

貸切バスの安全確保対策に関する行政評価・監視
結果に基づく勧告

平成 22 年 9 月

総 務 省

前 書 き

貸切バス事業は、観光バスとしてのサービスのほか、団体輸送、イベント輸送等の様々なニーズに対応し、近年では、貸切バスを利用した格安の募集型企画旅行やいわゆるツアーバスが進展するなど、身近な輸送手段として、国民に広く利用されている。

貸切バス事業への新規参入については、平成 12 年 2 月に需給調整規制が廃止されたことにより、その事業者数は 11 年度には 2,336 事業者であったものが 20 年度には 4,196 事業者と約 1.8 倍に増加しているが、輸送人員は、ほぼ横ばいで推移している。貸切バス事業者の経営環境は、こうした事業者数の増加に伴う事業者間の競争の激化、さらには、団体旅行の小口化・旅行商品の低価格化による営業収入の減少等の影響により、厳しい状況が続いている。

一方、貸切バスの交通事故件数は、平成 11 年には 365 件であったものが 17 年には 478 件（対 11 年比 131%）と増加し、その後減少傾向に転じているが、20 年は 413 件（同 113.2%）と、依然として高い水準となっている。

国土交通省は、平成 19 年 2 月に大阪府であずみ野観光バスによる死傷事故が発生したことを契機に、同年 3 月にツアーバスに関する全国街頭調査を実施し、同年 4 月には貸切バス事業者を対象とした重点監査を実施している。これらの結果、運転者に対する過労防止義務違反等の法令違反が判明したため、同省は、各種の指導通知により、ツアーバスを含む貸切バス事業者における関係法令の遵守の徹底と安全運行の確保を求めている。さらに、同年 6 月には、貸切バスに係る安全性の確保及び質の向上に向けた方策を検討するため、国土交通省の担当部局と貸切バス事業者及び旅行業者の団体等をメンバーとした「貸切バスに関する安全等対策検討会」を開催し、同年 10 月に交替運転者の配置基準の設定、貸切バス事業者の安全に対する取組状況等について評価・公表する制度の創設、監査の強化等の今後の対応策を取りまとめている。

しかし、貸切バス事業者に対する行政処分等の件数は、監査要員の増員及び監査事業者数の増加もあり、平成 16 年度に 134 件であったものが、20 年度には 370 件（対 16 年度比 276.1%）と増加している。

また、貸切バス事業者からは、届出運賃を下回る運賃や運転者の労働時間等

を無視した旅行計画を契約先から一方的に提示されるなどの苦情が聞かれ、貸切バスの安全運行への悪影響が懸念されている。

さらに、近年、急速に普及しているツアーバスについては、長距離を運行したり深夜に運行することが多いことから、その安全性の確保の必要性が指摘されている。

この行政評価・監視は、このような状況を踏まえ、貸切バスの安全確保対策の推進を図る観点から、貸切バス事業における安全確保対策の実施状況、貸切バス事業者と旅行業者等との運送契約の締結状況、関係機関における貸切バス事業者への監査・指導等の実施状況を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

第1	貸切バス事業の現状	1
1	一般貸切旅客自動車運送事業の概要	1
2	需給調整規制の廃止及びこれに伴う安全確保方策	1
3	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	4
4	経営悪化の理由	5
5	経営悪化の影響	6
6	運転者の勤務時間の推移	6
7	貸切バスの交通事故件数の推移	6
8	貸切バス事業における安全確保対策の強化の必要性	7
第2	行政評価・監視結果	12
1	貸切バス事業における安全確保対策の徹底	12
(1)	新規許可事業者に対する指導・監査の徹底	12
(2)	法令等遵守の徹底	18
(3)	行政処分の実効性確保及び法令違反行為の抑止力強化	30
(4)	運輸安全マネジメントの推進	50
(5)	交替運転者の配置指針の見直し	55
(6)	ツアーバスの運行に係る安全確保対策の推進	60
2	収受運賃の実態把握の実施及び公示運賃の検証	65
(1)	収受運賃の実態把握の実施	65
(2)	公示運賃の検証	84
3	旅行業者への指導・監督の強化	91
4	貸切バス事業者に対する監査の効果的かつ効率的な実施	105
(1)	自動車事故報告書の監査への活用	105
(2)	運送事業者監査総合情報システムの活用	111

第1 貸切バス事業の現状

1 一般貸切旅客自動車運送事業の概要

道路運送法（昭和26年法律第183号）に基づく一般貸切旅客自動車運送事業（以下「貸切バス事業」という。）¹は、観光バスとしてのサービスのほか、団体輸送、イベント輸送等の様々なニーズに対応している。近年では、貸切バスを利用した格安の募集型企画旅行²やいわゆるツアーバス³が急速に進展するなど、貸切バスは、身近な輸送手段として、国民に広く利用されている。

2 需給調整規制の廃止及びこれに伴う安全確保方策

(1) 需給調整規制の廃止の経緯

貸切バス事業を含めた運輸事業全般に係る事業参入については、運輸事業の公共性、地域独占が起りやすいという特殊性、輸送における安全の重要性等の観点から、需給調整規制⁴が行われてきた。

しかし、需給調整規制を行うことにより、既存事業者による、国民生活の変化を反映し、利用者の多様なニーズに対応して創意工夫を凝らした適時適切なサービスの供給及び効率的な事業運営努力などが阻害され、結果的に利用者の利便の確保・増進が困難になるおそれが生じてきた。このため、運輸省（現国土交通省）は、「今後の運輸行政における需給調整の取扱いについて」（平成8年12月5日運輸省許認可事務等改革推進本部決定）において、①人流・物流の全事業分野において、原則として、目標期限を定めて需給調整規制を廃止する、②そのための環境又は条件を整備するとともに、利用者保護、安全確保等の観点から、必要な措置を講ずる、との基本方針を定め、目標期限をおおむね3年ないし5年後として運輸事業全般の需給調整規制を抜本的に見直すこととした。

この基本方針は、「規制緩和推進3か年計画」（平成10年3月31日閣議決定）に盛り込まれ、「貸切バス事業の需給調整について、運輸政策審議会の答申に基づき、安全の確保、消費者保護等の措置を確立した上で、平成11年度に廃止する」こととされた。

さらに、「規制緩和推進3か年計画」を受け、「貸切バスの需給調整規制

廃止に向けて必要となる環境整備方策等について」(平成 10 年 6 月 2 日運輸政策審議会自動車交通部会答申。以下「運輸政策審議会答申」という。)において、貸切バス事業に関する規制緩和の考え方、貸切バス事業の需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等が示された。

具体的には、需給調整規制の廃止の趣旨について、貸切バスは、利用に当たって事前に事業者を選択することが可能であり、市場における事業者の競争を通じて、良質、安価なサービスの提供を期待しうる事業分野であると考えられ、事業者には、良質なサービスを低廉な価格で提供することを期待し、また、利用者及び旅行業者には、自己の責任の下、貸切バスに関する様々な情報をもとに、運賃のみならず、より良いサービスを評価し、選択し、利用することが求められるとしている。

(2) 需給調整規制の廃止に伴う安全確保方策

運輸政策審議会答申では、需給調整規制廃止に際しての行政の役割として、安全の確保について必要な対策を講じることは、引き続き行政の役割であり、また、競争を通じ、良質、安価なサービスが実現されるよう、公正競争の確保や利用者に対する必要な情報の公開も求められるなどとしている。

また、事業参入に関する環境整備方策等として、①安全を確保する能力(事業者の知識、運行管理体制の整備等)、②事故の際の対応能力、損害賠償能力の確保(社内体制の整備、任意保険への加入等)、③事業基盤の保有(車庫、車両、運転者等)及び④人的欠格事由の4点について、具体的な審査基準を設定し、必要な審査を行うべきであるとしている。

さらに、参入後の安全運行の確保方策について、これまで免許制を背景として行政指導や事業者の自主的な取り組みにより行われてきた、運転者の適性診断や健康診断の充実、ハンドル時間や乗務距離の制限、文書による明確な運行の指示等については、競争が激化した場合に、適切な実施を期待することが難しくなることもあると思われるため、地域の実情を踏まえつつできる限り明確な基準の下、必要に応じて規制に取り組むことを検討すべきであるとしている。また、運転者の過労運転や無謀な運行、運転

者のレベルの低下等競争の激化により懸念される問題については、運行管理者の資格試験制度、権限の強化や配置基準の明確化、事故多発運転者に対する適性診断受診の義務付け等が考えられるとしている。加えて、参入を容易にし競争が激化する場合には、安全に関する法令の遵守がおろそかになる事業者の出現も懸念されるため、行政としては参入時の審査及び安全運行に関する法制度を整備するにとどまらず、安全確保及び事業運営について事後的な監視を充実し、違反事例がある場合には是正措置を効果的に実施し、安全等にかかわる措置の遵守を図ることが必要であるとして、監査制度の見直し等を含め必要な仕組みを検討し、措置すべきであるとしている。また、違反がみられた場合の処分の透明性、公平性を確保するためには、違反事例に応じた点数制の導入等により、処分基準を明確にすることが望ましいとしているほか、行政による監視に加え、旅行業者や利用者による選択により不適切な事業者の選別が行われることも期待されるため、安全等を含め必要な情報の公開に努めることが重要であるとしている。

(3) 需給調整規制の廃止並びにこれに伴う規制の緩和及び強化

このような経緯の下、平成 11 年 5 月に道路運送法が改正（平成 12 年 2 月施行）され、貸切バス事業は、免許制から、輸送の安全、事業の適切性等を確保する観点から定めた一定の基準に適合していれば事業への参入を認める許可制に移行され、需給調整規制は廃止された。

これに併せて、貸切バス事業を行おうとする者が一定の基準に適合しているか否かを判断するための審査基準についても、保有車両の必要数の緩和や営業区域等の拡大措置が採られた。

一方、需給調整規制が廃止され、貸切バス事業への参入が容易になり、輸送の安全及び旅客の利便確保の観点からの監査が一層重要となったことから、貸切バス運転者の拘束時間、適性診断の受診の義務付け等の安全運行の確保に関する規制が強化され、また、効果的な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、行政処分の公表等の措置が採られた。

3 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

(1) 貸切バス事業者数及び保有車両数の推移

需給調整規制の廃止により、新規参入が容易となったことから、貸切バス事業者数は、平成 11 年度の 2,336 事業者から 20 年度の 4,196 事業者（対 11 年度比 179.6%）へと増加している。一方、保有車両数は、11 年度の 3 万 7,661 台から 20 年度の 4 万 5,785 台（同 121.6%）へと増加しているが、同時期の事業者数の増加率が約 180%であるのに比べて、その増加率は低くなっている。

このことを 1 事業者当たりの保有車両数で見ると、平成 11 年度には 16.1 台であったものが 20 年度には 10.9 台（同 67.7%）へと減少しており、小規模な貸切バス事業者⁵が増加していることを示している。

(2) 輸送人員及び営業収入の推移

貸切バスの輸送人員は、平成 11 年度には 2 億 5,160 万人であったものが 17 年度には 3 億 160 万人（対 11 年度比 119.9%）に増加し、20 年度にかけて、ほぼ横ばいで推移している。

これを 1 事業者当たりの輸送人員で見ると、輸送人員は平成 11 年度には 10 万 8,000 人であったものが、20 年度には 7 万 2,000 人（同 66.7%）に減少している。

次に、営業収入の面について、1 事業者当たりの営業収入額⁶の経年推移をみると、11 年度の 2 億 4,400 万円に対し、12 年度は 2 億 310 万円（同 83.2%）、17 年度は 1 億 3,910 万円（同 57.0%）、20 年度は 1 億 2,260 万円（同 50.2%）と需給調整規制の廃止前と比べて半減している。

このように、需給調整規制の廃止後、1 事業者当たりの輸送人員及び営業収入は減少し、貸切バス事業者の経営環境は厳しい状況にある。

(3) 貸切バス事業者の収支

社団法人日本バス協会の資料⁷により、平成 20 年度の貸切バス事業者の収支状況を見ると、同協会が調査した 404 事業者のうち 191 事業者（47.3%）

が赤字となっている。

また、当省が平成 21 年 3 月に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(61.1%)。以下「事業者アンケート調査」という。)の結果においても、2,629 事業者のうち、直近の事業年度の収支が「赤字」のものが 1,145 事業者(43.6%)、「ほぼ均衡」のものが 940 事業者(35.8%)、「黒字」のものが 369 事業者(14.0%)となっている。

4 経営悪化の理由

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、旅客の運賃及び料金を定め、あらかじめ、国土交通大臣に届け出なければならないとされており(以下、届け出られた運賃及び料金を「届出運賃」という。)、同法第 98 条第 1 号に基づき、届出運賃によらない運賃の收受が禁じられている。また、同法第 30 条第 2 項により、原価を度外視したような著しく低い運賃を收受するなど事業の健全な発達を阻害するような競争をしてはならないとされている。

各地方運輸局及び沖縄総合事務局運輸部(以下「地方運輸局等」という。)は、貸切バス事業の運賃及び料金について、当該地域の経済状況及び事業者経営状況を勘案した金額を公示しており(以下、公示された運賃及び料金を「公示運賃」という。)、ほとんどの貸切バス事業者は、公示運賃を届出運賃としている。

しかし、当省の調査結果では、貸切バス事業者数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などにより、届出運賃どおりの金額を收受できている契約が少なく、このことが、貸切バス事業者の経営を悪化させる大きな要因となっている(後述第 2-2-(1)参照)。

当省の事業者アンケート調査の結果でも、届出運賃どおりの金額を收受できているとした事業者の割合は、2,629 事業者中、契約先が旅行会社の場合で 47 事業者(1.8%)、自治体・学校関係で 126 事業者(4.8%)、個人で 182 事業者(6.9%)にとどまっている。

5 経営悪化の影響

貸切バス事業者においては、経営悪化への対応策として、車両の使用年数の延長のほか、事業経費の50%近くを占めるとされる人件費の抑制（人員削減、運転者の賃金水準の切り下げや手当の削減など）が行われ、これにより、長時間労働など運転者の勤務状況も悪化している。

これについて、当省が平成21年5月に貸切バスの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（27.2%）。以下「運転者アンケート調査」という。）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について調査したところ、136人の運転者のうち、半数近い64人（47.1%）の運転者が「悪化している」と回答している。この中には「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路線バスに乗務した後に貸切バスを運行するなどの無理な運行をせざるを得ない状態である。」といった意見があるなど、貸切バス事業者の経営悪化による運転者の勤務状況への影響がみられる。

6 運転者の勤務時間の推移

全産業の労働者一人当たりの平均年間総労働時間をみると、平成11年度の1,840時間から20年度の1,792時間へとやや減少しているが、貸切バス運転者は、11年度2,357時間、20年度2,364時間とほぼ横ばいで推移している。貸切バス運転者一人当たりの平均年間総労働時間は全産業労働者の1.3倍となっている。

7 貸切バスの交通事故件数の推移

貸切バスの交通事故件数をみると、平成11年には365件であったものが需給調整規制の廃止直後の12年には450件（対11年比123.3%）に増加し、17年以降は減少しているが、20年は413件（同113.2%）と高止まりしている。

また、死亡事故件数は、平成11年から20年までは年間3件ないし9件で推移している。

さらに、走行距離1億km当たりの事故件数は、平成11年には23件であっ

たものが12年には28件に増加し、その後は年間24件ないし28件で推移している。

このような中、平成19年2月、大阪府吹田市において、法令に違反する運転者の長時間の拘束などを原因とするあずみ野観光バスのスキーバスによる死傷事故が発生している⁸。

このような事故と勤務状況との関係について、当省が行った運転者アンケート調査の結果では、136人の運転者のうち、95.6%の運転者がヒヤリ・ハット体験⁹があると回答しており、その原因を「運行スケジュールが厳しく疲労が溜まっている」とする者が61.2%、「休日や休息の不足による過労運転」とする者が59.7%と過労運転を原因とする者が多くなっている。

8 貸切バス事業における安全確保対策の強化の必要性

(1) 国会質疑等

以上のように、貸切バス事業者の経営環境の悪化に伴い、運転者の勤務状況が悪化し、重大事故が発生していることを受け、国会において、ツアーバス事業者の法令違反が極めて多いこと、監査及び行政処分の強化、社会的規制の在り方の見直し、貸切バス事業者の経営の実態把握と改善策の検討、旅行業者によるバス事業者への低運賃の押しつけ、運行計画又は行程が事故原因になった場合の旅行業者の責務などについての質疑が行われている¹⁰。

また、当省が意見を聴取した、貸切バス事業について調査研究を行っている民間有識者からも、規制緩和以降に新規参入した運送事業経験のない事業者や小規模零細事業者の中には、運行管理等に関する法令を十分承知していないものや法令の遵守意識に乏しいものがみられる等の意見がある。

(2) 貸切バス事業者と旅行業者との関係

貸切バスの安全確保については、もとより貸切バス事業者がその責任を担うべきであるが、貸切バス事業者と旅行業者との関係については、国会でも指摘されているとおり、旅行業者から貸切バス事業者に対して届出運賃を大幅に下回る低運賃の提示があり、また、当省の調査によれば、自動

車運転者の労働時間等の改善のための基準（平成元年労働省告示第7号。以下「改善基準告示」という。）¹¹に違反する運行行程の提示もみられる。

これについて、当省が意見を聴取した有識者の中には、貸切バス事業者の法令違反等に旅行業者が関与したことが明らかな場合には、旅行業者に対しても処分又は罰則を科すなど、旅行業者に対する指導・監督、処分等を強化しなければ貸切バス事業者における法令違反は根絶できないのではないかとする意見がある。

(3) 国土交通省の対応

こうした状況を踏まえ、国土交通省は、近年、次のとおり、①行政処分の強化等、②監査要員の増員、③関係者に対するツアーバスに係る募集型企画旅行の適正化の通知の発出、④ツアーバスに関する全国街頭調査の実施、⑤貸切バス事業者に対する重点監査の実施、⑥貸切バスに関する安全等対策検討会の開催及び⑦貸切バス事業者の安全性に関する評価・認定制度の創設に向けた検討等を行ってきている。

① 行政処分の強化等

国土交通省は、平成14年2月、法令違反があった事業者に対する行政処分の点数制度を創設したほか、行政処分を受けた事業者名の公表、処分基準の強化等を行ってきている。

② 監査要員の増員

国土交通省は、監査要員の増員を図ってきており、監査要員数は、平成16年度末には110人であったものが20年度末には230人と約2.1倍になっている。また、これにより監査を受けた貸切バス事業者数は、16年度の615事業者から20年度には1,250事業者に増加している。

③ ツアーバスに係る募集型企画旅行の適正化の通知の発出

国土交通省（現観光庁）は、「「ツアーバス」に係る募集型企画旅行の適正化について」¹²により、旅行業者に対して、i) 道路運送法、労働基準法（昭和22年法律第49号）、道路交通法（昭和35年法律第105号）等の関係法令への違反行為の教唆、幫助を絶対に行わないこと、ii) ツアーバスに係る募集型企画旅行の適正化の徹底について通知している。

④ ツアーバスに関する全国街頭調査の実施

国土交通省は、平成19年3月、ツアーバスの安全性の確保を徹底するため、東京、大阪、名古屋等全国13か所のツアーバスの発着点において、ツアーバスの安全確保状況について街頭調査を実施した。その結果、運行指示書又は車検証の携行がないもの、「貸切」の表示がないもの等がみられたとしている。

⑤ 貸切バス事業者に対する重点監査の実施

国土交通省は、平成19年4月、貸切バス事業者(新規許可事業者及びツアーバス運行事業者(高速道路、深夜時間帯又は長距離を運行するツアーバスを実施する貸切バス事業者をいう。))を中心とする316事業者)に対する重点監査を実施した。その結果、監査した316事業者のうち204事業者(64.6%)に法令違反等がみられ、特にツアーバス事業者においては84事業者のうち68事業者(81.0%)に法令違反等がみられたことから、同省は、それらの事業者に対して行政処分等を行っている。

⑥ 貸切バスに関する安全等対策検討会の開催

平成19年6月から10月にかけて、貸切バスにおける安全性の確保・質の向上に向けた方策を検討するため、国土交通省の担当部局、貸切バス事業者、旅行業者、両業界の団体及び労働組合の実務者をメンバーとした「貸切バスに関する安全等対策検討会」(以下「安全等対策検討会」という。)が開催された。安全等対策検討会においては、平成19年10月、交替運転者の配置基準の設定、貸切バス事業者の安全に対する取組状況等について評価・公表する制度の創設、監査の強化、ツアーバス向け長距離都市間モデルの作成等の今後の対応策が取りまとめられた。国土交通省は、安全等対策検討会の報告を踏まえて、i)「一般貸切旅客自動車運送事業に係る乗務距離による交替運転者の配置の指針について」¹³により、改善基準告示で定められた運転時間¹⁴を遵守するための乗務距離の目安の設定、ii)貸切バス事業者の安全性に関する評価・認定制度¹⁵の創設に向けた検討等を行っている。

⑦ 貸切バス事業者の安全性に関する評価・認定制度

「貸切バスに関する安全等対策検討会報告」においては、貸切バスにおける安全性の確保・質の向上に向けた方策の一つとして、利用者が貸切バス事業者を選択できる仕組みの構築（事業者評価の実施）について提言が行われた。これを踏まえ、貸切バス事業者の安全性や安全に対する取組状況等を評価・公表する制度について、学識経験者、消費者代表、貸切バス事業者、旅行業者、両業界団体、労働組合及び国土交通省により検討が行われ、平成21年3月、利用者が安全性の高い貸切バス事業者を選択できるよう、貸切バス事業者の安全性や安全に対する取組状況等について評価・公表する制度の創設に向けた報告書が取りまとめられた。平成22年7月現在、当該制度の実施主体である社団法人日本バス協会が詳細設計を行っている。

(4) 更なる法令遵守及び安全確保対策の強化の必要

国土交通省は、貸切バス事業者の法令遵守及び安全確保対策について、上記の措置を講じてきている。

しかし、法令違反があった事業者に対する行政処分の件数をみると、平成16年度には134件であったものが20年度には370件となり、また、監査した事業者数に対する行政処分件数の割合をみると、16年度の21.8%から20年度の29.6%に増加している。さらに、行政処分を受ける事業者の中には、監査で法令違反を指摘されてもそれ以降の改善がみられず、2回、3回と重ねて処分を受けている事業者もみられ、また、当省の調査においても法令違反が多数みられた（後述第2-1-(3)-イ参照）。

このようなことから、貸切バス事業者の法令違反行為に対する現行の監査及び行政処分の抑止力としての有効性、あるいは、事業者の業務遂行能力についての審査の在り方、さらには、貸切バスの主たる契約先の一つである旅行業者に対する指導・監督の強化を含め、貸切バス事業における法令遵守の在り方について総合的に検討する必要が生じている。

¹ 道路運送法第3条第1号及び道路運送法施行規則（昭和26年運輸省令第75号）第3条の2により、一個の契約により乗車定員11人以上の自動車を貸し切って旅客を運送する事業とされている。

² 旅行会社があらかじめ旅行計画を作成し、パンフレットや広告などで参加者を募集して実施する旅行形態をいう。

³ 旅行業者が募集型企画旅行で行う、観光やスキーといった移動以外の目的を伴わない、2地点間の移動のみを主たる目的とした貸切バスの運行形態をいう。

- 4 事業区域ごとに需要と供給のバランスを判断し、当該事業の開始によって事業区域に係る供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならない場合、免許を与える制度をいう。
- 5 事業者アンケート調査結果では、需給調整規制が廃止される前に免許を取得した事業者の保有車両数は「11両以上～30両以下」が34.0%で最も多いのに対し、需給調整規制が廃止された後に許可を取得した事業者の保有車両数は「5両以下」が54.6%で最も多い。
- 6 営業収入は、国土交通省の旅客自動車運送事業等報告規則（昭和39年運輸省令第21号）に基づく事業者からの報告に基づくものであるが、例年報告漏れが生じており、全事業者に係る正確な集計値はない。このため、「1報告事業者当たりの営業収入」の算出に当たっては、当該報告を行った事業者数で営業収入を割り出した。
（報告事業者数）
平成11年度-2,115者（提出率90.5%）、12年度-2,511者（提出率87.7%）、17年度-2,803者（提出率71.5%）、18年度-3,385者（提出率82.4%）、19年度-3,472者（提出率83.5%）、20年度-3,344者（提出率79.7%）
- 7 「平成20年度一般貸切バス事業の収支状況について」（平成21年12月取りまとめ）
- 8 平成19年2月18日、大阪府吹田市において、法令に違反する長時間の拘束時間や運転時間による過労運転、交替運転者の不配置等を原因とするスキーバス死傷事故（死亡1人、重傷4人及び軽傷22人）が発生した。
- 9 事故が起ころうであったが、幸いにも回避できた出来事（インシデント）の体験を指す
- 10 衆議院国土交通委員会（平成19年6月8日）における民主党三日月大造衆議院議員の質疑等
- 11 旅客自動車運送事業者が運転者の勤務時間及び乗務時間を定める場合の基準は、「旅客自動車運送事業運輸規則第21条第1項の規定に基づく事業用自動車の運転者の勤務時間及び乗務時間に係る基準」（平成13年国土交通省告示第1675号）において、改善基準告示とするとされている。
- 12 平成18年6月30日付け国総旅振第101号の4 国土交通省総合政策局旅行振興課長通知
- 13 平成20年6月27日付け国自安第39号、国自旅第133号 自動車交通局安全政策課長・旅客課長通知
- 14 改善基準告示において、運転時間の上限は2日平均で1日当たり9時間とされている。
- 15 貸切バス事業者の安全性に対する取組状況や事故及び行政処分状況等を評価し、認定する制度をいう。

