

地域における移動手段の確保①

—公共交通機関の現況と主な対策—

専門職 熊沢 由弘

目次

- | | |
|-------------------------|-----------------------------|
| 1. はじめに | 4. 新たなライドシェア制度「自家用車活用事業」の概要 |
| 2. 公共交通機関の現況等 | 5. おわりに |
| 3. 移動手段の確保に資する近年の主な取り組み | |

1. はじめに

地域住民が買い物・通院・レジャーなどを目的に外出をする際、鉄道・バス・タクシーといった交通機関（以下、「公共交通機関」という。）またはマイカーを利用することが多い。公共交通機関については、モータリゼーションの進展によるマイカーの保有台数増加により、従来からその位置付けが相対的に低下してきたことに加え、特に地方部においては、人口減少・少子高齢化の進展に伴う利用者数の減少により、公共交通機関自体の維持や従来の運行頻度の確保が困難となる地域が増加している。その一方で、近年は高齢者を中心に自動車免許証の自主返納者数は多く、マイカーによる移動を断念せざるを得ない人が増加している。このような背景・経過から、わが国では地域住民の日常生活を守るうえで、安定的に移動手段を確保することが重要な社会的課題となっており、国と地方公共団体は2000年代半ば以降、様々な施策に取り組んできた。

2020年以降の新型コロナウイルス感染症

の蔓延による外出自粛や在宅勤務などの生活様式の見直しは、公共交通機関の利用者数減少傾向に追い打ちをかけた。交通事業者の経営状況はさらに厳しさを増し、鉄道・バス事業においてはさらなる路線の廃止・減便が進んでいる。また、この間、バス・タクシー事業においては、高齢者を中心に多くのドライバーが離職している。このため、2023年5月8日以降、新型コロナウイルス感染症が5類感染症に移行したことを契機に、日常生活が徐々に元に戻り、インバウンドを含めた旅行者が急増するなかでも、路線バスとタクシーは需要増に対応しきれない状況が続いている。観光地に加え、都市部においても移動手段が確保しにくい地域・時間帯が増加傾向にある等、状況はより深刻となっている。

当研究所では、2020年度に地域住民を支える取組みの調査研究の一環として、過疎地域等における高齢者の移動手段を確保するうえで期待されていた「自家用有償旅客運送」¹（後掲（補注2）参照）について調査をした経過¹がある。現在、移動手段の確保は過疎地域等に

1 自家用旅客有償運送の制度概要、現状・課題および持続可能性を中心に以下①②に整理し、情報発信を行った。
① 熊沢由弘『地域の移動手段を確保するための制度「自家用有償旅客運送」の概要と動向—「公共交通空白地有償運送」を中心に—』（共済総研レポートNo. 172（2020年12月）pp. 38—46）
<https://www.jkri.or.jp/PDF/2020/Rep172kumazawa.pdf>
② 小室文昭『「自家用有償旅客運送制度」の取組みについて—交通空白地有償運送を中心に—』（共済総研レポートNo. 174（2021年4月）pp. 8—17）
<https://www.jkri.or.jp/PDF/2021/Rep174komuro.pdf>

限らず、さらに厳しい状況となっている。こうした状況を踏まえ、2024年度は年間を通じて、「地域における移動手段の確保」を調査研究テーマとし、関連する事項について幅広く調査することとした。初回となる本稿においては、厳しさを増す公共交通機関の現況把握とともに、移動手段確保を目的に行われた近年の法改正・規制緩和等について、2024年4月から新たに導入されたライドシェア制度「自家用車活用事業」を含めて整理を行う。

2. 公共交通機関の現況等

前掲1に記載した公共交通機関の置かれた厳しい状況を把握するため、交通手段ごとに参考データ等を以下（表1）に整理する。公共交通機関とはいえ、基本的に運行主体は民間事業者であることから、一定の利用者数と運賃収入等の確保ができない場合や継続・安定的な公的支援が受けられない場合には、路線・運行区域の廃止・縮小はやむを得ない対応となる。国土交通省が2023年1月に実施

（表1）公共交通機関の厳しい現況

交通手段	現況等
鉄道	<ul style="list-style-type: none"> ○地域鉄道の利用者数：1990年を100とすると、「2004年：76、2019年：80、2020年：59」に減少。 ○輸送密度2,000人未満の鉄道路線の割合（1km当たりの1日平均利用者数から大量輸送の目的を果たしていない路線、JR旅客6社路線キロベース）：1987年の16%が、「2019年：31%、2020年：38%」に増加。 ○路線廃止（鉄軌道）：2000年度～2022年度までの間に「1,158km・45路線」が廃止。 ○新型コロナ禍前後の赤字事業者の割合（地域鉄道）：2019年度の78%が、2020年度には98%に増加。 ○現行ダイヤ運行に必要な運転士の充足状況：地方鉄道は、140事業者のうち70事業者（50%）で不足。JRなど大手事業者は、32事業者のうち7事業者（22%）で不足（2023年10月国土交通省調査）。
バス	<ul style="list-style-type: none"> ○路線バスの利用者数：2000年度の水準と比較した以降の推移は、「三大都市圏：2019年度まで若干の増減があり、2020年度は新型コロナ禍の影響により3割弱減少」、「三大都市圏以外：減少傾向が続き、2019年度には3割弱減少、2020年度は新型コロナ禍の影響により約5割減少」。 ○路線廃止（一般路線バス）：2008年度～2017年度までの間に「13,249km」が廃止。 ○新型コロナ禍前後の赤字事業者の割合（路線バス）：2019年度の74%が、2020年度には99.6%に増加。
タクシー	<ul style="list-style-type: none"> ○ドライバー数（法人）：2006年～2021年の15年間で約16万人・4割以上の減少（38万1,943人→22万1,849人）。また、新型コロナ禍の期間を含む2019年度～2022年度の間に約5万人・約17%減少。（全国ハイヤー・タクシー連合会によれば、ドライバー数は2023年3月で底を打ち、増加に転じているとのこと。） ○第二種運転免許保有者数：2006年～2021年の15年間で約70万人・約3割の減少（233万5,257人→163万4,092人）。 ○輸送人員数：2006年度をピーク（19億4,110万人）に減少傾向が続き、新型コロナ禍の2021年度にはピーク時から約6割減少（7億9,088万人）。 ○運送収入：2001年度をピーク（1兆9,338億円）に減少傾向が続き、新型コロナ禍の2021年度にはピーク時から5割強減少（9,193億円）。

