

# 事業用自動車の安全管理と運転時間規制に 関する研究

事業用自動車の安全管理と運転時間規制に  
関する研究プロジェクト

2023年3月

公益社団法人日本交通政策研究会

1. “日交研シリーズ”は、公益社団法人 日本交通政策研究会の実施するプロジェクトの研究  
成果、本研究会の行う講演、座談会の記録、交通問題に関する内外文献の紹介、等々を印  
刷に付して順次刊行するものである。
2. シリーズは A より E に至る 5 つの系列に分かれる。  
シリーズ A は、本研究会のプロジェクトの成果である書き下ろし論文を収める。  
シリーズ B は、シリーズ A に対比して、より時論的、啓蒙的な視点に立つものであり、折  
にふれ、重要な問題を積極的にとりあげ、講演、座談会、討論会、その他の方法によってと  
りまとめたものを収める。  
シリーズ C は、交通問題に関する内外の資料、文献の翻訳、紹介を内容とする。  
シリーズ D は、本研究会会員が他の雑誌等に公けにした論文にして、本研究会の研究調査  
活動との関連において復刻の価値ありと認められるもののリプリントシリーズである。  
シリーズ E は、本研究会が発表する政策上の諸提言を内容とする。
3. 論文等の内容についての責任はそれぞれの著者に存し、本研究会は責任を負わない。
4. 令和 2 年度以前のシリーズは印刷及び送料実費をもって希望の向きに頒布するものとする。

公益社団法人日本交通政策研究会

代表理事 山 内 弘 隆  
同 原 田 昇

令和 2 年度以前のシリーズの入手をご希望の向きは系列番  
号を明記の上、下記へお申し込み下さい。

〒102-0073 東京都千代田区九段北 1-12-6

守住ビル 4 階

公益社団法人日本交通政策研究会

電話 (03) 3263-1945 (代表)

Fax (03) 3234-4593

E-Mail:office@nikkoken.or.jp

日交研シリーズ A-864

令和3年度自主研究プロジェクト

「事業用自動車の安全管理と運転時間規制に関する研究」

刊行：2023年3月

## 事業用自動車の安全管理と運転時間規制に関する研究

### Study on the safety management and driving hours' regulation of road transport

主査：寺田 一薫（東京海洋大学）

Kazushige TERADA

#### 要 旨

事業用自動車（バス、タクシー、トラック）運転者の時間外等長時間労働が問題化している。これらを詳細に規制した（通称）「改善基準告示」について、約25年ないし35年ぶりとなる改正が行われ、2022年9月に関係審議会専門部会での最終とりまとめ、同年12月に見直された改善基準告示の発出が行われた。改正された同告示内容は、2024年4月から施行されることになっている。

本研究では、バスを中心に、タクシー、トラックを含め、運転者の労働・運転時間規制のあり方を論じる。

現在のコロナ下でも続く人手不足の下で運転時間短縮を実施するためには、最終的にサービス供給量自体の削減も避けられない。新基準の下での新たな輸送サービスのあり方を考えるうえで、新基準導入でどの程度サービス供給を減らさざるを得ないか、その水準に関する大まかな検討が求められる。併せて、一般乗合バスの中休（中抜け）シフトや関連する分割休息（インターバルの分割取得）、タクシーでの隔勤（隔日勤務）と日勤の関係等、今後の地域交通のあり方を占ううえで重要と思われる勤務シフトの特徴についても論述する。本報告書では、併せて、関連テーマとして、回数券を中心としたバス運賃、過疎地域における貨客混載輸送体系見直し、観光におけるバス活用についても議論する。

キーワード：自動車運転者労働時間規制（改善基準告示）、バス、タクシー、トラック、バス運賃、自家用有償輸送、貨客混載輸送、DMO

Keywords: regulation for working hours of road transport drivers, bus, taxi, road haulage, bus fare, rural community bus, consolidated freight and passenger transport, DMO



## 目 次

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| 序章                                     | 1  |
| 1 章 タクシー、トラック、バス運転者の労働時間規制見直しの経緯と課題    | 5  |
| 1.1 はじめに                               | 5  |
| 1.2 重大事故と運転者労働時間等規制の関係; バスのケース         | 5  |
| 1.3 長時間運転の防止と働き方改革                     | 7  |
| 1.4 労働・運転時間規制の日欧比較                     | 8  |
| 1.5 労働・運転時間規制としての改善基準告示                | 10 |
| 1.6 厚労省アンケートからみた自動車運転者労働時間の実態          | 14 |
| 1.7 小括                                 | 34 |
| 2 章 バス回数券に対する運賃規制と割引形態の変化              | 37 |
| 2.1 はじめに                               | 37 |
| 2.2 バスの運賃構造                            | 37 |
| 2.3 回数券と定期券の存在意義                       | 41 |
| 2.4 運賃構造に対する政府規制                       | 42 |
| 2.5 磁気カードと IC カードの影響                   | 51 |
| 2.6 回数券の割引縮小と発売中止                      | 53 |
| 2.7 2002 年道路運送法・通達との関連                 | 53 |
| 2.8 まとめ                                | 55 |
| 3 章 鳥取県大山町における自家用有償旅客運送による貨客混載輸送の経過と課題 | 58 |
| 3.1 はじめに                               | 58 |
| 3.2 大山町と地域公共交通の概要                      | 58 |
| 3.3 自家用有償旅客運送（デマンド交通）による貨客混載輸送         | 65 |
| 3.4 おわりに                               | 74 |
| 4 章 DMO におけるバスの活用を通じた魅力的な観光地づくりについての考察 | 77 |
| 4.1 はじめに                               | 77 |
| 4.2 DMO の定義                            | 77 |
| 4.3 DMO の役割についての理論的考察                  | 78 |
| 4.4 北海道・赤井川村 DMO における乗り合いバスの実証実験       | 79 |
| 4.5 まとめ                                | 82 |

研究メンバーおよび執筆者（敬称略・順不同）

- 寺田一薫（東京海洋大学大学院教授）（序章、1 章）  
青木 亮（東京経済大学教授）  
遠藤伸明（東京海洋大学大学院教授）（4 章）  
中村文彦（東京大学大学院特任教授）
- 大井尚司（大分大学教授）  
内山和憲（日本生産性本部参与）  
小川雅史（国土技術政策総合研究所主任研究官）  
加藤博和（米子工業高等専門学校教授）（3 章）  
鈴木文彦（交通ジャーナリスト）  
寺田英子（広島市立大学教授）  
新納克広（奈良県立大学教授）（2 章）

（2022 年 3 月現在）

## 序章

本報告書の各章における問題意識と結論の要旨は以下のとおりである。1 章「タクシー、トラック、バス運転者の労働時間規制見直しの経緯と課題」では、2022 年に最終とりまとめと公布が行われた厚生労働省「厚生労働大臣告示（自動車運転者の労働時間等の改善のための基準）」（通称「改善基準告示」）の見直しを中心に、タクシー、バス、トラックの運転者の労働時間規制について論述する。新たな改善基準告示は、2024 年から施行されることになっている。

自動車運送業の運転者に関しては深刻な人手不足が続いている。直近のコロナ禍の下において、タクシーと貸切バスを中心に需要減少が発生したが、同時に労働者の大量退職も生じてしまい、人手不足が全く解消していない。とくに、タクシーに関しては、2020 年初めから現在までのコロナ禍において、2 割程度の労働力が産業から流出し、人手不足がむしろ深刻化している。

本章では、これら 3 モードの運転者労働時間等の実態、見直し後の新たな基準の妥当性、ならびに当該基準見直しが運転者勤務シフトや輸送サービスに及ぼす影響について、現時点で入手可能な資料の範囲で整理する。

基準見直しによる拘束時間短縮、すなわち休息期間延長幅は、勤務の長い日に関し概ね 1 時間となった。短縮・延長の時間幅に端数をつけることによって労使間で確定した時間を定めることができたかもしれないが、労使とも完全なそれを望まず、限度としての 1 時間の変更と、努力目標としての理想値を併記する形態がとられた。

これにより、原則でない例外側において、1 日最大拘束時間は 16 時間から 15 時間に短縮され、休息期間の下限は 8 時間から 9 時間に延長された。年間総拘束時間に関しては、削減幅が大きな方から、トラック、バス、日勤のタクシーの順となり、隔勤のタクシーでは削減が行われなかった。

確定的な時間を規制することで規制と現実が乖離し、かえって労働時間規制が形骸化してしまう恐れもある。努力目標型規制によってそれを防ぐことができる可能性も否定できない。しかしながら、現実を努力目標である「基本」に近づけるには、政府と労使の協力、サステナブルで少しでもホワイトな道路運送産業を作り上げようという意識の共有が欠かせないものと推測される。

2 章「バス回数券に対する運賃規制と割引形態の変化」では、バス運賃、とくにバス回数

券制度の運用という観点から、これまでのバス事業での営業努力と合理化について解析する。

最近、バスや鉄道の回数券の発売中止が広がっている。なぜ今、回数券が発売中止になりつつあるのだろうか。本章では、長年にわたって回数券が発売され続けた背景、回数券の様式と割引率、政府の運賃規制の歴史を振り返る。

バス定期券と回数券の形態と価格は、1950年代から政府が定めた基準に従って設定されてきた。普通運賃だけでなく高頻度利用者割引運賃も政府の認可制であり、全国共通の割引率と設定義務を、運輸省が通達で決めてきた。1950、60年代の通達は、券種間の割引率（運賃構造）を規制する一方で、事業者間の割引率を等しくして、複数事業者間が競合する路線で運賃競争が起きないことを意図していた。1970年代に入ると、数年毎に消費者物価上昇率を上回る運賃値上げが行われた。事業者と政府が乗客からの反発を和らげるために、回数券と定期券の割引の拡充を図った。1980年代以降、規制緩和の経済政策下で運賃規制を緩和し、事業者の裁量を拡大するように通達の内容が変わっていった。それは、高頻度利用者割引の拡充を後押しした。参入規制を緩和した2002年道路運送法施行と同時に、基本運賃以外は政府認可でなく届出で変更できるようになった。新しい通達は、割引率を明示せず、回数券の設定義務をなくした。

さらにICカードの導入は、運賃收受技術を大きく変えた。回数券や定期券を発売してもしなくても、運転士の車内業務に変わりがなくなり、それらの費用節約効果を無意味なものにした。ICカードは券面に情報を表示できないなどの技術上の制約から、利用者にも事業者にも扱いやすい回数券を発売することが困難になった。電子マネー機能をもつICカードの導入は、回数割引の方法を事後ポイント付与に変化させた。

依然としてバスの乗客は減少傾向にあり、サービス維持のための運賃値上げが避けられなくなっている。これに、新型コロナウイルス感染拡大による輸送量減少が加わって、事業者は緊急の増収策を迫った。手続が煩雑な基本運賃値上げを回避するならば、需要の短期運賃弾力性の絶対値が1以下の割引運賃をそのままにしておくのは困難になる。各地で、回数券型の割引が中止になっており、継続する場合でも割引率が大きく引き下げられている。

事業者の運賃構造に対する考え方は、時代とともに変化した。1950～70年代までは、通達に従うだけで、自ら選択する余地も必要もなかった。部分的な規制緩和が始まった1980年代からは、従来の割引率を超える割引実施が可能になった。1990～2000年代は、物価上昇による運賃値上げがなくなり、民営化、分社化、管理の受委託などによる人件費圧縮が行われた。それによって、事業者は、企業グループとしての長期戦略を考えて、割引運賃を維持する余裕があったと推測される。2010年代、そして新型コロナウイルス感染拡大は、事業者に長期戦略を考える余裕を失わせ、短期の増収策として割引運賃の縮小を選ばせている。2001年通達が、それを後押ししている。長期でみると、割引縮小が収入に悪影響を及ぼしていないと



は言えない。回数券型の割引は、常顧客である地域住民との良好な関係を保つ手段のひとつではないだろうか。最近、モバイル端末を用いる割引乗車券が試験的に発売されるようになり、新たな形態の高頻度利用者割引の受け皿になることも期待される。モバイル端末上では多様な割引形態を選択できる。事業者にも利用者にも好まれる割引の研究が必要となろう。

3章「鳥取県大山町における自家用有償旅客運送による貨客混載輸送の経過と課題」では、鳥取県西伯郡大山町の自家用有償旅客運送（デマンド交通）を使った貨客混載輸送の事例を紹介する。

需要応答型輸送（デマンド交通）、貨客混載、車両管理等の、バス・タクシー・トラックの中間領域、あるいは自家用交通との中間にあるサービスを含め、運転者の労働・運転時間規制と安全との関係を分析するために、自家用有償旅客運送でデマンド交通を行っているところに貨物輸送を付加した事例の現状を報告するものである。

他方、トラックを中心に、現在のコロナ下でも続く人手不足の下で運転時間短縮を実施するためには、最終的にサービス供給量自体の削減が避けられず、車両走行距離を減らしても利用者の利便性を大きく損なわないためのサービス改善の可能性について、実際の交通市場の状況や利用者ニーズを踏まえた議論を行うことが求められている。本事例は、大手宅配便事業者である佐川急便のサービスを、大山町と地元タクシー事業者が請け負い、2020年に開始されたものである。

鳥取県西部に位置する大山町では、デマンド交通が自家用有償旅客運送の形で2012年4月に町全域に導入されて10年余が経過した。その間、利用者数は減少してきた。

自家用有償旅客運送は、町内唯一のタクシー事業者に町から委託され、1日7.5往復の運行を5台の車両で行っている。運行委託の契約内容では、実働と待機では支払額に差がつけられており、ドライバーの乗車勧誘やサービスの向上により実働が増加することが期待されている。

その自家用有償旅客運送（デマンド交通）の遊休資産の活用を図って、2020年11月から、佐川急便の宅配貨物をタクシーの車庫から町内の配送エリアの個人宅へ配送する貨客混載輸送の試験運送が開始され、翌21年4月からは本格運送に移行して取扱個数も増加し、旅客を超える収入をあげるようになっている。

貨客混載といっても、実際は旅客と貨物は別々に運んでいる。そのため、ニーズのある貨物配送をどこまで拡大するかはジレンマのあるところである。

貨物輸送による手数料収入を充てても運行費用を賄うには至らない。旅客ニーズが減少しているならば、サービス水準を見直す等、根本的な対応も必要といえるのではないか。

関連するサブテーマとして、4章「DMOにおけるバスの活用を通じた魅力的な観光地づくりについての考察」では、観光需要の観点からバスの在り方を検討する。

わが国では、魅力ある観光地づくりと観光産業の国際競争力の強化を通じた地域経済の活性化が推進されているところである。観光地づくりの方策として、ディスティネーション・マネジメント（DM: Destination management）ならびにその中心的な役割を担う DMO（Destination management organization）の重要性が高まっている。UNWTOによれば、DMは、観光の目的地を構成するすべての要素を調整し、それらを管理することである。本章では、DMOの役割を理論的に整理するとともに、北海道赤井川村 DMOにおけるバスの活用を通じた観光地づくりの事例を紹介する。

DMOにおける魅力ある観光地づくりの取り組みは、非常に多岐にわたるが、バスの活用を通じた観光地へのアクセスの確保やそのための異なる関係者間の調整などもそのひとつである。北海道の赤井川村 DMOは、他の事業者と連携し、民間バス運行の実証実験に取り組んでいる。地元の観光地へのアクセスを確保するとともに、情報技術を用いた利便性の良いサービスを提供している。このように、観光魅力度の改善と公共交通の維持に少なからず貢献しているといえる。

# 1 章 タクシー、トラック、バス運転者の 労働時間規制見直しの経緯と課題

## 1.1 はじめに

現在、タクシー、バス、トラックの自動車運送業の運転者に関し、深刻な人手不足が続いている。直近のコロナ禍の下において、タクシーと貸切バスを中心に需要減少が発生したが、同時に労働者の大量退職も生じてしまい、人手不足が全く解消していない。とくに、タクシーに関しては、2020年初めから現在までのコロナ禍において、2割程度の労働力が産業から流出し、人手不足がむしろ深刻化している。

当然ながら、求職者を増やし、労働者を定着させるには賃金の引上げが必要である。トラック、バスを中心に、実際の労働市場ではある程度の賃金上昇が起きているものの、事態が改善しない。歩合制賃金により給与が変動するタクシー運転者の一部を除き、最低賃金にかかることも多くないため、賃金に関する政策的な誘導は難しい。

そのような中、2022年9月にタクシー、トラック、バスの自動車運転者の労働時間短縮が決まり、同年12月に厚生労働省の「厚生労働大臣告示（自動車運転者の労働時間等の改善のための基準）」（通称「改善基準告示」、以下そう呼ぶ）の改正が公布された。同告示は、2024年4月から施行される。

本章では、これら3モードの運転者労働時間等の実態、見直された新たな基準の妥当性、ならびに当該基準見直しが運転者勤務シフトや輸送サービス全体に及ぼす影響について、現時点で入手可能な資料の範囲で整理する<sup>1</sup>。

## 1.2 重大事故と運転者労働時間等規制の関係；バスのケース

同乗者が死亡しマスコミ等が大きく報じたバスの重大事故として、2007年に大阪府の一般道でスキーバス事故（あずみ野観光バス事故）が起き、添乗員1人が死亡している。2012年に群馬県的高速道路で起きた関越道バス事故では7人の乗客が死亡した。さらに、2016年に長野県の一般道で軽井沢バス事故が起き、乗客13人、乗務員2人、合計15人が死亡した。これらの事故については、マスコミが大きく取り上げ、国土交通省が、その都度、かなり多

---

<sup>1</sup> 同様の問題意識からの簡略な解説として、寺田一薫（2022b）参照。

くの項目からなる緊急対策を講じた。

2007 年のあずみ野観光バス事故後の対策として、長距離運行の高速バスと貸切バスでの交代運転士を乗務させる 2 人乗務の義務づけが強化され、2012 年の関越道バス事故直後にはこれがさらに厳格化された。

2012 年の関越道バス事故後、乗務距離規制も強化された。それまでの 1 人乗務の限度を 670km とするという規制が、いずれも乗客を乗せた実車状態で、夜中の 2 時から 4 時をまたぐ夜間乗務の場合に 400km、特例として直前の休息期間（インターバル、前日の勤務と翌日の勤務の間隔）を 11 時間以上とするなど特別な安全措置を講じた場合に 500km に変更された（昼間運行ではそれぞれ 100km 延長される）。

乗務距離の上限については、もともと地域（運輸局）ごとに定められていたもので、事業者によってはさらに厳しい社内規定を設けているケースもあった。このため、670km という規制は、最小限の休憩だけをとりながら 2 地点間を直行するサービスについてみると、現状追認に近いものだった。このような経緯で、実質的な距離規制は 2012 年から始まり、関東～近畿間などでの夜行運行では、運行形態にかかわらず 2 人乗務が義務付けられることになる。

このように 1 人乗務規制が強化された背景として、関越道の事故は、起点発車時に乗務していた運転者が途中で下車し、1 人乗務になった後で起きたことがある。事故直後のマスコミ報道では、1 人乗務の長距離運転が事故の一因という点が強調された。このため、上記の 400km などの規制が導入された。

だが、バスの運転時間等を規制する改善基準告示の枠組において 2 人乗務は特例であり、同告示は基本的に 2 人乗務を前提としない組み立てになっている。2 人乗務では、拘束時間が長くなりがちで、その結果、十分な休息が取れなくなる可能性が高い。また、2 人乗務を義務付けたことで、却って経験が不十分な運転士の雇用・乗務が助長された可能性が否定できない。

2016 年の軽井沢バス事故後の貸切バスに対する国交省の対応は、2012 年の関越道バス事故後の対策を徹底したものである。それらに、車種区分ごとに、あるいは初任運転者に対する実技訓練の義務付け、夜間運転における中間点呼（始業点呼後再度行うもの）の義務付けなどが新たに加えられた。

2016 年の軽井沢バス事故はやや特殊であるものの、バス事故の原因は、他の車等に原因がある、いわゆるもらい事故を別にとすると、大きくは運転者に起因するもの、車両に起因するもの、道路構造に起因するものの 3 つに分けられる。だが、直接の事故原因としては圧倒的に運転者に起因するものが多い。重大事故の半分以上は運転者の疲労、居眠りと関係し、事故のかなりはそれらが表面化しやすい夜間に起きている。重大事故の多くを防止するという観点からも、運転者労働・運転時間規制見直しが必要になる。

## 1.3 長時間運転の防止と働き方改革

### 1.3.2 時間外労働の上限

一般労働者は、自身の健康を目的として労働基準法による規制を受ける。年間の法定労働時間は、40 時間（週）×52 週=2,080 時間となる。休憩時間は 6 時間に対し 45 分、8 時間に対し 1 時間を確保するものとされ、1 日 8 時間労働の場合、年間の休憩時間は 1 時間（日）×5 日×52 週=260 時間程度となる。

時間外労働には、労働基準法第 36 条による労働者代表との協定に基づく通称 36 協定によるもの、ならびに災害復旧時等のものがある。前者は、原則として、月 45 時間かつ年間 360 時間が限度であるが、特別条項として、臨時的理由があるときには年 6 か月まで上限なしとなる。

しかし、2018 年の働き方改革関連法（一般則）により、特別条項でも上回ることができない労働時間が年間 720 時間（月平均で 60 時間、2～6 か月平均で月 80 時間、単月 100 時間、45 時間超の月は年 6 回）に制限された。

一方、タクシー、トラック、バスの自動車運転業務については、36 協定による時間外労働の限度を適用除外し、労働基準法上、形式的に青天井としたうえ、改善基準告示によって別に規制していた。しかし 2018 年の働き方改革関連法への衆参付帯決議により、同法施行 5 年後の 2024 年以後、自動車運転者の時間外労働についても年 960 時間（月平均 80 時間）に制限することとされた。

### 1.3.2 自動車運転者の労働時間とその区分

自動車運転者の労働時間の長短は、当の運転者自身の健康だけでなく、乗客や他の道路利用者の安全に直接かわる。そのため、バス・トラック・タクシー運転者は、労働基準法の一般規定のみならず、改善基準告示による原則としてさらに厳しい規制を受けている。わが国での 2001 年以後の同告示の内容は、バスを例にとると表 1-1 の左側のとおりとなる。

自動車運転者全体に関し、日勤（1 日を単位とした勤務）のケースで 24 時間（大都市のタクシー等で多い隔日勤務のケースでは、2 日の 48 時間）は始業と終業の間の拘束時間、ならびに終業と始業の間の休息期間（つまり、前日の勤務と翌日の勤務の間の時間、インターバル）に分けられる。現行の改善基準告示では、日勤のケースで最大拘束時間は 16 時間、休息期間の下限は 8 時間である。

理論上、早出勤務の次の勤務が遅出となる、あるいはその逆となり、拘束時間と休息期間の合計が 24 時間（隔勤では 48 時間）とならないことはありうるが、現行の改善基準告示で

は、(タクシーの) 隔勤のケースを除いてその可能性を考慮していない<sup>2</sup>。

拘束時間は、賃金支払い対象の労働時間と対象外の休憩時間からなる。自動車運転者の場合、この休憩時間も拘束時間の一部として改善基準告示による規制を受け、休憩時間のうち中抜け時間といわれる賃金対象外にできる休憩時間（4 時間）を除いた部分が労働時間となる<sup>3</sup>。

労働時間には、運転以外の時間、すなわち、整備、(トラックの) 荷卸し等の作業時間、ならびにその他の手待ち時間が含まれる。これらのうち、運転時間は、定めを設けていないタクシーを除き、1 日 10 時間、連続する 2 日平均では 9 時間が上限となる。

タクシー、トラック、バスとも、1 日の拘束時間は原則 13 時間（例外 16 時間、2 人乗務では 20 時間）までとすること、休息期間は連続 8 時間以上とること、などとされている。バスとトラックに適用される規制として、連続運転時間は 4 時間までであり、4 時間毎に 30 分の休憩をとることとされている。

## 1.4 労働・運転時間規制の日欧比較

バスのケースで、わが国との比較のために 2011 年現在の EU 加盟国のバス運転時間規制を紹介すると、表 1-1 の右側のとおりである。EU 加盟国におけるバス運転者の運転・乗務時間規制は、基本的には EU 規則に従う。しかし、加盟国が EU 規則より厳しい基準を設けることは可能なため、加盟国によって幾分差がある。

日欧比較からいえることとして、以下がある。1 日、厳密には拘束の開始時間から 24 時間を基準にすると、24 時間から拘束時間を差し引いた残りが休息期間となるので、拘束時間と休息期間は片方を規制すればよい。EU といくつかの加盟国には 1 日の拘束時間という概念がない。

日本では前日の勤務と翌日の勤務の間の休息期間は連続で 8 時間である。これは、11 時間を基本とし、特例でも 9 時間を確保している EU 規則と比べて短い。フランスとドイツのように休息期間の分割取得（以下「分割休息」）を認めているケースにおいて、分割された休息期間のうち長い方の休息でも 9 時間を確保している。この点を考慮しても、なお日本の規制

---

<sup>2</sup> 後述の 2024 年 4 月からの新基準では、これに加えて、特例的に拘束時間を延長した場合に、その直後の休息期間を延長する措置が盛り込まれている。

<sup>3</sup> 条件により、4 時間を超える中抜けは、分割休息特例（後述）により、拘束時間から除外することができる。当該措置を採用している会社は、バスの場合、全体の 62.5%であり、当該措置を採用しない会社が 25.0%、両方のケースがある会社が 7.5%である。（トーマツ（2021） p.178）

は緩い。

欧州の 5 か国における 2 日単位までの規制の差異を挙げれば以下となる（1 週間以上の単位では国毎の差異がさらに拡大する）。

英国では、EU の規則に従い、1 日の乗務時間は 11 時間であるが、労使協定で深夜にかかる乗務を 10 時間までに制限できる。ドイツでは EU の規則に従い、1 日の運転時間は 9 ないし 10 時間である。前日の乗務との間の休息期間は 11 時間であるが、3 時間と 9 時間に 2 分割できる（この場合、休息期間は 12 時間となる）。

フランスでは、1 日の運転時間は 10～12 時間、前日の勤務と翌日の勤務との間の休息期間は特例で 10 時間まで詰めることができる。拘束時間は 13 時間（特例で 14 時間）である。観光サービスでは、2 人乗務なら拘束時間は 18 時間となるが、ただしその場合、拘束時間中に 3 時間を 1 回、2 時間を 2 回の休憩が必要となる（拘束時間内の不活動時間の給与に関する規定あり）。運転者以外の道路運送業労働者を含め、深夜（21～3 時）にかかる労働は 10 時間（特例 12 時間）となり、深夜労働は週 2 回までである。

日本でも、前述のように、バスについては、2013 年から、大事故が相次いだことの対策として、休息期間 11 時間を確保したケースとそうでないケースでの実車運行距離の上限に 100km の差を設けている。距離で差を設けることの合理性にははっきりしないところがあるが、この点に関してだけは、部分的に国際的スタンダードである 11 時間ルールを適用されたことになる。

表 1-1 日欧におけるバス運転者の運転時間と乗務時間の規制（日本は 2013 年以後、EU は 2011 年）

|        | 日本                                               | EU                                                    |
|--------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 拘束時間   | 原則 1 日 13 時間<br>最大 1 日 16 時間（15 時間超は週 2 回まで）     | 直接の規制ないが休息期間によって決まり、実質的に 13 時間                        |
| 運転時間   | 2 日平均 1 日 9 時間<br>4 週平均 1 週 40 時間                | 1 日 9 時間（週 2 回まで 10 時間に延長可）<br>2 週 90 時間              |
| 連続運転時間 | 4 時間、これに対し休憩 30 分、休憩は 10 分以上に分割可（高速道路実車は概ね 2 時間） | 4 時間 30 分、これに対し休憩 45 分（15 分以上に分割可）                    |
| 休息期間   | 連続 8 時間（隔日勤務では 11 時間）                            | 24 時間に対し 11 時間（週 3 回まで 9 時間に短縮可）                      |
| 距離規制   | 1 人乗務の限度は原則 400km、特例 500km、夜間（2～4 時）はマイナス 100km  | なし（ローカルバスで連続運転 50km）                                  |
| その他    | 夜間乗務連続 4 夜まで                                     | 移動労働者（研修中運転士、車掌等含む）対象規制あり、その規制で夜間（24～7 時）の乗務時間は 10 時間 |

出所：日通総合研究所（2012） p.144 等より作成

運転時間については、日欧とも 9 時間を基本としており、大きな差はない。連続運転時間について、日本の 4 時間という規制は、EU と加盟国の規制と比べて厳しい。休憩の最小単位は EU 規則と引用した加盟国では 15 分としており、日本の 10 分の方が細切れである。ただし、2013 年以後、日本のバスの高速道路運転のケースで、休憩時間の単位を 20 分とするなどの変更が行われている。

