



特集2

運輸産業の安全と労働問題

— 貸切バス事業を中心に

人間の歴史において交通は、長らく人力（徒歩）や畜力（馬車など）といった新陳代謝エネルギー、そして風力（帆船）によって担われてきた。ところが、一九世紀の中葉以降、鉄道、船舶、自動車、航空機といった機械エネルギーを使用した運輸機関が次々と登場したことによって、その様式は大きく変化した。そして、これに伴い人間の生活・労働形態も著しく変貌することになった。すなわち、動力で動く運輸機関は、国土の利用形態や産業構造、都市の形状、国際的な分業関係を大きくつくりかえ、人間の生活・労働空間を外延的に大規模に拡張させた。そして、運輸機関によって構成される交通システムは、経済活動を原料資源の遠隔地からの輸送―商品の生産―その輸送（消費（廃棄）の形態に再編成した。また、人間の生活も家庭（消費）―長距離移動―労働・社会的活動という形態に再編成された。こうして今や発達した交通システムは、現代社会を存立させる基本的条件となるに至っている。

ところで、現在の運輸機関は、使用目的の相違によって家用と営業用とに大別される。家用用の航空機や船舶もないわけではないが、それらのほとんどは営業用の旅客機や旅客船、貨物船である。また、鉄道も代表的な営業用運輸機関である。一方、国際的に最も普及している運輸機関である自動車については、それが家用目的のために利用されると家用自動車となり、対価を取って不特定多数の乗客を運送すればコモン・キャリア、つまりタクシー（以下、本特集ではハイヤーを含む）やバスなどの営業用運輸機関となる。

この点について日本の現状を概観しておく、一五年現在、家用乗用車が三九二・五万台であるのに対し営業用自動車のタクシーは二三・七万台、また、一一・六万台の家用バスに対し営業用バスは一一・六万台、さらに四九四・三万台の家用トラックに対し営業用トラックは一〇八・六万台となっている。なお、これら営業用のタクシー、バス、トラックの三つは事業用自動車と呼ばれる場合がある。

個人タクシーのような例外はあるが、営業用運輸機関は一般には会社組織によって運営されており、それらの総体は一国経済において一つの産業を形作っている。ちなみに日本経済において運輸産業または交通産業は、第6表のとおり、名目GDPで四・九%、雇業者数で五・九%の比重を占めている（一四年現在）。

一六年一月一五日の未明、長野県軽井沢町の碓氷峠において、スキーター客を乗せた貸切バスが国道の下りカーブ区間で走行レーンから逸脱し、道路わきの山の斜面に転落・激突するという事故が発生した。これにより、一三人の乗客と二人の乗務員が死亡し、二人が重軽傷を負った。犠牲者の数という点で、二五人の死者が出た一九八五年の笹平ダム・スキーバス転落事故（長野県長野市で発生）以来三〇年ぶりの重大事故であった。当該事故の原因を究明するために、現在（一七年二月）もなお長野県警察本部および事業用自動車事故調査委員会が捜査ないし調査を継続しており、未だ全容は解明されていないが、事故を引き起こしたバス会社の安全管理に大きな問題があったことは否めない。

この事故の三年七ヵ月前の二二年四月二九日未明、群馬県藤岡市内の関越自動車道で、走行中の高速ツアーバスが道路の左側壁に激

第6表 わが国における運輸産業の地位 (2014年)

	名目 GDP(10億円)	その比重(%)	雇用者数(万人)	その比重(%)
鉄鋼	5,907	1.3	25.3	0.4
電気機械	4,822	1.0	97.3	1.7
輸送機械	9,457	2.0	96.1	1.7
建設	27,448	5.9	391.1	6.9
卸売	38,203	8.6	423.3	7.4
小売	23,353	5.0	661.1	11.6
運輸	22,936	4.9	333.9	5.9
情報通信産業	37,143	7.9	412.4	7.2
その他	298,928	63.8	3258.5	57.2
全産業	468.194	100	5699.0	100

〔出所〕 総務省『平成28年版 情報通信白書』421頁。

突するという事故が発生した。前夜、金沢市や高岡市から乗車した四五人の乗客のうち七人が死亡し、運転者をも含め三九人が重軽傷を負った事故であった。関越道事故の直接的な原因は、運転者（ドライバー）ないし乗務員は一般的には運転手と呼ばれているが、本特集では行政・法令用語にしたがい運転者というの過労による居眠り運転であった。事故を引き起こしたのは千葉県印西市に本社のあるバス会社で、事故後に実施された関東運輸局による同社への立入検査等によって、①日雇い運転者の選任、②運行指示の不実施、③運転者の健康状態の確認などのための点呼の不実施、④不適切な運行管理、⑤車両の整備不良など、公共交通機関としてきわめて問題のある多くの法令違反が確認された。換言すれば、事故の背景には、運転者の居眠り運転を誘発した構造的な要因があることが明らかとなった。

営業用、自家用を問わず、運輸機関が担保すべき最も重要な要件は、安全の確保である。とりわけ不特定多数の人々が利用する公共交通機関にあつては、安全は利用者へ提供されるべき最も基本的な品質であるといえる。安全の確保が必要不可欠であるという点で、運輸サービスは製薬に比定することができる。つまり、製薬で最も重要な要素は安全性であり、それが確保されてはじめてその効能が問題となる。いくら効能が優れていたとしても、人命を奪ってしまうような薬は欠陥商品であり、そもそも人の使用に耐えうるものではない。運輸サービスも同様に、その効能（利便性や速達性、快適性、運賃水準など）を問う以前に、安全性が何よりも基本となる。

関越道の事故後も、一二年八月二日の東北自動車道における事故や一三年三月一三日の東京湾アクアラインにおける事故、一四年三

月三日の北陸自動車道・小矢部サービスエリアにおける事故、前述した軽井沢・碓氷峠事故、そして一七年二月二十六日の上信越道・八風山トンネル内のスキーバス事故など、貸切バスが関係する重大な事故が後を絶たない。本稿では、事業用自動車のうち、バス、なかでも貸切バスに焦点をあて、事故の再発を防止するための課題を考察する。

第一章 日本の運輸事故

1 運輸事故の現状

バス事業の安全問題を検討する前に、まず、日本におけるバスを含む運輸事故の現状を概観しておく。なお、ここでいう運輸事故とは、少々説明が長くなるが次のものをいう。

WHO（世界保健機関）の国際疾病分類第一〇次修正（ICD-10）には、transport accidents という項目が立てられている。その中身を見ると、自動車、鉄道、船舶、航空機、さらにはエレベーター事故やスキー場のリフト事故など、ありとあらゆる乗り物全般に関係する事故が列挙されている。³⁾厚生労働省は、毎年公表している「不慮の事故死亡統計」において、この国際疾病分類に準拠して「不慮の事故」の分析を行っているが、そのなかで不慮の事故の種別の一つとして交通事故を挙げている。これは、国際疾病分類の transport accidents に当てられた訳語である。しかし、日本では交

通事故は自動車事故と同義に用いられることが多いので、transport accidents に交通事故という訳語を当てるのは適訳とはいえず、運輸事故とするほうがより適切であろう。⁴⁾transport accidents を運輸事故とした場合、より広義にはWHOの分類のようにエレベーター事故やリフト事故なども含めるべきであろうが、日本ではこれまでそれらは運輸事故として扱われてこなかったことから、ここでは自動車、鉄道、船舶、航空機の四つの交通モードにおいて発生する事故のことを運輸事故とする。

一九七〇年に制定された交通安全対策基本法は、運輸安全の基本法として位置づけられる法律である。同法は第一三条で「政府は、毎年、国会に、交通事故の状況、交通の安全に関する施策に係る計画及び交通の安全に関して講じた施策の概況に関する報告を提出しなければならない」と定めている。この規定にもとづき毎年公刊されている年次報告書が、内閣府の『交通安全白書』である。以下、最新版の『交通安全白書』をもとに、運輸事故の現状を簡単にスケッチしておく。

自動車事故―戦後のモータリゼーションの進展に伴い、一九五一年から七〇年までの間に、自動車事故（交通事故）件数は一七・三倍、それによる死者数は三・八倍、また、負傷者数は三一・四倍に急増した。自動車事故問題は、高度経済成長期の日本における最も深刻な社会問題の一つとなり、その被害の深刻さを表現する「交通戦争」という用語がマスメディアによって創られたほどだった。これに対処するため、一九七〇年に前述の交通安全対策基本法が施行され、総合的な自動車事故防止対策が推進されていった。その結果、一九八一年にはその死者数は八七一九人（以下、本稿における

死者数は「二四時間死者」のことを指す」と一九七〇年代初頭のピーク時と比べて、ほぼ半減するに至った。しかし、八〇年代の半ば以降、自動車事故は件数および死傷者数とも再び増加しはじめ、九〇年には死者数が再び一万人を超え、また、負傷者数も九九年には過去最悪であった七〇年のそれを上回る一〇〇万人に達した。このため、二〇〇〇年以降、酒酔い・酒気帯び運転に対する罰則強化などの法令の改正や救命・救急体制の拡充などの安全対策が強化された。これにより、自動車事故は発生件数、犠牲者数とも再び減少しはじめ、一五年には発生件数は五三万六八九九件、死者数は四一七一人、負傷者数は六六万六〇二三人まで低減している。

鉄道事故―鉄道事故は、「列車事故」(列車衝突、列車脱線、列車火災)と「その他の事故」(踏切障害、道路障害、人身障害、物損)に大別される。鉄道事故は、ピーク時の一九六〇年代半ばには年間六〇〇〇件も発生していたが、一九八九年には一二五二件、二〇〇一年には九〇八件、一五年には七四二件と長期的には大きく減少してきている。これに伴い、年間一〇〇〇人以上も出ていた死者数も、現在では三〇〇人程度まで減少している。一五年の鉄道事故を事故種類別にみると、人身傷害事故が四二五件(五〇・四%)と最も多く、以下、踏切障害事故三三三件(三七・八%)、道路障害事故八三件(九・七%)と続いている。これらによる死者数は二七三人、負傷者数は三九七人である。鉄道事故というと、われわれは〇五年四月に発生したJR福知山線脱線事故のような列車事故を想起しがちであるが、実際には列車事故は年間二〇件程度発生しているにすぎない。一五年の場合を見てみると列車事故の総件数は一九件で、それによる乗客の死者数はゼロであった。

船舶事故―日本の周辺海域において海難に遭遇した船舶の隻数は、長期的に減少傾向にある。すなわち、交通安全対策基本法が定める第二次交通安全基本計画期間(一九七六―八〇年度)の年平均で三三三隻であったのが、一五年には二二一六隻へと約三割減少している。これを船舶種類別にみると、漁船、貨物船、タンカー、旅客船などの事故が減少している一方で、「プレジャーボート等」(モーターボート、ヨットや遊漁船)の事故は増加している。二〇一五年の海難船舶二一六隻の内訳を見てみると、プレジャーボート等が九五隻(全体の四七%)、漁船が五九三隻(二八%)と全体の七五%がこれら二つで占められている。一五年中の船舶事故による死者・行方不明者数は四七人で、そのうち五一%が漁船、三二%がプレジャーボート等によるものである。また、船舶からの海中転落による死者・行方不明者の数は八七人で、そのうち五五%が漁船、一五%がプレジャーボート等によるものであった。