第2 行政評価・監視結果

1 貸切バス事業における安全確保対策の徹底

(1) 新規許可事業者に対する指導・監査の徹底

【制度の概要】

ア 運輸開始届出時における指導

国土交通省は、貸切バス事業と同様に需給調整規制を廃止したタクシー事業において、運転者の長時間拘束、最低賃金を下回る給与などの問題が顕著になったことから、貸切バス事業を含む旅客自動車運送事業全体について安全確保対策の強化を図るため、平成17年12月、各地方運輸局等に対し、「旅客自動車運送事業の新規許可事業者に対する許可取得時の指導の充実等について」¹により、新規許可事業者の運輸開始届出時に、事業の許可申請の際に提出された「事業用施設等(事業用施設、事業用車両等)事業計画」(以下「事業計画」という。)の確保状況を確認するよう指示している。

国土交通省は、そのための具体的な実施方法として、各地方運輸局等に対し、「旅客自動車運送事業の新規許可事業者に対する許可取得時の指導の充実等について」の実施方法等について²により、平成18年4月1日以降に新規許可処分を行った事業者については、以下の確認等を行うこととしている。

① 運輸施設を撮影した写真の確認

事業者の運輸開始届出時に、営業所、自動車車庫、事業用自動車及び休憩仮眠施設といった事業計画に定められた運輸施設を撮影した写真を提出させ、事業計画が確保されているかを確認する。

② 現地調査

上記①の確認により、運輸施設の保有・使用状況に疑義が生じた場合、事業計画の確保状況に係る現地調査を実施する。

③ 巡回監査の極力早期の実施

上記①及び②により、事業計画が確保されていない等のおそれがある事業者が判明したときは、改善を促すとともに、巡回監査を極力早期に実施する³。

イ 監査による指導

国土交通省は、平成17年12月9日に「旅客自動車運送事業の監査方針について」⁴を一部改正（平成18年2月1日から施行）し、旅客自動車運送事業者に対する監査については、輸送の安全確保が最も重要であるという認識の下に行うこととし、新規許可事業者に対する早期の監査等、事故を引き起こす又は法令違反を犯す前の予防的な監査に努めることとしている。

また、同時期に、「旅客自動車運送事業の監査方針の細部取扱いについて」⁵を一部改正（平成18年2月1日から施行）し、おおむね6か月以内に運輸開始した新規許可事業者若しくは営業区域拡大の認可を受け、又は増車の届出を行った事業者のうち監査が必要と認められる事業者を対象に巡回監査を行うこととした。

その後、国土交通省は、平成21年9月に従来の監査方針を廃止し、事後的な監視体制の強化を目的として「旅客自動車運送事業の監査方針について」⁶により、旧監査方針に引き続き新規許可事業者に対する早期の監査の実施とともに、監査の端緒となる事業者の対象を拡大している。

また、従来の監査方針の細部取扱いも廃止し、「旅客自動車運送事業の監査方針の細部取扱いについて」⁷において、①おおむね運輸開始後6か月以内とした監査の期限の目安について、より臨機応変に機動的に監査することを可能にするため、これを削除し、②呼出監査⁸を行うことが適当と認められる場合には巡回監査に代えて実施することとし、呼出監査の対象に新規許可事業者を追加している。

この細部取扱いに基づき、国土交通省は、新規許可事業者に対しては、組織変更により既存の営業所を新規の会社組織とするような場合等を除き、巡回監査を漏れなく早期に実施することとしている。

【調査結果】

今回、当省が、札幌、宮城、東京、愛知、大阪、広島、香川及び福岡の各運輸支局並びに沖縄総合事務局運輸部（以下「9運輸支局等」という。）における、新規許可事業者に対する運輸開始届出時の指導状況及び巡回監

査の実施状況を調査した結果、次のとおり、現地調査が不十分な例や巡回監査が早期に実施されていない例が認められた。

ア 運輸開始届出時における指導の実施状況

当省が、9運輸支局等管内において平成18年4月から20年7月までに運輸を開始した貸切バス事業者の中から36事業者を抽出し、運輸支局等における現地調査の実施状況を調査したところ、写真のすべて又は一部が提出されておらず、事業計画の確保状況が確認できていないにもかかわらず、現地調査が行われていないものが5運輸支局等において7事業者みられた。これら7事業者のうち、2運輸支局等の計2事業者については、運輸開始届が提出されてから21か月又は14か月が経過してもなお、巡回監査が実施されていない。さらに、このうち、1事業者については、法令違反の実態がみられた。

【事例1】

香川運輸支局は、貸切バス事業者Bwから営業所の写真が提出されていないにもかかわらず、書類審査の際にそれを見逃し、提出の指導や現地確認を行っていない。加えて、当該事業者については、同局の担当者が異動した際の事務引継ぎが不十分であったため監査対象から漏れ、運輸開始届が提出されてから21か月が経過しても巡回監査が実施されていない。

また、同事業者は、当省の調査の結果、平成18年度に採用した社員2名に対する健康診断が未実施であったほか、営業所に届出運賃と異なる運賃料金表を掲示していた。

【事例2】

沖縄総合事務局運輸部は、貸切バス事業者Bqから休憩仮眠施設の写真が提出されていないにもかかわらず、書類審査の際にそれを見逃し、提出の指導や現地確認を行っていない。なお、同局運輸部は、現状としてはタクシーの運行に関する苦情が多いことから、タクシーを優先的に監査せざるを得ないとして、運輸開始届が提出されてから14か月が経過しても巡回監査を実施していない。

イ 巡回監査の実施状況

(ア) 新規許可事業者に対する巡回監査の実施実績

前述のとおり、国土交通省は、新規許可事業者に対して漏れなく早期に原則として巡回監査を実施することとしている。しかし、当省が9運輸支局等管内において平成18年4月から20年7月までの間に運輸を開始した貸切バス事業者の全117事業者に対する、運輸開始以降の巡回監査の実施状況を調査したところ、20年8月から同年11月にかけての調査時点で、巡回監査を実施済みのものが57事業者、未実施のものが60事業者みられた。

(イ) 巡回監査の実施時期又は未実施の期間

前述のとおり、国土交通省は、従来の監査方針の細部取扱いにおいて定められていた6か月以内という監査の期限の目安を廃止したが、引き続き早期に監査を実施することとしている。

しかし、上記の117事業者のうち、平成20年8月から同年11月にかけての調査時点で巡回監査を実施していなかった60事業者について、運輸開始届から同時点までの経過期間をみたところ、6か月以内のものは27事業者(45.0%)、6か月を超えて12か月以内が11事業者(18.3%)、12か月を超えて18か月以内が9事業者(15.0%)、18か月を超えて24か月以内が11事業者(18.3%)、24か月を超えているものが2事業者(3.3%)みられた。

また、同様に、巡回監査を実施していた57事業者についても、巡回監査に要した期間をみたところ、巡回監査が運輸開始から6か月以内に実施されているものは20事業者(35.1%)、6か月を超えて12か月以内が35事業者(61.4%)、18か月を超えて24か月以内が2事業者(3.5%)となっている。

このように、調査した117事業者のうち調査時点で6か月以内に巡回監査を実施していないものは、計70事業者(59.8%)となっている。

(未実施の理由)

9 運輸支局等について、巡回監査を運輸開始後早期に実施していない理由をみると、7 運輸支局では、巡回監査はすべての新規許可事業者に対し運輸開始からおおむね 6 か月以内に行う方針とした上で、①実施の遅れ（札幌、愛知、福岡）、②他の監査を優先した（東京、大阪）、③事務的なミスにより監査対象から漏れていた（広島、香川）ことを挙げている。

一方、宮城運輸支局及び沖縄総合事務局運輸部では、貸切バス事業者の研修会や許可書交付時に指導していること等を理由に、すべての新規許可事業者に対し運輸開始から 6 か月以内に巡回監査を行う方針としていない。

ウ 新規許可事業者に対する指導の必要性

当省が、平成 18 年 4 月以降に貸切バス事業の許可を受けた 16 事業者（巡回監査実施済 7 事業者及び未実施 9 事業者）を抽出し、道路運送法、自動車事故報告規則（昭和 26 年運輸省令第 104 号）、旅客自動車運送事業運輸規則（昭和 31 年運輸省令第 44 号（以下「運輸規則」という。））及び改善基準告示が定める主な規定の遵守状況を調査したところ、巡回監査実施済みの場合では 7 事業者中 4 事業者（57.1%）に違反が認められたのに対し、未実施の場合は 9 事業者中 6 事業者（66.7%）とやや高い割合で健康診断の未実施等の違反が認められた。

同様に、違反事項数の比較においても、巡回監査の実施済事業者の違反事項の数が 5 事項（1 違反事業者当たり 1.25 事項）であるのに対し、未実施事業者では 16 事項（1 違反事業者当たり 2.67 事項）となっており、監査未実施の事業者において、違反事項が多い状況がみられる。

なお、当省が行った事業者アンケート調査の結果においても、「規制緩和をするのであれば、監査を強化すべき。特に新規事業者が運賃・法令を度外視した運行を行っており、大規模事業者と同様に指導・監査を実施すべき」とする旨の意見が複数みられる。

【所見】

したがって、国土交通省は、新規許可事業者における法令遵守を確保する観点から、地方運輸局等に対し、次の措置を講ずるよう指示する必要がある。

- ① 新規許可事業者の運輸開始届出時においては、写真による運輸施設の確認を確実にを行い、写真により確認できない場合には、現地調査を確実に行うこと。
- ② 新規許可事業者に対する監査については、漏れなく早期に実施すること。

¹ 平成 17 年 12 月 9 日付け国自旅第 195 号自動車交通局旅客課長通知

² 平成 18 年 3 月 10 日付け国自総第 552 号、国自旅第 265 号自動車交通局総務課安全対策室長・自動車交通局旅客課長通知

³ 国土交通大臣は、道路運送法第 94 条の規定により、事業者に対し監査を実施することができるとされており、国土交通大臣から委任を受けた地方運輸局長及び運輸支局長は、監査方針に基づき新規許可事業者を対象に早期に監査を行うこととされている。

国土交通省では、新規許可事業者に対しては、まず、①新規許可事業者に対する許可取得時の指導として写真確認や現地調査を行い、これらの結果、事業計画の確保がされていないなどの場合には巡回監査を極力早期に実施するとともに、②写真により事業計画の確保が確認できた事業者についても監査方針に基づき監査を早期に実施することとしている。

⁴ 平成 14 年 1 月 17 日付け国自総第 416 号、国自旅第 141 号、国自整第 139 号自動車交通局長通知

⁵ 平成 14 年 1 月 17 日付け国自総第 423 号、国自旅第 148 号、国自整第 146 号自動車交通局総務課安全対策室長、自動車交通局旅客課長、自動車交通局技術安全部整備課長通知

⁶ 平成 21 年 9 月 29 日付け国自安第 56 号、国自旅第 124 号、国自整第 50 号自動車交通局長通知

⁷ 平成 21 年 9 月 29 日付け国自安第 57 号、国自旅第 125 号、国自整第 51 号自動車交通局安全政策課長、自動車交通局旅客課長、自動車交通局技術安全部整備課長通知

⁸ 呼出監査は、巡回監査によらなくても事業者の呼出しにより法令遵守状況を確認できる場合に実施する監査のことをいう。

(2) 法令等遵守の徹底

【制度の概要】

貸切バス事業者は、道路運送法、運輸規則等に基づき、以下のとおり、営業区域の遵守、運転者の労働時間等に係る基準の遵守、運転者の健康状態の把握、適正な運転者の選任等の安全運行に係る法令等の遵守が義務付けられている。

ア 営業区域の遵守

貸切バス事業者は、道路運送法第 20 条により、発地及び着地のいずれもがその営業区域外に存する旅客の運送をしてはならないとされている。

貸切バス事業の営業区域は、道路運送法施行規則（昭和 26 年運輸省令第 75 号）第 5 条において、輸送の安全、旅客の利便等を勘案して、地方運輸局長が定める区域を単位とするとされており、平成 9 年度まで、都府県内を分割した地域単位や市郡単位が存在していた。その後、運輸省（現国土交通省）は、規制緩和の一環により、平成 10 年度から営業区域を原則、都府県単位に拡大している¹。

その一方、営業区域については、「車両の配置されている営業所に対する帰属性を確保し、営業所における運行管理者による点呼等の運行管理や整備管理者による車両の整備管理が適切に行われること等、安全を担保するために依然として必要である。」（運輸政策審議会答申）とされ、維持されることとなった。

イ 運転者の労働時間等に係る基準の遵守

(ア) 改善基準告示の制定

貸切バス事業者は、運輸規則第 21 条第 1 項により、過労の防止を十分考慮して、国土交通大臣が告示で定める基準に従って、事業用自動車の運転者の勤務時間及び乗務時間を定め、当該運転者にこれらを遵守させなければならないとされている。

国土交通大臣が告示で定める運転者の勤務時間及び乗務時間に係る基準は、「旅客自動車運送事業運輸規則第 21 条第 1 項の規定に基づく事業用自動車の運転者の勤務時間及び乗務時間に係る基準」（平成 13 年国

土交通省告示第 1675 号) において、労働省 (現厚生労働省) が定めた改善基準告示とされている。

(イ) 改善基準告示の内容

改善基準告示においては、①運転者の拘束時間²は1日16時間が限度、②1日15時間を超える拘束時間の回数は1週間当たり2回が限度、③1週間当たりの拘束時間は最長71.5時間が限度³、④休息期間⁴は1日当たり継続8時間以上が必要、⑤運転時間は1週間当たり最長44時間が限度、⑥連続運転時間は4時間が限度などとされている。

ウ 契約の相手方への指導

(ア) 国土交通省 (現観光庁) は、ツアーバスについて、旅行者保護の徹底を図る観点から、平成18年6月、「「ツアーバス」に係る募集型企画旅行の適正化について」⁵により、旅行業者に対し、①区域外運送を行う貸切バス事業者との貸切契約の締結、②改善基準告示に違反するような長時間労働の強制、③道路交通法で定められた最高速度を違反する速度での走行の強制等を行うことは、旅行者の安全が脅かされるのみならず、道路運送法、労働基準法、道路交通法等の関係法令への違反行為の教唆、幫助となる可能性があることから、絶対に行わないよう指導している。

(イ) さらに、国土交通省は、「貸切バスに関する安全等対策検討会報告」を踏まえ、自動車事故報告書⁶の記載内容を充実したことと併せ、平成20年10月から「一般貸切旅客自動車運送事業者の法令違反への関与が疑われる旅行業者等の関係機関への通知について」⁷により、自動車事故報告書や監査の結果判明した改善基準告示違反又は最高速度違反について旅行業者の関与が疑われる場合には、観光庁に対し旅行業者の関与の具体的内容を通知することとしている。

観光庁においても、平成21年3月に旅行業者等立入検査表の様式を改正し、その点検項目の中に、禁止事項への関与等として、貸切バス事業者の法令違反に関与していないかについての視点を加えている。

こうして、貸切バス事業者の法令違反が旅行業者の関与によるものと疑われる場合には、旅行業者に対する立入検査等の旅行業法（昭和 27 年法律第 239 号）上の対応ができる環境が整備された（後述第 2-3-(2)-イ参照）。

エ 運転者の健康状態の把握及び適性診断の受診

(ア) 健康状態の把握

貸切バス事業者は、運輸規則第 21 条第 5 項により、運転者の健康状態の把握に努め、疾病、疲労、その他の理由により安全な運転をし、又はその補助をすることができないおそれがある乗務員を事業用自動車に乗務させてはならないとされている。

健康状態の把握については、「旅客自動車運送事業運輸規則の解釈及び運用について」⁸において、労働安全衛生法（昭和 47 年法律第 57 号）第 66 条第 1 項に基づく健康診断を実施することとされている。具体的には、労働安全衛生規則（昭和 47 年労働省令第 32 号）第 44 条第 1 項において、事業者は、常時使用する労働者に対し、1 年以内ごとに 1 回、定期に行わなければならないとされている。

(イ) 適性診断の受診

貸切バス事業者は、運輸規則第 38 条第 2 項に基づき、国土交通大臣が告示で定めるところにより、運転者のうち、死者又は負傷者が生じた事故を引き起こした者、運転者として新たに雇い入れた者及び 65 歳以上の高齢者に対して、国土交通省が認定する適性診断を受けさせなければならないとされている。

オ 運転者の選任に関する制限

貸切バス事業者は、労働条件の安定を図ることにより、運行の安全の確保と旅客サービスの改善に資するため、運輸規則第 36 条第 1 項により、①日々雇い入れられる者、② 2 月以内の期間を定めて使用される者、③ 試みの使用期間中の者（14 日を超えて引き続き使用されるに至ったものを

除く。)、④14 日未満の期間ごとに賃金の支払い(仮払い、前貸しその他の方法による金銭の授受であって実質的に賃金の支払いと認められる行為を含む。)を受ける者を事業用自動車の運転者として選任してはならないとされている。

カ その他法令の遵守

貸切バス事業者は、道路運送車両法(昭和26年法律第185号)第52条に基づき、整備管理者を選任したとき又は変更したときは、その日から15日以内に、地方運輸局長にその旨を届け出なければならないとされている。

また、運輸規則により、①旅客に対する取扱い等に関する苦情の記録、整理、保存(第3条第2項)、②運転者に対する点呼の実施、報告及び指示の内容等の記録保存⁹(第24条第3項)、③運行指示書の作成等(第28条の2)、④乗務員台帳の作成、備付け(第37条)、⑤運行管理規程¹⁰の作成(第48条の2)等が義務付けられている。

【調査結果】

国土交通省は、平成19年2月のあずみ野観光バスによる事故を踏まえ、同年4月、貸切バス事業者316事業者を対象に重点監査を実施しており、この結果によると、204事業者(64.6%)において過労防止義務違反、運行指示書未作成等の法令違反がみられたとしている。

今回、当省が、北海道、東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州及び沖縄の9か所の地方運輸局等管内の貸切バス事業者84事業者を抽出し、営業区域の遵守状況、運転者の労働時間等に係る基準の遵守状況、運転者の健康状態の把握状況、適正な運転者の選任状況等を調査した結果においても、次のとおり、44事業者(延べ67事業者)において、法令等に違反している事例がみられた。

ア 営業区域の遵守状況

平成20年5月の運送契約を中心に、旅行業者から貸切バス事業者に示される旅行計画書、貸切バス事業者の運行管理者から運転者に示される運

行指示書等により、貸切バスの発地及び着地を調査したところ、道路運送法第 20 条違反となる区域外運送を行っている例が、7 事業者 (8.3%) において計 33 件みられた (北海道運輸局管内の 1 事業者 (1 件)、中部運輸局管内の 1 事業者 (1 件)、四国運輸局管内の 4 事業者 (30 件) 及び九州運輸局管内の 1 事業者 (1 件))。

これらの理由をみると、旅行業者からの要求により、やむを得ず区域外運送したとしているものが 3 事業者、契約を受注するため自ら区域外運送を行ったとしているものが 3 事業者、理由が明らかでないものが 1 事業者となっている。

なお、この中には、1 日の拘束時間が 16 時間を超える改善基準告示違反となっている例が 1 件みられた。

(事業者アンケート調査結果)

区域外運送について、当省が行った事業者アンケート調査の結果をみると、旅行業者を含めた契約先から区域外運送を求められる例が常にある又は時々あるとする貸切バス事業者は、2,629 事業者中 583 事業者 (22.2%) となっている。

イ 改善基準告示の遵守状況

平成 20 年 5 月を中心に、乗務記録、運行指示書等から運転者の労働時間を調査したところ、次のとおり、①運転者の拘束時間が改善基準告示を超過している例が延べ 41 事業者において 100 件、②連続運転時間が改善基準告示を超過しているものが 5 事業者において 32 件となっており、改善基準告示違反が 37 事業者 (44.0%、延べ 46 事業者) において計 132 件みられた。

(ア) 運転者の拘束時間が改善基準告示を超えているもの

運転者の拘束時間については、①1 日の拘束時間が 16 時間を超えている例が 35 事業者 91 件、②1 日 15 時間を超える拘束時間の回数が 1 週間当たり 2 回を超えている例が 4 事業者 6 件、③1 週間当たりの拘束時間が最大拘束時間の 71.5 時間を超えている例が 2 事業者 3 件となっ

ており、34 事業者（延べ 41 事業者）で計 100 件の違反がみられた。

これらの中には、以下の事例のとおり、① 1 日の拘束時間が改善基準告示の 16 時間を 5 時間 40 分超過する 21 時間 40 分の運転者の例、② 1 日 15 時間を超える拘束時間の回数が改善基準告示の 1 週間当たり 2 回を超えて 4 回となっている運転者の例、③ 1 週間当たりの拘束時間が最大拘束時間である 71.5 時間を超えて 74 時間 30 分となっている運転者の例がみられた。

【事例 1】

1 日の拘束時間が改善基準告示の 16 時間を 5 時間 40 分超過する 21 時間 40 分となっている運転者の例

貸切バス事業者 Dm:平成 20 年 5 月 4 日の 5 時 20 分に香川県観音寺市の車庫を出発してから、目的地である広島城に向かい、翌 5 日の午前 3 時に車庫に帰着している。

【事例 2】

1 日 15 時間を超える拘束時間の回数が改善基準告示の 1 週間当たり 2 回を超えて 4 回となっている運転者の例

貸切バス事業者 Cn:平成 20 年 5 月 19 日（月）から 25 日（日）までの 1 週間のうち、19 日、20 日、22 日及び 23 日の 4 日間において、1 日の拘束時間が 15 時間 15 分ないし 16 時間 35 分となっている。

【事例 3】

1 週間当たりの拘束時間が最大拘束時間である 71.5 時間を超えて 74 時間 30 分となっている運転者の例

貸切バス事業者 Cx:平成 20 年 5 月 1 日から 31 日までの 1 か月のうち、拘束時間 16 時間を超える日が 5 日間あるなど、4 週間を平均した 1 週間当たりの拘束時間が 74 時間 30 分となっている。

(イ) 連続運転時間が改善基準告示を超えているもの

連続運転時間が改善基準告示の 4 時間を超えている例が、中部運輸局管内の 1 事業者（2 件）、四国運輸局管内の 3 事業者（29 件）及び九州

運輸局管内の1事業者(1件)の計5事業者(32件)においてみられた。

この中には、1か月間に一人の運転者が9件の違反運行をしているものや連続運転時間が6時間37分と改善基準告示を2時間37分超過しているものがみられた。

【事例1】

改善基準告示を超える連続運転時間が1か月間に9件みられた運転者の例

貸切バス事業者Bg：平成20年4月16日から5月11日までの間に連続運転時間が6時間5分と、改善基準告示を2時間5分超過している運行が2件あるなど、計9件で改善基準告示に違反している。

【事例2】

連続運転時間が6時間37分と改善基準告示を2時間37分超過している運転者の例

貸切バス事業者Cx：平成20年5月28日に高松市から白馬、北志賀(長野県)に向かった後、高松市に帰着する行程(拘束時間17時間、運転時間11時間34分)において、連続運転時間が6時間37分と改善基準告示を2時間37分超過しているもの。

(運転者アンケート調査結果)

貸切バスの運転者が改善基準告示に違反する運行を行っている状況は、運転者アンケート調査の結果においても、次のとおりみられる。

① 1日当たりの拘束時間

運転者の58.1%(79人)が、1日当たりの拘束時間が改善基準告示の16時間を超えたことがあると回答しており、中には、22時間を超えたことがあると回答した者(6人)がいる。

② 1日当たりの休息期間

運転者の33.2%(45人)が、1日当たりの休息期間が平均的に改善基準告示の8時間に達していないと回答している。また、これまで経験した最短休息期間について、運転者の78.0%(106人)が、改善基

準告示に達しないと回答しており、中には、2時間に満たなかったことがあると回答した者（30人）がいる。

③ 1日当たりの運転時間

運転者の11.7%（16人）が、1日当たりの運転時間が平均的に改善基準告示の9時間を超えていると回答している。また、これまで経験した1日の最長運転時間について、運転者の78.0%（106人）が、改善基準告示を超えたことがあると回答しており、中には、最長運転時間が17時間を超えたことがあると回答した者（3人）がいる。

④ 連続運転時間

運転者の5.1%（7人）が、連続運転時間が平均的に改善基準告示の4時間を超えていると回答している。また、これまで経験した最長連続運転時間について、運転者の17.6%（24人）が改善基準告示を超えたことがあると回答しており、中には、最長連続運転時間が6時間を超えたことがあると回答した者（7人）がいる。

(ウ) 改善基準告示違反の発生原因

改善基準告示に違反していた37事業者のうち、当省が違反理由を把握することができた23事業者について、その理由（一つの事業者で複数の理由を挙げているものを含む。）をみると、①「旅行会社など特定の契約先との低運賃での契約」、「旅行計画の内容に時間的な余裕がない、回送時間が考慮されていない」、「旅行業者が当日まで運行スケジュールを示さない、現場での運行スケジュールの変更」など、改善基準告示の違反原因に旅行業者等の関与があるとするものが延べ24事業者、②「貸切バス事業者が改善基準告示の内容を理解していない」など、貸切バス業者にその原因があるとしているものが4事業者などとなっている（旅行業者の企画が関係する改善基準告示違反については、後述3-(2)-ア参照）。

