

福祉有償運送における上乗せ基準(ローカルルール)の撤廃を目指して

(特活)全国移動サービスネットワーク 理事
神奈川県健康危機管理課長 金井信高

1 福祉有償運送に関する最新情報

1-1 交通基本法の検討状況

国土交通省では、人口減少、高齢化の進展、地球温暖化対策等の諸課題に対応するとともに、安全で安心な地域の移動手段を確保するため、次期通常国会への法案提出に向け、交通基本法の制定と関連施策の充実について検討を実施(原案は民主党と社民党が共同提出し2007年に廃案になった法案)

2009年	10月	国土交通省は、省内に「交通基本法検討会」を設置し、人口減少、高齢化の進展、地球温暖化対策等の諸課題に対応するとともに、安全で安心な地域の移動手段を確保するため、2011年通常国会への法案提出に向け、交通基本法の制定と関連施策の充実について検討を開始
2010年	3月 5月 7月	交通事業者や学識経験者、NPO、障害当事者、自治体職員等にヒアリングするなど計13回の会合を開催。交通基本法検討会の中間整理や、検討結果を踏まえて、3度のパブリックコメントを募集
2010年	12月	<u>交通政策審議会・社会資本整備審議会の検討小委員会で、交通基本法案への移動権保障規定見送りを決定</u>
2011年	3月	法案提出予定

1-2 交通基本法の趣旨(2010年6月国交省「基本的な考え方案ポイント」より抜粋)

○ 移動権保障による活力のある社会の実現

- ・ 健康で文化的な最低限度の生活を営むために必要な移動権を保障
- ・ このため、都市、地方、離島を問わず、バス、タクシー、鉄道、旅客船等の多様な交通手段による地域公共交通を維持・再生し、活性化
- ・ 家用と公共の交通手段の最適な組合せ(ベストミックス)を再構築
- ・ 道半ばにある交通施設や乗り物のバリアフリー化を徹底
- ・ 人々の知恵と新しい技術を活用し、効率的な方法で地域の交通手段を確保することが必要(例えば、情報通信技術(ICT)を活用したデマンド型の交通サービスなど新しい交通手段を活用)

○ 地域の協議会を通じた地域公共交通の維持、再生、活性化

- ・ 住民、自治体、交通企業などの地域の関係者が望ましい姿を共有し、その実現に向けて持続可能な方策を構築することが基本
- ・ 国の支援措置は地域の自主性を尊重することを基本に充実・再構築が必要
- ・ 国の補助制度を充実するとともに、可能な限り地域の協議会の自主的な取組みに対して一括交付する仕組みへ
- ・ 交通分野において、健常者が移動困難者を支え合う「共助」の視点を加え、国も地方も「公助」の内容を大幅に充実すべき

1-3 交通基本法案に移動権保障が盛り込まれなかった理由

- ・ 個々人の請求権の内容について国民のコンセンサスが得られていない
- ・ 保障の責務の主体を行政府と定めた場合、財源が整わなければ不作為を問われ、争訟の発生や交通現場での混乱をもたらす
- ・ 権利は対立意識を生じやすく、「新しい公共」の構図を崩し、サービスの向上を妨げる
- ※ 誰にどのような福祉輸送の給付をするか、基本法での権利保障ではなく、個別法に定めるのが現実的だというなら、道路運送法のような事業者を規制するための法律では対応でき

す、SIS(Special Transport Service)法のようなものが必要となるのでは？

1-4 自家用有償旅客運送を「希望する市町村に移譲する」という国土交通省の方針

- ・ 地域主権戦略大綱に基づいて、各省庁が行っていた所管事業の自己仕分けについて、国土交通省は2010年8月31日に、「自家用有償旅客運送について、市町村の創意工夫に委ねるため、希望する市町村に移譲する方向で検討する」と地域主権戦略会議に報告
- ・ 従来は地方分権改革推進委員会による都道府県への移管方針
2008年12月8日 地方分権改革推進委員会第2次勧告別紙2
「自家用有償旅客運送及び自動車運転代行業に関する事務・権限を都道府県に委譲する」
- ・ 2012年通常国会に一括法案が提出され権限委譲される見込み
- ※ 運営協議会の主宰者は市町村長であり、二重構造を避けた協議主宰者と登録権者の一致という面で、移譲先が都道府県ではなく市町村であることは合理的

1-5 国土交通省による「運営協議会における合意形成のあり方検討会」の設置

- ・ 国土交通省自動車交通局旅客課が事務局となって標記検討会を設置予定
- ・ 2011年1月21日から3月まで5回の会合を開催(議事は非公開)し、必要に応じて、交通政策審議会に諮問してさらに議論を深め、2010年度中に運営協議会の運営方法の改善について通達を発出予定
- ・ メンバー

