

地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会

〈自動車交通局長私的懇談会〉

○コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会

○NPO等によるボランティア有償運送検討小委員会



平成18年1月

国土交通省自動車交通局旅客課

## 『地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会』 検討結果の報告について

わが国は、急速な少子化と高齢化の同時進行により、人口減少社会というかつてない大きな社会経済構造の変動期を迎えるとともに、過疎化の進行も伴って、地域や都市構造も大きく変わってきています。こうした中で、地域住民の生活交通の確保が大きな課題となり、また、要介護者などの一人では公共交通機関を利用することが困難な移動制約者に対する個別輸送ニーズが急増する中で、地域の公共交通サービスに対するニーズは多様化、高度化しており、こうしたニーズに的確に対応した安全・安心な輸送サービスの確実な提供を促進することが求められております。

このため、自動車交通局では、学識経験者、消費者代表、事業者、労働組合、地方公共団体といった関係者間でこうした課題について検討する場として、昨年9月に「地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会」(座長:山内弘隆一橋大学大学院商学研究科長)を設置しました。

同懇談会では、焦点を絞った議論をするため、さらにその下に「コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会」と「NPO等によるボランティア有償運送検討小委員会」の2つの小委員会を設置して鋭意検討を重ねてきましたが、今般、その検討結果が以下の通り報告書の形で取りまとめられましたので、ここにご報告させていただきます。

なお、本報告書は、「道路運送法等の一部を改正する法律案」の道路運送法に関する改正部分の基礎をなすものとなっています。

### ○ コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会の報告について

近年、地方公共団体、利用者や商店街等、地域の関係者自らが地域交通を考えるコミュニティバスや乗合タクシー等の新たな輸送形態が各地で見られるようになりました。

本小委員会では、こうした新たな輸送サービスの普及・促進を図るため、現行制度の見直しについて議論・検討を行いました。

### ○ NPO等によるボランティア有償運送検討小委員会の報告について

要介護者や身体障害者等、単独では公共交通機関を利用することが困難な移動制約者にドア・ツー・ドアの移動を提供するSTS(スペシャル・トランスポート・サービス)の普及促進は、緊急性の高い政策課題です。

本小委員会では、現在既に行われつつあるNPO等によるSTSに係る有償運送を安全・安心なサービスとして提供するための制度的な仕組みについて検討を行いました。

コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス  
検討小委員会報告書

平成18年1月

国土交通省自動車交通局旅客課

# コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会

## 委員名簿

委員長	寺田 一薫	東京海洋大学 海洋工学部 教授
委員	山内 弘隆	一橋大学大学院 商学研究科長、同大学 商学部長
	加藤 博和	名古屋大学大学院 環境学研究科 都市環境学専攻 助教授
	田澤 とみ恵	(社)全国消費生活相談員協会 消費生活専門相談員
	北村 公男	神奈川中央交通(株) 専務取締役
	米田 孝	十勝バス(株) 執行役員 統括本部長
	木村 文男	関東鉄道(株) 常務取締役
	高木 進	西武バス(株) 取締役経営企画部長
	日方 稔	神姫バス(株) 常務取締役
	清水 武	北恵那交通(株) 取締役社長
	竹田 治	NPO法人バスネット津 副理事長
	西村 泰彦	(社)日本バス協会 理事長
	石橋 孝雄	(社)公営交通事業協会 理事・事務局長
	関 政治	全日本交通運輸産業労働組合協議会 事務局長
	住野 敏彦	日本私鉄労働組合総連合会 中央副執行委員長
	大野 練夫	埼玉県 三郷市 環境経済部 交通対策課 課長補佐
柴田 眞市	京都府 舞鶴市 企画政策室長 兼 交通対策課長	
五味 正文	長野県 諏訪郡 富士見町 産業課長	
鈴木 一男	福島県 小高町商工会 副会長 (全国デマンド交通システム導入機関連絡協議会 会長)	

行政側	宿利 正史	国土交通省 自動車交通局長
	松尾 庄一	国土交通省 自動車交通局次長
	田端 浩	国土交通省 自動車交通局 旅客課長
	一見 勝之	国土交通省 自動車交通局 総務課 企画室長
	児玉 進矢	国土交通省 自動車交通局 旅客課 生活交通対策室長
	佐藤 宏幸	国土交通省 自動車交通局 旅客課 新輸送サービス対策室長
	都知木 正弘	国土交通省 自動車交通局 旅客課 旅客運送適正化推進室長

(敬称略、順不同)

# コミュニティバス等地域住民協働型輸送サービス検討小委員会

## 議 事 経 過

### 第1回（平成17年9月28日）

1. 小委員会の設置について
2. コミュニティバスの現状と課題
3. 地域協議会と地域交通会議について

### 第2回（平成17年10月19日）

1. 具体的な取り組み事例の紹介
2. アンケート結果について
3. 地域住民等との協働・関係者間の調整のあり方について
4. 現行制度との整合性の確保等について

### 第3回（平成17年11月21日）

1. プレゼンテーション（加藤委員）
2. コミュニティバス等の実態調査結果（速報値）について
3. 新たなスキーム案の概要

### 第4回（平成17年12月14日）

1. 検討結果報告書（素案）について

## 目 次

I. はじめに	1
II. 小委員会について	2
III. 現状と課題	4
IV. 新たな制度の方向性	17
V. 今後のスケジュール	23
VI. おわりに	24

## I. はじめに

我が国は平成19年以降、いよいよ人口減少社会という今まで経験したことのない課題に直面し、さらに、世界に例を見ない急速な高齢社会を迎えることとなる。この結果、マイカー利用での移動が困難な人々が近い将来増加し、バスをはじめとする公共交通機関により、そのモビリティやアクセシビリティを確保することが極めて重要となっている。

また、少子高齢化の進展により、特に地方部における人口減少とそれに伴う活力の低下といった問題が深刻化しており、地域再生が重要な政策課題のひとつとなっている。こうした中で、コミュニティバス等の導入は中心市街地の活性化の核となるものとして注目されているところである。

さらに、平成17年2月に京都議定書が発効し、地球規模での温暖化対策が緊急性の高い課題となっている中で、我が国の二酸化炭素排出量の2割強を占める運輸部門からの排出量のうち、自家用自動車からの排出量の占める割合は5割に達しており、地球規模の環境問題への対応という観点からも、自家用自動車からバス等の公共交通機関への利用転換が求められている。

このように、バスサービスの社会的重要性が再認識されつつある中で、乗合バス事業については、モータリゼーションが1970年代以降急速に進展した結果、輸送人員が減少傾向にある中で合理化を迫られている事業者も多く、特に、採算が確保できない路線から撤退しようとする動きも依然として生じており、生活交通の維持確保が重要な政策課題となっている。

その取り組みとして、従来の乗合バス路線に対する公的補助にとどまらず、地方公共団体自身がバスサービスを企画・運営する、いわゆるコミュニティバスが全国に普及しつつある。また、利用者や商店街などの受益者自らが主体的に地域の交通を考えようとする動きも生じているところであり、地域のニーズに対応したデマンド型の乗合タクシーをはじめとした多様な運行形態も各地で見られているところである。

本小委員会では、こうしたバス等の乗合旅客運送を巡る現状を踏まえ、地域住民や利用者、バス事業者、地方公共団体等が協働して地域のニーズにきめ細かく柔軟に対応した乗合旅客運送サービスの導入を促進するための仕組みの見直しをすることを主眼に置いて議論を重ね、本検討結果を取りまとめることとした。

## Ⅱ. 小委員会について

### 1. 背景

モータリゼーションの進展や少子高齢化、都市部における郊外化や中心市街地の空洞化、地方部における過疎化の進行等により、乗合バスの輸送人員は減少の一途を辿り、現在では、ピークであった昭和43年時の44%にまで落ち込んでいる。こうした中で、平成14年2月、需給調整規制の廃止を柱とする改正道路運送法が施行された。これは、事業者による競争を促進し、事業の活動の効率化・活性化を通じたバスサービスの向上・多様化を図るため実施されたものであり、この結果、一部で新規参入や、既存事業者による経費削減、新たなサービスの萌芽といった動きが現れつつあるものの、過疎地のみならず、都市部においても不採算の生活交通の確保が困難になるという問題に直面している。

一方、近年、コミュニティバスや乗合タクシー、デマンド型バスといった新たな輸送形態が出現し、バスサービスのあり方も大きく変化してきている。このような新しい形態は、地方公共団体が主導となっている事例のみならず、利用者や商店街等の受益者自らが主体的に地域の交通を考え、バス事業者と連携して地域のニーズに即したサービスが提供されている事例も各地で見受けられつつある。

こうした状況を踏まえ、国土交通省では、平成16年10月に「公共交通の利用円滑化に関する懇談会」を設置し、平成17年5月に報告書をまとめた。この報告書では、具体的な施策展開の方向性のひとつの柱として交通事業者等と地域住民の団体等との協働による公共交通の利便性向上を掲げており、この内容は、同年7月に国土交通省が発表した「ユニバーサルデザイン政策大綱」<sup>1</sup>に反映され、同大綱でも、利用者を中心的な視点に捉え、利用者の目線に立った政策の推進が必要であるとして、利用者、住民やNPO等も含めた関係者の多様な参加を求め、そのニーズを反映させることが重要とされているところである。さらに、平成17年8月に出された平成18年度国土交通省重点施策においても、この大綱の内容等を受けて、公共交通の利用円滑化の推進として、地域住民の団体等の主体的な参画による公共交通の利用円滑化の取り組みを促進することが挙げられている。

### 2. 小委員会の目的

<sup>1</sup> 国土交通省では、「どこでも、だれでも、自由に、使いやすく」というユニバーサルデザインの考え方を踏まえ、今後、身体的状況、年齢、国籍などを問わず、可能な限り全ての人が、人格と個性を尊重され、自由に社会に参画し、いきいきと安全で豊かに暮らせるよう、生活環境や連続した移動環境をハード・ソフトの両面から継続して整備・改善していくという理念に基づき国土交通行政を推進するため、平成17年7月に、「ユニバーサルデザイン政策大綱」を策定・公表した  
([http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010711\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010711_.html) 参照)



不採算路線であっても地域住民にとっては生活上必要不可欠なバス路線を維持するための方策としては、現在、バス事業者の取り組みを国・地方公共団体が必要に応じて財政支援するという枠組みがある。さらに、地域によっては、地方公共団体自らが事業主体となってバス事業者へ運行を委託する形態によるバスサービスの提供も行われている。他方、これまでのような国、地方による財政支援という枠組みのみならず、地域住民等がNPO活動や商店街等の活動としてバスサービスの維持・改善に主体的に参画していくことが、地域のニーズにきめ細やかに対応しつつ、効率的に生活交通路線を維持・確保する上で有効であると考えられる。

こうしたことから、本小委員会では、地域の関係者が協働してこうした取り組みを進めるために必要な施策の枠組みについて検討を行うこととした。

### 3. 問題意識

先述の通り、不採算路線であっても、地域住民の生活の足として必要なバス交通を維持するためには、財政支援に加え、受益者である地域住民の主体的な取り組みが必要である。このため、地域の関係者が協働し、主体的に参画して地域の多様なニーズや実情に応じた形で生活交通を効率的に企画し維持することを円滑に行えるようにする仕組みが求められる。

その際、不採算路線の存する区域のみに着目するのではなく、それに隣接する周辺区域を運行するバスサービスを含めた他の交通システムとの連続性・整合性についても十分配慮し、地域の交通ネットワーク全体の維持・発展の観点から見て適切な輸送サービスの提供を確保する必要があるとの問題意識に基づき、現行の制度体系について見直しを行うこととする。

### 4. 検討過程

- |           |     |  |
|-----------|-----|--|
| H17.9.28  | 第1回 | コミュニティバス等の現状と課題<br>地域協議会と地域交通会議について<br>今後の進め方                                  |
| H17.10.19 | 第2回 | 具体的な取り組み事例の紹介<br>アンケート結果について<br>地域住民等との協働・関係者間の調整の在り方について<br>現行制度との整合性の確保等について |
| H17.11.21 | 第3回 | コミュニティバス等の実態調査結果（速報値）について<br>新たなスキーム案の概要                                       |
| H17.12.14 | 第4回 | 検討結果報告書（案）について   |

### Ⅲ. 現状と課題

#### 1. コミュニティバスとは

コミュニティバスについては、現在、明確な定義付けはされていないが、一般的に、「地方公共団体等がまちづくりなど住民福祉の向上を図るため交通空白地域・不便地域の解消、高齢者等の外出促進、公共施設の利用促進を通じた『まち』の活性化等を目的として、自らが主体的に運行を確保するバスのこと」と解されており、循環系統による運行やバス停の間隔の短縮化、運行頻度の均一化（15分間隔等）、運賃のワンコイン化（100円均一）等の工夫がなされている事例が多い。

また、最近では、京都市伏見区醍醐地区で地域住民が「市民の会」を結成し、支援するコミュニティバスの運行が開始されたり、神戸市東灘区住吉台・渦森台地区でNPO法人が平成15年度「全国都市再生モデル調査」を受託して、バス運行の実証実験を行ったりしている事例等、地域住民が主体となって参画している事例も見られる。

さらに、コミュニティバスと類似した形態として、乗合タクシーがある。これは、乗合バスとタクシーの中間的な役割を果たすものであり、深夜や早朝に駅と団地を結ぶコースを中心に運行するもの（団地型）や、廃止されたバス路線やバスの運行していない地域を運行するもの（過疎地型）、バスの通れない狭隘な道の多い観光地で運行するもの（観光型）などがあるが、最近では、過疎地型が増加している。また、それとともに、地域の需要に応じて、定時定路線型でなく予約等に基づいて運行を行うデマンド交通（DRT：Demand Responsive Transport）の導入事例も増加しつつある。

#### 2. コミュニティバス等の導入形態

現行制度では、有償で旅客を運送する事業形態としては、乗合バス事業者、貸切バス事業者又は地方公共団体が自ら運送する場合があります、導入形態は事業主体により異なる。

現行制度では、乗合バス事業は「路線を定めて定期的に運行する自動車により乗合旅客を運送する」とされており（道路運送法第3条）、これによることが困難な場合に限り、貸切バス事業者が乗合運行の許可を得て運送を行うことができることとなっている（同法第21条第2号）。また、公共の福祉を確保するためやむを得ない場合には、自家用自動車を使用して有償で旅客を運送することが可能となっている（同法第80条第1項）。

このため、現在のコミュニティバスの運行には、主に

- ① 地方公共団体が乗合バス事業者（道路運送法第4条の許可を有する乗合バス事業者）に委託するもの
- ② 同法第21条第2号の許可を有する貸切バス事業者に委託するもの

③ 地方公共団体自らが同法第80条第1項の許可を有して運行するものの3形態がある。

これらはいずれも他人の需要に応じて有償でバスを運行するものであるにもかかわらず、運賃制度、安全規制（運転者要件、運行管理等）を含み、規制の内容に差違があるのが実情である。

《道路運送法（抄）》

第二十一条 一般貸切旅客自動車運送事業者は、次の場合を除き、乗合旅客の運送をしてはならない。

一 災害の場合その他緊急を要するとき

二 一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合において、**国土交通大臣の許可**を受けたとき

第八十条 自家用自動車は、有償で運送の用に供してはならない。ただし、災害のため緊急を要するとき、又は公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であつて**国土交通大臣の許可**を受けたときは、この限りでない

2. 3 (略)

### 3. コミュニティバス等の導入実績（調査結果）

コミュニティバス・乗合タクシーについて導入実態を把握するため、国土交通省では平成17年10月に全国10の地方運輸局等を通じて以下の調査を行った。

この結果、半数近い市区町村でコミュニティバスが導入されつつあり、その際、地域差はあるものの、本来は例外許可である道路運送法第21条許可を受けた貸切バス事業者に委託されている事例が全体で4割近くあった。また、運賃設定については、コミュニティバスでは5割が均一運賃（うち、3割が100円均一）を採っているが、コミュニティバスに類似した運行形態の乗合タクシーの場合は均一運賃は11%であった。

導入目的については、コミュニティバスは既存路線バスの廃止代替及び交通空白地域の移動手段の確保がそれぞれ約30%であったが、コミュニティ型の乗合タクシーについては、交通空白地域の解消が54%を占めている。

(1) コミュニティバス等の定義

本調査では、以下のような形態の運行を「コミュニティバス」及び「コミュニティ型乗合タクシー」と定義した。

《コミュニティバス》

：地方公共団体、地元商工会議所等の公的主体や地元住民等（以下「地方公共団体等」）が主体となって、地域の交通空白地域・不便地域の解消等、地域住民の利便向上等のために一定地域内を運行するバスであって、車両仕様・運賃・ダイヤ・バス停の位置等を工夫したバス、と定義。

