

## 高速ツアーバス規制と貸切バスの長時間運転防止

寺田一薫\*

2012年4月に関越道で多数の死傷者が出る貸切バス事故が起きた。このバスがもともと課題を指摘されていた高速ツアーバスだったこともあり、社会的規制として安全規制強化を求める声と経済的「再規制」を求める声が強まる。本稿では、経済的規制と安全性を中心とした社会的規制は別個のものという立場から議論を行う。そして、高速ツアーバスの問題とそれを含む貸切バスの新規参入・業務拡大の実態を紹介した後、日欧のバス運転時間等規制の比較、社会的規制遵守手段としての監査の改善などの課題を整理する。

### The Regulation of Long-distance Tour Bus Operations and Bus-Driving Hours

Kazushige TERADA\*

In April 2012, a charter bus crashed on the Kan-etsu Expressway, killing several passengers and injuring many more. Because the accident was caused by a long-distance tour bus, a type of transport that had been a subject of concern for some time, calls for economic “re-regulation” and for tighter safety rules. This topic is discussed here from the standpoint that economic regulation differs from social regulation with its emphasis on safety. The review first presents the issues surrounding long-distance tour buses and the actual conditions of new entry and business expansion by charter bus operation. It then compares the regulation of bus driving hours in Japan and Europe and summarizes issues such as improved inspection as a way to achieve compliance with social regulation.

#### 1. はじめに

2012年4月に関越道で多数の死傷者が出る高速ツアーバス事故が起きた。その後、社会的規制としての安全規制強化を求める世論が起きたのは当然として、事故が行き過ぎた規制緩和の結果として、経済的「再規制」を求める声が起る。

本稿では、高速ツアーバスを含む貸切バスの新規

\* 東京海洋大学大学院海洋工学系流通情報工学部門教授  
Professor, Dept. of Logistics and Information Technology,  
Faculty of Marine Technology,  
Tokyo University of Marine Science and Technology  
原稿受理 2013年2月25日

参入者や中小事業者がすべて悪質な事業者であるかのような極端な議論を排し、経済的規制と安全性を中心とした社会的規制は別個のものという立場から議論を行う。その中で、新規参入と業務拡大の実態、日欧のバス運転時間等規制の比較、社会的規制遵守手段としての監査の改善などについて整理する。

仮に1件でも、事故が起きること自体は、同種の事故の確率がゼロでないことを示す。だが、それを契機にした安全対策をとるとき、とりわけ事故原因について先入観を持ったときは、安全策全体のバランスがとれなくなってしまう可能性がある。間接的に安全性に寄与しそうな対策を山のように講じると

き、結果として肝心な安全対策に経営資源が回りにくくなるという問題も起きる。

## 2. 関越道でのバス事故とその後の論議

12年4月29日早朝に関越道で夜行運転の貸切バスの事故があり、7人の乗客が死亡した。この事故について、テレビ、新聞が大きく取り上げた。事故を起こしたバス会社が、貸切バス分野で2000年に行われた規制緩和以後の新規参入者であり、車両台数から見た規模も19台と大手ではなかったことから、新規参入バス事業者悪者論、中小バス事業者悪者論が起きる\*1。貸切バスが行き過ぎた規制緩和の象徴のように取り上げられ、事故を起こした会社のような悪質事業者をなくすための規制、特に参入規制復活の議論が一気に噴き出す。

12年7月に国土交通省が緊急対策を講じ、同年秋に安全規制とその実行のための監査方法変更などの方針を示す。これらの社会的規制変更を想像以上に厳しいと感じた関係者が、社会的規制の経済的規制による代替という意味で、なおさら参入規制強化を求めるようになる。要求には、2000年の規制緩和以前の参入規制より厳しいものが含まれていた。

## 3. 高速ツアーバス問題

### 3-1 高速ツアーバスという運行形態

たびたび報じられているように、12年4月に関越道で事故を起こしたのは、高速ツアーバスと称される、正規の高速バスではない運行形態のバスだった。高速ツアーバスとは、旅行会社が貸切バスの座席をばら売りすることで、乗合バスの許可（とその運行のための事業計画認可）なしに運行されている事実上の定期輸送サービスである。