学識経験者	3名	秋山哲男前首都大学東京教授(工学博士) 島津淳桜美林大学健康福祉学群社会福祉コース教授 加藤博和名古屋大学大学院環境学研究科准教授
業界関係者	6名	タクシー2名(全福協・全乗連) バス1名(日本バス協会) NPO4名 笹沼和利全国移動ネット理事 竹田保Jネット代表理事 福原秀一市民協アドヴォカシー担当 荻野秀一東京ハンディキャブ連絡会代表
労働者代表	2名	交通関係労組
行政関係者	7名	国交省4名、厚労省・神奈川県・世田谷区各1名
- ・ 検討事項
 - 運営協議会における合意形成の実態の把握
 - 上記を踏まえた運営協議会における合意形成のあり方
 - その他運営協議会に関して検討を要する事項

道路運送法の改正により、全国的に自家用有償旅客運送を行うことが可能となったものの、「一方で当該協議における合意形成に必要な以上の制約が課され、必要な輸送サービスが確保されない」等の指摘もある。

自家用有償旅客運送に係る道路運送法改正後、4年が経過したことから、このような指摘を踏まえつつ、運営協議会における合意形成の実態を把握するとともに、運営協議会における合意形成のあり方等について、検討を進めることとする。

大きな制度見直しは、交通基本法ができてから行う予定。
- ・ 設置の経緯

民主党規制改革小委員会&全国移動ネットからの要望事項

【全国移動ネット(自家用有償旅客運送者)意見】
登録要件である運営協議会の合意の撤廃

【国土交通省の反論抜粋】
自家用有償旅客運送は、バス、タクシー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と認められる場合に可能とするものである。このため、ある地域が、これらの条件に該当するかどうか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であることから、地域の関係者による協議は必要

※ 設置への期待と疑問(全国移動ネット関係者の指摘)

- ・ 「不合理なローカルルールの撤廃」が目標であるが、「運営協議会における合意形成のあり方」という細部を大きくしたテーマ設定で、効果的な制度の仕組変更はできるのか？
- ・ 何のための「合意形成」なのかが問われるべき
- ・ 事実・証拠に基づいた「合意形成」の徹底が図られるべき

1-6 道路運送法改正後の都道府県別登録団体数の比較

都道府県名	増減	2010/3		増減	2010/3		増減	2010/3		増減	2010/3	
		福祉	有償		過疎地	有償		市町村	福祉		交通	空白
北海道	-5	241	246	0	10	10	-9	28	37	-8	54	62
青森県	-6	59	65	0	1	1	1	4	3	-2	6	8
岩手県	3	30	27	1	2	1	0	0	0	-1	13	14
宮城県	-6	24	30	0	0	0	-5	3	8	-5	17	22
秋田県	0	7	7	1	2	1	0	6	6	1	6	5
山形県	8	44	36	0	1	1	-1	1	2	-4	21	25
福島県	2	23	21	0	0	0	0	0	0	-2	10	12
茨城県	0	55	55	1	4	3	0	0	0	-1	0	1
栃木県	-1	77	78	0	0	0	-1	1	2	0	11	11
群馬県	-7	90	97	2	3	1	-1	0	1	-2	5	7
埼玉県	15	197	182	0	1	1	0	0	0	0	5	5
千葉県	8	104	96	0	1	1	-1	4	5	0	2	2
東京都	-16	130	146	0	0	0	-2	1	3	0	2	2
神奈川県	-6	172	178	0	0	0	0	0	0	1	1	0
山梨県	-2	23	25	0	0	0	0	2	2	-3	7	10
長野県	4	93	89	0	8	8	-5	5	10	-19	29	48
新潟県	7	30	23	2	2	0	-2	0	2	-2	11	13
富山県	0	7	7	1	2	1	-1	2	3	0	11	11
石川県	-11	38	49	0	0	0	-4	3	7	2	7	5
福井県	0	14	14	0	0	0	0	0	0	-1	3	4
岐阜県	-3	37	40	0	1	1	-7	8	15	-8	6	14
静岡県	-8	54	62	0	2	2	-5	8	13	-1	10	11
愛知県	-12	102	114	0	1	1	-1	3	4	-4	6	10
三重県	-6	83	89	0	0	0	0	0	0	-3	8	11
滋賀県	6	24	18	0	0	0	-3	1	4	3	5	2
京都府	0	51	51	-9	5	14	0	0	0	0	7	7
大阪府	-2	151	153	0	2	2	-3	1	4	0	0	0
兵庫県	0	73	73	2	2	0	-6	5	11	7	9	2
奈良県	5	25	20	0	2	2	-1	1	2	2	9	7
和歌山県	7	14	7	0	0	0	0	0	0	0	5	5
鳥取県	6	22	16	4	5	1	1	4	3	5	13	8
島根県	-1	4	5	1	1	0	0	5	5	0	18	18
岡山県	7	65	58	0	2	2	-1	4	5	0	14	14
広島県	4	13	9	0	0	0	-4	2	6	3	8	5
山口県	1	4	3	0	0	0	-3	3	6	-1	8	9
徳島県	0	0	0	1	2	1	0	1	1	2	10	8
香川県	2	3	1	1	1	0	-2	0	2	-5	7	12
愛媛県	1	4	3	1	2	1	-1	0	1	2	13	11
高知県	0	2	2	0	0	0	0	1	1	-1	12	13
福岡県	3	22	19	0	0	0	-10	8	18	3	11	8
佐賀県	0	29	29	0	0	0	-1	0	1	1	2	1
長崎県	13	13	0	1	1	0	-3	3	6	-1	3	4
熊本県	-3	16	19	0	0	0	-14	11	25	0	4	4
大分県	0	1	1	0	0	0	-1	0	1	-3	6	9
宮崎県	2	23	21	0	0	0	-4	3	7	3	11	8
鹿児島県	22	37	15	0	0	0	0	0	0	1	2	1
沖縄県	2	3	1	0	0	0	-6	3	9	-5	2	7
合計	33	2333	2300	10	66	56	-106	135	241	-46	430	476