《コミュニティ型乗合タクシー》

：乗合タクシーについても地方公共団体等が、コミュニティバスに準じて地域住民の利便向上等のために一定地域内を運行する等、工夫した運行形態があるため、これについても「コミュニティ型乗合タクシー」と便宜的に定義。

(2) 都道府県ごとのコミュニティバス等導入市区町村数

コミュニティバスは、全国2,418の市区町村（H17.4.1現在）中、914市区町村で運行されており、コミュニティバス等を導入している市区町村の上位20位は以下の通り。

【都道府県別コミュニティバスの主な導入市区町村数】

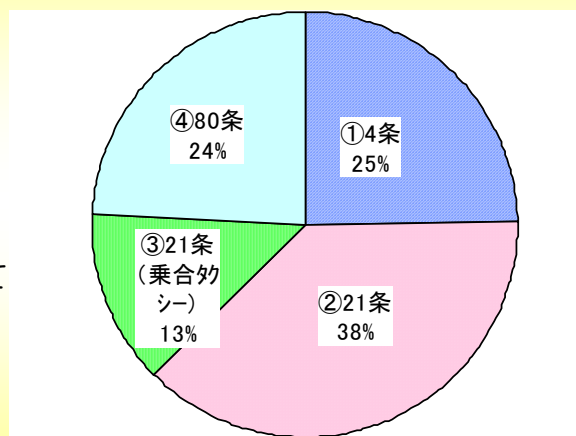
① 千葉県	57	⑪ 三重県	31
② 群馬県	52	⑫ 愛知県	29
③ 高知県	45	⑬ 東京都	28
④ 埼玉県	40	⑭ 山梨県	25
⑤ 鹿児島県	39	⑮ 香川県	24
⑥ 静岡県	38	⑯ 愛媛県	23
⑦ 岐阜県	37	⑰ 石川県	22
⑦ 長崎県	37	⑰ 栃木県	22
⑨ 兵庫県	35	⑲ 福岡県	22
⑩ 京都府	32	⑳ 福井県	19
		㉑ 和歌山県	19

(3) コミュニティバス等の許可種類別の運行形態

21条許可(バス)が最も多く、全体の38%を占めている。

4条許可	266件
21条許可(バス)	405件
21条許可(タクシー)	142件
80条許可	259件
合計	1,072件

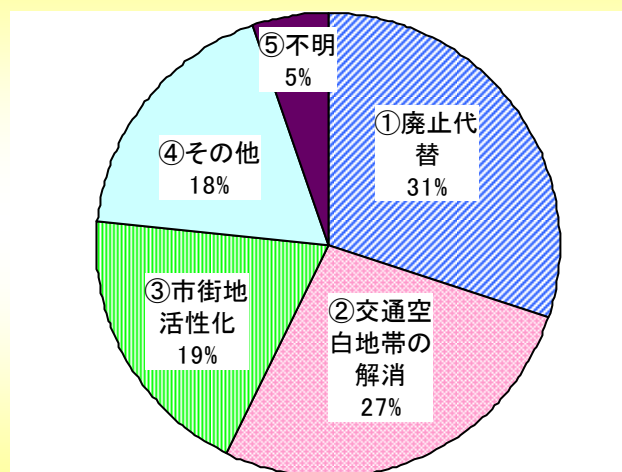
(注) 許可件数は、異なる複数の許可がなされているため市区町村数とは一致しない。



(4) コミュニティバスの運行目的

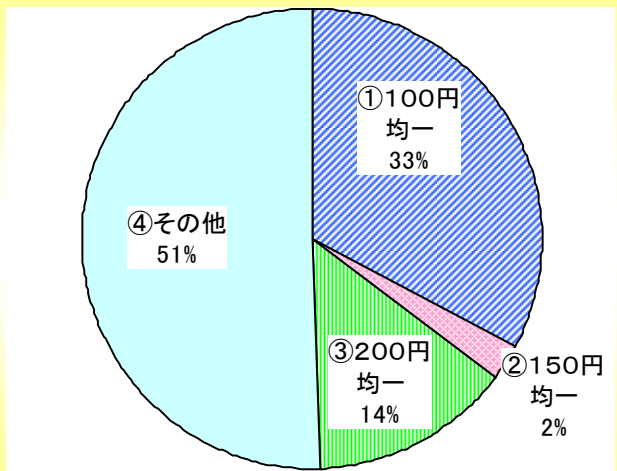
① 4条路線の廃止代替	348件
② 交通空白地帯の解消	313件
③ 市街地活性化	225件
④ その他(例)	209件

- ・ 買い物・通院支援対策
- ・ 交通弱者支援
- ・ 交通利便の向上策
- ・ 公共施設間移動の対策
- ・ 通学輸送の支援
- ・ 観光振興支援
- ・ 廃止航路対策



(5) コミュニティバスの運賃形態

- ①100円均一 305件
- ②150円均一 23件
- ③200円均一 132件
- ④その他(例) 469件
  - ・ 160円均一、300円均一
  - ・ 対キロ区間制 (130円~610円) 等
  - ・ 特殊区間制 (100、200、220円) 等
  - ・ 地帯制 (170円~220円)



(6) コミュニティ型乗合タクシー

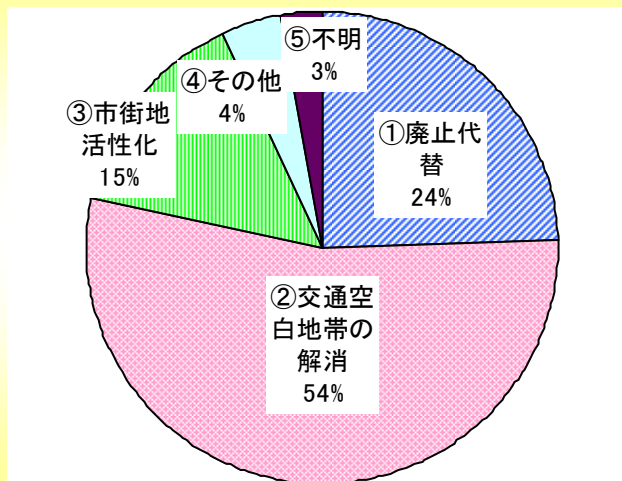
コミュニティ型乗合タクシーは、101の市区町村で運行されている。

【都道府県別コミュニティ型乗合タクシーの主な導入市区町村数】

① 福岡県	12	⑥ 愛知県	5
② 鹿児島県	8	⑧ 千葉県	4
③ 福島県	7	⑧ 島根県	4
③ 長崎県	7	⑧ 佐賀県	4
⑤ 秋田県	6	⑧ 熊本県	4
⑥ 宮城県	5		

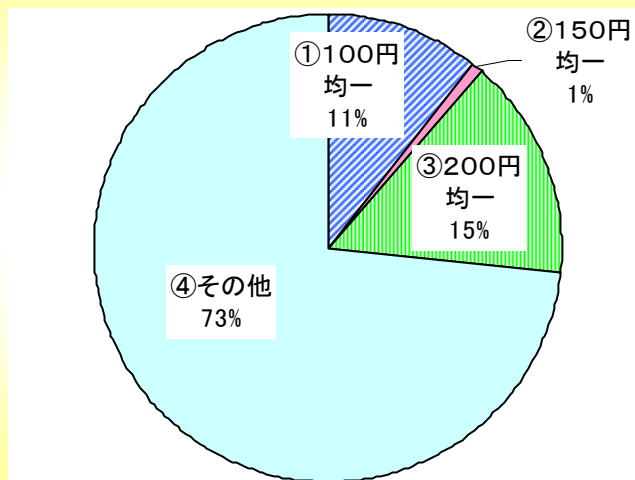
(7) コミュニティ型乗合タクシーの運行目的

- ①4条路線の廃止代替 35件
- ②交通空白地帯の解消 77件
- ③市街地活性化 21件
- ④その他(例) 6件
  - ・ 空港アクセス対策
  - ・ 福祉輸送対策

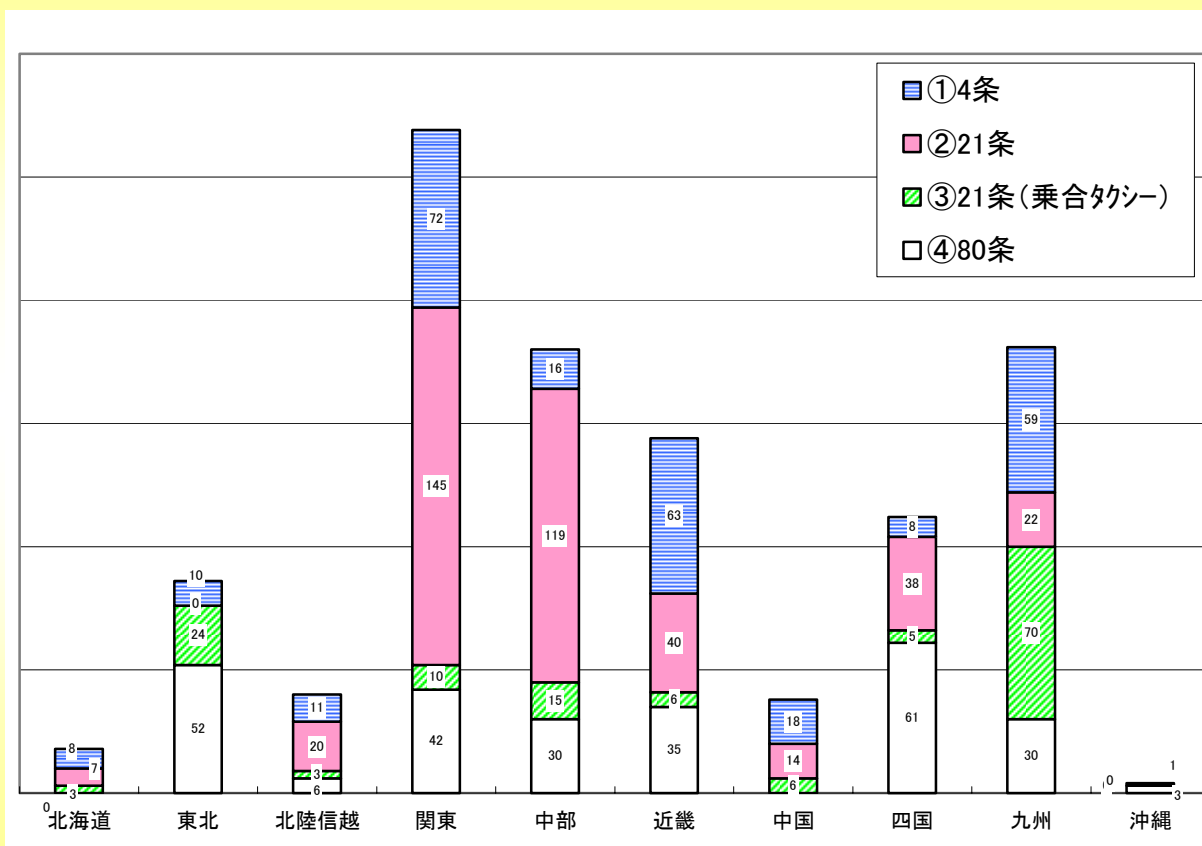


(8) コミュニティバス型乗合タクシーの運賃形態

- ①100円均一 15件
- ②150円均一 1件
- ③200円均一 22件
- ④その他 104件
  - ・300円均一
  - ・500円均一
  - ・初乗り100円/キロ加算



(9) 各地方運輸局等別許可運行形態



#### 4. コミュニティバス等の事例

このように、コミュニティバスや乗合タクシー等が各地で導入されており、地方公共団体が中心となっている場合や、地域住民等が中心となっている場合など、その具体的な導入手法やサービス内容については、事例によって多種多様である。

ここでは、実際にコミュニティバス等を導入している事例のうちで典型的なものをいくつか挙げてみることにする。

##### (1) 地方公共団体が主導している事例

###### ① 「ムーバス」(東京都武蔵野市)

- 交通空白不便地域の解消を図るとともに、バス利用を促進し、吉祥寺駅周辺の交通渋滞の緩和及び自転車からバスへの利用転換を進めるため、住民の要望に応じて武蔵野市が詳細な需要調査を実施した上で企画し、平成7年から運行。
- 5路線を、関東バス(株)、小田急バス(株)に委託して運行。
- 運賃は100円均一(小学生未満は無料)で、1日50便以上運行。
- 車いす収納スペースを設置する等車内も工夫している。
- 狭隘な道路を運行可能であり、住民の気軽な買い物の足として好評(コミュニティバスの先駆けに)。



###### ② 「龍・ゆうバス」(茨城県龍ヶ崎市)

- 地域内の公共交通問題の解決策として、「コミュニティバスありき」の考え方ではなく、既存の路線バスや鉄道などを最大限活用することを念頭に企画。
- 市でパーソントリップ調査を実施し、詳細なニーズを把握した上で「民間事業者で対応できる部分については市が関与しない」「既存バス路線を活かしつつ民間事業者がフォローしきれない部分を市が対応する」との基本方針の下、昼間の生活の足となる循環路線のコミュニティバス(4路線)を導入(関東鉄道(株)が運行)。
- 運賃は100円均一とし、乗り継いでも市内を200円で移動可能に。
- 民営路線バスとコミュニティバスとの一体的なサービス提供を目指し、路線バスについても昼間時に市内で完結する利用に関しては、初乗り160円以上上限200円とし、差額を市が負担。





- 施策導入後も、定期的なモニタリングを実施して評価を行うとともに、市民によるチェックシステムの確立を検討。
- 市内循環線の車両（2両）はCNGを燃料としており、また、スロープ・車いすスペースもあり、環境やバリアフリーにも配慮。

③ 「く・る・る」（静岡県浜松市）

- 中心市街地の活性化を目的に協議会を設置し検討した結果、浜松市による試験運行を経て、遠州鉄道(株)に委託して平成14年に本格運行開始。
- 時計回りと反時計回りの2本の循環路線で15分おきに運行。
- 運賃は大人100円、子供50円  
（1日乗車券は大人200円、子供100円）
- 小型ノンステップバスの導入により、商店街等の細街路の運行が可能に。
- それまで駅を中心に放射状にバス路線が設定されていたが、循環バスにより駅を挟んで東西の移動がしやすくなった。



④ 「かめバス」（奈良県明日香村）

- 中山間地域など、交通空白地域への対応のため、平成14年4月から無料の村内福祉循環バスを運行。しかしながら、既存の奈良交通(株)運行の路線バスとの連携がなく、ニーズに合った運行となっていなかったため、循環バス、路線バスともに利用が伸びない状況となっていた。また、学童の足の確保や観光客の増加などの課題に対応する必要もあった。
- このため、協議会を設置して検討。その結果、ゾーンバスシステム（同時間帯に到着／出発、多方面へ乗継可能）を導入し、奈良交通(株)運行の周遊バス（赤かめ）と村営の循環バス（金かめ）の乗り継ぎを円滑化。
- 観光時期には「飛鳥まるごとパスポート」でかめバス1日乗り放題＋レンタサイクル割引＋観光施設割引などを組み合わせるとともに、マイカーによる観光客を駐車場に誘導。



(2) 地域住民等が主導している事例

① 「醍醐コミュニティバス」(京都府京都市)

- 京都市営地下鉄開業に伴って京都市営バスが撤退し、公共交通が不便となった地域におけるコミュニティバスの運行案を、地域住民と企業等が主体となった任意団体「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」が自ら作成し、新規乗合バス事業者(株)ヤサカバス)との契約により4路線のバスを運行。1日当たりの利用者は予想の500人/日を上回る600~700人/日にのぼる。
- コミュニティバスの運行支援を行う財政基盤となるパートナーズ(一般商店、企業、病院などに協力)や個人応援団を募集し、コミュニティバス運行に向けた取り組みを展開した。



② 「生活バスよっかいち」(三重県四日市市)

- 四日市市では、三重交通(株)による不採算路線の廃止後、交通空白地域となった地域が存在していたところ、民間の有志を中心とした主体がバス運行の事業推進計画を策定し行政に支援依頼。
- 任意団体「生活バス四日市運営協議会」を設立し、地元企業から協賛金(毎月50万円)を集めて三重交通(株)に運行委託。無償による運行を開始。
- その後、NPO法人「生活バス四日市」の認定を受け、有償(1乗車100円)によるバスサービスの提供を平成15年度から実現。有償化後も利用者が増加。
- 市は、NPOによるバス運行に対して財政支援を実施(運行経費80万円/月のうち運賃収入10万円を減じた運行欠損額の1/2(30万円限度))。



③ 桃花台バス(愛知県小牧市)

