

# 高速バス事故の再発防止策に関する一考察

## — 軽井沢スキーバス事故を踏まえた国の対策と主な国会論議 —

国土交通委員会調査室 山越 伸浩

### 1. はじめに

平成 28 年 1 月 15 日深夜、長野県軽井沢町の国道 18 号碓氷バイパスにおいて、スキーツアーバスが道路から転落して、乗客・乗員 15 名が死亡し、乗客 26 名が重軽傷を負う重大事故（以下「軽井沢スキーバス事故」という。）が発生した。

これを受け、国土交通省（以下「国交省」という。）は、徹底的な再発防止策について検討するため、有識者からなる「軽井沢スキーバス事故対策検討委員会」（以下「バス事故検討委員会」という。）を事故後直ちに立ち上げた。同委員会は、同年 3 月 29 日に「軽井沢スキーバス事故対策検討委員会における中間整理」（以下「中間整理」という。）を公表した後、同年 6 月 3 日に最終取りまとめとして「安全・安心な貸切バスの運行を実現するための総合的な対策」（以下「総合対策」という。）を公表している。

なお、最近数年で、軽井沢スキーバス事故以外にも高速乗合バスや貸切バスにおける乗客を巻き込んだ大きな死亡事故が 2 件発生している。一つは、平成 24 年 4 月 29 日、関越自動車道において貸切バスが道路脇の壁に衝突して、乗客 7 名が死亡し、乗客・乗員 39 名が重軽傷を負った事故（以下「関越道高速ツアーバス事故」という。）であり、もう一つは、26 年 3 月 3 日、北陸自動車道のサービスエリア内に停車中のトラックに高速乗合バスが衝突して、高速乗合バスの乗客・乗員 2 名が死亡し、バスの乗客とトラックの運転者等 26 名が重軽傷を負った事故（以下「北陸道高速バス事故」という。）である。これらの事故の発生を受けて、国交省は、これまで様々な対策を講じてきた。

本稿においては、軽井沢スキーバス事故を踏まえた貸切バスの安全対策を論じることに先立ち、関越道高速ツアーバス事故及び北陸道高速バス事故を受け、国交省によって打ち出されてきた対策を概観するとともに、軽井沢スキーバス事故を受けて国交省が事故直後から実施している緊急対策やバス事故検討委員会で取りまとめられた「総合対策」に基づく貸切バスの安全対策を中心に、これまでの国会論議も交えつつ、若干の考察を行うこととしたい。

### 2. 軽井沢スキーバス事故以前におけるバスの安全対策

まず、関越道高速ツアーバス事故を受けて平成 25 年 4 月に取りまとめられた「安全・安心回復プラン」<sup>1</sup>及び北陸道高速バス事故を受けて 26 年 4 月に取りまとめられた対策について概観する<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 関越道高速ツアーバス事故の発生後、直ちに実施された貸切バスの安全規制の強化等については、拙稿（山越伸浩「高速ツアーバス問題について」『立法と調査』No. 332（平 24. 9）73～90 頁）参照。

## (1)「安全・安心回復プラン」

関越道高速ツアーバス事故を受け、国交省において「関越自動車道における高速ツアーバス事故を踏まえた公共交通の安全対策強化に係る検討チーム」が平成24年5月に設置され、同年6月に安全対策として「今夏の多客期の安全確保のための緊急対策」が取りまとめられた。その中においては、運行管理者制度その他の安全に関する基準の強化、「新高速乗合バス」の厳格な制度設計と同制度への早期の移行促進等10項目の事項について検討を行うこととされ、24年10月から25年4月まで、国交省内において学識経験者、業界団体関係者、行政関係者等から構成される「バス事業のあり方検討会」が開催された。その検討結果は、25年4月2日に報告書として取りまとめられ、同報告書に盛り込まれた措置を国交省が「安全・安心回復プラン」として25及び26年度の2年間にわたり集中的に実施することとされた。

「安全・安心回復プラン」における主な取組は、以下のとおりである。

### ア 新高速乗合バスへの移行・一本化

「新高速乗合バスへの移行・一本化」は、関越道高速ツアーバス事故以前から議論されていた問題であったが、その狙いは、道路運送法の安全規制の対象とならない旅行事業者による旅行商品である高速ツアーバスの販売を中止し、運行と安全に責任を有するバス事業者のみが、いわゆる高速バスサービス<sup>2</sup>を提供できるようにすることである。

高速バスサービスについては、もともと、乗合バス事業者のみが高速道路等を使用して大都市等のバス停間において不特定多数の旅客を運ぶ長距離型の乗合旅客運送サービスを提供していた。これに対し、平成12年の貸切バスの規制緩和後、観光やレジャーなどのためではなく、貸切バスによる長距離移動のみを目的とする旅行商品として旅行業者が企画・募集する高速ツアーバスが登場するという経過をたどってきたものである。

両サービスはともに、大都市等の間をバスで移動するものであるが、利用者側からの区別は困難である一方、乗合バスと貸切バスとでは、最低保有車両数などの参入要件や、路線・運賃等の設定・変更に関する規制が異なっていたため、一国二制度などと批判がなされていた<sup>3</sup>。さらに、規制緩和で貸切バス事業者数が増加し、競争が激化する市場環境の下、旅行業者と貸切バス事業者間で締結された安全運行を阻害するような低価格の運賃・料金での契約が事故の大きな要因となりながらも、事故の責任は道路運送法の規制対象となる貸切バス事業者に帰され、旅行業者が責任を負わないことが問題となった。

そのため、平成22年12月から24年4月まで国交省で開催された「バスのあり方検討会」(旧)が24年4月に報告書を取りまとめ、高速ツアーバスを廃止し、新高速乗合バスに移行・一本化することなどについての提言がなされた。

「新高速乗合バス」は、乗合バス事業者が自社保有のバスのみで運行していた従来の高速乗合バスと異なり、保有するバス車両数に対して一定の割合で貸切バス事業者に運行を委託できるなどの新しい制度が盛り込まれたものである。

<sup>2</sup> 『2015年版日本のバス事業』(公益社団法人日本バス協会)(H28.3)12頁によると「平成20年からは、1系統距離が50km以上のものを高速バスとした」としている。

