

運営協議会における合意形成のあり方検討会

報 告 書

平成23年6月

国土交通省自動車交通局旅客課

「運営協議会における合意形成のあり方検討会」のまとめ

はじめに

我が国は、急速な高齢化と少子化の進展により、人口減少社会への大きな変動期を迎えている。

こうした状況の中、要介護者や身体障害者など、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や過疎地の地域住民（以下「移動制約者等」という。）の輸送の確保が社会的課題となってきた。

このような地域の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し、利用者の利便の向上を図ることを目的として、平成18年10月に施行された改正道路運送法において自家用有償旅客運送が登録制度として創設された。

改正道路運送法施行前である平成18年9月末と最近である平成22年9月末における自家用有償旅客運送の実績について比較すると、個々の地域における増減に差はあるものの全国的に見ると、登録団体数については、市町村が行う市町村有償運送が846団体から563団体へと市町村合併等により減少している一方、NPO等が行う福祉有償運送及び過疎地有償運送は2,176団体から2,414団体へと1割増加している。また、車両数については、市町村有償運送が2,430両から2,771両と14%増加し、NPO等が行う福祉有償運送及び過疎地有償運送は13,026両から14,898両と14.4%増加するなど、自家用有償旅客運送制度は着実に浸透してきているといえる。

他方、自家用有償旅客運送制度の創設から4年が経過するなか、関係者が十分に制度を理解して円滑に運営協議会の協議が進み、地域のニーズに対応した自家用有償旅客運送の実現に向けて進んでいる地域がある一方、運営協議会の協議において合意形成に必要以上の制約が課されることで必要な輸送サービスが確保されない場合や、運営協議会自体が未設置の地域があるなど、自家用有償旅客運送制度に関する地域の取り組みに大きな格差がある等の指摘があった。

そこで、本年1月より学識経験者、運送事業者、NPO団体、労働組合、行政等を委員として「運営協議会における合意形成のあり方検討会」を開催し、その結果をここに取りまとめたものである。

加えて、交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項について定める交通基本法(案)が平成23年3月8日閣議決定されたところである。運営協議会においても、こうした流れと相俟って移動制約者等の移動確保のための施策を実施していく一翼を担っていることを意識し協議を進めることが重要となっている。

1. 運営協議会の役割と協議の趣旨

道路運送法は、自動車を用いて旅客の有償運送を行おうとする者は国土交通大臣の許可を受けて旅客自動車運送事業を営むことができることとし、運行管理等運行の安全を確保するために事業者として講ずべき措置を義務づけている。

自動車を用いて有償で他人を運送するのは、原則として、公共交通機関であるバス、タクシー事業者が担うべきものであり、移動制約者等の輸送について、当該地域内の公共交通機関事業者によっては、十分な運送サービスが提供されない場合に、こうした移動制約者等の輸送を確保するために自家用有償旅客運送が必要であることについて市町村が主宰する運営協議会を構成する関係者が合意した場合に限り、国土交通大臣の登録を経てNPO等による自家用有償旅客運送の実施を認めることとなっている。

こうした措置を認めるに当たり、運営協議会は、移動制約者等による移送ニーズと当該地域内の旅客自動車運送事業者による運送サービスの提供状況を的確に把握した上で、当該地域における自家用有償旅客運送の必要性に関する判断を行う必要がある。また、運営協議会では、自家用有償旅客運送の必要性に加えて、運送の区域、運送の対価、旅客の範囲などについても合意を得ることとされているが、これら事項について判断する際には、自家用有償旅客運送が許容されるのは当該地域について自家用有償旅客運送の必要性があるという認識が運営協議会構成員の間で共有された上で、各事項について当該必要性から合理的に導かれる内容とすることが必要である。

これまで円滑な協議が実現している運営協議会においては、各構成員が、上記の役割と協議すべき内容についての的確に理解していると考えられるのに対し、一部運営協議会において協議が円滑に進まないのは、構成員の理解が十分でないことが理由として考えられる。

