

高速ツアーバス問題について

— 関越道高速ツアーバス事故と高速ツアーバスのあり方の見直し —

国土交通委員会調査室 やまごし のぶひろ
山越 伸浩

1. はじめに

平成24年4月29日、関越自動車道において高速ツアーバス事故（以下「関越道高速ツアーバス事故」という。）が発生し、乗客7名が死亡、運転者と乗客39名が重軽傷を負う事態となった。この事故では、貸切バス事業者、運転者、旅行業者のそれぞれが法令違反を犯していたことが明るみになった。

貸切バス事業の安全対策については、平成22年9月に総務大臣から国土交通大臣に対して行われた「貸切バスの安全確保対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」（以下「総務省勧告」という。）をはじめ、その対策強化の必要性が指摘されている。

貸切バス事業者による法令違反の背景としては、①平成12年2月に実施された需給調整規制の廃止等の規制緩和で貸切バス事業者数が増加して競争が激化したこと、②貸切バスを借り上げる旅行業者から、競争激化を背景に、一方的に届出運賃を下回る契約運賃や運転者の労働時間等を無視した旅行計画が提示されるような事例が発生していることなどが指摘されている。

総務省勧告を受け、国土交通省は「バス事業のあり方検討会」を設置し、こうしたバス事業の抱える問題について検討を行い、高速バス分野の発展と、貸切バス分野の発展という二つの観点から、平成24年4月、報告書をまとめている。

報告書では、高速バス分野においては、高速ツアーバスと高速乗合バスのそれぞれのビジネスモデルが有する優れた点を取り込み一本化を目指した「新高速乗合バス」制度が提言され、貸切バス分野においては、より一層の安全対策を推進するため、①運行管理者制度の見直しなどによる法令遵守体制の確保と事後チェックの強化、②安全性を重視した貸切バス事業者の選定を促すための「貸切バス事業者安全性評価認定制度」（セーフティバス）の普及促進、③旅行業者等発注者の貸切バスの契約上の留意点等への理解を深めるための「貸切バス利用ガイドライン」の作成・周知などが提言されている。

しかし、この報告書の取りまとめから、ひと月も経たないうちに関越道高速ツアーバス事故が発生したことを受け、国土交通省は、新高速乗合バスへの移行の前倒しをはじめとして様々な対策を実施した。

本稿では、高速ツアーバスというビジネスモデルの登場・発展と、それが引き起こした問題を解説するとともに、高速ツアーバス問題の解消のために導入された新高速乗合バス制度や関越道高速ツアーバス事故に対する国土交通省の対応等について論じていきたい。

2. 高速ツアーバスについて

(1) 高速乗合バスと高速ツアーバス

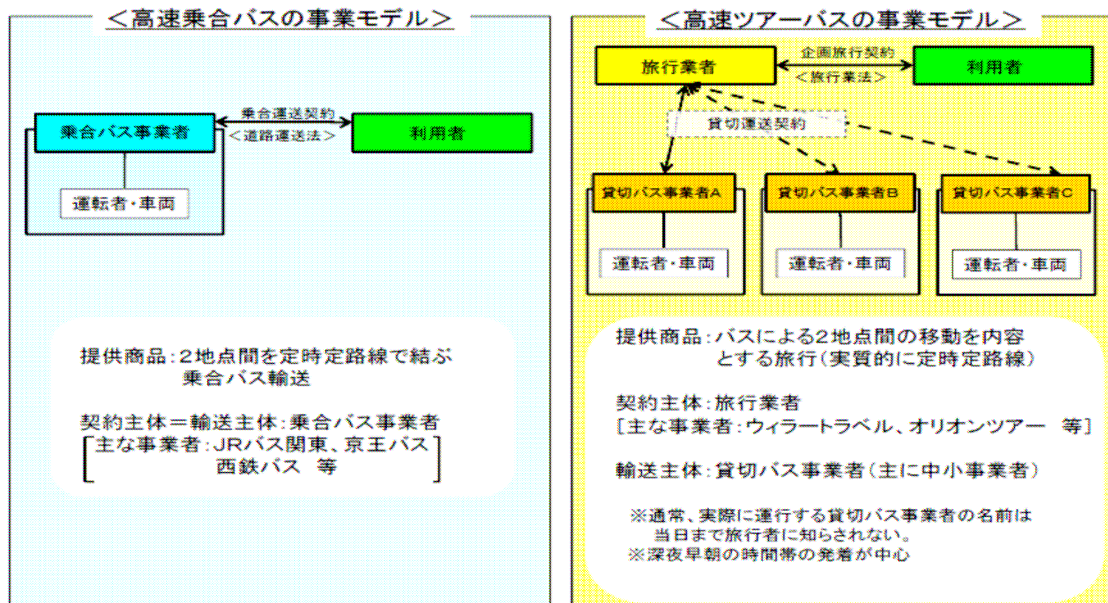
現在運行されている高速バスには、「高速乗合バス」と「高速ツアーバス」があるが、利用者にはその違いの判別は容易ではない。

