

交通事業の安全性と規制緩和政策

～トラック事業を中心に～

香川 正 俊

はじめに

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と3月のトラックによる山陽自動車道事故は、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。

本稿はトラック事業を事例とし、規制緩和と安全性との関連性を考察しつつ問題点を挙げ、安全の確保に資する方向性を検討しようとするものである。また、「3」においては検討結果に基づき、規制緩和政策の破綻と政策転換の必要性を概括的に述べようと思う。

1. トラック事業と経営状況

(1) トラック事業と規制緩和の概要

交通分野における規制緩和はトラック事業から始まった。旅客事業と異なり、国民の反発を受けにくい¹⁾である。同業界では「物流二法」と呼ばれる1990年12月の貨物自動車運送事業法（平成元年12月19日、法律第83号）と貨物運送取扱事業法（平成元年12月19日、法律第82号）施行により、参入規制と運賃規制が緩和さ

れ、事業者の激増に起因する過当競争が運賃低下と下請構造の多重化を一層深刻にしている。貨物自動車運送事業法によれば、貨物自動車運送事業とは、他人の需要に応じ、有償で自動車を使用して貨物を運送する事業であって、特定貨物自動車運送事業以外の「一般貨物自動車運送事業」と、特定の者の需要に応じ、有償で自動車を使用して貨物を運送する「特定貨物自動車運送事業」並びに一般貨物自動車運送事業としての運送のうち、営業所その他の事業場で集貨貨物の仕分を行い、貨物を積み合わせて他の事業場に運送し、配達に必要な仕分を行うものであって、事業場間における当該積合せ貨物の運送を定期的に行う「特別積合せ貨物運送事業」（第2条）等に分類される。特別積合せ貨物運送事業の代表である宅配便を含むこれ等のすべてが本稿でいう「トラック事業」の範疇に入る。

貨物自動車運送事業法の趣意は、需給調整規制を廃止し、事業参入を免許制から許可制に改め、運賃の認可制を事前届出制に変更する等、経済的規制の緩和であった。トラック事業の規制緩和策はその後、02年6月に公布された鉄道事業法等の一部を改正する法律（平成14年6月19日、法律第77号）に伴う03年4月1日施行の改正貨物自動車運送事業法に基づき営業区域規制が廃止され、運賃も事前届出制から事後届出制に変更された。旅客運送事業を含む規制緩和の概要は表1に示す通りであるが、トラック事業への新規参入に必要な最低車両数も順次引き下げられ、全国一律で5両保有が新たな条件と

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。

なっている。

貨物運送取扱事業とは、自社以外の運送事業者の輸送機関を利用して貨物運送を引き受ける事業を指す。貨物運送取扱事業法は、輸送機関ごとの利用運送事業と運送取次事業を一本化して取扱事業と実運送事業の分離を図り、複数の輸送機関を利用する一貫輸送における料金設定の明示を目的とする。同法は2002年6月に公布された前述の鉄道事業法等の一部を改正する法律に基づき、貨物利用運送事業法に改められ03年4月1日施行となった。なお、利用運送とは様々な実運送事業者と運送委託契約を締結し、実運送事業者が保有するトラック、鉄道貨物、船舶、航空機の運送手段を利用して荷主の貨物を運送する事業をいう。

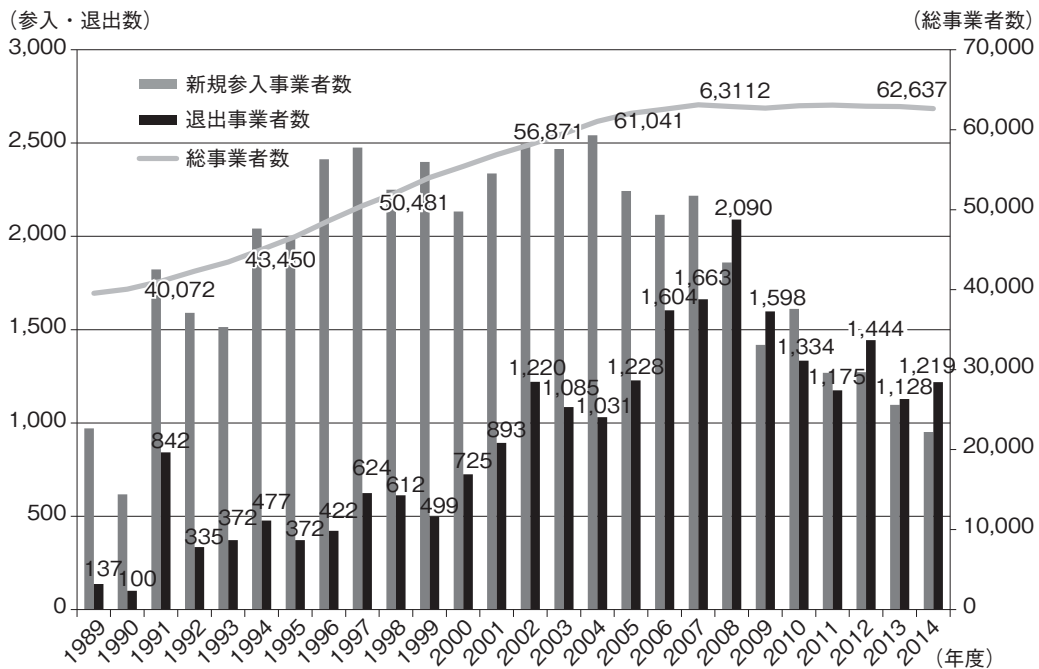
改正鉄道事業法と貨物利用運送事業法の主な内容は、貨物鉄道事業の参入許可に係る需給調

整規制の廃止、貨物鉄道事業の休廃止に必要な許可制の事前届出制への緩和、貨物鉄道事業の運賃・料金の上限認可制廃止、鉄道事業者に対し、他の運送事業者との間の貨物の引継ぎ等を円滑に行うための措置を講ずる努力義務を課す「第一種貨物利用運送事業」の参入許可制の登録制への緩和、貨物利用運送事業の運賃・料金に関する事前届出制廃止、運送取次事業における諸規制の全面的廃止等である。但し、本稿では実運送事業としての「トラック事業」のみを扱う。

