

第二種免許制度等の在り方に関する提言

平成31年3月

第二種免許制度等の在り方に関する有識者会議

目 次

第二種免許制度等の在り方に関する有識者会議 構成員名簿	1
有識者会議の開催状況	2
第二種免許制度等の在り方に関する提言	4
参考資料一覧	30
参考資料	32

**第二種免許制度等の在り方に関する有識者会議
構成員名簿**

(有識者委員)

- | | | |
|---|--------|----------------------------|
| | 宇佐川 邦子 | 株式会社リクルートジョブズジョブズリサーチセンター長 |
| ◎ | 大久保 堯夫 | 日本大学名誉教授 |
| | 川端 由美 | 自動車ジャーナリスト |
| ○ | 川本 哲郎 | 同志社大学法学部教授 |
| | 瀬川 誠 | 株式会社山城自動車教習所交通教育センター長 |
| | 高橋 信行 | 國學院大学法学部教授 |
| | 中井 宏 | 大阪大学大学院人間科学研究科准教授 |
| | 藤田 悟郎 | 科学警察研究所交通科学部付主任研究官 |

◎印は座長、○は座長代理を示す。
(五十音順・敬称略)

(警察庁)

交通局長

交通局運転免許課長

(関係省)

国土交通省自動車局安全政策課長

国土交通省自動車局旅客課長

**第二種免許制度等の在り方に関する有識者会議
開催状況**

1 第1回有識者会議 平成30年4月25日（水）14：00～16：30

- 事務局等説明
 - ・ 本有識者会議の開催経緯等
 - ・ 現行の第二種免許制度について
 - ・ 旅客自動車運送業界の現状
- 平成30年度における検討の進め方について
- 自由討議

2 第2回有識者会議 平成30年6月27日（水）13：00～15：40

- 事務局等説明
 - ・ 旅客自動車等による交通違反分析
 - ・ 道路交通法と道路運送法の関係
 - ・ 自動車運送事業者に係る安全政策について
- 関係団体に対するヒアリング
 - ・ 公益社団法人日本バス協会
「バス事業及び運転者の現況と運転免許制度の見直し要望」
 - ・ 一般社団法人全国ハイヤー・タクシー連合会
「普通第二種免許受験資格の緩和要望について」
- 有識者委員によるプレゼンテーション
 - ・ 宇佐川邦子委員
「人材獲得のポイント」
 - ・ 中井宏委員
「バス乗務員の特性及び免許取得要件である年齢・経験について」
- 自由討議

3 第3回有識者会議 平成30年8月8日（水）13：00～15：40

- 事務局説明
 - ・ 旅客自動車等による交通事故分析
- 関係団体に対するヒアリング
 - ・ 公益社団法人全国被害者支援ネットワーク
「交通犯罪被害者からの意見」
 - ・ 全日本交通運輸産業労働組合協議会
「労働組合の立場からの意見」
- 有識者委員によるプレゼンテーション
瀬川誠委員
「運転者の資質が未成熟であることが運転行動にどのように現れるか」
- 自由討議

4 第4回有識者会議 平成30年10月17日（水）13：00～15：30

- 事務局説明
 - ・ これまでの議論の整理
 - ・ 関越自動車道における高速ツアーバス事故及び軽井沢スキーバス事故被害者遺族からの意見の要旨
 - ・ 初心運転者期間制度の概要について
- 有識者委員によるプレゼンテーション
藤田悟郎委員
「運転適性検査」
- 自由討議

5 第5回有識者会議 平成30年12月21日（金）13：00～15：40

- 事務局説明
 - ・ 提言の構成（案）について
 - ・ 「第二種免許制度等の在り方に関する提言」に向けた論点整理
- 自由討議

6 第6回有識者会議 平成31年2月27日（水）13：00～15：00

- 事務局説明
 - ・ 「第二種免許制度等の在り方に関する提言」（案）について
- 自由討議

はじめに

道路交通法（昭和35年法律第105号。以下「道路交通法」という。）上、第二種運転免許（以下「第二種免許」という。）の受験資格は、21歳以上（年齢要件）、かつ、普通免許等保有3年以上（経験年数要件）とされている。

この受験資格について、平成28年にはタクシー業界から、また、翌29年にはバス業界から、政府の規制改革推進会議（平成28年7月までは規制改革会議）に対し、少子化等を背景に運転者不足が深刻化していること等の理由から、第二種免許の受験資格の見直しを求める提案が提出され、同会議において議論が行われた。

この結果、平成28年6月2日に閣議決定された規制改革実施計画において、「普通第二種免許の受験資格である3年の経験年数要件を一定の条件を満たす者に対して引き下げることについて、既存の特例制度等を踏まえつつ検討することとし、そのために必要な試験・教習の在り方についても検討を行い、結論を得る。（平成28年度検討開始、遅くとも平成30年度までに結論）」等、普通第二種免許の受験資格の見直しの適否について検討することとされた。また、翌29年6月9日に閣議決定された規制改革実施計画においては、「旅客自動車運送事業の安全確保を所掌する事業所管官庁、事業者等の旅客自動車運送事業の実態や交通安全に関する知見を有する関係者が幅広く参画する検討の場を設置し、21歳以上という第二種運転免許受験資格の年齢要件の適否や、現行制度が年齢要件で担保しようとしている運転手としての資質等について、事業者による安全担保措置を含め、研修や他の方法で補完することの適否等第二種運転免許制度の今後の在り方を総合的に検討する。（平成29年検討開始、結論を得次第速やかに措置）」こととされた（参考資料1）。

これを受け、警察庁においては、平成29年度に、普通第二種免許の受験資格のうち経験年数要件について、「規制改革実施計画に適切に対応するための免許制度の在り方に関する調査研究（平成29年度）」（以下「平成29年度調査研究」という。）が行われた。同調査研究では、旅客自動車教習所における教習を修了した者について、経験年数要件が3年以上から2年以上に短縮することの特例が道路交通法上認められているところ、その教習内容を高度化し、これを修了した者の経験年数要件を1年以上に短縮することの適否について、実驗教習を実施し、その教習効果の検証等が行われた。

また、平成30年度には、第二種免許制度等の今後の在り方について総合的な検討を行うため、本有識者会議が開催されるとともに、「規制改革実施計画に適切に対応するための免許制度の在り方に関する調査研究（平成30年度）」（以下「平成30年度調査研究」という。）が実施された（参考資料2）。

本有識者会議は、交通安全の確保に配慮しつつ、主として、第二種免許の受験資格の見直しの適否に焦点を当てて、第二種免許制度等の今後の在り方について検討することを目的とし、平成30年4月以降、6回開催され、各関係団体等からヒアリングを行うなどして様々な意見を聴取するとともに、委員間で意見交換を行いながら議論を重ねてきた。

その検討課題は、第二種免許制度の意義、受験資格の意義、年齢要件で担保している資質、年齢要件の引下げの適否及び受験資格を見直した場合の新たな安全担保措置の在り方等、多岐にわたった（参考資料3）。

本提言は、旅客自動車の痛ましい交通事故を防止するとともに、旅客自動車の運転者の確保や高齢化への歯止めに資するよう、これらの検討課題について議論を行ってきた検討結果を取りまとめたものである。

第1 現行の第二種免許制度等

1 第二種免許の意義及び受験資格

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、当該自動車の種類に応じた第二種免許を受けなければならないとされており、第二種免許の種類は、大型第二種免許、中型第二種免許、普通第二種免許、大型特殊第二種免許及び牽引第二種免許がある（道路交通法第86条第1項）。

「旅客自動車」とは「旅客自動車運送事業の用に供される自動車」をいい（道路交通法第85条第11項）、「旅客自動車運送事業」とは、「道路運送法第2条第3項に規定する旅客自動車運送事業」（道路交通法第64条第3項）をいう。

なお、道路運送法（昭和26年法律第183号。以下「道路運送法」という。）第2条第3項において、「旅客自動車運送事業」は、「他人の需要に応じ、有償で、自動車を使用して旅客を運送する事業」であって、同法第3条に掲げる一般旅客自動車運送事業等をいうと規定されている（参考資料4）。

