DIO

DATA資料　INFORMATION情報　OPINION意見

第30巻第7・8号通巻328号
連合総研レポート
2017年7・8月号
合　併　号
No.328

CONTENTS

特集

公共交通の課題と未来

交通産業における労働と安全
安部　誠治……4

交通産業が再び花形職業となり、社会をがっちりと支えるために ～労働組合は会社から社会へ出よう！
加藤　博和……8

人を支え地域をつくる、これからの公共交通
戸崎　肇……12

寄稿

巻頭言……2
「現物給付論」再考

視　点……3
労政審建議と「均衡」「均等」

報　告……16
労働審判員連絡協議会の設立と労働審判制度の課題

最近の書棚から……18
監修　本間正明
編集　松浦成昭／河越正明／日高政浩
『医療と経済』

今月のデータ……19
厚生労働省「平成28年 労働組合活動等に関する実態調査」
パート労働者を組織化の対象として最も重視する割合が上昇

事務局だより……20

巻頭言

巻頭言

「現物給付論」再考

連合総研所長
中城吉郎

「教育の無償化」が、政治テーマとして急浮上してきている。これには、日本の子どもの貧困率の高まりや教育機会に恵まれない子どもの存在が世代を超えた格差の連鎖につながることが強く認識されるようになってきたことが背景にあると考えられる。6月9日に閣議決定された今年の骨太方針では「幼児教育・保育の早期無償化」に向けての「安定的な財源確保の進め方」について年内に結論を得ることや「高等教育を含め、社会全体で人材投資を抜本強化するための改革の在り方」を早急に検討すること等が書き込まれたが、議論はこれからである。無償化を巡っては財源問題に関心が集まっているが、教育サービスを社会全体としてどう負担するべきかという根本の考え方をしっかり議論しておかないと、「バラマキ」を巡る不毛な論議に陥る恐れがある。

教育の無償化は教育サービスの普遍的な現物給付を意味する。もし、幼児教育から高等教育までをカバーすることになれば日本型福祉社会の大きな変更につながることとなる。他方で、子ども手当の拡充のような現金給付で対処すれば良いとする意見もあるだろうが、それで目的は達せられるのだろうか。ここではサービスの現物給付の意味を改めて考えてみたい。

エコノミストは、一般に、再分配の手段として現金給付と現物給付を比較した場合、完全な情報と個人の合理的判断を前提にして、現金給付の方が給付を受ける者の選択の自由度が大きく、より高い効用が得られる選択だと考える。しかし、受給者は給付の目的に沿った合理的な選択をしてくれるとは限らない。したがって、現実には政策目的に応じて現物給付やその一変形でもあるバウチャー制度なども多く用いられている。また、現物給付のメリットの一つとして「選別（ターゲティング）が容易」ということがあげられる。現金と違って、例えば保育のような現物サービスであればそれを必要とする人しか手を上げないからである。

こうした現物給付についても、所得や生活状態により給付の対象を絞るべきとする意見も有力である。「効率性」を重んじる考え方だ。しかし、教育のようなものについては社会が連帯して支えるべき共通の資本と考えることができる。そう考えると、こうしたサービスは普遍的に与えられるべきものということになる。先進国で大学まで授業料を無償とする国が多いのもこうした考えに支えられている。

また、現物給付に所得制限のような制約を加えると、給付される側とそれを負担する側との間に「分断」が生じることになる。井手英策慶応大学教授はこうした「分断された社会」における「優遇される者」と「優遇されない者」との間に生ずる「不要な敵対関係」の問題を指摘されている。そして、累進的な税と普遍的な現物給付を組み合わせることにより格差の是正が図れることを示されている（『分断社会を終わらせる』筑摩選書）。教育は医療、環境などと並んで社会全体で支えるべき共通の資本であるといえる。この普遍的な性格を共有できるかどうかがこの議論の出発点となるだろう。

一方、現物給付の問題は、現金給付のようにお金を配るだけでは終わらない。実際に現物の供給体制を作りそれを現場に根付かせるところまでやらなければならない。永田町や霞が関では予算確保までが主な仕事だが、現物給付は現場で具体的にどう供給するかが重要であり、これは主にそれぞれの地方の仕事となる。特に、サービスの給付の場合には、生産と消費の同時性という問題がある。サービス供給は時間的、地域的に広がる需要を満たすように行われなければならない。保育を求める人にとっては、利用可能な施設での我が子の年齢枠が関心事なのである。

また、新たに現物給付が提供されるようになると、代替的なサービスからの需要のシフトや潜在需要の顕在化が起こるのでそれをも勘案した整備を進めなくてはならない。そして、サービスの質の確保も大きな問題である。特に、高度に専門的なサービスになればなるほど、この点が重要となる。現物給付が現状固定化の補助金にならないようするには何らかの競争原理が働く仕組みの導入が必要となろう。

このように、現物給付を巡っては乗り越えるべき課題は多い。しかし、これがこれからの社会の二極化や階層の固定化を回避し連帯社会を形作るものであるという認識が共有されるならば、議論を深めていく中でその解を得ることは十分可能であるだろう。

視　点

労政審建議と「均衡」「均等」

労働政策審議会の建議「同一労働同一賃金に関する法整備について」がまとまった。今後、労働契約法、パート労働法、労働者派遣法の一括改正の具体的な論議が（「同一労働同一賃金ガイドライン（案）」を法的根拠のある指針として固めていく作業と併行して）進められていくことになる。

建議の内容は、「ニッポン一億総活躍プラン」が掲げた「正規か非正規かといった雇用の形態にかかわらない均等・均衡待遇を確保する」目的に向け、不合理な待遇差に関する司法判断の根拠規定を整備しつつ「ガイドライン」による現場の慣行や実態をふまえたソフトアプローチがとられる一方、労働者の求めに応じ待遇差の内容やその理由について事業主に説明義務を課すなどグレーゾーンのあることを前提に司法救済が円滑に作用する方向で整備を図るバランスよく穏当なものに思われる。特に、「不合理でない」説明にあたっての比較対象者の選定理由を明らかにすることや、同一の使用者に雇用される正規雇用労働者を比較対象として統一したことは、今後の実務的な進展に寄与するであろう。派遣労働者についても、基本的に派遣先労働者との均等・均衡待遇を原則としつつ、常用型派遣における労使協定方式を併用したことは、派遣制度固有の性格や現状から実効性の点で今後多くの課題が予想されるものの、現場の労使の取り組みを尊重したうえで、具体的な解決をこれから積み重ねていくという方向を示したものであろう。労働条件決定は基本的に労使自治の問題であり、正規・非正規間の不合理な処遇格差（過度の逸脱）に司法救済の道を整備しつつ、労使が課題・目標を共有し実態を踏まえつつ主体的に解決に取り組んでいく方向で合意した意味は大きい。