日欧の運転時間規制の大きな差異として、長距離バスに関していえば、日本だけに 1 日の乗務距離規制があるという点がある。距離規制の導入には、運転時間を調べるよりは行先地を調べる方が楽という規制者側の都合が強く働いているようにみえる。

## 1.5 労働・運転時間規制としての改善基準告示

### 1.5.1 改善基準告示見直しの経緯

労働時間は、労働基準法と関連規則という立法、ならびに厚生労働省（と道路運送法の側面においては国土交通省も）による取締を通じて変更できるが、その短縮には、労使にとどまらないきわめて広範囲に及ぶ合意が必要となる。タクシー、バス、トラックは、いずれも社会インフラであり、とくに高齢化社会においてはその重要性が大きく増す。それらのサービス水準に直接影響する運転者労働時間の見直しには、サービス利用者を含めた国民的理解が必要となる。このため、過去 25 年ないしそれ以上、これらの運転者の労働・運転時間の詳細を定めた改善基準告示のうち、基本的な次元について、手を付けられずにきた。

その中、2018 年に一般労働者を対象とした働き方改革関連法が公布された。その衆参付帯決議において、自動車運転業務に関し、2024 年 4 月以後の時間外労働を罰則付き上限の年間 960 時間に制限することが定められた。また、一般産業の働き方改革において、インターバル（改善基準における休息期間）が議論になり、自動車運転者の休息期間の問題が改めて俎上に上ることになる。

これらを受けて、2019 年 11 月、労働政策審議会労働条件分科会に「自動車運転者労働時間等専門委員会」（以下、専門委員会）が設置された。さらに 2021 年 4 月に同専門委員会の下に、タクシー、バス、トラックの 3 部会が設置された<sup>4</sup>。そして、タクシーとバスの 2 部会による改善基準見直し案が、2022 年 3 月の専門委員会中間とりまとめで公表された。とくに乗合バスにおいて、新たな改善基準に対応したダイヤ改正を準備し実施するには、施行 2 年前の新基準策定がデッドラインと説明され、関連する旅客輸送であるバスとタクシーの 2 モ

---

<sup>4</sup> 実際には、3 部会設置前から同一メンバーによるワーキンググループあり。



ードがこれに対応した。

一方、コロナ下にあって部分的に長時間労働が増した可能性のあることへの対応として、トラックに関しては追加アンケート調査が行われた。その結果を踏まえたこと等により、トラック部会による見直し案は、半年遅れ、2022年9月に取りまとめられた。タクシー、バスのとりまとめ結果と合わせ、同年同月に専門委員会最終とりまとめとなった。同年12月に新たな改善基準告示が発出されている。

### 1.5.2 改善基準告示見直しの審議過程

計算上、年間総労働時間の文脈から求められた時短の幅は、トラックで大きく、タクシーでは小さい。とくにタクシーの隔勤（隔日勤務）では時短ノルマが生じない。バスの時短ノルマは、トラックとタクシーの中間程度であった。

しかしながら、1日に必要な時短幅は年間労働時間の削減ノルマから換算すると、最大のトラックでも1時間未満となる。一方、1日の拘束時間・休息時間の現状と、前述の国際比較等から導かれる一連のあるべき論のギャップは3時間に及ぶ。この極端に隔たった2つの数字のすり合わせが議論を難しくした。

最終的に発出された改善基準告示変更のポイントを総括すると、表1-2および表1-3のとおりである。

表1-2 2024年の改善基準見直し内容の骨子（1年および1か月）

|              | 1年                 |                                        | 1か月                                                 |                                                                       |
|--------------|--------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
|              | 現行                 | 2024年度～                                | 現行                                                  | 2024年度～                                                               |
| タクシー<br>（日勤） | 3,588<br>時間*       | 3,456 時間*                              | 299 時間<br>（車庫待ち 322 時間）                             | 288 時間<br>（車庫待ち 300 時間）                                               |
| タクシー<br>（隔勤） | 原則<br>3,144<br>時間* | 原則<br>3,144 時間*                        | 原則 262 時間、<br>最大 270 時間                             | 現行通り                                                                  |
| バス           | 3,380<br>時間        | 原則 3,300 時間、<br>労働協定により<br>最大 3,400 時間 | 原則 281 時間<br>最大 309 時間                              | 原則 281 時間、貸切・高速は最大 294 時間（年6回、連続4か月まで）                                |
|              |                    |                                        | 4週平均 65 時間、貸切・高速は労働協定により 52 週中 16 週まで 4 週平均 71.5 時間 | 4週平均 58 時間、貸切・高速は労働協定により 52 週中 16 週まで 4 週平均 68 時間（65 時間超の週は連続 16 週まで） |
| トラック         | 3,516<br>時間        | 原則 3,300 時間                            | 原則 293 時間<br>最大 320 時間                              | 原則 284 時間<br>最大 310 時間（284 時間超の連続 3 か月以内、月の時間外・休日労働 100 時間以下に努める）     |

\*1か月の12倍で規定なし。

表 1-3 2024 年の改善基準見直し内容の骨子（1 日）

|          | 拘束時間                          |                                               | 休息期間（連続） |                                                       |
|----------|-------------------------------|-----------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------|
|          | 現行                            | 2024 年度～                                      | 現行       | 2024 年度～                                              |
| タクシー（日勤） | 13 時間、延長の場合 16 時間（車庫待ち 24 時間） | 13 時間、延長の場合 15 時間（通達で週 2 回）（車庫待ちは現行通り）        | 8 時間     | 基本 11 時間、下限 9 時間                                      |
| タクシー（隔勤） | 拘束 21 時間（車庫待ち 24 時間）          | 拘束 2 回平均 21 時間、上限 22 時間（車庫待ちは現行通り）            | 20 時間    | 基本 24 時間、下限 22 時間                                     |
| バス       | 16 時間（15 時間超過 2 回）            | 15 時間（通達で 14 時間超過 3 回）                        | 8 時間     | 基本 11 時間、下限 9 時間                                      |
| トラック     | 16 時間（15 時間超過 2 回）            | 15 時間（通達で 14 時間超過 3 回）（450km 超長距離週 2 回 16 時間） | 8 時間     | 基本 11 時間、下限 9 時間（450km 超長距離かつ居住地以外泊 8 時間、運行終了後 12 時間） |

専門委員会等での政策決定過程を総括することは難しいが、実質的に最終調整の場となったモード別最終専門部会で議論された事柄が合意の難しかった側面だとすると、それらの項目と内容は表 1-4 のとおりとなる。

表 1-4 労働政策審議会モード別専門部会最終会で提示された意見

|               | タクシー                                                                                                                                                                                                                                                                      | バス                                                                             | トラック                                                           |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 年間労働時間        |                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                |                                                                |
| 1 か月（4 週）拘束時間 |                                                                                                                                                                                                                                                                           | （使）1 か月単位の導入に感謝する。                                                             |                                                                |
| 1 日の拘束時間・休息期間 | <p>（労）日勤の場合の休息期間は「原則」11 時間である。9 時間の場合、睡眠時間の 6 時間を引くとあらゆる活動を 3 時間で済ませることになるがこれは無理。従って休息期間 11 時間を基本とし、努力規定を加えるのではだめ。一方、隔（日）勤（務）についての一定の譲歩は評価する。</p> <p>（使）日勤の場合、需要季節波動やインバウンド観光に対応すると勤務が拘束時間 13 時間に収まらない。一気に休息期間を 11 時間化する案は飲めない。夜間の日勤勤務者の天候による早出がこれまでどおり可能になったことは評価する。</p> | <p>（労）休息期間を単純に 9 時間としたのではないことを周知せよ。</p> <p>（使）休息期間の 1 時間延長は運転士確保、過労防止面で前進。</p> | （・）居住地における休息期間はそれ以外の場所よりも長くすべきで、安全上の懸念起きないよう範囲を限定。             |
| 休息期間の分割特例     |                                                                                                                                                                                                                                                                           | （労）分割特例は、業務上やむを得ない場合の当分の間の措置と位置付けよ。ダイヤ改正の度、分割休息を減らす努力をせよ。                      | （・）1 回の休息時間の下限である 3 時間での発着連続をできないようにし、3 時間の下限をできるだけ避けるべきことを明記。 |

|        |                                                                   |                                                                              |                                                                                                                                                      |
|--------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        |                                                                   | (使) 分割休息の場合、休息期間 11 時間、拘束時間 13 時間となり、2 分割を限度としたことで睡眠時間確保につながられた。二人乗務特例の案を了解。 | (労) 休息期間 11 時間を求めているのも関わらず、分割でも 10 時間となる。分割での 10 時間は限定的なものとするべき。3 分割しないことが努力義務にとどまっている。<br><br>(労) 3+3+6 時間、3+4+5 時間可となり、疲労蓄積おきる。3 分割の日は連続しないようにすべき。 |
| フェリー乗船 |                                                                   | (使) フェリー乗船時間を全て休息期間としたことを評価する。                                               |                                                                                                                                                      |
| 2 人乗務  |                                                                   |                                                                              | (・) 馬匹輸送を念頭。<br><br>(労) ベッド「又はこれに準ずるもの」とは?                                                                                                           |
| 休日労働   |                                                                   | (使) これについて、貸切バスの旅行者、公共交通計画・コミュニティバス計画策定者向けに厚労省から周知してほしい。                     |                                                                                                                                                      |
| 運転時間   |                                                                   | (使) 告示から規制を外せず残念。1 か月の運転時間の規定を導入できず、31 日の月に無理が生じる状態が続く。                      |                                                                                                                                                      |
| 連続運転時間 |                                                                   | (使) 高速・貸切バスと同一内容で統一することで周知しやすくなる。主張の一部として軽微な移動に関する条項の導入を評価。                  | (労) 運転離脱なら荷下しでまったく休憩がなくてもよいこと問題。厚労省として、運行計画上、連続運転時間が上限の 4 時間としないことを担保せよ。<br><br>(使) やむを得ず休憩できないケースは? 労基法の休息規制との整合は?                                  |
| 車庫待ち   | (労) 案に異論なし。「車庫待ち」の定義明確化を評価。<br><br>(使) 人口 30 万人要件に協会内異論あったが、案を了解。 |                                                                              |                                                                                                                                                      |
| 例外的取扱  | (労) よし                                                            | (労) 事故・災害条項は評価するが、次の勤務との間の休息期間が 9 時間でないことを明記せよ。                              |                                                                                                                                                      |
| 他      | (労) ハイヤーについては良い結果。                                                |                                                                              | (・) 白ナンバー車両も改善基準対象となることをリーフレット等に。元請、利用運送事業者にも周知。                                                                                                     |

(労) 労働側発言、(使) 使用者側発言、(・) 厚労省側仲仲裁案または回答、斜線は該当のない項目

出所：厚生労働省ウェブサイトより筆者作成

基本的に全モードとも、年間および1か月の労働時間については先に合意され<sup>5</sup>、1日の拘束時間と対応する休息期間について最終の専門部会まで持ち越された。ただしバスについては、現行基準で採用されている暦月ではない4週間を単位とする規制を存続させることが確認された<sup>6</sup>。

1日の拘束時間と休息期間については、大まかに、拘束時間の1時間短縮、休息期間の1時間延長で合意されたが、併存される拘束時間で13時間、休息期間で11時間という原則の表現等について議論された。長距離運送のトラックでは、休息期間を宿泊地側で短く、居住地側で長くすることが合意された。トラックとバスの分割休息（休息期間の分割取得）について、その内容、とくに2分割を超えて3分割することの可否と認める場合の内容が議論された。

トラックとバスで、特例としてのフェリー乗船中時間の休息期間上の扱いが異なっていたが、これを統一することとした。同じく特例として、2人乗務の場合の拘束時間上限は20時間のまま維持することにしたが、その適用のため車両設備要件が確認された。

連続運転時間の扱いについて、細部が統一されていないとの指摘がなされた。

地方のタクシーにおける、車庫待ちと称される休憩設備のある場所で休憩を行う場合の拘束時間延長について、これを認める地理的条件等が確認され、合意された。

また、事故・災害等による拘束時間延長とそれに伴う休息期間確保・延長について、確認が行われた。

ハイヤー、白ナンバー車両の扱いについても確認された、等である。

## 1.6 厚労省アンケートからみた自動車運転者労働時間の実態

本節では、トーマツ（2021）により、厚生労働省が2019年の実態を対象に翌年に行った自動車運送事業者と運転者に行ったアンケートの結果から、自動車運転者の労働時間の実態を概観し、新たな改善基準告示の妥当性、それが労働者や輸送サービスに与える影響を探る。

### 1.6.1 労組等の状況

表1-5のように、労働組合のある事業者の比率は、過半数でない組合を含めハイヤー・タクシーで37.0%（26.0%）、トラックで18.3%（14.4%）である（カッコ内は過半数組合ありの

<sup>5</sup> タクシーでは年間労働時間が単純に1か月の12倍のため、形式的に1か月単位の議論なし。

<sup>6</sup> 暦月単位の規制では、31日の月と28日の月で運転者のやり繰りが全く異なり、拘束時間を管理する運行管理者の業務負担を圧迫する等の議論がなされた。

比率)。一方バスでは組合ありの比率が高く、バス全体で 73.0% (66.1%)、うち一般路線バスで 84.0% (79.0%)、高速路線バスで 75.0% (70.0%)、貸切バスで 51.8% (40.7%) である (同上)。

ただしこの調査は、全国をカバーし、地方部等でのややマイナーな勤務シフト形態もカバーする目的で、調査対象をやや恣意的に選んでいる。このこともあってか既往調査と比べ、労働組合ありの比率が高めになっている。たとえば、タクシーの場合、全国自動車交通労働組合連合会 (2019) においては、組合ありの会社に所属するタクシー運転者の比率が 15.0% となっている。

表 1-5 労組の有無 (%)

|           |      | 過半数組合あり | 過半数でない組合あり | 組合なし | サンプル数 (社) |
|-----------|------|---------|------------|------|-----------|
| ハイヤー・タクシー |      | 26.0    | 11.0       | 63.0 | 73        |
| トラック      |      | 14.4    | 3.9        | 81.7 | 257       |
| バス        | 全体   | 66.1    | 6.9        | 27.0 | 174       |
|           | 一般路線 | 79.0    | 5.0        | 16.0 | 100       |
|           | 高速路線 | 70.0    | 5.0        | 25.0 | 20        |
|           | 貸切バス | 40.7    | 11.1       | 49.1 | 54        |

出所：トーマツ (2021)

拘束時間延長の実態については表 1-6 のとおりである。労働協定により拘束時間の延長を行っている会社の比率は、ハイヤー・タクシーで 41.1%、トラックで 73.2%、バス全体で 63.8% である。タクシー・ハイヤーでその比率が低くなっている。バスの内訳では、一般路線バスで 59.0%とやや低く、貸切バスで 72.2%とやや高い。高速路線バスでは両者の中間の 65.0% である。

表 1-6 拘束時間の延長状況 (%)

|           |      | 延長している | 延長していない | 無回答 | サンプル数 (社) |
|-----------|------|--------|---------|-----|-----------|
| ハイヤー・タクシー |      | 41.1   | 54.0    | 4.1 | 73        |
| トラック      |      | 73.2   | 36.5    | 0.4 | 257       |
| バス        | 全体   | 63.8   | 36.2    | 0.0 | 174       |
|           | 一般路線 | 59.0   | 41.0    | 0.0 | 100       |
|           | 高速路線 | 65.0   | 35.0    | 0.0 | 20        |
|           | 貸切バス | 72.2   | 27.8    | 0.0 | 54        |

出所：トーマツ (2021)

### 1.6.2 1日の拘束時間の実態<sup>7</sup>

#### (1) タクシー

他の輸送モードでも形式的に同じだが、とくにタクシーのケースで、勤務シフト形態 24 時間を周期とする日勤と 48 時間を周期とする隔勤（隔日勤）に分かれ、隔勤の比率が高い。

タクシー運転者のうち日勤、隔勤等の比率は、2019 年の調査（全国自動車交通労働組合連合会（2019））によると以下のとおりである。すなわち、東京都で隔勤 88.0%、日勤 10.5%（昼間 5.0%、夜間 5.5%）、交番（隔勤と日勤を兼ねる勤務） 5.5%、他 0.0%、東京以外の県庁所在地で、隔勤 59.1%、日勤 35.3%（昼間 18.6%、夜間 16.7%）、交番 1.1%、他 3.8%である。その他地域で隔勤 59.6%、日勤 27.2%（昼間 18.7%、夜間 8.5%）、交番 4.2%、他 7.8%である。東京都のタクシー運転者はほとんどが隔勤であり、他の都市や地方では隔勤の比率が 60%程度である。大都市ほど隔勤および日勤の昼間担当という勤務シフトが多く、地方部では交番、その他の勤務シフトの比率が一定程度みられるなどシフト形態が多様である<sup>8</sup>。

同じ調査によると、拘束時間の平均は東京都で 18.2 時間、東京以外の県庁所在地で 15.2 時間となっている。

車庫待ち等、特殊な勤務シフトによる運転者が無視しうるとすると、表 1-7 のように、日勤では、現行基準ではハッチの 16 時間超の部分が基準違反となる（表中、濃い網掛け部分は、現行基準で違反かその可能性の高い範囲。薄い網掛け部分は、新基準で新たに違反となるか、その可能性が含まれる範囲。以下同じ）。16 時間超の比率は、通常期の 2019 年 10 月に、全体で 1.4%、労働組合ありで 0.9%、なしで 2.3%であり、組合のない会社での 16 時間超えが多い。会社規模別では 20 台以下で 5.2%、21～50 台で 1.1%、51 台以上で 0.3%であり、小規模会社の方が 16 時間超えが多い。地域別には、都市部 0.0%、地方部 2.4%であり、地方部の方が 16 時間超えが多い。地方部（の組合のない小規模事業者）での手待ち時間の長さが、長時間の拘束を引き起こしていると推測される。

隔勤では、21 時間超の違反の可能性の高い割合は、全体で 5.4%、組合ありで 9.2%、なしで 1.1%、20 台以下で 0.0%、21～50 台で 1.7%、51 台以上で 8.5%となる。地域別には、都市

---

<sup>7</sup> 本アンケート（トーマツ（2021））では、厳密な規制上の文脈に沿い、始業から起算した 24 時間（隔勤では 48 時間）内の拘束時間・休息期間についても質問している。本章で引用している「1 日の…」という質問への回答と比較し、大きな差異はないが、始業から 24 時間（48 時間）の形式での質問への回答で、わずかに拘束時間が長くなっている。この傾向は、地方部のタクシー、トラックの長距離運送、デジタコ搭載率の高い会社のバスで強くなっている。このような差異が生じた理由として、遅出の翌日の勤務が早出となり、結果、次の勤務の拘束時間の一部が算入される可能性が考えられる。

<sup>8</sup> コロナ下、コロナ後における深夜時間帯の需要減少により、東京などの大都市でも昼間担当の日勤が増え、その後勤務シフト形態が多様化しているといわれる。

部で 3.8%、地方部で 6.3%である。地方部で違反の可能性のある長時間拘束が多い点は、日勤の場合と共通している。

表 1-7 日勤タクシー運転者における 1 日拘束時間の実態（通常期：2019 年 10 月）（%）

|           |       | 日勤   |      |     |      |          | 隔勤（2 暦日） |     |      |          |
|-----------|-------|------|------|-----|------|----------|----------|-----|------|----------|
| 時間        |       | ～13  | ～16  | ～18 | 18 超 | サンプル数（人） | ～21      | ～24 | 24 超 | サンプル数（人） |
| 全体        |       | 83.4 | 15.2 | 0.3 | 1.1  | 1,397    | 94.6     | 5.4 | 0.0  | 1,233    |
| 組合        | あり    | 87.0 | 12.5 | 0.4 | 0.5  | 837      | 90.8     | 9.2 | 0.0  | 663      |
|           | なし    | 78.1 | 19.1 | 2.3 | 0.0  | 561      | 98.9     | 1.1 | 0.0  | 570      |
| 会社        | ～20   | 60.3 | 34.5 | 3.9 | 1.3  | 232      | 100.0    | 0.0 | 0.0  | 163      |
| 規模<br>(台) | 21～50 | 79.9 | 19.1 | 0.9 | 0.2  | 556      | 98.3     | 1.7 | 0.0  | 351      |
|           | 51～   | 95.4 | 4.3  | 0.3 | 0.0  | 610      | 91.5     | 8.5 | 0.0  | 719      |
| 地域        | 都市部   | 95.2 | 4.8  | 0.0 | 0.0  | 559      | 96.2     | 3.8 | 0.0  | 424      |
|           | 地方部   | 75.6 | 22.1 | 1.9 | 0.5  | 839      | 93.7     | 6.3 | 0.0  | 809      |

出所：トーマツ（2021）

表 1-8 により、繁忙期の 2019 年 12 月との差をみると、日勤ではあまり差がないが、隔勤では、都市部を中心に、基準違反の可能性のある長時間拘束が増加している。タクシー運転者の拘束時間に関しては繁閑の差はそれほど大きくない。

表 1-8 日勤のタクシー運転者における 1 日拘束時間の実態（繁忙期：2019 年 12 月）（%）

|           |       | 日勤   |      |     |      |          | 隔勤（2 暦日） |      |      |          |
|-----------|-------|------|------|-----|------|----------|----------|------|------|----------|
| 時間        |       | ～13  | ～16  | ～18 | 18 超 | サンプル数（人） | ～21      | ～24  | 24 超 | サンプル数（人） |
| 全体        |       | 87.8 | 15.7 | 1.2 | 0.3  | 1,397    | 95.3     | 6.4  | 0.1  | 1,267    |
| 組合        | あり    | 85.4 | 14.1 | 0.1 | 0.3  | 837      | 89.2     | 10.7 | 0.1  | 694      |
|           | なし    | 78.6 | 18.2 | 2.6 | 0.6  | 561      | 98.8     | 1.2  | 0.0  | 573      |
| 会社        | ～20   | 59.9 | 34.9 | 3.0 | 1.3  | 232      | 98.2     | 1.2  | 0.6  | 166      |
| 規模<br>(台) | 21～50 | 80.6 | 18.0 | 0.2 | 0.0  | 556      | 98.0     | 2.0  | 0.0  | 353      |
|           | 51～   | 93.6 | 6.2  | 0.2 | 0.0  | 610      | 90.4     | 9.6  | 0.0  | 748      |
| 地域        | 都市部   | 91.9 | 8.1  | 0.5 | 0.0  | 559      | 93.5     | 6.5  | 0.0  | 465      |
|           | 地方部   | 76.2 | 21.2 | 2.1 | 0.5  | 839      | 93.5     | 6.4  | 0.1  | 802      |

出所：トーマツ（2021）

アンケートにおける時間の刻みが見直し後の改善基準に対応していないため、基準見直しの影響を直接推測することは難しい。たが、新基準の影響を受ける、拘束時間 13～16 時間の範囲にある運転者の比率は、都市部よりも地方部で 2 倍半程度と多くなっている。新基準で拘束時間の上限が 15 時間となることの影響は、都市部よりも地方部で大きくなる可能性が高いと考えられる。

表 1-9 により、最も長かった日の拘束時間が 16 時間超となった比率をみると、日勤全体で 11.6%、組合ありで 13.4%、なしで 9.1%、会社規模別に 20 台以下で 7.6%、21～50 台で 9.1%、51 台以上で 3.4%となる。

隔勤の同様の 21 時間超の比率は、全体で 30.2%、組合ありで 36.0%、なしで 24.0%、会社規模別には 20 台以下で 13.0%、21～50 台で 37.7%、51 台以上で 36.0%である。日勤と比べて隔勤のケースで、終電時間帯をカバーするためか、突発的事象などによる長時間拘束が多くなっていることが分かる。

表 1-9 タクシー運転者における最も長かった日の拘束時間の実態（繁忙期；2019 年）（%）

|                 |        | 日勤   |      |     |      |          | 隔勤（2 暦日） |      |      |          |
|-----------------|--------|------|------|-----|------|----------|----------|------|------|----------|
| 時間              |        | ～13  | ～16  | ～18 | 18 超 | サンプル数（人） | ～21      | ～24  | 24 超 | サンプル数（人） |
| 全体              |        | 57.7 | 23.4 | 6.1 | 4.7  | 359      | 64.6     | 28.3 | 1.9  | 311      |
| 組合              | あり     | 51.7 | 24.2 | 7.4 | 6.0  | 149      | 58.4     | 33.5 | 2.5  | 161      |
|                 | なし     | 62.5 | 23.1 | 5.3 | 3.8  | 208      | 71.3     | 22.7 | 1.3  | 150      |
| 会社<br>規模<br>（台） | ～20    | 62.3 | 20.8 | 3.8 | 3.8  | 106      | 76.1     | 13.0 | -    | 46       |
|                 | 21～50  | 59.5 | 24.0 | 3.3 | 5.8  | 121      | 60.2     | 36.6 | 1.1  | 93       |
|                 | 51～    | 69.5 | 18.5 | 3.4 | -    | 59       | 60.4     | 35.1 | 0.9  | 111      |
| 地域              | 都市部    | 78.9 | 12.3 | 1.8 | 1.8  | 57       | 56.6     | 39.6 | 1.9  | 53       |
|                 | 地方部    | 58.5 | 24.0 | 3.9 | 4.4  | 229      | 65.0     | 29.4 | 0.5  | 197      |
| 年収<br>（万円）      | 400 未満 | 59.0 | 21.3 | 6.6 | 5.6  | 305      | 66.9     | 25.0 | 1.6  | 248      |
|                 | 400～   | 53.3 | 35.6 | 4.4 | -    | 45       | 51.9     | 44.4 | 3.7  | 54       |
|                 | 600～   | 50.0 | 50.0 | -   | -    | 6        | 77.8     | 22.2 | -    | 9        |

出所：トーマツ（2021）

## （2）トラック

表 1-10 のように、通常期に、違反を含む可能性の高い拘束時間 16 時間以上の比率は、トラック全体で 2.1%である。労働組合ありで 1.0%、なしで 2.5%と、労働組合のない会社での



16 時間超えの比率が高い。会社規模別には、20 台以下で 0.3%、21～50 台で 1.7%、51 台以上で 2.8%であり、会社規模が大きいほどその比率が高くなっている。車両種類別には、大型 3.6%、中型 0.2%の順である。

厚生労働省・国土交通省（2015）においても、通常期に拘束時間 16 時間超となった比率は、車両種類（主に乗務している車両）別に、小型 3.1%、中型 7.9%、大型 16.6%、トレーラー 11.3%であった。大型で長時間拘束が多いという結果は、共通している。

表 1-10 トラック運転者における 1 日拘束時間の実態（通常期；2019 年）（%）

| 時間          |                 | ～13  | ～15  | ～16 | 16 超 | サンプル数（人） |
|-------------|-----------------|------|------|-----|------|----------|
| 全体          |                 | 74.1 | 18.9 | 4.8 | 2.1  | 8,281    |
| 組合          | あり              | 72.8 | 21.2 | 5.1 | 1.0  | 1,850    |
|             | なし              | 74.5 | 18.3 | 4.7 | 2.5  | 6,431    |
| 会社規模<br>（台） | ～20             | 80.2 | 18.4 | 1.1 | 0.3  | 696      |
|             | 21～50           | 74.5 | 18.1 | 5.7 | 1.7  | 2,928    |
|             | 51～             | 73.0 | 19.3 | 4.8 | 2.8  | 4,489    |
| 車両種類        | 小型              | 97.5 | 2.5  | -   | -    | 158      |
|             | 中型              | 81.8 | 14.6 | 3.4 | 0.2  | 3,135    |
|             | 大型              | 68.1 | 22.3 | 6.0 | 3.6  | 4,845    |
|             | トレーラー           | 81.1 | 17.1 | 0.6 | -    | 333      |
| 運行種類        | 長距離運送           | 58.2 | 26.9 | 7.9 | 7.1  | 1,668    |
|             | ルート運送           | 85.2 | 12.4 | 2.4 | -    | 2,163    |
| 発荷主種類       | 農林・水産           | 56.3 | 23.0 | 6.3 | 14.4 | 686      |
|             | 建設業、建材          | 81.6 | 12.2 | 5.2 | 1.1  | 814      |
|             | 卸小売、倉庫          | 81.1 | 14.7 | 3.3 | 0.9  | 901      |
|             | 特積              | 82.9 | 13.9 | 3.0 | 0.2  | 504      |
|             | 元請運送            | 64.0 | 28.3 | 6.9 | 0.7  | 1,354    |
|             | 紙・パルプ           | 81.5 | 14.8 | 1.5 | 2.2  | 460      |
|             | 飲料・食料           | 80.0 | 15.5 | 4.2 | 0.3  | 1,063    |
|             | 自動車、電機・機械・精密、金属 | 73.8 | 19.9 | 5.4 | 0.9  | 1,047    |

