



公共交涌

交通産業における 労働と安全

安部 誠治

(関西大学社会安全学部教授)

1 交通産業の意義

約20万年前、現在のアフリカ・タンザニア の地において、我々の祖先である現生人類が 誕生したと言われている。最初、その数は 5000人ほどだったという。この5000人の子孫 がその後、世界中に散らばっていき、現在そ の数は74億人にもなっている。

約1万年前に、人間は農業を始めた。農業 の発達は社会的余剰を生み、やがて都市を誕 生させた。都市を基盤とする人間の文明は、 人々の移動・交流、そして交易活動によって 支えられ、発展を続けてきた。交通こそが人 間の歴史の営みを創りあげてきたといっても 過言ではない。

ところで、人間の歴史において交通は、な がらく人力(徒歩)や畜力(馬車など)とい った新陳代謝エネルギーによって担われてき た。ところが、19世紀の半ば以降、鉄道や自 動車といった機械エネルギーを用いた交通機 関が次々と登場したことによって、その様式 は根本的に変化した。そして、それに伴って 人間の生活・労働形態も大きく変わった。

すなわち、動力で動く交通機関は、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・ 労働空間を大規模に拡張した。その結果、経 済活動は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、 また、人間の生活は家庭(消費)-長距離移 動-労働・社会的活動という形態に編成され た現代社会がつくり出された。こうして交通 システムは、現代社会を存立させる基本的条 件となるに至った。

現在の交通は、自家用交通と営業用交通と に大別される。自家用交通とは、私的目的を 実現するための交通である。もちろん、一部 にはプライベートジェット機のような自家用 飛行機やプレジャーボートのようなものもあ るが、代表的な自家用交通機関は自動車・バ イクである。一方、営業用交通とは、対価を 徴収して不特定多数の人々や貨物を運搬す る交通である。このうち、旅客を移送する営 業用交通は、とくに公共交通と呼ばれている。 また、営業用交通に用いられる交通機関のう ちバス、タクシー、トラックの三つは、事業 用自動車と呼ばれる場合もある。

個人タクシーのような例外はあるが、営業 用交通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、すなわち交通産業を形作っている。 ちなみに、日本経済において交通産業は2014 年現在、名目GDPで4.9%、雇用者数で5.9% の割合を占めている(総務省「情報通信白 書」)。

2 交通産業の事故と安全

交通機関は文明の利器であり、現代社会を 存立させる基本的条件である。一方で、それ は事故や環境破壊などの負の副作用をも併せ 持つものである。

自家用、営業用を問わず、交通機関が担保 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 通機関にあっては、安全は利用者に提供され るべき最も基本的な品質であるといえる。

現代の代表的な交通機関は、自動車、鉄道、 航空、船舶である。交通機関は人間が高速度 で運転・操縦する機械システムであることか ら、いくら安全対策を採ったとしても無事故 ということはありえない。そこで重大事故を

根絶するとともに、小規模事故の発生件数を減少させていくことが重要である。ちなみに、2015年中のわが国における交通機関の事故(運輸事故)に伴う死者数は、自動車4,859人(30日以内死者)、鉄道273人、航空10人、船舶77人(行方不明者を含む)の合計5,219人である(内閣府「交通安全白書」)。

厚生労働省は、毎年「人口動態統計(確定数)の概況」を公表している。それによれば、最近20年ほどの期間を概観すると、わが国では年間約4万人の人々が「不慮の事故」で亡くなっている(死者総数の3~4%)。かつて、ピーク時(1960年代から70年代)には不慮の事故による死者の半分が運輸の事故によるもので、それは死因の第1位を占めていた。その後、自動車事故の防止対策の強化に伴い、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」が取って代わっている。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、自動車事故の被害者数が大きく減ったことで、ピーク時と比較すると3分の1ほどに減少している。とはいえ、依然として年間5,000人ほどの犠牲者が発生しており、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の一つであることに変わりはない。

3 交通労働の特徴と規制

(1) 交通労働の特徴

交通機関は運転手や運転士、パイロットなどのオペレーターが、車両や航空機、船舶を運転・操縦することで動いている。さらに、例えば鉄道の場合であれば、指令員やインフラを維持管理する施設・電気労働者など、多くの関係者が列車の運行にかかわっている。つまり、運転業務のみでなく、多くの関連業務が交通労働者によって支えられているのである。

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、拘束時間が長時間という特徴を有している。大都市圏の電車運転士の場合であれば、1ヶ月のうち約10日は泊まり勤務である。また、都市圏のタクシー運転手の場合、2暦日にわたって勤務する隔日勤務が一般的である。国際線のパイロットであれば、日付変更線を越えてワンフ

ライト10数時間の勤務を余儀なくされる場合 もある。

不規則で長時間に及ぶ労働は、とくに事業用自動車の場合、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。例えば、多くの鉄道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、この種の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。

交通産業は、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、2002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病した精神障害の状況について、労災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」)。それによれば、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、中分類を見てみると、「道路貨物運送業」が同様に請求件数、支給決定件数ともすべての業種中で最多である(厚生労働省「平成28年度 過労死等の労災補償状況」)。

(2) 交通労働に関する規制

わが国では、1947年に制定された労働基準 法を主たる根拠に労働時間の規制が行われて いる。同法は、周知のとおり1日8時間、1 週40時間を法定労働時間としている。

1989年に労働省(当時)は、バス、タクシー、トラックの運転手にかかわる「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」を告示した。いわゆる改善基準告示と呼ばれるもので、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判断から策定されたものである。

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。例えば、バス運転手の 場合の基準の要点は、以下のとおりである。