（注）「令和5年版 国土交通白書 概要」（以下URL①参照）、「令和5年版 国土交通白書 第Ⅱ部 関連データ集」（以下URL②参照）、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律（国土交通省総合政策局）」（以下URL③参照）、「ラストワンマイル・モビリティの現況について（国土交通省）」（第1回ラストワンマイル・モビリティ/自動車DX・GXに関する検討会：資料2）（以下URL④参照）などの掲載内容をもとに筆者作成。

① <https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001617364.pdf>

② <https://www.mlit.go.jp/statistics/content/001617551.pdf>

③ <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/content/001618230.pdf>

④ <https://www.mlit.go.jp/common/001460981.pdf>

した国民意識調査の調査事項「暮らしや生活環境の重要度・満足度」において、「公共交通の利便性」が非常に重視されている一方で、満足度が低い結果²となっている背景には、(表1)記載の現況がある。

なお、都市部・観光地でも懸案事項となっているバス・タクシーのドライバー不足については、2024年4月以降、ドライバーにも時間外労働時間の上限が適用されることにより、必要なドライバー数の確保がさらに難しくなる「2024年問題³」による影響が懸念されており、対策が求められている。

また、関連情報として、「運転免許統計」(警察庁)によれば、自動車免許証の自主返納者の多くを高齢者が占めているなかで、自主返納者数は2019年の601,022人をピークに以降は漸減傾向にある⁴。公共交通機関の利便性が低下し続けるなかで、運転に不安を抱えながらも自動車免許証の自主返納を躊躇する高齢者が相当数いることが推察できる。

3. 移動手段の確保に資する近年の主な取り組み

前掲1および2に記載のとおり、公共交通機関の維持がより一層困難になる状況下において、近年、地域住民の移動手段の確保に資するべく、法令・通達等の改正による規制緩和等が実施されている。本稿においては、近年の動向として、2022年度下期から2024年4月末までの間の検討経過と対応内容等を中心に整理する。

(1) 法令・通達等の改正の契機

2023年2月公表の『交通政策審議会 交通体系分科会 地域公共交通部会 中間とりまとめ⁵』(国土交通省)において、主に以下①②の対応の必要性・方向性が示された。

- ① 「地域公共交通再生活活性化法」(次ページ(補注1)参照)の成果・課題、および社会情勢を踏まえて速やかに実施すべき対策(法改正事項等)がとりまとめられた(詳細は後掲(2)参照)。
- ② 公共交通が不十分な地域等においては、持続可能で利便性の高い「タクシー」や「自家用有償旅客運送」(次ページ(補注2)参照)等を確保する制度・運用について、引き続き改善を検討することが必要とされた。このとりまとめ結果を受けて、2023年2月に「ラストワンマイル・モビリティ/自動車DX・GXに関する検討会」(後掲(3)①参照)が国土交通省に設置され、具体的検討が開始された。

(2) 地域公共交通再生活活性化法の改正

近年の地域公共交通を取り巻く厳しい状況に鑑み、官民が一体となって地域の関係者の連携・協働により、利便性・持続可能性・生産性が向上するよう、地域公共交通ネットワークを再構築するため、地域公共交通再生活活性化法等の改正(2023年4月公布・10月全面施行)が行われた。主な法改正事項を抜粋し、概要を後掲(表2)に整理する。

当改正においては、地方公共団体主体によ

2 「公共交通の利便性」の重要度は「とても重要：40.0%、やや重要：43.4%、計：84.2%」と高く、一方で満足度は「全く満足していない：10.7%、あまり満足していない：30.5%、計：41.2%」と他の項目と比べて不満割合が高い。

3 時間外労働の上限規制は、「働き方改革関連法」により2019年4月から適用が開始されたが、上限規制適用により社会に大きな影響を及ぼす業種・職種(運送業やバス・タクシー業のドライバーなど)への適用は、2024年度始まで猶予されていた。

4 2019年～2023年の自主返納者の構成割合は、「65歳以上：各年95～96%、75歳以上：各年5割強～7割弱」で推移。2020年以降の自主返納者数は、「2020年：552,381人、2021年：517,040人、2022年：448,476人、2023年：382,957人」で推移。2019年に自主返納者数が601,022人と多い背景には、同年4月に東京・池袋で発生した高齢男性運転者による母子死亡事故の影響があると推察する。

