

## 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4年10月11日（火）15:00～15:39
- 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 中川 雅之 日本大学経済学部教授
- 委員 阿曾沼 元博 順天堂大学客員教授  
医療法人社団混志会 社員・理事
- 委員 安念 潤司 中央大学大学院法務研究科教授
- 委員 堀 天子 森・濱田松本法律事務所 パートナー弁護士
- 委員 安田 洋祐 大阪大学大学院経済学研究科教授

#### <関係省庁>

- 日野 祥英 国土交通省自動車局貨物課長
- 北川 由佳 国土交通省自動車局旅客課バス事業活性化調整官

#### <提案者>

- 仲田 博 大阪府スマートシティ戦略部次長
- 宮田 昌 大阪府スマートシティ戦略部特区推進課長
- 森山 文子 大阪市デジタル統括室スマートシティ推進担当部長
- 梅田 昌彦 大阪市デジタル統括室スマートシティ推進担当課長
- 折原 真子 大阪市経済戦略局立地交流推進部長
- 上野 能宏 大阪市経済戦略局特区担当課長
- 正垣 啓之 大阪都市計画局拠点開発室副理事
- 高橋 和也 大阪都市計画局拠点開発室広域拠点開発課ベイエリアグループ課長補佐
- 前林 ダニエル 慎吾 公益社団法人関西経済連合会産業部副参与
- 豆谷 美津二 大阪市高速電気軌道株式会社都市型MaaSモビリティ部長
- 菅原 鉄幸 大阪市高速電気軌道株式会社都市型MaaSモビリティ部モビリティ連携担当課長

#### <事務局>

- 淡野 博久 内閣府地方創生推進事務局長
- 山根 英一郎 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
- 正田 聡 内閣府地方創生推進事務局参事官

菅原 晋也 内閣府地方創生推進事務局参事官  
曾我 明裕 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 夢洲建設工事におけるシャトルバス等による貨客混載輸送
  - 3 閉会
- 

○正田参事官 それでは、国家戦略特区ワーキンググループヒアリングを開始いたします。

本日の議題は、「夢洲建設工事におけるシャトルバス等による貨客混載輸送」で、国土交通省に御出席いただいております。また、大阪府・大阪市・公益社団法人関西経済連合会・大阪市高速電気軌道株式会社の皆様方におかれましては、オンラインで御出席いただいております。

本日の資料は、国土交通省、大阪府・大阪市・公益社団法人関西経済連合会・大阪市高速電気軌道株式会社からそれぞれ御提出いただいております、公開予定でございます。本日の議事についても、公開予定です。

本日の進め方ですが、まず、大阪府・大阪市・公益社団法人関西経済連合会・大阪市高速電気軌道株式会社から5分程度で御説明いただき、次に、国土交通省から5分程度で御説明いただいた上で、委員の皆様方によります質疑、意見交換に移りたいと思います。

それでは、中川座長に議事進行をお願いいたします。

○中川座長 それでは、ワーキンググループを始めさせていただきます。

本日は、国土交通省、大阪府・大阪市を始め関係者の皆様方、お忙しい中、お集まりいただきまして、ありがとうございます。

まず、大阪府・大阪市・公益社団法人関西経済連合会・大阪市高速電気軌道株式会社から、資料の説明をお願いいたします。

○正垣副理事 お世話になっております。大阪都市計画局の正垣と申します。関係者を代表して、説明させていただきます。よろしくをお願いいたします。

お手元の資料で説明させていただきます。題名につきましては、先ほどから御説明のあった「夢洲建設工事におけるシャトルバス等による貨客混載輸送」についてでございます。

2ページ目をおめくりいただきまして、まず、夢洲の現状でございます。この右下の図面を見ていただきましたら分かりますとおり、現状、夢洲につきましては、夢舞大橋、夢咲トンネルの2ルートしかこの島にアプローチをする道路がなく、既存のコンテナ交通と工事車両の増加に伴う交通渋滞が懸念されている状況でございます。対策として、夢洲に全ての工事車両が入らなくてもいいようにするために、夢洲外に共同駐車場を整備することや、既存の夢洲周辺にある駅からシャトルバスで建設作業員を運ぶ、足を確保するとい

