

交通事業における規制緩和と安全性

～貸切バス事業の事例より～

香 川 正 俊

要 旨

1999 年から 2000 年にかけて、一般旅客自動車運送事業（貸切バス事業、乗合バス事業及びタクシー事業）に対する大幅な規制緩和が行われた。規制緩和の弊害は様々な形で指摘されてきたが、公共交通に最も重要な「安全性の確保」も困難にしている。85 年 1 月の日本福祉大学スキーバス転落事故や 12 年 4 月の関越自動車道バス事故等を踏まえた安全対策の強化にもかかわらず、16 年 1 月に発生した軽井沢スキーバス事故は、安全性に係る諸問題が改善されていない現状を如実に示す。本稿は貸切バス事業を事例とし、規制緩和の弊害を安全性との関連性に限定して考察し、今後の方向性を検討したものである。

1. 貸切バスの規制緩和と業態

(1) 一般旅客自動車運送事業に係る規制緩和の概要

1999 年の改正道路運送法（平成 11 年 5 月 21 日、法律第 48 号）は、主に一般貸切旅客自動車運送事業（貸切バス事業）に対する規制緩和を目的とし、00 年 2 月 1 日に施行された。需給調整規制の廃止を前提とした新規参入の事業区域ごとの免許制から事業者ごとの許可制への移行、資格要件となる保有台数の緩和及び営業区域等の拡大、運賃・料金の認可制から事前届出制への変更、退出時の許可制から事後届出制への移行である。ちなみに、一般乗合旅客自動車運送事業（乗合バス事業）と一般乗用旅客運送事業（タクシー事業）に関する規制緩和は、02 年 2 月 1 日施行の改正道路運送法（平成 12 年 5 月 26 日、法律第 86 号）に基づいて実施された。乗合バスについては、需給調整規制の撤廃による新規参入の路線ごとの免許制から事業者ごとの許可制、運賃・料金の認可制から「適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えない範囲」で運賃を自由に決められる上限運賃認可制（実施運賃届出制）、退出時における許可制から 6 か月前の事前届出制への移行である。タクシーの場合は、事業区域ごとの免許制から事

業者ごとの許可制、運賃・料金の認可制から上限運賃認可制（認可基準を上限価格の基準に変更）、退出時における許可制から事後届出制に改められた。公共交通に係る分野ごとの規制緩和の内容は、表1に示す通りである。

表1 各分野における規制緩和総括表					
	旅客鉄道事業	貨物鉄道事業	乗合バス事業	貸切バス事業	タクシー事業
法律名	鉄道事業法の一部を改正する法律	鉄道事業法の一部改正（鉄道事業法等の一部を改正する法律）	道路運送法及びタクシー業務適正化臨時措置法の一部を改正する法律	道路運送法の一部を改正する法律	道路運送法及びタクシー業務適正化臨時措置法の一部を改正する法律
参入	路線毎の免許制 →路線毎の許可制	参入の許可に際しての需給調整要件の廃止	路線毎の免許制→事業者毎の許可制	事業区域毎の免許制→事業者毎の許可制	事業区域毎の免許制→事業者毎の許可制
退出	許可制 →事前届出制(1年前)	許可制 →事前届出制(6ヶ月前)	許可制 →事前届出制(6ヶ月前)	許可制 →事後届出制	許可制 →事後届出制
運賃・料金	認可制 →上限認可制の下での事前届出制(変更命令可能)	上限の認可等の事前規制 →廃止	認可制 →上限認可制の下での事前届出制(変更命令可能)	認可制 →事前届出制(変更命令可能)	認可制 →認可制(認可基準を上限価格の基準に変更)
その他	乗継円滑化措置の創設 認定鉄道事業者制度の創設	利用運送事業者等他の運送事業者との貨物の引継の円滑化措置を努力義務付け	運行管理者の資格試験制度の創設(なお、貸切バス事業にも同様の措置を追加)		運行管理者の資格試験制度の創設 緊急調整措置の導入
スケジュール	公布1999年5月21日 施行2000年3月1日	公布2002年6月19日 施行2003年4月1日	公布2000年5月26日 施行2002年2月1日	公布1999年5月21日 施行2000年2月1日	公布2000年5月26日 施行2002年2月1日
	トラック事業	貨物運送取扱事業	国内旅客船事業	港湾運送事業	国内航空運送事業
法律名	貨物自動車運送事業法の一部改正（鉄道事業法等の一部を改正する法律）	貨物運送取扱事業法の一部改正（鉄道事業法等の一部を改正する法律）	海上運送法の一部を改正する法律	港湾運送事業法の一部を改正する法律	航空法の一部を改正する法律
参入	許可制	＜運送取扱事業＞ 登録制 →廃止 ＜第一種利用運送事業＞ 許可制 →登録制 ＜第二種利用運送事業＞ 幹線輸送機関を航空及び鉄道に限定 →海運による幹線輸送も対象に追加	航路毎の免許制 →航路毎の許可制	主要9港について免許制 →許可制	路線毎の免許制→事業者毎の許可制
退出	届出制	届出制	許可制 →事前届出制(30日前、指定区間に係るものは6ヶ月前)	主要9港について許可制 →事前届出制(30日前)	休止の許可 →路線の廃止に係る運航計画の変更届出(原則6ヶ月前)
運賃・料金	事前届出制・変更命令可能 →廃止	事前届出制 →廃止	認可制 →事前届出制(指定区間に係るものは上限認可制の下での事前届出制)(変更命令可能)	主要9港について認可制 →事前届出制(変更命令可能)	認可制 →事前届出制(変更命令可能)
その他	営業区域規制の廃止 元請・下請関係の規制の合理化 地方貨物自動車運送適正化事業実施機関の権限強化	利用運送事業者が行う貨物の荷造り等に関する安全確保の義務付け 「貨物利用運送事業法」に題名変更	指定区間における参入の際の許可基準の強化	港湾運送の安定化策(事業者の欠格事由の拡充等)の導入	混雑飛行場使用の許可制度の創設
スケジュール	公布2002年6月19日 施行2003年4月1日	公布2002年6月19日 施行2003年4月1日	公布1999年6月11日 施行2000年10月1日	公布2000年5月17日 施行2000年11月1日	公布1999年6月11日 施行2000年2月1日
出所:国土交通省編「2015年版 国土交通白書」日経印刷、2015年7月、第Ⅱ部第3節図表Ⅱ-1-3-1 各分野における規制緩和総括表より。					

交通事業における規制緩和と安全性

規制緩和に伴って貸切バス事業への参入が容易になった一方、輸送の安全及び旅客の利便性確保の観点からの監査が重要視され、貸切バス運転者の拘束時間、適性診断受診の義務付け等、安全運行の確保に関する規制が一定程度強化された。また、事後的な監視の仕組みとして監査制度の見直し、行政処分の点数制と処分公表等の措置が採られた。しかし、ほとんどが行政指導に過ぎず、安全性の確保は不十分と考えられる。

(2) 貸切バス事業者数、保有車両数、輸送人員及び営業収入の推移

貸切バス事業者は、1999年の2,336社から2008年の4,196社（1999年度比179.6%）、12年には4,536社（同比194%）まで増加した。14年度には4,477社に減少するが、相次ぐ重大事故の発生を受けた一定の規制「強化」に伴う新規参入事業者数の減少と、事業者数の「飽和状態」に起因する。とりわけ関越自動車道バス事故後、13年に行われた「新高速乗合バス」制度の導入等、一連の安全対策により、廃止事業者数がはじめて新規参入者数を上回ったことは、効果的な安全施策の不可欠性を示すものとして特筆に値する。貸切バス事業者数と新規参入及び退出事業者数の経年的推移については図1と図2を参照されたい。