航空事故―民間航空機事故の発生件数も長期的に減少傾向にある。一五年は二七件発生しており、これに伴う死亡者数は一〇人、負傷者数は四二人であった。近年、大型旅客機による事故は乱気流によるものを中心に年間数件程度にとどまっており、航空事故の大半はセスナ機などの小型飛行機やヘリコプター、グライダーなどの事故である。日本の航空会社に関わる乗客死亡事故は、一九八五年の日本航空一二三便の御巣鷹山墜落事故以降、発生していない。ただし、大型旅客機に関係した重大インシデントは続発しており、航空事業者等による更なる安全対策の充実が求められる。なお、日本航空一二三便事故以降も、九四年の名古屋空港における中華航空機事故や九六年の福岡空港におけるガルーダ・インドネシア航空機事故

など、外国の航空会社による乗客死亡事故は発生している。

ところで、厚生労働省が毎年公表している「人口動態統計（確定数）の概況」によれば、最近二〇年ほどの期間を概観すると、年間約四万人の人々が「不慮の事故」で亡くなっている（死者総数の三〜四％）。ちなみに一五年度の不慮の事故死者数は三万八三〇六人であった。

かつて、ピーク時（一九六〇年代から七〇年代）には不慮の事故による死者の半分が運輸事故によるもので、死因の第一位を占めていた。その後、前述のとおり、自動車事故死者数の減少に伴い、不慮の事故に占める運輸事故の割合も低下していき、現在では死因のトップは「窒息」が取って代わった。なお、これら二つに「転倒・転落」と「溺死」を加えた四つが現在の不慮の事故の四大死因である。

運輸事故による死者はピーク時と比較すると大きく減少したとはいえ、依然として年間五〇〇〇人近くも発生しており、運輸事故の防止、安全対策の拡充は社会が取り組むべき最も重要な課題であることに変わりはない。

2 事業用自動車の事故

事業用自動車とは、道路運送法上の自動車運送事業に用いられる自動車のことをいい、前述したとおり、タクシー、バス（乗合バス、貸切バス）、営業用トラックの三つがこれに該当する。一四年中に事業用自動車を引き起こした総事故件数は、自動車事故全体の約七％に当たる三万九六四九件（バス一九七二件、タクシー一万六

一一三件、トラック二万一五六四件）である。ただし、このなかには軽微な事故なども含まれていることから、ここでは「重大事故」に着目し、考察を行う。

事業用自動車に係る重大事故とは、国土交通省事故報告規則第二条に規定された①自動車が転覆、転落、火災を起こしたり、鉄道車両と衝突・接触したりしたもの、②一〇台以上の自動車の衝突または接触を生じたもの、③死者又は重傷者を生じたもの、④一〇人以上の負傷者を生じたものなどの事故のことをいう。一四年中の事業用自動車の重大事故の発生状況は、第7表のとおりである。すなわち、バスが二九一八件（乗合二六二三件、貸切二九七件、特定八件）、タクシーが六三二件、トラックが一九〇八件で、それによる死者数はバスが四六八人（乗合三三二人、貸切一四八人）、タクシーが七八人、トラックが六二八人であった。事故件数、死者数、負傷者数のいずれの項目をみてもトラックの大きさが際立っている。

次に、ここ二〇〜三〇年間の事業用自動車の事故件数の推移をみておくと、バス、タクシー、トラックのいずれも一九九〇年代は増加傾向にあった。すなわち、一九九二年を一〇〇とするとバスは二〇〇三年には一五二へ、タクシーは同じ期間に一六八へ、トラックも一四五へと増加している。一方、死者数については別の傾向が認められる。すなわち、バスは同じ期間中、七〇〜一〇〇で増減を繰り返し、タクシーは一九九二年の一〇〇から二〇〇四年には五八へとほぼ半減している。また、トラックも八〇程度に減少している。ただし、二〇〇三〜〇四年以降は、三つのモードのいずれも事故件数および死者数ともに減少を続け今日に至っている。ちなみに重大事故を含む事故件数を確認しておくと、バスは〇六年の三六八三件

第7表 事業用自動車 重大事故発生状況 (2014年)

	バス			タクシー	トラック	計	
	乗合	貸切	特定*				
件数 (件)	2,613	297	8	622	1,908	5,448	
車両故障に起因するものを除いた事故件数 (件)	616	88	2	611	1,656	2,973	
乗務員に起因する事故件数 (件)	427	52	2	450	1,028	1,959	
死傷状況	死者数 (人)	32	14	0	78	628	752
	重傷者数 (人)	297	60	2	476	759	1,594
	軽傷者数 (人)	502	470	0	202	846	2,020
	計 (人)	831	544	2	756	2,233	4,366

〔注〕 特定バスとは、通常の路線バスとは異なり、通勤・通学など乗客の対象が一定の範囲に限定されているものをいう。タクシーにはハイヤーも含める。

〔出所〕 国土交通省自動車局「自動車運送事業用自動車事故統計年報 (自動車交通の輸送の安全にかかわる情報) (平成26年)」2016年3月、10頁。

から一五年には一七六〇件に、タクシーは二万六七〇九件から一万四九〇二件に、トラックも三万四九五六件から一万九八二五件に減少している。

ところで、右記の事故件数は単純に絶対数だけを見たものなので、事業用自動車相互を比較するデータとしては適当ではない。そこで、二〇〇〇年以降の走行距離一億キロ当たりの事故件数の推移を見ることにする。巻頭色刷り第6図のとおり、まずトラックは、〇九年頃まで減少が続けた後、近年は停滞ないし微増状況にある。一方、タクシーは〇五年頃にかけて増加した後、しばらく高止まりが続き、最近は減少傾向にある。また、バス(乗合、貸切)は〇六年頃まで横ばいが続いたあと、減少傾向にある。

さらに、巻頭色刷り第7図により走行距離一億キロ当たりの死亡事故件数の推移を見てみると、まずトラックは、〇九年頃まで減少を続けたあと、近年は停滞ないし微増状況にある。一方、タクシーは多少の変動があるものの、ほぼ横ばい状態が続いた後、近年は微増し、高止まり状態となっている。また、バスは長期的には減少傾向にあるものの、〇四年と一〇年は著増し、その後は横ばい状態にある。

本稿の主たる分析対象はバスなので、ここでバスについてさらに見ておこう。バスの重大事故件数の推移は前述のとおりであるが、死亡事故件数を取り出してみると、二〇〇〇年以降、年間一二〜一九件の間で推移している。これを乗合バスと貸切バスに分けて見てみると、乗合バスの死亡事故は八〜一八件の間で、また貸切バスの死亡事故は三〜一〇件の間でそれぞれ推移している。乗合バス、貸切バス事故の合計の死者数が最も多かったのは〇六年で二六人、ま

第8表 戦後の主なバス事故（死者10人以上）

発生年月日	事 故	死者数（人）	備 考
1968年 8月18日	飛騨川へバス転落（岐阜）	104	
1950年11月 7日	物部川へバス転落（高知）	33	
1955年 7月24日	比叡山でバス衝突・転落（滋賀）	28	
1985年 1月28日	笹平ダムへバス転落（長野）	25	
1951年 7月15日	天竜川へバス転落（静岡）	24	
1975年 1月 1日	青木湖へバス転落（長野）	24	
1950年 2月11日	熊本でバスため池へ転落	22	
1996年 2月10日	豊浜トンネル崩落事故（北海道）	20	トンネル岩盤崩落
1950年 4月14日	トレーラーバス火災事故（神奈川）	17	
1972年 9月23日	鳥居川へバスが転落（長野）	15	
1989年 7月16日	越前海岸バス事故（福井）	15	がけ崩れ
2016年 1月15日	軽井沢スキーバス事故	15	
1950年12月18日	大宮でバスが列車と衝突（埼玉）	13	
1954年10月24日	バスが海へ転落（三重）	13	
1962年10月17日	バスが海中へ転落（北海道）	13	がけ崩れ
1955年 5月14日	飯豊川へバス転落（岩手）	12	
1977年 8月11日	バスが崖下へ転落（山梨）	11	
1953年 8月14日	峠でバスが崖下へ転落（広島）	10	
1956年 1月28日	バスが海中へ転落（愛媛）	10	
1956年 9月 9日	バスが崖下へ転落（福井）	10	

〔出所〕 毎日新聞『戦後の重大事件早見表』1987年、同『改訂新版』1991年などをもとに作成。

た最も少なかったのは一一年で一二人である。

乗合バスの事故のの中身を見てみると、転倒による負傷など車内事故が最も多く、その負傷者の過半数以上が高齢者である。かつて七〇年代までは、第8表のとおり大きなバス事故が頻発していた。当時と比較すると現在は事態は大きく改善され、深刻な死亡事故の発生は少なくなった。バス事故のみならず、運輸事故一般に共通することだが、運輸の重大事故は歴史的に減少してきている。それは、一つひとつの事故を教訓にして事故防止対策が講じられてきた結果である。これは望ましいことであり、関係者は、さらなる安全対策を推進することで重大事故をゼロに近づけていくことが必要である。

こうして見てくると、一六年一月に発生した軽井沢スキーバス事故の異常さが際立ってくる。筆者は、事故発生直後のあるマスメディアの取材に対して、「この事故はJR福知山線事故のバス版だ」と答えたことがある。JR福知山線事故は、鉄道事故として四〇年ぶりに犠牲者数が一〇〇人を超えた甚大な事故だった。バス一両の定員は鉄道車両の乗車定員に比べるとはるかに小さい。一五人もの犠牲者が出たということは、鉄道で言えば一〇〇人を超える犠牲者が出たことに匹敵するといつても過言ではなからう。

事業用自動車による自動車事故の発生件数は、前述したとおり、近年、事故全体の約七%を占めている。また、死亡事故に限って見てみると、全体の約一〇%が事

業用自動車によるものである。さらに、死者の数では、全体の約一二％が事業用自動車の事故によって生じている。事業用自動車の総数は、自動車総数のうちの数％程度にすぎないにもかかわらず、事故件数や死者数の割合はきわめて大きい。このことは事業用自動車の事故防止・安全対策の推進が、社会にとってきわめて喫緊の課題であることを示している。

事業用自動車を引き起こす事故を減少させ、それらによる被害を軽減することは運輸安全政策のきわめて重要な柱である。これを進めるための一つとして、一四年六月に事業用自動車事故調査委員会（自動車事故調）が設置された。自動車事故調は、常設機関ではあるが、鉄道、航空、船舶の事故調査を行う運輸安全委員会（国家行政組織法第三条機関）や消費者生活に関わる事故調査を行っている消費者安全調査委員会（国家行政組織法第八条機関）とは異なり、国家行政組織法上の機関ではなく国土交通省自動車局の業務の一環として活動している組織である。現在、設置から二年目に入っているが、一年目、二年目とも自動車局から委託を受けた公益財団法人の交通事故総合分析センターが、その任にあたっている。当調査委員会は、年間四万数千件発生している事業用自動車に関係する事故のうち、年間三件程度を特別重要調査対象事故、二〇件程度を重要調査対象事故、さらに一〇件程度を経常調査対象事故として選定し、調査を行っている。発足以来、同委員会が公表した調査報告書は一七年二月現在、一九件である。

事業用自動車の安全管理を主管しているのは国土交通省である。同省は、事業用自動車の事故防止を促進するために、〇九年三月に「事業用自動車総合安全プラン二〇〇九」を策定した（一四年に中

