

義務付け・枠付け見直し検証研究会 7

自家用有償旅客運送に関する 事務・権限の移譲をめぐる一考察（上） ～地域のニーズと自治体の実態の狭間で分権改革を考える～

嶋田 暁文

はじめに

1. 本稿の課題
2. 当該事務・権限の移譲はなぜ必要なのか？

（以上 本号）

（以下 次号）

3. 当該事務・権限の移譲に際して求められる制度設計と運用
4. 自治体は当該事務・権限の移譲に際してどのように対応すべきなのか？

おわりに

はじめに

第2次安倍晋三政権下で発足した「地方分権改革有識者会議」は、第3回会合（2013（平成25）年5月15日）において、“具体的かつ重要なテーマごとに、有識者会議構成員2名程度、専門分野の有識者3名程度の計5名程度からなる専門部会を設け、国・地方双方からのヒアリングを通じて、当該テーマに関する改革の方向づけを行う”という新たな改革アプローチの採用を決定した。

地方分権改革推進委員会以降の議論の成果、各府省の検討結果、地方の意見等を踏まえ、

最初に設けられた二つの専門部会の一つが、自家用有償旅客運送に関する事務・権限の見直しをテーマとした「地域交通部会」である。同部会は2回ほど開催され、それを踏まえて2013（平成25）年8月29日に報告書がまとめられた。

上記報告書で示された方向性を踏まえ、より具体的な制度設計等を検討すべく国土交通省に設けられたのが、「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」（以下、「移譲等のあり方検討会」と略す。）である。同検討会は、2013（平成25）年中に3回開催されたが、2014（平成26）年初旬にさらに1～2回開催され、最終とりまとめが行われる予定である。

2014（平成26）年3月14日には、国から地方への権限移譲に関する43法律、都道府県から指定都市への権限移譲に関する25法律の改正を内容とする「第4次一括法案」が閣議決定され、国会上程された。同法案には、自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲を内容とする道路運送法改正についての条文も含まれている。

自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲のあり方については、2013（平成25）年12月20日に閣議決定された「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」によって、その骨格部分はすでに固まっている。それは、①権限移譲先は「希望する市町村」とし、「希望する市町村」がない区域においては「希望する都道府県」も手を挙げるができること（＝手挙げ方式）、②移譲される事務はいずれも「自治事務」とすることである。第4次一括法による道路運送法改正の主旨は、これを実現するための法的整備を行うという点にある。

これ以上のより細かな制度設計は、政省令以下に委ねられることになる。その中身は現時点では未定であり、「移譲等のあり方検討会」の議論を踏まえて固められていくものと思われる。

しかし、当該事務・権限の移譲は、単純には進めがたい面もある。

第1に、当該事務・権限の対象である有償運送団体関係者の中に、「まだ国の方がマシであり、自治体に権限移譲されてしまうと、事態はますます悪化するのではないか」という、根強い分権危惧論が存在しているからである。

第2に、国土交通省が行ったアンケート調査⁽¹⁾によれば、自家用有償旅客運送を行っている市区町村および都道府県のうち、当該事務・権限の移譲を希望する自治体は、市区

(1) 【実施期間】2013（平成25）年10月21日～11月5日、【調査対象】①自家用有償旅客運送を実施している全市区町村1,281（*全市区町村数1,742）、②47都道府県、【回答率】市区町村86.2%、都道府県85.1%。参照、国交省（2013b）。

町村においてわずかに約6%（69団体）であり、都道府県でも約14%（6団体）にとどまっているからである。後で詳しく見るように、「事務処理等を行える人材を確保できず、専門的な知識、人材を確保できない」などがその主な理由である。

果たして、当該事務・権限の移譲をこのまま進めていってよいのだろうか。少なくとも、自家用有償旅客運送に係る事務・権限の移譲は、ナイーブな分権改革論では対応しがたい複雑性を伴っているように思われる。この複雑性を解きほぐし、あるべき方向性を示すことが本稿の目的である。

以下では、第1に、自家用有償旅客運送の概要を説明した上で、従前の問題状況を確認する。そして、当該事務・権限の移譲に伴う複雑性を確認し、本稿の課題を設定する（第1章）。第2に、上記の状況にもかかわらず、当該事務・権限の移譲を進めていくべき理由を述べる（第2章）。第3に、分権危惧論を踏まえつつ、同時に、地域の実態に応じた自治体の裁量発揮を可能とするような法令等の制度設計等を模索する（第3章）。第4に、当該事務・権限の移譲に対し自治体はどのように対応すべきかについて論じる。合わせて、「補論」として、「自家用有償旅客運送の拡大がタクシー運転手等の職を奪うことにつながるのではないか」という危惧についてどのように考えるべきかについても論じる（第4章）。最後に、簡単なまとめを行い、本稿を締めくくりにしたい。

以上の作業を通じて、ナイーブな分権改革論からの脱却、地域ニーズに応じた分権の必要性、自治体現場の実態に応じた法令等の制度設計等の必要性、分権対応のための自治体体制の整備の必要性などを主張することが、本稿の最終的な狙いである。

なお、本稿は、2013（平成25）年12月20日に閣議決定された「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」の内容および同日に開催された「移譲等のあり方検討会」第3回会合までの議論およびそれを受けた「中間とりまとめ」までを前提としたものであることを予めお断りしておく⁽²⁾。

(2) なお、本稿と一部内容が重なる拙稿として嶋田（2014）がある。しかし、この拙稿は、「移譲等のあり方検討会」の第2回会合までの議論を前提としたものであった。本稿はより具体的な制度設計の姿が見えてきた段階でのものであり、かつ、より体系的かつ詳細に論じている点で、上記拙稿と異なる。

1. 本稿の課題

1-1 自家用有償旅客運送とは何か

まずは、「自家用有償旅客運送」に馴染みがない読者も多いと思うので、その説明から始めることにしたい。

「自家用有償旅客運送」制度は、2006（平成18）年5月12日に成立した改正道路運送法（同年10月1日施行）によって創設された。「自家用有償旅客運送」とは、①自家用車を用いて、②有償で、③運送（＝「移動サービス」もしくは「移送サービス」）を行うものであり、「福祉有償運送」、「過疎地有償運送」、「市町村運営有償運送」の3種からなる（道路運送法施行規則49条、51条）。

「福祉有償運送」とは、障害者、要介護者、要支援者のうち、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のうち、名簿に記載されている者及びその付添人を運送するものである。運転だけでなく、車の乗降介助などを組み合わせてサービスが提供されるのが特徴であり、個別輸送（乗客は通常一人で、介添人が乗車する場合もある。）の形態をとる。運行主体は、NPOや社会福祉協議会などである。

「過疎地有償運送」とは、過疎地域その他これに類する地域において、当該地域内の住民、その親族その他当該地域内において日常生活に必要な用務を反復継続して行う者のうち、名簿に記載されている者及びその同伴者を運送するものである。利用者が、エリアに着目して設定されており、障害者等に限定されない点が特徴である。実際の運行形態は、コミュニティバスに近いものもあれば、個々の自家用車で個別に利用者を輸送する福祉有償運送に近いものまでかなり多様性がある。運行主体は、NPOや社会福祉協議会、認可地縁団体などである。

「市町村運営有償運送」とは、市町村が、専ら当該市町村の区域内において、当該区域内の住民を運送するものであり、二つのタイプに分かれている（国土交通省自動車交通局長通知「市町村運営有償運送の登録に関する処理方針について」（2006（平成18）年。最新改正2013（平成25）年4月））。

一つは、障害者、要介護認定者等のうち市町村に会員登録を行った者を利用者として、当該市町村自らが外出支援を行う「市町村福祉輸送」（市町村運営有償運送（福祉））で

ある。原則として、「ドア・トゥ・ドア」の個別輸送の形態をとる。もう一つは、当該市町村内の過疎地域や一部の都市地域などの交通空白地帯において、市町村自らが当該市町村内の住民等の旅客運送の確保のために必要な運送を行う「交通空白輸送」（市町村運営有償運送（過疎地））である。交通空白輸送は、「市町村バス」とも呼ばれ、「コミュニティバス」、「乗合タクシー（プティバス）」、「デマンド交通」などの形態で導入されている。

2013（平成25）年3月現在、自家用有償旅客運送を行っているのは、全国で3,036団体である。その内訳は、福祉有償運送：2,405、過疎地有償運送：82、市町村運営有償運送：549（内訳は、市町村福祉輸送：120、交通空白輸送：429）で、最大のシェアを占めるのは福祉有償運送である。しかし、輸送人員で見ると、計2,684万人のうち最大の75%（2,013万人）を占めるのは交通空白輸送であり、福祉有償運送は22%（600万人）となっている。市町村福祉輸送および過疎地有償運送は、それぞれ2%（41万人）と1%（30万人）にとどまっている（国交省2013b：11）⁽³⁾。

また、**図表1**をご覧ください。ただければわかるように、いずれの有償運送類型も収支率はかな

図表1 有償運送の類型ごとの実態概要

○市町村運営有償運送（過疎地）	○過疎地有償運送
運送1回当たりの利用者数：4.8人 運送1回当たりの走行距離：21km 運送の対価（利用者1人当たりの平均収受額）：142円 収支率：19.4% （赤字部分は公的補助で補填） 運転者の平均年齢：58歳	運送1回当たりの利用者数：2.9人 運送1回当たりの走行距離：24km 運送の対価（利用者1人当たりの平均収受額）：491円 収支率：42.0% （赤字部分は公的補助や他の事業収入で補填） 運転者の平均年齢：61歳
○市町村運営有償運送（福祉）	○福祉有償運送
運送1回当たりの利用者数：1.2人 運送1回当たりの走行距離：18km 運送の対価（利用者1人当たりの平均収受額）：490円 収支率：23.3% （赤字部分は公的補助で補填） 運転者の平均年齢：59歳	運送1回当たりの利用者数：1.0人 運送1回当たりの走行距離：12km 運送の対価（利用者1人当たりの平均収受額）：1,012円 収支率：40.6% （赤字部分は主に介護サービス等の事業収入で補填） 運転者の平均年齢：53歳

* 国土交通省が実施したサンプル調査（サンプル数391団体）による推計（2011（平成23）年度ベース）

（出典：国交省（2013a）12頁の表を一部簡略化）

(3) 国土交通省が実施したサンプル調査（サンプル数：391団体）による推計（2011（平成23）年度ベース）による。同調査のサンプル数は、市町村運営有償運送（過疎地）：105団体、市町村運営有償運送（福祉）：43団体、過疎地有償運送：71団体、福祉有償運送：172団体である。

り低い。収支率の比較的高い過疎地有償運送や福祉有償運送でも50%にも満たないのである。市町村運営有償運送並びに過疎地有償運送の場合には、公費による補てんがなされているが、福祉有償運送の場合、有償運送団体自身が介護保険サービス等による事業収入で補てんしている例が多い。

上述のとおり、団体数別に見た場合、自家用有償旅客運送の中で最も大きなシェアを占めるのは福祉有償運送であり、当該事務・権限の移譲によって、数的な意味で最も影響を受けることになるのは福祉有償運送団体である。そして、従前、最も大きな問題をはらってきたのもまた、この福祉有償運送に関してなのである。次節でそのことを見ていくことにしたい。

1-2 従前の問題状況～運営協議会問題

かつていわゆる「白タク」行為として摘発されるリスクにさらされていた移動サービスは、「自家用有償旅客運送」制度によって、正面から合法化されることになった⁽⁴⁾。「移動サービス団体」⁽⁵⁾は、一定の要件さえ満たせば、国交大臣による「登録」を受けて合法的に活動することができることとなったのである。