【総括】

- ・ 従来活動していたNPO団体の減少傾向止まらず(従来活動団体推計は約3000)
- ・ 新規の団体の参入を促すまでには行っていない
- ・ その原因は道路運送法等に基づく厳しい規制と負担
 - 運転者や運行管理責任者に必要な資格要件の負担
 - NPOに馴染みのない管理的事務の負担

後述「上乗せ基準(ローカルルール)」による事実上の上乗せ規制による負担

2 運営協議会について

2-1 協議事項(いわゆる「法定三事項」＝運営協議会での合意の必要な事項)

- ① **必要性** 法 § 79の4 I ⑤、規則 § 51の7、通達145号3.(1)
- ・ 一般旅客自動車運送事業者によることが困難であり、かつ、地域住民の生活に必要な旅客運送を確保するため必要であること
 - ・ 利用者ニーズに基づく必要性の視点が不可欠
 - ・ 立証責任は地元自治体が負うべき(申請者側にはない)
- ② **運送の区域** 法 § 79の2 I ③、規則 § 51の4、通達145号3.(2)
- ・ 乗車地(発地)又は降車地(着地)のいずれかが原則区域内にあること
- ③ **旅客から收受する対価** 法 § 79の8、規則 § 51の15、通達144号&145号3.(3)
- ・ 基準
対価の額を定め、掲示し、事前に旅客に説明すること
旅客の運送に要する燃料費その他を勘案した実費の範囲内
合理的な方法で定められ、旅客にとって明確であること
当該地域のタクシー運賃と比較して営利を目的としているとは認められない妥当な範囲
 - ・ 運送の対価(運送サービスの利用に対する対価)
当該地域の同種の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
 - ・ 運送の対価以外の対価(迎車回送料、待機料、介助料、添乗料、設備使用料等)
実費の範囲内

2-2 協議事項(その他の事項＝運営協議会での確認事項)

- **運送しようとする旅客の範囲** 法 § 78②、規則 § 49③、通達145号3.(4)
- ・ 対象
イ 身体障害者手帳所持者
ロ 要介護認定を受けた者
ハ 要支援認定を受けた者
ニ 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
 - ・ 公共交通機関単独利用困難性
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
要支援認定者及びその他障害者については、運営協議会において、当該会員の移動制約の状況を踏まえ、運送の対象とすることの妥当性等の確認が必要
 - ・ 会員登録者・登録予定者及びその付添人
- **その他必要と認められる措置(必要に応じて運営協議会で確認する事項)**
法 § 79の4 I ⑥、規則 § 51の9、通達145号3.(5)
- ・ 使用する自動車の種類ごとの数 乗車定員11人未満の自動車
種類:寝台車、車いす車、兼用車、回転シート車、セダン等の5類型
 - ・ 運転者に求められる要件 2年以内免許なし、講習修了者(認定講習・セダン講習)
 - ・ 損害賠償措置 対人8000万円以上、対物200万円以上の任意保険加入
 - ・ 運行管理の体制 5台以上は運行管理責任者に有資格者必要
 - ・ 整備管理の体制 資格は不要
 - ・ 事故時の連絡体制 迅速な対応と適切な措置、連絡体制が整っていること
 - ・ 苦情処理体制 弁明と記録の義務
 - ・ その他必要な事項