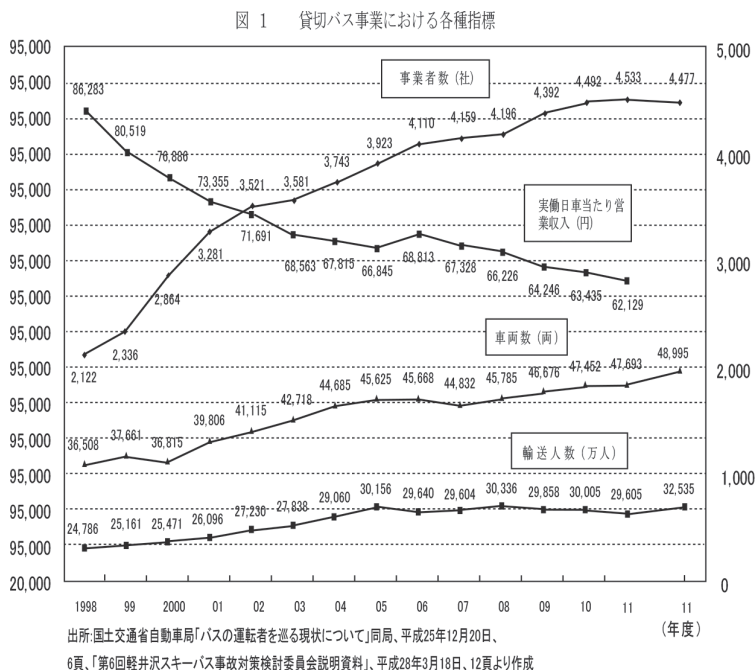
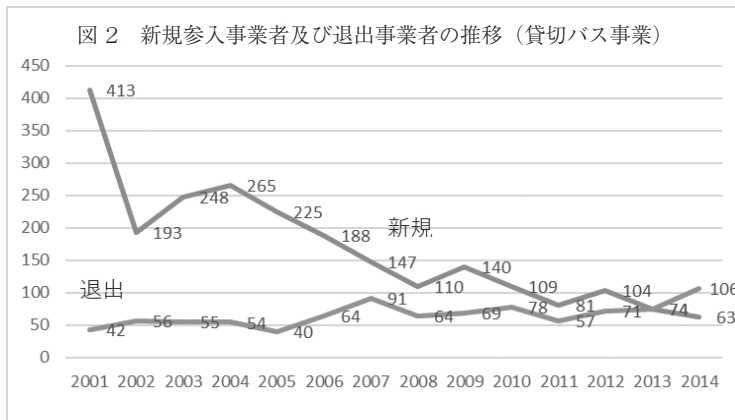


図1に示す通り、貸切バスの車両数は改正道路運送法が成立する以前の1998年度3万6,508両から2000年度には4万5,625両（1998年度比124.9%）へと増加したものの、89年から99

年までの伸び率 1.31%と比較すれば低下している。新規参入に係る資格要件のうち、最低車両数については 97 年に、それまでの 10 両から 9 メートル以上の大型車保有の場合は 5 両に縮減することが閣議決定されており、1 事業者当たりの必要車両保有台数が減少したためである。但し、14 年度は 4 万 8,995 両と緩やかに増加している。



出所:国土交通省「第6回軽井沢スキーバス事故対策委員会説明資料」、平成28年3月18日、10頁。

1 事業者当たりの保有台数は 1999 年の 16.1 両から減少に転じ、改正道路運送法が施行された 2000 年の 12.9 両から 11 年には 10.5 両まで低下した。新規参入の多くが中小事業者であったことを示す。その後、07 年以降は 11 両を割り込んだが、しばらくの間は 10 両未満にはならなかった。しかし、12 年における新規事業者のうち、約 2,000 の事業者がバス 5 両しか保有しておらず、必要最低限の台数に近づいた結果と考えられる。13 年度における保有車両別事業規模と保有車両比率をみれば、10 両未満の小規模事業者が 3,164 社（全体の 70.1%）で全車両の 34.1% を占め、11 両～ 30 両規模の 1,097 社（同 24.3%）は 37.1%、31 両～50 両規模の 153 社（同 3.4%）が 13.4%、51 両～ 100 両規模 82 社（同 1.8%）の場合は全車両の 10.7%、101 両以上の大規模事業者は 16 社（同 0.4%）に過ぎず、全車両の 4.7% を保有¹⁾するのみである。

2013 年 3 月末の資本金別事業者数をみると、1000 万円以下が 53.6%、3,000 万円までが 19.2%、5,000 万円まで 9.2%、1 億円未満 10.2%、1 億円超 5.5%、個人その他 2.3% であり、価格決定力の脆弱な小規模事業者が大半を占める。

参入が容易な貸切バス業界の実情は現在も変わっていない。東京商工リサーチが 2016 年 1

1) 国土交通省「第 6 回軽井沢スキーバス事故対策検討委員会説明資料」、平成 28 年 3 月 18 日、12 頁。

交通事業における規制緩和と安全性

月に発表した調査結果²⁾によれば、表2に示すように、従業員数の判明した2,229社のうち、62.4%にあたる1,392社が従業員30名未満の小規模事業者であり、業績が判明した1,970社のうち、1,725社・87.5%が売上高10億円未満となっている。しかも貸切バス事業を従業（兼業）とする企業の主業は、調査対象とした2,910事業者の中で、タクシー事業が260社・8.9%、一般貨物自動車運送業（トラック事業）が153社・5.2%を占める。十分な経営能力を持たない従業としての事業展開は、規制緩和による貸切バス事業への参入の容易さとともに、安全性の確保を妨げる大きな要因ともなろう。16年1月、軽井沢スキーバス転落事故を引き起こした（株）イーエスピーの主業は警備業であり、同社の代表は中古自動車販売と自動車整備業も経営している。

表2 貸切バス事業者の規模

従業員別	社別	構成比	売上高別	社数	構成比
1,000名以上	18	0.81%	100億円以上	24	1.22%
500名以上	42	1.88%	50億円以上	27	1.37%
100名以上	260	11.66%	10億円以上	194	9.85%
50名以上	229	10.27%	5億円以上	223	11.32%
30名以上	288	12.92%	1億円以上	837	42.49%
10名以上	694	31.14%	1億円未満	665	33.76%
10名未満	698	31.31%	不明	940	
不明	681		合計	2,910	100.00%
合計	2,910	100.00%			

出所 京商工リサーチ「一般貸切旅客自動車運送業者の動向調査」2016年1月19日より。

ところで、貸切バス事業所の従業員に占める運転者の割合は規制緩和後も増えている。規制緩和前の1999年度は50.2%であったが、2010年度までに70.7%へ上昇した。人員整理に伴う整備士や運行管理者削減の結果である。なお、14年度の運転者数は4万7,581人（1998年度比156%）に上る。

貸切バスの輸送人員は、1999年度の2億5,160万人から2005年度には3億156万人（1998年度比121.7%）に増加し、08年度にかけてほぼ横ばいで推移した。12年度は3億1,226人、13年度には3億2,936万人と前年度比5.5%の増、14年度は3億2,534万人（1998年度比131.3%）となっている。しかし、貸切バスの実働率が99年度の59.0%から14年度50.4%に低下³⁾する中で、1事業者当たりの輸送人員は99年度の10万8,000人から05年度には7万2,000

2) 京商工リサーチ「『一般貸切旅客自動車運送業者』の動向調査」、公開日付2016年1月19日。
https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20160119_01.html

3) 国土交通省総合政策局交通経済統計調査室編『自動車輸送統計年報第52巻第13号 平成26年度分』

人（1999 年度比 66.7%）まで減少する等、相次ぐ新規参入による競争の激化を反映している。とりわけ、小規模事業者の経営環境は厳しく、13 年度における保有車両 10 両以下の事業者収支率は 99.3%（前年度 99.9%）に止まった。貸切バス事業における輸送人員、車両数、実働日車当たり営業収入の推移は図 1 に示す通りである。

需給調整規制の廃止後、貸切バス事業者の営業収入は減少の一途にある。総務省が 2009 年 3 月、全国の貸切バス事業者を対象に行ったアンケート調査（配布事業者数 4,304 事業者、有効回答数 2,629 事業者（回答率 61.1%）⁴⁾）によれば、大規模事業者を含む 2,629 事業者のうち、直近における事業年度の収支が「赤字」1,145 社（全体の 43.6%）、「ほぼ均衡」940 社（同 35.8%）、「黒字」は 369 社（同 14.0%）に過ぎない。