建議には気になる点もある。行政による履行確保措置やADRの適用は大切なことなのだが、その関係で建議は、有期雇用の諸規定をパート法に移行・新設するとしている。新設はADR関係規定とパート法９条の「均等待遇規定」と思われるが、もし労働契約法の有期雇用の規定を現行20条を含めてすべてパート法に移してしまうとすると、「パート・有期雇用法」という性格にならないだろうか。連合は2000年代初頭にはまさしくこの提起をしたのだが、それは短時間と有期が不可分に結びついている「パート」が雇用形態間格差のほとんど唯一といえる中心テーマであったからである。この性格は現在もなお変わってはいないものの、その後、民事的効力を持つ労働契約法が制定され、それは雇用契約を律する基本的法規となる一方で現場では多様な社員形態が出現するなど、環境は大きく変わっている。「均衡待遇」規定と建議で整理されている労働契約法20条は、有期雇用に限定されているものの、「差別禁止」規定に近い性格を持ち、包括的な雇用差別禁止立法のない現状において、これが基本法規である労働契約法に置かれている意味は大きい（「差別禁止」は本来完全な「均等待遇」を要請するものであり、雇用形態の選択が本人の意思を含む以上、不合理な過度の格差の是正以上に踏み込めないからなおさらである）。

日本のパートは欧州のように単に短時間であるというだけでなく、有期雇用が不可分に組み込まれるとともに、家計補助的性格が強かった歴史的経緯もあり、雇用社会では「身分」的な実態を形成してしまっている。それゆえに、雇用管理の改善や均等待遇も含めたパート法で総合的に対応する意味は大きいのだが、ここに有期の問題をすべて取り込んでしまっていいのだろうか。「フルタイムパート」（言語矛盾だが）という実態がある以上、パート法９条の「均等待遇」規定を有期雇用にも適用することは必要な前進である。一方で実態的な適用範囲が狭いとされたこの規定が拡大されたのは、労働契約法20条との関係というダイナミズムがあったからでもある。

今後の立法課題である「差別禁止」の構想も視野に入れて、「均衡待遇」と「均等待遇」の意味と関係について、論議を深めていく時期なのではないだろうか。

（主任研究員　中村善雄）

寄稿

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させた場合、に業務と発症との関連性が強いとされている。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。

寄稿

交通産業が再び花形職業となり、社会をがっちりと支えるために

～労働組合は会社から社会へ出よう！

加藤　博和
（名古屋大学大学院環境学研究科教授）

ストライキ、大事故、そして運転者不足

36年ぶり、しかも24時間打ち抜き…。2016年12月4日、川崎鶴見臨港バスの従業員が組織する臨港バス交通労働組合が決行したストライキの状況を仕事の合間にSNSでチェックしながら、「とうとうここまできたか」「それにしてももう少し何とかならないのか」と思っていた。

公共交通が大好きで、各地で公共交通を利用したり調査したりする中で、その衰退ぶりを目の当たりにして、自分にも何かできないかと思い、いつしか公共交通を立て直す取組の支援が副業となってしまった。特に乗合バス事業者の皆様には仲良くしていただき、いろいろ教えていただくとともに、現場の厳しい状況について訴えられることも多くなった。

そもそも、昔はバス運転者や駅員は人気が高い花形職業であった。ところが、安全第一、そして気持ちよく利用できる移動サービスをしっかりと支えるプロの方々が、きちんとした労働環境や待遇を得られていないという現実。こんな無理をなぜ強いられなければならないのか、それはいつまで続けられるのか、自分にできることはあるのか、などと考えているうちに、現場に詳しいということで、国土交通省が進めるバス事業適正化・活性化策の検討会の末席に加えさせていただくようになり、自分なりに改善策を考え提案させていただく機会を得た。しかしその導入効果が現れる前に、関越道ツアーバス事故、そして軽井沢スキーバス事故が発生し、そのたびに策の練り直しを余儀なくされた。

現在、軽井沢スキーバス事故を受けた対策検討の成果として、法改正にまで踏み込んだ包括的かつ大規模な見直しが進められている。しかし残念なことに、現場の運転者の皆さんから「だんだんよくなってきたよ」という声はほとんど聞けていない。やはり、労働環境や待遇の改善が実感されるには至っていないからである。

その結果、運転者不足が極度に深刻化している。全国的に「お客様がいるのに走らせることができない」段階に突入した。乗合バスの減便･廃止の理由は、以前ならモータリゼーションや過疎化・少子化等による利用者減少と決まっていたのに、最近では運転者が確保できないからと運行事業者が告知でカミングアウトするようになっている。タクシーでも、10年前だと都市部では過当競争であったため、特措法をつくって減車できるようにしたのに、今や乗務員が集まらず、減車されたにもかかわらず車庫に車が残っていて、ピーク時にお客様からの注文に即応できないのが当たり前になってきている。著者が公共交通政策を担当する地域でも、バス減便によって高校通学が不可能になったり、タクシー会社が廃業しゼロになったりするところが出てきており、今や著者も運転者確保にまで関わらざるを得なくなってしまっている。

収入は減、労働時間は増

厚生労働省の賃金構造基本統計調査によると、2001年における平均の年収（名目）を100とすると、2016年には、全業種が97.6であるのに対し、営業用バス運転者82.8、タクシー運転者99.0である。バスは2001年以降の数年間で大きく落ち込んだ。ちょう

どバス事業の需給調整規制が廃止され、貸切バス会社が急増した時期である（蛇足ながら、この措置を小泉改革と呼ぶ方が多いが、緩和された後に小泉内閣が発足したのだから、小泉改革と呼ぶのは誤り）。タクシーも同様に低下し、リーマンショック後に90を割り込んだが、その後景気回復と特措法の効果で持ち直している。各年の全業種平均を100とすると、バス・タクシー運転者は2001年は107.7、66.3だったのが、2016年には91.3、67.2であり、バスは平均以上から以下へ落ち込んだ。タクシーは低水準のままである。

一方、2001年を100とした時の2016年の平均労働時間は99.1、95.5とそれほど減っていない。全業種では98.3である。各年の全業種平均を100とすると、2001年は117.8、112.2、2016年は118.6、109.0である。バス・タクシーとも長時間労働が改善されず、バスは収入が大幅に下がり、タクシーはもともとの低水準を抜け出せていない。これでは運転者が増えるはずがないし、二種免許をとる気も起こらない。

2016年の営業用バス・タクシー運転者の平均年齢は49.9歳、58.7歳で、年々高齢化してきている。他業種に比べ、若年では収入が比較的高いが、年齢が上がってもあまり増えない（近年この傾向が強まっている）特徴がある。その上、もともと中途入社がほとんどを占めているため、労働条件や待遇が良くなければ新規採用や定着は望めない。現在は災害復興やオリンピック・パラリンピック関連などでトラックの需要が旺盛であり、運転者がそちらに流れている。

貸切バスについてはインバウンド需要の高まりなどで利用者が増加し、供給が足りない状況が一時期あった。そのため、本来は不適格な運転者まで集め、バス会社が守るべき法令も無視して運行した結果起きたのが、軽井沢スキーバス事故であった。

一方、乗合バスでは、利用者数に下げ止まりが見え、明るい兆しが出てきているものの、運転の現場では超過勤務や休日出勤が常態化している。運転者が足りないからといって運休するわけにはいかないのでやむを得ないのだが、そのしわ寄せはまじめに仕事をしていただける運転者の方々にいってしまう。そうなれば、体調を悪くしたり、事故を起こしやすくなったりする。お客様への対応も悪くなるかもしれない。仕事を続けられなくなる人が続出し、人がますます足りなくなる。どうしようもなくなって減便・廃止せざるを得なくなる。まさに滅びの道まっしぐらである。

このような状態で臨港バスでのストライキは起きた。驚いたのは、組合の主張の中に「バス運転者の労働時間等の改善基準の遵守」があったことである。「それを言ってしまっていいの？」と。なおこれは、決してこの会社だけのことではない。本来は「改善基準の遵守」でなく「改善基準の改善」が必要なのであるが。