移動サービスはこれを機に広がっていくように思われた。ところが、実際に生じたのは逆の結果であった。移動サービス団体は、活動を制約されてしまったのである。それは端的に登録団体数の伸びに表れている。かつて、移動サービスを実施している団体は、全国に約3,000近く存在すると言われていた。にもかかわらず、法施行から約1年経った2007（平成19）年9月時点での福祉有償運送の登録団体は2,300団体にとどまり、すでに触れたように、2013（平成25）年3月時点でも2,405団体にとどまっているのである。

その最大の原因は、現行法制とその運用にある。これが、移動サービス団体の参入を困難にし、活動を制約しているのである。

さまざまな制約、遵守事項もさることながら、現行法制の最大のネックは、「運営協議会の合意」が登録要件になっている点にある。すなわち、「法定3事項」（①必要性、②

(4) 自家用有償旅客運送制度がどのようなプロセスで創設されるに至ったかについては、すでに過去の拙稿で詳細に論じたので（嶋田2009、嶋田2010）、ここでは繰り返さない。

(5) 以下、「移動サービス団体」という用語は、移動サービスを実施しているNPO等すべてを指すものとして用いる。そこには、道路運送法上の有償運送団体だけでなく、自家用有償旅客運送制度のスタート以前に移動サービスを実施していた団体や、同制度スタート後において、登録を受けずに「無償」で移動サービスを実施している団体も含まれる。

運送の区域、③対価の基準) について、タクシー事業者を中心とする運営協議会のメンバーが「合意」してくれない限り、申請団体は登録することもできないし、登録後、対価基準等を変更することもできないという仕組みになっているのである。

タクシー事業者等は、「自分たちのパイを奪われたくない」という思いから、容易には「合意」してくれない。たとえば、ガソリン高騰ゆえに福祉有償運送団体が対価基準の変更を申請しても、変更後の対価基準が法令等の基準に適合しているにもかかわらず、それを容易には認めない運営協議会が、従前決して珍しくなかったのである⁽⁶⁾。

さらに、全国各地の運営協議会では、「セダン型車両（一般車両）の使用は認めない（＝福祉車両のみ使用OK）」、「車両に表示する『有償運送車両』の文字は、マグネットではなくペンキで表示すること」など、さまざまな「ローカルルール（上乘せ基準）」が設けられてきた。そして、これを申請団体が遵守しなければ「合意」しないとといった「他事考慮的判断」が行われることによって、有償運送団体の活動が制約・限定化されている地域も少なくないのである（＝「ローカルルール問題」）⁽⁷⁾。

1-3 その後の改善状況⁽⁸⁾

上述のような運営協議会の運用は、極めて不当であり、違法性の疑いが強い。そこで、全国移動ネットをはじめとする移動サービス関係者は、こうした現状をどうにかしようと、国土交通省に対して繰り返し改善要望を行ってきた。これに応える形で国土交通省は、2009（平成21）年5月21日付で二つの通知を発出した。自動車交通局旅客課長通知「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」および同「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」がそれである。前者は「ローカルルール」について、後者は「運送の区域」、「旅客の範囲」、「運送の対価」等について国土交通省の考え方を示したものである。

(6) 念のために付言しておく、対価の大幅値上げによって収支を均衡させようなどと考える有償運送団体は皆無である。利用者負担を高めることに対して心理的抵抗感があるためである。しかし、本当にぎりぎりの収支で運営している団体の場合、上記のような運営協議会の対応がなされてしまうと、当該団体は、いよいよ存続できなくなることになる。

(7) その他の「ローカルルール」の具体例や、ローカルルールと「合意」判断をめぐる法的な問題点については、嶋田（2010）で詳細に論じているので、ご参照いただきたい。

(8) 下記の記述に際しては、全国移動ネットのHPの中の「法制度関連情報」を参考にさせていただいた（<http://www.zenkoku-ido.net/laws>）。

しかし、結論的に言えば、いずれも、現場にはあまり大きなインパクトは与えなかった。そこで、国土交通省は、2011（平成23）年1月23日に「運営協議会における合意形成のあり方検討会」を設置した。そして同年4月、最終会合となる第5回会合において、①運営協議会の趣旨等に関する構成員の理解向上を図ること、②数量的なデータに基づく必要性の把握・判断を重点的に行うこと、③「保健、医療、福祉専門職」の知見の活用による協議の簡素化、④ローカルルールの適時適切な見直しを行うこと、⑤運営協議会の適正な運営に向けた相談窓口の設置についておおむね了解がなされた。

さらに、同年6月、同検討会の報告書がまとめられ、これを受けて、自動車交通局旅客課長通知「自家用有償旅客運送制度の着実な取組みに向けての対応について」（2011（平成23）年6月30日）が発出された。ローカルルールについては、第1に、各運輸支局において、ローカルルールの検証結果および適切な見直しの進捗状況について、①ローカルルールの内容、②ローカルルール設定の経緯、③判定結果、④判定理由、⑤今後の対応方針、⑥対応結果等について、ローカルルール検証結果報告書（様式第1号）により、毎年3月末現在における検証の推進状況を運輸局に報告することとされ、第2に、運輸局において、報告内容を類型ごとに整理したローカルルール検証結果総括表（様式第2号）を作成し、運輸支局からの報告書を添付し速やかに本省に送付することとされた。

そして、実際、2012（平成24）年7月には⁽⁹⁾、国土交通省が運輸支局や市町村に対して要請する形で、運営協議会のローカルルールの調査・見直し作業が始まった⁽¹⁰⁾。これにより、大阪府や山形県等、一部の地域では運営協議会の設置要綱等の修正の動きが生まれている。

また、上記の動きとは別に個別の改善事例もある。たとえば、2011（平成23）年1月23日に仙台市でNPOが主催して「そのローカルルール待った！ 研修会」が開催されたが、そこに宮城運輸支局の専門官が出席したことがきっかけで、不適切なローカルルールの見直しにつながった。

(9) 同月には、厚生労働省老健局振興課長、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長、国土交通省自動車局旅客課長の連名通知「福祉有償運送の対象旅客の判断に際しての知見の活用について」（2012（平成24）年7月31日）も発出されている。

(10) そのほか、2013（平成25）年4月10日には、①「市町村運営有償運送の登録に関する処理方針について」、②「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」、③「地域公共交通会議に関する国土交通省としての考え方について」という三つの通知文が改正され、運営協議会の書面開催が問題ないことや、交通空白輸送（市町村運営有償運送）がルートを定めなくても認められることなどが確認された。

このように、問題状況の改善は“遅々として進んできた”ものの、“まだまだ道半ば”という状況の中で、当該事務・権限の移譲の話が持ち上がってきたのであった⁽¹¹⁾。

1-4 分権危惧論

本来ならば、上記のような「法治主義の欠如」状態を改善するのは、運営協議会を主宰する自治体の役割であろう。実際、市職員の努力や県職員のアドバイスで、そうした状況に陥らせなかった、あるいは、そうした状況を改善した例も、数は少ないが存在する（市川市、神奈川県など）。

しかし、全般的に見れば、自治体の担当職員の多くは、問題状況の改善に対して、積極的に取り組もうとはしてこなかった。ほとんどの自治体には交通部局が存在しないため、福祉部局等の職員が担当するケースが少なくなく、そうした職員のほとんどは、道路運送法について熟知しておらず、「余計な仕事」をやらされているという感覚で運営協議会に臨んできたからである。さらに、複数の自治体で運営協議会を共同設置している場合には、1年ごとに事務局をたらいまわしにするなど、さらに無責任な姿勢が目立つ。

実際、『運営協議会における合意形成のあり方検討会報告書』（2011（平成23）年6月）の中でも、「運営協議会は市町村が主宰することとされているが、主宰者たる市町村の職員は、旅客自動車運送事業とその補完である自家用有償旅客運送制度に係る法制度に必ずしも精通しているわけではなく、また、市町村以外の運営協議会の構成員も自家用有償旅客運送制度の趣旨等を理解していないことが多い。このため、関係法制度に関する構成員による正確な理解に運営協議会の時間の多くが費やされ、運営協議会において十分に議論されるべき当該地域における自家用有償旅客運送の必要性についての協議が疎かになることがある」と、厳しい指摘がなされているところである。

冒頭で言及した、有償運送団体関係者による分権危惧論は、こうした自治体の実態を知るがゆえに発せられているのである。その切実な思いを共有するため、具体的な生の声を

(11) もっとも、当該事務・権限の移譲が改革アジェンダとなったのは、今回が最初ではない。最初に改革の俎上に載せられたのは、麻生政権下における地方分権改革推進委員会の『第2次勧告』（2008（平成20）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」においてであった。これを受けて、2009（平成21）年3月24日には、地方分権改革推進本部が「出先機関改革に係る工程表」を決定した。そこには、「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」が記されていたが、その後、政権交代もあり、いつの間にか、その決定はうやむやになってしまった。

ご紹介したい。筆者が参加している移動サービス関係のメーリングリストで流されたメールの一節である⁽¹²⁾。

「……行政担当者からは、制度そのものを理解していない（旧法80条が頭にあるのか、他の福祉行政（例えば、福祉タクシー券等）と混同しているのか）と思われる発言が相次ぎ、結果としてこれは時間の浪費だったように思われることです。

今にして思えば、18年の法改正から施行までの間、法令や制度について行政担当者向けの勉強会やレクチャーがあったのでしょうか。もし、レクチャーなどがあったとすれば、……（中略）……ローカルルールの設定や地域による指導のバラツキが発生するはずが無いと思うのですが。

上記のような運営協議会の状態で地方分権が実施された場合、あちらこちらで指導という名の下にさまざまなローカルルールが徹底されるのではないかと心配でなりません」

要するに、従前の実態に鑑みれば、“国の方がまだマシであり、自治体に権限移譲されてしまうと、事態はますます悪化するのではないか”というわけである⁽¹³⁾。こうした声に耳を傾ける必要はないのだろうか。

1-5 事務・権限移譲に対する自治体現場の反応

一方、当該事務・権限の移譲に対する自治体現場の反応も、こうした有償運送団体関係者の危惧を裏付けるようなものとどまっている。

本稿の冒頭でも言及したように、国土交通省が行ったアンケート調査によれば、自家用有償旅客運送を行っている市区町村のうち、「事務・権限を移譲する制度が創設された場合、移譲を希望するか」という問いに対して、「希望する」としたのはわずか約6%（69団体）であり、「希望しない」が51%（585団体）、「わからない」が43%（495団体）で

(12) 2013（平成25）年7月23日付、ido-seisaku MLに流されたメールからの引用。ただし、引用に際して、本稿の表記ルールと統一を図るため、漢字表記をひらがなに改める等、最小限の形式的修正を行った。

(13) もっとも、有償運送団体関係者の多くは、必ずしも分権改革に反対しているわけではない。しかし、基本的に肯定的な態度を示す関係者であっても、そのほとんどが、上に示されているような不安感を共有しているのも事実である。