高速ツアーバスとは称していなかったものの、06年にも、貸切バスの座席のばら売りという点では共通する夜行運転のスキーバスが、大阪府で添乗員1名を死亡させる事故を起こしている。死亡事故を連続して引き起こしたことで、関越道の事故後、高速ツアーバスという運行形態への批判が強まる。

このため、今回の事故と関係なくすでに決定されていた、高速ツアーバスを新高速乗合バスに移行し、正規の乗合バス形態の高速バスと一体化させるとい

う、事業区分変更政策の内容が若干変更され、この制度変更スケジュールが早められた。当該政策は、高速ツアーバスに、以前から求められてきたような乗客利便の面での規制を課し、運送に関する契約や責任を明確化させるというものであったが<sup>1)</sup>、これに安全確保面での規制が加えられた。

ただし、一部のマスコミが関越道バス事故直後に報じたように、バス(とタクシー)運送にかかわる基本的事項を定めた道路運送法が高速ツアーバスには適用されず、安全規制の要素を含まない旅行業法にのみ基づいた運行が行われていたことが事故原因だという主張は誤りである。高速ツアーバスも貸切バスとして道路運送法の規制に服し、貸切バスと乗合バスとは基本的な安全規制はほとんどの部分が共通している。事業区分の変更自体は、安全規制の強化につながるものでない。

### 3-2 高速ツアーバスのルーツ

高速ツアーバスが急増したのは05年以後であるが、規制緩和の産物として問題視されている貸切バス許可(2000年以前免許)を使った事実上乗合の定期輸送は、規制緩和のはるか前から存在した。旅行会社が貸切バスをチャーターして、その座席を、片道切符、往復切符、場合によって宿泊付きツアーとしてばら売りする形である。

高速道路のネットワークが未完成だった頃は、帰省バスなどの名前で、貸切バスを兼業する乗合バス会社が、子会社の旅行会社による再販の形式をとって運行することが多かった。スキーバスなどで独立系旅行会社による販売もあったが、このような形式で東京-大阪間などの都市間バスを運行することは少なかった。しかし一部に大学生協などを通じたマーケティングを行い、学生休暇中に東京-福岡間のサービスを行った独立系会社なども存在した。

そのような中で1985年に、一つの動きがあった。北海道各地で貸切バス事業者と系列旅行会社が貸切バスによる定期輸送を開始した。航空の機内サービスを真似て、車内サービス用の女性係員を乗車させ、軽食を提供するものもあった。

しかし直後に、北海道内の既存の乗合バス事業者も、正式な乗合バスとして同じ起終点のサービスを始めようとした。その意向を受けて介入した運輸当局と、先にサービスを行っていた貸切バス会社の間でごたごたした許認可上の争いになった。一部ではサービスの存廃をめぐる行政訴訟にまで発展した。このため、札幌-稚内間などの一部の路線を残して

\*1 運輸安全マネジメント制度が200両以上の事業者を対象にし、貸切バス事業者の2%程度しかカバーしていないなど、これまでの安全政策が当局側から見て管理しやすい大手を中心に講じられてきた面は否定できない。

この形でのサービスはなくなってしまった<sup>2)</sup>。

高速ツアーバスは、規制緩和の産物といわれる。だが、このような経緯に照らすと、乗合バスに規制が残されていることの産物ともいえるのである。

乗合バスと貸切バスの中間形態の運送の法的扱いに悩まされてきたのは日本だけでない。ECは、バスを乗合、貸切、両者の中間のシャトルサービス（二地点間輸送）の3種類に区分し、新高速乗合バス移行後のわが国に対応する区分を行っていたが、それでも段階的規制緩和に際して混乱が起きた。そこで、92年にシャトルサービスを輸送のみの宿泊サービスなしのシャトル、ならびに乗客の8割以上に宿泊を提供する宿泊サービス付シャトルに2分し、事実上4区分とせざるを得なくなっている<sup>3)</sup>。

### 3-3 新高速乗合バス制度への移行

高速ツアーバスの新高速乗合バスへの移行によって、2013年7月末までに、元請の旅行会社自身が乗合バスの許可を取得し、自前運行を行うか公式な管理受委託によって貸切バスを用车させること、停留所を設置することが義務付けられることになった。

12年7月に上記のスケジュールが公表されると、規制を守るための自前のバスや運転士確保のコスト、あるいは用车取引関係の固定化をリスクと感じたバス会社の撤退が起きた。同年9月時点で、関係旅行会社のうち新制度に移行し事業を続けることを希望する者は8割弱であり、運行貸切バス事業者のうち約220社が運行継続中、100社超が既に運行取止めを行っていた<sup>4)</sup>。