バス・タクシー運転者は勤務が変則になるため、通常の労働基準法の規定を適用することが難しい。そこで設けられているのが「改善基準」である。各営業所への配置が義務付けられている運行管理者の資格試験においては、いくつかの勤務シフトが示され、そのうちどれが改善基準違反かを選ぶ問題が出題される。しかし改めて問題を見ると、違反でないシフトも実際に勤めるとかなり大変ということが分かる。つまり基準は「やむを得ない場合の限度」を示している。ところが実情は、改善基準ギリギリまでのシフトを組み、急きょ欠員が出ると基準違反もやむを得ないという状況さえ珍しくない。日本のいたるところ、そのような仕事で運転者がヘトヘトになっている。これでは事故も防げない。人も減るばかりである。ストライキ決行はその改善を訴えるためにやむを得なかったと考える。

利用者減少を人件費抑制でカバー

バス・タクシー運転者の労働条件・待遇が悪化してきた理由は、ひとえに利用者の減少が止まらないことに尽きる。いずれも最盛期であった1970年に比べて6割も減少してしまった。1980年代までは運賃値上げでカバーしていたが、それがさらなる利用者減少をもたらすことが明らかになった。労働組合も待遇改善を求めてストライキも含めた活発な活動を行っていたが、次第に世論の共感を得られなくなってしまった。そのため、労使が協調して合理化を進めることで運賃値上げを抑制する方向に転換し、ストライキもほとんどなくなったわけである。そこに前述の需給調整規制廃止が行われ、比較的収益性が高かった貸切バスが過当競争に陥って、運賃水準が急降下し、大手事業者の撤退・縮小が相次いだ。乗合バス事業についてはコミュニティバスの普及もあって自治体や国からの補助が増加したが、額を抑制するために競争入札が一般化した。これらの状況に対応すべく、事業者

はバス運行経費の圧縮を進めたが、その多くは、経費に占める比率の高い人件費において行われた。つまり労働条件や待遇の切り下げである。また、運転に直接携わらない部門が大幅に縮小されたことも見逃してはならない。

したがって、現在も公共交通が曲がりなりにも残っている大きな要因は、社員の皆さんのご苦労にあると著者は考え、感謝している。しかし残念ながら、そのご苦労は一般にはほとんど知られていないのではないか。そしてそれは当面乗り切るのには有効であっても、長期的には、新しい方が入ってこない、安全運行もままならない、事業を続けることができない、という結果をもたらしてしまっているのではないか。

この難局を抜け出す道はただ1つ、収入を増やすことである。そのために、単価を上げるか、利用者を増やすかが必要である。貸切バスにおいては、関越道ツアーバス事故の後、安全コストを下回る運賃収受が常態化していることが事故の背景にあると指摘され、安全コストをまかなえる運賃水準を確保する新制度が施行された。著者はその検討ワーキンググループの座長を務めたが、当初は著者も含めみな「運賃適正化なんてできるわけがない」という雰囲気であった。しかし現在、完全ではないものの、思った以上に守られている。軽井沢スキーバス事故でもバス会社が過小な運賃で運行していたことが判明しており、適正運賃収受は安全確保のために必要という認識が広まったことが大きい。

一方、乗合バスやタクシーの運賃は長年据え置かれてきたが、改定が少しずつ行われるようになっている。利用者や地域の理解を得るのはなかなか大変であるが、それを躊躇していては何も進まない。ならばどうすればよいのか。

社会とのコミュニケーションがカギ

臨港バスではストライキという手段がとられた。ストライキは通常、労働者の経営側への要求貫徹の手段である。しかし、経営側としても収入が限られ、運転者補充もままならない以上は対応しようがないので手詰まりになる。もちろん、ストライキは社会に対するアピールの手段にもなりうるが、バスの場合、利用者を始め社会に多大な迷惑をかけてしまうので適切とは言いがたい。ただし今回は、（現場に行けていないので、利用者の皆さんがどう思っていたかは直接分からないが、）マスコミの論調がおおむね好意的であった。つまり、ストライキが「正当な要求を実現するための正当な手段」と認識されていたようである。とは言え、もっと要領のよい方法はないのだろうか。

交通産業の現場には「安全運行は当然のことであって、それをことさらにアピールするのはおかしい」という思い込みがあるのではないか。それではダメで「我々は（決して当然ではない）安全運行を確保するために様々な取組や工夫を行っています」と具体例を挙げてアピールしていくべきである。なぜなら、それをしなければ「プロの『当たり前ではない』付加価値」が利用者には理解されず、対価も払ってもらえないからである。

公共交通の利用が減ったのは、人々が乗用車や自転車を持ち、思い通りに移動できるようになったことが大きい。これによって「ただ人を運ぶだけ」なら、交通産業に付加価値を感じられない時代になってしまった。そこで、プロとしてこれだけの努力をしているから高い安全品質が保てるのだと認識してもらう必要がある。きびきびした所作や確かな運転技術も一つのアピールとなる。

さらに「わざわざ自分で確保し運転しなくても、安心・快適に送り届けてくれる」サービスとして付加価値を与え、それをうまくアピールすることが、信頼感を高め利用を増やす結果につながる。このような社会へのアピールは、例えば営業所の見学会を開くとか、出前講座を行うとか、インターネットや紙媒体等で広報するとかいった形で可能である。「そういうことは経営側で行うべき」という考えもむろんあるだろうが、労働組合が行うことで、自身の社会的意義が直接アピールできる。

特に公共交通の労働組合は、地域社会と直接コミュニケーションをとるべきと著者は以前から主張してきた。なぜなら、経営側と交渉しているだけでは、待遇改善を図ることは難しいからである。公共交通は便益を利用者や地域住民にもたらし、その対価として運賃や補助金を受け取るのだから、支払ってくれる利用者や地域住民にアピールし、また意見をきいてサービス改善を図っていく方が手っ取り早い。

例えば、道路運送法に基づき乗合交通に関する地域のステークホルダーが参加する「地域公共交通会議」は、全国市町村の9割

が設置しており、交通産業の労働組合は事業者とは別に必須メンバーとなっている。ここで運行現場の実情を知ってもらい、また地域のニーズに合った公共交通の見直しを一緒になって考える態度を示すことで、「気軽に話ができ、地域にとってありがたい存在」と見てもらえるようになるのではないか。その上で、今の運送サービスとその対価がいかなる労働条件や待遇によって成り立っているかも議論できるようになる。仮にストライキに訴えるとしても、こういう土壌ができていれば地域で理解もされやすいだろうし、そもそもそれ以前に地域住民に訴えかけるもっと要領のよい方法も手にしているはずである。そのためにも、労働組合がアピール下手から脱却し、積極的に会社から社会へ出てコミュニケーションをとることが期待される。

業界全体の体質改善に取り組むべき

産別組織において考えていただきたいのは、非組合員も含めた交通産業の全労働者をどう救っていくかという視点である。特に貸切バス運転手については組合加入率が2割程度にとどまっているもようである。組合がない会社の方が、労働条件や待遇が悪い場合が多いと考えられることから、その実態を明らかにするとともに、改善策の必要性を社会に強くアピールしていく必要がある。