(2) 小規模トラック事業者の増加と慢性的営業赤字の必然性

1990年の規制緩和以降、貨物自動車運送事業者は91年の4万72社から94年は4万3,450社(1990年比増加率8.4%)、98年5万0,481社(同

図1 トラック運送事業者数の推移



資料：国土交通省

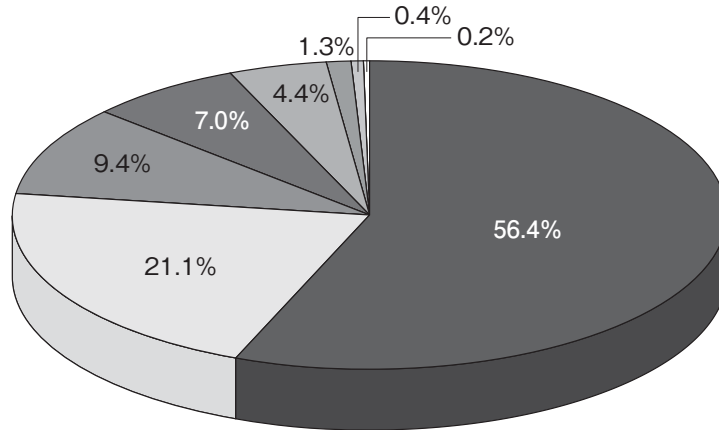
※退出事業者数には合併・譲渡により消滅した企業を含む

出所：全日本トラック協会『日本のトラック輸送産業 現状と課題2016』同、平成28年3月、15頁。

26.0%)、02年 5万6,871社 (同41.9%)、04年 6万1,041社 (同52.3%) と伸長を続け、07年には最高の6万3,112社 (同57.5%) に達し、14年

までに6万2,637社と2万2,565社 (同56.3%) 増加した。図1の通りであるが、近年は新規参入事業者より退出事業者が多く、市場規模に対

図2 規模別(車両数)事業者数構成比(2015年3月末現在)



出所：全日本トラック協会『日本のトラック輸送産業 現状と課題2016』6頁。

表2 トラック運送事業の規模別事業者数(2015年3月末現在、単位：者)

車両規模別

業種 \ 車両	10以下	11~20	21~30	31~50	51~100	101~200	201~500	501以上	計
特別積合せ	17	10	16	21	55	75	50	36	280
一般	30,389	13,035	5,807	4,326	2,687	721	191	61	57,217
特定	430	33	9	6	3	0	1	1	483
霊柩	4,502	115	28	6	5	1	0	0	4,657
計	35,338	13,193	5,860	4,359	2,750	797	242	98	62,637
構成比(%)	56.4	21.1	9.4	7.0	4.4	1.3	0.4	0.2	100.0

従業員規模別

業種 \ 人	10以下	11~20	21~30	31~50	51~100	101~200	201~300	301~1,000	1,001以上	計
特別積合せ	7	5	4	22	55	57	39	55	36	280
一般	26,180	14,122	6,387	5,130	3,607	1,326	265	157	435	7,217
特定	384	65	13	10	8	1	1	1	0	483
霊柩	4,135	283	100	71	36	17	9	3	3	4,657
計	30,135	14,475	6,504	5,233	3,706	1,401	314	216	82	62,637
構成比(%)	49.0	23.1	10.4	8.4	5.9	2.2	0.5	0.3	0.1	100.0

出所：全日本トラック協会『日本のトラック輸送産業 現状と課題 2016』同協会、平成28年3月、6頁。

する供給の過剰状態を示している。

図2と表2に示すように、2015年3月末時点における一般貨物自動車運送事業者の事業規模は、車両数20両以下の事業者が全体の77.5%を占める。中小企業基本法（最終改正：平成26年6月27日、法律第94号）は、「資本金の額又は出資の総額が三億円以下の会社並びに常時使用する従業員の数が三百人以下の会社及び個人であって、製造業、建設業、運輸業その他の業種……（中略）……に属する事業を主たる事業として営む」（第2条第1項）事業者を中小企業と定義する。定義に従えば、一般貨物自動車運送事業者の99%以上が中小企業ということになる。

トラック事業の大半を占める50両以下の約6割までが営業赤字という当該業界の経営状況はかなり厳しい。2012年度は1,319社・62%と、前年度と比較しても悪化しており、特に車両10両以下の636社では66%に相当する417社が営業赤字を計上した。トラック事業の売上げに当たる12年度の営業収益（貨物運送事業収入）は1社平均1億8,016.1万円で、前年度に比べ3%減と7年連続の減少、営業利益率は2.1%減で6年連続の赤字となった。経年的に輸送量が停滞し、安全・環境対策に係るコストに加え、軽油価格の変動による負担増という厳しい事業環境に置かれ、多くの中小事業者が事業存続の岐路に立たされている。全日本トラック協会が公表する経営分析報告書²⁾によれば、14年度（対象期間：2013年10月～2015年8月）においても、営業赤字の企業は1,173社（調査対象事業者の54%）と過半数以上を占める状況が続いており、特に車両10両以下の693社では約62%に相当する428社が営業赤字を計上している。また、営業収益は1社平均2億79.5万円で、前年度に比べ0.8%減とほぼ横ばいであった。一方、営業利益率は燃料価格の下落に伴い前年度比1.45%改善したものの、0.9%減となり8年連続の赤字である。

2014年度におけるトラック事業の1社平均

の経常損失は42.8万円で、前年度の経常損失235.7万円に比べれば大幅改善に転じた。営業利益段階の黒字事業者は46%と前年度比9%の改善、経常利益段階の黒字事業者は53%で前年度比6%の改善となった。けれども事業規模別にみると、すべての事業規模において経常損失が縮減したものの、黒字化は実現できていない。全日本トラック協会は「運送原価に見合った適正運賃が収受できない問題が全国各地に存在するため、適正運賃確保に向けた環境整備が極めて重要」³⁾と分析している。