2-3 運営協議会の合意

- **運営協議会の構成員** 規則 § 51の8、通達145号4.
 - ・ 運営協議会を主宰する市町村長又は都道府県知事その他の地方公共団体の長
 - ・ 一般旅客自動車運送事業者及びその組織する団体
 - ・ 住民又は旅客
 - ・ 地方運輸局長
 - ・ 一般旅客自動車運送事業者の事業用自動車の運転者が組織する団体
 - ・ 運営協議会を主宰する市町村長又は都道府県知事の管轄する区域内において現に過疎地有償運送又は福祉有償運送を行っている特定非営利活動法人等
 - ・ 学識者等運営協議会の運営上必要と認められる者

- **運営協議会の合意** 通達145号5.
 - ・ 合意が不可欠なのは上記法定三事項
 - ・ 公正・中立な運営を行い得るよう、構成員ごとのバランスに留意し、特定の者に偏らないように配慮する
 - ・ 関係者間のコンセンサスの形成をめざして、十分に議論を尽くして行う
 - ・ 議決については、予め運営協議会の設置要綱に定める(全会一致の義務なし)

2-4 運営協議会に係る問題点

- **委員構成上の問題点**
 - ・ 運営協議会の構成員のバランスがとれておらず、公正・中立な運営が行われていない
 - ・ 住民代表委員が移動困難者の意見を必ずしも代表していない(例えば、福祉有償運送について全く知らない民生児童委員が委員に(とある運営協議会において「私がなぜここにいるのか分からない」発言あり)
 - ・ 委員である行政職員は、「該当地域の福祉」を念頭に議論をリードすべきところ、議論をリードするどころか、声の大きい方にしがたってしまう傾向があり、運営協議会の目的を見失っているのが現実

- **協議運営上の問題点**
 - ・ **法定三事項以外の事項が合意の必要な事項として運用されている**
 - ・ **法定三事項又は確認事項に独自の基準を上乗せする運用が行われている**
 - ・ 福祉有償運送の制度の目的を構成員に周知する努力を怠っている
 - ・ 声の大きい意見に左右された運営が行われている
 - ・ 利用者不在、ニーズ無視の協議が行われている

3 上乗せ基準(ローカルルール)とは？

3-1 上乗せ基準(ローカルルール)とは？

- ・ 上記2-4のように、「法定三事項又は確認事項に独自の基準を上乗せする運用」がいわゆる「上乗せ基準」
- ・ 「上乗せ基準」は地域の運営協議会毎に設定されるため、「ローカルルール」とも別称
- ・ 国土交通省は後述平成21年5月21日付国自旅第34号通達の中で、「各運営協議会において関係法令・通達に定められていない独自の基準」をローカルルールと定義
- ・ 「ローカルルール」自体には必ずしも「上乗せ基準」でないものもあるが、そのほとんどが「上乗せ基準」であるため、ここでは「上乗せ基準(ローカルルール)」と整理

3-2 上乗せ基準(ローカルルール)の実例

全国移動サービスネットワークにおいて把握したローカルルールは次のとおり

○ 必要性

- 例1 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)
- 例2 サービス提供は平日のみ

○ 運送の区域

- 例3 運送区域を市町村内の一部区域に限定
- 例4 サービスが提供される地域は、原則として同一市町村内のみ(発着地ともに同一市町村であることの要求)

○ 旅客から收受する対価

- 例5 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
- 例6 上限運賃ではなく実勢運賃との比較

○ 運送しようとする旅客の範囲

- 例7 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
- 例8 要介護3以上又は障害者手帳2級以上しか利用を認めない
- 例9 要介護1以上の高齢者は利用できるが、要支援の高齢者は認めない
- 例10 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
- 例11 要支援の高齢者と身体障がい者以外の障がい者は、運営協議会(年2～3回)で認められないと利用できない
- 例12 利用登録をする人は、初回利用前に市役所に届けなければならない(法令では発着地が運送の区域内にあればよいとされているが、利用者は当該市町村と隣接市町村の住民に限定)

○ 車両

- 例13 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(利用者が知的障がいや認知症、杖歩行の人も福祉車両を使用すること)
- 例14 車両に表示する「有償運送車両」の文字は、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は使えない)
- 例15 市独自ステッカー添付の義務付け

○ 運転者

- 例16 二種免許取得者の1名以上の確保
- 例17 運転者数を制限する(マイカー持ち込みによって供給量を増やさないため)
- 例18 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)
- 例19 運転者は75歳(又は70歳)未満でなければならない
- 例20 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2～3回)が開かれないと活動できない)
- 例21 運転者は、SDカード(運転履歴)を取り、運営協議会に提出すること

○ 損害賠償措置

- 例22 自動車保険は搭乗者保険をかけること(対人賠償があれば利用者の損害は補償される)