（事業者アンケート調査結果）

運送契約に係る旅行業者等の契約先からの要求内容について、事業者

アンケート調査の結果をみると、次のとおり、ほぼ半数の貸切バス事業者が改善基準告示違反の原因となる無理な要求を契約先から受けている状況がみられる。

- ① 「改善基準告示に違反するような旅程を提示される」ことが常にある又は時々あると回答している事業者は 45.9% (1,206 事業者)、ないと回答しているものは 42.7% (1,122 事業者)。
- ② 「分刻みの行程等、目的地間の移動時間が極端に短く設定される」ことが常にある又は時々あると回答している事業者は 39.9% (1,048 事業者)、ないと回答しているものは 47.4% (1,246 事業者)。
- ③ 「契約において、利用者の集客・乗降時間等が考慮されていない」ことが常にある又は時々あると回答している事業者は 40.0% (1,052 事業者)、ないと回答しているものは 46.4% (1,221 事業者)。
- ④ 「契約先から安全な運行上で問題がある旅行計画が提示され、承諾せざるを得ない状況となっている」としている事業者は 33.7% (887 事業者)、なっていないと回答しているものは 59.6% (1,567 事業者)。

(エ) 国土交通省及び観光庁の対応

旅行業者等による法令違反への関与が認められたとして、国土交通省から観光庁に通知された事案は、平成 20 年 10 月の通知制度発足以降ない。

国土交通省は、その理由について、改善基準告示違反及び最高速度違反の原因が旅行業者の無理な旅行計画や低運賃によるとする立証が困難であることなどを挙げている（後述第 2-3-(3)-ア参照）

しかし、上述の調査結果のとおり、改善基準告示違反の発生原因として、収受運賃が低く二人乗務で対応するのが困難など旅行業者等の契約先の関与を挙げる貸切バス事業者が 23 事業者中 19 事業者と多かったことから、当省が旅行業者と貸切バス事業者との運送契約の締結状況を調査した結果、旅行業者が当初から法令に違反する旅行計画を貸切バス事業者に示しているなど旅行業者が貸切バス事業者の法令違反にかかわっている例がみられた（後述第 2-3-(2)-ア、イ参照）。

ウ 運転者の健康状態の把握及び適性診断の受診状況

貸切バス事業者が運転者に受診させなければならない健康診断及び適性診断の実施状況を調査したところ、健康診断では計8事業者(9.5%)の43人において、また、適性診断では計3事業者(3.6%)の13人において受診していない例がみられた。

このうち、当省が健康診断等を受診させていない理由を把握することができた5事業者における理由をみると、経費の問題、バスの運行の都合といった故意によるもの、対象漏れ、健康診断実施医療機関への予約ミスといった過失によるものとなっている。これらの中には、健康診断、適性診断ともに未受診となっている運転者の例があり、事業者において運転者の健康状態を把握すること及び適性診断を受けさせることの重要性を十分に認識していない例がみられた。

【事例】

貸切バス事業者D1において、運転者14人から、平成18年度以降に採用された運転者2人及び20年10月末現在で年齢が65歳以上の運転者2人を抽出して健康診断及び適性診断の受診状況を調査したところ、4人(45歳(18年11月16日採用)、47歳(20年1月16日採用)、66歳(20年2月18日採用)及び68歳(20年2月18日採用))すべてが未受診となっている。

エ 運転者の選任状況

運転者の選任状況を調査したところ、運輸規則第36条第1項違反となる運転者の日々雇用を行っている例が、中部運輸局管内の3事業者(日々雇用14人)及び四国運輸局管内の1事業者(同2人)の計4事業者(4.8%同16人)でみられた。

これらの貸切バス事業者では、日々雇用を行っている理由について、貸切バス事業の業務量は季節変動が大きいため、繁忙期に対応する人員を常時雇用することは困難であり、常勤運転者の休日を確保する必要があるときなどの交替要員として日々雇用を行っているなどとしている。

オ その他の法令の遵守状況

道路運送車両法に基づく整備管理者の変更届の提出状況、並びに運輸規則に基づく、苦情処理簿の作成状況、運転者の点呼に係る記録の内容、運行指示書の作成状況、乗務員台帳の作成状況及び運行管理規程の作成状況を調査したところ、これらに違反している例として、①整備管理者を変更しているが、変更届が未提出となっているものが1事業者1件、②苦情処理簿が未作成となっているものが3事業者3件、③運転者の点呼に係る記録の内容に不備があるものが1事業者1件、④運行指示書が未作成となっているものが1事業者1件、⑤乗務員台帳が未作成となっているものが2事業者2件及び⑥運行管理規程が未作成となっているものが2事業者2件と、宮城、愛知、広島、香川及び福岡の各運輸支局管内の8事業者において計10件みられた。

これらの貸切バス事業者では、違反の理由について、制度の不知、業務多忙又は失念をその理由に挙げている。

【所見】

したがって、国土交通省は、貸切バス事業者における法令遵守を徹底させる観点から、監査後の指導時、運行管理者講習時等において、具体的な違反事例を紹介するなど、貸切バス事業者に対し、関係法令を遵守し、安全運行を徹底するよう指導する必要がある。

¹ 営業区域は、北海道は陸運支局の管轄区域単位、沖縄は島しょごととなっている。また、都府県の境界に接する市町村に営業所を接する場合にあっては、山岳、河川、海峡等地形・地勢的要因による隔たりがなく、経済事情等にかんがみ同一地域と認められる隣接都府県の隣接する市町村を含む区域を営業区域とすることができる。

² 始業時刻から終業時刻までの時間で労働時間と休憩時間の合計時間をいう。

³ 書面による労使協定を締結した場合の最長時間をいう。

⁴ 勤務と次の勤務の間の時間で、睡眠時間を含む労働者の生活時間として、労働者にとって全く自由な時間をいう。

⁵ 平成18年6月30日付け国総旅振第101号国土交通省総合政策局旅行振興課長通知

⁶ 自動車事故報告規則（昭和26年運輸省令第104号）に基づき、自動車死者又は重傷者が生じる等の事故を起こした場合に、当該自動車を使用する自動車運送事業者が事故後30日以内に運輸支局等を経由して、国土交通大臣に提出する報告書をいう。自動車事故報告書は地方運輸局等において、事業者等の関係者への指導、監督等に活用することとされている。

⁷ 平成20年9月29日付け国自安第71号国自旅第222号自動車交通局安全政策課長、自動車交通局旅客課長通知

⁸ 平成14年1月30日付け国自総第446号、国自旅第161号、国自整第149号自動車交通局総務課安全対策室長、自動車交通局旅客課長、自動車交通局技術安全部整備課長通知

⁹ 事業者は点呼を行い、報告を求め、指示をしたときは、その記録のほか、点呼を行った者及び点呼を受けた運転者の氏名、点呼を受けた運転者が乗務する事業用自動車の自動車登録番号その他の当該事業用自動車を識別できる表示、点呼の日時、点呼の方法、その他必要な事項を記録し、保存することとなっている。

¹⁰ 運行管理者の職務及び権限、統括運行管理者を選任しなければならない営業所にあってはその職務及び権限並

びに事業用自動車の運行の安全の確保に関する業務の実行に係る基準に関して定める規程をいう。

(3) 行政処分の実効性確保及び法令違反行為の抑止力強化

【制度の概要】

ア 道路運送法等の違反行為に対する罰則、行政処分等の概要

(ア) 需給調整規制の廃止に伴う事後的な監視及び是正措置の充実

前述のとおり、運輸政策審議会答申では、貸切バス事業に係る需給調整規制廃止後の安全確保方策について、参入を容易にし競争が激化する場合に、安全に関する法令の遵守がおろそかになる事業者の出現も懸念されるとされている。このため、参入時の審査及び安全運行に関する法制度を整備するにとどまらず、安全確保及び事業運営について事後的な監視を充実し、違反事例がある場合には是正措置を効果的に実施し、安全等にかかわる措置の遵守を図ることが必要であるとされている。また、これを効果的に行うため、①監査制度の見直し等を含め必要な仕組みを検討し、措置すべきであり、②違反事例に応じた点数制の導入等により、処分基準を明確にすることが望ましく、③安全等を含め必要な情報の公開に努めることが重要であるとされた。

これを受け、国土交通省は、平成14年2月に、従前、地方運輸局等で区々となっていた監査方針や行政処分等の基準を全国的に統一し、さらに累積点数制度及び行政処分の公表制度を導入している。行政処分については、累次の処分基準の改正により、充実・強化されている。

(イ) 罰則、行政処分等の概要

a 罰則の概要

道路運送法の規定に違反した貸切バス事業者には、同法の規定に基づき、懲役若しくは罰金又は過料が科せられる¹。懲役と罰金は、同法の規定に基づき、併科される場合がある。

懲役の最高刑は3年以下（名義貸し、事業の貸渡し等の場合）、最低は1年以下（運転者の年齢、運転経歴等違反等の場合）である。罰金の最高額は300万円以下（名義貸し、事業の貸渡し等の場合）、最低額は100万円以下（届出運賃の收受義務違反等の場合）である。また、過料の額は、50万円以下である。

b 行政処分等の概要

貸切バス事業者が道路運送法若しくは同法に基づく命令若しくはこれらに基づく処分又は許可に付した条件に違反したときなどには、同法第 40 条に基づき行政処分が行われる。

国土交通省は、罰則と行政処分等との関係について、違反行為があった場合に、まず行政処分等を行い、それでも改善効果がみられない場合に刑事罰を求めるといったものではなく、罰則と行政処分等とは併科されることがあるとしている。

道路運送法第 40 条に基づく行政処分の内容は、「一般貸切旅客自動車運送事業に対する行政処分等の基準について」²において、「許可の取消」、「事業の停止」及び「自動車その他の運送施設の使用の停止」（以下「自動車等の使用停止」という。）の 3 種類とされている。また、上記の基準に基づいて、違反内容が行政処分を行うまでに至らない場合には、行政指導として、軽微なものから順に「口頭注意」、「勧告」及び「警告」のいずれかが行われる。

行政処分等には、「一般貸切旅客自動車運送事業者に対する違反事項ごとの行政処分等の基準について」³において、違反事項ごとの処分基準が設けられている。その内容は、違反行為が臨時・偶発的なものか否か、初めての違反か再違反かにより、処分の軽重が設けられている。行政処分等で最も重いものは、「許可の取消」であり、事業改善命令違反の再違反などがこれに該当する。最も軽いものは、「口頭注意」であり、領収書の発行義務違反（未交付率 20%未満）の初違反などが該当する。

c 行政処分の累積点数制度

国土交通省は、「一般貸切旅客自動車運送事業に対する行政処分等の基準について」に基づき、平成 14 年 2 月から行政処分の累積点数制度を導入している。具体的には、自動車等の使用停止処分を受けた事業者には、処分日車数⁴10 日車までごとに 1 点とする違反点数が与えられ、3 年間に違反点数の累計が 51 点以上となった場合には事業

の停止処分が行われ、また、81 点以上となった場合には許可の取消処分が行われる。

違反点数は、原則、行政処分を受けた日から3年を経過する日をもってその点数の多寡にかかわらず消滅し、また、2年間処分を受けたことがないことなどの要件をすべて満たした場合は、2年間で消滅する。

イ 行政処分等の公表

国土交通省は、「一般旅客自動車運送事業者の法令違反に対する行政処分等の公表の基準について」⁵に基づき、利用者等による事業者の選択を可能とし利用者保護に資するとともに、事業の健全な発達及び輸送の安全確保に資するため、行政処分を受けた事業者名、処分内容等を公表することとしている。公表は、利用者等に対する情報提供を主たる目的とするものであるが、利用者が公表された貸切バス事業者を選択しない場合には、当該事業者にとって経済的な損失につながる可能性があることから、制裁としての機能をも有している。

公表は、各地方運輸局等でそれぞれ実施することとされており、本省においては、全国分を取りまとめて公表することとしている。

貸切バス事業者について、公表の対象となる行政処分等は、「許可の取消」、「事業の停止」、「自動車等の使用の停止」、「輸送の安全確保命令」（道路運送法第27条第2項）及び「事業改善命令」（同第31条）である。また、「一般貸切旅客自動車運送事業者の法令違反に対する関係通達の解釈及び運用について」⁶により、地方運輸局等の判断により、警告についても公表することができる。

公表内容は、①行政処分等の年月日、②事業者の氏名又は名称、③事業者及び当該行政処分等に係る営業所の所在地、④行政処分等の内容、⑤主な違反事項、⑥監査実施の端緒及び違反行為の概要並びに⑦当該行政処分により当該営業所に付された違反点数及び当該事業者の累積違反点数である。

公表の時期及び方法は、各地方運輸局等において、処分の都度、又は1

か月分を取りまとめて、違反事案に係る上記公表内容を報道機関等に資料提供するほか、各地方運輸局等のホームページに3年間掲載することとされている。

【調査結果】

我が国の行政法規の多くには、法律上の義務違反に対する行政刑罰⁷の規定が置かれている。

しかし、行政法の専門家からは、我が国においては、行政法規違反行為が多く存在しているにもかかわらず、それらの行為に対して適正な措置が講じられておらず、行政刑罰が機能不全に陥っているとの指摘がある。その理由としては、①行政側に行政指導で問題を解決することが望ましく、刑事告発は行政内処理に失敗したことを自認することになるという意識が存在すること、②警察・検察は、重大な犯罪への対応で多忙であるため、小額の罰金刑が科される程度の軽微な行政犯を取り扱うだけの余力に乏しく、行政犯の刑事告発を好まないことがあること、③たとえ、起訴されても少額の罰金が科されるにとどまったり、執行猶予がついたりすることが多く、威嚇力に乏しいこと等が挙げられている⁸。

今回、貸切バス事業者における法令の遵守状況、法令違反があった事業者に対する行政処分等の実施状況及び罰則の適用状況を調査した結果、次のとおり、罰則、行政処分が貸切バス事業者の法令違反行為に対する抑止力としての機能を十分に発揮しておらず、罰則、行政処分の実効性を確保するとともに、法令違反行為に対する新たな抑止力についても検討する必要がみられた。

- ① 当省の調査の結果において多くの法令違反がみられたことなどから、貸切バス事業には、国土交通省が監査等において把握し行政処分が行われているもの以外にも多くの法令違反が潜在していること（後述ア-(ア)参照）。
- ② 国土交通省は行政処分の強化、監査要員の増員、重大事故の発生を契機とした重点監査の実施等により法令違反行為の抑止に努めてきているが、行政処分を受ける貸切バス事業者が増加していること（後述ア-(イ)

参照)。

- ③ 貸切バス事業者の中には、繰り返し行政処分を受ける事業者がみられ、行政処分による法令違反行為の抑止には限界があること(後述イ-(ア)参照)。また、国土交通省が開催した検討委員会において、遊休車両を抱える事業所に対する行政処分の効果が薄いことが指摘されていること(後述イ-(イ)参照)。さらに、使用停止車両並びに使用停止の開始日及び終了日が貸切バス事業者に委ねられており、行政処分の実効性が確保されていない例があること(後述イ-(ウ)参照)。
- ④ 行政処分情報の公表が適切に行われていない地方運輸局があること及び警告事案のうち安全運行に密接な関係のある違反行為に係るものが公表されていないこと(後述ウ参照)。
- ⑤ 罰則の適用を求めるための告発の実績がなく、また告発に関する方針等が策定されていないこと(後述エ参照)。

ア 法令違反行為の常態化

(ア) 当省の実地調査結果

a 当省の事業者調査結果

前述第2-1-(2)のとおり、当省が9地方運輸局等管内の貸切バス事業者84事業者を抽出し、平成20年5月の貸切バスの運行状況を調査した結果、44事業者(52.4%、延べ67事業者)において法令違反がみられた。

主な違反内容は、区域外運送(道路運送法第20条違反)、改善基準告示違反(運輸規則第21条第1項違反)等である。

これらのうち15事業者については、当省の調査と前後して地方運輸局等による監査が行われ、その結果、行政処分を受けている。しかし、他の29事業者については、当省の実地調査により法令違反が把握されたものであり、国土交通省が把握していないものである。

なお、行政処分が行われた15事業者のうち8事業者の違反事項について、罰則の対象となる法律違反がみられるが、告発は行われていない。

b 当省のツアーバス発着状況調査

後述第2-1-(6)のとおり、当省が平成21年10月9日（金）午後9時から翌10日（土）午前0時までの間に、新宿駅西口周辺において、ツアーバスの発着状況を調査した結果、1事業者1便に区域外運送がみられたほか、15事業者25便に道路交通法違反（交差点内での駐車違反等）の疑いがみられた。

さらに、法令違反がみられた事業者のうち1事業者を後日実地に調査した結果、事業計画の変更届出（増減車）違反、改善基準告示違反、最高速度違反等が多数みられた。

(イ) 地方運輸局等の監査及び行政処分等の実施状況

貸切バスの利用者の安全・安心の確保のためには、貸切バス事業者が法令違反を犯してからこれを罰すること以上に、法令違反を起こさないよう事前の抑止力を発揮することが必要である。

このため、国土交通省は、新規許可事業者に対する早期の監査、事故を引き起こす又は法令違反を犯す前の予防的な監査及び行政処分等を視野に入れた監査を実施してきている。また、平成19年2月の重大事故の発生を踏まえ、ツアーバス全国街頭調査を行った（同年3月）ほか、重点監査（同年4月）を実施し、その結果に基づき多くの行政処分を行っている。

a 監査による行政処分等の実施状況

地方運輸局等が監査によって刑事罰の対象となる法律違反を把握した際に、当該地方運輸局等がその法律違反について、近年、刑事罰の適用を求めるための告発を行った例はない。

一方、近年の行政処分等の件数をみると、平成16年度に134件であったものが、20年度には370件に増加している。これは、需給調整規制の廃止を受けて、監査を強化する必要性が生じたことや新規参入事業者に対する予防的監査の重要性が増したことから、近年の監査要員の増員（平成16年度末110人、20年度末230人）に伴い監査を実施した事業者数が増加している（平成16年度615事業者、20年

度 1,250 事業者) ことが主たる要因であるとみられるが、監査事業者に対する行政処分等の件数の比率をみても、平成 16 年度の 21.8% から 20 年度には 29.6% と増加している。平成 19 年度は、同年 2 月に重大事故が発生したことにより重点監査が行われたこともあり、監査を実施した事業者数は 1,787 事業者、行政処分等の件数は 583 件 (行政処分 261 件及び警告等 322 件) となっている。

また、道路運送法第 40 条に基づく行政処分と行政指導とを比較すると、より重い違反を行った事業者に行われる行政処分が占める割合は、平成 16 年度 52.2%、17 年度 51.1%、18 年度 52.3%、19 年度 44.8%、20 年度 32.2% となっている。

なお、最も厳しい行政処分である許可の取消しは、これまでに 5 件行われており (平成 20 年度 3 件及び 21 年度 2 件)、累積違反点数が 81 点以上となって許可が取り消されたものが 2 件、反復・計画的な名義貸し・事業の貸渡しによるものが 1 件、所在不明で事業の再開見通しが無いものが 2 件である。

b ツアーバス全国街頭調査 (平成 19 年 3 月) の結果

国土交通省は、ツアーバスについて安全性の確保を徹底するため、平成 19 年 3 月 13 日、東京、大阪、名古屋等のツアーバスの発着拠点全国 13 か所において安全確保状況等について街頭調査を実施した。

調査内容は、ツアーバスの運行管理状況 (交替運転手の確保状況、運行指示書の携行状況等) 及びツアーバスに関する法令遵守状況 (自動車検査証の有無、貸切表示の有無、走行キロの確認等) である。

街頭調査においては、延べ 117 事業者、129 両について確認し、運行指示書が携行されていないもの 13 両、貸切表示のないもの 15 両等の法令違反が確認されている。

c 重点監査 (平成 19 年 4 月) の結果

国土交通省は、平成 19 年 4 月、ツアーバス事業者 (84 事業者)、12 年 2 月以降に新規参入した貸切バス事業者のうち監査を受けてい

ないもの（155事業者）並びに長期間監査が未実施の事業者及び利用者等から苦情があった事業者（77事業者）の316事業者を対象として重点監査を実施した。

監査の結果、316事業者のうち204事業者（64.6%）、ツアーバス事業者については84事業者のうち68事業者（81.0%）において、法令違反が認められている。

主な違反内容は、過労防止義務違反、運行指示書未作成・記載不備、点呼関係違反等となっている。

なお、国土交通省は、重点監査の結果について、需給調整規制の廃止前と廃止後などの貸切バス事業への参入時期による違反状況について大きな差は認められないとしている。

このように、国土交通省は、監査等により貸切バス事業者における法令違反行為の抑止に努めているが、前述aのとおり、行政処分件数は増加傾向にある。また、監査要員が増員されたとはいえ、当該要員は、貸切バスだけではなく、乗合バス、タクシー及び貨物自動車を含む陸上交通モード全般を監査しており、これらの事業者数は計8万714事業者⁹（平成20年度末）となっている。さらに、国土交通省は、巡回監査において監査の対象とする事業の期間は通常1か月程度であるとしている。これらのことを踏まえると、監査及び行政処分による法令違反行為の抑止には、効率性やコストの点からみた場合、おのずと限界があるものと考えられる。

イ 行政処分の実効性

(ア) 繰り返し行政処分を受ける貸切バス事業者の例

今回、当省が国土交通省から、平成18年1月から21年12月までの4年間に行政処分を受けた530事業者の情報を入手し、当該期間中の処分回数を調査した結果、複数回の行政処分を受けているものが計50事業者（9.4%。5回処分を受けているものが1事業者、4回2事業者、3回7事業者、2回40事業者）みられた。

繰り返し行政処分を受ける貸切バス事業者が存在することは、一時

的な自動車等の使用停止処分が法令違反行為の抑止力として十分に機能していない事業者があることを示している。

繰り返し行政処分を受けた貸切バス事業者の主な例は、次のとおりである。

【事例1】貸切バス事業者 Cm

平成18年9月から19年8月までの1年間に5回の行政処分を受けている（違反点数の累計54点）。

その内容は、区域外運送、改善基準告示違反、指導監督の怠等による、i)平成18年9月に125日車の車両の使用停止処分、ii)同年10月に40日車の同処分、iii)同年12月に195日車の同処分及び13日の事業停止¹⁰、iv)19年7月に、区域外運送による60日車の車両の使用停止処分、v)同年8月には、同年5月に監査で指摘を受けた事項の未改善による30日車の車両の使用停止処分である。

【事例2】貸切バス事業者 Ax

平成18年9月から19年8月までの1年間に4回の行政処分を受けている（違反点数の累計20点）。

その内容は、平成18年9月に、i)点呼記録がないことによる35日車の車両の使用停止処分、ii)区域外運送による65日車の同処分、iii)19年7月に点呼の実施義務違反等による55日車の同処分、iv)同年8月に改善基準告示違反等による30日車の同処分である。

(4) 行政処分の実効性確保に関する問題提起

国土交通省は、自動車等の使用停止処分は、車両を運行できていれば得られる収入が断たれることから、貸切バス事業者にとって相当重い不利益であるとしている。

しかし、貸切バスを含む自動車運送事業者の法令違反行為に対する行政処分の実効性については、国土交通省が開催した委員会においても問題が提起されている。

すなわち、国土交通省が平成20年に開催した「事業用自動車に係る

総合的安全対策検討委員会」(以下「安全対策検討委員会」という。)において、「いわゆる「処分逃れ」が発生している状況、遊休車両を抱える事業所には行政処分の効果が薄い状況等を踏まえ、処分逃れ対策の強化や、実働車両に対する確実な処分等、より実効性のある行政処分のあり方を検討すべきではないか」とされている。

これを受け、安全対策検討委員会の「事業用自動車総合安全プラン2009」(平成21年3月取りまとめ)において、法令等遵守の観点から、「必要な場合には、処分逃れをした事業者及びその経営者等を道路運送法等の違反容疑で刑事告発を実施」することが当面講ずべき重点施策として位置付けられた。これに基づき、タクシー事業者については、平成21年10月から処分量定に遊休車両数に応じた使用停止処分を加算することとされた¹¹。

一方、貸切バス事業における車両の実働率が平成20年度で52.4%¹²であることから、処分時に稼働していない車両の存在は、貸切バス事業にも該当するにもかかわらず、貸切バス事業については、こうした行政処分の実効を確保する措置は講じられていない。

(ウ) 行政処分の実施方法が貸切バス事業者にゆだねられている例

自動車等の使用停止処分を行う際に使用停止する車両を何両にするのか、また、車両1両ごとに何日間使用停止とするかについては、関係通達¹³に基づき、処分権者である各地方運輸局長等が基準を定めている。具体的には、「処分日車数」及び「処分を受ける事業者の違反があった営業所に配置している車両数」に応じて、使用停止する車両数が定められている。しかし、実際にどの車両をいつ停止させるかについての基準は、定められていない。

今回、当省が自動車等の使用停止処分を受けている貸切バス事業者を調査したところ、後述のとおり、当該処分の具体的な実施方法を貸切バス事業者にゆだねている例がみられた。

しかし、行政処分の具体的な実施方法を法令違反者である貸切バス事業者にゆだねていたのでは、実働率が低い現状からみて、事業者は、

処分対象として処分時に稼働していない車両や使用を停止しても事業への影響が少ない車両を処分対象車両とし、かつ、使用停止を閑散期に行うことになりかねず、行政処分の実効性が確保されないおそれがある。

【事例】

貸切バス事業者 Gn は、行政処分に先立ち、管轄の運輸支局から、i) 使用停止する車両数及び日数、ii) 使用停止する車両及び使用停止する期間（時期）は同事業者が決定し、運輸支局に報告すること、iii) 行政処分開始から2か月後以降の運輸支局指定の日に事業改善報告を持参の上、運輸支局による確認監査を受けること等を内容とする「行政処分（事業用自動車の使用停止処分）の流れについて」を受け取っている。