さらに、日本バス協会の資料⁵⁾から 2008 年度の貸切バス事業者の収支状況をみれば、同協会が調査した 404 事業者のうち 191 事業者（全体の 47.3%）まで、13 年度は調査対象 401 事業者のうち 161 事業者（同 40.1%）までが赤字を計上した。調査対象 407 事業者の 14 年度経常収入は 1,608 億円、経常費用が 1,512 億円で 96 億円の黒字、経常収支率は 106.4%（前年度 101.4%）となり、前年度から 5%上回ったものの、99 事業者（同 24%）が依然として赤字である。1 事業者当たりの営業収入額の経年推移をみても、1999 年度の 2 億 4,400 万円に対し、00 年度は 2 億 310 万円（前年度 83.2%）、05 年度は 1 億 3,910 万円（同 57.0%）、08 年度では 1 億 2,260 万円（同 50.2%）と、需給調整規制の廃止前に比べ半減している。

（3）不適正な運賃収受状況と労働条件の悪化

貸切バス事業者は、道路運送法第 9 条の 2 第 1 項に基づき、運賃及び料金を定め事前に国土交通大臣に届け出なければならない。また、同法第 30 条第 2 項により、原価を度外視した著しく低い運賃を収受する等、事業の健全な発達を阻害する競争をしてはならないとされる。しかし、国土交通省の調査結果では、貸切バス事業者の増加による受注競争の激化や、契約先からの値引き要求等に起因して届出運賃通りの金額を収受できる契約件数が少なく、経営を悪化させる大きな要因となっている。

先述した総務省の事業者アンケート調査⁶⁾によれば、貸切バス事業者の売上高に占める契約

同調査室、平成 27 年 9 月 29 日、20 頁。

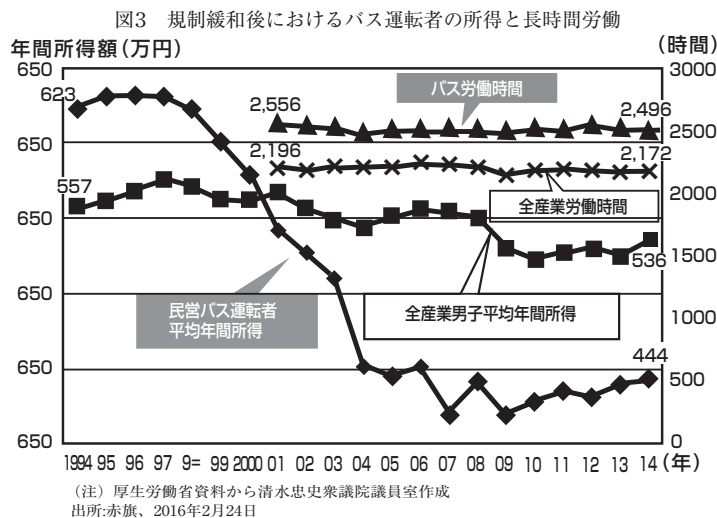
4) 益社団法人日本バス協会『2015 年版（平成 27 年）日本のバス事業』同、平成 28 年 3 月、47 頁。公益社団法人日本バス協会『バス事業の現状と取り組みについて』同、平成 28 年 4 月 7 日、9 頁。

5) 掲『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』中「アンケート調査結果」、261 頁～ 286 頁。

6) スの安全確保対策に関する行政評価・監視結果報告書』中「アンケート調査結果」、261 頁～ 286 頁

交通事業における規制緩和と安全性

先別の平均的な取引割合は旅行会社が 29.7%、自治体・学校関係 22.0%、個人 20.4%、他の貸切バス事業者からの依頼 10.2%、自社ツアー 3.6%、その他が 14.1% である。このうち、届出運賃通りの金額を「収受できている」とした事業者は 2,629 事業者中、契約先が自治体・学校関係の場合は 126 事業者・4.8%、個人が 182 事業者・6.9%、旅行会社に至っては 47 事業者・1.8% に止まった。一方、収受率 50% 未満は契約先が旅行会社の場合が 13.5%、自治体・学校関係 12.1%、個人 9.2%、他の貸切バス事業者からの依頼 12.9%、自社ツアー 5.8%、その他 5.5% と極めて多い。届出運賃を下回る金額で運送契約を締結した理由について、貸切バス事業者の回答は「他の貸切バス事業者に追随せざるを得ない」61.5%、「契約先が運賃制度について無理解」44.1%、「取引の依存関係が強い契約先のため、届出運賃を下回る運賃・料金で契約せざるを得ない」42.6% と続く。これ等は受注競争の激化や、契約先からの運賃値下げ要求に抗しきれない事業者の価格交渉力の脆弱性を示すものである。



貸切バス事業者は経営悪化への対応策として、車両の使用年数延長（延命措置）のほか、事業経費の 50% 近くを占める人件費（2012 年度 45.5%、13 年度 44.2%、14 年度 44.4%）の抑制を余儀なくされる。運転者の削減、労働時間等の延長、賃金水準の切り下げや諸手当の削減削減等、労働条件の悪化が必然的に生じるのである。2014 年度の人件費率を車両規模別にみると 10 両までの事業者は 42.0%、11 両～ 30 両までは 42.9%、31 両以上の事業者の場合は 45.4% と車両規模が小さいほど低い。国土交通省のサンプル調査⁷⁾によれば、過当競争の激

7) 国土交通省自動車局「バス運転者を巡る現状について」、平成 26 年 4 月 25 日。

化に伴い非正規化が進展し、02年に89.9%程度であった運転者の正規雇用者比率は09年で77.4%、12年には69.7%まで低下した。交通事業の大半は典型的な労働集約型産業であり、総事業費に占める人件費率の高さが特徴となるが、価格交渉力の劣る小規模事業者ほど経営上の赤字を運転者の負担に転嫁していると考えられる。

貸切バス運転者1人当たりの有給取得日数は、2002年時点では15.8日であったが、08年には13.7日に下がり、12年は13.3日と02年比2.5日減少した。12年度における労働日数は280.1日、所定労働2,014時間、残業385時間、総労働時間は2,398時間、13年度はそれぞれ271.0日、2,035時間、352時間、2,387時間⁸⁾となっている。全産業労働者と比較したバス運転者の年間労働時間と平均所得を図3に掲げておく。

総務省が2009年5月に貸切バス運転者を対象に行ったアンケート調査（配布運転者数500人、有効回答数136人（回答率27.2%）⁹⁾）において、勤務状況が規制緩和の前後でどのように変化したか調査したところ、半数近い64人（全体の47.1%）が「悪化した」と回答している。「残業代を増やすためには休息や休日を入れない連続勤務や、一般乗合バスに乗務した後に貸切バスを運行する等の無理な運行をせざるを得ない状態がある」との意見もあり、経営悪化による労働環境の悪化が見受けられる。

乗合バス運転者を含むバス運転者の期末要員数に対する入職者率と退職者率を比較すれば、2002年では2.5%と2.6%でほぼ均衡していた。08年は8.8%と8.0%で入職者率が若干上回っている。しかし、10年には6.9%対7.1%と逆転し、12年も7.5%対7.7%と退職者率が高い。定着状況が芳しくない背景には、乗合バスにおける不採算路線の増加に起因する営業赤字の拡大、貸切バスにおいては脆弱な価格決定力・交渉力不足による運賃収受率の低下という構造的問題が存在しており、営業赤字をバス運転者の労働条件引き下げに転嫁する業界の体質が、規制緩和後一層鮮明に表れた結果と思われる。

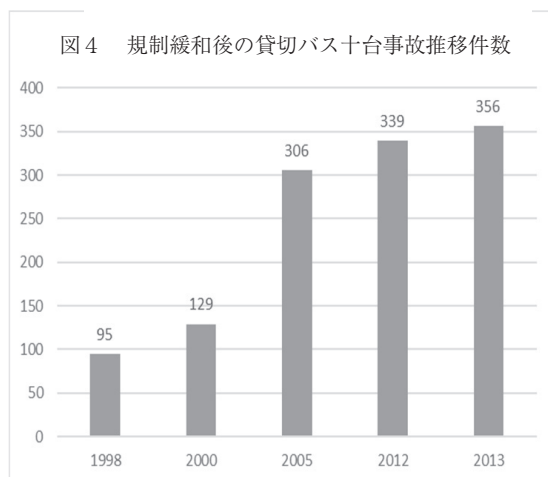
バス運転者に占める女性の数（日本バス協会加盟乗合・貸切合計）は規制緩和後の2003年は全国で847人、06年997人、07年には1,000人を超え、12年は1,194人に増加したものの、全運転者に占める割合は1.4%に過ぎない。また、60歳以上の高齢運転者は08年13.6%から10年の16.0%、12年には16.4%に達し、平均年齢も08年41.7歳、10年42.1歳、12年42.5歳、13年の42.8歳と連続して高くなる傾向にある。不適正な運賃収受の常態化と、それに伴う経営不振が労働条件の悪化を強め、若年層を中心に運転者不足が深刻な問題として俎上するのである。