<sup>3</sup> 山越伸浩「高速ツアーバス問題について」『立法と調査』No.332(平24.9)74～75頁

「安全・安心回復プラン」では、平成 25 年 7 月末までに「新高速乗合バスへの移行・一本化」を図り、高速ツアーバスの運行を同年 8 月以降認めないことなどとされ、同年 7 月 31 日深夜運行のバスから「新高速乗合バス」の運行が開始されることとなった。

### イ 貸切バスの安全性向上

貸切バスの安全性向上のため、①法令遵守、②安全優先経営の徹底、③貸切バス事業者のビジネス環境の適正化・改善の 3 点について取り組むこととされた。

①については、貸切バス事業者の法令遵守を徹底することとされ、新規許可時の代表権を有する役員への法令試験の厳格化、法令遵守に係る自己点検制度の導入・点検結果の報告義務付け、悪質事業者への集中的な監査と処分の厳格化などが図られた。同時に、運行管理者・運転者の雇用契約等の写しの提出、営業所等の設置状況についての現場確認の徹底、事業参入時に必要となる資金確保の基準の引上げ、対人賠償限度額を無制限とするなどの参入時・参入後の安全性チェックの強化等が行われた。

②については、全ての貸切バス事業者への運輸安全マネジメント<sup>4</sup>の実施の義務付け、乗務員の体調変化等による運行中止等の判断・指示を運行管理者が適切に実施するための体制整備の義務付け、長距離運行の際の運転者の過労運転を防止するための交替運転者配置基準の策定、デジタル式運行記録計による運行管理の義務付け、ドライブレコーダー等の普及促進等が図られた。

特に、交替運転者の配置基準の策定については<sup>5</sup>、過労運転を防止するため、原則として、ワンマン運行に係る上限距離については昼間 500km 以内、夜間 400km 以内とされ、運転時間については昼夜とも 9 時間以内とされている。そして、この上限を超える場合は、交替運転者の配置が義務付けられ、平成 25 年 8 月から全面適用となっている。

③については、安全コストが運賃・料金に反映される新運賃・料金制度への移行、貸切バス事業者と旅行業者等（運送申込者）との間の書面取引の徹底、新運賃・料金制度に対する発注者・利用者全般の理解を促進するための「貸切バス選定・利用ガイドライン」の改定・周知等、新運賃・料金制度を中心とした仕組み作りが行われた。

### (2) 北陸道高速バス事故を受けた対策

「安全・安心回復プラン」による取組が行われる中で、平成 26 年 3 月 3 日に北陸道高速バス事故が発生した。この事故は、新高速乗合バスとして初の乗客の死亡事故であった。

この事故においては、運転者が 11 日間連続勤務をしていたことなど過労運転が疑われ、国会論議では、バスの運転者不足問題について焦点が当たった<sup>6</sup>。また、国交省が警察と連携して行った原因調査では、事故発生前に運転者が意識を消失していた可能性があることとされたことから、国交省の同事故の対策本部において運転者の体調急変に伴う事故を防止す

<sup>4</sup> 運輸安全マネジメントとは、JR 西日本福知山線事故等のヒューマンエラーを起因とする事故の発生を受けて、輸送の安全確保に関し従来からの各交通モードの事業法に基づく保安監査に加え、運輸事業者自らが経営トップから現場まで一丸となり、安全管理体制を構築・改善することによって輸送の安全性の向上を図る取組として、平成 18 年 10 月から制度化されているものである（国土交通省ホームページ記載の「運輸安全マネジメントとは？」〈<http://www.mlit.go.jp/unyuanzen/outline.html>〉(平 28.9.1 最終アクセス)を参照)。

<sup>5</sup> 平成 24 年 6 月の夜間の交替運転者の配置基準の策定までの経緯については、拙稿（山越伸浩「高速ツアーバス問題について」『立法と調査』No. 332（平 24.9）84 頁）参照。

<sup>6</sup> 第 186 回国会参議院国土交通委員会会議録第 2 号 28 頁（平 26.3.13）

るために想定される課題等の検討がなされた。その結果、運転者の健康管理に係る施策を見直し、平成26年4月18日に「運転者の体調急変に伴うバス事故を防止するための対策」が策定されることとなった。

同対策では、①平時からの疾病や過労の未然防止、②運行前点呼時の予兆把握と対処、③万が一の場合に安全技術等により乗客の安全確保を図るための方策等について、ソフト・ハード両面からの措置が盛り込まれた。

ソフト面の対策としては、健康診断のフォローアップの徹底、疲労度や体調に応じたきめ細やかな労務管理の徹底などを図るため、「事業用自動車の運転者の健康管理マニュアル」が改訂された。また、「安全・安心回復プラン」でも打ち出されていた乗務員の体調変化等による運行中止等の判断・指示を運行管理者が適切に実施するための体制整備の義務付けについては、平成26年5月1日に改正旅客自動車運送事業運輸規則を施行することが確認された。さらに、緊急時の対応方策として、シートベルトの着用などバス乗車時の乗客への周知事項を再徹底することが打ち出されている。

ハード面の対策としては、衝突被害軽減ブレーキ等の普及促進、体調異常を感知し警報するシステムの早期普及や自動停止するシステムの開発などが挙げられている。

### 3. 軽井沢スキーバス事故の概要等

平成28年1月15日に発生した軽井沢スキーバス事故では、乗客13名、乗員2名が亡くなり乗客26名が負傷し、平成に入ってから最も犠牲者の多いバス事故となった。

事故原因については、長野県警が捜査するとともに、平成26年度に新たに設立された警察庁・国交省共管の「事業用自動車事故調査委員会」が調査しているが、「総合対策」では、事故原因の一部として、①事故を起こしたバス事業者は事故発生前の監査等で違反事項の是正を指示されていたにもかかわらず、事故発生後も安全管理上の問題が確認されたこと、②大型バスの乗務経験が乏しい運転者に乗務させたこと、③制限速度時速50kmのところを事故直前に時速96kmで走行したこと、④事故を起こしたバス事業者が届け出ている運賃の下限額を下回る運賃でバスが運行されたこと、⑤事故車両はドライブレコーダーや先進安全自動車（ASV）技術<sup>7</sup>等が搭載されていなかったことが挙げられている。