同事業者は、運輸支局と電話で相談したが、処分対象とする車両及び時期について、運輸支局から特段の指示がなかったため、古い年式で調子の悪い車両（最も古い年式の車両を含む。）を使用停止車両とした。

また、同事業者は、使用停止の時期について、繁忙期を避けた時期にすることとし、その旨を運輸支局に伝え、その後、運輸支局から正式の使用停止及び附帯命令書を受け取った。

ウ 地方運輸局等による行政処分等の公表状況

(ア) 主な違反行為の概要の掲載状況等

当省が9地方運輸局等のホームページについて、平成21年の処分事案に係る公表状況をみたところ、各地方運輸局等は、行政処分のサイト及び報道発表のサイトの両方又はいずれかをを用い処分情報の公表を行っている。

しかし、これらホームページにおける処分事案の公表内容をみたところ、当該処分に係る主な違反事項に関し違反行為の概要を公表することとされているにもかかわらず、報道発表サイトで発表する一部の処分事案を除き、どのような違反行為が認められたのか掲載しておら

ず、利用者等からみてどのような違反行為により当該処分に至ったのかが明らかになっていないもの（1 地方運輸局）がある。

また、公表の時期及び方法として、ホームページへの掲載は掲載月から3年間実施することとされているが、過去6か月分のみ掲載しており、当該公表制度のねらいである利用者保護、事業者の適正な事業運営の確保のために十分な情報提供となっていないもの（1 地方運輸局）がある。

(イ) 警告事案の公表

各地方運輸局等は、「一般貸切旅客自動車運送事業者の法令違反に対する関係通達の解釈及び運用について」により、警告事案についても公表することができることとされ、平成20年度には232件の警告事案があるが、公表した実績はない。

一方、乗合バス事業者については、「一般旅客自動車運送事業者の法令違反に対する行政処分等の公表の基準について」により、警告事案も公表することとされている。このことについて国土交通省は、乗合バスは地域交通として住民に密接にかかわっており、自動車等の使用停止処分を行うことが困難な場合には、利用者の利便を確保する観点から、「一般乗合旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について」¹⁴において、処分の基準によらないことが認められていることから、事業者への実質的な不利益処分を担保する観点で警告事案についても公表しているとしている。

平成20年の乗合バス事業者に対する警告の公表事案24件について、その違反内容をみると、乗務員の健康状態の把握が不適切であるもの（運輸規則第21条第4項）や運転者に対し輸送の安全確保について適切な指導監督を怠っていたもの（運輸規則第38条第1項）など安全運行に密接に係る違反行為が含まれている。

しかし、貸切バス事業者については、行政処分等の処分基準において警告の対象とされている、①輸送の安全にかかわる情報の公表義務違反（一部不適切）、②改善基準告示の遵守事項違反（各事項の未遵守

計5件以下)、③健康状態の把握義務違反(把握不適切20%未満)、④輸送の安全確保に係る指導監督義務違反(以上、初違反の場合)などは、乗合バスと同様の安全運行に密接に関係する違反行為であるにもかかわらず、公表が必須とはされていないため、利用者に対する情報提供が必ずしも十分となっていない。

エ 告発の実績及び告発に関する方針等の策定状況

(ア) 告発の実績

道路運送法に定められている罰則のうち、懲役、禁固及び罰金は行政刑罰であり、違法行為を行った貸切バス事業者に対してこれらの刑罰を科すためには、告発が必要である。

国土交通省は、告発の検討対象として、①社会的影響が大きい事案、②廃業などにより行政処分ができない事案、③行政処分を受け入れない(履行しない)事案が考えられるとしている。しかし、国土交通省が違法行為を行った事業者について、近年、告発を行った実績はなく、また、過料を求めた実績もない。

同省は、その理由について、罰則が適用されるような法律違反には行政処分として自動車等の使用停止処分が行われ、これにより車両を運行できていれば得られる収入が断たれることから、貸切バス事業者にとって相当重い不利益となっており、罰則の適用を求めるまでもないことを挙げている。

(イ) 告発に関する方針等の策定状況

国土交通省は、道路運送法違反に係る告発に関する方針・考え方、事務処理手順等も策定しておらず、個別案件ごとに告発するか否かを判断するとしており、その理由として、告発するか否かについては、違反事項の悪質性や、立件の可能性等を勘案した上で判断する必要があることを挙げている。

しかし、このような対応では、行政庁の裁量の幅が大きくなりすぎて公平性及び透明性を欠くおそれがあり、また、的確な判断を迅速に

行えないおそれがある。

これに対して、以下のとおり、消防法関係や独占禁止法関係のように、告発の方針・考え方、事務処理手順等を策定し、積極的に告発を行うこととしている例がある。

a 消防法関係

消防法（昭和 23 年法律第 186 号）の関係では、消防庁が作成している「違反処理マニュアル」において、告発をもって措置すべきと認められる事案、告発に係る事務処理手順等が盛り込まれている。このマニュアルは、平成 13 年 9 月に発生した新宿区歌舞伎町の雑居ビル火災を受けてまとめられた「小規模雑居ビルの防火安全対策に関する答申」（平成 13 年 12 月 26 日消防審議会答申）において、「法令違反に対する各種命令の発動件数が少ない現状に鑑み、使用停止命令等の発動に当たっての判断を迅速かつ的確に行うため、火災の危険性、違反の悪質性等を勘案した命令発動要件の具体事例を示すとともに、併せて告発要領等を盛り込んだ小規模雑居ビルに係る違反処理マニュアルを作成する必要がある」旨指摘されたこと等を踏まえ、策定されている。

b 独占禁止法関係

私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号。以下「独占禁止法」という。）の関係では、公正取引委員会は、内外から独占禁止法の厳正、強力な執行を求める要請が最近特に強まってきたとして、平成 2 年 6 月に「独占禁止法違反に対する刑事告発に関する公正取引委員会の方針」（平成 17 年 10 月 7 日に「独占禁止法違反に対する刑事告発及び犯則事件の調査に関する公正取引委員会の方針」に改定）を策定し、公表した。この方針では、①国民生活に広範な影響を及ぼすと考えられる悪質かつ重大な事案及び②違反を反復して行っている、排除措置に従わないなど行政処分によっては独占禁止法の目的が達成できないと考えられる事案について、積極的に告発を行う方針としている。

オ 法令違反行為に対する新たな抑止力の検討

以上のように、監査及び行政処分等による法令違反行為の抑止には、効率性やコストの点からみて限界があると考えられる。

貸切バス事業者の法令違反行為の原因としては、不安全行動¹⁵を容認するような企業風土があることが指摘¹⁶されており、罰則や行政処分等のみならず、貸切バス事業者の法令遵守意識を高めるため、運輸安全マネジメントの着実な進展も必要である。一方、行政上の義務履行確保手段として、行政刑罰のほかに注目されているものとして、公表制度と課徴金等の金銭的制裁システムがみられる。

(ア) 公表制度

道路交通法違反に対する行政処分の公表については、地方運輸局等ごとに行われていた。その後、貸切バス事業の参入自由化に伴い、利用者による事業者の選択を可能とし、利用者の保護に資するとともに、事業の健全な発達及び輸送の安全確保に資するため、平成14年1月に全国統一基準が作成され、同年2月から各地方運輸局等のホームページにおいて事業者の名称、行政処分の内容、主な違反事項等が公表され、国土交通省本省のホームページにおいても公表されている。

しかし、その実施状況をみると、前述ウのとおり、改善を要する状況がみられた。

(イ) 金銭的制裁システム

課徴金等の金銭的制裁システムについては、「刑事司法の負担過重の解消という面においても、制裁金を確実に納付させるという面においても、高い実効性が確保されていると肯定的に評価することができる。今後、規制緩和が進行し、事後の制裁措置によってルールを遵守を確保していくことの重要性が一層高まると予想されるが、企業犯罪・組織犯罪についても、通告処分や反則金のような制裁措置は有効な選択肢の一つ」であるとする意見がある¹⁷。

また、通告制度は、警察・検察のコストを軽減する合理的な方法であり、違反建築、大気・水質汚染、繰り返し違反（屋外広告物、消防

法違反の通路閉鎖等)などで違反行為が明確なものについては拡張すべきであり、地方公共団体でも活用できるようにすべきであるとする意見がある¹⁸。さらに、第21次国民生活審議会総合企画部会「生活安心プロジェクト」(行政のあり方総点検)「守る」ワーキンググループ報告(平成20年3月4日)においても、「業務停止命令等の行政処分だけでは十分な抑止効果を持ち得ない場合、刑事罰と行政処分の間に、制裁構造上の“穴”があいてしまうことになる。そこで有効となるのが、刑事罰と行政処分の穴を埋める、課徴金制度などの行政上の金銭的不利益処分である」とされている¹⁹。

また、全国市長会においても、条例の実効性の確保のため、制裁効果が大きい課徴金制度等の新たな履行確保制度を条例によって制定できるよう法制度の整備を検討する必要があるとされている²⁰。

このような課徴金等の金銭的制裁システムの導入については、道路運送分野においても検討されており、「公共交通におけるヒューマンエラー事故防止対策検討委員会最終取りまとめ」(平成18年4月国土交通省)においても、事後チェック及び組織体制の在り方について、「各モードの特性に応じた実効あるサンクションの導入(事業停止処分等が実質的に困難な場合における課徴金制度の導入等の検討を含む)及びインセンティブ制度の導入」が提言されている²¹。

なお、課徴金については、刑罰との関係で、同一の行為に対して重ねて処罰をするという意味で二重処罰であり、日本国憲法第39条に違反するのではないかとの指摘があるが、証券取引法及び独占禁止法においては、刑事罰による没収・追徴と課徴金との調整規定が導入されている。

現在、我が国において導入されている金銭的制裁システムは、以下のとおりである。

a 間接国税通告制度

金銭的制裁システムの例として最も古いものは、間接国税犯則者処分法(明治23年法律第86号)²²に基づく間接国税通告制度である。同制度は、犯則事件の調査によって犯則の心証を得たときに、

国税局長等が罰金又は科料に相当する金額等を納付すべきことを犯則者に通知する処分である。それを履行するか否かは犯則者の任意であるが、履行しない場合には告発されることになる。特に悪質な場合は、通告処分を経ずに告発が行われる。

b 関税法上の通告制度

同制度は、昭和 29 年に関税法（昭和 29 年法律第 61 号）に導入されたものであり、内容は間接国税通告制度と同様である。

c 交通反則通告制度

同制度は、国税の通告処分制度にならい、昭和 42 年の道路交通法の一部改正により、導入されたものである。これは、交通違反者が逐年増加したことにより、その処理にかなりの時間・労力を要し、国民・国家にとって相当不利益になっていること、大量の違反者が刑を科されることにより、刑罰の感銘力が乏しくなるなど刑事政策的見地からみて問題があるなどの観点から、多くの違反行為を犯則行為としてとらえ、警察行政機関が反則金の納付を通告し、任意に納付した者については訴追しないという簡易迅速な処理方式が採られている。

d 国民生活安定緊急措置法（昭和 48 年法律第 121 号）の課徴金制度

同制度は、昭和 48 年のオイルショックを契機として導入されたものであり、特定物資の価格の安定を図るための特定標準価格制度の実効性を担保するための行政上の措置として主務大臣が賦課するものである。特定標準価格が設定された物資について、その価格を超過して販売した場合に、その超過額を賦課金として賦課するものである。

e 独占禁止法の課徴金制度

同制度は、昭和 52 年の独占禁止法の一部改正により導入されたものであり、カルテル行為によって得られた不当利得を剥奪することにより、同行為に対する抑止力として導入されている。刑事手続と比較して簡易な手続によって摘発と制裁が可能であり、コストも低額であるというメリットがあるとされている。また、独占禁止法違反に対する制裁をより実効あらしめ、不当な利益を放置しておくことは社会的公正に反し、企業に対し、同法違反行為を行うことは損であるという認識を与えることによる予防効果も大きいと考えられるとされている²³。

なお、従来は、課徴金の性格は不当利得の剥奪にとどまると説明されてきたが、平成 17 年の独占禁止法の一部改正により、違法行為によって得られた利益を上回る金額を徴収することができるようになったことから、行政上の制裁としての意味合いが強まるとされている²⁴。

f 証券取引法の課徴金制度

証券取引法（昭和 23 年法律第 25 号）²⁵においては、平成 16 年の一部改正（17 年 4 月施行）により、刑事罰に加えて同法に違反する行為の抑止を図り、同法の法規制の実効を確保するため、違反事例の多い、不公正取引（インサイダー取引、相場操縦、風説の流布又は偽計）、有価証券届出書等の虚偽記載（発行開示義務違反）及び有価証券報告書等の虚偽記載（継続開示義務違反）について、課徴金制度が導入されている。

これについては、信頼を阻害する違法行為に対して行政として適切な対応を行う観点から、新たな手段として、現行の刑事罰に加えて、証券取引法違反行為の抑止を図り、証券取引法規制の実効性を確保する行政目的を達成するために導入されたものである²⁶。

g 公認会計士法の課徴金制度

公認会計士法（昭和 23 年法律第 103 号）においては、平成 19 年の一部改正（20 年 4 月施行）により、監査法人の社員（又は公認会計士）が、故意に、虚偽、錯誤又は脱漏のある財務書類を虚偽、錯誤及び脱漏のないものとして証明した場合、及び監査法人の社員（又は公認会計士）が、相当の注意を怠り、重大な虚偽、錯誤又は脱漏のある財務書類を重大な虚偽、錯誤及び脱漏のないものとして証明した場合に課徴金制度が導入されている。

これは、行政上の責任を問う手段の多様化、及び業務停止処分が監査という本来継続的な業務について停止を迫ることにより善意の被監査会社へも影響が及ぶ等の問題があることから導入されたものである²⁷。

なお、公認会計士法の課徴金制度についても、公認会計士・監査法人による非違の経済的な抑止の手段であるとされている²⁸。

【所見】

したがって、国土交通省は、貸切バス事業者における安全運行を確保するとともに、利用者の保護を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 貸切バス事業者に対する車両の使用停止処分の実効を確保するため、処分対象事業者における車両の稼働状況及び保有実態に即した効果的な使用停止車両の指定及び使用停止時期に関する基準を策定し、これに基づく処分を行うこと。
- ② 貸切バス事業者に対する行政処分については、地方運輸局等に対し、過去 3 年間に行ったすべての処分に係る内容を公表させること。また、警告事案のうち、改善基準告示違反等の利用者の安全確保に係る違反行為に係るものについて、その内容を公表させること。
- ③ 道路運送法に違反した事業者を告発する際の考え方・方針を策定し、地方運輸局等に周知すること。
- ④ 法規制の実効性を確保するため、上記の措置を講じてもなお貸切バス事業者の監査件数に対する法令違反の割合が増加する場合には、金銭的

制裁措置の導入を検討すること。

- ¹ 懲役及び罰金は、刑法（明治40年法律第45号）第9条に規定される刑罰であり、道路運送法において、違反の内容により、懲役は3年以下、1年以下、罰金は300万円以下、150万円以下、50万円以下とされている。また、過料は刑罰ではなく、その額は50万円以下とされている。
- ² 平成21年9月29日付け国自安第59号、国自旅第127号、国自整第53号自動車交通局長通達
- ³ 平成21年9月29日付け国自安第62号、国自旅第130号、国自整第56号自動車交通局安全政策課長、旅客課長、技術安全部整備課長通達
- ⁴ 保有車両1両につき、領置する日数
- ⁵ 平成14年1月17日付け国自総第415号、国自旅第140号、国自整第138号自動車交通局長通知
- ⁶ 平成21年9月29日付け国自安第65号自動車交通局安全政策課長、国自旅第133号自動車交通局旅客課長、国自整第59号自動車交通局技術安全部整備課長通知
- ⁷ 行政刑罰：行政法上の義務に違反する行為に対して、一般統治権に基づいて科せられる罰を行政罰という。原則として、刑法総則が適用され、刑事訴訟法の定める手続によって科せられる。行政罰には、様々な種類があるが、最も普通の例は、刑法に定めのある刑罰を科す場合で、これを「行政刑罰」という。（法令用語辞典 学陽書房）
- ⁸ 宇賀克也「行政法概説Ⅰ 行政法総論」（有斐閣2004）
- ⁹ タクシー事業者数12,786者（法人のみ）、乗合バス事業者数840者、貸切バス事業者数4,196者、貨物事業者数62,892社（いずれも平成20年度末現在国土交通省調べ）
- ¹⁰ 平成18年8月以前に受けた処分の違反点数の累積が62点に達したことによる処分
- ¹¹ 違反営業所に遊休車両がある場合は、処分日車数による自動車等の停止処分のほか、この処分期間と同じ期間、当該遊休車両について、自動車の使用停止処分を付加することにより、処分の実効性を確保するもの（「一般乗用旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について」（平成21年9月29日付け国自安第60号、国自旅第128号、国自整第54号自動車交通局長通達）。
- ¹² 自動車輸送統計年報（平成20年度分 国土交通省）
- ¹³ 「一般貸切旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について」（平成21年9月29日付け国自安第59号、国自旅第127号、国自整第53号自動車交通局長通達）及び「一般貸切旅客自動車運送事業者の法令違反に対する関係通達の解釈及び運用について」（平成21年9月29日付け国自安第65号、国自旅第133号、国自整第59号自動車交通局安全政策課長、自動車交通局旅客課長、自動車交通局技術安全部整備課長通達）
- ¹⁴ 平成21年9月29日付け国自安第58号、国自旅第126号、国自整第52号自動車交通局長通知
- ¹⁵ 本人又は他人の安全を阻害する意図を持たずに、本人又は他人の安全を阻害する可能性のある行動が意図的に行われるもの（出典：「公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会最終とりまとめ」（平成18年4月国土交通省）
- ¹⁶ 前掲、「公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会最終とりまとめ」
- ¹⁷ 宇賀克也「行政法概説Ⅰ 行政法総論」（有斐閣2004）
- ¹⁸ 阿部泰隆「行政の法システム（下）[新版]」（有斐閣1997）
- ¹⁹ 詳細は、「「守るワーキンググループ報告（上村主査私案）～違反行為に対する抑止力の強化や被害者の金銭的救済について」（第21次国民生活審議会総合企画部会「生活安心プロジェクト」（行政のあり方総点検）「守る」ワーキンググループ第3回（平成20年1月23日）資料10参照。
- ²⁰ 全国市長会・分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会報告『分権時代の都市自治体のあり方について』（平成17年6月6日）
- ²¹ 「公共交通におけるヒューマンエラー事故防止対策検討委員会最終取りまとめ」（平成18年4月 国土交通省）（Ⅳ 国の果たすべき役割 4「安全マネジメント評価」を含む事後チェック及び組織体制のあり方）
- ²² 数次の改正を経て、昭和23年（1948年）には、直接税についての犯則者の取締手続も含められ、法律名は国税犯則取締法に改正された。
- ²³ 独占禁止法研究会中間とりまとめ（昭和49年）
- ²⁴ 第162回国会参議院経済産業委員会（平成17年4月14日）における竹島一彦公正取引委員会委員長答弁
- ²⁵ 平成18年6月の改正により、法律名は金融商品取引法に改正された。
- ²⁶ 第159回国会参議院財政金融委員会（平成16年5月27日）における伊藤達也内閣府副大臣答弁
- ²⁷ 「一公認会計士・監査法人制度の充実・強化について」（平成18年12月22日金融審議会公認会計士制度部会報告）
- ²⁸ 平成19年3月5日、五味廣文金融庁長官会見

(4) 運輸安全マネジメントの推進

【制度の概要】

ア 経緯

平成 17 年に、J R 西日本の福知山線における脱線事故、近鉄バス転覆事故、九州商船フェリーの防波堤衝突事故、J A L 客室乗務員の非常口扉の操作忘れ等の輸送事業における事故・トラブル等が相次いで発生し、これらの多くに共通する原因として、いわゆるヒューマンエラーとの関連が指摘された。

このため、国土交通省は、平成 17 年 6 月に「公共交通に係るヒューマンエラー事故防止対策検討委員会」を設置した。同検討委員会においては、ヒューマンエラーを要因とした公共交通機関の事故やトラブルについて、その発生のメカニズムを検証するとともに、「ヒューマンエラーは発生するもの」との認識の下に、企業風土や組織の在り方、個人の教育、健康管理、事故防止技術などに関して、総合的な対策の検討が行われた。

その結果、平成 17 年 8 月に、当該検討委員会により、①事業者による P D C A サイクルの考えを取り入れた安全マネジメント態勢の構築が必要、②国が事業者における「安全マネジメント」を含む安全管理体制の確認を行う「安全マネジメント評価」を実施することが必要との 2 つの大きな方向性が取りまとめられた。

これを受け、平成 18 年 3 月に、運輸の安全性の向上のための鉄道事業法等の一部を改正する法律（平成 18 年法律第 19 号）が制定され、これにより、同年 10 月から運輸安全マネジメント制度¹が導入された。

イ 事業者の責務

(ア) 輸送の安全に関する措置

貸切バス事業者は、運輸安全マネジメントの導入により、「輸送の安全が最も重要であることを自覚し、絶えず輸送の安全の向上に努めなければならない」（道路運送法第 22 条）とされ、その保有する車両規模に応じて、次のとおり、道路運送法に基づく輸送の安全に関する措置が義務付けられている。

- ① 事業用自動車の保有車両数が 200 両以上の大規模事業者
 - i) 安全管理規程²の作成、作成又は変更したときの国土交通大臣への届出（同法第 22 条の 2 第 1 項）
 - ii) 安全統括管理者の選任、選任又は解任したときの国土交通大臣への届出（同法第 22 条の 2 第 4 項及び第 5 項）

- ② すべての貸切バス事業者

輸送の安全を確保するために講じた措置及び講じようとする措置その他の国土交通省令で定める輸送の安全にかかわる情報の公表（同法第 29 条の 3）

- (イ) 輸送の安全にかかわる情報の公表

貸切バス事業者が道路運送法第 29 条の 3 により公表しなければならない情報は、具体的には運輸規則第 47 条の 7 により、輸送の安全に関する基本的な方針等の情報及び処分を受けた場合の内容等に関する情報とされ、これらをインターネット等により公表することとされている。

- a 輸送の安全に関する基本的な方針等の情報

貸切バス事業者は、輸送の安全に関する基本的な方針その他の輸送の安全に係る、目標及びその達成状況、事故に関する統計のほか、事業用自動車の保有車両数に応じて、組織体制及び指揮命令系統等の情報について、毎事業年度の経過後 100 日以内に、インターネットの利用その他の適切な方法により公表しなければならない。

- b 処分を受けた場合の内容等に関する情報

平成 19 年 4 月 1 日以降に、道路運送法第 27 条第 2 項に基づく輸送の安全等確保命令、同法第 31 条に基づく事業改善命令又は同法第 40 条に基づく行政処分（輸送の安全に係るものに限る。）を受けたときは、遅滞なく、当該処分の内容並びに当該処分に基づき講じた措置及び講じようとする措置の内容をインターネットの利用その他

の適切な方法により3年間公表しなければならない。

さらに、これらの公表の内容及び方法は、「自動車運送事業者における運輸安全マネジメント等の実施について」³において具体的に定められており、公表手段として、自社ホームページへの掲載、報道機関へのプレス発表、自社広報誌等への掲載、営業所等利用者が出入りする自社施設における掲示、事業用車両内における掲示が例示されている。

【調査結果】

ア 国土交通省における運輸安全マネジメント制度の周知状況

国土交通省は、貸切バス事業を含む運輸事業者を対象とした説明会等において、運輸安全マネジメント制度の周知を行っており、平成19年4月から20年1月までの間に、①地方運輸局・運輸支局等による説明会、②事業者団体主催会議、③独立行政法人自動車事故対策機構（以下単に「自動車事故対策機構」という。）主催の運輸安全マネジメント講習、④自動車事故対策機構主催の運行管理者講習等において周知している。

その実績は、貸切バス、乗合バス、ハイヤー・タクシー及びトラックの運輸事業者を合わせて、上記①が開催回数52回で1,731人、同じく②及び③が各134回、48回で計1万5,581人、④が554回で5万3,506人となっている。

これら説明会等のうち、開催回数及び受講者数が最も多い運行管理者講習について、使用されているテキスト（自動車事故対策機構作成。平成21年度版）をみると、主として運行管理に従事する初任者を対象とする基礎講習用のものには運輸安全マネジメントの概要として、①法律改正に至る経緯、②自動車運送事業の安全マネジメントの導入の必要性及びその内容、並びに③運輸安全マネジメントにおいて取り組むべき内容が記載されている。

さらに、国土交通省では、地方運輸局等において監査を実施した際にも運輸安全マネジメント制度のパンフレットを配布するなどにより周知を図るとしている。

以上のとおり、国土交通省では制度の周知に努めているとしているが、後述イのとおり、輸送の安全に関する基本的な情報及び行政処分の内容等を制度の不知を理由に公表していない例がみられる。

イ 運輸安全マネジメントの遵守状況

今回、当省が、9地方運輸局等管内における貸切バス事業者84事業者（うち、保有車両200両以上のものは2事業者）について、輸送の安全にかかわる情報の公表状況を調査したところ、次のとおり、①輸送の安全に関する基本的な方針等、②処分の内容並びに当該処分に基づき講じた措置及び講じようとする措置の内容が未公表となっており、運輸安全マネジメントが必ずしも機能していない状況がみられた。