トラック業界における慢性的な営業赤字の要因について、国土交通省等が行った調査⁴⁾では、事業規模にかかわらず、運送原価を無視した受注が「あまりない」35.7%、「全くない」13.6%に対し、「頻繁にある」の5.4%と「時々ある」41.5%が全体の46.9%を占める。原価を無視した受注を行う理由は、「取引先との関係維持を図るため、やむを得ない」が圧倒的で78.7%、「一部の運行が赤字でも、全体として黒字になればよい」の44.9%と合わせ、荷主側の要望を重視する傾向が非常に強く、コストを運転者に転嫁する「車両・運転者の稼働率を上げるため」との理由も31.8%に達する。適正運賃の常態的な未収受状況は、トラック事業者と価格交渉力に勝る荷主との関係適正化の必要性を如実に示す問題といえる。

不適正運賃が常態化する最大の要因としては、①零細事業者がほとんどの業界において、規制緩和政策に伴う過当競争が最大化したこと、②過当競争を利用した荷主による明示・暗示的な運賃値下げ要求の強化、③多重的下請構造の温存、④業者間ダンピング競争の激化が挙げられる。元受け業者が下請け業者に支払う運賃水準（下払い率）は平均89.5%であるが、88.3%の収受率しかない下請業者もあり、その割合は小規模事業者ほど大きい。多重的下請構造のもとで、二次下請け（孫請け）業者以下の運賃収受率は相当少ないと思われる。

さらに、荷主から契約を取り付けてトラック

事業者へ委託し、自らは運送を行わない「第一種貨物利用運送事業者」⁵⁾が増加している。利用運送事業者については、無理な委託が危険運転を招いており、多額の中抜きも運賃低下の一因となる。

2. 労働条件と安全性

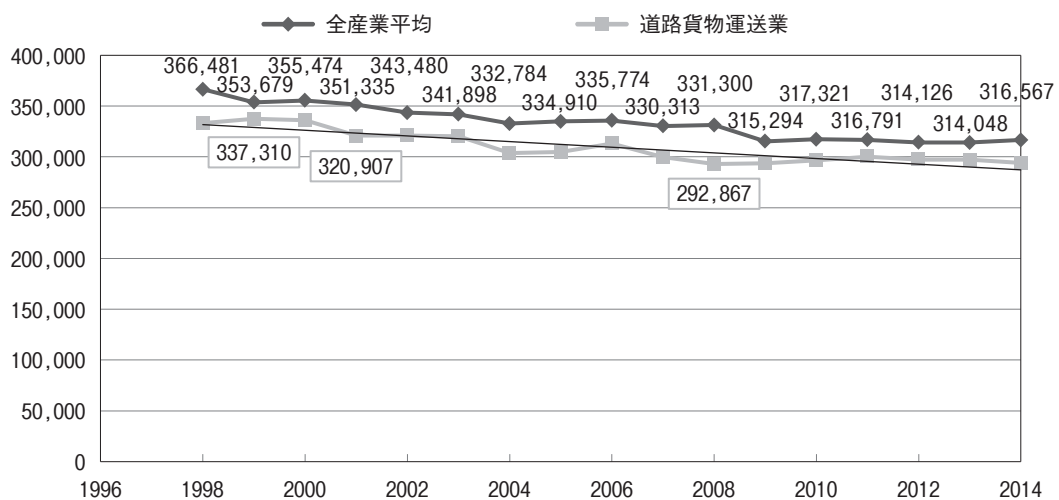
(1) トラック運転者の労働条件と法令等違反状況

トラック事業は典型的な労働集約型産業である。前述の経営分析報告書⁶⁾によれば、総経費のうち運転者の人件費比率がもっとも高く、2014年度では全国平均で燃料油脂費19.0%（2013年度、21.0%）を凌駕する38.8%（2013年度、37.2%）である。総務省の労働力調査⁷⁾をみると、15年時点でトラック事業に従事する就業者数は約185万人、うちトラック運転者等（輸送・機械運転従事者）は約80万人で、2年連続の減少であった。トラック事業を含む自動車運送事業は中高年労働力に依存しており、平均年齢は46歳程度で、40歳未満は29.6%に過ぎ

ず、40歳から60歳以上が大半⁸⁾を占める。女性の比率は全就業者の43.1%、建設業の14.9%に対し、輸送・機械運転従事者は2.5%と低い水準で推移している。事業規模による大きな変化はないが、若年運転者や女性運転者の比率が低い理由は賃金や労働時間等、労働条件の劣悪性にある⁹⁾。

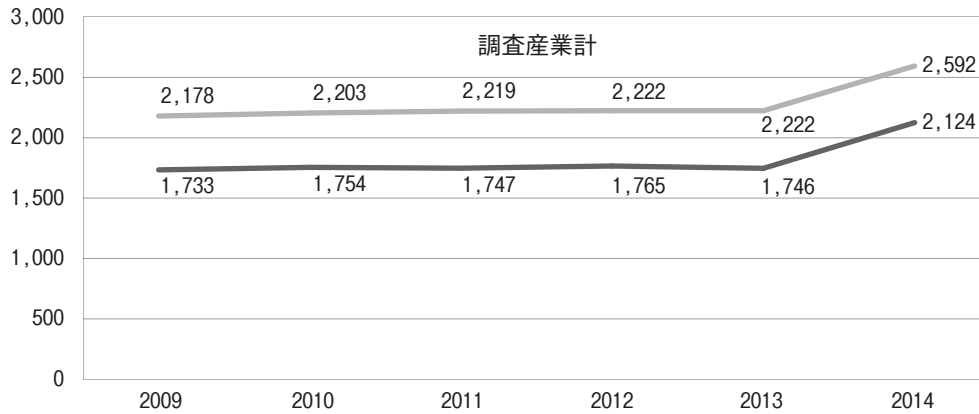
トラック事業者のコスト削減は限界に達しており、経営のしわ寄せが労働条件の悪化や賃金低下に直結する。厚生労働省の毎月勤労統計調査¹⁰⁾では、図3に示すように、2001年におけるトラック運転者の月平均賃金支給総額は32万907円であり、全産業平均の35万1,335円より低く、08年には29万2,867円、全産業平均の33万1,300円と比べ3万8,433円の差が生じた。11年は30万213円で全産業平均の31万6,791円と差が縮小したが、1万6,578円の格差があり、36万8,340円の製造業と比べれば6万8,127円の違いがある。14年におけるトラック運転者の月平均賃金支給総額は29万3,920円で全産業平均を2万2,647円下回り、経年的に全産業平均の8割半ばの水準を維持している。一時金は45万円で、