○ 運行管理の体制

- 例23 運行管理責任者は、専従職員であること
 例24 5台以上の車を所有する団体は、運行管理責任者は、運行管理者(国家資格)の受講要件を持つ人でなければならない(法令では道路交通法の安全運転管理者でも可能)
 例25 点呼は必ず事務所で行わなければならない(直行は禁止)
 例26 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
 例27 運行管理責任者代務者指定

○ その他

- 例28 サービス利用の2日前までの予約が必要

※ 下記4-2【通達に基づくローカルルールの見直し基準】に基づく事例の分類案

見直すべき	事例番号
① 目的が合理的ではない	2 4 5 6 7 8 9 12 13 17
② ルール設定の根拠となった社会的・経済的事実が客観的に存在しない	1
③ 目的と手段のバランスが欠けている	14 16 18 20 24 25 28
④ 目的達成のための手段が過剰となっている	10 11 19 21 22 23 26
より具体的検証が必要	3(市町村合併の名残? ②の可能性) 15(義務なら①か③) 27(代務者に資格要求なら④)
見直す必要はない	

3-3 宮城県内における上乗せ基準(ローカルルール)の状況(アンケート結果から)

○ 利用者について

- 宮城例1 知的障害のある利用者について障害の程度を詳細に書かされたうえ、町の職員が来て本人と面談した。(通所施設で、施設利用者であることの証明書を書いてくれたが)
 宮城例2 利用者人数の増加は2割まで、それ以上増やす場合は運営協議会にかける
 宮城例3 利用できるのは、通所施設の利用者のみ
 宮城例4 知的障害者で療育手帳B判定の人は、単独でタクシー利用が可能と思われており、障害の状況などの説明(単独タクシー利用が難しい理由説明)を求められる
 宮城例5 要支援者について、同市の団体は対象としていないので出来るだけ人数を制限するようにとわれている
 宮城例6 要支援者について詳しい状態像を聞かれた
 宮城例7 利用登録人数の制限(登録のみで利用しない人の必要性)
 宮城例8 利用者人数30名まで
 宮城例9 町内1人 町外2人

○ 車両について

- 宮城例10 運営協議会で合意を得られればセダン車が可能に

○ 運送の区域

- 宮城例11 同一市町村内の運送に限定(市から受託事業のため)・・・2団体

○ 料金

- 宮城例12 迎車回送料は町外500円均一(近くても遠くても)
 宮城例13 長距離の場合は問題ないが、近距離の場合の料金設定の裏付け
 宮城例14 実車のみ利用料が発生する
 宮城例15 初乗りー1km100円で30kmまで
 宮城例16 加算ー30km以上は10km毎に150円(片道づつの計算)
 宮城例17 すべての距離で料金はタクシーの1/2

○ 運転者要件

- 宮城例18 30歳以上が望ましい(免許取得10年以上)
 宮城例19 運転記録証明書の添付・・・ほとんどの団体で
 宮城例20 70歳まで
 宮城例21 高齢運転者に対する適正診断の実施
 宮城例22 70歳以下

○ その他

- 宮城例23 損害賠償・・・対人、対物無制限
 宮城例24 対面点呼で行わなければならない

※ 下記4-2【通達に基づくローカルルールの見直し基準】に基づく事例の分類案

見直すべき	宮城県事例番号
① 目的が合理的ではない	2 7 8 9(利用人数制限に合理性はない) 3(利用者制限に合理性はない) 11(個別事例に基づくルールを一般化するのは合理性がない) 14(迎車回送料徴収を禁止する合理性はない) 15 16(極めて低額に料金設定する合理性はない)
② ルール設定の根拠となった社会的・経済的事実が客観的に存在しない	5(制限に根拠がない) 10(必要性について他事考慮的判断が行われている) 12(一律料金の根拠が存在しない) 20 22(根拠がない)
③ 目的と手段のバランスが欠けている	24(義務付けはバランスを欠く)
④ 目的達成のための手段が過剰となっている	1(書類審査で十分) 13(タクシー運賃の概ね1/2を著しく超えた料金設定ならともかく、一律要求は過剰) 17(概ね1/2と認められればよく、厳格適用は過剰) 19(宣誓書添付で十分) 21 23(義務付けは過剰)
より具体的検証が必要	4(療育手帳B判定は一律認めないという運用であれば②だが、単に追加説明を求めるだけでは問題はない) 6(説明は必要だが、度を超えている場合には④) 18(望ましいだけなら問題はないが、実質規制なら②)
目直さなければならない	

元日ノ処女は'はい'