8) 益社団法人日本バス協会「平成26年度バス事業資金・労働時間等実態調査」同、平成27年1月。

9) 掲『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』中「アンケート調査結果」、290頁

2. 重大事故と安全対策

(1) 日本福祉大学スキーバス転落事故



出所:(財)交通事故総合分析センター『平成26年版交通事故統計年報』、2015年9月30日、「バスの事故累計型別事故件数」より。

日本福祉大学スキーバス転落事故は、1985年1月28日、スキー授業の一環で北志賀高原に向かう46人の学生を乗せた三重交通バスが国道19号を走行中、長野市・犀川の大安寺橋付近で、水深4メートル、水温4度の極寒のダム湖に転落し、学生22人を含む25人が死亡した事故である。27人が死傷した2007年の大阪府吹田市のスキーバス事故や、以下に挙げる関越自動車道バス事故等と同じく運転者の過労運転が原因であった。

国土交通省等は事故の都度、長距離運行では運転者を2人体制にする等の「再発防止」策をとってきたが、規制緩和等の根本的見直しはなされていない。

乗合バスに比べれば貸切バスの事故件数はそれほど多くはなく、2005年はそれぞれ3,148件と480件、10年2,403件と390件、12年2,000件と405件、13年1,751件と388件¹⁰⁾であった。しかし、図4に示す通り、規制緩和後における貸切バスの重大事故は、関越自動車道バス事故を含め経年的に増加傾向にある。

10) (財)交通事故総合分析センター『平成26年版交通事故統計年報』、2015年9月30日。「バスの事故類型別事故件数」より。

(2) 関越自動車道バス事故と安全対策の強化

関越自動車道バス事故は、2012 年 4 月 29 日、群馬県藤岡市の藤岡ジャンクション付近で都市間高速ツアーバス¹¹⁾が防音壁に衝突、乗客 7 人が死亡、乗客乗員 39 人が重軽傷を負った事故である。

この事故を受け、国土交通省は「バス事業のあり方検討会」を立ち上げた。検討会は「規制緩和後、安全性の確保が困難になった」として事実上、規制緩和の弊害を認め、悪質業者を参入させないための提言¹²⁾を纏めている。同提言には「コンプライアンスや安全を軽視した安易な新規参入や増車などに歯止めをかける」との文言が盛り込まれ、①高速ツアーバスから新たな高速乗合バスへの移行と新規規制の導入、②貸切バス事業の事業許可に際し、代表権を有する常勤役員に対する運転者の労働時間や、運輸安全マネジメント等を出題範囲に含む法令試験の厳格化、③貸切バス事業の適切な運営、運行管理者・整備管理者に求められる最新知識の確実な習得並びに法令遵守に向けた制度強化、④貸切バス事業者から発注者に対する運送引受書の作成・交付・保存等の義務付け等の必要性が記された。さらに「監査体制の更なる強化を図り、監査水準を確保する必要がある。また、悪質かつ重大な事案については刑事告発を行うことも含めて厳しく対処するべきである」とあり、国土交通省による監督責任の強化を求めている。

国土交通省自動車局は 2013 年 4 月、検討会の提言を踏まえ、①高速ツアーバスの新高速乗合バスへの移行・一本化、②過労運転防止のための交代運転者の配置基準の明確化・厳格化とその適用等、③参入時・参入後の安全性チェック等を中心とする「高速・貸切バスの安全・安心回復プラン」(平成 25 年 4 月 2 日)を策定した。同プランによれば「半年以内(筆者注:2013 年 10 月まで)を目途として、道路運送法の許可審査を厳格化し、輸送の安全確保に問題のある事業者の参入防止」を図り、「悪質な事業者に対しては集中的な監査を行い、事業停止等の厳格な処分を実施することにより、悪質な事業者を市場から退出」させるはずであった。

関越自動車道バス事故を契機として 2013 年に「新高速乗合バス制度」が導入された。貸切バスのうち、2 地点間における人員輸送が目的の場合は乗合バス制度に移行するというもので、バス停・車庫の設置や運転者の連続乗務時間、運転交代回数等に係る安全管理が義務づけられた。それ以降、670 キロであった 1 人乗務で運転可能な距離の上限は夜間 400 キロ、昼間 500 キロまでに制限されている。国土交通省が講じた一連の安全対策は表 3 の通りである。

11) 規制緩和後、国土交通省は高速道路を使用して 2 地点間の移動のみを主たる目的とする、募集型企画旅行として運行する貸切バスを高速ツアーバスと定義していた。都市間高速ツアーバスもその一種である。しかし、高速ツアーバスは道路運送法に基づく乗合バスではないため、規制が及ばず安全性が問題になっていた。

12) バス事業のあり方検討会「『バス事業のあり方検討会』報告書～高速バスと貸切バスの健全な発展に向けて～」、平成 24 年 3 月 30 日。

3. 監査・監督体制と健康管理上の問題

(1) 軽井沢スキーバス転落事故と安全対策の強化

軽井沢スキーバス転落事故は、2016年1月15日、長野県軽井沢町の国道碓氷バイパス入山峠付近を走行中の観光バスが道路わきに転落し、乗客・乗員15人が死亡、26人が重軽傷を負った事故であり、日本福祉大学スキーバス転落事故以来、最多の死者を出した。

「新高速乗合バス制度」の導入によって募集型企画旅行としての高速ツアーバスが廃止となり、図2に示したように資本力に劣る多くの小規模事業者が新規参入数を超えて退出する等、規制強化が安全性向上に一定程度寄与したことは評価できる。自動車局は2013年4月から表3に掲げた各種施策を進め、一定程度の安全性強化に取り組んだが、一方で、軽井沢で事故を起こした(株)イーエスピーの参入を14年4月18日に許可するに至る。軽井沢スキーバスの運行については、2地点間の人員輸送以外に宿泊が伴い、リフト券等が付与されていたため、新制度の規制外となる「貸切バス扱い」となった。

国土交通省関東運輸局は、転落事故発生当日の2016年1月15日から17日及び19日の3日間、(株)イーエスピーに対する特別監査を行い、始業点呼の未実施、運転者の健康診断未受診、届出運賃と異なる下限割れ運賃における運行、過労運転、営業区域外での運送等、数々の法令違反を確認¹³⁾した。監査結果に基づき同省は、2月19日の聴聞手続きを経て、ようやく事業許可を取り消すのである。

(2) 監査・監督体制の不備

関越自動車道事故以降、国土交通省自動車局は(株)イーエスピーに対する4回の監査を実施し、適性検査や健康診断未実施、過労運転等33件の道路運送法違反を確認している。さらに全国1,068の貸切バス事業者が各種法令違反を行っており、82社が運行停止処分を受けた。ところが、関越自動車道バス事故後の営業許可取り消しは事故を起こした(有)陸援隊と(株)イーエスピーを含め3件に過ぎない。軽井沢スキーバス転落事故を受け、全国の地方運輸局は2016年1月15日から3日間、17か所で貸切バス出発時における緊急街頭監査を行ったが、監査車両96両のうち、45両で法令違反または法令違反の疑いが確認された。

国土交通省は2016年1月15日、「貸切バスの安全確保の徹底について」¹⁴⁾を通達している。けれども内容は、①確実な点呼を実施し、乗務員の健康状態や過労状態の確実な把握に努めること、②適切な運行計画を作成し、確実に指示すること、③シートベルトの使用等、乗客の安