図3 道路貨物運送業の現金給与総額の推移（単位：円）



出所：厚生労働省『毎月勤労統計調査（各年度分）結果確報』中、「賃金指数、労働時間指数及び常用雇用指数並びに入離職率（5人以上）」大臣官房統計情報部雇用・賃金福祉統計課。

図4 トラック運転者の年間総労働時間の推移



出所：厚生労働省「トラック業界における労働時間等の現状について」、平成27年8月、1頁。

全産業平均の124万円と比較すれば40%に満たない。一時金を含む年間平均賃金は全産業平均の567万円に対し、トラック運転者は404万円と約70%程度、15年は386万円となっている。

低賃金にもかかわらず、トラック運転者は過酷な労働を強いられている。2011年における全産業の平均月間労働時間は145.6時間であるが、トラック運転者の場合は184.9時間で、両者の差は39.3時間に達する。図4の通り、トラック運転者の年間総労働時間は2,200時間強で推移し、11年の2,219時間から13年の2,222時間、15年には2,628時間と増加を続けた。調査産業全体と比べ14年の総労働時間は468時間も長い。

厚生労働省が2000年に改定した改善基準告示に定めるトラック運転者の労働時間等は、1か月の総拘束時間を原則293時間以内（労使協定としての「36協定」が締結された場合は320時間以内）、1日の総拘束時間を原則13時間以内とし、延長する場合であっても16時間以内に限定し、1日の休息期間は継続8時間以上とすること¹¹⁾となっている。

近年における業種別労働基準関係法令違反、改善告示違反状況は表3に示す通りであるが、2014年に労働基準監督官が監督・指導を行った主な事例を挙げれば、法定休日を与えずに休日

労働を行わせ、かつ、休日労働の回数が2週間に1回を超える労働基準法第35条（休日）、改善基準告示違反（休日労働）、時間外・休日労働に関する協定（36協定）の限度時間を超えて時間外労働を行わせ、かつ、1月の拘束時間が320時間を超える労働基準法第32条（労働時間）、改善基準告示違反（1か月の拘束時間）等が多数みられた¹²⁾。6週間まったく休日が取られていない事例、特定の運転者で1か月の拘束時間が400時間を超えていた事例、運転者2名の脳・心臓疾患（うち1名死亡）を発生させた事業場において、全従業員の9割に当たる約70名に対し、1か月100時間を超える時間外労働を求めた事例、さらには1か月平均約150時間、最長220時間を超える時間外労働が行われた事例もある。

労働安全衛生法（昭和47年6月8日、法律第57号）関連の違反も常態化している。運転者に対して、最大積載量12トンの大型貨物自動車の荷台の上で保護帽を着用させず荷積作業を行わせた結果、荷台から墜落し、脳挫傷により意識不明の重体となった事例や、最大積載量が5トン以上の貨物自動車への荷積又は荷卸作業を行わせるに当たり、保護帽を着用させず、同法第20条（危険防止措置）、労働安全衛生規則（昭和

表3 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）					
				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		
トラック	監督実施 事業場数	4,325	3,016	2,765									
	労働基準 関係法令 違反事業 場数	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%						
バス	監督実施 事業場数	570	363	262				1,517	1,198	1,181	954	605	
	労働基準 関係法令 違反事業 場数	518	282	195	118	47	16	54.90%	43.30%	42.70%	34.50%	21.90%	
	違反事業 場数	90.90%	77.70%	74.40%	45.00%	17.90%	6.10%						
ハイヤー タクシー	監督実施 事業場数	552	523	502				90	85	51	34	18	
	労働基準 関係法令 違反事業 場数	482	464	438	245	150	27	34.40%	32.40%	19.50%	13.00%	6.90%	
	違反事業 場数	87.30%	88.70%	87.30%	48.80%	29.90%	5.40%						
その他	監督実施 事業場数	560	377	378									
	労働基準 関係法令 違反事業 場数	407	267	296	181	95	18						
	違反事業 場数	72.70%	70.80%	78.30%	47.90%	25.10%	4.80%						
合計	監督実施 事業場数	6,007	4,279	3,907				128	97	93	90	52	
	労働基準 関係法令 違反事業 場数	4,924	3,513	3,240	2,187	951	252	33.90%	25.70%	24.60%	23.80%	13.80%	
	違反事業 場数	82.00%	82.10%	82.90%	56.00%	24.30%	6.40%						
合計	監督実施 事業場数	6,007	4,279	3,907				1,888	1,498	1,378	1,078	675	
	労働基準 関係法令 違反事業 場数	4,924	3,513	3,240	2,187	951	252	48.30%	38.30%	35.30%	27.60%	17.30%	
	違反事業 場数	82.00%	82.10%	82.90%	56.00%	24.30%	6.40%						

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。

47年9月30日、労働省令第32号)に反する事例、高さ1.5メートルを超える場所に安全な昇降設備を設けなかった同法第21条(危険防止措置)、同規則第526条違反(昇降設備の設置)、高さ2メートル以上の場所で作業を行わせる際、墜落防止措置を講じなかった同法第21条違反(危険防止措置)、同規則第519条違反(墜落防止措置)等、様々な不法行為が摘発された。

(2) トラック運転者の健康と事故の関連

トラック運転者の劣悪な労働条件は生活と健康を脅かすが、特に労働時間では厚生労働省の過労死基準といわれる1か月80時間を超す時間外労働が常態化している。2013年度におけるトラック運転者の脳・心臓疾患を理由とする労災請求件数は116件、支給決定件数は83件(全件数の27.1%)、14年度120件、77件(同27.8%)、15年度は133件、82件(同32.7%)¹³⁾と全業種の中でも突出して多い。

2016年3月17日、広島県東広島市内の山陽自動車道トンネル内において、川口市と福岡市を5泊6日で往復する予定のトラックが追突し、死者2人、67人が負傷した多重事故で、トラッ

