っているというのは、法治主義の観点からはもとより、地方自治の観点からも大いに問題である。

さらに、問題なのは、運営協議会が上記事項の確認業務を代行することによって、当該客観的要件の充足の有無に関する確認と、ローカルルールの遵守意思の有無確認とが、渾然一体となってしまいう点である。すなわち、ローカルルールの多くは、この確認業務を行う中で生み出されてきた面があるのである。

加えて、このように運営協議会が広範な任務を担うことにより、実質的には運営協議会レベルで判断がなされているながら、登録権限そのものは国交大臣にあるという実態と建前の乖離が生じている。そのことによって、国、自治体とも中途半端で無責任な姿勢になってしまっているように思われる。たとえば、上記のような運営協議会の問題について、国に文句を言っても「分権時代なので、実際の運用は、地域の自主性にお任せしています」という答えしか返ってこず、かといって、自治体に文句を言っても「権限は国にあり、自治体には何の権限もありません。運営協議会で決まったことを運輸支局に上げているだけです」などという答えが返ってきってしまうのである。

市町村レベルでは、交通を専門で所管している担当部局がないことが多く、地域交通に馴染みのない福祉部局職員が当該業務を担当することが多いという背景事情もこうした事態に拍車をかけている。そうした職員が、制度を熟知せずに、「やらされ感」を抱きながら運営協議会に臨むことが多いため、責任ある協議会運営にはなかなかならないのである。

複数の自治体によってブロック単位で運営協議会が設けられている場合には、ますます責任の所在が不明確になる傾向にある。

2-5-2 「法律による行政の原理」の軽視

第2に、本質的な重要事項が、法律およびそれに基づく命令では定められず、行政規則（通達等）で定められているという点である。これは、本質性理論（大橋2009：33-36頁）の立場に立つならば、「法律による行政の原理」に反することになる。

たとえば、「有償」であるか「無償」であるかによって「登録」を要するかどうかが決まることになるが、「有償」の定義規定は法令には存在せず、その解釈が事務連絡という形式で示されている（自動車交通局旅客課事務連絡「道路運送法における登録又は許可を要しない態様について」各地方運輸局自動車交通部長、沖縄総合事務局運輸部長宛、2006年9月29日）。「通知」と「事務連絡」は行政機関内部の規準にとどまる点では共通しているが、「事務連絡」の方が「通知」よりも拘束力が弱いと考えられている。そのようなもので根幹的な重要事項を定めるのはおかしいといわねばなるまい。（もし

かすると、国交省としては、「有償」「無償」の切り分けに自信がないため、あえて「事務連絡」にとどめているのかもしれない。）

なお、この事務連絡については、「登録を要しない態様」（＝無償運送）の範囲が狭すぎるのではないかとの不満が、移動サービス活動を行うNPO関係者の中にある。というのも、2006年の改正・道路運送法成立に際して、参議院国土交通委員会で附帯決議（2006年5月11日）がなされていたからである。そこでは、「NPO等による福祉有償運送について、好意に対する任意の謝礼にとどまる金銭の授受は有償に含めないこととするなど『自家用有償旅客運送』に係る有償の考え方及び運送対象者の範囲を示すとともに、運転手の技能水準及び安全性の確保に万全を期すよう措置すること。なお、移動制約者の自由な移動が確保され、地域における助け合い活動、ボランティア活動による移動制約者の円滑な移動が引き続き確保されるよう十分配慮すること」とされていたのである。

この附帯決議は、法律による制約を受けずに活動できる余地が確保されるのではないかとの期待をNPO関係者に抱かせるものであった。しかし、上記事務連絡は、「登録」せずに活動する余地をほとんど認めなかったのである。そのことに対する不満は、現行制度が福祉有償運送団体の活動を制約するものであることが明らかになって以降、一層高まっており、上記事務連絡の改正の必要性を強調するNPO関係者も少なくない。

3. どのようにして「壁」を乗り越えるのか？

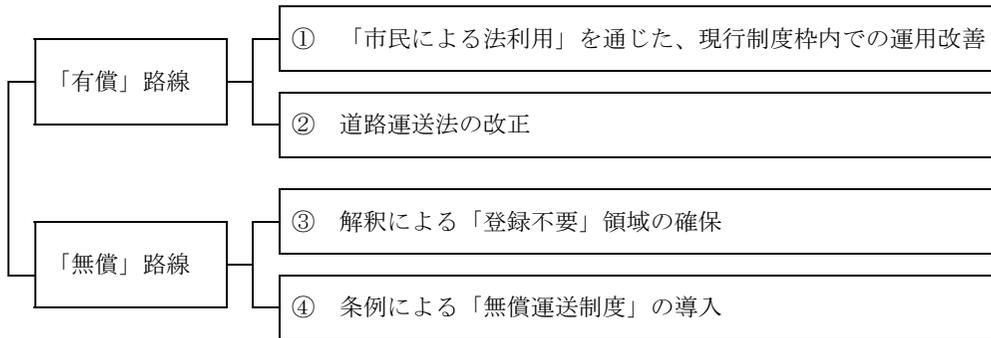
3-1 四つの方向性

以上の分析から、現行制度、特に運営協議会とその運用が、福祉有償運送団体にとって大きな「壁」（ネック）になっていることが明らかになったと思われる。そこで、次に考えたいのは、この「壁」をどのようにして乗り越えるのかという問題である。

この点、「壁」を乗り越えるための諸方策には、大きく分けて、A) 福祉有償運送団体として登録することを前提にして、問題状況の改善を目指すという「有償」路線と、B) 移動サービスは収益事業として行っているのではなく、あくまでボランティアとして行っているのだという前提に立って「登録不要」の道を模索する「無償」路線とがありうる。また、それぞれの路線において、ア) 現行制度の枠内での改善方策と、イ) 制度改革もし

くは新制度導入による改善方策とがありうる。以上の二つの軸を組み合わせると、以下の図表2のように、「壁」を乗り越えるための四つの方向性を導き出すことができる。

図表2 「壁」を乗り越えるための四つの方向性



以下、それぞれの方向性に基づく、「壁」の具体的な乗り越え方について、順に述べていくことにしたい。

3-2 「市民による法利用」を通じた、現行制度の枠内での運用改善

まず、現行制度の枠内での運用改善という方向性である。この方向性での運用改善のカギを握るのは、「市民による法利用」（大橋2010：15-16頁）である。すなわち、市民（移動サービス団体）自らが、前章で示した運営協議会をめぐる法的問題点を指摘し、国交省や自治体に対して問題提起をすることによって、「運営協議会の正常化」を図るのである。特に、以下の四つの作業が重要であろう。