5 以下URL参照。<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001589449.pdf>

（補注1）「地域公共交通再生活活性化法」とは？（正式名称：「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」）

地方公共団体が地域の公共交通を維持するために、主体的に地域の交通事業者等と連携し、地域公共交通の再生・活性化に取り組むうえでの役割・義務等を規定する法律（2007年10月施行）。当法に基づく地方公共団体の努力義務として、地域公共交通のマスタープランである「地域公共交通計画^{*1}」の作成がある。当計画には地域に応じた取組みを円滑に実施するため、法定事業として「地域公共交通特定事業」を盛り込むことができる。地方公共団体・交通事業者が個々の特定事業^{*2}について実施計画を作成し、国土交通大臣の認定を受けた場合は、予算措置などの支援を受けることができる。

※1 法定協議会（交通事業者などの関係者を構成員として組織）での協議を踏まえ、「地域にとって望ましい地域旅客運送サービスの姿」を明らかにするために作成する計画（2023年12月時点で901件の計画が作成）。

※2 特定事業の例としては、「軌道運送高度化事業（例：LRT整備）」、「道路運送高度化事業（例：新たなモビリティ（BRT）の利用環境整備）」、「鉄道事業再構築事業（例：鉄道の運行部分と施設部分を異なる主体が担う上下分離）」、「地域旅客運送サービス継続事業（例：公募を通じた廃止予定路線の維持）」、「貨客運送効率化事業（例：貨客混載の導入）」、「地域公共交通利便増進事業（例：路線・ダイヤ・運賃等の見直しによるサービス改善等）」などがある。

（補注2）「自家用有償旅客運送」とは？

2006年10月施行の道路運送法改正により、同法第78条第2号に基づく制度として新設。公共交通だけでは十分な移動サービス提供が困難である過疎地域等の「交通空白地」において、地域住民の生活維持のために、国土交通大臣の登録を受けた市町村やNPO法人等の運行主体が、一般ドライバー（地域住民等）と自家用車を活用して有償・非営利（運送対価は通達に目安を設定）で運送するサービス。運送対象者により、「交通空白地有償運送」（地域住民・観光客等の来訪者）と「福祉有償運送」（障がい者・要介護者等とその付添者）の2種別がある。全国では約1／3程度の市町村で導入されている。

主な課題として、「登録申請の前提条件として、地域公共交通会議（地方公共団体、交通事業者、地域住民等代表、運輸局・支局、警察などの関係者で構成）において、サービス導入の必要性・運行区域・運送対価の水準等の協議が調う必要があるが、交通事業者の賛同を得にくい。」「登録要件である運行管理・車両整備管理等の体制整備に専門性を要する。」「非営利の取組みであり、ドライバー確保を含め、持続的な運送サービスの提供が困難な運行主体が多い。」等が指摘されている。

る地域公共交通の再構築が遅れている地域への対応促進を図るべく、国の努力義務として「関係者相互間の連携と協働の促進」を追加し、国による地方公共団体・交通事業者の取組みに対する制度・予算面での関与・支援をより一層強化している。全般的に鉄道・路線バスの再構築に消極的といえる地方公共団体に対して、経営が悪化傾向にある交通事業者との協議に臨むことや交通事業者との協定に基づいて中期的視点で再構築に取り組むことを促す制度が導入される等、主に「鉄道・バス事業」の再構築の促進を念頭に置いている印象を受ける。

(3) タクシー事業・自家用有償旅客運送制度の規制緩和

鉄道・路線バスと比較して、地域住民のより細やかな移動ニーズに対応するタクシーや自家用有償旅客運送については、以下①②における協議・検討の結果・経過を反映し、道路運送法・道路交通法などの関連法令や通達等の改正による規制緩和が行われている。

以下①の検討会では、地域においてラストワンマイルの移動手段を確保するうえでの基本的考え方として、「安全性・継続性の観点から、タクシー事業者（緑ナンバー）が提供するサービスの活用を第一に検討し、その努力を