ク運転者が自動車運転死傷処罰法違反(過失運転致死)と道路交通法(過労運転等)の疑いで逮捕・起訴された。検察側は「被告は休日がほとんどなく慢性的な寝不足だった。到着時間が決まっていたため、途中で仮眠をとることができなかった」と陳述、同運転者も起訴事実を認めている。国土交通省の特別監査では15年12月の入社以降、連続運転時間が長すぎる等の過労運転が複数回あったといわれる。

同様の事故は頻繁に発生するが、トラック事業に係る事故類型別死亡事故件数は例年、「人対車両(横断中)」、「追突」、「交差点」の3項目の件数が上位を占める。中でも「追突」が最も多く、2014年は9,292件(うち死亡事故58件)で全体の52.2%となっている。年齢層別では若年層ほど追突事故の割合が高く、高齢になるにつれ、「出会い頭」等の割合が大きくなる。また、14年中の事業用トラックの交通事故について、法令違反(事故の結果に最も影響を与えている違反であって、無免許運転、無資格運転及び酒気帯び運転以外の違反)別の構成率をみると、全体では安全不確認が25.7%、次いで脇見運転が22.6%、動静不注視が15.1%の順である。

表4 事業用貨物自動車に係る第1当事者死亡事故件数(人)

年	事業用貨物自動車				交通事故全体	死者数 (事業用貨物自動車)
	大型	中型	普通	合計		
2003	284	342		626	7,522	685
2004	261	346		607	7,148	656
2005	271	322		593	6,681	663
2006	257	277		534	6,196	581
2007	247	267		514	5,625	547
2008	235	134	40	409	5,067	450
2009	198	141	28	367	4,826	410
2010	205	149	23	377	4,783	421
2011	199	133	15	347	4,532	383
2012	208	140	24	372	4,280	405
2013	187	133	29	349	4,278	376
2014	194	113	23	330	4,013	

出所：全日本トラック協会「トラック輸送産業基礎データ」より。

一方、死亡事故では漫然運転23.6%、脇見運転15.5%、安全不確認12.1%¹⁴⁾の順で構成率が高い。漫然運転等が生ずる原因は過労、睡眠不足、速度オーバーが大半である。事業用貨物自動車の事故発生件数の推移と、トラック運転者が第1当事者となった死亡事故は表4に示す通りである。

多発するトラック事故の相当部分は、劣悪な労働条件を改善できない規制緩和政策の失敗に起因しており、運転者不足の一因にもなっている。過当競争を抑制してダンピング等を排し、業界の再編・整理を進めて多重の下請構造を打破し、適正運賃の収受を通して業者の経営を適正化するとともに、労働時間の短縮等を進めて運転者の健康を確保し、時間当たりの賃金を引き上げ、年間所得も全産業並みに引き上げていかなければならない。居眠り運転や速度オーバー等の発生要因を根本的に途絶する政策が不可欠である。

トラック運転者に係る劣悪な労働条件の改善と事故の防止は表裏一体の関係にあり、与野党、国土交通省、業界全体の課題である。

(3) 安全対策の強化と改善状況

2012年4月に発生した関越自動車道バス事故は、トラック事業にも大きな影響を及ぼした。国土交通省は同事故を契機に、バスやタクシーだけでなく、トラック事業における安全性確保の重要性を再認識し、14年4月、貨物自動車運送事業法に基づく省令「貨物自動車運送事業輸送安全規則の一部を改正する省令」(平成26年1月22日、国土交通省令第6号)を公布するに至る。省令には「一般貨物自動車運送事業者等は、運送条件が明確でない運送の引受け、運送の直前若しくは開始以降の運送条件の変更又は運送契約によらない附帯業務の実施に起因する運転者の過労運転又は過積載による運送その他の輸送の安全を阻害する行為を防止するため、荷主と密接に連絡し、及び協力して、適正な取引の確保に努めなければならない」(第9条の

4)との規定が追加された。安全性の確保には適正運賃の収受が不可欠との判断である。

同省は、貨物自動車運送事業法に規定する荷主勧告制度(第64条)を改め、勧告の対象となる荷主の行為を初めて明文化し、違反事例が要件に該当すると認めれば、「協力要請」の手続きを経ずに勧告を発動する発動要件も緩和した。「荷主勧告」とは第64条第1項に基づき、実運送事業者が行政処分等を受けるとき、当該処分等に係る違反行為が主に荷主の行為に起因するものであると認められる場合、当該荷主に対して、再発防止のための勧告を行うものである。国土交通省自動車局の通知¹⁵⁾によれば、荷主勧告発動の対象となり得る行為としては、実運送事業者に対する優越的地位や継続的な取引関係を利用して、①非合理的な到着時間の設定、②やむを得ない遅延に対するペナルティの設定、③積込み前に貨物量を増やすような急な依頼、④荷主管理に係る荷捌き場において、手持ち時間を恒常的に発生させているにもかかわらず、実運送事業者の要請に対し、通常行われるべき改善措置を行わないこと等が挙げられる。

荷主勧告を発動した場合は、当該荷主名及び事案の概要が公表される。また、それまでの「警告的内容の協力要請書」を「警告書」に改め、勧告制度を補完する観点から、勧告には至らないものの、実運送事業者の違反に関し、荷主の関与が認められる場合に発出するよう強化された。

さらに国土交通省自動車局は運送契約に際し、運送業務、附帯業務並びに運賃・料金等に係る重要事項について、荷主等とトラック運送事業者との間で書面により共有すべき「トラック運送業における書面化推進ガイドライン」(平成26年1月22日、国土交通省)を定めた。約款において運賃・料金を記載する書面(運送状)の発出を荷主等の義務とし、併せて附帯業務の明確化を通して運賃・料金の適正収受を図るもので、書面化により安全運行阻害、荷待ち時間の発生を回避するとともに、運送や附帯業務に伴

う適正な代価の収受について「効果が期待される」とある。「書面化」は、契約書の不作成や曖昧さ若しくは口頭による運送依頼の取引慣行が、①運賃、支払期日、支払方法等基本事項の不明確、②責任の範囲が不鮮明、③契約が書面化されても基本契約に関するものが中心となり、運賃等重要な契約事項が不記載、④口頭契約先に伴う手待ち時間の発生、附帯作業要求、⑤体裁だけ整えた契約書が多く詳細な条件が明記されていない等の事案の横行に繋がり、適正な取引が阻害され、過労運転や過積載等、安全性が確保できない状況を受けた措置である。

