

## 国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

---

### （開催要領）

- 1 日時 令和3年9月30日（木）15:09～15:32
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室等（オンライン会議）
- 3 出席

#### <WG委員>

- |      |        |                            |
|------|--------|----------------------------|
| 座長   | 八田 達夫  | アジア成長研究所理事長<br>大阪大学名誉教授    |
| 座長代理 | 原 英史   | 株式会社政策工房代表取締役社長            |
| 委員   | 阿曾沼 元博 | 医療法人社団混志会社員・理事             |
| 委員   | 落合 孝文  | 渥美坂井法律事務所・外国法共同事業 パートナー弁護士 |
| 委員   | 中川 雅之  | 日本大学経済学部教授                 |
| 委員   | 八代 尚宏  | 昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授      |

#### <関係省庁>

- |       |                        |
|-------|------------------------|
| 日野 祥英 | 国土交通省自動車局貨物課長          |
| 長瀬 洋裕 | 国土交通省自動車局貨物課課長補佐       |
| 三林 直慶 | 国土交通省自動車局旅客課バス事業活性化調整官 |
| 今村 剛  | 警察庁交通局交通企画課長           |
| 宮内 彰久 | 警察庁交通局運転免許課長           |

#### <提案者>

- |       |                                       |
|-------|---------------------------------------|
| 高田 孝  | 大阪市都市計画局開発調整部夢洲・咲洲地区開発担当課長            |
| 高橋 和也 | 大阪市都市計画局開発調整部開発計画課夢洲・咲洲地区<br>開発担当課長代理 |
| 熊谷 晃  | 茅野市地域創生政策監                            |
| 田中 裕之 | 茅野市企画部企画課長                            |

#### <事務局>

- |        |                 |
|--------|-----------------|
| 青木 由行  | 内閣府地方創生推進事務局長   |
| 山西 雅一郎 | 内閣府地方創生推進事務局次長  |
| 三浦 聡   | 内閣府地方創生推進事務局審議官 |
| 黒田 紀幸  | 内閣府地方創生推進事務局参事官 |
| 喜多 功彦  | 内閣府地方創生推進事務局参事官 |
| 長 正敏   | 内閣府地方創生推進事務局参事官 |

### （議事次第）

- 1 開会
  - 2 議事 建設工事のシャトルバスによる貨客混載運送と運転免許の特例、タクシーによる医薬品配送（貨客混載運送）
  - 3 閉会
- 

○黒田参事官 それでは、定刻になりましたので国家戦略特区ワーキンググループを開催したいと思います。

次のテーマは、「建設工事のシャトルバスによる貨客混載運送と運転免許の特例、タクシーによる医薬品配送（貨客混載運送）」ということで、国土交通省、警察庁、大阪市、茅野市に御出席いただいております。大阪市と茅野市はオンラインによる出席です。

配付資料でございますが、大阪市と茅野市及び国土交通省、事務局から御提出いただいておりますが、全部公開ということでございます。また、議事要旨も公開ということでございます。

今回の流れでございますが、国土交通省のほうから、まず5分ほど御説明をいただいた後、警察庁のほうから3分ほど御説明いただき、その後、先生方に議論いただくという流れで進めさせていただければと思います。

それでは、八田先生、よろしくお願いたします。

○八田座長 本日は、お忙しいところをお越しくださいますありがとうございます。

それでは、最初に国土交通省より御説明をお願いします。

○日野課長 国土交通省の貨物課長の日野と申します。どうぞよろしくお願いたします。

まず、御提案に関連して、貨物と旅客の掛け持ちの制度について御説明をさせていただきたいと思います。国土交通省の出している資料の2ページ目を御覧ください。

元々運送事業は、従来から旅客は旅客、貨物は貨物という形で別々にやってきまして、旅客事業者が貨物をやる、貨物事業者が旅客をやるという掛け持ちは認めてこなかったところがございますけれども、人口減少に伴って輸送需要が減少している地域がございます。その中で、特に旅客事業者の車両が常時埋まっているわけではない、結構空いていると、空いている車両を貨物の輸送に使えば効率的に回せるのではないかという問題意識がございまして、平成29年、旅客事業者が貨物の許可を取ることによって掛け持ちを可能とするという貨客混載を制度化したものでございます。