こうした旅客自動車の運転に当たっては、様々な運転環境下や時間的制約等による精神的負担が大きい状況下において、旅客の動静等に配慮することが求められている。また、自己とは直接的に関係のない不特定多数の旅客を輸送することによって利益を得る旅客自動車運送事業において、事業者及び運転者は、旅客の安全な輸送に対し、社会的責任を負っている。このため、旅客自動車の運転者には、高い安全運転意識とともに高度の運転技能と知識を有することが求められており、これを担保するため、第二種免許が必要とされ、第二種免許は、多くの者が保有する普通免許等と比較して、その取得が難しい上位免許となっている。

第二種免許制度は、昭和31年に創設されたが、それ以前は、旅客自動車の運転者の要件は、道路運送法及び同法に基づく政令によって、20歳以上、かつ、運転者が運転する自動車の種類に応じて6か月以上又は1年以上の運転経験を有することとされていた。

しかし、当時、旅客自動車による交通事故の増加が社会問題化していたことを受け、政府の交通事故防止対策要綱（昭和30年交通事故防止対策本部決定）において、「上級免許制度を設定し、旅客自動車の運転手については、運転経験期間を延長し、運転手の年齢の引上げを行うこと。」とされ、旅客自動車の運転資格を厳格にすることが決定された。

これを受け、昭和31年に道路交通取締法施行令（昭和28年政令第261号）が改正されて、旅客自動車を運転するための上位免許として第二種免許制度が創設され、旅客自動車による交通事故防止対策が強化された。その受験資格は、当時の交通事故状況及び諸外国における旅客自動車の運転資格等を踏まえ、21歳以上（年齢要件）、かつ、普通免許等保有3年以上（経験年数要件）とされた。

その後、道路交通取締法施行令が廃止され、昭和35年に道路交通法が制

定されたが、第二種免許の受験資格は変更されることなく、現在に至っている。

なお、18歳から29歳までの各年齢ごとに運転経験年数別の交通事故率を比較すると、運転経験年数が浅い者の交通事故率は高く、また、同じ運転経験年数の場合には、年齢が若い方が交通事故率が高い傾向にある（参考資料5）。また、例えば、ドイツでは、大型バスを運転するために必要な運転免許取得の年齢要件が原則24歳以上とされているなど、外国における制度と比較しても、我が国における現行の第二種免許の受験資格が著しく厳しいとは必ずしも言えず、現在、年齢要件等が設けられていることには一定の合理的理由があると考えられる。

2 第二種免許の取得について

年齢要件及び経験年数要件のいずれも満たした者の第二種免許の取得は、次のいずれかの方法によることとなる（参考資料6）。

一つ目は、指定自動車教習所を卒業することなく、いわゆる一発試験に合格する方法である。都道府県警察の運転免許試験場等において、受けようとする種類の第二種免許の学科試験、技能試験及び適性試験を受験し、これらの試験に合格した後、取得時講習^{*1}及び応急救護処置講習^{*2}を受講することによって第二種免許を取得する。これら取得時講習及び応急救護処置講習は、第二種免許を取得するに当たって一度受講すれば足りる。

二つ目は、技能試験が免除される指定自動車教習所を卒業し、運転免許試験場等において受けようとする第二種免許に係る適性試験及び学科試験に合格する方法である。指定自動車教習所を卒業した者は、取得時講習及び応急救護処置講習に相当する教習を既に指定自動車教習所において受講しており、これらの講習の受講も免除される。この第二種免許の指定自動車教習所制度は、道路交通法施行令（昭和35年政令第270号）の平成14年の改正により同年から導入され、現在、大型第二種免許、中型第二種免許及び普通第二種免許試験の合格者数の大半が、指定自動車教習所の卒業生である（平成29年の第二種免許試験合格者数26,860名のうち、指定自動車教習所の卒業生数は24,513人（約91%）となっている。）。

*1 取得時講習は、自動車等を運転する上で必要な能力のうち、運転免許試験で判定することが困難なもの又はなじまないものを修得させるもので、運転免許取得時に受講することが義務付けられている。その内容は、第二種免許の種類を問わず同一である。具体的には、「危険を予測した運転」、「夜間の運転」、「悪条件下での運転」及び「身体障害者等への対応」の内容について、合計6時間で実施される。

*2 応急救護処置講習は、交通事故現場において負傷者を救護するために必要な応急処置に関するもので、第二種免許取得者については6時間で実施される。

3 旅客自動車教習所

(1) 制度概要

道路交通法施行令（昭和35年政令第270号）第34条第3項第2号に定める「旅客自動車の運転に関する教習を行う施設で公安委員会が指定したものにおける教習を修了した者」は、第二種免許の受験資格のうち、経験年数要件が普通免許等保有3年以上から2年以上へ短縮される。一般に、当該施設は旅客自動車教習所と呼称されている。旅客自動車教習所制度は、道路交通法が制定された昭和35年当時から存在しており、平成29年末現在、全国で147か所の自動車教習所が普通第二種免許に係る旅客自動車教習所として、15か所の自動車教習所が中型第二種免許に係る同教習所として、37か所の自動車教習所が大型第二種免許に係る同教習所として、各都道府県公安委員会から指定されている。

旅客自動車教習所における教習時限数は、保有する第一種免許の種類と受けようとする第二種免許の種類によって異なる。例えば、普通免許保有者は、普通第二種免許を受けようとする場合は52時限（学科教習24時限及び技能教習28時限）の教習を、中型第二種免許を受けようとする場合は60時限（学科教習24時限及び技能教習36時限）の教習を、大型第二種免許を受けようとする場合は68時限（学科教習24時限及び技能教習44時限）の教習を、それぞれ修了する必要がある。

なお、旅客自動車教習所における教習を修了しても、その効果は、経験年数要件が3年以上から2年以上に短縮されるにとどまり、指定自動車教習所を卒業したときのように、運転免許試験のうち技能試験が免除されることはなく、改めて第二種免許を取得する必要がある。

(2) 現状

近年、普通第二種免許を取得するために旅客自動車教習所における教習を修了する者は増加傾向にあり、平成27年中は63人、28年中は71人、29年中は143人となっている。これらの大半が東京都内の旅客自動車教習所において教習を修了した者である。

一方、大型第二種免許又は中型第二種免許を取得するために旅客自動車教習所における教習を修了する者は近年ほぼ皆無で、平成29年中は3人となっており、全てが東京都内の旅客自動車教習所において教習を修了した者である。

4 第二種免許試験及び指定自動車教習所における教習

(1) 第二種免許試験

旅客の安全を確保するため、旅客自動車の運転者には高度の運転技能等が求められており、第二種免許は第一種免許の上位免許として位置付けられていることから、第二種免許試験の合格基準等は第一種免許試験

よりも厳格なものとなっている^{*3}（参考資料7）。

また、平成29年中における指定自動車教習所の卒業生を含む運転免許試験の合格率は、普通第二種免許は42.1%、中型第二種免許は70.4%、大型第二種免許は56.3%となっており、第一種免許である普通免許の71.9%、中型免許の99.0%、大型免許の93.4%と比較して低い合格率となっている。

(2) 指定自動車教習所における教習

旅客自動車の運転者は、様々な運転環境下や時間的制約等による精神的負担が大きい状況下において、旅客の動静等に配慮した運転を行い、目的地へ安全に輸送する必要があることから、主な第二種免許に係る指定自動車教習所における教習は、学科教習及び技能教習ともに、旅客自動車の運転者に求められる高度の運転技能及び知識等を養成することを

*3 第二種免許試験の内容等

○ 学科試験

学科試験の合格基準は第一種免許と同一の90%以上の成績とされているが、その内容は、「旅客自動車や代行運転自動車の運転者などの心得」という項目が追加されている。

なお、受けようとする免許の種類と異なる種類の第二種免許を現に保有している場合には、学科試験が免除される。

○ 技能試験

(1) 合格基準

第一種免許の技能試験の合格基準が70%以上の成績とされているのに対し、第二種免許の技能試験の合格基準は80%以上の成績とされている。

(2) 内容

技能試験の走行距離は、普通免許が4,500メートル以上とされているのに対し、普通、中型及び大型第二種免許（以下「主な第二種免許」という。）は6,000メートル以上とされている。また、試験の課題についても、主な第二種免許試験では、普通免許試験で実施される項目に加え、「人の乗降のための停車及び発進」や「鋭角コースの走行」等の項目が追加されており、旅客を意識した運転や様々な運転環境下における運転が求められることを踏まえた内容となっている。