高速乗合バスは、道路運送法上、一般乗合旅客自動車運送事業に区分されており、乗合バス事業者が運行するバスで、営業路線の新設・変更やその上限運賃については、国土交通省の認可を受けることとなっている。また、営業路線上には停留所の設置が義務付けられ、停留所における定時発着・定時運行の下で、不特定多数の旅客によって停留所間を移動するために利用されている。

一方、高速ツアーバスは、旅行商品の一種であり、観光といった目的を伴わず、単に2地点間の移動のみを目的としており、旅行業法に基づき旅行会社が企画・実施し、貸切バス会社により運行されている。貸切バスは、道路運送法上、一般貸切旅客自動車運送事業に区分されているが、高速ツアーバスでは、旅行業者と貸切バス事業者が貸切契約を結び、その貸切契約の内容に基づき、バスが運行されている。したがって、営業路線や運賃の認可を受けることはなく、運賃については、事前届出となっている。また、路線バスのように停留所はなく定時発着・定時運行も行われるわけではない。

また、高速ツアーバスの旅行商品としての安全性については旅行業法に基づく範囲で旅行業者が責任を負うものの、バスの安全運行等、道路運送法上の責任については、貸切バス事業者が負うものとされてきた。

図1 高速乗合バスと高速ツアーバスの事業モデルの主な違い



(出所)「バス事業のあり方検討会」最終報告書資料

表 高速乗合バス（乗合バス）と高速ツアーバス（貸切バス）の規制等における主な違い

	高速乗合バス	高速ツアーバス
新規参入	許可制	許可制
最低車両台数	6両 常用車5両+予備車1両 大・中・小型の区別なし	5両 予備車は不要 中・小型は3両
路線の新設・変更	認可	-
運行計画（運行系統・運行回数）の設定・変更	事前届出	-
運賃	上限運賃の認可 実施運賃の事前届出	事前届出 ※旅客が支払う旅行代金については旅行会社が手続き不要で自由に設定
停留所	設置義務あり	設置義務なし
運送引受義務	義務あり	義務なし ※実際には1名から出発保証している場合も多い
路線休廃止	事前届出	-
運行方法	乗合バス会社が運行計画に基づき定時・定路線運行	旅行会社が貸切バスをチャーター運行
利用者に対する契約上の責任	運行バス会社（運送契約）	企画旅行会社（旅行契約）