出所：トーマツ（2021）

表では省略したが、近畿・中国・九州の西日本で拘束時間が長い傾向がある。これは、重大事故率の地域的傾向とも一致している<sup>9</sup>。

表 1-10 により、運行種類別には、ルート運送と比べ、長距離運送で 7.1%と 16 時間超の比率が高くなっている。発荷主種類別には、農林・水産の 14.4%が極端に大きく、紙パルプ 2.2%、建設業・建材 1.1%の順である。

表 1-11 トラック運転者における 1 日拘束時間の実態（繁忙期；2019 年）（%）

| 時間              |                 | ～13  | ～15  | ～16  | 16 超 | サンプル数（人） |
|-----------------|-----------------|------|------|------|------|----------|
| 全体              |                 | 63.8 | 23.2 | 9.3  | 3.7  | 8,325    |
| 組合              | あり              | 60.4 | 27.7 | 10.1 | 1.9  | 1,920    |
|                 | なし              | 64.8 | 21.9 | 9.1  | 4.2  | 6,405    |
| 会社<br>規模<br>(台) | ～20             | 69.3 | 24.5 | 4.3  | 2.0  | 703      |
|                 | 21～50           | 63.2 | 23.3 | 9.8  | 3.7  | 2,880    |
|                 | 51～             | 63.1 | 23.2 | 9.7  | 4.0  | 4,574    |
| 車両<br>種類        | 小型              | 95.6 | 4.4  | -    | -    | 158      |
|                 | 中型              | 72.5 | 19.4 | 6.9  | 1.2  | 3,145    |
|                 | 大型              | 56.9 | 26.5 | 11.2 | 5.5  | 4,883    |
|                 | トレーラー           | 69.3 | 24.6 | 5.8  | 0.3  | 329      |
| 運行<br>種類        | 長距離運送           | 47.4 | 28.2 | 13.4 | 11.0 | 1,704    |
|                 | ルート運送           | 74.5 | 19.0 | 6.1  | 0.4  | 2,149    |
| 発荷主<br>種類       | 農林・水産           | 48.4 | 21.7 | 10.6 | 19.3 | 688      |
|                 | 建設業、建材          | 70.9 | 19.8 | 6.1  | 3.3  | 814      |
|                 | 卸小売、倉庫          | 70.9 | 20.6 | 6.3  | 2.2  | 911      |
|                 | 特積              | 80.2 | 12.9 | 6.2  | 0.8  | 504      |
|                 | 元請運送            | 53.0 | 32.6 | 12.3 | 2.1  | 1,363    |
|                 | 紙・パルプ           | 64.4 | 25.5 | 6.8  | 3.3  | 455      |
|                 | 飲料・食料           | 69.0 | 20.9 | 8.9  | 1.2  | 1,079    |
|                 | 自動車、電機・機械・精密、金属 | 62.7 | 21.6 | 14.1 | 1.6  | 1,032    |

出所：トーマツ（2021）

<sup>9</sup> 関連する情報については、寺田一薫（2022a）参照。

厚生労働省・国土交通省（2015）においても、16 時間超の比率が高い荷主種類、つまり輸送品目は、農水産品 15.7%、雑工業品 12.7%、軽工業品 12.5%の順になっている。品目区分が異なるが、農林・水産=農水産品の比率が最も高いことは共通している。当該調査では、休息期間 8 時間未満となった上位 3 品目も同じであった。連続運転時間 4 時間の規制を超えた比率については、農水産品、特殊品、軽工業品の順であった。

表 1-12 トラック運転者における最も長かった日の 1 日拘束時間の実態（繁忙期；2019 年）（%）

| 時間              |                 | ～13  | ～15  | ～16  | 16 超 | サンプル数（人） |
|-----------------|-----------------|------|------|------|------|----------|
| 全体              |                 | 36.8 | 23.0 | 17.4 | 15.0 | 1,172    |
| 組合              | あり              | 40.0 | 18.0 | 15.8 | 17.2 | 250      |
|                 | なし              | 36.1 | 24.4 | 18.0 | 14.6 | 909      |
| 会社<br>規模<br>(台) | ～20             | 52.7 | 14.3 | 13.2 | 8.5  | 258      |
|                 | 21～50           | 34.8 | 25.2 | 19.4 | 15.2 | 468      |
|                 | 51～             | 25.1 | 27.2 | 19.2 | 21.3 | 287      |
| 運行<br>種類        | 長距離運送           | 11.8 | 15.4 | 24.9 | 37.1 | 221      |
|                 | ルート運送           | 55.8 | 23.1 | 7.0  | 6.6  | 242      |
| 年収<br>(万円)      | 400 未満          | 44.7 | 23.4 | 11.8 | 11.2 | 529      |
|                 | 400～            | 31.2 | 22.4 | 22.4 | 17.6 | 597      |
|                 | 600～            | 22.0 | 26.8 | 17.1 | 29.3 | 41       |
| 年齢              | 40 未満           | 34.9 | 27.5 | 20.1 | 10.0 | 229      |
|                 | 40～             | 35.9 | 22.2 | 18.5 | 15.9 | 410      |
|                 | 50～             | 36.2 | 20.8 | 17.2 | 18.0 | 378      |
|                 | 60～             | 43.5 | 24.5 | 10.2 | 13.6 | 147      |
| 発荷主<br>種類       | 農林・水産           | 20.8 | 13.5 | 12.5 | 40.6 | 96       |
|                 | 建設業、建材          | 47.7 | 25.8 | 10.6 | 9.1  | 132      |
|                 | 卸小売、倉庫          | 35.8 | 34.6 | 16.0 | 9.9  | 81       |
|                 | 特積              | 34.8 | 34.8 | 13.0 | 8.7  | 23       |
|                 | 元請運送            | 38.3 | 20.8 | 21.5 | 12.1 | 149      |
|                 | 紙・パルプ           | 45.7 | 14.3 | 17.1 | 17.1 | 35       |
|                 | 飲料・食料           | 35.2 | 24.2 | 25.0 | 13.3 | 128      |
|                 | 自動車、電機・機械・精密、金属 | 33.3 | 26.2 | 19.0 | 11.8 | 195      |

出所：トーマツ（2021）

仮に、拘束時間が 16 時間超となり改善基準告示違反の可能性のある運転者の比率が同基準見直し後も変わらないとすると、新基準で拘束時間の上限が 15 時間となることの直接的な影響を受ける運転者の比率は、トラック全体で 4.8%となる。車両規模別内訳では、中型 3.4%、大型 6.0%、トレーラー0.6%となり、大型の比率が高くなっている。

運行種類別には、長距離運送が 7.9%、ルート運送が 2.4%であり、長距離運送の比率が高い。ただし、新基準においても、1 運行の走行距離 450km 超の長距離運送では拘束時間の 16 時間までの延長が認められるため、その分この影響は緩和される。

この影響を受ける運転者の比率は、発荷主種類別には、元請運送、つまり他のトラック会社からの下請（庸車）が 6.9%と大きい。以下、「自動車、電機・機械・精密、金属」が 5.4%、「建設、建機」が 5.2%の順となっている。

表 1-11、表 1-12 のように、繁忙期、最繁忙日（最も拘束時間が長かった日）でも同様の傾向がみられる。とくに最繁忙日の拘束 16 時間超えは、全体で 15.0%、発荷主別には「農林・水産」で 40.6%にも達している。

### (3) バス

表 1-13 のように、バスに関しては、2 人乗務特例を考えない場合、運転者のうち、現行改善基準告示で拘束時間の上限 16 時間を超える者の比率は、全体で 1.1%であった。この比率は、組合のある会社に所属する運転者では 1.0%、ない会社に所属する運転士では 2.7%であり、組合のない会社の運転者の方が 16 時間超の比率が高い。会社規模別には、20 台以下 1.3%、21～50 台 1.6%、51 台以上 1.0%であり、中規模事業者で比率が高い。地域別には、都市圏以外と比べ、都市圏の比率が高い。さらに、所属会社毎のデジタルタコグラフ搭載率でみると、搭載率の高い会社の運転者の方が比率が高くなっている。

仮に、現行改善基準告示違反となる拘束時間 16 時間以上の運転者の比率が、基準見直しによっても変わらないとすると、改善基準告示見直しの影響を直接受ける拘束時間 15～16 時間の運転者の比率は、バス全体で 6.9%である。地域別には、都市圏で 8.7%、都市圏以外で 3.3%である。改善基準告示見直しのサービスへの影響は地方圏よりも都市圏の方が大きくなるとみられる。

表 1-13 バス運転者全体における 1 日拘束時間の実態（2019 年）（％）

| 時間              |               | ～13  | ～15  | ～16 | 16 超 | サンプル数（人） |
|-----------------|---------------|------|------|-----|------|----------|
| 全体              |               | 70.7 | 21.3 | 6.9 | 1.1  | 13,175   |
| 組合              | あり            | 70.6 | 21.5 | 6.9 | 1.0  | 12,097   |
|                 | なし            | 72.0 | 18.7 | 6.6 | 2.7  | 1,078    |
| 会社<br>規模<br>（台） | ～20           | 76.9 | 14.5 | 7.3 | 1.3  | 372      |
|                 | 21～50         | 70.3 | 24.4 | 3.6 | 1.6  | 1,813    |
|                 | 51～           | 70.7 | 20.9 | 7.4 | 1.0  | 10,954   |
| 地域              | 都市圏（51 台以上）   | 68.1 | 21.6 | 8.7 | 1.6  | 6,255    |
|                 | 都市圏以外（50 台以下） | 71.7 | 24.5 | 3.3 | 0.5  | 1,692    |
| デジタコ<br>搭載      | 80%以上         | 69.1 | 22.0 | 7.5 | 1.4  | 9,835    |
|                 | 20%以下         | 79.0 | 16.3 | 4.3 | 0.5  | 1,897    |

出所：トーマツ（2021）

表 1-14 バス運転者全体における最も長かった日の 1 日拘束時間の実態（2019 年）（％）

| 時間              |               | ～13  | ～15  | ～16  | 16 超 | サンプル数（人） |
|-----------------|---------------|------|------|------|------|----------|
| 全体              |               | 18.6 | 30.4 | 38.5 | 7.4  | 598      |
| 組合              | あり            | 16.2 | 30.1 | 41.6 | 7.6  | 445      |
|                 | なし            | 25.5 | 31.4 | 29.4 | 6.5  | 153      |
| 会社<br>規模<br>（台） | ～20           | 40.3 | 29.9 | 17.9 | -    | 67       |
|                 | 21～50         | 20.0 | 30.9 | 40.6 | 6.7  | 165      |
|                 | 51～           | 13.0 | 29.2 | 44.4 | 8.7  | 277      |
| 地域              | 都市圏（51 台以上）   | 9.8  | 27.6 | 50.4 | 8.9  | 123      |
|                 | 都市圏以外（50 台以下） | 28.6 | 30.8 | 32.4 | 3.3  | 182      |
| 年収<br>（万円）      | 400 未満        | 28.7 | 29.5 | 24.4 | 8.7  | 254      |
|                 | 400～          | 10.9 | 31.2 | 47.5 | 7.2  | 276      |
|                 | 600～          | 10.6 | 30.3 | 56.1 | 3.0  | 66       |

出所：トーマツ（2021）

表 1-15、表 1-16、表 1-17 にみるように、拘束時間 16 時間超の運転者の比率は、一般路線バスの 0.4%、貸切バスの 0.1%と比べ、高速路線バスで 2.2%と極端に高い。これは高速路線バスに適用が多い 2 人乗務特例（上限 20 時間）の採用を反映しているとみられる。

表 1-13 より、新たな改善基準告示で影響を受ける拘束時間 15～16 時間の運転者の比率は、通常期に、全体で 6.9%である。地域別には、都市圏で 8.7%、都市圏外で 3.3%となり、都市圏でその比率が高い。

表 1-15 乗合バス（一般路線）運転者における 1 日拘束時間の実態（2019 年）（%）

| 時間              |               | ～13  | ～15  | ～16  | 16 超 | サンプル数（人） |
|-----------------|---------------|------|------|------|------|----------|
| 全体              |               | 72.7 | 20.2 | 6.1  | 0.9  | 10,108   |
| 組合              | あり            | 72.7 | 20.2 | 6.2  | 0.8  | 9,694    |
|                 | なし            | 72.5 | 19.8 | 4.3  | 3.4  | 414      |
| 会社<br>規模<br>（台） | ～20           | 81.3 | 4.2  | 14.6 | 0.0  | 48       |
|                 | 21～50         | 79.8 | 17.5 | 1.4  | 1.4  | 1,013    |
|                 | 51～           | 71.9 | 20.6 | 6.6  | 0.9  | 9,047    |
| 地域              | 都市圏（51 台以上）   | 70.1 | 21.1 | 7.4  | 1.4  | 5,690    |
|                 | 都市圏以外（50 台以下） | 80.9 | 17.9 | 1.2  | 0.0  | 815      |
| デジタコ<br>搭載      | 80%以上         | 71.4 | 20.9 | 6.4  | 1.2  | 7,198    |
|                 | 20%以下         | 78.4 | 16.6 | 4.6  | 0.5  | 1,691    |

出所：トーマツ（2021）

表 1-16 乗合バス（高速路線）運転者における 1 日拘束時間の実態（2019 年）（%）

| 時間              |               | ～13  | ～15  | ～16  | 16 超 | サンプル数（人） |
|-----------------|---------------|------|------|------|------|----------|
| 全体              |               | 66.6 | 22.4 | 8.7  | 2.2  | 1,372    |
| 組合              | あり            | 65.6 | 22.9 | 9.2  | 2.4  | 1,266    |
|                 | なし            | 79.2 | 17.0 | 3.8  | 0.0  | 106      |
| 会社<br>規模<br>（台） | ～20           | 78.0 | 17.6 | 4.4  | 0.0  | 91       |
|                 | 21～50         | 42.8 | 47.0 | 10.2 | 0.0  | 166      |
|                 | 51～           | 69.2 | 19.2 | 8.9  | 2.7  | 1,115    |
| 地域              | 都市圏（51 台以上）   | 41.1 | 19.0 | 28.0 | 11.9 | 168      |
|                 | 都市圏以外（50 台以下） | 42.8 | 47.0 | 10.2 | 0.0  | 166      |
| デジタコ<br>搭載      | 80%以上         | 66.4 | 21.4 | 9.7  | 2.5  | 1,188    |
|                 | 20%以下         | 75.0 | 20.0 | 5.0  | 0.0  | 60       |

出所：トーマツ（2021）

表 1-15、表 1-16、表 1-17 のように、事業内識別には、高速路線バスと貸切バスでその比率がやや高い。都市圏の方が当該比率が高いという傾向は、一般路線バス、高速路線バス、貸切バスのすべてに当てはまる。

表 1-17 貸切バス運転者における 1 日拘束時間の実態（2019 年、通常期）（%）

| 時間              |               | ～13  | ～15  | ～16  | 16 超 | サンプル数（人） |
|-----------------|---------------|------|------|------|------|----------|
| 全体              |               | 73.8 | 17.6 | 8.6  | 0.1  | 1,541    |
| 組合              | あり            | 70.4 | 18.8 | 10.7 | 0.1  | 1,010    |
|                 | なし            | 80.2 | 15.3 | 4.5  | 0.0  | 531      |
| 会社<br>規模<br>(台) | ～20           | 83.0 | 16.0 | 0.9  | 0.0  | 212      |
|                 | 21～50         | 83.6 | 13.3 | 2.9  | 0.2  | 587      |
|                 | 51～           | 65.0 | 20.1 | 14.9 | 0.0  | 706      |
| 地域              | 都市圏（51 台以上）   | 58.3 | 26.5 | 15.2 | 0.0  | 381      |
|                 | 都市圏以外（50 台以下） | 87.4 | 10.5 | 2.0  | 0.2  | 658      |
| デジタコ<br>搭載      | 80%以上         | 72.1 | 18.5 | 9.4  | 0.1  | 1,306    |
|                 | 20%以下         | 96.0 | 4.0  | 0.0  | 0.0  | 149      |

出所：トーマツ（2021）

表 1-18 貸切バス運転者における 1 日拘束時間の実態（2019 年、繁忙期）（%）

| 時間              |               | ～13  | ～15  | ～16  | 16 超 | サンプル数（人） |
|-----------------|---------------|------|------|------|------|----------|
| 全体              |               | 62.2 | 26.7 | 10.0 | 1.2  | 1,695    |
| 組合              | あり            | 58.2 | 30.8 | 10.6 | 0.4  | 1,137    |
|                 | なし            | 70.3 | 18.3 | 8.8  | 2.7  | 558      |
| 会社<br>規模<br>(台) | ～20           | 75.5 | 15.5 | 6.9  | 2.1  | 233      |
|                 | 21～50         | 62.5 | 29.7 | 5.5  | 2.4  | 634      |
|                 | 51～           | 59.5 | 26.6 | 13.9 | 0.0  | 792      |
| 地域              | 都市圏（51 台以上）   | 51.6 | 30.2 | 18.1 | 0.0  | 397      |
|                 | 都市圏以外（50 台以下） | 68.1 | 26.9 | 3.9  | 1.1  | 711      |
| デジタコ<br>搭載      | 80%以上         | 59.9 | 28.0 | 10.8 | 1.3  | 1,449    |
|                 | 20%以下         | 87.0 | 11.6 | 0.7  | 0.0  | 146      |

出所：トーマツ（2021）

### 1.6.3 休息期間とその過ごし方

日勤のケースにおいて、現行基準では全モードで休息期間の下限は8時間となっている。表 1-19 から、全モードの最も忙しかった日の（勤務後の）休息期間をみると、ハイヤー・タクシーで、8 時間未満が 13.1%、8～9 時間が 8.1%、9～10 時間が 7.0%、10 時間以上が 55.7% となる。トラックでは、8 時間未満が 16.2%、8～9 時間が 19.5%、9～10 時間が 9.6%、10 時間以上が 42.2%となる。バスでは、8 時間未満が 9.9%、8～9 時間が 53.0%、9～10 時間が 12.7%、10 時間以上が 15.2%となる。現行基準で直ちに違反となる 8 時間未満の運転者の比率は、トラックで 16.2%と最も高く、ハイヤー・タクシー13.1%、バス 9.9%の順となる。その一方で、新基準で新たに違反となる 8～9 時間の比率は、バスで 53.0%と極端に高く、以下トラック 19.5%、ハイヤー・タクシー8.1%の順となる。新基準が運転者シフトとサービス水準に及ぼす影響は、バスのケースで極端に大きいと考えられる（前述と内容重複）。

表 1-19 日勤の場合の最も忙しかった日の休息期間（%）

| 時間        | 8 未満 | 8～   | 9～   | 10～  | 無回答  | サンプル数（人） |
|-----------|------|------|------|------|------|----------|
| ハイヤー・タクシー | 13.1 | 8.1  | 7.0  | 55.7 | 16.2 | 359      |
| トラック      | 16.2 | 19.5 | 9.6  | 42.2 | 12.5 | 1,172    |
| バス        | 9.9  | 53.0 | 12.7 | 15.2 | 9.2  | 598      |

出所：トーマツ（2021）

睡眠時間と休息期間の関係をみると、モード別に表 1-20、表 1-21、表 1-22 のとおりとなる。

表 1-20 タクシー（日勤）における睡眠時間と最も忙しかった日の休息期間の関係（%）

| 睡眠時間<br>休息期間（時間） | 4 未満 | 4～   | 6～   | 8～   | 無回答  | 計     | サンプル数（人） |
|------------------|------|------|------|------|------|-------|----------|
| 全体               | 4.3  | 12.3 | 44.9 | 28.9 | 9.6  | 100.0 | 301      |
| 8 未満             | 27.7 | 17.0 | 6.4  | -    | 48.9 | 100.0 | 47       |
| 8～               | -    | 48.3 | 44.8 | -    | 6.9  | 100.0 | 29       |
| 9～               | -    | 20.0 | 72.0 | 8.0  | -    | 100.0 | 25       |
| 10～              | -    | 5.0  | 50.5 | 42.5 | 2.0  | 100.0 | 100      |

出所：トーマツ（2021）



タクシー(日勤)において、最も忙しかった日の運転者の睡眠時間の分布は4時間未満4.3%、4～6時間12.3%、6～8時間44.9%、8時間以上28.9%である。このうち、休息期間が現行基準の下限を下回り、違法となると思われる8時間未満の運転者の場合、睡眠時間では4時間未満が27.7%、4～6時間が17.0%、6～8時間が6.4%となる。新基準で新たに違法となる休息期間8～9時間の運転者では、睡眠時間4時間未満はなく、4～6時間が48.3%、6～8時間もあまり変わりなく44.8%となる。

休息期間別に睡眠時間の最頻値をみると、休息8時間未満で睡眠時間4時間未満、休息8～9時間で睡眠4～6時間、休息9時間以上で睡眠6～8時間となる。新基準で休息期間の下限が8時間から9時間に引き上げられることの効果は、睡眠時間確保という観点からは小さくないと推測される。

表1-21で、トラック運転者全体の(通常期の)睡眠時間の分布をみると、4時間未満が9.4%、4～6時間が22.2%、6～8時間が48.3%、8時間以上が17.3%である。現行基準で違反となる休息期間8時間未満のケースでは、睡眠4時間未満が45.3%、4～6時間が37.9%、6～8時間が4.2%である。

休息期間別に睡眠時間の最頻値をみると、休息8時間未満で睡眠4時間未満、休息8時間以上では睡眠6～8時間となっている。タクシー以上に、トラックにおいて休息期間の下限を1時間延長することの睡眠時間確保面の効果は大きいと考えられる。

表 1-21   トラック運転者における睡眠時間と休息期間の関係 (%)

| 睡眠時間<br>休息期間 (時間) | 4 未満 | 4～   | 6～   | 8～   | 無回答  | 計     | サンプル数 (人) |
|-------------------|------|------|------|------|------|-------|-----------|
| 全体                | 9.4  | 22.2 | 48.3 | 17.3 | 2.8  | 100.0 | 1,025     |
| 8 未満              | 45.3 | 37.9 | 4.2  | -    | 12.6 | 100.0 | 190       |
| 8～                | 3.1  | 38.2 | 54.4 | 3.5  | 0.9  | 100.0 | 228       |
| 9～                | 0.9  | 25.7 | 67.3 | 6.2  | -    | 100.0 | 113       |
| 10～               | 0.4  | 8.1  | 58.1 | 32.8 | 0.6  | 100.0 | 494       |

出所：トーマツ (2021)

表 1-22 で、バス運転者全体の(通常期の)睡眠時間の分布をみると、4時間未満が5.9%、4～6時間が49.9%、6～8時間が37.2%、8時間以上が5.7%である。タクシー、トラックと比べてバスにおいて運転手の睡眠時間が短い。現行基準で違反となる休息期間8時間未満のケースでは、睡眠4時間未満が32.2%、4～6時間が50.8%、6～8時間が8.5%である。

休息期間別に睡眠時間の最頻値をみると、休息 9 時間未満で 4～6 時間、9 時間以上で 6～8 時間となっている。

表 1-22 バス運転者における睡眠時間と休息期間の関係 (%)

| 睡眠時間<br>休息期間 (時間) | 4 未満 | 4～   | 6～   | 8～   | 無回答 | 計     | サンプル数<br>(人) |
|-------------------|------|------|------|------|-----|-------|--------------|
| 全体                | 5.9  | 49.9 | 37.2 | 5.7  | 1.3 | 100.0 | 543          |
| 8 未満              | 32.2 | 50.8 | 8.5  | -    | 8.5 | 100.0 | 59           |
| 8～                | 3.5  | 64.4 | 30.9 | 1.3  | -   | 100.0 | 317          |
| 9～                | 1.3  | 35.5 | 57.9 | 5.3  | -   | 100.0 | 76           |
| 10～               | 1.1  | 11.0 | 50.4 | 25.3 | 2.2 | 100.0 | 91           |

出所：トーマツ (2021)

表 1-23、表 1-24、表 1-25 のように、通勤時間（往復）の最頻値はタクシー（日勤）で 30～60 分（32.9%）、トラックで 1～2 時間（31.3%）、バスで 30～60 分（36.3%）である。大都市圏での一般労働者の通勤時間（往復）の平均が 2 時間を超えるのと比較し、自動車運転者の通勤時間はかなり短い。現在、短い休息期間で、ぎりぎりの運転者の健康や安全水準が保たれていることの理由は、このような短い通勤時間にある可能性が高い。たが、人手不足、とくにその地域的偏在が進めば、通勤時間が伸び、結果、運転者の健康や安全が脅かされる可能性、また 2024 年以後の一層の休息期間延長の必要性につながる可能性もある。

食事・余暇時間は、タクシー運転者のケースで他のモードより長い。トラックとバスの差は小さいが、バスよりもトラックのケースでやや短い。

表 1-23 タクシー（日勤）における睡眠時間を除く休息期間の内訳 (%) (n=359)

| 時間<br>内訳 | 15 分未満 | 5 分～ | 30 分～ | 1 時間～ | 2 時間～ | 無回答  |
|----------|--------|------|-------|-------|-------|------|
| 通勤（往復）   | 5.8    | 17.8 | 32.9  | 17.0  | 5.3   | 21.2 |
| 食事       | 0.8    | 6.7  | 25.3  | 41.5  | 12.0  | 13.6 |
| 余暇       | 0.8    | 1.7  | 7.2   | 1.9   | 60.2  | 28.1 |

出所：トーマツ (2021)

表 1-24 トラック運転者における睡眠時間を除く休息期間の内訳（％）（n=1,172）

| 時間<br>内訳 | 15 分未満 | 15 分～ | 30 分～ | 1 時間～ | 2 時間～ | 無回答  |
|----------|--------|-------|-------|-------|-------|------|
| 通勤（往復）   | 3.2    | 11.9  | 29.8  | 31.3  | 6.9   | 16.8 |
| 食事       | 2.5    | 9.7   | 37.0  | 34.8  | 5.4   | 10.6 |
| 余暇       | 0.9    | 2.3   | 10.5  | 23.0  | 38.0  | 25.4 |

出所：トーマツ（2021）

表 1-25 バス運転者における睡眠時間を除く休息期間の内訳（％）（n=598）

| 時間<br>内訳 | 15 分未満 | 15 分～ | 30 分～ | 1 時間～ | 2 時間～ | 無回答  |
|----------|--------|-------|-------|-------|-------|------|
| 通勤（往復）   | 5.2    | 14.9  | 36.3  | 28.1  | 8.2   | 7.4  |
| 食事       | 2.7    | 14.7  | 41.0  | 30.3  | 3.7   | 7.7  |
| 余暇       | 1.3    | 2.8   | 16.6  | 35.8  | 24.4  | 19.1 |

出所：トーマツ（2021）

#### 1.6.4 年間労働時間

##### (1) タクシー

改善基準により日勤タクシー運転者の年間拘束時間上限は 3,588 時間となり、表 1-26 のように、これを超過する運転者の比率は、日勤のタクシー運転者全体で 2.1%となる。労働組合のある会社の運転者と比べ、労働組合がない会社で、また会社規模別には 21～50 台の中規模事業者で、地域別には地方部で 3,588 時間越えの比率が高くなっている。

時間の刻みがアンケートと対応しないが、新基準で新たに違反となる年間拘束時間の範囲が含まれる年間拘束時間 3,300～3,588 時間の運転者は、日勤のタクシー全体の 11.4%に当たる。この比率も、上記と同じように、労働組合なし、中規模の 21～50 台、地方部の会社で高くなっている。新基準の年間拘束時間の側面での影響は、中規模事業者、地方部で大きくなると予想される。地方部での影響が大きくなることについては、1 日の拘束時間・休息時間と共通している。

表 1-26 タクシー運転者（日勤）における 1 年間の拘束時間（%）（2019 年）

| 時間        |     | 3,300 未満 | 3,300～ | 3,588～ | 3,864～ | サンプル数（人） |
|-----------|-----|----------|--------|--------|--------|----------|
| 全体        |     | 86.5     | 11.4   | 1.9    | 0.2    | 1,593    |
| 組合        | あり  | 87.4     | 10.3   | 0.3    | -      | 968      |
|           | なし  | 85.1     | 13.1   | 1.8    | -      | 625      |
| 規模<br>（台） | ～20 | 88.4     | 7.1    | 4.6    | -      | 241      |
|           | ～50 | 78.1     | 18.3   | 3.2    | 0.5    | 597      |
|           | 51～ | 92.6     | 7.4    | -      | -      | 755      |
| 地域        | 都市部 | 91.6     | 8.4    | -      | -      | 706      |
|           | 地方部 | 82.4     | 13.9   | 3.4    | 0.3    | 887      |