① 輸送の安全に関する基本的な方針等の公表状況

84事業者のうち、保有車両数200両以上の2事業者を含む21事業者（25.0%）は輸送の安全に関する基本的な方針等を公表しているが、63事業者（75.0%）は、後述のとおり、公表の範囲・方法等について具体的に承知していなかったなどとして公表していない。

② 行政処分に係る内容等の公表状況

84事業者のうち、平成19年4月1日以降に行政処分を受けた15事業者について、当該処分の内容等の公表の状況を調査したところ、15事業者すべてが、後述のとおり、公表する義務があることを承知していなかったなどとして公表していない。

この中には、事故を契機に行われた監査の結果、無車検走行、点呼の実施義務違反等13項目の違反事項により、輸送施設停止540日の行政処分を受けているにもかかわらず、運輸安全マネジメント制度を承知していないとして行政処分の内容等を公表していない例がみられる。

上記①及び②の輸送の安全にかかわる情報をいずれか一方でも公表していなかった貸切バス事業者67事業者のうち、未公表理由が判明した65事業者についてその理由をみると、公表の範囲・方法等の不知が40.0%（26事業者）、運輸安全マネジメント制度の存在自体の不知が

12.3%（8事業者）、大規模な事業者のみを対象としているものと誤認が10.8%（7事業者）と6割以上の事業者が運輸安全マネジメント制度を十分に理解していないことを挙げている。

また、行政処分の内容等が未公表となっていることについては、地方運輸局等において、処分時の周知が十分ではないことや処分後の改善措置状況を把握する中で公表状況の確認が不十分であることもその原因となっている。

【所見】

したがって、国土交通省は、運輸安全マネジメントの推進を図る観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 貸切バス事業者に対する指導・監査時の機会を活用するなどして、所管するすべての貸切バス事業者に対して、制度の周知を徹底すること。
- ② 地方運輸局等に対し、貸切バス事業者による輸送の安全にかかわる情報の公表状況の確認を徹底させること。

¹ 輸送の安全の確保が最も重要であるという意識を経営トップから現場の運転者まで浸透させ、輸送の安全に関する計画の作成、実行、チェック及び改善のサイクル（PDCAサイクル）を活用して、事業者全体の安全の確保・向上を継続的に行う仕組みをいう。

² 安全管理規程は、輸送の安全を確保するための、①事業の運営の方針に関する事項、②事業の実施及びその管理の体制に関する事項、③事業の実施及びその管理の方法に関する事項等で構成される（道路運送法第22条の2第2項）。

³ 平成18年9月27日付け国自総第321号、国自旅第180号、国自貨第84号大臣官房運輸安全管理官、自動車交通局安全政策課長、自動車交通局旅客課長、自動車交通局貨物課長通達（平成21年10月16日付けで廃止、同日付けで新規通達発出）

(5) 交替運転者の配置指針の見直し

【制度の概要】

ア 安全等対策検討会による報告

前述（第1-8-(3)-⑥）のとおり、平成19年2月に大阪府吹田市で発生したあずみ野観光バスの死傷事故を契機に開催された安全等対策検討会において、同年10月に貸切バスの安全運行に関する問題点と対応策として、「貸切バスに関する安全等対策検討会報告」が取りまとめられた。

同報告では、運行時の安全の確保に関する問題点の一つとして、「交替運転者の配置基準として、時間による基準¹が定められているが、個々の運行において、交替運転者の配置が必要かどうか分かりにくく、旅行業者にも説明しにくい」とされ、その対応策として「国土交通省において、乗務距離に基づく交替運転者の配置基準のあり方を検討」することとされた。

イ 交替運転者の配置指針

国土交通省は、上記の安全等対策検討会の報告を受け、「一般貸切旅客自動車運送事業に係る乗務距離による交替運転者の配置指針について」²（以下「配置指針」という。）を試行的に定めた。配置指針では、高速道路の走行を伴う乗務を対象とした貸切バスの乗務距離による交替運転者の配置の指針として、「勤務時間等基準告示で定められた2日を平均した1日当たりの運転時間の上限（9時間）に相当する乗務距離の上限は、670kmとする³」との基準を試行的に定め、これを参考に適切な交替運転者の配置を図るよう貸切バス事業者及び旅行業者に周知している。

（配置指針の見直し）

国土交通省は、この配置指針について、「処分等に繋がる拘束力を持つものではなく、今後、関係者から運行実態等に係る報告、本指針に対する意見等を求めたうえ、本指針の施行から1年後を目途に効果及び問題点等について検討を行うこととする。」としているが、平成22年8月現在、見直しは行われていない。

【調査結果】

今回、当省が、配置指針における乗務距離の上限値や貸切バス事業者が独自に定めた配置基準の設定状況を調査した結果、以下のとおり、国土交通省の乗務距離の上限値が、貸切バス事業者が実際に設定している配置基準や運転者が安全運行上望ましいとする乗務距離とかい離している状況がみられ、また、同省の乗務距離の上限値以下であれば交替運転者を配置する必要がないと誤解する契約先が存在する例などがみられた。

ア 国土交通省における乗務距離の上限値の算定方法

国土交通省が定めた乗務距離の上限値の算定に当たっては、全国 92 の貸切バス事業者から 2,387 の運行データの提供を受け、このうち、高速道路の走行を伴い、かつ、一人乗務の 1,250 運行から、①走行距離が 341 km未滿のもの、②高速道路走行の平均速度が時速 100 kmを超えるもの、③一般道路（高速道路以外の道路をいう。以下同じ。）走行の平均速度が時速 60 kmを超えるもの及び④乗務時間が 15 時間を超えるものを除外した 64 事業者の 445 運行が対象となっている。同省は、これらの運転時間及び走行距離の回帰分析を行い、高速道路を利用して、2 日を平均した 1 日当たりの運転時間の上限である 9 時間で移動する距離の上限値を 670 km と定めた。

しかしながら、この乗務距離は、抽出した貸切バス事業者の運行実態を基に算出したものであり、運転者の健康面や生理学的な面での検討を行った上で算出したものではなく、また、この算出に当たって、労働協約等労使間の取決め、運転者や有識者の意見等は斟酌されていない。

イ 貸切バス事業者が設定している交替運転者の配置基準

(ア) 配置基準の設定状況

今回、当省が、9 地方運輸局等管内において調査した 84 貸切バス事業者について、交替運転者の配置基準の設定状況をみると、設定しているものが 39 事業者（46.4%）、設定していないものが 45 事業者（53.6%）であった。

設定している 39 事業者の内訳は、①乗務距離のみによる基準を定め

るものが 21 事業者、②夜間の運行のみ基準を定めるものが 9 事業者、③乗務距離による基準と夜間の運行の基準を定めこれらを併用するものが 6 事業者、④特定の経路の運行のみ基準を定めるものが 3 事業者となっている。

(イ) 配置基準の種別及び内容

a 乗務距離に基づく基準

乗務距離を交替運転者の配置基準（夜間運行の基準との併用を含む。）としている上記①及び③の計 27 事業者について、その内容をみると、配置指針の上限を上回る 700 kmとしているものが 1 事業者（3.7%）、国土交通省が配置指針を定めた後に同配置指針の上限値を採用し、670 kmとしたものが 2 事業者（7.4%）となっている。

しかし、残りの 24 事業者（88.9%）は、労働組合（運転者）から乗務距離による運転者の疲労度などについて意見を聞くなどにより、配置指針の上限値を下回る乗務距離を配置基準として設定している。この内訳は 650 kmのものが 5 事業者、600 kmのものが 8 事業者、500 kmから 580 kmまでのものが 8 事業者、400 kmから 450 kmまでのものが 3 事業者となっている。

なお、北海道運輸局では、「貸切バスの事故防止に関する連絡会議」（北海道運輸局長、北海道労働基準局監督課長、北海道警察本部交通部長等により構成）が平成 9 年 9 月 26 日に「貸切バスの事故防止対策」の基準を策定しており、管内の事業者の中には、これを根拠にして、一般道路で 350 km、高速道路で 420 kmと、配置指針の上限値を下回る乗務距離を設定しているものが 1 事業者みられる。

b 夜間の運行に基づく基準

国土交通省の配置指針では、夜間の運行に係る基準が設定されていない。しかし、夜間の運行については、日中に比べ睡魔に襲われやすく、危険を伴うことから、配置基準を設けている 39 事業者中 15 事業者が、夜間の運行に係る交替運転者の配置基準を設けており、

そのうちの1事業者は、午前0時から午前5時までの具体の時間帯を設定し、この間に運行する場合の配置基準としている。

ウ 交替運転者の配置基準に関する関係者の意見

(ア) 貸切バス事業者の意見

当省が調査した84貸切バス事業者のうち2事業者は、①運転者の疲労を考えれば、実際の運行に当たって670kmの基準は長すぎる、②契約先が670kmまでは交替運転者を配置する必要がないと認識するため非常に困っている、③距離による算定だけではなく、運転する時間帯についても考慮するべきとの意見を述べている。

(イ) 貸切バス運転者の意見

当省が実施した運転者アンケート調査の結果によると、運転者が安全運行のために限度と考える乗務距離の平均値としては、①高速道路と一般道路で運行する場合で、昼間が531.0km、夜間が438.9km、②高速道路で運行する場合で、昼間が477.4km、夜間が391.5km、③一般道路で運行する場合で、昼間が282.2km、夜間が235.4kmといずれも配置指針の上限値である670kmを大きく下回っている。

また、当省の運転者アンケート調査の結果においては、運転中の睡魔や居眠りの経験があると回答した運転者は136人中122人(89.7%)、運転中のヒヤリ・ハットの体験があると回答した運転者は同じく130人(95.6%)と大多数が危険な運転を経験しており、運転中に睡魔に襲われやすい勤務状況として、①長距離移動時を挙げたものは134人中104人(77.6%)と最も多く、以下、②休日を入れない連続勤務時が93人(69.4%)、③夜間勤務時が91人(67.9%)となっている。

【所見】

したがって、国土交通省は、貸切バスの安全運行に資する観点から、交替運転者の配置基準における乗務距離の上限値について、乗務距離が運転者に与える生理学的影響を踏まえたものに改定する必要がある。

- ¹ 「改善基準告示」で定められた条件（運転時間が2日を平均して1日9時間を超えないこと）を超えて引き続きバスを運行する場合に交替運転者を配置するもの
- ² 平成20年6月27日付け国自安第39号、国自旅第133号自動車交通局安全政策課長、自動車交通局旅客課長通知
- ³ 乗務距離の算出に際しては、高速道路における乗務距離に、一般道路における乗務距離を2倍（北海道のみにおいて乗務する場合は1.7倍）に換算したものを加算することとされている。

(6) ツアーバスの運行に係る安全確保対策の推進

【制度の概要】

ア ツアーバスの主催者及び運行事業者に対する指導

ツアーバスについては、一般乗合旅客自動車運送事業の類似行為ではないかとの疑義が出されていた。このため、国土交通省は、平成 17 年 7 月の「ツアーバスに関する当面の対応方針について」¹及び 18 年 6 月の「ツアーバスに関する取扱いについて」²により、地方運輸局等に対し、法令違反の疑いがあるバス事業者に対する速やかな監査の実施、事業運営の適正化が望ましい場合における高速バス等の乗合許可申請の指導、営業区域・経路地の考え方と運送契約において満たされるべき要件、着地における休憩仮眠施設及び自動車車庫の確保等について、バス事業者を指導するよう指示している。

また、国土交通省は、平成 19 年 2 月に大阪府吹田市で発生したあずみ野観光バスの死傷事故を契機に、各地方運輸局等に対して「ツアーバス等の長距離運行を伴う貸切バスの安全確保等について」³により、発地及び着地のいずれもが営業区域外に存する旅客の運送を行わないことなどについて、バス事業者に対する指導・監督の充実を指示している。

さらに、各地方運輸局等や社団法人日本バス協会に対して、「貸切バスにおける交替運転者の座席の確保等の安全確保の徹底について」⁴により、①交替運転者の座席の確保、②旅客に乗降を行わせるに当たって、道路交通法第 44 条の規定（停車及び駐車を禁止する場所での停車及び駐車禁止）の厳守について指導を行っている。

イ ツアーバスの主催者及び運行事業者における自主的取組

一方、ツアーバスを企画実施する旅行業者、運行を担当する貸切バス事業者、主としてインターネット上で貸切バスの座席を旅行業者からの委託を受けて販売する会社の 55 社（平成 20 年 10 月 2 日現在）は、上記貸切バスの死傷事故を契機とした国土交通省の「貸切バスに関する安全等対策検討会報告」を受けて、平成 20 年 10 月、ツアーバスの安全性の向上等を図ることを目的とした「高速ツアーバス連絡協議会」を設立している（平

成 22 年 7 月 6 日現在の会員数は 81 社)。

高速ツアーバス連絡協議会は、平成 20 年 10 月 2 日、「安全協働体制ガイドライン」を定め、①バス運行会社の事業区域外の運行を行うことがないよう双方にて注意して運行の受委託を行うこと、②着地において長時間停留する場合、企画実施会社とバス運行会社は互いに協力し乗務員の休憩仮眠施設及びバス駐車場を確保すること等の遵守事項を定めるとともに、関係法令及び安全意識等に関する教育・研修、事故時・故障時の対応基準等の業界ルールの標準化等についてワーキンググループを設置して検討を行っている。

【調査結果】

今回、当省が、ツアーバスの乗降場所となっている新宿駅西口周辺におけるツアーバスの発着状況及び別途抽出したツアーバスの運行会社 1 社におけるバスの運行状況を調査した結果、次のとおり、道路運送法、道路交通法及び改善基準告示に違反する行為がみられた。

ア 新宿駅西口周辺におけるツアーバスの実態

(ア) 道路運送法関係

a 区域外運送

貸切バス事業者は、道路運送法第 20 条の規定により、区域外運送が禁止されている。

今回、新宿駅西口周辺において、平成 21 年 10 月 9 日（金）午後 9 時から翌 10 日（土）午前 0 時頃にかけて、9 旅行業者に係る 16 貸切バス事業者の 21 便について、区域外運送の状況を調査した結果、区域外運送の例が 1 事業者で 1 便みられた。これについて、当該貸切バス事業者は、本来運行する予定の貸切バス事業者の車両が故障し、急きょ、旅行会社の依頼により区域外運送したとしている。

b 区域外配車

また、区域外運送には該当しないものの、発着地を管轄する営業所以外の営業所に所属する車両を配車し運行する形態（以下「区域

外配車」 という。) が5事業者で5便みられた。

この区域外配車は、発地を管轄する営業所以外の営業所から発地まで配車され、復路においても着地から着地を管轄する営業所以外の営業所まで回送されることから、運転者の拘束時間や乗務距離が長くなるおそれがある。

このため、国土交通省においても、発着地を管轄する営業所以外の営業所に所属する車両による運送が恒常的に行われている場合には、適正な運行管理や車両管理を行う観点から、道路運送法第15条第3項に規定する事業計画の変更届出（増減車）違反として、行政処分等の対象とするとしている。

(イ) 道路交通法関係

道路上の駐停車については、道路交通法第44条により、①駐停車禁止標識や標示のある場所、②交差点とその側端から5m以内の部分、③道路のまがり角から5m以内の部分、④横断歩道、自転車横断帯とその側端から前後に5m以内の部分の駐停車が禁止されている。また、同法第45条により、道路標識等により駐車が禁止されている道路の部分について駐車が禁止されている。

今回、当省が行った前述の新宿駅西口周辺における調査において、ツアーバスの路上における駐停車の状況をみたところ、①横断歩道上又は交差点上への駐車（道路交通法第44条第1号違反の疑い）、②横断歩道の側端から5m以内への駐車（同法第44条第3号違反の疑い）、③駐車禁止区域の路上への二重駐車（同法第45条違反の疑い）、④乗客を案内するスペースを確保するため、駐車禁止区域の路上への2車線に跨った駐車（同法第45条違反の疑い）等が多数みられ、これら違法に路上に駐停車している状態において旅行会社の案内人の誘導によりツアーバスへの乗客の乗降が行われていた。

一方、高速ツアーバス連絡協議会事務局が平成21年8月に実施した「新宿駅集合場所実態調査」の結果においても、二重駐車や交差点付近で乗車させているバスがみられたとの報告がなされており、こうし

た停車又は駐車違反は常態化しているが、協議会として駐車場の確保等の路上駐車の抜本的解決策を講ずるには至っていない。

イ ツアーバスの運行状況

前述の当省による新宿駅西口周辺における調査の結果により判明した、発着地を管轄する営業所以外の営業所に所属する車両を配車し運行していた5貸切バス事業者のうち1事業者を抽出し、平成21年10月1日から同月14日までの2週間について当該事業者におけるツアーバス等の運行状況をみたところ、次のとおり、区域外配車が常態化していたほか、改善基準告示に規定された拘束時間、交替運転者の配置指針における乗務距離等に違反している例がみられた。

(ア) 道路運送法関係

当該事業者ではA都道府県内にa営業所を、B都道府県内にb営業所を開設している。今回、これらの路線に係る運行車両の出入庫の状況をみたところ、B都道府県内が発着地となる5路線計28便について、a営業所に所属する車両を恒常的に区域外配車している状況がみられた。

(イ) 拘束時間、乗務距離、制限速度関係

当該事業者について、調査対象期間中の所属運転者に係る運行記録936件（a営業所796件及びb営業所140件）を調査したところ、505件（a営業所398件及びb営業所107件）の運行において、①改善基準告示で規定されている1日当たりの拘束時間の限度の16時間を超過している例が11件、②国土交通省が交替運転者の配置指針として示している1日当たりの乗務距離の上限値の670kmを超過している例が68件、③道路交通法施行令（昭和35年政令第270号）で規定されている高速道路上の貸切バスの最高速度である時速100kmを超過している例が469件みられた。

これらの中には、①拘束時間が19時間15分であり、改善基準告示を3時間15分上回っているもの、②乗務距離が752.4kmであり、国土

交通省の配置指針を 80 km以上上回っているもの、③高速道路上で最高時速 124 kmと貸切バスの最高速度を 24 km超過しているもの、④最高速度の時速 100 kmを超えた運転が延べ 3 時間弱に及ぶものがみられた。

こうしたことについて、当該事業者では、①拘束時間が 16 時間を超過しているのは、主として交通渋滞や新しい運行スケジュールに乗務員が不慣れであったことによること、また、②乗務距離が 670 kmを超えているのは、新宿発名古屋行きのツアーバスは通常、東名高速道路経由で運行しているものの、例年、10 月から年末にかけて集中工事を行う関係で、この時期は中央自動車道経由で名古屋に向かっていることが影響しているとしている。

ウ 改善基準告示が誤って解釈されている例

拘束時間は、前述第 2-1-(2)-イのとおり、始業時刻から終業時刻までの時間（労働時間と休憩時間の合計時間）を指し、1 日の拘束時間は最長 16 時間となっている。

前述イの事業者において調査した運行記録では、拘束時間が 16 時間を超過しているものは 11 件であったが、この 11 件以外の運行記録の中には、乗降、待機、清掃及び点検といった労働時間や休憩時間として記録されている時間を合算すると 16 時間を超過するものの、「開放時間」と称して 4 時間ないし 5 時間 40 分の時間を拘束時間から除外し、改善基準告示違反ではないとしている不適切な運用が 19 件みられた。

【所見】

したがって、国土交通省は、ツアーバスの安全運行を確保する観点から、ツアーバスの運行実態を確認し、ツアーバス事業者における関係法令の遵守を徹底させること。また、観光庁と協力して、ツアーバス関係者による自主的な改善を促すこと。

¹ 平成 17 年 7 月 28 日付け自動車交通局旅客課新輸送サービス対策室長、旅客運送適正化推進室長事務連絡

² 平成 18 年 6 月 30 日付け自動車交通局旅客課新輸送サービス対策室長、旅客運送適正化推進室長事務連絡

³ 平成 19 年 4 月 27 日付け国自総第 55 号、国自旅第 27 号自動車交通局総務課安全監査室長、自動車交通局旅客課長通知

⁴ 平成 19 年 12 月 14 日付け国自安第 43 号、国自旅第 213 号自動車交通局安全政策課長、旅客課長通知

2 收受運賃の実態把握の実施及び公示運賃の検証

(1) 收受運賃の実態把握の実施

【制度の概要】

ア 運賃・料金制度の変遷状況

(ア) 認可制から届出制への移行

貸切バスの運賃及び料金については、平成12年2月の道路運送法の改正による需給調整規制の廃止前までは、認可運賃・料金(以下「認可運賃」という。)制度が採られており、需給調整規制の廃止後は届出運賃制度が採られている。

a 認可運賃制度

認可運賃制度では、自動車運送事業が一般公衆を対象とする営業であること、これらの事業が規制されない場合には激しい運賃競争に陥るおそれのあることなどの理由により、道路運送法に基づき、乗合バス、貸切バス及びタクシーの運賃は各事業者が決定し、運輸大臣(現国土交通大臣)がこれを認可する仕組みであった。

貸切バスの認可運賃には、時間制運賃、^{キロ}料制運賃及び行先別運賃の3区分があり、貸切バス事業者を管轄する地方運輸局長等が、管内の貸切バス事業者の原価計算資料に基づいて算出した運賃を基準額として設定し、その上下15%の範囲内で認可することとされていた。

b 認可運賃制度から届出運賃制度への変更

しかしながら、貸切バスの運賃及び料金の設定は、貸切バス事業者の自主性が発揮されることが望ましく、地域ごとの原価に基づく認可制よりも、個別の届出により設定できる方が適当であるとする運輸政策審議会答申により、平成12年2月の道路運送法の改正による需給調整規制の廃止に伴い、認可運賃制度から届出運賃制度に変更された。

(イ) 届出運賃制度の概要

認可運賃制度では、運賃は原価計算資料に基づき算出された基準額
の上下 15%の範囲内、料金は基準額どおりの金額でなければ認可され
なかった。しかし、届出運賃制度では、道路運送法第9条の2第1項
により、貸切バス事業者が事業者の経営形態に合わせた運賃及び料金
をあらかじめ国土交通大臣に届け出ることにより、これを自由に設定
し、変更することができることとなった。

一方で、国土交通大臣は、貸切バス事業者の届出運賃が公正競争の
確保及び利用者の保護の観点から不当なものである場合には、道路運
送法第9条の2第2項により、これを変更することを命ずることがで
きる。

イ 届出運賃の適正収受

貸切バス事業者は、道路運送法第9条の2第1項により、旅客の運賃及
び料金を設定又は変更するときは、あらかじめ国土交通大臣に届け出な
ければならないとされている。

また、道路運送法第30条第2項により、原価を度外視したような著し
く低い運賃を収受するなど、事業の健全な発達を阻害する結果を生ずるよ
うな競争をしてはならないとされている。

貸切バス事業者が上記の規定に違反した場合には、罰則が科せられるか
行政処分が行われる。

ウ 公示運賃の概要

地方運輸局長等は、貸切バス事業者が届け出る運賃及び料金について、
変更命令の審査を必要としない額の範囲を公示している。

公示運賃は、「一般貸切旅客自動車運送事業の運賃・料金の届出及び変
更命令の処理要領について」¹（以下「公示運賃処理要領」という。）の
別紙1「一般貸切旅客自動車運送事業の運賃・料金の額に対する変更命令
の審査を必要としない範囲の設定要領」（以下「公示運賃設定要領」とい
う。）により、地方運輸局長等が当該地域内の経済状況及び事業者の経営

状況を勘案して設定する範囲とされている。

その範囲は、「変更命令の審査を必要としない運賃・料金の範囲について」²（以下「変更命令審査通達」という。）により、需給調整規制が廃止された日（平成12年2月1日）前の認可運賃の基準額を基に、運賃については上限15%と下限25%、料金については上限0%と下限10%の範囲内とされており、認可運賃と比較するとそれぞれ下限が10%拡大されている。

さらに、公示運賃の適用方法については、公示運賃処理要領の別紙2の「一般貸切旅客自動車運送事業の運賃・料金の標準適用方法」により、標準的な運賃として、時間制運賃、キロ制運賃、行先別運賃及び時間・キロ選択制運賃³の4区分が示されており、認可運賃に比べて時間・キロ選択制運賃が新たに加えられている。

貸切バス事業者が、公示運賃の範囲内の額で、上記いずれかの標準適用方法により運賃及び料金を届け出た場合は、地方運輸局長等の審査は行われず、当該事業者は届出運賃により運送を行うことができる。

エ 届出運賃の收受状況の把握、監査等の必要性

貸切バス事業者の届出運賃の收受状況については、監査方針の細部取扱いにおいて、地方運輸局等が巡回監査等を行う際の監査対象に応じて必要な項目から選択して監査を実施する項目の一つとされている。

届出運賃の收受について、国土交通省は、貸切バス事業者間において過度な低額運賃競争が行われた場合、運転者の労働条件の悪化や安全運行のために必要な経費の削減が生じやすいことから、貸切バスの安全運行のためには届出運賃の適正收受が必要であり、巡回監査を通して届出運賃に対する收受状況を把握し、適正に收受されていない場合には指導、助言を行っていくとしている。

【調査結果】

ア 届出運賃の設定状況

当省が調査した9地方運輸局等管内における貸切バス事業者の届出運

賃の設定状況を見ると、ほとんどが公示運賃の範囲内で届け出られており、それ以外のものは、直近では、平成 18 年度の関東運輸局管内の 1 件と北海道運輸局管内の 1 件のみとなっている。

関東運輸局管内のものは、ロケバス事業のみを行っているバス事業者のものであり、北海道運輸局管内のものは、回送料金を無料とする範囲を拡大したものである。

ほとんどの貸切バス事業者が公示運賃の範囲で届出運賃を定めている理由について、当省が調査した貸切バス事業者は、原価計算が必要となる公示運賃以外の運賃設定は困難であるため、地方運輸局等において審査や変更命令を受けることのない金額を届け出たとしている。