（出所）第1回バス事業のあり方検討会資料より作成

（2）高速ツアーバスの登場と発展

高速バス自体は、主に高速道路を利用するバスとして、高速道路の開通とともに発展してきたが、当初は高速乗合バスのみで運行されていた。

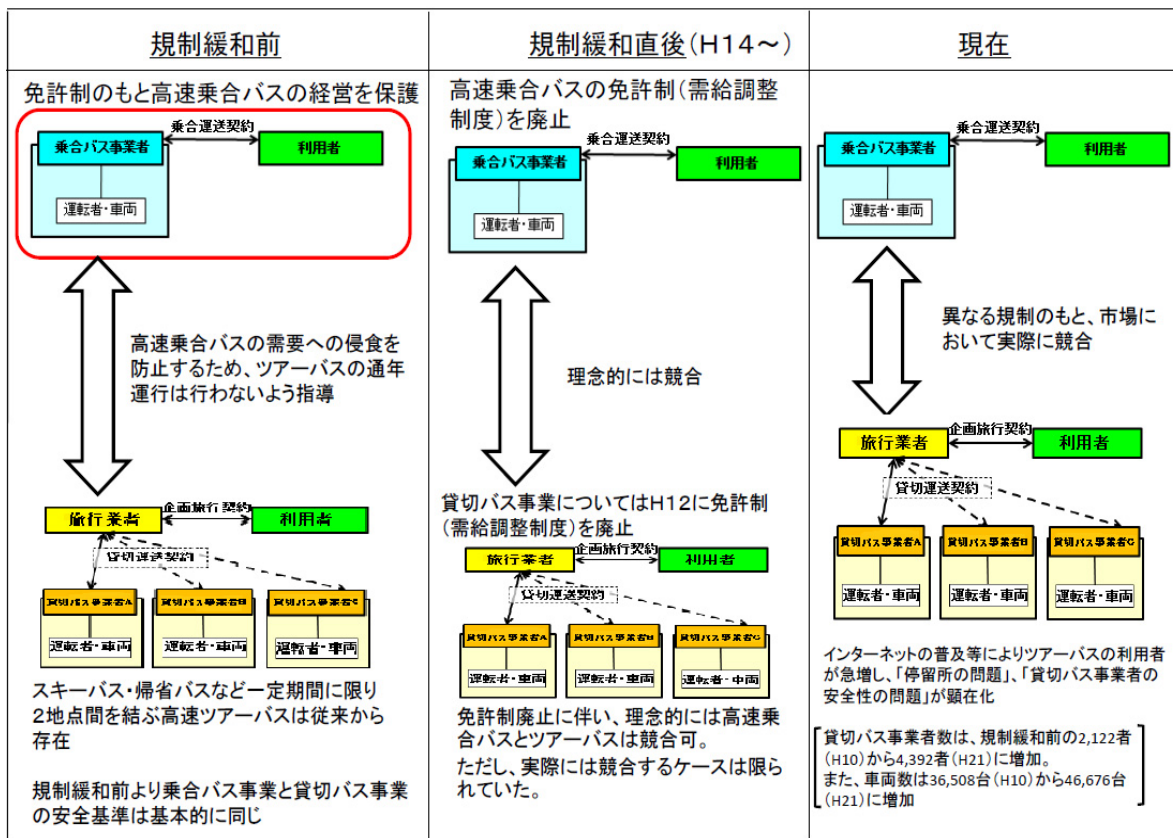
交通運輸分野においては、運輸事業の公共性、地域独占が起りやすいという特殊性、輸送における安全の重要性等の観点から需給調整規制が行われてきた。乗合バス事業、貸切バス事業ともに免許制の下、路線や営業区域を単位に厳しく規制が行われた。特に、乗合バス事業者の経営を保護する観点から、貸切バス事業者が乗合バスに類似したサービスを提供することが厳しく制限され、スキーバス、帰省バスなどの2地点間を結ぶ高速ツアーバスのような不定期のサービスは従来から存在していたものの、高速乗合バスの需要への浸食を防止するため、通年運行は行わないものと行政指導がされていた。

その後、政府の規制緩和の推進の方針に基づき、平成12年、貸切バスにおいて、平成14年、乗合バスにおいてそれぞれ需給調整規制の廃止が行われ、乗合バス事業、貸切バス事業ともに免許制から一定の要件を満たした事業者であれば誰でも参入できる事業許可制へと切り替えられた。

これにより、①貸切バス事業の新規参入が相次ぎ、安い実勢運賃で一年間を通して貸切バス車両が調達できるようになったこと、②インターネットの急速な普及に対応したウェブマーケティングの採用により、広告宣伝・予約・決済コストが従来よりも大幅に低下し、利用者が求めるサービスを柔軟に提供できるようになったことなどを背景に、高速ツアーバスの採算性が向上し、近年の高速ツアーバスの急速な成長が可能となったものと考えられている¹。

