

「移動難民」問題について

2023年12月12日

落合 孝文

川邊 健太郎

國峯 孝祐

瀧 俊雄

中室 牧子

堀 天子

間下 直晃

地域住民や観光客の移動の足の不足、「移動難民」問題は既に全国各地で生じている現在進行形の危機であることは各地の首長、自治体関係者の指摘からも明らかである。今後の生産年齢人口の減少は不可避であり、並行して、高齢化に伴う免許返納も社会課題になっている。また、国策としてのインバウンド観光の経済効果も期待される。

このような中、これまでの地域産業活性化ワーキンググループにおける議論等を踏まえ、実効性ある「移動難民問題」の解決について、委員有志での意見を提示したい。

「政治的妥協」によって事を弥縫的解決策で終わらせてはならない。我が国の人口構造上の変化、多様な働き方の実現等を見据えた中長期的に機能する仕組みを構築することを期待する。

I 目指すべき将来像

(移動の足の不足)

地域で、そして、都市部でも、移動の足が不足している。大都市においてさえも、季節、時間帯（深夜など）、イベント、天候（雨天など）等によって、局所的または局時的に需要が急増する結果として、移動の足の不足が発生している※。市民にとっては現実的な移動の自由が損なわれる結果、通院、通学、人間らしい交流が損なわれるだけでなく、最低限の社会生活にも支障が出る可能性があることにも最大限の警戒が必要である。なお、事業者との関係でも飲食店の利用が減少するとの指摘もあったところである。

※「一日平均のマッチング率」など平均値では捉えきれない事象であることに注意が必要である。正確な移動の足の不足を確認するために、タクシー業界は、エリアごと、時間ごと（分単位）のマッチング率を開示し、透明性を確保した議論を行うべきである。

(中長期的な専業ドライバー確保の困難化)

人口構造が変化する中、専門のドライバーを確保することは既に困難であり、タクシー規制の緩和によって、その苦境を多少緩和することができるとしても、中長期的には、加速度的な高齢化の中で圧倒的不足は避けられない。生産年齢人口の減少に加え、働き方改革対応のための2024年問題に直面し、多くの産業で人材不足が深刻化する中、タクシー業界だけが例外的に持続的なドライバー増を達成することができるという客観的根拠は示されていない。足下では、業界の努力の結果、全国合計では数地域でタクシードライバーの増加は見られ、全国の合計値も増加しているが、現実にはほとんどの県では減少が継続している。今後の高齢ドライバーの退職等による減少増のリスクもある。

（ライドシェア）

このような移動難民への対策として、有効な解決策になりうる方策がライドシェアである。OECD諸国38カ国中16カ国で導入済みであり、ライドシェア相当のサービス（自家用車の利用、ダイナミックプライシングの許容）が提供可能な地域を含めると25カ国で導入されている。専門のドライバーのみに頼るのではなく、出発地、目的地が事前に確定しており経路もカーナビにより決定するなど高度な運転技術を要しない場合に限って、プロドライバー以外の者が自家用車を活用して、都合のよいタイミングで好きな時間だけ働ける仕組みである。

（安全対策）

ライドシェアについては、「白タクである」との誤解が広く見られる。移動の自由も大事であるが、安全も最重要の価値である。ライドシェアを検討するに当たっては、何らの安全規制が課されない白タクとは峻別し、安全対策を徹底した制度設計が必要である。幸い、海外で順次ライドシェアの導入が進んだこともあり、先例を学び、デジタル技術を高度に利用した制度・規制のアップデートが各国で見られる。我が国では、ドライバーの厳格な本人確認、不可解な挙動時のサービスセンターからの確認、稼働時間の管理及び制限、車両の各種装備などデジタル技術を最大限に利用しながら、世界最高レベルの安全性を確保すべきである。また、安全性の確保においては、ドライバーだけではなく、運行主体が法的責任を持つべきである。