○ 適性試験

適性試験については、いずれの第二種免許試験についても、視力及び聴力の合格基準が普通免許試験と比較して厳しくなっていることに加え、深視力が追加されている。

目的としたものとなっている*4。

5 主な第二種免許試験の受験者数等の推移

主な第二種免許（普通、中型及び大型第二種免許）試験の受験者数は、平成20年は約12万人、21年は15万人以上であったが、29年には約6万人まで減少しており、20年と比較して約半数となっている。このうち、21年から23年の間における受験者数の減少が目立つ。

このうち、普通第二種免許試験の受験者数の減少が著しく、平成29年の受験者数は、20年の受験者数の約50%となっており、約3万5千人の減少となっている（参考資料8）。

なお、主な第二種免許試験の受験者数のうち指定自動車教習所を卒業した者の数は、平成20年は29,550人、29年は24,513人となっており、減少傾向ではあるが、主な第二種免許試験の受験者数の減少に比べると減少率は小さい。

6 第二種免許取得後の安全担保措置

旅客自動車の運転者に求められる高度の運転技能及び知識等を担保するため、第二種免許の合格基準等は、第一種免許よりも厳格なものとなっている。

しかしながら、第二種免許取得後は、第二種免許保有者に特有の制度は存在せず、運転免許証の有効期間、運転免許の更新手続等は、更新時に行う適性検査が第二種免許取得時の適性試験と同様の内容になっていること以外は、第一種免許保有者と同一のものとなっている。また、免許の取消し又は停止といった行政処分の基準も、第一種免許及び第二種免許で異なることはない（参考資料4）。

*4 学科教習の教習時限数は、第二種免許の種類にかかわらず合計19時限で、その内容は、第一種免許に係る教習で行われている「歩行者の保護等」や「信号に従うこと」等の教習項目に加え、「第二種免許の意義」や「旅客自動車に係る法令の知識」等の旅客自動車の運転に必要な教習項目が追加されている。また、「悪条件下での運転」等の教習項目を、第一種免許に係る教習と比較して、よりきめ細かく行うこととされている。

技能教習の教習時限数は、受けようとする第二種免許の種類により異なるが、例えば、普通免許保有者が、普通第二種免許を取得しようとする場合には第1段階（基本操作及び基本走行）及び第2段階（応用走行）を合わせて21時限、大型第二種免許を取得しようとする場合には34時限となっている。また、その内容は、「基本的な運転操作」や「狭路の通行」等、第一種免許に係る教習で行われている教習項目に加え、「旅客輸送を想定した運転」や「先急ぎの危険を理解した運転」等が追加されているほか、「夜間の運転」及び「悪条件下での運転」といった旅客自動車の運転に必要な教習内容を、第一種免許に係る教習と比較して、よりきめ細かく行うこととされている。

一方、道路運送法令には、旅客自動車運送事業者に対して、様々な輸送の安全に関する規定が設けられている。例えば、事業者は、運転者に対し、勤務時間の管理等の過労防止の措置、健康状態の把握、乗務前後における点呼、運転者に対する指導監督を実施すること等が規定されている（参考資料4）。

このうち、運転者に対する指導監督については、事業者は、全運転者に定期的に一般的な指導監督を実施すること、事故惹起運転者、初任運転者及び高齢運転者に対し、適性診断を受診させ、特別な指導を実施すること等が義務付けられている。

第2 旅客自動車運送業界の現状及び各団体からの意見の概要

本有識者会議においては、幅広い観点から検討を行うため、旅客自動車運送事業を所管する国土交通省及び各関係団体等からヒアリングを実施し、また、書面で意見を聴取した。以下は、これらヒアリング等の結果の概要である。

1 旅客自動車運送業界の現状

国土交通省、公益社団法人日本バス協会及び一般社団法人全国ハイヤー・タクシー連合会による、旅客自動車運送業界の現状等の説明の主な内容は、次のとおりである。

(1) バス業界

- 平成29年度末におけるバス運転者の平均年齢は49.8歳で、全産業平均よりも約7歳上となっている（出典：平成29年賃金構造基本統計調査）。
- 平成29年11月に310事業者を対象に行った調査によると、50歳以上のバス運転者の割合は、全運転者の約50%を占めており、80%以上の事業者は運転者不足であると回答している（出典：公益社団法人日本バス協会調査）。
- バスの運転業務に従事する者の年齢層は、45歳から49歳の層が18.9%と最多であり、30歳代以下の層は約15%である（出典：平成29年賃金構造基本統計調査）。
- 平成28年度におけるバス運転者の採用者数は4,479人であり、このうち、運転者候補として採用した高校新卒者は177人である（出典：公益社団法人日本バス協会調査）。
- 平成29年度におけるバス運転者の年間平均労働時間は2,520時間で、全産業平均の2,136時間を約18%上回っている。一方、年間平均賃金は457万円で、労働時間が長いにも関わらず、全産業平均の491万円を約7%下回っている（出典：平成29年賃金構造基本統計調査）。

(2) タクシー業界

- 平成29年度末におけるタクシー運転者の平均年齢は59.3歳で、平成20年と比較して4歳以上上昇している。また、60歳以上のタクシー運転者の割合は、全運転者の50%以上を占める（平成29年賃金構造基本統計調査）。
- タクシーの運転業務に従事する者の年齢層は、60歳から64歳の層が25.2%と最多で、39歳代以下の層は約4%である（出典：平成29年賃金構造基本統計調査）。
- 大学新卒者（卒業後3年以内の者）の採用に努めた結果、平成28年度は、全国25都道府県で780人を採用している（出典：一般社団法人全国ハイヤー・タクシー連合会調査）。
- 平成29年度におけるタクシー運転者の年間平均労働時間は2,268時間で、全職業平均の2,136時間を約6%上回っている。一方、年間平

均賃金は332万円で、労働時間が長いにも関わらず、全職業平均の491万円を約32%下回っている（出典：平成29年賃金構造基本統計調査）。

2 旅客自動車運送業界の意見の概要

(1) 公益社団法人日本バス協会

ア 受験資格を見直した場合に見込まれる効果等

- バス業界は深刻な運転者不足に直面している。経営に当たっての最大の課題の一つは、人口ピラミッド構造の変化による人材不足が著しい中、どのようにバス運転者を確保していくかというものである。この課題に対応するため、各事業者が十分な安全対策を講ずることを前提に、現行制度上、21歳以上、かつ、普通免許等保有3年以上とされている大型第二種免許の受験資格を、「19歳以上、かつ、普通免許等保有1年以上」に特例的に引き下げていただきたい。
- 受験資格が緩和された場合には、特に、高校新卒生の採用者数の増加を期待することができ、これは全国のバス路線の維持につながり、高齢者等交通弱者の移動手段の確保が可能となる。

イ 取組

- 現状、大手事業者は、大型第二種免許の取得に要する費用を概ね全額助成していることから、受験資格を緩和するための教習に係る費用についても同様の措置を講ずることができるものと考えている。日本バス協会も、大型第二種免許の取得に要する費用については一定額の補助金を拠出している。
- 大型第二種免許を取得したことをもって、直ちにプロの運転者であるとは言えず、事業者による教育、更には実際に旅客を乗せてバスの運転を始めてから、プロの運転者としての習熟が始まっていくと認識している。第二種免許取得後、事業者において十分な教育を行うことは、非常に重要であると考えている。
- 初任運転者を旅客自動車の運転者として稼働させる前には、現状でも、指導運転者が運転技能、運賃收受及び接客等について、道路運送法令に基づいて教育している。
- 一部の事業者においては、初任運転者教育終了後に運転技能等の確認を行い、当該確認に合格した者に限って運転業務に就かせており、このような取組の拡大に努める。
- 全ての運転者に対し、交通事故被害者の声に耳を傾けたり、交通事故映像を活用するなどして、交通事故の悲惨さを再認識させ、安全運転の重要性及び関係法令遵守の必要性を理解させる教育を強化する。
- 第二種免許取得後の一定期間における交通事故率が高い原因の一つには、プロの運転者として、旅客を乗せた状態での運転に対する習熟不足が考えられるため、適性診断結果やドライブレコーダーの