出所：トーマツ（2021）

表 1-27 タクシー運転者（隔勤）における 1 年間の拘束時間（%）（2019 年）

| 時間        |     | 3,144 未満 | 3,144～ | 3,240～ | 3,480～ | サンプル数（人） |
|-----------|-----|----------|--------|--------|--------|----------|
| 全体        |     | 98.3     | 1.5    | 0.1    | -      | 1,714    |
| 組合        | あり  | 98.5     | 1.3    | 0.2    | -      | 1,097    |
|           | なし  | 98.0     | 2.0    | -      | -      | 650      |
| 規模<br>（台） | ～20 | 92.6     | 6.9    | 0.6    | -      | 175      |
|           | ～50 | 98.8     | 1.2    | -      | -      | 433      |
|           | 51～ | 99.0     | 0.9    | 0.1    | -      | 1,139    |
| 地域        | 都市部 | 98.5     | 1.4    | 0.1    | -      | 846      |
|           | 地方部 | 98.2     | 1.7    | 0.1    | -      | 901      |

出所：トーマツ（2021）

表 1-27 のようにタクシーの隔勤では、現行基準で違反となる年間拘束時間 3,144 時間超えの運転者の比率は、全体で 1.6%である。この比率は、組合のない会社でやや高く、20 台未満の小規模事業者で突出して高い。地域別には地方部でやや高い。

## (2) トラック

表 1-28 のように、トラック全体で違反となる年間拘束時間 3,516 時間以上の運転者の比率は 5.0%である。組合ありに比べ、なしの方が比率が高く、規模別には 21～50 台の中規模事業者で比率がかなり高い。車両種類別には大型で、またルート運送に比べ、長距離運送で

12.0%と極端に比率が高くなっている。

新基準で影響を受ける 3,300～3,516 時間の範囲の運転者の比率は全体で 24.3%である。会社規模が大きくなるほどその比率が高まり、車両種類別にトレーラーでその比率が小さいことを除くと、当該比率が高い属性についての顕著な傾向はみられない。

表 1-28 トラック運転者における 1 年間の拘束時間 (%) (2019 年)

|           |       | 3,300 未満 | 3,300～ | 3,516～ | 3,840～ | サンプル数 (人) |
|-----------|-------|----------|--------|--------|--------|-----------|
| 全体        |       | 70.7     | 24.3   | 4.5    | 0.5    | 8,727     |
| 組合        | あり    | 71.9     | 25.6   | 2.4    | 0.1    | 2,051     |
|           | なし    | 70.3     | 23.9   | 5.2    | 0.6    | 6,676     |
| 規模<br>(台) | ～20   | 79.3     | 17.1   | 2.9    | 0.7    | 720       |
|           | 21～50 | 70.4     | 22.4   | 6.5    | 0.8    | 3,037     |
|           | 51～   | 69.5     | 26.5   | 3.7    | 0.3    | 4,802     |
| 車両<br>種類  | 小型    | 75.9     | 24.1   | -      | -      | 158       |
|           | 中型    | 78.0     | 19.6   | 2.4    | -      | 3,349     |
|           | 大型    | 64.8     | 27.8   | 6.6    | 0.8    | 5,077     |
|           | トレーラー | 86.8     | 12.0   | 1.3    | -      | 333       |
| 運行<br>種別  | 長距離運送 | 58.8     | 29.2   | 10.4   | 1.6    | 1,793     |
|           | ルート運送 | 77.0     | 21.4   | 1.6    | -      | 2,171     |

出所：トーマツ (2021)

### (3) バス

表 1-29 のように、現行基準で年間拘束時間に関して違反となる範囲 (3,380 時間以上) に該当する運転者は、バス全体で 8.6%でとなり、他モードの対応する比率と比べてバスのケースで比率が高い。組合ありと比べ組合なしで比率が高く、企業規模別には小規模事業所で比率が高い。また、都市圏外よりも都市圏で比率が高い。

会社のデジタルタコグラフ搭載車両比率が高いほど、年間拘束時間が現行基準を超えとなっている比率が高い傾向もみられる。表 1-30、表 1-31、表 1-32 のように、この傾向は一般路線バス、高速路線バス、貸切バスに共通しているが、規制による当該装置義務付け範囲の影響も考えられ、単純に当該装置が長時間拘束を助長しているというわけではないかもしれない。

表 1-29 バス運転者（全体）における 1 年間の拘束時間（％）（2019 年）

| 時間        |              | 3,300 未満 | 3,300～ | 3,380～ | 3,484～ | サンプル数（人） |
|-----------|--------------|----------|--------|--------|--------|----------|
| 全体        |              | 85.0     | 6.5    | 5.4    | 3.2    | 14,724   |
| 組合        | あり           | 85.1     | 6.7    | 5.4    | 2.9    | 13,466   |
|           | なし           | 83.9     | 4.0    | 5.8    | 6.4    | 1,258    |
| 規模<br>（台） | ～20          | 85.4     | 1.9    | 9.7    | 3.1    | 424      |
|           | 21～50        | 85.1     | 8.3    | 3.6    | 2.9    | 1,967    |
|           | 51～          | 84.9     | 6.3    | 5.6    | 3.2    | 12,283   |
| 地域        | 都市圏（51 台以上）  | 88.5     | 3.6    | 3.6    | 4.3    | 7,086    |
|           | 都市圏外（50 台以下） | 86.3     | 8.0    | 3.2    | 2.6    | 1,808    |
| デジ<br>タコ  | 搭載 80%以上     | 82.6     | 6.9    | 6.7    | 3.8    | 10,803   |
|           | 〃 20%以下      | 93.8     | 3.1    | 1.7    | 1.3    | 2,405    |

出所：トーマツ（2021）

表 1-30 乗合バス（一般路線）運転者における 1 年間の拘束時間（％）（2019 年）

| 時間        |              | 3,300 未満 | 3,300～ | 3,380～ | 3,484～ | サンプル数（人） |
|-----------|--------------|----------|--------|--------|--------|----------|
| 全体        |              | 87.1     | 5.0    | 5.2    | 2.8    | 11,342   |
| 組合        | あり           | 87.4     | 5.0    | 5.1    | 2.4    | 10,857   |
|           | なし           | 78.6     | 3.3    | 6.0    | 12.2   | 485      |
| 規模<br>（台） | ～20          | 98.6     | 1.4    | -      | -      | 69       |
|           | 21～50        | 86.4     | 8.5    | 3.1    | 2.0    | 1,099    |
|           | 51～          | 87.1     | 4.6    | 5.4    | 2.9    | 10,174   |
| 地域        | 都市圏（51 台以上）  | 91.2     | 2.3    | 3.0    | 3.5    | 6,427    |
|           | 都市圏外（50 台以下） | 86.0     | 9.7    | 1.9    | 2.3    | 873      |
| デジ<br>タコ  | 搭載 80%以上     | 85.0     | 5.1    | 6.6    | 3.3    | 7,901    |
|           | 〃 20%以下      | 93.7     | 3.0    | 1.8    | 1.5    | 2,180    |

出所：トーマツ（2021）

表 1-31 乗合バス（高速路線）運転者における 1 年間の拘束時間（%）（2019 年）

| 時間        |              | 3,300 未満 | 3,300～ | 3,380～ | 3,484～ | サンプル数（人） |
|-----------|--------------|----------|--------|--------|--------|----------|
| 全体        |              | 75.1     | 9.9    | 9.2    | 5.8    | 1,573    |
| 組合        | あり           | 76.0     | 10.8   | 7.6    | 5.6    | 1,438    |
|           | なし           | 65.9     | 25.9   | 8.1    | -      | 135      |
| 規模<br>（台） | ～20          | 59.3     | 31.0   | 9.7    | -      | 113      |
|           | ～50          | 56.5     | 16.2   | 13.6   | 13.6   | 191      |
|           | 51～          | 79.4     | 9.8    | 6.6    | 4.3    | 1,269    |
| 地域        | 都市圏（51 台以上）  | 75.8     | 3.5    | 5.5    | 15.2   | 256      |
|           | 都市圏外（50 台以下） | 56.5     | 16.2   | 13.6   | 13.6   | 191      |
| デジ<br>タコ  | 搭載 80%以上     | 73.6     | 9.5    | 10.3   | 6.6    | 1,364    |
|           | 〃 20%以下      | 95.9     | 2.7    | 1.4    | -      | 74       |

出所：トーマツ（2021）

表 1-32 貸切バス運転者における 1 年間の拘束時間（%）（2019 年）

| 時間        |              | 3,300 未満 | 3,300～ | 3,380～ | 3,484～ | サンプル数（人） |
|-----------|--------------|----------|--------|--------|--------|----------|
| 全体        |              | 80.5     | 12.9   | 3.6    | 3.0    | 1,809    |
| 組合        | あり           | 74.4     | 17.0   | 4.8    | 3.8    | 1,171    |
|           | なし           | 91.7     | 5.3    | 1.4    | 1.6    | 638      |
| 規模<br>（台） | ～20          | 93.8     | 3.3    | 2.5    | 0.4    | 242      |
|           | 21～50        | 91.0     | 5.9    | 1.6    | 1.5    | 677      |
|           | 51～          | 67.4     | 21.7   | 5.7    | 5.2    | 840      |
| 地域        | 都市圏（51 台以上）  | 52.9     | 25.1   | 11.2   | 10.9   | 403      |
|           | 都市圏外（50 台以下） | 94.2     | 3.8    | 1.9    | 0.1    | 744      |
| デジ<br>タコ  | 搭載 80%以上     | 78.3     | 14.1   | 4.0    | 3.5    | 41       |
|           | 〃 20%以下      | 95.4     | 4.6    | -      | -      | 151      |

出所：トーマツ（2021）

バスのサービス区分別に、年間拘束 3,380 時間以上の比率をみると、一般路線バスで 9.0%、高速路線バスで 15.0%、貸切バスで 7.6%である。高速路線バスでその比率が高くなっている。3,484 時間以上の極端な年間拘束時間となる者の比率も高速路線バスで高くなっている。（表 1-30、表 1-31、表 1-32）

## 1.7 小括

2024 年からの拘束時間短縮、すなわち休息期間延長は、勤務の長い日に関し概ね 1 時間となった。端数をつけることによって労使間で確定した時間を定めることができたかもしれないが、労使とも完全なそれを望まず、限度としての 1 時間の変更と、努力目標としての理想値を併記する形態がとられた。

これにより、原則でない例外側で、1 日最大拘束時間は 16 時間から 15 時間に短縮され、休息期間の下限は 8 時間から 9 時間に延長された。最大の例外は、450km 以上の長距離運送トラックであり、最大拘束時間を 16 時間のままとし、休息期間下限は 8 時間のままとしたが、勤務終了後の休息期間は延長された。

年間労働時間、年間総拘束時間から時短幅を確定する今回のアプローチでは時短ノルマがなかったタクシーの隔勤において、48 時間周期での最大拘束時間は基本的に短縮されず、場合によっては 2 回の勤務平均規定の導入で、1 回あたりでは延長されるケースも生じた。

争点の一つだった分割休息（休息期間の分割取得）、つまり拘束時間中の中抜け時間を休息期間に算入することについては、当初、バスの労働側が廃止を求めたものの残され、トラックを含め 3 分割（休息期間の 1 日に 3 回に分けての取得）のケースも当分の間残されることになった。

年間総拘束時間に関しては、削減幅の順に、トラック、バス、日勤のタクシーの順となり、隔勤のタクシーでは削減が行われなかった。

確定的な時間を規制することで規制と現実が乖離し、かえって労働時間規制が形骸化してしまう恐れもある。努力目標型規制によってそれを防ぐことができる可能性も否定できない。しかしながら、現実を努力目標である「基本」に近づけるには、政府と労使の協力、サステナブルで少しでもホワイトな道路運送産業を作り上げようという意識の共有が欠かせないものと推測される。

1 日の拘束時間・休息期間の 1 時間を超える短縮を 1 度に行うことは難しい。専門委員会最終とりまとめにおいて 3 年後を目途に再調査を行うことが付帯決議されたが、この種の議論と審議には数年かかることを前提にすると、今後は少なくとも 10 年かそれより短い間隔での見直しを継続する必要もあろう。

なお、厚労省の調査に基づく 3 モードの 2019 年現在の実際の労働実態は以下のとおりである。タクシーの日勤では、現行基準で 1 日の拘束時間 16 時間超の違反の可能性のある割合は、通常期の 10 月に、全体で 1.4% であり、小規模会社の方が 16 時間超えが多い。地域別には、地方部の方が 16 時間超えが多い。地方部で手待ち時間の長さが長時間の拘束を引き起こしていると推測される。

タクシーの隔勤では、21 時間超の違反の可能性のある割合は、全体で 5.4% であり、この比率は大規模事業者ほど多い。地域別には、都市部で 3.8%、地方部で 6.3% である。地方部で違反の可能



性のある長時間拘束が多い点は、日勤の場合と共通している。

トラックにおける、通常期の、違反を含む可能性の高い 1 日拘束時間 16 時間以上の比率は、全体で 2.1%である。会社規模が大きいほどその比率が高くなっている。車両種類別には、大型で比率が高い。運行種類別には、ルート運送と比べ、長距離運送で比率が高くなっている。発荷主種類別には、「農林・水産」で極端に比率が高い。

仮に、拘束時間が 16 時間超となり改善基準告示違反の可能性のある運転者の比率が同基準見直し後も変わらないとすると、新基準で拘束時間の上限が 15 時間となることの直接的な影響を受ける運転者の比率は、トラック全体で 4.8%となる。車両規模別には大型、運行種類別には、長距離運送で比率が高い。ただし、新基準においても、1 運行の走行距離が 450km 超の長距離運送では拘束時間の 16 時間までの延長が認められるため、その分この影響は緩和される。この影響は、発荷主種類別には、元運運送、つまり他のトラック会社からの下請（庸車）が大きく、「自動車、電機・機械・精密、金属」、「建設、建機」の順となる。

バスに関しては、2 人乗務特例を考えない場合、現行改善基準告示で拘束時間の上限 16 時間を超える者の比率は、全体で 1.1%であった。この比率は、中規模事業者でやや大きく、都市圏以外と比べ、都市圏で比率が高い。

現行改善基準告示違反となる拘束時間 16 時間以上の運転者の比率が変わらないとすると、改善基準告示見直しの影響を直接受ける拘束時間 15～16 時間の運転者の比率は、バス全体で 6.9%である。地域別には、都市圏で高い。

年間労働時間についてみると、日勤タクシーで運転者の年間拘束時間上限 3,588 時間を超過する運転者の比率は、運転者全体で 2.1%となる。会社規模別には中規模事業者で、地域別には地方部でこの比率が高くなっている。

時間の刻みがアンケートと対応しないが、新基準で新たに違反となる年間拘束時間の範囲が含まれる年間拘束時間が 3,300～3,588 時間の運転者は、日勤のタクシー全体の 11.4%に当たる。この比率も、上記と同様の性格を持つ。

タクシーの隔勤では、現行基準で違反となる年間拘束時間 3,144 時間超えの運転者の比率は、全体で 1.6%である。この比率は、小規模事業者で突出して高い。地域別には地方部でやや高い。

トラック全体で違反となる年間拘束時間 3,516 時間以上の運転者の比率は 5.0%である。規模別には 21～50 台の中規模事業者で比率がかなり高い。車両種類別には大型で、またルート運送に比べ、長距離運送で 12.0%と極端に比率が高くなっている。

新基準で影響を受ける 3,300～3,516 時間の範囲の運転者の比率は全体で 24.3%である。会社規模が大きくなるほどその比率が高まり、車両種類別にトレーラーでその比率が小さいことを除くと、当該比率が高い属性についての顕著な傾向はみられない。

バスについては、現行基準で年間拘束時間に関して違反となる範囲（3,380 時間以上）に該当する運転者は、バス全体で 8.6% となり、他モードより比率が高い。企業規模別には小規模事業者で、都市圏外よりも都市圏で比率が高い。

バスのサービス区分別には、年間拘束 3,380 時間以上の比率は、高速路線バスで高くなっている。

#### 参考文献

- 1) 厚生労働省（委託）（2017）『過労防止に関する実態把握のための労働・社会面の調査（自動車運転者）』 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000105655.html>
- 2) 厚生労働省・国土交通省（2015）『トラック輸送状況の実態調査』 <https://www.mlit.go.jp/common/001128767.pdf>
- 3) 寺田一薫（2013）「高速ツアーバス規制と貸切バスの長時間運転防止」『IATSS Review』Vol.38, No.1, pp.41-48
- 4) 寺田一薫（2022a）「自動車運送事業における飲酒運転対策と点呼の役割」『自動車運送事業における運転時間規制と安全管理に関する研究』日本交通政策研究会
- 5) 寺田一薫（2022b）「自動車運送業における運転者の労働時間規制見直しと残された課題」『月刊社労士』第 58 巻第 11 号、11 月、pp.52-53
- 6) 寺田英子（2022）「貨物自動車運送事業の労働環境に関する文献調査」『自動車運送事業における運転時間規制と安全管理に関する研究』日本交通政策研究会
- 7) トーマツ（2021）『自動車運転者の労働時間等に係る実態調査事業報告書』
- 8) 日通総合研究所（2012）『EU 諸国における自動車運転者の法規制及び実態に関する調査研究・報告書』
- 9) 全国自動車交通労働組合連合会（2019）『タクシー労働問題研究プロジェクト・タクシー乗務員アンケート』
- 10) 全日本トラック協会・九州トラック協会（2020）『改善基準告示見直しに向けたトラックドライバーの働き方に関する実態調査』

## 2 章 バス回数券に対する運賃規制と割引形態の変化

### 2.1 はじめに

最近、バスや鉄道の回数券の発売中止が広がっている。バス回数券は、創業時から発売され、利用頻度の高い旅客に利用されてきた。なぜ今、回数券が発売中止になりつつあるのだろうか。本稿では、長年にわたって回数券が発売され続けた背景、回数券の様式と割引率、政府の運賃規制の歴史を振り返る。歴史から明らかになるのは、回数券が事業者、規制者、利用者のいずれにも利益をもたらす存在だったことである。しかし、乗車券システムの技術革新（ワンマン化、磁気カード、IC カード）、規制緩和などの複数の要因が、事業者や規制者や利用者から回数券の魅力を失わせた。しかし、経済学の立場から、高頻度利用者割引の廃止や縮小が望ましいかについては検討の余地がある。運賃規制の見直しや新技術の導入が、再度、事業者割引拡大に導く可能性がないとは言えない。

高頻度利用者への割引乗車券は、回数券以外に定期券があり、両者の間に競合関係がある。鉄道に比べバス定期券の割引率が低く、1 回当たりの定期券と回数券の運賃差が小さいので、旅客は両者の選択を意識する。現在の政府規制は回数券か定期券かどちらかを設定する義務を事業者に課しており、定期回数券という両者の中間形態の券種が存在する。バス回数券の歴史を論じる際には、定期券との関係を説明する必要があり、定期券の割引率の変化も説明する。

本稿の分析対象は、道路運送法が規定する乗合バスの中で、国土交通省が「一般バス」と定義するバス事業である。これは、われわれが地域内輸送手段として日常目にする路線バスであり、限定バス（利用者の範囲を限定し、不特定多数が利用できないもの）、定期観光バス、高速バスを除く。以下では、特に断らない限り、バスは一般バスを指す。

### 2.2 バスの運賃構造

#### 2.2.1 運賃構造の定義

乗合バス事業者は、複数の地点間に、毎日、交通サービスを提供している。発着点、利用曜日・時間帯が異なれば、別々の交通市場が成立し、異なる運賃を設定できる。利用区間・利用時間帯が同じであっても、おとな、こども、高齢者、学生などの年齢や社会での地位、

利用頻度、同時に利用する人数によって、事業者はそれぞれに異なる運賃を設定できる。さらに、乗継割引乗車券、一定区域を一定期間乗り放題の乗車券、観光施設の入場券と往復乗車券のセットのような交通市場と他の市場を組み合わせた企画乗車券が存在する<sup>1</sup>。事業者は、路線別、乗車距離別、属性別、利用時間帯別、券種別にキロ当たり運賃（賃率）を設定する。カテゴリー別の賃率は事業者の経営戦略であり、また、政府の運賃規制の影響を受ける。経済学の理論では、市場で独占力のある企業がカテゴリー別に共通費を配分する問題、と解釈される。このような企業は、利潤を最大にするために、各カテゴリーの需要の価格弾力性に応じて運賃を決めようとする。以下では、カテゴリー間のキロ当たり運賃の差を運賃構造と名付ける。

表 2-1 は京都市交通局バス市内均一区間、表 2-2 は近鉄 10km の運賃構造を数値で示したものである。いずれも 2021 年 4 月現在である。表の右側は、普通運賃を 1 とするときの各券種、各属性の運賃の換算値であり、1 から換算値を引いた値が、実質の運賃割引率に相当する。これらの表から、バスと鉄道の運賃構造に違いがあることがわかる。

表 2-1 京都市バス市内均一区間の運賃構造（2021 年 4 月）

|           | 販売額(円) |                    |     |             |                             |       | 大人普通券を1とするときの各属性、券種の運賃水準 |      |            |      |             |                            |      |      |
|-----------|--------|--------------------|-----|-------------|-----------------------------|-------|--------------------------|------|------------|------|-------------|----------------------------|------|------|
|           | 普通     | 回数券(1回当たり)<br>(注1) |     | 磁気回数<br>カード | 定期券2km以上<br>(小児、学生、生徒は通学定期) |       |                          | 普通   | 回数券(1回当たり) |      | 磁気回数<br>カード | 定期券2km以上<br>(1回当たり、月40回利用) |      |      |
|           |        | 普通                 | 時差  |             | 1ヵ月                         | 3ヵ月   | 6ヵ月                      |      | 普通         | 時差   |             | 1ヵ月                        | 3ヵ月  | 6ヵ月  |
| 大人        | 230    | 208                | 167 | 209         | 9660                        | 27530 | 52160                    | 1.00 | 0.91       | 0.72 | 0.91        | 1.05                       | 1.00 | 0.94 |
| 小人        | 120    | 109                | —   | 109         | 3960                        | 11290 | 21380                    | 0.52 | 0.47       | —    | 0.47        | 0.43                       | 0.41 | 0.39 |
| 学生        | 230    | 208                | 167 | 209         | 8280                        | 23600 | 44710                    | 1.00 | 0.91       | 0.72 | 0.91        | 0.90                       | 0.86 | 0.81 |
| 生徒 高校中学   | 230    | 208                | 167 | 209         | 6300                        | 17960 | 34020                    | 1.00 | 0.91       | 0.72 | 0.91        | 0.68                       | 0.65 | 0.62 |
| 市民高齢者     | 230    | 208                | 167 | 209         | 所得に応じた年間負担金(注2)             |       |                          | 1.00 | 0.91       | 0.72 | 0.91        | 0～0.14                     |      |      |
| 福祉対象者(注3) | 120    | 109                | —   | 109         | 6760                        | 19270 | 36500                    | 0.52 | 0.47       | —    | 0.47        | 0.73                       | 0.70 | 0.66 |

注 1：時差回数券は大人用のみ発売

注 2：敬老乗車証を利用する場合。生活保護世帯は無料、それ以外は 3000,5000,10000,15000 円の 4 段階

注 3：市民の福祉対象者の一部は無料

表 2-2 近鉄 10km 区間の運賃構造（2021 年 4 月）

|         | 販売額(円) |                   |     |          |                        |       |       | 大人普通券を1とするときの各属性、券種の運賃水準 |            |      |          |                   |      |      |
|---------|--------|-------------------|-----|----------|------------------------|-------|-------|--------------------------|------------|------|----------|-------------------|------|------|
|         | 普通券    | 回数券(1回当たり)<br>(注) |     |          | 定期券(小児、学生、生徒は通学<br>定期) |       |       | 普通券                      | 回数券(1回当たり) |      |          | 定期券(1回当たり、月40回利用) |      |      |
|         |        | 普通                | 時差  | 土曜<br>休日 | 1ヵ月                    | 3ヵ月   | 6ヵ月   |                          | 普通         | 時差   | 土曜<br>休日 | 1ヵ月               | 3ヵ月  | 6ヵ月  |
| 大人      | 260    | 236               | 217 | 186      | 9930                   | 28310 | 53630 | 1.00                     | 0.91       | 0.83 | 0.71     | 0.95              | 0.91 | 0.86 |
| 小児      | 130    | 118               | —   | —        | 2240                   | 6390  | 12100 | 0.50                     | 0.45       | —    | —        | 0.22              | 0.20 | 0.19 |
| 学生      | 260    | 236               | 217 | 186      | 4480                   | 12770 | 24200 | 1.00                     | 0.91       | 0.83 | 0.71     | 0.43              | 0.41 | 0.39 |
| 生徒 高校中学 | 260    | 236               | 217 | 186      | 4480                   | 12770 | 24200 | 1.00                     | 0.91       | 0.83 | 0.71     | 0.43              | 0.41 | 0.39 |
| 高齢者     | 260    | 236               | 217 | 186      | 9930                   | 28310 | 53630 | 1.00                     | 0.91       | 0.83 | 0.71     | 0.95              | 0.91 | 0.86 |
| 福祉対象者   | 130    | 118               | —   | —        | 4970                   | 14160 | 26820 | 0.50                     | 0.45       | —    | —        | 0.48              | 0.45 | 0.43 |

注：時差回数券、土曜休日回数券は大人用のみ発売

<sup>1</sup> これら乗車券は、1980~90 年代に発売開始したものが多く。詳しくは鈴木（2001）第 6 章参照。

### 2.2.2 定期券

バスの1ヵ月通勤定期の割引率は25～30%の事業者が多い。定期割引率は、1ヵ月30日毎日普通運賃で往復乗車するときの運賃総額に対する定期運賃の割引率と定義される。割引率が25%ならば月に45回、30%ならば月に42回乗車すると定期運賃と普通運賃が同額になる。週休2日の職場であれば、週2回の休日に祝日や振替休日を加えると、定期運賃が、毎回、普通運賃を支払うより高くなることが多い。1ヵ月定期に比べ、3ヵ月定期、6ヵ月定期は割引率が高くなるが、連休期間や休暇取得を考慮すると、お得感が出るほどではない。一方、鉄道通勤1ヵ月定期は35～40%が最低水準の割引率である。バスの1ヵ月通学定期券の割引率は40%の事業者が多い。通学定期で月36回以上乗車すると普通運賃より割安になる。大学生ならば、週4日通学では毎回乗車券を買うより通学定期が割高になる。高校生以下でも、日によってバスと家族の運転する自家用車同乗とを使い分けると、月36回以上バスに乗らなくなり、定期券以外の選択に傾く。公営事業者は、社会政策として中学・高校生の通学定期割引率をより高くするところが多く、表2-1の京都市交通局は55%としている。鉄道とバスの通学定期割引率の差は、通勤定期以上に大きい。10kmの1ヵ月通学（大学）定期の割引率は、JR西日本電車特定区間が69%、大阪メトロと近鉄が71%である。JRと公営は、中学・高校生向けに大学生より割引率が高い通学定期を発売している。

鉄道の定期割引率が高い理由は、20世紀前半に、国鉄が社会政策として通勤・通学定期券に高率の割引率を設定し、民鉄は国鉄に準じたことに起因している。通学定期においては就学機会の保障、通勤定期においては低廉な労働力の確保や雇用機会の保障を目的に、政府は定期運賃を低額に抑えようとした。それが可能であったのは、交通市場における鉄道の独占力の高さであった。都市間旅客交通市場や貨物市場の収益からの内部補助が定期の高い割引を可能にした。地域内旅客交通市場でも普通運賃を相対的に高くして、定期運賃収入の減少を補うことができた。これに対して、20世紀前半のバス事業者は小規模で、他の交通市場からの内部補助を期待できなかった。また、自らの交通市場での価格支配力が弱いため、定期割引率を高くすると経営に響くことになった。バスの普通運賃は鉄道より高く、さらに高額の普通運賃を設定しにくかった。

バス定期券には特定地域のフリー定期がある。利用区間を指定せず、主に大都市圏の都心部の一定地域で無制限に利用できる。昼間利用限定のフリー定期を販売する事業者がある。

### 2.2.3 回数券

回数券の割引率は、鉄道とバスとに大きな差がない。両者とも、11回分乗車できる乗車券を10回分で発売してきた。このときの割引率は10%ではなく、

$$1 - 10 \div 11 = 0.091 \quad (1)$$

と計算する。

鉄道（路面電車を除く）とバス（路面電車を含む）の回数券の大きな違いに、利用区間の範囲と有効期間がある。国鉄と多くの民鉄は、乗車区間を指定して回数券を発売してきた。一部の民鉄（多くは路面電車から高速鉄道に転換した事業者）は、かつては運賃区界（区間制運賃の1区、2区、・・・）別、後に運賃金額単位で回数券を発売した。バス回数券は、乗降停留所を指定せず、運賃金額単位ならどの区間でも通用する。不足分があれば差額を現金で支払える。鉄道回数券には有効期限があり、現在は3カ月が標準であるが、バス回数券には原則として有効期限がない。磁気化以前の鉄道回数券は、表紙とともに利用しなければならず、1枚ごとにばらして使えなかったが、バスは1枚ごとにばらして使用できた。