荷主の交渉力が圧倒的に有利な取引環境において、長時間労働の抑制にも国の関与が不可欠となる。2016年1月、労働基準法の一部を改正する法律案（閣法第69号）が第190回国会に上程された。法案は16年9月現在、「閉会中審査」扱いになっているが、提出理由は「長時間労働を抑制するとともに、労働者が、その健康を確保しつつ、……（中略）……所要の措置を講ずる必要がある」とされる。内容は、①月60時間超の時間外労働に対する割増賃金率引き上げ（25%から50%以上へ）、②時間外労働に関する行政官庁の助言指導に当たり、「労働者の健康が確保されるよう特に配慮しなければならない」旨の明記、③使用者は、年10日以上、年次有給休暇が付与される労働者に対し、そのうちの5日について毎年、時季を指定して与えなければならないこと（但し、労働者の時季指定や計画的付与により取得された年次有給休暇の日数分については時季の指定は要しない）、④フレックスタイム制の「清算期間」の上限を1か月から3か月に延長する等である¹⁶⁾。

但し、もっとも重要な①について、即時に行えば事業者の負担増になるとの理由から、中小企業への猶予措置を廃止する」規定の適用が3年間延長され、大半が中小事業者のトラック業界にも猶予期間が与えられる。

改正労働基準法の成立を前提として、運転者の労働時間短縮に向けた環境整備を進める必要

があるが、荷主都合による手待ち時間等、トラック事業者のみの努力では改善は困難である。そこで、厚生労働省労働基準局長と国土交通省自動車局長は通達（都道府県労働局長、地方運輸局長宛「『トラック輸送における取引環境・労働時間改善協議会』の設置について」、基発0511第3号、国自貨第13号、厚生労働省労働基準局長、国土交通省自動車局長、平成27年5月11日）を発し、2015年度から荷主、トラック事業者、国土交通省、厚生労働省、学識経験者等で構成する「トラック輸送における取引環境・労働時間改善協議会」が中央と全都道府県に設置された。

協議会は2015年度、各都道府県で荷待ち時間等の長時間労働の実態に関する詳細な調査を実施し、分析後に対策を検討した。16年度～17年度には、厚生労働省及び国土交通省の指導のもと、荷主とトラック事業者が共同で長時間労働改善のための実証実験を行い、厚生労働省が課題や対策を「長時間労働改善ガイドライン」として取り纏め、18年度以降はガイドラインをもとに荷主・トラック事業者向けのパンフレットを作成し、セミナー等の開催で普及・定着を図るとともに、支援策導入の検討を行い、協議会において法施行後も定期的にフォローアップし、必要に応じて対策を講じる予定である。

けれども改正労働基準法の成立後も、それに基づく諸対策が長時間労働の解消に繋がるかは疑問である。国土交通省と厚生労働省の資料¹⁷⁾によれば、「配達時に1時間以上の手待ち時間がある」24.5%、「集荷時に1時間以上の手待ち時間がある割合」7.4%、「配送センターでの1時間以上の手待ち時間がある」45.2%となっている。また、日本路線トラック連盟の調査¹⁸⁾をみても、手待ち時間や付帯作業等、過剰な輸送サービスの未改善状況が認められる。付帯作業が契約上で「書面化」に成功した事例はわずかで、書面化しても料金収受に繋がらず、輸送時に発生する「見えないコスト」の大部分をトラック事業者が負担する実態がある。同調査で

は手待ち時間は「配達」の場合、「30分未満」が55.0%と約半数を占め、「60分以上」は24.5%、「120分以上」が9.1%と続き、「5時間～6時間」の場合さえ見受けられる。うち、「時間指定あるいは締め切り時間があった」件数は「30分未満」が55.0%、「30分～60分」81.9%、「120分以上」が84.3%等、トラック事業者が締め切り時間に間に合わせるため、手待ち時間を進んで受け入れている実情も存在する。仕分けや検品等、付帯作業も荷役時間を増やす要因となっており、配達では仕分け66.1%、検品66.2%と60%を超えており、集荷では仕分けが52.4%、ラベル貼りが37.5%の順であった。

付帯作業で「書面化」しているケースは、配達ではラベル貼りが7.1%。次いで仕分け5.7%、検品5.1%、荷役機械利用と納品場所整理がそれぞれ4.4%、棚入れ3.7%の順である。うち料金収受はラベル貼りが3.6%、検品1.4%、仕分け1.2%に過ぎず、荷役機械利用、納品場所整理、棚入れではゼロとなっている。

書面化自体が少なく、書面化しても料金収受には至っていないのである。むしろ、契約書面の作成は「荷主の免責事由」になりかねない。「書面化」推進に係る諸施策が開始されて間もないためかも知れないが、荷主の圧力は簡単には抑制できないと思われる。改正労働基準法が成立しても、荷主に対する直接的な規制は困難であり、規制緩和政策の見直しが必要不可欠である。

3. 規制緩和政策の破綻と政策転換の必要性

(1) 規制緩和論者の論拠と現状

規制緩和論者は、「小さな政府」の推進及び民間活力の導入を図り、自由な競争によるサービス向上と生産性の高揚を求め、として規制緩和を推し進めてきた。背景には1970年代以降の新自由主義的発想がある。

1978年からアメリカで進められた航空規制緩和（オープンスカイ）政策は、日本にも波及

し、トラック事業分野から規制緩和が行われた。その結果、交通事業の各分野において運賃・料金体系や、サービスの多様化が進んだことは事実である。しかし、アメリカの航空規制緩和政策は、パン・アメリカン航空の経営破綻に見られるような「つぶしあい」を経て大手航空会社中心の業界再編に止まり、安全性の低下を招来した。「良貨は悪貨を駆逐する」と言われたものの、現在では安全性や労働条件のみならず、撤退の自由に起因して地域交通が衰退し、家用乗用車がなければ移動できないほど、利用者にも深刻な不利益を及ぼしている。