【参考:宮城県のタクシー運賃】

仙台市			
中型	距離制運賃	初乗運賃	1700mまで660円
		加算運賃	以後245mごとに80円
	時間距離併用制運賃	1分40秒ごとに80円加算	
小型	距離制運賃	初乗運賃	1700mまで650円
		加算運賃	以後290mごとに80円
	時間距離併用制運賃	2分ごとに80円加算	
仙台市以外			
中型	距離制運賃	初乗運賃	1500mまで660円
		加算運賃	以後296mごとに90円
	時間距離併用制運賃	1分50秒ごとに90円加算	
小型	距離制運賃	初乗運賃	1500mまで650円
		加算運賃	以後348mごとに90円
	時間距離併用制運賃	2分5秒ごとに90円加算	

- ・ 時間距離併用制運賃: 高速道路走行時以外で、時速10km以下になると、時間を距離に換算する時間距離併用運賃が適用
- ・ 高速料金は別途必要
- ・ 迎車料金無料

3-4 上乗せ基準(ローカルルール)の原因:なぜ理不尽がまかり通ってきたのか?

○ 運営協議会の主宰者たる自治体の認識不足

- ・ 運営協議会の設置、開催、合意形成を図るために、事務局又は運営協議会において、意識せずに事実上利害調整が行われてきた経緯の存在
- ・ 必要性の立証責任を地域の自治体が果たしていない
- ・ 法定三事項以外の事項が合意の必要な事項として運用されている
- ・ 運営協議会の裁量権の範囲に対する誤解(登録制のもとでは、運営協議会の裁量権は極めて限定的で、運営協議会は客観的要件適合性の確認を行う場であり、利害調整を行う場ではない)
- ・ 関係者間のコンセンサスの形成をめざすあまり、事実上、利害調整の場となり、声の大きな意見に左右される運営が行われている

○ 安全性神話

- ・ 抽象的な安全性確保を目的とする上乗せ基準設定に、正面から反論しにくい
- ・ プロの言う安全性には、アマチュアは反論しにくい

○ 運営協議会自体の課題

- ・ 合意事項は本来法定三事項に限られ、後は確認事項に過ぎず、協議会で実質的に議論するテーマがない
- ・ 当初は登録申請者の立場であった福祉有償運送団体は意見を提起するのが困難だった
- ・ 運営協議会の協議に訴訟の対象となる行政処分性がなく、裁量権を無自覚に逸脱する傾向がある(言える人は言いたい放題言っても誰にも責任を問われず、協議は公開されているが当事者たる福祉有償運送団体すら傍聴に来ない中で、そうした実態が明らかになっていない現実)
- ・ 運営協議会の存立の意義自体疑問が呈されている

○ 地域のしがらみ

- ・ 福祉有償運送団体において、行政やタクシー事業者との摩擦は避けたいという心情
- ・ 顔の見える地域の中では、住民が言いたいことを言いにくい雰囲気がある

3-5 上乘せ基準(ローカルルール)の位置づけと問題点

○ 単なる紳士協定あるいは強制力のない行政指導(要望)に過ぎない

- ・ 法律上の強制力はなく、上乘せ基準(ローカルルール)に従うかどうかは本来任意
- ・ 運営協議会又はそれを踏まえた市町村の単なる行政指導(要望)に従う義務はない

【根拠条文】

地方自治法第14条第2項

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。

行政手続法第32条第1項

行政指導にあつては、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つ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。

行政手続法第32条第2項

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。

- ・ 同意した関係者の間でだけ通用するルールに過ぎない

○ 問題点

- ・ ローカルルールに従わないことを理由に、運営協議会の協議が整わないとして、登録申請に必要な合意書を不交付又は拒否される現状
- ・ 登録を行うのは国土交通省(地方運輸支局)であるので、行政処分権限のない運営協議会の不作為や法令に基づかない対応について、不服申し立てや訴訟を提起することが困難
- ・ ローカルルールが事業継続と新規参入の壁の原因の一つとなって、従来活動していた福祉有償運送団体の減少傾向が止まらず、新規参入団体が伸び悩んでおり、移動制約者のニーズに応えきれていない

4 上乘せ基準(ローカルルール)への対処法

4-1 フォローアップ検討会を踏まえた国土交通省の示した考え方

○ 自家用有償旅客運送フォローアップ検討会

- ・ 2008年3月から2009年5月に国土交通省は自家用有償運送の現状と制度運用を総点検する「自家用有償旅客運送フォローアップ検討会」(主宰・自動車交通局旅客課長)を開催
- ・ フォローアップ検討会の協議を踏まえて、2009年5月21日付けで通達第33号(登録処理方針一部改正通達)、34号及び35号が発出され、2006年10月の道路運送法改正で有償運送登録制度が設定されて初の制度変更が示された

