

# 改正道路運送法の実務上の運用の課題について\*

## Consideration of Issues for Road Transport Vehicle Act in Practical Section \*

竹内 龍介\*\*・吉田 樹\*\*\*

By Ryusuke TAKEUCHI \*\*・Itsuki YOSHIDA\*\*\*

### 1. はじめに

長期的にバス利用者は減少傾向にあり、1970年頃をピークに3大都市圏都市部では約6割、地方部では3割弱まで減少し、路線の減便や廃止がされている状況にある。

そのような中、公共交通を維持する方策として、国地方における補助制度の創設、新たな交通システムの土適用可能性等の検討がなされている。その中で、在来の一般乗合自動車運送事業（乗合バス）による路線の維持が困難な場合、一般貸切旅客自動車運送事業や自家用車による有償運送といった手段が導入されるようになってきている状況にある。

2006年10月以前の道路運送法においては、一般貸切及び、自家用車による有償運送は、同法21条2号及び80条第2項により例外的な取り扱いとされていたが、道路運送法の改正以降、一般貸切による運行については、実証実験を除き一般乗合運送として取り扱われるようになり、自家用車による有償運送については、同法79条（及び道路運送法施行規則第49条）により市町村バス、過疎地有償運送、福祉有償運送という位置付けがされた。

旧法において、一般貸切および自家用車による有償運送は、自治体による公共交通の代替という位置付けが強く、旧法による例外規定が運用可能な場合は、自治体によるコミュニティバスや過疎地において公共交通が確保できない場合が中心となり、また一般貸切運送については既存バス路線における近接地区の場合には、停留所の位置などの制約を受ける状況にあり、自家用車による有償運送については、過疎地等、一般乗合による路線維持の確保が困難であり、なおかつ一般貸切による運送が困難な地区に限られていた。

一方、近年では一般乗合による公共交通が確保できない場合地域における、地区住民の主体的な取り組みにより、地区住民の足を確保する手法のうち、一般乗合によ

\*キーワード：交通計画、道路運送法

\*\*正員、博（工）、八千代エンジニアリング株式会社

総合事業本部 道路・交通部 技術第一課

（東京都新宿区西落合2-18-12、TEL:03-5906-0524、

E-mail:rs-takeuchi@yachiyo-eng.co.jp）

\*\*\*正員、博（都市科学）首都大学東京 観光科学域

る運行が困難な場合において、一般貸切や自家用車による運送方法の検討がなされている状況にある、

しかしながら、都市郊外部においては一般乗合（路線バス）が発達していることもあり、川崎市宮前区<sup>1</sup>での自治会による自家用車運送や、横浜市泉区での一般貸切<sup>2</sup>が運行されている事例もあるが、基本的には一般乗合による輸送を基本とすることが好ましいと考えられる。

そこで、本稿においては、道路運送法による一般貸切や自家用車による有償運送の実態や、法制度上の課題について、道路運送法及び関連する法令の流れをもとに整理するとともに、今後の地区において必要となる制度の考え方について考察を行うこととする。

### 2. 改正道路運送法の区分、概況及び実務上の留意点

#### （1）現行法による区分

旅客自動車運送事業については道路運送法第3条に位置づけられているが、この中で一般貸切と一般乗用については車両定員により区分がされることとなり、その定員については、道路運送法施行規則第3条の二により定員11名以上を一般貸切、11名未満を一般乗用と規定している（図-1）。