- ニュータウンとJR駅との間の公共交通サービス提供が行われていなかったことから、住民が自主的に桃花台バス運営会を設置し、路線バスを企画・運営。
- 運行は、貸切バス事業者(あおい交通(株))に委託し、当初は道路運送法21条許可を受けた会員制のバスとして運行し好評を博した。その後乗合事業として許可(道路運送法4条)を取得し、黒字運行。



③ 鱒ヶ沢・住民参加型路線バス（青森県鱒ヶ沢町）

- 町内の深谷地区において、採算の見通しがないため、地元住民からバス路線開設の要望があったものの、開設されなかった。しかし、地元の病院が倒産し、その送迎バスも廃止されたことにより、一層不便に。
- このため、学識経験者等を含む協議会を設置し、バス路線運行について検討。
- その結果、住民から「バスを運行させるためには費用の一部を負担して良い」という意見が表明されたため、世帯当たり1ヶ月1,000円分の回数券（1999年2月から2,000円分）を地区の全世帯が購入し、併せて赤字分を町と事業者が負担する形で弘南バス株が運行開始。
- 運行開始後も3ヶ月に1回程度地域の代表とバス事業者、町が会議を開催し、バス運行時間や運行頻度等について話し合いを行っている。



(3) 乗合タクシーの活用事例

① 「おだか e-まちタクシー」（福島県南相馬市小高区）

- バス路線廃止に伴い住民から署名が集まったことをきっかけに、小高町商工会が中心商店街の活性化を目的として乗合タクシー導入の検討を開始。
- 商工会が事業主体となって地域住民のニーズ把握を綿密に行った後、タクシー会社（2社）からタクシー4台を借り上げ、デマンドタクシーを導入。
- 町内を3つのエリアに分け、中心商店街の巡回エリア（まちなか線）は100円、郊外と商店街を結ぶ東部線・西部線のエリアを300円に運賃設定。
- エリア毎に時刻表が設定されているが、電話予約があったときのみ運行することで、運行経費を削減（ただし、システム導入コストが課題）。



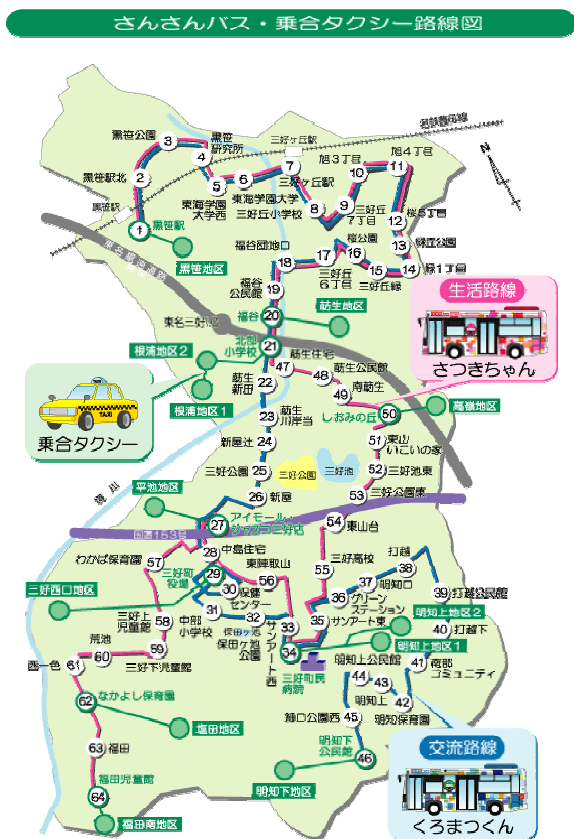
② デマンド交通システム「すずらん号」(長野県富士見町)

- 町内の全5路線9系統のバス路線を休止し、代わりに地方公共団体・商工会と協働でデマンド交通システムを導入して狭隘道路の多い町内の生活交通空白エリアを解消。
- 補助の削減・効率化と住民サービスの充実・向上が同時に求められていたが、バス事業者の負担分が解消し、運行収支が改善され、安定した利用者が見込めればさらに補助額を削減予定。



③ 「さんさんバス」と乗合タクシーのフィーダー(愛知県三好町)

- バス路線の廃止をきっかけに、町営の代替運行路線を開設。鉄道駅が町の中心から離れているため、バスの利便性向上による公共交通体系を目指す。
- 「バス利用促進協議会」を設立し、OD調査や地域住民のアンケートなどの調査を5カ年にわたり実施。
- この結果、大規模小売店舗を中心とし、こうした施設での乗り換えを可能とした2路線を導入。よくある鉄道駅と公共施設の循環型ではなく、住民ニーズに即した路線設定。
- 運賃は100円/回で乗り継ぎ券を発行。
- バスロケーションシステムも導入。
- コミュニティバスだけでは対応できない離れた集落への移動手段として、コミュニティバスのバス停から5人乗りタクシー(愛知つばめ交通株)をデマンド運行し、バスと連絡することにより、低コストで住民の足を確保。



## 5. 指摘されている問題点

4. では、典型的な代表事例を例示したが、実際にはうまくいかなかった事例が多々あるのが実情である。このため、コミュニティバス等の導入促進に当たっての課題を探るために、うまくいかなかった事例の原因として指摘された事項とそれを踏まえた検討課題を以下にまとめる。

### (1) うまくいかなかった事例の主な原因

- 運行目的があいまい又はほとんど議論されていなかった。
- 成功事例のコピーに終始してしまっており、その地域の実情を十分反映した輸送形態、路線設定、運行頻度、運賃、車両等になっていない。
- 住民や商工会議所等の地元関係者の参画が計画段階から十分になされていなかったため、住民の関心も一過性のもので終わってしまう(愛着の不足)。
- 既存のバス路線との整合性が考慮されておらず、結局、既存路線の利用者を転換させただけになってしまった。
- 運行開始後のフォローアップ体制が整っていなかった。
- 安定的な財源が不足していた。
- 地方公共団体等事業主体の関与・熱意が希薄だった。

### (2) コミュニティバス等の課題

以上を踏まえて、コミュニティバスや乗合タクシー等の導入を促進する上での課題として、以下のことが挙げられた。

#### ① 利用者ニーズの把握

- 代表事例のコピーに終始してしまっており、その地域の実情に即したサービスとなっておらず、利用者が伸びない事例が散見される。
- 事前調査などによって利用者の顕在・潜在ニーズを十分把握し、また、安定的なサービスを提供するための資金的な問題も考慮した上で、提供するサービス形態(運行形態等)、運行頻度、運行ルート、運賃等についてその地域の実情に応じたサービスを提供する必要がある。

#### ② 地方公共団体の主体性

- 地元住民からの要請、理解、長期運行計画の資金計画、地域に根付くための運行計画等、かなり明確なビジョンを地方公共団体自らが有する必要がある。
- また、利用者拡大のために地方公共団体自らがPRする必要がある。
- コミュニティバスが走行する道路は、住宅街等狭隘道路が多く、対向車との離合施設等道路整備や改善が必要。バス停用地確保も難しく(住民理解が必要)、車椅子用スロープ板が使えない所も多いため、地方公共団体が主体となり、地元警察への働きかけなど、走行環境の改善に取り組む必要がある。
- 複数市町村が運行協議会形式で運行する場合に、地方公共団体間の連携や意思統一を図る必要がある。

- 地元地方公共団体や経済団体等においては、運行開始時や運行に伴う欠損の補填等の経済的な支援が不可欠である。
  - コミュニティバス等導入に際して入札を行う場合には、輸送の安全を確保し、品質を十分確保するため、一定の基準が必要である。
- ③ 地元住民・企業・施設、地元経済団体等の計画段階からの参画
- 地域のニーズに即したサービスを提供し、また、地元住民による利用の促進を継続するためには、住民が愛着を持てるようなサービスであることが必要。このため、計画から実施、評価、改善に至るまでの全ての段階に、地元住民等が参画することが重要である。
  - また、商店街などは、安定的なサービス提供のための経済的支援主体の役割が期待されるものであり、計画段階からの参画が必要である。
- ④ 既存のバス路線など地域交通全体との連携
- 交通空白地域解消目的であるにもかかわらず、既存バス路線との輻輳区間の存在や輸送目的・形態の近似等により、既存路線利用者の転移、逸走が発生し、影響を受けた路線の再編成を余儀なくされる場合もあるなど、利用者利便を損なうこともある。このため、地域交通全体との整合性を確保するため、計画段階から既存バス路線の事業者との十分な連携が必要である。
- ⑤ キーパーソンとなる人材の育成
- 計画を成功させるには、関係者との調整や助言（アドバイス）を通じて計画の立案・実施を進めていくキーパーソンが必要だが、それが地方公共団体にも住民側にも不足しており、専門知識を有し、地元の実情にも精通している人材の育成が必要である。
- ⑥ 利用者への情報提供と定期的なチェック・評価・改善体制の確立
- 地域のニーズにきめ細かく対応するためには、コミュニティバスの導入以後のフォローアップが重要となる。このため、PDCA（計画、実行、評価、改善）体制を確立する必要がある。
  - また、このPDCAサイクルを適切なものとするためには、運行状況について利用者である地域住民に適時適切な情報提供を行うとともに、定期的なチェック・評価のシステムを導入する必要がある。
- ⑦ 規制の弾力化と現行制度との整合性の確保
- コミュニティバスや乗合タクシーについて、現行でも規制の弾力的な運用を行っているが、安全を確保した上でさらなる弾力化が図れないか。
  - その際、現行の制度との整合性を確保することが必要である。
- ⑧ その他
- バリアフリーや環境問題といった社会的要請の高い課題に対応することも必要である。

## IV. 新たな制度の方向性

### 1. 検討の視点と方向性

以上のような現状を踏まえ、新たな制度を検討する上で、以下のような検討の視点と、それに対する検討の方向性が提示された。

#### (1) 検討の視点

- ① コミュニティバス等が成功するためには、地域住民のニーズに対応し、利用されるバスであることが必要
  - 地元のニーズを把握するため、路線、運賃、運行頻度等について事前に綿密な調査が必要
  - ▶ ● 計画段階から、利用者である地域住民の参加が必要
  - バスの運行に関する専門的な知見・ノウハウが必要
  - 導入後も路線や運賃等について柔軟に見直す仕組みが必要
  - 運営や検討の状況に関する住民・利用者への情報公開が必要
- ② 長期的に地域住民の足を確保するシステムであるべき
  - ▶ ● 地域内の他交通システムとの整合性が必要
  - 地域における既存の公共交通ネットワークとの整合性や連続性を点検し、確保する場が必要
  - バスの運行に関する専門的な知見・ノウハウが必要
- ③ 地域の多様性に柔軟に対応できる仕組みが必要
  - ▶ ● 都市部、地方部などの相違を含め、地域の実情に応じて路線、運賃設定・変更が柔軟に可能な仕組みであるべき

#### (2) 検討の方向性

- ① 地域住民、既存バス事業者、地方公共団体、地方運輸局等の関係者からなる協議組織を設置し、計画段階から議論を行って地域のバスサービスについて合意形成を図ることが有益ではないか。
- ② 地域のニーズに柔軟かつ機動的に対応するため、協議会で協議が調ったサービスについては、輸送の安全を確保しつつ、運賃設定などについて規制の緩和・弾力化等の措置が考えられないか。
- ③ 利用者利便の確保の観点から、既存のバス路線との制度的整合性及び、ネットワークとしての連携・整合性を確保することが重要ではないか。また、併せて乗合事業に含まれる運行形態の範囲も実態に即して柔軟に対応できるよう、

見直す必要があるのではないか。

- ④ 協議会を経ない一般乗合バス事業についても、事業展開が柔軟に行えるよう、可能な限り規制の緩和を図るべきではないか。
- ⑤ 地域公共交通の企画・運営・運行に関する専門的な知見・ノウハウを有する人材を育成する必要があるのではないか。

## 2. 新たな制度のスキーム案

### (1) 乗合事業の対象範囲の拡大（図1）

現行の道路運送法では、乗合バス事業は「路線を定めて定期的に運行する自動車により乗合旅客を運送する」ものとされている（道路運送法第3条）。このため、デマンド型バスや乗合タクシーなど定期運行でないものは、乗合旅客を運送していながら乗合バス事業の許可では対応できず、結果として、貸切バス事業の許可を取得した上で、さらに同法第21条第2号の乗合運行の許可を取得して運行する他ないという制度的な問題が生じていた。

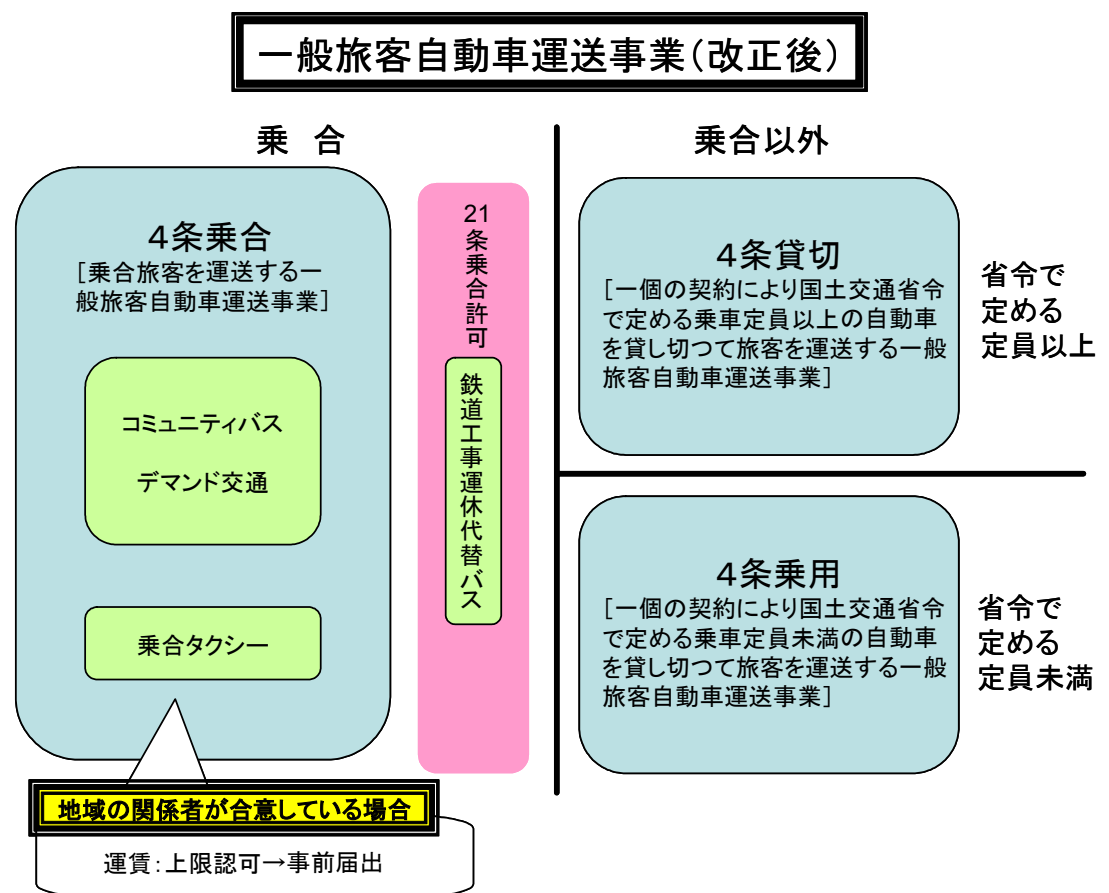
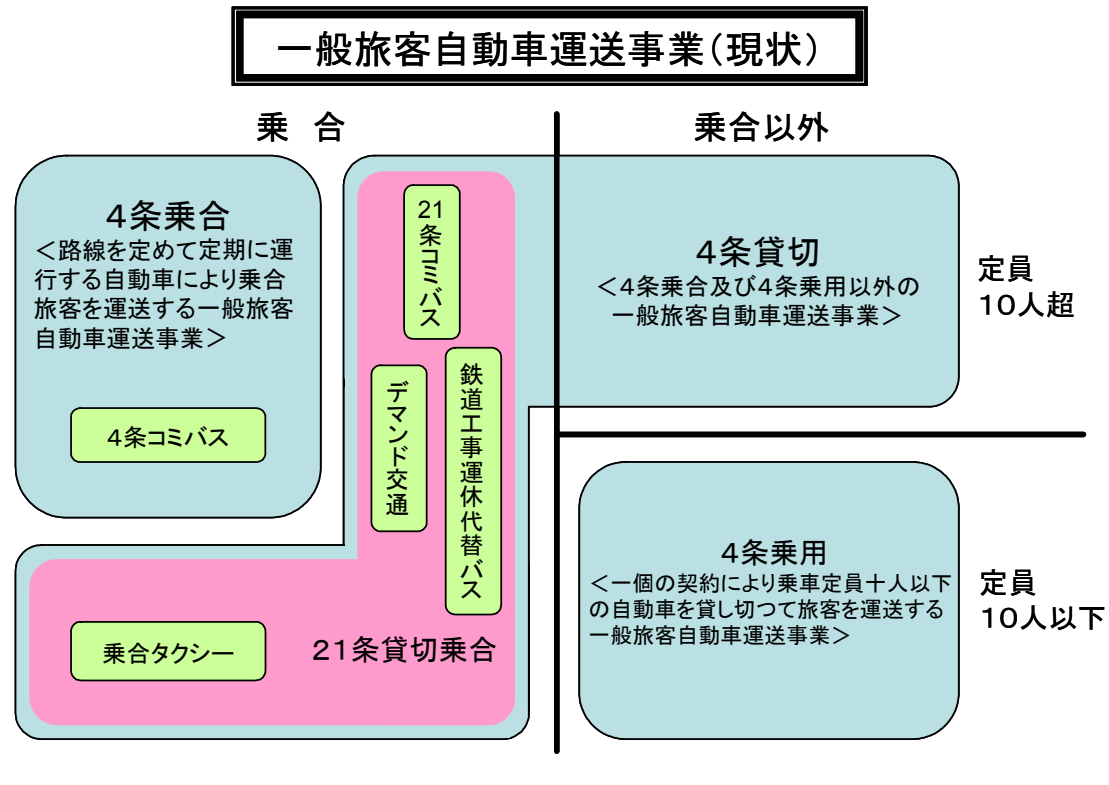
乗合旅客に関する運行形態が多様化している中で、地域の輸送ニーズや運営体制の実態に即した制度とするため、今回の制度の見直しでは、乗合バス事業の対象範囲を拡大し、コミュニティバスやデマンド交通、乗合タクシー等もすべて乗合バス事業という位置づけにすることとする。