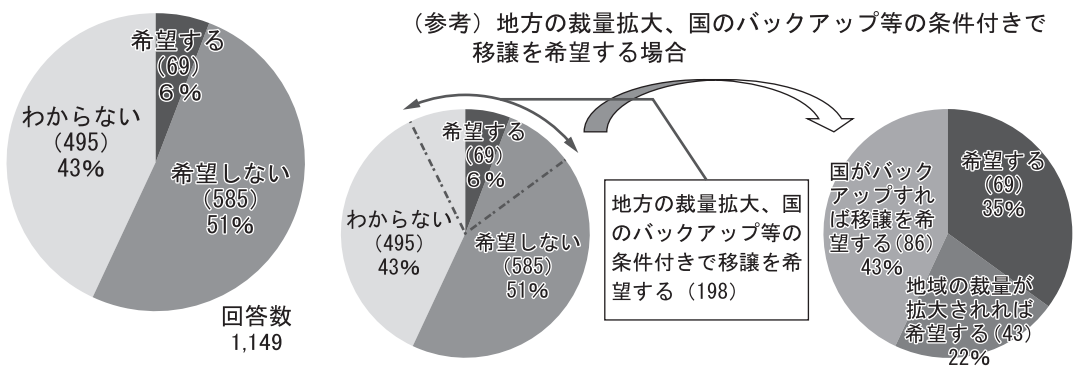
あった（参照、図表2）⁽¹⁴⁾。

「道路運送法をはじめ、各種法令に精通し、事務処理等を行える人材を確保できず、専門的な知識、人材を確保できない状態で権限を持つことは、人命を預かる事務を行う上で相応しくない」、「近年、国や都道府県から市町村への事務・権限の移譲が増えており、財源や職員数も増えない状況下であり、業務量過多、職員疲弊の状況にあるため」などが、「希望しない」主な理由として挙げられている。

「希望しない」もしくは「わからない」と答えた市区町村に対し、「地方の裁量拡大、国のバックアップ等の条件付きであれば、移譲を希望するか」という質問がなされているが、これについては、129団体が「条件付きであれば希望する」と回答している。その内訳は、「国がバックアップすれば移譲を希望する」86団体、「地域の裁量が拡大されれば希望する」43団体である。当初から「希望する」としていた69団体と合わせ、計198団体が“移譲希望市区町村”ということになる（参照、図表2）。逆に言えば、それ以外の951団体は、上記のような条件付きでも「希望しない」もしくは「わからない」と答えているわけであり、当該事務・権限の移譲に対して消極的な市区町村がいかに多いかがよくわかる。

ちなみに、実施している自家用有償旅客運送の種類により「希望する」「希望しない」

図表2 「権限移譲を希望するか否か」への市区町村の回答



(出典：国交省（2013b）1頁）

(14) ちなみに、「希望する」市区町村のほとんどを占めるのは、人口が「5万人以下」の自治体である（52団体）。逆に、「希望しない」市区町村に関しても、最も多いのも「5万人以下」の自治体であり（348団体）、次いで「5万人以上20万人未満」の自治体が続く（182団体）。参照、国交省（2013b）3頁。

を分析すると、福祉有償運送を行っている市区町村において「希望しない」とする回答の割合が最も高い（56.6%）。タクシー事業者との利害調整の大変さが身にしみて分かっているからであろうか。

なお、当初から「希望する」としていた69団体に対しては、「事務・権限の移譲を受けられる場合、体制等に不安等はあるか」という質問がなされている。これに対して、過半数の39団体が「ある」と答えている。

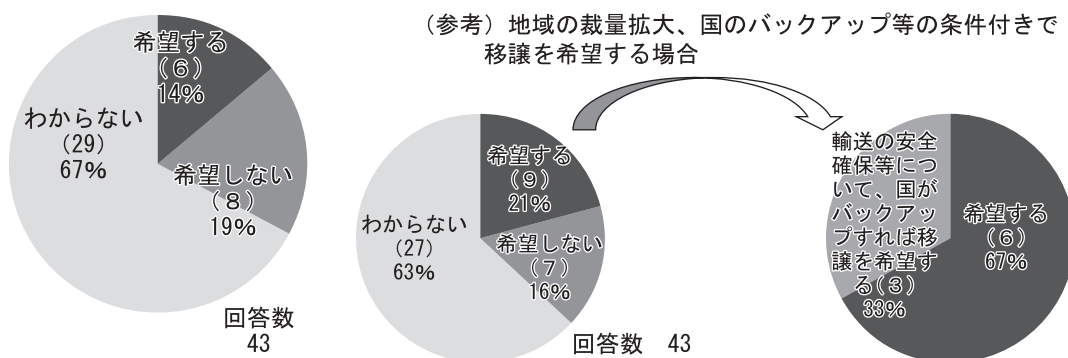
次に、都道府県に目を移すと、「希望する」としたのは約14%（6団体）で、「希望しない」が19%（8団体）、「わからない」が67%（29団体）となっている（参照、図表3）。

「道路運送に係る業務は法的に様々なケースが想定されるが、専門的な知識や経験を有する職員の確保が困難」、「地域交通に関する政策推進については、一義的には、住民に身近な基礎的自治体たる市町村が主体的に判断・実施すべきもの」、「当該事務権限の移譲について市町村が希望しない以上は、仮に当該事務権限を都道府県に移譲したとしても、市町村の立場から見れば単に申請窓口が国から都道府県に変わっただけであり、真に地方分権、ひいてはそれに伴う住民サービスの向上に資するのかが疑問」などが「希望しない」主な理由として挙げられている。

「条件付きで希望するか否か」という問いに対しては、新たに3団体が「国がバックアップすれば移譲を希望する」と回答している。逆に言えば、残りの34団体は、上記条件付きであっても「希望しない」もしくは「わからない」と回答しているわけである。

また、「希望する」とした6団体のうち5団体が、「移譲に際しての体制等の不安」が

図表3 「権限移譲を希望するか否か」への都道府県の回答



(出典：国交省（2013b）7頁）

「ある」としている。

以上の結果は、あくまで担当者レベルでの回答によるものであり、首長がこれと異なる判断を行うことで、「希望する」自治体の数が実際にはもっと増える可能性は大いにありうる。しかし、少なくとも現場の担当者レベルでは、これが実態なのである。全般的に見れば、後ろ向きな姿勢が強く目立つと言わざるを得ない。

1-6 本稿において取り組むべき作業

以上の現状を踏まえるならば、「分権は進めれば進めるほど良い」というようなナイーブな分権改革論に基づいた対応では極めて不十分であることは明らかであろう。しかし、移譲を断念し、現状維持で良いという話でもない。では、国の広範な関与を認める形での「緩やかな分権」であればよいのだろうか。そのような分権スタイルを認めた場合、結局、分権の意味そのものが希薄化してしまうだけでなく、「悪しき前例」となり、分権改革全般にとって桎梏となってしまう。仮に以上の点をクリアしたとしても、果たして自治体は、移譲された事務・権限を活かせるだろうか。あるいは活かすために、自治体は何をすればよいのだろうか。

このように、当該事務・権限の移譲が惹起する問題は極めて複雑である。この複雑性を解きほぐし、あるべき方向性を示すことが以下での課題となる。具体的には、次のような作業が必要となる。

第1に、当該事務・権限の移譲が地域ニーズに照らし必要かどうかを見極めることである。もし必要なのであれば、上記のような現状であっても移譲を進めるべきという話になる。

第2に、移譲を進めるべきという話になれば、その具体的な制度設計を論ずる必要がある。その際には、分権危惧論に配慮しつつも、「悪しき前例」とならないよう十分注意しつつ、自治体にとってメリットのある移譲のあり方を模索しなければならない。

第3に、当該事務・権限の移譲を受けて自治体は何をすべきかを示すことである。上記のアンケート結果を見る限り、そもそも自治体の多くは、当該事務・権限をどう活かせばよいのか、何をなすべきかについて十分に認識できているとは思えないからである。

以下、各章ごとにそれぞれの作業を行っていきたい。

2. 当該事務・権限の移譲はなぜ必要なのか？

まず取り組むべきは、当該事務・権限の移譲が地域ニーズに照らし必要かどうかを見極める作業である。この点、結論的に言えば、筆者は、当該事務・権限の移譲は、必要だと考えている。その理由は、①現在の地域公共交通の現状に鑑みると、過疎地有償運送、福祉有償運送、「無償運送」（＝道路運送法上の登録を要しない態様）の導入が不可欠な地域が多く、かつ、②当該事務・権限の移譲はそれらの導入可能性を高めるものだからである。以下、まずは、地域公共交通の現状を確認した上で、筆者がそのように考える理由・根拠を示すことにしたい。

2-1 地域公共交通の現状

2-1-1 地域公共交通の危機～「交通空白地域」⁽¹⁵⁾の増加

周知のように、①マイカーの普及や②（とりわけ地方における）人口減少、人口流出、少子高齢化などによって利用者が減少したことで、現在、全国各地で地域公共交通は危機的状況に陥っている。もっとも、地域公共交通をめぐる状況は、基本的に「都会」（ここでは三大都市圏および政令市等で、かつ、人口が集中している地域をさしあたり念頭に置いている。）とそれ以外の「地方」とで異なっており、主として深刻な状況に陥っているのは「地方」における地域公共交通ということになる。

そのことを確認するために、地域公共交通の根幹をなす乗合バスについてその輸送人員の推移を見ておこう（**図表4**）。ここに示されているように、1970（昭和45）年に全国で100億7,000万人であった年間輸送人員は⁽¹⁶⁾、2008（平成20）年には、41億8,000万

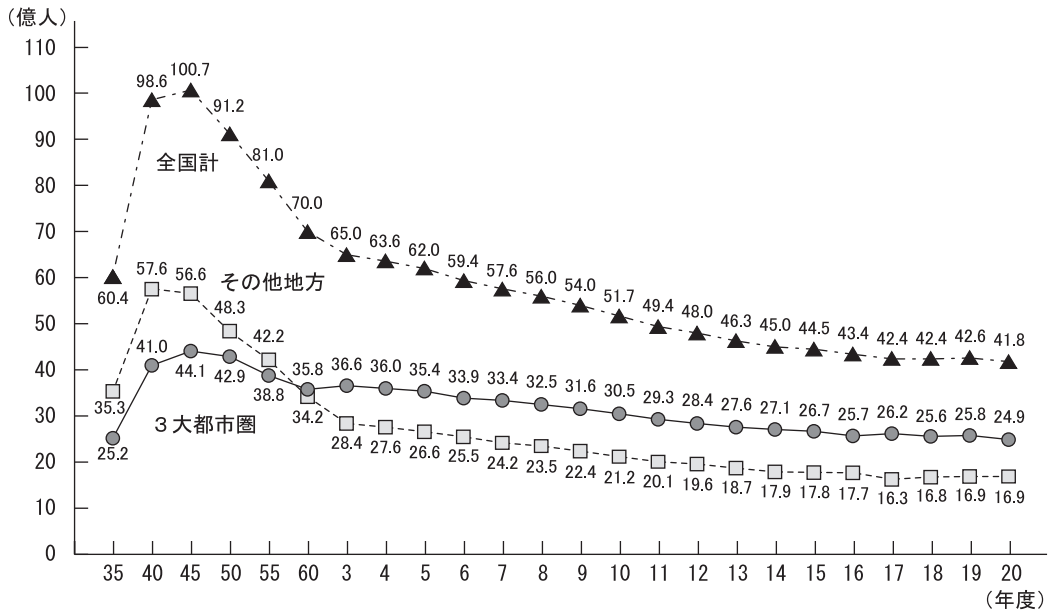
(15) 「交通空白地域」に定まった定義はなく、「路線バス等が運行していない地域、既存バス停から離れている地域、鉄道駅から離れている地域」の総称として一般に用いられている。“具体的に、バス停等からどの程度離れていれば、「交通空白地域」に該当するか”の判断は、各自治体によって異なる。