なお、米国のライドシェア事業における性犯罪件数を根拠として、我が国でライドシェアを導入すると性犯罪が増加するとの議論がある。このような議論に当たっては、米国のライドシェア事業とタクシー事業の送迎事業間の差異とを比較するべきであって、犯罪発生率の差を補正しなければ客観的な分析とはいえない。もっとも、我が国においても性犯罪が生じる可能性自体は存在するため、これを防止するために徹底的な制度的措置を講じていく必要があることは言うまでもない。

（ドライバーの確保）

既に存在する類似の仕組みとして、フードデリバリーサービスが存在する。自転車等で簡易に始められる事業であるものの、配達員の確保は非常に困難であるとの報告があった。ライドシェアよりも簡易に始められる配達員であっても、代表的なフードデリバリーサービスにおいて全国で10万人程度しかおらず、確保に相当の努力が行われていることに留意すべきである。

また、UBER社の報告によれば、同社の全世界における登録ドライバーの6割は週20時間以内、3割は20-40時間（主婦等が収入の補完に利用）の乗車時間であるとのことであり、我が国においても、副業的にドライバーになる者が多いことが推測できる。

このような前提の下、移動需要と供給を効率的にマッチさせ、社会全体における効率性高く、移動需要をカバーする制度設計が求められる。具体的には、移動市場においても市場の仕組みを利用して需給調整をすることが効果的であり、ダイナミックプライシングなどの仕組みも利用する様々な工夫によって、ドライバーの確保を進める必要がある。

（副業の就業形態）

ドライバーの確保に当たって、我が国の労働法制など関連制度を背景に、ドライバーを運営主体から雇用されることに限定する場合、我が国企業では社員に対し雇用形態での副業を認めている事例が非常に少ないとの指摘があること、雇用形態で副業を行う場合、本業と副業の労働時間を通算して所定の労働時間を超えた場合には割増賃金の支払いが必要となること（この場合、副業先で割増賃金の支払いが必要となることが多いこと）、解雇規制等の適用関係が不明確であることなどから、業務委託形態を認めることによってこそ、ドライバーの確保が進むものと考えられる。また、運営主体と乗客との間で直接運送契約を締結することを義務付けることにより、運営主体を最終責任主体とすることができる。また、ライドシェアは、「自分の希望する時間に希望する場所で希望する時間だけ働ける」ものであって、ドライバーには仕事の諾否の自由があるから、使用従属を前提とする雇用契約には馴染まない。さらに、運営主体が安全管理の観点から、テクノロジーを活用してドライバーの稼働時間を管理したり、一定の場合に稼働を制限するとしても、指揮監督関係と評価すべきものではない。なお、現行法制度においても、ベビーシッター、運転代行、介護、看護など幅広い業務において、業務委託による活躍が多く見られ、業務委託だから安全性が損なわれるとの裏付けも見当たらない。

（「ワーキングプア」との指摘）

ライドシェアがワーキングプアを作るという議論がある。ピーク需要を満たすようにタクシー会社が車両と社員ドライバーを用意する場合、需要の変動性を前提とし、現行の歩合制を前提とすれば、稼働ニーズがない時間帯のリスクを社員ドライバーに負担させることになりかねず、むしろ、ワーキングプアを促進する可能性もある。兼業・副業による業務委託を認め、多様な働き方を行う担い手が参入できるようにすべきである。また、現行の自家用

有償運送制度はその運賃をタクシーの 1/2 程度としているが（9月に実施されたパブリックコメントを経て今後 4/5 程度になるとしても）、こうした限定もワーキングプアを創出するものであり、早期の撤廃が必要である。

そもそも、流し形態ではないハイヤーについては、タクシー料金と同様の規制が課せられているが、利用者が事前に運賃を確認できるハイヤー形態について運賃規制が必要なのか改めて再検討し、必要に応じ、当該規制を撤廃する必要がある。