3-2-1 登録制の趣旨を再確認し、運営協議会の裁量の限界を問う

まず、国交省、自治体に対し、登録制の趣旨を再確認すべきである。そして、制度の趣旨を一貫させるとすれば、「対価の基準」や「必要性」をめぐる運営協議会の裁量の幅は、限定的にとらえるべきであり、融通無碍な判断の余地はあり得ないことを主張すべきであろう。

3-2-2 他事考慮的運用の違法性を問いたす

次に、他事考慮に基づく「合意」の拒否は、違法であり、許されないことを国交省および自治体に確認すべきである。

また、合わせて、「法定三事項と非法定事項の分離+理由付記」のフォーマット作成とその配布を通じて、手続きに変更を加えるよう、国交省に要望すべきであろう。すなわち、以下のような手続きを「運営協議会の設置及び運営に関するガイドライン」の改定によって導入することを求めるのである。

- ① 法定三事項とそれ以外の事項とをはっきり分け、どれについて合意が得られなかったかを明示する用紙を作成する。
- ② 法定三事項について合意している場合には、申請可能であることを明示する。
- ③ 法定三事項について合意しなかった場合、その理由を付記するようにする。
- ④ その理由づけが真実か否かを判断するため、議事録を作成し、申請の際に添付するようにする。

このような手続きをとることにより、運営協議会における他事考慮に基づく合意拒否は発生しにくくなる。

なお、分権時代なのであるから、上記対応を求める相手先は自治体であるべきだとの考え方もあろう。もちろん、自治体に対しても上記対応を求めるべきである。しかし、自治体のほとんどは、地元タクシー事業者の反発に配慮もしくは遠慮して、及び腰なのである。それゆえ、権利保護の点で国交省が果たすべき役割は、なお小さくないのである。（もっとも、国交省は、自治体の場合以上にタクシー業界との結びつきがあるのであって、それへの配慮ゆえに上記対応をすることに消極的な態度を示す可能性はある。）

2-5-1 で見たように、客観的要件充足の確認業務を運営協議会に代行させていることが問題を複雑化させていることから、上記と合わせて、確認業務を運営協議会の任務から分離することも必要であろう。

3-2-3 ローカルルールを強制することの違法性を問いたす

ローカルルールについては、まず、それを強制することの違法性について問いたす必要がある。自治体および国交省に対し、その法的性質をどのように理解しているかを

問うた上で、それを強制することの根拠を問い、その違法性を主張すると良いだろう。

たとえば、「地方自治法14条2項は、『普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない』と定めていますよね？（法令に特別の定めもないので）ストレートに理解すると、ローカルルールを強制することは、地方自治法違反だと思うのですが、どうなんですか？ このローカルルールってどういう法的性質を持つものなのですか？」と問えば良い。

もし、裁量基準だという返事であれば、まず、それが何に関する裁量基準かを問うべきである。もし「必要性」に関する裁量基準だということであれば、当該ローカルルールと「必要性」との関係性を問うべきである。たとえば、運転者要件に関するローカルルールであれば、「なぜ、それが『必要性』の裁量基準たりうるのですか？『必要性』と運転者の要件は無関係なのではないですか？ この仕組みは基本的に裁量性が認められない『登録制』ですから、そのもとでの運営協議会の「必要性」判断の際の裁量も極力限定的にとらえるべきですよ？『裁量基準』として認められうるローカルルールの範囲は、極めて限定的だと思うのですが、どうなんですか？」と聞けば良い。さらに、2-1-3で述べた議論をぶつけてみると良いだろう。ほとんどのローカルルールは、次に見る「紳士協定」もしくは「行政指導」と位置づけざるを得なくなるはずである。

もし「紳士協定」だという返事であれば、「ローカルルールは、運営協議会メンバー間の相互の約束事であり『協定』であるか？ だとすれば、それに申請団体が従うかどうかは任意であって、それを強制することはできないですよ？ ローカルルールに従わないという理由で運営協議会での合意がなされないというのは、ローカルルールを強制していることになるのではないですか？ それって違法ですよ？」と問えば良い。

もし行政指導の一環として求めているという返事であれば、「行政指導の一環であれば、法的拘束力はないですよ？ 行政手続法32条1項は『行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、……行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない』と定め、同条2項は、『行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない』と定めています。自治体の行政指導は行政手続条例によって規制されることとなりますが、条例でもほぼ同様の規定が置かれているではありませんか？ だとすると、ローカルルールを強制するのは、行政手続条例違反になりますよね？」と問えば良い。

3-2-4 ローカルルールを全面的に見直す

ローカルルールの強制について違法性を問うだけでなく、ローカルルールそのものを全面的に見直していく必要もある。その際の一つの視点は、2-3-2で示した「そもそも無効ではないか」という視点である。

もう一つの視点は、2009年5月21日付で発出された、自動車交通局旅客課長「運営協議会において定められた独自の基準に対する考え方について」（国自旅第34号、各地方運輸局自動車交通部長、沖縄総合事務局運輸部長宛）で示された考え方を生かすという視点である。すなわち、いわゆる「行政の自己拘束」としての行政規則を、行政に対する制御のために用いるという視点である⁽³¹⁾。

まず、上記通達では、「運営協議会において、当該地域における移動制約者の状況、タクシー等の公共交通機関の整備状況等を踏まえ、自家用有償旅客運送について十分な検討が行われ、合理的な理由に基づいて合意され、設けられたローカルルールについては、自家用有償旅客運送に過度な制限を加えるものでない限り、排除されるものではない」との立場が示された。

国交省によるローカルルールの見直しに期待を寄せていた移動サービス関係者は、この通達を読み、大いに落胆したのであった。「排除されるものではない」との文言が重く響いたのである。

しかしながら、必ずしも落胆する必要はない、というのが筆者の見解である。というのも、「排除されるものではない」との結論には、二つの前提が付されているからである。一つは、「合理的な理由に基づくものであること」、もう一つは、「過度な制限を加えるものでないこと」である。逆に言えば、合理的な理由に基づかないローカルルー

(31) 中央省庁の発する通達等の行政規則は、中央省庁内部（本省、地方出先機関）で遵守されるべき内部ルールに過ぎず、対外的には法的効果を持たない。だが、実際には行政規則が個人や団体の権利義務を制限する機能を果たしていることが少なくないため、今日では、「行政規則の外部的化（現象）」が語られているのである。こうした中で、「行政は自らが定めた行政規則に縛られる」という「行政の自己拘束」が強調されている。すなわち、行政規則は、個人や団体を法的に拘束するものではないが、それを制定した行政の側を縛るのである（野口2005）。もっとも、行政規則に反した行政処分等がなされたとしても、当然に違法となるものではない。しかし、行政が行政規則の内容と異なった判断を行う場合には、合理的な理由がなければならず、行政側に説明責任が生じることになる（塩野2009：106頁）。なお、運営協議会は、自治体首長が主催するのであるから、中央省庁の発する通達に従う必要はない。だが、実際にはこれに基づいて運営されているし、この協議会には運輸支局の職員が参加しており、彼（女）の言説が事実上の影響力を持っている。それゆえ、このような視点に基づく戦略が有効に作用するのである。