事故を起こした貸切バス事業者は、「安全・安心回復プラン」実施中の平成26年4月に事業許可を取得し、同年5月に貸切バス事業を開始していた。しかし、27年2月に実施された一般監査では、①運転者の健康状態の把握が不適切であったこと、②点呼の実施及び実施結果の記録が不適切であったこと、③運転者に対して適性診断を受けさせていなかったことについて違反事実が確認され、国交省関東運輸局から同事業者に対し、事故が発生する2日前の28年1月13日に保有車両のうち1両を20日間使用停止にする処分が下された。加えて、事故後に実施された特別監査では、①始業点呼の未実施、②運転者の健康診断未受診、③届出運賃と異なる下限割れ運賃における運行、④過労運転、⑤営業区域外での運送などをはじめとして33項目にわたる違反事実が確認され、関東運輸局から同事業者

---

<sup>7</sup> ASV技術の例としては、衝突被害軽減ブレーキ、ふらつき注意喚起装置などがある。

に対し、28年2月19日付けで事業許可の取消処分が行われた。

#### 4. 軽井沢スキーバス事故後の国交省の取組

##### (1) 文書による指導等

まず、事故発生当日、国交省自動車局長から公益社団法人日本バス協会（以下「日本バス協会」という。）会長宛に「貸切バスの安全確保の徹底について」と題する文書が通知された。その主な内容は、①運行管理業務の再確認及び安全確保の原点に立った確実な運行管理の実施（確実な点呼の実施、乗務員の健康・過労状態の把握、適切な運行計画の作成及び確実な指示）、②シートベルトの着用等乗客の安全確保を図るための周知事項の再徹底、③車両の点検整備の確実な実施及び乗務員の法令遵守の徹底などであった。

また、国交省は、平成28年2月3日に、以下のとおり緊急対策を講じることとし、バス事業者に対して要請を行った。

第一に、貸切バスにおいて乗客の多くがシートベルトを着用していないと指摘されていることを受け、警察庁交通局交通企画課長及び国交省自動車局安全政策課長から日本バス協会会長宛に「貸切バスのシートベルトの着用徹底について」と題する文書が通知された。その主な内容は、①乗客の安全確保のためのシートベルト着用等の徹底、②リーフレット配布によるシートベルト着用の励行、③乗務員に対するシートベルト着用の指導であった。

第二に、事故時に運転していた運転者が大型バスの運転に不慣れだったことが事故の一つの原因であったとして、自動車局長から日本バス協会会長宛に「運転者に対する運転技能の指導の徹底について」と題する文書が通知された。その主な内容は、①乗務させようとする車種区分への運転経験が十分でない運転者に対する添乗等による安全な運転方法の指導、②参加・体験・実践型の指導及び監督の手法や外部の専門的機関の積極活用、③「指導及び監督の実施マニュアル」（平成24年3月発行）の活用などによる実効性のある指導・監督を実施することであった。

第三に、事故を受け緊急対策として実施された貸切バスに対する街頭監査（後述）において、平成28年1月29日の時点で96両の監査車両中45両に法令違反又はその疑いが確認されたため、自動車局長から日本バス協会会長宛に「貸切バスの安全確保の再徹底について」との通達がなされた。この通達では、街頭監査時に確認された違反の多い事項が取りまとめられており、併せて、出庫時に運行管理者が必ず行うべき最終確認事項のチェックシートも配布された。

なお、軽井沢スキーバス事故を起こした事業者は、日本バス協会に未加入の事業者であったため、未加入事業者への対応が国会で問われたが、これに対しては、それぞれ各地の運輸支局を通じて個別に同様の通知をしているとの答弁がなされている<sup>8</sup>。

##### (2) 街頭監査・集中監査による対応

###### ア 街頭監査について

軽井沢スキーバス事故を受けた緊急対策の一つである街頭監査については、平成28

<sup>8</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第2号12頁（平28.3.10）

年1月21日から3月中旬にかけて、全国の貸切バス乗り場等、のべ38か所において計242台の貸切バス車両を対象として実施された。その結果、86台(35.5%)の車両について法令違反が確認された。国交省は、この街頭監査の結果について、法令違反が確認された事業者に対しては、監査実施日から原則30日以内に呼出監査を実施し、呼出監査時点において、同様の違反事項が全て改善されたことを確認しているとしている。

また、先述のとおり、平成28年2月3日、全事業者に配布されたチェックシートを活用し、運行前に事業者自らが最終確認を行って、法令遵守を徹底するよう自動車局の通達が発出されているが、国交省によると、法令違反指摘率については、この通達以前に46%であったものが、通達以後に23%へと半減したとしている<sup>9</sup>。

### イ 集中監査について

また、集中監査が平成28年1月19日から3月中旬にかけて実施された。国交省の監査官が抜き打ちにより、全国計310事業者を対象に集中監査を実施した結果、約8割に当たる240事業者で何らかの法令違反が確認されたことが、同年4月28日に速報として公表された。とりわけ、安全に関わる主な法令違反としては、乗務時間等告示の遵守違反(60事業者、19.4%)、運転者の健康状態の把握違反(53事業者、17.1%)、適性診断の未受診(64事業者、20.6%)、適正な運賃・料金の収受違反(72事業者、23.2%)が認められている。

法令違反が確認された240事業者に対しては、監査実施日に改善指示書が交付され、平成28年4月27日現在で、法令違反項目全てにおいて改善済みを確認できた事業者は122者、安全に関わる主な法令違反に対し改善着手中の事業者は32者、改善に着手していない事業者は86者となっている。一項目でも未改善の事業者に対しては、事業者を呼び出して実施する呼出監査等を継続的に行い、同年5月中旬までに全て改善するよう指示するとともに、今後、所要の手続を経て、厳正に行政処分を行うとしている<sup>10</sup>。

