

内閣府 名古屋大学

地方分権改革有識者会議 地域交通部会
(2013/7/3)

**自家用有償運送制度に関する
現状認識と今後の方向性**
～地域の、地域による、地域のための
『おでかけ手段』を持続可能とするために～

地域公共交通プロデューサー
名古屋大学大学院環境学研究所准教授
国土交通省交通政策審議会委員
加藤 博和

加藤博和 検索 <http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/kato/bus/index.htm>

概要

- ◆「おでかけ」の確保は自治体にとって重要、かつ取り組むべき課題(国では細かいところは分からないので、本来的にできない)
- ◆ そのため、特に前向きな自治体についてその裁量を増大することに全く疑問はない。ムダな手続きもどんどん省くべき
- ◆ しかしながら、既に自治体自らが「おでかけ」確保策を実施するための制度ツールはかなり準備されているにもかかわらず、多くの自治体あまり使いこなせていないのが現実(無知? ずるがしこくない? 使い方を知らない?)
- ◆ 自家用有償運送制度はその極端な例(使いこなすどころか自主規制が横行)
→ 移譲を希望する自治体がどのくらいあるか?
→ むしろ移譲されたらより厳しくするところもありうる
- ◆ 制度を使いこなせるような、自治体のレベルアップが急務
- ◆ 今の制度の「何がムダ」で「何が必要」かを精査する必要

名古屋大学 加藤博和 13/07/03 1

**そもそも、なぜ「NPO等有償運送」という
カテゴリが生まれたか?**

- ◆ ニーズがある(移動制約者)
- ◆ それに対して既存の輸送産業がきちんと応えられていない
- ◆ ニーズの近くにいた地域組織や社協・NPOがやらざるをえなくなった
- ◆ しかし、それが輸送産業の「掟」を破るものなどは想像できなかった
- ◆ ニーズも輸送産業の掟も正しいのであれば、結局、つじつま合わせが必要
- ◆ これを「地方分権」と抱き合わせて制度化しようとした

→ 現実にいる移動制約者を助けることを、地域ボランティアの好意(共助)だけに頼っていいのか?
→ 公的政策での担保(公助)も必要...「サバイバル」戦略?

名古屋大学 加藤博和 13/07/03 2

地域住民組織が運営・運行。これぞ真の「コミュニティバス」?
水尾自治会バス
(京都市右京区嵯峨水尾地区、1966年より運行)



- ◆ 運賃(一般・1乗車)250円
- ◆ 定時定路線運行
- ◆ 2003年3月に旧80条許可取得(それまでは...)
- ◆ 地域住民: 世帯負担金(1,000円/世帯・月)を負担
- ◆ 市: 運行費補助(年100万円を上限)

約30世帯、150人弱の山間集落。
JR嵯峨野線保津駅まで4km

名古屋大学 加藤博和 13/07/03 3

住民・事業者・自治体が協働して「足」を確保
郡上市八幡町小那比(おなび)地区乗合タクシー
(事業主体: 小那比自主バス運行組合、運行主体: 郡上タクシー)
1987年9月運行開始



八幡市街地から遠く離れた過疎地区。路線バス廃止により、高齢者の生活が困難に

- ◆ 住民組織(自主バス運行組合)が市の補助金を得てタクシー会社に運行委託
- ◆ 利用者は運行組合からチケットを購入。タクシー会社に予約して利用
- ◆ 運行ダイヤ: 毎週月・木曜日(小那比発800ごろ・市役所前発1400)

名古屋大学 加藤博和 13/07/03 4

地域住民組織が運営・運行し、市が支援する路線バスサービス
京都府舞鶴市自主運行バス
(1973.11に最初の運行が開始)



- ◆ 地域住民: 路線バス撤退や定期航路廃止後、「バス運行協議会」を組織し、主体となって運行(79条許可)
- ◆ 市: 車両購入・運行助成。ノウハウ支援。運転者講習実施

◆ 市内7地区(協議会)で運行。ニーズにあった路線・ダイヤ設定
※ 市内主要幹線は民営バス
◆ 路線廃止後、運行されるところとされないとところがある(必要性は、負担を考慮して自ら判断する)