二つ目の○ですけれども、具体的には人口減少で輸送需要が少なくなっているというのが非常に深刻になっている地域というのは、過疎法に基づく過疎地であって、人口が3万人未満の市町村ではないかということで、この地域を対象地域として設定したところでございます。これは貸切と各種乗用の話でございます。

乗合につきましては、三つ目の○なのですけれども、過疎地域に限らず、元々昭和の始めぐらいから旅客の運送に付随して少量の貨物であれば乗合で運べるという制度が元々ご

ございました。今申し上げた平成29年に、タクシーと貸切も貨客混載を制度化したときに併せまして、貨物の許可を取れば少量の貨物ではなくて、重量物でも運送は可能という制度になっています。したがって、タクシーと貸切と乗合についてはちょっと制度に段差があるというのが現在の制度でございます。今、私が申し上げたのを図にしたのが下のこの絵でございます。

3 ページ目でございますけれども、大阪市と長野県茅野市からの御提案を読ませていただきました。直接やりとりをしているわけではございませんので、紙で書かれていることからの推測ということになりますけれども、大阪市から御提案の概要として、夢洲で工事をすると、その工事の関係者をバスで運ぶのですけれども、バスで運ぶのに併せまして工事資材ですとか、事務用品ですとか、その工事の関係者が食べる弁当ですとか、食糧品、こういったものを併せて輸送したいという要望であったと思います。

直接やりとりをしているわけではございませんので、個別の運送方法ですとか、運賃の流れがどうなるかちょっとよく分からないところはあるのですけれども、工事現場で使用される工事資材とか、弁当、こういうものにつきましては、ある意味、工事関係者の旅客輸送に附帯して行われるような運送でありますので、資料を読む限り、貨物自動車運送事業として独立した行為ではないのではないかと思います。したがって、貸切バスの許可の範囲内でやっていただければいいのかなと思ひまして、貨客混載の問題ではないのかなというのが我々の当座の見解でございます。これは今の制度の範囲内でどこまでできるかということを考えたら、こういう見解でいけるかなと思ひます。個別に中身をお聞かせいただかないと分からないので、前提を付けて見解を書かせていただいております。

その下の長野県茅野市からの御提案ですけれども、これにつきましては、タクシー事業者がタクシー車両を用いて医薬品の配送を行う。ただ、茅野市は過疎法の過疎地に入っていないので、貨客混載が先ほどの制度ではできないのでお願いしたいというものと認識しております。

見解としては、先ほど乗合の話をお聞かせいただきましたけれども、茅野市の資料を見る限り、来年度、タクシー事業者が乗合の許可を取得して乗合タクシーをやるのではないかと思いますので、その場合は先ほど申し上げたとおり、医薬品は少量の貨物になるに違いありませんので、少量の貨物であれば、乗合事業として運送を行うことは可能だと思いますので、こういった見解をお聞かせいただきました。これにつきましても個別に中身をお聞かせいただきまして、判断をお聞かせいただきたいと思いますと思ひますが、当座の見解としては書かせていただいたとおりでございます。

私のほうは以上でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、次は警察庁、お願いします。

○宮内課長 警察庁の運転免許課長の宮内でございます。よろしくお聞かせいたします。

私のほうからは、まず、問題になっております第二種免許でございますけれども、これ

の制度について御説明させていただきますと、道路交通法におきまして、旅客自動車を旅客自動車運送事業に係る旅客を運送する目的で運転しようとする場合には、第一種免許よりも取得要件が厳格な第二種免許が必要とされているところでございます。したがって、御提案のシャトルバスによる輸送が道路運送法上の旅客自動車運送事業に当たるといふこととなりますと、大型二種免許が必要となるというところでございます。

この旅客自動車の運転に第二種免許を必要としている理由でございますけれども、これは旅客自動車の運転者が営利を目的として自己と直接関係のない他人である乗客を輸送するというものであることから、乗客の安全を確保する強い責任を負っているということ、また、その運行形態等から見まして、運転者に高度な運転技能と知識を求められるということ、また、1日の輸送人員が多いことですか、旅客自動車による事故は人命を損なうことが多いことなどが挙げられるところでございます。