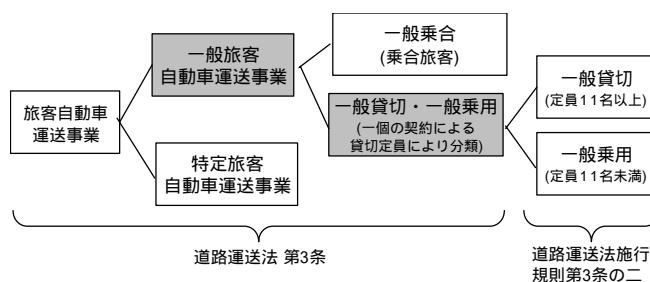


図-1 旅客自動車運送事業の区分について

#### （2）現行法による制度運用の改正点と留意事項

上記のように、旧法による一般貸切、自家用車による有償運送は、法的な位置づけが明確とされるようになったが、改正による変化の要点と留意点を以下に示す。

##### a) 一般乗合旅客自動車運送事業

一般乗合については、まず法改正により、一般貸切の例外規定（旧法21条2号）で運行されていたコミュニティバスやデマンド型交通が一般乗合で運送されるようにな

ったことがある。具体的には、旧法下では一般貸切により運行されていたコミュニティバスのうち、一般貸切による運行分については一般乗合の区分になったこと、

一般貸切の例外規定デマンド型交通については「路線不定期運行」もしくは「区域運行」という区分で取り扱われるようになり、また乗車定員が11名未満の乗合タクシーも、一般乗合として取り扱うこととなった。

但し、これについては地域公共交通会議による協議調整が必要である点に注意する必要があること、また、その際に一般乗合の免許取得や一般乗合の運行管理者の選任などの人的・金銭的負担の課題に留意する必要がある。

#### b) 一般貸切による運送

旧法下では、上記のようにコミュニティバス、乗合タクシー、デマンド型交通が一般貸切として運行されてきたが、改正道路運送法における一般貸切は、コミュニティバス等の実証実験や鉄道工事の際の代替輸送として位置づけられる。この制度を用いて実証運行を行う場合に、一般乗合の事業者の貸切免許の保有状況に留意する必要がある。

その一方、例外的ではあるが、住民団体による貸切という形態で運行されている地区（前出：横浜市）もあるが、一般貸切の運賃は、団体の輸送に関する契約という観点から考えると、一般乗合のように、個々の利用者から個別に運賃を収受できないという課題がある（図-2）。

#### c) 自家用車による有償運送

旧法下での有償運送については、市町村による有償運送については、後に示すように乗合バス事業の維持が困難な地域における自治体による地域の足の確保の観点から導入はされているものの、住民による自助的なサービスについては、法制度が整備されていなかった。改正道路運送法により、上記の市町村バスに加え、福祉有償運送、過疎地有償運送が明確化された。

その一方で、都市部や郊外部においては、NPOによる福祉有償運送のみが位置づけられているが、その他については、一般貸切と同様に運転者と利用者で金銭収受が行われない形で行われている例もあるが、少なくとも運転

者の負担に対する対価の収集方法や、事故時の保険対応等の問題については十分留意する必要があることや、法律により明確に位置付けられるものではないという点にも当然ながら留意することが必要となる。

また過疎地域や中山間地において、過疎地有償運送以外に乗合タクシー等が運行されている場合には、少ない利用者の奪い合いになる可能性もある点に留意する。

#### (3) その他手続き上で留意する点

地域公共交通会議（地域公共交通活性化・再生法に基づく法定協議会）にて協議調整が図られた路線については、許可に関する標準処理期間が短縮される（3ヶ月から1ヶ月）。一方、路線の許可を得る場合には同時に運賃の設定も必要となる。ここで、在来のバス事業車による一般乗合の場合においては、運賃について標準処理期間を短縮する場合には、他の路線で適用されている上限運賃から協議運賃に切り替える必要があり、運賃制度が同一事業者であったとしても、複数運賃を設定することとなる点に留意することも必要となる。

### 3. 一般乗用、一般貸切の制度の変遷と位置づけ

上記のように、改正道路運送法において、一般乗合（緑ナンバー）と自家用車による有償運送（白ナンバー）に分類されたこともあるが、改正道路運送法以降も近年では、地域住民の主体の取り組みのなか、一部例外的に取り扱われている種類の輸送もあることも事実となる。その中で、道路運送法は1951年に施行されてから、地域の実情に応じて制度を変化させ、より地域の足を円滑化できるように工夫されてきたこともある。