ルや、過度な制限を加えるようなローカルルールは「排除される」のである。

上記通達では、「合理的な理由に基づくかどうか」の判断に際して、「移動制約者の状況、タクシー等の公共交通機関の整備状況、自家用有償旅客運送の運営実態等について適時適切に検討を行」うことが大事であるとされ、たとえば、A) その後の状況変化にもかかわらず見直しがなされていない場合、B) 個別の事例につき適用された取り扱いを地域で一律のローカルルールとして適用している場合は、「合理的」でないと判断されるとしている。ここで注意すべきは、A) にせよB) にせよ、あくまで「たとえば」という前置きのもとに語られている点である。「この二つに該当しない場合は、『合理的』である」という反対解釈は正しくない。

筆者は、各運営協議会の場で、この通達を根拠に、「そのローカルルールは本当に合理的なのか」、「過度の制限になっていないかどうか」を問い直すべきだと考えている。その際には、上記二つの前提を次のような問いの形式⁽³²⁾に置き直すのが有効であろう。

- ① ローカルルールの目的は合理的か？
- ② そもそもローカルルールを設けるだけの「立法事実」（ローカルルールを要する基礎を形成し、その合理性を支える社会的・経済的事実等）は本当に存在するのか？（あるならきちんとデータで出すべき。）
- ③ 目的達成にとって役立つ手段になっているかどうか？ 規制によって得られる利益と失われる利益とのバランスが欠けていないか？
- ④ 目的達成のための手段が過剰なものになっていないか？ 当該目的を達成する他の（より負荷の小さい）代替手段はないのか？ 本当にその手段しかあり得ないのか？

従前は、「そのようなことが起こらないわけではない」という程度の「抽象的な可能

(32) 以下の③④は、憲法学で論じられてきた裁判所の違憲審査基準を応用したものである。憲法学において、違憲審査基準は、人権の種類（精神的自由か経済的自由か）、制限目的・規制目的（消極目的規制か、積極目的規制か）により、厳格な審査基準と緩やかな基準を使い分けるべきものとされている。この考え方をストレートに適用した場合、福祉有償運送をめぐる規制は、経済的自由をめぐる消極目的規制ということになる。しかし、違憲審査と行政規則の違法性・不当性の審査とは次元が異なるのであり、そのあり方は異なってしかるべきである。「登録制」のもとでの行政規則を審査する際には、「厳格な審査基準」に類した基準を用いるべきだと考える。

性」(阿部2008:258頁)を論拠に、「安全性の確保のため」などという名目でローカルルールが存在が安易に肯定されてきた。これは、上記①のみに着目して、ローカルルールの合理性が判断されてきたことを意味する。しかし、今後は、①～④の判断基準をすべてクリアしてはじめて「合理的な理由に基づく、過度な制限を加えるものでないローカルルール」と見なすべきである。

たとえば、「一般車両を使ってはいけない」というローカルルールに対しては、②の判断基準に基づき、「セダン型(一般車両)だと安全性が損なわれるというデータは存在するのか」を問うべきである。おそらくそのような事実は存在しないだろうから、このローカルルールの合理性は否定される。また、③の判断基準を用いることで、「点呼は必ず事務所で行わなければならない(直行は禁止)」というローカルルールは「過度な制限」ということになるだろう。さらに、④の判断基準を用いることで、「『福祉有償運送』の車両への表示はペンキで行わなければならない」というローカルルールは、マグネットで十分とされているのであるから、明らかに「過剰」であることが判明するはずである。

このような判断枠組みに基づいて見直しを行えば、ローカルルールの多くは、その根拠を失い、「排除される」ことになるはずである。

なお、一言付言すれば、仮にローカルルールの違法性が何らかの方法で裁判で争われた場合に、上記のような判断枠組みを裁判所が採用するかどうかは定かではない。したがって、上記判断枠組みで「合理的でない」もしくは「過度の制限をかけている」と判断されたローカルルールが、司法の場で「合法」と判断されてしまうことはありうる。しかし、だからといって、この判断枠組みが間違っているというわけではないし、用いるべきでないということにもならない。

むしろ、市民自らが、日常的な行政プロセスの中で、こうした法的視点や判断枠組みを積極的に活用することは、極めて有意義だと筆者は考えている。なぜなら、単なる要望や批判とは異なり、合理的な「法的言説」に対しては、行政側はそれを無視することが困難であり、行政側の説明責任が事実上発生するからである。行政側の説明が法的論理に基づく合理的な説明でなければ、さらなる市民からの追及を惹起してしまう。そのため、合理的な説明が困難である場合には、「今後は改善していきたい」との応答に帰着せざるを得ないのである。この点こそ、単なる要望や批判にはない、法的言説の強みである。法的言説を通じた「市民の法利用」は、市民が行政を制御する際の有効な手段なのである。

3-3 道路運送法の改正

「壁」を乗り越える第2の方向性は、福祉有償運送制度そのものを変革するという方向性である。以下のように道路運送法を改正するのである。

3-3-1 登録権限の移譲～無責任体制の解消①

まず、必要なのは、先に述べた「無責任体制」の解消である。そのために最初に考えられるのが、登録権限の自治体への移譲である。

この点、「やる気のない自治体に権限が下ろされたら、ますます状況が悪化するのではないか」という懸念が、NPO関係者の中には根強い。確かに、多くの自治体では、上で触れたように、職員が制度を熟知しておらず、「やらされ感」の中で仕事をしているため、運営協議会が声の大きいタクシー事業者に牛耳られてしまっているという状況にある。その有様を見て、「自治体には期待できない」という意識が働くことは十分理解できる。

しかし、現在の自治体の有様は、「権限がないがゆえに無責任になっている」という現行制度に起因した帰結であるとも考えられる。また、今のまま「無責任体制」が存続すれば、移動サービス団体としてもどこに文句を言ってよいか分からない状況が継続してしまう。地方分権は、責任の所在を明確にする上で必要な方策なのである。

このように考えていたところ、地方分権改革推進委員会の『第2次勧告』（2008年12月8日）「別紙2 個別出先機関の事務・権限の見直し事項一覧表」において、自家用有償旅客運送に関する事務・権限の都道府県への移譲が示され、これを受けて、2009年3月24日に開催された「地方分権改革推進本部」の会合において「出先機関改革に係る工程表」が決定され、そこでも同様の方向性が示されたのであった。

