

規制改革推進会議第 25 回本会議を踏まえての補足説明

I 事業者による運転者の運行管理の実効性を巡る議論（「請負契約」）

I-1. 「請負契約の場合、注文主であるタクシー事業者が、請負事業主である運転者を指揮命令下におけないため、タクシー事業者が、安全確保・利用者保護に必要な運行管理を行えない」との国土交通省の説明について、以下の諸点を踏まえ、補足いただきたい。

- 提案者はもとより請負契約に限らず雇用契約も想定していること。
- 雇用契約でなくとも、委任（準委任）契約とした上で、双方合意の上で、運行管理を実効あるものとするために必要な事項を契約内容に含める（例えば、運転は 1 日に○回、走行時間は○時間までといった制限や、アルコールチェック、健康状態・労働時間の報告義務、体調が悪い時等は乗車しないといった内容等を契約に含める）ことができること。

- 委任とは「当事者の一方が法律行為をすることを相手方に委託し、相手方がこれを承諾することによって、その効力を生ずる」契約形態であり（民法第 643 条）、業務の委託は民法上の委任又は準委任（法律行為以外のものをいう）にあたる。
- 委任は自己の裁量で事務を処理するという独立性を有する点で雇用とは異なり、仕事の完成を目的とするわけではない点で請負と異なる。しかし、独立性を有する委任は、注文主の指揮命令を受けない点で、請負と同じである。そのため、運行管理を実施することから、事業者と運転者との間に直接の指揮命令関係が存在するタクシー事業を、運転者との委任契約により行うべきではない。
- 仮に、委任契約を結んだ運転者に対し、運行管理を実施すると、事業者からの指示監督をうけることから、形式が委任であっても実態が「労働者」とであると判断されれば、労働関係法令や社会保険関係法令が適用される。

I-2. 会議資料P9の最下段で「道路運送法では日雇い等を認めていない」との説明があるが、道路運送法の第何条のことを指しているのか。その上で、日雇い等の場合、乗務時間の管理や指導監督が徹底されないとのことであるが、具体的な項目を列記の上、雇用形態ごとに比較する形で補足説明いただきたい。

- 道路運送法においては、旅客の輸送の安全を確保するため、事業者は過労運転を防止するために必要な措置を講じなければならないとされており、このため、事業者は事業計画の遂行に十分な数の運転者を常時選任しておかなければならないとされている（法第27条第1項）。また、事業者は運転者が疾病により安全な運転ができないおそれがある状態で事業用自動車を運転することを防止するために必要な医学的知見に基づく措置を講じなければならない（同条第2項）。さらに、事業者は、運転者に対して適切な指導監督など、輸送の安全及び旅客の利便の確保のために必要な事項を遵守しなければならないとされている（同条第3項）。
- 具体的には、運転者の勤務時間や乗務時間を管理し、改善基準告示の拘束時間の上限を超えていないか等を把握すること、運行管理者により、日々のドライブレコーダーやデジタルタコグラフのデータ、点呼結果等を通じて、各運転者の普段の運転の傾向や健康状態を把握した上で、運転技能の向上を促すための指導・監督を行うことが必要である。
- そのため、雇用に連続性がなく、雇用されている事業者の業務以外での労働時間や乗務時間を把握できない雇用形態や、雇用期間が短く、継続的に運転者の運転傾向や健康状態を把握することが十分にできず、指導・監督も継続的に行うことができない雇用形態により運転者を確保することは、輸送の安全の観点から認められない。
- そのような雇用形態として、具体的には、運輸規則第36条において、旅客自動車運送事業者は、安定的に雇用されていない次のいずれかに該当する者を運転者として選任してはならないとされている。
 - ① 日々雇い入れられる者
 - ② 2カ月以内の期間を定めて使用される者
 - ③ 試みの使用期間中の者（14日を超えて引き続き使用されるに至った者を除く。）
 - ④ 14日未満の期間ごとに賃金の支払いを受ける者

II 運転者の運転技能の確保を巡る論点（「1.5種免許」）

II-1. 旅客自動車運送事業において必要とされる「乗客の指示による急な方向転換等に対応するため通常より高度の運転技能や知識」とは何か、具体的に示されたい。急な方向転換等が事故を惹起する重要な要素であるとの主張の根拠として、ハイヤー・タクシーにおける空車時と乗客乗車時の割合とそれぞれにおける事故件数を示されたい。（空車時と乗客乗車時とを比較することで、乗客の指示の有無による事故件数の差が推定できる。）

○ タクシーの運転と自家用車の運転の異なる具体的な点として、

- ・ 自家用車であれば運転を控えるような悪天候の時や深夜、交通量が多く、狭い路地もある市街地なども、依頼があれば運行しなければならない。
- ・ 自家用車よりも、一日の走行距離が長い。

という点がある。加えて、実車時には、

- ・ 利用者から「この道を通って欲しい」「ここで曲がって/停まって」「やっぱりここに行って欲しい」という急なルート変更・急停車・方向転換等の指示に対応しながら安全に運転する必要がある。
- ・ 「急いでいる、〇分に着きたい」などの時間的なプレッシャーがある中で、安全に運転する必要がある。