例えば、貸切バス運賃に関する新制度導入や交替運転者配置基準見直し（運転時間・実車距離等の短縮）によって、多くの会社で稼働率が低下したものの単価が上がって増収になっている一方、運転者の給与体系が見直されていないため、稼働率低下によって給与が下がった（無理して働けばたくさん稼げたのにできなくなった）という訴えが著者のところに多数来ており、悔しい思いをしている。新運賃制度を利用者に納得いただくためには、運転者の待遇向上や安全対策に運賃上昇分が回っていることが明確でないといけない。

さらに、先述した「改善基準」の見直しや、キャリアアップ（＝収入増加）の道筋の明確化も重要課題である。また、運転者以外の職種も人手が足りておらず、その待遇改善も合わせて必要となっている。これらが着実に見直され体質改善が進むことで、交通産業へのイメージを向上でき、より多くの人がこの仕事を選んでくれる可能性が出てくる。

誇りややりがいを持って働ける環境づくりを

モータリゼーション進展によって移動サービス供給の独占が崩れ、付加価値が低下してしまった結果、労働条件や待遇が悪化し、労働組合は経営側との交渉だけではらちがあかなくなり、サービスの消費者である利用者や地域とのコミュニケーションと協働が必要となった。交通産業に頼らずとも様々な移動手段があり、安価な自家用車ライドシェアもITとモバイル端末の活用で技術的に可能である。そもそも移動しなくても物流・IT等によって同じ効果が得られる代替サービスも広がっている。

それでも、リアルな移動は生活や交流にとって不可欠であり、それを担保する移動サービスを安全安心かつ高質なものとして提供する「プロの担い手」が安定的に確保されることが重要である。担い手は地域を支える大事な、尊敬されるべき仕事であり、誇りややりがいを持って安心して働いていただける環境づくりが必要である。そのために、会社全体で安全運行を確保するしくみの確立や、安全対策が十分施された車両の導入によって運転者と利用者を守っていく必要がある。むろん、これらの取組を進めるための制度整備は国の大事な役割である。同時に、地域にとって必要な移動システムを考え、提供するという付加価値を発揮することも期待され、そのために企画・広報の職員も必要となる。

第一生命が毎年調査している「子供が大人になったらなりたいもの（職業）」の2016年版では、男子の第9位に「電車・バス・車の運転手」が入った。彼らが大人になった時にその思いが果たせるように、労働組合が今やっておくべきことがたくさんある。

自動運転技術の進展で、運転者、そして交通産業が将来どの程度省人化されるのかはまだわからない。しかしそれまでにはまだかなりの時間がかかる。営業用車両の運転には高い技倆が求められることを考えると、自動運転に置き換わるなら、他の多くの仕事もAIやロボットに置き換わっているであろう。少なくともそれまでの間、「人が人を運ぶ仕事」が花形になり、生き生きとした社会を笑顔でがっちりと支えられるように、労働組合の皆さんには頑張っていただきたい。むろん、著者も及ばずながら、体を張ってできる支援を続けていく。

寄稿

人を支え地域をつくる、これからの公共交通

戸崎　肇
（首都大学東京都市環境学部特任教授）

本論では地方における公共交通の現状と、その今後の方向性のあり方について考察するものとする。

1．高齢化の進展

日本では急速な勢いで少子高齢化が進んでいる。それに伴って、高齢者による交通事故の多さ、その内容の深刻さが社会問題となっている。その結果、道路交通法上も認知症対策が強化され、高齢者の免許更新の条件が厳しくなった。しかし、当該高齢者が実際に健康上何の問題もない場合や、家族の理解があって自主的に免許を返納するのであれば別だが、免許が更新されなければ、自分だけでは買い物や病院に通うことができず、誰かの好意にすがらざるを得なくなる。この役割を公共交通が肩代わりして行うためには、相当な発想の転換と、体制の見直しが必要となってくる。特にこの問題は地方において大きな問題となっているが、現状、多くの問題を抱えている。

2．過疎化の進展と公共交通

日本では人口の大都市への集中がまだまだ止まらず、地方における過疎化が問題になっている。今後多くの地方の村などが消滅するという研究もある。

過疎化が進む地域では、公共交通を維持することは極めて困難になっている。過疎化が進んだ地域ほどマイカーへの依存度が高く、そのことがバスや鉄道といった公共交通の需要を減少させる。その結果、公共交通の経営は圧迫され、コストを削減するために運行便数を減らしたりする。それはサービス水準の低下となり、さらに需要が減少するというマイナスのスパイラルに陥ることになる。

本来であれば、このマイナスのスパイラルから脱却するために、サービス向上に向けた抜本的な経営の見直しを行い、戦略的投資を先行して行うことが求められる。現に「みちのりホールディングス」などは、しっかりとしたマーケティングを行い、こうした先行投資を行ってサービス水準を向上させた結果、需要を増加させ、経営を立て直した実績をつくった。

しかし、一般的には、需要を創造するといっても、その実現可能性はかなり限られていると言わざるを得ない。それは、地方自治体、そして地方の公共交通事業者において、「みちのりホールディングス」のようなベンチャー的な発想をし、思い切った行動をとることが難しいからだ。ただ、それは法制度的な問題ではなく、あくまで体質的なものであるので、改善できるはずなのだが、とりわけ公共交通に関してはそうした機運がなかなか盛り上がらない。総じて地域住民がマイカーに極度に依存している状況の中、交通政策の重要性が依然として行政側にも住民側にも理解されず、そのため、行政も公共交通対策にあまり、場合によってはほとんど力を注いでいないのである。

とはいえ、高齢化が急激に進む地方社会において、たとえば高齢者の通院など、移動需要はかなりある。そして、公共交通がうまく利用できないということになると、家族、あるいは近隣の住民の間での助け合いの下で、

そうした需要を満たしていかざるを得ない。

しかし、家族、地元市民同士の互助制だけでいいのかという問題が残る。家族の負担が極めて重くなるということは、筆者も実際、フィールドワークで確認した。地方のある家庭では、妻が身体障害、娘が精神障害で、自らは運転免許を持たず、最寄りのバス停まで30分という男性の存在に遭遇したし、別の地域では高齢者が多く住む地域においてバス路線が廃止され、最寄りのバス停まで雪道を30分かけていかなければならないという例もあった。

バスやタクシーの事業者の中には、このような状況に応じて住民の要望に応えるべく、地道に取り組んでいるところもある。あるタクシー事業者は、バスと同様な定時性をもって、乗合の輸送サービスを提供している。そうした取り組みに対しては、場合によっては地方行政も理解を示し、当初は当該事業者に限定的に補助金を給付したりして支援するのだが、公平性の追求という名目の下に、新たに公募形式で事業者を改めて選定するということになってしまえば、従来の地道な取り組みは適切に評価されず、単に入札価格が低いところを選定してしまうという「弊害」が各地で起こる可能性がある。

公共サービスについては、表面的なコストだけでは測れない側面があり、それをどう適切に評価していくべきかを考えるとき、特に地方行政における公共交通に対する理解を早急に高度なレベルに引き上げていくことが重要となる。そのためには、各地域における交通労働者の組合が地域の政策形成、地域における世論形成の面でしっかりと影響力を行使し、先導者としての地域行政を「正しい」方向に導く役割を果たさなければならない。