映像等を活用し、個々の運転者に応じた運転技能及び危険予測能力を向上させる指導を徹底し、習熟の促進を図る。

- 衝突被害軽減ブレーキ、車両安定制御装置、車線逸脱警報装置等、先進安全技術の導入を促進し、車両の安全性の向上に努める。

(2) 一般社団法人全国ハイヤー・タクシー連合会

ア 受験資格を見直した場合に見込まれる効果等

- タクシー業界は、慢性的な運転者不足及びタクシー運転者の高齢化が著しい。若年者の職業選択の幅を広げるという観点から、タクシー業界における総合的な安全対策を向上させることを前提に、普通第二種免許の受験資格を「19歳以上、かつ、普通免許等保有1年以上」に特例的に引き下げていただきたい。
- 受験資格が緩和された場合には、若年層の雇用が可能となることにより運転者の高齢化に歯止めがかかり、輸送力や安全面の強化を図ることができる。また、地域公共交通機関としての機能を維持・確保することが可能となる。
- 受験資格の緩和が実現した場合には、緩和後3年以内に、29歳以下の運転者を1万人(全運転者の約3%)とすることを目標とする^{*5}。

イ 取組

- 受験資格を緩和するための教習には相応の費用が必要になると思われるが、若年運転者を確保するため、その費用を負担することについては、事業者は十分理解している。
- 若年及び運転経験不足から生じる可能性があるタクシー運転者としての素養を身に付けるため、採用後の職場研修の充実、強化を図るなど、道路運送法令に規定されているものに加え、万全の安全対策を講じたい。
- 新任運転者が抱える様々な不安等の精神的な部分についても、メンター制度を導入するなど、組織でサポートする体制を構築する。
- 新卒採用者に対し、タクシー業界における勤務環境やキャリア・ステップ等に関する情報提供を行い、透明化を促進する。
- 道路運送法令に基づく初任運転者に対する研修のほか、新卒採用者に対しては、自動車教習所等を始めとした外部機関による研修を行うほか、各事業者において、指導員による同乗訓練や接客等に関する社内研修を充実させ、タクシー運転者に求められる運転技能等の定着を図る。
- 都市部においては、AIによる需要予測システムの導入により、新たに旅客自動車の運転者として選任された者の経験不足を補い、様

*5 平成30年3月末現在、29歳以下の運転者は約4,600人で、全運転者の約1.3%となっている。

々なところに注意を向けて乗客を探している空車時（流して運転しているとき）の交通事故の削減に努める。

3 交通事故被害者遺族の意見の概要

(1) 公益社団法人全国被害者支援ネットワーク

ア 受験資格の見直しの適否について

- 成人年齢が引き下げられたため、年齢要件を一律に引き下げることは認められない一方、一定の条件の下で引き下げることは致し方ないが、大勢の乗客の命を預かる職業であることから、第二種免許取得後の一定期間は、事業者において人材教育及び運転技能等の向上に向けた教育を行ってほしい。
- 労働環境等に問題はないか等、事業者において、人材不足の原因は何かについて検討し、必要な対策を講じてほしい。

イ 旅客自動車の安全対策の強化について

- 旅客自動車の運転者として不適格であると考えられる者に対しては、重大事故を惹起することのないよう速やかに厳しい措置を講じてほしい。
- 心身共に健康な状態で業務に従事することができるよう、事業者における運転者管理を徹底するとともに、運転者自身が乗客の大切な命を預かっていることを常に意識し、法令を遵守した安全運転に努めてほしい。
- 自主的に被害者支援について学ぶ機会を持つことにより、安全運転意識を持続してほしい。

(2) 関越自動車道における高速ツアーバス事故被害者遺族

ア 受験資格の見直しについて

- 年齢要件を始めとする受験資格の見直しは、旅客自動車運送業界の人材不足の解消という社会的要請があるため致し方ないが、特例的に引き下げるとしても、交通事故が増加することのないよう安全対策を十分に講じてほしい。

イ 旅客自動車の安全対策の強化について

- 交通事故や交通違反を繰り返す者は、プロ運転者として不適格であると考えられることから、ある一定基準に達した者については、当該者の保有する第二種免許を取り消すなど、第二種免許保有者に特化した安全対策を講ずることも一案ではないか。
- 旅客自動車の事故は、運転者個人のみならず、運転者を管理する事業者にも責任があると考えており、運転者個人に対する安全対策のみならず、運行管理体制が杜撰な事業者を減らすため、事業者に対する安全対策も強化してほしい。
- 第二種免許を取得したことをもって直ちにプロの運転者であるということとはできないため、事業者において十分な運転者教育を行い、

一人前のプロ運転者を早期に育成することが重要である。

(3) 軽井沢スキーバス事故遺族

ア 受験資格の見直しについて

- 軽井沢スキーバス事故を起こしたような悪質事業者が、年齢要件が特例的に引き下げられたことに伴って若年者を積極的に採用し、体力があることを理由に過酷な労働を強いるようになるのであれば、安全確保の観点からは認められない。
- 年齢要件を特例的に引き下げるとしても、事業者における安全対策が十分に講じられることが前提であり、安全性が担保されることについて明確な根拠を示すべきである。
- 旅客自動車運送業界は、人材不足を理由に、年齢要件を始めとする受験資格の緩和を要望しているが、受験資格を緩和しただけで人材不足が解消されるとは思えない。業界において人材不足の原因を分析し、業界として取り組むべき様々な対策を講じなければ、真に人材不足は解消されない。

イ 旅客自動車の安全対策の強化について

- 運転者個人に対する安全対策に加え、事業者に対する安全対策も強化してもらいたい。第二種免許の取得前及び取得後の両面から、安全対策を強化することができないか検討してもらいたい。
- 第二種免許の更新等に当たって、自動車事故対策機構（NASVA）等で実施している運転適性診断の結果を反映するなど、何らかの形で道路運送法令上の運転適性診断と運転免許制度を関連付けることができないか、継続して検討してもらいたい。

4 労働組合関係者（全日本交通運輸産業労働組合協議会）の意見の概要

(1) 受験資格の見直しについて

- 年齢要件を引き下げるのであれば、一律に引き下げるのではなく、優良事業者と不適格な事業者との差別化を図り、業務管理が徹底されている事業者に限定するなど、特例的に引き下げるべきである。
- 第二種免許を早期に取得した者については、一定期間は定型的・限定的乗務とするなど、新任運転者に対する特段の配慮を行うべきである。
- 労働組合として、年齢要件を始めとする受験資格を特例的に引き下げることについては賛否両論であるが、労働条件の改善なくして人材不足の解消は成し得ないという点については共通認識を有している。

(2) 旅客自動車の安全対策の強化について

- 第二種免許は、旅客の安全を担保するために設けられているものであると考えていることから、その重要性を踏まえ、仮に受験資格を見直したとしても、旅客の安全が確実に担保されることを前提とすべきである。

第3 旅客自動車等の交通事故・違反の状況

1 交通事故

(1) 交通事故件数

平成20年から29年の間におけるバス及びタクシー・ハイヤー（以下、「タクシー等」という。）による第1当事者人身事故件数は、いずれも一貫して減少傾向にある（参考資料9）。

平成20年におけるバスによる第一当事者人身事故件数は3,239件であるのに対し、平成29年における同件数は1,493件となっており、その数は半数以下となっている。

また、平成20年におけるタクシー等による第一当事者人身事故件数は22,442件であるのに対し、平成29年における同件数は13,059件となっている。

なお、平成20年から29年の間におけるバスによる死亡事故件数は152件、タクシー等による同件数は442件であった。

このように、旅客自動車の交通事故件数が減少傾向にあり、その背景には、先進安全技術の導入によって車両の性能が向上したことや、事業者に対する様々な安全対策が講じられたこと等から、旅客自動車の安全生が向上していると考えられる。

しかしながら、関越自動車道における高速ツアーバス事故及び軽井沢スキーバス事故を始め、尊い命が失われる旅客自動車の痛ましい交通事故が依然として発生している。

(2) バス及びタクシーの交通事故の特徴

平成20年から29年の間に発生したバス及びタクシー等の死亡事故は、人対車両事故の割合が高く、バスにあっては64.5%、タクシー等にあっては67.0%となっている。これは、旅客自動車の走行環境の多くが、繁華街等の人の交通量が多い市街地であることによるものと考えられる（参考資料10及び11）。