13) 国土交通省「株式会社イーエスピーに対する事業許可の取消処分に係る聴聞手続きについて」国土交通省自動車局安全政策課、平成28年2月2日。

14) 公益社団法人日本バス協会会長宛「貸切バスの安全確保の徹底について」国自安第239号、平成28年1月15日、国土交通省自動車局長名。

表3 関越道高速ツアーバス事故(2012年4月)を受けた安全対策	
○高速・貸切バスの安全・安心回復プラン(2013年4月策定)に掲げられた措置の実施内容①	
措置名及び具体的内容	実施内容
1.新高速乗合バスへの移行・一本化関係	
①高速ツアーバスの新高速乗合バスへの移行・一本化	高速ツアーバスについては、新高速乗合バスに移行・一本化【2013年7月末以降完了】
②委託者・受託者が一体となった安全管理体制の構築(運輸安全マネジメントの実施)	乗合バス事業者が貸切バス事業者へ管理の受委託を行う場合は、運輸安全マネジメントを義務付け【2013年10月1日施行】
③業界団体を中心とした適正化事業(コンサルティング)の導入	高速ツアーバスから新高速乗合バスに移行した事業者に対して、業界団体が巡回指導を実施【2013年5月から11月末まで実施】
④過労運転防止のための交代運転者の配置基準の明確・厳格化とその適用	乗務距離の上限670キロ⇒実車距離の上限を夜間原則400キロ、昼間原則500キロに見直し【2013年8月1日施行】
2.貸切バスの安全性向上	
(1)参入時・参入後の安全性チェック	
⑤役員の法令試験の厳格化	法令試験の受験対象者を代表権を有する常勤役員に限定、再試験を一回までとする等、試験方法を厳格化【2013年11月1日施行】
⑥運行管理者・運転者の雇用契約等の確認	運輸開始の前に雇用契約が確認できる書類の提出【2013年11月1日施行】
⑦営業所等の現場確認の徹底	運輸開始届出に添付された営業所、休憩・仮眠施設、車庫等の写真について、現地調査により確認【2013年11月1日施行】
⑧所要資金額や賠償限度額に関する許可基準の強化	車両費・土地費・建物費について、事業開始当初に必要なとされる資金確保の基準を2か月分のローン支払額又はリース料から、6か月分に引き上げ【2013年12月1日施行】損害賠償責任保険・共済の賠償限度額を対人8,000万円以上から対人無制限に引き上げ【2013年12月1日施行】
⑨法令順守に係る自己点検制度の導入、点検結果の報告	法令遵守に係る自己点検について、各地方運輸局にて貸切バス事業者を選定し、毎年度1回実施
⑩業界団体を中心とした適正化事業(コンサルティング)	2015年度までに計23都道府県の地方バス協会において、会員を対象に適正化コンサルティング事業を実施予定
⑪悪質事業者への集中的な監査と厳格な処分の実施	街頭監査を新設、各種通報・法令違反歴等を基に継続的に監視していく事業者のリストを整備【2013年10月1日施行】悪質な事業者に対する処分の強化(30日間の事業停止処分を新たに追加等)【2013年11月1日施行】
○高速・貸切バスの安全・安心回復プラン(2013年4月策定)に掲げられた措置の実施内容②	
措置名及び具体的内容	実施内容
(2)全ての事業者での安全優先経営の徹底	
⑫運輸安全マネジメント実施義務付け対象の中 小事業者への拡大	全ての貸切バス事業者に対して、運輸安全マネジメントを義務付け【2013年10月1日施行】

⑬運行管理制度の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・バス運行中は、電話等により、乗務員に対し必要な指示等を行える連絡体制を整備しなければならないこととする。【2014年5月1日施行】 ・バス運行中、少なくとも1人の運行管理者は運転業務に従事せずに、トラブルが発生した場合に速やかに運行の中止等の判断・運行の指示等を行える体制を整備しなければならないこととする。【2015年5月1日施行】
⑭交替運転者の配置基準の策定	④の措置と同様
⑮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	・夜間ワンマン運行で一運行の実車距離が400kmを超える場合は、デジタル式運行記録計の装着を義務付け【2014年1月1日施行】・2010年度から補助制度を実施【2016年度予算額：1,004百万円の内数】
(3) ビジネス環境の適正化・改善	
⑯運賃・料金制度の改革	安全コストを反映した新運賃・料金制度の導入【2014年4月1日施行】
⑰貸切バス事業者と運送申込者との間における書面取引の徹底	取引内容の明確化・公正な取引の確保を図るため、運送引受書の交付・保存の義務化【2012年7月20日施行】
⑱運送申込者による安全阻害行為等が疑われる場合の対応	貸切バス事業者の法令違反への関与が疑われる旅行業者の通報制度について、通報の対象違反行為に、貸切バス事業者の運賃料金違反を追加【2014年7月1日施行】
⑲円滑な移行のための環境整備	貸切バスを選定・利用する際のポイントを示したガイドラインに、新運賃・料金制度の内容を追加（下限割れは違法であること等）し、旅行業者や学校関係者に対して周知を実施【2014年4月1日改訂】
出所 国土交通省「第6回軽井沢スキーバス事故対策検討委員会説明資料」平成28年3月18日、7頁、8頁。	

全確保を図るための周知事項の再徹底、④車両の点検整備を確実に実施するとともに、⑤乗務員に対する制限速度の遵守をはじめ、道路交通法等の法令遵守の徹底を図り、安全の確保を最優先すべく関係者に徹底させること等、単なる行政指導による初歩的事項の遵守要請に収斂している。

同通達に続き2016年2月3日、日本バス協会会長宛「乗務員の過労運転防止のための遵守事項のチェックのために定められている運行指示書の記載不備、あるいは車内表示の不備等、……（中略）……出庫時には、運行管理者が、……（中略）……最終確認を必ず行い、法令遵守を確実に履行することにより、輸送の安全確保の徹底に万全を期されたい」旨の通達¹⁵⁾が發せられた¹⁶⁾。同様の通達は重大事故が発生する都度提示されるが遵守されず、事故が繰り返

15) 公益社団法人日本バス協会会長宛「貸切バスの安全確保の再徹底について」国自安第246号、平成28年2月3日、国土交通省自動車局長名。

表4 ④一般化しきり旅客自動車運送事業車（特定旅客を含む）に対する行政処分

年度	監査事業者数	許可の取消	事業停止	車両の使用停止(延日車数)	小計	勧告・警告等	合計
2010	2,020	0	0	410(20,445)	410	215	625
2011	1,810	0	1	558(31,000)	559	111	670
2012	2,033	1	1	353(19,830)	355	129	484
2013	2,508	0	1	269(16,365)	270	135	405
2014	1,798	1	0	178(6,925)	179	122	301
出所 国土交通省自動車局「自動車運送事業者に対する行政処分状況の年度別推移」(平成26年度)より。							

される。記録の記載不備等、軽微な法令違反については違反の多寡によらず文書警告の行政指導に止め、悪質・重大な法令違反に関しても業務停止 30 日間といった処分を「効率的・効果的な監査、実効性のある処分」とみなす先述の「高速・貸切バスの安全・安心回復プラン」の限界であろう。

貸切バス事業者に対する 2013 年度と 14 年度の行政処分件数（勧告・警告を含む）を比較すれば 405 件、301 件と減少している。表 4 を参照されたい。しかしその後、軽井沢スキーバス転落事故が発生した事実を鑑みれば「安全性の向上」に減少理由を見出すことはできない。

安全性確保に責任を有する官庁は、国土交通省をはじめ総務省、厚生労働省、経済産業省と多岐にわたるが、図 1 に示した通り、貸切バス事業者数は 1998 年度の 2,122 社から 2014 年度には 4,477 社、2.1 倍に増加している。これに対し、輸送人員は 98 年の 2 億 4,786 万人から 14 年には 3 億 2,534 万人と 1.3 倍しか伸びておらず、実働日車当り営業収入は 8 万 6,283 円から 6 万 2,129 円に減少した。その結果、バス運転者の年間賃金は 94 年の 623 万円から 14 年には 444 万円にまで下がり、労働時間は全産業労働者に比べて 324 時間も多い。規制緩和が構造的要因であり、過当競争によるダンピング等のしわ寄せが運転者に集中している。これに対し、14 年度における労働基準監督官は全国で 3,207 人（2010 年度比 266 人増）に過ぎず、16 年度予算の増員数も 12 人¹⁷⁾に止まった。

16) 乗合バス事業とタクシー事業に対しても「貴会傘下会員に対し、安全対策及び事故防止の徹底が図られるよう、……(中略)……周知徹底を図られたい」とする通達が出されている。公益社団法人日本バス協会会長宛「一般乗合自動車運送事業の安全確保の徹底について」国自安第 244 号、平成 28 年 1 月 29 日、国土交通省自動車局長。一般社団法人全国ハイヤー・タクシー連合会会長宛「一般旅客自動車運送事業の安全確保の徹底について」国自安第 242 号の 2、国自旅第 322 号の 2、平成 28 年 1 月 29 日、国土交通省自動車局長名。