一方で、道路運送法第21条第2号の乗合運行の許可については、鉄道の工事運休代替バスなど一時的、臨時的な場合に限定することとする。

さらに、(2)に後述するように、関係者からなる協議会組織において合意がなされている場合には、運賃等に関する規制緩和を行うこととする。



《図1》：乗合事業の対象範囲の拡大



## (2) 新たな協議組織の仕組み（図2・図3）

1. で述べたとおり、地域のニーズに対応し、また、地域住民に愛着を持って利用してもらうバスとするには、計画段階から地域住民、利用者が参画するとともに、状況の変化等に柔軟に対応できる制度とする必要がある。また、周囲の交通システムと整合のとれたネットワークを形成し、利用者利便を確保することが重要である。

このため、地域住民、利用者、地方公共団体、地元のバス事業者等の関係者からなる新たな協議組織（地域公共交通会議（新規・仮称））を設置し、地域のニーズに即した運行形態やサービス水準（ルート、運行頻度等）、運賃等について協議を行うこととする。この新たな地域公共交通会議（仮称）は、現行の地域交通会議や現在各市区町村で独自に組織されている公共交通・コミュニティバス等の検討委員会等を発展させたものを想定している。

一方で、現行の地域協議会については、地方バス路線維持費補助金の交付を受けるため、生活路線維持確保3カ年計画を作成することが主目的となってしまう、本来の目的であるはずの地域住民の生活交通の在り方を議論するところまで至っていない地域が多いとの指摘を受けているところである。このため、地域協議会については、基本的には現行の仕組みを維持しつつ、生活交通の在り方に関する議論の活性化を図ることとする（ただし、市区町村が運行主体となるバス（いわゆる市町村運営バス）については、新たな地域公共交通会議（仮称）で議論することとなる。）。

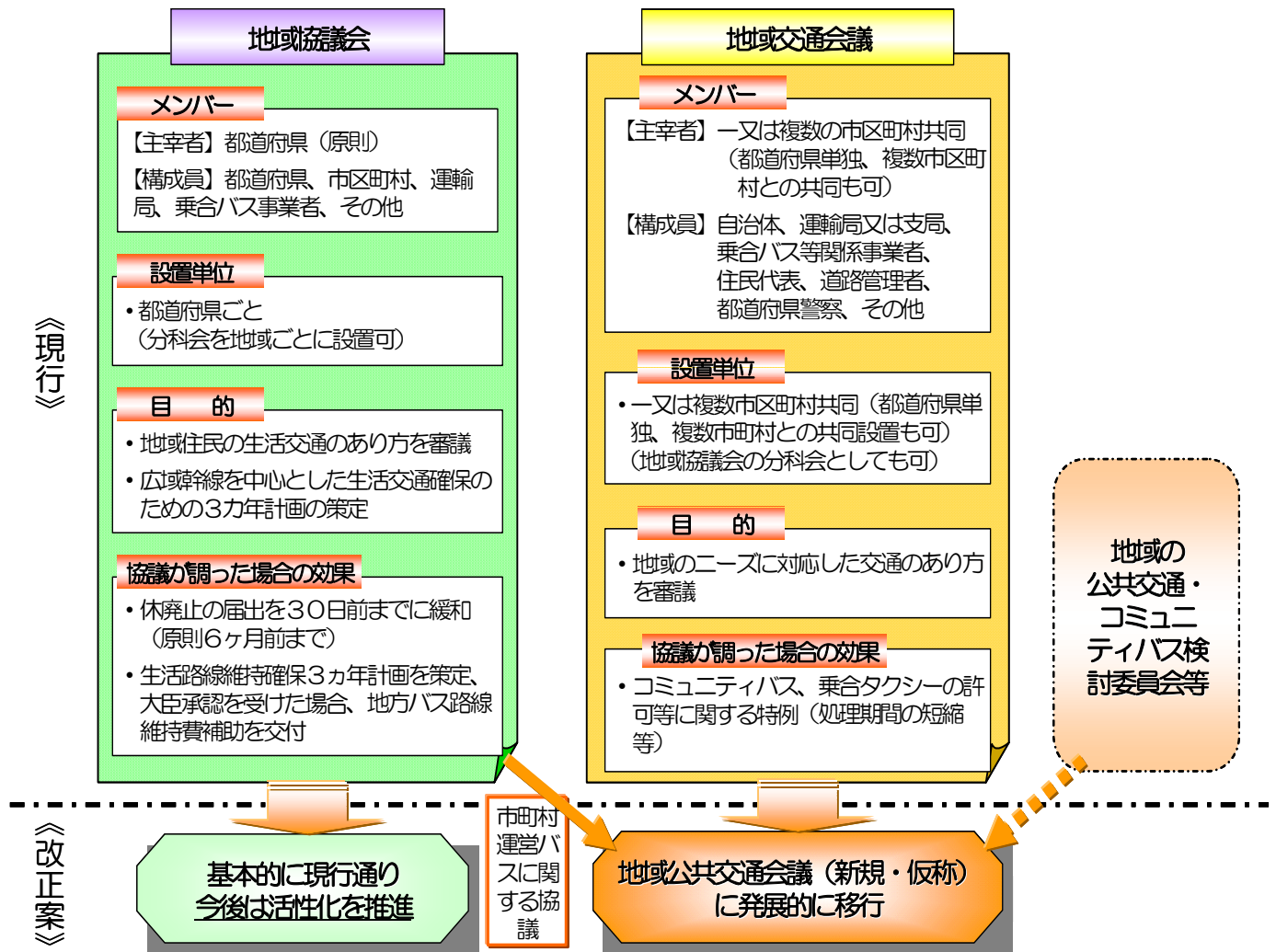
なお、地域の実情に応じて、地域公共交通会議（仮称）を地域協議会の分科会と位置づけることも可能とする（図2）。

地域公共交通会議（仮称）での協議の結果、当該旅客輸送サービスの運行を事業者へ委託等することとなった場合には、①運賃の上限認可制を届出制にする、②道路管理者・都道府県警察への意見照会を簡便化する等の規制の緩和を行い、柔軟かつ機動的に地域の実情に対応可能とする。

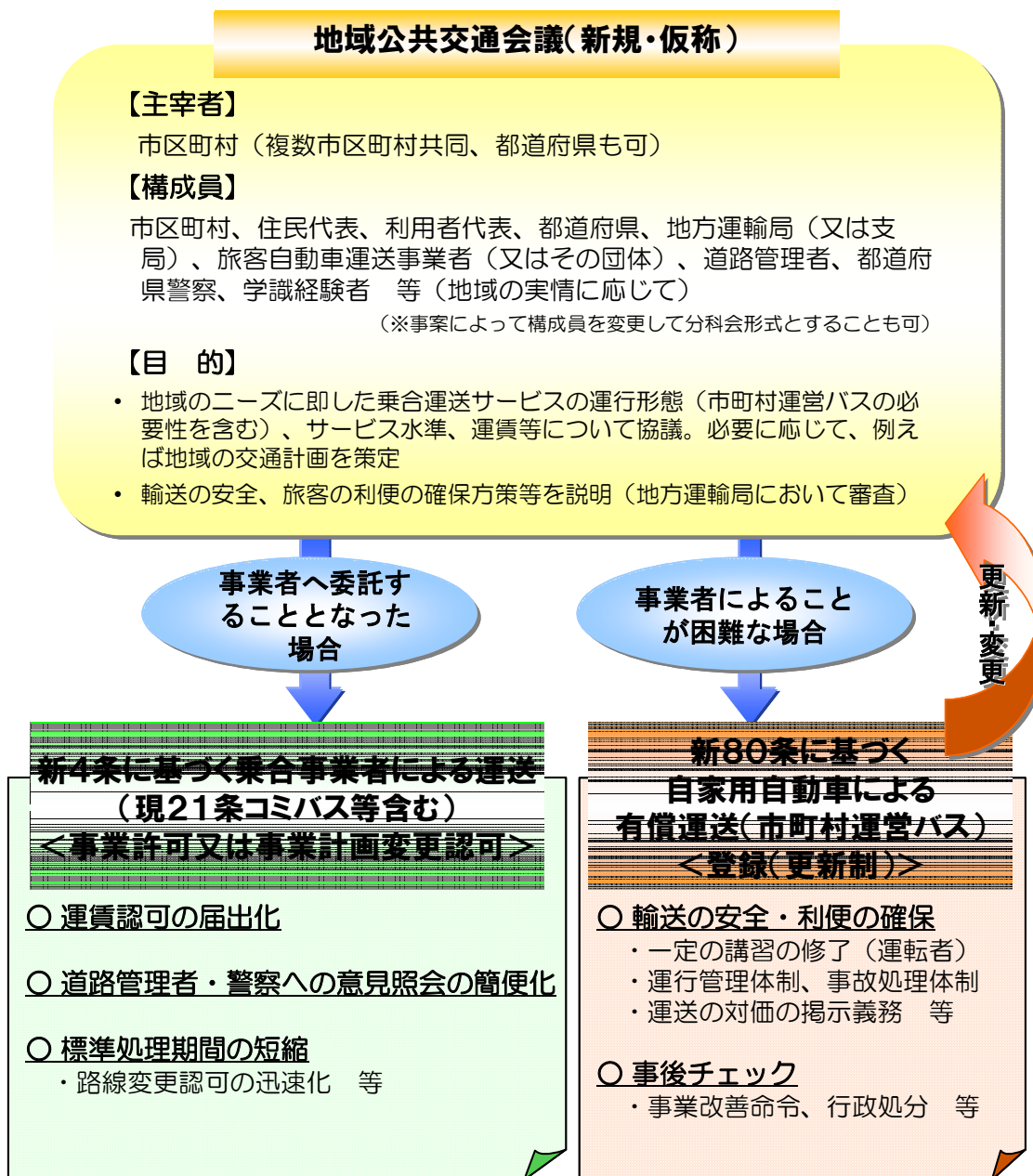
また、この地域公共交通会議（仮称）で議論した結果として必要な乗合旅客運送サービスが、地元のバス事業者等によって運行されることが困難な場合には、市区町村自らが運行主体となって、国土交通大臣の登録を受けて自家用自動車を使用して有償で運送を行うことが可能とする新たな制度を創設する。この場合においても、旅客の利便と輸送の安全を確保する上で必要な措置を講じることとする（図3）。

なお、継続的な改善を促すとの観点から、この会議での検討内容及び結果については、広く住民・利用者に公表することが必要である。

《図2》 現行の地域協議会と地域交通会議と改正案の対照図



《図3》新たな協議組織の仕組み



### (3) その他

上記の新たな制度の導入に併せて、以下についても検討を行う必要がある。

- 地域公共交通会議（仮称）を経ない乗合バス路線についても、その事業・サービス内容の態様に応じ、事業展開がスムーズに行えるよう、可能な限り規制の見直しを図るとともに、地域公共交通会議（仮称）を経る場合とそうでない場合との整合性も確保する。
- 現行の交通バリアフリー法では、乗合バス事業者は新規に車両を導入する際には低床車両でなければならないこととされているが、新たに乗合事業と整理された運送事業についても必要な措置を求める。
- 地方公共団体が委託先のバス事業者を入札によって決定する場合には、求められるサービス内容や運賃水準、地方公共団体からの財政的支援措置等を明らかにした上で、入札価格以外の多様な要素をも考慮し、品質が総合的に優れた内容のサービスとなるよう、必要な安全上の基準を満たし、品質が十分確保できる事業者を選定するような入札のやり方を進めていく必要がある。
- 関係者間の調整や必要な助言を行うためのキーパーソンとして、地域公共交通の企画・運営・運行に関する専門知識を有し、地元の実情にも精通している人材育成が必要である。

## V. 今後のスケジュール

IVで提案した新たなスキームについては、早期に実現することが望まれることから、国において、次期通常国会（平成18年）に道路運送法の改正法案を提出すべく作業を進めることとする。

また、改正法案が成立した際の施行時期については、可能であれば平成18年10月施行を目途とし、それまでの間、国において必要な省令、通達等の各種規定を整備する。その際、新たなスキームへの移行が円滑に行われるよう、所要の経過措置を講じるとともに、省令、通達等の制定に当たっては、関係者と緊密に調整をとって進めることが重要である。

また、同時に、改正法の施行までの間に、新たな制度についての関係者の理解を得るよう、国において周知徹底に努めることも必要である。

## VI. おわりに

我が国における乗合バス事業は、欧米諸国とは異なり、稠密な都市構造を有していること、また、輸送サービス事業のメリットを生かした副業を展開すること等により、戦後の復興、それに続く高度経済成長期においては、大量輸送公共交通機関として画一的なビジネスモデルを採用しても、ある程度の利益を上げることができた。

また、需給調整規制を前提としたバス事業者の内部補助によって、各地域の公共交通網を維持することが可能であった。

しかしながら、需給調整規制が廃止され、それに伴い地域公共交通政策への地方公共団体の関与が強まったことや、モータリゼーションの進展による地域構造・ライフスタイルの変化等によって、地域ごとに多様な輸送ニーズに対応することが求められる時代となってきている。

さらに、少子高齢化・人口減少社会を迎える今日、これまでの画一的なサービス提供の在り方ではビジネスモデルとして通用しなくなってきている。今や、地域の多様な輸送ニーズにいかにかきめ細かく対応していくかがバスを始めとする乗合旅客運送サービスの生き残りの道であり、また、それが利用者にとってもニーズに即した移動手段を確保することになる。

本小委員会では、地域の多様なニーズにかきめ細かく、かつ、柔軟に対応するために必要となる制度的な見直しを中心に行ったものであるが、今後は核となる人材の育成や事後的な運行開始後のサービス内容の評価の仕組みなどについても、さらなる検討を重ねていくことが望まれる。

**N P O等によるボランティア有償運送検討小委員会  
報告書**

平成18年1月

国土交通省自動車交通局旅客課

## NPO 等によるボランティア有償運送検討小委員会

### 委員名簿

委員長	山内 弘隆	一橋大学大学院商学研究科長 同大学 商学部長
委員	秋山 哲男	首都大学東京大学院 都市科学研究科教授
	寺田 一薫	東京海洋大学 流通情報工学科教授
	山本 征雄	社団法人 三重県身体障害者福祉連合会 (日本身体障害者団体連合会副会長)
	関 幸子	株式会社 まちづくり三鷹事業部シニアマネージャー
	半田 幸子	株式会社 生活構造研究所主席研究員
	関 淳一	東洋タクシー株式会社代表取締役社長 (全国福祉輸送サービス協会会長)
	漢 二美	大分自動車交通株式会社代表取締役
	川村 泰利	宮園自動車株式会社取締役副社長
	水田 誠	十全交通株式会社代表取締役社長
	佐藤 雅一	日立自動車交通第二株式会社代表取締役社長
	兼元 秀和	株式会社 キャビック代表取締役
	田中 尚輝	NPO法人市民福祉団体全国協議会専務理事
	杉本 依子	移動サービス市民活動全国ネットワーク理事
	笹沼 和利	移送・移動サービス地域ネットワーク団体連合会代表世話人
	伊藤 正章	東京ハンディキャブ連絡会事務局長
	河崎 民子	NPO法人ワーカーズ・コレクティブ ケアびーくる代表
	谷口 幸生	社会福祉法人 幹福社会ヘルプ協会たちかわ
	坂口 郁子	NPO法人 たすけあい大田はせさんず理事長
	金井 信高	神奈川県保健福祉部地域保健福祉課長代理
	秋山 由美子	東京都世田谷区保健福祉部長
	藤澤 秀治	大阪府枚方市福祉部障害福祉室長
	伊東 弘之	社団法人 全国乗用自動車連合会理事長
	高柳 茂	財団法人 全国福祉輸送サービス協会専務理事
	関 政治	全日本交通運輸産業労働組合協議会事務局長
	待鳥 康博	全国自動車交通労働組合連合会書記長
行政側	宿利 正史	自動車交通局長
	松尾 庄一	自動車交通局次長
	田端 浩	自動車交通局旅客課長
	佐藤 宏幸	自動車交通局旅客課新輸送サービス対策室長
	都知木 正弘	自動車交通局旅客課旅客運送適正化推進室長
	古都 賢一	厚生労働省老健局振興課長

