

# 貸切バス事業の規制緩和と 運転労働をめぐる問題 ——軽井沢スキーツアーバス事故をうけて

## ◆はじめに

2016年1月15日、軽井沢でバス事故が発生。乗員2名と乗客13名が死亡、乗客26名が重軽傷を負う大惨事になった。報道によれば、事故を起こしたバスは14日23時に東京都渋谷区を出発し、長野県内のスキー場で客を降ろしながら長野と新潟の県境に位置する斑尾高原に到着する予定だった。

事故報道にふれた多くの人は、2012年の関越道での高速ツアーバス事故を思い出し、安全対策はあの事故で強化されたはずではなかったのか、と思っただろう。だが同時に、今回の事故は起こるべくして起きたものだと受け止めた人(とりわけ業界関係者)も少なくないのではないかな。

たしかに、事故を起こした会社の労務管理、運行管理はまずさんだった。「運行指示書」に記載がなかったこと、予定されていなかった一般道を(運行管理者の許可を得ずに)走行して事故が発生していること、乗務前の点呼が行われていなかったこと(加えて、記録の改ざんが行われていたこと)などの問題が次々と明らかになり、非難がそこに集中した。だが同時に問うべきは、そもそもなぜそういう会社でも業界に参入し(事業参入は2014年)、今回の事故を起こすまでこうして事業を継続できていたかだ。

事故を起こした運転者は、大型車・長距離の運転に不慣れだったという。しかしそれでも会社は、今シーズンで増えた仕事に対応するため彼を採用し(そのことはまだしも)、十分な研修を受けさせることなく今回の仕事に従事させた。

事故の直接の原因はこれから究明されるだろう。だが、報道でも言及されている幾つかの問題——例えば、(1)貸切バス事業における規制緩和政策の誤り、(2)旅行業者という発注者の責任を問う法制度の不備、そして、(3)運転者の労働

環境をめぐる問題などが問われない限り、同様の事故はまた起きるのではないかな。本稿では、(3)を中心にまとめておきたい<sup>1)</sup>。

1)本稿は、(1)拙稿「軽井沢スキーツアーバス事故が問うもの」『労働情報』929号(2016年2月15日号)をベースとしている。(2)両事務局の了解を得て、「クルマ社会を問い直す会」会報誌と「交通権学会」ニューズレター第62号(2016年2月)に同時に(同様の内容で)投稿した。(3)過去のバス事故の際にも同様の問題提起を行っている。あわせて参照されたい。

## ◆貸切バス事業における規制緩和政策の導入

高速ツアーバスは、2地点間の移動を内容とするという点では高速乗合バスと一緒にあるが、旅行業者が主催者となって募集型企画旅行として運行される貸切バス事業である。

急成長を遂げた一方で、運行責任の所在がいまいとなることや、高速乗合バスであれば課される様々な義務やコスト負担を回避して低運賃を実現していることなどの問題点が指摘されていた。国は、関越道のバス事故をうけて、例えば、運転者が1人で乗務できる距離の上限の短縮化(但しこの問題は事故以前に総務省から指摘がなされていた)や運賃基準の見直しなど、安全対策で一定の見直しを行った、とされる。しかし事故はまた繰り返された。

さかのぼると、貸切バス事業で規制緩和政策が導入(具体的には、参入が免許制から許可制に、運賃・料金が認可制から事前届出制に変更)されたのは、2000年である。

次ページ図表1のとおり、99年度に2336社だった事業者は00年度に2864社に急増。その後も増加を続け、12年度は4536社とおおよそ倍になった。だが需要はそこまで増えなかった。長期的には増加傾向にあるとはいえ、2億5千万人台から3億1千万人超への増加にとどまる。

車両の稼働率(実働率)も、1989、1990年度の67.3%をピークに減少を続け(12年度は51.6%)、

なおかつ、貸切バス業界における営業収入も（近年増加がみられるとはいえ）ピークであった92年度の値に比べると大きく減少している。こうして、旅行業者優位の体制のもと、限られた量の仕事を運賃競争で請け負う構図が強化された。

### ○事後規制強化論の虚構

なるほど、規制緩和推進派が主張したように、需給調整規制や価格規制を取り扱う（緩和する）ことで、サービス供給増・新サービスや「高止まり」している価格の引き下げが実現した。