○ 通達第34号「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」の概要

- ・ ローカルルールの中に、自家用有償旅客運送を過度に制限を加えているものがあるとのフォローアップ検討会の指摘を踏まえた通達
- ・ 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
- ・ 「ルールの前提となる状況が変化しているにもかかわらず、長期間見直さない」「個別事例に適用された取扱いを他の事例の内容を吟味せず地域で一律のルールとして適用する」など過度の制限を加えることになっているものは適当ではない
- ・ このようなローカルルールについては、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いつつ、その合理性について検証を行っていく必要がある

○ 通達第35号「福祉有償運送にかか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」の概要

- ・ 関係通達(通達第143～145号)の一部について、解釈、運用上の疑義等が指摘されているため、その趣旨を整理した通達
- ・ 運送区域については、原則、運営協で協議が調った市町村単位とし、複数市町村や都道府県単位の運営協では市町村を越える広域的な運送区域の設定が可能
- ・ **旅客の範囲について登録後に区分を追加する範囲変更は、軽微な事項の変更届け出として、変更日から30日以内の届け出で足りる**
- ・ **旅客の範囲の確認方法について、①判定組織を設置し判断、②運営協議会事務局で判断、③運送団体が会員登録時に書面を確認し運営協議会事務局で判断、④運営協議会で判断、の類型毎の実際の事例を例示**
- ・ **複数乗車の必要性については、透析患者輸送、知的・精神障害者の施設送迎は複数乗車が認められる代表事例にすぎず、これに限定されないとして事例紹介**
- ・ **運送の対価は、タクシーの上限運賃の概ね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記(実費の範囲内で営利目的ではない妥当な範囲であれば、運営協議会の合意によってタクシーの上限運賃の1/2を超える運送の対価の設定も可能)**
- ・ 運営協議会への提出書類は、申請者の負担軽減にも十分配慮し、提出書類が適切なものとなるよう取扱うことを明記

4-2 嶋田暁文先生の問題提起

九州大学大学院法学研究院准教授(行政学)

自治総研通巻386号 2010年12月号 「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～」より抜粋引用(論文は次のアドレスで公開中)

<http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2010/12/ashimada1012.pdf>

○ 四つの方向性

「有償」路線	① 「市民による法利用」を通じた、現行制度枠内での運用改善
	② 道路運送法の改正
「無償」路線	③ 解釈による「登録不要」領域の確保
	④ 条例による「無償運送制度」の導入

① 「市民による法利用」を通じた、現行制度枠内での運用改善

- ・ 国土交通省と自治体に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
- ・ 国土交通省と自治体に合意の必要な法定三事項と無関係なローカルルールへの遵守を条件とすることの違法性を問いたす
- ・ 国土交通省と自治体にローカルルールを強制することの違法性を問いたす
- ・ 上記通達第34号に基づき、ローカルルールの全面的見直しを運営協議会に提案する

【通達に基づくローカルルールの見直し基準】

- ① ローカルルールの目的は合理的か？
- ② ローカルルール設定の理由となった社会的・経済的事実が客観的に存在するか？
- ③ 目的達成にとって役立つ手段となっているか？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？より負荷の小さい代替手段はないか？

② 道路運送法の改正

- ・ 登録権限の自治体(市町村)への移譲
- ・ 運営協議会の合意の登録要件からの除外
- ・ ローカルルールが強制できないこと、定めることのできる範囲、定める手続を法令に明記

- ・ 不服申し立てなど救済の仕組みの制度化

③ 解釈による「登録不要」領域の確保(反対給付性をなくす)

- ・ 総合サービス化+料金画一化(移動サービスの有無で料金に差を出さない)
- ・ NPO支援中間組織を通じた運営補助
- ・ 無償運送における安全性確保等のための自主的ルール策定

④ 条例による「無償運送制度」の導入

- ・ 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み
- ・ 有償運送に関する権限は国土交通大臣が有している
- ・ 無償運送について国の法令に規定はなく、自治体の条例制定は可能

4-3 上乗せ基準(ローカルルール)への地域における現実的対処案

○ 上乗せ基準(ローカルルール)の福祉有償運送団体自身による集約

- ・ 運営協議会毎の上乗せ基準(ローカルルール)と思われるものを福祉有償運送団体において列挙・整理する(運営委員会事務局市町村には上乗せ基準(ローカルルール)であることの自覚があるとは限らないので、この時点では運営協議会事務局市町村には相談しない)
- ・ 地域のネットワーク団体に持ち寄る
- ・ 持ち寄せられた事例が、上乗せ基準(ローカルルール)に該当するかどうか確認する

○ 上乗せ基準(ローカルルール)の分析評価

- ・ 上記通達第34号や嶋田先生の示された見直し基準に基づき、上乗せ基準(ローカルルール)を分析評価する
- ・ 分析評価した結果、見直しが必要と判断されるものを理由とともに一覧表にまとめる