間見直し）。同プランは、次の四つを達成すべき目標に置いている。

*一〇年間で死者数半減（〇八年の五一三人を一八年に二五〇人へ）。

*一〇年間で人身事故件数半減（〇八年の五万六〇〇〇件を一八年に三万件へ）。

* 飲酒運転ゼロ。

* 危険ドラッグ等薬物使用による運行の絶無（一四年の中間見直しで新規に追加）

そして、これらの目標を達成するための当面の重点対策として、①運転者の労働環境の改善など事業者における安全体質の確立、②監査体制の強化などによるコンプライアンスの徹底、③飲酒運転の根絶や危険ドラッグ等薬物使用による運行の絶無、④ドライブレコーダー、デジタル式運行記録計の普及促進、衝突突被害軽減ブレーキなどASV技術の普及加速、ドライバー異常対応システムなど新技術開発、⑤事故の発生頻度の高い交差点の改良や歩道の整備など道路交通環境の改善、⑥各種情報を活用した事故防止対策の推進、などを掲げている。

第二章 バス産業の構造

1 バス産業の概史

今から一〇〇年以上も前の一九〇三年九月二〇日に、京都市で民

間事業者が定員六人の乗合自動車を走らせたのが、日本におけるバス事業の始まりとされる。時代が下つて一九八七年に、バス業界がこの日をバスの記念日としたことから、九月二〇日が「バスの日」とされるようになった。

対価（運賃）を徴収して不特定多数の旅客を運送するのがバス産業であるが、それは前記のとおり乗合バス事業と貸切バス事業とに大別される。乗合バス事業とは、経路を定めて定期に運行し、設定された途中の停留所で乗客が乗り降りする運行形態のものをいう。それは、定まった経路を走ることから路線バスとも呼ばれている。

長距離の都市間を結び、いわゆる高速バスも乗合バスである。一方、貸切バス事業とは、旅行者等が集めた旅行者の団体や修学旅行の生徒などを運送する場合のように、個別の団体等と運送の契約を結び、貸し切られた車両で旅客を運送する事業のことをいう。貸切バスは乗合バスと異なり、定められた停留所は存在せず、出発地から目的地までドア・ツー・ドアの運送を行う点に特徴がある。

バスが最も隆盛を誇つたのは一九六〇年代で、六八年には乗合バスの年間輸送量は一〇億人にも達した。日本のモーターゼーションは高度経済成長期の一九六〇年代から本格化するが、家用自動車未だ普及途上にあつた当時、バスは地域交通の最も重要な交通手段であり、全国的に濃密な路線バスのネットワークが形成されていた。しかし、その後は家用自動車の普及や大都市圏内における地下鉄を中心とする鉄軌道整備の進展によってバスの利用者が逸走していき、二〇一四年現在の輸送量は乗合と貸切をあわせて四一・八億人と、ピーク時の約四割まで減少した。全国各地の乗合バスのネットワークも、今日では見る影もないほど縮小している。

もつとも、減少が続いているのは乗合旅客で、貸切旅客は増加を続けている。貸切旅客は、以下に述べるように、とくに高速道路ネットワークの整備が進展した九〇年代以降の伸びが著しく、その輸送人員は一九七〇年度を一〇〇とすると二〇一四年度は二八八と約三倍に増加している。ただし、たとえば一四年度でみると乗合バスの輸送量が四一・八億人であるのに対して、貸切バスのそれは三・三億人にすぎない。貸切バスの輸送量が三倍に増加したとしても、バス輸送量に占める割合が小さいため、バス全体の輸送量は減少の一途を辿っているのである。

一九六三年に名神高速道路の尼崎―栗東間（約七〇キロ）で、日本での初の高速道路が開通した。これは、高速鉄道時代の幕開けとなつた東海道新幹線の開業の一年前のことである。その後、全国的に高速道路（高速自動車国道）の建設が進み、八一年にはその延長距離は三〇〇〇キロを超え、今日では供用中延長は八七六八キロ、事業中延長は六六〇キロとなつた（二〇一六年一月一日現在¹¹）。鉄道や航空機での移動の場合、駅や空港から最終目的地まで別の交通手段の手配が必要である。この点、バスはドア・ツー・ドアで移動できる強みを持つ。加えて高速道路のネットワーク整備の進展によって、自動車による長距離移動において大幅な時間短縮が可能となつた。貸切バスの旅客が著しく増加した背景には、以上のような事情がある。

貸切バスに加えて、高速道路ネットワークの拡充とともに、新しい輸送サービスとして登場したのが都市間高速バスである。都市間高速バスは、鉄道や航空機と比べて移動に要する時間はかかるが、一般的に運賃は安い。地方圏の鉄道路線の多くは明治・大正時代の

国土の利用形態と技術水準のもとで敷設されたことから、大きく迂回するルートで都市間が結ばれていることが多い。しかも、ローカル鉄道の表定速度は遅い。このため、高速道路を走行するバスは、運賃差に加えて、時間的にも鉄道より早い場合もある。こうしたことから都市間高速バスは、その登場以来、利用者の大きな支持を得て幹線交通手段の一つとしての地位を確立してきた。

都市間高速バスの普及は、やがて夜行の長距離バスという新しいサービス形態を生み出した。その嚆矢は、一九六九年六月から営業を開始した国鉄のドリーム号である。最初は東京・大阪間で運行されていたが、東京・京都間や東京・名古屋間でも運行されるようになり、全国的に普及していった。現在では民営バスを含めて全国各地で夜行バスが運行されている。

長距離夜行バスの登場は、一方でバス運転者に厳しい労働環境を強いることになった。昼間は活動し、夜間は睡眠をとるというのが人間の一般的な活動スタイルである。本来なら休息すべき夜間に、眠らずにバスの運転に従事すること自体が過酷な労働である。大熊輝雄も指摘しているように、自動車事故の直接的な原因の多くは「居眠り運転」あるいはそれに近い要因によるものである。¹³⁾

交通事故総合分析センターは毎年、バスを含む高速道路および指定自動車専用道路における時間別死亡事故発生件数を公表している。それによれば、一四年中に発生した一八九件の死亡事故は、午前〇時から午前六時の深夜・早朝時間帯にその三六%が、午前六時から正午までの午前中に二〇%が、正午から一八時までの午後に二三%が、そして一八時から午前〇時までの夜間に二一%が発生している。¹⁴⁾つまり、死亡事故が多発している最も危険な時間帯は午前〇

時から午前六時までの間ということになる。先述した大熊輝雄は、今から三〇年前に「運転の時間帯が居眠り運転と密接な関係があることはよく知られている。高速道路における交通事故発生率が午前〇時〜八時に多く、とくに午前二〜四時に多いことは、さきに述べたように、概日リズムで体温の最低点付近でねむけが最も強くなるという事実に一致している。したがって、この時間帯には運転をせず、仮眠時間に当てるのが安全である」と指摘した。この大熊の指摘は三〇年経った現在でも、盤石の重みがある。

一二年の関越道事故は午前四時四〇分、一六年の軽井沢スキーバス事故も午前一時五五分頃に発生している。高速夜行バスの普及は、安価な都市間移動を可能にしたという点で消費者ニーズに応えた面はあるものの、リスクの高い変則的な深夜の運転労働を生み出したという点で無視できない負の側面もあるということも見ておく必要がある。

なお、都市間を結ぶ鉄道ネットワークが充実している国はさほど多くない。そのため、大半の発展途上国、そして先進国においてさえ、公共交通機関のうち都市間旅客輸送の主役を担っているのはバスである。

2 バス産業の構造

(1) バス事業者の規模

各モードにそれぞれの特徴があるように、運輸産業は一様ではない。総じて鉄道や航空、海運事業は資本集約的であり、一方、事業用自動車事業は労働集約的である。前者は比較的大規模事業者が多

いのに対し、後者の事業用自動車事業においては中小零細規模の事業者が多い。以下、バス事業についてその点を確認しておこう。

まず乗合バスであるが、一四年度現在、民営一四三三、公営二八、両者をあわせて二二七一の事業者が存在する。それらのうち七〇％強に当たる一五一八事業者が、所有車両数一〇両未満の事業者である。さらに、一〇両から三〇両未満の事業者は二七三で、これらを合算すると約八五％の事業者が三〇両未満の小規模事業者ということになる。一方、三〇〇両を超える事業者はわずか八三者で、全体の四％程度にすぎない。

乗合バス路線の縮小が進み、他方で都市間高速バスが本格的な発展を見せ始めていた一九八〇年代の初めには、民営約三〇〇、公営約六〇、あわせて約三六〇の乗合バス事業者が存在していた。当時と比較すると輸送量は大幅に減少しているにもかかわらず、事業者数は約四倍に増加している。縮小している需要を多くの事業者で分け合うわけだから、それだけ一事業者当たりの営業収入は低下せざるをえなくなる。今日のバスが抱える様々な問題点を突き詰めていくと、この点にいきつく。

なお、乗合バス事業者の総数は大幅に増加しているが、公営事業者のそれは逆に半減している。公営のバス事業は、地方公営企業形態で運営されているものが大半である。一九九〇年代以降に推進された民営化によって、公営バスが次々と廃止されていったことが、半減した要因である。

次に、従業員規模別に見てみると、一〇人までの事業者が一二五八と全体の約六割を占めている。これに三〇人までの事業者を加えると全体の七七％が小規模事業者ということになる。この業界が、

きわめて零細な事業構造にあることが浮かび上がってくる（第9表）。

しかし、こうした零細構造は、貸切バス事業のほうがさらに顕著である。すなわち、一四年度現在、四五一二の貸切バス事業者が存在するが、そのうち六七％が一〇両までの事業者で、これに三〇両未満のものを加えると、全体の九四％が三〇両未満の事業者となる。一方、一〇〇両を超える事業者は、全体の一％にも満たない。四者しか存在していない。従業員規模別にみても、一〇人までの零細事業者が全体の五三％に当たる二九九者で、これに一〇人以上三〇人未満までの一五二八の事業者を加えると、全体の八七％が三〇人未満の事業規模の下にある（第10表）。

貸切バスについても一九八〇年代初頭の状況をみておくと、当時、民営事業者は約七三〇、公営事業者は約五〇で、あわせて七八〇余りであった。現在は当時と比較すると、事業者数は約六倍に増加している。とくに、二〇〇〇年の改正道路運送法の施行¹¹貸切バスの規制緩和以降の増加が顕著である。この点を含め、二〇〇〇年の規制緩和がバス事業へ与えた影響は後述する。

(2) バス事業の費用構成と収支状況

大都市部とその他のエリアで多少の違いはあるが、全国平均をみるとバス事業の費用構成は第11表のとおりである。すなわち、運送費のなかに占める人件費の割合は、乗合バスが約五四％、貸切バスが約四五％となっている（二〇一三年度）。同じ事業用自動車であるタクシーの場合は、原価に占める人件費の割合は約七〇％である。一方、典型的な装置産業である鉄道は、企業規模によって異同

第9表 乗合バス事業者の規模

車両規模別			従業員数規模別		
区分	事業者数	構成比	区分	事業者数	構成比
合計	2,120	100%	合計	2,120	100%
100.0%			100.0%		
10両まで	1,518	71.6	10人まで	1,258	59.3
30両まで	273	12.9	30人まで	379	17.9
50両まで	84	3.9	50人まで	128	6.0
100両まで	90	4.2	100人まで	118	5.5
200両まで	72	3.4	300人まで	144	6.8
300両まで	31	1.5	500人まで	39	1.8
500両まで	25	1.2	1000人まで	35	1.7
501両以上	27	1.3	2000人まで	17	0.8
			2000人以上	2	0.1