(表 2) 地域公共交通再生活活性化法の主な改正内容

改正趣旨	法改正の概要・関連情報等
<p>① ローカル鉄道の再構築に関する仕組みの創設・拡充</p>	<p>○ 「再構築協議会」の設置⇒「再構築方針」の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体または鉄道事業者は、国土交通大臣に再構築協議会（所定の区間に係る交通手段の再構築方針作成について協議する機関）の設置を要請できる。所定の要件に該当すれば再構築協議会が設置され、国土交通大臣は協議が調うよう積極的に関与・支援を行う。 ・ 再構築協議会において、「鉄道輸送の維持・高度化」または「バス等への転換」のいずれかの方法により利便性・持続可能性の向上を図る方策の協議が調ったときは、「再構築方針」を作成する。 ・ 国は、国土交通大臣の認定を受けた「鉄道事業再構築事業^{*1}」によるインフラ整備に取り組む地方公共団体に対して、社会資本整備総合交付金^{*2}等により予算面での支援を行う。 <p>(補足) 例えば、黒字経営の鉄道事業者でも輸送密度が低い運行区間（1,000人未満の線区を優先）を対象に再構築協議会の設置要請ができる。2023年10月3日にJR西日本から芸備線の備中神代（岡山県新見市）～備後庄原（広島県庄原市）間について、全国初の協議会設置要請があり、関係地方公共団体への意見聴取を経たうえで、2024年1月12日に設置が決定している。</p>
<p>② バス・タクシー等地域交通の再構築に関する仕組みの拡充</p>	<p>○ 「地域公共交通利便増進事業^{*1}」の拡充による「エリア一括協定運行事業」の創設</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方公共団体と交通事業者が一定の区域・期間について交通サービスの水準（運賃・路線・運行回数等）や費用負担等に関する協定を締結する「エリア一括協定運行事業」を新たに創設。 ・ 協定内容に基づき、地方公共団体は運行に対する交通サービス購入費用（対価）を交通事業者に支払い、交通事業者は複数年にわたり運行する。 ・ 国は、インフラ・車両整備に取り組む地方公共団体に対して、複数年の支援総額を初年度に明示して取組みを促し、社会資本整備総合交付金^{*2}等により予算面での支援を行う。 <p>(補足) 長野県松本地域での実践例（2023年9月に全国初認定）</p> <p>公募選定した交通事業者と協定を締結。行政主体で設定したエリア全体の交通サービスの提供について、市が5年間にわたり負担金（交通サービス購入費用）を支出する「公設民営型」のバスネットワークに移行。事業内容として、「重複路線の整理、長大路線の分割」、「地域ニーズに応じた増便や系統の新設」、「運賃のキャッシュレス化や情報発信の強化」に取り組む。</p>
	<p>○ 「道路運送高度化事業^{*1}」の拡充</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ テクノロジーの活用により、事業運営効率化・ドライバー不足対応に資することを目的に、地域において、AIオンデマンド交通・キャッシュレス決済等の技術や、EVバス・EVタクシー等の導入を通じて、交通DX・GXを推進する事業を創設。 ・ 国は、道路運送高度化計画を作成し、国土交通大臣の認定を受けた交通事業者に対して、社会資本整備総合交付金^{*2}等による予算面の支援に加え、（独）鉄道・運輸機構の出融資や固定資産税の特例措置により、取組みを後押しする（2023年11月30日付で茨城交通と伊予鉄グループが全国初の認定を取得）。

(注) 「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律(国土交通省総合政策局)」(前掲(表1)の(注)の③のURL参照)の掲載内容および国土交通省の公表内容をもとに筆者が重要と考える項目を任意に抜粋して作成。

※1 各事業の位置付けについては、前掲(補注1)の本文および※2の下線部参照。

※2 地方公共団体が地域の抱える政策課題を自ら抽出して作成する計画に基づいて交付する支援金。2023年度から社会資本整備総合交付金の基幹事業に「地域公共交通に関する事業」が追加され、地方公共団体や交通事業者の取組みを予算面で支援しやすい環境となっている。

しても交通サービスが不十分な場合に、補完として自家用有償旅客運送を組み合わせる移動手段を確保する。」旨整理しており、**公共交通機関の活用促進を最優先**としている。

また、以下①②の協議経過において、**地域公共交通の維持・改善やドライバー不足への抜本的対策として、バス・タクシー等への「自動運転の導入」への期待を示し、取組強化を促している。**その一方で、**現状の自動運転の取組状況⁶を踏まえると、自動運転が普及するまでの間は自家用車を活用した取組の促進が有効**であると整理している。

① 「ラストワンマイル・モビリティ／自動車DX・GXに関する検討会」における検討・整理

前掲(1)②の経過を受けて設置された当検討会では、交通不便地域を念頭に身近な交通サービスとしてのラストワンマイル・モビリティを担うタクシー事業や自家用有償旅客運送制度の課題・改善策について協議が行われ、2023年5月に『「ラストワンマイル・モビリティに係る制度・運用の改善策」編』⁷として整理された。

② 「デジタル行財政改革会議」・「規制改革推進会議」等における検討・整理

前掲①の検討会で整理された改善策を踏まえ、関係省庁においてタクシー事業や自家用有償旅客運送制度の規制緩和に向けた取組みが進められていたなかで、2023年8月に菅前首相が講演でライドシェア⁸の導入に向けた議論（法改正を含めたタクシー不足への対応策）の必要性に言及したことが広く報道されたことを契機に事態が大きく動いた。岸田首相が同年10月23日の第212回臨時国会の所信表明演説においてライドシェア導入を表明したことを受けて、「デジタル行財政改革会議」（2023年10月6日の閣議決定に基づき設置、第1回開催は2023年10月11日）および「規制改革推進会議 地域産業活性化ワーキング・グループ」（内閣府設置、第1回開催は2023年11月6日）において、新たなライドシェア制度の導入に加え、タクシー事業や自家用有償旅客運送制度のさらなる規制緩和の検討・協議が行われることとなった。

検討・協議は短期間のうちに集中して行われ、同年12月には『デジタル行財政改革 中間とりまとめ⁹』が決定し、その内容を含めた『規制改革推進に関する中間答申¹⁰』（規制