このような第二種免許の制度趣旨にかんがみますと、御提案の事業を実現するに当たりましては、シャトルバスの運転につきまして大型二種免許を保有する者が運転した場合と同等以上の安全性が確保されることが前提になると考えているところでございます。

以上を踏まえまして、御提案の事業につきまして、まず運転自動化レベル2のバスを使用するという点について申し上げますと、運転自動化レベル2のシステムにつきましては、あくまで運転者が運転の主体であることを前提としました運転支援の領域に位置付けられるものと承知しているところでございまして、システムが運転者の運転操作を部分的に支援するにとどまるものであると承知してございます。

したがって、運転自動化レベル2のシステムにつきましては、乗客を乗せたバスを安全に運転する能力を身に付けていない運転者につきまして、その能力の不足を補ってくれるものとは言えないものと考えておりまして、運転自動化レベル2のシステムを備えたバスにつきまして、そのことを理由として大型二種免許の取得を不要とするということにつきましては、慎重な対応が必要であると考えてございます。

続きまして、走行ルートですか、利用者が限定されているという点も挙げられているところでございますけれども、やはり他の一般交通が混在する道路におきまして、多数の乗客を輸送するものであるという点に変わりはありませんので、これらを理由として大型二種免許の取得を不要とするということについては、やはり慎重な対応が必要であると考えてございます。

最後に付言させていただきますと、バスの運転に関しましては平成24年に関越自動車道で貸切バスが道路側壁に衝突する事故が発生しまして、乗客7名が死亡、38名が重軽傷を負っているところでございます。また、平成28年には軽井沢の碓氷バイパスで貸切バスが崖の下に転落する事故が発生しまして、乗客等15名が死亡、26名が重軽傷を負っているところでございます。こうした事故の御遺族からは、乗客の命を預かるバスの運転者に必要な第二種免許につきまして、その取得要件等をより厳格にすべきであるという強い御要望をいただいているところでございまして、警察庁としましては大型二種免許の取得要件等

の更なる緩和につきましては、極めて慎重に対応せざるを得ないということを御理解賜れば幸いに存じます。

以上でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、先ほどの国土交通省と警察庁からの御説明に対して大阪市から何かコメントがあったらよろしくお願いします。

○高田課長 大阪市の高田と申します。よろしくお願いいたします。

国土交通省に何点か確認させていただきたい点がございまして。実際、この見解で、現地で本当にやれるかどうかというところを確認していきたいなと思っているのですが、まず、見解の冒頭のところで「運送方法や運賃収受の形態を見て判断する必要がある」というところなのですが、建設業者が万博の工事等、これから本格的に決まっていくところとして、サービス提供者であるとか、利用者がまだ確定していない段階ですけれども、現在想定しているところでは、まず、運送につきましては、建設事業者も何社かありますので、それらで作る任意の組合がバス事業者へ委託して運送することになるかなと想定しています。

また、運賃につきましては、建設事業者及び建設作業員、それから、弁当などを運ぶ荷主から徴収していきたいなと考えているところです。具体の徴収方法については今後検討というところがございます。そういった場合でも、本当に許可は不要と判断いただくのかどうかといったところが1点目です。

2点目ですが、右上のところで工事関係者の旅客輸送に付随する運送と捉えることができると解釈いただいているのですが、まず一つ目は、昼間の運転、朝夕は作業員の通勤車両でいっぱい人が乗るとは思うのですが、昼間の時間帯については、ほとんど乗らない場合も想定されます。その場合、バスを運転する運転手だけと、あとは貨物だけといった場合が想定されます。そういったときは、平成29年に改正された過疎地域に限定された制度の改正と同じような状況になるかと思っておりますけれども、そのときでも旅客輸送に付随する運送と解釈いただけるのかどうかということ。

もう一つは、お弁当や飲料を運ぶ人が、夢洲の外での集荷配送場所みたいところで荷主自身がシャトルバスに乗り込んで、夢洲内で工区が20か所ぐらいできると想定しているのですが、その工区ごとに配送する場合も、工事関係者の旅客輸送に付随すると解釈いただけるのかどうかといったところ、このあたりの確認が取れば大丈夫かなと思うのですが、いかがでしょうか。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、今の3点について御回答をお願いいたします。