規制緩和論者は、経済的規制を緩和しても社会的規制を強化すれば安全性の確保や労働者の権利確保に支障はないと主張したが、近年ではほとんど聞かない。

「経済的規制の緩和」とは、参入・撤退、運賃・料金、サービスの質等に関する規制の緩和をいう。「社会的規制の強化」は、消費者や労働者の安全及び労働条件等の確保に関する規制強化であり、道路運送法や労働法等の強化である。しかし、経済的規制を緩和しすぎれば、競争の激化により労働者の賃金や労働条件が引き下げられるため、社会的規制を遵守できなくなる。社会的規制を強化し、業界がそれを遵守したくても、遵守できる環境がないのである。従って、両者は密接不可分の関係にある。「経済的規制の緩和」は、過当競争による運賃・料金引き下げ圧力の高揚やダンピングの常態化とともに、コスト削減に伴う労働賃金等、労働条件の引き下げ等として現れる。「経済的規制の緩和」によって賃金を下げられ、労働条件の悪化にあえぐ労働者は、自発的な「社会的規制破り」をせざるを得なくなり、事故を誘発するのである。

規制緩和の弊害はトラック事業のみならず、公共交通全体に及ぶ。先述した撤退の自由に伴う地域公共交通の疲弊状況は「バス停から600メートル・鉄道駅から1キロメートル圏外」とされる公共交通空白地域等の拡大として現れる。

可住面積内の公共交通空白地域は全国で3万6,433平方キロメートル¹⁹⁾に達し、九州とほぼ同程度の面積まで拡大した。人口減少や少子高齢化に伴い、地域の生活交通の維持が困難となる中で、地域住民の移動手段を確保する手段として、公共交通空白地域等の移動環境を改善するため、市町村等が主体的に運行する自治体バスや、利用者の要望に応じて機動的にルートを迂回あるいは利用が要望された地点まで送迎するコミュニティバス及び乗合タクシーといったデマンド交通の導入が増えている。2006年は887市町村で1,549両のコミュニティバスが運行したが、09年は137市町村、13年度は311市町村においてデマンドタクシー²⁰⁾が導入された。14年の状況はコミュニティバスが1,251市町村で3,138両、デマンドタクシー338市町村となっている。

(2) 規制緩和政策の転換に向けて

交通の分野では規制緩和政策の破綻が明確になり法律も改善されつつある。過疎交通や地域交通の維持・確保は必須の課題とみなされ、交通政策基本法（平成25年12月4日、法律第92号）と、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（平成19年5月25日、法律第59号、最終改正：平成27年5月27日、法律第28号）が成立した。交通政策基本法は、交通に関する施策について「基本理念及びその実現を図るのに基本となる事項を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにすることにより、……（中略）……交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進」（第1条）する目的で制定された交通分野における初の「基本法」である。同法には「国は、国民が日常生活及び社会生活を営むに当たって必要不可欠な通勤、通学、通院その他の人又は物の移動を円滑に行うことができるようにするため、離島に係る交通事情その他地域における自然的経済的社会的諸条件に配慮しつつ、交通手段の確保その他必要な施策を講ずるものとする」（第16条）と規定し、過疎交通を含む地域交

通の維持・確保を重視している。

地域公共交通の活性化及び再生に関する法律は、「近年における急速な少子高齢化の進展、移動のための交通手段に関する利用者の選好の変化により地域公共交通の維持に困難を生じていること等の社会経済情勢の変化に対応し、……（中略）……地域公共交通の活性化及び再生を推進することが重要となっていることに鑑み、交通政策基本法（平成二十五年法律第九十二号）の基本理念にのっとり、……（中略）……持続可能な地域公共交通網の形成に資するよう地域公共交通の活性化及び再生のための地域における主体的な取組及び創意工夫を推進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現に寄与すること」を目的とする。国民の移動を権利とする「移動権」（＝交通権）は、国民の同意や予算の見通しが立たない等の理由で認められなかったものの、撤退の自由を含む「事業者の企業努力」任せから「行政主導」による交通手段の維持・確保に転換しつつある。補助制度も度重なる法律改正により不十分ながらも進展してきた。

交通労働者の賃金や労働条件の改善は遅滞している。しかし近年、事故の報道は変化を遂げた。1987年の日航機墜落事故や91年の信楽高原鉄道事故、2005年の福知山線脱線転覆事故等以来、単なる操縦士・運転士の責任にとどまらず、会社の責任を問う本質的な報道がなされるようになった。個人の過失責任のみならず、どうして事故が発生したのか、背景には何があったのかを国民が知りたいと考える時代である。

上記の各法律は、国民・住民及びNPOと自治体・地域関係者の強い要請に基づき制定された。交通労働者の賃金と労働条件の劣悪性は、利用者の安全を直接的に損なうとの意識が国民に浸透しつつある。交通労働者が自らの権利を主張し、安全確保の先頭に立ち、国民に訴えれば理解されると確信する。一連の安保関連法制が施行されたが、交通労働者の生存権を脅かす悪法である。これ等の廃止とともに国民世論を

形成すれば、政治と行政は賃金、労働条件の改善に係る必要事項の法制化に努めざるを得なくなると考える。

1つの重大事故の背景には29の軽微な事故があり、その背景には300の異常(ヒヤリ・ハット)が存在するという労働災害における経験則「ハインリッヒの法則」に基づく、失敗と教訓の共有が可能な職場づくりも不可欠である。重大事故は軽微な事故を防げば発生せず、軽微な事故はヒヤリ・ハットの段階で状況を報告し、再発防止策を議論し、得られた教訓を活かせば未然に防止できるという実践的な法則である。

2005年4月の福知山線脱線転覆事故を受け、JR西日本は学識経験者等を含む「安全諮問委員会」を立ち上げたが、同委員会は2007年7月、最終報告書²¹⁾を作成した。その中には「航空分野では何十年前から自分の失敗も含めて報告させているが、報告した者に対しては一切のペナルティーはない。このために多くの報告が提出され、再発防止に役立っている」との経験が紹介され、「報告された事実については、事故防止に活かすという観点から検証すべきであり、また、根本的な背後要因をペナルティーとは切り離して考えることも大切である。2～3mのオーバーランは個人の不注意かもしれないが、20～30mとなるとブレーキや線路などの様々な角度から原因分析を行う必要もあり、このためには正しい報告が必要である。報告が素直にできる雰囲気・環境づくりが重要であり、そのポイントは処罰しないことである」との提言が盛り込まれた。