これが文字どおりの業界の活性化を意味したのかはさておきとして、ところで、当時、安全性の低下を危ぶむ声に対して主張されていた、事業参入後のチェック体制の強化はどうだったか。この間の大事故の発生のたびに繰り返し指摘されてきたのが監査体制の脆弱さであり、具体的には、バスだけでなくトラック、タクシーをあわせると12万に及ぶ事業者数<sup>2)</sup>に対して監査業務にあたる職員数はいまだ365人という低い水準である。

今回事故を起こした会社には、2015年の2月に監査が行われていたが、運転者に健康診断を受けさせていなかったことが発覚し処分が行われたのは事故が起きる2日前だった。じつに1年近くもの時間を要している。しかも処分は1台の車両が20日間の使用停止という内容だった。実効性のある事後規制強化が急がれるのはもちろんだが、参入時のハードルを上げるなど規制緩和そのものの見直しが必要だと考える。

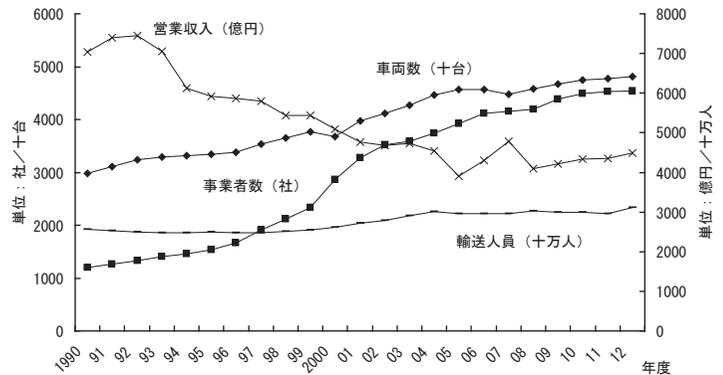
2) 事業者数の内訳は（2013年3月31日現在）、トラック62910（貨物軽自動車運送事業を除く）、乗合バス1991、貸切バス4536、ハイヤー・タクシー54575（法人等15271、個人39304）である。国土交通省「交通関連統計資料集」より。

### ○問われる旅行業者の責任

加えて見過ごせないのが、格安などをうたい、しかも国の基準（下限額）を下回る運賃水準で仕事を発注していた旅行業者の責任である。

規制緩和後に参入した多くは、経営基盤が脆弱で、それゆえ労務・運行管理上の問題が発生

図表1 貸切バス事業・輸送状況の推移



出所：日本バス協会『2014年版日本のバス事業』より作成。

しやすしい零細業者だった。具体的には、2013年3月末現在、貸切バス事業者の半数超(55.4%)が従業員数「10人まで」で、7割(70.8%)が車両数「10両まで」である（国土交通省「交通関連統計資料集」より）。

先にみたとおり、関越道のバス事故をうけて、かかる事態を解消し安全性を高めるため運賃制度が改善されたはずなのだが、報道によれば、今回のツアーでは、運賃が法定基準の下限額（26万4千円）を下回る19万円で契約されていたという。こうした低価格発注は珍しいことではなく、手数料というかたちでキックバックを求められるために運賃の引き上げは形式に過ぎないという声も紹介されている。

契約面における旅行業者優位の体制を是正し、適切な運賃設定とその確実な収受、発注者責任を問うことが可能な実効性ある法制度の整備が求められる。

### ◆運転者の働き方をめぐる問題

ここからは、運転者の働き方（働かされ方）をめぐり問題について、政府統計など交えながらみていく。

現在、バス運転者の不足が深刻で、その確保が焦眉の政策課題となっている（例えば、国土交通省「バスの運転者の確保及び育成に向けた検討会」）。若い運転者が入ってこないのが、運転者の高齢化も進み、6人に1人は60歳以上だという。

背景を考えるに、バス運転者の労働条件をめ

ぐる問題がある。そもそも車の運転というのは、ミスの許されない、精神的に負担の大きな仕事で、かつ、勤務は長時間で、しかも深夜労働を伴う不規則性に特徴がある。かかる特徴から、職業運転者の労働環境には改善が必要だと早くから指摘されてきた<sup>3)</sup>のだが、適切な対策は講じられず、むしろ規制緩和政策の導入で悪化している。

具体的には、第一に、長時間労働である(図表2)。図表中の太線で囲んでいる「週60時間以上」とは、過労死の認定基準として用いられる月80時間(以上)の時間外労働に匹敵する長さである。それが「道路旅客運送業(バス、ハイタク)」では就業者全体の2割(5人に1人)を占めるのである(「道路貨物運送業(トラック)」では4人に1人)。