また、平成20年から29年の間に発生したバス及びタクシー等の全ての第1当事者人身事故は、死亡事故同様、人対車両事故の割合が事業用貨物車等と比較して高くなっている。

なお、バスについては、車両単独事故の割合が38.7%と高いが、これは車内事故が多いことを反映しているものと考えられる。

(3) 運転経験年数別

平成20年から29年の間におけるバス、タクシー、事業用貨物車及び自家用普通乗用車等による運転経験年数別第1当事者人身事故件数を、同

期間におけるそれぞれの運転経験年数別2当無過失事故件数^{*6}で除し、その平均人身事故率を比較すると、全体として、運転経験年数が浅い者による人身事故率の方が高い傾向にある（参考資料12）。

ただし、それぞれの自動車の走行環境に相違があることや、特にバスについては、第1当事者人身事故件数及び2当無過失事故件数が少ないこと等に留意すべきであり、この分析結果のみならず、更なる分析を行う必要があると考えられる。

(4) 年齢層別

平成20年から29年の間における旅客自動車、事業用貨物車及び自家用普通乗用車等による年齢層別第1当事者人身事故件数を、同期間におけるそれぞれの年齢層別2当無過失事故件数で除し、その平均人身事故率をそれぞれ比較したところ、年齢が若い者による人身事故率は高い傾向にある（参考資料13）。

また、平成20年から29年の間に発生した、18歳以上で運転可能な準中型自動車以下の自動車等による第1当事者死亡事故（高速道路における死亡事故を除く。）について、年齢別に危険認知速度の割合を比較したところ、18歳の者の約40%が時速61km以上であり、運転免許保有者全体の約3倍となっている。また、年齢が高くなるにつれて、時速61km以上の危険認知速度の割合は減少傾向にある（参考資料14）。

2 交通違反

平成24年から28年の間における全ての違反行為のうち、違反件数が多い主な違反行為について、車種別（バス、タクシー・ハイヤー及び自家用乗用車）に各違反行為者の割合を比較した。

まず、バス及びタクシー等による主な違反行為者の割合は、おおむね類似しており、いずれの車種についても信号無視を行った者が最も高い割合であった。また、タクシー等については、信号無視のほか、通行禁止違反及び指定通行区分違反を行った者の割合も高かった。旅客自動車の運転者には時間的制約があることから生じる精神的負担や、乗客からの指示等によって不慣れな道路を運転する機会が多いこと等を反映しているものと推察される（参考資料15）。

一方、第一種免許保有者が自家用乗用車の運転中に犯した主な違反行為と、第二種免許保有者が自家用乗用車の運転中に犯した主な違反行為で比較したところ、両者はほぼ同一の割合となっている。

これらのことから、旅客自動車の運転は自家用乗用車の運転とは質的に

*6 無過失かつ第2当事者となる率は、運転者の運転方法の影響を受けず、専ら道路を走行している頻度に比例すると考えられており、2当無過失事故件数が走行台キロの代替指標として利用されることがある。

異なり、旅客自動車の運転者は、時間的制約や乗客の指示等に起因する精神的負担に対し、旅客の安全を確保するため、焦ることなく的確に対処することが求められているものと考えられる。

第4 第二種免許制度等の在り方に関する検討

1 検討に当たっての考え方

本有識者会議は、交通安全の確保に配意しつつ、主として、第二種免許の受験資格の見直しの適否に焦点を当て、幅広い観点から第二種免許制度等の今後の在り方について検討することを目的としている。

特に、その検討の主な課題である第二種免許の受験資格を見直すことについては、これまでにない新たな取組であるため、関係団体等からの意見を幅広く聴取するとともに、諸外国における運転免許制度との比較を行うなど、総合的な検討を行った上で、その適否についての方向性を示すことを検討の基本とした。

また、交通安全の確保の重要性に鑑みると、受験資格の見直しを行うこととした場合、第二種免許を早期に取得した者を迅速に優良運転者として育成することができるよう、第二種免許の取得前及び取得後の双方において、適切な安全対策を講じることが必要であると考えます。

こうした考え方に基づき、本有識者会議においては、第二種免許の受験資格を見直すことの適否と併せ、受験資格の見直しを行う場合の旅客自動車の安全対策について検討した。

2 第二種免許の受験資格で担保している資質

(1) 経験年数要件

平成29年度調査研究（参考資料16）において、経験年数要件で担保している資質は、主として、「実際の道路交通環境下における危険予測・回避能力」であると整理されている。

また、同調査研究では、経験年数要件が設けられている理由については、第二種免許取得のための前提として、第一種免許取得時に獲得した基礎的な運転技能等が、実際の運転経験を通じて高い習熟度に達しているとともに、様々な道路交通環境における危険を的確に予測し、適切に回避する能力が身に付いている必要があるためであると整理されている。

これらの考え方について、本有識者会議としても異論はなかった。

(2) 年齢要件

ア 年齢要件で担保している資質等

年齢要件で担保している資質については、これまで、現行の運転免許試験では測ることができない運転に影響する個人の資質といった抽象的な整理にとどまっており、今回、第二種免許の受験資格の見直しの適否を検討する上で、改めて整理を行う必要があった。

本有識者会議において議論を行ったが、年齢要件で担保している資質については、各委員から次のような意見があった。

- 年齢要件で担保している資質を整理する上では、ストレス・マネジメントの可否等、精神的な部分に着目して行うべきではない

か。

- 自己の運転技能を過大評価することや感情制御がうまくできないことが、安全運転の観点からは弊害となり得る。
- 旅客自動車の運転には、運転技能のみならず、乗客に対する適切な対応及びタイム・プレッシャーによる焦りに対する自己制御が求められる。

こうした意見等を踏まえ議論した結果、年齢要件で担保している資質については、精神的な部分に着目し、「適切な運転行動に係る判断に必要な自己制御能力」として一応の整理をすることが可能ではないかと考えられる。

また、年齢要件が設けられている理由については、旅客自動車の運転者は、不特定多数の旅客への適切な対応が求められるとともに、様々な運転環境下や精神的負担が大きい状況下においても、旅客の安全確保を最優先にした運転を行う必要があり、感情を制御する能力や客観的に自己を評価する能力等を身に付けた精神的に安定した者である必要があるためであると考えられる。

なお、「自己制御能力」とは、心理学上の用語であり、様々な意味が含まれるが、ここでは、運転行動との関係において、特に、感情制御能力や自己の運転技能に対する客観的評価能力といった要素を中心に捉えるべきであると考えられる。

3 諸外国における旅客自動車の運転に必要な資格とその取得要件等

平成30年度調査研究の一環として、英国及びドイツにおける旅客自動車の運転に必要な資格及び当該資格の取得要件について、実際に関係機関へ赴き、ヒアリング調査を実施した（参考資料17及び18）。

(1) 英国及びドイツにおけるバスの運転について

大型バスを営業運転するためには、いずれの国においても、その運転に必要な運転免許(D免許といい、我が国の大型第二種免許に相当する。)を取得していることに加え、職業運転者資格を取得していることが要件とされており、運転免許のみでは営業運転を行うことが認められていない。また、大型バスを公道で運転するための年齢要件は原則24歳以上とされている（英国においては、D免許を取得するための運転免許試験を受験し、D免許を取得すること自体は18歳以上から可能であるが、大型バスを公道で運転するための最低年齢は、原則24歳以上とされている。また、ドイツにおいては、D免許を取得するための運転免許試験の受験資格が、原則24歳以上とされている。）。

ただし、一定の条件を満たす者、例えば、英国においてはD免許と職業運転者資格の双方を取得した者、ドイツにおいては一定の職業訓練を通じてD免許及び職業運転者資格の双方を取得した者については、最速で18歳以上から大型バスを営業運転することが可能となっている。

(2) 英国におけるタクシーの運転について

タクシーについては、英国のロンドンの場合となるが、タクシーを運転するためには、その運転に必要な運転免許（B免許といい、我が国の普通免許に相当する。）を取得していることに加え、ロンドン市交通局が実施する技能試験及び地理試験に合格することが必要である。

なお、英国においては、タクシーの運転に必要な要件は各自治体ごとに定められているが、ロンドンでは、タクシーを運転するための年齢要件（21歳以上）を引き下げる特例は設けられていない。