このような基本認識のもと、運営協議会の運営に関する課題と改善策について、以下のように整理する。

2. 検討会において指摘された課題とその改善策

(1) 運営協議会の趣旨等に関する構成員の理解向上の必要性について

【課題】

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。

【改善策】

運営協議会を主宰する市町村と道路運送法を所管する立場にある運輸支局は積極的に連携を図り、両者は協力しつつ運営協議会を運営していくこととする。

運輸支局の職員は、主宰者たる市町村職員を始め、運営協議会に参加する者に対し、自家用有償旅客運送制度の趣旨、協議のポイント、進め方等について、例えば運営協議会の冒頭又は開催前の時間を活用して、予め説明を行うこととする。また、協議の場においても、必要に応じて自家用有償旅客運送制度の趣旨、協議のポイントについて構成員の注意喚起を図って、当該地域における自家用有償旅客運送の必要性に関する議論の充実を図るなど、主宰者たる市町村の職員をサポートして円滑な協議の実現に努めることとする。

このように、運輸支局の職員が運営協議会の主宰者たる市町村職員のサポートを図ることで協議の質を高めるために、一部の運営協議会で採用されている「運営協議会運営マニュアル」を参考とすることは有効である。運輸支局の職員の研修の場において、こうしたマニュアルも用いて、運輸支局の職員が運営協議会の場で適切にイニシアティブを発揮するよう努めるべきである。

(2) 自家用有償旅客運送の数量的なデータに基づく把握・判断について

【課題】

地域における移動制約者等の移動にどの様に取り組むかについて、対象旅客として申請された会員の輸送は、本来、バス・タクシー等の公共交通機関が担うべきものであるということに関係者が認識することが重要であり、公共交通機関のみによっては十分な輸送サービスを確保することができないことの確認を運営協議会にて行った上で協議を進めることが大前提である。

さらに、移動制約者等の移動機会確保に関する長期的な対応も含め議論を深めるためには、数量的なデータの把握が必要である。

このため、運営協議会においては、移動制約者等の移送ニーズと当該地域内の旅客運送事業者による輸送サービスの提供状況を的確に把握した上で、自家用有償旅客運送の必要性について判断する必要があるが、一部の運営協議会では、必要性に関する数量的なデータに基づく議論が必ずしも十分に行われていない。

【改善策】

これまで、運営協議会に関する国土交通省としての考え方を示した「運営協議会の設置及び運営に関するガイドライン」や「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」に関する報告書において、自家用有償旅客運送の必要性に関する協議の基礎となる数量的データの考え方を示しているところであり、主宰者たる市町村は、運輸支局の協力も得つつ、可能な限りこうした数量的データに基づいて自家用有償旅客運送の必要性に関する協議を進めることが望ましい。

あわせて、当該地域において公共交通機関のみでは、移動制約者等に対する輸送サービスの提供が十分ではない旨の確認を行うことが必要である。

(3) 「医療、保健、福祉専門職」の知見の活用について

【課題】

要介護者や身体障害者などの移動制約者を対象とする福祉有償運送の旅客の範囲は、他人の介助によらず移動することが困難であると認められ、かつ、単独では、公共交通機関を利用することが困難な身体障害者、要介護者、要支援者、その他肢体不自由、内部障害、知的障害、精神障害その他の障害を有する者とされている。

運営協議会を主宰する市町村においては、会員等の障害の態様を記載した書類の提出を申請団体に求め、各会員が旅客要件を満たしているかについて運営協議会の場や判定委員会を設置するなどして既に確認を行っている。

しかし、一部の運営協議会においては、申請団体の個々の会員が自家用有償旅客運送の対象として認められる旅客の範囲に該当するか否かの確認に時間を要している場合がある。また、上記旅客の範囲に個々の会員が含まれるかどうかを判断するために必要な情報は、個人情報保護の観点から取扱いに留意が必要である。