そこで道路運送法の変遷の中で、現行法になるまで、例外的な取り扱いをされてきた運送制度の流れを運営や運行主体を自治体及び住民・NPOに分類し整理する。

#### (1) 自治体による運送に関する変遷

法制度の変遷について、まず一般乗合の代替的な運行方法に着目して、その流れを表-1に整理する。

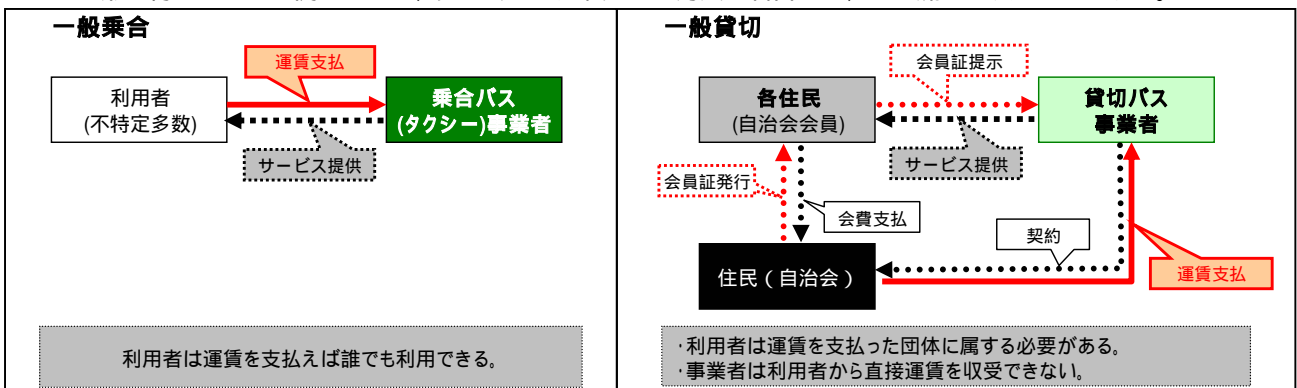


図-2 金銭収受の視点からみた一般乗合と一般貸切の違い

表 - 1 法制度の変化概要<sup>3)、4)</sup>

|       | 項目                                | 概要・備考   |
|-------|-----------------------------------|---|
| 1951年 | 道路運送法の施行                          |   |
| 1953年 | 24条の2(現法21条2項)貸切バスによる乗合輸送に関する規定追加 | 貸切バスによる乗合輸送に関する規定が追加され、位置づけられる。   |
| 1970年 | 道路運送法第101条第1項(有償運送の許可)の運用について(通達) | 道路運法第101条(現78条)にある自家用自動車の有償運送の禁止に関連して市町村が直接廃止代替路線を運行することが可能になった。<br>当初101条バスは経過措置とされ、運輸省(当時)は体制が整い次第4条バスへの切替を指導していたが、多くは101条バスのまま推移 |
|       | 廃止路線代替バス車両購入費補助                   | 道路運送法第4条に基づく乗合バスが廃止された場合に、施行損が代替運行する際の車両購入に要する経費補助)   |
| 1975年 | 廃止路線代替バス運行に関する補助                  | 初年度開設費の一部の補助を追加   |
| 1977年 | 廃止路線代替バス車両購入等補助金・運行費補助            | 廃止代替バス(旧80条)バスの運行費欠損補助(1994年まで)   |
| 1983年 | 廃止路線代替バス車両購入費等補助金の拡大              | (貸切バスも対象に追加)<br>以後21条バスの増加  |
| 1995年 | 廃止路線代替バス補助金の一般財源化                 | 武蔵野市ムーバス登場(ムーバス自体は4条運行だが、以降コミュニティバスが増加)   |
| 2006年 | 改正道路運送法施行                         | 21条バスの4条バスへの統合  |