また、「交通不便地域」（＝「交通空白地域」ではないが、不便度合いが高い地域）という言葉が併用されることも少なくない。

なお、バス停留所まで難なく歩ける距離を考える際には、「200m」または「300m」が用いられることが多いようである（猪井＝吉田2009a：198）。

(16) **図表4**には示されていないが、ピークは1968（昭和43）年の101億4,000万人であった（日本バス協会2012：2）。

図表4 乗合バス輸送人員の推移（三大都市圏、地方）



(出典：日本バス協会 (2012) 7頁)

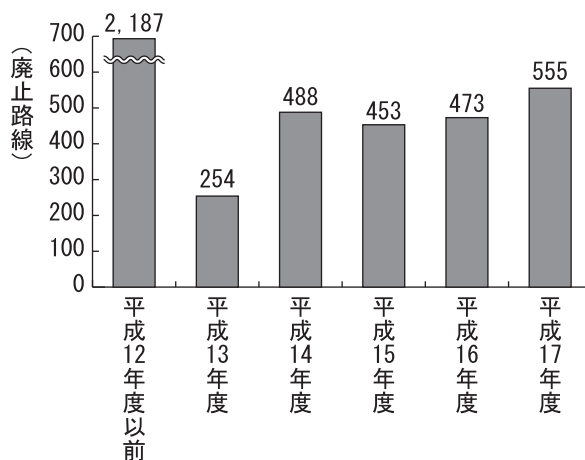
人と、その5分の2強にまで落ち込んでいる。そして、減少した人員の3分の2は、三大都市圏以外の地方における減少に起因しているのである。

利用者の減少は、運賃の値上げ等でそれをカバーできない限り、交通事業者の経営悪化につながる。実際、2009（平成21）年度で見ると、乗合バス事業者（保有車両数30両以上の事業者）のうち民間事業者の7割、公営事業者の9割が赤字である（国交省2012：12）。そして経営悪化は、退出規制が存在しかつそれが強固なものでない限りは、赤字路線の廃止等に帰結することになる。

そこで、路線廃止数の推移を示したのが次の図表5である。ここに示されているように、2000（平成12）年度以前の段階でも、合計2,187路線の廃止があった。しかし、その後、（ここでは2005（平成17）年度までのデータしか示されていないが、）すさまじい勢いで毎年のように廃止路線数が増えていることが分かる。2005（平成17）年度以前に1路線以上の廃止があった市区町村は、回答のあった1,503市区町村中、実に、1,058市区町村で70%にも上っている（国交省2007：3）。

2006（平成18）年度以降も同様の傾向は続いている。それを、廃止路線の距離をキロ数で示したのが、次の図表6である。

図表5 乗合バスの廃止路線数の推移⁽¹⁷⁾



(出典：国交省（2007）3頁）

図表6 乗合バスの路線廃止状況（高速バスを除く）

	廃止路線キロ
2006（平成18）年度	2,999km
2007（平成19）年度	1,832km
2008（平成20）年度	1,911km
2009（平成21）年度	1,856km
計	8,598km (平均2,150km)

(出典：国交省（2011）7頁）

利用者の減少は、路線の廃止⁽¹⁸⁾をもたらすだけではない。運行本数の減少にもつながる。実際、1970（昭和45）年に約16本/kmであった乗合バスの運行本数は、2000（平成12）年の段階で10本/kmにも満たなくなっている（吉田2009b：37）。現在は、もっと減少しているものと思われる。

(17) 「路線バスの廃止後の実態及び市区町村バスの運行状況に関するアンケート」に基づく。実施期間：2007（平成19）年2月22日～3月5日、配布数：1,833市区町村、有効回収数：1,503市区町村、有効回収率：82.0%。参照、国交省（2007）。

(18) 以上は乗合バスについてのデータであったが、鉄道事業についても、同様に路線廃止が進んでいる。すなわち、事業廃止が許可制から事前届出制に緩和された2000（平成12）年以降でみると、地方路線を中心とした路線廃止により、鉄軌道廃止延長は2010（平成22）年4月1日現在、約33路線、634.6kmに上る（国交省2012：10）。

問題は、路線廃止により身近なバス停がなくなったり、運行本数が少なくなると、バスの利便性が低下し、さらなる利用者数の減少につながるという点である。つまり、「悪循環」に陥っているのである。

本来ならば、交通事業者は、「路線（経路・停留所位置）」、「ダイヤ」、「乗降施設」、「車両」の四つからなる「基本コンテンツ」を工夫することで、利便性を高め、利用者減少を食い止めるべきである。にもかかわらず、実際には、ほとんど「減便」のみで対応してきたことで、状況はますます悪化してきた（加藤2013：39）。

こうした状況の中、マイカーを持たない人々の「自由な移動」は、大きく制約されるに至っている。病院、スーパー、役所など「安心して生活を営む上で欠くことのできない場所」に行くことが困難な人々の数は今や相当な数に上っている⁽¹⁹⁾。一方で、高齢運転者による交通事故の割合が高いことから、高齢者の免許自主返納を求めるニーズも高まっている。しかし、こうした現状では、高齢者が自主返納を選択することも容易でない。

もはや、地域公共交通の衰退は、「地域に住み続けられるかどうか」という住民にとっての「究極の問題」を惹起していると言ってよいだろう（鈴木2013：31）。

2-1-2 移動制約者による公共交通利用の困難性

地域公共交通が仮に維持されていても、それが使えない人々がいるという点も忘れてはならない。足の不自由なお年寄りやバス停までの距離が遠ければそこまで歩けないし、障害者・児や要介護者の中には、付き添い等が必要な人々が少なからずいる。

その数がどのくらいに上るのか、正確には分からない。しかし、障害者・児に限定してみても、その数は膨大な数に上がることが、厚生労働省『平成23年生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）結果』⁽²⁰⁾から推察される。すなわち、同調査結果によれば、回答した障害者・児等の中で、「外出時に支援が必要な者」の割合は、65歳未満で52.4%、65歳以上では57.2%であった（厚労省2013：42）。ちなみに、

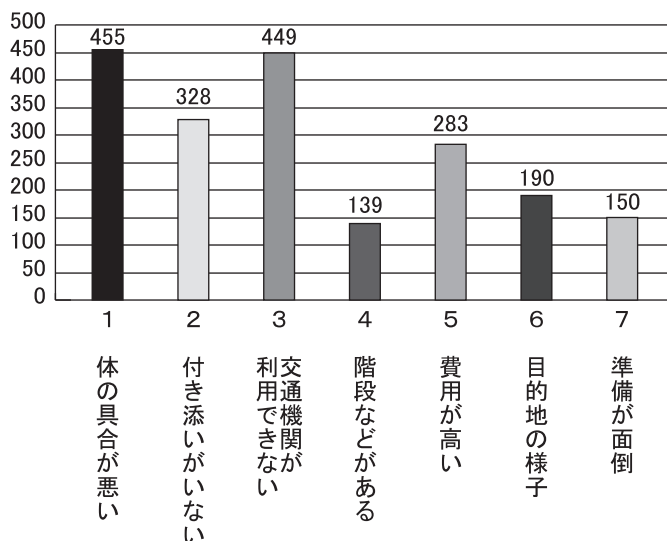
-
- (19) このうち、いわゆる「買い物難民」（＝住んでいる地域で日常の買い物をしたり、生活に必要なサービスを受けたりするのに困難を感じる人たち）だけでも、経済産業省の推計で600万人いるとされている。ただし、買い物難民問題には、商店街の衰退などの要因も影響している。
- (20) 全国約4,500の国勢調査調査区に居住する在宅の障害児・者（障害者手帳（身体障害者手帳、療育手帳または精神障害者保健福祉手帳）所持者及び障害者手帳は非所持であるが、長引く病气やけが等により生活のしづらさがある者）を対象とし、2011（平成23）年12月1日を調査日として実施したもの。調査票配布部数：24,154、回収数：16,531、有効回答数：14,243であった。

全国で、身体障害者・児⁽²¹⁾は366万3,000人（2006（平成18）年度）、知的障害者は54万7,000人（2005（平成17）年度）、精神障害者・児は323万3,000人（2008（平成20）年度）ほどいる。上記調査結果から推計すると、少なくともこれらの過半数の人々が支援なしにはそもそも外出できないのである。

次に、全国移動ネットが行った調査の結果も見ておこう⁽²²⁾。同調査は、「移動・外出に何らかの困りごとを抱えた人」を対象として、2008（平成20）年9月～10月にかけて行われた全国アンケート調査である（全国移動ネット2009）。**図表7**に示されているように、「交通機関が利用できない」、「費用が高い」という回答が「日常的な外出の困りごと」として数多く挙げられている。つまり、単独で出かけられる人であっても、交通機関が利用できなかつたり、金銭的に厳しい人々も少なからずいるのである。

図表8に示されているとおり、移動制約者の数は年々増加しており、今後も、移動ニーズはますます高まっていくものと予測されている。対応は急務である。

図表7 日常的な外出の困りごと（n=2,169）

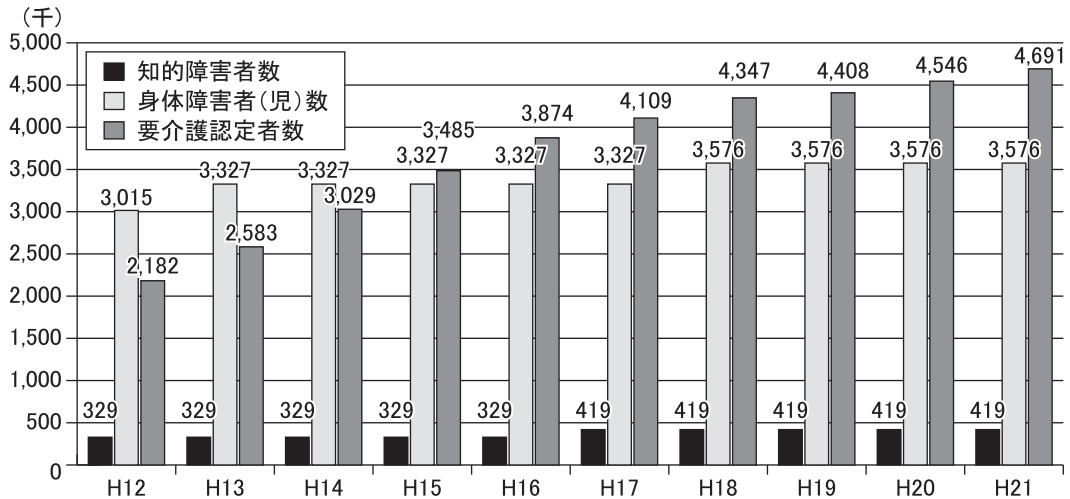


（出典：全国移動ネット（2009）13頁）

(21) 「身体障害者・児」と言っても、内部障害、肢体不自由、聴覚・言語障害、視覚障害があり、多様である。18歳以上の身体障害者に限定してその内訳を見ると、2006（平成18）年において、内部障害（107万人）、肢体不自由（176万人）、聴覚・言語障害（34万3,000人）、視覚障害（31万人）となっている（国交省2009a：3）。

(22) 配布数：3,500、回収数：1,164、回収率：33.2%であった。回答者の属性として、身体障害者が51.2%を占めている点、障害者手帳を持たない人も30%いる点の特徴である。

図表 8 障害者及び要介護認定者数等の推移



出典：「身体障害児・者実態調査」、「知的障害児(者)基礎調査」、「介護保険事業状況報告ほか」(厚生労働省より)

※ 身体障害(児)者及び知的障害者数については、5年ごとの調査である。

(出典：国交省(2011)6頁)