【改善策】

対象会員が福祉有償運送の旅客の範囲に含まれるか否かの判断は、高度、かつ、専門的な知見が必要であり、知的障害、精神障害など他人の介助によらず移動することが困難であるかなど書類のみに基づいて判断することは難しい場合がある。

対象旅客として認められるか否かについて、高度かつ専門的な確認行為が必要な場合は、運営協議会の主宰者である各市町村に在籍している「医療、保健、福祉専門職」の知見を活用することが有効である。

こうした「医療、保健、福祉専門職」の協力を仰いで助言を受けたときは、その助言結果に基づいて運営協議会において判断を行うこととし、運営協議会の場で構成員が個々の会員の関係書類の確認を行うことはしないようにすべきである。

このため、厚生労働省と国土交通省は、「医療、保健、福祉専門職」の知見を積極的に活用するよう市町村に対して連名で通知することを検討するべきである。

また、その他の事項についても市町村による事前チェックが可能となるよう、市町村と運輸支局において協力体制を構築することにより可能な限り効率化を図るよう努めることとする。

(4) ローカルルールの適時適切な見直しについて

【課題】

一部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（以下「ローカルルール」という。）が定められており、当該ローカルルールを申請者が満たせないことにより、協議が合意に至らない場合があるとの指摘がある。

【改善策】

平成18年12月から平成21年5月にかけて開催された「自家用有償旅客運送フォローアップ検討会」の指摘を踏まえ、平成21年5月、「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」の通達が発出されており、当該通達では、地域における移動制約者等の状況、タクシー等の公共交通機関の整備状況等を踏まえ、自家用有償旅客運送について十分な検討が行われ、合理的な理由に基づき合意され設けられたローカルルールは、自家用有償旅客運送に過度な制限を加えるものでない限り、排除されるものではないとしている。

他方、一度定められたローカルルールについて、その前提となる状況が変化しているにもかかわらず、長期間見直しを行わないことや、個別の事例につき適用された取扱いを、他の事例との違いを吟味せずに地域で一律のローカルルールとして適用するのは適当でない旨など、ローカルルールに関する国の考え方を各運輸局、(社)全国乗用自動車連合会及び(財)全国福祉輸送サービス協会あて通知しているところである。

運輸支局は、運営協議会の場を通じ当該通達を再度周知するとともに、合理性がないと認められるローカルルールについて、運営協議会の主宰者たる市町村に対し見直しを働きかけ、運営協議会の場において協議を行うこととする。

(5) 運営協議会の適正な運営について

【課題】

市町村に対し、自家用有償旅客運送を行うため運営協議会の開催を申し入れたにもかかわらず運営協議会が長期間開催されない場合や、そもそも設置さえされない場合がある。

また、運営協議会において合理的でないローカルルールの見直しが行われておらず、当該ルールによって協議が合意に至らない場合がある。

このような場合において、構成員及び申請団体から設置・開催や見直しのための申し出を受ける窓口がない。

【改善策】

開催の申し出を行ったにもかかわらず長期間運営協議会が開催されない場合や、上述(4)の改善策を講じたにもかかわらず合理的理由に基づかないローカルルールにより合意に至らない場合等の問題に対応するため、構成員及び申請団体からの申し出を受け窓口を運輸支局に設けることとするほか、運輸局、本省それぞれの段階で以下の通り対応する。

① 運輸支局の対応

運営協議会の運営状況等が合理的でない、あるいはローカルルールに合理的理由がないといった申し出が、書面により、構成員及び申請団体から運輸支局に対して

あった場合、運輸支局の担当者は、当該申出内容について座長及び関係者からのヒアリング等を実施することにより事実関係の把握を行う。

これら事実関係の把握を行った上で、道路運送法に基づく規定、通達に照らして合理的でないと認められる場合は、これを是正するため関係者に対して積極的に働きかける必要がある。また、申し出者に対して、合理的と判断した理由及び関係者への働きかけ状況等について書面で示すことが望ましい。