定期割引率の低さと回数券の用途の広さは、バスの定期券利用割合を低くし、回数券の利用割合の高くしている。週数回同じ区間を利用する場合、鉄道ならば定期券が選ばれるが、バスでは回数券が選ばれる。月1～3回の利用ならば、鉄道は普通券、バスは回数券がもっとも割安になる。2019年度の鉄道輸送人員に占める定期割合は、大手民鉄60%、中小民鉄47%、公営52%、JR62%に対して、2018年度のバス輸送人員に占める定期割合は28%であった<sup>2</sup>。一部の公営事業者を除いて、バス、鉄道ともに事業者別の回数券利用割合は公表されていない。図2-1は、東京都営バス輸送人員の券種別割合である。2006年度のICカード導入までは、回数券と磁気回数カードの合計割合は20～30%の間であった。一方、都営地下鉄では、1984～2006年度の紙回数券の利用割合は2～3%であった（磁気カードは割引なし）。

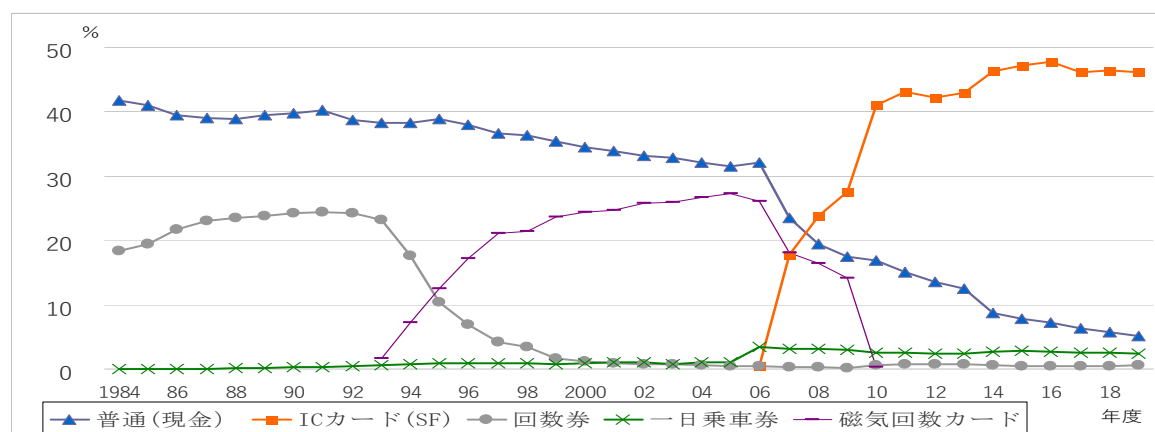


図2-1 東京都交通局バス輸送人員の定期外券種別割合

（出所：東京都交通局「運輸統計年報」）

<sup>2</sup> 国土交通省「鉄道統計年報」、「自動車輸送統計年報」による。

## 2.3 回数券と定期券の存在意義

回数券と定期券は、鉄道やバスの創業期から発売されている。発売理由は、乗車券の発売と運賃収受における作業の効率化、割引による旅客誘致、政府からの社会政策上の要請である。

旅客が正しい運賃を支払っているか確認する作業は手間のかかるものであった。創業期から1960年代までのシステムを振り返ってみよう。鉄道旅客は、駅窓口で乗車券を購入して、改札口で駅員の確認後、入鋏または押印を受け、出口で駅員による不正がないかの確認を経て、乗車券を回収される。いずれの関門でも、専門職の職員が、瞬時に、旅客が規則通りに運賃を支払っているかを確認する。運賃トラブル対応で他の旅客に迷惑がかかったり、列車を遅延させたりしないためには、運賃規則を熟知した職員を十分に配置する必要がある。回数券や定期券は旅客の窓口での購入回数を減らし、定期券は、改札口の駅員の入鋏、押印作業を省略させる。

ツーマン時代のバスでは、車掌が車内で乗客に乗車券を販売し、下車時に不正乗車がないか確認し、乗車券を回収する。車掌は同時に、バス運行の補助業務、安全確認業務を担当する。車掌は、乗車券の販売や確認を迅速に行い、遅延を防止することを強く要求される。ワンマンバス導入後は、普通券から現金支払への変更で、乗車券販売業務が大幅に軽減されたものの、車掌の他の業務を運転士が一人で行うことになった。それゆえ、バスの運賃制度や乗車券はできるだけ単純であることが求められる。回数券と定期券は、車掌や運転士の作業を大幅に軽減する役割を担っていた。均一制や区間制の運賃、金額単位の金券式回数券、カレンダー月単位の定期券は、事業者の知恵の産物である。

乗客にとっても、回数券や定期券は、毎回の乗車時に、小銭を用意して乗車券を購入する手間を省ける。1枚ずつバラして使えるバス回数券は、グループで移動するときに、家族や友人に事前に渡しておくことができる。割引なしの回数券でも、乗客が購入する理由がある。

他のモノやサービス同様に、公共交通でも割引による集客効果が存在する。しかし、地域内公共交通サービスは、割引による需要喚起が小さい。通常、1事業者が公共交通市場で独占供給するので、事業者間の競争が存在しない。交通サービスの消費には時間の消費が伴うため、割引による買いだめが不可能である。定期券や鉄道回数券には有効期限があり、買いだめをさらに困難にする。最短でも1ヵ月の期間がある定期券は、通勤通学のような移動の必需性が高い旅客向けであり、割引による需要喚起効果が大きくない。鉄道回数券は区間指定で有効期限があり、定期券ほどではないにしても必需性の高い旅客向けの券種で、需要喚

起効果が大きいとは言えない<sup>3</sup>。一方、バス回数券は、区間指定なし、有効期限なしで用途が広い、観光などの自由目的に利用できる。どこでも、いつでも、だれでも、だれとでも使えて、割引のある便利な乗車券である。バス回数券は、鉄道回数券に比べ、需要喚起効果が大きい。回数券は、沿線地域住民と観光客などの来訪者との市場を分割して、前者を優遇する制度と言える。一部の事業者が発売している、乗降区間を指定せず、都市圏内を自由に乗車できるフリー定期券にも、同様の効果がある。

通学通勤客向けの運賃割引には、社会政策としての運賃軽減の目的がある。回数券には、低所得者が買い物や通院のような頻度の高い日常生活目的の移動を容易にする目的がある。ただし、公共交通においては、社会政策としての運賃割引がこれまで事業者の責任で行われてきた。そのためには他の利用者の運賃をより高くする必要がある、また、事業者の経営を苦しめる。

## 2.4 運賃構造に対する政府規制

### 2.4.1 通達による運賃規制

日本政府の交通産業に対する価格規制には、運賃水準全体に対するものと、券種別の運賃構造に対するものがある。前者は、参入規制と供給力規制によって市場における独占を保障する見返りに、事業全体の利潤率を規制するものである。これについては本稿の対象外である。後者は、当該事業者が供給する交通サービスの利用者間での公平性に関する規制である。鉄道、バス、タクシー、旅客船、航空に関する事業法（鉄道事業法、道路運送法、海上運送法、航空法）に、旅客運賃が「特定の旅客に対し不当な差別的取扱いをするものであるとき、政府は事業者に変更を命じることができる」として、公平性の確保が明文化されている。法律が明言しているのは抽象的な次元であり、具体的な規制内容は監督官庁からの通達や事務連絡で示される。

運賃構造規制は、交通機関別に異なる。寺田（2004）は、「交通一般には、総括原価主義による運賃水準の統制は厳格であっても、その下で事業者は相当な運賃体系に関する自由度を持っていた。規制者側としても、初乗り運賃の扱いや遠距離通減率、とくに定期券の券種別遠距離通減率などについては統制しきれないのが普通であった。しかし、乗合バスでは、規制者側のある種の努力によって、このような運賃体系に対する統制が機能してきた。（p.58）」と論じている。ここでいう運賃体系は、本稿の運賃構造と同義と考えられる。規制緩和以前

---

<sup>3</sup> 詳しくは新納（2022a）参照



の乗合バス事業に対する運賃規制は他の交通機関より厳しく、距離別の運賃設定や定期券や回数券の割引率が全国一律になるように、政府は通達と事務連絡で事業者を規制した。

かつて、運輸省はバスの運賃構造を詳細に規定していた。認可されたキロ当たり運賃（賃率）に基づいて、山間地や雪国の割増、距離別運賃、属性別運賃、利用頻度別運賃が計算式から機械的に決まった。その中で、距離別運賃を距離別か均一制かにするかを事業者が選択できた。計算式は全国すべての事業者に共通している。事業者は、所与の運賃構造下で適正利潤を得られるような賃率を申請するが、自らの意思で運賃構造を決定する余地がほとんどなかった。1970年代までは運賃構造規制が厳格に運用されたが、その後、割引運賃の設定に関する事業者の自由度が増し、現在適用されている2002年の通達では、細かい計算式や割引率の値は姿を消している。

以下では、福島・松本(1956)、バス事業五十年史編纂委員会(1957)、運輸省自動車局(1975)、バス事業100年史編纂委員会(2008)、日本のバス事業各年版(日本バス協会発行)を参考に、戦後の利用頻度別運賃構造に対する政府規制の変化を説明する。

#### 2.4.2 厳格な運賃構造規制の時代

戦前・戦中の定期券や回数券に対する政府規制の文献を、現時点では十分参照できていないため、本稿では第二次大戦後から、運賃構造に対する政府規制の変化を説明していく。1946年から2001年までの通達の概要を表2-3に示す。通達の内容はその後運賃改定を行う事業者に順次、適用され、全国の事業者が運賃改定するまでは新旧の通達に基づく運賃が並存することになる。

バス事業五十年史編纂委員会(1957)によると、1946年1月の運輸省自動車局長通牒は、普通定期券の割引率を2〜3割、通学定期券の割引率を3〜4割、回数券の割引率を5%としているが(同書 p.557)、通勤定期券の割引率への言及はない。普通定期券は利用者の属性に関係なく購入できる券種で、当時の通勤定期券は購入時に雇用先の証明書の呈示が必要であった。普通定期券の割引率は通勤定期券より低かった。終戦直後のインフレ期の1947年から1952年まで、バス運賃の認可権限は物価庁に移っていた。1950年3月23日の物価庁通達は、1946年の通牒の基準を引き継いだ(同書 p.557)。物価庁が1951年10月11日に運賃値上げを認可したとき、割引率の下限規制が導入され、通学定期券の割引率の下限が1ヵ月定期3割以上、3ヵ月定期4割以上、回数券は10回運賃で11回以上の券片をつけることとなった(同書 p.575)。普通定期券と通勤定期券の割引率規制は明記されていない。この年から11回分10回運賃の国鉄回数券が全国で発売されるようになり、バスと鉄道の割引率が等しくなった。当時の政府は、社会政策的意義をバス運賃の内容に折り込み、定期券と回数券などをその手段とした。ただし、バスの輸送力が不足しており、割引による需要増加に対応できな

いことや、当時のバスの交通機関全体に占める利用割合の低さから、通学定期券、回数券の設定を強制することに留まった（福島・松本 p.95）。

1952 年に道路運送法が全面的に改正され、運賃は運輸大臣の認可制となった。1952 年 8 月 15 日運輸省通牒は、普通定期券、通勤定期券、回数券の割引率の下限を 1 割と明記し、通学定期券の割引率の下限は変わらなかった（福島・松本 p.205）。普通定期券を発行している事業者は、それが常時利用客の利便を図っているものであれば、回数券を設定しなくてもよいとされた（福島・松本 p.206）。通学定期券の設定が強制され、従来から設定している普通定期券と通勤定期券の発売中止を認めないとされた（同書 pp.205-206）。1956 年通達では、回数券の発売について、「普通定期券、通勤定期券等によって、その需要を賄っているものと認められるものについては、例外として回数券を設定しなくてもよい。（運輸省自動車局 p.167）」と明記されている。普通定期、通勤定期の割引率の値が示されていないが、従来の下限割引率が維持されたものと推測できる。

1962 年になると、定期割引率が下限規制から基準値に変更される。基準値より低率の事業者に対しては基準値を強制し、高率の事業者に対しては段階的に是正させることになった（運輸省自動車局 pp.174-175）。通勤定期券、通学定期券の設定が強制とされた。従来の回数券（普通回数券）の他に、通勤回数券、通学回数券の割引率が明記され、「普通回数券はなるべく設定させる」ことになった。通勤、通学の意味は定期券と同じで、購入時に雇用先、通学先の証明書の呈示が求められる。通勤回数券や通学回数券は全国に広まらず、発売する事業者は少数であった。1965 年と 1968 年の通達には、乗降停留所を特定しない回数券、すなわち金券式回数券の割引率を半減することが明記されていた。

1968 年通達で、普通定期券は廃止され、通勤定期券と統合された。通勤定期券購入の際の雇用先の証明書呈示を不要とした。通勤定期券の割引率は、元の普通定期券と通勤定期券の中間の値になった。1972 年通達で、回数券の割引率は「概ね 10%」とされ、回数券の設定が義務化された。

1950、60 年代の運賃構造規制の大きな目的は、競合路線における事業者間の運賃競争回避であった。1952 年施行の道路運送法の乗合バス事業についての規制の柱は、

- ・ 参入規制による地域独占の保障
- ・ 路線間内部補助による不採算路線の維持

であった。しかし、地域独占は全国で完成しておらず、同じ路線で複数事業者の競合が全国各地でみられた。競合路線は高収益路線であることが多い。競合路線で運賃競争が起きると、路線間内部補助による不採算路線の維持が不可能になる。そのため、同一路線同一運賃の規制が必要となり、普通運賃だけでなく、定期運賃と回数運賃の設定の有無や割引率を各事業者横並びにする規制が不可欠になっていた。

### 2.4.3 運賃査定における割引運賃の扱い

1950年代から、運輸省・国土交通省は、運賃改定時の新しい賃率算定のために、原価計算マニュアルを作成し、事業者はそれに従って運賃改定申請書類を作成してきた。1950～60年代のマニュアルには、原価だけでなく運賃収入の計算式も含まれていた（福島・松本 pp.249-255）。次の式は、認可運賃（賃率）の決定式である。

適正利潤を含む走行キロ当たり費用

＝走行キロ当たり運賃収入

＝賃率（キロ当たり普通運賃）÷乗車密度×（1－運賃割引率） (2)

(2)式の右辺は、運賃割引率を引き上げると賃率が上昇することを示している。運輸省は、運賃割引率を以下ように定義している。

運賃割引率

＝（割引なし運賃からの収入＋割引運賃 A からの収入＋割引運賃 B からの収入＋・・・・・・  
＋割引運賃 N からの収入）

÷（割引なし運賃からの収入＋割引がないと想定するときの割引運賃 A からの収入＋割引がないと想定するときの割引運賃 B からの収入＋・・・・・・＋割引がないと想定するときの割引運賃 N からの収入） (3)

割引運賃からの収入は輸送実績の実数、割引のないときの収入は想定額である。割引のないときの収入は、需要の運賃弾力性をゼロと想定して、割引運賃の収入を（1－割引率）で割って計算していた。実際の運賃弾力性はゼロではなく、割引による乗客増が見込まれるので、この計算方式は事業者によりに働く。標準的な経営をしていると認められる 44 事業者合計の 1 年間の実績を数値例として、福島・松本は、割引による減収率を 6%と算出している。

表 2-3 定期券と回数券の割引率に対する政府規制の変化

| 年    | 月             | 普通定期券                                                     | 通勤定期券                                                                            | 通学定期券                                                     | 回数券                                                | 備考                                                                                                                                      |
|------|---------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1946 | 1             | 20～30%                                                    | <不明>                                                                             | 30～40%                                                    | 5分引き程度                                             | 左記の程度を標準とする。                                                                                                                            |
| 1951 | 10<br>～<br>11 | 規定なし                                                      | 規定なし                                                                             | 1ヵ月30%以上<br>3ヵ月40%以上                                      | 10回分運賃で<br>11回(9.1%)以上                             | 回数券、通学定期券の設定を強制<br>普通定期券を発行するとき、回数券の設定をしなくてもよい。                                                                                         |
| 1952 | 8             | 10%以上                                                     | 10%以上                                                                            | 同上                                                        | 従来と同じかそれ以上の割引率                                     | 回数券、通学定期券の設定を強制<br>従来から設定している定期券の存続を強制<br>普通定期券を発行するとき、回数券の設定をしなくてもよい。                                                                  |
| 1956 | 4             | 同上                                                        | 同上                                                                               | 同上                                                        | 10回分運賃で<br>11回以上                                   | 従来から設定している定期券の存続を強制<br>学校が証明書を発行している者に通学定期券の設定を強制<br>普通定期券、通勤定期券等によって、その需要を賄っているものと認められるものについては、例外として回数券を設定しなくてもよい。                     |
| 1962 | 3             | 1ヵ月20%<br>3ヵ月25%<br>6ヵ月30%                                | 1ヵ月30%<br>3ヵ月35%<br>6ヵ月40%                                                       | 1ヵ月40%<br>3ヵ月45%<br>6ヵ月50%                                | 10回分運賃で<br>普通11回<br>通勤12回<br>通学13回                 | 定期割引率の基準を設定。これより低率の事業者は基準を強制、高率の事業者は段階的に是正させる。<br>通勤、通学定期券の設定を強制<br>中都市以上の地区に通勤通学定期券の設定を強制<br>定期券旅客の途中下車と乗車回数を制限しない。<br>普通回数券はなるべく設定する。 |
| 1965 | 5             | 1ヵ月20%<br>3ヵ月<br>1ヵ月運賃の3倍から5%割引<br>6ヵ月<br>1ヵ月運賃の6倍から10%割引 | 1ヵ月30%<br>3ヵ月<br>1ヵ月運賃の3倍から5%割引<br>6ヵ月<br>1ヵ月運賃の6倍から10%割引                        | 1ヵ月40%<br>3ヵ月<br>1ヵ月運賃の3倍から5%割引<br>6ヵ月<br>1ヵ月運賃の6倍から10%割引 | 同上<br>(追加)乗降停留所を特定しないときは、20回分運賃で21回(4.8%)          | 通勤、通学定期券の設定を強制<br>中都市以上の地区に通勤通学定期券の設定を強制<br>定期券旅客の途中下車と乗車回数を制限しない。<br>普通回数券はなるべく設定する。                                                   |
| 1968 | 9             | 以後、通勤定期に統合し、通勤定期の適用対象を限定しない。                              | 1ヵ月25%<br>3ヵ月<br>1ヵ月運賃の3倍から5%割引<br>6ヵ月<br>1ヵ月運賃の6倍から10%割引                        | 同上                                                        | 同上                                                 | 通勤、通学定期券の設定を強制<br>中都市以上の地区に通勤通学定期券の設定を強制<br>定期券旅客の途中下車と乗車回数を制限しない。<br>普通回数券はなるべく設定する。                                                   |
| 1972 | 2             |                                                           | 同上                                                                               | 同上                                                        | 概ね10%                                              | 普通回数券の設定を義務化<br>特殊定期運賃新設。フリー乗車定期、持参人式定期がその例                                                                                             |
| 1979 | 3             |                                                           | 同上<br>(1979.7.26から)<br>25%、地域の実情に応じて30%                                          | 同上                                                        | 普通10%以上<br>通学25%以上<br>特殊 概ね20%<br>(1979.7.26から25%) | 特殊回数運賃を新設。時間帯限定、観光割増設定区間で地元旅客の負担を軽減するもの                                                                                                 |
| 1981 | 8             |                                                           | 同上                                                                               | 同上<br>1983年から遠距離通増                                        | 普通10%以上<br>通学25%以上<br>特殊 旅客の利用時間を指定する場合、概ね25%      | 概ね30km以下の区間に1ヵ月3ヵ月通勤、通学定期設定義務<br>定期割引率に遠距離通増制を拡大<br>乗降停留所を指定しない普通回数運賃を必ず設定                                                              |
| 1985 | 6             |                                                           | 25%、地域の実情に応じて30%<br>10Km以上区間は50%まで任意<br>1ヵ月運賃の3倍から5%割引<br>6ヵ月<br>1ヵ月運賃の6倍から10%割引 | 同上                                                        | 普通10%以上<br>通学25%以上                                 | 特殊回数運賃の割引率下限を廃止<br>営業割引をさらに弾力的にし、種類及び割引率は特に限定しない。                                                                                       |

| 年    | 月  | 普通定期券 | 通勤定期券                   | 通学定期券                   | 回数券                | 備考                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------|----|-------|-------------------------|-------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1989 | 3  |       | 25%以上<br>遠距離10km超<br>通増 | 40%以上<br>遠距離10km超<br>通増 | 普通10%以上<br>通学25%以上 | 遠距離通減及び定期の割引率等について最低限度の目安を設定し、それ以上については各事業者の裁量により地域に密着した制度に改め輸送需要の喚起を図ると共に、利用者の運賃負担の軽減をも図るものである。<br>今回の改正を実施するに当たり、遠距離通減制の拡大及び割引率の引き上げ等により減収が見込まれたとしても、原価算定上は減収はないものとして取り扱うものとする。また、制度の変更による他の事業者との間に不当な競争を引き起こさないに競合事業者間の調整を行うものとする。<br>日極め定期券の発売を原則とする。<br>特殊普通運賃を追加、1日券や鉄道との乗継券<br>特殊定期運賃を新たに定義 |
| 1995 | 9  |       | 同上                      | 同上                      | 普通10%以上<br>通学25%以上 | 概ね30km以下の区間に1ヵ月3ヵ月通勤、通学定期設定義務。定期回数運賃設定のときは義務なし<br>営業割引は届出制に変更<br>回数券は紙式でも磁気カードでもよい。プリペイドカードを回数運賃と位置づける。昼間割引、乗継割引カードは特殊回数運賃と位置づける。                                                                                                                                                                  |
| 2001 | 12 |       | 規定なし                    | 規定なし                    | 規定なし               | 30km以内の区間で普通回数運賃を設定しないとき、通勤、通学定期の設定義務<br>特別初乗区間は設定義務なし<br>定期運賃を設定する場合には、通勤、通学1ヵ月定期の設定義務<br>回数券にプリペイドカード類を含むと明記<br>運賃割引の重複適用禁止規定削除                                                                                                                                                                  |

#### 2.4.4 国鉄バスに対する規制<sup>4</sup>

1951年の物価庁通達、1952年以後の運輸省通達はすべての乗合バス事業者を対象としていたが、国鉄バスに対しては異なる措置が取られた。それは、「国鉄の運賃制度や運賃構造をできるだけ国鉄バスに適用したい」との国鉄の意向を反映していた。

国鉄バス路線は、国鉄線建設予定区間開業まで暫定運行や代行、国鉄線のフィーダーを主としていた。沿線利用者には鉄道開通までバスで我慢してもらっており、運賃水準や運賃構造を国鉄に近づけることが必要だった。国鉄バス路線では、国鉄との連絡乗車券を発売していた。通勤定期、通学定期の割引率は、国鉄並みではなかったが他のバス事業者を上回り、遠距離の割引率を通増していた。1951年、1952年、1956年の通達は、通学定期券割引率を下限規制にしているが、これは国鉄バスのより高い割引率と整合性をもたせる意図があったように思われる。国鉄バス回数券は戦争中発売中止されたが、1949年に10回分1割引で発売が再開され、1951年からは国鉄及び他のバス事業者と同じ11回分を10回の運賃となった。

1962年通達で、定期券割引率は下限規制から基準値規制に変更された。この時期に、国鉄バスは、定期券割引率の引き下げを開始した。運賃値上げと同時に割引率を引き下げると急

<sup>4</sup> 国鉄は、1930年のバス運行開始後、20周年、30周年、40周年、50周年に、国鉄自動車史を公刊している。本節は、各年史を参考にしている。

激な値上げになるため、国鉄は各回の値上げ率の上限を通勤 75%、通学 50%にした。それゆえ、全国すべてで割引率が他事業者並みになったのは 1973 年であった。

#### 2.4.5 運賃構造規制の緩和

1970 年代に入って、定期券や回数券に対する厳格な規制が緩和され、高頻度利用者割引の拡充が始まった。この時期は物価上昇に加え、バス利用者の減少による事業者の経営悪化で、収支均衡を図るための運賃値上げが頻発した。度重なる値上げに対する社会の反発が強くなり、事業者や政府はそれを緩和する措置を運賃割引に求めた。事業者は、運賃値上げによって大きな影響を受ける高頻度利用者に対して、値上げ幅を抑えたり、新たな運賃割引を実施したり、お買い得な特典を加えたりして需要の減少を抑える工夫を試み、行政はこれを支援した。また、1971 年の運政審「大都市交通におけるバス・タクシーに関する答申」は、都市部のバスの混雑緩和、ワンマン化、利用者の利便のため、回数券と普通券の格差を大きくしたり、共通回数券を導入したりして、その利用の促進を提案している。新たな運賃割引は、社会政策の側面と、運賃収入増を目指す営業施策の側面の両面をもっていた。

1972 年の通達では、営業政策割引が明記され、一定区域のフリー乗降定期券、持参人式通勤定期券の発売が可能となった。名古屋市交通局は 1976 年 4 月に、平日昼間のみ乗車できる乗車時間制限回数券<sup>5</sup>を発売した。昼間割引回数券は他事業者に広がり、お買い物回数券、お徳用回数券の名前でも発売された。これらの運賃種別は、1972 年通達で特殊定期運賃、1979 年通達で特殊回数運賃と定義された。「特殊」の意味は、「旅客の属性や利用可能な区間や時間帯を限定して発売する」ことである。そこには、社会政策割引運賃と営業割引運賃の双方が含まれる。

1985 年の通達では営業割引の拡大が明記された。営業割引の種類や割引率の規制を緩和し、回数券や定期券の割引拡大が可能になった。この頃から、政府はあらゆる分野での規制緩和を政策としており、同年 7 月の臨時行政改革審議会「行政改革の推進方策に関する答申」を受けて、9 月に行革大綱を決め、その中で「乗合バス運賃に係る営業割引の運用を一層弾力化する。」と明記している。

この時期には、運賃算定のための原価計算において、割引による減収分の計算は必要なくなり、定期、定期外に分けて 1 人当たり運賃収入を推定してそれぞれの輸送人員をかけて想定収入を求める方式になっていた。事業者は、回数券による減収があるかどうかを考慮するのではなく、回数券を 1 人当たり運賃収入の実測値に反映させて、運賃改定資料を作成して

---

<sup>5</sup> 名古屋市は、均一制普通運賃 90 円の金券 15 枚を 1000 円で発売した。他事業者の昼間割引回数券は、10 回分の運賃で 12～13 回乗車できた。

いた。この方式は、現在も変わらない。

1989 年の通達では、普通運賃の遠距離逓減の拡大、通勤定期、通学定期の割引率に遠距離逓増が加わった。これらは社会政策の色合いが濃い。また、事業者の裁量による営業割引を奨励する記述がある。この通達は、割引の拡大と賃率との関係について、「今回の改正を実施するに当たり、遠距離逓減制の拡大及び割引率の引き上げ等により減収が起きたとしても、原価算定上は減収はないものとして取り扱うものとする。」と明記している。原価算定は賃率算定と同じ意味である。定期券、回数券とも、通達の下限を上回る割引によって 1 人当たり運賃収入が減少しても、値上げの理由にならないことを意味している。したがって、政府は新たな割引運賃の導入を促すものの、事業者は、割引が増収をもたらすのでなければ、積極的に割引を実施しにくい。

1995 年の道路運送法改正で、一定の範囲内の運賃割引について認可制から届出制に変更された。1995 年通達は、プリペイドカードによる割引運賃を回数運賃とみなすと明記した。また、昼間割引回数券を、乗継回数券などとともに特殊回数運賃と定義した。

寺田（2002）<sup>6</sup>は、この時期の割引乗車券の拡充の理由の 1 つに、新規参入阻止を挙げている。2002 年に実施された本格的な規制緩和を前に、参入規制が緩やかになりつつあり、高収益路線への新規参入を警戒する既存事業者が、先手を打って運賃を引き下げて、参入しにくい環境を作っていた。

#### 2.4.6 現在の運賃構造規制

2002 年 2 月に施行された改正道路運送法により、乗合バスの参入規制と供給力規制が大幅に緩和され、同時に運賃規制が大きく変更された。この変更の柱は、運賃認可の対象が固定額から上限額になり、上限以下の運賃設定は届出制になったことである。運賃構造に関する規制の変更は、2001 年 12 月 5 日付けの国土交通省自動車局長通達「一般乗合旅客自動車運送事業の運賃及び料金に関する制度」で示され、その後、大きな改定がなく、現在の運賃構造規制となっている。