Photo M.Fukumoto
名古屋大学 加藤博和 13/07/03 5

枝光やまさか乗合タクシー
(北九州市「おでかけ交通」の発祥、2000年10月31日運行開始)
運行主体: 光タクシー



- ◆ タクシー事業者が地域に運行を提案し、市も協力
- ◆ 地域・事業者・市の「三位一体」
地域: 運営委員会を組織し、運行形態検討、利用促進、協力金負担
事業者: 運行計画立案、コスト削減、サービス改善
市: 住民と事業者との調整、運行への助言・支援(立候補方式)
- ◆ 乗合タクシー(運賃当初100円、後に150円)による高頻度・地元密着型運行で住民の支持を得る
- ◆ 商店街は、中心部にバス待合所を擁し、すぐ隣の大規模ショッピングモールに負けず賑わいを保つ

◆ 谷底に商店街、急斜面に住宅地
◆ 高齢化進展、クルマが使えない環境(車庫なし、道路狭隘)
◆ このままでは商店街も住宅地も衰退

Photo M.Fukumoto
名古屋大学 加藤博和 13/07/03 6

地域住民主体で自治体が支援する路線バスサービス
名張市国津地区コミュニティバス「あららぎ号」
(2004.9.1試行運行開始)



- ◆ 名張市: 79条許可(市営有償運送)
- ◆ 地区の運行協議会: 委託を受けて運行(費用: 主に自治体が負担 企画・運行: 地元が担当)
- ◆ 車両: 10人乗り(普通免許で可)
- ◆ ダイヤ: 平日のみ9便(経路は便によって異なる)
- ◆ 運賃: 16年度は無償。17年度より100円運賃化。

Photo ETOK
名古屋大学 加藤博和 13/07/03 7

地域住民・地元企業主体のNPOによる路線バスサービス
「生活バスよっかいち」
(2002.11.1運行開始)



2002.10.27出発式

- ・事業主体：NPO法人生活バス四日市(地元住民+沿線企業)
- ・運行主体：三重交通
- 費用：運賃(1)
+沿線企業・病院の協賛金(6)
+市の補助金(3)

- ・発案から半年もたらずに運行にこぎつける(無償→旧21条)
- ・既存の枠組みにとらわれない新しい発想(NPOが事業主体となる公共交通の許可、市の助成制度新設につながる)
- ・住民、沿線企業・病院、市、交通事業者の「心」が共有された

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

8

「おでかけ」手段確保の原則

- ◆ 「地域の」・・・それぞれが確保する
- ◆ 「地域による」・・・できる人がやる
- ◆ 「地域のための」・・・自ら必要性を考える
→ 過去にもそれはできたし、必要ならやった。しかし「脱法」で
→ 「合法」にするのはもちろん、喚起する仕組みにしていける必要
- ◆ 必要とされ使っていただけの手段をつくり出す
- ◆ その「担い手」をつくり出す(緑でも白でも、できればだれでもよい)
- ◆ 使う人も担う人も、その周りの人も幸せになれるようにする(ビジネスモデル)
- ◆ **安全安心を第一に、そして低廉で便利な手段を(企画・運営と運行の分離が進む)**

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

9

「おでかけ」確保に関する制度体系の要点

-既にいろいろできるようになっていた-

- × 地域公共交通活性化・再生法(07年):競争力の高い基幹モード・結節点整備への支援(コミバス・デマンド普及ではない)
- × 改正道路運送法(06年):地域が支えうる支線・端末モード整備と福祉交通政策ツールの確立(コミバス・デマンド・NPO有償だけではい)
→ ステークホルダー会議:現場の主導・参画による公共交通網再編が可能に
→ これら新しい仕組みを活かし、魅力的な地域づくりに資する交通計画・戦略を自由な発想で考える
- × 「固定観念に満ちた現状を追認する場」でなく「自治体の公共交通・STS(福祉交通)政策の合意と実現の場」としての各協議会
→ みんなが意識を共有し、生産的に議論する場に
- × 『連携計画』によって、地域間「アイデア」競争が活発化
→ 魅力的で持続可能な地域づくりに資する交通サービス