〔出所〕 国土交通省自動車局監修『平成28年版 数字でみる自動車』日本自動車会議所、2016年6月、29頁。

第10表 貸切バス事業者の規模

車両規模別			従業員数規模別		
区分	事業者数	構成比	区分	事業者数	構成比
合計	4,512	100%	合計	4,512	100%
100.0%			100.0%		
10両まで	3,041	67.4	10人まで	2,399	53.2
30両まで	1,196	26.5	30人まで	1,528	33.9
50両まで	179	4.0	50人まで	291	6.4
100両まで	82	1.8	100人まで	203	4.5
100両以上	14	0.3	300人まで	83	1.8
			301人以上	8	0.2

〔出所〕 国土交通省自動車局監修『数字でみる自動車』30頁。

はあるが三〇〜四〇％程度である。バスは、タクシーほどは高くはないものの、鉄道と比較すると費用構成において人件費の割合が高いことがわかる。このことは、経営収支が悪化した場合、合理化の対象が装置ではなく、人件費に向かいがちとなることを示唆している。

実際、規制緩和を契機に参入企業が増大し、一事業者当たりの営業収益が低下するようになってから、運転者の身分を正社員から非正規雇用のそれに切り替える事業者が増加した。これは民営事業者だけにとどまる話ではなく、公営であるがゆえに赤字路線の廃止を進めにくい公営事業者の場合も同様であった。その一例として、青森県八戸市交通局（市営バス）の職員構成に関する第12表を示す。とくに運転職の欄に注目すると、一七〇人の運転者中、実に八割以上の一四四人の運転者が、賃金・処遇が正規職員よりも大きく劣る嘱託ないし臨時職員である。こうした状況は、八戸市に限らず北九州市やその他の公営バス事業者でも一般的になっている¹⁵⁾。

次に、バス事業の収支状況をみてお

第11表 バス事業の運送費構成（2013年度）

	乗合バス	貸切バス
人件費	53.9%	44.5%
燃料費	11.4%	12.9%
車両修繕費	5.7%	6.2%
車両償却費	6.1%	7.0%
その他	22.8%	29.4%

〔出所〕 国土交通省自動車局編『自動車運送事業経営指標』（2015年版）日本自動車会議所、2016年6月、34、35、83頁をもとに作成。

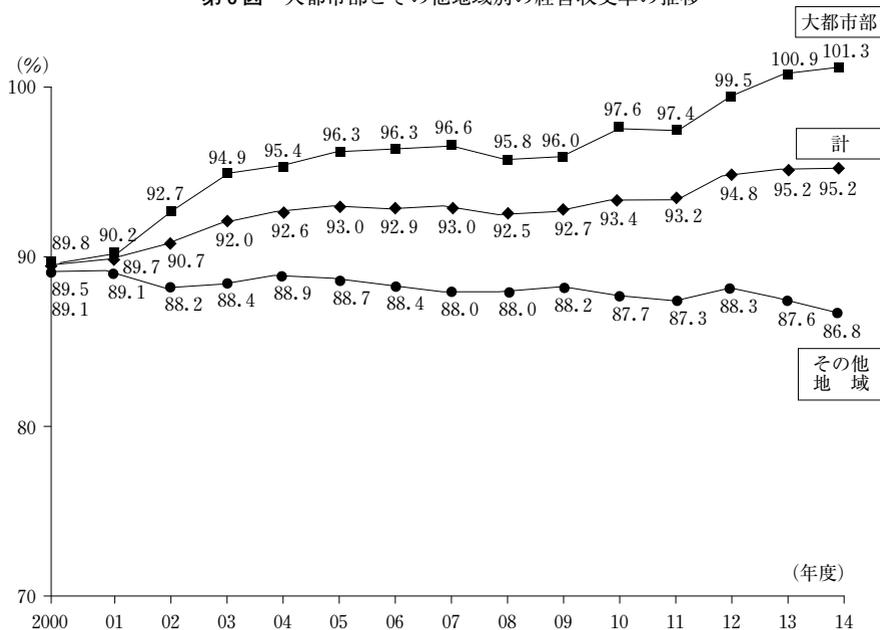
第12表 八戸市交通局（市営バス）の職員構成

職 種	職員	嘱託	臨時	合計
事 務	33	0	7	40
技 工	4	3	0	7
運 転	26	137	7	170
合 計	63	140	14	217

〔注〕 2015年4月1日現在。

〔出所〕 八戸市交通部概要 <http://www.city.hachinohe.aomori.jp/bus/gaiyo/nenpyo.html>（2017年2月10日アクセス）。

第6図 大都市部とその他地域別の経営収支率の推移



〔出所〕 日本バス協会『2015年版 日本のバス事業54』2016年3月、15頁。

第13表 貸切バス事業の収支状況

	事業者			経常収入	経常費用	経常損益	経常収支率
	黒字	赤字	計				
計	308 (240)	99 (161)	407 (401)	1,608 (1499)	1,512 (1,429)	96 (20)	106.4%
10両以下	79 (72)	34 (56)	113 (128)	82 (78)	79 (95.4)	3 (△8)	103.9%
11～30両	150 (108)	48 (77)	198 (185)	505 (452)	477 (451)	28 (1)	105.9%
31両以上	79 (60)	17 (28)	96 (88)	1,021 (902)	956 (882)	65 (20)	106.2%

- 〔注〕 1) () は前年度。
 2) 事業者は前年度と入れ替えがある。
 3) 端数処理を行っているため、計が一致しない場合がある。

〔出所〕 日本バス協会、前掲、47頁。

く。まず、乗合バス事業だが、輸送量の減少に伴い民営、公営を問わず多くの事業者が厳しい経営を余儀なくされている。第6図は、二〇〇〇年以降の乗合バスの経営収支率の推移を見たものである。「大都市部」と「その他地域」に分けて見てみると、直近の「大都市部」は別としていずれも経営収支率は一〇〇を切っている。つまり、個別の事業者で黒字を計上している事業者はあるものの、乗合バス事業全体としては赤字となっている。ただし、「大都市部」の事業者のそれは回復傾向にはある。一方、「その他地域」のそれは小幅とはいえ悪化のトレンドが続いている。「その他地域」におけるバス輸送の落ち込みが大きいことが、経営収支率のさらなる悪化を呼んでいると考えられる。

バス、タクシー、トラック事業者は、旅客自動車運送事業等報告規則ならびに貨物自動車運送事業報告規則に基づき、監督官庁である国土交通省へ毎年、「事業報告書」を提出している。ただし、これら報告書の全体は外部には公開されていない。換言すれば、乗合と貸切を合わせて六六〇〇余りの全バス事業者について、黒字経営であるのか、又は赤字経営であるのかを知りうるデータは公表されていない。それに代わるものとして、同省は毎年、全体あるいは地域別動向を把握するのに足りると認められる程度の抽出規模で「事業報告書」のデータを集計した「自動車運送事業経営指標」を取りまとめ、公表している。直近の二三年度の場合、一七二事業者（民営一五四、公営一八）が抽出されている。そのうち経常利益を計上できた事業者は四八（民営四五、公営三）で、経常損失を出した事業者は一二四（民営一〇九、公営一五）であった。つまり、約七割の事業者が赤字であった。

一方、貸切バスについては、日本バス協会が会員事業者を抽出して整理した第13表により概況を知ることができる。これによれば、抽出された四〇七事業者のうちで黒字の者は三〇八、一方、赤字の者は九九であった。第13表が示すように、必ずしも小規模事業者だからといって赤字を出しているわけではなく、赤字事業者全体に占める割合は一一〇三〇両の中規模事業者が最も高い。

なお、貸切バスの経常収支率をみると一〇〇を超えており、乗合バスに比べるとわずかとはいえ事業者全体では経常利益が計上できている状況にある。

(3) バス事業の経常収支率回復の要因

すでに述べたとおり、バス輸送量は一九六八年をピークに減少局面に入っており、今世紀に入ってからその傾向は続いている。これに起因して乗合バス事業全体の営業収入は、二〇〇〇年度には一兆五一〇億円であったのが二年度には一兆円を割り込み、一〇年度は九二九八億円まで落ち込んでいる。それにもかかわらず、なぜ乗合バス事業は「その他の地域」は別として、経常収支率を改善できているのだろうか。また、貸切バス事業も輸送量は伸ばしているものの、業界全体の営業収入は二〇〇〇年度の五〇九九億円から一〇年度には四三三四億円まで減少している。競争の激化により収受する運賃額が低下するなかで、なぜ貸切バス事業は経常収支を黒字にすることができているのか。

もちろん、事業者は、バスの買い替え時期を延長することで運送費のなかで大きな割合を占める車両費の節減を図るなどの経費削減対策は行っている。しかし、最も大きな経費削減策は人件費のカッ

第14表 都市交通労働者の平均賃金（1986年1月分の実績）

職 種	平均年齢(歳)	平均勤続(年)	平均賃金(円)
事 務	45.2	23.2	389,641
技術・技工	40.6	19.6	347,541
バス運転士	44.7	17.7	388,547
バス車掌	26.5	7.8	200,376
高速運転士	36.2	15.4	336,614
高速車掌	27.5	7.5	244,210
駅務員	44.0	20.8	375,723
平 均	43.2	19.1	373,090

〔注〕 平均賃金には超動手当などの基準外賃金を含む。バス車掌はバスガイドを含む。

〔出所〕 日本都市交通労働組合『都市交通ハンドブック』1986年版、16-17頁より作成。

トである。巻頭色刷り第8図は、過去一五年間の乗合バス、貸切バス、タクシートの従業員一人当たりの人件費の推移をみたものである。乗合バスのそれは一九九八年と比較して二〇一三年は約七割に、貸切バスは約八割に、またタクシーも八割程度に落ち込んでいる。前述したとおり、労働集約産業であるバス事業にあつては、経営合理化のターゲットは人件費に向けられやすい。規制緩和後の経営収支の悪化を回避する方策として、バスならびにタクシー事業において広く採用された手法が人件費の節約である。このことがバス事業の経営収支率を回復させた最も大きな要因であつた。

一九九〇年代の半ば頃まで、労働は厳しいものの、バス運転者の賃金水準は全産業平均のそれよりも高かつた。そのため、この業界には人手が集まつていた。当時、バス運転者の労働条件をけん引したのは公営バスの運転者たちだつた。第14表は、都市交通労働者の一九八六年一月分の平均賃金を示したものである。当時は、バス運転者の賃金は、高速（地下鉄）の運転士のそれにも劣らない水準にあつた。しかし、九〇年代以降、地方行革、民営化の進展のなかで、公営バス運転者の労働条件は切り下げられ、今日ではピーク時に比べて大きく落ち込んでいる。こうした公営バス運転者の賃金の低下は民営バスへも波及し、民営バス運転者の賃金水準も巻頭色刷り第8図のとおり低下の一途を辿つているのである。

第三章 バス運転者の労働と規制

1 交通労働の特徴と労働条件

運輸産業は、いうまでもなく担い手である交通労働者の存在なくしては成立しない。ところが、運輸産業を研究対象としている支配的な交通経済学や交通論において、交通労働の問題が正当に扱われているとは言い難い。この分野の代表的な学会に日本交通学会（会員数約四五〇人）があるが、会員のなかで交通労働を専門にしている者は数えるほどである。これまでに発刊された交通論の代表的なテキストを開いてみても、交通労働の問題が扱われているものはきわめてわずかである。日本交通学会は、一年に学会の総力を上げて『交通経済ハンドブック』（白桃書房）を公刊したが、そこで取り上げられている一八一の項目のなかにも交通労働に関わるものはない。