表 - 2 過去実施された住民等による自主的なサービス<sup>参考文庫⑤</sup>をもとに作成

| 時期    | 地区名          | 運行形態                                 | 運行開始後の状況  |
|-------|--------------|--------------------------------------|---|
| 1970年 | 東京都町田市(鶴川団地) | 団地自治会によるレンタカーと運転代行による白バス運行(鶴川自動車クラブ) | 運輸局が道路運送法違反の疑いで警告を実施したため昼間運行を中止。その運行費の上昇や路線バス改善もあり1981年に中止。 |
| 1973年 | 千葉県千葉市(幸町団地) | 団地自治会の貸切によるタクシー運行(団地交通)              | その後事業者が乗合許可(乗合バス)を得る  |
| 1975年 | 埼玉県富士見市      | 貸切運行のバス運行(日本ライフバス)                   | その後事業者が乗合許可(乗合バス)を得る  |
| 1976年 | 兵庫県神戸市(君影団地) | 白バス運行(君影交友クラブ)                       | 運輸省の指導で、乗合バス事業者による運行に変更                                     |

1951年に道路運送法が施行されたが、1960年台に過疎地における公共交通確保が課題となり、法律を改正せずに対応する方策として1970年に101条(現79条・施行規則49条による市町村運営有償運送)に関する通達が出され、以後市町村による白ナンバーによる運送が登場することとなった。

また、1983年に廃止路線代替バス車両購入費用等が貸切バス(24条2項、1989年より21条2項)に拡大し、市町村バスとしての貸切バスが拡大するようになり、2006年施行の道路運送法以前は、コミュニティバスは、運賃などの許可手続きが4条の一般乗合に比べ容易であったこともあった。このような背景のもと、一般貸切や自家用車による有償運送が自治体により運行されるようになった経緯がある(表-1)。

## (2) 住民・NPOが主体となった有償運送

住民等による自主的な有償運送については、1970年

代に大都市近郊における人口増加に伴う宅地開発により登場した、いわゆる「足なし団地」での住民による自主運行を含めた非合法的サービスとして、駅～団地間で貸切バスや白ナンバーによる会員向けサービスが提供されたが、国の指導により白ナンバーによる輸送及び貸切バスの運行は中止となり、貸切バスやタクシーによる運行は、事業者が乗合バスの許可を得るようになったという経緯がある(表-2)。

その後、2003年に構造改革特別区域制度にて、交通機関空白の過疎地における有償運送可能化事業が検討さて、タクシー等の公共交通期間によっては十分な住民輸送サービスが提供できず、かつNPOによる有償運送の実施管理のための運営協議の場を通し特区申請の認定を受けた場合、許可を得られるようになった(「構造改革特別区域法に係る交通機関空白の過疎地における有償運送可能化事業における道路運送法第80条第1項による申請に対する取扱いについて」平成15年3月18日付け 国自旅第232号)。

表-3 自家用車による有償運送の種類と特徴（道路法施行規則第49条をもとに作成）

|       | 市町村運営有償運送          |         | 過疎地有償運送           | 福祉有償運送                  |
|-------|--------------------|---------|-------------------|-------------------------|
|       | 交通空白地域             | 福祉有償    |                   |                         |
| 運営主体  | 市町村                |         | NPO法人             |                         |
| 対象地域  | 過疎地域(一部都市地域)交通空白地域 | 当該市町村住民 | 過疎地域で公共交通手段の確保が困難 | タクシー等の公共交通機関におけるサービスが困難 |
| 対象利用者 | 身体障害者、要介護認定者       |         | 要介護者、身体障害者        |                         |

また2004年には、特別区の枠組みを外し、過疎地有償運送及び福祉有償運送を全国的に認める通達として、「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日付け 国自旅第240号)が出された。

240号通達では、地方公共団体が、当該地域内でタクシー等の公共交通機関によっては移動制約者又は住民等に係る十分な輸送サービスが確保できないと認められる場合において、福祉有償運送又は過疎地有償運送の実施管理のため当該地方公共団体を含む関係者による運営協議会を設け運営協議の場での協議を経て、許可をすることとしている。