うことで、自動車交通量の削減を図ろうと考えております。

そういったことを始めるために、3ページ目でございますが、対策案として今回提案させていただいているところを、課題として二つ、書いております。夢洲でのそもそもの車両削減につきましては、先ほど対策案のところにありますように、貸切シャトルバスを活用して自動車交通を減らそうという対策案、また、今後夢洲に工事現場への資材の搬送等についても車両が入ってくるのが懸念されますので、こういった車両を抑制するためにも、夢洲の配送車両を減らすということから、夢洲工区内に熟知した配送補助員を配置して夢洲工区内に特化した配送をすることを検討していこうということです。この二つを兼ね合わせて、今回のサービスの提案とさせていただいています。3ページの右下にも記載していますとおり、通勤ピーク時以外に貸切シャトルバスの有効活用策としてヒトとモノを搬送するということで、貨客混載ができるよう、規制改革のお願いをしているところでございます。

具体的には、4ページですけれども、スキームを想定させていただいております。先ほども説明しましたとおり、夢洲内の配送に特化した運送補助員がシャトルバスに同乗して、貨客混載により配送することで、車両を減らそうということでございます。4ページの右側のイメージで説明させていただきますと、バス事業者AとゼネコンBで貸切の旅客運送契約を結びまして、ここに旅客として万博会場の工事関係者・作業員等とともに運送補助員を乗せまして輸送する。併せて、旅客の付随する荷物として、下線を引いています万博会場建設に付随する手荷物を、図面・書類、カタログ等を含めまして、輸送しようということで考えています。下の注意書きのところ、バス事業者AはゼネコンBと作業員等の旅客運送について貸切バス運行を契約しまして、旅客運送の範囲は建設作業員と運送補助員、バス事業者Aは旅客に付随する荷物として万博会場建設関係者の手荷物及び万博会場建設に付随する手荷物を輸送するということを想定して検討しているというイメージでございます。

5ページにつきましては、先ほどのシャトルバスでの配送物のイメージを書かせていただいております。先ほど御説明させていただいたとおりです。

6ページに行きまして、今回の規制改革の提案をまとめて一番上に記載しておりますが、夢洲に限定したエリア内かつシャトルバス等の利用を工事関係者に限定した場合は、過疎地域に限定された条件を緩和できるよう貨物自動車運送事業法関連通達の改正を提案しているところでございます。

大阪府・大阪市・関係者からの説明は、以上でございます。よろしく願いいたします。

○中川座長 ありがとうございます。

それでは、国土交通省から、御説明をお願いいたします。

○日野課長 国土交通省貨物課長の日野でございます。御説明をありがとうございます。

国土交通省からの提出資料を御覧いただければと思います。

御提案の概要ですけれども、今、まさに説明があったとおり、大阪府・大阪市の御提案

として、貸切バスを使って携行品や図面等々を運送するものだと承知しております。

国土交通省としての見解でございます。大阪府・大阪市と具体的に何度か事務的にお話をさせていただきました。その中で想定している契約や運賃收受の形態を伺っておりますけれども、基本的には、これは運送の対価を収受せずに行うということであり、貨物自動車運送事業ではないと考えるので、貨物自動車運送事業法の許可は要らないと考えてございます。貸切旅客の範囲内でやっていただければ結構ではないかということでございます。