また、高速ツアーバス連絡協議会加盟のバス会社約49社の中で、13年1月までに撤退が4社出ている。高速ツアーバス最大手のウィラー・アライアンスでは、同じ時期までに運行の7割程度を自社バス、3割程度を委託によっているが、運転士の確保と研修が間に合わず、現在の年間200万人という輸送規模に対し、20万人分程度の運行を取りやめる見込みという<sup>5)</sup>。

このように高速ツアーバス市場自体の縮小が起きている。これは問題の制度改正に加えて、事故による利用者離れ、バス事業者自身が事故リスクの大きさを思い知ったこと、事故後の重点監査に懲りたことも理由になっている可能性がある。

だが、事故が起きたからといってその市場を消滅させることは安全対策ではない。輸送が、ツアーバスより事故リスクが大きい交通機関、特にマイカーにシフトしてしまう可能性があるからだ。

経済的には好ましくないのに、交通機関によって死傷者1人当たりの限界の事故対策費用が異なったままになる理由として、国内旅客輸送では、利用者自身による安全性コントロールの可否、死傷人数と評価の非比例的關係の二つが考えられている<sup>6)</sup>。

## 4. 貸切バス規制緩和と新規参入

### 4-1 貸切バス規制緩和と産業構造の変化

貸切バスでの規制緩和によって新規参入が増加し、結果としての過当競争が質悪事業者を生み、事故を引き起こしたと主張されている。しかしそう言うためには、規制緩和前後での参入のペースを比較する必要がある。

貸切バス分野での規制緩和は2000年（1999年度）に行われた。規制緩和前5年間に民営貸切バス事業者数は年率10.2%増加し、規制緩和直後の5年間の増加率は年率10.1%であった。規制緩和後5～10年目の増加率は年率5.2%、10～12年目には年率1.8%増加している。規制緩和後の事業者数急増が報道などで再三指摘されているが、増加率は規制緩和後減少している。規制時代とほぼ同じペースの参入が続いたのは規制緩和直後だけである。

車両数と車両走行距離は、規制緩和前5年間にそれぞれ年率2.2%、0.8%の増、規制緩和直後5年間にそれぞれ3.5%と1.1%の増、規制緩和5～10年目にそれぞれ年率1.1%の増と0.3%の減となっている（規制緩和後10～12年目に車両数は年率1.3%増）。

新規参入者が小規模のため、事業者数の増に比して、車両数と走行距離の増加が小さい。特に走行距離は、05年度をピークに減少に転じている。事業内容が短距離送迎などに変化していることがうかがえる。事業者数増加の程度には地域的なばらつきが大きい、もともと事業者数が少なかった地域での参入が多くなっている<sup>7,8)</sup>。

### 4-2 貸切バス新規参入者の営業実態

運輸政策研究機構が、全国の貸切バス新規参入者に対し01年に行った調査では、本業が他にある者が69.4%、うちレンタ・リース業を本業とする者が42.9%であった。過去に、違法性のあるサービスを営んでいたケースが含まれているかもしれないが、レンタカー事業の一環として貸切バスに参入した者が多い。既存事業者と規制緩和後の新規参入者の業務受注先を比較すると、前者では、旅行代理店、直販、企業、行政の順である。それに対し、後者では、直販、企業、旅行代理店、行政の順である。新規参入者は直

販比率が高く、営業能力を持っていることが分かる。新規参入者の強みを既存事業者に対して尋ねた結果では、回答が多いものから、営業力、サービス水準、料金の安さ、企画力の順となっている<sup>9)</sup>。

国土交通省中部運輸局が、新潟、長野、山梨の各県を除く中部地方と三重県における規制緩和後の新規参入貸切バス事業者を対象に、02年に行ったアンケート調査でも、ほぼ共通した結果が出ている。参入前の事業としては、レンタ・リース業について、タクシー、貨物輸送、ホテル・旅館の順となっている。82%が固定顧客を獲得しており、特にスクール輸送の受託が多い。また、参入前の予想よりも収入が多くなっているとの回答が多く、その理由として、自ら営業活動の浸透を挙げている<sup>10)</sup>。