2-2 自治体に求められている主体的役割

2-2-1 需給調整規則の廃止の意味

以上のように、「交通空白地域の解消」と「移動制約者のための移動手段の確保」の二つが今日の地域公共交通をめぐる大きな課題となっている。そして、今日ほど、その解決主体としての役割が自治体に強く求められている時代はない。しかし、比較的最近まで、自治体が積極的に地域公共交通の問題に関与することは(公営交通を行っている場合を除けば)ほとんどなかった。すなわち、多くの自治体は、地域公共交通の問題を交通事業者に丸投げ状態だったのである。

それを可能としていたのが、いわゆる「需給調整規則」(参入退出規制)の存在であった。これは、路線単位の免許制度を前提として参入規制を行うと同時に、休止・廃止の許可制を通じて退出規制を行うことで、国が需給調整を図るものである。過当競争によるサービスの質低下や安全性の低下の防止を図るという趣旨の下で行われていた。乗合バス事業者は、この需給調整を前提として、黒字路線からの内部補助で、赤字路線を維持してきた(吉田2009b:49-50)。つまり、従前、国は、交通事業者を「守る」

一方で、赤字路線の維持を求め、退出を抑制してきたのである。

しかし、利用者の数がさらに減少し、運賃の値上げでそれをカバーできなくなれば、内部補助で赤字路線を維持することは難しくなり、事業者は行き詰まることになる（大井2011b：157）。また、需給調整規則の存在が非効率な事業経営につながったり、事業意欲の減退につながっているのではないかとの批判も強くなってきた。そこで、2002（平成14）年2月施行の改正道路運送法により、上記需給調整規則は廃止となったのである。これにより、休止・廃止は「許可制」から「事前届け出制」（6ヶ月前までに地域協議会に届け出る仕組み）に代わり、不採算路線からの撤退が容易となった⁽²³⁾。

この結果、自治体が地域公共交通の維持に主体的に取り組まない限り、不採算路線の維持はできなくなったのである（加藤＝福本2013）。というよりも、需給調整規則の廃止は、地域公共交通の維持・改善の責任を国と交通事業者から自治体に移すことを実質的に意味していた（加藤2011a、加藤2013：46）。

2-2-2 交通制度の自治体中心主義化

そうした国による大きな方針転換を裏付けるのが、下記の制度変更並びに法制度の創設である。

第1に、上記規制緩和以前の2001（平成13）年度から、「地方バス路線維持費国庫補助金」の仕組みが変更された（吉田2009b：54-56）。①旧制度では、不採算路線を運行する赤字事業者に対する補助であったが、新制度では、「広域的・幹線的路線」（都道府県が生活交通路線にしていた路線）の補助となり、路線に対する補助となった点、②「広域的・幹線的路線」の対象から外れた同一市町村内路線は、特別地方交付税により交付税措置されることになり、市町村による路線維持の意思決定が重視されることになった点がポイントである。

なお、その後、「地方バス路線維持費国庫補助金」は、2011（平成23）年度に「地域間幹線確保維持費国庫補助金」となり、さらに「地域内フィーダー系統」⁽²⁴⁾に対する新たな補助制度も創設された（加藤2011a）。詳細は省くが、いずれも、補助金を得るに

(23) 注意したいのは、「規制緩和により路線の休止・廃止が増加した」とは必ずしも言えないという点である。路線バスの休止・廃止は、**図表5**を見ても分かるように、2002（平成14）年以前から増加傾向にあったのである。規制緩和は、それ自体が路線バスの休止・廃止をもたらしたというよりは、従前からの撤退傾向を強める効果を持ったと言うべきであろう（吉田2009b：51、大井2011a：87-88）。

(24) 「フィーダー」とは、幹線と接続して支線の役割をもって運行される路線を指す。

は、そのバス系統が「生活交通ネットワーク計画」（＝地域の協議会⁽²⁵⁾の議論を経て策定される補助対象ネットワーク交通等に関する計画）に位置づけられている必要があるとされており、自治体の主体的関わりが前提となっていることに変わりはない。

第2に、2006（平成18）年の道路運送法の改正で「地域公共交通会議」の仕組みが創設された。「地域公共交通会議」とは、「地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために必要な一般乗合旅客自動車運送事業および市町村運営有償運送に関する協議を行うために一又は複数の市区町村長又は都道府県知事が主宰する会議」である（道路運送法施行規則9条の2）。これにより、コミュニティバス等の導入は、地域公共交通会議で合意さえすれば、比較的容易に導入できることになった。重要なのは、同会議を通じて、自治体が主体的に地域公共交通をマネージする仕組みになっているという点である。

しかし、この仕組みは、①バス以外の交通モードには法的権限が及ばない、②地域公共交通に関する計画・戦略の策定は任意であるため、場当たりの対応に陥りがちである、③関係者は会議への参加を強制されない、④財源措置がないといった限界があった（加藤2009：58）。

そこで、第3に、「地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与すること」を目的として、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」（2007（平成19）年10月施行。以下、「活性化・再生法」と呼ぶ。）が制定され、市町村が策定する「地域公共交通総合連携計画」制度や「法定協議会」などが創設された。同法律の内容は、①交通モードがバス事業に限定されない、②連携計画の策定・実施が目的のメインに据えられている、③関係者に法定協議会への参加応諾義務が課される、④連携計画の策定・実施に補助制度が設けられる⁽²⁶⁾など、地域公共交通会

(25) 後述の「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく法定協議会など、既存の協議会がこれを兼ねることができるとされている。

(26) ただし、それは連携計画を策定し、実施してもらうためのインセンティブとして、2008（平成20）年から2010（平成22）年の3年間に限定されて設けられたにとどまった。現在は、連携計画のうち補助要件に合うものを切り出して、上述の「生活交通ネットワーク計画」に位置づけ直す必要がある（加藤2011a）。2014（平成26）年1月27日、国土交通省は、活性化・再生法を改正し、“自治体が主体的に地域全体の公共交通のネットワークを形成・再編する計画（＝「地域公共交通網形成計画」）を策定し、国がそれを認定し、財政支援や規制緩和によって支援する”という方針を決めた（『西日本新聞』朝刊、2014年1月28日）。同改正法案は、2014（平成26）年2月12日に閣議決定および国会上程された（『東京交通新聞』2014年2月17日）。

議の限界を乗り越えるものとなっている。

2-3 自治体による取り組みの現状

2-3-1 自治体の自覚とビジョンの欠如

一般に、“規制緩和が進めば、政府の役割は縮小する”と考えられがちである。しかし、以上見てきたように、地域公共交通の規制緩和は、むしろ自治体の役割を増大させることにつながっている。このこと自体、大いに注目すべきではないだろうか。

それはともかく、以上のように、否応なしに、地域公共交通の維持・改善の主体に位置づけられるに至った自治体（特に、市町村）であるが、果たしてその期待に応えることはできているのであろうか。

この点、国の監督の下、主として民間交通事業者が地域公共交通を支えるという従前の枠組みに慣れ親しんできた自治体のほとんどは、未だその主体的な役割を十分に自覚できているとは言えないというのが実態である。

たとえば、交通事業者の撤退意向に対し、要望書を出し、“赤字路線に対する運行補助を行うことで路線の維持を求める”などといった「対症療法的対応」にとどまっている自治体や（吉田2009b：60）、「公共交通事業者がやってくれないので仕方なく」という発想でコミュニティバスを走らせている自治体が決して少なくない（加藤2009：55）。自らの主体的な役割を十分に自覚して、地域公共交通のビジョンをきちんと描いた上で課題解決に取り組んでいる自治体は、全体から見れば少数にとどまっているのである（吉田2009b：60）。

2-3-2 「壁」にぶつかっている自治体

しかし、明確なビジョンを描いているかどうかはともかく、「交通空白地域の解消」および「移動制約者のための移動手段の確保」という二つの課題に対して、何らかの取り組みを行っている自治体自体は決して少なくない。

まずは、「交通空白地域の解消」のための代表的な取り組みを見てみよう。

第1に、従前多く見られてきたのが、交通事業者への補助による赤字路線の延命措置である。しかし、これは、減便等によるコスト縮減を前提に行われるため、不便になった交通サービスからの利用者離れは止まらず、根本的な解決につながっていない（吉田2009a：11）。それどころか「空気を運んでいる」と揶揄されるバス路線など、そもそ

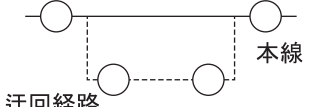
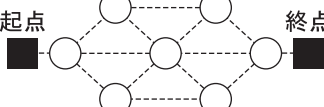
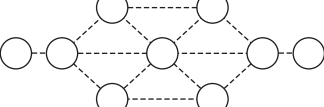
も延命する意味があるのかどうかさえ疑わしいケースも珍しくない。

第2に、市町村が運営し、事業者に運行を委託するか、自治体自らが運行するかのいずれかの形態をとるコミュニティバス導入の取り組みがある。コミュニティバスは、2009（平成21）年度現在、全国で1,130自治体において導入され、その数は2,390に上り、輸送人員は7,700万人である（国交省2012：13）。しかし、当初想定したほどには利用者が伸びず、収支率が平均40.1%と低いことから自治体の財政負担が増大し、見直しを余儀なくされるケースが少なくない。路線バスとの競合問題も生じている。それゆえ、「コミュニティバスは現在、曲がり角を迎えている」とさえ評されているところである（鈴木2013：34）。

第3に、予約があった場合にのみ運行する方式で、相乗りを前提とする「デマンド型交通」導入の取り組みがある。デマンド型交通は、需要が分散している場合に有効な運行形態とされ、2009（平成21）年12月現在、全国で158地域において導入されている（国交省2012：15）。デマンド型交通は、運行方式（定路線型or自由経路型）、運行ダイヤ（固定ダイヤ型or非固定ダイヤ型）、発着地自由度（固定型or非固定型）などの組み合わせにより多様な運行形態が存在し、具体的な制度設計が複雑であるため、導入が容易ではない（なお、運行方式と発着地自由度に着目した類型として、**図表9**を示しておく。）。さらに、運用段階においても、マッチングのためのコストも大きく、路線バスと比べて利用者一人当たりの輸送コストは高い。そのため、中部地方では、デマンド型交通導入済みの市町村の約7割が見直しをすでに考えているという（国交省中部運輸局2013：3-5、16）。

次に、「移動制約者のための移動手手段の確保」のための主な取り組みを見てみよう。

図表9 デマンド型交通の多様な形態

①迂回型	②起終点固定デマンド型	③完全デマンド型
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 本線に加えて、予約が入ったときにのみ迂回する経路を持つ形態。デマンドバスも一形態 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 起終点があり、一定の方向性をもって運行する形態 ▪ 市街地と郊外を結ぶようなケースに適用される 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 市街地内部等人々の移動に方向性がない場合に向く ▪ 相乗りの成立が難しく、効率化が図りにくい
		

（出典：吉田（2009c）183頁）

第1に、福祉タクシー券の交付である。これは、障害者や高齢者のうち要件を満たすものに対し、300～500円分のタクシー券を年間数十枚ほど配布するというものである。

第2に、自動車燃料費の補助である。これは、心身障害者・児のために使用する自動車、軽自動車の燃料費を助成するものである。

この他、リフト付きタクシーの運行・貸与、自動車改造費の助成、ノンステップ・バスの普及促進、福祉有償運送団体への補助などが行われる場合もある⁽²⁷⁾。

以上から明らかなように、「移動制約者のための移動手段の確保」の取り組みは極めて限定的である。まず、これらは「移動手段の確保」と言っても、「利用補助策」が中心であり、（ノンステップ・バスの普及促進、福祉有償運送団体への補助などを除き）「移動のための足」自体を充実・普及させるための施策は乏しい。さらに、「利用補助策」についても、そのサービス水準は決して高くない。福祉タクシー券を例にとれば、比較的充実している横浜市の場合でさえ、「500円分のチケット×年間84枚」であり、月平均3,500円分の交付にとどまる。これではタクシー利用にも限界があるだろう。かと言って、昨今の財政状況からすれば、どこの自治体でも予算に余裕はなく、サービス水準を大幅に上げることは極めて難しい。