バスの運賃種別の中で上限認可制が適用されるのは、片道普通運賃、通勤定期運賃、通学定期運賃、普通回数運賃の 4 種である。通達は、この 4 種が基本運賃と定義している。鉄道の回数運賃は基本運賃とみなされないのに対して、バス回数運賃は基本運賃に含まれている。その理由は、すでにみたように、バス回数券の利用割合が高いから、また、社会政策割引の位置づけがあるからと考えられる。この通達は、「通勤定期旅客運賃及び通学定期旅客運賃

---

<sup>6</sup> 同書 pp.181-182

<sup>7</sup> 現在、適用されている通達は <https://www.mlit.go.jp/common/000229559.pdf> 参照

は、旅客が通勤又は通学のためバスを利用すると推定される距離内（概ね 30 キロメートル程度）の各停留所間（2 以上の系統に跨る区間を含む。）には普通回数旅客運賃を設定する場合及び特別初乗運賃に係るものを除き、必ず設定するものとする。ただし、過疎地、離島及び交通空白地等地域の実情に応じて設定する場合においてはこの限りでない。」と明記している。言い換えると、地域輸送を担うバス事業者は、回数運賃を設定すれば定期運賃を設定しなくてもよく、定期運賃を設定すれば回数運賃を設定しなくてもよいことになる。回数券と定期券の双方を設定する義務が、事業者に課されなくなった。さらに、定期券と回数券の割引率の下限規定がなくなった。ただし、定期券には「実態に合わせて合理的な割引率とする」としている。

2001 年通達は回数運賃を、  
乗車回数式回数券類（使用回数減算方式）、  
金券式回数券類（使用金額減算方式）、  
その他これに類するもの  
と定義し、「プリペイドカード等これに相当するものを含む。」としている。紙回数券、磁気カード、IC カードによる割引が回数運賃に含まれると定義されている。回数券の「上限運賃」は、利用回数の下限、利用金額の下限、ポイント率の下限を意味する。

基本運賃以外の運賃は、割引運賃に分類される。割引運賃は、一般割引と営業割引に分類される。一般割引には、障がい者等割引、乗継割引、往復割引、企業向け定期割引、通勤回数券、通学回数券、区間指定割引、複数事業者に通用する共通乗車券などがある。営業割引は、「需要喚起等を目的として、適用する期間又は区間その他の条件を付して設定する運賃であって一般割引運賃以外のもの」とされる。区間、期間、利用者属性に条件があるものを特殊運賃と定義するが、通学定期は基本運賃に含まれる。団体割引、乗り放題乗車券、周遊割引、時間帯限定運賃、季節運賃、高齢者運賃などが特殊運賃である。昼間割引回数券、IC カード限定の昼間割引は、営業割引の特殊回数運賃である。これらの割引運賃は届出制である。割引の程度や運賃収入の変化との関連について、通達は言及していない。

運賃改定認可時の収入算定は、大まかな形に変わっている。2001 年 12 月 5 日付けの国土交通省自動車局長通達「一般乗合旅客自動車運送事業の運賃及び料金の上限の認可に関する処理方針<sup>8</sup>」の別紙 2「一般乗合旅客自動車運送事業の運賃原価・収入の算定基準」は、運送収入を「原価計算期間中の輸送人員を基礎に 1 人平均支払額、定期、定期外旅客の構成比率等を考慮し、運賃改定率に応じた標準逸走率を見込み適正に算定した額とする。」としている。かつてのように、定期券や回数券の割引による収入減少分を勘案することを求めている

---

<sup>8</sup> 現在、適用されている通達は <https://www.mlit.go.jp/jidosha/content/001448461.pdf> 参照



い。ここで言う原価計算期間は、収支計算が終わった直近の年度を意味し、運賃改定前の運賃構造による収入である。

これらの通達を読むかぎり、運賃構造に関する規制は大幅に緩和されたことになる。普通運賃を高くして割引率の高い運賃を設定しても、普通運賃を低く抑えて割引運賃を設定しなくても、それは事業者の判断に任されると読める。表 2-1 の運賃構造の数値を事業者がどのように決めても、道路運送法が規定する差別的取扱いでなければかまわないことになる。高頻度利用者割引に関する事業者の義務は、定期券か回数券のどちらかを設定すること、定期券を設定するときは必ず 1 ヶ月定期を発売することの 2 点である。回数券の発売中止に制約はない。以下では、21 世紀に入ってからの高頻度割引の変化を説明する。

## 2.5 磁気カードと IC カードの影響<sup>9</sup>

1990 年代の磁気カード、2000 年代以降の IC カードの普及は、運賃構造に影響を与えた。1988 年に神奈川中央交通が磁気回数カードの発売を開始し、2000 年代前半まで磁気回数カードの導入事業者が増加していった。磁気回数カードは一定金額までどの区間でも利用可能なプリペイドカードで、一般に、販売金額を超えるプレミアムが付く。回数券と同じく、千円当たり 100 円のプレミアムが標準で、販売金額が高額になるにつれてプレミアム率が高くなる。磁気回数カードは金券方式の回数券の思想を引き継いだ。一部の事業者は、磁気カードの普及を図るため、磁気カードの使いやすさを集客につなげるため、そして数年おきの運賃値上げの批判を和らげるため、紙回数券より割引率を引き上げたが、引き下げる事業者は見あたらなかった。昼間割引回数券は、昼間専用磁気回数カードに置き換わった。磁気回数カードの発売とともに、大部分の事業者は紙回数券の発売を中止した。

乗合バスの IC カード導入は鉄道より早く、1997 年の静岡県豊田町営バスが最初で、1998 年に東急トランセ、1999 年に道北バス、2000 年に山梨交通、2001 年に北九州市交通局が続いた。これらはすべて事業者単位での導入であった。2002 年には、長崎県交通局、長崎自動車他県内 6 社局が共同で、長崎スマートカードを導入した。2002 年に導入した遠州鉄道のナイスパスは、バスと高速鉄道を共通利用できる最初の IC カードであった。この時期に導入した事業者は、IC カードを回数券または磁気回数カードの移行手段と位置づけていた。物販や飲食にも利用できる電子マネー機能はなかった。この時期の IC カードは、回数券や回数カードの割引制度を引き継ぎ、入金時にプレミアムを付け、運賃割引率はほぼ変わらなかった。

---

<sup>9</sup> IC カードの普及状況とそれに伴う運賃構造の変化の詳細は、新納（2022b）参照

鉄道専用の IC カードの発売は、2001 年に JR 東日本で始まり、JR 他社が続いた。鉄道用 IC カードは、当初から電子マネーとして鉄道以外に物販・飲食店でも利用可能になっていた。一方で、利用する際に運賃割引は適用されなかった。鉄道の IC カードは、普通乗車券と定期乗車券を紙やプラスチックから代替したものであり、回数券は従来どおり発売された。JR グループと大手民鉄が発売する 10 種類の IC カードには共通規格があり、10 カードと名付けられて、2013 年から相互利用が始まった。

IC カードの電子マネー機能がもつ汎用性は、従来の回数券をそのまま代替できなくしている。入金プレミアムをバス以外の用途でも利用できるからである。カード内部の「財布」をバス用とその他用に分けて、別々に入金できるようにすれば、この問題は解決する。しかし、別々入金を採用した事業者はない。別々の財布ができないのは、カードの技術上の制約からではない。奈良交通、神姫バス、南海バス<sup>10</sup>は、IC カードに昼間割引用の別の「財布」を作って、時間帯を問わない「財布」と別にして、異なる入金プレミアムをつけることで、昼間割引回数券に対応している。しかし、大部分の事業者は、IC カード導入時に、昼間割引回数券制度を廃止している。

汎用電子マネーと回数運賃割引とを両立させる手段の 1 つは、事後ポイント付与である。事後ポイントは、スタンプカードなどの方法で物販や様々なサービスで古くから用いられており、新たな発明ではない。バスの乗客に、毎回、スタンプ押印やシール配布するのは手間と時間がかかり、事業者にも乗客にも受け入れられる方法ではなかった。しかし、IC カードでは「押印」が簡単で手間がかからない。最初の電子マネー機能をもつバスの IC カードは、2006 年 2 月に利用が開始された、阪急バスと大阪市交通局の PiTaPa である。PiTaPa は 2004 年 8 月に鉄道で利用が始まっており、上記 2 社局に続いて他のバス社局に拡大していった。PiTaPa の運賃割引は、各社局が独自に設定できる。参加事業者をカレンダー月間に事業者単位で一定額以上利用すると、累進制の事後ポイントが翌月付与された。1 ヶ月 1000 円以下の利用ではポイントが付かず、概ね 1 万円以下の利用では紙回数券や磁気回数カードの割引率に届かないよう設定されていた。どの事業者も、紙回数券や磁気回数カードの発売を続けた。2006 年以降に新たに IC カードを導入した事業者は、事後ポイントを選ぶことが多くなった。一方、伊予鉄道、広島市都市圏事業者、富山地方鉄道、茨城交通は、普通運賃に IC カード用の割引運賃を設定した。

この時期まで、2001 年通達変更以前の、回数券設定義務、約 10% の下限割引率が守られていた。定期券は、IC カードへの媒体変更が始まったが、割引率等に大きな変化はなかった。

---

<sup>10</sup> 山梨交通も別の「財布」を提供していたが、独自カードから PASMO に変更したときに、昼間割引を中止した。いわさきコーポレーション、茨城交通（旧日立電鉄以外）、高槻市交通部は、昼間利用に対してより高い事後ポイントを IC カードに設定している。

## 2.6 回数券の割引縮小と発売中止

最初に、回数券の割引縮小に動いたのは大都市圏の事業者である。2007年に、関東のバス事業者は関東大手民鉄とともに、ICカードのPASMOを発売した。PASMOに鉄道利用に対する割引はないが、バス利用に対してはそれまでの磁気カード（バス共通カード）と同等の事後ポイント（バス利用特典サービス）が用意された。西鉄グループが2008年に発売したnimocaは、事後ポイント率を鉄道、バスとも2%とし、従来の磁気カードに比べ、割引率がかなり低くなった。中京圏の事業者は、2011年にmanacaを発売した。名古屋市は磁気回数カード並の割引率に設定したが、名鉄グループは磁気回数カードや回数券に比べ割引率を引き下げた。このとき、名古屋市は昼間割引回数券に替わる割引を設定していない。3つのカードともポイント計算期間がカレンダー1ヵ月であり、利用頻度の高くない利用者は割引対象から排除されることになった。いずれも、ICカード発売から1〜3年後に磁気カードの利用が中止され、磁気回数カード利用者は大きな負担増になった。

2010年代後半になると、多くの事業者は10カード仕様のICカードを導入するようになった。また、2000年代に独自仕様のICカードを導入した事業者は、システム更新の時期を迎えている。その際に、独自仕様から10カード仕様に転換する例が多い。2015年に宮崎交通がnimocaに転換した。宮崎交通は、回数券割引を中止した最初の大規模バス事業者となった。2021年以降、ICカードの導入または更新をした事業者の多くが、回数券割引を中止している。PASMO参加社局は2021年に事後ポイント付与を中止し、それ以外にも割引の中止や縮小を多くの事業者が選択している。2022年に入って、青森、岩手、秋田、山形の各県の事業者は、Suicaに一部独自仕様を加えた「地域振興 Suica」を導入し、事業者単位で3%の事後ポイントを付けた。ポイント対象額の計算期間に期限がない。ICカードのポイント計算期間に必ず期限を設けなければならないわけではない。東海自動車は、2022年にPASMOを導入し、同時に割引のある回数券の発売を中止し、割引なしの11枚紙回数券の発売を開始した。

## 2.7 2002年道路運送法・通達との関連

2002年実施の道路運送法と通達は、事業者を高頻度利用者に対する運賃の割引に関して大きい自由度を与えた。しかし、運賃構造規制の緩和は、運賃割引の拡大や新しい割引の導入ではなく、昼間回数割引廃止などの運賃割引の縮小に向かうという皮肉な結果になっている。

割引運賃の縮小や廃止には、以下の理由がある。第一は、運賃収受技術の変化である。ICカードを用いる運賃収受システムは、初期投資は高額になるが、運用後の費用は小さく、乗

務員の負担を軽減する。乗客が、割引なしの IC カードを現金、回数券代わりに喜んで利用してくれるならば、事業者の費用節約のための回数券割引は必要なくなる。IC カードの利便性や汎用性を乗客が評価してくれれば、回数券発売中止による事実上の運賃値上げを乗客が許容しやすくなる。第二は長期にわたる運賃水準の安定である。1990 年代以降は、2～3 年おきの運賃値上げがなくなり、運賃値上げの代償としての割引運賃の存在意義がなくなった。第三は、2002 年の道路運送法と通達の変更である。割引運賃の設定は自由になったが、普通運賃（賃率）の上限と通勤・通学定期券、普通回数券の割引率の下限は、引き続き認可制である。ほとんどの事業者は、上限認可額、下限認可率を実際の運賃としている。これに対して、割引運賃は届出で変更も中止もでき、回数券の発売中止も認可不要である。増収が必要になったとき、煩わしい認可書類の作成や国土交通省との交渉が不要な割引運賃の改定を、事業者が先に考えるのは当然である。これが明らかになったのは、2020 年春に本格化した新型コロナウイルスの感染拡大である。ウイルス感染拡大の結果、バス利用者が大幅に減少し、現行運賃でサービス水準を維持することは困難になった。普通運賃、定期運賃、普通回数運賃の改定申請のためには、将来の運賃収入の算定資料の提出が必要であるが、ウイルス感染がいつ収束するか、収束後の需要が感染拡大前にどの程度戻るかの予測が困難なため、事業者は適切な数値を設定できない。一時的な需要減による減収は、運賃改定の理由として想定されていない。ゆえに、運賃改定の理由を説明できず、事業者の申請をむずかしくした。代わって、事業者は届出で変更できる回数券、企画乗車券、事後ポイントの見直しで増収を図ろうとしている。回数券類の利用割合が高い事業者ほど、増収効果が高まる。

新制度は 割引運賃による価格競争を認めている。しかし、一般バスで割引運賃を用いた価格競争は起きていない。紙回数券や磁気回数カードが存続している地域では、複数事業者による共通割引が継続している。

回数券の次ぎに、定期券の形態に事業者の注目が集まりそうである。PiTaPa 利用者に対する大阪シティバス、京阪バス、高槻市交通部、近鉄バス、南海バス、和歌山バス、三重交通が設定している登録型割引は、カレンダー月当たりの指定区間の普通運賃利用総額が定期運賃を超えると、その月は定期運賃以上の額を徴収しない。これは定期券と同等の割引であり、購入時の予想より利用回数が少なくても利用者に不利が少ないので、より使いやすい乗車券である。PiTaPa 以外の IC カードでも同じ方式は可能なはずである。定期券の発売が不要になれば、事業者にとって、定期券発行业務や定期券発売所が不要になる。現在の通達にある定期券発売義務がなくなれば、定期券の形態の変化が予想される。

## 2.8 まとめ

バス定期券と回数券の形態と価格は、1950年代から政府が定めた基準に従って設定されてきた。普通運賃だけでなく高頻度利用者割引運賃も政府の認可制であり、全国共通の割引率と設定義務を、運輸省が通達で決めてきた。1950、60年代の通達は、券種間の割引率（運賃構造）を規制する一方で、事業者間の割引率を等しくして、複数事業者間が競合する路線で運賃競争が起きないように意図していた。1970年代に入ると、数年置きに消費者物価上昇率を上回る運賃値上げが行われた。事業者と政府が乗客からの反発を和らげるために、回数券と定期券の割引の拡充を図った。1980年代以降、規制緩和の経済政策下で運賃規制を緩和し、事業者の裁量を拡大するように通達の内容が変わっていった。それは、高頻度利用者割引の拡充を後押しした。参入規制を廃止した2002年道路運送法施行と同時に、基本運賃以外は政府認可でなく届出で変更できるようになった。新しい通達は、割引率を明示せず、回数券の設定義務をなくした。

ICカードの導入は、運賃収受技術を大きく変えた。回数券や定期券を発売してもしなくても、運転士の車内業務に変わりがなくなり、それらの費用節約効果が無意味なものにした。ICカードの券面に情報を印刷できないなどの技術上の制約から、利用者にも事業者にも扱いやすい回数券を発売することが困難になった。電子マネー機能をもつICカードの導入は、回数割引の方法を事後ポイント付与に変化させた。

事業者の運賃構造に対する考え方は、時代とともに変化した。1950～70年代までは、通達に従うだけで、自ら選択する余地も必要もなかった。定期券や回数券の割引が運賃収入を減少させるとしても、賃率の変動で補償されるようになっていた。部分的な規制緩和が始まった1980年代からは、従来の割引率を超える割引実施が可能になった。しかし、追加割引による減収の補償が認可運賃でなされることはなく、増収見込みのない割引を積極的に実施できるわけではなかった。割引の有無と割引の大きさは、事業者間で異なった。事業者の中には、当時の度重なる値上げへの反発がバスだけでなく企業グループにも及び、割引が企業グループの利潤増加に貢献すると考えがあったかもしれない。1990～2000年代は、物価上昇による運賃値上げがなくなり、民営化、分社化、管理の受委託などによる人件費圧縮が行われた<sup>11</sup>。それによって、事業者は、企業グループとしての長期戦略を考えて、割引運賃を維持する余裕があったと推測される。

2010年代にはこれ以上の人件費圧縮が困難になり、バスの乗客の減少傾向は変わらず、サービス維持のための運賃値上げが避けられなくなってきた。そして、新型コロナウイルス感

---

<sup>11</sup> 詳しくは、新納（2009）（2015）参照

染拡大による輸送量減少は、事業者に長期戦略を考える余裕を失わせ、短期の増収策として割引運賃の縮小を選ばせている。手続が煩雑な基本運賃値上げを回避するならば、需要の短期運賃弾力性の絶対値が1以下の割引運賃をそのままにしておくのは困難になる。各地で、回数券型の割引が中止になっており、継続する場合でも割引率が大きく引き下げられている。2001年通達が、それを後押ししている。

長期でみると、割引縮小が収入に悪影響を及ぼさないとは言えない。回数券型の割引は、常顧客である地域住民との良好な関係を続ける手段の1つではないだろうか。最近、モバイル端末を用いる割引乗車券が試験的に発売されるようになり、新たな形態の高頻度利用者割引の受け皿になることが期待される。モバイル端末上では多様な割引形態を選択できる。行動経済学の知見から、事業者にも利用者にも好まれる割引の研究が必要となろう。これについては今後の課題としたい。

回数券に限らず、運賃構造を決めるのはだれなのかの問題が、依然として存在している。運賃構造に関する規制は中途半端である。認可制基本運賃以外の届出制割引運賃からの収入割合が高いとき、運賃割引を拡充して、その代わりに基本運賃を引き上げることが可能なかはあいまいである。その可否は、道路運送法の差別的取扱い禁止の解釈に依存する。このような場合に、基本運賃改定の査定において、認可運賃と届出運賃の相互関係を考慮しながら改定後の収入を予測しなければならない。そうすると、届出運賃にも「査定」が必要になる。認可制と届出制の並存に矛盾があり、その解消が求められることになる。基本運賃を認可制から届出制に変更することが、割引の多様化を復活する道の1つである。

## 参考文献

- 1) バス事業五十年史編纂委員会編（1957）『バス事業五十年史』日本乗合自動車協会
- 2) バス事業100年史編纂委員会編（2008）『バス事業百年史』日本バス協会
- 3) 福島眞義、松本年博（1956）『バス運賃と原価計算の実際』運輸通信社
- 4) 新納克広（2009）「運輸業—規制緩和と輸送需要減少への対応」『大阪社会労働運動史、第9巻』第5節1 大阪社会運動協会
- 5) 新納克広（2015）「大都市圏公営バス事業における人件費削減の過程とその影響」『都市と公共交通』第43号 pp.5-16
- 6) 新納克広（2022a）「都市鉄道の利用頻度別運賃構造の変化とその評価」『交通学研究』第65号 pp.11-18
- 7) 新納克広（2022b）「ICカードが変える高頻度利用者向けバス割引運賃」『都市・地域圏構造を考慮した総合交通政策の研究』（日交研シリーズA-857）第3章 日本交通政策研究会
- 8) 日本国有鉄道自動車局（1951）『国鉄自動車二十年史』文泉堂書店
- 9) 日本国有鉄道自動車局（1961）『国鉄自動車三十年史』
- 10) 日本国有鉄道自動車局（1980）『国鉄自動車五十年史』

- 11) 鈴木文彦（2001）『路線バスの現在・未来』グランプリ出版
- 12) 寺田一薫（2002）『バス産業の規制緩和』日本評論社
- 13) 寺田一薫（2004）「規制緩和結果の検証—乗合バス市場」『国際交通安全雑誌』29(1) pp.52-60
- 14) 運輸省編（1971）『大都市交通におけるバス・タクシーに関する答申:運輸政策審議会答申』運輸経済研究センター
- 15) 運輸省自動車局編（1975）『バス運賃の理論と実際』三協社

## 3 章 鳥取県大山町における自家用有償旅客運送による 貨客混載輸送の経過と課題

### 3.1 はじめに

本章では、鳥取県西伯郡大山町において自家用有償旅客運送（デマンド交通）を使った貨客混載輸送の事例を紹介する。

需要応答型輸送（デマンド交通）、貨客混載、車両管理等の、バス・タクシー・トラックの中間領域、あるいは自家用交通との中間にあるサービスを含め、運転者の労働・運転時間規制と安全との関係を分析するために、自家用有償旅客運送でデマンド交通を行っているところに貨物輸送を付加した事例の現状を報告するものである。

他方、「トラックを中心に、現在のコロナ下でも続く人手不足の下で運転時間短縮を実施するためには、最終的にサービス供給量自体の削減が避けられず、車両走行距離を減らしても利用者の利便性を大きく損なわないためのサービス改善の可能性について、実際の交通市場の状況や利用者ニーズを踏まえた議論を行う」ことが求められている。本事例は、大手宅配便事業者である佐川急便のサービスを、大山町と地元タクシー事業者が請け負い、「双方にとってウィン・ウィンのメリットが見込める」（同町担当者）として 2020 年に開始されたものである。

貨客混載に関しては、路線バスによる事例<sup>1</sup>とその経緯や展望などについて高橋・加藤（2020）が考察したものがあるが、本稿は、自家用有償旅客運送での個人宅までの配送の事例である。

### 3.2 大山町と地域公共交通の概要

#### 3.2.1 対象地域（大山町）の概要

本稿では、大山町の自家用有償旅客運送による貨客混載輸送を取り上げるが、この自家用有償旅客運送はデマンド交通として 2012 年 4 月から町全域を対象に導入されたものである（加藤 2014）。対象地域の現況とデマンド交通を含む地域公共交通について示しておく。

大山町は、鳥取県西部に位置し、2005（平成 17）年 3 月 28 日に中山町・名和町・大山町

---

<sup>1</sup> 全但バスが大手宅配便事業者のヤマト運輸と連携する事例、総企バスが農産物を輸送し道の駅へ出荷する事例をそれぞれ紹介している。



が対等合併し、「大山町」として発足した。面積は、189.83km<sup>2</sup>である。

人口は、表 3-1 のように推移している。2020 年の人口は 1 万 5,000 人余で、高齢化率は 40.3%まで高まっている。

表 3-1 大山町の人口の推移

|          | 1960 年 | 1975   | 1990   | 2005   | 2020   |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 総数（人）    | 26,140 | 22,180 | 21,508 | 18,897 | 15,370 |
| 高齢者比率（%） | 9.3    | 14.1   | 21.4   | 31.3   | 40.3   |

注：国勢調査データに基づき作成。

### 3.2.2 地域公共交通の概要

交通網（図 3-1）は、日本海沿岸に沿って国道 9 号及び JR 山陰本線が並行して東西に走っており、その南側に県道淀江琴浦線、広域農道が東西に走っている。また、山陰自動車道（無料）が 2013 年に町内は全線開通している（「大山町過疎地域持続的発展計画」2022 年 3 月一部変更、p.1）。

JR 山陰本線の御来屋駅は山陰地方最古の駅で、1902（明治 35）年 11 月 1 日に、御来屋～境港の区間で山陰最初の鉄道が開通したものである（2022 年は 120 周年に当たる）。



図 3-1 大山町の道路・鉄道

出所：「大山町総合計画」（大山町、2016 年）p.13

乗合バス（路線バス）は、主に国道 9 号を運行して町内の下市入口と米子駅を結ぶ下市線と、大山寺と米子駅を結ぶなどの淀江線、本宮線、大山線、大山町内線があり、日本交通㈱が運行している。

町では、2009 年度から新しい交通システムの導入検討を開始し、全世帯を対象としたアンケート調査（ニーズ調査）などを実施した。

その結果、デマンド交通が 2012 年 4 月から運行開始され、「スマイル大山号」の愛称がついている。道路運送法第 78 条に基づく自家用有償旅客運送（白ナンバー、交通空白地）<sup>2</sup>で、町が運行し、町は町内にある有限会社日興タクシーに運行を委託している。

日興タクシーは、大山町内に唯一のタクシー事業者で（以前は中山タクシーとの 2 社体制であったが、同社が廃業し、日興タクシーが吸収する形となった）、車両 5 台で営業を行っている。深夜・早朝時間帯の営業は、基本的に行っていない。同社は、本業に加え、スマイル大山号（デマンド交通）やスクールバスの運行を受託している。また、貨客混載がスタートして以降、2021 年 5 月からはタクシーによる貨客混載事業を展開している。

大山町ではタクシー助成事業も行われている。これは、福祉政策として、タクシー料金の 1/2 を助成するもので、1,000 円未満の場合は 500 円を利用者が負担する。町内は目的地を問わない。町外は医療機関利用時のみ助成対象となる。

### 3.2.3 デマンド交通「スマイル大山号」について

#### (1) 制度

「スマイル大山号」は、「町内のどこの集落にお住まいでも、通院や買い物など日常生活に必要な移動を確保するための交通機関」で、予約型の「乗り合い」の「バス」という位置づけである。

日産自動車のリーフ 5 台で運行されている。国立公園を有する町として自然環境を守るために電気自動車が導入された（図 3-2-1、図 3-2-2）。現在、そのうちの 3 台がユニバーサルデザインタクシーに置き換えられている。

---

<sup>2</sup> 当時、国土交通省から、市町村運営有償運送の申請に対する処理方針では、自家用有償運送は路線運行が原則であり、町内全域を一つの区域として運行する形態は前例もないとして、自家用有償運送の登録を得ることができず、町は、第 20 次構造改革特区へ提案した。提案は、現行制度で実現可能と整理されたが、現場では処理方針に示されていないとして、登録できないという混乱が生じた。その後、内閣府の助力を得て整備の方途が開かれたという（林原 2022）。



図 3-2-1 集落を出発して目的地の大山町役場に到着した様子（2020 年 8 月 27 日乗車・撮影）



図 3-2-2 集落の降車ポイントに到着した様子（同上）

便数をなるべく多く確保するよう、1 日当たり下記（表 3-2）の 7.5 往復のダイヤが設定されている。

事前に「利用登録」が必要である。そして、利用予約は出発 1 時間前までに予約センターへ電話する（フリーダイヤル。受付時間は 7:30～18:30。日・祝日・12 月 31 日～1 月 3 日は受付していない）。

利用（移動）できる範囲は、町内すべての集落に設置された乗降場所（集会所など 378 箇所）から、町が定めた目的地（医療機関、スーパー、金融機関、役場、駅など）までの往復、

または目的地の相互間である。乗降場所には、道路に乗降場所であることを示すシールが貼られている。目的地に指定した医療機関や商店等にも協力を依頼し、利用者の申し出により、利用者に代わって乗車予約や変更の手続きを行ってもらうこともできるようになっている。

運賃は図 3-3 のように、町内を 4 つのゾーンに分け、ゾーン内の移動は片道 500 円（原則。①割引証、②回数券、③複数乗車割引や午後往復割引など各種割引制度も導入されている）、ゾーンをまたぐ場合は別途追加料金が加算される。

表 3-2 スマイル大山号のダイヤ

| 集落発  | 目的地発      |
|------|-----------|
| 7 時  | 9 時 30 分  |
| 8 時  | 10 時 30 分 |
| 9 時  | 11 時 30 分 |
| 10 時 | 12 時 30 分 |
| 11 時 | 15 時 30 分 |
| 13 時 | 16 時 30 分 |
| 14 時 | 17 時 30 分 |
|      | 18 時 30 分 |