特に、高速ツアーバスが通年の定時・定路線運行を行う高速乗合バス類似行為ではない

図2 高速乗合バスと高速ツアーバスの関係の変遷



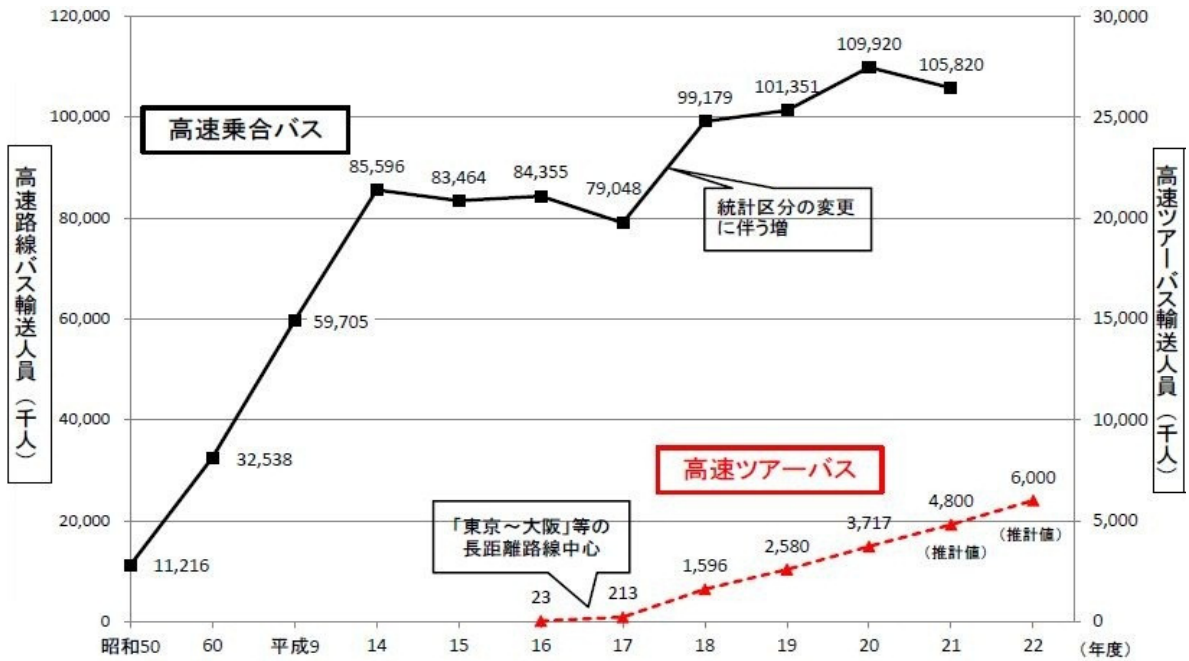
(出所) 第7回バス事業のあり方検討会資料

かとの疑義が出されたことに対して、国土交通省は、平成17年7月の「ツアーバスに関する当面の対応方針について」との事務連絡において、旅行業者が行う募集型企画旅行について、それが単なる2地点間の移動を目的としたものであったとしても、正規の貸切契約に基づき運行されているものについて、旅行業者に対して道路運送法上の責任を問うことはできないとの認識を示した。18年6月にもほとんど同様の内容の『「ツアーバス」に係る募集型企画旅行の適正化について」との事務連絡を発出した。なお、これらの事務連絡が引き金となって、ツアーバスが急拡大してきたという指摘もなされている²⁾。

(3) 高速ツアーバスの利用状況等

平成18年度から22年度の統計を見ると、高速乗合バスの利用者がおよそ1億人とどまっているのに対して、高速ツアーバスの利用者数は150万人から480万人と3倍以上に伸びている(図3参照)。高速乗合バス、高速ツアーバスの双方において利用者数は増加傾向にあるものの、貸切バス事業全体で見ると、特に規制緩和前の平成7年度と比較した場合、21年度では事業者数は3倍近くに増え、車両数も4割近く増えた一方、輸送人員は2割程度の増加にとどまり、実働日車当たり営業収入は7割近くに落ち込んでいる。このことから、貸切バス事業自体は供給過剰状況にあると言える(図4参照)。