また、国土交通省は、平成 12 年の需給調整規制の廃止以降は、貸切バス事業の経営実績がない小規模な新規事業者の参入が多く、これらの事業者が原価計算により公示運賃以外の運賃を設定することは困難であることを理由に挙げている。

イ 届出運賃の收受状況

今回、当省が、84 貸切バス事業者について、運送契約書等から届出運賃の收受状況を調査した結果、收受額が届出運賃よりも低い状況がみられ、中にはこれにより、経営が圧迫され、ひいては安全運行に支障を来すおそれのある例がみられた。

また、事業者アンケート調査の結果においても、同様の状況がみられた。

(ア) 貸切バス事業者における届出運賃の收受状況

a 届出運賃の收受率

今回、当省が調査した 84 貸切バス事業者のうち運送契約の内容が確認できた 76 事業者から、平成 20 年 5 月の運送契約を中心に 1 事業者当たり 1 件ないし 15 件を抽出し、計 369 件について、運送契約書等から届出運賃に対する收受額の割合を調査したところ、收受額が届出運賃の下限額を下回っているものが 313 件 (84.8%) あり、收受率が 50%を下回っているものが 133 件 (36.0%) みられた。

届出運賃の下限額に対する実際の收受額の割合をみると、50%以上

60%未満が72件(19.5%)で最も多くなっており、次いで40%以上50%未満が68件(18.4%)となっている。

これらの届出運賃を下回る金額による運送は、道路運送法が定める届出運賃の適正収受に違反するものである。

また、上記の369件の運送契約の中には、収受額が届出運賃の上限額を上回るものが12件(3.3%)あるが、これらについても届出運賃の適正収受に違反する運送である。

b 届出運賃の収受率が低い運送契約

届出運賃の収受率が低いものの中には、20%程度のものもみられ、この中には、後述(ウ)-bのとおり、1日の拘束時間が16時間を超え、改善基準告示違反となっている例がみられる。

なお、旅行業者が契約金額から手数料を徴収しているものがあり、手数料徴収後の運賃をみると、届出運賃の収受率が20%を下回るものがある(手数料については、後述ウ-(ウ)参照)。

c 事業者アンケート調査結果における届出運賃の収受状況

貸切バス事業者が届出運賃を収受できない状況は、当省の事業者アンケート調査の結果においてもみられ、2,629事業者のうち、届出運賃を収受できていないものが2,417事業者(91.9%)みられた。

また、有効回答について契約先別(旅行業者、自治体・学校関係及び個人)に届出運賃の収受状況をみると、届出運賃を収受できていない貸切バス事業者は、旅行業者との取引では1,830事業者中1,783事業者(97.4%)、自治体・学校関係との取引では1,952事業者中1,826事業者(93.5%)、個人との取引では2,011事業者中1,829事業者(90.9%)などとなっている。

このうち、実際に収受した運賃が届出運賃の50%未満のもの割合が、旅行業者との取引では354事業者(19.3%)、自治体・学校関係との取引では319事業者(16.3%)、個人との取引では242事業者(12.0%)などとなっている。

(イ) 届出運賃を収受できていない理由

a 実地調査結果における届出運賃を収受できていない理由

当省の調査において、届出運賃を収受できていないと回答した 76 事業者について、その理由をみると、①規制緩和による貸切バス市場の供給過剰状態により、契約先の主導による届出運賃を下回る安価な価格が提示され、この運賃で契約しない場合、次の契約ができないおそれがあるためやむを得ず契約しているものが 45 事業者、②採算が確保できれば自ら低運賃で契約しているものが 20 事業者となっている。

また、届出運賃を収受できていない事業者の中には、届出運賃に基づく金額設定では旅行業者等と折り合いがつかず受注が困難であることなどから、届出運賃とは異なる無届の運賃表を作成し、それに基づき運送契約を行っているものが 3 事業者みられた。これら 3 事業者では、いずれも公示運賃を届出運賃に設定しているが、実際の運送契約では届出運賃を使用しておらず、主な契約先である旅行業者又は学校のクラブ等とは、実勢価格を参考に無届で独自に作成している運賃表により、届出運賃を下回る価格で契約している。

さらに、上述①の契約先の主導による届出運賃を下回る安価な価格による契約には、後述ウ-(ア)のとおり、旅行業者が関与しているものがある。

上述の届出運賃を下回る運賃でもやむを得ず契約しているもの及び自ら低運賃で契約しているものの例は、それぞれ次のとおりである。

【届出運賃を下回る低運賃でもやむを得ず契約している例】

貸切バス事業者 Da (宮城県)

同事業者は、自社企画以外の契約は収受率 50%を下回り、低いものは 27.2%の収受率となっている。

同事業者は、届出運賃を収受できていない理由について、i) 旅行業者の依頼価格が走行距離を考慮せずに 1 日当たりの金額を定める日建てを原則としていること、ii) 安い運送価格で受注しなければ次の契約を依頼してもらえないこと、iii) 規制緩和後、

運送価格相場が下落したことを挙げている。

また、同事業者は、届出運賃を収受できないことによる支障として、中古車を購入せざるを得ないが、修理費がかさみ経営を圧迫するとしている。

さらに、i) 運転者への十分な賃金及び手当の支給が困難、ii) 遠距離旅行でも交替運転者を配置することができないとしており、安全運行に支障を来すおそれがあることを挙げている。

【自ら低運賃で契約している例】

貸切バス事業者 Bg (香川県)

同事業者では、貸切バスの運賃の実勢価格が下がっていることから、届出運賃を下回る独自の運賃表（一般貸切用、遠足・送迎バス用）を作成し、これにより旅行業者等と運送契約を行っている。

独自に作成した運賃表をみると、一般貸切用では、運賃が最も高い繁忙期の日曜日でも届出運賃の 80%、最も安い閑散期の平日では届出運賃の 53%となっており、遠足・送迎バス用では、繁忙期で 92%、閑散期では 78%となっている。

b 事業者アンケート調査の結果における届出運賃を収受できていない理由（複数回答）

事業者アンケート調査で届出運賃を収受できていないと回答している 2,417 事業者について、届出運賃を収受できていない理由をみると、

- ① 他の貸切バス事業者が低料金のため、自社も追随せざるを得ないとするものが 1,616 事業者 (66.9%)、
- ② 契約先が運賃制度に対し無理解なため届出運賃を下回る運賃でも契約せざるを得ないとするものが 1,159 事業者 (48.0%)、
- ③ 取引の依存関係が強い契約先のため、低料金でも契約せざるを得ないとするものが 1,121 事業者 (46.4%)、
- ④ 新規需要獲得のため、届出運賃を下回る運賃でも契約せざるを

得ないとするものが 677 事業者 (28.0%)
となっている。

c 事業者アンケート調査の結果における契約先からの運賃・料金の
要求内容

事業者アンケート調査の結果では、契約先から「当初から公示運賃・料金を配慮しない著しく低い運賃・料金が提示される」ことが常にある又は時々あると回答した貸切バス事業者は、合計 2,002 事業者 (76.2%) であり、ないと回答した 418 事業者 (15.9%) を大きく上回っている。

また、「運賃・料金を決定する過程で一方的に減額される」ことが常にある又は時々あると回答した貸切バス事業者は、合計 1,529 事業者 (58.2%) であり、ないと回答した 826 事業者 (31.4%) を上回っている。

さらに、「運行後に運賃・料金の一部について明確な理由もなく返還を求められる」ことが常にある又は時々あると回答した貸切バス事業者も合計 228 事業者 (8.7%) あった。

(ウ) 届出運賃を収受できていないことによる影響・支障等

a 契約金額が低いことによる労務管理・運行管理に与える影響・支障

前述(イ)-aにおいて届出運賃を収受できていないと回答した 76 事業者では、契約金額が低いことによる労務管理・運行管理に与える具体的影響・支障として、①運転者等の人件費の抑制を挙げているものが 31 事業者 (40.8%)、②車両更新時期の延長を挙げているものが 22 事業者 (28.9%)、③車両整備費の抑制を挙げているものが 8 事業者 (10.5%)、④中古車の購入、事業分社化などによる経営努力を挙げているものが 9 事業者 (11.8%) などとなっている。

なお、社団法人日本バス協会の資料から、貸切バスの運送原価をみると、年々その割合は低下しているものの、平成 19 年度で 45.8%

と人件費の占める割合が高い。

同様に、事業者アンケート調査の結果では、届出運賃を収受できていないことによる労務管理・運行管理に与える影響・支障について、2,629事業者のうち1,634事業者(62.1%)の貸切バス事業者が、非常に影響がある又はやや影響があると回答している。

具体的には、「車両の使用年数の延長」が1,202事業者(73.6%)、「嘱託や臨時運転者の採用拡大」が824事業者(50.4%)、「運転者の賃金水準の切り下げや手当の削減」が727事業者(44.5%)、「運転者の勤務時間の延長」が358事業者(21.9%)、「車両の点検・整備費用の削減」が214事業者(13.1%)となっている。

そのほか、具体的な回答として、「任意保険経費を削減し、価格競争を行っている事業者も存在する」との意見もみられた。

b 契約金額が低いことが原因とみられる改善基準告示違反の発生状況

今回、当省が調査した84貸切バス事業者のうち35事業者において、運転者の法定拘束時間が16時間を超える改善基準告示違反の数が91件みられた。

このうち、運賃の収受状況が判明している17事業者36件の運送契約に係る届出運賃の収受率をみると、22.2%ないし79.7%となっており、すべてが届出運賃の下限額を下回っている。このような届出運賃の収受率と改善基準告示違反の発生との関係についてみると、前述イ-(ア)-aのとおり、当省が調査した84事業者のうち、運送契約の内容が確認できた76事業者369運送契約全体では収受率が50%未満の運送の割合が36.0%(133件)であるのに比べ、上記36件の改善基準告示違反があった運送では75.0%(27件)となっている。このことから、届出運賃の収受率が低い運送に改善基準告示違反が多く発生している状況がみられる。

これらの貸切バス事業者は、低運賃が原因で交替運転者の人件費をねん出できないため、改善基準告示違反に至ったとしている。

ウ 旅行業者との契約の実態

(ア) 旅行業者の届出運賃を下回る運賃表による低運賃の提示

a 大手旅行業者による届出運賃を下回る低運賃の提示

前述イ-(ア)-a のとおり、ほとんどの運送契約において、收受運賃は届出運賃を下回っており、この理由に旅行業者から届出運賃を下回る低い価格が示されることが挙げられている。

これについては、大手旅行業者 Tb が、ほとんどの貸切バス事業者が届出運賃に設定している公示運賃を下回る運賃表を独自に作成し、これに基づき貸切バス事業者と契約している実態が北海道運輸局管内及び近畿運輸局管内でみられた。

【北海道運輸局管内の例】

大手旅行業者 Tb が設定している運賃表をみると、道内の行先別、車種別及びシーズン別に運賃設定を行っている。

この Tb の運賃表に基づき大型車で道央、道南方面で 400 km を運行した場合、繁忙期（6/1～7/20）でも 9 万 6,600 円で、公示運賃下限額 17 万 6,400 円の 54.8% となる。また、拘束時間を 12 時間として時間制の公示運賃 11 万 7,180 円と繁忙期の運賃を比較しても、收受率は公示運賃の 82.4% となる。

【近畿運輸局管内の例】

大手旅行業者 Tb が設定している運賃をみると、運送距離や運送時間等に基づき運賃額を設定する公示運賃とは異なり、行き先別、車種別、曜日別及びシーズン別に運賃設定を行っている。

この運賃表に基づき大型車で高知、広島等方面で 800 km を運行した場合、繁忙期（10/20～11/16）の土曜日出発の場合は 27 万 3,000 円で公示運賃下限額の 25 万 4,100 円を 1 万 8,900 円上回る。しかし、閑散期（4/1～4/6）の平日の場合では 13 万 6,500 円となり、收受率は公示運賃の下限額の 53.7% となる。

b インターネットのホームページにおける低運賃の広告

また、インターネットの貸切バス予約サイトにおいても、公示運賃

を下回る運賃表をホームページに掲載し、貸切バスを格安で手配している旅行業者が多数みられた。

このうち、4サイトの独自の運賃表と、ほとんどの貸切バス事業者が届出運賃に設定している公示運賃の下限額とを比較すると、運賃表の最高額が公示運賃を超えているものが2サイトみられるが、最低額はいずれも公示運賃より低い水準となっており、安さを売り物にしていることが認められる。中には最低額が公示運賃の50%程度となっているものもみられた。

c 事業者アンケート調査結果における旅行業者が提示する運賃

旅行業者による届出運賃を下回る低運賃の提示については、当省の事業者アンケート調査の結果においても、次の意見がみられた。

- ① 大手旅行会社が、バス会社との間で取り交わす運賃表があり、その運賃表のとおりだと、特に観光オフシーズンの料金が届出運賃の最低運賃を下回ることが多い。
- ② 日帰り600kmの行程は届出運賃では30万円になるが、大手旅行業者の運賃提示では約7万円から8万円である。
- ③ 旅行会社から提示された運賃があまりにも低価格だったため、当該旅行会社に問い合わせたところ、貸切バスに届出運賃があること自体を知らなかった。
- ④ 旅行代理店等がバス運賃の算出方法を全く理解できておらず、市場相場を前提とした要請をしにくる。
- ⑤ 旅行業者はツアーを設定する際、事前にバス事業者に運賃を相談することなくバス運賃を設定しており、募集を公表してからバス事業者に運賃額を提示してくるため、バス事業者に金額交渉の余地がなく、契約せざるを得ない。

このように、貸切バス事業者と旅行業者との関係では、旅行業者から届出運賃よりも低い運賃が提示され、これによる契約が一般化していることが認められる。

また、これらの契約による運賃水準が安全運行に与える影響として、

次の意見がみられた。

- ① 現行の低料金だと安全確保がおろそかになる可能性がある。法律で定められた3か月点検や整備も大変になっている。
- ② 事務所経費の削減と運転者の教育（交通事故等）をゼロにすることで経費を削減している。
- ③ 運転者の労働条件を見直した（法令の範囲ギリギリの労働条件を設定）。
- ④ 安全運行に関する研修等の経費を削減した。

(イ) 旅行業者が提示する運賃と貸切バス事業者の法令違反との関係

a 低運賃が原因で改善基準告示違反になった例

低運賃が原因で改善基準告示違反になったとしている前述イ-(ウ)-bの36件の中には、次のとおり、収受運賃が届出運賃を大幅に下回ることから、交替運転者を配置できず改善基準告示違反となっているものがある。

【事例】

貸切バス事業者 Ez（福岡県）では、平成20年5月4日に小倉、博多及び長崎経由で熊本まで向かう往復780kmの運行を行っているが、出庫時刻は午前4時30分、帰着時刻は翌5日の午前1時30分となっている。

本運行では、交替運転者が配置されていないため、運転者の拘束時間が21時間となり、改善基準告示違反となっているが、同事業者は、本運行の収受額は6万3,000円で、届出運賃の下限額の20%程度であり、交替運転者を配置することができなかったとしている。

b 交替運転者の配置が必要な場合の旅行業者における運賃の設定状況

バス運行に交替運転者の配置が必要な場合、交替運転者の賃金の支払いに係る取決めについて、大手の旅行業者3社を含む4社を調査したところ、ツアーバス運送を行っている国内旅行業者Tdは運転者の

時間単価 2,700 円を時間数に応じ、追加して積算している。

しかし、募集型企画旅行を行っている 3 旅行業者のうち 2 社は、契約に応じて追加運賃を支払っているとしているものの、交替運転者の追加運賃の金額を定めていない。また、残り 1 社は、貸切バス事業者とは運転者数にかかわらず固定額で契約し、交替運転者を配置するかどうかの判断は貸切バス事業者にゆだねている（後述第 2-3-(1)-ウ参照）。

c 事業者アンケート調査における意見

当省の事業者アンケート調査の結果においても、「交替運転者を配置しなければならない旅程であるのに旅行業者から運転者 1 人での運送を強要され、これを断ったところ、契約そのものをキャンセルされた」、「2 人乗務で運送する配送先の場合でも運賃が安いために 1 人分の日当しか払えないため、1 人乗務で強行しているバス事業者がいる」等、交替運転者の配置が必要な場合であっても旅行業者がそれに見合う運賃を支払っていないとする意見がみられる。

(ウ) 手数料の徴収

旅行業者から貸切バス事業者に支払われる運賃について、旅行業者が契約先となる場合には、その中から一定割合の手数料が徴収されている状況がみられた。

当省が調査した 84 貸切バス事業者のうち 75 事業者が旅行業者に手数料を支払っており、その手数料の割合は、低いものは契約運賃・料金の 10%、高いものでは 16%となっており、10%ないし 15%としている貸切バス事業者が最も多く 32 事業者みられた。

(手数料に関する見解)

旅行業者が貸切バス事業者と運送契約を行う際に徴収する手数料について、国土交通省及び観光庁は、旅行業における商慣習に照らして一般的に行われているものであり、旅行業者が貸切バス事業者に支払う契約運賃から手数料を相殺して支払う場合であっても、契約が両者

間の合意に基づいていれば、一方的に減額を強いる不公正な取引に該当しないとしている。

しかしながら、事業者アンケート調査の結果では、「低い契約運賃である上に手数料まで差し引かれる」、「貸切バス事業者が立替払いをしている高速料金についても手数料を要求される」という意見があり、両者間の合意によらず、旅行業者側が一方的に手数料を差し引いているとみられるものがある。

エ 地方運輸局等における届出運賃の収受の把握状況

(ア) 届出運賃の収受状況に係る地方運輸局等の把握及び指導状況等

9 地方運輸局等について届出運賃の収受に関する実態把握の実施状況をみると、3 地方運輸局が実態調査又はアンケート調査を行っている。これらの地方運輸局では、その理由として、次のとおり、低運賃による労働条件の低下など貸切バスの安全運行の確保に悪影響が懸念されたことを挙げている。

【中部運輸局】

管内の貸切バス事業者から低運賃による運送契約が過労運転等につながり安全性が確保できないとの情報が同運輸局に寄せられていたことから、調査の必要性を認識し、平成 20 年 6 月ないし 7 月に監査を実施した事業者の運送契約を抽出し、旅行業者からの旅行計画や受注金額等を調査している。

同運輸局は、調査結果を踏まえ、結果の活用方法、指導方法等を検討中としているが、地方運輸局だけの対応は困難であるとしている。

【近畿運輸局】

需給調整規制の廃止後の貸切バス事業者の現状を把握するため、貸切バス事業者及び旅行業者に対し、安全運行の確保対策、募集型企画旅行の実施状況等について、平成 19 年 2 月に運賃関係の設問も含めたアンケート調査を実施し、当該調査結果を踏まえ、契約に当

たっては公示運賃を参考とするよう社団法人全国旅行業協会大阪府支部等に依頼している。

【中国運輸局】

従来までの監査が保安監査中心であったこと、貸切バス業界から契約運賃の実態把握を行うよう要望があったことから、契約運賃の実態把握の必要性を認識し、平成19年4月に重点監査の機会をとらえて收受運賃等の実態調査を実施している。

また、同運輸局では、中国バス協会との懇談会及び旅行者と貸切バス事業者との懇談会において、当該調査結果を説明し、届出運賃の適正收受について旅行者の理解を求めるとともに、意見交換を行っている。

(イ) 届出運賃の收受状況を把握していない理由

一方、届出運賃の收受状況を把握していない6地方運輸局等の理由をみると、

- ① 貸切バス事業者は届出運賃を收受することが基本であること、
 - ② 貸切バス事業者から低額な運賃を強いられているなどの苦情を受けていないこと、
 - ③ 届出運賃の收受の把握のための効果的なアンケート方法が不明であること、
 - ④ 運賃算定が複雑であり、監査等の限られた時間では届出運賃の收受状況等の把握は困難であること
- としている。

この中で、関東運輸局及び九州運輸局は、届出運賃の收受状況に対する問題意識を持っている。しかし、收受状況を把握し、貸切バス事業者に処分・指導等を行うことになった場合、現状の届出運賃に対する收受状況では、すべての貸切バス事業者が対象となることが予想され、車両停止や免許取消しなどにより運送できる貸切バス事業者が存在しなくなるなどバス業界全体に混乱を生じさせかねないとしており、現行制度では身動きが取れないとしている。

(ウ) 届出運賃の收受状況に関する監査の実施状況

今回、当省が平成 17 年から 19 年までの 9 地方運輸局等における届出運賃の收受状況に関する監査の実施状況を調査したところ、地方運輸局等によってその取扱いに大きな差があり、関東運輸局及び近畿運輸局は、貸切バス事業者に対して届出運賃の收受状況に関する監査を行った実績があるが、残る 7 地方運輸局等はこれを実施していない。

a 監査実施の理由

届出運賃の收受状況に係る監査及び処分を実施している関東運輸局及び近畿運輸局は、その理由について以下のとおり説明している。

【関東運輸局】

関東運輸局は、届出運賃の監査について、貸切バス事業者が旅行者から提示される運賃で運行せざるを得ない状況の中、届出運賃に違反している状況がみられても、貸切バス事業者のみの違反を指摘し処分するのは難しいが、苦情が寄せられた場合や余りに悪質な違反行為が行われている場合には監査・指導を行うとしている。

i) 関東運輸局は、貸切バス事業者 Bn が名義貸し、車庫飛ばし等により警察に検挙されたとの情報を入手し、平成 18 年 5 月に同社に対し巡回監査を実施した際、悪質な違反や社会的な影響も加味し、收受運賃についても監査を実施した。その結果、收受運賃が届出運賃の 34.7%となっており、「届出運賃に比べ著しく收受運賃が低い」と判断し、道路運送法第 30 条第 2 項違反として警告を実施している。

ii) また、貸切バス事業者 Ec が新規許可事業者であることから、平成 19 年 7 月に同社に対し巡回監査を実施した際、届出運賃に関する同業他社からとみられる苦情を端緒として、收受運賃についても監査を実施した。その結果、2 件の契約について收受運賃が届出運賃の 58.6%及び 92.6%となっており、「届出運賃に比べ著しく收受運賃が低い」と判断し、道路運送法第 30 条第

2項違反として警告を実施している。

【近畿運輸局】

近畿運輸局は、貸切バス事業者が届出運賃を収受していないことが常態化していることから、基本的に、運送契約に踏み込んで監査及び処分を実施することはしていないが、苦情等により監査を実施し、状況を確認した上で、届出運賃の適正収受について指摘を行っている。

- i) 近畿運輸局は、貸切バス事業者 Ax に対して、平成 17 年 9 月に巡回監査を実施した際、収受運賃についても監査を実施した。その結果、7 件の契約について収受運賃が届出運賃の 36.4%ないし 46.7%となっており、「届出運賃に比べ著しく収受運賃が低い」と判断し、道路運送法第 30 条第 2 項違反として警告を実施している。
- ii) また、内部告発とみられる労働時間についての苦情を端緒として、平成 18 年 5 月に貸切バス事業者 Ew に対し巡回監査を実施した際、収受運賃についても監査を実施した。その結果、7 件の契約について収受運賃が届出運賃の 36.6%ないし 79.0%となっており、「届出運賃に比べ著しく収受運賃が低い」と判断し、道路運送法第 30 条第 2 項違反として警告を実施している。
- iii) さらに、新規許可事業者である貸切バス事業者 Aj に対し、平成 18 年 11 月に巡回監査を実施した際、収受運賃についても監査を実施している。その結果、2 件の契約について、収受運賃が届出運賃の 49.3%及び 45.0%となっており、「届出運賃に比べ著しく収受運賃が低い」と判断し、道路運送法第 30 条第 2 項違反として警告を実施している。

本件について、近畿運輸局は貸切バス事業者 Aj がインターネットによる予約システムの導入や人件費削減による低価格を売り物に実績を伸ばしていたことから、安全運行の状況について従来から注目しており、収受運賃の実態に踏み込んで監査を実施したと説明している。

b 監査未実施の理由

一方、届出運賃の収受状況に係る監査及び処分を実施していない7地方運輸局等では、その理由として、①監査に時間を要すること、ほかに優先する監査項目がある等の地方運輸局の体制上の問題があること（7件）、②貸切バス事業の運賃契約は旅行業者からの依頼によるものがあるが、監査方針及び監査方針の細部取扱いに定められている監査の対象は貸切バス事業者のみであり、運送依頼をする旅行業者の指導・監督を所管しているのは観光庁であるため、貸切バス事業者の監査部門は旅行業者に対して改善措置を求めることができないこと（2件）、③貸切バス事業者が届出運賃を収受していないことは常態化していること（1件）を挙げている。

c 国土交通省の対応

届出運賃の収受状況に係る監査や処分を実施していない地方運輸局等があることについて、国土交通省は、安全にはコストがかかるため、貸切バス事業者には適正に届出運賃を収受してほしいとしている。その一方で、契約運賃には取引先である旅行業者等も関係しており、監査を実施して貸切バス事業者のみを処分しても、事業者が適正に届出運賃を収受するのは難しく、監査時に運賃に係る検査は実施し難いとも説明している。

また、旅行業者に対する指導・監督を所管している観光庁は、貸切バス事業者との契約に係る指導について、民対民の関係に介入することは限界があるため、観光庁が独自に契約に係る指導をすることは困難であるとしている。

(エ) 旅行業界等に対する適正運賃に係る周知状況

国土交通省は、届出運賃の適正収受について、地方運輸局等に対し特段の指導を行っていないが、地方運輸局等が必要に応じて旅行業界等に届出運賃の適正収受に係る文書を通知するとしている。