しかしながらこの動きに対し、筆者は次の2点で危惧を抱いた。第1に、現在の制度運用が改善されないまま、都道府県への権限移譲が行われると、「地方分権」の名のもとに現状肯定されてしまう危険性があるという点である。権限移譲のみが進められ、他の制度上の論点についての同時的な変革が行われないとすれば、そのような危険性はかなり現実性を帯びてくることになる。第2に、権限移譲先は、都道府県であり、運営協議会を主催する市町村レベルではないため、実質的決定レベルと権限所在レベルとの乖離という問題は、解消されないという点である。無責任体制の解消どころか、むしろ事

態がより複雑化して、無責任体制が悪化する恐れすらあるというのが筆者の懸念であった。

ところが、その後、2009年8月30日の総選挙で政権交代がなされ、上記「出先機関改革に係る工程表」がどのような取り扱いになるのか、定かでなくなった。同年11月17日の閣議決定により地域主権戦略会議が設置されたが、その後も、自家有用償旅客運送に関する事務・権限の移譲がどのような取り扱いになるのかは不明であった。事態が動いたのは、2010年6月22日のことである。この日、「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、その中で、出先機関改革については、「原則廃止」の姿勢のもと、ゼロベースで見直すことされた。そして、以下のようなタイムスケジュールが示されたのである。

- ① 各府省は、自治体側の意見・要望等をも踏まえつつ、自らが所管する出先機関の事務・権限仕分け（「自己仕分け」）を行い、その結果を2010年8月末までに地域主権戦略会議に報告する。
- ② 地域主権戦略会議は、当該「自己仕分け」の内容について精査を行い、地域主権戦略会議としての事務・権限仕分けを行う。
- ③ 年内に「アクション・プラン（仮称）」を策定する。
- ④ 自治体側の要望をも踏まえ、重点的に取り組むべき事項の速やかな実施を検討し、2011年通常国会への法案提出も含め、可能なものから速やかに実施する。

これを受けて行われた国交省の自己仕分けの結果は、2010年9月1日に発表され、自家有用償旅客運送については、「市町村の創意工夫に委ねるため、希望する市町村に権限を移譲する方向で検討する」とされた。以前は、「都道府県」に権限移譲するという方針だったのであり、この結果はやや驚きをもって関係者に迎えられた。

しかし、「希望する市町村」への権限移譲そのものは、事務処理特例制度（地方自治法252条の17の2、252条の17の3）を用いて、都道府県から権限移譲すれば実現できるのであり、真新しさはあまりないといえよう。ただし、国交省が「希望する市町村に権限を移譲する」と宣言することによって、そのような動きが促進される可能性はある。

気になるのは、「市町村の創意工夫に委ねるため」との文言である。一見、批判のしようなない文言であるが、ローカルルールを明確な手続きもなしに設定し、その遵守を移動サービス団体に強制している運営協議会の実態を「創意工夫」と見なして現状肯定するものであるならば、大いに問題である。そもそも「登録制」であるから、必要な要

件を充足しているかどうか客観的に確認するにとどめるべきなのであって、権限移譲の効果は「処理の迅速化」にこそあると考えるべきなのではないだろうか。「創意工夫」とは、登録業務が迅速に行われることにより、地域の移動サービス活動が活性化し、「地域の足」を確保する上での選択肢が増えることによって、よりきめ細やかな、住民ニーズにフィットした地域交通施策を展開できるようになる、という意味であるべきである。

3-3-2 「運営協議会の合意」の要件からの除外～無責任体制の解消②

しかしながら、登録権限が仮に市町村に移譲されたとしても、実は、それは無責任体制の解消にとって、決定打にはなり得ない。というのも、運営協議会の合意が登録等の要件になっている限りは、同一自治体レベル内で、権限の所在（首長）と実質的決定の所在（運営協議会）が乖離してしまうからである。たとえば、「必要性」に関して運営協議会で合意されない場合には、首長は登録を拒否しなければならないのである。その際に、首長に不服を申し立てても、「法律上の要件（運営協議会の合意）を満たしていないので、登録はできない」という形式的な答えしか返ってこないであろう。

それゆえ、無責任体制の解消のためには、運営協議会の合意を登録等の要件から外すほかないのである。逆に、それが実現すれば、裁量的判断を前提としない「登録制」のもとでは、登録権限が都道府県レベルにあらうと、市町村レベルにあらうと、実はさほど大きな問題ではないのである。（もっとも、処理の迅速性や、運営協議会を主催する市町村の担当者の主体的な取り組みを期待するには、市町村に登録権限があった方がよいであろう。）

具体的な改正の中身としては、第1に、「必要性」をめぐる運営協議会の「合意」に関する法79条の4第1項第5号および法施行規則51条の7を削除すべきである。第2に、「対価の基準」をめぐる「合意」を定めた法施行規則51条の15第5号については、「運営協議会において協議が調っていること」という文言を削除すべきである。第3に、「運送の区域」の設定をめぐる「合意」を定めた法施行規則51条の4については、「運営協議会において協議により定められた市町村を単位とする区域とする」という文言を「運営協議会を主催している一又は複数の市町村を単位とする区域とする」と修正すべきである。合わせて、「運送の区域」を増加する場合の「合意」を定めている法施行規則51条の11第2項第3号は削除すべきであろう。

このように改正することにより、「タクシーやNPOなど多様な主体が、移動制約者

の実態を踏まえ、『地域の足』あるいは『移動の自由』を、みんなで協力し合いながら確保するための場」としての運営協議会の実現に近づくことができる。

3-3-3 ローカルルールのルール化

上記のように運営協議会の合意を登録等の要件から外すことができれば、現在生じている法的問題の多くは基本的に解消される。しかし、そうした改革の実現は、現状からの距離が大きいため、容易ではない。そこで、上記のような改革が実現できなかった場合の次善の策を考えておく必要がある、その場合に第1に求められるのは、「ローカルルールのルール化」である。

具体的には、①ローカルルールの法的な性質は何なのか、②ローカルルールで定めることができる範囲はどこまでなのか、③どのような手続きでローカルルールを定めるのか、といった点を明確にする必要がある。

①については、運営協議会が定めるローカルルールは、ごく一部の裁量基準と解しうるものを除き、「紳士協定」もしくは「行政指導」に過ぎず、それを第三者（申請団体を含む）に強制することは許されないこと、ローカルルールを条例化しない限りは強制することはできないことを、法令で明確化すべきである。合わせて、現行のローカルルールは一旦白紙に戻すべきことを通達および自治体向けの通知で周知徹底すべきであろう。