### (3) 旅行業界への対応

軽井沢スキーバス事故において、スキーツアー自体は旅行業者が販売する旅行商品であり、3社の旅行業者が関係していた。ツアー参加者39名のうち35名を募集した旅行業者A、ツアー参加者をそれぞれ2名ずつ募集した旅行業者B及び旅行業者Cの3社に加えて、旅行業者Aからバスの手配を依頼された旅行業者Dが存在している。旅行業者Dは、バスの手配のみ行っているランドオペレーター<sup>11</sup>という位置付けである。

旅行業者は、旅行業務の範囲により登録すべき行政庁が異なり、募集型の海外旅行を取

<sup>9</sup> 「軽井沢スキーバス事故を受けた街頭監査の実施結果について」(平28.4.13付け国土交通省報道発表資料) <[http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha02\\_hh\\_000240.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha02_hh_000240.html)> (平28.9.1最終アクセス)

<sup>10</sup> 「軽井沢スキーバス事故を受けた集中監査の実施結果(速報)について」(平28.4.28付け国土交通省報道発表資料) <[http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha02\\_hh\\_000241.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha02_hh_000241.html)> (平28.9.1最終アクセス) による。ただし、この速報以降、集中監査の結果についての報道発表はなされていない。

<sup>11</sup> ランドオペレーターとは、「旅行会社の依頼を受け、旅行先のホテルやレストラン、ガイドやバス・鉄道などの手配・予約を専門に行う会社のこと」とされ、また、「日本国内の旅行会社で、インバウンド(訪日外国人旅行)のホテルなどの手配・予約を専門に行っている会社もランドオペレーターになる。日本では、ツアーオペレーターともいう」とされている(JTB総合研究所ホームページ掲載の「観光用語集」) <<http://www.tourism.jp/tourism-database/glossary/land-operator/>> (平28.9.1最終アクセス)を参照。

り扱える業者のみが観光庁長官に登録し、そのほかは都道府県知事に登録する扱いとなる。事故当時、旅行業者Cのみが観光庁長官の登録で、旅行業者A、B、Dは東京都知事の登録であった。登録行政庁の違いから、事故後の旅行業者Cへの立入検査については観光庁が主体となって実施したが、旅行業者A、B、Dへの立入検査については東京都が主体となって実施し、観光庁は職員を同行させている。

貸切バスの事故原因の一つとして、安全運行を阻害するような低価格の運賃・料金による契約が問題視されてきた。平成24年7月に学識経験者、貸切バス事業者、労組、旅行業者等の関係者で構成される「貸切バス運賃・料金制度ワーキンググループ」が自動車局内に設置され、合理的で実効性のある貸切バスの運賃・料金制度の構築に向けて検討が進められた。その結果、先述したとおり「安全・安心回復プラン」に、安全コストが運賃・料金に反映される新運賃・料金制度への移行が掲げられることとなり、26年4月からは「貸切バスの新たな運賃・料金制度」が開始されている。

新運賃・料金制度の主な内容は、①従来の走行時間に出庫前及び帰庫後の点検等に必要時間として2時間（出庫前1時間、帰庫後1時間）を加えた新たな時間制運賃の設定、②「特殊車両割増料金」<sup>12</sup>、「交替運転者配置料金」<sup>13</sup>、「深夜早朝運行料金」<sup>14</sup>といった新たな料金の導入である。特に、各運輸局による新たな運賃・料金の範囲が公示され、この範囲外となる運賃・料金の届出を行った貸切バス事業者には、審査の上、必要に応じて変更命令が発動されることとなっている。また、届出をしない事業者には、地方運輸局から報告が求められ、これを怠ると立入検査の対象とされる仕組みとなっている。加えて、旅行業者などの運送申込者がこの届出運賃・料金を下回るような契約を締結させた場合、安全阻害行為等が疑われるものとして貸切バス事業者が届出運賃違反で行政処分を受けることとなる。また、運送申込書・引受書の内容から旅行業者の関与が疑われる場合、地方運輸局より本省を通じて観光庁に通報がなされ、旅行業者等に対する立入検査等旅行業法に基づく対応が求められることとなる。

今回の事故では、旅行者に対して当該バス事業者の届出運賃の下限額を下回る金額で契約した運送サービスの提供をあっせんしたなどとして、平成28年3月、旅行業者Aは東京都より旅行業の登録取消処分を受け、旅行業者B、Cも、東京都又は観光庁よりそれぞれ54日間の業務停止命令を受けることとなった。

しかし、ランドオペレーターの役割を果たした旅行業者Dに関しては、特に処分はなされていない。国会論議でもランドオペレーターの法規制の必要性について取り上げられ、国交省からも、軽井沢スキーバス事故では、ランドオペレーターが旅行業者から依頼を受けたことで、安全性に問題があるバス会社が手配され、結果的に多くの旅行者が事故の犠牲になるなど旅行の安全と質に大きく影響を及ぼしているとの認識が示されている<sup>15</sup>。そのため、今後、ランドオペレーターを含め、旅行の安全と質を確保できる規制の在り方を

<sup>12</sup> 事業者の創意工夫による新しい車両の導入を図るための料金。

<sup>13</sup> 交替運転者を配置する場合に適用されるもので、時間当たり・キロ当たりの最高額及び最低額を運賃ブロック毎に公示する料金。

<sup>14</sup> 時間運賃の割増分を設定した料金。

<sup>15</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第6号23頁（平28.4.5）

検討していくとされ<sup>16</sup>、「総合対策」にもそのことが明記されている。

#### (4) 軽井沢スキーバス事故対策検討委員会の設置・検討

軽井沢スキーバス事故を踏まえ、二度と悲惨な高速バス事故を起こさないよう、徹底的な再発防止策を図るとして、平成 28 年 1 月、自動車局内にバス事故検討委員会が設置された。同委員会では、規制緩和後の貸切バス事業者の大幅な増加と監査要員体制、人口減少・高齢化に伴うバス運転手の不足等の構造的な問題を踏まえつつ、以下の再発防止策について検討することとされた。

- ①事業参入の際の安全確保に関するチェックの強化
- ②監査の実効性の向上（事業参入後の安全確保についてのチェックの強化）
- ③運転者の運転技術のチェックの強化
- ④運賃制度の遵守等、旅行業者を含めた安全確保のための対策の強化
- ⑤衝突被害軽減ブレーキ等、ハード面での安全対策の強化など