3．地方の公共交通の存続と地域における都市計画・交通政策

また、地方における公共交通の機能を最大化させるためには、当該地域の都市計画とうまく連動させていかなければならない。

最近はやりの「コンパクト・シティ」を目指すこともその1つの回答であろう。一定の限定された地域に都市としての諸機能を集約させ、移動需要をまとめることで、公共交通の存続も可能とさせる考え方である。

しかし、コンパクト・シティとはいっても、いろんな形が考えられる。それぞれの地域特性にあったコンパクト・シティとはどのようなものであるのかについては徹底的な議論を行わなければならない。現状においては、コンパクト・シティといえば、それでなんとなく事態の解決策を提案したような感覚になってしまい、そこから先の思考が停止してしまっているような感がある。

さらに問題なのは、コンパクト・シティの形成について、東京などに本社を構える大手コンサルティングにその立案を丸投げしてしまっているような状況がまま垣間見られる現状である。その結果、コスト・パフォーマンスを重視し、どこにでもあてはまるような提案をするだけで高額のフィーをとるコンサルティング会社にうまくあしらわれてしまい、結局大金を払って何の成果も得られないということが多発している。個々の地方自治体の政策形成能力をどう育てていくべきかという問題は、自治省がまだ存在していたころから強く意識されていたが、まだまだその成果は見られていないというのが現実である。

都市計画との連動については、本来は交通政策基本法において定められるべきところである。

交通政策基本法は、労働組合が主体となった、その成立に向けた長い取り組みを経て、2013年11月にようやく成立した。この法律において、国及び地方公共団体は交通基本計画を策定し、閣議決定し、その推進を図るとされている。

しかし、この政策を推進するための予算は少なく、また地方公共団体の中には、いまだに交通政策を専門に扱う部局を置いていないところさえある。繰り返しになるが、マイカー所有が当たり前のような状況では、行政サイドも公共交通の在り方に対する関心も薄いのだ。

そして、こうした状況を問題視し、行政を適切な方向に導く役割を果たすべき存在である地方議会、地方議員もこの問題にあまり関心を示さない。住民の関心が薄いため、この問題にまじめに取り組んでも集票にあまりつながらないと考えているからである。

したがって、地方の公共交通を今後も支えていくためには、それぞれの地方で現在活動している労働組合が中心となって、公共交通存続のための運動を社会横断的に組織し、そ

れを牽引していかなければならない。

その際、重要なのは、公共交通の維持・存続を図ることは、医療政策、福祉政策とも密接に関係するという視点である。通院手段の確保は一番わかりやすい例であろう。また、高齢者が外出する機会を増加させれば、それは身体的のみならず、精神的な健康の維持・増進につながる。このためにも、従来とは全く違った行政対応が必要となる。従来の部局を超えた連携的な政策形成と実践、いわゆる「ポリシーミックス」の追求である。

もちろん、ここには根強い縦割り行政の抵抗がある。従来の慣行を破ることには、特に行政にとっては難しい状況が依然として続いている。

しかし、社会の状況は日々変化しているのは明らかであり、それに対していつまでも同じ行政枠組みで対応できないのも明白である。そこで、行政体自らが慣行上変革できない事情にあるのであれば、それが可能になるような環境を外部から作り出して、外部圧力によって「仕方なく」従来の枠組みを見直さざるを得ないという「言い訳」を提供することも、政治手法としては必要である。

そのために一番手っ取り早いのは首長からのトップダウンによる改革だが、それが本当に望ましいのかどうかをチェックできる体制もないと、むしろ状況が悪化する場合も想定される。労働組合はそうしたチェック機能を果たしながら、あるべき姿を実現できる政治家の育成、選定を通じ、とりわけ交通問題に関する政治的運動を強化しなければならない。

4．ライドブッキングについて

最近、公共交通の代替機能として注目を集めているのがライドブッキングである。

ライドブッキングとは、スマートフォンなどを通じて移動を希望する人に対して、仲介者がその周辺でその希望にあった移動サービスを提供できる一般車両（これらは仲介者が運営する会社に有料で会員登録する）を選定し、両者を結び合わせるというものだ。その際、サービス提供に対する利用者からの支払いは任意（謝意）となるのが原則（建前）である。

海外ではすでにかなりの国で普及している。主な事業者としてはアメリカの「ウーバー」や「リフト」といった会社が有名である。日本ではマスコミを含め「ライドシェア」と呼ばれているが、その事業の性格に鑑みれば、「ライドブッキング」という呼称の方が正確である。

日本においては、現時点ではまだライドブッキング事業を展開することは認められていない。しかし、内閣府の規制改革推進会議では、岩盤規制撤廃の主要なツールの１つとしてライドブッキングが取り上げられており、官邸サイドはライドブッキングを何とか解禁しようと積極的な姿勢をとっている。そして、すでに京丹後市などで、過疎地域における交通手段の在り方を模索するという目的のもと、ウーバーによる社会実験が行われている。

しかし、こうした動きに対しては、本来この問題を所管すべき国土交通省は解禁反対の態度であり、タクシー業界や労働問題を扱っている弁護士団体なども強く反対している。

雇用破壊という論点も重要だが、ここでは主に交通輸送サービスの問題について考察する。「安全性の確保」と「安定供給」の問題である。

ライドブッキングでは、ドライバーの身元がきちんとしたものであるかどうかのチェックをどこまでしっかりと行うことができるかが問われる。タクシー事業の場合は正規の雇用関係、また2015年10月から導入されたタクシー運転者登録制度を通じてドライバーの身元保証はなされている。ライドブッキング事業者も当然契約ドライバーのバックグラウンド・チェックは十分に行っていると主張しているものの、その実効性には疑問が残る。事実、先行してライドブッキングが行われている国々では、ライドブッキングの利用者のレイプや強盗などの被害の発生が稀でないことが報告されている。

ライドブッキングでは、ドライバーの運転時の健康状態、体調管理も不可能である。タクシー事業者の場合には、勤務日の始業時における点検などを行うことで、ドライバーが体調不良であったり、アルコールがまだ残っている状態であれば勤務をさせないことができるが、ライドブッキングではそうはいかない。

さらに、ライドブッキングのドライバーは複数のライドブッキング事業者に登録している場合が多いので、過重労働に対する労務管

理ができなくなっている。その結果、過労状態で運転するようなことがあれば、大事故につながりかねない。トラック事業ではドライバー不足によって長時間運転が常態化しており、過労状態における居眠り運転による事故が多発している。

そして、地方の公共交通との関係で最も重要な点は、当該地域社会が必要とする輸送サービスを安定的に供給することが果たして持続的に可能なのかという問題である。

ライドブッキングに登録するドライバーは、基本的に自分の都合のいい時にだけサービスを提供する。その結果、それによって利益を得ようとするドライバーであれば儲かる時間、つまり需要が総体的に多い時間帯だけ稼働し、儲かりそうにない時間帯はサービスを全く供給しない。そして利益をそれほど追求しようとはせず、アルバイト感覚のドライバーの場合、より不安定な供給体制となりかねない。

しかし、タクシーにこれまで求められてきたような輸送サービスに対する社会的需要は24時間存在する。タクシー事業者はそうした需要にできるだけ応えるため、儲かる時間帯で得た利益で、儲からない時間帯も車両を待機させることができるようにしている。ところが、ライドブッキングによって儲かる時間帯における市場が荒らされれば、こうした体制を維持することは困難となり、いずれ真摯に地域のことを考えているタクシー事業者でも、事業から撤退しなければならなくなる。