6 自動運転の社会実装に向けては、2022年12月策定の『デジタル田園都市国家構想総合戦略（2023年度～2027年度）』（以下URL参照）のP. 32において、「地域限定型の無人自動運転移動サービスを2025年度目途に50か所程度、2027年度までに100か所以上の地域で実現する目標」が定められている。これを受けて、2023年5月には小型電動カートによる全国初のレベル4（限定領域において自動運行装置が運転操作の全部を代替）の自動運転移動サービスが、福井県永平寺町の特定エリアで開始されている。なお、自動運転の効果としては、「交通事故の削減（特に死亡事故）」も挙げられている。https://www.soumu.go.jp/main_content/000853677.pdf

7 以下①のURL参照。なお、当検討会では国・地方公共団体・交通事業者の共創により地域公共交通の確保に資するDX・GXを加速させる方策（自動運転等を含む）についても協議し、別途、2023年7月に『「担い手確保、自動車DX・GXに関する今後の取組の方向性」編』（以下②のURL参照）を整理している。

① <https://www.mlit.go.jp/jidosha/content/001612009.pdf>

② <https://www.mlit.go.jp/jidosha/content/001618102.pdf>

8 「ライドシェア」について明確な定義はない。菅前首相の発言は諸外国で導入されている「プラットフォーム事業者が提供する配車アプリを介して、自家用車のドライバーと利用者をマッチングさせる有償・営利の運送サービス」を想定したものと推察する。配車アプリの利用や有償・無償を問わず、「自家用車を活用し、一般ドライバーが提供する運送サービス」として捉える場合もあり、「自家用有償旅客運送」や本文3(3)③ウに記載の「許可・登録を要しない運送」もライドシェアに含まれることになる。筆者は後者の捉え方でライドシェアを認識している。

9 2024年12月20日決定。https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/digital_gyozaikaikaku/pdf/chukan_honbun.pdf

10 2024年12月26日とりまとめ。<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/opinion/231226.pdf>

改革推進会議) がとりまとめられた。この結果、新たなライドシェア制度の導入(詳細は後掲4参照)およびタクシー事業や自家用有償旅客運送制度の規制緩和(前掲①の整理に新たな内容が追加)の方針が定まった。

③ 主な規制緩和等の概要

前掲①②を踏まえて、2023年度下期から2024年4月末までに確認できた主な規制緩和等の概要を、以下(表3)に整理する。運送形態ごとの規制緩和の内容についての筆者所感は以下のとおりである。

ア. タクシー

主に全国的なドライバー不足への対応と過疎地域における事業継続を念頭に規制緩和が行われている。全体的にはタクシー事業者が従来から要望していた内容に沿っていることから、今後、これらの規制緩和に加え、事業者の努力(ドライバーの賃上げ・勤務形態の柔軟化、施設の設備改善など)により、特にドライバー不足の解消は、都市部を中心に一定の改善効果が期待できる。ただし、収支面等を理由にタクシー事業者が撤退した過疎地域における改善効果は不透明である。

イ. 自家用有償旅客運送

従来から指摘されていた課題(前掲(補注2)参照)を踏まえ、主に運行主体の参入促進と運送サービス提供の継続性確保を念頭に多岐にわたる規制緩和が行われており、自らが運行主体となるべく、検討を進める市町村が増えているとのことである。登録申請条件として最大の課題といえる「地域公共交通会議での関係者間協議」について、結論が出ない場合に首長が判断できる点((表3)中の◎参照)は、運行主体の増加や利用者ニーズに沿った運送区域の設定などにつながる事が期待で

きる。しかしながら、運送対価の目安引上げやダイナミックプライシング(需要と供給に応じて運行主体が収受する対価を柔軟に設定できる制度)を可能とする対応は、ドライバーへの適正な報酬確保と併せ、運行主体による運送サービスの継続性確保の点からは評価できるものの、利用者の多くは高齢者・要介護者等であり、利用者の運賃負担増を考慮すると、既存の運行主体が対価水準等の引上げ(見直し)を安易に行うことは難しいと考える。全体としては、一定の改善効果は期待できるものの、多くの地域で導入される制度にはまだ程遠い印象を受ける。

ウ. 許可・登録を要しない運送

前掲①②の整理において、地域における移動手段を確保するうえで、タクシーの補完的機能となる自家用有償旅客運送の活用を組み合わせても不十分である場合の対応として、道路運送法の「許可・登録を要しない運送」(次ページ(補注3)参照)の活用にまで触れたことに注目している。国土交通省は2024年3月に新たなガイドラインを設定し(内容は従来の関連通達の改正と統廃合)¹¹、(表3)記載のとおり実質的な規制緩和といえる対応を行っている。

許可・登録を要しない運送は、自家用有償旅客運送のように運行管理・車両整備管理等の法規制がないことから、運行主体にとって実施しやすい面はあるものの、「運行時の責任関係が不明確であり、事故時の補償有無など利用者の安全面確保における課題」が指摘されており、従来は積極的に推奨されてこなかった印象がある。許可・登録を要しない運送の活用に言及すること自体が、多くの地域において移動手段の確保が喫緊の課題となっていることの証左といえよう。

11 通達「道路運送法における許可又は登録を要しない運送に関するガイドラインについて」(国自旅第359号 令和6年3月1日) <https://www.mlit.go.jp/jidosha/content/001338101.pdf>