バス事故検討委員会では、第 7 回目の平成 28 年 3 月 7 日の会合で「中間整理」が、また、第 10 回目の同年 6 月 3 日の会合で「総合対策」が取りまとめられ、公表されている。

### 5. 「総合対策」の基本的な考え方

「総合対策」においては、軽井沢スキーバス事故の再発防止対策の基本的考え方として、以下の 5 つの考え方が示されている。

- ①貸切バスの安全運行確保のため、国は、貸切バス事業者、運行管理者等が遵守すべき事項をソフト面、ハード面の双方から総合的に見直し、必要な強化を行う。
- ②国は、貸切バス事業者等の法令等の遵守状況を厳格にチェックする。違反について早期に是正させるとともに、新たに貸切バス事業の許可に更新制を導入すること等により、不適格者については、事業から退場させ、安易な再参入を阻止する。  
貸切バス事業への参入時においても、安全確保実施の見込み等を厳格にチェックし、不適格者については、事業への参入を阻止する。
- ③上記②に掲げる措置の実効性を高めるため、貸切バス事業に係る国の監査・審査業務の在り方を抜本的に見直す。あわせて、事業者団体の自浄作用を強化するとともに、道路運送法上の民間指定機関による適正化事業を活用する。
- ④安売りが安全運行に係るコストの削減につながる悪循環を防止するため、ツアーを企画する旅行業者等も参加し、実質的な下限割れ運賃防止等の取引環境の適正化を図る。
- ⑤ハード面の安全対策による事故防止を促進するため、国は各種安全装置の普及に向け、ガイドラインの作成や必要な支援を行う。

「総合対策」では、これらの考えに基づいて、再発防止策を講じることとされているが、58 項目に及ぶため、紙幅の関係上、以下では、このうち国会で論議がなされた項目や今後法改正等が必要とされている項目について具体的に見ていきたい。

### 6. 主な国会論議とそれに関連する「総合対策」の再発防止策

<sup>16</sup> 第 190 回国会衆議院国土交通委員会議録第 2 号 24 頁（平 28. 3. 9）



## (1) 監査の実効性の確保

先述したとおり、軽井沢スキーバス事故を起こした貸切バス事業者は、事故を起こす直前に行政処分を受けているが、一般監査から事業者の処分までに時間を要したことなど国交省の監査体制の在り方については、国会論議の中でも焦点となった。

### ア 監査から処分までの時間の短縮と指摘事項の早期是正

貸切バス事業者は、事故を起こす2日前の平成28年1月13日に行政処分（保有バス1両について20日間使用停止）を受けた。この処分は、27年2月20日に、国交省関東運輸局東京運輸支局（以下「東京運輸支局」という。）が実施した一般監査で、法令違反が判明したことによるものである。

平成26年度以降、関東運輸局におけるバス事業者に係る監査から処分までに至る処理期間は平均で8か月とされているが<sup>17</sup>、本件では11か月を要したことの妥当性について論議がなされた。国交省は、特に時間を要した主な理由として、処分に必要となる書類収集に時間が掛かったことを挙げている<sup>18</sup>。

まず、所属運転者の適性診断及び健康診断の受診を証明する資料の収集に1か月を要したことに関して、特に適性診断結果について受診機関による診断書の再発行を行うための猶予期間を求める申出が貸切バス事業者からあり、担当監査官が平成28年3月20日まで1か月の猶予期間を認めたためであるとされた<sup>19</sup>。

また、社会保険及び労働保険に関する関係機関への照会に長期間を要したことについては、監査事案の関東運輸局への上申の前提となる健康診断、適性診断の受診状況の報告を待って関係機関への照会の起案を行うことになり、結果として監査日から照会日（平成28年5月18日）までに約3か月を要することになったためであるとされた<sup>20</sup>。

このほか、東京運輸支局や上申後の関東運輸局における起案者以外の複数の監査官による決裁も、時間を要した一因とされた<sup>21</sup>。

監査結果による改善の措置が迅速に実施されていれば、事故についても違った結果となっただのではないかという指摘について、国交省も非常に重く受け止めているとし<sup>22</sup>、平成28年3月29日に取りまとめられた「中間整理」では、監査から処分までの期間短縮のために、監査に必要な書類を営業所に備え付ける義務を課すなどの方策が示され<sup>23</sup>、「総合対策」においても28年中に省令改正を行うこととされている。

加えて、「総合対策」では、街頭監査又は一般監査における指摘事項の早期是正の方策として、一定の期限内に呼出監査を実施することとしている。

具体的には、街頭監査において法令違反が確認された場合は、当該事業者が行っている他の運行においても同様の法令違反がないかどうかを確認するため、30日以内に一般

<sup>17</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第2号9頁（平28.3.10）

<sup>18</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第2号9頁（平28.3.10）

<sup>19</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第6号7頁（平28.4.5）

<sup>20</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第6号7頁（平28.4.5）

<sup>21</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第6号7頁（平28.4.5）

<sup>22</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第2号11頁（平28.3.10）

<sup>23</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第6号8頁（平28.4.5）

監査を実施するとともに、街頭監査において、緊急を要する重要な事項以外の法令違反が確認された場合でも、その場で実施・改善が確認できないときは運行を中止させるとしている。

また、一般監査において、輸送の安全に関わる重大な法令違反が確認された場合は、直ちに法令違反の是正を指示し、必要に応じ運行を中止させるとともに、速やかに特別監査を実施するとしている。加えて、輸送の安全に関わる重大な事項以外の法令違反が確認された場合は、直ちに法令違反の是正を指示し、30日以内には是正状況確認のための指摘事項確認監査を実施するとしている。

### イ 悪質な事業者の処分と排除

「総合対策」においては、法令違反の抑止力の向上と悪質な事業者の市場からの排除のために、①罰則の強化、②事業許可の更新制の導入による不適格者の排除、③不適格者の安易な再参入の阻止、を図るため法改正を検討することとしている。

①については、輸送の安全の確保に関する違反を犯した事業者に対して適用される罰則について、法人重科の規定を創設し、法人の罰金額を引き上げることとしている<sup>24</sup>。