17) 各年度『厚生労働省所管予算』より。

全国の労働基準監督官は2012年度、17万3,520事業場を監督したものの、監督実施率は4.1%に過ぎない。409万事業場の臨検監督の実施には労働基準監督官1人あたりに換算して1,600件以上、全事業場に対する監督を行うには25年～30年程度必要な計算¹⁸⁾である。雇用者1万人当たりの監督官は0.53人であり、10年7月時点における主要先進国（アメリカを除く）では、日本の1.2倍～3.5倍の人数¹⁹⁾が確保されている。

国土交通省の監査要員に至っては2014年度、全国でわずか365人（2005年度は121人）に止まり、16年度当初予算における増員数も1人²⁰⁾のみである。自動車運送事業の全業態約12万事業者に対する監査件数は、05年度の8,764件から14年度は1万6,019件、うち、貸切バス事業者に対する監査は05年度の3,923事業者中494件から14年度には4,477事業者中1,798件²¹⁾に増加した。しかし、十分な監査を行うには要員不足も甚だしい。「行政改革」や「公務員改革」を名目にした定員抑制策は厳に慎むべきである。

(3) 運転者の健康と事故の関連

2013年における事業用自動車の事故件数のうち、運転者に起因する事故が2,011件（同87件増）・64.5%を占める状況²²⁾を重視しなければならない。衝突の37.7%、車内11.8%に続き、健康に起因する事故が7.3%に上るが、バスに係る事故種類別重大事故²³⁾の発生状況は車内51.6%、衝突20.0%、死傷16.2%の順であり、健康に起因する事故が8.7%となっている。第190回国会衆議院予算委員会での国土交通大臣答弁²⁴⁾によれば、2014年における健康状態に起因する重大事故・事案（必ずしも事故ではなく、体調管理等による運行中断・中止を含む）はバス事業139件、タクシー事業46件、トラック35件の合計220件でバス事業が最も多い。

2014年11月1日に施行された過労死等防止対策推進法（平成26年6月27日、法律第100号）は「過労死等」について、「業務における過重な負荷による脳血管疾患若しくは心臓疾患を原因とする死亡若しくは業務における強い心理的負荷による精神障害を原因とする自殺による死亡又はこれらの脳血管疾患若しくは心臓疾患若しくは精神障害をいう」（第2条）と定義し、「国は、……（中略）……過労死等の防止のための対策を効果的に推進する責務を有する」（第4条第1項）と定め、過労死防止を国の責務とする。劣悪な労働時間を強要する企業、経

18) 全労働省労働組合『労働行政の現状（データ資料）』、2015年5月。

19) 厚生労働省「諸外国における労働基準監督官の数」、平成22年7月。

20) 各年度『国土交通省所管予算』より。

21) 国土交通省「第1回軽井沢スキーバス事故対策検討委員会説明資料」、平成28年1月29日。12頁。

22) （財）交通事故総合分析センター『平成26年版交通事故統計年報』中、「バスの事故類型別事故件数」、2015年9月30日。

表5 業種別労働基準関係法令違反、改善告示違反状況												
		2012年	2013年	2014年	主な法令違反事項(2014年)			主な改善基準違反事項(2014年)				
トラック	監督実施事業場数	4,325	3,016	2,765	労働時間	割増賃金	休日	最大拘束時間	総拘束時間	休息時間	連続運転時間	最大運転時間
	労働基準関係法令	3,517	2,500	2,311	1,643	659	191					
	違反事業場数	81.30%	82.90%	83.60%	59.40%	23.80%	6.90%					
	改善基準告示	2,751	1,980	1,845				1,517	1,198	1,181	954	605
	違反事業場数	63.60%	65.60%	66.70%				54.90%	43.30%	42.70%	34.50%	21.90%
バス	監督実施事業場数	570	363	262								
	労働基準関係法令	518	282	195	118	47	16					
	違反事業場数	90.90%	77.70%	74.40%	45.00%	17.90%	6.10%					
	改善基準告示	415	174	147				90	85	51	34	18
	違反事業場数	72.80%	47.90%	56.10%				34.40%	32.40%	19.50%	13.00%	6.90%
ハイヤー タクシー	監督実施事業場数	552	523	502								
	労働基準関係法令	482	464	438	245	150	27					
	違反事業場数	87.30%	88.70%	87.30%	48.80%	29.90%	5.40%					
	改善基準告示	241	222	206				153	118	53	-	-
	違反事業場数	43.70%	42.40%	41.00%				30.50%	23.50%	10.60%	-	-
その他	監督実施事業場数	560	377	378								
	労働基準関係法令	407	267	296	181	95	18					
	違反事業場数	72.70%	70.80%	78.30%	47.90%	25.10%	4.80%					
	改善基準告示	233	134	175				128	97	93	90	52
	違反事業場数	41.60%	35.50%	46.30%				33.90%	25.70%	24.60%	23.80%	13.80%
合計	監督実施事業場数	6,007	4,279	3,907								
	労働基準関係法令	4,924	3,513	3,240	2,187	951	252					
	違反事業場数	82.00%	82.10%	82.90%	56.00%	24.30%	6.40%					
	改善基準告示	3,640	2,510	2,373				1,888	1,498	1,378	1,078	675
	違反事業場数	60.60%	58.70%	60.70%				48.30%	38.30%	35.30%	27.60%	17.30%
出所 厚生労働省労働基準局監督課「自動車運転者を使用する事業場に対する監督指導、送検の状況（平成26年）」、平成27年12月25日、より作成。												

23) 自動車事故報告規則（昭和26年12月20日、運輸省令第104号）第3条第1項に基づき、報告された重大事故。当該「重大事故」とは、事故報告規則 第2条に規定する事故をいう。具体的には以下の項目に該当する事故である。

- ① 自動車が転覆し、転落し、火災（積載物品の火災を含む。以下同じ。）を起こし、又は鉄道車両（軌道車両を含む。以下同じ。）と衝突し、若しくは接触したもの
- ② 10台以上の自動車の衝突又は接触を生じたもの
- ③ 死者又は重傷者（自動車損害賠償保障法施行令（昭和30年政令第286号）第5条第2号又は第3号に掲げる傷害を受けた者をいう。以下同じ。）を生じたもの
- ④ 10人以上の負傷者を生じたもの
- ⑤ 自動車に積載された次に掲げるものの全部若しくは一部が飛散し、又は漏えいしたもの

営業者等に対する罰則規定はないものの、同法の成立を受けて「過労死等の防止のための対策に関する大綱」（平成 27 年 7 月 24 日閣議決定）が策定された。

「業務上の過重な負荷による脳血管疾患または虚血性心疾患」を理由とする全就労者の労災請求件数は過去 10 年にわたり、700 件台後半から 900 件台前半の間で増減しており、労災保険給付の支給決定件数は 2001 年度に 300 件を超えて以降、高い水準で推移し、07 年度には 392 件に至った。14 年度における脳・心臓疾患の労災請求件数は 763 件、支給決定件数は 277 件、15 年度は 795 件、251 件である。うち自動車運転者が 14 年度 89 件・約 32.1%、15 年度 90 件・約 35.9% と最も高く、貸切バス運転者を含む道路旅客運送業は業種別 14 年度第 4 位の 12 件、15 年度第 7 位の 8 件²⁵⁾ を占める。労働環境に係る運転者の健康と事故発生は密接な関係を有するのである。

1989 年に「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」（平成元年 2 月 9 日、労働省告示第 7 号）が発せられた。同告示に違反した場合、労働基準監督署による是正指導等の行政処分が可能であるが罰則は課せられない。その後、同告示は中央労働基準審議会報告を踏まえて数回改正され、「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準の一部を改正する件」（平成 12 年 12 月 25 日、労働省告示第 120 号、以下、改善基準告示とよぶ）が提示された。業種別労働基準関係法令違反及び改善告示違反状況は表 5 の通りである。