最近では、関東運輸局の管内で12年度上半期に新規許可を受けた貸切バス事業者23社について見ると、主な事業形態として、企業送迎7社(30%)、冠婚葬祭の送迎5社(22%)、高速ツアーバス2社(9%)、企画旅行2社(9%)、その他3社(13%)、未定4社(17%)であった<sup>11)</sup>。

#### 4-3 インタビューから見た新規参入と業務拡大の実態

規制緩和後の新規参入貸切バス事業者、ならびに規制緩和前に貸切バスに参入し、規制緩和後に乗合バスもしくは高速ツアーバスに事業拡大を行った計4社に対し筆者が行ったインタビュー<sup>\*2</sup>では、参入の契機などについて、以下の回答があった。

4社は、貸切バス参入前に、それぞれ自社または関連会社で、旅行業(A社)、タクシー事業(B社)、トラック事業(製品物流)(C社)、ダンプカー事業(D社)を営んでいた。A社とC社は、前任の経営者が、以前から地域社会での名声につながるなどから貸切バス事業の機会をうかがっており、貸切バス事業に参入した。貸切バスの収益性が高く、注目度も高かった時期に判断が行われ、準備期間を経て、実際に参入した。

A社とD社は、実際にバス事業に参入したタイミングについて、私立学校と民間施設からの送迎依頼を受けたことを挙げた。A社は当初、特定送迎の形で参入した。後に観光目的の貸切バスを所有するようになり、1日の時間帯による車両融通のために特定バスも貸切バスの免許(当時)に切り替えた。D社

も似た事情であり、車両提供を申し出た運送依頼企業の送迎業務がほとんどない平日の車両融通のため、運転業務のみの受託という形式をとらず、貸切バス許可を取得した。

B社は、一貫してタクシーを本業としており、自治体委託の乗合タクシーも運行していた。その乗合タクシーの試行運行から本格運行への切り替え時に、事業区分変更の必要が起きた。だが、本来の貸切バス営業に自信がついたため、乗合タクシーの運行に不要になった貸切バス許可を返上せず、小型貸切バスを最小限の台数だけ残し、後に増車した。規制緩和後に、コミュニティバスや乗合タクシーなどの業態間境界領域で規制や事業区分変更があったが、このことが参入を促した面もあったと考えられる。

物流会社の関連会社であるC社は、高齢化したトラックドライバーのバス・タクシー部門での再雇用など、運転士の業態間での兼務や配置転換による範囲の経済性実現を期待し、バス事業に参入した。しかし、実際の参入後に、トラック輸送に慣れた運転士の旅客輸送への配置転換は不可能であり、タクシーとバスの間でさえも接客技術が異なるので職員の融通は難しいと分かり、当初考えていたような配転をやめた。このため、貸切バスとコミュニティバスの間での最小限の異動を除き、サービス間での職員異動を行っていない。

C社の例では、元運行管理責任者が、退職後に隣接市で、ほぼ同じ顧客層を対象とした貸切バス会社を設立していた。新規参入者間で職員の独立・起業のケースも生じており、法定の運行管理者資格に加えて、点呼、配車、人事管理などの能力のある人物の数によって、産業構造が決まっている傾向がうかがえる。

高速ツアーバス業務の受託については、夜行のため、夜間に遠隔地に行った乗務員と車両を管理することの困難と事故リスクを考え、事業としての魅力を感じながらも受託しない方針の会社(C社)と、有望な事業と位置付けて運行している会社(A社)があった。

A社は高速ツアーバス運行前から一般の乗合バスを運行しており、高速バスの運行時に乗合許可取得の必要がなかった。正規の高速バスと高速ツアーバスのいずれの運行形態もとれたが、料金設定の自由度と運行自体の自由度(運行中止も可能)のために、系列旅行会社に自社バスをチャーターさせる高速ツアーバスを選択した。

\* 2 A～D社の会社所在地は、1社が関東地方、3社が中部地方。インタビュー対象者は、C社が担当部長、他は社長。インタビュー時期は10年3月～12年2月。

4社とは別に、もともと貸切バス事業を営み、02年の乗合バス規制緩和後に乗合バス形態の正規の高速バスに進出し、約2年後に高速バスから撤退したE社\*3)に行ったインタビューでは、新規参入者が正規のツアーバスを営むケースで制度的な不備があったことが指摘された。そして特に、停留所設置に関する既存事業者との係争に対して、調整に時間のかかる公正取引委員会以外に相談する場がなかったこと、届出で済む可能性のある範囲の運賃値下げに関し、当局から実質的に届出受理を拒まれたケースがあったことを挙げている。