以上でございます。

○中川座長 ありがとうございます。

今の国土交通省の回答につきまして、大阪府・大阪市、関係機関の皆様方から、何かございますか。

○正垣副理事 特にこちらからはございません。

○中川座長 ありがとうございます。

それでは、委員の皆様方から、御意見、御質問があれば、頂戴したいと思います。いかがでしょうか。

安田委員、お願いします。

○安田委員 今回の件について、特に申請の必要がないと。ポイントとなるのが、対価が発生しないからだというお話がありました。今回の件に関してはこれでいいのかもしれないですが、将来的なことを考えると、対価が発生するかどうかをキーポイントとしておく合理性がどれぐらいあるのかが気になりました。例えば、私は今日、外から参加していますが、お店の中にいて、このドリンク代に場所代が含まれているのかどうかは分からないわけです。おそらく場所代みたいなものが間接的には含まれているのでしょうけれども、お店側からするとドリンクのお金はあくまでも飲食に係る金額で場所代は含んでいないと言われるかもしれない。今回のケースのように貸切の場合に、どこまでが人を乗せるための対価でどこまでが物を載せるための対価かということは、本来、そんなに明確に見られるものではなくて、それを判断基準にすることは、将来的な判定の際に問題にならないのかということが懸念点です。

どうすればいいかということですが、仮に今回の件で貨客混載が認められず、分離しなければいけないとなった場合に、何が起こるかということ、おそらく、自家用車でいくか、あるいは、バスで従業員だけ行って荷物に関しては別途配送業者を頼んで運ぶということをするわけです。明らかに貨客分離をしたときのほうが、混雑も起こるし、コストもかかるし、何より、今、ドライバーのなり手が少ないという現状で、経済的な非合理性が非常に高い。このように、貨客分離に伴うマイナスが大きい際には、貨客混載のルールを適用しないとか、柔軟に運用するとか、そういった基準のほうが、対価が発生するかしらないかというよりも分かりやすく、そちらの方向性で基準を変えていったらいいのではないかという気がするのですけれども、その点はいかがでしょう。

以上になります。

○中川座長 ありがとうございます。

それでは、国土交通省、お願いいたします。

○日野課長 ありがとうございます。

対価の収受の問題は、確かにおっしゃるとおりで、形式上対価は取っていないように見えるのだけれども実は別のところで対価を取っている可能性はあって、それは有償に当たるのではないかという議論は、中でもあります。我々としてはケース・バイ・ケースで判断していくしかないのですけれども、この件については、大阪府・大阪市と色々と話をさせていただいて、これは別の名目で貨物輸送の対価を収受しているわけではないと思いましたが、こういう見解を出させていただいております。

後半の部分につきましては、貨客混載のやり方については、まさに前回も御説明させていただきましたけれども、どういう制度がいいか、ニーズ調査も含めて検討していきますので、それはそういう方向でやっていきたいと思っております。

以上でございます。

○中川座長 安田委員、何かございますでしょうか。

○安田委員 検討中ということですので、貨客混載と分離のケースで、分離の際に非常にコストが大きい場合には混載を弾力的に認めるという方向に是非改定していただければと、個人的には思っております。

以上です。

○中川座長 ありがとうございます。

今の安田委員の質問に関連して、今回のケースについて、お認めいただいて、本当にありがとうございます。

その対価性の基準についてはケース・バイ・ケースで判断しているというお話でしたけれども、今回のケースは貨物に対して対価性がないと御判断いただいたということは、同じ種類の荷物であれば、例えば、量が増えたとしても、それは貨客混載が認められるケースに該当すると思ってよろしいのでしょうかということが1点。もう一点は、例えば、荷物の種類が、建設作業員の手荷物よりももう少し拡大したようなケースについてはどう御判断いただくのでしょうかということで、今回のやりとりの中で少しはっきりしたことがあれば、教えていただければと思うのですが。

○日野課長 手荷物の量とは、たくさん運んだ場合という意味ですか。

○中川座長 そうです。

○日野課長 たくさん運んだ場合であっても、基本的には、対価性がなければ、それは有償運送ではないことになるかと思っております。

○中川座長 対価性がないというのは、対価性がないと言えよということですね。

○日野課長 はい。先ほど申し上げましたけれども、形式上ただで運んでいるけれども実は別のところでお金を取っているケースがあれば、それは事業であろうということはある

得ると思います。

○中川座長 荷物の種類については、どうなのでしょう。

○日野課長 荷物の種類は、難しい議論はありますけれども、基本的には携行品や工事に使う凶面であれば、通常、対価は取らないのではないかとということで、対価性はないと判断したということです。