②については、ローカルルールは、2-3-2および3-2-4で述べたように、「公序良俗や強行法規に反してはならないこと」、「当該ローカルルールを設けるだけの合理的な目的が存すること」、「当該ローカルルールを新たに設けるに足る社会的・経済的実態が存在していること」、「ローカルルールはその目的達成にとって役立つ手段になっていなければならないこと」、「ローカルルールによって得られる利益と失われる利益とのバランスが欠けていないこと」、「目的達成のための手段が過剰なものになっていないこと（当該目的を達成する他のより負荷の小さい代替手段が存在しないこと）」などをルール化する必要がある。（このような事柄は、本来、当たり前のことであり、改めてルール化するまでもないものであろう。ところが、現在は、その当たり前のことすら守られていない状況なのである。）

③については、運営協議会の一部の委員の一言がその場の空気を制し、次回の協議会から何となくローカルルールとして定着してしまう、という手続的無法状態を改める必要がある。そのためには、まず、委員に利用者や学識経験者などを入れることによって、

メンバー構成をもう少しバランスのとれたものにした上で、ローカルルールの策定手続きを明確化すべきである。運営協議会メンバー間の約束事にとどまる場合であっても、法令による規制内容に上乘せするような内容であれば、きちんとした手続きルールのもとで決めるべきであろう。一方、ローカルルールを強制する場合には、条例で定めるべきであることは、上述のとおりである。条例ではハードルが高すぎるということであれば、「運営協議会の総意に基づき、第三者機関の意見を踏まえて、運営協議会を主催する地方公共団体の長が規則でこれを定める」としても良いかもしれない。なお、複数の市町村で運営協議会を設置している場合には、各自治体が歩調を合わせて条例もしくは規則を制定することになるだろう。（ただ、筆者は、複数の市町村によるブロック単位の運営協議会の設置は、無責任な運用になりやすいので、それぞれの市町村が単独で設置した上で、広域連携を図るという論理的順序をはっきりさせた方が良く考えている。）

3-3-4 不服申し立て・救済の仕組みの制度化

仮に上記「ローカルルールのルール化」が実現できれば、現在の運営協議会問題のかなりの部分は解消できるかもしれないが、それでも不当な運用がなされるケースは残るだろう。そこで、不服申し立て・救済のための仕組みを設けることが必要となる。

この点、上述のように、運営協議会の合意拒否について、行政不服審査法に基づく不服申し立てはできない。これを可能とするためには、個別法である道路運送法の中で独自に制度を創設するしかない。

ただし、単に「不服申し立てができる」という風に規定しても機能しないと思われるので、工夫が必要であろう。この点、利害関係者を排除した、専門家からなる第三者機関（オンブズパーソン）を都道府県単位（もしくは、九州等の「ブロック単位」）で設立し、ここに審査を申し出るという風にしてはどうだろうか。国地方係争処理委員会のように、案件を客観的に審査し、勧告をするというのが一つのイメージである。それでは不十分であるということであれば、裁定権能を持つ第三者機関を置くことになるだろう。その場合、制度化に際して、権限関係をうまく整理できるかどうかが課題になる。

3-2-2で述べた「法定三事項と非法定事項の分離+理由付記」のフォーマットの活用が、このシステムの機能化にとってのカギになるだろう。これによって、運営協議会の合意拒否判断の理由づけが明確になるため、第三者機関への審査申し出が容易になるからである。

3-4 解釈による「登録不要」領域の確保

3-4-1 「登録を要しない態様」に関する事務連絡の概要

「壁」を乗り越える第3の方向性は、行政規則の解釈を通じた「登録不要」領域の確保という方向性である。すなわち、「行政の自己拘束」として「行政規則」をとらえ、これを利用するのである。

具体的には、自動車交通局旅客課長事務連絡「道路運送法における登録又は許可を要しない態様について」（各地方運輸局自動車交通部長、沖縄総合事務局運輸部長宛、2006年9月29日）がターゲットとなる。この事務連絡では、「登録等を要するか否かについては、最終的には、それぞれの事例に即して個別に総合的な判断を行うことが必要である」としつつ、「登録等が不要な場合の考え方およびこれに該当すると思われるケースの例」として、四つのケースが挙げられている。以下、それぞれについて見ていくことにしよう。

1) サービスの提供を受けた者からの給付が「好意に対する任意の謝礼」と認められる場合

第1に、「運送行為の実施者の側から対価の支払いを求めた、事前に対価の支払いが合意されていた、などの事実がなく、あくまでも自発的に、謝礼の趣旨で金銭等が支払われた場合は、通常は有償とは観念されず、登録等は不要である」とされている。具体的には、以下のとおりである。

- 運送が偶発的に行われた場合であって、運送の終了後、運送を行った者に対し意図していない金銭等の支払いが利用者から自発的に行われた場合。（たとえば、家事援助等のサービス後、たまたま用務先が同一方向にあり懇願されて同乗させたなどの場合で、利用者の自発的な気持ちから金銭の支払いが行われたとき）
- 偶発的でない運送であっても、個々の運送自体は無償で行われており、日頃の感謝の気持ちとして任意に金銭等の支払いが行われた場合。（たとえば、過疎地等において、交通手段を持たない高齢者を週に1回程度近所の者が買い物等に連れていくことに対して、日頃の感謝等から金銭の支払いが行われた場合）

ここでの注意点は二つある。第1の注意点は、原則として、予め運賃表などを定めそれに基づき金銭の收受が行われる場合には、少額のコネといえども「任意の謝礼」には該当せず、有償の「対価」となり登録等を要する、という点である。（ただし、後述の3）の考え方に基づいて金額が定められている場合は例外とされる。）

第2の注意点は、運送行為に対する「反対給付性」が認められる場合には、利用者から收受する金銭が「会費」の形式をとろうと、「協賛金」「保険料」「カンパ」など運送とは直接関係のない名称を付したものであろうと、「有償」と見なされ登録を要する、という点である。

2) サービスの提供を受けた者からの給付が、金銭的な価値の換算が困難な財物や流通性の乏しい財物などによりなされる場合

第2に、「サービスの提供を受けた者からの支払いの手段が、たとえば野菜など金銭的な価値の換算や流通が困難な物である場合、一部の地域通貨のように換金性がない場合などは、通常、支払いが任意であるか、またはそもそも財産的な価値の給付が行われていないと認められることが多い」とされる。具体的には、以下のようない事例が挙げられている。

- 日頃の移送の御礼として、自宅で取れた野菜を定期的に手渡す場合。
- 地域通貨の一種として、ボランティアなサービスを相互に提供し合う場合であつて、たとえば、運送協力者に対して1時間1点として点数化して積立て、将来自分が支えられる側になった際には、積立てておいた点数を用いて運送等のサービスを利用できる仕組み等、組織内部におけるボランティアなサービスの提供を行う場合。

ここでの注意点は三つある。第1の注意点は、「流通性、換金性が高い財産的な価値」を有するもの（商品券、図書券、ビール券等の金券、貴金属類、金貨、絵画、希少価値を有する物品等）の收受は、「有償」と見なされ、登録を要するという点である。