第二に、かかる長時間労働の一方で、かつては全産業平均を上回った賃金の低下である(図表3)。背景には、乗合を含めバス事業のリストラ策(分社化・子会社化、雇用の非正規化など)がある。

第三に、健康状態の悪化である。バスなど運転労働者(とりわけトラック)は、過労死の発生(労災申請、認定)件数が最も多い職種である(図表4)。なお、二番目に認定件数が多い職種(中分類)は「法人・団体管理職員」で24件)。高齢化も背景にして、運転者の健康状態を起因とする事故が増加を続け、2010年度は100件に、そして翌年度は143件に急増し高止まりしている(図表5)。

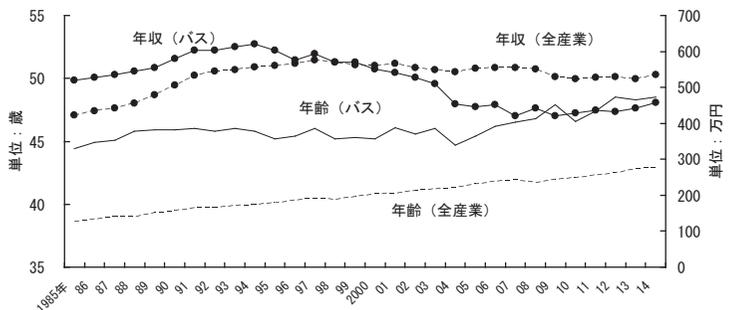
3)例えば、古くは、40年以上前(1971年)に、日本産業衛生学会のなかに運転労働安全委員会が設置され、「主として陸上交

図表2 自動車運送業における週あたり労働時間数

男女計		単位: 万人, %					
	総数	週1~34時間	週35~42時間	週43~48時間	週49~59時間	週60時間以上	週間就業時間不詳
全産業	6233	1941	1898	1012	783	546	53
道路旅客運送業	49	10	11	9	9	10	0
道路貨物運送業	183	33	38	32	33	45	2
全産業	100.0	31.1	30.5	16.2	12.6	8.8	0.9
道路旅客運送業	100.0	20.4	22.4	18.4	18.4	20.4	0.0
道路貨物運送業	100.0	18.0	20.8	17.5	18.0	24.6	1.1

出所: 総務省「労働力調査2015年」より作成。

図表3 バス運転者と全産業労働者の年齢及び年収の推移



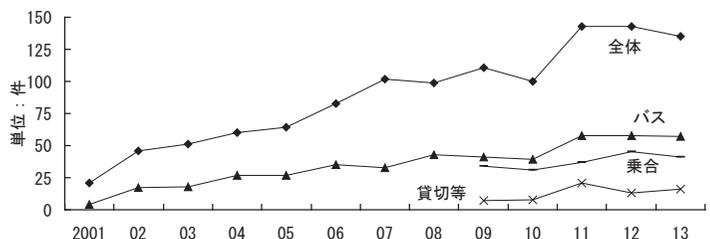
注1: 対象はどちらも男性。  
注2: 年収は「きまって支給する現金給与額」と「年間賞与其他特別給与額」から試算。  
出所: 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」各年版より作成。

図表4 自動車運送業及び運転労働者の過労死(脳・心臓疾患)請求及び支給決定件数

	単位: 件	
	請求件数	支給決定件数
全体	763	277
道路貨物運送業	120	77
道路旅客運送業	33	12
自動車運転従事者	143	85

注: 中段は業種、下段は職種。  
出所: 厚生労働省「2014年度過労死等の労災補償状況」(2015年6月25日発表)より作成。

図表5 重大事故のうち、運転者の健康状態に起因する事案等の発生状況



注1: 2002年に事故件数が急増しているのは、報告規則の改正による。  
注2: 「乗合」と「貸切等」で分けたバスの事故件数の発表は2009年から。  
注3: 全体は、「バス」のほか「トラック」と「ハイ・タク」で構成(後二者は省略)。  
出所: 国土交通省自動車交通局「自動車運送事業用自動車事故統計年報」各年版より作成。

通機関において車両運転に従事する労働者の衛生学的問題点の究明」が行われてきた。その成果は、「運転労働における労働衛生施策に関する意見書」にまとめられている。

### ◆働き方／働かせ方に関する脆弱な規制

ところで、バスなど職業運転者の事故が発生し、その背景にある過酷な働き方<sup>4)</sup>が報じられると、「こんな働き方は認められているのか？」と聞かれることがあるが、答えはyesである。そもそもわが国では原則として、労使で協定さえ結べばどれだけの長時間労働でも容認される。