なお、法改正を要しない行政処分についても、処分量定を実効的なものとするとともに、行政処分により使用を停止させる車両数の割合を引き上げることとしている。この行政処分の見直しについては、平成28年7月1日に実施済みである。すなわち、貸切バスの運転者が運行中に重大事故等を引き起こしたことにより甚大な人身の被害をもたらし、かつ、その運転者が勤務している貸切バス事業者にも悪質な法令違反がある場合には、事業許可の取消処分を行うことができることとされている。加えて、これにより貸切バス事業者が、事業許可取消処分を受ける場合であって、運行管理に係る悪質な法令違反があると認められる場合には、運転者が所属する営業所において選任された全ての運行管理者（事故発生後に解任されたものを含む。）に対し、運行管理者資格者証の返納を命ずることとされている。

②については、事業継続性の確保という観点も含め、6（2）において後述する。

③については、不適格者として排除された事業者の再参入のハードルが引き上げられている。事業許可取消処分を受けた事業者と運行管理者資格証の返納命令を受けた者について、それぞれ現行2年の欠格期間を5年程度に延長することとしている。

加えて、処分を受ける前に廃業するいわゆる「処分逃れ」防止のため、廃業を事後届出制から事前届出制に改めることとしている。さらに、処分逃れを目的として監査後に廃業届を提出した場合や、密接な関係にあるグループ会社が許可取消しを受けた場合等を欠格事由に追加することとしている。

### ウ 監査体制の強化における民間団体の活用

国交省では、事業者に対し、道路運送法等関係法令を遵守させるとともに、法令違反に対し適正な行政処分を行うため、監査を実施しており、全国の地方運輸局において365名（平成26年度）の監査官が配置されている。しかしながら、貸切バス事業者（4,477

<sup>24</sup> 各報道によると、罰金額が現行の100万円以下から1億円以下へと引き上げられる方向などと報じられている（『東京新聞』朝刊（平28.9.7）ほか）。

者)だけでなく、トラック事業者、乗合バス事業者、タクシー事業者等の監査も実施するため、一年間に全ての事業者を監査することは不可能とされている。国交省によると、平成26年度には、1,798の事業所等に対し監査を実施したとされているが、この実績に基づいて単純に試算をすると、1事業者に対し最低毎年1回監査を実施する場合には、約2.5倍の監査官が必要とされるとしている<sup>25</sup>。

一方で、国交省は、規制緩和直後、平成14年7月には108名であった監査官を、3倍強の365名まで増加させているため、現行体制下において必要な監査は実施されているとの認識を示した上で<sup>26</sup>、更なる監査官の増員に代え、監査における民間団体の活用を実施している<sup>27</sup>。

監査への民間団体の活用の参考例としては、全日本トラック協会が実施している全国貨物自動車運送適正化事業（以下「全国適正化事業」という。）と都道府県トラック協会が実施している地方貨物自動車運送適正化事業（以下「地方適正化事業」という。）がある。

これらは、貨物運送事業法に基づいて実施されるものであり、地方適正化事業の内容は、①法令等の遵守に関する事業者の指導、②啓発活動及び広報活動、③貨物自動車運送事業者又は荷主からの苦情処理、④輸送の安全を確保するために行う貨物自動車運送事業者への通知等に対する協力である。また、全国適正化事業の内容は、①地方適正化事業の円滑な実施を図るための基本的な指針の策定、②地方適正化事業に関する連絡調整及び指導、③地方実施機関の業務に従事する者に対する研修、④二以上の区域における貨物自動車運送に関する秩序の確立に資するための啓発活動及び広報活動である。

都道府県トラック協会の巡回指導体制については、全国で417名の巡回指導員がおり、指導業務に当たっている<sup>28</sup>。

これらトラック事業に関しての事例を参考としつつ、「総合対策」では、まず、事業者団体の自浄作用を強化するとし、バス協会会員に対してはバス協会による巡回指導を行うこととしている。次に、バス協会会員でない貸切バス事業者に対しては、①道路運送法に基づき民間機関を新たに指定し、同事業者への巡回指導を実施させ、②バス協会会員以外の貸切バス事業者に①の巡回指導の費用を賄うための負担金を納付させ、③民間指定機関は、業務の実施に当たり、会員事業者に対し同様の事業を行っているバス協会と密接に連携させることとしている。

①については、既に「旅客自動車運送適正化事業」（以下「旅客運送適正化事業」という。）と呼ばれる地方適正化事業と同様の事業が平成25年の道路運送法の改正で導入されている。しかしながら、指定団体については、ハイヤー・タクシー関係の組織である一般社団法人東京ハイヤー・タクシー協会が指定されているのみにとどまっている<sup>29</sup>。25年の道路運送法の改正時の委員会審査では、旅客運送適正化事業の実施機関である

<sup>25</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第6号8頁（平28.4.5）

<sup>26</sup> 第190回国会衆議院予算委員会第八分科会議録第1号40頁（平28.2.25）

<sup>27</sup> 第190回国会衆議院予算委員会第八分科会議録第1号40頁（平28.2.25）

<sup>28</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第2号25頁（平28.3.10）

<sup>29</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会第2号24頁（平28.3.10）

「旅客自動車運送適正化事業実施機関」には、タクシーとバスで別々に設置されることが想定されるとの答弁がなされており<sup>30</sup>、都道府県バス協会を同機関として指定し、巡回指導体制を整備することも考えられる。しかし、「総合対策」では、バス協会によるバス協会会員への巡回指導は、現在行っているコンサルティング事業を拡充するとされ、③でも「民間指定機関がバス協会と連携する」とされているため、都道府県バス協会とは別の民間指定機関としてどのような機関を新たに指定していくのか、また、その場合、既存の「旅客自動車運送適正化事業実施機関」及び「旅客運送適正化事業」との関係をどのように位置付けるのかについて留意する必要がある。加えて、本来行政が行うべき監査をめぐって、巡回指導業務を民間に委託する手法を導入する場合には、民間との役割分担や今後の国の監査体制の適正規模の在り方についても留意が求められよう。