第2の注意点は、「ふれあい切符」等については、サービスの交換にとどまる場合は原則として登録等は不要であるが、点数の預託がない者に対して寄付金を求め

たり、有料で点数チケットを購入してもらったりするなどの場合は、登録が必要となることがあるという点である。

第3の注意点は、地域通貨に関しては、その対象となるサービスの内容、流通範囲、交換できる財・サービスの内容等に応じ、「無償」となる場合と「有償」となる場合とがあるという点である。

3) 当該運送行為が行われない場合には発生しないことが明らかな費用であって、客観的、一義的に金銭的な水準を特定できるものを負担する場合

第3に、「運送目的、運送主体にかかわらず自動車の実際の運行に要するガソリン代等をサービスの提供を受ける者が支払う場合は、社会通念上、通常は登録等は要しない」とされている。

この文言からは、一見、「無償運送＝登録不要」の範囲を広げる趣旨であるかのような印象を受ける。しかしながら、内実はそうではない。「当該運送行為が行われなかった場合には発生しないことが明らかな費用」とは「客観的、一義的に金銭的な水準を特定できるもの」を指すとされているからである。通常は、「実際の運送に要したガソリン代⁽³³⁾、道路通行料、駐車場料金」のみがこれに該当するとされ、「人件費、車両償却費、保険料等は、運送の有無にかかわらず発生し、また、金銭的な価値水準を特定することが困難であることから、これには該当しない」とされているのである。

これによるならば、たとえば、1リットル当たり10km走行可能な車で、一般道を往復10kmの距離を走行して移動サービスを提供した場合、収受できる金銭は、(仮にガソリン1リットル150円とすると)150円にとどまることになる。この中から一部を移動サービス団体の事務局運営経費に充て、残りを運転者がもらおうとすると、タダ働きである上に、ガソリン代も赤字になってしまうのである。そこまで負担をボランティア運転者に求めるわけにはいかないというのが、移動サービス団体を運営している人々の率直な気持ちであろう。一方、これでは、移動サービス団体の事

(33) これについては、自動車交通局旅客課長事務連絡「『道路運送法における登録又は許可を要しない運送の態様について』の細部取扱いについて」(各地方運輸局自動車交通部長、沖縄総合事務局運輸部長宛、2010年9月1日)において、「移動制約者等の乗車中はもとより、当該移送等の開始前における車庫等からの迎車及び当該移送等の終了後における車庫等までの回送についても含むものとする」とされた。

事務局運営についても、（仮に150円のうち半額を事務局運営に充てる形であったとしても）継続性は著しく低くならざるを得ないであろう。

要するに、「運送目的、運送主体にかかわらず自動車の実際の運行に要するガソリン代等をサービスの提供を受ける者が支払う場合は、社会通念上、通常は登録等は要しない」というのは、ほぼ実現不可能な事柄を要求していることと同義なのである。

4) 市町村が公費で負担するなどサービスの提供を受けた者は対価を負担しておらず、 反対給付が特定されない場合など

第4に、「市町村が公費で負担するなどサービスの提供を受けた者は対価を負担しておらず、反対給付が特定されない場合など」は登録不要だとされる。たとえば、以下のような事例が挙げられている。

- 市町村の事業として、市町村の保有する自動車により送迎が実施され、それらの費用が全額市町村によって賄われ利用者からは一切の負担を求めない場合。
- デイサービス、授産施設、障害者のための作業所等を経営する者が、自己の施設の利用を目的とする通所、送迎を行う場合であって、送迎に係るコストを利用者個々から収受しない場合にあつては、当該送迎は自己の生業と密接不可分な輸送と解され、自家輸送として道路運送法の対象とならない。（送迎加算を受けて行う場合も同様である。）

ここでの注意点は、五つある。第1の注意点は、運送が提供されるサービスの一部に過ぎないとしても、利用者個々から運賃を求める場合、送迎に係るコストが実質的に利用者の負担に帰すと見なされる場合には、送迎が独立した一つの事業と見なされ、登録が必要となるという点である。

第2の注意点は、運送が提供されるサービスの一部に過ぎないとしても、運送を行う場合と行わない場合とで対価が異なる場合には、反対給付が特定され、登録を要するという点である。

一方、子供の預かりや家事・身辺援助の提供が中心となるサービスを提供するものであつて、運送に対する固有の対価の負担を求めないものである場合は、当該送迎サービスの提供は有償運送にはならないので、登録不要ということになる。また、

市区町村が設立・運営するファミリーサポートセンターにおける子育て支援のための相互援助活動の一環としての送迎サービスの提供は、保護者に代わって子供の世話をを行う継続的な一連のサービスの一部に過ぎず、移動は従属的な要素に過ぎないものと解されることから、一般的に有償の運送には該当しないとされる⁽³⁴⁾。

第3の注意点は、利用者からは直接の負担を求めないとしても、場合によっては、経費を負担する委託者または第三者との間で、一般貸切旅客自動車運送事業または特定旅客自動車運送事業契約による運送が行われていると見なされ、当該事業許可等が必要になるという点である。つまり、福祉有償運送の登録は要しないけれども、他の事業許可を得る必要が出てくるわけである。たとえば、病院等から委託を受けて当該施設までの運送を行う場合に、利用者からは負担を求めず、運送に伴う経費の全額を委託者または第三者が負担しているケースがこれに該当するとされている。

第4の注意点は、利用者からは直接の負担を求めないとしても、訪問介護事業所が行う要介護者の運送（介護保険給付が適用される場合）については、有償に該当し、登録等を要するという点である。

第5の注意点は、利用者の所有する自動車を使用して送迎を行う場合は、そもそも運送行為が成立しないため、道路運送法の対象とはならないという点である。つまり、単に他人の自動車の運転を任せただけであり、運転者に対して対価が支払われたとしても、それらは運転役務の提供に対する報酬であって、運送の対価とはならない。つまり、有償運送の登録は不要である。しかし、その代わりに、自動車運送代行業、人材派遣業等と見なされる場合があり、この場合には関係法令が適用されることとなる。

以上、事務連絡で示された「いかなる場合に登録不要となるか」に関する考え方と事例を見てきたが、これらは「あくまでも例示に過ぎない」とされており、必ずしもこの四つの場合に限定されないことに注意する必要がある。そこで、上記事務連絡を踏まえて、以下、二つの方策を提案したい。

(34) 「ファミリーサポートセンターで保護者に代わって行う保育園児等の送迎などの支援活動における道路運送法の適用除外」についても、自動車交通局旅客課長事務連絡「『道路運送法における登録又は許可を要しない運送の態様について』の細部取扱いについて」（各地方運輸局自動車交通部長、沖縄総合事務局運輸部長宛、2010年9月1日）で明示された。