○ 運営協議会事務局市町村との交渉

- ・ まず、上記一覧表を都道府県所管課に提示して、今後の理解と協力を求める
- ・ 次に、上記一覧表を運営協議会事務局市町村所管課に提示しながら改善を訴え、その際、次の問題提起を行う
- ・ 登録制の趣旨を再確認し、運営協議会の裁量に限界があることの認識を確認する
- ・ 合意の必要な法定三事項と無関係なローカルルールの遵守を条件とすることが違法であることを確認する
- ・ その上で、上記国土交通省第34号通達等に基づく基準見直しを、次回運営協議会に提案するよう要請し、同時に運営協議会で委員ではない福祉有償運送団体や利用者が意見陳述の場が与えられるよう、また可能な範囲で多くの傍聴者を受け入れるよう併せて要請する
- ・ 期限を定めて、いつどのように運営協議会に提案する、又は検討を行うか回答を求める

【提案に係る回答があいまいにされる場合】

- ・ 運営協議会事務局市町村、ブロック設置の場合は可能な限り構成市町村全てについて、最大会派の市町村議会議員の中から福祉問題に造詣の深い複数の議員に相談し、紹介議員となってもらい、上乗せ基準(ローカルルール)見直しを求める「請願」をそれぞれの市町村議会に提出する
- ・ 全県的な課題となっている上乗せ基準(ローカルルール)の場合や、ブロックが広域にわたっている場合は、都道府県議会についても、同様のステップで、都道府県としても主体的に市町村に対して、上乗せ基準(ローカルルール)見直しを誘導するよう求める「請願」を提出する
- ・ 「請願」が採択されると、県議会又は市町村議会から県又は市町村に対して、「請願」内容の実施を求める意見書が提出され、県又は市町村は対応する必要に迫られる紹介議員が必要な「請願」は、照会議員が不要の「陳情」に比較して採択される可能性が事実上高い

【根拠条文】

憲法第16条

何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

請願法

第2条 請願は、請願者の氏名(法人の場合はその名称)及び住所(住所のない場合は居所)を記載し、文書でこれをしなければならない。

第5条 この法律に適合する請願は、官公署において、これを受理し誠実に処理しなければならない。

第6条 何人も、請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。

【宮城県議会ホームページ】 <http://www.pref.miyagi.jp/kengikai/seigan/seigan.htm>

請願とは、政治や行政に対して、希望を述べることであり、憲法によって認められた権利です。公の機関に対し、文書でもって、誰でも請願書を提出することができます。請願の方法は、文書により紹介議員の署名又は記名押印を得た上で、県議会議長あてに提出願います。

○ 運営協議会の議論の誘導

- ・ 運営協議会を構成する委員に、会議開催前に、丁寧な事前説明を行い、上乗せ基準(ローカルルール)の見直しの趣旨への理解を求める
- ・ タクシー側委員の賛同を求めるのは実際には困難であるので、委員のうち運輸支局と事務局以外の市町村委員には、上乗せ基準(ローカルルール)の事実上の強制が法律上問題であり、国の通達にも反している旨の理解を求め、住民や旅客を代表する委員と、福祉有償運送実施団体代表委員には、利用者不在の規制となっていることを強調し、強力で議論をリードしてもらうよう根回しする
- ・ 委員に、福祉有償運送実施団体代表委員が含まれていない、又は、委員構成が偏っている場合は、改善するよう運営協議会事務局市町村所管課と交渉し、難航する場合には上記同様のステップで「請願」を行うか、提案に対する回答自体あいまいにされる場合は上記「請願」内容に追加する
- ・ 運営協議会で意見陳述することが認められた場合、意見陳述する福祉有償運送団体及び利用者において、事前に、意識統一及び役割分担を図り、効率的・視覚的・情緒的に演出する
- ・ 意見陳述者を含め、可能な範囲で多くの人数が傍聴するよう調整し、良識的に雰囲気支配する(やりすぎ厳禁)

○ その他改善方策

- ・ 全国移動ネットを通じた現行制度の運用改善と道路運送法改正をめざしたアプローチ
- ・ 登録不要領域での活動の検討
- ・ 条例による無償運送制度の実施へのアプローチ
- ・ 運営協議会の不作為等を理由とする運輸支局への登録申請を行い、運輸支局が登録拒否又は不作為を行った場合には訴訟を提起

【参 考】

平成21年年5月21日付国自旅第34号国土交通省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」

<http://www.mlit.go.jp/common/000040678.pdf>

平成21年年5月21日付国自旅第35号国土交通省自動車交通局旅客課長通知
「福祉有償運送にかか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」

<http://www.mlit.go.jp/common/000040694.pdf>

特定非営利活動法人 全国移動サービスネットワーク ホームページ

<http://www.zenkoku-ido.net/index>

国土交通省ホームページ 自家用有償旅客運送について

http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_tk3_000012.html