また、空車時には、周囲の交通状況に加えて、利用者の有無を確認し、利用者を見つけたら、すみやかに安全を確保しつつ路端に停車しなければならない。

このように、「乗客の指示による急な方向転換」以外にも、実車時・空車時に関わらず、自家用車の運転とは異なる特徴がある。

○ この点を踏まえて、高度の運転技能や知識が必要とされることから、第二種運転免許の技能教習では、

- ✓ 鋭角コース等特殊な形状の狭い道路において適切な切り返しにより安全に通行すること（第一種免許の技能教習にはない）
- ✓ 道路状況に応じて適切な転回場所を選択し、安全に転回すること（第一種免許の技能教習にはない）
- ✓ 先急ぎの危険を理解した運転（時間的なプレッシャーの中でどのような心理状態になり、どのような危険行為が生じるかという点について体験・理解させること）（第一種免許の技能教習にはない）
- ✓ 旅客輸送を想定した円滑な走行ができるよう、速度調整やブレーキの掛け方など、旅客が後ろに乗っていることを想定して丁寧な運転ができるように指導（座席やダッシュボード等に加速度計を置くなどして乗り心地を確認）（第一種免許の技能教習にはない）
- ✓ 夜間の運転（独立した必修項目として重点的に実施）
- ✓ 雪・雨等の悪条件下での運転（独立した必修項目として重点的に実施）

などの教習項目が設けられている。

- なお、第二種運転免許の技能試験でも、転回や鋭角コース（特殊な形状の狭い道路）の設定、視界に歩行者や軽車両が途切れない住宅地域・商業地域等の生活道路を含んだコースの設定、旅客からの停止要請を想定した直前合図による停車など、安全に旅客を運送するために必要な技能をみるための内容を盛り込んでいる。

(参考)

- 実車率（出典：平成 27 年度の事業者の輸送実績報告書に基づく国土交通省調べ）
実車率 42.3%
- 実車時・空車時の交通事故件数（出典：平成 27 年事業用自動車交通事故統計）
実車時 83.1 件/億 km
空車時 184.8 件/億 km

Ⅱ－２．以下の特徴から『自家用自動車と比較して事故を起こしやすい』ことが、タクシーの運転者に高い運転技能を求める理由であると理解してよいか？

- (1) 1日1車当たりの走行キロが長い
- (2) 市街地での走行が多い
- (3) 夜間での走行が多い

○ タクシーの運転と自家用車の運転の異なる具体的な点として、

- ・ 自家用車であれば運転を控えるような悪天候の時や深夜、交通量が多く、狭い路地もある市街地なども、依頼があれば運行しなければならない。
- ・ 自家用車よりも、一日の走行距離が長い。

という点がある。加えて、実車時には、

- ・ 利用者から「この道を通って欲しい」「ここで曲がって/停まって」「やっぱりここに行って欲しい」という急なルート変更・急停車・方向転換等の指示に対応しながら安全に運転する必要がある。
- ・ 「急いでいる、〇分に着きたい」などの時間的なプレッシャーがある中で、安全に運転する必要がある。

また、空車時には、周囲の交通状況に加えて、利用者の有無を確認し、利用者を見つけたら、すみやかに安全を確保しつつ路端に停車しなければならない。

このように、例示としてあげた3点以外にも、自家用車の運転とは異なる特徴がある。

Ⅱ－３．Ⅱ－２．の通りであれば、会議資料P10のやり方でハイヤー・タクシーの数字と自家用乗用車の数字とを比較する分析手法では不十分であり、根拠とならないと考える。なお、「事故を起こしやすい」とは事故件数の割合（事故実績のうち、ハイヤー・タクシーと、自家用乗用車との単純比較）ではなく、稼働量（実際の道路交通に参加している車両の状況）当たりの事故件数（以下、事故率という。）で評価、分析すべきであると考えます。

Ⅱ－４．分析にあたって使用されたデータは全て提供されたい。

- データについては、現在二次利用のための手続き中である。
- 具体的には、統計法では、統計調査の目的外使用を禁じている（第40条第1項）が、必要な手続きを経れば、二次利用が可能とされている（第32条）。

Ⅱ－５．「海外（イギリス・フランス・ドイツ・イタリア・韓国）においても、職業として旅客を運送する場合には特別の免許を求めている。」とのことだが、自動車数が多いアメリカ・中国ではどうか。

(1) 米国（サンフランシスコ）の事例

タクシーのドライバーに対して特別の許可の取得が義務づけられている。当該許可を取得するためには試験に合格することが必要であり、その試験を受けるための要件は、21歳以上で、普通運転免許を保持していて、1年以上の運転経験を有することである。

（参考）普通免許（DMV）の取得年齢：18歳以上

(2) 米国（フィラデルフィア）事例

タクシーのドライバーに対して特別の許可の取得が義務づけられている。当該許可を取得するためには試験に合格することが必要であり、その試験を受けるための要件は、21歳以上で、普通運転免許を保持していて、1年以上の運転経験を有することである。