これ等を受けてJR西日本が策定した2013年策定の安全確保計画²²⁾には、「報告することがリスクアセスメントの取り組みに必要不可欠であることを共有し、報告に対して積極的に褒めるなど、報告しやすい環境を一層充実します。また、さらなる報告につなげるため、報告に対するフィードバックについて、一定のルールを定め迅速かつ確実に行うことなどにより、報告文化の定着に一層努めます」と記されている。

同計画に関する西日本旅客鉄道労働組合の調査²³⁾によれば、「主旨や内容が浸透していると思いますか」という設問に対し、約65%の職場が肯定的であったが、約35%の職場で「あまり浸透していないと思う」との否定的な回答が得られた。JR西日本の労務管理は元来、「厳罰主義」を中核にしてきただけに運行管理者に対する運転者等の不信感が強く、誠実な対応が求められる。「ハインリッヒの法則」の尊重と開かれた職場環境の構築は、安全性の確保を最大の責務とする交通事業全体の不可欠な課題であろう。

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。暗示的に運賃・料金値下げを求める旅行会社や荷主等、取引先の姿勢及びコストを運転者に転嫁するトラック業界の体質は改めなければならない。しかし同時に、規制緩和と政策に固執する国の責任は重大である。

トラック事業を取り上げた理由は、直近に山陽自動車道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の見直しが前提となる。

安全性の確保に対する規制緩和と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思う。

交通事業の安全性と規制緩和政策

注

- 1) 鉄道や乗合バスは撤退規制の緩和により、路線の廃止が行われ、広範な住民の反発を受ける可能性が懸念された。
- 2) 全日本トラック協会『経営分析報告書 平成26年度決算版（対象期間：平成25年10月～平成27年8月）』同協会、平成28年4月。
- 3) 同上。
- 4) 国土交通省自動車局貨物課、(社)全日本トラック協会『平成23年版トラック輸送の実態に関する調査報告書』平成23年9月、41頁、42頁。
- 5) 自らトラックや運転者を持たない「専業水屋」や、車両を持ちながらも利用運送も行うサードパーティーロジスティクス（3PL）については、必ずしも実態が明らかにされていない
- 6) 前掲『経営分析報告書 平成26年度決算版（対象期間：平成25年10月～平成27年8月）』、12頁。
- 7) 総務省統計局『労働力調査（基本集計）平成27年（2015年）平均（速報）結果』、平成28年1月29日。
- 8) 20歳未満0.5%、20～29歳8.6%、30～39歳20.5%、40～49歳33.0%、50～59歳22.7%、60歳以上15.1%。2005年時点では20歳未満0.6%、20～29歳15.8%、30～39歳28.2%、40～49歳23.2%、50～59歳23.2%、60歳以上9.6%
- 9) 国土交通政策研究官の小田浩幸氏は、運転者の労働力不足の原因として、①人気が低いため好況時に他産業に流出する、②高齢化のため退職者が多い、③若者が運転手等ブルーカラーの仕事から離れている、の3つの仮説について検証した結果、①と②は原因である可能性があるが、③は原因とは考えにくく、大きな要因は求職者の急激な減少にあるとする。小田浩幸稿「自動車運転者の労働力不足の背景と見通し」、国土交通政策研究所『国土交通政策研究所報第56号』、2015春季号。
- 10) 厚生労働省『毎月勤労統計調査（各年度分）結果確報』中、「賃金指数、労働時間指数及び常用雇用指数並びに入離職率（5人以上）」大臣官房統計情報部雇用・賃金福祉統計課。
- 11) 厚生労働省労働基準局『トラック運転者の労働時間等の改善基準のポイント』、平成27年9月。
- 12) 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。
- 13) 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より。
- 14) 運転操作不適は危険又は危険の恐れのある状態を認識し、ハンドル操作、ブレーキ操作等の措置をとったが事故を発生させた場合等をいう。漫然運転は脇見運転ではないが、運転中に「運転以外のことを考えていた」、「ぼんやりしていた」、「ラジオ放送に聞き入っていた」等のため注意力が散漫になり、相手当事者を発見できず、あるいは発見が遅れて事故を発生させた場合等をいう。動静不注視とは相手当事者を発見（認識）したが、危険でないと思いついで注視を怠り、または相手が譲ってくれる（避けてくれる）と思いついで注視を怠り事故を発生させた場合等をいう。公益社団法人全日本トラック協会『事業用貨物自動車の交通事故の傾向と事故事例』公益財団法人交通事故総合分析センター、平成27年8月、10頁、21頁。
- 15) 国土交通省自動車局安全政策課「貨物自動車運送事業輸送安全規則の一部を改正する省令について」、平成26年12月1日。
- 16) 法案の目的は、法案提出理由にある「創造的な能力を発揮しながら効率的に働くことができる環境を整備するための必要な労働制度の見直し」に置かれる。主たる内容は、職務の範囲が明確で一定の年収要件を満たす労働者が、高度な専門的知識を必要とする等の業務に従事する場合、本人の同意等を要件として、労働時間、休日、深夜の割増賃金等の規定を適用除外とする「特定高度専門業務・成果型労働制（高度プロフェッショナル制度）の創設等に置かれる。「残業代ゼロ」法案、「過労死促進」法案と揶揄されるが、むしろ無限の長時間労働を蔓延させるものであり、筆者は廃案が妥当と考える。
- 17) 国土交通省・厚生労働省「トラックドライバーの人材確保・育成に向けて」、平成27年5月28日、1頁。
- 18) 日本路線トラック連盟「荷主庭先実態調査」、2014年10月17日。
- 19) 国土交通省『地域公共交通確保・維持・改善に向けた取組マニュアル』同省、平成24年3月。
- 20) 乗合タクシーの一種であり、乗車定員11人未満の車両で行う乗合型の旅客運送サービスをいう。

香 川 正 俊

- 21) 『安全諮問委員会 最終報告書』、西日本旅客鉄道株式会社、平成19年7月3日。4頁。
- 22) 『安全考動計画2017』西日本旅客鉄道株式会社、2013年、6頁。
- 23) 西日本旅客鉄道労働組合「UNIONニュース」No. 468、2014年4月25日。