インタビュー対象がいずれも極端な小規模事業者ではないことも関係しているかもしれないが、各社とも高速ツアーバスを含む貸切バス、あるいは高速バスを、タクシー、物流、旅行業をスタートとした業務拡大のプロセスの中に位置付けている。安全な長距離運行ができる事業者と管理者を育てるためには、過度な規制をせずに小型バスでの短距離送迎・タクシー等の業務経験の機会を与え、学習効果を実現することも必要と思われる。

## 5. 安全なバスの選択と悪質事業者排除

### 5-1 安全格付けを通じた消費者による選択

基本的な問いとして、消費者が安全なバスを選択する形で、悪質事業者排除はできるのか。

11年度から、国土交通省が、貸切バス事業者安全性評価認定制度の下で、日本バス協会を指定して「SAFETY BUS」の認定と表示を行っている。実際の認定は、各事業者がチェックシートに基づいた自己点検を行い、その結果を日本バス協会が実地調査で確認する形で行われている。12年11月までに366事業者、12,751台が認定を受けた。

制度策定時には、旅行会社がパンフレットなどで利用するバスが認定を有しているか否かを最終消費者に知らせることに賛否があった。認定が順調に進んでからは、旅行会社側も制度を活用する方向に姿勢を変えている。

本制度は、認定方法から見て性善説に基づいた安全品質の緩やかなスクリーニングにすぎない。認定制度には、消費者が安全なバスを選択する目安という目的に加えて、事業者自身が自社の安全への取り組みに問題がないかどうか自ら気付かせ、結果的にバランスのとれた安全策に導くという目的もある。

国土交通省の検討会（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）では、現在、国土交

通省による監査対象の絞り込みの手段として認定制度を活用する方向の議論も行われている。

国土交通省による行政処分自体は、安全性に関するより重要な情報元である。現在、運輸局のホームページ上に過去3年分の処分歴が公表されている。だが、一般の利用者はもとより、直接バスをチャーターする旅行会社も情報に気を配っていないのが現実である。これについても上記の検討会で、処分逃れのための会社譲渡などを難しくすること、ならびに処分歴公開期間自体も延長することが方向付けられているが、情報公開方法自体も分かりやすいものにする必要がある。

### 5-2 安全監査方法の改善

監査を通じ、事後規制ではあるが事故を未然に防ぐことは可能なのか。「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」では、12年10月に中間とりまとめを公表した。規制者側の限られた人的資源でより多くの人命を救うため、徒に監査間隔等の平等性にとらわれることなく、その実効性を上げることを目的に、いくつかの方向性を提示している。

まず、トラック適正化事業実施機関に類似した第三者機関に悪質事業者探しのスクリーニングをさせること、上記の優良事業者認定もスクリーニング手段として活用すること、車庫だけでなく街頭監査も行い現場では是正措置を講じること、重大違反では直ちに事業停止とするなど処分を強化すること、場合によっては金銭的制裁を科すことなどである<sup>12)</sup>。

これらの監査強化には、運転時間管理面でデジタルロググラフの活用を前提にしている部分があり、6-3に述べるように義務付け範囲拡大が望まれる。

## 6. バス運転士の長時間運転防止と運転・乗務時間規制

### 6-1 わが国の改善基準とEU規則

バス運転士の運転時間や乗務時間の規制は緩過ぎるのだろうか。わが国での01年以後の厚生労働大臣告示（自動車運転者の労働時間等の改善のための基準。通称改善基準）に従うバス運転者運転時間規制の内容は、以下のようなものである。

すなわち、連続運転時間は4時間までとし4時間毎に30分の休憩をとること、1日の運転時間は2日平均9時間（最長10時間）までとすること、休憩を含めた1日の拘束時間は原則13時間（例外16時間、2