3-4-2 「登録不要」領域の確保のための二つの方策

上でみたように、「有償」か否かの決め手の一つは「反対給付性」にある。そこで、「登録不要」領域を拡充していくためには、これに着目して、対応方策を練ると良いであろう。

第1の方策は、NPO等の活動を、移動サービス以外のもの（たとえば、外出支援活動全般）まで広げ、総合化し、移動サービスを周辺化した上で、さらに、利用料を画一化し、移動サービスの有無によって料金の差が出ないようにしていくという方策である。「総合サービス化+料金画一化戦略」とでも名付けておこう。これは、3-4-1の1)と4)に基づいた方策である。

第2の方策は、「無償運送」NPOを含め、さまざまなNPOを支援する中間支援組織（以下、「支援NPO」と呼ぶ。）を立ち上げ、ここに寄付をしてもらい、ここから各NPOに運営補助を出してもらおうという方策である。「支援NPOによる資金流通戦略」とでも名付けておこう。この戦略も、上記事務連絡のうちの1)と4)に基づいた方策と位置づけることができる。

ポイントは、①サービスの提供者と受け手との間に直接的な金銭授受を生じさせない、②寄付額は特に決めない、③支援NPOからの補助金につき、反対給付性が醸し出されないようにする（たとえば、補助金の額が運送実績に応じて出されるような形は好ましくない。）、④「支援NPO」は、特定の「無償運送NPO」だけを支援するのではなく、幅広く、さまざまなNPOを支援するような団体であるべきである、という点である。さらに、⑤寄付を行う主体も、移動サービスの利用者だけでなく、広く一般の人々に広がっていることが好ましい。

「自分は、普段、無償運送活動を行っているNPOに大変お世話になっている。そういう団体を支援してくれるNPOには是非お金を出したい」、「移動制約者の自由の確保のためのサービス提供を無償でやっている団体がある。私はそういうサービスを受けていないが、そういうサービスは社会的に不可欠だ。だからそれを支援するNPOがあるなら是非寄付をしたい」。そういう思いを持った人々が、それぞれの思いで、寄付をすれば良い。そして、そのお金が、「支援NPO」を通じて、「無償運送」NPOに流れていく。そういう仕組みができれば、「登録不要」の領域は広がるのである。

3-4-3 自主的ルール作り

以上のような方策をとる場合、上記のように事務連絡をもとにした「登録不要」の根

拠をしっかりと構築しておくことも大事だが、同時に、「登録していなくても、ルールなしにやっているわけではなく、安全性の確保等のための取り組みもしっかりやっているのだ」と主張できるよう、自分たちの「自主的ルール」を作っておくと良いだろう。そのような市民社会の自己制御・自己統治能力が示された場合、行政が介入する際のハードルは高くならざるを得ないはずである。

3-5 条例による「無償運送制度」の導入

「壁」を乗り越える第4の方向性は、「無償運送条例」による「登録不要」領域の確保である。2-5-2において、「有償」の範囲が事務連絡レベルの解釈基準で示されているのは、本質性理論の立場からは問題である旨述べたが、他方で、法令で明確に規定されていないことにより、自治体が自主的な法令解釈を通じて、独自条例としての「無償運送条例」（「安全・安心な福祉無償運送の実現に関する条例」といった名称になろう。）を制定し、「登録不要」領域を確保する余地が残っているのである。

すなわち、事務連絡や通達の内容というのは、あくまで省庁の考える解釈基準に過ぎず、省庁の外部に対する法的拘束力を持たないがゆえに、自治体がそれと異なる判断に基づいて自主条例を制定することも可能なのである。仮にその条例の違法性が裁判の場で争われる場合でも、裁判所は、当該条例と省庁の解釈基準との整合性を問題にするのではなく、あくまで法令の趣旨・目的等を勘案して、その違法性の有無を判断することになる⁽³⁵⁾。

ポイントは、「有償」ではなく「無償」についての条例を制定するという点である。というのも、周知のとおり、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる」（地方自治法14条1項）が、ここでいう地方自治法2条2項の事務とは、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」を指すためである。つまり、現在は、「有償運送」に関する登録権限は国交大臣が有していることから、「有償運送」は「国の事務」であると考えられる。それゆえ、自治体は、「国の事務」＝「有償運送」を対象にした条例を制定することはできないのである。

しかし、「無償運送」については国の法令は何も言っていない。ということは、これに

(35) 一方、政令で「有償」の範囲が定められた場合には、それが法律による委任の限界を超えているかどうか、裁判上の争点になる（阿部2008：280頁）。

ついて自治体が条例制定をすることは可能だと考えられるのである。もっとも、「有償」の範囲が法令で明確になっていれば、当然「無償」の範囲も自ずから画定されるため、条例によって「無償」の範囲を規定することには限界がある。が、先に述べたとおり、登録を要する態様（＝有償）と要しない態様（＝無償）の区分の考え方については、事務連絡で示されているだけで、法令では何も規定されていないのである。それゆえ、「安全・安心な福祉無償運送の実現に関する条例」（仮称）の中の定義に関する規定において、「本条例において、『無償運送』とは～のことをいう」といった形で、「無償」の範囲を確保するという方策が考えられるわけである。もちろん、「無償運送」の安全性確保策等についてきちんと明記するなど、当該条例自体に制定意義があることが大前提である。

もし、このように「無償運送」に関する条例が定められれば、タクシー事業者が「無償運送活動」を「白タク行為」として告発しても、警察や国交省も動けないはずである。

だが、問題は、このような条例を自治体が制定してくれるかどうかである。タクシー事業者の反発が当然に考えられるからである。制定可能性はゼロではないが、かなり低いであろう。もっとも、どこかの自治体が上記条例を制定したら、それが波及していく可能性はある。そして、それが一定程度全国的に波及すると、その事実自体が、後進自治体へのプレッシャーとして作用することは十分考えられる。

おわりに～「地域の自主性」「地方分権」とは何か？

以上、福祉有償運送をめぐる「壁」をどのようにして乗り越えるのかを論じてきたが、二つ目の方向性、すなわち、道路運送法の改正については、現在、大きなチャンスが到来している。というのも、現在、交通基本法の制定に向けた動きが本格化しているからである（嶋田2010a）⁽³⁶⁾。

交通基本法案は、今のところ来年2011年の通常国会に提出予定であるが、最大の目玉とされているのが「移動の権利」の明記に他ならない。しかし、交通基本法で「移動の権利」を抽象的に規定するだけでは不十分なのであって、それを実質的に保障するには、交

(36) 交通基本法制定に向けた基本的論点を議論するため、交通政策審議会および社会資本整備審議会の分科会として「交通基本法案検討小委員会」が設置され、2010年11月15日に初会合が行われた。同小委員会は、年内に報告をとりまとめる予定であり、これを受けて法案内容が具体化されていくことになる。