（参考）普通免許（DMV）の取得年齢：17歳と半年以上

(3) 中国の事例

タクシーのドライバーに対して特別の許可の取得が義務づけられている。当該許可を取得するためには試験に合格することが必要であり、その試験を受けるための要件は、普通運転免許を保持していて、3年以上の運転経験を有することである。

（参考）普通免許の取得年齢：18歳以上

Ⅱ－６．三ヶ森タクシーの提案においては、運転前から特定の客との契約を行い、目的地、運賃が事前に決まっているため、「乗客の指示による急な方向転換等に対応するため通常より高度の運転技能や知識」は関係ないのではないか。

- 現在行われているタクシーの予約配車（事前に乗車地又は乗降車地を指定）において、
 - ・ 自家用車であれば運転を控えるような悪天候の時や深夜、交通量が多く、狭い路地もある市街地など、依頼があれば運行しなければならない
 - ・ 乗降場所が決まっても、利用者から「この道（ナビに示された道と違う道）を通って欲しい」「やっぱりここへ行って欲しい」「ここで停まって」という急なルート変更・急停車・方向転換等の指示はあり、それらに対応しながら安全に運転する必要がある。
 - ・ 配車依頼があり、指定された乗り場に向かっても、利用者がその場にいないこと、アプリの地図に示された場所や電話で指定された場所から少し離れた場所で待っていることがあり、予約配車であっても、利用者がどこにいるか確認し、利用者を見つけたら、すみやかに安全を確保しつつ路端に停車しなければならない。
 - ・ 「急いでいる、〇分に着きたい」などの時間的なプレッシャーがある中で、安全に運転する必要がある。

などの実態があり、予約配車であっても、自家用車の運転とは異なる特徴があることは変わらず、同様に旅客を安全に運送することが求められている。

- したがって、三ヶ森タクシーの提案のとおり、事前予約のみの運送に限定された運転者であっても、事故を抑制し、旅客の安全を確保するために、二種免許を有することを求める必要がある。

Ⅲ 制度の仕組み、基本的考え方、保護法益に関する論点

Ⅲ－１．国土交通省の運用上認めていないのではなく、道路運送法上認められていないのか。つまり、78条第2号にある「その他国土交通省令で定める者」にタクシー事業者を含めることは現行法上できるのか、できないのか。

- 自動車を使用して有償で旅客を運送する場合には、安全確保、利用者保護の観点から、道路運送法の許可を受けて、バス・タクシー事業として行うことが原則。
- 一方、一般旅客自動車運送事業が成り立たない場合であって、地域における輸送手段の確保が必要な場合においては、必要な安全上の措置をとった上で、非営利の自家用有償旅客運送を限定的に認めている。
- このため、道路運送法において、自家用有償旅客運送を一般旅客自動車運送事業者が行うことは想定していない。

具体的には、道路運送法79条の4第5号において、自家用有償旅客運送の登録の拒否事由の一つとして、「一般旅客自動車運送事業者によることが困難であり、かつ、地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため必要であることについて合意していないとき」とされており、「一般旅客自動車運送事業者」が自ら行うことを道路運送法上想定していない。

Ⅲ－２．「非営利」とは「剰余金の配当が不可」との意味であると理解してよいか。

- タクシーの運賃は、「適正な原価に適正な利潤を加えたもの」（道路運送法第9条の3第2項第1号）とされており、利潤を含むものとされている。
- 一方で、自家用有償旅客運送の対価については、「実費の範囲内」（法第79条の8第2項）と定められており、利潤を得ることがそもそも想定されておらず、非営利を前提としている。

※「実費」とは「実際に要した費用」のこと（出典「法令用語辞典」）

Ⅲ－３．養父市ではNPOが実施主体でタクシー事業者が運行管理を行っているが、NPOではなくタクシー事業者が直接の実施主体となり運行管理も行った場合、養父市の場合と比較して利用者保護について差があるのか、ないのか。

Ⅲ－４．自家用有償旅客運送の実施主体としてタクシー事業者を認めないことによる、保護法益は何か。

- タクシー事業者については、道路運送法の目的である「輸送の安全」、「利用者の利益の保護」を図るため、同法において、旅客運送事業者は、輸送の安全、利用者の利益の保護のための措置をとることが求められている。
(具体的には、事業許可の取得、事業用自動車の使用、事業用運転免許の取得、運行管理者の選任による乗務時間管理や健康状態の把握、運送引受義務、災害時の運送命令等)。
- 一方、バス、タクシー事業者によることが困難な場合であって、地域における輸送手段の確保が必要な場合については、営利事業が成り立たない地域における輸送であることを踏まえ、必要な安全上の措置をとった上で、非営利の自家用有償旅客運送を限定的に認めている。
- このように、自家用有償旅客運送は、バス、タクシー事業者によることが困難な場合に限定的に認められているものであるため、その主体をタクシー事業者に拡大すると、法により旅客運送事業者に対し求められる「輸送の安全」、「利用者の利益の保護」のための措置が講じられないこととなり、道路運送法が目的とする保護法益が失われる。