\*3 会社所在地は東北地方。インタビューは10年12月に、会社譲渡前の社長に行った。

人乗務では20時間)までとすること、休息期間(前日の勤務との間隔)は連続8時間以上とすること、などである(1週間以上の単位の規制は省略、以下同じ)。

わが国との比較のために11年現在のEU加盟国のバス運転時間規制を紹介するとTable 1のとおりである。EU加盟国におけるバス運転士の運転・乗務時間規制は基本的にはEU規則に従う。しかしEU規則より厳しい基準を設けることは可能なため、加盟国によって差があるが、少なくとも英国、ドイツ、オランダ、フランス、スペインの5カ国に関しては極端な差がない。したがって大きな差異ではないが、それら5カ国における2日単位までの規制の差異を挙げれば以下となる(1週間以上の単位では差異が拡大する)<sup>13)</sup>。

英国は、1日の乗務時間は11時間であるが、労使協定で深夜にかかる乗務を10時間までに制限可能である。ドイツでは1日の運転時間は9ないし10時間である。前日の乗務と翌日の乗務の間の休息期間は11時間であるが、3時間と9時間に2分割できる(この場合、休息期間は12時間となる)。またオランダでは、日帰りの場合の拘束時間は16時間である。

フランスでは、1日の運転時間は10~12時間、前日の勤務と翌日の勤務との間の休息期間は特例で10時間にできる。拘束時間は13時間(特例で14時間)である。観光サービスでは、2人乗務なら拘束時間は18時間となるが、ただしこの場合は3時間を1回、

Table 1 日欧におけるバス運転士の運転時間と乗務時間の規制(2011年)

	日本	EU
拘束時間	原則1日13時間 最大1日16時間(15時間 超は週2回まで)	直接の規制はないが休息 期間によって決まり、 実質的に13時間
運転時間	2日平均1日9時間 (10時間限度) 4週平均1週40時間	1日9時間(週2回まで 10時間に延長可) 2週90時間
連続運転 時間	4時間、これに対し休 憩30分(10分以上に分割 可)	4時間30分、これに対 し休憩45分(15分以上に 分割可)
休息期間	連続8時間(隔日勤務で は11時間)	24時間に対し11時間(週 3回まで9時間に短縮 可)
距離規制	1人乗務の限度670km (12年から実車で原則 400km、特例500km)	なし(ローカルバスで連 続運転50km)
その他		移動労働者(研修中運 転士、車掌等含む)対象 規制あり、その規制で夜 間(24~7時)の乗務時 間は10時間

資料) 参考文献13) p.144等より作成。

2時間を2回の休憩が必要となる。拘束時間内の不活動時間の給与に関する規定があり、活動時間の25~50%が支払われなくてはならない。運転士以外の道路運送業労働者を含め、深夜(21~3時)にかかる労働は10時間(特例12時間)となり、深夜労働は週2回までで、割増給与規定が設けられている。

スペインでは、1日の運転時間はバルセロナのバスのケースで9時間30分である。深夜(22~6時)にかかる労働時間は10時間となる。休憩時間は6時間の運転に対し30分、9時間の運転に対し45分であるが、休憩時間は15分以上の単位に分割可能である(50km以下のバス路線を除く)。バルセロナのバスでは運転4時間に対し45分である。規則上、前日の乗務と翌日の乗務の間の休息期間は11時間であるが、3時間と9時間に分割可能である(この場合、休息期間は12時間となる)。ただし、バスとタクシーの労働協定では12時間である。

## 6-2 日欧比較からいえること

EUといくつかの加盟国に1日の拘束時間という概念がない。特に休息期間の分割を認めるケースでは、拘束時間中の非活動時間と休息期間の区別は、賃金支払いの有無ないしその活動時間に対する比率だけの問題となる。長時間労働による疲労と事故防止という観点からは、拘束時間よりも直接に2勤務日間の休息期間を問題にすべきである。

運転時間については、日欧とも9時間を基本としており、大きな差はない。連続運転時間について、日本の4時間という規制は、EUと加盟国の規制と比べて厳しい。ただし、休憩の最小単位はEU規則と引用した加盟国では15分であり、日本の10分は細切れ過ぎる。

日本では2勤務日間の休息期間は連続で8時間である。これは、11時間を基本とし、特例でも9時間を確保しているEU規則と比べてかなり短い。フランスとスペインのように分割取得を認めているケースでは、短いほうの休息は日本の拘束時間中の不活動時間に相当する場合があるかもしれないが、長いほうの休息で9時間を確保している。この点を考慮してもなお、日本の規制は緩い。