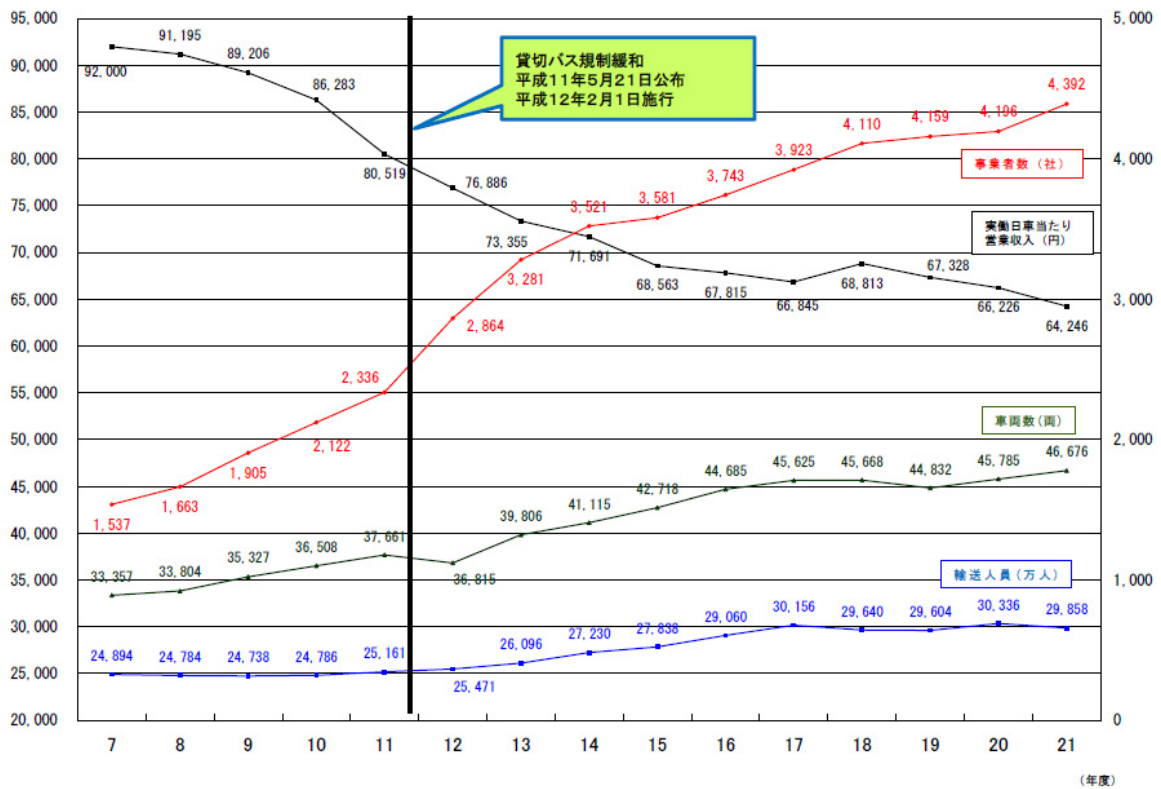
図3 高速バスにおける利用者数の推移



※ 高速バス: 国土交通省調べ(平成17年度までは高速道路走行が系統距離の半分以上のものを、平成18年度以降は系統距離が50キロ以上のものについて集計)。
 ※ ツアーバス: 高速ツアーバス連絡協議会調べ(ツアーバスを企画実施している旅行会社からの回答を集計)。

(出所) 国土交通省資料

図4 規制緩和前後における貸切バスの状況



(出所) 国土交通省資料

3. あずみの観光バスのスキーツアーバス事故の発生とその後の対策

(1) あずみの観光バスのスキーツアーバス事故

規制緩和による貸切バスの新規参入の促進や高速ツアーバスのようなビジネスモデルの出現で、安価で多様な高速バスサービスが実現するというプラスの面ばかりでなく、同時に競争激化と貸切バス運転者の労働環境の悪化や安全対策コストの削減というマイナスの面への懸念も大きいものがあった。こうした懸念が現実のものとなったのが、平成19年2月に大阪府吹田市で発生した「あずみの観光バス」のスキーバス事故である。「あずみの観光バス」は、家族経営の貸切バス事業者であり、運転者（兄）の過労運転による事故によって、アルバイト添乗員として乗車していた高校生の弟が死亡するとともに運転者・乗客26名が負傷した。

同事故においては、規制緩和によって増加した零細な貸切バス事業者が、過酷な競争環境に置かれていることが明るみになるとともに、集客能力のある旅行業者とツアーの仕事を受注する貸切バス会社間の主従のような関係と、旅行業者が旅行コスト削減のために無理な運行を貸切バス事業者に強いても旅行業者が運行管理上の責任を問われないという業界の特殊な構造が問題視された。

(2) 「貸切バスに関する安全等対策検討会」

同事故を契機として、平成19年6月、「貸切バスに関する安全等対策検討会」が設立された。そして、同年10月に報告書が取りまとめられた。

同報告書においては、第一に、貸切バスの運行時の安全を確保するため、①交替運転者の配置基準の検討、②旅客の乗降時における安全の確保、③自動車運転事故報告書への旅行業者名の記載・旅行業者の責任の明確化、④監査の強化、⑤車両安全対策の強化を掲げ、第二に、貸切バス事業者の質向上のための方策として、①貸切バス事業者を選択できる仕組みの構築（事業者評価の実施）、②貸切バス事業者による安全情報の公表、③ツアーバス実施事業者間の安全性向上のための連携の強化、第三に、貸切バス業界及び旅行業界の連携・協力のあり方として、①長距離都市間運行モデル等の作成、②両業界の相互理解等を図るための場の設置などが提言された。