改善基準告示と関係通達の内容は、労働時間等の労働条件改善とは程遠いと言わざるを得ない。同告示によれば、最大拘束時間は 1 日 16 時間で 13 日連続が可能である。休息時間は最低 8 時間とされるが、移動や食事・入浴、団らん等に要する時間を差し引けば、睡眠時間は実質 4 時間程度に過ぎず体力の限界を超える。

周知の通り、労働基準法（最終改正：平成 27 年 5 月 29 日、法律第 31 号）には大きな問題が存在する。時間外及び休日労働の特例措置として「使用者は、当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表する者との書面による協定をし、これを行政官庁

イ、消防法（昭和 23 年法律第 186 号）第 2 条第 7 項に規定する危険物、ロ、火薬類取締法（昭和 25 年法律第 149 号）第 2 条第 1 項に規定する火薬類、ハ、高圧ガス保安法（昭和 26 年法律第 204 号）第 2 条に規定する高圧ガス、ニ、原子力基本法（昭和 30 年法律第 186 号）第 3 条第 2 号に規定する核燃料物質及びそれによって汚染された物、ホ、放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律（昭和 32 年法律第 167 号）第 2 条第 2 項に規定する放射性同位元素及びそれによって汚染された物、ヘ、シアン化ナトリウム又は毒物及び劇物取締法施行令（昭和 30 年政令第 261 号）別表第 2 に掲げる毒物又は劇物、ト、道路運送車両の保安基準（昭和 26 年運輸省令第 67 号）第 47 条第 1 項第 3 号に規定する品名の可燃物

⑥自動車に積載されたコンテナが落下したもの

⑦操縦装置又は乗降口の扉を開閉する操作装置の不適切な操作により、旅客に自動車損害賠償保障法

に届け出た場合においては、……（中略）……その協定で定めるところによつて労働時間を延長し、又は休日に労働させることができる」（第36条第1項）との規定がそれである。すなわち「書面による労使協定」（36協定）を締結すれば改善基準告示に従い、52週間のうち16週間までは4週間を平均した1週間あたりの拘束時間を71.5時間にまで延長可能となり、拘束及び労働時間が極端に拡大するのである。

運転者の権利を保障し、健康を守るには国際労働機関（*International Labour Organization* :ILO）の条約や勧告等の批准と、的確な法制化が求められる。従業員に対し、7日ごとに1回、少なくとも継続24時間の休暇を与える義務を定めた「工業的企業に於ける週休の適用に関する条約」（第14号条約、1921年11月17日採択、英文名 *Convention concerning the Application of the Weekly Rest in Industrial Undertakings. (Weekly Rest (Industry) convention.)*）の準用、締約国が労働者の訓練、教育のために付与する有給休暇を促進する「有給教育休暇に関する条約」（第140号条約、1974年6月24日採択、英文名 *Convention concerning Paid Educational Leave. (Paid Education Leave Convention.)*）、権限ある行政機関が使用者団体、労働者団体との協議、協力のもと、国際基準を考慮の上、労働政策の作成、実施、調整、検討にあたり、必要な資格等を備えた関係職員の配置を定めた「公務における団結権の保護及び雇用条件の決定のための手続に関する条約」（第151号条約、1978年6月27日採択、英文名 *Convention concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service. (Labour Relations (Public Service) Convention.)*）、午前零時から午前5時までを含む7時間以上の継続的な夜業に従事する者で、健康上の理由により夜業に不応と認められた者を配置転換し、産前産後16週間の女子に夜業に代わる業務確保を図る「夜業に関する条約」（第171号条約、1990年6月26日採択、英文名 *Convention concerning Night Work. (Night Work Convention.)*）等が挙げられる。しかし、多くの関係条約が未批准²⁶⁾のままである。「過労死」が社会問題となる今日、運転者の健康管理に関する政府の姿勢が問われよう。

施行令第五条第四号に掲げる傷害が生じたもの

- ⑧酒気帯び運転（道路交通法（昭和35年法律第105号）第65条第1項の規定に違反する行為をいう。以下同じ。）、無免許運転（同法第64条の規定に違反する行為をいう。）、大型自動車等無資格運転（同法第85条第5項から第9項までの規定に違反する行為をいう。）又は麻薬等運転（同法第117条の2第3号の罪に当たる行為をいう。）を伴うもの
- ⑨運転者の疾病により、事業用自動車の運転を継続することができなくなったもの
- ⑩救護義務違反（道路交通法第117条の罪に当たる行為をいう。以下同じ。）があったもの
- ⑪自動車の装置（道路運送車両法（昭和26年法律第85号）第41条各号に掲げる装置をいう。）の故障（以下単に「故障」という。）により、自動車が運行できなくなったもの
- ⑫車輪の脱落、被牽引自動車の分離を生じたもの（故障によるものに限る。）

(4)「異種」事業法の齟齬と安全性の関連

留意を要する事柄は、貸切バス事業者と旅行会社の関係である。「3 (1)」で扱った高速乗合バスは乗合バスの一種であるが、ツアーバス（募集型企画旅行）とは、旅行会社が貸切バスを借り上げて人員の輸送を行う募集型企画旅行商品またはその目的で用いられる貸切バスを指す。優越的立場を利用して貸切バス事業者の運賃収受率を押し下げ、「激安ツアー」や「格安ツアー」を売り物にした旅行会社の責任は大きい。

貸切バス事業者に対する規制は道路運送法を根拠にしている。一方、旅行会社に対する規制は旅行業法（最終改正：平成23年6月24日、法律第74号）に基づき行われる。過当競争の中で、「1 (3)」で述べたように、多くの貸切バス事業者が安全を確保する基準として国の定めた下限運賃を大きく下回る金額で契約する実態がある。「社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、旅客の利益を阻害する恐れがあるとき」または「他の貸切バス事業者との間に不当な競争を引き起こす恐れがある」と認めるときは道路運送法違反（第9条の2第2項、第9条第6項）となり、国土交通大臣は貸切バス事業者に対し、期限を定めて運賃・料金の変更を命ずることができる。けれども、道路運送法には旅行会社に対する規制が定められていないため、ツアーバスについては貸切バス事業者が運行責任を負い、主催者である旅行代理店には直接的な責任が及ばない。そのため、旅行会社による無理な要求が可能となるのである。

先述の改善基準告示に反する旅程・分刻みの行程、営業区域外への運行等、とりわけ届出運賃を下回る運賃収受状況は事故や法令違反に直結する。貸切バス事業者に対する2009年3月の総務省アンケート²⁷⁾では、契約先から提示された運賃・利用料金や運送契約が原因で事故・法令違反に至った事例があるか、との質問について、調査対象事業者の85.5%に当たる2,247事業者は「ない」と回答したが、6.0%に当たる158事業者が「ある」と回答している。うち、旅行会社関連において、収受率が50%未満の事業者をみると、「運賃や契約内容が原因で事故・違反に至った事例なし」が12.4%であるのに対し、「事故・違反に至った事例あり」は23.4%と高い。収受率50～60%未満の事業者でも「事故・違反に至った事例なし」の11.7%

⑬橋脚、架線その他の鉄道施設（鉄道事業法（昭和61年法律第92号）第8条第1項に規定する鉄道施設をいい、軌道法（大正10年法律第76号）による軌道施設を含む。）を損傷し、3時間以上本線において鉄道車両の運転を休止させたもの

⑭高速自動車国道（高速自動車国道法（昭和32年法律第79号）第4条第1項に規定する高速自動車国道をいう。）又は自動車専用道路（道路法（昭和27年法律第180号）第48条の4に規定する自動車専用道路をいう。以下同じ。）において、3時間以上自動車の通行を禁止させたもの

⑮前各号に掲げるもののほか、自動車事故の発生の防止を図るために国土交通大臣が特に必要と認めて報告を指示したもの

24) 第190回国会衆議院予算委員会における清水忠史議員の質問に対する石井啓一国土交通大臣の答弁。衆議院予算委員会議事録、平成28年2月22日。

に比べ、「事故・違反に至った事例あり」は26.6%と高率で、収受率60～70%の場合は「あり」が13.4%、「なし」が20.3%であった。調査に応じた貸切バス事業者のうち、実際に収受する運賃・料金が安全運行に与える影響に関し、「非常に影響がある」28.9%、「やや影響がある」の33.2%と合わせ60%以上の事業者が「低運賃の影響がある」と回答している。