日欧の運転時間規制の大きな差異として、長距離バスに関して、日本だけに1日の乗務距離規制がある。これは06年のスキーバス事故を契機に設けられたもので、08年に1人乗務の限度を走行距離で670kmとした。

これを、12年の関越道バス事故後の7月から、夜

行の高速ツアーバス(2~4時にまたがるもの)の実車距離(回送を除く)で400kmとし、直前の休息期間が11時間など特別な安全措施を講じている場合は500kmとした(乗務時間上限も10時間とされた)。同様の基準が同年12月から、一般の貸切バスにおける夜間運転にも適用されている。

今回導入された距離基準は、最小限の休憩時間だけで連続運行する通常のケースを想定すると、現状追認に近い。運行コスト増が発生しない代わりに、安全性向上効果も大きくは期待できない。距離基準導入には、運転時間を調べるよりは行先地を調べる方が楽という規制者側の都合が強く働いているように見える。

一方、会社ごとの労使協定で運転距離の上限を定めているケースも多い\*4。これらは、地域ごとの道路走行環境などを反映していると思われるので、それらと整合的に距離規制を設けられるなら、意味があるとも考えられる。

関越道での事故は1人乗務時に起きた。このため多くの人は、2人乗務にすれば事故が防げたのではないかと考えた。1人乗務の上限距離はそのような世論に応えたものだ。だが、現在の改善基準では2人乗務はあくまで特例であり、2人乗務の場合に拘束時間が長くなり過ぎるなどの問題が起きる。細切れの時間、運転と車内休憩を繰り返すことの生理学的な問題点を調査せずに2人乗務制を強制することには懸念がある。

1980年代終わりまでの長距離バスでよく見られたような、途中でステーションを設けての乗務員交代、あるいは末端の区間での1人乗務を認めるなど、規制に柔軟性を持たせたほうが結果として安全リスクを低められるケースもあるのではないか\*5。

### 6-3 運転・乗務時間規制の実効性

2010年度に厚生労働省が監査を実施したトラック、バス、タクシーの3993事業場のうち、57.3%で改善基準違反があった。この違反発生率は、バス事業者のみでは61.6%となり、トラックとともに高い。バス事業者の違反内訳で多い項目は、最大拘束時間49.2%、2勤務日間の休息期間27.7%の順である<sup>13)</sup>。

この違反の多い項目は、欧州と比べて日本のほうが規制が緩い部分と重なっている。国内独自のルールを継ぎ足し継ぎ足しせず、日本の規制を、国際的な規制相場、特に国情や道路事情に近い欧州のそれに合わせていくことが理想だ。だが、現在でも法令遵守がなされていない項目で基準だけを強化しても、

規制と実態の乖離が大きくなるだけに終わってしまう公算が強い。

デジタルタコグラフについて、EU規則は、06年5月以後の新規登録の9人乗り以上のバスへ義務付けを行っている。一方わが国では、アナログ式を含め、貸切バス、ならびに片道100km以上の路線を運行する乗合バス(高速バス)が対象にするにとどまっており、装着が遅れている。

当然、デジタルタコグラフについては、装着率だけが問題というものではない。EUは加盟国に、道路交通の運転時間について1%以上の運転日に関するサンプル調査を義務付け、さらに段階的に4%まで引き上げようとしている。同様の取り組みが求められる。

## 7. 結論

12年4月の関越道での貸切バス事故後、新規参入バス事業者悪者論、中小バス事業者悪者論が起きる。貸切バスが行き過ぎた規制緩和の象徴のように取り上げられ、事故を起こしたような悪質事業者をなくすための規制、特に参入規制復活の議論が一気に噴き出す。また事故を起こしたのが、高速ツアーバスと称されている、正規の高速バスではない運行形態のバスだったため、規制緩和の産物である高速ツアーバスが事故を起こしたということは、規制緩和政策が誤りだったことの証と主張される。

貸切バス規制緩和後の事業者数急増が指摘されているが、実際の事業者数の増加率で見ると、実際の参入は規制緩和直後に集中し、その後のペースは規制緩和前を下回っていることには注意を要する。

基本的な問いとして、消費者に安全なバスを選択させる形で、悪質事業者を排除することはできるのかということがある。そのような観点で、11年度から安全性認証(SAFETY BUS)が導入されている。