(敬称略、順不同)



# NPO 等によるボランティア有償運送検討小委員会

## 議 事 経 過

### 第1回(平成17年9月21日)

1. 小委員会の設置について
2. 福祉有償運送の現状と課題
3. 今後の進め方について

### 第2回(平成17年10月13日)

1. 運営協議会についての現状及び課題
2. 必要とされる安全確保方策について

### 第3回(平成17年11月15日)

1. 小委員会の論点の整理について

### 第4回(平成17年12月6日)

1. 検討報告書(素案)について

## 目 次

. はじめに	1
. 本小委員会について	1
. 現行制度の概要	4
. 見直しに当たっての基本的な考え方の整理	9
. 主な論点とそれへの主な意見	15
. 新たな仕組みの方向性	20
. 今後のスケジュール	26
. おわりに	26

## ．はじめに

急速な高齢化と少子化が同時進行し、現在、我が国は人口減少社会という、かつて経験したことのない大きな変動期を迎えようとしている。

こうした中で、活力のある社会を築くためには、一人一人がその個性と能力を發揮し、自由に社会活動に参画し、自己実現を図っていけるような環境整備を行っていくことが必要となる。

要介護者や身体障害者等、単独では公共交通機関を利用することが困難な移動制約者にドア・ツー・ドアの移動を提供するSTS（スペシャル・トランスポート・サービス）は、こうした高齢者や障害者が様々な生き方を主体的に選択し、社会活動に参画する上で極めて重要なサービスであり、STSを普及促進することは、緊急性の高い政策課題である。

しかしながら、福祉タクシーをはじめとする既存の運送主体による輸送のみでは、急増する需要に十分に対応することが困難であるのが実情であり、運送主体の多様化も含めた議論が求められている。

このため、国土交通省では、現在、既にNPO等により提供されつつあるSTSに係る有償運送について、これを利用者にとって安全・安心なサービスとして普及させることを目的に、「NPO等によるボランティア有償運送検討小委員会」を設置し、新たな仕組みについて検討してきたところであり、この報告書はその検討結果をまとめたものである。

## ．本小委員会について

### 1．背景

本格的な高齢化社会の到来を迎え、要介護者や身体障害者等、単独では公共交通機関を利用することが困難な移動制約者にドア・ツー・ドアの移動を提供するSTSについての需要が昨今急増している。

STSについては、平成12年11月に施行された交通バリアフリー法の附帯決議や平成14年2月に施行された改正道路運送法の附帯決議において、その導入・充実を図ることが盛り込まれているところであり、このうち、交通バリアフリー法については、施行後5年目の見直し時期を迎えている。さらに、平成17年7月に国土交通省で策定したユニバーサルデザイン政策大綱<sup>1</sup>においても、STSの提供を

<sup>1</sup>国土交通省では、「どこでも、だれでも、自由に、使いやすく」というユニバーサルデザインの考え方を踏まえ、今後、身体的状況、年齢、国籍などを問わず、可能な限り全ての人が、人格と個性を尊重され、自由に社会に参画し、いきいきと安全で豊かに暮らせるよう、生活環境や連続した移動環境をハード・ソフトの両面から継続して整備・改善していくという理念に基づき国土交通行政を推進するため、平成17年7月にユニバーサルデザイン政策大綱」を策定・公表した。

([http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010711\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha05/01/010711_.html) 参照)

促進することが盛り込まれており、STSの促進は緊急性の高い政策課題となっている。

一方で、福祉タクシーの導入台数は、平成12年の介護保険制度の導入以降堅調に増加しつつあるものの、約6,300台にとどまっており、急増するニーズに十分対応することは難しい状況である。

また、NPO等によるボランティア福祉有償輸送については、平成16年3月に、福祉車両を使用するものについては制度化がなされ、さらに、セダン型車両を使用するものについては、構造改革特別区域の認定を受けた地域であれば可能となったが、許可を受けているNPO等の団体数は90にとどまっている（平成17年7月末現在）。

このため、急増する需要に対応するためには、STSの一層の促進が求められている。

## **2. 小委員会の目的**

こうした中で、平成17年8月にNPO等によるボランティア福祉有償運送のセダン型特区の全国展開について構造改革特区評価委員会が開催された。そこでの議論の結果、国土交通省において、関係者等からのヒアリングや実態調査を行い、セダン型のみならず、福祉車両も含めたボランティア福祉有償運送の仕組み全体について今一度検討し、同年12月に開催される同評価委員会にその結果を報告することとなった。

このため、今般、自動車交通局長の私的懇談会として「地域住民との協働による地域交通のあり方に関する懇談会」を設置し、その下に「NPO等によるボランティア福祉有償運送検討小委員会」を置き、学識経験者、移送サービスを行っているNPO団体、福祉タクシー事業者、消費者代表等の関係者間で議論・検討を行い、新たなボランティア福祉有償運送の仕組み作りに資することとした。

## **3. 問題意識**

本格的な高齢化社会の到来に対応するため、特区制度で弾みのついたNPO等によるボランティア福祉有償運送を、安全・安心なサービスとして安定的に普及させることが必要である。

その際、NPO等によるボランティア福祉有償運送は、タクシー等の公共交通機関によっては、移動制約者等の十分な輸送サービスが確保できない場合に、それを補完するものとしての役割が期待されているものである。

このため、タクシー事業者と移送サービスを行っているNPO等が共存して、急増する需要に十分対応し、利用者利便に資する仕組みが求められる。

## **4. 検討課題**

上記のような問題意識に基づき、本小委員会では、セダン型車両への使用車両の拡大を視野に入れ、主に以下の検討課題について議論し、NPO等による福祉有償

運送の新たな仕組みについて検討することとした。

- ( 1 ) 安全の確保措置のあり方
  - 運転者に必要な要件、運行管理等の体制等の現行制度の要件の検証
  - セダン車両まで使用車両を拡大する場合に、追加的に求められる要件
  - 安全確保の措置状況のチェックのあり方 等
  
- ( 2 ) 利用者保護のあり方
  - 白タク行為の予防措置
  - 損害賠償措置
  - 事故発生時の対応
  - 苦情対応 等
  
- ( 3 ) タクシー事業者との共存のあり方
  - タクシー事業との制度的整合性の確保 等

## 5 . 検討経過

以上を踏まえた実際の検討経過は、以下の通りである。

- |        |                                      |
|--------|--------------------------------------|
| 9月21日  | 福祉輸送の現状と課題                           |
| 10月13日 | 運営協議会についての現状及び課題<br>必要とされる安全確保方策について |
| 11月15日 | 論点の整理について                            |
| 12月6日  | 検討報告書(素案)について                        |

## ．現行制度の概要

### 1．現状認識

NPO等によるボランティア福祉有償運送については、平成16年3月に厚生労働省老健局振興課と国土交通省自動車交通局旅客課において「中間整理案」を公表し、それへのパブリックコメントを踏まえて「介護輸送に係る法的取扱いについて」が発出されているところである。

この「中間整理」では、以下のように現状認識を整理しており、これが現行制度の出発点となっている。

- 現在、要介護者等であって公共交通機関を利用することが困難な移動制約者に係るSTS(スペシャル・トランスポート・サービス。要介護者、身体障害者等であって公共交通機関を利用することが困難な移動制約者を対象に、必要な介助等を連続して、又は一体として行われる個別的な輸送サービスをいう。)による移動が、タクシー等の公共交通機関のみによっては、必ずしも十分に提供されていない状況にあること、
- 一方、これらの移動制約者に係るSTSによる移動の提供に要する費用の社会的な負担のあり方については、いまだ社会的に議論が成熟していない状況にあること。公的介護保険制度においても、STSに係る運賃については、原則として介護報酬の評価の対象としていないこと、
- こうした状況において、これらの移動制約者に係るSTSによる移動がタクシー事業者等のほか、社会福祉法人、医療法人、特定非営利活動法人、ボランティア等多様な担い手によって現に提供されている状況にあること、

を十分認識しつつ、それゆえ、

- これらの移動制約者に係るSTSによる輸送サービスが適切に提供されるため、現に提供されている輸送サービス、特に介護サービス事業者が介護保険サービスと連続して、又は一体として行う要介護者等の輸送サービスについて、その実態を十分踏まえつつ、法的な位置付けの明確化を早急に図る必要がある、
- その際、タクシー事業者等以外の担い手による輸送サービスについては、輸送中の旅客の安全確保、利用者の保護等の観点から“安全で安心して利用できるSTS”を目指すとともに、その方策については、現に行われているSTSを過度に萎縮させ、利用者利便に影響することがないように配慮していく必要がある、

との視点に立ち、今後、別紙方針に沿って検討作業を行い、具体的な結論を得たものから逐次実施するものとする。

## 2. 「介護輸送に係る法的取扱いについて」に基づく制度的整理

以上の現状認識に基づいて厚生労働省と国土交通省の間で道路運送法と介護保険法の適用関係を整理したものが「介護輸送に係る法的取扱いについて」(平成16年3月)である。

### (1) 訪問介護

訪問介護事業者等が行う要介護者等の輸送については、道路運送法の事業許可(一般又は特定)によることを原則とする。

NPO等の非営利法人は、一定の手続き、条件の下で、自家用自動車の有償運送許可によることができる。

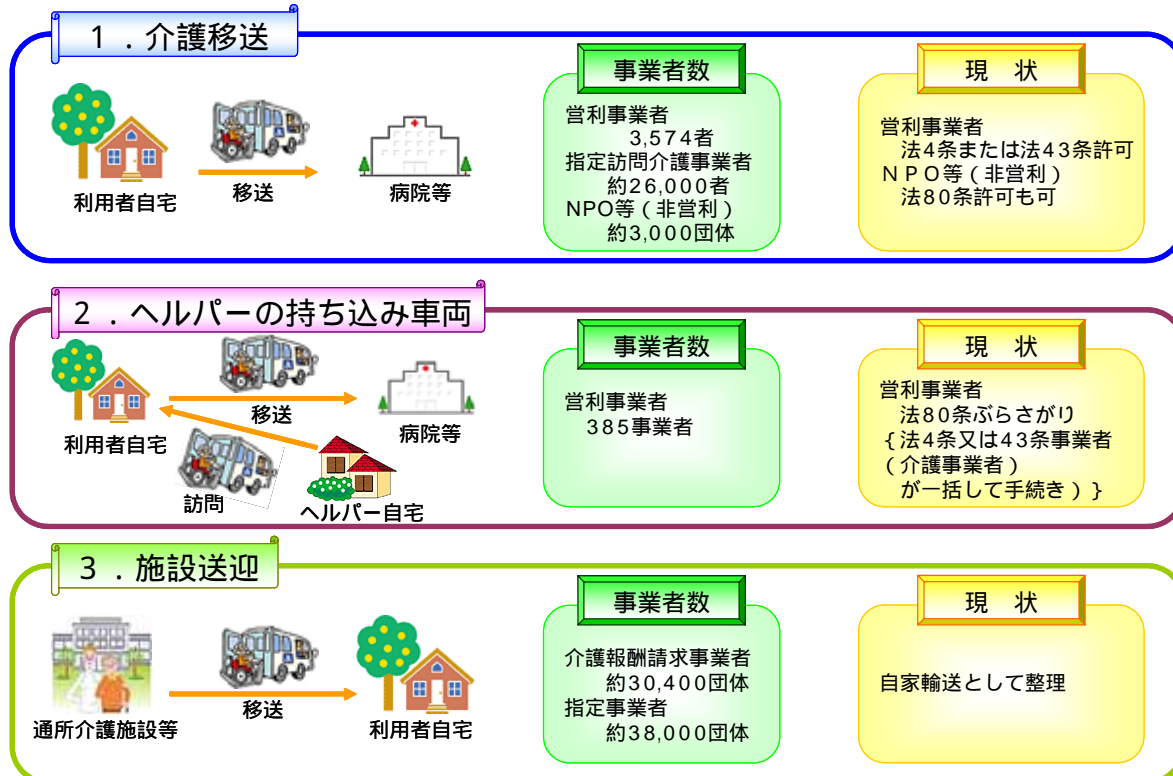
訪問介護員等が自己の車両で要介護者等を有償で運送する場合についても、自家用自動車の有償運送許可によることができる。

一定の準備期間の後、訪問介護サービス等に連続して移送を行う場合は、道路運送法上の許可を求めるとし、無許可で輸送を行う事業者については、介護報酬の対象としないものとする。

### (2) 施設介護

施設介護事業者が行う要介護者等の送迎輸送については、自家輸送であることを明確化するとともに、輸送安全の向上の観点から、運行管理体制の確保、送迎輸送の外部委託化等を促進する。

《図1》「介護輸送における法的取扱い」の整理



### 3. 現行制度の概要

#### (1) 福祉有償運送に係る制度(240号通達)

以上のような「中間整理」、「介護輸送に係る法的取扱い」を経て、「福祉有償運送及び過疎地有償運送に係る道路運送法第80条第1項による許可の取扱いについて」(平成16年3月16日 国自旅第240号。以下「240号通達」という。)が制定された。240号通達は、市町村等の主宰する運営協議会で協議の調った場合に、道路運送法80条1項に基づく自家用自動車の有償輸送の許可を行うことを可能とし、NPO等による福祉有償運送を合法的に行う道を開いた画期的なものである。

#### 道路運送法(抄)

第八十条 自家用自動車は、有償で運送のように供してはならない。ただし、災害のため緊急を要するとき、又は公共の福祉を確保するためやむを得ない場合であつて国土交通大臣の許可を受けたときは、この限りでない。

2・3 略

道路運送法第80条第1項の本来の趣旨は、タクシー等の営業類似行為(いわゆる白タク行為等)を排除し、利用者を保護することにある。このため、同条では、一般的に自家用自動車による有償運送を禁止した上で、災害時や公共の福祉を確保するためやむを得ない場合に限りそれを認めるという極めて例外的な許可制度となっている。

したがって、NPO等による福祉有償運送についても、この「公共の福祉を確保するためやむを得ない場合」とみなされる範囲として、当該地域内の輸送の現状に照らしタクシー等の公共交通機関によっては、移動制約者のニーズ充足されないものであることが必要としている。

また、使用する車両については、福祉車両(リフト等の特殊な設備又はリフトアップシート等の乗降を容易にするための装置を設けた自動車(軽自動車を含む。))に限定した上で、さらに、こうした移送主体がセダン型等の一般車両を使用するときについても、構造改革特別区域の認定を受けている場合に限り認めることとしている。

そのほか、輸送の安全と利用者利便を確保するために必要最小限の措置を求めており、運転者は普通二種免許の取得を基本とするが、これにより難しい場合は、一定の要件を満たす場合には普通一種免許でも可とする、運行管理の責任者の選任は必要だが、国家資格を有する運行管理者の選任までは求めない、許可取得後に法令違反等があっても行政処分が課されない、など、タクシー事業者等の旅客自動車運送事業者よりも格段に配慮された制度となっている。これは、「中間整理」において「安全で安心して利用できるSTS」を目指すとともに、その方



策については、現に行われているSTSを過度に萎縮させ、利用者利便に影響することがないように配慮していく必要がある」とされたのを受けたものである。

《図2》240号通達の概要

【NPO等の行う福祉有償運送の許可要件の概要（道路運送法第80条許可）】

(1) 運営協議会

運送の必要性、条件等を協議するために各地域ごとに設置。地方公共団体が主催し、市町村単位、複数市町村の共催、都道府県単位等。  
構成メンバーは、地方公共団体（主宰者）、地方運輸局、関係交通機関の代表、NPO等の代表、利用者代表、等。