Ⅱ 短期的対策について

移動の足不足問題の解決は急務であり、できるところから解釈・運用上の工夫を駆使して、解決を図っていく必要がある。以下、現行の道路運送法の解釈・運用上の工夫によって、一定の効果が見込まれる 78 条 3 号及び 2 号について、制度設計において留意すべき事項について指摘する。

1 78 条 3 号関係

（1）「公共の福祉を確保するためにやむを得ない場合」の範囲

「公共の福祉を確保するためにやむを得ない場合」という法律要件は抽象的であるため、地域の運輸支局ごとの判断にばらつきが生じないよう、一定の基準を提示すべきである。

その際、ドライバーの担い手不足による住民や観光客の移動に支障をきたしている地域又は期間については、後述の立法措置を早急に行うことが必要であるが、緊急避難的措置として、できるだけ広く 3 号の許可をできるようにすべきである。

（2）雇用契約と業務委託契約

移動難民を解消するために十分な担い手を確保すること、また変動する需要に柔軟に対応していく観点から、雇用契約に限定すべきではない。

前述のとおりライドシェアドライバーになることの最大の魅力は好きな時間に自由に働けることと言われており、また我が国企業においては雇用による副業を認めていない会社がほとんどである。78 条 2 号の自家用有償運送制度においては雇用契約に限定されていないこと、労働基準法上も運行管理等の実施のみで直ちに雇用契約と解釈されるものではないこと、担い手自身も必ずしも雇用契約を望むわけではないこと（好きな時間・場所で働けること、社会保険や源泉徴収、労働時間通算等のために本業の会社に申告し、負担が生じることを働き手が躊躇する可能性）などにも留意すべきである。

なお、フリーランス・事業者間取引適正化法の適切な執行等によるドライバーとの取引適正化や就業環境の整備は同時に実施されることが重要である。

（3）実施主体

運行管理や代理許可申請を行う主体は、既存のタクシー事業者に限定すべきではない。仮に、タクシー等の事業許可を受けている事業者に限定される場合は、以下の2点をあわせて実施すべきである。

- ① 3号許可と同時にする新規タクシー事業許可は、特措法の適用除外とすること（特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法第2条第1項又は第14条の4第1項に基づく告示）
- ② 3号許可による運行管理等については、タクシーの営業区域規制を適用しないこと

（4） 運賃

需要が増加した際の供給確保など適切な需給調整を実施するため、柔軟なダイナミックプライシングを実施できるようにすべきである。具体的には、上下5割といったダイナミックプライシングの上下限を設けず、少なくとも平常料金の3倍程度の上昇は許容すべきである。

（5） 供給上限

タクシー会社保有する事業用自動車数に応じた自家用車の台数制限は設けるべきではない。少なくとも、3号許可の対象となる地域全体における総量による制限とすべきである。

（6） その他

● 遊休車両の利用

タクシードライバーの不足による実働率の減少によって、タクシー会社において遊休状態となっている車両の有効な活用のため、事業用自動車を78条3号に基づく自家用自動車としての利用として、普通免許のドライバーが利用することを可能とすべきである。

● 運行管理者

運行管理は、デジタルかつ遠隔で行い、また副業のドライバーも存在することが想定されるため、40車両ごとに1人という運行管理者の人数要件は緩和すべきである。

● 地域公共交通会議

3号については、柔軟かつ迅速な移動手段の提供を実現するため、地域公共交通会議との協議を要件とすべきではない。

2 78条2号関係

（1） 交通空白地の解釈

「半径1kmにバス停・駅がない」といった要件を設けないこと、また、夜間の時間帯のみタクシーが不足する特定の地域など、時間帯別の交通空白地が認められることを明確にす

べきである。

(2) 地域公共交通会議との協議

1ヶ月等の期限を定めて協議が調っていない場合には首長、又は、利害関係を有さない委員のみで決定する、多数決で決定するといった協議方法を事前に会議の運営要領に定めることにより、「協議が調った」こととし、迅速に利用者の移動の足を確保するべきである。