認定が順調に進んでからは、旅行会社側も制度を活用する方向に姿勢を変えている。定着が進んでいる当該制度は、消費者にとってある程度の参考にはなるだろう。これを含め、行政処分の情報公開なども分かりやすいものにする必要がある。

監査を通じ、事後規制ではあるが事故を未然に防

\*4 若干古い調査であるが、酒井一博「バスの勤務条件と労働」野沢浩・小木和彦編『自動車運転労働：労働科学からみた現状と課題』労働科学研究所(1980年)参照。

\*5 例えばEUでは、複数乗務制の場合、最初の1時間の2人目以降の運転者の存在は任意とされている。

ぐことは可能なのだろうか。現在は、会社間での監査の間隔等の平等性に配慮し過ぎ、監査の実効が上がらなくなっている。そこで、トラック適正化事業実施機関に類似した第三者機関に悪質事業者探しのスクリーニングをさせること、車庫だけでなく街頭監査も行い現場で是正措置を講じること、重大違反では直ちに事業停止とするなど処分を強化することが方向付けられており、それらの確実な実行が求められる。

バス運転士の運転時間自体については、欧州各国も日本と同じ9時間を基本とし、日欧に大きな差はない。それ自体には大きな問題はなさそうだ。

しかし、日本の運転・乗務時間規制を欧州のそれと比較したとき、細かな問題点がある。例えば、日本では乗務の間の休息期間は連続で8時間である。これは、11時間を基本とし、特例でも9時間を確保しているEU規則と比べて短い。

一方、関越道事故後に導入された1人乗務の距離基準は、本稿で取り上げた海外の長距離バスで行われていないものだ。一律の距離基準によって、細切れの時間、運転と車内休憩を繰り返す2人乗務制を強制することには心配がある。

監査時に違反の多い項目は、欧州と比べて日本のほうが規制が緩い部分である。日本の規制を、国際的な規制相場、特に国情や道路事情に近い欧州のそれに合わせていくことが理想だが、法令遵守がなされていない項目で基準だけを強化しても、規制と実態の乖離が大きくなるだけに終わってしまう。時間規制と監査方法をバランスをとりながら改善する必要がある。有力な手段となるデジタルタコグラフについて、わが国では装着が遅れている問題がある。

1件事故が起きたこと自体は、同種の事故の確率がゼロでないことを示す。事故と安全性に関する情報が極端に少ないとき、1件の事故を契機に安全対策をとることは正当である。しかし、そればかりを行ったとき、安全策全体のバランスがとれなくなってしまう可能性がある。

アリバイ的に、間接的に安全性に寄与しそうな対策を山のように講じるとき、結果として肝心な安全対策に経営資源が回りにくくなるという問題も起きてしまう。安全対策自体の取捨選択が必要である。

## 参考文献

- 1) 寺田一薫「安いことはいいことか：低料金高速バスと都市間交通市場」『ていくおふ』No.115、pp.8-15、2006年
- 2) 寺田一薫『バス産業の規制緩和』日本評論社、2002年
- 3) 寺田一薫「長距離バス輸送」橋本昌史編著『ECの運輸政策』白桃書房、1994年
- 4) 「国の長すぎた無策露呈：ツアーバス新安全規制で100社撤退」日本経済新聞、2012年7月29日
- 5) 「高速バス撤退・減便」日本経済新聞、2013年1月9日
- 6) 寺田一薫「交通におけるリスクと安全措置」『Mobility』No.109、pp.10-17、1997年
- 7) 寺田一薫「規制緩和結果の検証：乗合バス市場」『IATSS Review』Vol.29、No.1、pp.52-60、2004年
- 8) 寺田一薫「規制緩和後のバス市場の変化」寺田一薫編著『地方分権とバス交通－規制緩和後のバス市場－』勁草書房、2005年
- 9) 運輸政策研究機構『規制緩和後の交通事業者の動向と地域への影響・調査報告書』2002年
- 10) 中部運輸局自動車部旅客第一課「規制緩和後の貸切バス新規参入事業者の動向」2002年
- 11) 国土交通省「バス事業のあり方検討会(新)資料」2012年
- 12) 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『自動車運送事業者に対する監査の見直しに係る中間とりまとめ』国土交通省自動車局、2012年
- 13) 日通総合研究所『EU諸国における自動車運転者の法規制及び実態に関する調査研究・報告書』厚生労働省委託調査、2012年