②については、「総合対策」において、法改正の検討が必要な事項とされている。

ところで、バス協会への加入率は49%にとどまっており<sup>31</sup>、先述したように国交省が業界団体に対して実施する安全対策等に関する通知等も未加入事業者には個々に伝えなければならないなどの問題があり、加入促進が課題となっている。バス協会会員以外の貸切バス事業者に巡回指導の費用を負担させることは一定の効果を見込み得るものと考えられるが、「総合対策」では、バス協会における会員メリットの拡大や、中小会員の意見集約組織の設置などについても言及されており、未加入の貸切バス事業者がバス協会への加入についてより魅力的と感じるための具体的な環境整備も課題となるものと思われる。

## (2) 貸切バス事業の参入要件及び事業継続要件の在り方の見直し

「総合対策」では、法改正を検討する事項として貸切バス事業の許可更新制度の導入が挙げられている。国会論議でも、監査及び行政処分の在り方と並び、貸切バス事業の参入要件とその後の事業継続要件の在り方が論点となった。これに対し国交省からは、貸切バス事業者が安全な運行を実現するためには、安全対策を実施可能とする収益基盤の有無を事業参入時にチェックできる体制を整備することが重要である旨の答弁がなされている<sup>32</sup>。

貸切バス事業者の収益基盤を改善するため、平成26年4月から、安全コストが運賃・料金に反映される新運賃・料金制度に移行しているものの、軽井沢スキーバス事故では、事故後の特別監査で下限運賃を下回る運賃で運行されていた実態が判明した。

こうしたことを背景に、「総合対策」では、貸切バス事業者が新運賃・料金制度の採用によって安全投資を行いつつ、事業を継続することが可能かどうかをチェックする体制の整備が重視されている。具体的には、貸切バス事業者の事業遂行能力を一定期間ごと<sup>33</sup>にチェックするため、法改正により既存事業者を含め、事業許可の更新制を導入することを検討することとしている。また、事業参入時や許可更新時に、必要な安全投資に関する「安全投資計画書」及び安全投資計画に即したコスト等を盛り込んだ「収支見積書」の作成を

<sup>30</sup> 第185回国会参議院国土交通委員会会議録第6号7頁(平25.11.19)

<sup>31</sup> 第190回国会参議院行政監視委員会会議録第1号10頁(平28.4.4)

<sup>32</sup> 第190回国会参議院内閣委員会会議録第16号7頁(平28.5.19)

<sup>33</sup> 各報道によると、更新期間は原則5年(優良事業者は7年)ごとなどと報じられている(『東京新聞』朝刊(平28.9.7)ほか)。

義務付け、事業実績も踏まえ、事業遂行能力を審査することとしている。

「安全投資計画書」及び「収支見積書」は、運行管理や車両整備、運転者の実技訓練等、貸切バスの運行の安全を確保するために必要な措置を会社の規模や保有する車両の状況に応じて適正に実施することができるかをチェックするものである。「安全投資計画書」により、適切な安全投資を行いつつ継続的な事業執行が可能かどうかについて、また、「収支見積書」により、他事業による収入も含め収入が費用を賄うことができるかについて、それぞれ確認して継続的な事業執行能力の有無を判断することとしている<sup>34</sup>。

なお、更新制の導入には法改正が必要となるが、石井国土交通大臣は、更新制を導入する場合には、対象となる事業者の範囲<sup>35</sup>あるいは審査を行う地方運輸局の業務量等について検討を要すると答弁しており<sup>36</sup>、「総合対策」に基づく実施に当たって、これらの点に留意が求められよう。

このほか、「総合対策」では、初任運転者の技量チェックの強化、運行管理者の必要選任数の引上げなどを実施することとしている。

また国会論議では、貸切バス事業者の参入時の最低保有車両数<sup>37</sup>の引上げについても質疑が行われた。これに対し国交省からは、「中間整理」では最低保有車両数の引上げについて、安全性との因果関係、安全確保のために必要な運行規模、新たな要件に合致しなくなる既存事業者の扱いなど引き続き検討すべき事項にされている旨の答弁があったが<sup>38</sup>、「総合対策」では特段の言及はなされていない。

なお、安全の確保の観点から、安倍誠治関西大学教授は、最低保有車両数について大型車両5台から15台に引き上げるべき旨<sup>39</sup>、また、両備グループ<sup>40</sup>の小嶋光信代表は、20～30台以上のバスを持つ規模の会社でないと安全確保のためのよい乗務員、確かな労務管理と運行管理、安全な車両管理と整備の3要件が満たせない旨をそれぞれ指摘している<sup>41</sup>。

### (3) 旅行業者、利用者との関係強化

軽井沢スキーバス事故では、安全運行を阻害するような不当に安価な運賃・料金で、旅行業者が貸切バス事業者と契約を取り交わすなどの行為が発覚し、「総合対策」では、改めて①貸切バス事業者と旅行業者との関係、②利用者への貸切バス事業者の情報提供の在り方についてそれぞれ改善が図られることとなった。

①については、検討委員会の「中間整理」では、両事業者間の取引全般の書面化の義務付けに加え、バス事業者が安全運行に回すべき収入を確保できているかを個別にチェックするための通報対応組織を設置するとされ<sup>42</sup>、「総合対策」で具体化された。特に、通報対

<sup>34</sup> 第190回国会参議院内閣委員会会議録第17号4頁（平28.5.26）

<sup>35</sup> 各報道によると、約4,500者に及ぶ既存事業者も対象となると報じられている（『東京新聞』朝刊（平28.9.7）ほか）。

<sup>36</sup> 第190回国会衆議院国土交通委員会会議録第2号24頁（平28.3.9）

<sup>37</sup> 現行の最低保有車両数は、営業所ごとに中・小型車のみ使用の場合は3両、大型車を使用する場合5両である。

<sup>38</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第6号10頁（平28.4.5）

<sup>39</sup> 『毎日新聞』朝刊（平28.2.26）

<sup>40</sup> 岡山県を中心にバス、鉄道などの運輸のほか、観光、不動産など幅広く事業展開する企業グループ。

<sup>41</sup> 『神戸新聞』朝刊（平28.1.25）

<sup>42</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第6号10頁（平28.4.5）

応組織については、平成 28 年 8 月 30 日に国交省内に通報窓口が、また、旅行者と貸切バス事業者の取引関係を適正化するために手数料等について専門家からなる独立性の高い通報対応組織（第三者委員会）がそれぞれ設置されている。