4 受験資格を見直すことの適否

(1) 経験年数要件

経験年数要件は、原則として「普通免許等保有3年以上」とされているが、既述のとおり、旅客自動車教習所における教習を修了した者等は、同要件が「普通免許等保有2年以上」に短縮される特例がある。

この特例を踏まえ、旅客自動車教習所の教習内容を高度化し、より充実した教習を修了した者について、経験年数要件を「普通免許等保有1年以上」に短縮する特例を認めることができないかという観点から、警察庁において、平成29年度調査研究及び平成30年度調査研究が実施された。

両調査研究における実験教習の教習カリキュラムは、専門家等の意見を踏まえ、不足する運転経験を補い、危険予測・回避能力及び同能力の養成の前提となる基礎的な運転技能等を向上させるため、技能教習の時間数を現行の旅客自動車教習所のものよりも増加させるとともに、新たな教習項目を設けるなど内容をより充実させたものとなっている。現在、普通免許保有者が旅客自動車教習所において教習を受け、第二種免許取得のための受験資格である経験年数要件を「3年以上」から「2年以上」に短縮するためには、大型第二種免許を受けようとする場合は44時限、中型第二種免許を受けようとする場合は36時限、普通第二種免許を受けようとする場合は28時限の技能教習を、また、学科教習は受けようとする第二種免許の種類にかかわらず24時限を受講しなければならないが、平成30年度調査研究においては、受けようとする第二種免許の種類にかかわらず、技能教習は60時限とし、学科教習については、合理化を図って18時限とし、実験教習を行った。

この新たな教習カリキュラムに基づく実験教習を行い、走行実験を実施した結果、旅客自動車教習所における新たな教習カリキュラムを修了した者は、普通免許等保有1年以上2年未満の者であっても、現行の教習カリキュラムを修了した普通免許等保有2年以上3年未満の者や経験年数要件を満たしている者と比較しても、十分な危険予測・回避能力等を得られたと認められた。

今後、教習カリキュラムの細部について更なる検討を行う必要はある

ものの、経験年数要件を「普通免許等保有1年以上」に短縮する特例を認めることが可能であると考えられる。

これら2か年にわたって実施された調査研究で得られた結論については、本有識者会議としても異論はなかった。

(2) 年齢要件

ア 年齢要件を引き下げることの適否

既述のとおり、旅客自動車運送業界から、少子化等を背景に運転者不足が深刻化していること等の理由から、第二種免許の受験資格の見直しを求める提案が規制改革推進会議に提出され、同会議における議論を経て、第二種免許の受験資格の見直しの適否等、第二種免許制度の今後の在り方を総合的に検討することを内容とする規制改革実施計画が閣議決定されている。

これに対し、若年者による交通事故率が高いという交通事故分析の結果等を考慮すると、交通安全の確保という観点からは、年齢要件を一律に引き下げることに対して消極的な意見が委員からあった。

一方で、近年、旅客自動車に先進安全技術が導入され、車両の性能が向上したことや、事業者に対する様々な安全対策が講じられたこと等によって、旅客自動車の交通事故件数は減少傾向にあること、英国及びドイツにおいても、大型バスを営業運転するための年齢要件が引き下げられる特例が設けられていること、年齢要件で担保している資質として考えられる「適切な運転行動に係る判断に必要な自己制御能力」の定着には個人差があり、旅客自動車の運転者としての適格性を有する者もいると考えられること等に鑑みると、年齢要件を引き下げる特例を全く設けることはできないとすることは不合理ではないかという意見が委員からあった。また、バス及びタクシー運転者の高齢化が進んでおり、安全性に不安を感じる声もあるところ、業界の若返りを図るために、受験資格を特例的に見直すこともあり得るのではないかという意見もあった。

このような議論を経て、「若年者の中には自己制御が未熟である者がいる一方、若年者は可塑性に富んでいることから、自己制御能力を養成するための一定の教育を受けた者については、年齢要件を特例的に引き下げても問題ないのではないか。」という意見で一致した。

本有識者会議としては、今後、教育効果の検証を行う必要はあるものの、一定の教育を受けた若年者に限り、「21歳以上」とされている年齢要件を特例的に引き下げることと認めるとする方向性が適当ではないかと考える。

なお、委員から、運転適性検査の結果によって、旅客自動車の運転者として不適格であると認められる者を排除することが可能であるのではないかという意見があったが、当該検査の結果のみをもって不適格と認められる者を選別することは困難という現状を踏まえ、当該検

査の結果に基づき運転者自身の特性を自覚した運転を促すなど、年齢要件を特例的に引き下げるための教育に活かすことが妥当であるのではないかとの結論に至った。

イ 年齢要件を特例的に引き下げる教育の在り方

(ア) 教育の内容

年齢要件を特例的に引き下げる教育の内容については、各委員から次のような意見があった。

- 自己制御能力のみに着目するのではなく、教育を受けたことによつて、安全運転が可能となるか否かということをも前提に年齢要件を引き下げることの適否を検討すべきである。
- 若年ということは運転経験も少ないということであるから、年齢要件を特例的に引き下げるのであれば、若さという人格的な未熟さに配慮し、運転技能を十分に養成する必要がある。
- 教育によつて、運転者の性格等、個人の基盤的資質を変えること自体は厳しいが、共感性の醸成や衝動性の抑止、タイム・プレッシャーへの対応等の重要性を理解させるとともに、自己の特性を自覚した運転を促すこと等を盛り込んだ教育を行うことが適当ではないか。

年齢要件を特例的に引き下げる教育の内容については、年齢要件で担保している資質を考慮し、例えば、運転適性検査の結果に基づき、個々の運転者に、動作の正確性や衝動抑止性等の自己の心理的特性を自覚した上での運転行動を促すこと、また、慣れ及び自己の運転技能への過信による集中力の欠如等の心理的要因が交通事故を起こすおそれがあること等を、双方向型教育等を通じて理解させられるような内容を含めたものとすべきである。また、今後、運転適性検査を教育で活用していく中で、当該検査の活用方法を、関係機関等と連携し、中長期的に研究していくことが望ましい。

なお、自己制御能力の養成に加え、安全運転の重要性を心得た優良な運転者を育成する教育が重要であることを忘れてはならない。

(イ) 教育効果の検証

委員から、本取組はこれまでにない新たな取組であることから、経験年数要件のみならず、年齢要件を特例的に引き下げたとしても安全性が確保されることについて、実証実験の結果等、様々な根拠を示して説明すべきであるという意見があったことを踏まえ、年齢要件を特例的に引き下げるための教育の効果については、今後、一定の検証を行うことが必要であると考えられる。

教育効果の検証については、各委員から次のような意見があった。

- 自己制御能力を直接的に測定することは不可能であると考えられるため、教育効果の検証は、運転行動と関連付けて、具体的に運転行動がどのように改善されたかを重視して評価すべき

ではないか。

- 運転適性検査の結果を活用して、不適格な運転行動を的確に指摘し、徹底的に教育することによって改善を図ることが重要ではないか。

教育効果の検証に当たっては、こうした意見等を踏まえ、教育を受けたことによって、例えば、速度やアクセル・ブレーキ操作等の運転行動がどのように改善されたかということや、安全運転意識がどのように変化したかということ等、自己制御能力と実際の運転行動等を関連付けて、今後、検証することが適当であると考え。

5 受験資格の見直しを行う場合の第二種免許取得後の安全対策

プロの運転者としての運転は、第二種免許取得後から始まることから、第二種免許取得前の教育のみならず、第二種免許取得後の様々な安全対策が重要となる。

「第二種免許取得後の安全担保措置」で述べたとおり、これまでも、主として、事業者により様々な安全対策が行われているが、受験資格の見直しは新たな取組であり、特例を受けて早期に第二種免許を取得した者に対しては、第二種免許取得後においても必要な安全対策を講ずる必要があると考える。