- ①4週間を平均した1週間当たりの拘束時間は原則として65時間。ただし、貸切バス及び高速バスについては、労使協定の締結を前提に、52週間のうち16週間までは4週間を平均した1週間当たりの拘束時間を71.5時間まで延長することが可能。
- ②1日の拘束時間は13時間以内を基本とし、最大でも16時間が限度。1日の休息期間については、継続8時間以上必要で、さらに休日はいかなる場合であっても30時間を下回ってはならない。
- ③1日の運転時間は2日を平均して9時間が限度で、4週間を平均した1週間当たりの運転時間は原則として40時間。
- ④時間外労働及び休日労働の拘束時間は、 1日最大16時間、4週間で原則260時間。労 使協定があるときは286時間まで可能。

ところで、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、4週間平均で1週間当たり65時間以内、1日13時間以内、最大16時間という基準は、そもそもそれ自体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、これに基づくと1ヶ月で最大286時間までの拘束が可能となる。

厚生労働省は、2011年に過労死の労災認定を定めた。それによれば、①発症前1ヶ月ないし6ヶ月にわたり、1ヶ月あたりおおむね45時間を超える時間外労働を行わせた場合、②発症前1ヶ月間におおむね100時間を超える時間外労働を行わせた場合、または発症前2ヶ月ないし6ヶ月間にわたり1ヶ月あたりおおむね80時間を超える時間外労働を超える時間外労働をとされている。改善基準告示の1ヶ月で最大されている。改善基準告示の1ヶ月で最大260時間という基準は、1ヶ月当たり161時間の時間外労働を容認していることになり、厚生労働省の過労死の労災認定基準を上回る大きな問題点を含んでいる。

営業用自動車事業の分野では、厳しい労働 条件にあるにもかかわらず、それに見合う賃 金が支給されていないことなどが原因で、ド ライバー不足が深刻化している。交通労働者 の労働条件の改善は、一義的には事業者の責 任であるが、国としても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 準告示の速やかな見直し・改善が必要である。

4 規制緩和と交通産業

(1) 規制緩和と交通産業

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・財政政策が展開された。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、1970年代から政府・公共部門の経済的役割を縮小し、その一方で市場競争を促進しようとする政策志向が世界的に勢いを得るようになった。規制緩和はそうした中で打ち出された政策だった。

わが国の交通産業における規制緩和は、1990年のトラック事業を皮切りに始まった。 そして、2001年までの間に、航空、鉄道、港湾、バス、タクシーとすべての事業分野において規制緩和が推進された。

ただし、その影響の度合いは各事業ごとに 様相が異なり、決して一様ではない。すなわ ち、交通産業は、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、事業への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 ほど多くの新規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、大量の事業参 入が続いている。

その典型はトラック事業で、1990年の規制 緩和当時、約4万であった事業者数は、現在 では6万3000にも達している。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。

(2) 規制緩和と貸切バス事業

2016年1月、長野県軽井沢の碓氷峠において、15人の犠牲者が出た重大な貸切バス事故が発生した。この事故の背景には規制緩和があった。以下、貸切バス事業に焦点を当て、規制緩和と輸送の安全の問題を考察する。

2000年2月に改正道路運送法が施行され、貸切バスの規制緩和が実施された。その要点

は、第一は需給調整規定の撤廃であり、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。ところが、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。

次に、後者については、貸切バスの運賃・料金は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・料金が設定できることになった。

需給調整規制が撤廃された結果、貸切バ ス事業者の数は1999年度の2,336から2014年 度には4,477へと約2倍に増加した。一方、事 業全体の営業収益は、運賃の値引きが行われ たこともあって、1999年度の5,434億円から 2012年度には4.495億円へと大きく落ち込ん だ。要するに、縮小する市場の中で限られた パイの厳しい奪い合いが行われるようになっ たのである。とくに、旅行業者が集客して貸 切バス事業者が運行するいわゆるツアーバス 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(ツアーバスは、2012年の関越道事 故などにみられるようにその弊害が顕在化し たことで2013年に廃止された)。

しかも、規制緩和によって中型バスは最低 3両、また大型バスは5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1998 年度には保有車両数が10両以下の事業者の 全事業者に占める割合は55%であったのが、 2014年3月にはそれは約70%まで増大した。 バス運転手の労働条件の維持・改善は、安全 運行の確保にとっ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 きる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。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2003年1月から2014年12月までの間に、車齢の高いバスを中心に205件も発生している。出火箇所で多いのはエンジン付近で、全体の5割強を占めている(国土交通省「バス火災事故の状況について)。

バスの平均車齢についても、それは規制緩和が実施された2000年には7.5年、平均使用年数は13年であったのが、2015年には平均車齢は11.8年、また平均使用年数も17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。

(3) 小括

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。規制緩和推進の最も大きな理由もこの点に求められている。確かに、1985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、電話料金の大幅な値下げが実現され、消費者に多大な便益がもたらされた。電気通信産業の規制緩和は、規制緩和の成功した事例といえる。

交通産業においても、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はある。しかし、そ の一方で、規制緩和による競争激化の中で、 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。また、 特に事業用自動車の分野では車両更新などの 安全投資が手控えられてきた。こうしたこと が、交通産業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。

【引用・参考文献】

- ·安部誠治「運輸産業の安全と労働問題」『日本労働年 鑑 第87集』2017年7月。
- ・同「貸切バスの事故防止の課題」『運輸と経済』2013年 5月号。
- ・同「デフレ経済下の運輸事業の規制緩和と輸送の安全」 『労働の科学』2008年2月号。
- ・同編著『公共交通が危ない-規制緩和と過密労働』岩 波ブックレット、2005年。