この流れの中、タクシーと自家用有償運送が周回遅れに

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

10

5協議会:公共交通・福祉交通の「地方分権」を実現する「場」

- ◆ 地域公共交通会議(06年改正道路運送法)
- ◆ 自家用有償運送運営協議会(同上)
- ◆ 地域公共交通活性化・再生法定協議会(07年地域公共交通活性化・再生法)
- ◆ タクシー協議会(09年タクシー適正化・活性化法)
- ◆ 地域公共交通確保維持改善協議会(11年補助金交付要綱)

- 単一市町村でも複数でも立ち上げ可能(タクシー協議会を除く)
- 現場委員も含めたステークホルダー会議
- 公開原則とPDCAサイクル
- 議決によって運行の基準が緩和(一種の「特区」)

※かなり高級な道具。使いこなせるかどうか、市町村の戦略(意識と能力)が問われる。

やらされているところが大半? そもそもいつでいいのでは?

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

11

頭を使っていないことから起こるナンセンス

- ◆ 福祉部局が事務局になる能力・適切性がないならしなければよいのに、なぜか事務局にしている
- ◆ バス廃止代替交通確保なら地域公共交通会議で検討すべきなのに自家用有償運送運営協議会で議論する例がある
- ◆ 自家用有償運送運営協議会と地域公共交通会議を併せもしくは同時開催している例あり。なぜやらないのか
- ◆ ローカルルールは市町村がつくっている。国はむしろやめるよう指導している
- ◆ 運送の対価の「おおむね1/2」は目安に過ぎないのに、大半の自治体がなぜかそれを守っている
- ◆ 手続きしかやらず、運送の実情について吟味しない
→ この体たらくでは自治体は胸を張って移譲を受けられない

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

12

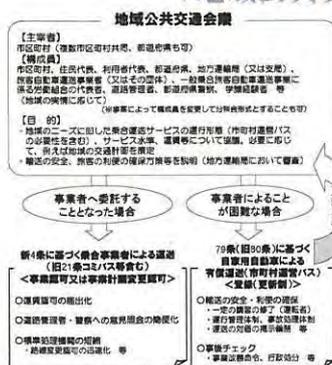
憂鬱? 滑稽? 厄介?
自家用有償運送運営協議会の議論

- ◆ タクシー会社とNPO団体の言い合いの場?
 - NPO「小さい話で目くら立てるな」 タクシー会社「一事が万事」
 - ただし、「どこまでが緑でどこまでが白か」は本質的な問題(自治体で判断できるか?)
- ◆ すったもんだの上に認定しても移動制約者の1%も救えていないことに気づいてア然
 - 「本来の主役」高齢者・障がい者団体の方が、申請NPO団体に使い方をきいている状態
 - 病院等に行く目につくが、利用状況データを見ると、実はカバー率は高くない(ということは、潜在的な市場がある)
 - いったいだれのために・・・
- ◆ 実は、だれもこの協議会の趣旨と進め方を理解していない?

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

13

2006年改正道路運送法でできたステークホルダー会議
「地域公共交通会議」



「市町村の公共交通を市町村が自ら決める」ための場(特区)

- ◆ 地域として必要な路線などを協議し認定することで、各種許可が簡略化・弾力化(運賃・路線設定・使用車両など)
- ◆ 一般乗合路線ならなんでも認定できる
- ◆ デマンド運行、タクシー車両両用も位置付け
- ◆ ただし、「有償運送は基本的に緑ナンバーが担う」「どうしようもないときの白ナンバーが担う」という大原則は堅持
- ◆ サービス内容は自治体、安全安心は国、という分担