(1) 各委員からの主な意見

- 第二種免許を取得しただけではプロの運転者とは言えないと考えられる。運転者個人に対する安全対策を強化するとともに、同免許取得後の企業内研修等も併せて強化し、早期にプロ運転者として養成すべきである。
- 第二種免許取得時において旅客自動車の運転者として不適格である者を漏れなく排除することは難しいだろうが、同免許取得後に危険性が明らかになった者に対しては、厳しい措置を取ることを検討すべきである。
- 第二種免許取得後の交通事故率を検証し、特に特例を受けて第二種免許を取得した者に対しては、同免許取得後に初心運転者期間類似の制度を導入し、講習や再試験等によって安全対策を強化することが適当ではないか。
- 実際に運転者がどのような運転行動を取るかということは、当該者が勤務する事業者が最もよく把握していると考えられるため、事業者に対する安全規制の強化も併せて検討すべきであり、例えば、事業者における運転者教育の強化を図るなど、必要な措置を講ずるべきではないか。
- 一定期間、無事故・無違反である運転者を優良運転者として評価するなど、第二種免許取得後の運転状況を反映させた表彰制度を導入し、運転者のインセンティブの向上を図ることも必要ではないか。

(2) 特例を受けて第二種免許を取得した者に対する安全対策の方向性

ア 第二種免許取得者に対する道路交通法上の措置

旅客自動車の運転は、様々な運転環境下や時間的制約等による精神的負担が大きい状況下において、旅客の動静等に配慮した運転を行う必要があるなど、自家用乗用車の運転とは質的に異なる。このため、旅客自動車の運転者に必要な資質を身に付けるまでは、特に慎重な運転を心掛ける必要がある。

特に、受験資格を見直す特例を受けて第二種免許を取得した者に対しては、旅客自動車の運転者に求められる高い安全運転意識や、高度の運転技能及び知識が早期に定着するような自主的な努力を促し、交通事故防止に万全を期することが重要であると考えられる。

具体的には、特例を受けて第二種免許を取得した者について、同免許取得後の一定期間を初心運転者期間類似の期間として設定し、旅客自動車の運転経験を積み重ねていく中で、旅客自動車の運転者としての自覚を促すとともに、受験資格で担保している資質及び旅客自動車の運転者に求められる高度の運転技能等を早期に定着させることが考えられる。また、当該期間において交通違反を繰り返すなど、旅客自動車の運転者として不適格と認められる者に対しては、再教育の機会を与えたり、再試験を課したりするなど、一定の措置を講ずることについて検討する必要がある（参考資料19）。

また、特例を受けて第二種免許を取得した者に対し、同免許取得後において、このような安全対策を講ずることは、第二種免許の上位免許性を一層明確化し、運転者の安全運転意識の向上に結び付くのみならず、事業者における安全対策を強化する契機ともなると考えられる。

イ 旅客自動車運送事業者に対する措置

個々の運転者の運転行動の特性等を把握し、指導する責任がある事業者において、運転者として選任される前に行われる初任運転者教育は、旅客自動車による交通事故を防止する上で重要な役割を果たしている。

具体的には、旅客自動車の運転者として新たに雇い入れた者に対する第二種免許取得後の指導について、旅客自動車運送事業運輸規則に基づく「旅客自動車運送事業者が事業用自動車の運転者に対して行う指導及び監督の指針」が告示されており、運行の安全及び旅客の安全を確保するために必要な運転に関する技能及び知識を十分に習得させることを目的として、初任運転者に対して座学及び実技指導が行われている。

このような既存の安全対策及び旅客自動車運送業界における取組の実態を踏まえた上で、事業者における旅客自動車の運転者として新たに雇い入れた者に対する初任運転者教育について、第二種免許の受験資格の特例を受けて同免許を取得した者に対しては、制度面や自主的

な取組を更に充実、強化するなど、必要な措置を講ずることについて検討することが望ましい。

6 まとめ

本有識者会議としては、第二種免許取得前及び取得後の双方において適切な安全対策を講ずることができる場合には、受験資格を特例的に見直すことを認めるという方向性が適当であると考えます。

(1) 第二種免許取得前の安全対策

第二種免許の受験資格を特例的に見直す場合には、経験年数要件及び年齢要件のいずれについても、一定の教育が必要であると考えます。

経験年数要件については、現在の旅客自動車教習所における教習を充実させることにより、更に特例的に短縮することが可能であると考えます。一方、年齢要件を特例的に引き下げることについては、自己制御能力を養成するための教育を行う必要がある。その教育の内容は、運転適性検査等を活用し、自己の心理的特性を自覚した上での運転を促すこと等を、双方向型教育を通じて理解させられるようなものを含めたものとすべきであるが、今後、その教育効果について、一定の検証を行う必要がある。

これら経験年数要件及び年齢要件について、本有識者会議では、それぞれ各要件で担保している資質を整理して検討を行ったが、実際の運転では、それぞれの要件で担保している資質が相互に関連し、初めて安全運転が可能となる。

したがって、現行の旅客自動車教習所における教習の目的を、総合的な運転能力等を養成することと改めて整理した上で、その内容についても、年齢要件で担保している資質を養成するための項目を取り入れ、同教習を修了した者は、経験年数要件及び年齢要件の双方を引き下げることができないか、今後、実験教習を行いながら検討していくことが望ましい。

(2) 第二種免許取得後の安全対策

受験資格の特例を受けて第二種免許を早期に取得した者に対しては、旅客自動車の運転者に求められる高度の運転技能等を早期に定着させられるような自主的な努力を促すため、初心運転者期間類似の制度を導入し、旅客自動車の運転経験を積み重ねていく中で、旅客自動車の運転者としての自覚を促すとともに、旅客自動車の運転者に求められる高度の運転技能等を早期に定着させることが考えられる。

また、受験資格の特例を受けて第二種免許を取得した者に対する安全対策に加え、事業者における当該者に対する初任運転者教育についても必要な措置を講ずることについて検討することが望ましい。

第5 今後の検討課題

1 第二種免許の受験資格を特例的に見直すことに関する論点

これまで述べたとおり、経験年数要件を特例的に短縮することの適否については、平成29年度及び30年度に調査研究を実施して、様々な分析結果に基づく検証が行われてきた結果、一定の方向性が示されている。

一方、年齢要件を特例的に引き下げることの適否については、今後、教育の効果について一定の検証を行った上で、受験資格全体の在り方を含め最終的に検討を行うべきである。

また、旅客自動車教習所の実態を踏まえた上で、旅客自動車教習所の目的を年齢要件及び経験年数要件で担保している総合的な運転能力を養成することと改めて整理し、その内容について、今後、検討していくべきである。さらに、旅客自動車教習所において、受験資格で担保している総合的な運転能力を養成するための教習を担う教習指導員の指導力の向上を図ることについても、併せて検討すべきである。

2 受験資格の見直しを行う場合の第二種免許取得後の安全対策に関する論点

特例を受けて第二種免許を取得した者に対する安全対策としては、初心運転者期間類似の制度の導入を示したところであるが、その具体的な内容については、今後、検討すべきである。

また、旅客自動車運送事業者に対する安全対策については、安全意識が高い優良事業者における取組も参考にしながら、関係機関等において検討すべきである。

3 旅客自動車運送業界に期待すること

旅客自動車運送業界において、安全対策に引き続き取り組むことが重要であることは言うまでもない。また、今回の有識者会議では、旅客自動車運送業界からの要望を契機として、第二種免許制度等の在り方について検討してきたが、我が国の少子高齢化が進展する中、同免許の受験資格の特例を設けることのみで同業界における人材不足が根本的に解消されるとは考え難い。

運転者を確保し、地域公共交通を維持していくためには、人材不足の原因を分析し、運転者確保に向けてどのような取組を行うかについて、業界において多角的に検討し、実行していくことが不可欠である。

また、第二種免許の受験資格の特例を受けて同免許を取得し、新規に採用した若年運転者を、他の模範となるようなプロの運転者として育成していくかというキャリア・ステップについても、若年層の視点で検討し、明確化するとともに、採用された若年者が安心して安全に働くことができる環境整備にも努めることが必要と考える。

おわりに

本有識者会議においては、第二種免許制度等の今後の在り方について幅広く検討を行い、その結果を本提言として取りまとめた。

本提言では、「第二種免許の受験資格を見直すことの適否」及び「受験資格の見直しを行う場合の第二種免許取得後の安全対策」という二つの論点に焦点を当て、前者については、主として、年齢要件を引き下げる特例を設けることについて、後者については、特例を受けて第二種免許を取得した者の安全運転をより確実なものとするため、警察を始めとする関係機関等が講ずべき安全対策について、それぞれ方向性を示した。