○中川座長 一応旅客との何らかの関係性は必要だということなのでしょう。

○日野課長 そうです。

○中川座長 分かりました。

阿曾沼委員、どうぞ。

○阿曾沼委員 ありがとうございます。

確認ですが、バス事業者とゼネコンとの契約の中で、契約上明らかにしておかなければいけないこと、例えば必要性に対する妥当性など、必要項目があるのでしょうか。もう一点は、契約金額において一般的な貸切バスの金額を大きく上回らなければ、それは基本的には人を乗せるものだと判断して、どんな荷物であったとしても付随するとみなしていいのでしょうか。事業者が判断するための判断基準を明確にすることは必要があると思っ

ていらっしゃるのか、ないと思っ

ていらっしゃるのか、そのあたりをお聞かせ願えますか。

○日野課長 事前に判断基準を示すことは難しいものですから、結局、個別に御相談いただいてケース・バイ・ケースで判断していくしかないとは思っております。

○中川座長 堀委員、お願いします。

○堀委員 ありがとうございます。

私も、資料の5ページ目を拝見していて、今回、あくまでも人を乗せているという整理から出ないのだ、荷物を載せているのではないという御整理なのかなと思います。付随する手荷物みたいなことが書かれているのですが、この夢洲内で運送を担当する運送補助員を1人乗せて、その手荷物だという解釈と理解しました。今回のケースを解決するためにやむを得ない解釈なのかとは思いつつ、どこまでが付随するものなのか、線引きをどのように置かれるのかと思いました。例えば、現場の消耗品もともすると付随すると言っているのかどうかとか、これだけだと何を載せていいのかどうか事業者側で判断できないのではないかと思ったものですから、「付随する」の解釈について、より具体的にお考えのものがあれば教えてください。

○日野課長 ありがとうございます。

我々としては、先ほども申し上げたとおり、基本的には対価性がなければ貨物自動車運送事業には当たらないと思っておりますので、まず、そこが一つのメルクマールかと思っています。あとは、ケース・バイ・ケースで判断させていただくということかと思

っています。

○堀委員 そうすると、携行性みたいなものは要件ではなくて、対価がないという点に今回はよりどころを設けているということなのですかね。

○日野課長 対価が発生しているわけではないということです。

○堀委員 逆に、この運送補助員を乗せることについては、対価は取られるのですか。バス利用者としてということはあるでしょうし。

○日野課長 運送補助員を運送することも、結局、貸切の運賃の中に含まれているということだと思いますね。

○堀委員 運賃は、お1人分を払っていただくということなのですね。

○日野課長 お1人分ではなくて、貸切ですから、車両を貸し切ったその代金が貸切の運賃になります。一人一人というわけではないですね。

○堀委員 何人とカウントをするのではなくて、1人の人が貸し切ったと見て、旅客代金をいただきますという整理なのですね。

○日野課長 そういうことです。ゼネコンのBさんという人が貸し切るということだと思います。

○堀委員 今回の解決に何の異論もないのですけれども、それをほかの件でも適用してしまうと、誰か1人が貸し切って荷物を運びます、事業者の人が乗ればいいのですかというところ、そうでもないような気もしまして、いずれにせよ、ほかの地域にもこの考え方を応用していくとすると、少し整理が必要なのかなという印象を持ちました。

○阿曾沼委員 一つ確認ですけれども、今回の判断は、対価性の問題さえなければ、過疎地で云々というより、その地域の限定は関係がないという判断ですか。

○日野課長 対価性がなければ、貨物自動車運送事業に当たらず、貨物自動車運送事業法の要件を満たしていないので、許可は要らないということになります。

○阿曾沼委員 元々この対象ではないという判断でしょうか。

○日野課長 はい。いくつかの自治体からいただいている提案は、別途、貨物の運賃を、例えば、タクシー事業者が取ることになっていきますので、それは明らかに貨物自動車運送事業に当たりますので、そこは我々のほうで検討しているということになります。