(2) 運送主体

NPO法人、社会福祉法人、医療法人、公益法人等の非営利法人が対象。（法人組織でない任意団体、個人は対象としない。）

(3) 運送の対象

要介護者、要支援者、精神障害者、身体障害者、知的障害者等で単独では公共交通機関の利用が困難な移動制約者であってあらかじめ会員登録した者。

(4) 使用車両

リフト、スロープの特殊な設備または回転シート・リフトアップシートなど乗降を容易にするための装置を設けた自動車。（軽自動車を含む。）セダン型等の一般車両については、構造改革特区の認定を受けている場合に限り許可の対象とする。

(5) 運転者の要件

普通第二種免許を有することを基本とするが、これによりがたい場合は、一定期間運転免許停止処分のないこと、安全運転・乗降介助等に関する講習の受講等十分な能力及び経験を有していると認められること。

(6) その他の安全確保措置

- ・損害賠償措置：対人8,000万円、対物200万円以上の任意保険に加入
- ・運行管理体制：運行管理責任者が選任されていること。点呼、報告、指示、記録等の指揮・命令系統が確立されていること。
- ・指導監督体制：運転者に対する事故防止、安全確保について必要な研修を行う計画があること。
- ・事故発生時の対応：緊急の連絡体制が整備され、責任者が明確になっていること。
- ・苦情処理体制：利用者からの苦情に対し、適切に対処、記録され、責任者が明確になっていること。

(7) 運送の対価

タクシーの上限運賃の概ね2分の1以下を目安として地域の特性等を勘案して設定

(2) 福祉タクシー事業に係る制度（241号通達）

さらに、240号通達と同時にもっぱら移動制約者を含む患者等の輸送サービスを行うことを条件としたタクシー事業者（「患者等限定タクシー事業者」という）

に係る許可等についても、従来よりも一層規制の弾力化を行った。

具体的には、「患者等の輸送サービスを行うことを条件とした一般乗用旅客自動車運送事業の許可等の取扱いについて」(平成16年3月16日。国自旅第241号。以下「241号通達」という。)を発出し、それまでは使用車両を福祉車両に限定して許可を行ってきたが、今後は介護福祉もしくは訪問介護員若しくは居宅介護従事者の資格を有する又は社団法人全国乗用自動車連合会等が実施するケア輸送サービス従事者研修を修了した者が乗務する場合には、セダン型等の一般車両による輸送サービスも可能とすることとした。

《図3》患者等限定タクシーの許可

**【患者等輸送限定許可に係る弾力化の概要】**

(1)対象旅客

- ・ 要介護者、要支援者(介護保険法)
- ・ 身体障害者(身体障害者福祉法)
- ・ 他独立した歩行が困難な者

(2)使用車両

- ・ リフト付き等の特種車両
- ・ 回転シート、リフトアップシート車両
- ・ セダン型車両の場合にあっては、訪問介護員、ケア輸送士等の資格を有する者が乗務する自動車

(3)許可の処理方針

- ・ 営業区域 …… 都道府県単位
- ・ 最低車両数 …… 1両
- ・ 標準処理期間 …… 2ヶ月

(4)運賃

- ・ 介護保険サービスに連続する輸送については、原則、原価計算書の提出を不要。
  - ・ その他の輸送については、以下のような運賃の設定も可能。また、審査基準の弾力化を図るとともに標準処理期間も早期処理を実施。
  - 例) ・ 距離制、時間制をベースにした割引運賃
    - ・ 一定の幅で運賃認可を受け、サービス内容に応じ運賃収受
    - ・ 時間制運賃の細分化(15分等)
    - ・ 一定の輸送範囲における定額運賃設定
- 等

こうした一連の措置によって、NPO等が福祉有償運送を行おうとする場合、240号通達によって道路運送法第80条第1項に基づく許可を得ることが可能となり、また、241号通達により、患者等限定タクシーの事業許可を得ることも容易となった。

## ．見直しに当たっての基本的な考え方の整理

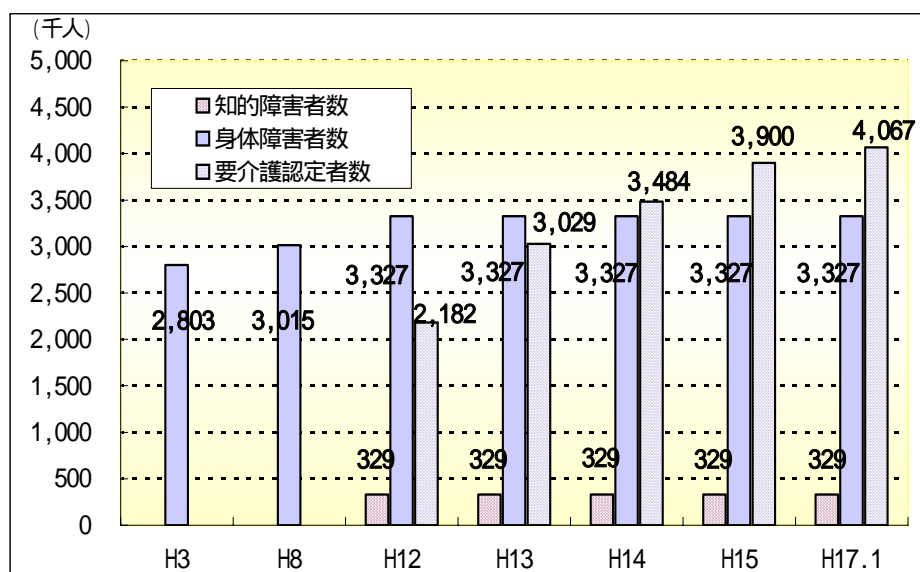
### 1. 「中間整理」における現状認識の再確認

先述の「中間整理」が出された平成16年3月から1年9ヶ月経過し、その間、NPO等によるボランティア福祉有償運送については、48の地域で運営協議会が設立され、90の団体が道路運送法第80条第1項に基づく自家用有償運送の許可を取得しており、このうち41の団体がセダン特区における許可となっている（平成17年7月31日現在）。こうした進展を踏まえ、本小委員会で新たな仕組みを検討するに当たって、現状認識について再度確認してみることにした。

まず、STSへのニーズの面については、現在、介護保険法の要介護認定を受けている人（要支援者を含む。）は全国に400万人以上、また、身体障害者等についても、約370万人となっている（図4）。今後高齢化が進む中で、2014年には、国民のほぼ4分の1が65歳以上の高齢者となると推計されており（図5）移動制約者の社会参加の意欲の高まりと相まって、STSへの需要は益々高まるものと考えられる。

なお、スウェーデンのストックホルムでは、市が実施した調査に基づいてSTSの対象となる移動制約者を人口の約5%としていることから、我が国においても各地で同程度のニーズがあるとの推測がなされることが多い。しかしながら、STSへのニーズについては、都市構造や人口構成の相違といった地域の実情に応じて異なるものであるため、今後は都市ごと、地域ごとの詳細なニーズ調査が必要である。

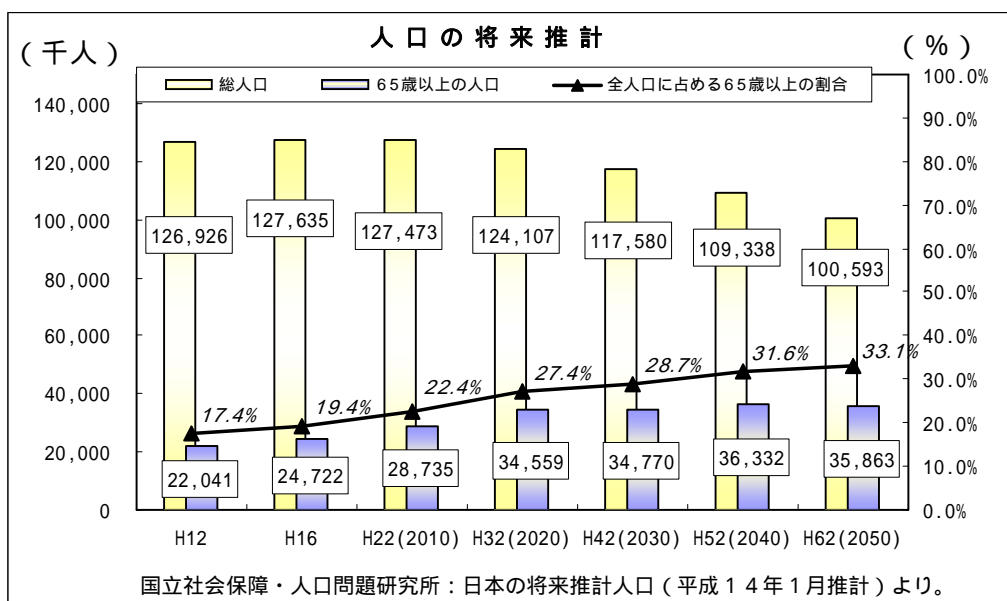
《図4》身体障害者・要介護者数の推移



1 出典「身体障害児・者実態調査」厚生労働省

2 身体障害者数については、5年ごとの調査であり、平成12年度が最も新しいデータ。

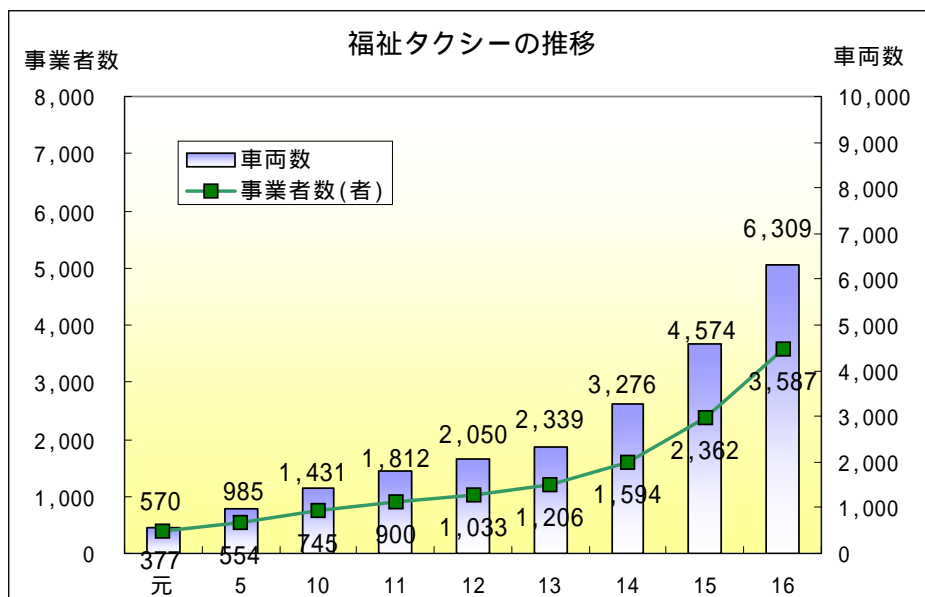
《図5》高齢者人口の将来予測



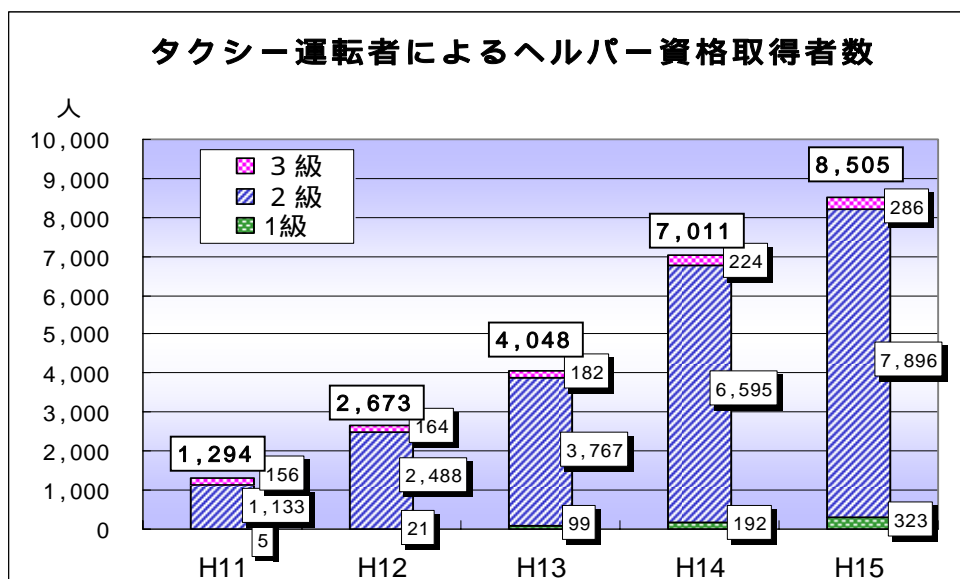
一方、タクシー事業者による福祉タクシーについても、患者等輸送限定タクシーに係る規制の弾力化等により着実に増加をしており、約3,600事業者により約6,300台の福祉タクシーが運行している（図6）。また、ヘルパー資格を所有しているタクシードライバーも既に8,500人以上いる（図7）。

しかしながら、上記のような需要に十分応えるにはまだ絶対的な車両数が不足しているだけでなく、STSを必要としている利用者の居住地に福祉タクシーがないという地域的な需給のミスマッチ等もあり、地域によっては必ずしも十分にサービス提供がなされているとは言いがたいのが実情である。

《図6》福祉タクシー事業者・車両数の推移



《図7》 タクシー運転者によるヘルパー資格所得者数



こうした中で、NPO等により、移動制約者に係るSTSが実際に提供されている状況にあり、全国で2,000を超える団体が既にSTSに係る輸送サービスを実施していると言われている(表1)。

《表1》移送サービス実施団体数(推定)

H13.3.31現在

団体数				車両数
2,340	市民団体	社会福祉法人	その他	3,500
	1,099	1,173	68	

出典：東京ハンディキャブ連絡会調査

なお、「中間整理」の現状認識にもあるとおり、STSによる移動の提供に要する費用については、地方公共団体が福祉政策の一環として福祉タクシー券を発行している場合もあるが、タクシー事業者が公共交通機関としての使命感から身体障害者割引を実施することで自ら負担しているほか、ボランティア活動や公益法人によるNPO等への福祉車両の寄贈などで賄われており、その社会的負担のあり方は依然として不明確なままとなっている。

以上のことから、「中間整理」の際の現状認識については、現時点においても基本的に変化しておらず、今後のNPO等による福祉有償運送について検討するに当たっても、この現状認識から出発することとする。

## 2. 基本的な概念整理

このような現状認識を踏まえた上で、今後のSTSによる輸送サービスの仕組みを検討するに当たっては、本格的な高齢化社会の到来に対応するため、いかにNPO等による福祉有償運送を利用者にとって安全・安心なものとして普及させるかが重要である。

そこで、まずはここで対象としているSTS、使用車両、NPO等による福祉有償運送が必要である場合の考え方、STSの提供者、安全で安心して利用できるSTSの普及のために必要な措置、についての基本的な概念整理・考え方を整理することとする。

### (1) STSについて

「中間整理」の考え方を踏襲し、「要介護者等であって単独では公共交通機関を利用することが困難な移動制約者を対象に、必要な介護等と連続して、又は一体として行われる個別的な輸送サービス」をSTSの定義とすることとする。