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

14

地域公共交通会議の活用例

- × H市:スクールバス・無償福祉バスも含めた検討
+ 路線バス・コミバスも含めて市内生活交通ニーズにきめ細かく対応
- × M市:各地区が運営協議会を設けて運行する路線の協議
+ 地区で協議会を立ち上げないと路線を引かない(立候補方式)
+ 協議会代表がオブザーバーとして参加し、定期的に路線の状況や地域の取り組みを報告
- × T市:路線バス・定期船を一元的に見直し
+ 路線・ダイヤ・運賃制度改善(路線バスのままコミバス化)
+ バス一船の連携強化。連携計画(後述)として実施
- × T町:民営バスとコミバスの連携策を協議
+ 乗継可能なバス停を新設し、行ける地域を広げる
+ 公共交通空白地域解消のため、民営バスの停留所増設を協議し実現(協議停留所?)
- × K郡:3町村一体となったバス網の見直し民営バスとコミバスの連携策を協議
+ 町村営バスが相互乗り入れし、乗換不要に
+ 民営バス・タクシー・自家用有償運送も含め、域内移動全体をマネジメント

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

15

地域公共交通会議の標準的なプロセス

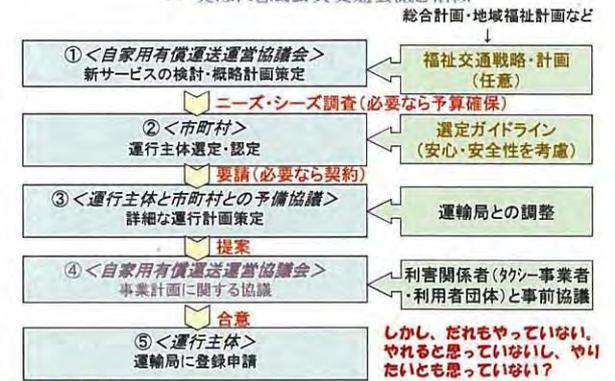


名古屋大学 加藤博和 13/07/03

16

福祉輸送確保策検討の本来のプロセス

…実は、地域公共交通会議と相似



名古屋大学 加藤博和 13/07/03

17

自家用有償運送運営協議会の設置指針と実際

設置目的

- 自家用有償運送の必要性・対価その他について、地域の関係者が集まり協議する場
 - 移動制約者に必要な輸送を確保し、地域福祉向上に寄与するよう、運送者に必要な指導・助言を行うよう努める

協議事項

- 必要性(バス・タクシーではできないことが大前提)
- サービス内容(運送区域・対価・旅客の範囲)
 - 競合はありえない(バス・タクシーでできないのだから)
- 適正実施が担保されるかの確認(安全・安定性など)

必要性と、どのようにそれを満たすかとの間にギャップ

地域公共交通会議: 既存のバス・タクシーを尊重しつつ、必要な公共交通は自治体が決め、必要であれば自ら供給するという原則

自家用有償運送運営協議会: 今までやむにやまねず？ やってきたことを、「必要性」というオースラードに包んで認めていく。そこに公共政策(移動制約者を社会がどう助け、QOLを確保していくか)の発想はない！

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

18

自家用有償運送運営協議会の見直し方針

※ オーバールール

- 地方分権なので、法律・政令以外で国が示しているのはすべて目安に過ぎない(例: 運送の対価)
 - したがって、地域の実情に応じた合理的なルールはあって当然(ないなら自治体の存在意義がないし、協議会の成立理由もない)
 - 合理的でないものは世論によって排除されるべき

※ 政策立案・実施機能

- 自治体として高齢者・障がい者の移動をどう考えるかを議論した上で、自家用有償運送の役割を議論し、必要があればその拡充を図るといふ流れが本筋(タクシー協議会は対になる)

※ 白ナンバー有償が認められる条件

- 単純明快。要するに、タクシー・バス会社では困難なことをやる場合(タクシー・バス会社ができることはやってはいけない)。
- タクシー・バス会社の困難なことをやるのであれば、その営業を阻害することはありえない。したがって、対価の問題は議論する必要もないはず(「NPO=安い」という発想は厳禁)
- むしろ本質的なのは、自治体としてその運送が必要かどうか
- 安心・安全チェックは第一義的に国の役割(協議会=「模試」)

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

19

地域にある資源・公共交通とSTSを組み合わせる交通システムを構築

長野県中川村 生活交通確保事業

(村営有償+NPO過疎地有償+社協福祉有償、2004.4.1改編)