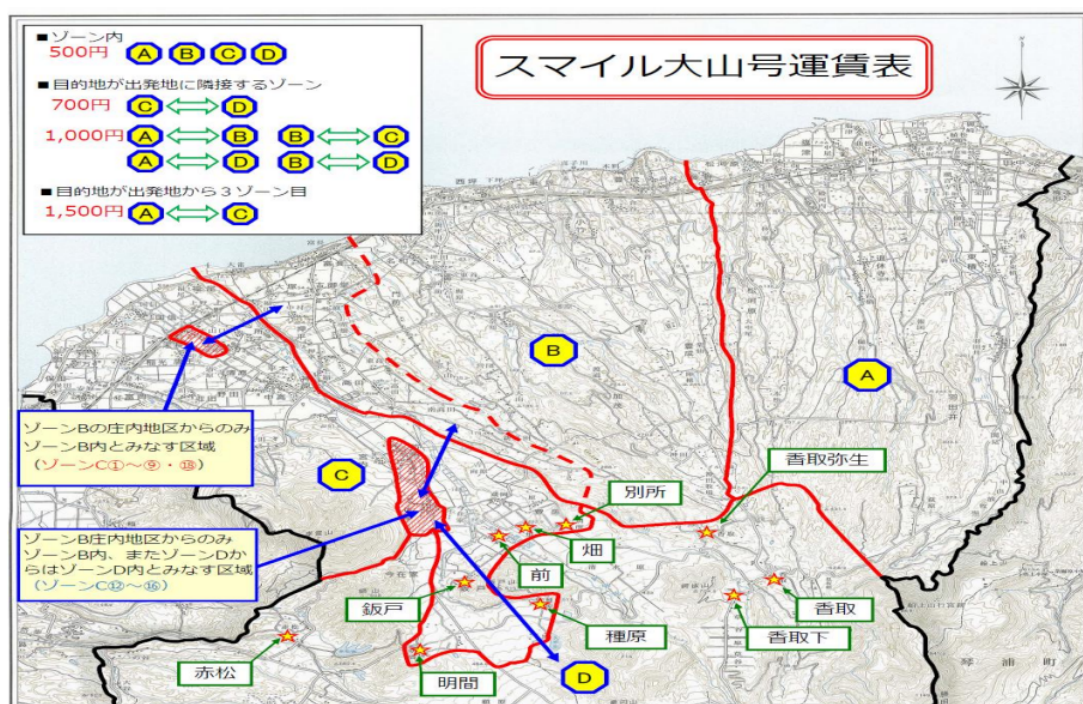


図 3-3 スマイル大山号の運賃

出所：大山町ホームページ（2022 年 9 月 30 日閲覧）

これらのデフォルトは、運行開始時から維持されている（変更されていない）。

## （2）経年変化

年度ごとの推移を地区別に示したものが、図 3-4 である。表 3-3 は、運行開始当初の 2014 年度（5 月から運行開始）と直近の 2021 年度を比較したものである。

全体では、9 年間で利用者数は 2,183 人（約 3 割）減少している。そして、2017 年度、18 年度、19 年度はそれぞれ対前年度比約 10%の減少となった。その要因として、林原（2022）は、ヘビーユーザーの高齢化が進んでスマイル大山号に乘れなくなったこと、同町の高齢者福祉施策のタクシー助成事業の要件緩和で自己負担の最低額が 500 円となり、スマイル大山号と同額で乗れるようになってそちらに利用が転移したこと、自動車運転免許の保有率の上昇・道路整備の進展・自動車性能の向上<sup>3</sup>などの要素を挙げる。

むしろ、2020 年度、21 年度のコロナ下では、それぞれ約 4%減少、約 1%増加となっている。

中山と名和の各地区はそれぞれ約 4 割減少しているのに対し、大山地区は 2 倍以上に増加している。

また、「乗り合い」であるが、利用者が「1 人のみ」で利用したケースが全体の 8 割強に上ることが分かった<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> 大山町の 65 歳以上の自動車運転免許証の保有率は、2012 年 4 月の 53.1%から 21 年 4 月は 66.1%に上昇している。そして、高齢者が自動車の運転を断念する身体・精神の限界値は引きあがってきているように感じられ、仮に免許を返納したとしても、外出意欲が低下していたり、あまり時期を空けずに介護保険制度のサービスが始まってしまう印象という。また今後は、高齢者人口そのものが減少し始める（林原 2022）。

<sup>4</sup> 2021 年度、大山町と米子高専が共同研究として「大山町が運行しているデマンドバス「スマイル大山号」の運行効率化に関する研究」を実施し、2013 年 4 月～21 年 7 月までの約 8 年分のデータ（実際には、2017 年 3 月のデータがデータベースに存在せず、この 1 か月分を除いた 99 か月分の輸送実績）を対象として集計・分析した結果（共同研究実績報告書、2022 年 2 月 25 日）による。



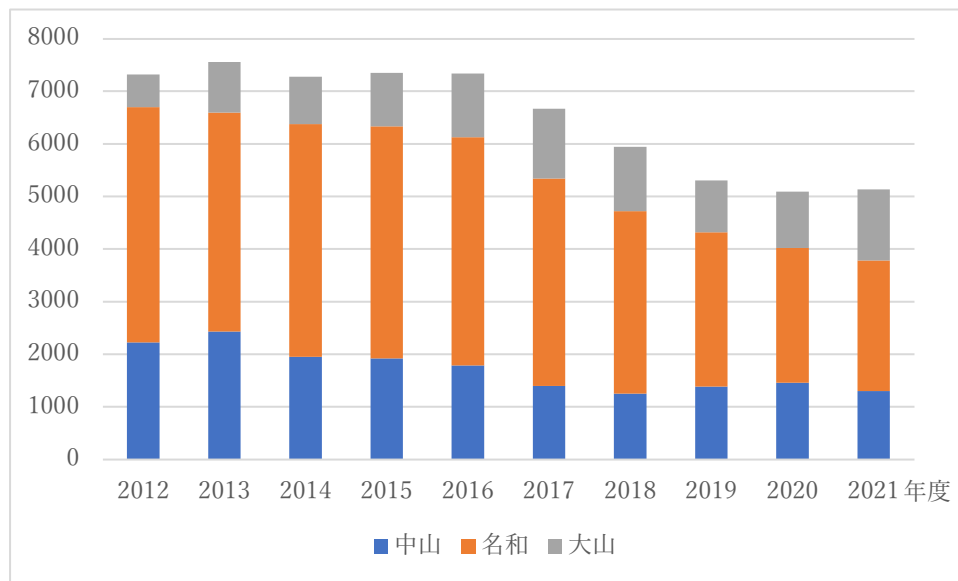


図 3-4 スマイル大山号の利用者数（地区別）の推移（単位：人）

出所：令和 4 年度第 1 回大山町地域公共交通会議（2022 年 4 月 21 日）資料に基づき作成。

表 3-3 スマイル大山号の利用者数の地区別増減（単位：人）

|           | 中山    | 名和     | 大山    | 合計     |
|-----------|-------|--------|-------|--------|
| 2012 年度   | 2,225 | 4,471  | 622   | 7,318  |
| 2021 年度   | 1,303 | 2,479  | 1,353 | 5,135  |
| 2012-2021 | -922  | -1,992 | 731   | -2,183 |

### (3) 2021 年度の利用状況

直近の 2021 年度は、利用者数（延べ）は 5,135 人で、運行日数は 295 日、1 日当たり利用人数は 17.4 人であった。

表 3-4 に示すように、集落発と目的地発での利用者の割合は、集落発（往路）が 54.6%、目的地発（復路）が 45.4%で、復路は他の移動手段を利用している人が見受けられる。

利用時間帯では、午前中（目的地発 12:30 まで）で 73.9%、午後（集落発 13:00 以降）で 26.1%と、午後の利用者が少ない。このため、午後を利用して、貨物輸送が行われている。

表 3-4 スマイル大山号の運行ダイヤ別の利用者数

|     | 集落発  |       |      | 目的地発      |       |      |
|-----|------|-------|------|-----------|-------|------|
|     |      | (人)   | (%)  |           | (人)   | (%)  |
| 午前中 | 7 時  | 63    | 1.2  |           |       |      |
|     | 8 時  | 377   | 7.3  |           |       |      |
|     | 9 時  | 768   | 15.0 | 9 時 30 分  | 203   | 4.0  |
|     | 10 時 | 655   | 12.8 | 10 時 30 分 | 496   | 9.7  |
|     | 11 時 | 399   | 7.8  | 11 時 30 分 | 596   | 11.6 |
|     |      |       |      | 12 時 30 分 | 236   | 4.6  |
| 午後  | 13 時 | 204   | 4.0  |           |       |      |
|     | 14 時 | 337   | 6.6  |           |       |      |
|     |      |       |      | 15 時 30 分 | 248   | 4.8  |
|     |      |       |      | 16 時 30 分 | 310   | 6.0  |
|     |      |       |      | 17 時 30 分 | 159   | 3.1  |
|     |      |       |      | 18 時 30 分 | 84    | 1.6  |
| 合計  |      | 2,803 | 54.6 |           | 2,332 | 45.4 |

出所：令和 4 年度第 1 回大山町地域公共交通会議（2022 年 4 月 21 日）資料に基づき作成。

### 3.2.4 交通政策の担当部署

大山町で地域公共交通（上述のタクシー助成事業も含む）を担当しているのは、企画課である。

そして、事業者や利用者代表、関係機関などで構成された大山町地域公共交通会議が設置され、会長は大山町長が務めている。年 1～3 回程度開催されている。

## 3.3 自家用有償旅客運送（デマンド交通）による貨客混載輸送<sup>5</sup>

### 3.3.1 貨客混載輸送の経緯と試験運送開始までの経過

町では、2018 年に大山町に宅配貨物を配送する複数の事業者ヒアリングを行った。町は鳥取県の協力を得た。県はすでに宅配貨物配送事業者と包括連携協定を結び、諸課題の解決

<sup>5</sup> 本節の内容は、林原（2022）に多くを負っている。

に向けた関係性を構築していた<sup>6</sup>。トラックのドライバー不足が社会問題として取り上げられるようになっていた。

佐川急便から、「直ちに配送できないような状況にはないが、将来的な配送のあり方については関心がある。スマイル大山号との貨客混載輸送の実現に協力が可能」との回答があった<sup>7</sup>。

佐川急便側は、今回の貨客混載事業の目的に、宅配事業の生産性向上、地域の交通インフラ活性化を挙げ、一定の条件のもと旅客と荷物を運ぶ「かけもち」ができるよう規制が緩和されたことを背景に、2018年1月に佐川急便と鳥取県との包括連携協定の締結をきっかけに検討を行った<sup>8</sup>。

町では、国の制度—地域に輸送する必要がある、輸送手段がない場合、自家用有償旅客運送により、1台350kg以下の少量貨物の輸送を許可する—を活用しスマイル大山号での宅配貨物の配送事業に取り組むこととした。

また、町と鳥取大学は2014年に連携協定を結んでいるが、この配送事業（客貨混載輸送事業）の具体的な仕組みづくりを、県と同大学が取り組む内閣府の近未来技術社会実装事業への提案計画に盛り込み、2018年に内閣府が計画を採択し、財政上の支援等を受けるとともに、同大学から適宜助言等をもらいながら進められた。

しかし、全国的には自治体が各戸（個別の自宅等、戸宅）まで宅配貨物を配送する事例がなかった。拠点間を配送する事例が宮崎県にあるだけであった<sup>9</sup>。

町としても、経験のない貨物輸送に取り組むということもあり、調整に多くの労力を要した。

実現に向けた国との協議を進め、2020年3月に少量貨物輸送許可の交付を受けた。

その後、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、事業調整が遅れ、試験配送のスタートは同年11月24日にずれ込んだ。

この間、2020年8月3日に町地域公共交通会議が開催された。10月13日、町と佐川急便が貨客混載輸送に係る業務委託契約を締結した。

貨客混載の実際の運行は、コロナ禍の影響による車両準備遅延の影響により、とりあえず

---

<sup>6</sup> ヤマト運輸と2015（平成27）年2月12日に、佐川急便と2018（平成30）年1月23日に、それぞれ「包括連携協定」を締結している。

<sup>7</sup> ヤマト運輸とも協議していたが、同社は戸宅まで直営で運ぶ（という自社の）ブランドイメージに合わないことから、佐川急便と組むことになった。

<sup>8</sup> 佐川急便ホームページ：ニュースリリース 2020.11.30 より。

<sup>9</sup> 高橋・加藤（2020）p.53 など参照（宮崎交通とヤマト運輸が連携して2015年10月から開始したもの）。



既存車両2台（リーフ以外の車両）の貨物積載仕様への改修ができ次第（10月30日を目標）、プレ試行と位置づけ、中山地区の一部で運送を始める予定となった。

そして、2020年11月24日、試験運送を中山地区の一部で開始し、同月28日に出発式が行われている。

### 3.3.2 スマイル大山号（自家用有償旅客運送）が行う配送事業の概要等

佐川急便側も、今回の事業は鳥取県内で初めての貨客混載運行となるものである。図3-5が、運用フローである。表3-5は、大山町ならびに町が運行委託している日興タクシー、および佐川急便の概要である。

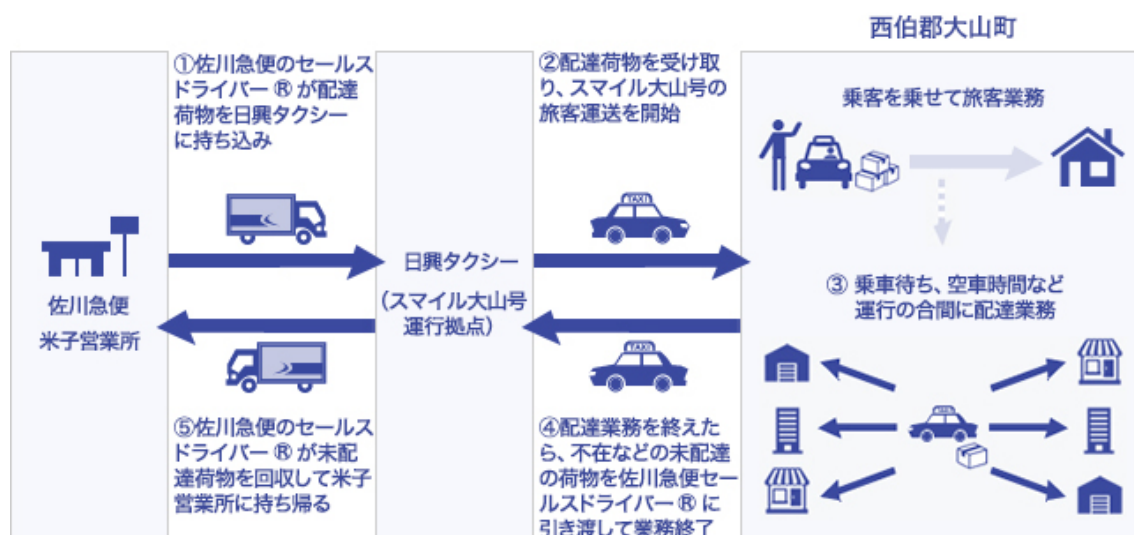


図3-5 運用フロー

出所：佐川急便ホームページ；ニュースリリース2020.11.30（2022年9月30日閲覧）

[https://www2.sagawa-exp.co.jp/newsrelease/detail/2020/1130\\_1643.html](https://www2.sagawa-exp.co.jp/newsrelease/detail/2020/1130_1643.html)

表3-5 大山町・日興タクシー・佐川急便の概要

|          | 大山町          | （有）日興タクシー  | 佐川急便（株）<br>米子営業所 |
|----------|--------------|------------|------------------|
| 所在地      | 大山町御来屋328    | 大山町名和891-5 | 米子市              |
| 運行／事業エリア | 大山町内全域（区域運行） | 西伯郡全域      | 米子市、境港市、西伯郡、日野郡  |
| 車両台数     | 5台（普通乗用車）    | 5台（タクシー車両） | 52台（軽車両含む）       |

出所：図3-5に同じ（筆者作成）

「スマイル大山号」の荷室に佐川急便の宅配荷物を積み込み、旅客事業を行わない時間帯などに荷物の配達を行う。乗客利用の比較的少ない時間帯などを活用してデマンドバスの運転手が個別配送するもので、配達業務を終えた後は、佐川急便米子営業所のセールスドライバーに不在などの未配達の荷物などを引き渡して業務終了となる。

スマイル大山号の利用予約がなく、稼働しない自動車を利用する。スマイル大山号は、車庫で配送事業者から荷物を受け取り、戸宅まで配送する。配送事業者の下請け輸送を行う（元受けとなる事業者のブランドで配送を行う<sup>10</sup>）。配送事業者のブランドを扱うため、配送事業者が行う社員教育に準じた教育をドライバーに実施した。

当面、配送エリアおよび取り扱い荷物を限定化し、初期の取り扱い荷物は、貴重品・割れ物・サイズが大きいもの・荷物の受付・代引き・冷蔵冷凍品は扱わないこととした。

車両を貨物輸送にも適した UD タクシー車両とした（同車両は電気自動車版もあったが、生産が中止されたため、入手できなかった）。UD タクシー車両を導入することで、荷物配送に加え、交通のユニバーサル化の前面アピールも意図した。

あわせて、乗務員に認知症サポーター研修を受講してもらい、ハード、ソフトもユニバーサル輸送に向けレベルアップする、宅配貨物配送にあわせた工夫も行われた。

佐川急便から支払われる手数料は取扱 1 個につき 200 円で、協議の末、町と日興タクシーが 100 円ずつ折半することで落ち着いた。大山町（行政）という信用力で佐川急便と契約できている面があるとする。

### 3.3.3 試験運送の開始と本格運送への移行

2020 年 11 月 24 日から、町が運行するデマンドバス「スマイル大山号」を活用した宅配事業の試験運送が開始された（実質的には同月 30 日開始）。当初のスケジュールからは、コロナの影響もあり、また官民の事務手続きの差異に対する調整などに時間を要し、大幅に遅延したが、とりあえず運送開始にこぎ着けることができた（町担当者）。

当面、取扱は簡便な荷物に限定し、輸送区域を限定して段階的に拡大すること、旅客と荷物を同時に扱わず、荷扱いに慣れることを優先した（予約がなく旅客運行しない遊休車両を使用）。

スマイル大山号の運行委託先である日興タクシーが抱えた問題点や課題は、佐川急便に伴走的な解決体制を敷いてもらい、また毎月 1 回、20 日をめどに町・県・佐川急便・日興タクシーの 4 者による担当者打ち合わせ会を設けて目標の確認や課題共有、連帯意識の醸成に努めた。

---

<sup>10</sup> 例えば配達時は佐川急便の制服を着用している。

そのことで、おおむね 10～20 日間ごとに配送エリアの拡大や取り扱う荷物の種類の拡大をしていき、2021 年 4 月 1 日から本格配送へと推移した。この間、「順調」であったと町の担当者は述べている。

#### (1) 輸送区域の拡大と使用車両台数

試験配送の開始当初は、荷物の取り扱い、荷物配送に慣熟することに重点を置き、町全域ではなく限られたエリアで少量の取り扱いから実施された（図 3-6）。

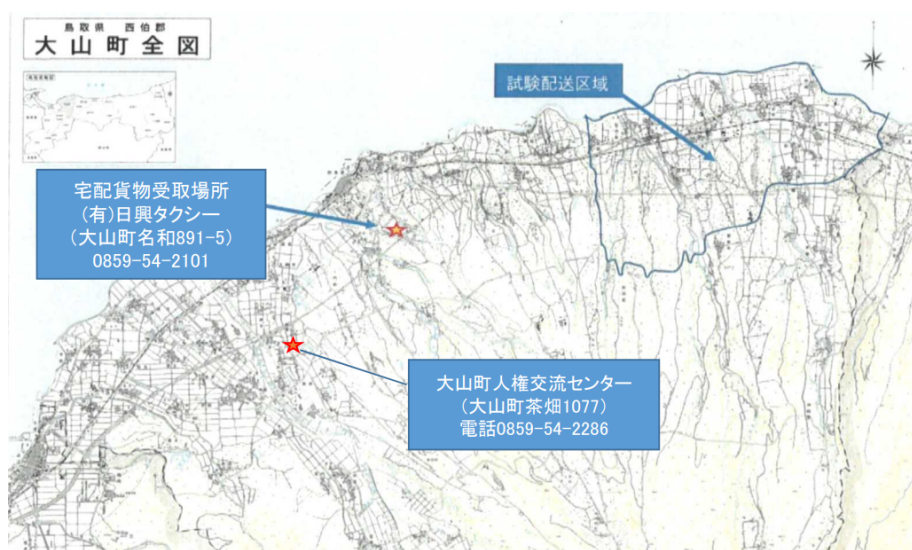


図 3-6 配送開始当初のエリア（右上部）

出所：鳥取県ホームページ（2022 年 9 月 30 日閲覧）

開始後はほぼ毎月、少しずつエリアを拡大し（下記）、2021 年 5 月 10 日に現在のエリアとなっている（図 3-7）。

2020 年 12 月 9 日、御来屋、名和を追加

2021 年 1 月 18 日、東坪、西坪を追加

2021 年 3 月 1 日、豊成、倉谷、小竹を追加

2021 年 5 月 10 日、中山地区エリア拡大

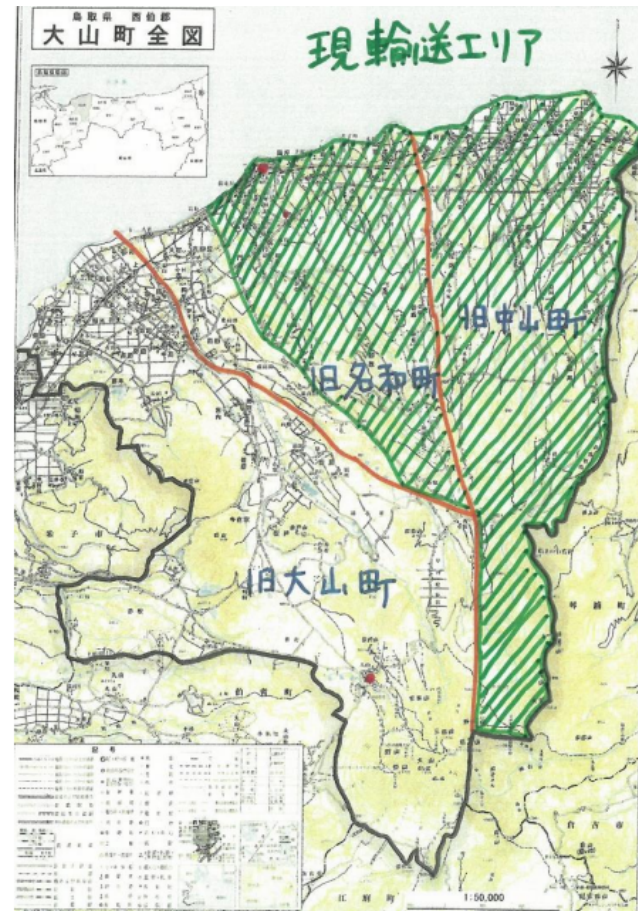


図 3-7 本格配送後の輸送エリア（斜線部）

出所：令和 4 年度第 1 回大山町地域公共交通会議（2022 年 4 月 21 日）資料

使用登録は 5 台であるが、輸送区域と取扱荷物量からおおむね 2 台/日を使用した。2 回目の区域拡大のための試験運送時等には 3 台/日を使用した。

## (2) 取扱荷物の拡大、その他の取扱の変更

2021 年 3 月 8 日、集荷（着払い・元払いに限る）

2021 年 3 月 22 日、荷物の留置開始

2021 年 5 月 10 日、コロナワクチン接種に伴う配送エリアの縮小（期間限定）

2021 年 2 月、町地域公共交通会議（書面表決）で、少量貨物運送許可申請について承認された。スマイル大山号が貨客混載輸送を行う上で必須の許可で、現行制度上では毎年許可申請が必要のため、翌 22 年 2 月 8 日にも、町地域公共交通会議（WEB）で、少量貨物有償運送許可申請（更新）の承認が行われた。

### 3.3.4 スマイル大山号による配送実績

試験運送開始時から本格運送以降後の現在までの取扱個数の実績を、図 3-8 に示した。

宅配便事業者にメリット感が生じるのは 1 日 100 個の輸送ということであるが、配送エリアの取扱荷種の拡大により、配送する荷物の量も順調に推移し、2021 年 9 月以降は月間 2,000 個を超えるようになった。1 日平均 100 個に近づいた月もあった。コロナ下でネット注文が増加したこともあるようである。

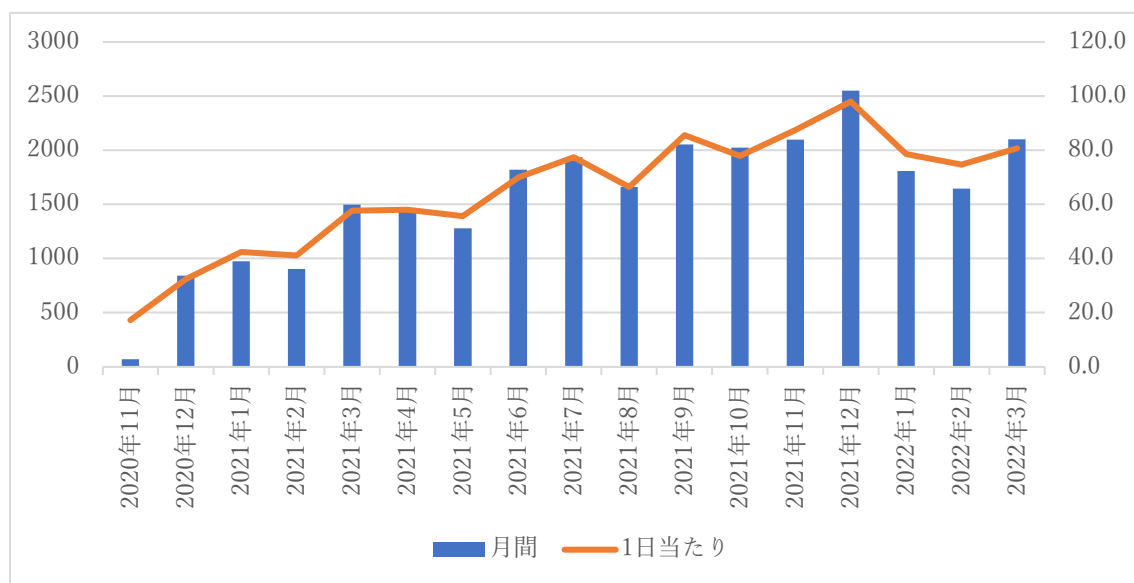


図 3-8 月間取扱個数および 1 日当たり取扱個数の推移（単位：個）

出所：令和 4 年度第 1 回大山町地域公共交通会議資料に基づき作成。

現在、ひと月 2,000 個程度の取扱があり、取扱 1 個につき手数料が 200 円なので、 $2,000 \text{ 個} \times 200 \text{ 円} \times 12 \text{ か月} = \text{年 480 万円}$ が得られる。配送に要するコスト増加分があるため単純計算はできないが、旅客収入（2021 年度は  $5,135 \text{ 人} \times \text{運賃 } 500 \text{ 円} = \text{年約 } 250 \text{ 万円}$ ）を上回る大きな収入になっている。

日興タクシーの従業員が、貨物の運行管理者の資格も取得して、スマイル大山号が配送しないところは自社で配送もしている。

配送責任の危機管理対策として、スマイル大山号を受託する同社が相互補完協力体制を構築している。

現在まで、配送事故は生じていない（交通事故は発生している）。佐川急便が月に 1 回、安全管理を行っている。

### 3.3.5 効果と課題

#### (1) 貨物輸送として

林原（2022）は、スマイル大山号の旅客輸送に宅配便事業者の宅配配送を組み合わせたことは、スマイル大山号には遊休資源（人員と車両）の活用による収益改善への大きな効果、佐川急便には業務の効率化（人員とトラック等の削減）への効果があり、win-win の関係が築かれた。地域住民にとっても、スマイル大山号が宅配配送を担うことで、再配達機会の増加等きめ細かな宅配サービスの提供が実現し、想定外の恩恵が得られるという効果もあったとする。

他方で、配送において、エリアごとに担当者を置いて、経験と勘でルートを決めている状況で、その人が退職すると成り立たなくなる恐れがある。佐川急便の入力端末にその日の荷物データを入れるとルートが探索されるがあまり役に立っていないなど、配送のシステム化が課題のようである。

少量貨物輸送許可は、自家用有償運送事業に紐づいて許可されるが、自家用有償運送の登録申請周期（2年間）と少量貨物輸送許可申請周期（1年間）がそろっておらず、事務手続きが煩雑で、国に改善を求めているが、現在もまだ実現に至っていない<sup>11</sup>。

#### (2) 地域公共交通として

町では、地域公共交通に関しては、例えば「大山町過疎地域持続的発展計画」（2022年3月一部変更、p.19）で以下のような考えである。

「公共交通の利用促進に向け、バス事業者等と連携し、利用啓発活動や利用者意見を輸送サービスに反映させる連携体制の構築に努めます。

自家用有償旅客運送は、制度の維持を目的に開始した貨物の混載輸送を引き続き実施するなどにより収益改善を目指すほか、利用者のニーズに即したサービス向上に努めます。

このほか、公共交通のサービスでは対応できない輸送ニーズに対しては、地域自主組織等による共助交通あるいは地域住民による互助交通の育成に努め、公共交通と役割分担を行いながら、安心・安全・そして安定したまちづくりに努めます。」