一般に、交通労働は利用者や荷主へのサービス提供の必要上、不規則・夜間労働、祝祭日勤務を余儀なくされ、また、拘束時間が長時間化せざるをえない特徴を有している。不規則で長時間に及ぶ労働は、運転者の過労による居眠り運転や漫然運転を招きやすく、事故の遠因ともなる。鉄道の現場でも運転士が乗務中に睡魔に襲われることがある。しかし、そこには運転士の過労に起因するエラーをバックアップする保安システムが存在する。たとえば、多くの鉄道

第15表 脳・心臓疾患の業種別請求・決定・支給決定件数

業種(大分類)	2014年度			2015年度		
	請求件数	決定件数	うち支給決定件数	請求件数	決定件数	うち支給決定件数
農業、林業、漁業、鉱業、採石業、砂利採取業	5(1)	10(1)	5(1)	12(0)	6(0)	1(0)
製造業	77(4)	70(5)	31(2)	109(6)	92(3)	34(2)
建設業	97(1)	88(0)	28(0)	111(0)	103(0)	28(0)
運輸業、郵便業	168(3)	143(2)	92(1)	181(3)	161(5)	96(3)
卸売業、小売業	126(21)	88(19)	35(5)	116(23)	98(20)	35(3)
金融業、保険業	7(2)	7(1)	2(0)	12(2)	4(0)	2(0)
教育、学習支援業	11(2)	13(4)	6(1)	9(1)	7(1)	0(0)
医療、福祉	43(20)	27(11)	6(1)	42(21)	33(14)	5(2)
情報通信業	21(1)	22(2)	9(1)	31(2)	23(2)	11(0)
宿泊業、飲食サービス業	59(15)	44(9)	24(2)	55(9)	51(9)	22(0)
その他の事業(上記以外の事業)	149(22)	125(13)	39(1)	117(16)	93(14)	17(1)
合計	763(92)	637(67)	277(15)	795(83)	671(68)	251(11)

〔注〕 1. 業種については、「日本標準産業分類」により分類している。

2. 「その他の事業（上記以外の事業）」に分類されているのは、不動産業、他に分類されないサービス業などである。

3. () 内は女性の件数で、内数である。

〔出所〕 厚生労働省「平成27年度 過労死等の労災補償状況」<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000128216.html>、2017年2月20日アクセス。

会社には運転士が居眠り等により赤信号を見落とした場合、列車を強制的に停止させるATS（自動列車停止装置）が普及している。しかし、道路上を走行するバス・タクシー・トラックの場合は、かかる保安装置は存在しない。そのため、居眠り運転や過労による前方不注意はたちまち重大事故につながってしまう。事業用自動車の運転者に対して、特別な労働規制を行い、過労運転等の防止に努める必要があるのはこのためである。

運輸産業は、かねてから過労死の「御三家」の一つとされてきたように、労災や過労死が多い業種である。厚生労働省は、〇二年から毎年、過重な労働が原因で発症した脳・心臓疾患や、労働による強いストレスなどが原因で発症した脳・心臓疾患や、労働による請求件数や労災保険の支給決定件数などを公表している。「過労死等の労災補償状況」と呼ばれているものである。それによれば、第15表のとおり、大分類業種で「運輸業、郵便業」は請求件数、決定件数とも最も多い業種となっている。また、中分類を見ても、「運輸業、郵便業」のなかの「道路貨物運送業」が請求件数一三三件、支給決定件数八二件（二五年度）とすべての分類中で最多である。

加えて、交通労働にはその「分散性と移動性」からくる特質がある。交通論体系のなかに交通労働の重要性を位置づけていた数少ない交通経済学者の一人であった故・平井都士夫は、この点について次のように指摘している。

「他の物的生産では、労働は一般に空間的に集中した一定の固定的場所（工場や鉱山、農場など）で行われる。これにたいして、交通労働は、分散した地域で、個人あるいは小集団で、しかも乗務労働の場合には移動する運搬

具（および動力）のなかで行われる。そのために交通労働は、一方ではどのような緊急事態に対しても一人あるいは少人数で敏速に対処できるだけの創意性と判断力あるいは高度な責任の自覚が求められるとともに、同時にほとんどの交通労働者に共通してみられるように、いろいろな種類の労働を一人あるいは少人数で達成できるだけの包括的な技能資格を所有していなければならない。」

バス労働もこうした交通労働の一般的特性と無縁ではない。とくに、夜間運転を強いられる長距離の貸切バスや高速夜行バスの労働は、安全確保のために絶えず緊張を強いられ、きわめて過酷である。

一三年現在、乗合バスの運転者数は八万三一九九人、貸切バスのそれは四万七五八一人である。ここでバス労働者の賃金水準をみておこう。前述したとおり、かつて一九九〇年代半ばまで、バス運転者の平均賃金は全産業平均のそれを上回り、高水準にあった。それが低下しはじめたのは九〇年代の半ば以降である。とくに二〇〇〇年の規制緩和以降の落ち込みが激しく、現在は乗合バス（民営）で年間四九〇万円、また貸切バスで四七〇万円と、全産業男子の平均賃金を三〇万円程度下回るまで低下している（二三年度）。九〇年代半ばまで相対的に高い賃金を維持できていたのは、第一に、現在ほどバス事業者の営業収益が落ちこんでいなかったこと、第二に、とくに地下鉄を持つ大都市においては公営バスの運転者が地下鉄職員と同一賃金体系にあったことが大きい。

バス運転者の労働時間についても見ておく。日本バス協会が一九年八月に車両数一〇両以上の一四二事業者（回答数は乗合三八五、貸切四八八）を対象に行った調査によれば、乗合運転者の年間

総労働時間は二三二六時間、貸切運転者のそれは二三八七時間であった。一四年の全産業男子の年間総労働時間は年間二一七二時間（加重平均）であるので、それよりも一五〇～二一〇時間程度上回っている。ちなみに、同じ事業用自動車であるタクシーの場合は二三〇四時間（過重平均）なので、バス運転者はタクシー運転者よりもさらに長時間労働ということになる。¹⁸⁾

国土交通省は、一四年八月に五〇のバス事業者と二四八人のバス運転者に対して後述する「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」（以下、「改善基準告示」という）に係る運用実態調査を行い、その結果を一六年一二月に公表した。それによれば、一三日の連続勤務が恒常的であると答えた者は五・六%、二ヵ月に一回程度はであると答えたものが一〇・五%も存在した。また、八時間以上が必要とされる一日の休息期間のうちで、平均的な睡眠時間が六時間以下の者は四七・五%を占め、そのうち約六%の者が二～三時間しか睡眠をとっていなかった。¹⁹⁾ バス運転者のきわめて厳しい労働実態の一端を示すものであるといえる。

2 改善基準告示

労働時間は、一九四七年に制定された労働基準法を主たる根拠に規制が行われている。同法は、周知のとおり一日八時間、一週四〇時間を法定労働時間としている。ただし、常時使用する労働者が一〇人未満の商業、映画・演劇業、保健衛生業および接客娯楽業の場合、特例として週四四時間の労働が認められている。かかる労働基準法の法定労働時間は、あくまで最低基準にすぎない。労働時間

第16表 バス運転者の労働時間等の改善基準

区分	規定内容
拘束時間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 4週間を平均した1週間当たり65時間以内（労使協定により合意した場合は71.5時間まで延長可能） ・ 1日13時間以内が基本、最大16時間まで延長可能。ただし、15時間を超える回数は、1週間つき2回が限度。
休息期間	1日の休息時間は継続8時間以上
休日労働	休日労働は2週間に1回まで
運転時間	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2日平均で1日当たり9時間以内 ・ 4週間を平均した1週間当たり40時間以内（貸切バス、高速バスにあっては労使協定により合意した場合は44時間まで延長可能）
連続運転時間	4時間以内（運転開始後4時間以内又は4時間経過直後に30分以上の休憩が必要。4時間以内の運転中断は1回につき10分以上の休憩に分割することも可能）

〔出所〕 労働省「平成元年労働省告示第7号」（最近改正「平成12年労働省告示第120号」、厚生労働省法令等データベースサービス）。

の短縮は、業種を問わず引き続き労働行政が対処すべき重要な課題である。

一九八九年に労働省（当時）は、バス・タクシー・トラックの運転者に係わる改善基準を告示した。これは、労働基準法のみによる労働時間規制では、輸送の安全が十分に確保されないとの認識にもとづくもので、安全確保の観点から過労運転を招きかねない長時間労働や連続乗務を抑止するための措置であった。

改善基準告示は、バス・タクシー・トラックの労働形態の違いを反映して、それぞれに基準を設定している。バス運転者の場合の基準の要点は、以下のとおりである（第16表）。

第一に、四週間を平均した一週間当たりの拘束時間（始業時刻から終業時刻までの、労働時間と休憩時間の合計時間）は原則として六五時間とされている。ただし、貸切バスおよび高速バスの運転者については、書面による労使協定の締結を前提に、五二週間のうち一六週間までは四週間を平均した一週間当たりの拘束時間を七一・五時間まで延長することが可能である。また、一日（始業時刻から起算して二四時間）の拘束時間は一三時間以内を基本とし、最大でも一六時間が限度となっている。一日の休息期間（勤務と次の勤務の間の運転者の自由な生活時間）については継続八時間以上必要で、さらに休日（休息期間＋二四時間の連続した時間）はいかなる場合であっても三〇時間を下回ってはならないとなっている。

第二に、一日の運転時間は二日（始業時刻から起算して四八時間）平均して九時間以内、四週間を平均した一週間当たりのそれは原則として四〇時間が限度とされている。連続運転時間は四時間が限度で、四時間以内または四時間経過直後に三〇分以上の休憩が必

要となつてゐる。

第三に、時間外労働を含めた一日の労働および休日労働の拘束時間は、一日最大一六時間、四週間で原則二六〇時間となつてゐる。ただし、労使協定があるときは二八六時間まで可能である。時間外労働および休日労働を行う場合には、労働基準法第三六条第一項にもとづく時間外労働および休日労働に関する協定届を労働基準監督署へ届け出ることが必要とされている。

その後、二〇〇〇年の道路運送法の改正（バス事業の規制緩和）の際に、国土交通省はこの改善基準告示を踏襲し、「旅客自動車運送事業運輸規則第二一条第一項の規定に基づく事業用自動車の運転者の勤務時間及び乗務時間に係る基準」（国土交通省告示第一六七五号）を定めた。需給調整規制の撤廃という経済的規制の緩和に際して、社会的規制の強化によって過労運転の防止を図るといふのがその趣旨だった。

国土交通省の「基準」は、改善基準告示を踏襲したもので、①運転者の拘束時間は四週間で平均した一週間当たり六五時間を超えないこと（貸切バス等は五二週間のうち一六週間までは、四週平均で一週間当たり七一・五時間まで延長可）、②一日の拘束時間は一三時間を超えないこと（一六時間まで延長可。ただし、一五時間を超えるのは一週間に二回以内）、③一日の休息期間は八時間以上、④運転時間は二日を平均して一日当たり九時間を超えないこと（貸切バス等は、五二週に二〇八〇時間を超えない範囲で、五二週間のうち一六週間までは四週間で平均し一週間当たり四時間まで延長可）、⑤連続運転時間は四時間を超えないことなどとなつてゐる。