○日野課長 国土交通省の貨物課長でございます。

1点目につきましては、建設事業者が作る組合とお弁当屋さんとか作業員とかが、ある意味、お客というか、荷主というか、お金を払う主体になるということですか。

○高田課長 そうですね。お金を払う建設事業者、それから、実際に建設に従事する作業員さん、それと、弁当屋さん等、荷主です、その人たちからお金を徴収すると考えています。

○日野課長 契約のやり方をどうするかということだと思いますけれども、貸切バスの定義では1個の契約で一つのバス車両を貸し切るという定義ですので、どういう形態が貸切バスとしてフィットするかというのは、また相談させてください。

○高田課長 分かりました。

○日野課長 二つ目の付随する運送とはいってもあれですか、昼間はほとんどお客が乗らなくて、荷物と運転手だけかもしれないけれども、大丈夫かという趣旨ですか。

○高田課長 そうです。夢洲に昼間の時間帯はおそらく設計者であるとか、施主とか、そういう方に限られるかなと思いますので、昼間は少ないと思っております。

○日野課長 ただ、結局全体で見ると、工事関係者の荷物の範囲内だと解することもできるかなと思いますので、そこもまた別に相談させていただければと思います。

三つ目は私がよく分からなかったのですが、弁当を運ぶ人が何箇所かでお弁当を売りに行くという意味なのですか。

○高田課長 そうです。通常でしたら現場の中まで弁当屋さんが入って、各工区を回って行って弁当を配付していくのですけれども、まず、夢洲の中に入らせないのが我々の今回の目的ですので、夢洲は北側の橋と南側のトンネルしかアクセスできませんので、夢洲の外で一旦、車の台数を削減させていこうというのが目的ですから、最後、弁当屋さんについては、バスに乗り換えて、各工区を回ろうと考えています。

○日野課長 ありがとうございます。貸切りはバスを貸し切って運行する形態ですので、お弁当の販売方法はある意味問わずというか、貸切バスの運行形態は関係ないので問題ないと思います。いずれにしても全部、段階、段階で、我々と個別に相談させていただければと思います。

以上です。

○八田座長 ありがとうございます。

事務局が入って色々と具体的なことについて相談させていただきたいと思います。

○日野課長 承知しました。

○八田座長 それでは、茅野市からコメントはありますか。

○田中課長 茅野市の企画課長の田中でございます。よろしくお願いたします。

私どもの資料の3ページを御覧いただきたいのですが、私どもの提案の中ほどに医薬品配送に加えまして、福祉事業であるデイサービスの事業者の日々の利用者の送迎を行いたいと、これはデータ連携によって行う、これはすなわち事前予約に基づいて、顧客の求めに応じた運行を行うということございまして、乗合事業の範疇ではないのではないかと解釈を私どもはさせていただいたところなのですが、そこら辺はいかがなものでしょうか。お願いたします。

以上です。

○三林調整官 一つのバス、ないしはタクシーの車両でもいいですけども、それに対して個々の方がバス事業者、ないしタクシー事業者と契約して乗り合って運行されるということであれば、乗合事業ということでもいいかと思います。

○日野課長 デイサービス事業者が貸し切るわけではないのですよね。

○田中課長 複数のデイサービス事業者が同じルートの方角であれば、そこをマッチングさせて運行するようなことができればと考えております。

○三林調整官 今、乗合事業の範囲内で、許可の範囲内でそういうこともできると思っております。

○八田座長 一応、今の範囲でできるだろうということですので、あと、具体的に細かいことでお問合せがあったらお願いしたいと思います。

茅野市は、他にコメントはありますか。

○田中課長 結構でございます。ありがとうございます。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、委員の方から御質問・御発言をお願いしたいと思います。