○阿曾沼委員 分かりました。ありがとうございました。

○中川座長 安田委員、お願いします。

○安田委員 先ほどの堀委員のコメントの中で、運送補助員の金額の分が含まれているかどうかという話で、貸切の料金の中にそれは含まれているという返答だったのですけれども、同じような話は、荷物と人の切り分けについても言えて、荷物の分も最初の貸切料金で含まれているという解釈ができてしまうかもしれない。と考えると、対価性はやはり相当客観性が低いのではないかという気がします。繰り返しになりますけれども、今回の件に関しては特に問題が起きないのでこのままで構わないとは思いますが、将来的に、対価性の基準が少し曖昧というか、事業者側も、どれが対価性のあるものとみなされてどれがないとみなされるのか、事前に若干分かりにくい気がするので、何らかの形で、ここはより事業者側から見て客観性の高い基準に変えていく必要があるのではないかと考えます。

以上です。

○中川座長 ほかの委員の先生方から、何かございますでしょうか。

安念委員、お願いします。

○安念委員 ありがとうございます。

今日のお話ですが、貨物課から、法令の正式名称を忘れてしまって申し訳ないのですが、いわゆるトラック法上の許可は要らないというはっきりとした御返答をいただいたと思います。他人の貨物を有償で運送することがトラック法上の許可の対象なわけだから、今回、それは要らないと、極めて明快な御回答をいただいた。私は、これはとても良かったと思います。

その上で、大阪府・大阪市との間で、今回の件は何か対立点みたいなものはあるのですか。それとも、ないのだけれども、ないことを確認したと考えればいいですか。どちらでしょう。

○日野課長 私の理解では、対立点はないと思います。

○安念委員 分かりました。だから、ないことを確認したのですね。

もう一つは、トラック法上の問題はないとおっしゃっているだけなので、旅客運送法上、つまり、道路運送法上の問題をここで子細に議論したわけではないと私は理解しています。要するに、トラック法上は許可は要らないからねというお話であったと私は承りました。

○北川調整官 自動車局旅客課でございます。

本件につきましては、道路運送法上の問題もないことを確認して、本日、参りましたので、その点も問題はございません。

○安念委員 私もそうだとは思いましたが、先ほどの貨物課のお話はあくまでも貨物運送のお話だと承ったという意味です。どうもありがとうございます。その点も併せて確認していただけて、大変助かりました。

○中川座長 ほかに、委員の先生方から、ございますか。

それでは、本日、国土交通省から、今回のケースにつきまして、非常に明かに、許可は必要ないというお返事をいただいて、ありがとうございます。

ワーキングの委員からもお話があったように、別途、過疎地に限定されているものを広げると御検討いただいていることにつきまして私どもは承知しておりますので、そのスケジュールをできるだけ前倒しで御検討いただければということと、その議論とはまた別に、こういう貨客混載に当たるか当たらないか、許可が必要なのかどうかということについて、ケース・バイ・ケースで御判断いただいているということだと思いますが、その場合に、事業者としても、やや判断に迷う件も出てきて、今回も国家戦略特区という非常に大仕掛けの話になってしまっているわけです。全てのケースについて国土交通省に御判断を仰ぐというのもお互いにとってやや非効率な話だと、委員の先生方からの意見もそういうことだったと思うのです。基本的には、対価性がない、対価を取っていないことが最も重要なのだというかなり明確なお返事をいただいておりますが、本当にそれだけでいいのかということについて、通達を直せとか、そういう話をするつもりはないのですけれども、例えば、もう少し事前の予見性を高めるような質問・回答といったことを、どういった形

態がいいのかは分かりませんが、事務局と調整して御検討いただけたら、このケースだけではなく、ほかのケースにつきましても、事業者にとっても国土交通省にとってもウィン・ウィンになるのではないかと思います。そのようなお願いを最後にさせていただければと思います。

もしも何かございましたら。

○日野課長 事前の基準をどこまで詳しく示せるのかということは難しい部分もあるので、中で検討させてください。

○中川座長 分かりました。

よろしいでしょうか。

それでは、これをもちまして、今回のワーキングを終わりたいと思います。どうもありがとうございました。