### (2) 使用車両の範囲について

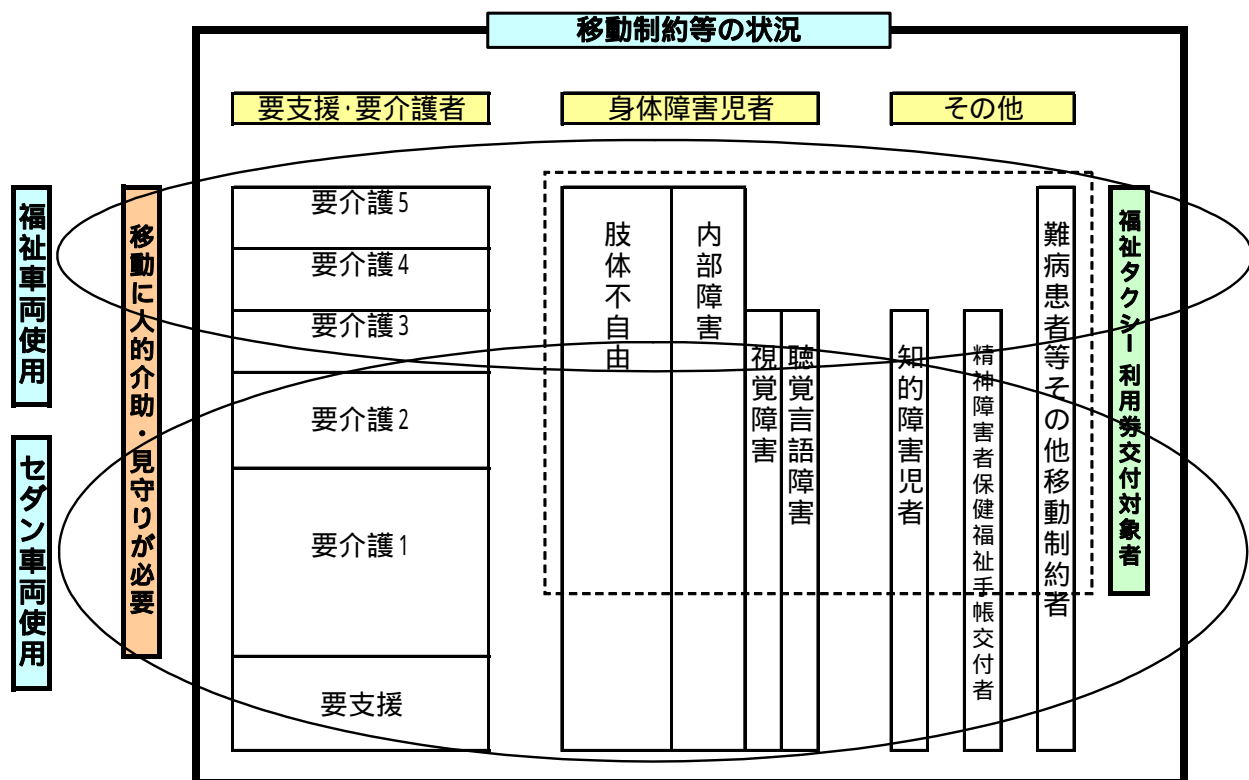
現行の道路運送法では、他人の需要に応じて、有償で、自動車を使用して旅客を運送する場合は、利用者の身体的な要請にかかわらず、タクシー事業等の旅客自動車運送事業の許可を取得し、公共交通機関として輸送の安全及び旅客の利便を確保するための各種の義務が課せられている。

しかしながら、上記1.で確認したように、STSについては、地域によってはタクシー等の公共交通機関のみでは必ずしも十分に提供されていない状況にあることから、利用者の利便を考え、現に各地で提供されているNPO等による福祉有償運送について、一定の条件を付した上で例外的に認めることとしたものである。

こうした考え方にに基づき、現行制度では、会員登録された利用者であって、介護保険法に定める「要介護者」及び「要支援者」、身体障害者福祉法に定める「身体障害者」、その他肢体不自由、内部障害（人工血液透析を受けている場合を含む。）精神障害、知的障害等により単独での移動が困難な者であって、単独では公共交通機関を利用することが困難な者、としているところである。

これについて、移動制約等の状況とそれに適したサービスとの関係についてのイメージを整理したものが次の図である（図8）。

《図8》移動制約等の状況と適したサービス（イメージ図）



出典：金井委員作成資料を基に事務局において作成

図8が示すように、移動制約の度合いが重い利用者は福祉車両が必要であり、そうでない場合には、セダン型車両等でも対応することが可能ではあるが、その場合は人的介助等のソフト面の対応が不可欠となっている。

現行制度では、福祉車両を使用する場合のみが制度化され、セダン型車両等の一般の車両を使用する場合については、構造改革特別区域における措置に限って認められている。しかしながら、セダン型等の一般車両を使用する場合であっても、人的介助等のソフト面の対応が必要となるときには、タクシー等の公共交通機関では十分対応しきれないケースがある。

このため、人的介助等と組み合わせられて行われているセダン型車両を使用する福祉運送についても、STSとして取り扱うことが適切である。

### (3) NPO等による福祉有償運送の必要性について

NPO等による福祉有償運送は、タクシー等の公共交通機関によっては、移動制約者等の十分な輸送サービスが確保できない場合に、それを補完するためのものとしての役割が期待されている。この、「タクシー等の公共交通機関によっては、移動制約者等の十分な輸送サービスが確保できない場合」としては、

その地域にタクシー事業者が存在しない場合、タクシー事業者は存在しても、福祉輸送サービス（福祉車両を使用するもの又はセダン型車両等であって

ヘルパー資格等を有する運転者が対応するサービス)を実施していない場合、地域に福祉輸送サービスを実施しているタクシー事業者がいるが、地域における移動制約者のニーズに対してサービス提供が著しく不足している場合、が挙げられるが、これについては、全国一律の基準を設けることは困難であり、地域の実情を反映する必要がある。このため、現行制度でも、運営協議会において、地域の関係者が集まってNPO等による有償運送の必要性について十分議論を尽くすこととされているところであり、今後も引き続き運営協議会における関係者間の議論が不可欠である。

なお、「タクシー等の公共交通機関によっては、移動制約者等の十分な輸送サービスが確保できない場合」として、移動制約者の経済的負担能力を含めて考えるべきとの議論もあるが、タクシー事業者等の旅客自動車運送事業者は公共交通機関としての責務として、輸送の安全と利用者の利便を確保するため、様々な義務を課せられおり、一定の費用が必要となっている。

このため、本来であれば、スウェーデン等の欧米で見られるように、運送事業者が行うSTSに対して公的主体が赤字の補填を行うようことが望ましいが、国においても地方においても財政事情が厳しい中で、多くを期待するのは困難な状況となっている現状では、この点についての考え方の整理については、STSによる移動に係る社会的費用の負担のあり方についての議論の成熟を待つ必要がある。

#### (4) サービスの提供者について

移動制約者に係るSTSによる移動の提供であっても、営利事業として行うのであれば、当然のことながら、旅客自動車運送事業の許可が必要となり、現にタクシー事業の許可を取得してこのようなサービスを提供している事業者が全国に3,574者存在している。

このため、ここで対象とするSTSのサービス提供者は、NPO、社会福祉法人といった非営利団体に限ることとし、福祉有償運送を行うことが法人の目的の範囲外の行為に当たるものでない場合に限ることとする。

#### (5) 安全で安心して利用できるSTSを目指すために必要な措置について

「中間整理」においても、「タクシー事業者等以外の担い手による輸送サービスについては、輸送中の旅客の安全確保、利用者の保護等の観点から、“安全で安心して利用できるSTS”を目指すとともに、その方策については、現に行われているSTSを過度に萎縮させ、利用者利便に影響することがないように配慮していく必要がある」とされている。

今般の見直しに当たっては、セダン型車両等の一般の車両についても使用可能にするという、いわゆるセダン特区の全国展開を視野に入れており、これが



実現すればS T Sに係る輸送サービスの提供者の裾野も飛躍的に広がることが予想されるため、「安全・安心」のために必要な措置をサービスの提供者に対して、より一層確実に求め、利用者保護を図る必要がある。

その際にも、NPO等による福祉有償運送の実態を踏まえ、現にS T Sを提供している実績のあるNPO等が過度に萎縮し、急増するニーズに対応することがますます困難となってしまうよう、引き続き配慮が必要である。

## ．主な論点とそれへの主な意見

### 1．NPO等の福祉有償運送が対象とする移動制約者の範囲について

本小委員会では、タクシー事業者とNPO等の共存のあり方が重要な課題の一つであった。そこで、両者の共存を図るためには、NPO等による福祉有償運送の対象範囲を明確にすべきとの意見が述べられた。

1つの案として、介助あるいは見守りが必要な利用者という視点から、要介護者等については改正後の介護保険法に基づく要介護1以上を、また、障害者についても障害者割引を受けている人で単独ではタクシーに乗れない利用者を対象とすべきという提案がされた。

これに対し、必ずしも要介護の度合いと移動制約の度合いは対応していない場合があり、要支援者であっても付き添いが必要な場合も多いといった反論があったが、結局は、タクシー事業者とNPO等との共存を図るためには、何らかの整理は必要であるとされた。

### 2．セダン特区の全国展開について

セダン型車両等の一般車両の使用については、現在は構造改革特別区域の措置である場合のみ認められている（いわゆる「セダン特区」）が、これを全国展開することは、本小委員会設置の主要な背景の一つである。

これについては、現在既に全国展開されている福祉車両についての制度（240号通達）と併せて検討を行った上で、既存の道路運送法上の事業規制と制度的に整合した仕組みを検討することとされていた。

本小委員会では、セダン型等の一般の車両であっても人的な介助又は見守りが必要なものはS T Sと見なすべきであり、セダン特区を全国展開するに当たっては、利用者の保護を確保する観点から、

運転者に介助の技能等に関する一定の資格を求める

将来的にこうした輸送サービスを提供するNPO等の裾野が広がると、制度を悪用してタクシー等の営業類似行為を行う者も現れ、利用者の利便を阻害するおそれがあることから、団体名や自家用有償運送である旨の車体表示、運転者証の携行、許可証の表示といった白タク防止措置を求めるとともに、事後チェック制度を導入する

ことが必要とされた。

### 3. 運営協議会について

運営協議会は、福祉有償運送サービスの必要性、輸送の安全及び利用者の利便性の確保等の方策を関係者間で協議するために設置されている。現在、以下の48の地域で設置されており、これらの地域において、90団体が道路運送法第80条の許可を取得している（平成17年7月末現在）。

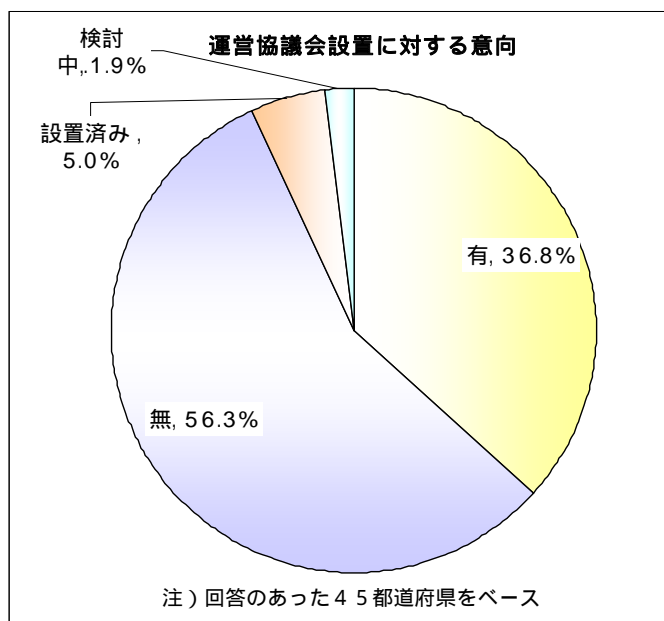
	平成15年度(特区制度)	平成16年度	平成17年度(7月末現在)
設置地域	世田谷区、大和市、三水村、小海町、松阪市(旧飯高町)、枚方市、岡山県、菊池市、玉名市、熊本県他関係10市町村	歌登町、富良野町、福地村、七戸町、八戸市、阿見町、高崎市、佐倉市、大網白里町、岬町、練馬区、板橋区、神奈川県、輪島市、中川村、丸岡町、雄踏町、山崎町、島根町、高知市、室戸町、小郡市	朝日村、東海村、宇都宮市、栃木県西地区8市町村、柏市、流山市、杉並区、中野区、大田区、豊島区、都留市、志賀町、岡崎市、南伊勢志摩地区11市町村、大阪府、日田市
設置数	10地域	22地域	16地域
			合計 48地域

福祉有償運送	許可団体数	車 両 数		
		福祉車両	セダン型車両	合 計
全 国	90	231	149	380
好セダン特区内	41	95	149	244

運営協議会については、各委員から、運営協議会の必要性、有用性については支持する意見が多々出されたものの、運営協議会の設置がなかなか進まないことについて何らかの促進策を講じるべきとの指摘がなされた。

これに関して、国土交通省で平成17年4月に各都道府県を通じて関係し町村に対して行ったアンケート調査では、回答のあった45の都道府県において、運営協議会を設置する意向がある又は設置を検討している市町村は約40%であり、56.3%は設置する意向がないと回答している（図9）。

《図9》運営協議会設置に対する意向調査結果



設置予定がない理由としては、「NPO等の運送実態がない」(40.3%)、「NPO等から設置を求められていない」(18.2%)、「他市町村との調整が必要」(17.6%)、「設置方法がわからない」(6.8%)等となっている。しかしながら、実際にNPO等が移送サービスを提供している実績がある場合でも、地方公共団体はその実態を把握し切れていないことも多いため、運営協議会の設置促進のためには、まずは地方公共団体が運営協議会の制度について理解深めることが重要である。

また、運営協議会については、現行では道路運送法第80条の自家用有償運送の許可を取得するためだけの役割しか果たしていない場合も多々見られ、関係者からは、運営協議会又は運営協議会の主宰者である地方公共団体の役割と責任を明確にし、許可後の運送実態等のフォローや適切な助言・指導を行うための機能を持たせるべきとの指摘があった。

さらに、運営協議会の構成委員に関し、許可の申請を行っているNPO等を含めるべきとの意見があった。しかしながら、これについては、当該NPO等に対する許可の可否について運営協議会として判断を行う際に、その判断に関して当該NPO等が意見を述べることは適切でないとの意見があった。

#### 4. 運転者に求められる要件について

現行の240号通達では、運転者については「普通第二種免許を有することを基本とする。これにより難しい場合には、当該地域における交通の状況等を考慮して、十分な能力及び経験を有していると認められることを要する」として、一定の講習等を受講していれば普通第一種免許であってもよいこととしている。

これについては、

有償で他人を運ぶのであれば、輸送の安全確保の観点から、タクシー等の旅客自動車運送事業の運転者と同様、普通第二種免許を義務づけるべき  
タクシー等の運送事業とNPO等が行っている有償運送は、運行形態も運行頻度も異なるため、普通第二種免許の義務づけは不適切

といった意見が出された。

また、セダン型車両等の一般車両を使用する場合には、利用者保護の観点から、運転者にヘルパー資格等の技能を求めることが適切との意見が出された。

## **5. 運行管理、整備管理の体制について**

現行の240号通達では、運行管理の責任者が選任されており、組織体制が整っていることや、点呼・報告等の指揮命令権が明確にされていること等を定めているが、運行管理の責任者については何ら要件が求められていない。

しかしながら、運行管理は安全確保の要諦であり、一定規模以上の車両を使用する団体においては、運行管理の責任者にある程度の知識・経験を求める必要があるとの意見が出された。

また、整備管理についても、最低限、法定点検は受けている必要があるとされた。

## **6. 運送の対価について**

NPO等による福祉有償運送は、非営利であるからこそ、自家用自動車を用いて有償で旅客を運送することが認められている。このため、運送の対価は従前より「営利に至らない範囲」として当該地域におけるタクシー事業者の上限運賃のおおむね2分の1を目安に定められてきているところである。

これについては、新たな仕組みにおいても、基本的な考え方は踏襲した上で、現場での混乱を避けるため、「営利に至らない範囲」や「おおむね2分の1」といったことについての明確化を図るべきとの意見が多くあった。

## **7. タクシー営業類似行為防止に向けた措置について**

現行制度においても、タクシー等の営業類似行為を防止し、利用者を保護するため、車体の側面に有償運送の許可を受けた車両であることを表示することを求めている。今後、セダン型車両等についても福祉有償運送の対象としていく中でこうした措置についてさらに拡充を図る必要があるとされ、具体的には、団体名や自家用有償運送である旨の車体表示、運転者証の携行、許可証の表示といった措置が求められる。

## **8．事後チェックの必要性について**

今後、セダン型車両等まで使用車両が拡大し、NPO等による福祉有償運送の提供者の裾野が広がっていくことが予想される中で、利用者保護のため、また、NPO等による福祉有償運送サービス全体への信頼性を確固たるものとするため、悪質な団体を排除し、さらに事故等の再発防止を図ることも必要となってくる。

このため、事後チェックを導入し、悪質な団体に対しては厳正に対処する必要がある、そのためには、NPO等の運送主体に苦情や事故等に加え、移送の記録や運転記録、会員名簿、運転者名簿、点呼の記録、車両台帳などを保存しておくことが必要とされた。