今後の検討に当たっては、旅客自動車の運転者の確保や高齢化への歯止めに対処し、旅客自動車運送業界における安全運転意識の向上につながるものであることについて、幅広い社会的理解を得られるよう努めていくこと、また、制度が見直された場合は、交通安全に与える影響を必要に応じて検証することが重要であると考えている。

旅客自動車運送業界における運転者不足に対処することは重要な課題であるが、関越自動車道における高速ツアーバス事故及び軽井沢スキーバス事故のような旅客自動車の痛ましい交通事故が繰り返されることがあってはならない。

本提言が、第二種免許制度等の今後の在り方についての更なる検討に活かされることを強く期待する。

参考資料一覧

- 参考資料 1 規制改革実施計画（抄）
- 参考資料 2 第二種免許制度の在り方に関する検討状況
- 参考資料 3 平成30年度における検討の進め方
- 参考資料 4 道路交通法と道路運送法等の関係
- 参考資料 5 2当無過失事故件数で除した年齢別・運転経験年数別自家用普通乗用車による第1当事者人身事故率（平成20年～29年平均）
- 参考資料 6 第二種免許の取得方法について
- 参考資料 7 普通第一種免許と主な第二種免許の教習及び試験内容
- 参考資料 8 主な第二種免許試験受験者数の推移（平成20年～29年）
- 参考資料 9 第1当事者人身事故件数の推移（平成20年～29年）
- 参考資料10 第1当事者（死亡）事故の事故類型別構成比（平成20年～29年合計）
- 参考資料11 全第1当事者事故の事故類型別構成比（平成20年～29年合計）
- 参考資料12 2当無過失事故件数で除した運転経験年数別第1当事者人身事故率（平成20年～29年平均）
- 参考資料13 2当無過失事故件数で除した年齢層別第1当事者人身事故率（平成20年～29年平均）
- 参考資料14 第1当事者死亡事故における年齢別危険認知速度の構成比（高速道路における死亡事故を除く）（平成20年～29年合計）

- 参考資料15 車種別の主な違反行為者の構成比（平成24年～28年合計）
- 参考資料16 平成29年度「規制改革実施計画に適切に対応するための免許制度の在り方に関する調査研究」（概要）（普通第二種免許関係）
- 参考資料17 英国における旅客自動車の運転に必要な資格等
- 参考資料18 ドイツにおけるバスの運転に必要な資格等
- 参考資料19 初心運転者期間制度の概要

規制改革実施計画(抄)

○ 平成28年6月2日閣議決定(抄)

① 経済・社会情勢の変化に対応した規制の見直し

No.	事項名	規制改革の内容	実施時期	所管府省
1	普通第二種免許の受験資格の緩和①(経験年数要件(3年以上)の見直し)	普通第二種免許の受験資格である3年の経験年数要件を一定の条件を満たす者に対して引き下げることについて、既存の特例制度等を踏まえつつ検討することとし、そのために必要な試験・教習の在り方についても検討を行い、結論を得る。	平成28年度検討開始、遅くとも平成30年度までに結論	警察庁
2	普通第二種免許の受験資格の緩和②(年齢要件(21歳以上)の見直し)	少子高齢化の進展に伴いドライバーが不足していること、自動車技術の進展、安全性確保の観点等を踏まえ、年齢要件を含めて普通第二種免許制度の今後の在り方を総合的に検討する。	平成28年度検討開始、結論を得次第速やかに措置	警察庁

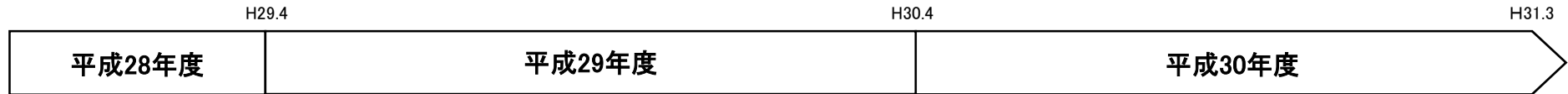
○ 平成29年6月9日閣議決定(抄)

③ 第二種運転免許受験資格

No.	事項名	規制改革の内容	実施時期	所管府省
8	第二種運転免許受験資格	第二種運転免許受験資格の年齢要件の根拠の更なる適正分析が必要である、少子化等を背景に運転者不足が深刻化する中、年齢要件に一切の特例措置がないため若年層が旅客自動車運送事業の運転手への志望をしづらい状況にあるとの指摘に加え、自動車技術の進展、安全性確保の観点等を踏まえ、21歳以上を受験資格の要件とする根拠についてより適正な手法に配慮しつつ分析し、結果を明示するとともに、その結果に基づき、旅客自動車運送事業の安全確保を所掌する事業所管官庁、事業者等の旅客自動車運送事業の実態や交通安全に関する知見を有する関係者が幅広く参画する検討の場を設置し、21歳以上という第二種運転免許受験資格の年齢要件の適否や、現行制度が年齢要件で担保しようとしている運転手としての資質等について、事業者による安全担保措置を含め、研修や他の方法で補完することの適否等第二種運転免許制度の今後の在り方を総合的に検討する。	平成29年検討開始、結論を得次第速やかに措置	警察庁

第二種免許制度の在り方に関する検討状況

参考資料2



規制改革実施計画（六月二日閣議決定）

- 経験年数要件の整理
- 事故分析 等

普通第二種免許の経験年数要件の在り方に関する調査研究（※1）

普通第二種免許の経験年数要件について、実験教習等を実施。

結果を反映

【普通第二種免許の受験資格の緩和】

- 経験年数要件（3年以上）については、遅くとも30年度までに結論。
- 年齢要件（21歳以上）については、結論を得次第速やかに措置。

受験資格（年齢要件・経験年数要件）の見直しを含め、第二種免許制度の在り方について総合的に検討。

規制改革実施計画（六月九日閣議決定）

- 年齢要件の整理
- 事故分析 等

第二種免許制度等の在り方に関する有識者会議

大型第二種免許等の経験年数要件の在り方に関する調査研究（※2）

【第二種運転免許受験資格】

- 21歳以上という第二種運転免許受験資格の年齢要件の適否や、現行制度が年齢要件で担保しようとしている運転手としての資質等、第二種運転免許制度の今後の在り方について総合的に検討。
- 結論を得次第速やかに措置。

大型第二種免許等の経験年数要件について、実験教習等を内容とする調査研究。

【注】調査研究の名称の正式名称は下記のとおり。
 (※1)「規制改革実施計画に適切に対応するための免許制度の在り方に関する調査研究(平成29年度)」
 (※2)「規制改革実施計画に適切に対応するための免許制度の在り方に関する調査研究(平成30年度)」

第二種免許制度等の在り方に関する有識者会議

年齢要件を21歳から引き下げることの適否に焦点を当て、第二種免許制度等の今後の在り方について提言を得る

【主な検討事項】

第二種免許制度の意義(第二種免許創設の経緯、第二種免許が設けられている理由等)

受験資格(年齢要件及び経験年数要件)の意義、年齢要件で担保している資質について等

年齢要件の引下げの適否について(特例として引き下げるか又は一律に引き下げるか等)

受験資格を見直した場合の新たな安全担保措置の在り方、関係省庁の取組等と連携した第二種免許制度の在り方等

※ 有識者委員によるプレゼンテーション及び関係者からのヒアリングを適宜実施。

規制改革実施計画に適切に対応するための免許制度の在り方に関する調査研究

大型第二種免許等について特例を受ける者の経験年数要件を、「2年以上」から更に短縮する場合に必要な旅客自動車教習所における教習内容及び時限数等について、調査研究委員会を設けて検討

+

第二種免許の年齢要件等についての検討に資するための調査・分析を実施

(平成29年度は、普通第二種免許の経験年数要件について調査研究を実施)

【主な検討事項】

旅客自動車教習所の教習指導員等に対するアンケート調査、バス事業者の旅客自動車教習所に対する意見の調査

新たな大型第二種免許等に係る旅客自動車教習カリキュラム案を作成し、実験教習を行った上で効果を検証

バスを製造している自動車メーカーへのヒアリング、諸外国における運転免許制度の調査

バスの交通事故実態、バス運転者の属性等、バス事業者における研修等に関する調査