ところで、厚生労働省の改善基準告示は、過労運転の防止を目的

としたものであるが、四週間平均で一週間当たり六五時間以内、一日一三時間以内、最大一六時間という基準は、そもそもそれ自身が長時間労働を容認する問題のある基準である。すなわち、これにもとづく一カ月で最大二八六時間までの拘束が可能となる。厚生労働省は、一年にいわゆる過労死の労災認定を定めた。これによれば、①発症前一カ月ないし六カ月にわたり、一カ月あたり概ね四五時間を越える時間外労働を行わせた場合、②発症前一カ月に概ね一〇〇時間を超える時間外労働を行わせた場合、または発症前二カ月ないし六カ月にわたり一カ月あたり概ね八〇時間を超える時間外労働をさせた場合に、業務と発症との関連性が強いとされている²⁰。前述の一カ月で最大二六〇時間では、一カ月当たり一六一時間の時間外労働が容認されることになり、厚生労働省が定めた過労死の労災認定基準さえも上回るものとなつてゐる。少なくとも過労死認定基準以下の労働時間となるように、改善基準告示の拘束時間の改定が必要である。

もう一つの問題は、交代運転者の配置基準である。高速乗合バスや貸切ツアーバスは深夜運行されるケースが多いが、徹夜で行われる運転労働はとくに過酷である。そこで、過労運転による事故の防止のために、一定距離を超える場合には交代運転者の配置が必要となる。

一四年の関越道事故の当時、国土交通省が定めていた交替運転者の配置基準は、乗務距離六七〇キロであった。これは、〇七年二月に大阪府吹田市で発生したスキーバス事故が契機となつて同省において検討がなされた結果、通達という形で〇八年九月一日から施行された基準である。六七〇キロという距離は、前述した同省の告示

第一六七五号で定められた二日を平均した一日当たりの運転時間の上限（九時間）に相当するものとして算定されている。⁽²⁾

関越道の事故を受けて国土交通省は、過労運転防止検討会を設置してこの乗務距離の見直しを進め、一二年七月に四〇〇キロという新基準を公表した（ただし、運行前の休息時間が一時間以上などの条件を満たせば五〇〇キロまで可能。一三年七月以降は、高速乗合バスのみならず一般貸切バスについてもこの基準が適用されている。同基準は、回送距離を含めない実車距離のみを定めているという点で限界はあるものの、それまでの六七〇キロと比べて改善されており、評価されてよい。ただし、二人乗務になったからといって事故がなくなるわけではない。現に一六年一月には、二人の運転者が乗務していたにもかかわらず、軽井沢スキーバス事故が発生している。長距離の二人乗務制は、貸切バスの安全を確保するうえで当然厳守されるべき、あくまで最低限の基準にすぎない。

3 改善基準告示違反

一四年九月二六日一六時五分頃、乗客一三人と添乗員一人を乗せた貸切バスが、神奈川県平塚市の小田原厚木道路の上り第一通行帯において、車両故障により前方の同通行帯に停止していた高所作業車に追突する事故が発生した。この事故により、貸切バスの運転者（以下、A運転者という）および添乗員の二人が重傷を負い、乗客一三人ならびに高所作業車の運転者が軽傷を負った。

この事故は、A運転者が事故現場手前で体調異常の兆候を感じていたにもかかわらず運転を続け、左胸の苦しさ（冠攣縮性狭心症の

症状を発症したと考えられる）から前屈みとなり、前方を注視することができなくなつて起こつてしまつたと考えられる。この事故を「特別重要調査対象事故」に選定し、事故調査を行った自動車事故調の事故調査報告書は次のように指摘している。

「当該運転者の健康管理については、入社直前の事故前二ヵ月以内に二回胸痛があつたが、自然に回復したことから病院での検査を受けておらず、雇入れ時の健康診断において、医師から心電図異常の診断があり要精査の意見があつたが、精査を受けていなかった。事業者は、当該運転者に乗務を続けさせ、精査と運転乗務の可否に関する医師からの意見聴取を先延ばしにしていた。また、疾病、疲労その他の理由により安全な運転をすることができないおそれの有無について、事業者は、乗務を開始しようとする運転者から報告を求めなければならないが、このための点呼を実施しておらず、当該運転者の体調把握ができていなかった。」

A運転者の事故日前一ヵ月間（四週間）の勤務実績を見てみると、改善基準告示が定める拘束時間の上限値超過が二件、休息期間の下限値不足が一件あつた。また、四週間を平均した一週間当たりの拘束時間は七時間三十分で、同基準の上限値を超えていた。

この事例は氷山の一角にすぎない。事故のたびに国土交通省と厚生労働省による特別監査が繰り返されるが、決まって明らかにするのが改善基準告示違反である。決して高い基準のものとはいえない改善基準告示さえ、遵守されていないという現実がある。

第四章 規制緩和と貸切バス事業

1 規制緩和

第二次世界大戦後、先進国ではケインズ主義を基調とする経済・財政政策が採用された。しかし、財政赤字の増大や政府事業の非効率の拡大など、いわゆる「政府の失敗」が目立つようになったため、一九七〇年代から政府・公共部門の経済的役割を縮小することで市場競争を促進し、経済の活性化を図ろうとする政策志向が世界的に勢いを得るようになった。公的規制の撤廃ないし緩和（規制緩和）は、民営化と並ぶその柱の一つであった。

米国を始原とする規制緩和は、七〇年代の後半からOECD諸国や発展途上国へも波及し、郵便、電気通信、運輸、金融・証券、流通などの分野において世界的に隆盛をみせた。日本においても、八一年に発足した臨時行政調査会（第二臨調）によって「許認可改革」が行政改革の主要分野として取り上げられ、これを契機に規制緩和政策が推進されていくこととなった。もともと、規制緩和は国際的には八〇年代に大流行をみせたのに対して、日本の場合は八〇年代に実施されたのは電気通信事業など若干の事例を数えるのみで、それが本格化したのは九〇年代に入ってからである。

公的規制は、通常、社会的規制（質的規制）と経済的規制（量的規制）とに大別される。社会的規制は安全や環境保全など社会的価値

の実現のために行われる。一方、後者の経済的規制は経済的目的の達成のために行われる。その中心は参入・退出規制と運賃・料金規制である。七〇年代以降世界的に展開されたのは主として経済的規制の緩和である。

日本の運輸産業は、戦後、長期間にわたって、政府による厳しい事業規制の下におかれてきた。しかし、産業全般にわたる規制緩和政策が推進されるなか、運輸産業においても九〇年のトラック事業を皮切りに、二〇〇一年までの間に航空、鉄道、バス、タクシー、外航海運とすべての業種において規制緩和が実施されていった。

2 運輸産業における規制緩和と貸切バス事業

九〇年代から推進された規制緩和は、運輸産業に構造改革を迫るものであったが、その影響の度合いは事業ごとに様相が異なり、決して一様ではない。すなわち、運輸産業は、事業者の経営規模や数という点でみると、大手事業者による寡占状態にある鉄道（地方中小私鉄は除く）、航空、外航海運といったグループと、中小零細事業者が多数を占める、労働集約的なバス・タクシー・トラックなどのグループの二つに分けることができる。前者の場合、事業を開始するには巨額の初期投資や営業ノウハウなどが必要であり、参入規制が緩和されたといっても実際に事業参入するとなると、そのハードルは高い。そのため、規制緩和後もそれほど多くの参入があったわけではない。一方、後者の場合は参入コストはそれほど高くはないため、規制緩和以降、大量の参入が続いている。その典型はトラック事業で、九〇年の規制緩和当時、約四万であった事業者数は、

現在では六万三〇〇〇に達している。こうした参入事業者の増大は、貸切バス事業ならびに都市圏のタクシー事業においても顕著である。規制緩和の負の影響が最も深刻な形で現れているのも、これら二つの事業である。

以下、貸切バス事業について見ておこう。

二〇〇〇年二月に改正道路運送法が施行された。改正法の要点は二つある。第一は、需給調整規制の撤廃であり、第二は、運賃・料金規制の緩和である。

前者の需給調整規制の撤廃とは、それまでは貸切バスの事業開始には所管大臣の免許が必要で、参入地域において需要が供給を上回っていた場合にのみそれが与えられていた。法律改正により、免許制は廃止され、一定の許可基準を満たしていれば参入が認められる許可制となった。この場合の許可基準とは、次の三つをいう。①当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切なものであること。②前号に掲げるもののほか、当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること。③当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること。

次に、後者の運賃・料金規制の緩和であるが、貸切バスの運賃・料金についてそれまでは認可制であったのが、認可された上限運賃の範囲内であれば、事業者は事前届け出により自由に運賃・料金を設定できることになった。これを変更しようとするときも同様である。

需給調整規制が撤廃された結果、貸切バス事業者の数は一九九九年度の二三三六から、二〇一四年度には四四七七へと約二倍に増加した。一方、事業全体の営業収益は、運賃の値引きが横行化したこ

ともあって、一九九九年度の五四三四億円から、二〇一二年度には四四九五億円へと大きく落ち込んだ。要するに、縮小する市場のなかで限られたパイの激しい奪い合いが行われるようになったのである。とくに、旅行者が集客して貸切バス事業者が運行するいわゆるツアーバス（詳しくは後述する）が、低運賃を売り物にして東京（大阪間のような都市間輸送のドル箱路線に大量に参入したために、事業者間の乗客獲得競争は一段と激化した）。

しかも、規制緩和によつて中型バスは最低三両、また大型バスは五両あれば参入できるようになったことで、零細規模の事業者の参入が相次いだ。その結果、規制緩和前の一九九八年度には保有車両数が一〇両以下の事業者の全事業者に占める割合は五五%であったのが、二〇一四年三月にはそれは約七〇%まで増大した。前述したように、バス運転者の労働条件の維持・改善は、安全運行の確保にとつて最も重要な課題である。ところが、零細事業者には労働組合も存在していないケースがほとんどであり、運転者の労働実態が表面化することもない。必ずしも零細事業者の事故率が高いわけではないが、所有車両数が少なく、営業収益も多くはない零細事業の場合、安全分野に投じることができないリソースは十分ではなく、多くの課題を抱えている。

過当競争の下、バス事業者の営業収益の低下は、別の問題も生んでいる。すなわち、近年、走行中のバスの火災事故が頻発していることである。国土交通省によれば、衝突による二次火災や放火によるものを除いた事業用バスの火災事故は二〇〇三年一月から一四年二月までの間に、車齢の高いバスを中心に二〇五件も発生している（第17表参照）。出火箇所が多いのはエンジン付近で、全体の五

第17表 バスの火災事故の発生件数

年 中	発生件数	備 考
2003年	16	●貸切、乗合別 貸切バス 120件 乗合バス 85件 ●主な出火箇所 エンジン付近 114 ブレーキ・タイヤ付近 25 その他 66 ●車齢 車齢の高いバスほど発生件数が多い。
2004年	31	
2005年	22	
2006年	17	
2007年	18	
2008年	10	
2009年	16	
2010年	17	
2011年	13	
2012年	18	
2013年	8	
2014年	19	
合 計	205	

〔注〕 衝突による二次的な火災事故及び放火によるものは除く。

〔出所〕 国土交通省「バス火災事故の状況について～事業用バスの火災事故86件の分析～」2007年2月、同「バス火災事故の状況について～事業用バスの火災事故61件の分析～」2012年3月、同「バス火災事故の状況について～事業用バスの火災事故58件の分析～」2016年2月、をもとに作成。