(補注3)「許可・登録を要しない運送」とは？

道路運送法に基づく国土交通大臣の許可(例：タクシー事業)または登録(例：自家用有償旅客運送)を要せずに、自家用車を活用して行う運送サービス(無償運送・ボランティア運送とも呼称される)。様々な運送実態があり、代表的な事例として、NPO法人等や自治会などの地縁団体が運行主体となり、地域の一般ドライバーが高齢者等の交通弱者を運送する取組みがある。該当する運送態様や運送行為に伴う対価(「好意に対する任意の謝礼」や「燃料代などの実費の範囲」などに限る。)の指針・具体例は、国土交通省が定めたガイドライン(前掲脚注11参照)に整理されている。

本文記載の課題の他、「非営利の取組みであり、自家用有償旅客運送と同様にドライバー確保を含め、持続的な運送サービスの提供が困難な運行主体が多い」等の課題が指摘されている。

(表3) ラストワンマイル・モビリティを担う交通サービスの主な規制緩和等の概要

運送形態	規制緩和内容等
<p>タクシー</p>	<p>【タクシー事業者の利便性確保・新規参入促進への対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○営業所ごとに必要なタクシー車両の最低台数(原則5台)の緩和(最低台数は地域により設定)。 ○営業所・休憩施設・車庫等の施設設置要件の緩和(施設確保の容易化、施設の有効活用)。 ○タクシー事業者による乗合タクシー事業^{*1}の認可申請時の法令試験免除。 ○タクシー事業と乗合タクシー事業^{*1}のそれぞれの事業用車両について、両事業での併用が可能。 ○過疎地域での乗合タクシー事業^{*1}において、補完的に自家用車の活用が可能。 <p>【ドライバー不足への対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○人口30万人未満地域においても個人タクシー営業を認可(地方部にUターンした個人タクシー事業経験者の活用)。過疎地域の個人タクシードライバーの更新時上限年齢を引上げ(75歳未満⇒80歳未満)。 ○各警察本部判断により、第二種運転免許の外国語(20言語に翻訳)による試験実施(外国人ドライバー採用促進)。 ○大都市等でタクシードライバー登録の際に課される「地理試験」の廃止。 ○タクシー事業者がドライバーの新規雇用時に行う「10日間の指導」について日数要件を撤廃。 <p>(補足)他に2022年5月施行の道路交通法改正により、第二種運転免許の受験資格を特別な講習受講を条件に「19歳以上、普通免許等保有1年以上」に緩和している。また、本稿執筆時点で、警察庁は第二種運転免許取得に要する教習期間短縮(最短5日+1時限)を含む道路交通法施行規則の改正に関するパブリックコメントを実施中。</p>
<p>自家用有償旅客運送</p>	<p>【地域公共交通会議における協議の円滑化に資する対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○地域公共交通会議において最長2か月程度協議しても結論に至らない場合、協議内容を踏まえ首長の責任により判断可能(地域公共交通会議設置要綱に当プロセスを規定することが必要)。 ○運行区域となる「交通空白地」の目安の明確化(半径1km以内にバス停・駅がない地域でタクシーが恒常的に30分以内に配車されない地域)、および時間帯概念の導入(深夜など交通サービスが限られる時間帯が生ずる地域も交通空白地に該当)。 ○運送区域外への運送・運送区域外から戻る運送が可能であることを明記(例：区域外にある駅や病院への送迎。当該運送を行う場合は区域外の関係市町村に通知を行うことが望ましい。) ○バス・タクシー事業者に業務委託する「事業者協力型自家用有償旅客運送^{*2}」の利用促進のため、新たに「運行管理+配車サービス」に協力する類型を追加。具体的には「近隣のタクシーの配車が困難な場合に、自家用有償旅客運送の自動車を配車する共同輸送サービス」を受けることが可能(自家用有償旅客運送者が収受する金額は、自家用有償旅客運送に係る対価に地域の公共交通の確保維持に活用するための協力を加え、当該地域のタクシー運賃と同額)。 <p>【運行主体の事業継続に配慮した対応】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○運送対価の目安を、実費の範囲内で「タクシー運賃の約8割(従来は1/2)」に見直し。 ○運送対価について「ダイナミックプライシング」の導入が可能(通常対価の5割増を上限・5割引を下限。3か月ごとに収受した対価の総額が実費の総額の範囲内であることを確認)。 ○2年または3年ごとに行う自家用有償旅客運送に係る更新登録手続きを簡素化。

(表3) ラストワンマイル・モビリティを担う交通サービスの主な規制緩和等の概要 (つづき)

運送形態	規制緩和内容等
自家用有償旅客運送 (つづき)	<p>【その他】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○交通空白地において、宿泊施設が共同保有する自家用車を当該宿泊施設の利用者・住民・観光客を対象に有償運送に活用できることを明確化。 ○運行主体である市区町村等から委託を受けた株式会社が参画できること、および株式会社が利潤を含む委託料を受領できることを明確化。
許可・登録を要しない運送	<ul style="list-style-type: none"> ○利用者から収受できる「実費」の対象となる費用（ガソリン等の燃料代・道路通行料・駐車料金等）について、新たに「運行主体が加入する保険の保険料」と「運行主体による運送のための車両賃借料（レンタカー代）」を含めることを容認。 ○自治会・町内会、マンション管理組合等の活動として、会員負担の会費で行う運送サービスを容認。その際、会費による車両調達および会費からドライバーへの報酬支払、ならびに運送サービス利用有無に応じた実費範囲内の会費格差の設定を容認。