上記働きかけを行っても、なお、運営協議会において見直しが行われない場合、運輸支局において判断が困難な場合等が生じた際は、運輸支局は上位部局である運輸局に報告する。

②運輸局の対応

運輸支局から上記報告を受けた運輸局は、運輸局管内の他都道府県における取扱い等上位部局としての広範な知見等をもってローカルルールの合理性等について検討を行い判断し、必要な場合は、運輸支局を通じて運営協議会の構成員に対し再考を求めることとする。なお、運輸局による検討に当たり、第三者の客観的意見が必要な場合は、管内における主要な運営協議会の座長、学識経験者等を委員とする判定会議を開催するなど第三者の意見を得る場を設けることが望ましい。

③国土交通省本省の対応

ローカルルールの合理性等について広く全国的な見地から判断することが必要な場合もあると考えられる。このため、本検討会は今回の報告によって一旦終了することとするものの、国土交通省は、必要に応じ、学識経験者を含む本検討会構成員に相当する関係者から意見を聴く場を随時開催することを検討すべきである。

なお、今回運輸支局等が上記のような対応を行うこととしたのは、運営協議会における「合意」がそもそも行政処分に該当せず、行政不服の対象となり得ないことも踏まえつつ、運輸支局が運営協議会の構成員及び申請団体から広く申し出を受け付け、必要な場合には働きかけを行う等により、構成員による制度理解も深め、運営協議会における議論の質を高めることにより改善を図る趣旨であることを構成員及び申請団体は理解する必要がある。

終わりに

今回の「運営協議会における合意形成のあり方検討会」においては、自家用有償旅客運送の運営協議会の運営・協議の改善策について、今後の方向性を提言した。

自家用有償旅客運送は、公共交通機関によっては十分な輸送サービスが提供されない場合に、地域の移動制約者等の移動機会を確保する重要性に鑑み制度化したも

のであるが、急速な少子高齢化社会を迎えている今、こうした移動制約者等を救済していくことは、行政にとって社会的な使命であると考えます。

このため今後は、本取りまとめの主旨が運営協議会の関係者に十分に理解され、運営協議会の適正な運営と活用が図られることによって、移動制約者等が必要とする運送が適切に提供されていくことを望むものである。

運営協議会における合意形成のあり方検討会

学識経験者	秋山 哲男	日本福祉のまちづくり学会 副会長（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	佐藤 雅一	（財）全国福祉輸送サービス協会 副会長
〃	水田 誠	（社）全国乗用自動車連合会 ケア輸送副委員長
〃	船戸 裕司	（社）日本バス協会 常務理事
〃	笹沼 和利	NPO法人全国移動サービスネットワーク 副理事長
〃	竹田 保	NPO法人Jネット 代表理事
〃	福原 秀一	NPO法人市民福祉団体全国協議会 アドヴォカシー担当
〃	荻野 陽一	東京ハンディキャブ連絡会 代表
労働者代表	細川 健	全日本交通運輸産業労働組合協議会 事務局次長
	山下 晴樹	全国自動車交通労働組合連合会 中央執行委員
行政関係者	大石 潔	神奈川県保健福祉局地域保健福祉部 地域保健福祉課 副課長
〃	宮川 善章	世田谷区保健福祉部障害者地域生活課 係長
〃	江原 潤	厚生労働省老健局振興課 主査
〃	舩曳 義郎	国土交通省自動車交通局旅客課 課長
〃	廣瀬 正順	国土交通省自動車交通局旅客課 新輸送サービス対策室 室長
〃	寺門巳知男	国土交通省自動車交通局旅客課 旅客運送適正化推進室 室長

（順不同、敬称略）

〔検討会開催状況〕

第1回検討会	平成23年1月21日
第2回検討会	平成23年2月14日
第3回検討会	平成23年3月 2日
第4回検討会	平成23年3月 8日
第5回検討会	平成23年4月27日