自動車運送業の場合にはそれでは事故につながりかねない。そこで、厚生労働省は、「自動車運転者の労働時間等の労働条件の向上を図る」ことを目的に「自動車運転者の労働時間の改善のための基準」という告示（「改善基準告示」）を設けている。だがその中身が問題だ。

例えば、1日の拘束時間は13時間（最長で16時間）まで、1週間あたりでは65時間（同71.5時間）まで容認されているなど、先にふれた過労死認定基準を上回る労働時間が許される設計になっている。また運転者からよく聞かれる「睡眠時間の確保の困難」に関わって、勤務と勤務のあいだの「休息期間」の短さ——8時間を確保していれば問題なし（しかも深夜労働に対する配慮がなく、たとえ勤務が昼夜逆転していても、8時間で構わない）、とされていることの問題性を強調しておきたい（加えていえば、休日労働の規定が13連続勤務を容認していることも）。

さらに問題は、こうした低い水準の規制さえ守られていないことだ（図表6）。「改善基準告示」の水準を引き上げ、かつ、「告示」扱いかから罰則付の法律への格上げがなければ、彼ら運転労働者を守ることは困難である。

4) 「バス運転手過酷さ激化／「高速料金自己負担」「睡眠4時間」」（『朝日新聞』朝刊2016年1月19日付）、「運転手「明日はわが身」／眠気で高速通過／行き先2,3日前知る」（『東京新聞』朝刊1月18日付）など、今回事故を起こした運転者

図表6 バス事業における改善基準告示の違反事業場数及び主な違反事項

単位：件、%

	監督実施 事業場数	改善基準 告示違反 事業場数	主な違反事項				
			最大拘束 時間	総拘束時 間	休息期間	連続運転 時間	最大運転 時間
実数	262	147	90	85	51	34	18
割合	100.0	56.1	34.4	32.4	19.5	13.0	6.9

出所：厚生労働省「自動車運転者を使用する事業場に対する2014年の監督指導、送検の状況」（2015年12月25日発表）より作成。

の働き方だけが特殊なものではない。

### ◆まとめに代えて

軽井沢のバス事故をうけて、国土交通省では、「国土交通大臣を本部長とする対策本部を設置し、特別監査の実施など、緊急に対応するとともに、二度とこのような悲惨な事故を起こさないよう、徹底的な再発防止策について検討するため、有識者からなる「軽井沢スキーバス事故対策検討委員会」を設置した（国土交通省「軽井沢スキーバス事故を受けた対策について」）。事故が発生してからのかかる動きにも、正直、既視感を覚えるものの、バス事業の規制緩和の見直しや労働分野の規制強化など、今度こそ、実効性ある安全対策が講じられなければなるまい。

### 参考文献

野沢浩・小木和孝編（1980）『自動車運転労働』労働科学研究所  
 労働調査会出版局編（2013）『〔改訂5版〕自動車運転者労務改善基準告示の解説』労働調査会（北海道札幌市在住）

川村雅則さんの調査研究論文は以下の会報にも掲載されています。

- ・38号—不況と規制緩和のもとでのタクシー運転手の実態
- ・39号—規制緩和とトラック運送業
- ・40号—不況と規制緩和のもとでのタクシー運転手の実態（Ⅱ）
- ・42号—バス運転手の実態—勤務と睡眠に焦点を当てて—
- ・43号—軽貨物自営業者の就業と生活
- ・44号—職業運転手の労働をめぐる問題
- ・46号—規制緩和と貸切バス業界（上）
- ・47号—規制緩和と貸切バス業界（中）
- ・48号—規制緩和と貸切バス業界（下）
- ・49号—規制緩和とトラック運送業（Ⅱ）
- ・50号—ツアーバスの安全を考える
- ・51号—貧困という問題をめぐって
- ・53号—タクシー産業の確かな再生を
- ・54号—規制緩和とトラック運送業（Ⅲ）
- ・55号—規制緩和とトラック運送業（Ⅳ）
- ・58号—交通・移動をめぐる問題—夕張での地域調査結果から
- ・60号—非正規バス労働者の実態—非正規労働者調査から
- ・68号—関越道ツアーバス事故をうけて
- ・70号—乗合バス運転者の労働—勤務中に亡くなったある運転者の働き方から
- ・72号—高速ツアーバス・貸し切りバス問題、再考