通基本法制定に合わせて、既存の交通関連法令を、「事業者中心の業法」から「利用者中心の権利保障のための法」へと転換する必要がある。道路運送法は、そうした見直しを徹底すべき法律の最たるものの一つであろう。同法の見直しに際しては、是非、3-3で述べた改革内容が盛り込まれることを期待したい。業法からの転換を徹底するためには、法律名称そのものの変更も視野に含めるべきだろう。

危惧されるのは、先に述べた「自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲」との関係である。もし、この動きが交通基本法よりも先行し、当該事務・権限が自治体の「自治事務」になってしまうと、3-3で述べたようなさまざまな仕組みを、新たに法令に盛り込むことが難しくなるのではないと思われるからである。たとえば、「ローカルルール」のルール化についての規定を設けようとした場合、今ならそれは可能かもしれないが、分権化した後でそれを設けようとすると、「地方分権の時代なのだから、法令であまりギチギチに制度を構築すべきではない。地域の自主性、主体性に委ねるべきだ」という主張が総務省等からなされる可能性があるのである。

この点に関連して、筆者が最後に問題提起をしたいのは、「地域の自主性」なり「地方分権」とは一体何なのかという点である。筆者自身も、地方分権改革は必要であると考えているし、その意義についても十分承知しているつもりである。しかし、本稿で見えてきたような運営協議会の実態などを「地域の自主性」として肯定したり、「地方分権」の名のもとに国が自らの責任を棚上げし、黙認したりすることが許されて良いのだろうか。

福祉有償運送の仕組みは、登録制でありながら、実際には、「運営協議会の合意」を登録拒否要件にすることで、タクシー事業者に拒否権を与える仕組みになっている。そして、「ゲーム構造」がそのようになっているからこそ、タクシー事業者は、移動サービス団体を敵視し、排除してしまっているのである。それによって、移動サービス団体もまた、タクシー事業者を敵視してしまっている。本来、「地域の足」を確保するために、協力すべき主体相互がいがみ合う構造が、法令によって創出されてしまっているのである。法令を所管する国がその構造を放置したまま、「地域の自主性」なり「地方分権」といった美辞麗句で現状肯定することは断じて許されないのではないだろうか⁽³⁷⁾。

(37) もちろん、自治体職員が権利侵害に対してもっと敏感になり、運営協議会を正常化させるための取り組みをすべきことは当然である。自治体職員が少数者の抑圧に対する防壁となり得ないようでは、「自治」は危うい（石川2001：62頁）。しかし、本稿で論じた福祉有償運送の事例では、法令によって作り出された「ゲーム構造」こそが根本的な原因であり、構造転換なしには抜本的解決は極めて困難である。

一方、われわれ研究者も、従前、「地域の自主性」なり「地方分権」という文言を、その内実に関する十分な検討なしに、あまりに安易に使ってきたきらいがなかっただろうか。住民自治のルールを欠いたままの団体自治の充実は危うい。「地域主権改革」論議も必要だが、同時に、地域に目を向けた「自治のルール」に関する議論も深めていかねばならない。本稿は、そうした思いに基づく試みの一つでもある。

(しまだ あきふみ 九州大学大学院法学研究院准教授)

【謝辞】

本論文の執筆に際して、全国移動ネット事務局の伊藤みどりさんに、度重なる情報提供や貴重なアドバイスをいただきました。この場を借りて、心より御礼申し上げます。

* 本論文は、2010年度科学研究費補助金若手研究（B）「市民的公共性の公共空間への浸透条件に関する研究」（課題番号：22730116）（研究期間：2010年度～2012年度）の成果の一部である。

【主要参考文献】

- 阿部泰隆（2008）『行政法解釈学Ⅰ』有斐閣。
- 石川健治（2001）「自治と民主」『ジュリスト』No.1203。
- 伊藤大一（1980 a）『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会。
- 伊藤大一（1980 b）「自治体行政と通達」『地方自治職員研修』1980年7月号。
- 今村成和（畠山武道補訂）（2007）『行政法入門（第8版補訂版）』有斐閣。
- 岩崎忠（2009～2010）「タクシー新法と協議会（1）（2）」『自治実務セミナー』2009年12月号、2010年1月号。
- 宇賀克也（2009）『行政法概説Ⅰ 行政法総論（第3版）』有斐閣。
- 大橋洋一（1989）『行政規則の法理と実態』有斐閣。
- 大橋洋一（2009）『行政法①』有斐閣。
- 大橋洋一（2010）「政策実施総論」大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書房。
- 古城誠（1994）「運輸事業規制の特色と規制緩和」『ジュリスト』No.1044。
- 小早川光郎（2001）『行政法 上』弘文堂。
- 齊藤紀明（2007）「福祉 — 規制の明確化が生んだ矛盾」東京市政調査会研究室編著（西尾勝監修）『検証 構造改革特区』ぎょうせい。
- 塩野宏（2009）『行政法Ⅰ（第5版）』有斐閣。
- 嶋田暁文（2009 a）「制度化の政治学～制度化アリーナの重要性と分権改革の意義～」『自治総研』2009年1月号。
- 嶋田暁文（2009 b）「公務遂行主体の民間化の受けとめ方～公共サービス改革法をめぐる公法学の議論を手がかりに～」『自治総研』2009年6月号。
- 嶋田暁文（2010 a）「交通基本法のあり方と地方分権～『移動権』を実質化するために何が求められるのか～」『運輸と経済』2010年8月号。
- 嶋田暁文（2010 b）「執行過程の諸相」大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書房。

- ステップ福岡（2010）『通院送迎センター「ステップ福岡」の現状』（ヒアリング資料）。
- 全国移動ネット（2003）「移動サービスって何だろう？」『MOVERE』No.1。
- 全国移動ネット（2008）『福祉有償運送に関する実態調査報告書』
- 中条潮（1994）「運輸・交通分野における規制緩和」『ジュリスト』No.1044。
- 道路運送法令研究会編（国土交通省自動車交通局旅客課監修）（2006）『Q&A 改正道路運送法の解説』ぎょうせい。
- 野口貴公美（2005）「行政立法」『公法研究』67号。
- 福祉交通支援センター（2003）『移動サービス実態調査報告書（平成14年度）』
- 藤原淳一郎（1996）「運輸事業における規制緩和 —トラックを中心にして」『ジュリスト』No.1082。
- 藤原孝公（2005～2006）「主役はまわる ハンディキャブをつくったボランティアたち（第1回～最終回（計7回連載））」『ネットワーク』（東京ボランティア・市民活動センター）2005年5・6月号～2006年5・6月号。
- 山野上啓子（2008）「消えていくボランティアによる移動支援」『MOVERE』No.10。
- 亘理格（2000）「裁量権の逸脱と濫用」『法学教室』2000年6月号。