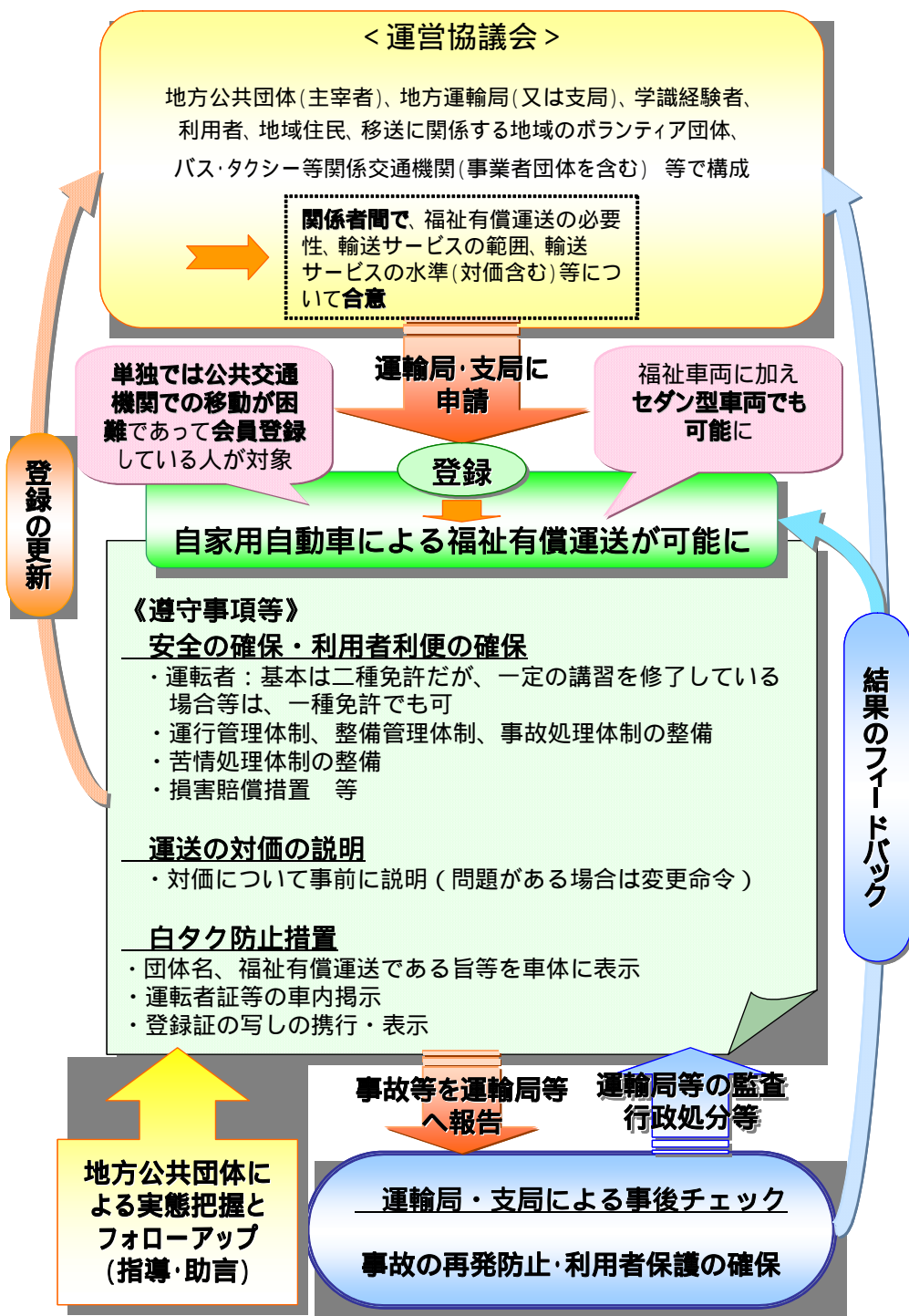
## **9．患者等輸送限定許可について**

運営協議会が設置されないため、NPO等が自家用自動車による有償運送の許可が取得できない場合、患者等輸送限定タクシーの許可を取得することも選択肢としてあり得る。しかしながら、事業の許可を取得することに対する心理的な抵抗のほか、運賃が認可制となることがこの限定許可の取得に関して障害となっていることが指摘された。

．新たな仕組みの方向性

1．スキーム案の概要

これまでの議論を踏まえて、本小委員会としては、以下のような新たなスキーム案を提案することとした。



## 2. 主要なポイント

### (1) 法的位置づけの明確化

現行制度では、NPO等の福祉有償運送については、道路運送法第80条第1項の例外許可の対象とされており、詳細な遵守事項等を240号通達で定めていた。しかしながら、今後安全・安心なサービスの提供をこうした運送の普及を促進するには、例外許可ではなく、法的位置づけを明確にする必要がある。また、運営協議会の設置がなかなか進まない原因の一つが、現行制度に対する理解不足によるところが大きいことを考えると、NPO等が行う福祉有償運送の仕組みについて、より透明性の高いものとするのが望ましい。

このため、道路運送法を改正し、従来の第80条第1項の許可とは別に新たな規定を設ける等所要の改正を行うこととする。

### (2) 運営協議会の役割等

運営協議会は、福祉有償運送の必要性や安全の確保及び旅客の利便確保方策を関係者間で協議するためのものであるが、地域によっては道路運送法第80条の許可を取得するためだけの場に終わってしまっていることも多々あるとの指摘がなされている。しかしながら、運営協議会は、新制度の登録（現行制度では許可）を受けたNPO等の活動実態について把握し、安全や利便の確保の観点からフォローアップをする役割も期待されているところであり、こうした運営協議会の役割についても、明確化を図ることとする。

なお、運営協議会の構成員については、基本的には地域の実情に応じた柔軟なものとするべきであるが、登録を申請しているNPO等については、当該NPO等が地域の福祉有償運送の主体として相応しいかどうかを審議する際に議論に参加するのは適切ではないが、提供する移送サービスの内容、体制等について説明するために運営協議会に参加することは必要である。

### (3) 登録制度（更新制）の導入

新たな仕組みを道路運送法上に位置づけるに当たって、NPO等の福祉有償運送は、タクシー等の一般旅客自動車運送事業よりも自家輸送に近い性質を有していることから、タクシー等の事業の許可よりも行政の関与の度合いの少ない登録制度とすることが法制上適切である。

その際、輸送の安全や旅客利便の確保措置が適切に行っているかを継続的に定期的にチェックし、また、登録後の地域の交通状況の変化等を適時踏まえる必要があることから、更新制とする。

### (4) 使用車両の拡大（セダン特区の全国展開）

セダン型車両の使用については、人的な介助又は見守りが必要なものについて

は、基本的には福祉車両を使用する場合と同様に福祉有償運送として取扱い、全国展開を図ることとする。

ただし、その際、利用者の保護を確保する観点から、運転協力者に介助の技能等に関する一定の資格・経験を求めることとする。

#### (5) 輸送の対象者と利用者ニーズへの対応

NPO等の福祉有償運送の対象者については明確な線引きは難しいものの、何らかの整理が必要とされたことを受けて議論を集約したところ、以下の考え方で整理することとする。

- 1) NPO等の福祉有償運送の対象者としては、人的な介助又は見守りといったものなしに単独ではタクシー等の公共交通機関を利用できない人とするべきである。
- 2) その際、移動制約があることについて外形的に判別することが容易な利用者については、予め移動制約者の範囲に含めて整理することが望ましい。
- 3) 移動制約があることについて外形的に判別することが容易でない場合であっても、1)の考え方に基づき、人的介助等がないと単独ではタクシー等の公共交通機関を利用できないことが確認された者については、対象に含めることが適切である。

このため、NPO等の福祉有償運送の対象者となる移動制約者としては、あらかじめ登録した会員及びその介助者・付添人であって、会員が、

介護保険法第19条に基づく要介護認定を受けている者、若しくは身体障害者福祉法第4条に基づき身体障害者手帳の交付を受けている者であって、単独ではタクシー等の公共交通機関を利用することが困難な者、又は

肢体不自由、内部障害（人工透析患者等）、精神障害、知的障害等を有する者、若しくは介護保険法第19条に基づく要支援者認定を受けている者であって、独立した歩行が困難な者であり、単独ではタクシー等の公共交通機関を利用することが困難な者であると確認された者、

とした。

また、NPO等による福祉有償運送は、タクシー等の公共交通機関によっては移動制約者の十分な輸送サービスが確保できない場合に、地域のニーズに対応するために必要であると認められるときに可能となるものであることに鑑みれば、新制度に基づいて登録を認められたNPO等は、その地域の移動制約者の多様なニーズや会員利用者の身体状況の変化によるニーズの変化に機動的に対応する必要がある。このため、セダン型車両等の一般車両を使用するNPO等であっても、利用者利便の確保の観点から、福祉車両での対応も可能であることが求められる。

#### (6) 輸送の安全・旅客の利便確保の明確化・拡充



## (ア) 運転者の要件

他人を有償で運送するには、旅客の安全確保のため、NPO等であっても普通二種免許の取得を基本とすべきである。しかしながら、NPO等の福祉有償運送は、主に運送する地域が限られており、また、病院等の特定の施設への運送を行うものであるため運送頻度も低く、収益を上げるために効率性が求められるものではない等の実態を踏まえ、適切な講習等を受講していれば普通一種免許であっても可能とすることとする。

ただし、輸送の安全を確保するとともに、利用者や地方公共団体からの信頼を得るため、一定レベル以上の内容の講習であることが必要であり、具体的な講習内容、講習実施主体等について検討を行う必要がある。

また、セダン型車両等を使用して移動制約者を移送する場合の運転者については、移送に伴い人的介助や見守りが必要となるため、これに加えて、ヘルパー資格、ケア輸送士サービス従事者研修の修了等、一定レベル以上の内容の講習を受講していることが必要である。このため、具体的な資格・講習内容、講習実施主体等について早急に検討を行う。

## (イ) 運行管理・整備管理の体制

運行管理は安全確保の要諦であることから、一定規模以上の車両を使用する団体においては、運行管理の責任者にある程度の知識・経験を求める必要がある。このため、国家資格である運行管理者の資格までは求めないものの、例えば、運行管理者試験の受験資格に必要な知識・経験<sup>(注1)</sup>、道路交通法第74条の2に基づく安全運転管理者の要件<sup>(注2)</sup>等、一定レベル以上の内容の講習の受講や要件を満たしていることが必要であり、具体的な要件・講習内容、講習実施主体等について検討を行う。

## (注1)

- ・ 事業用自動車の運行の管理に関し1年以上の実務経験があること、又は
- ・ 国土交通大臣が認定する講習（自動車事故対策機構が実施する運行管理に関する講習（基礎講習））を修了した者

## (注2)

- ・ 20歳以上であって、自動車の運転の管理に関し2年（公安委員会の教習を修了した者は1年）以上の実務経験

また、整備管理についても、責任者を選任するほか、最低限、法定点検（道路運送車両法で定める日常点検及び定期点検）を受けていることを確保する必要がある。

## (ウ) 事故処理・苦情対応の体制

事故が起こったときの緊急の連絡体制や責任者が明確に定められていること、また、利用者からの苦情を適切に記録し、対応する体制になっていることが必要である。

(エ) 損害賠償

利用者保護のため、現行制度と同様に、運送に使用する車両全てについて、対人8,000万円以上及び対物200万円以上の任意保険若しくは共済（搭乗者傷害を対象に含む者に限る。）に加入していることを求める。

(7) 運送の対価の事前説明等

運送の対価については、地域の実情や実費等を勘案し、営利を目的とするものではなく、また、運営協議会において協議が調っていることが前提となる。

その際、対価自体については、国の許認可や国への届出を必要とはしないが、利用者利便を確保するため、入会時等に会員利用者に対して対価を明示した書面を交付する等により、内容について十分な説明を行うことが必要である。また、運送の対価について明瞭性を確保し、利用者保護を図るため、その目安について、今後引き続き関係者間で検討して提示していくこととする。さらに、仮に悪質な団体が法外に高額な対価を得るようなことがあった場合等には、国土交通大臣が変更命令を発動して利用者保護を図る。

(8) タクシー営業類似行為の防止措置

今後、セダン型車両についても福祉有償運送の対象としていく中で、タクシー等の営業類似行為を防止し、利用者を保護するため、こうした措置についてはさらに拡充を図る必要がある。

このため、団体名や新たな制度に基づく登録を受けた運行である旨を車体に表示するほか、運転者証等の車内掲示、登録証の写しの携行・表示等を求める。なお、この場合の掲示、表示の方法については、明確に定める必要がある。

(9) 地方公共団体の役割

福祉有償運送は、地域住民の生活に密着したサービスであるため、地域の福祉の観点から地方公共団体が運営協議会を主宰することとしているものである。

このため、地方公共団体は、単に登録又は更新登録の際に運営協議会を開催するというだけでなく、登録を受けたNPO等の活動内容についてフォローアップを行い、地域の福祉の観点から適切な指導・助言を行うという役割を担うことが必要である。

(10) 事後チェック制度の導入による事故の再発防止と利用者保護

悪質な団体を排除し、利用者保護を図るため、事後チェック制度を導入する。具体的には、登録の更新時に定期的にチェックを行うほか、必要に応じて監査を実施し、違反があった場合は行政処分・是正命令を行う。

また、事後チェックを可能とするため、NPO等の運送主体に苦情や事故等に加え、移送の記録や運転記録、会員名簿、運転者名簿、点呼の記録、車両台帳などを保存しておくことを求めることとする。

さらに、監査等や行政処分、是正命令の結果を地方運輸局・支局から運営協議会にフィードバックすることで、運営協議会において登録の更新時の審議に役立てるなど、フォローアップが可能となるようにする。

### **3. 経過措置**

改正法案が成立した場合、それまでに、現行の道路運送法第80条第1項に基づき自家用自動車による有償運送の許可を受けていた団体については、新しい道路運送法に基づく登録を受けたものとみなすなど、円滑に新たなスキームに移行できるよう、所要の経過措置を講じることとする。

### **4. 指定訪問介護事業所のヘルパーの持ち込み車両の取扱いについて**

指定訪問介護事業所のヘルパーの持ち込み車両については、新たなスキームの対象とはせず、従来通り道路運送法第80条第1項に基づく許可の対象とし、道路運送法に基づく事業許可（一般・特定）を受けた指定訪問介護事業所が一括して同許可の申請を行うこととする。

ただし、その場合において、安全確保の観点から、事業許可を受けた指定訪問介護事業所では、ヘルパーの使用する自家用車両も含めた台数に応じた運行管理者を選任し、営業所（又は事業所）ごとに適切な運行管理を実施しなければならないこととする。また、運転者については、運転技能に関する一定レベル以上の講習等の受講を求めることとする。

なお、タクシー営業類似行為を防止し利用者保護を図るとの観点から、ヘルパーの持ち込み車両についても、団体名や法80条許可を受けた運行である旨を車体に表示するほか、運転者証等の車内掲示、登録証の写しの携行・表示等を求め、この場合の掲示、表示の方法についても明確に定めることとする。

### **5. その他の措置**

#### **(1) 情報収集・情報提供**

国（運輸局・支局含む）・地方公共団体において、STSに係る輸送を提供している旅客自動車運送事業者、NPO等の団体のサービス内容や連絡先について情報収集し、広く国民に情報提供し、利用者の利便向上に資する。

また、運営協議会の設置状況を定期的に公表することにより、各地方公共団体の運営協議会への関心や設置意欲を高めることに努める。

#### **(2) 財政支援等**

国及び地方公共団体は、福祉タクシー等福祉輸送の普及・促進のため、必要な財政支援措置等を講じるよう努める。

#### **(3) タクシー事業（一般・患者等輸送限定）における規制緩和・弾力化等**

タクシー事業者が行う移動制約者の輸送について、輸送実態等に即して必要な規制の緩和・弾力化等を行う。

## ．今後のスケジュール

で提案した新たなスキームの実現には、道路運送法の改正が必要となるため、国において、平成18年1月に招集される通常国会に、道路運送法の改正法案を提出すべく作業を進めることとする。

改正法案が成立した際の施行時期については、法案の成立後に政令で定める予定だが、可能であれば平成18年10月施行を目途とし、それまでの間に国において省令、通達等の各種規定を整備する。

なお、新たなスキームへの移行が円滑に行われるよう、現行制度で道路運送法第80条の許可を取得しているNPO等については、新たな制度における登録を受けたものとみなす等、所要の経過措置を講じるとともに、省令、通達等の制定に当たっては、関係者と緊密に調整をとって進める必要がある。

また、同時に、改正法の施行までの間に、新たな制度についての関係者の理解を得るよう、国において周知徹底に努めることとする。

## ．おわりに

NPO等による福祉有償運送については、平成15年4月に構造改革特別区域制度でその道が拓かれてから、2年半余りが経過した。その間、福祉車両を使用した福祉有償運送については平成16年3月に全国展開がなされ、今回の見直しによって、これまで構造改革特別区域における措置のみ認められていたセダン型車両等の一般車両にまで使用可能車両が拡大されることとなる。

今回の見直しを受けた制度改正により、安全・安心な福祉輸送のサービスが着実に普及することが期待されるところであるが、一方で、小委員会の結論をもって見直しの議論を終了するのではなく、実際の制度の運用に当たっても、真に利用者のニーズに適確に対応したサービスが提供されるよう、関係者と密接な意見交換を継続していく必要がある。

さらに、福祉タクシーや福祉有償運送といった福祉輸送サービスの社会的費用負担の在り方は、STSに係る制度設計に密接に関与するものであり、これに関しては将来的課題として関係者間で議論を重ねていくことが必要である。こうした議論の進展も踏まえつつ、今後も国において引き続き実態を十分把握・分析した上で、適宜フォローアップが行われることが望ましい。