②については、安全情報の「見える化」が重要となる。「総合対策」では、貸切バス事業者の行政処分情報についてスマートフォン向け簡易検索サイトを設置するとともに、旅行者のツアーの企画募集のパンフレット等に貸切バス事業者名を記載させることとしている。加えて、貸切バス事業者の A S V 技術搭載導入車両の導入率を利用者に情報提供するなどとしている<sup>43</sup>。

最後に、先述したランドオペレーターの法規制については、「総合対策」では、その規制の在り方について検討を行い、平成 29 年春以降法改正を検討するとしている。

しかし、現状では、ランドオペレーターは法規制の対象となっていないため、旅行商品の企画、手配にどのように関与しているか等、その実態が必ずしも明らかになっておらず、観光庁としても関係業界の協力を得て、実態把握を開始したところであり<sup>44</sup>、その対応は、緒についたばかりと言える。インバウンド旅行では、ランドオペレーターが特定の土産物店に送客をして不当に高い買物をさせるなどのトラブルが発生しているとの認識が観光庁から示されており<sup>45</sup>、できるだけ早急に適切な対応を講じることが求められる。

## 7. 最後に

軽井沢スキーバス事故を受けて、平成 28 年 5 月 25 日の参議院本会議において、「平成 26 年度決算についての内閣に対する警告」が議決された。その中で、「平成 24 年の関越道高速ツアーバス事故を受けて、国交省において、貸切りバス乗務員の労務管理等の見直しなどの対策を講じてきたにもかかわらず、28 年 1 月に長野県軽井沢町において貸切りバスが道路下に転落し、多数の犠牲者を出す重大事故が再び発生したことは、極めて遺憾である。政府は、重大事故により尊い人命が失われたことを重く受け止め、貸切りバス事業者に対する監査体制を強化するとともに、法令違反の状態を迅速に是正・改善させる仕組みの構築を図り、旅行者等との取引環境の適正化等に努めることによって貸切りバスの安全確保と事故の再発防止に万全を期すべきである。」とされており<sup>46</sup>、このこと自体が国会における軽井沢スキーバス事故とその再発防止策に対する関心の高さを示していると思われる。

本稿の執筆段階では、軽井沢スキーバス事故を受けた道路運送法の改正案は未提出であるが、「総合対策」による取組については、同法案の国会審査の際に論議がより深まることが期待される。また、第 190 回国会に、事業用自動車の運転者の体調不良等を原因とする

---

<sup>43</sup> 平成 28 年度第二次補正予算案において、軽井沢スキーバス事故を踏まえた安全対策として、利用者に対し安全・安心な貸切バスの運行を実現するため、A S V 等の導入を支援するとともに、貸切バス事業者の安全情報を一元的に管理し、利用者に提供するシステムを整備するとして、自動車安全特別会計に 2 億 4,800 万円が計上されている（国交省ホームページ掲載の「平成 28 年度国土交通省関係補正予算の概要」〈<http://www.mlit.go.jp/common/001142229.pdf>〉（平 28.9.9 最終アクセス）参照）。

<sup>44</sup> 第 190 回国会参議院国土交通委員会会議録第 6 号 22 頁（平 28.4.5）

<sup>45</sup> 第 190 回国会参議院国土交通委員会会議録第 6 号 22 頁（平 28.4.5）

<sup>46</sup> 第 190 回国会参議院本会議録第 30 号（その 1）3 頁（平 28.5.25）

事故を未然に防ぐことを目的として、議員立法「道路運送法及び貨物自動車運送事業法の一部を改正する法律案」(第190回国会衆第51号)が衆議院に提出されたが、継続審査となっており、同法案の今後の動向についても注目される。

ところで、国交省は、貸切バスの規制緩和について、サービスの多様化など利用者の利便性向上という点で成果を上げていると評価している<sup>47</sup>。しかしその一方で、高速ツアーバスは、規制緩和によるサービスの多様化の一環として出現した商品であったが廃止され、運賃・料金についても、過度な競争が行われる中で、平成26年4月から実施されている新運賃・料金制度による事業運営が重要視されるなど、規制緩和による自由化の見直しが課題となっている。

事故発生の度に、監査体制の強化、参入要件の引上げ、行政処分の強化などの見直しがこれまで後追的になされてきた。これは、経済的規制を緩和するときに、本来であれば同時に強化すべきであった安全面での社会的規制が不十分であったことの証左という見方もある。

また、バスだけでなく、タクシー、トラックなどでも同様の問題が生じている。

数量規制の撤廃の狙いは、市場参加の機会を増大させ、産業全体のパイを大きくするとともに、参加者同士が切磋琢磨して全体として産業の質が高まる場所にあるが、自動車運送業では、零細な参加者が増え、無理な価格競争を行った結果、過労運転や事故などの問題も引き起こしている。これは、自力で質の向上を図り得る経営規模よりも低い要件での参加を容認しているからだと思われる。

運転者不足の問題も、他産業に比べ労働時間が長く賃金が低い現況が続くとすれば、労働力確保について他産業に後れを取って、より深刻化するおそれがあり、賃金の向上や労働環境の改善を自力で図る能力が求められよう。また、今後は、ASV技術搭載導入車両の普及に加え、自動車運送業に適した自動運転車の開発促進・早期実用化による運転者の負担軽減も期待されるが、新型車両等のリニューアルに際しても一定以上の資本力が求められるのではなかろうか。

こうしたことを考えると、「総合対策」では、運行管理者の選任数を増加させるなど企業規模を大きくするような施策も図られているが、今後、参入時の最低保有車両数を引き上げることや、既存事業者の規模拡大に向けた再編を促すことにも一層留意が求められよう。また、特に貸切バス事業者については、旅行業者との交渉力を引き上げるため、自力での集客力向上に資する育成支援策も有効であると思われる。

(やまごし のぶひろ)

---

<sup>47</sup> 第190回国会参議院国土交通委員会会議録第6号10頁(平28.4.5)