旅行業法は「旅行者等又はその代理人、使用人その他の従業者は、その取り扱う旅行業務に関連して次に掲げる行為を行ってはならない」（第13条第3項）と規定する。「次に掲げる行為」には「旅行者の保護に欠け、又は旅行業の信用を失墜させるものとして国土交通省令で定める行為」（第13条第3項第4号）が含まれる。旅行業法施行規則（最終改正：平成27年12月9日、国土交通省令第82号）によれば、「国土交通省令で定める行為」とは「運送サービス（専ら企画旅行の実施のために提供されるものに限る。）を提供する者に対し、輸送の安全の確保を不当に阻害する行為」（施行規則第37条の9第1項第2号）である。観光庁長官は旅行者等の業務運営に関し、「取引の公正、旅行の安全又は旅行者の利便を害する事実があると認めるとき」（第18条の3第1項）は業は業務改善命令を発し、「この法律若しくはこの法律に基づく命令又はこれらに基づく処分を違反したとき」（第19条第1項）は、6箇月以内の期間を定めて業務の全部若しくは一部の停止を命じ、または登録取消し等の処分権限を有する。

旅行業法施行規則には、旅行業務取扱管理者の職務として「取引の公正、旅行の安全及び旅行者の利便を確保するため必要な事項として観光庁長官が定める事項」（第10条第10項）が規定されている。「観光庁長官が定める事項」の内容は「旅行業法施行規則第10条第10号の規定に基づき観光庁長官が定める旅行業務取扱管理者の職務について」（平成24年6月29日、観観産第133号）において、「旅行の安全を確保するため、運行する貸切バス事業者の安全の確保に関する取組みについて把握し、必要な場合は改善又は是正を求めること」及び「旅行の安全に関する各種法令・通達や安全性向上に資する取組み等について、貸切バス事業者との間で必要に応じて情報共有等を図ること」等である。

しかし、これ等の規定や各種通達、業務改善命令や登録取消し処分等は、主に旅行者保護を目的とするもので、貸切バス事業者に係る運行上の安全確保や、旅行会社との適正運賃・料金収受を保障する十分かつ有効な罰則規定は存在しない。2012年4月の関越自動車道バス事故を

25) 厚生労働省「平成26年度 過労死等の労災補償状況」労働基準局保障課職業病認定対策室、平成27年6月24日。表1-1、表1-2-1、表1-2-2。同「平成27年度 過労死等の労災補償状況」、平成28年6月25日。表1-1、表1-2-1、表1-2-2。

26) 国立国会図書館調査及び立法考査局『わが国が未批准の国際条約一覧(2013年1月現在)』、2003年3月。

27) 前掲『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』中、「アンケート調査結果」、271頁、274頁。

受け、国土交通省は新たな「貸切バス新運賃・料金制度」を導入したが、貸切バス事業者が届出運賃違反で行政処分を受け、運送申込書・引受書の写しに基づき旅行会社の関与が疑われるときも、「地方運輸局より本省を通じて観光庁に通報し、旅行業者等に対する立入検査等、旅行業法に基づく対応を求める」²⁸⁾ 程度の対応に止まる。主催者としての旅行会社の責任も重視し、追及可能な法律整備が求められるが、道路運送法と旅行業法は立法趣旨や目的が異なるため、安全性の確保に十分な旅行業法の改正は困難かも知れない。但し、輸送の安全確保を不当に阻害する旅行会社に対し、法運用上における一層の厳罰化は必要と考える。さらに、道路運送法に定める貸切バス事業者の参入に係る許可制を免許制（第4条関係）に、運賃・料金の事前届出制を認可制（第9条の2関係）に戻し、安全上の免許基準（第6条、第7条関係）及び事業の停止・取消規制（第40条、第41条関係）を厳格に適用することで、不適格な貸切バス事業者の市場参入を阻止若しくは退出させることは可能である。安全性の確保は乗客・乗員の生命に直結する重要事項であり、行き過ぎた規制緩和政策は早急に見直さなければならない。

おわりに

本稿は規制緩和が「安全性の確保」に及ぼす悪影響を分析し、改善すべき方向性を究明しようとしたものである。行き過ぎた規制緩和は過当競争を激化させ、コスト削減のため運転者の労働条件悪化をもたらし、半ば必然的に事故の誘発に繋がる。明示・暗示的に運賃・料金値下げを求める旅行会社や、取引先の姿勢及びコストを運転者に転嫁する貸切バス業界の体質は改めなければならない。しかし同時に、規制緩和政策に固執する国の責任は重大である。

貸切バス事業とトラック事業を取り上げた理由は、直近に軽井沢スキーバス転落事故が発生したためである。本文中で紹介した通り、同様の事故は過去にも多発しているが、国土交通省や厚生労働省の対応は緩くほとんど改善されていない。多発する事故を防ぐには、単なる「対策」ではなく法的整備を含む「政策」としての対応が不可欠である。さらに十分な政策の策定には規制緩和政策の抜本的見直しが前提となる。

安全性の確保に対する規制緩和政策の弊害は乗合バス、タクシー、鉄軌道、海運、航空等、公共交通全体に及ぶ。継続的に検討したいと考える。

28) 国土交通省「貸切バスの新たな運賃・料金制度について」、平成26年5月16日。

参考文献

各年度『厚生労働省所管予算』。

各年度『国土交通省所管予算』。

公益社団法人日本バス協会『2015年版（平成27年）日本のバス事業』同、平成28年3月。

公益社団法人日本バス協会『バス事業の現状と取り組みについて』同、平成28年4月7日。

公益社団法人日本バス協会「平成26年度バス事業賃金・労働時間等実態調査」同、平成27年1月。

公益社団法人日本バス協会会長宛「貸切バスの安全確保の徹底について」国自安第239号、平成28年1月15日、国土交通省自動車局長名。

厚生労働省「諸外国における労働基準監督官の数」、平成22年7月。

厚生労働省「平成26年度 過労死等の労災補償状況」労働基準局保障課職業病認定対策室、平成27年6月24日。

国土交通省「貸切バスの新たな運賃・料金制度について」、平成26年5月16日。

国土交通省「第1回軽井沢スキーバス事故対策検討委員会説明資料」、平成28年1月29日。

国土交通省「第6回軽井沢スキーバス事故対策検討委員会説明資料」、平成28年3月18日。

国土交通省総合政策局交通経済統計調査室編『自動車輸送統計年報第52巻第13号 平成26年度分』同調査室、平成27年9月29日。

国土交通省「株式会社イーエスピーに対する事業許可の取消処分に係る聴聞手続きについて」国土交通省自動車局安全政策課、平成28年2月2日。

国土交通省自動車局「バス運転者を巡る現状について」平成26年4月25日。

国立国会図書館調査及び立法考査局『わが国が未批准の国際条約一覧（2013年1月現在）』、2003年3月。

（財）交通事故総合分析センター『平成26年版交通事故統計年報』、2015年9月30日。

バス事業のあり方検討会「『バス事業のあり方検討会』報告書～高速バスと貸切バスの健全な発展に向けて～」、平成24年3月30日。

全労働省労働組合『労働行政の現状（データ資料）』、2015年5月。

総務省行政評価局『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』、平成22年9月、25頁。

（財）交通事故総合分析センター『平成26年版交通事故統計年報』、2015年9月30日。

第190回国会衆議院予算委員会議事録、平成28年2月22日。

東京商工リサーチ「『一般貸切旅客自動車運送業者』の動向調査」、公開日付2016年1月19日。

summary

Deregulation and Safety in the Transportation Industry – with examining the tour bus business

A dramatic deregulation for the General Passenger Vehicle Transportation Business such as a reserve bus business, an omnibus business and a taxi business was implemented from 1999 to 2000.

As a negative effect of deregulation has been pointed in variety of views, a safety assurance in transportation, though that is the most important requirement, cannot be guaranteed.

Although countermeasures for safety were executed after the falls accident of the ski bus of the Nihon Fukushi University occurred in January of 1985 and the bus accident of the Kan - Etsu Expressway occurred on April of 2012, the ski bus accident of Karuizawa was taken place on January of 2016.

It is directly indicated that the various issues concerning the safety in the transportation have not been improved.

In this article, we consider the relevance between a deregulation and the safety in transportation, which has not been discussed as a serious problem well, with examining the tour bus business as a case study, and describe the future direction.