タクシー事業者が撤退した後でも、ライドブッキング事業者がその地域に留まればまだ問題は少ないが、ライドブッキング事業者が日本市場で最終的に狙っているのは収益性の高い都市部であり、地方での展開は、とにかく「閉鎖的」とされる日本市場に風穴をあけるための手段に過ぎない。したがって、地方での社会実験が評価され、それを全国に展開するということになれば、ライドブッキング事業者はすぐにでも主力を都市部に移し、地方にはサービス提供者が何も残らないという悲惨な状況になるという可能性が高い。

したがって、ライドブッキングの日本への導入の可否をめぐっては、先行する諸外国の現状をよく調査し、また諸外国と日本との状況の違いをしっかりと認識した上で、その判断を行わなければならない。「参入規制は何でも悪である」という単純な思い込みによって性急にライドブッキングの参入を認めてしまえば、従来行ってきた交通政策が安易に否定されるだけになり、後々大きな禍根を、特に地域の公共交通体制に残すことになるだろう。

5．自動運転化と公共交通

自動運転化のことにも触れておこう。

現在、自動車の自動運転の技術開発が急速に進められている。完全自動運転化の実現については、専門家の中にも懐疑的な声があるが、かなりの程度、自動運転でカバーされる領域は拡大されていくだろう。そうなれば、公共交通にも、将来の生き残りに向けた新たな展開が期待できる面も大きい。

ただし、自動運転化が進む中、人間がそうした中でどのような役割を果たすべきかを今のうちから真剣に議論し、対策を立てていかないと、自動運転車によって雇用の多くは削減されてしまうことになりかねない。人間でしか対応できないこと、サービス提供できないものは何であるかを明らかにし、それを自動運転と組み合わせて利用者のニーズに応えていかなければならない。

6．今後、労働組合に期待される役割

以上、地方公共交通の現状と将来の方向性について論じてきた。その過程で、これから労働組合に求められる役割についても触れてきたが、最後にここで２つにまとめておこう。

１つは、実際の公共交通の現状に精通するものとして、市場の監視機能、監査機能といった役割を担い、その結果を社会にわかりやすく提示し、理解させ、問題があれば、それを速やかに解決させる方向に世論を喚起することである。そのためには、マスメディア、SNSをどうコントロールするかについて、取り組みを洗練化していかなければならない。

もう１つは、地方自治体に対して、交通政策の重要性を認識させ、その担当部局十全たるものとすべく、地方議員などとの連携を図って、それを実現していくことである。地域交通計画の策定などがそれにあたる。

報　告

労働審判員連絡協議会の設立と労働審判制度の課題

連合総研　主任研究員　中村善雄

去る４月22日土曜日の午後、東京本郷の東京大学法文１号館教室において、「労働審判員連絡協議会」の設立総会、及び設立記念シンポジウム「労働審判制度のこれから―労働審判員の役割と課題」が開催された。同協議会は、全国の労働審判員、そのOB・OGを中心に455名（設立総会時）が参加し、経験の交流・継承を図ることで、労働審判員のスキル向上と発足10年を経過した労働審判制度の更なる発展に寄与することを目的とする任意団体である（設立趣意書）。

筆者は制度が発足して２期目（2008年）から労働審判員として参画の機会をえるとともに、産別役員として連合が推薦する審判員候補者の選出に協力してきた。制度発足時は、労働現場の実態を熟知する労使の実務家が、中立的な立場で職業裁判官と合議体を構成して裁判手続に加わる(参審制）という革命的な出来事で、果たして労働組合に務まるのかと揶揄する声もある中、いい加減なことはできないと必死であった。幸い経験・識見のある先輩・仲間に恵まれ、個別労働紛争拡大のもとでの労働審判員の数次の増員にも応えることができ、10年たった今労働審判制度は成功しているとの評価をえている。労使関係も成熟化し労働組合のある職場での紛争を経験する機会も少なくなる中、かつての現場での豊富な経験を持つ諸先輩も引退されていくもとで、労働審判員として貢献しうる労働組合リーダーを育成・輩出し続けるためには、現場での組合員の声を聴き対話し苦情処理や問題解決の労使協議を積み重ねるオーソドックスな労働組合運動の実践と、組合リーダーとして団体交渉等の経験機会を蓄積させていくことが不可欠である。これは労働組合側で努力すべきことだが、一方で現場での経験機会が相対的に減ってくる中、労働審判員としての経験機会を振り返り集団的経験知を蓄積しスキルを高めることも重要である。裁判所は年１回「研究会」を開催し、法律や判例の動向の紹介と特徴的なテーマでの事例研究により、法的知識や解釈の着眼点など平準化とレベルアップを支援しており、これはとても重要なことであるが、自分の判断がどうだったのか気にしている労働審判員は多いであろう。「守秘義務」は当然としつつ、経験を交流する中での振り返りは自己研鑽とレベルアップにつながる。連合東京や愛知を始め、取り組みは進められているが、「労働審判員連絡協議会」の設立により、更なる発展がなされることを期待している。

以下、紙幅の許す範囲で、労働審判制度の意義と課題について、シンポジウムにおける菅野東京大学名誉教授の講演を紹介し、労働審判制度に対する関係者の理解の促進に供したい。

労働審判制度は、地方裁判所において裁判官（労働審判官）に労使実務家（労働審判員）が加わって調停を包み込んだ審判手続を行うことにより、個別労働紛争を、権利関係を踏まえつつ事案の実情に即して迅速・適正に解決する専門的制度として、2004年に立法化され、2006年４月から発足した（現在12年目）。菅野講演では、1999年頃からの、司法制度改革の波と個別労働紛争解決制度の波が重なって創設されたと、制度構想時の労苦が紹介された。司法の中に労働調停を超えた個別労働紛争に特有の解決制度を創設すべきか否かが焦点で、労働関係事件にどのような専門性があるか、特に、専門性を補うために労使実務家を労働関係事件の裁判手続に参加させるべきか（参審制）が最大の争点で、論議は難航、一時は労働調停のみで決着しかけたが、関係者の努力（英独の労働裁判所の職業裁判官を招待しシンポジウムや懇談会で裁判官の理解を醸成し局面を打開した日弁連、司法制度改革審議会で労働の重要性を主張し続けた連合、「調停を含んだ審判」の受入を決断した日本経団連等々）で現在の姿が出来上がったという。この歴史は労働審判に関与する関係者は深く胸に刻み込んでおくべきものであろう。

講演は続いて評価と意義について、労働審判制度は「概ね成功」と評価されている（司法統計では、年間

3500件程度の申立が続いており、個別労働紛争の司法における主要な解決手続となっている。総申立の97.8%が3回以内の期日で終局し平均審理期間は74.8日（2016年末までの累計データによる集計値）と制度の眼目である迅速性が確保されるとともに、69.7%で調停が成立、18.3%行われた審判の39%が異議申立なく確定（異議申立で通常裁判に移行する）し、解決率は8割近くで、司法の場において個別労働紛争を迅速・適正に解決する専門的制度として高い評価をえている）としたうえで、労働審判制度の意義として、1990年代後半以降の雇用社会の変化の中で増加した個別労働紛争の解決制度整備の社会的要請に応じて、司法制度の中に、個別労働紛争に専門的な手続を設置できたこと、司法における労働審判制度の創設とその定着によって、わが国の個別労働紛争解決制度は国際的にみても遜色のないものとなったことがあげられた。