(3) 株式会社等による参入

企業による CSR 活動の観点もあることから、株式会社等の営利組織による運送だからと言って必ずしも営利事業であるとは言えない。そのため、株式会社等についても実費の範囲内であれば実施できるようにすべきである。

Ⅲ ライドシェア新法の制定

78 条 3 号による対応はあくまでも、直近でのタクシー供給の動向も踏まえた「公共の福祉を確保するためやむを得ない」地域や期間に限定するとともに、通達レベルでのルールに基づく暫定的措置である。そのため、Ⅱによる対応だけでは移動難民解消のための制度設計として不十分なことは明らかであり、全国大での実施を可能とするとともに、悪質ドライバーの徹底排除のための厳格な法律上の規制を設定することが必要である。したがって、暫定的措置の効果検証を待つことなく、2023 年末に取りまとめられる中間答申において新法制定に着手する方向性を示したうえで、年明けから直ちに新法制定の検討を進め、2024 年 6 月までには新法の内容をとりまとめることが必要である。

具体的な内容は今後の議論ではあるが、ライドシェアの定義が人によって様々な理解がされていること、また安全安心についての国民の不安も存在すると考えられることから、今回はライドシェアの定義及び安全対策について、これまで有志で検討してきたことを提示する。

1 ライドシェア業の定義について

ライドシェアは、自家用車を利用する一般ドライバー（追加的研修を行うことを想定）による運送を利用して行う旅客運送であると考えられる。

ライドシェア事業者には乗客に対する最終責任を負わせることが重要であるため、乗客と直接の契約を締結させるべきである。そのため、ライドシェア業は「仲介」業ではなく、「有償の旅客運送」を乗客に対して直接提供する事業とすることが考えられる（貨物利用運送事業の定義を参照）。

また、デジタル技術を利用した運行管理等を行うライドシェアの特徴を踏まえるとともに、アプリ配車及び目的地・出発地が事前確定している場合に対象を限定し、「流し」は禁止する必要がある。

なお、既存のタクシー・ハイヤーとライドシェアでは、ライドシェアが普通免許のドライバーによる自家用車の利用である点、安全確保のため、ドライバーや車両についてデジタルによる遠隔の管理を行うものである点が異なる。そのため、ライドシェアに対しては、タクシー・ハイヤーとは異なる配慮が必要であり、新たな法律上の厳格な規制が必要となる。

以上を踏まえ、例えば以下の定義とすることが考えられる。

なお、デジタル旅客利用運送事業は許可制とすることが考えられる。

【定義の例】

ライドシェア業は、「デジタル旅客利用運送事業」とし、以下の定義とする。

- (1) (一定の要件を満たす) 自家用自動車を使用する、一般ドライバー（二種免許保有者ではない者）による運送を利用して行う有償の旅客運送であって、
- (2) デジタル技術を利用して、その安全のために適切な運行の管理、車両の管理その他乗客の安全のために必要な措置を行う事業
- (3) ただし、運送の引受けが（ライドシェア事業者の）営業所のみにおいて行われるものに限る（配車のみ）

2 徹底した安全対策

ライドシェアに対する国民の不安を払拭するためにも、安全対策を完全にやり切る制度設計を行い、世界最高レベルの安全を目指すべきである。そのため、徹底的な安全対策の義務をライドシェア事業者に課すことが必要である。

具体的には、少なくとも以下の規制を導入することが必要である。

これらに限らず、今後も継続的に議論を行い、様々な観点からの安全対策を実施していくことが重要である。

(1) 運転手登録の審査基準

悪質なドライバーを徹底的に排除していくことが重要である。そのため、以下のルールを設けることが考えられる。

① ドライバーの事前審査

デジタルによる遠隔の管理をすることとなるため、ドライバーの本人確認を適切に実施することが前提となる。そのうえで、犯罪歴や事故歴の確認などにより、ドライバーをその稼働開始前に厳格にスクリーニングすることを義務付けるべきである。