(3) 自治体及び住民・NPOによる運送範囲と課題  
以上の経緯を経て、現行法道路運送法79条および道路運送法施行規則第49条において、自家用車による有償運送の範囲が明確になり、地域という範囲から考えると、身体障害者や要介護認定者に対するサービスが自家用車による有償運送として実施できるようになった(表-3)。

ここで、施行規則第49条に照らし合わせると、NPOが運行する場合、過疎地域(過疎地域自立支援法)及び身体障害者(身体障害者福祉保険法及び介護保険法による定められる)と限定していることがまずあり、過疎地有償運送においても、離島や僻地は過疎地域自立支援法による過疎地域ではない該当しないという解釈の余地があり、過疎地有償運送の導入事例が増えない実態がある。

さらに、登録手続きに関する具体的な手順を定めた通達である、「市町村運営有償運送の登録に関する処理方針について(国自旅第141号通達)」、「過疎地有償運送の登録に関する処理方針について(同第142号通達)」、「福祉有償運送の登録に関する処理方針について(同第143号通達)」は、道路運送法施行規則第49条を受けたものであり、白ナンバー運行を都市部において認めたものは、市町村運営有償運送のみとなる。

つまり、都市部において自家用車による有償運送を認められる場合、上記で示したように、市町村運営及び福祉有償運送のみとなり、住民が誰でも乗れるような一般乗合の形態としての運行は法的には認められないこととなる。また、一般貸切については、(2)で示したように、自家用車による有償運送と同様のケースとなる。

しかしながら、最初に述べたように、近年では郊外地域において市民が主体となり、自家用車や一般貸切を用

いて地域の足を確保するケースも見られるようになってきた。但しこれらのケースでは、当該地区の住民のみを輸送の対象としていることから、明確には乗合輸送(つまり、運賃を支払えば誰でも利用できる)という形態ではなく、更に一般貸切のケースでは、住民組織と事業者との契約となっており、住民間で金銭的・人的負担のルールができれば明確に法的に違反していることでは無いというように解釈が可能となる。しかしながら、法令という観点からは明確ではなく例外的なケースということもあり、明確な位置付けが必要になる可能性がある。

#### 4. 現行法の例外的なケースの今後の位置づけ

上記で示した、例外的なケースの位置付けについて現状を基本に考えると、都市部や郊外部では一定程度のサービスレベルで乗合バスが運行されていることもあり、そこでカバーできない部分を、福祉有償運送等のSTサービスにより補完するという考えもある。

さらに、その2つを補完する対象利用者や対象地域は二ツチサービスとしては考えられるが、そもそも新たな交通サービスを提供することが、需要・供給面の双方から必要性について各個別地区検証することが望ましく、その中で関係主体が、可能性の有無を検証することを前提に協議を図り、必要に応じ地域公共交通会議や法定協議会を通し協議・調整を図るという方法もある。

但し、都市部においても現在の乗合輸送が今後担保できる保障が無いこともあり、現行の事業者による交通体系の維持を前提とする、新たな公共交通体系(計画)について検討を図り再編を行う方法の2つがあるが、特に後者については、例えば安易なコミュニティバス等の導入のように部分的なシステム導入という考えに留まらないような計画の立案が必要となる。

また、過疎地有償運送では、改正道路運送法においても解釈の余地が残るため、今後制度の改善が必要となる。

#### 参考文献

- 1) 国土交通省 総合政策局 交通計画課 公共交通の活性化・再生の事例集 [http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transp ort/pdf/033\\_kawasaki.pdf](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transp ort/pdf/033_kawasaki.pdf)
- 2) 横浜市 市民局 広報課 ハマジン <http://www.city.yokoham a.lg.jp/shimin/koho/hamazine/pdf/1/p32.pdf>
- 3) 福本・加藤(2004)；「地域公共交通サービスの運営からみた日本の道路運送関連制度の問題」、第32回土木計画学研究発表会、CD-ROM
- 4) 秋山・吉田・猪井・竹内(2009)、「生活支援の地域公共交通」学芸出版社
- 5) 寺田(2002)；「バス産業の規制緩和」、日本評論社