そして最後に、このように評価されている労働審判制度ではあるが、逆に成功したがゆえに、成功を続けるためには更なる改善が必要であり、漫然と安心せず気を引き締めてやっていくことが重要と指摘。わが国の個別紛争解決に関する制度全体やそれぞれの制度は未だ改善すべき課題があるとし、労働審判についても、手続の進め方、審判官・審判員・代理人の姿勢や質、弁護士会の対応などにおける地域格差が課題として指摘された。

（補足）公的な個別労働紛争解決システムの全体像における労働審判制度

日本の公的な個別労働紛争解決手続は、行政（労働局の総合労働相談、地方公共団体・労働委員会）による①相談、②あっせん、裁判所による③労働審判、④通常訴訟、の大きくは4つあり、どれでも任意に選択できる。

①は電話や面接で労働問題全般について無料で情報提供や個別相談が受けられる。労働者の求めで労働局長は、使用者に助言・指導できるが拒否されると打ち切りとなる。②は紛争調整委員会が指名するあっせん員が、両当事者を呼び出し、主張を聴取したうえで合意解決を試みる。出席や合意は強制されないが、手続は無料であり、概ね4割で解決が成立している。都道府県労働委員会のあっせんの特徴は公労使の三者構成できめ細かく行われることで、解決率は高い。

行政による手続は、コストが低く、比較的迅速なこと（あっせんでは、5割が1ヶ月以内、9割が2ヶ月以内で終了）が特徴で、労働相談は100万件（民事労働紛争では25万件）、あっせん申請5千件と多く利用されているが、参加・解決案受諾は当事者の任意で、権利関係の存否にはほとんど立ち入らないため判定的な解決は難しい。

これに対し、③の労働審判の特徴は、手続への参加を強制し、権利関係の存否に関する心証形成を迅速に行ったうえで調停と審判により短期間での紛争の解決を図る点にある。一応の権利関係についての判断を前提に、調停による合意を図ることを主として進められるが、調停が難しい場合には審判を下す。審判を受け容れない場合は当初から訴訟（時間とコストをかけ、証拠資料の厳格な吟味を行い、権利関係を判断する。労働民事事件は3200件程度。平均審理期間は1年超）に入ったとみなす。法的ルールに基づく判定的紛争解決と当事者の合意に基づく調整的紛争解決の機能が組み合わされた（「調停を含んだ審判」）性格を持っている。（山川隆一「個別労働紛争解決システムにおける労働審判制度」（『ジュリスト1480号（2015年5月）』所収）等を参考に整理した）

【参考文献】
『ジュリスト1480号（特集　労働審判10年－実績から見る成果と課題－）』2015年5月、有斐閣
『解雇ルールと紛争解決　10カ国の国際比較』菅野和夫・荒木尚志編、2017年3月、（独）労働政策研究・研修機構

最近の書棚から

『医療と経済』
事実に基づき考える大切さ

監修　本間正明
編集　松浦成昭／河越正明／日高政浩
大阪大学出版会
定価5,900円（税別）

尾原　知明
連合総研主任研究員

本書は経済学の考え方を用いて医療分野における様々な課題を浮き彫りにする、スリリングな一冊である。

全体は４部で構成される。序論では医療の現状を概観したのち、医療問題を考える際に使う経済学の道具立てを理論編と応用編に分けて解説している。ここでの図解と丁寧な説明は分かりやすく、医療問題に関心のあるビジネスパーソンであれば読み進めるのに難渋することはないだろう。

第Ⅰ部では、日本の医療問題を、医療機関、家計、政府といった個々のプレイヤーの側から主にミクロ的な側面から検討を加えた後、第Ⅱ部では、国民経済計算（GDP 統計）などの統計を用いてマクロ的な観点から日本の医療を分析している。

続いて第Ⅲ部では、公開研究会のセッションを収録している。収録内容の論理展開は明快で、医療現場の課題に関し、あいまいな表現を排して率直に語られる内容に評者は圧倒される気分になった。

最後に第Ⅳ部では、諸外国（カナダ、中国、英国、米国）の医療改革の経験をまとめている。

本書で印象に残った言葉として、評者は次の三つを紹介したい。

一つ目の言葉は、『公費の生む「錯覚」が安易な受診の増加につながっている』（p.136）である。

日本の医療は、社会保険方式を採用しているため、家計の保険料負担で医療費を賄っているから問題ないと考えがちである。しかしながら、医療費の４割が公費によってファイナンスされており、さらには、その公費の財源は税だけでは足りず、借金で賄われているという。

このような状況において、合理的な個人であれば、将来の負担増を防ぐために医療費を抑制しようとするインセンティブが働くはずである。しかしながら、社会保険方式により自己負担額が形式上は３割（70 歳以上は更に自己負担額が低い）にとどまるため実際の負担額を錯覚し、個人が必ずしも合理的に行動しているとはいえないと本書では指摘している。

二つ目の言葉は、『医療費をそれなりにかけているにもかかわらず、医療効果があがっていない、という費用面での「医療パラドックス」』（p.337）である。

これは、情報格差があるために、医療機関の都合により過剰に医療サービスが提供されてしまう、あるいは非効率な医療サービスが提供されてしまうために生じるものである。過剰な医療サービスを適正にするためには、本書でも指摘しているように保険者等によるチェック機能の充実が期待されよう。

三つ目の言葉は、『今後の高齢社会で多い病気のほとんどが生活習慣病』(p.22) である。

日本全体でかかった医療費の半数近くが 70 歳以上の高齢者の医療費で占められると本書では指摘しているが、今後の医療費増加を抑制するためにも、生活習慣病をいかに予防するかは喫緊の課題であるといえよう。生活習慣病の予防のためにどのような手段がより効率的なのか、経済学的な思考が果たす役割は大きいのではないかと評者は考える。

最後に、本書は大阪大学医学系研究科医療経済・経営学寄附講座における研究成果をまとめたものであり、若くして逝去された吉田あつし特任教授を追悼する企画でもあるという。一人の研究者の志を周囲の人々が研究成果で紡いでできた本書は、事実に基づき考える大切さを教えてくれるという意味で、医療に関心を持つビジネスパーソンにとって格好のテキストとなるだろう。

今月のデータ

厚生労働省「平成28年 労働組合活動等に関する実態調査」

パート労働者を組織化の対象として最も重視する割合が上昇

厚生労働省は6月20日、「平成28 年 労働組合活動等に関する実態調査」の結果を公表した。この調査は、労働環境が変化する中での労働組合の組織や活動実態を明らかにすることを目的とするもので、民営事業所における労働組合員30 人以上の労働組合（単位組織組合並びに単一組織組合の支部等の単位扱組合及び本部組合）の3,246組織から有効回答を得ている。

労働組合の組織拡大に関する状況をみると、組織拡大を重点課題として取り組んでいる割合は31.9％となっており、前回調査（34.1％）からやや低下している。産業別にみると「医療，福祉」が最も高く70.0％となっており、前回調査の57.1％から大幅に上昇している（**図表１**）。

組織拡大の取組対象として最も重視している労働者の種類は、「新卒・中途採用の正社員」が47.1％である。次いで「パートタイム労働者」が17.8％であり、前回調査の13.2％から上昇している（**図表２**）。