- 本人確認義務
- 運転免許証の確認

- 犯罪歴確認義務（犯罪経歴証明書の提出など）
- 事故歴確認義務（運転経歴証明書の提出など）
- 健康診断書の確認
- 自賠責保険・任意保険の確認

②ドライバーの事後審査

ドライバーの稼働開始後にも、悪質なドライバーを徹底して排除していく観点から、苦情の適切な処理、レーティング機能搭載の義務付け、アカウント停止等の適切なペナルティ措置等の義務化を行うべきである。

- 苦情の適切な処理
- レーティング機能搭載を義務付け
- アカウント停止等の適切なペナルティを課すこと

（２）責任の主体と運行管理

①事故責任を負うこと

ライドシェア事業者は対物対人の保険加入の義務を負うこととし、ドライバーの任意保険によりカバーできない場合はライドシェア事業者による保険でカバーできるとすべきである。

なお、前述のとおり、ライドシェア事業者と乗客が直接の契約を締結することを義務付け、事故時において乗客が（ドライバーだけでなく）ライドシェア事業者に対して直接損害賠償請求をできるようにすべきである。

②ドライバーの運行管理

ドライバーの運行を遠隔からデジタル技術により適切に管理すべく、デジタル機器を利用したアルコールや体温の検査、過重乗務を防止するための稼働時間の管理や稼働時間の制限（10時間稼働で8時間アプリを強制停止等）を義務付けるべきである。また、（ライドシェア事業者の）営業所における運行管理者の選任、一定の交通関連法規の違反があった場合の警察への報告を義務付けるべきである。

③整備管理責任者、事故時の責任者の選任

ドライバーが使用する車両を遠隔からデジタル管理するため、車検証や点検整備記録簿等を提出させ、これをデータ管理することで、車検切れや未点検の車両の稼働を禁止する等の機能を設けることが必要である。

（３）技術による安全担保

ライドシェアでは、自家用車を利用できることがその特徴であるが、事故をできる限り防止するため、追加の装備を義務付けることが考えられる。

平成 22 年からの全国の交通事故死者数の減少の半数以上は、自動ブレーキの搭載による効果であると推計されており¹、こうした機器は特に重要と考えられる。

また、カーナビの装着により、乗車中の乗客による急な指示等による事故発生を防止するとともに、車内のドライブレコーダの設置による性犯罪やトラブル防止、車外のドライブレコーダ設置による事故対応の円滑化等を図ることが考えられる。

以上から、安全を確保するため、下記の追加装備を要求することが考えられる。

- 自動ブレーキ
- サイドセンサー
- バックモニター
- カーナビ
- ドライブレコーダー（車内外）

（４）性犯罪対策

ライドシェアドライバーによる乗客への性犯罪は、海外で発生していることは事実であり、徹底的な防止策が必要である。そのため、性犯罪の発生を根絶すべく、あらゆる手段を講じていくべきである。

具体的には、以下の３段階の対策を実施することが考えられる。

（事前）犯罪歴審査（再掲）、ドライバーを選択できる機能を義務付け（女性ドライバーやレーティングの高いドライバーを選択するなど）

* 乗客からドライバーへの加害も防止すべく、運送引受義務も設けない

（乗車中）乗車中にいつでも電話連絡ができる体制を義務化、車内のドライブレコーダー設置

（事後）犯罪行為に対するアカウント停止、警察への通報義務 等

3. タクシー産業との「共存共栄」

ライドシェアの本格導入によって、特にピーク需要以外の時間帯について、タクシー産業や地域交通の経営に悪影響があるとの指摘がある。現実には、流しや駅付けは行わないといった役割分担も各国で行われる一方で、移動に関する潜在需要の掘り起こしが生じるという意見もある。

¹ 令和 3 年 6 月 交通政策審議会陸上交通分科会自動車部会報告書

あくまで移動の足に困る利用者起点で考えることを前提としつつ、既存のタクシー産業への悪影響を回避する制度設計に向けた最大限の工夫を行う必要がある。

以上