町担当者は、「スマイル大山号に予約がなく、遊休資産状態となった車両やドライバーを削減するのではなく、むしろ積極的に活用することで現行サービス水準を維持しつつ、地域には新しいサービスが提供でき、その上、大幅な運行収支の改善に寄与できたことは、大きな

---

<sup>11</sup> 国に改善してもらえたこともあった。運送に使用する車両に貼り付けが定められている少量貨物輸送許可番号と許可年月日が毎年許可を得るたびに変わり、費用と事務煩雑さがあったが、継続して少量貨物輸送許可を申請する場合、初めに取得した許可番号と許可年月日を使用し続けることが認められ、実務的に有り難かったという。



成果だった」と振り返っている（林原 2022）。

利用啓発や割引運賃等の導入による利用者の増加策を実施したものの効果が表れなかった。ダイヤや使用車両台数の削減による固定費の低減は、現行の便数が「生活に必要な移動をスムーズに負担感なく行えるための最低水準」で、削減すると不便さが生まれ、さらなる利用者減少を招く負のスパイラルに陥る可能性があり、5 台の「削減シロが見込めなかった」という（林原 2022）。

一方、「住民の移動に関するニーズ（要求）は留まるところがない」ともいい、「費用対効果からこれに行政が応えることは不可能」<sup>12</sup>とする。

図 3-9 と表 3-6 は、大山町における自家用有償旅客運送を活用した貨客混載輸送の概念図と、そのメリットと課題を整理したものである。

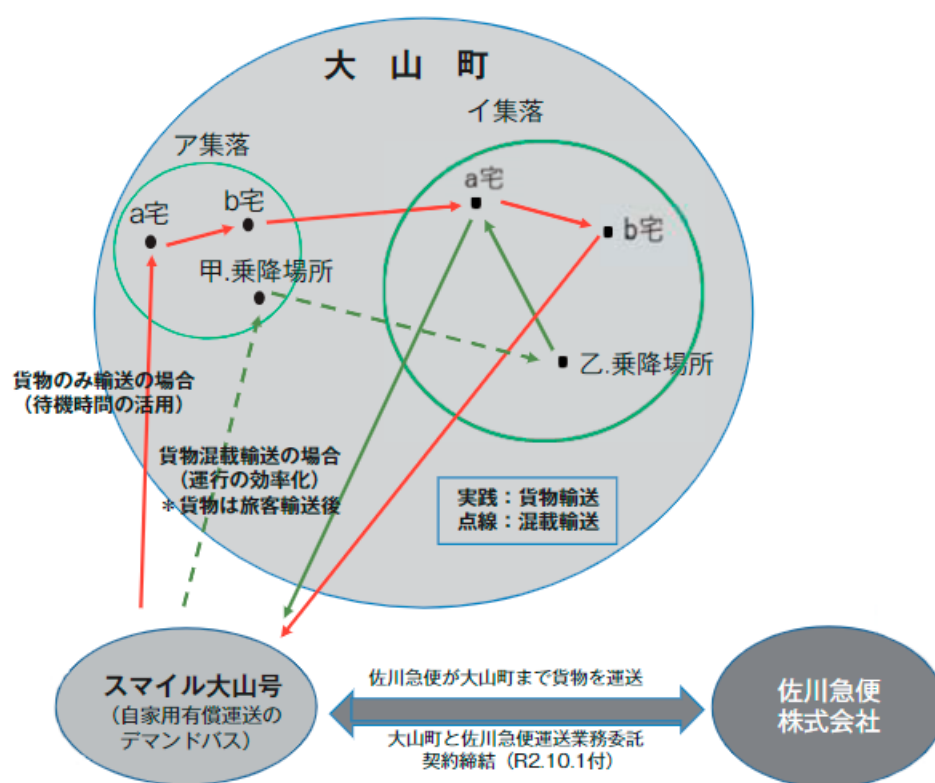


図 3-9 貨客混載輸送の概念図

注：林原（2022） p.273

<sup>12</sup> 町（担当者）としては、ニーズをニード（なければ困るもの）とデマンド（あったら良いもの）に選別し、ニードについては社会インフラとして町が維持確保し、デマンドについては住民が地域の課題を解消する取組（共助交通等）で確保すべきではないかとする。

表 3-6 貨客混載輸送のメリットと課題

|         | メリット                                                                                                                | 課題                           |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| スマイル大山号 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・車両・乗務員の効率化</li> <li>・収益の改善</li> <li>・交通の維持・確保の実現</li> </ul>                 | 利用者減少、収益悪化<br>(→交通の維持確保が困難)  |
| 大山町（地域） | <ul style="list-style-type: none"> <li>・宅配荷物の受け取り機会の増加</li> <li>・きめ細かな見守り活動等も同時に可能</li> <li>・宅配便の集配機会の増加</li> </ul> | 宅配荷物の再配達が限定的                 |
| 宅配便事業者  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・労働環境・労働負担の改善</li> <li>・新たな輸送モードの構築</li> <li>・輸送に係る CO2 の削減</li> </ul>       | 将来的な労働力の不足に対して、<br>様々な運び方を模索 |

注：林原（2022）p.273 の図を基に表にした。

そして、林原（2022）では課題のいくつかとして、現有資源でどこまで旅客輸送と貨物輸送とを効率的に最大化できるかということ、現有資源での限界点を知ることが挙げられている。

旅客需要が増加した場合、旅客と貨物のどちらの輸送を優先するべきかという問題や、旅客輸送サービスを維持する名目で、どこまでの貨物輸送が許されるかという問題（地域に担い手のない貨物輸送ニーズがあり、旅客ニーズと乖離して車両を増備し、これに当たれば黒字転換もできるが、自家用有償旅客運送の少量貨物輸送許可の制度趣旨に反しはしないだろうかということ）も挙げられる。

### 3.4 おわりに

鳥取県西部に位置する人口約 1 万 5,000 人（高齢化率約 40%）の大山町において、（それまでの町営バスを廃止し）デマンド交通が自家用有償旅客運送の形で 2012 年 4 月に町全域に導入されて 10 年余が経過した。その間、利用者数は減少してきた。

自家用有償旅客運送は、町内唯一のタクシー事業者（日興タクシー）に町から委託され、1 日 7.5 往復の運行を 5 台の車両で行っている。運行委託の契約内容では、利用者への利用機会（ダイヤと台数）を確保するため、車両 1 台当たり実働（予約があつて運行する場合）と待機（予約がなく車庫で待機する場合）のいずれの場合も、運行始発から最終までの間、委託費用が支払われることになっていて、実働と待機では支払額に差がつけられていてドラ



イバーの乗車勧誘やサービスの向上により実働が増加することが期待されている。

その自家用有償旅客運送（デマンド交通）の「遊休資産」（5 台のうち利用者が少なく実働していない午後などの空き車両・ドライバー）の活用を図って、2020 年 11 月から、佐川急便の宅配貨物を日興タクシーの車庫から町内の配送エリア内の個人宅へ配送する貨客混載輸送の試験運送が開始され、翌 21 年 4 月からは本格運送に移行して取扱個数も増加し、旅客を超える収入をあげるようになっている。町担当者による評価も、順調に推移している、ということである。

佐川急便側も、定期的な安全管理を実施して、配送事故は生じていない。目的としていた生産性の向上などにつながっているようである。佐川急便ブランドでのサービスが引き続き提供でき、町民（住民）にとっても宅配便サービス（利便性）が維持されている。

町担当者は、スマイル大山号の利用者は減少傾向にあるものの、一方で年間 5,000 人を超える利用者や、毎年新規に利用を始められる方もあり、まだスマイル大山号は必要とされているものとの認識で、いかにサステナビリティを確保していくかが課題としている（林原 2022）。

あくまで、旅客輸送維持のための貨客混載輸送であり、貨客“混載”といっても、実際は旅客と貨物は別々に運んでいる（場合によっては、人と荷物が一緒に乗ることもあるとする）。そのため、ニーズのある貨物配送をどこまで拡大するかはジレンマのあるところである。本格運送に移行しているが、配送エリアが大山町全域ではなく、町の東半分にとどまっているのは（前掲図 3-7 参照）、現有資源での輸送能力というところから来ている（町西部は米子市に隣接しているので佐川急便が直営しやすい状況もある）。

確かに、現行サービスは維持されており、「収益の多角化[中略]により、運行開始時の高いサービス水準を保ったまま、サステナビリティを確保する方途に光明が得られた」（林原 2022）というものの、貨物輸送による手数料収入を充ててもスマイル大山号の運行費用を賄うまでではない。旅客ニーズが減少し、少なくなっているならば、スマイル大山号の高いサービス水準を見直すといった、大山町の根本的な課題への対応も必要といえるのではないか。

スマイル大山号は運行開始以来、各集落のポイントと目的地間の移動手段であって、貨物のように自宅等までは行かない（タクシーへの配慮）。貨物が自宅等まで配送されたり、高齢化の進展によって自宅等とのドアツードアのニーズが高まったり、タクシー助成事業の方が好評であったりする中で、スマイル大山号のサービスも見直しが必要かもしれない。

そして、自家用有償旅客運送の主体は町であるが、委託先の町内唯一のタクシー事業者の効率化・改善（町担当者は入札制など競争的環境も必要と話す）なども課題となろう。

安全、労働、運行管理等については引き続き調査研究の課題にしたい。

## 謝辞

大山町企画課の林原課長補佐（2022 年 4 月から福祉介護課課長補佐）には、町地域公共交通会議や「スマイル大山号」の導入・運営、貨客混載輸送の開始・拡大などの担当者として、情報提供いただいたり、意見交換させていただいたりしましたことを感謝申し上げます。

## 参考文献

- 1) 加藤博和（2014）「鳥取県大山町におけるデマンド型乗合タクシー導入の経緯と課題」『地方自治体の交通弱者対策と財政規律に関する研究』（日交研シリーズ A-593）、日本交通政策研究会、pp.4-29.
- 2) 高橋愛典・加藤博和（2020）「路線バスを利用した貨客混載の取扱い」青木亮編著『地方公共交通の維持と活性化』成山堂書店、pp.52-74.
- 3) 林原壮太（2022）「全国初！自治体が運ぶ宅配荷物！！」『月刊地方財政』第 61 巻第 3 号（2022 年 3 月号）、地方財政協会、pp.265-276.

## 4 章 DMO におけるバスの活用を通じた 魅力的な観光地づくりについての考察

### 4.1 はじめに

わが国では、魅力ある観光地づくりと観光産業の国際競争力の強化を通じた地域経済の活性化が推進されているところである。観光地づくりの方策として、ディスティネーション・マネジメント（DM: Destination management）ならびにその中心的な役割を担う DMO（Destination management organization）の重要性が高まっている。UNWTO によれば、DM は、観光の目的地を構成するすべての要素を調整し、それらを管理することである。本稿では、DMO の役割を理論的に整理するとともに、北海道赤井川村 DMO におけるバスの活用を通じた観光地づくりの事例を紹介する。

### 4.2 DMO の定義

UNWTO によれば、DM は、先述したように、観光の目的地を構成するすべての要素を調整し、それらを管理することである。観光地の調整された管理は、宣伝・広報活動、訪問者への支援、訓練、各事業への支援などについての重複を回避するとともに、空白となっている事業を認識することを可能にし、観光地の競争力強化、さらには持続可能な発展につながる（<https://www.unwto.org/policy-destination-management>）。すなわち、Bornhorst et al. (2009) が指摘するように、DM は、観光にかかわる活動や経験を提供することにより、地域の居住者の社会・経済の満足度を高めることをめざしている。

DM の活動の中心にあるのが DMO である。Bornhorst et al. (2009) によれば、DMO の役割とは、地元の幸福を高めるために、訪問者に対して満足のいく、そして記憶に残る訪問体験を積極的に提供し、効果的な DM とスチュワードシップを確実にすることである。より具体的には、1) 観光セクターを構成する多くの要素の調整、2) 観光のためのリーダーならびに支援者の両方の役割を担うこと、3) 魅力的な観光の施設・イベント・プログラムの開発にかかわる支援、4) 出発前後の情報提供を通じた訪問者への支援、5) 会議プランナー、ツアー卸売業者、旅行代理店などの外部組織を支援する連絡役、などがあげられる。

一方、観光庁の定義によれば、観光地域づくり法人（DMO）とは、「多様な関係者と協同

しながら、明確なコンセプトに基づいた観光地域づくりを実現するための戦略を策定するとともに、戦略を着実に実施するための調整機能を備えた法人」となる

([https://www.mlit.go.jp/kankocho/page04\\_000048.html](https://www.mlit.go.jp/kankocho/page04_000048.html))。具体的には、①広範囲にわたる関係者間の共通意識・理解の構築、②データ収集・分析とそれにもとづく戦略（ブランディング）の策定、KPI の導入、PDCA サイクルの実施、③観光資源の改善、交通アクセスの充実、複数言語による案内などの地元の受け入れ環境の整備の推進、④各関係者の観光関連事業の調整とプロモーション、⑤環境への配慮、閑散期への対応など「観光地域全体のマネジメント」、⑥災害発生時における訪日外国人を含む旅行者への情報提供、⑦着地型旅行商品の企画・販売など個別事業の実施、などがあげられる。このように、DMO に期待される役割は非常に多岐にわたり、バスの活用を通じた観光地へのアクセスの確保やそのための異なる関係者間の調整などもそのひとつである。

### 4.3 DMO の役割についての理論的考察

観光にかかわる多くの事業者を束ねるとともに、情報発信を中心とする事業を展開している DMO の役割について、理論的にはどのように説明することができるのだろうか。これまで、経済学・経営学をはじめとするさまざまな学術領域において分析が行われており、それらを踏まえ、改めて整理したい。

一般に、魅力を感じる観光は人によって異なり、多様である。一方、観光という一つの財は存在せず、複数の観光資源から構成される。時として、複数の観光資源の組み合わせが、付加価値や魅力度を高めることにつながる（Buhalis2001; Dwyer and Mellor2004; Pearce and Schanzel2013; 遠藤 2021）。一般に、このように多様でローカライズされた観光について、旅行者が情報を入手するのは難しい（Buhalis 2001; Dwyer and Mellor 2004）。さらには、外国人旅行者は、観光の価値や魅力を誤って評価するリスク、すなわち高い取引費用に直面する可能性がある（Buckley1987; North1990; Buhalis2001; Piboonrungro and Disney 2015; 遠藤・小川 2020）。DMO をはじめ地元の自治体、観光団体などが、多様でローカライズされた観光についての情報を提供することで、取引費用を軽減することができると考えられる。

また、多様な観光資源は異なる事業者によって提供されている。先述したように、観光は複数の観光資源の組み合わせであり、またそうすることにより、付加価値や魅力度が高まる（Buhalis 2001; Dwyer and Mellor2004; Pearce and Schanzel2013; 遠藤 2021）。したがって、DMO が各事業者の活動を調整し、地元の観光地のよりよい運営に導くことが重要となる。また、観光にかかわる事業者のほとんどが小規模事業者である。個々の事業者が宣伝をはじめとす

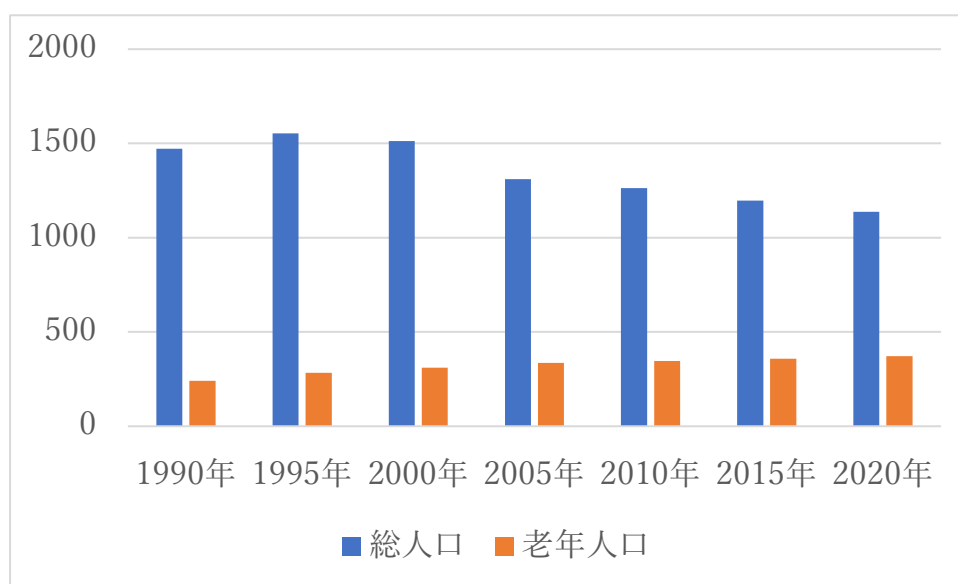
る独自の活動を展開することは困難を伴うことは想像できる。費用面での制約に加え、他の事業者にもプラスの効果が波及するというフリーライダー（ただ乗り）とよばれる問題が発生するからである。そのため、DMO が公共財として機能し、これらの問題に対処することが期待される（遠藤 2021）。

また、DMO における各事業者間の調整の必要性はステークホルダー理論から説明することもできる。観光にかかわる多様な事業者は DMO にとってステークホルダーである。観光地や DMO は、企業と同様、事業を開始し、それを維持するために、他の事業者から資源を調達することとなる（村山 2019; Sheehan and Ritchie 2005）。そのためには、これらの事業者と良好な関係を構築し、彼らの要望・希望にこたえ、良好な関係を維持していくことが必要となる（村山 2019; Sheehan and Ritchie 2005）。

#### 4.4 北海道・赤井川村 DMO における乗り合いバスの実証実験

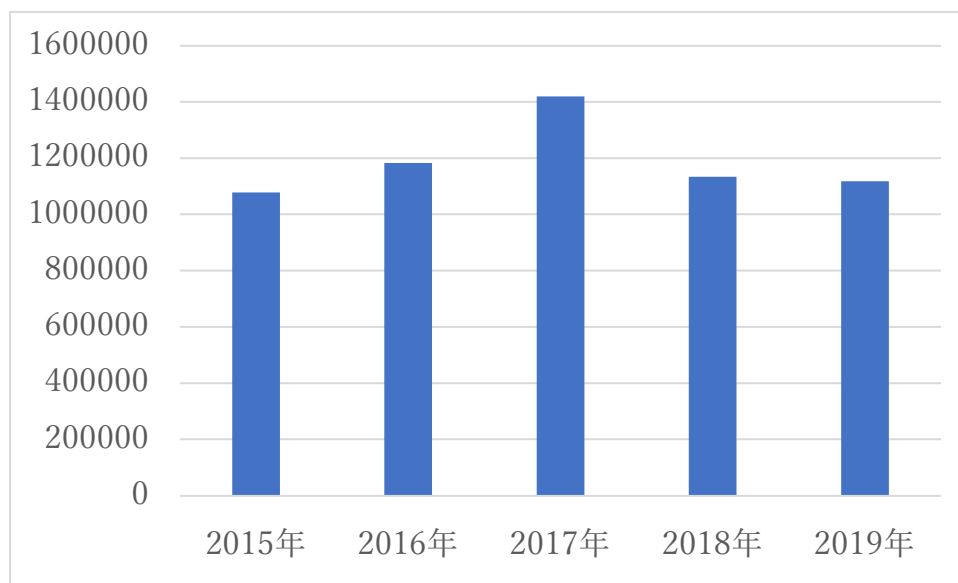
赤井川村は、小樽市の南に位置し、人口 1,150 人である。表 4-1 が示すように、人口減少と住民の高齢化が進んでいる。村を支える産業は農業と観光である。表 4-2 によれば、コロナ感染以前、年間 100 万人をこえる観光客が訪問していた。四方を山に囲まれた自然豊かな村であり、四季折々の美しい景観と冬の良質の雪を体験することができる。

表 4-1 赤井川村の人口の推移（単位：人）



出所：赤井川村

表 4-2 赤井川村への訪問観光客数（単位：人）



出所：赤井川村 DMO 観光地域づくり法人形成・確立計画申請書

赤井川村国際リゾート推進協会（赤井川村 DMO）は 2020 年 7 月に創設された。現在、観光庁における観光地域づくり候補法人地域 DMO である。赤井川 DMO は、赤井川村、赤井川観光協会、赤井川村商工会、北海道中央バス、(株)AIR、(有)赤井川ハイヤー、新おたる農業協同組合、キロロリゾートホールディングス(株)などと連携している。その目的について、「赤井川村ならではの環境が生み出すコンテンツは農業、林業そして観光業に密接に関係しています。赤井川村 DMO は、観光という一つの流通チャンネルを使い、その先に控える村の既存産業の活性化を促すとともに潜在的なコンテンツを発見し、新しい産業の創造に中長期的な視点をもって取り組んでいきます」としている（赤井川村 DMO 公式サイト <https://visit-akaigawa.com/about/>）。すなわち、豊かな自然、良質な雪を楽しめるスキー場などの観光資源の競争力強化と観光を通じた地元の農業・林業の活性化・商品化にかかわる情報発信をはじめとする施策を推進し、魅力あるまちづくりに取り組むことをめざしている。具体的な取り組みとして、農泊・農産物収穫体験、小樽でのイベント開催、予約サイトの開設、小樽での情報発信の拠点の開設、地元の観光事業者への補助金制度の実施などがある。バスを活用した実証実験もそのひとつである。

赤井川村における路線バスの状況について簡単に紹介したい。これまで、北海道中央バスが運行事業者である余市一常盤（赤井川村の市街地）、キロロー小樽、キロロー札幌の 3 路線があった。そのほか、キロロリゾートホールディングスがキロロリゾートからニセコ、新千歳空港などにスキーバスを運行していた。令和元年 10 月 28 日（月）に、赤井川村地域公共交通活性化協議会第 1 回において、北海道中央バスが余市・常盤線の土曜・日曜・祝日の運

休とキロロ・小樽線とキロロ・札幌線の廃止の意向を示した。このうち余市-常盤線は、村中心部を通り、JRの余市駅に接続し、住民の通勤・通学・通院などに利用されていた。協議の結果、土曜日は運行し、日曜・祝日は運休することとなった。日曜・祝日について、赤井川村は「市町村有償運送」とし、代替交通の運行をおこなうこととなった。運行受託事業者は赤井川ハイヤー、運行車両は赤井川スクールバスであった。更に、2022年4月の見直しに向け、赤井川村は、2021年10月から11月まで実証実験を行った。2022年4月より、中央バスに代わって、赤井川村が「むらばす」を運行することとなった。その結果、マイクロバスによる車両の小型化、路線の延長、フリー乗降区間、区間ごとの運賃の一律化、快速便の運航など、これまでとは異なる運行形態とサービスが導入された。また、路線の延長によって、赤井川村市街地とキロロリゾートが結ばれることとなった。このように、利便性の改善が実現された<sup>1</sup>。

一方、キロロ・小樽線、キロロ・札幌線は、キロロリゾートから金額保証を通じたサポートを受けていたが、2018年度の冬期の運行が最後に、2019年11月30日に廃止されることとなった。これらの2路線はキロロリゾートにとって最も重要なアクセスであることから、北海道中央バスに代わって、キロロリゾートがチャーターバス事業制度内でバス運行を行うこととなった。しかしながら、いくつかの問題が従来から指摘されていた。ひとつは、観光客が対象であった。つぎに、観光客のうち、外国人旅行者にとって、予約・乗車にかかわる手続きがわかりづらかった。また、以前と同様、小さくない赤字が計上されていた。

赤井川村 DMO は、日本電気株式会社、株式会社電通、株式会社電通北海道とともに、これらの2路線において、2021年12月から2022年4月までの期間において、実証実験を開始した。その枠組みは、観光庁「既存観光拠点再生・高付加価値化推進事業（交通連携型）」において、①小樽駅前一小樽築港経由一キロロリゾートにおいて往復3便、②札幌大通西1丁目一札幌駅前経由一キロロリゾートにおいて往復1便の計4便ならびにそれらのサービス内容を交通事業推進事務局として赤井川村 DMO が提案し、民間バス会社（株）AIR が運行をおこなうものである。

今回の実証実験の特徴について、まず、乗り合いバス制度による運行となることから、キロロリゾートへの旅行者ならびに同施設で働く従業員のみならず、地元住民が乗車すること

---

<sup>1</sup> 赤井川村・赤井川村 DMO におけるバスをめぐる記述は、赤井川村地域公共交通活性化協議会、赤井川村 DMO、赤井川村役場などの資料、赤井川村 DMO 観光地域づくり法人形成・確立計画申請書、NEC ホームページ NEWSROOM「持続可能な地域公共交通のための「住民＋観光客」乗合バスの運行と顔認証技術を活用した MaaS 実証実験をスタート」、デジタルクロスホームページ「北海道・赤井川村 DMO、観光と地元の足の両立に向けた乗り合いバスを実証実験」などを参照した。

ができる。次に、公共性の観点から、観光客を含む一般旅客と住民・従業員で異なる料金体系としている。小樽線では一般料金 1,000 円、赤井川村民及び従業員は 500 円となっている。次に、予約・乗車にかかわる乗務員の業務ならびに利用者の手続きを簡素化するために、北海道アクセスネットワーク株式会社の予約決済システムと NEC の顔認証技術と連携させている。その結果、異なる料金体系の乗客の識別、乗務員との非言語・非接触可、ノーバウチャー対応、さらには複数の交通機関やサービスとの連携（いわゆる MaaS）が可能となっている。また、利用者の分析を通じた売上・費用の最適化を行っている。最後に、路線バスを利用した旅行商品の企画とマーケティングを実施している。このように、赤井川村 DMO は、公共交通の維持に加え、移動のシームレス化と高付加価値化を実現している。

#### 4.5 まとめ

DMO における魅力ある観光地づくりの取り組みは、非常に多岐にわたるが、バスの活用を通じた観光地へのアクセスの確保やそのための異なる関係者間の調整などもそのひとつである。北海道の赤井川村 DMO は、他の事業者と連携し、民間バス運行の実証実験に取り組んでいる。地元の観光地へのアクセスを確保するとともに、情報技術を用いた利便性の良いサービスを提供している。このように、観光魅力度の改善と公共交通の維持に少なからず貢献していると思われる。

#### 参考文献

- 1) 遠藤伸明 (2021) 「わが国地方空港における航空路線開発のメカニズムについての理論的考察：デスティネーションマネジメント、取引費用、価値連鎖の視点から」 『日本国際観光学会論文集』第 28 号、7-15 ページ。
- 2) 遠藤伸明・小川雅史 (2020) 「わが国地方自治体の外国クルーズ船寄港にかかわるマーケティング活動の効果についての考察」 『交通学研究』第 63 号、87-94 ページ。
- 3) 村山貴俊 (2019) 「観光地ステークホルダー論への一考察——先行研究の検討を中心にして——」 『東北学院大学経営学論集』第 14 号、69-97 ページ。
- 4) Buhalis, D. (2001) “Marketing the competitive destination of the future”, *Tourism Management*, 21(1), 97-116.
- 5) Bornhorst, T., Ritchie, J. R. B. and Sheehan, L. (2009) “Determinants of Tourism Success for DMOs and Destinations: An Empirical Examination of Stakeholders’ Perspectives”, *Tourism Management*, 31(5), 572-589.
- 6) Buckley, P. J. (1987) “Tourism – an economic transaction analysis”, *Tourism Management*, 8(3), 190-194.
- 7) Dwyer, L. and Mellor, R. (2004) “Attributes of Destination Competitiveness: A Factor Analysis”, *Tourism Analysis*, 9(1-2), 91-101.



- 8) North, D. C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press.
- 9) Pearce, D. G. and Schanzel, A. H. (2013) "Destination management", *Journal of destination marketing and management*, 2(3), 137-145.
- 10) Piboonrungrroj, P. and Disney, S. M. (2015) "Supply chain collaboration in tourism: a transaction cost economics analysis", *International Journal of Supply Chain Management*, 4(3), 25-31.
- 11) Sheehan, L. R. and Ritchie, J. R. B. (2005) "Destination Stakeholders Exploring Identity and Salience", *Annals of Tourism Research*, 32(3), 711-734.

日交研シリーズ目録は、日交研ホームページ

[http://www.nikkoken.or.jp/publication\\_A.html](http://www.nikkoken.or.jp/publication_A.html) を参照してください

A-864 事業用自動車の安全管理と運転時間規制に  
関する研究

事業用自動車の安全管理と運転時間規制に  
関する研究プロジェクト

2023 年 3 月 発行

公益社団法人日本交通政策研究会