- 村内の既存資源(鉄道・民営バス・タクシー、自治体バス、社協等の福祉輸送、ボラ輸送)を**適材適所に組み合わせる再編**
 - 市町村有償(巡回バス)・・・学生・一般の集中需要
 - 過疎地有償・・・高齢者等
 - 福祉有償・・・障がい者・要介護者等
 - 一般タクシー・・・その他のフレキシブルな需要(ただし撤退してしまった)



名古屋大学 加藤博和 13/07/03

20

過疎地有償運送の実例

-道路運送法で「過疎地」とは、バス・タクシー事業者が(補助を出しても)相手にしてくれない地域のこと-

- 富山県水見市「ますがた」(NPO法人八代地域活性化協議会): マイクロバスによる会員制乗合運行。市中心部へ直行。収支が読める利点
- 飛騨市河合町・宮川町「ポニーカー」(北飛騨商工会): クルマを持つ住民がボランティア運転手となりタクシー的輸送。運転手の高齢化が懸念
- 神戸市北区「淡河(おうご)ゾーンバス」(NPO法人上野丘さつき家族会): 福祉施設の空き車両で地区内運行。昼の通院・買物便と夜の路線バス接続帰宅便
- 静岡市葵区清沢地域「やまびこ号」(NPO法人フロンティア清沢): 乗用車で路線バスフィーダー・デマンド輸送
- 浜松市天竜区佐久間町「NPOタクシー」(NPO法人がんばらまいか佐久間): 全町NPOによるタクシーの輸送

※ 浜松市や鳥取市など、過疎地有償運送の立ち上げ・運行への補助制度をつくる自治体も増加。連携計画やネットワーク計画に位置付ける自治体もある
 ※ ただし、バス形態で、市町村が支援してくれるのであれば、市町村有償運送の方が有利な場合がある(会員制にする必要がなく、外来者も使える)

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

21

方向性に関する試案(のたたき台)

- 自家用有償運送運営協議会を解体し再編
 - 過疎地有償運送 → 「公共交通空白地有償運送」と改め、自由度向上(会員以外の利用、住民組織等での運営など)
 - 「地域公共交通会議」でバス・タクシーとの分担・共存を協議
 - 福祉有償運送 → 「地域福祉交通会議」を設置
 - タクシーも含めた福祉輸送のあり方を協議。その中で旅客の範囲を拡大可能とする(タクシーでは救えない人々を救う方法を考える)
 - ※ これらを権限移譲の受け皿に(きちんとマネジメントできることが条件)
- バス・タクシー事業が成立する/しないので対応を変える
 - 成立しえないところ: 大胆な権限移譲と自由度増大が必要かつ喫緊
 - 成立しうるところ: タクシー協議会との関係を再検討すべき
 - バス・タクシー事業者をコントロールするなら国に権限があった方がよい面も
- 有償性をどう判断するかを明確にする必要
 - いわゆる「謝礼輸送」は無償。これを使えば運輸行政には縛られないため増中。しかしこれが持続可能か?
 - 運輸局でも手を焼いている「有償性の判断」が市町村の手に負えるか?
 - 対応を間違えるとタクシーが減る可能性も
 - 地域公共交通会議や地域福祉交通会議に出した方がクナ仕組みに

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

22

市町村か? 都道府県か?

- 補完性の原理(下ができないことを上がやる): 市町村は域内サービス(フィーダー)、都道府県は域間サービス(幹線)が原則
 - 都道府県は地域間フィーダー路線網を地域協議会でマネジメントできているか? 国の補助制度そのままでは? 幹線や鉄道をきちんとやっていたら、フィーダーを引っ張り上げていただきたい
- もし自治体としてサービスの必要性やその具体的な実現方策を真剣に考えるのなら、現場に近い市町村の方がいい
 - 地域公共交通・福祉交通計画に関する戦略・計画を策定し、協議会を適切に運営できる市町村ならば積極的に権限を移譲すべき
 - 自家用有償運送が市町村に移譲されれば、有償性の検討や乗合車両の基準などについての現行秩序が崩壊するであろうから、そのあたりの制度の見直しも必須に

名古屋大学 加藤博和 13/07/03

23