割強を占めている⁽²³⁾。バスの平均車齢は規制緩和が実施された二〇〇〇年には七・五年、平均使用年数は一三年であったのが、現在(二〇一五年)⁽²⁴⁾は平均車齢が一・八年、また平均使用年数も一七年に伸びている。経費節減のために車両更新の時期が延伸され、老朽化したバスが使い続けられていることがこうした事故を誘発していると考えられる。

一般に、市場における競争は産業や経済を活性化させ、消費者に大きな便益をもたらすとされる。規制緩和と推進の最も大きな理由も、この点に求められている。たしかに、一九八五年の電気通信産業の規制緩和で、日本電信電話公社による電話事業の公的独占が廃止され、民間企業の大量参入が始まった。その結果、通信技術の革新とあいまって、各種の新規サービスが生まれるとともに、電話料金的大幅な値下げが実現され、消費者に多大な便益をもたらされた。電気通信産業の規制緩和は、日本における規制緩和の最も成功した事例といえる。

運輸産業においても、規制緩和の結果、公共交通機関の運賃・料金は多様化し、利用者はその便益を享受した面もあることは間違いない。しかし、その一方で、デフレ経済下の規制緩和による競争激化のなかで、事業者はコスト削減競争を強いられ、鉄道も含む多くの業種において従業員の非正規雇用化や業務の外注化が進められてきた。こうしたことが、公共交通機関における安全マージンを低下させているという点が看過されてはならない。

3 高速ツアーバス問題

「高速ツアーバス」は、二〇〇〇年の貸切バス事業における参入規制の緩和を契機に、「スキーバス」や「テーマパーク直行バス」をプロトタイプとして〇一年に誕生した。以来、「格安な運賃」をセールスポイントに急伸長し、その利用者は〇四年の二・三万人から、一〇年には六〇〇万人へと激増した（〇三年までの最初の三年間の利用者数は不明）。こうしたなかで発生したのが、一二年四月の関越道での事故であった。関越道事故を契機に高速ツアーバス制度は廃止され、現在はそうした運行形態の貸切バスは存在していない。それは、規制緩和の徒花であったといつてよいかもしれない。

高速ツアーバスが最も隆盛を誇ったのは、関越道事故の直前の一年から一二年のことだった。それには昼間に運行されたものもあったが、主流は深夜に東京と大阪間のような長距離の拠点都市を結ぶ夜行便であった。たとえば、大阪・梅田を二二時に出発したバスは、翌朝六時五〇分に東京駅に到着する。関越道で事故が発生するまで、国土交通省は前述したように六七〇キロの乗務距離を交替運転者の配置指針としていた。したがって、右記の東京と大阪間の運行便のケースでいえば、一人の運転者が途中で休憩を挟むとはいえ、八時間五〇分の夜間運転をこなしていた。

関越道で側壁にバスを激突させた運転者の場合も、前夜の二二時一〇分に金沢駅を一人乗務で出発していた。事故の直接的な原因は当該運転者の過労による居眠り運転であったが、前述したとおり、事故の背景には運転者の過労運転を誘発した構造的な要因があっ

た。

ところで、〇七年二月一八日の早朝、大阪府吹田市で、関越道のケースと同様に旅行者が主催し、貸切バス事業者が運行していた夜行バスが死者一人、重軽傷者二五人を出す重大事故を引き起こした。事故の直接の原因は、法定労働時間を大幅に超える過労状態で交代要員なしのワンマン乗務をこなしていた運転者の居眠り運転であった。しかも、交代要員のいない体制で夜間の長距離運転をせざるを得ないようなバス運行を、旅行者側が強要していたことも明らかとなった。

この事故を契機に、規制緩和後の貸切バス業界の安全確保に関して問題意識を持った総務省行政評価局は、〇八年八月から一〇年九月にかけて、国土交通省や厚生労働省などの国の関係諸機関、貸切バス会社や旅行者などを対象とした大規模な実態調査を実施した。その結果は、一〇年九月に「貸切バスの安全確保に関する行政評価・監視 結果報告書」として取りまとめられた。

この報告書は、①調査対象とされた全国の八四の貸切バス事業者のうち、その五二%が法令違反を犯していたこと、②四事業者が関越道事故の運転者のような日雇い雇用を行っていたこと、③調査対象事業者の九〇・五%が届出運賃を収受できていなかったこと、④大手旅行者のなかには届出運賃の五〇%程度の運賃表を作成し貸切バス会社に強要していた事例もあったことなど、ツアーバス業界の問題点を詳細に明らかにした内容のものであった。

総務省は、この行政評価・監視結果にもとづき、報告書の公表と同時に国土交通省に対して、「貸切バス事業における安全確保対策の徹底」「収受運賃の実態把握の実施及び公示運賃の検証」「旅行者

者への指導・監督の強化」などの勧告を行った。また、交替運転者の配置指針の上限六七〇キロの乗務距離についても「乗務距離が運転者に与える生理学的影響を踏まえたものに改定すること」と指摘した。しかし、国土交通省は、関越道の事故が起きるまで総務省のこれらの勧告を事実上放置し続けた。規制緩和を実施した所管官庁として、その弊害をダイレクトに指摘されたことに対する苦慮が、こうした対応のまずさを生んだと考えられる。

4 関越道事故後の対策とその限界

運転者の日雇い形態の横行や、旅行者がバス事業者へ発注する際に、運賃の中抜きをする二次下請け、三次下請けの存在など関越道の事故は、貸切バス、とりわけ高速ツアーバスの陰の部分をあぶりだした。もちろん、ツアーバス事業者のすべてがそうではないにせよ、コンプライアンスなどまったく意に介さない悪質事業者が存在していたことが明瞭な形で明らかになったのである。

国土交通省は、関越道の事故直後、「高速ツアーバス等の過労運転防止のための検討会」や「自動車運送事業者に対する監査のあり方に関する検討会」「バス事業のあり方検討会」などを設置し、再発防止のための制度設計の作業に着手した。そして、これらの検討会における議論を踏まえて、一三年四月に「高速・貸切バスの安全・安心回復プラン」を公表した。同プランにもとづいて、国土交通省がこれまでに実施した主な施策は、以下のとおりである。

第一は、高速ツアーバスを廃止し、既存の高速乗合バスへ移行・一本化させたことである。この新制度は一三年八月から始まった。

新制度発足にあたり、高速ツアーバス事業者のなかには、規制が強化されたことで貸切バス事業から撤退した事業者もあった。高速ツアーバスは、事業実施主体は旅行者で、そのサービスは旅行商品という性格を有する、乗合バスや貸切バスとは大きく異なる特性を持つものだった。このため、利用者の安全の確保や利用者保護の責任の所在がきわめてあいまいであった。また、停留所の設置義務を負っていないために路上での違法な駐停車がまかり通っていた。これらの問題点を解消するために、道路運送法上の位置づけの明確な高速乗合バスへの一本化が図られた。

第二は、新運賃・料金制度が導入されたことである。当時、競争激化のなかで旅行者や発注者が取引上優位に立ち、バス事業者に値引きを迫ることが一般的に行われていた。このため、バス事業者は営業収益不足から安全投資や運転者の処遇改善に資金を回せないという問題が生じていた。こうした点を改善するために、運賃算定をする際のコスト項目を時間コストとキロコストに分類した「時間・キロ併用制」に一本化するとともに、たとえば交替運転者に要する経費もコストに組み込むなど安全コストを反映した新運賃・料金制度が導入された。また、事前届出の運賃・料金について違反行為が行われないよう、発注者とバス事業者との契約は、書面取引とすることの徹底が図られた。新運賃・料金制度は一四年四月から実施された。これが適切に運用されていけば、適正な営業収益の確保が可能となり、運転者の処遇改善も進み、結果として事故の防止にもつながっていくと考えられる。

第三は、前述したように、過労運転を防止するために、交替運転者の配置基準が見直されたことである。第18表のとおり、一人乗務

第18表 交替運転者の配置基準

ワンマン運行の上限	夜間	<p>○距離：実車距離400kmまで *ただし、特別な安全措置を講ずる場合は500kmまで</p> <p>○時間：運転時間9時間以内</p> <p>○連続乗務：連続4夜まで *ただし、400km超は連続2夜まで (高速乗合で自社運行の場合には例外措置あり)</p>
	昼間	<p>○距離：実車距離500kmまで *ただし、特別な安全措置を講ずる場合は600kmまで</p> <p>○時間：運転時間9時間以内 (高速乗合で自社運行の場合には例外措置あり) (一時間以上のまとまった休憩を入れる場合には例外措置あり)</p>

〔出所〕 国土交通省「[高速・貸切バスの安全・安心回復プラン]」に盛り込まれた措置の進捗状況
2013年10月。

(ワンマン運行) が可能な距離は、原則として夜間は四〇〇キロ、昼間は五〇〇キロまでと改善された。この新基準は、一二年一二月から高速乗合バスのみならず、一般の貸切バスにも適用された。

以上のほかにも「安全・安心回復プラン」では、①事業開始の届出時に営業所や車庫等の施設の設置状況について現地調査等を実施するなどの許可審査の厳格化、②悪質事業者への集中的な監査、厳格な処分の実施、③中小事業者への運輸安全マネジメントの義務づけの拡大、④デジタル式運行記録計・ドライブレコーダーによる運行管理体制の構築、などの諸策が打ち出されていた。すでにプランが公表されてから四年余りが経過しているが、盛り込まれていた一連のメニューは、すでに実施されたものもあれば、実施途上のもの、また未着手のものもある。

「安全・安心回復プラン」は、右記のとおり、貸切バス問題について広範囲に目配りしたものであったが、筆者はこれが公表された当時から、これだけでは規制緩和後の貸切バス業界が抱える諸問題を改善するための施策としては十分ではないと感じていた。さらに言えば、これでは貸切バス業界の構造改革が進まず、またいつか関越道のような事故が再発するのではないかと危惧していた。

筆者が、プランの弱点と考える第一の論点は、事業参入時の許可基準そのものの見直しが必要であった点である。需給調整規制の撤廃に伴って貸切バス事業への参入のハードルが著しく低くなった。このため、一部分とはいえ質の劣る事業者も参入してきた。ハードルが低くなり、悪質事業者が増加したことに對して、国土交通省は軽井沢スキーバス事故が起きるまで、監査の内容を改善することと業界の質的アップは可能だと主張してきた。しかし、バスだけ

でも約六〇〇事業者、個人を含めタクシーが五万六〇〇事業者、これに六万を超えるトラック事業者を三五〇人ほどの担当官で監査しようというのであるから、監査の実を上げることはとうてい困難であった。事後の監査は強化しつつも、それに過度に依存するのではなく、入口部分の見直し、つまり参入の際の基準を適正化して、質の劣る者を市場に参入させないようにすることが必要であった。換言すれば、許可制は維持したままで、現行の許可基準（最低保有台数や車両の車齢など）を見直し、下げすぎたハードルを上げるべきであった。しかし、私見によれば国土交通省は監査による事後チェックで事足りるという「信念」に支配され、そうした見直しは行わなかった。

第二は、悪質事業者を即座に市場から退出させる仕組みが導入されなかった点である。法令をまったく無視して運行を続ける事業者や、法令違反を是正せず、不適切な運行管理を続けるなかで重大な事故を発生させた事業者は、即座に市場から退出させることが必要である。しかし、こうした対策は講じられなかった。