地方運輸局等における旅行業界等に対する適正運賃に係る周知状況をみると、9 地方運輸局等のうち7 地方運輸局において旅行業界、都道府県及び市町村に適正運賃に理解を求める文書を送付しているが、2 地方運輸局等では周知していない。

a 周知している理由

周知を行っている理由をみると、7 地方運輸局では、平成 19 年 2 月に発生した大阪府吹田市におけるあずみ野観光バスの重大事故を発端として、顧客獲得競争の激化に伴う運転者の労働条件低下など輸送の安全確保への悪影響が社会的に大きく懸念されたためとしている。

また、このうち5 地方運輸局では、都道府県バス協会から、貸切バス事業における届出運賃の適正収受に関して、旅行業者等に対し、文書等による指導を行うよう求められている。

b 周知していない理由

2 地方運輸局等の理由をみると、次のとおり、貸切バス事業者からの要望がないことや、旅行業者が低運賃での運行を強いている事実を把握していないことを挙げている。

【北海道運輸局】

今まで貸切バス事業者等から届出運賃に係る要望・申入れもないことから、適正収受に関し旅行業者等への協力依頼等の周知を行っていないとしている。

【沖縄総合事務局運輸部】

社団法人沖縄県バス協会からの依頼を受けているものの、国土交通省本省から旅行業界に対し、公示運賃制度の周知及び届出運賃の遵守に係る指導文書を発していないこと、沖縄県内では旅行業者が貸切バス事業者に対して違法低額運賃での契約を強いている事実を把握していないことを理由に、バス協会からの要望があったことのみを持って指導を行うことはできないことから、旅行業界等に対する指導等を行っていないとしている。

なお、当省が調査した貸切バス事業者からは、地方運輸局等から旅行業界等に対して行われる届出運賃の適正収受に係る協力依頼通知は、収受率上昇に一時的な効果しかもたらさないため、より効果のある方法を検討してほしいとする意見がある。

(2) 公示運賃の検証

ア 地方運輸局等における公示運賃の設定状況

当省が調査した9地方運輸局等における公示運賃の設定状況をみると、各地方運輸局等とも需給調整規制の廃止直前である平成12年1月の認可運賃の基準額を基に、変更命令審査通達に定める率の範囲で設定している。

具体的には、例えば、北海道運輸局管内の場合、大型バスでは、認可運賃のキロ制運賃が570円ないし770円、時間制運賃が1万540円ないし1万4,260円であるのに対し、公示運賃では、キロ制運賃が500円ないし770円、時間制運賃が9,300円ないし1万4,260円で設定されており、他の地方運輸局等においても認可運賃を基に設定している。

しかしながら、基準額となる認可運賃が、どのような原価計算資料を基に算定されたものであるか、いずれの地方運輸局等においても不明となっている。

イ 公示運賃の検証

(ア) 公示運賃の検証の必要性

国土交通省は、認可運賃について、「一般貸切旅客自動車運送事業の運賃改定要否の検討基準ならびに運賃及び料金に関する制度等について」⁴及び「一般貸切旅客自動車運送事業の運賃料金の改定について」⁵により、地方運輸局長等が標準的な経営を行っている事業者を選定し、これら事業者の運賃原価を基に認可運賃の改定が必要か否かを検討して2、3年に1度、その見直しを行っていたとしている。

一方、公示運賃については、公示運賃設定要領により、必要性が生じた場合に運賃額の見直しを行うこととされているが、平成12年の需

給調整規制の廃止以降、国土交通省による公示運賃の見直しは行われていない。

しかし、当省の調査結果において、

- ① 届出運賃及び公示運賃と実際の收受運賃との間にかい離が生じ、道路運送法第9条の2第1項違反（運賃変更事前届出違反）となる運送が多数行われていること、
- ② 国土交通省は、届出運賃と收受運賃が異なる運送契約を行っている場合、届出運賃の適正收受又は変更届の提出を指導しているが、ほとんどの貸切バス事業者が公示運賃を届出運賃としていることから、当該指導による改善が進まない場合には公示運賃そのものを見直す必要が生じていること、
- ③ 公示運賃の基となった認可運賃が最後に改定された平成3年当時と比べて、認可運賃の算定基準とされた貸切バス事業者の運賃原価が変動していること、
- ④ 認可運賃を改定する際に、地方運輸局長等が原価計算対象事業者として選定する運賃適用地域内において標準的経営を行っている貸切バス事業者(以下「標準能率事業者」という。)にも変化が生じているとみられること

から、公示運賃を検証することが必要となっている。

a 届出運賃及び公示運賃と実際の收受運賃とのかい離

調査した76事業者369運送契約について、旅行業者等が貸切バス事業者を支払っている運賃をみると、届出運賃の下限額に対する割合は、平均で62.3%となっている。このうち、313件(84.8%)の收受運賃が届出運賃の下限額を下回っており、最も收受率が低いものは20.7%となっている。また、369運送契約について、届出運賃の上限額に対する收受運賃の割合をみると、届出運賃の上限額を上回る運送契約が12件(3.3%)あり、最も收受率が高いものは126.9%であるなど、届出運賃と実際の收受運賃にはかい離が生じている。このような届出運賃によらない運送契約は道路運送法第9条の2第

1 項に違反（運賃変更事前届出違反）するものである。

また、ほとんどの貸切バス事業者が公示運賃を届出運賃としていくことから、届出運賃と実際の收受運賃との間にかい離が生じている現状は、すなわち、公示運賃と実際の收受運賃との間にもかい離が生じていることになる。

b 届出運賃の適正收受指導又は公示運賃の見直し

国土交通省は、貸切バス事業者が届出運賃と異なる金額により運送取引を行っている場合には、道路運送法第9条の2第1項違反（運賃変更事前届出違反）に当たるとして、貸切バス事業者に届出運賃の適正收受又は変更届を提出するよう指導するとしている。

このため、上記のとおり、貸切バス事業者の届出運賃と收受している運賃との間にかい離が生じている現状は、道路運送法第9条の2第1項に違反しており、国土交通省は、貸切バス事業者に対して届出運賃の適正收受を指導するか、届出運賃の変更を指導するか、ほとんどの貸切バス事業者が届出運賃に設定している公示運賃そのものの見直しを行う必要が生じている。

c 運賃原価の変動

認可運賃を改定する場合には、「一般貸切旅客自動車運送事業の運賃料金の改定について」の別紙2「一般貸切旅客自動車運送事業の運賃原価収入算定・処分基準」⁶により、営業費（人件費、燃料油脂費、車両修繕費、車両償却費、その他運送費及び一般管理費）、営業外費用及び適正利潤を合計した運賃原価を基に運賃改定率を算定するとされていた。

この運賃原価のうち、主要な経費に係る貸切バスを含む道路旅客運送事業（常用労働者5人以上の事業者）の従業員の平均給与額、軽油価格及び大型バス車両価格について、公示運賃の基準となった平成3年の価格と、需給調整規制が廃止された12年及び20年のものとは比較すると、以下のとおり大きく変動している。

- ① 平均給与額は、平成12年は3年の0.87倍、20年は0.78倍
- ② 軽油価格は、平成20年に高騰し、3年の価格の2倍以上に達し、21年には下落しているものの3年の価格の約1.4倍
- ③ 大型バス車両価格は、平成12年には3年の価格の約1.6倍となり、20年も同水準で推移

なお、貸切バス以外の道路旅客運送事業の運賃を消費者物価指数の変動状況でみると、乗合バスでは平成12年に3年の価格の1.17倍となり、20年は1.16倍、タクシー運賃は、12年に3年の価格の約1.2倍、20年には約1.3倍となっている。

d 標準能率事業者の変化

認可運賃を改定する場合に原価計算対象事業者として地方運輸局長等が選定する標準能率事業者については、「一般貸切旅客自動車運送事業の運賃料金の改定について」により、その事業用自動車の生産性（実稼働1日1車当たり営業収入）が、当該地域内の全事業者の上位からおおむね80%の順位にある水準以下の事業者を除いた者等とされていた。

しかし、前述第1-3-(2)のとおり、貸切バス事業者の1事業者当たりの営業収入は、11年度には2億4,400万円であったものが17年度には1億3,910万円（対11年度比57.0%）に減少し、18年度から20年度にかけて回復してきてはいるものの、20年度は1億2,260万円（同50.2%）と11年度に比べて半減の状態が続いており、経営状況が変動している。

さらに、認可運賃改定の基準となる標準能率事業者は、保有車両が5両以下の事業者は選定対象から除かれていたが、前述第1-3-(1)のとおり、需給調整規制の廃止の影響により、貸切バス事業者の規模も変化しており、当省が実施した事業者アンケート調査では、需給調整規制の廃止前は11両以上30両以下の車両を保有する事業者が34.0%と最も多かったのに対し、需給調整規制の廃止後には5両以下の車両を保有する事業者が54.6%と半数を占め、小規模化し

ている。

このことから、標準能率事業者にも変化が生じているとみられる。

(イ) 公示運賃についての旅行業者の見解

旅行業者等が貸切バス事業者に支払っている運賃については、前述(ア)-aのとおり、届出運賃に満たないものが調査した契約の84.8%となっており、ほとんどの貸切バス事業者が届出運賃に設定している公示運賃と実際の收受運賃との間にはかなりの差が生じている。中には、旅行業者が公示運賃の半額程度の独自の運賃表を作成し、これを基に契約を行っているもの（前述ウ-(ア)-a 参照）や旅行業者がインターネットで公示運賃を下回る低運賃を売り物にするサイトを運営しているもの（前述ウ-(ア)-b 参照）がみられる。

このようなことから、当省が調査した4旅行業者に、実際の契約運賃とほとんどの貸切バス事業者が届出運賃に設定している公示運賃との較差についての見解を確認したところ、いずれの旅行業者でも公示運賃の額は貸切バス市場の価格からかけ離れており、現実的な運賃ではないとしている。また、公示運賃で取引した場合、旅行客が減少するおそれがあるため、公示運賃を考慮しての取引は行っていないとしている。

しかし、いずれの旅行業者の見解も、貸切バスの安全運行に必要なコストを考慮した上でのものではない。

(ウ) 公示運賃の見直しに関する貸切バス事業者の見解

当省が調査対象とした84事業者のうち、公示運賃の見直しについて意見を述べた81事業者の見解は、

- ① 「見直しの必要あり」としているものが33事業者（40.7%）、
- ② 「見直しの必要はない」としているものが28事業者（34.6%）、
- ③ 「分からない」としているものが20事業者（24.7%）

となっている。

(エ) 地方運輸局等における公示運賃の見直し状況

上記のとおり、公示運賃の見直しの必要性が生じているが、9地方運

輸局等は、以下の理由により、いずれも公示運賃の見直しを行っていない。なお、公示運賃の基準額となった認可運賃の最終改定は平成3年8月であるため、それ以降、運賃の見直しは行われていないこととなる。

- ① 「すべてのバス事業者が公示運賃を届出運賃としている」としているものが4地方運輸局等（北海道、四国、九州、沖縄）
- ② 「貸切バス事業者等から見直しの要求がない」としているものが3地方運輸局等（北海道、中部、沖縄）
- ③ 「公示運賃を現在の実態に合わせて見直すことにより、更に収受運賃が低下すること、安全性の確保や事業運営の継続が困難となることを懸念」としているものが4地方運輸局（東北、関東、四国、九州）
- ④ 「公示運賃の見直しよりも現在の公示運賃の適正収受を事業者から要望されている」としているものが2地方運輸局（中部、近畿）
- ⑤ 「公示運賃の見直しについては、国土交通省本省が全国的なバランスを考慮し、全国ベースで指針を示すべき」としているものが1地方運輸局（中部）

なお、中部運輸局では、上記の②、④及び⑤の理由により公示運賃の見直しを行っていないが、「公示運賃設定以降8年を経過しており物価変動等も考慮すると、見直しの必要あり」としている。

【所見】

したがって、国土交通省及び観光庁は、貸切バスの安全運行を確保する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 国土交通省は、観光庁と連携し、旅行業者による手数料の徴収状況を含め、届出運賃の収受状況について実態把握を行うこと。また、運賃に係る原価の変動状況を踏まえ、公示運賃の検証を行い、その結果に基づき速やかに貸切バスの安全確保に必要なコストを十分に勘案した適正な公示運賃を設定すること。さらに、定期的に公示運賃を検証するための仕組みを構築すること。

さらに、新たな公示運賃を設定した後においては、貸切バス事業者が道路運送法第9条の2第1項及び第30条第2項に違反した場合には、適正

な収受について指導等を行うとともに、当該違反に旅行業者が関与している場合には、観光庁に通報し、旅行業者に対する指導を求める仕組みを構築すること。

- ② 観光庁は、上記①により構築した旅行業者に対する指導を求める仕組みに基づき、旅行業者が貸切バス事業者における道路運送法第9条の2第1項及び第30条第2項違反に関与している場合には、旅行業者に対する指導を徹底すること。

¹ 平成11年12月13日付け自旅第129号自動車交通局長通達

² 平成11年12月13日付け自旅第132号自動車交通局長通達

³ なお、時間・キロ選択制運賃において、時間制運賃は、実拘束時間（旅客の指定する場所に到着してから運送を終了して旅客が降車するまでの時間をいう。）が12時間以内の運送に適用し、それ以外の運送についてはキロ制運賃を適用することとされている。

⁴ 昭和47年10月21日付け自旅第378号運輸省自動車局長通達

⁵ 平成6年8月11日付け自旅第123号自動車交通局長通達

⁶ 平成6年8月11日付け自旅第123号自動車交通局長通達

3 旅行業者への指導・監督の強化

【制度の概要】

(1) 旅行業者に対する指導監督の強化等に関する指摘

貸切バスの安全運行は、もとより貸切バス事業者の責務である。しかし、旅行業者等が貸切バスの運行行程等の決定に深く関与する機会が多いことから、既に、運輸政策審議会答申において、貸切バス事業者からは、旅行業者が優越的地位を利用し、貸切バス事業者に対して無理な運行計画を強要したり、直前でのキャンセル等の問題が発生しているとの指摘があり、これについて、両者間の話し合いの場を設けることによる協議が進められることが必要であるとされている。

また、国会においては、旅行業者に対する指導・監督の強化や、運行計画・行程が事故の原因となった場合の旅行業者の責任、旅行業者に対する調査の必要性等が指摘されている。

(2) 旅行業者に対する指導・監督等

ア 指導・監督の実施状況

このようなことから、国土交通省（現観光庁）は、「「ツアーバス」に係る募集型企画旅行の適正化について」¹を通知し、道路運送法、労働基準法、道路交通法等の関係法令への違反行為の教唆、幫助につながる行為を絶対に行わないことを指導している。また、観光庁は、貸切バスの安全の確保を図るためには、旅行業者等の協力は不可欠であるとの認識の下、国土交通省の依頼を受けて、同省が貸切バス事業者に通知した貸切バスの安全確保に係る以下の通知を旅行業者へ通知し、以下のとおり旅行業者を指導している。

- ① 「ツアーバス等の長距離運行を伴う貸切バスの安全確保等について」により、発地及び着地のいずれもが営業区域外に存する旅客の運送を行わないことを指導している。
- ② 「貸切バスにおける交替運転者の座席の確保等の安全確保の徹底について」により、長距離運転又は夜間の運行となる場合には、貸切バス事業者と十分に連絡調整の上、必要とされる休息設備の確保に支障

を来すことのないよう旅客の募集等に当たり配慮することを指導している。

- ③ 「一般貸切旅客自動車運送事業に係る乗務距離による交替運転者の配置の指針について」により、改善基準告示で定められた2日を平均した1日当たりの運転時間の上限（9時間）に相当する乗務距離の上限は670kmとし、適切な交替運転者の配置を図ることを指導している。

イ 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への指導

(ア) 自動車事故報告書への契約相手方の名称の記載

貸切バス事業者は、死者又は重傷者が生じる等の事故を起こした場合は、自動車事故報告規則に基づき、国土交通大臣に自動車事故報告書を提出しなければならないとされているが、これまでの自動車事故報告書では、運送契約の相手方の名称を記載することとされていなかったため、それらの背景を把握することは困難であった。

このため、国土交通省は、自動車事故報告規則の一部を改正する省令（平成20年国土交通省令第65号）により、平成20年9月1日から自動車事故報告書の様式を改正し、旅行業者等の運送契約の相手方の名称を明記させることとした。

(イ) 国土交通省から観光庁への通知に基づく旅行業者への指導

国土交通省は、上記(ア)の省令改正に併せ、「一般貸切旅客自動車運送事業者の法令違反への関与が疑われる旅行業者等の関係機関への通知について」²により、以下の①又は②のいずれかに該当し、かつ、当該違反に旅行業者等の関与が疑われる場合には、旅行業者等に対する指導等に資するため、観光庁に対して、旅行業者等の関与の具体的内容を通知するとともに、旅行業者等に対する立入検査等旅行業法上の対応及びその対応結果に関する回報を依頼している。

- ① 貸切バス事業者が自動車事故報告規則第2条に規定する事故を引き起こした場合であって、かつ、当該事業者から提出された自動車事故報告書に当該事故の運行について改善基準告示違反又は最

高速度違反が認められた場合

- ② 貸切バス事業者に対し監査を実施した結果、改善基準告示違反又は最高速度違反に係る行政処分等を行った場合

これにより、貸切バス事業者の法令違反に旅行業者の関与が疑われる場合には、貸切バス事業者に対する監査や行政処分等のほか、旅行業者等に対する立入検査等の旅行業法上の対応ができる環境が整備された。

ウ 届出運賃の適正收受

貸切バス事業者は、道路運送法第9条の2第1項により、旅客の運賃及び料金を設定又は変更するときは、あらかじめ国土交通大臣に届け出なければならないとされている。

また、道路運送法第30条第2項により、原価を度外視したような著しく低い運賃を收受するなど、事業の健全な発達を阻害する結果を生ずるような競争をしてはならないとされている。

貸切バス事業者が、上記の規定に違反した場合には、罰則が科せられるか行政処分が行われる。

【調査結果】

(1) 旅行業者における安全確保のための取組

貸切バスの安全運行を担保し、旅行客の安全を確保するために旅行業者が取り組んでいる事項について、バスの募集型企画旅行を行っている大手旅行業者3社及びツアーバスを企画している旅行業者1社を調査したところ、①貸切バスの安全運行の確保のための周知等の実施状況や、②貸切バス事業者の選定に当たっての考え方、③安全運行の確保のための交替運転者の配置に係る取決めについて、次のとおり差異がみられた。

ア 貸切バスの安全運行の確保のための周知等

上記4旅行業者について貸切バスの安全運行の確保のための周知等の実施状況を調査したところ、

- ① 安全運行の確保のために社内会議等で全国の営業所に法令の周知

を図っているもの（4旅行業者）、

- ② 運転者一人当たりの運行距離の上限などを定めたバスの安全運行基準を作成しているもの（2旅行業者）、
- ③ バスの運行を依頼している貸切バス事業者と安全運行に関する協議会を結成し、この中で定期的に監査を実施しているもの（1旅行業者）、
- ④ バス運賃及び旅程時間の実態調査を実施しているもの（1旅行業者）、
- ⑤ 企画旅行の料金、行程、時間等を定例会議等でチェックするとしているもの（1旅行業者）

がみられた。

【安全運行基準を作成し周知している例】

国内旅行業者 Ta では、i) 1日当たりの走行距離の上限は、600 km以内とする、ii) 1日当たりの運転者の拘束時間は、13 時間までを基本とする、iii) 出発時刻は、午前6時以降とすることなどを定めた「安全運行基準」を作成し、社内営業所及びバス事業者に周知している。

また、企画旅行については、各支店の商品会議において、行程、時間等のチェックを行っている。

しかし、これらの旅行会社が関係した貸切バスの運行実態をみると、後述(2)のとおり、企画段階で旅行行程が16時間を超え、貸切バスの契約運賃が当該貸切バス事業者の届出運賃以下のものや、交替運転者の賃金が支払われていないことから、運転者が1人のままとなり、拘束時間が改善基準告示違反となっているものがある。

イ 旅行業者による貸切バス事業者の選定に当たっての考え方

調査した4旅行業者の中には、旅行の安全を確保する観点から、長距離運転を行う際の交替運転者の確保状況及び任意保険の加入状況を基に、優良とみられる貸切バス事業者を選定しているもの(1旅行業者)、安全面での担保が期待されるとして大規模な貸切バス事業者を選定し

ているもの（1 旅行業者）がある。

しかし、契約金額を低く抑えることを優先し、貸切バス事業者の届出運賃を下回る金額の独自の運賃表を作成して、これにより運行できるとする貸切バス事業者を選定し、契約している旅行業者（1 旅行業者）がみられた。

ウ 安全運行の確保のための交替運転者の配置に係る取決め

調査した4 旅行業者のうち3 旅行業者では、貸切バスの安全運行を確保するため、1 日当たりの走行距離が 600 km以上又は拘束時間が 16 時間を超える場合は運転者を 2 人乗務させるなど、運送距離や行程時間に基づく交替運転者の配置に係る具体的な社内の取決めがあるとしている。

しかし、交替運転者の配置に係る具体的な取決めはなく、その判断を貸切バス事業者にゆだねているものが1 旅行業者みられた。

当該旅行業者では、交替運転者の配置については貸切バス事業者が遵守すべきものであることから、旅行業者に交替運転者の配置に係る社内の規程はなく、運転者数にかかわらず一定の金額で運送契約を締結するとしている。

また、交替運転者の配置に係る具体的な社内の取決めがあるとしている3 旅行業者のうち、2 旅行業者は、交替運転者が配置される場合、それぞれ「1～2 万円弱を追加する」、「時間単価 2,700 円を時間数に応じて運賃に上乘せする」としているが、残りの1 旅行業者は、「特別安いツアーをバス事業者に依頼していない」として、交替運転者の追加金額までは具体的に定めていない。しかし、当省が調査した76 貸切バス事業者の369 運送契約において、当該旅行業者が貸切バス事業者に依頼した18 件の運送契約の収受率をみると、17 件（94.4%）は届出運賃の下限額を下回っており、このうち50%未満のものが9 件（50.0%）みられる。

さらに、上記の「1～2 万円弱を追加する」としている旅行業者は、貸切バス事業者に交替運転者の配置を依頼した場合でも、交替運転者が

依頼どおりに配置されたか否かを確認していない。

(2) 旅行業者の企画に基づく運送契約の実態

ア 旅行業者の企画等が関係する改善基準告示違反

上記(1)のとおり、安全運行の確保のための取組を実施している旅行業者もみられるが、当省が調査した 84 貸切バス事業者の中には、交替運転者を配置する必要があるにもかかわらず、契約先から支払われる運賃・料金が届出運賃以下であることから交替運転者を配置できず、改善基準告示違反となっているとするものが 17 事業者で 36 件みられる。

このうち、旅行業者から提示された旅行計画を入手することができた 12 件について、その内容を調査したところ、

- ① 運転者の拘束時間が改善基準告示違反となる 16 時間を超える旅行計画を提示されているもの（2 件）、
- ② バスの回送時間等を考慮すると運転者の拘束時間が改善基準告示違反となる 16 時間を超えるおそれがある旅行計画を提示されているもの（9 件）、
- ③ 出発時間以外の運行時間が明記されていない旅行計画を提示され、運行日程を現地で決定した結果、運転者の拘束時間が 16 時間を超え、改善基準告示違反となったもの（1 件）、

など、旅行業者による貸切バス事業者の改善基準告示違反に関与している疑いのある例がみられた。

【旅行業者が改善基準告示違反となる旅行計画を提示している例】

国内旅行業者 Tc が貸切バス事業者に提示した旅行計画をみると、出発時刻が午前 6 時 30 分で帰着時刻が午後 10 時 45 分であり、この間の運転者の拘束時間が 16 時間 15 分となっている。これは、交替運転者を配置していない場合には、運転者の 1 日の拘束時間は 13 時間以内を基本とし、延長する場合も 16 時間を限度とするとした改善基準告示に違反するものである。

本件について、当該旅行業者は、届出運賃の下限額の 29.9%の運賃で貸切バス事業者と契約しており、当該貸切バス事業者は、旅行

業者の仕事を受けないと売上が確保できないため、運行を請け負ったとしている。また、旅行業者の示す運賃では採算が取れないことから、交替運転者を配置することができなかったとしている。

なお、前述第2-2-(1)-イ-ウ-bのとおり、運賃の收受状況が判明している36件の改善基準告示違反運送については、すべて收受運賃が届出運賃を下回っており、收受率50%未満のものが27件(75.0%)あるなど、改善基準告示違反は低運賃の運送を行う際に発生しやすくなっている。調査した4旅行業者が貸切バス事業者に依頼した77運送の届出運賃の下限額に対する收受率をみると、50%未満の契約の割合が大半を占めており、国内旅行業者Tcはその割合が87.9%、国内旅行業者Taは50.0%、国内旅行業者Tdは40.0%、国内旅行業者Tbは33.3%となっている。

イ 旅行業者からの突然の契約変更

貸切バス業界においては、明確な運送契約書が作成されず、ファックス(旅行業者が旅行客向けに作成した募集チラシなどに運賃額を書き込んだもの)や電話での口頭により契約している場合があることから、運送契約後に旅行業者から運行日程や運賃の変更が安易に行われ、貸切バス事業者が不利益を被ることがある。

当省が実地に調査した貸切バス事業者の運送契約においても、次のとおり、旅行業者による契約変更により、運賃の減額や走行距離が延びて運転者の負担が増大したなどの例が2件みられた。