(注) 『デジタル行財政改革 中間とりまとめ』および『規制改革推進に関する中間答申』の掲載内容（前掲脚注9・10参照）ならびに国土交通省の法令・通達・告示等の改正に伴う公表内容をもとに、筆者が重要と考える項目を任意に抜粋して作成。

- ※1 タクシー事業者が、道路運送法第21条（乗合旅客の運送）第2号に基づく国土交通大臣の許可を受けて、地域・期間を限定し、定員11人未満のタクシー車両を活用して乗合型で運行する事業。主にバスが運行できない交通不便地域において、区域運行型や路線不定期型（デマンド型）として運行され、最近ではDXの進展によりAI技術を活用したデマンド型の展開が進んでいる。
- ※2 地域公共交通会議における合意形成の促進を目的に、2020年11月施行の道路運送法改正により導入された制度。NPO法人等の運行主体はタクシー事業者等に専門性の高い業務を委託することで業務負担が軽減され、タクシー事業者等は業務委託料収入の確保ができる。従来は「運行管理+車両整備管理」に協力する類型のみが認められていた。2023年1月時点の導入状況は、「交通空白地有償運送：39件、福祉有償運送：2件」とどまる。

4. 新たなライドシェア制度「自家用車活用事業」の概要

前掲3(3)②で決定した方針に基づき、2024年2月に国土交通省に設置された「交通政策審議会 陸上交通分科会 自動車部会」における協議を踏まえ、2024年4月に「タクシー事業の一環（有償・営利）として、タクシー事業者の管理下において、地域の自家用車や一般ドライバーを活用する運送サービス」である自家用車活用事業が導入された。国土交通省が定めた基準・条件等に基づく主な制度概要を、以下（表4）に整理する。（表4）に記

載の諸条件に加え、ドライバーや使用される自家用車については、運行主体である個々のタクシー事業者が定める条件等（例：ドライバーの年齢範囲・居住地など、車両への通信型ドライブレコーダーの装着など）が適用されるケースもあると考える。

当制度の特徴としては、「①協議期間の制約と早急な対応実現のため、既存の法令規定を根拠とした枠組みであること」、「②利用者の安全面確保を最優先としつつ、ライドシェアの導入・範囲拡大に消極的なタクシー事業者に配慮した制度であること¹²⁾」、および「③

12 ハイヤー・タクシー連合会は、利用者の安全面確保への懸念に加え、「一連のタクシー事業の規制緩和および事業者の努力により、今後タクシー不足は改善する見込みである」と主張し、ライドシェアの導入・拡大について反対の姿勢である。なお、自家用車活用事業導入に関するパブリックコメント結果（表4）の（注）②のURL参照、6ページ目）における国土交通省の考え方として、「タクシーが担うべき移動需要がタクシーによって充足され、不足車両数がない状態になれば、当該地域において自家用車活用事業を実施する必要はなくなると認識しています。」としている。

(表4)「自家用車活用事業」の制度概要

項目	内容等
①法令上の根拠	○道路運送法第78条第3号の「公共の福祉を確保するためやむを得ない場合において、国土交通大臣の許可を受けて地域又は期間を限定して運送の用に供するとき。」 ^{*1} が根拠規定（具体的制度内容は、関連通達等において整理）。
②認可申請手続	○タクシー事業者が、所定の申請書を管轄の運輸支局長宛てに提出。
③運行主体に対する許可基準	
ア. 対象地域・時期・時間、不足車両数	○国土交通省が「タクシー配車アプリ等のデータに基づいて指定したタクシーが不足する地域・時期・時間帯」および「不足する地域・時期・時間帯に応じて指定した不足車両数」。2024年3月に国土交通省が指定した地域等は都市部の12区域 ^{*2} 。 ○配車アプリが普及していない地域では、「簡便な方法 ^{*3} 」により不足車両数を算出。
イ. 資格要件	○道路運送法第4条第1項に基づき、一般乗用旅客自動車運送事業の許可を受けている事業者。
ウ. 管理運営体制	○運行管理・車両整備管理およびドライバーへの事前研修・教育を実施する体制の整備・確立（タクシーと同等の規制） ○安全上支障のないよう、ドライバーが他の仕事をしている場合は、他業の勤務時間の把握。
エ. 損害賠償能力	○タクシー事業者による「対人賠償：8,000万円以上」および「対物賠償：200万円以上」の任意保険・共済への加入（タクシー事業や自家用有償旅客運送における加入義務と同水準）
④許可にあたり付される条件	
ア. 使用する自家用車	○「タクシー事業者ごとの使用可能な自家用車の車両数」は、地方運輸局長等が通知（③ア参照）する範囲内で、かつ、営業所の事業用自動車車両数の範囲内（ただし、対象地域の営業所の車両数が著しく少ない場合は例外を認めるケースあり）。 ○自家用車活用事業に使用する自家用車（タクシー事業者の遊休事業用車両も活用可能）のタクシー事業者による登録。登録車両数には制限なし。 ○自家用車の乗車定員は10人以下。車両外部に「タクシー事業者の名称、自家用車を活用する事業であること」を表示。
イ. ドライバー	○第一種運転免許保有者（初心運転期間中を除き、所定の講習受講が必須）または第二種運転免許保有者で、自家用車活用事業に従事する前2年間は無事故（事故の処理及び自動車事故報告規則第2条に規定する事故）、かつ、免許停止処分を受けていないこと。 ○タクシー事業者が発行した運転者証明を運行時に携行。
ウ. 運送形態・方法 （自家用車ドライバーの負担軽減と利用者とのトラブル回避を念頭に制度設計）。	○利用者とタクシー事業者間で運送契約が締結され、タクシー事業者が運送責任を負う。運送引受けにあたり自家用車が配車されることについて利用者の事前承諾が必要。 ○配車アプリの活用を前提とするサービス（国土交通大臣への許可申請の際に、タクシー事業者は利用するアプリの名称記載が必要） ^{*4} 。 ○運送サービスの発着地のいずれかがタクシー事業者の営業区域内に存すること（ただし、タクシー不足地域を営業区域とするタクシー事業者により不足車両数が満たせない場合は、隣接営業区域のタクシー事業者による運送サービス提供が可能）。 ○運送引受け時に発着地が確定し、運賃・料金はタクシー事業者の事前確定運賃制度 ^{*5} に準ずる（タクシーと同額）。支払方法は原則キャッシュレス。
⑤許可期間	○2年間（他の旅客運送事業の許可期間等を勘案）