このように見ても、「交通空白地域の解消」、「移動制約者のための移動手段の確保」いずれについても、自治体の取り組みは「壁」にぶつかっていると見てよいだろう。

2-4 過疎地有償運送、福祉有償運送、無償運送の導入の必要性

2-4-1 過疎地有償運送等の導入の必要性～「交通空白地域の解消」のために

上記のうち「交通空白地域の解消」の取り組みがうまくいっていないケースは、基本的に二つに分けることができる。

(27) 「地域の足」確保という文脈からは外れるが、この他にも、障害者総合支援法に基づき、「同行援護」、「行動援護」、「移動支援事業」が行われている。「同行援護」とは、視覚障害を持つ人に対して、外出時に必要な支援（代筆・代読、危険を回避するための支援など）を行うものである。「行動援護」とは、知的障害や精神障害を持ち、行動上著しい困難がある人に対し、外出時に危険を回避するために必要な支援を行うものである。「移動支援事業」とは、肢体障害、知的障害、精神障害を持つ人に対し、ガイドヘルパー（移動支援従事者）を派遣し、特別支援学校（養護学校）への通学、作業所等への通所をする際の移動支援、日常生活上必要な買物、冠婚葬祭、スポーツ・文化・余暇活動等で外出をする際の移動支援などを行うものである。

一つは、「当該交通モードの導入自体は間違っていないが、運行開始および運行後の工夫・努力が不十分であったため、利用が低調になってしまっている」というものである。利用者数を確保するには、(イ)運行開始前に記念イベントを開催するなどしてPRに努めたり、(ロ)運行後には「地域交通協議会だより」などを発行して、運行情報や「乗ることの重要性」等を発信し、利用促進を図ったり、住民意識を高めることなどが求められる(松岡=福本=加藤2011)。たとえ、当該交通モードの導入を要するだけの潜在的な需要が存在している場合であっても、これらの工夫・努力が十分になされなければ、実際の利用者数は伸びないのである。

もう一つは、「当該交通モードの導入自体に問題があった」というものである。①「そもそも切迫したニーズがないのに導入してしまった」ケース、②「運行経路・区域の設定が不適切であるために、当該交通モードのデメリットがより強く顕在化した」ケース、③「そもそも選択した交通モードが地域条件に合っていなかった」ケースなどがこれに該当する。

これらのケースは、(A)「ないよりあった方が良い」あるいは「もしかしたら乗るかもしれない」といった程度の認識で「(コミュニティバス等が)必要」と答えたアンケート結果を鵜呑みにしたり、(B)首長等がマニフェスト等で十分に実態を踏まえないまま「コミュニティバスの導入」などを掲げてしまうことで当該交通モードの導入自体が目的化していたり、(C)地域住民の声を背景とした議員による圧力で路線変更がなされたり(大井2011b:159)、(D)交通モードの多様性と各交通モードのメリット・デメリットやふさわしい地域条件を十分に踏まえずに、地域条件に適合しない交通モードを導入してしまったり、(E)客観的検討が不十分だったために別の交通モードでカバーすべき地域までも包含した形で運行経路・区域が設定されたりすることで生じる。

それぞれ克服すべき重要な課題である。だがここでは、(D)および(E)に注目したい。各交通モードのメリットとデメリットを十分に把握し、地域条件との相性の良い交通モードを選択し、適切な運行経路・区域を設定することは、地域公共交通の維持・改善にとって最も中核的なポイントだからである。そこで、大まかなレベルにとどまるが、主な交通モードのメリット・デメリット並びに地域条件との相性を整理したのが、次の図表10である⁽²⁸⁾。

(28) まとめるに当たっては、主として吉田(2009c)(特に188-189頁)を参考にした。なお、乗合バス(プティバス)については、デマンド型もあるが、これについては、デマンド型交通に含めて整理している。

図表10に基づけば、次のように言えるだろう。

図表10 「交通空白地域の解消」のための主な交通モード
～そのメリット・デメリット並びに地域条件との相性～

交通モード	メリット	デメリット	地域条件	
定時定路線	①通常の路線バス	<ul style="list-style-type: none"> 一定の需要がない場合には、事業採算性が低下し、行政の補助なしでは路線が維持されない。 補助額の増大に伴う財政負担の上昇。 	<ul style="list-style-type: none"> 「需要の大きさが大きい（片道：180名以上/1日）もしくは中程度（片道：50～180名/1日）」で、かつ、「線的に停留所の配置が可能な場合」。 	
	②コミュニティバス（市町村運営有償運送も含む。）	<ul style="list-style-type: none"> 定所・定時性 小型バスの運行により、道路の狭い地域へも入り込みやすい。 運賃や経路などを路線バスより柔軟に設定できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 当初想定したほどには利用者数が伸びず、自治体の財政負担が増大するケースが多い。 路線バスとの競合問題も生じている。 	<ul style="list-style-type: none"> 「需要の大きさが中程度（片道：50～180名/1日）もしくは大きく（片道：180名以上/1日）」、かつ、「線的に停留所の配置が可能な場合」。 「需要の大きさがやや小さい（片道：20～50名/1日）が、10名/1便を超える需要が恒常的にある場合」で、かつ、「線的に停留所の配置が可能な場合」。
	③乗合タクシー（プティバス）（市町村運営有償運送も含む。）	<ul style="list-style-type: none"> 定所・定時性 バス車両の入れない地域に入り込みやすく、停留所を身近な場所に設置したり、ドア・トゥ・ドアの運行も可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 車両が小さいことから、一度に乗車できる人員が限定的。 車椅子では乗車できないなど、身体的な移動制約者にとっては乗降しにくい場合が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> 「需要の大きさがやや小さい（片道：20～50名/1日）」、かつ、「線的に停留所の配置が可能な場合」。
④デマンド型交通（市町村運営有償運送も含む。）	<ul style="list-style-type: none"> 予約が入った停車地のみを経由するため、需要を面的にカバーできる。 事前予約により、「空気を運んでいる」状況を避けることができる。 通常のタクシー料金より安価な値段で利用できる。 	<ul style="list-style-type: none"> 利用者にとってはいちいち予約が必要。 予約後の調整作業を通じて一つの経路にするため、受付・調整するコストが高い。 需要が多い場合には、PCによる予約システムが必要となるが（＝IT活用型）、その場合、システム導入・運営コストもかかる。 乗降地の異なる利用者を輸送することから、停車地の到達時刻が変化することがある。（迂回型もそうだが、特に起終点固定デマンド型運行の場合、起終点以外の停車地（ミーティングポイントと呼ばれる。）の配置形状が、面的に広がっていればいるほど、利用者の迂回距離が大きくなってしまう。） 車椅子では乗車できないなど、身体的な移動制約者にとっては乗降しにくい場合が多い。 	<ul style="list-style-type: none"> 「需要の大きさがやや小さい（片道：20～50名/1日）」、かつ、「需要が分散している場合」。 「需要の大きさが小さい（片道：～20名/1日）場合」で、かつ、「契約方法や運行時間等に工夫を施すこと」で対応が可能な場合」。 事業者がいない（少ない）地域では導入が困難。（逆に、既存の事業者がいれば、事業用車両、事業者の受付体制など既存のものを利用することで、初期投資費用を抑えられる。） 完全デマンド型運行の導入は、極めて限定的。（ミーティングポイントが面的で、かつ、需要が小さい場合のみ。） 	

交通モード	メリット	デメリット	地域条件
⑤過疎地有償運送	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者が障害者等に限定されない。 ・自家用車を活用するため、導入コストが低い。 ・運転手がボランティアであるため、運行コストが低い。 ・利用料金がタクシーと比べて格段に安い。 ・事業採算性が低い地域で導入できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織管理体制、運転協力者の人材確保などが必要。 ・運転手が高齢化している場合など、安全性の面で不安が残る。 ・持続可能性の面で不安が残る。 ・交通事業者との調整が実質的に必要で立ち上げが難しいケースが多い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「需要の大きさが小さい（片道：～20名/1日）場合」など、事業採算性に乏しい地域でも導入可能。
⑥無償運送 （道路運送法上の登録を要しない態様）	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者が障害者等に限定されない。 ・自家用車を活用するため、導入コストが低い。 ・運転手がボランティアであるため、運行コストが低い。 ・利用料金がタクシーと比べて格段に安い。 ・事業採算性が低い地域で導入できる。 ・運営協議会での合意を経なくて済むため、導入が容易。 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織管理体制、運転協力者の人材確保などが必要。 ・運転手が高齢化している場合など、安全性の面で不安が残る。 ・現在の国交省の解釈に基づけば、ガソリン代等のみしか収受できないため、持続可能性の面で過疎地有償運送の場合以上に不安が残る。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「需要の大きさが小さい（片道：～20名/1日）場合」など、事業採算性に乏しい地域でも導入可能。

第1に、コミュニティバス、乗合タクシー（定時定路線）、デマンド型交通のいずれも、導入に際しては、それぞれに見合った大きさの需要が存在することが必要である。つまり一定規模の需要が存在しない地域に導入すれば、採算性の面で破たんすることになる。では、タクシーではどうかということになるが、タクシーは料金も高く、そうそう乗れるものではない。結局のところ、こうした地域では、過疎地有償運送もしくは無償運送（道路運送法上の登録を要しない態様）⁽²⁹⁾（以下、両者を合わせて「過疎地有償運送等」と呼ぶ。）の導入が好ましい。

第2に、コミュニティバスも乗合タクシー（定時定路線）も、「線的に停留所の配置が可能な場合」が導入の前提となる。したがって、その沿線から遠い者、停留所からの距離が遠い者は利用できない。ここをカバーし得るのが、デマンド型交通なのだが、これも運行区域を面的に広げ過ぎてしまうと、調整コストもかかるし、迂回距離が伸びて

(29) 現在、「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、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」（2006（平成18）年9月29日）で示されている。そこで示された基準を前提とすると、たとえば、ガソリン代、道路通行料、駐車料金のみを利用者から収受する分には登録不要であり、人件費、車両償却費、保険料等まで収受する場合には、登録が必要ということになる。

しまい、利用者の利便性が低下してしまう。したがって、需要とのバランスを考えながら適切に運行区域を限定する必要がある。この区域から外れる地域については、タクシーに前述の限界がある以上、過疎地有償運送等の導入が期待される。

逆に言えば、従前は、こうした本来過疎地有償運送等でカバーすべき地域までも他の交通モードでカバーしようとしてきたケースが少なくなかったのではないだろうか。

念のために付言すれば、筆者は、「過疎地有償運送等さえ導入すれば、交通空白地域は解消される」などと考えているわけでは毛頭ない。より地域実態を詳細に踏まえた上で、地域を区分し、各交通モード間での適切な役割分担を行っていくべきだと考えている。ただ、その際、過疎地有償運送等の導入の必要性和活用可能性はかなり高いのではないかと考えている次第である。