第三は、旅行者の問題である。旅行業で使用される主な交通手段は、鉄道、航空機、船舶、路線バス、貸切バスである。これらの交通手段のなかで、貸切バスは出発から帰着まで旅行者側が自由にプランニングできる、裁量の余地の大きい唯一の交通手段である。規制緩和後、旅行者と貸切バス事業者の取引関係において、貸切バス事業者が激増したことで旅行者優位の状況がつくりだされ、貸切バスの運行計画も旅行者の意向に大きく左右されるようになった。こうした現状を踏まえ、現在はバス輸送について道路運送法にもとづく安全確保の責任を負っていない旅行者者について、法的

にも発注者責任を明確にしていく必要がある。また、運賃收受の厳格化や多重下請けの発生を防止するための法令の整備も必要である。さらに、規制の網が全くかかっていないインバンド（訪日外国人旅行）専門のランドオペレーター（交通・宿泊の手配業者）についても、安全確保の観点から規制の下におく必要がある。しかし、こうした問題はプランの対象外であった。

おわりに——貸切バス事故の再発防止の課題

1 軽井沢スキーバス事故が提起したものと

軽井沢スキーバス事故は、二〇〇〇年の規制緩和で事業者数が倍増し、業界が過当競争状態に陥った結果、法令をまったく無視した悪質事業者が貸切バスの運行を続けていたという実態を明らかに出した。参入障壁を緩和する代わりに、不適切な事業者は国土交通省の事後監査でチェックするはずだったが、監査要員が不足するなかでそれが機能していなかった問題も浮き彫りになった。また、関越道の事故後に国土交通省が策定した「高速・貸切バスの安全・安心回復プラン」では、業界を適正化するのには限界があるという点も明らかになった。

国土交通省は、事故後、「軽井沢スキーバス事故対策検討委員会」を設置し、一六年六月に「安全・安心な貸切バスの運行を実現するための総合的な対策」をまとめ上げた。打ち出された対策は八

五項目に及ぶが、なかでも重要な項目は以下のとおりである。

第一は、事業許可の更新制の導入や、法令違反を繰り返す悪質な事業者を市場からただちに退出させる仕組みを作ったことである。

第二は、「適正化機関」（民間の指定機関）の新設である。軽井沢事故を受けて、現行の国土交通省の監査体制を強化するために一七年度から六八人の担当官が増員される。これを加えると監査要員は四〇〇人を超えることになるが、それでも事業者数に比すると圧倒的に要員数は不足している。そこで、限られたリソースを悪質事業者に対する重点的な監査に集中させるために、一七年度から貸切バス事業者に対する巡回指導を行う適正化機関が設置されることになった。適正化機関の活動に要する費用は貸切バス事業者からの負担金で賄われ、巡回指導のペースは全国の約四五〇〇の事業者に対して年一回とすることが想定されている。

第三は、運行管理者制度の強化が図られたことである。運輸機関は、通路（道路、鉄道、航空路など）、運搬具（車両や船舶、航空機）、オペレータ（運転士や操縦士、指令や管制官等の運行支援者など）が組み合わさって運行される。バス事業における主たるオペレータは、運転者と運行の安全管理を担当する運行管理者である。運行管理者は、法令によって営業所ごとに車両数に応じた人数を配置することが義務づけられている。貸切バスについては、これまでバス二九両まで一人の選任が必要だったのが見直され、四〇両までは最低二人以上、四一両以上一〇〇両までは二〇両ごとに一人、一〇〇両以上は三〇両ごとに一人を選任することに変更された。バス運行の安全を確保するうえで、運転者はいうまでもないが、運行管理者の役割がきわめて大きい⁽²⁸⁾。その配置数の変更には、経営体力の

ある事業者でないとはバス事業を継続できないという含意がある。今回も参入時の最低車両数の引き上げなどの許可条件の見直しは行われなかったが、運行管理者の配置数の基準強化はこれに代わる意味をもつ。

2 小括

二〇〇〇年の貸切バスの規制緩和は、それまでの事業者保護という色彩の強かった需給調整規制を廃止し、競争を導入することで消費者利益の増進を図ることを目的に掲げていた。しかし、価格競争のみが重視され、消費者利益の増進は安全確保に対する配慮を欠いた格安運賃の実現に矮小化され、業界全体の安全マージンを低下させてしまった。関越道や軽井沢における事故はその現れといえるだろう。

安全を確保するには一定のコストがかかる。したがって、運賃は安全コストを含んで設定されなければならない。消費者利益で優先されるべきは、価格ではなく安全の確保である。消費者も安全にはコストがかかることを認識する必要がある。

軽井沢事故を受けて、新たに事業免許の更新制の導入、不適切な業者の市場からの即座の退場、運行管理者の配置数の引き上げなど従来の安全対策の弱点をカバーする一連の対策が打ち出された。その項目は前述したとおり全部で八五項目に及び、すでに七一項目が着手済みとされている（一七年二月現在）。未着手の項目で最も注目されるのは、国土交通省の監査を補完する民間の適正化機関による巡回指導である。トラック業界において同様の仕組みはあるとは

いえ、これが円滑に機能するようになるには課題が山積している。制度改革は着手されたばかりであり、未だ悪質な事業者が残存している。同種の事故がいつ起きてもおかしくないのが現状である。国土交通省は一連の対策の具体化を急がなければならない。

最後に、厚生労働省は、前述したとおり、改善基準告示の見直しに着手する必要がある。また、旅行業界には「格安」を売りにしたツアー商品を自粛する姿勢が求められる。安全が確保された商品を提供することこそが、まず旅行業界が果たすべき社会的責任である。

(安部 誠治)

- (1) 拙稿「交通権の意義とその必要性」『国際交通安全学会誌』Vol.37, No.1 (二〇一二年六月)、一五～一六頁。
- (2) 国土交通省自動車局監修『平成二八年度版 数字でみる自動車』日本自動車会議所、二〇一六年、二頁。
- (3) World Health Organization, ICD-10 Version: 2010 (<http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2010/en/#/XX> 二〇一六年二月七日アクセス)。
- (4) ちなみに、欧米では交通事故(自動車事故)は、road traffic accident または単に traffic accident あるいは car crash などと呼ばれている。
- (5) 内閣府『平成二八年版 交通安全白書 二〇一六年六月、二五～二七、一三二～一三三、一四七～一五一、一七三～一七五頁。
- (6) 正確には事業用バスのカテゴリの一つに特定バスがあるが、ここでは無視する。特定バスとは、通常の路線バスとは異なり通勤や通学など乗客が一定の範囲に限定されているバスのことをいう。
- (7) 国土交通省「事業用自動車の交通事故統計(平成二六年版)」二〇一六年三月、一頁。

(8) 国土交通省自動車交通局「事業用自動車の交通事故統計(平成二七年)度」平成二九年二月、一五頁。

(9) 国土交通省自動車局安全政策課「事業用自動車総合安全プラン二〇〇九の中間見直しの概要について」(<http://www.mhlw.go.jp/common/001062112.pdf> 二〇一七年二月一〇日アクセス)。

(10) 以上のバスの輸送量に関するデータは前掲『平成二八年版 数字でみる自動車』および日本バス協会『二〇一五年版 日本のバス事業』二〇一六年三月、に拠る。以下、とくに断らない限り、バス事業の輸送量や事業者数等に関するデータの出所も同様。

(11) 国土交通省「道路に関する各種データ集」(http://www.mhlw.go.jp/road/soudan/soudan_10b_08.html 二〇一七年一月一〇日アクセス)。

(12) 大熊輝雄「居眠り運転」「交通と人間」(大島正光編、からだの科学臨時増刊)一九八六年、八二頁。

(13) 交通事故総合分析センター「交通統計 平成二六年版」一一七頁。なお、指定自動車専用道路とは、道路交通法施行令第四二条に規定された高速道路などに接続している高規格の自動車専用道路のことをいう。

(14) 大熊輝雄、前掲論文、八七頁。

(15) 関係者の間では周知のことだが、地方自治体職員の新正規雇用化はバス部門にとどまるものではない。総務省によれば、二〇一二年四月一日現在で、全地方公共団体の「臨時・非常勤職員」の総数は約六〇万人に上るといふ(総務省「臨時・非常勤職員に関する調査結果について」http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei11_02000031.html 二〇一七年二月一五日アクセス)。本来ならば、市民生活にそれを支える基盤の維持を役割とする公共部門は、率先して安定雇用の確保に努めるべきである。地方財政危機が進むなか、こうした非正規雇用の拡大が進められているのはまことに憂慮すべきである。

(16) 厚生労働省「過労死等の労災補償状況」五頁 (http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11402000-Roundoukiunkyokurondoshonbu-Hoshouka/h27_noushin.pdf 二〇一七年二月一〇日アクセス)。

- (17) 平井都士夫『交通論 講義要項』文理閣、一九八二年、六一～六二頁。
- (18) 日本バス協会、前掲、八二頁。全国自動車交通労働組合総連合会「タクシー労働者と産業計男性労働者の労働条件比較(二〇一四年)」(<http://www.jikosoren.jp/data/2015/hikaku2014new.pdf> 二〇一七年二月一〇日アクセス)。
- (19) 国土交通省自動車局「バス事業者における改善基準告示等に係る運用実態調査(平成二六年八月)結果」二〇一六年二月一三日、一四～一五頁。
- (20) 厚生労働省「脳血管疾患及び虚血性心疾患等(負傷に起因するものを除く)の認定基準について」(平成一三年労働基準局長発第一〇六三号)二〇一一年二月二日。
- (21) ただし、高速道路における乗務距離に、一般道路の乗務距離を二倍(北海道にあつては一・七倍)に換算したものと算定されたもので、実際の乗務距離ではない。
- (22) 事業用自動車事故調査委員会「事業用自動車事故調査報告書 貸切バスの追突事故(神奈川県平塚市)」二〇一五年一〇月三日、要旨の頁 (<https://www.nlit.go.jp/fidosha/anzen/jikochousa/pdf/1441101.pdf> 二〇一七年一月二〇日アクセス)。
- (23) 「バス火災事故の状況について」事業用バスの火災事故八六件の分析「二〇〇七年二月」、「バス火災事故の状況について」事業用バスの火災事故六一件の分析「二〇一二年三月」、「バス火災事故の状況について」事業用バスの火災事故五八件の分析「二〇一六年二月」。
- (24) 同上「バス火災事故の状況について」事業用バスの火災事故五八件の分析「二〇一六年二月」。
- (25) 総務省「貸切バスの安全確保対策に関する行政評価・監視 結果報告書」二〇一〇年九月 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000080869.pdf 二〇一七年二月一五日アクセス)。
- (26) たとえば、従前は最低車両数について五両以上(人口五〇万人以上の

都市を事業区域に含む者は七両以上)が必要とされていたが、三両以上(大型車を使用する場合は五両)に緩和された。ほかにも、車齢や有蓋車庫についての規制も緩和され、参入のハードルが低くなった。

- (27) 国土交通省「高速・貸切バスの安全・安心回復プラン」平成二五年四月二日 (<http://www.nlit.go.jp/common/000938596.pdf> 二〇一七年二月一五日アクセス)。

- (28) 運行管理者となるには自動車運送事業の種別に応じた種類の運行管理者資格者証(一般乗合旅客、一般貸切旅客、一般乗用旅客、特定旅客、旅客、貨物)を取得する必要がある。運行管理者資格者証は、国家試験である運行管理者試験に合格するか、または事業用自動車の運行管理に関して五年以上の実務の経験を有し、その間に運行の管理に関する講習を五回以上受講しているかのいずれかの方法で取得できる(国土交通省「自動車運送事業の運行管理者になるには」<http://www.nlit.go.jp/kokkasken/truck/truck.html> 二〇一七年二月一〇日アクセス)。