【運送契約後に旅行計画や運賃の変更が行われ、貸切バス事業者が不利益を被っているとみられる例】

i) 貸切バス事業者Di(宮城県)

同事業者では、旅行日の10日前に旅行業者から旅行計画の送付を受け、その運行を依頼されていたが、出発の2日前に全く別の旅行計画がファックスにより送付され、行程及び運賃が変更された。

旅行計画の変更により、配車場所及び行程が変更され、同事業者

では、当初の計画と比較して約 90 km 運送距離が増加したとしている。この計画は、当初の運賃は 9 万 5,000 円であったが、9 万円に変更されている。しかし、同社の届出運賃から収受すべき運賃を計算すると、18 万 4,800 円となり、届出運賃より 9 万 4,800 円安い契約となっている。同事業者は、このような場合でも、貸切バス事業者は、売上げを確保するためには、旅行業者からの仕事を受けざるを得ないとして契約を締結している。

ii) 貸切バス事業者 Dm (香川県)

旅行日の直前に旅行業者から連絡があり、配車場所が、隣接する四国中央市から徳島市に変更されている。

これにより、配車時間が往復で 4 時間以上増加し、運転者の拘束時間は 21 時間 40 分となり、運転者の負担が増加している。

本件については、交替運転者が配置されていないため、改善基準告示を 5 時間 40 分超過する違反運行となっており、また、配車場所が変更されたことにより、区域外運送となっている。

当該運行は、乗務日報、タコグラフにより確認したところ、改善基準告示違反、営業区域外運送の法令違反及び長距離運転となっているが、貸切バス事業者では、運行が中止になった場合の利用客への迷惑を考慮し、やむを得ず引き受けたとしている。

ウ 契約先からの無理な要求

契約先からの無理な要求については、次のとおり、事業者アンケート調査の結果においても認められる。

契約先から無理な運送契約の内容が要求されることがあるかとの問いについて、

- ① 改善基準告示に違反するような旅程を提示されることが常にある又は時々あるとするものが 45.9% (1,206 事業者)、
- ② 分刻みの行程等、目的地間の移動時間が極端に短く設定されることが常にある又は時々あるとするものが 39.9% (1,048 事業者)、
- ③ 契約において、利用者の集客・乗降車時間等が考慮されていないこ

とが常にある又は時々あるとするものが40.0%（1,052事業者）、
④ 営業区域外運行を求められることが常にある又は時々あるとする
ものが22.2%（583事業者）
となっている。

また、33.7%（887事業者）の事業者が「契約先から安全な運行上で
問題がある旅行計画が提示され、承諾せざるを得ない状況となっている」
としている。

さらに、旅行業者との契約内容に関する事業者アンケート調査におけ
る意見をみると、次のようなものがみられた。

- ① 予約段階の行程と最終行程に差があり、拘束時間が16時間を超え
てしまうことがある。
- ② 運転者2人分の運賃を求めても応じてもらえない。
- ③ 提出される行程表が速度違反等をしなければ対応できない時間設
定となっている。
- ④ 契約時の行程と異なる行程を当日指示してくる添乗員がいた。
- ⑤ 大手旅行業者が売り出すバスツアーは、契約運賃が格安である上、
運行日程が厳しく、運転者の労働時間が長くなる。

以上のことから、貸切バス事業者では、当初から又は回送時間等を
考慮すると、改善基準告示違反になるおそれのある旅行企画や、交替
運転者を乗務させることが困難な届出運賃を下回る低運賃、区域外運
送など、法令違反に係る旅行業者からの無理な依頼であっても、売上
等を確保するために受注せざるを得ない状況になっているものと認め
られる。

エ 旅行業者の責務に関する貸切バス事業者の意見

区域外運送や改善基準告示違反が発生する原因については、貸切バス
事業者だけの問題にとどまらず、運転者が長時間のバスの運行を余議な
くされるような企画旅行を催行する旅行業者等の契約先にも責任の一
端があるとの指摘が国会において行われている。

当省が行った事業者アンケート調査の結果においても、

- ① 旅行会社が作成する旅行計画は机上の距離・時間で計算するため、実際の道路状況とまったくかけ離れており、法定速度を越えざるを得ないことがある、
 - ② 予約段階の行程と最終行程に差があり、拘束時間が16時間を超えてしまうことがある、
 - ③ 複数の集客場所がある旨の事前提示がなく、当日指示により行われるため、拘束時間が長時間化する
- など、旅行業者から無理な旅行計画の提示等があるとする意見が多数みられる。

また、事業者アンケート調査の結果によると、貸切バス事業者の6.0%（158事業者）が契約先から提示された運賃・料金や運送契約の内容が原因となって事故や違反となったことがあると回答している。

(3) 法令違反への関与が疑われる旅行業者への指導状況

ア 国土交通省から観光庁への関与の通知の実績

貸切バス事業者の法令違反に契約先の関与が疑われる場合に行われる国土交通省から観光庁への通知の実施状況を調査したところ、制度開始（平成20年10月1日以降に、自動車事故報告書の提出があったもの又は監査を実施したものから適用）から平成22年5月現在に至るまで、通知は一度も行われていない。

国土交通省は、観光庁への通知実績がない理由について、改善基準告示違反及び最高速度違反の原因が旅行業者の無理な旅行計画や低運賃による立証が困難であり、旅行業者が貸切バスの法令違反に関与していると疑われる具体的な先行事例がなかったためと説明している。

イ 自動車事故報告書による違反行為に関与した疑いのある旅行業者の把握

平成20年10月1日から21年7月31日までの間に国土交通省に提出のあった195件の自動車事故報告書のうち、改善基準告示違反が認

められるもの（1件）及び最高速度違反が認められるもの（21件）の計22件について、その記載内容を調査したところ、次のとおり、自動車事故報告書に記載しなければならない契約の相手方名及び違反を犯した理由が記載されていないため、貸切バス事業者の法令違反に旅行者等の契約先が関与したか否かの分析そのものが困難となっている状況がみられた。

- ① 契約相手方名を記載する欄が設けられていない旧様式により事故報告を行っている又は契約相手方名を記載する欄が設けられている新様式により事故報告を行っているが、同欄が空白となっているため契約相手が特定できないもの（9件）
- ② 改善基準告示違反及び最高速度違反を犯した理由が記載されていないもの（全22件）

(4) 運賃・料金の適正收受

今回、調査した84貸切バス事業者のうち、届出運賃をほぼ收受できているとしているものは8事業者であり、残りの76事業者は届出運賃を收受できていないとしている。また、事業者アンケート調査でも、旅行者との取引においては、有効回答のあった1,830貸切バス事業者の97.4%に当たる1,783事業者が届出運賃を收受できていないと回答するなど、ほとんどの貸切バス事業者は届出運賃を收受できていない（前述第2-2-(1)-イ参照）。

届出運賃を收受できていない理由をみると、上記の76事業者のうち、契約先の主導による届出運賃を下回る安価な価格が提示され、この運賃で契約しない場合、次の契約ができないおそれがあるためやむを得ず契約しているものが45事業者、採算が確保できれば自ら低運賃で契約しているものが20事業者となっている。

また、事業者アンケート調査の結果でも、①契約先が運賃制度に対し無理解なため届出運賃を下回る運賃でも契約せざるを得ないとするものが1,159事業者（48.0%）、②取引の依存関係が強い契約先のため、低料金でも契約せざるを得ないとするものが1,121事業者（46.4%）など、届出

運賃を下回る安価な価格による契約については、旅行業者等の契約先が関与しているとの意見がみられる。その例として、届出運賃を下回る運賃表を独自に作成し、これにより貸切バス事業者に対して、契約を求めている大手旅行業者がみられた（前述第2-2-(1)-ウ）。

(5) 安全運行のための事業者及び依頼主の協働した取組

ア 契約相手の協力の必要

上記のような契約先が関係する貸切バス事業に関する問題点を解決するための対策について、事業者アンケート調査の結果では、2,629事業者のうち「契約先、利用者に対し届出・公示運賃制度、関係法令の周知徹底」が必要と回答したものが1,732事業者（65.9%）、「適正な契約を結ぶためのガイドラインなどの作成」が必要と回答したものが1,728事業者（65.7%）となっており、契約先にも取組の協働を望んでいる貸切バス事業者の割合が高い。

また、「不適當な契約内容を提示・強要するような契約先への処分の実施」が必要と回答したものが1,101事業者（41.9%）、「不適當な契約内容を提示・強要するような契約先を公表」する必要があると回答したものが997事業者（37.9%）となっている。

貸切バス業界では、前述(2)-イのとおり、明確な運送契約書を作成していない場合があり、旅行の直前に内容が変更され、改善基準告示違反の危険な運行となる場合もある。

これについては、事業者アンケート調査においても、次のような意見がみられた。

- ① バス事業者は力関係から旅行業者に逆らえない。旅行業者は、人命を危険にさらすような法令に違反する仕事を押しつけ、事故が発生しても登録抹消の処分はない。処分制度を旅行業者にも導入すべき。
- ② 旅行業者に対する監査・罰則がないため、何ら解決に結びついていない。
- ③ 旅行業者は料金の算出方法・拘束時間・乗務距離等々あまりにも

無知すぎる。

イ 安全運行パートナーシップ・ガイドラインの作成

このようなことから、急な運送の申込みや運送内容の変更、安全運行が確保できない無理な運送依頼があった場合の対応など、貸切バス事業者と旅行業者が協力して対応しなければならない事項など、協働体制についての指針となる「安全運行パートナーシップ・ガイドライン」の作成が必要となっている。

これについては、平成 19 年 10 月の「貸切バスに関する安全等対策検討会報告」において、貸切バス業界と旅行業界が連携して、1 年ないし 2 年以内にこれを作成することとされたことを受け、20 年 3 月に貸切バス事業者及び旅行業者をメンバーとする「貸切バスの安全運行等に関する旅行業協会・バス協会の連携ワーキンググループ」が設置され、これまで検討されているところであるが、22 年 8 月現在、成案に至っていない。

なお、トラック事業については、荷主・元請事業者と実運送事業者との望ましい協働関係を構築するためのガイドラインづくりについて、「安全運行パートナーシップ検討委員会」において検討され、平成 19 年 5 月に報告書としてまとめられている。

【所見】

したがって、国土交通省及び観光庁は、貸切バス事業者における法令遵守を徹底させる観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 観光庁は、国土交通省と連携し、旅行業者に対し、旅行業者における貸切バス事業者への発注に当たっての禁止行為、留意点を示す等により、貸切バス事業者における法令違反の教唆・幫助に該当する行為を行わないよう指導を徹底すること。
- ② 国土交通省は、観光庁への通知制度を機能させる観点から、地方運輸局等に対し、貸切バス事業者の法令違反に旅行業者の関与が疑われるかを判断するための基準を示すこと。

また、監査等において、貸切バス事業者の法令違反に旅行業者の関与が疑われる場合には、観光庁への通報を徹底すること。

通報を受けた観光庁は、旅行業者に対して、立入検査等旅行業法に基づく指導等を行い、その対応結果を国土交通省に回報すること。

- ③ 国土交通省は、旅行業者の貸切バス事業者における法令違反への関与の疑いを明らかにするため、自動車事故報告書に契約相手方名を記載し、及び同報告書に旅行計画等の資料を添付させることを徹底させること。
- ④ 国土交通省は、観光庁と連携し、貸切バスの安全確保に資する観点から、現在、「貸切バスの安全運行等に関する旅行業協会・バス協会の連携ワーキンググループ」において検討されている安全運行パートナーシップ・ガイドラインが速やかに導入されるよう関係業界団体を指導すること。

¹ 平成 18 年 6 月 30 日付け国総旅振第 101 号国土交通省総合政策局旅行振興課長通達

² 平成 20 年 9 月 29 日付け国自安第 71 号の 2、国自旅第 222 号の 2、自動車交通局安全政策課長、旅客課長通知

4 貸切バス事業者に対する監査の効果的かつ効率的な実施

(1) 自動車事故報告書の監査への活用

【制度の概要】

ア 監査の対象及び内容

自動車運送事業者に対する監査は、道路運送法第 94 条に規定されている。

国土交通省は、貸切バス事業に続き、乗合バス事業やタクシー事業においても、平成 14 年に需給調整規制が廃止されたことに伴い、貸切バス事業を含む旅客自動車運送事業に関する監査について、それまで各地方運輸局等がそれぞれ定めていた監査の方針を統一し、その後、17 年 12 月には、前述第 2-1-(1)-イのとおり、監査方針を定めた。

さらに、前述第 2-1-(1)-イのとおり、監査方針の細部取扱いにおいて、監査方針で示した特別監査、巡回監査、呼出監査及び呼出指導について、それぞれの内容及び具体的な対象を地方運輸局等に対し通知している。

また、平成 21 年 9 月には、従来の監査方針を廃止し、監査については、過去の監査、行政処分等の状況、利用者等からの苦情等も踏まえることとし、また、監査の端緒となる事業者の対象を拡大している。

イ 自動車事故報告書の監査への活用

国土交通省は、事故を端緒とした事業者の監査について、監査方針の細部取扱いにおいて、特別監査、巡回監査等を実施することとしている。特別監査の対象は、運転者が明らかに第一当事者¹と推定される死亡事故及び悪質違反²を起こした事業者等としており、巡回監査の対象は、原因及び区分が同一の事故を 3 年間に 3 回以上繰り返し引き起した事業者等としている。また、国土交通省は、提出された自動車事故報告書において、法令違反が疑われる場合は、原則として監査を実施することとしている。

【調査結果】

ア 自動車事故報告書の監査への活用状況

当省が調査を行った 9 運輸支局等に対して、平成 17 年 1 月から 20 年 6

月までの間に提出された貸切バス事業者が当事者（当事者が複数の場合は第一当事者）としてかかわった 61 件の自動車事故報告書（車両故障事故を除く。）について、監査の実施状況を確認したところ、3 件については特別監査が、10 件については巡回監査が、2 件については呼出監査が行われており、残る 46 件については、いずれも監査方針及び監査方針の細部取扱い上は監査対象とならないとして、監査及び指導は実施されていない。

しかし、これら 46 件について、当省が自動車事故報告書の記載内容や添付書類から運転者の勤務状況等について法令違反がないか確認したところ、①休日が確保されていない例が 4 件、②長時間の拘束時間がみられる例が 1 件、③適性診断を受診させていない例が 1 件と、労働基準法又は運輸規則に違反しているものが計 6 件みられた。

(ア) 運転者の休日が確保されていないもの

休日については、労働基準法第 35 条において、使用者は 4 週間を通じ 4 日以上の日を与える場合を除き、労働者に対して、毎週少なくとも 1 回の休日を与えなければならないとされている。

しかし、事故日以前 1 か月間に労働基準法に定める休日が確保されていないにもかかわらず、監査の対象とされていない例が 4 件みられた。

なお、休日の確保については、運転者アンケート調査の結果においても、運転中に睡魔に襲われやすい勤務状況として「休日を入れない連続勤務時」を挙げた運転者が 134 人中 93 人 (69.4%) となっている。また、運転中にヒヤリ・ハット体験をしやすい勤務状況として「休日を入れない連続勤務時」を挙げた運転者が 72 人 (53.7%) となっており、休日の不足は、単に労働基準法違反であるのみならず、重大な事故を引き起こすおそれがある。

(運転者の休日が確保されていない例)

【事例 1】貸切バス事業者 Bf（香川運輸支局）

走行中にバスから出火し、走行できなくなったもの。このバスの 39 歳の運転者の事故発生日以前 1 か月間の休日は 2 日であった（労

働基準法第 35 条違反)。

【事例 2】貸切バス事業者 Ep (愛知運輸支局)

E T C バーが開かなかったため、急停止をした際に、運転者が乗客の動向を把握していなかったため、乗客 1 名が転倒し、軽傷を受けたもの。このバスの 39 歳の運転者の事故発生日以前 1 か月間の休日は 3 日であった (労働基準法第 35 条違反)。

【事例 3】貸切バス事業者 Cv (東京運輸支局)

バスターミナルから出る際の運転者の確認不足のため、直進してきた車両と衝突し、重傷者 2 名及び軽傷者 3 名となったもの。このバスの 33 歳の運転者の事故発生日以前 1 か月間の休日は 3 日であった (労働基準法第 35 条違反)。

【事例 4】貸切バス事業者 Bd (東京運輸支局)

車間距離不足及び運転者の漫然とした運転のため、交差点近くにおいて、徐行運転をせず、急ブレーキを掛け、乗客 1 名が転倒し軽傷を受けたもの。このバスの 59 歳の運転者の事故発生日以前 1 か月間の休日は 3 日であった (労働基準法第 35 条違反)。

(イ) 長時間の拘束時間

運輸規則第 21 条第 1 項の規定に基づき貸切バス事業者は、過労の防止を十分考慮して、事業用自動車の運転者の勤務時間及び乗務時間を定めなければならない。

また、運転者の勤務時間及び乗務時間については、改善基準告示第 5 条第 1 項において、運転者の 1 日 (始業時刻から起算して 24 時間をいう。) についての拘束時間³は、13 時間以内を基本とし、これを延長する場合であっても最大拘束時間を 16 時間とすることとされている (ただし、15 時間を超える回数は 1 週間につき 2 回が限度)。

しかし、以下のとおり、事故日以前 1 週間に、運転者の拘束時間が 16 時間を超えている日があるにもかかわらず、事業者を監査の対象としていないものが 1 件みられた。

なお、拘束時間については、運転者アンケート調査の結果において

も、「最大拘束時間 16 時間いっぱいを基本に勤務スケジュールが組み込まれているので、常に睡眠不足の状態である。」といった回答がみられる等、長時間の拘束時間が睡眠時間等の不足や運転者の過労につながっているとの意見がみられる。

(運転者に長時間の拘束時間がみられる例)

【事例】貸切バス事業者 Db (愛知運輸支局)

運転中、高血圧により運転不能となった 61 歳の運転者の事故日以前 1 週間の拘束時間に、改善基準告示で定められた 16 時間を超える 17 時間の日がみられた (運輸規則第 21 条第 1 項違反)。

また、改善基準告示においては、運転者の 4 週間を平均した 1 週間当たりの拘束時間の限度は、原則として 65 時間とされているが、この例では、事故日以前の 4 週間を平均した 1 週間当たりの平均拘束時間は 70 時間 30 分となっており、85 時間を超える週もみられた。さらに、事故日以前 1 か月間には 9 日間連続で勤務している。

(ウ) 適性診断の未受診

運輸規則第 38 条第 2 項の規定に基づき貸切バス事業者は、死者又は負傷者が生じた事故を引き起こした者、運転者として新たに雇い入れた者、65 歳以上の高齢者に対して、事業用自動車の運行の安全を確保するために遵守すべき事項について特別な指導を行い、かつ、国土交通大臣が認定する適性診断を受けさせなければならない。

また、高齢者に対する適性診断については、「旅客自動車運送事業者が事業用自動車の運転者に対して行う指導及び監督の指針」(平成 13 年国土交通省告示第 1676 号)に基づき、貸切バス事業者は、65 歳に達した運転者に対して、65 歳に達した日以後 1 年以内に 1 回適性診断を受診させ、その後 3 年以内ごとに 1 回受診させることとされている。高齢者に対する適性診断は、加齢による身体機能の変化の運転行動への影響を把握し、交通事故の防止のために必要な運転行動等のアドバイスをするものであり、事故防止の観点から重要なものである。

しかし、事故を引き起こした 65 歳以上の運転者に、65 歳に達した日

以後1年以内に1回受診することとされている適性診断を受診させていないことが明らかであるにもかかわらず、当該事業者を監査の対象としていないものが1件みられた。

(必要な適性診断を受診させていない例)

【事例】貸切バス事業者 Eh (福岡運輸支局)

前方不注意のため、停止した前方の車両に追突し、軽傷者25名の事故となったもの。このバスの運転者は67歳であるが、65歳に達した日以後1年以内に1回受診することとされている適性診断を受診していない(運輸規則第38条第2項違反)。

国土交通省は、自動車事故報告書に法令違反の記載がある事業者について監査を実施しなかった理由として、自動車事故報告書を受領する安全対策担当部門と監査を実施する監査担当部門の連携が取られていなかったためと説明している。

イ 自動車事故報告書の早期提出

道路運送法第29条及び自動車事故報告規則第3条の規定により、貸切バス事業者は、同規則で定める死亡事故等の重大事故を引き起こした場合、事故の再発防止や原因分析の観点から、事故後30日以内に自動車事故報告書を国土交通大臣に提出しなければならない。期限を超えての自動車事故報告書の提出は、事故の原因分析及び監査の遅延につながる事となる。

しかしながら、平成19年に提出された貸切バス事業者に係る自動車事故報告書295件について、事故発生日から提出日(提出日の記載がない場合は受付日)までの期間を調査したところ、1か月を超えるものが42件(14.2%)みられ、その中には提出までの期間が事故後3か月以上経過しているものも5件あった。この5件の中には、労働基準法に違反して、運転者の事故日以前1か月間の休日が2日とするものが1件みられた。

【所見】

したがって、国土交通省は、貸切バス事業者に対する監査の効率的かつ

効果的な実施を徹底する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

- ① 事故を起こした事業者に対する監査を徹底するため、事故の軽重にかかわらず、自動車事故報告書から事故の発生原因、運転者の勤務状況等を分析し、法令違反の疑いがある場合は監査対象として選定することとし、その旨を監査方針及び監査方針の細部取扱いに規定し、地方運輸局等に徹底させること。
- ② 事故の原因分析の早期化及び監査の遅延防止を徹底するため、事故を起こした事業者に対して自動車事故報告書の期限内の提出を励行させること。

¹ 最初に事故に関与した車両等の運転者のうち、当該事故における過失が最も重い者をいい、また、過失が同程度の場合には人身損害程度が軽い者をいう。

² 酒酔い運転、酒気帯び運転、過労運転、薬物等使用運転、無免許運転、無車検運行及び救護義務違反をいう。

³ 始業時刻から終業時刻までの時間をいう。拘束時間は、運転時間のほかに、観光地の駐車場で客待ち等をする時間やパーキングエリアでの休憩時間も含むものである。これらの時間は、改善基準告示上、使用者に拘束されている時間であり、運転者にとって自由な時間ではない。

(2) 運送事業者監査総合情報システムの活用

【制度の概要】

国土交通省は、効率的かつ効果的な監査の実施を図る観点から、監査の際に事業者情報を検索及び閲覧できるよう、道路運送事業者の情報を蓄積する「運送事業者監査総合情報システム」（旧称「道路運送関係行政情報システム」。以下「監査情報システム」という。）を平成 19 年 3 月から運用している。

監査情報システムは、国土交通省本省及び各地方運輸局等をネットワークで接続しており、各地方運輸局等が、道路運送事業者の事業者名、電話番号、営業所名称、処分状況等のデータの更新を行っている。これらのデータは、国土交通省本省及び地方運輸局等の監査業務において、監査対象事業者を決めた後の事業者情報の確認等に利用されている。

監査情報システムは、平成 18 年度から 21 年度までに開発費として約 2 億円、運用経費として毎年約 3,000 万円から 4,000 万円の費用を掛けて運用されている。

【調査結果】

監査情報システムには、事業者情報として、道路運送事業者の事業者名、電話番号、営業所名称、処分状況等が入力されている。

しかし、監査情報システムには監査方針の細部取扱いに定められた「新規許可事業者」や「原因及び区分が同一の事故を 3 回以上繰り返す」といった具体的な監査対象の選定基準を指定して事業者を抽出する機能がない。このため、各地方運輸局等は、監査対象事業者の抽出の際に、監査情報システムを利用しておらず、紙の事業者台帳を 1 枚ずつめくりながら確認するという、非効率な方法を採用している。

その理由について、国土交通省は、①「新規許可事業者」や「原因及び区分が同一の事故を 3 回以上繰り返す」といった抽出条件となり得る監査基準を定める監査方針の細部取扱いは、平成 14 年の発出以降 21 年 10 月までに累次の改正がされており、将来的にも改正される可能性があり、改正の度に監査情報システムの改修も必要となることや、②改修には約 1,500

万円の費用が掛かること、③他に優先する改修事項があることを挙げている。

しかし、監査対象事業者の監査の実施状況を調査したところ、運輸支局では紙台帳により監査対象事業者を選定しており、失念や引き継ぎミスによる3件の新規許可事業者の把握漏れがみられた。

(失念や引き継ぎミスにより新規許可事業者の把握漏れがみられた例)

【事例1】 広島運輸支局

貸切バス事業者 Ad は、平成 18 年 4 月 28 日の貸切バス事業の許可取得時には小型バス 1 台により、業務の範囲を冠婚葬祭時の輸送に限っていたが、19 年 4 月 23 日に事業計画の変更認可申請により、大型バス 5 台及び中型車 1 台による事業となった。しかし、同局は当該事業者を監査の対象としていなかった。

これについて、広島運輸支局は、平成 19 年度の事業計画の変更認可申請により監査対象とすべきであったが、失念していたため監査対象としていなかったとしている。

【事例2】 香川運輸支局

香川運輸支局では、平成 18 年から 19 年までの間に貸切バス事業者 Bw 及び貸切バス事業者 Ev の 2 事業者が貸切バス事業の許可を受けているが、同局はこれらの事業者を監査の対象としていなかった。

これについて、香川運輸支局は、担当者の引き継ぎミスによるものとしている。なお、香川運輸支局では当省の指摘後、これら 2 事業者について監査を実施している。

【所見】

したがって、国土交通省は、監査対象を効率的かつ確実に把握するため、監査情報システムに選定基準を指定して監査対象事業者を抽出する機能を付加する必要がある。