(表4)「自家用車活用事業」の制度概要(つづき)

(注) 国土交通省による2024年3月29日公表の関連通達等(以下①のURLから参照可能)および同年4月10日公表の自家用車活用事業導入に関するパブリックコメント募集結果(以下②のURL参照)をもとに筆者作成。

① https://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000416.html

② <https://public-comment.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000272963>

- ※1 法第78条は自家用車による有償運送を例外的に認める場合を規定(第1号:災害緊急時、第2号:自家用有償旅客運送)。第3号による運送対価の水準は、実費の範囲に限られていない。なお、第3号に該当する従来の許可事例には、「通学・通園のために学校等が行う送迎」や「訪問介護員等による訪問介護サービスと一体的に行う運送」などがある。
- ※2 2024年3月13日公表の4区域(特別区・武三交通圏(東京都)、京浜交通圏、名古屋交通圏、京都市域交通圏。各区域の車両数が不足する曜日・時間帯と不足車両数については、以下URL参照)は4月から順次開始。同年3月29日公表の8区域(札幌交通圏、仙台市、県南中央交通圏(埼玉)、千葉交通圏、大阪市域交通圏、神戸市域交通圏、広島交通圏、福岡交通圏)は5月から順次開始。<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001730147.pdf>
- ※3 「簡便な方法」として、金・土曜日の16時から翌5時台をタクシーが不足する曜日・時間帯とし、当該営業区域内のタクシー車両数の5%を不足車両数とみなす。また、この整理に限らず、営業区域内の地方公共団体が特定の曜日・時間帯における不足車両数を運輸支局へ申し出た場合は、その内容を不足車両数とみなす。
- ※4 パブリックコメントに対する国土交通省の考え方によれば、配車アプリ以外の手段による配車依頼やキャッシュレス以外の決済方法も排除はしていないが、実務運用面での対応は難しいと考える。なお、アプリを通じた利用者とドライバーによる相互評価の仕組みの導入については、個別のタクシー事業者や配車アプリ事業者の判断によるとし、制度化は見送っている。
- ※5 事前確定運賃に対応するタクシー配車アプリを活用し、乗車地点と降車地点を入力すると複数のルート・運賃が提示され、ルートの確定に伴い運賃が事前に確定する(配車料は別途)。タクシー事業者はあらかじめ国土交通省に届出をする必要がある。

タクシー事業の補完(特にドライバー不足対応)として、主に時間帯により需要が変動しやすい都市部や時期により需要が変動しやすい観光地での活用を念頭に置いていること¹³⁾が挙げられる。

なお、2023年12月に決定した『デジタル行財政改革 中間とりまとめ』等においては、自家用車活用事業の実施効果を検証しつつ、地域等の制限を設けずに全国域において自家用車の有効活用ができるよう、タクシー事業者以外の者がライドシェア事業を行うことを位置付ける新たな法律制度について、諸外国のライドシェア制度も参考にしつつ、2024年6月を目途に議論を進めるとしている。「規制改革推進会議 地域産業活性化ワーキング・

グループ」等において協議が進められており、自家用車活用事業は、わが国における本格的なライドシェア導入に向けた第一ステップの取組みとして捉えることができる。

5. おわりに

公共交通機関が置かれた厳しい現況および移動手段の確保に資する近年の法令改正・規制緩和等の対策の整理を通じて、地域住民が日常生活を送るうえで、外出に伴う移動手段の確保が難しい地域・時期・時間帯は拡大する傾向にあることを確認した。地域において安定的に移動手段を確保することは、程度の差はあるものの、今や過疎地域だけではなく、都市部・都市周辺部も含めた全国的な課

13 (表4)③アに記載のとおり、配車アプリが普及していない地域(=主に地方部)では、タクシー事業者または地方公共団体の意向次第で自家用車活用事業が導入される可能性はある。地方部では自家用有償旅客運送による対応を想定している運送区域と重複する可能性があり、今後の自家用車活用事業の導入状況を注視する必要がある。