2-4-2 福祉有償運送等の導入の必要性

～「移動制約者のための移動手手段の確保」のために

次に、「移動制約者のための移動手手段の確保」のために何が必要なのかを見ていこう。まず、すでに触れた通り、自治体の当該課題への取り組みは、ほぼ「利用補助策」ととどまっていた。今後は、利用しやすい「移動の足」の普及を目指すべきである。

まず、移動制約者の「移動の足」としては、「ノンステップ・バス、リフト付きバス、スロープ付きバス」の普及が最初に頭に浮かぶかもしれない。確かにこれ自体は重要であり、普及していくべきである。しかし、他方で、これらは、「車椅子を使用する身体障害者にとっての効用にとどまる」、「バス停が遠い場合には利用できない」といった限界がある。それゆえ、個別輸送を充実させていくことも不可欠である。

個別輸送の主な形態としては、「福祉タクシー（狭義）」、「介護タクシー（福祉限定タクシー）」、「ヘルパーによる有償運送」、「自家輸送」、「福祉有償運送」、「無償運送」などがある。「福祉有償運送」および「無償運送」以外は、その内実がわからないであろうから、簡単に説明しておこう⁽³⁰⁾。

第1に、「福祉タクシー（狭義）」とは、一般タクシー事業者が福祉車両（営業用の青ナンバー）を用いて行うタクシーである。車両以外は、通常のタクシーと同じである。ただし、運転手にホームヘルパー、救命講習などの公的資格を取得させている事業者もあり、ヘルパー資格を持っている運転手が、乗降や乗降前後の介助を行う場合もある。

(30) 以下の「介護タクシー」、「ヘルパーによる有償運送」、「自家輸送」に関する説明は、全国移動ネット（2012）7頁に依拠している。

第2に、「介護タクシー（福祉限定タクシー）」とは、介助が必要な高齢者や障害者、一時的なケガや病気の人を対象者を限定して行うタクシーであり、道路運送法4条による限定許可を得て行う。車両は営業用の青ナンバーで、運転者は2種免許所持者である。「福祉タクシー（狭義）」と合わせて、「福祉タクシー（広義）」と呼ばれることもある。ヘルパー資格を持っている運転手が、乗降や乗降前後の介助を行うのが通例である。

第3に、「ヘルパーによる有償運送」とは、介護事業者（訪問介護・居宅介護事業者）が、介護サービスの利用者を病院などへ移送することを目的に、事業所に営業用の青ナンバー車両が1台以上あることを条件に、道路運送法78条の許可を得て行うものである。介護保険法・障害者総合支援法の利用者を対象に、ケアプラン・介護サービス計画に基づき、ヘルパーが1種免許で自家用自動車（白ナンバー）を使用して有償運送を行い、介護保険・障害福祉サービスが適用される。通称として「（4条）ぶら下がり」と呼ばれることもある。

第4に、「自家輸送」とは、主となるサービスに付随して利用者から運送の対価を得ずに行う送迎である。有償の運送に該当しないため、道路運送法での許可や登録を要しない。デイサービスでの利用者の送迎等がこの形態にあたる。

今後、個別輸送を充実させていく上では、これらの各交通モードのメリット、デメリットを踏まえておく必要がある。それぞれについてごく大まかにまとめたのが、次の**図表11**である⁽³¹⁾。

図表11に基づけば、次のように言えるだろう。

まず、福祉タクシー（狭義）や介護タクシー（福祉限定タクシー）は、気軽にどこにでも行け、かつ、乗降介助も可能という点で優れている一方、事業採算性が前提となるため、利用者人口が少ない地域では普及が十分ではなく、また何よりも、料金が高いため⁽³²⁾、気軽に利用できないという弱点がある。

また、「ヘルパーによる有償運送」（ぶら下がり）は、料金も安く、乗降介助もあるが、利用目的が通院等に限定されている点に難がある。

(31) ノンステップ・バスについても比較のため合わせて掲載した。なお、個別輸送については、事業採算性を前提とするかどうかで導入可能性が異なるものの、乗合交通の場合のように細かに地域条件を論ずる余地はないことから、**図表11**では「地域条件」の項目を含めていない。

(32) ただし、回数割引、高齢者の方の自家用車代わりにと考えられたフリーバス券、毎日同じ場所を往復する利用者向けの定期券、毎月一定額以上の利用で割引になる「のりのり100」「のりのり150」といった形で、できるだけ利用しやすいように工夫している「ほほえみグループ三ヶ森タクシー」（北九州市）のような例もある。

さらに、自家輸送は、無料というメリットはあるが、利用目的だけでなく、対象もデ
イサービス等の利用者に限定されており、汎用性に乏しい。

これに対し、福祉有償運送や無償運送（以下、両者を合わせて「福祉有償運送等」と
呼ぶ。）の場合、①料金が安く、②利用目的が限定されていない。③「利用者の範囲」
については、福祉有償運送の場合、「ヘルパーによる有償運送」（ぶら下がり）や自家
輸送ほど限定的ではない。また、無償運送の場合にはそもそも利用者の範囲が限定され
ない。つまり、福祉有償運送等は、「利用しやすさ」という点において一定の相対的優
位性を有しているように思われるのである。

もっとも、(イ)組織管理体制、運転協力者の人材確保などの面で持続可能性に不安が
残る、(ロ)継続・安定性や安全性の面で不安が残る、(ハ)ドライバー手配の関係で急な
用途に対応できないことがあるなど、福祉有償運送等にもデメリットがある。そして、
他の交通モードの中には、福祉有償運送等にはない強みを持っているものもある。

したがって、筆者は、「福祉有償運送等を普及させれば、移動制約者のための移動手
段は十分確保できる」などとは毛頭考えていない（そもそも、運転協力者の確保等に限
界があることから、福祉有償運送等が移動ニーズを単独で充足し得るほど爆発的に普及
することはありえないだろう。）。各交通モードがそれぞれの強みを活かしつつ、共存
し、相互に補完し合う関係性こそが大事だと考えている。ただ、「利用しやすい地域の
足」を充実させていく上で、福祉有償運送等をもっと積極的に導入・活用していく必要
性は高いのではないかと考えている次第である。

図表11 「移動制約者のための移動手段の確保」のための主な交通モード
～そのメリットとデメリット～

交通モード	メリット	デメリット
①ノンステップ・バス	<ul style="list-style-type: none"> ・車椅子の人々が乗れる。歩行困難な人も乗降しやすい。 ・料金が安い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・身体的な移動制約者にとっての効用にとどまる。 ・バス停が遠い場合には、利用できない。 ・車体価格が高く（ノンステップ・バスの1.5倍程度（1台：2,100～2,400万円））、導入が進んでいない地域もある。 ・乗務員が固定装置等を使いこなせず、乗車を拒否される例がある。

交通モード	メリット	デメリット
②福祉タクシー (狭義)	<ul style="list-style-type: none"> ・ドア・トゥ・ドアの運行が可能。 ・幅広い目的で乗車可能。 ・事前登録等の手続きなく、気軽に乗れる。 ・運転手がヘルパー資格を持っていれば、乗降や乗降前後の介助をしてもらえる場合もある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・料金が高く、経済的に余裕がないと利用しにくい。 ・そのため、自治体の福祉タクシー券などによる補助が必要。(ただし、財政的厳しさから、補助の拡大には限界がある。) ・一定の需要が存在し、運行効率を高められる地域でないとい普及しにくい。そのため、地方では普及が十分でない。(田舎になればなるほど普及は進んでいない。)
③介護タクシー (福祉限定タクシー)	<ul style="list-style-type: none"> ・ドア・トゥ・ドアの運行が可能。 ・幅広い目的で乗車可能。 ・運転手は、2種免許だけでなく、ヘルパー資格が必要条件であり、乗降や乗降前後の介助もしてもらえるのが通例である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・料金が高く、経済的に余裕がないと利用しにくい。 ・そのため、自治体の福祉タクシー券などによる補助が必要。(ただし、財政的厳しさから、補助の拡大には限界がある。) ・一定の需要が存在し、運行効率を高められる地域でないとい普及しにくい。そのため、地方では普及が十分でない。(田舎になればなるほど普及は進んでいない。)
④ヘルパーによる有償運送 (ぶら下がり)	<ul style="list-style-type: none"> ・ドア・トゥ・ドアの運行が可能。 ・予約によって乗りたいときに乗れる。 ・自家用車を活用するため、導入コストが低い。 ・運転手は、ヘルパーなので、普段から高齢者や障害者と関わっており、乗降や乗降前後の介助もしてもらえる。 ・介護保険法や障害者総合支援法のサービスが使える。 ・利用料金がタクシーと比べて安いことが多い。 	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者は介護保険法や障害者総合支援法の対象者のみ。 ・利用目的が限定的。(ケアプランに記されたもののみ。通院がほとんど。)
⑤自家輸送	<ul style="list-style-type: none"> ・無償で乗せてもらえる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・対象がデイサービス等の利用者に限定。 ・利用目的も限定的。(通所のみ。)
⑥福祉有償運送	<ul style="list-style-type: none"> ・ドア・トゥ・ドアの運行が可能。 ・予約によって乗りたいときに乗れる。 ・乗降や乗降以外の介助もしてもらえるのが通例である。 ・自家用車を活用するため、導入コストが低い。 ・運転手がボランティアであるため、運行コストが低い。 ・利用料金が福祉タクシーや介護タクシーと比べて格段に安い。 ・事業採算性が低い場合でも導入できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・対象(利用者)の範囲がやや限定的。 ・組織管理体制、運転協力者の人材確保などが必要。 ・運転手が高齢化している場合など、安全性の面で不安が残る。 ・持続可能性の面で不安が残る。 ・運営協議会問題により、普及がなかなか進まない。(交通事業者との調整が困難。)
⑦無償運送 (道路運送法上の登録を要しない態様。ただし、自家輸送を除く。)	<ul style="list-style-type: none"> ・ドア・トゥ・ドアの運行が可能。 ・予約によって乗りたいときに乗れる。 ・乗降や乗降以外の介助もしてもらえるのが通例である。 ・利用者が障害者等に限定されない。 ・自家用車を活用するため、導入コストが低い。 ・運転手がボランティアであるため、運行コストが低い。 ・利用料金がタクシーと比べて格段に安い。 ・事業採算性が低い地域で導入できる。 ・運営協議会での合意を経なくて済むため、導入が容易。 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織管理体制、運転協力者の人材確保などが必要。 ・運転手が高齢化している場合など、安全性の面で不安が残る。 ・現在の国交省の解釈に基づけば、ガソリン代等のみしか収受できないため、持続可能性の面で福祉有償運送の場合以上に不安が残る。

2-5 自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲がもたらすメリット

ここまで述べてきたことを簡潔にまとめれば、“①地域公共交通の衰退、移動制約者の増大に伴い、「交通空白地域の解消」ならびに「移動制約者のための移動手段の確保」の必要性が高まっている。②今日、自治体は、そのための主体的な役割を演ずることを求められている。③自治体は未だ十分にその自覚ができていないとは言えないが、さまざまな取り組みを行ってきた。④しかし、自治体の取り組みは「壁」にぶつかっている。⑤その壁を乗り越えるためには、「交通空白地域の解消」については過疎地有償運送等の導入が、「移動制約者のための移動手段の確保」については福祉有償運送等の導入がポイントになる”ということになる。

以上を踏まえて結論から述べるならば、今回の自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲のメリットは“過疎地有償運送等や福祉有償運送等を導入しやすくなる”という点にある。つまり、自治体にとっては、「交通空白地域の解消」および「移動制約者のための移動手段の確保」という二つの大きな課題を実現するための有益な手段を得ることになるのである。その根拠は以下の通りである。