中川委員、どうぞ。

○中川委員 今のやりとりで、非常に弾力的に考えていただいているというような印象を持って、ありがとうございますというのが1点目なのですが、こういう貨客混載運送に関する過疎地要件の見直しについては、大阪市、茅野市だけではなくて、色々な要望を内閣府としても聞いているというようなお話を聞いていますので、大阪市の提案、茅野市の提案について、現行法でこれは読める、これはできるというような対応だけではなくて、もう少し本格的な御検討をしていただいたほうが、私はこれからの日本にとってはマッチするのではないかなと思っています。

要は過疎地域でこういう旅客混載を認めるというのは、おそらく旅客に関する需要が下がってしまったので貨物も運べるようにしましょうということを過疎地域というような、そういう全国一律の基準で仕切ったものだと思います。

ただ、大阪市の提案というのは、万博などもありまして、一時的にもものすごい数の貨物需要が発生してしまうので、それを旅客運送事業者のほうで貨物を運んだほうが効率的ですという提案になっていると思います。

さらに茅野市のおっしゃっているのは、過疎地ではないけれども、茅野市の中で過疎的なところ、十分な人口集積がないようなところについては、過疎地と同じような状況が広がっているんで、それを認めてくれというようなお話だと思います。基本的には過疎地の特例を適用した条件とほぼ同じようなことをおっしゃっていると思うので、全国一律の過疎地の適用というものにつきまして、もう少し弾力的に見直していただくというような検討をいただいたほうが、私は国家戦略特区としての実験とか、検討にふさわしいものではないかなと思います。

私からは以上です。

○八田座長 ありがとうございます。

今おっしゃったとおりだと思うのです。要するに過疎地で認めたことのエッセンス、それを過疎地以外のところにも広めて一般化できれば、非常に役に立つのではないかということ。

他にございませんか。

落合委員、どうぞ。

○落合委員 そうしたら、教えていただきたいことがあります。過疎地での特例を認めたことの趣旨というのは、元々どういう理由があって過疎地について特例をかけたということになりますでしょうか。

○日野課長 冒頭におっしゃったとおり、結局、人流・物流サービスの確保が至上命題になってきたのが平成27年からの話で、そのときに、特に過疎地の貸切とか乗用の車両が遊んでいるというか、常に動いていないということがあったので、そういうニーズが特に強かったのが過疎地ということだと思います。何年か制度を運用してきましたけれども、こういう形でやってきているということだと思います。

○落合委員 分かりました。ありがとうございます。

今、御提案いただいている内容は、過疎地に形式的には指定されていないのですけれども、交通の状況とかも新型コロナウイルスとかで変わってきたりというのも含めて、例えば観光客が多く来たりするところだったりすると全然来なくなったので、もうほとんど過疎地ぐらいに全然走っていませんというような場所だったり、今日の工事現場のようなほぼ日中に人が移動しない場所だったりというのもあったり、陸の孤島に実質的に最近なっているというような場所もあったりするので、これを過疎地と同様に考慮できないのかということだと思います。

そのあたりはもう少し柔軟にというか、混んでいるところで貨客混載を行わせてくださいという提案というよりは、実質的に見て過疎地と同じになっているような状況があるのを考えていただきたいという提案であるように思います。是非そういう視点で御検討いただけないかということになります。この他にも多くの自治体が同様のことを言われており、他の自治体と共通してということも含めて、検討をお願いしたい点になります。よろしく願いいたします。

○日野課長 平成29年からこういう形でやってきましたけれども、色々な意見があると思いますので、関係者の意見も色々聞きまして、この制度が未来永劫いいというつもりは私もございませんので、不断の検討はしていきたいと思っております。

○八田座長 他に御意見はございませんでしょうか。

それでは、ないようですので、このセッションはこれで終了したいと思います。

事務局もよろしいですか。

○喜多参事官 免許のほうは、慎重に検討せざるを得ないという警察庁の回答に対しては、

大阪市は特段御質問ありませんか。

○高田課長 基本的に警察庁が言われるのは趣旨としては分からないこともないです。今回、建設作業員を乗せて運行するというのは、基本的にはオプトインで考えていこうとは思っているのですが、それでも事故の可能性がぬぐえないと言われれば、確かにおっしゃるとおりかなと考えているところです。

以上です。

○八田座長 それでは、どうもありがとうございました。

検討するところは、またよろしくお願いたします。