ただし、労働者の種類別に労働組合加入資格の有無をみると、「パートタイム労働者」に加入資格がある割合は32.3％にとどまっている。産業別にみると、「医療，福祉」では74.9％と高い一方、「建設業」が9.0％、「製造業」が9.9％となっており、大きな差がみられる（**図表３**）。非正規労働者の組織化は労働運動の最も重要な課題のひとつであり、あらゆる産業において、組織拡大の取組を推進していく必要がある。

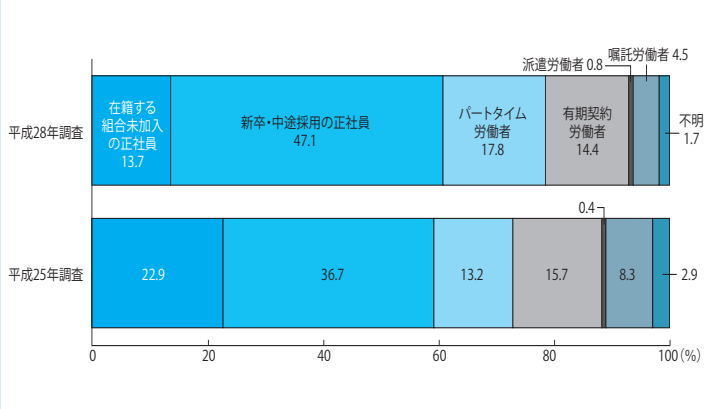
図表１　組織拡大を重点課題として取り組んでいる労働組合の有無別割合（単位労働組合）

（単位：％）

区分	平成28年	平成25年
単位労働組合計	31.9	34.1
〈産業〉		
鉱業，採石業，砂利採取業	8.9	4.3
建設業	21.4	17.7
製造業	15.1	16.0
電気・ガス・熱供給・水道業	8.5	26.6
情報通信業	42.1	57.0
運輸業，郵便業	54.5	53.7
卸売業，小売業	34.0	36.1
金融業，保険業	21.7	19.0
不動産業，物品賃貸業	22.7	39.0
学術研究，専門・技術サービス業	24.3	29.2
宿泊業，飲食サービス業	40.6	41.7
生活関連サービス業，娯楽業	32.2	25.3
教育，学習支援業	56.3	61.6
医療，福祉	70.0	57.1
複合サービス事業	47.2	60.0
サービス業(他に分類されないもの)	36.0	44.9

注：取組の有無「不明」を含む。

図表２　組織拡大の取組対象として最も重視している労働者の種類別割合（単位労働組合）



図表３　パートタイム労働者の組合加入資格の有無及び組合員の有無別割合（単位労働組合）

（単位：％）

	事業所にパート労働者がいる 計		組合加入資格 あり	組合加入資格 なし
単位労働組合計	[77.6]	100.0	32.3	67.7
〈産業〉				
鉱業，採石業，砂利採取業	[54.1]	100.0	14.6	85.4
建設業	[59.5]	100.0	9.0	91.0
製造業	[81.4]	100.0	9.9	90.1
電気・ガス・熱供給・水道業	[69.4]	100.0	27.4	72.6
情報通信業	[66.5]	100.0	32.1	67.9
運輸業，郵便業	[70.0]	100.0	36.0	64.0
卸売業，小売業	[81.7]	100.0	56.6	43.4
金融業，保険業	[69.0]	100.0	30.6	69.4
不動産業，物品賃貸業	[79.1]	100.0	20.7	79.3
学術研究，専門・技術サービス業	[73.4]	100.0	28.4	71.6
宿泊業，飲食サービス業	[93.3]	100.0	52.7	47.3
生活関連サービス業，娯楽業	[74.4]	100.0	47.9	52.1
教育，学習支援業	[88.8]	100.0	48.1	51.9
医療，福祉	[89.1]	100.0	74.9	25.1
複合サービス事業	[85.6]	100.0	57.8	42.2
サービス業（他に分類されないもの）	[77.1]	100.0	49.0	51.0
平成27年調査計	[69.8]	100.0	35.6	64.4

注：[　]は単位労働組合のうち事業所にパート労働者がいる労働組合の割合

DIO
DATA資料
INFORMATION情報
OPINION意見
事務局だより

DIO への
ご感想を
お寄せください

dio@rengo-soken.or.jp

DIO
2017
7・8

INFORMATION

【6月の主な行事】

6月　7日　所内・研究部門会議

12日　戦後労働運動の女性たち～闘いの歴史と未来への提言に関する調査研究委員会　（主査：浅倉むつ子 早稲田大学大学院教授）

14日　所内勉強会

14日　企画会議

16日　「曖昧な雇用関係」の実態と課題に関する調査研究委員会　（主査：浜村彰 法政大学教授）

16日　ソーシャル・アジア・フォーラムを支援する会運営委員会［連合会館］

21日　所内・研究部門会議

21日　労働関係シンクタンク交流フォーラム幹事会

23日　経済社会研究委員会　（主査：吉川洋 立正大学教授）

23日　地方連合会・地域協議会の組織と活動に関する調査研究委員会　（主査：中村圭介 法政大学大学院教授）

［職員の異動］

＜着任＞

戸塚　鐘（とつか　しょう）主任研究員　6月1日付着任

〔ご挨拶〕6月1日付で自動車総連から着任いたしました。働く人達のシンクタンクである連合総研でこのような機会を頂けたことに感謝しております。
これまでの現場経験を生かしつつ、労働者側の目線で労働に関わる事象や課題の調査研究と発信をしていきたいと思います。何卒よろしくお願いいたします。

松井　良和（まつい　よしかず）研究員　6月1日付着任

〔ご挨拶〕6月1日付で着任いたしました。これまで、中央大学大学院の博士課程におきまして、労働法及び社会保障法について学んでおりました。連合総研では、データの収集や統計の分析方法など、法律以外の分野について学びたいと考えています。何卒よろしくお願いいたします。

editor

日ごろ、あたりまえのように利用している公共交通を改めて見つめてみると、私たちの暮らしに欠かすことのできないものであり、そこで働く多くの方々の大変な奮闘によって成り立っていることに気づかされます。

少子高齢化や過疎化が進むいまこそ、公共交通にいっそう大きな期待が寄せられるところですが、近年、規制緩和による競争激化で人件費や安全に関するコストが削られたり、過疎化による利用者減少で存続が困難になったりと、危機的な状況にあり、私たちの暮らしにも大きな影響を及ぼしています。

本号の特集では、交通労働者の賃金・労働条件を改善して安全を守りながら、全国の公共交通を維持して人びとの暮らしを支え続けていくにはどうすれば良いのかを、さまざまな角度から論じていただきました。

労働組合は、この問題を、交通政策にとどまらず、医療・福祉やまちづくりまで含めた多角的な視点でとらえて、政策や政治のフィールドで力を発揮することができる重要な存在です。ぜひとも、労働者、生活者の立場にたって、力をあわせて取組みを進めていきたいものです。

（ややや）

発行人／中城　吉郎
発行日／2017年7月1日
発　行／公益財団法人連合総合生活開発研究所
〒102−0074
東京都千代田区九段南2−3−14
靖国九段南ビル5階
TEL 03−5210−0851
FAX 03−5210−0852

印刷・製本／株式会社コンポーズ・ユニ
〒108−0073
東京都港区三田1−10−3
電機連合会館2階
TEL 03−3456−1541
FAX 03−3798−3303