第1に、すでに触れたように、当該事務・権限は「自治事務」として移譲される予定である。これにより、通知文の内容は原則として「技術的助言」となり、法令の自主解釈の幅が広がる。このことが、過疎地有償運送等や福祉有償運送等の導入可能性の向上につながるのである。具体的に示すことにしよう。

<過疎地有償運送等の場合>

過疎地有償運送については、1-1で触れたように、2013（平成25）年3月現在、実施団体は全国でわずか82団体、輸送人員も30万人にとどまっている。これには、①交通事業者との調整、②住民負担の大きさ（法人格取得。年次報告など）、③そもそも知られていないなどの原因もあるが、それ以前に、自治体担当者による「自分たちの地域では過疎地有償運送を導入できない」という思い込みが大きな原因として存在する。

その思い込みの元凶は、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」（2006（平成18）年9月15日、一部改正2013（平成25）年4月10日）の別添「運営協議会の設置及び運営に関するガイドライン」にある。そこでは、「NPO等による過疎地有償運送の必要性が認められる場合は、過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）第2条第1項に規定する過疎地域において、バス、タクシー等

による輸送サービスの供給量が、地域住民の需要量に対して十分に提供されていないと認められる場合、その他の地域においては、これに類する地域として当該地域におけるタクシー等の営業所が存しない場合、タクシー等の営業所が遠隔地にあるため旅客の需要に的確に応じることが困難となっている場合など、実質的にタクシー等によっては当該地域の住民に必要な旅客輸送の確保が困難となっている状況にあると認められる場合又はそのような事態を招来することが明らかな場合などが想定される」と記されているのである。

「想定される」という文言を用いてはいるが、これを読んだ自治体担当者は、「こういう場合しか駄目なのだな」と判断することになってしまうだろう。すなわち、「タクシー等の営業所」が近くにあるだけで、過疎地有償運送は導入できないと考えてしまうだろう。

しかし、「自治事務」となれば、通知文の内容にとらわれる必要はない。道路運送法施行規則49条では「過疎地域自立促進特別措置法（平成12年法律第15号）第2条第1項に規定する過疎地域その他これに類する地域」としか書かれていないのであるから、「その他これに類する地域」をどう解釈するかは自治体の判断に委ねられる。たとえば、政令指定都市であっても、その中に交通空白地域が存在することは十分ありうる。そうした地域を「その他これに類する地域」と解釈して過疎地有償運送の導入を図ることは可能である。もっとも、実は現在でも、国はこのような法解釈をしているようである⁽³³⁾。したがって、当該事務・権限が移譲されなくても上記対応は可能であるが、国への確認なしでそれを行えるようになるという点こそが当該事務・権限の移譲が持つ意味である。

また、「有償」「無償」判断ができるようになるという点も重要であるが、これについては、次の福祉有償運送等の場合と同じなので、そちらに説明を譲ることとする。

<福祉有償運送等の場合>

福祉有償運送等の場合、当該事務・権限が「自治事務」として移譲されることで、「有償」、「無償」の判断を自治体で行うことができるようになるという点が最大のメリットとなる⁽³⁴⁾。言い方を換えれば、自治体による審査基準の定め方次第で、「登録

(33) 筆者が2014（平成26）年1月21日に行った国土交通省自動車交通局旅客課の担当者への電話確認による。

(34) 正確に言えば、当該事務・権限の移譲が行われなくとも、自治体が「登録不要」判断を行うことは、現時点でも、完全に不可能というわけではない。この点については、嶋田（2010）51-52頁を参照願いたい。

不要」の活動範囲の拡大（＝移動サービス団体が「無償運送団体」として活動できる範囲の拡大）につながりうるのである。

「登録不要」の活動領域で活動する限り、移動サービス団体は、「登録」に伴う活動の制約や事務負担等から解放されることになる。運営協議会問題からも解放される。そして、自治体にとっては、「移動制約者のための移動手手段の確保」につながる。移動サービス団体にとっても、自治体にとってもメリットは大きい。

そもそも2006（平成18）年の改正道路運送法の成立に際してなされた参議院国土交通委員会の附帯決議において、「……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」と記されていたのであり、上記のような対応は、この附帯決議の趣旨にも適う。

ただし、自治体が上記のような対応をなし得るためには、現在と同様、登録の要・不要の判断基準が、法律および政省令で規定されないことが前提となる（参照、脚注29）。

第2に、当該事務・権限の移譲を契機に、手続きの簡素化、運用ルールの緩和等が実現する可能性がある。実際、閣議決定「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」の中では、「……法人格のある団体に限定されている実施主体の弾力化を図る、地域住民等に限定されている旅客の範囲の拡大を図るなど、意欲ある地方公共団体が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、所要の措置を講ずる」と明示されており、また、「移譲等のあり方検討会」の第2回会合に提出された資料6では、「社会参加の必要性から市町村長が特別に認めた者については福祉有償運送の対象として認める」といった案が示されている。

第3に、当該事務・権限の移譲を契機に、運営協議会問題への一定の対応がなされる可能性がある。実際、「移譲等のあり方検討会」では当該問題についての議論もなされており、その「中間とりまとめ」では、「運営協議会における協議がまちづくり、福祉、教育等の観点からも行われるようにするための取り組みの進め方、合意形成が法令の規定する事項以外にも必要とされている事例や円滑に進みにくい事例が多い現状を改善するための取り組みの進め方、不合理なローカルルールの是正を効果的に進めるための取り組みの進め方等について、引き続き検討を進めていくこととする」と明記されているのである。

また、そもそも事務・権限の移譲自体が、運営協議会問題の解決に資する可能性がある。

運営協議会で実質的な判断がなされいながら、登録権限自体は国交大臣にある⁽³⁵⁾という中途半端な仕組みだからこそ、自治体担当者の多くは無責任な姿勢に終始し、国もまた中途半端な態度にとどまってきた面があるからである。当該事務・権限の移譲に合わせ、運営協議会の所在と権限の所在が一致する形に改められれば、こうした「無責任体制」の解消に一步近づくことができる。

2-6 小 括

以上、本章では、当該事務・権限の移譲が地域ニーズに照らし必要である理由を詳細に述べてきた。必要である以上、第1章で述べたような現状にもかかわらず、当該事務・権限の移譲をストップさせるわけにはいかない。

しかしながら、それを進めていく上では、分権危惧論に配慮しつつ、その危惧の現実化を抑え込むような制度設計が求められる。と同時に、その制度設計が国の広範な関与を認めるものとなり「悪しき前例」とならないよう十分注意する必要もある。そして、何よりも、自治体にとってメリットのある移譲の制度設計を模索しなければならない。章を改め、この作業に取り組んでいくことにしたい。

(しまだ あきふみ 九州大学大学院法学研究院准教授)

キーワード：移動サービス／自家用有償旅客運送／福祉有償運送／過疎地有償運送／無償運送／地域公共交通／道路運送法／権限移譲／分権危惧論／交通空白地域／移動制約者

(35) 実際には、都道府県ごと（北海道は7か所）の運輸支局長に権限委任がなされている。

【参考文献】（（上）で言及したもののみ。参考文献全体について（下）の巻末で提示する。）

猪井博登＝吉田樹（2009 a）「過疎地域における生活支援交通計画」秋山哲男＝吉田樹編『生活支援の地域公共交通』学芸出版社。

大井尚司（2011 a）「規制緩和の事例」衛藤卓也監修・大井尚司＝後藤孝夫『交通政策入門』同文館出版。

大井尚司（2011 b）「政策的価値判断を要する交通現象について」衛藤卓也監修・大井尚司＝後藤孝夫『交通政策入門』同文館出版。

加藤博和（2009）「地方分権時代の地域公共交通政策 — 地域づくりにつながる計画・戦略を」『都市問題』2009年10月号。

加藤博和（2011 a）「日本における地域公共交通確保維持改善制度の変遷と今後の活用策に関する考察」『土木計画学研究・講演集』Vol.44（CD-ROM）。

加藤博和（2013）「『地域の』『地域による』『地域のための』公共交通をつくりだす — 『与えられる』から『つかみとる』へ」『月刊自治研』2013年9月号。

加藤博和＝福本雅之（2013）「日本に地域公共交通計画は根づいたか？ — 地域公共交通活性化・再生総合事業の成果と課題を踏まえて —」『土木計画学研究・講演集』Vol.47（CD-ROM）。

厚生労働省（2013）『平成23年生活のしづらさなどに関する調査（全国在宅障害児・者等実態調査）結果』（http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu_chousa_c_h23.pdf）。

国土交通省（2007）『バスの運行形態等に関する調査報告書』（<http://www.mlit.go.jp/jidosha/sesaku/jigyo/bus/houkoku/chousa.pdf>）。

国土交通省（2009 a）『地域における福祉タクシー等を活用した福祉輸送のあり方調査報告書』（<http://www.mlit.go.jp/common/000040584.pdf>）。

国土交通省（2011）「自家用有償旅客運送の現状等について」（「運営協議会における合意形成のあり方検討会」第1回会合・資料5）（<http://www.mlit.go.jp/common/000135735.pdf>）。

国土交通省（2012）『地域公共交通の確保・維持・改善に向けた取組マニュアル』（<http://www.tb.mlit.go.jp/kinki/kansai/program/zentai.pdf>）。

国土交通省（2013 a）「自家用有償旅客運送の事務・権限の移譲に係る経緯・現状について」（「移譲等のあり方検討会」第1回会合・資料4）（<http://www.mlit.go.jp/common/001015107.pdf>）。

国土交通省（2013 b）「事務・権限の移譲等のあり方に関する意向調査」（「移譲等のあり方検討会」第2回会合・資料4）（<http://www.mlit.go.jp/common/001020692.pdf>）。

国土交通省中部運輸局（2013）『デマンド型交通の手引き』（<http://www.tb.mlit.go.jp/chubu/tsukuro/joho/demando/pdf/demando.pdf>）。

嶋田暁文（2009）「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（2010）「福祉有償運送をめぐる法政策的考察～運営協議会問題を中心に～」『自治総研』2010年12月号。

嶋田暁文（2014）「自家用有償旅客運送に関する事務・権限の移譲とその課題～求められる制度設計～」『ガバナンス』2014年1月号。

鈴木文彦（2013）「持続可能な地域公共交通への転換に向けて」『月刊自治研』2013年9月号。

全国移動ネット（2009）『福祉輸送ニーズの全国実態調査報告書』。

全国移動ネット（2012）「移動困難者・移動制約者を取り巻く状況と福祉有償運送の実態」

（http://www.zenkoku-ido.net/_action/seiyakusya-fukushiyusyou20121206.ppt）。

日本バス協会（2012）『2012年度版 日本のバス事業』

（http://www.bus.or.jp/about/pdf/h24_busjigyo.pdf）。

松岡頼彦＝福本雅之＝加藤博和（2011）「住民主導型公共交通の運営に対して自治体が果たす役割に関する一考察 — 愛知県一宮市生活交通バスの例を踏まえて —」『土木計画学研究・講演集』Vol.43（CD-ROM）。

吉田樹（2009 a）「生活支援の地域公共交通」秋山哲男＝吉田樹編『生活支援の地域公共交通』学芸出版社。

吉田樹（2009 b）「生活支援交通の『要』となるバス交通の現状」秋山哲男＝吉田樹編『生活支援の地域公共交通』学芸出版社。

吉田樹（2009 c）「生活支援交通の全体計画技術」秋山哲男＝吉田樹編『生活支援の地域公共交通』学芸出版社。