これらの提言によって後に実現された主なものとしては、①交替運転者の配置基準として、「旅客自動車運送事業運輸規則第21条第1項の規定に基づく事業用自動車の運転者の勤務時間及び乗務時間に係る基準」（平成13年国土交通省告示第1675号）（以下「勤務時間等基準告示」という。）で定められた2日を平均した1日当たりの運転時間の上限（9時間）に相当する乗務距離の上限を670キロとする「一般貸切旅客自動車運送事業に係る乗務距離による交替運転者の配置の指針」（以下「運転交替者配置指針」という。）が平成20年6月に定められ、同年9月より実施されたこと、②ツアーバス実施事業者間の安全性向上のための連携の強化として同年10月、「高速ツアーバス連絡協議会」が設置されたこと、③利用者が優良な貸切バス事業者を選択できるよう、貸切バス事業者の安全性や安全に対する取組状況等について評価・公表する制度として「貸切バス事業者安全性評価誌

定制度」が23年度に日本バス協会によって創設されたことなどが挙げられる。

(3) 「バス産業勉強会」

「貸切バスに関する安全等対策検討会」に加えて、あずみの観光バス事故によって規制緩和後の貸切バスの競争激化が明らかとなる一方、マイカーの普及や地方の過疎化等による乗合バスの需要の長期的低迷などの課題を抱えるバス産業の向かうべき今後の方向性について検討を行うため、平成20年8月、「バス産業勉強会」が設立され、21年4月、報告書が取りまとめられた。

報告書においては、「高速バス・貸切バスの収益改善」という項目が掲げられ、高速乗合バスについては、高速乗合バスと高速ツアーバスとの競争条件をできるだけ平等にするために規制緩和を行う必要があるとし、また、事業者や業界においてアライアンスの構築や全国統一的な検索・予約システムの構築等により競争力の強化や利用者の選択肢の拡大等が望まれるとしている。

一方、高速ツアーバスについては、安全運行の確保をはじめとして、健全な経営を確保するための国による必要な方策の検討と、発注者たる旅行業者に対する的確な措置が必要としている。具体的には、第一に、貸切バスの適正運賃の収受に向けた対策を検討すること、第二に、貸切バス事業者安全性評価制度（※）を国及び関係者が普及させることによって、旅行業者や利用者による安全性の高い貸切バス事業者の選択と、その結果としての安全面のコストを切り下げようとする過当競争の抑制が期待されるとしている。

（※）バス産業勉強会開催時は、当該貸切バス事業者安全性評価制度の創設前であった。

4. 総務省勧告と「バス事業のあり方検討会」

(1) 総務省勧告

このように国土交通省においてバス問題をめぐって様々な検討が行われ、そのための対策が行われてきたが、平成20年8月から22年9月にかけて、総務省により、貸切バスの安全運行及び利用者保護に資する観点から、貸切バス事業者における安全確保対策の実施状況、貸切バス事業者と旅行業者等との運送契約の締結状況及び地方運輸局における貸切バス事業者に対する指導・監督の実施状況等について調査が実施され、その結果に基づき、22年9月、総務大臣から国土交通大臣に対し、総務省勧告が行われた。

背景としては、①貸切バス事業については、多数の法令違反があり、安全運行への悪影響が懸念されること、②貸切バスの安全運行は、貸切バス事業者の責務である一方、届出運賃を下回る契約運賃や運転者の労働時間等を無視した旅行計画が旅行業者から一方的に提示されるなどの苦情があることが指摘されていた。

そのため、利用者保護の観点から、貸切バス事業における安全確保策の推進が急務とされ、主な勧告内容として、①貸切バス事業における安全確保対策の徹底、②収受運賃の実態把握の実施及び公示運賃の検証、③旅行業者への指導・監督の強化、④貸切バス事業者

に対する監査の効果的かつ効率的な実施の4項目が勧告された。

(2)「バス事業のあり方検討会」

総務省勧告を受け、また、高速乗合バスと高速ツアーバスによる都市間バス輸送に関し、安全で利用者ニーズに対応した利便性の高いサービスの提供について、公平・健全な競争環境の整備が各方面から求められているとして、今後のバス事業規制の見直しの方向性など今後のバス事業のあり方について検討するため、平成22年12月、「バス事業のあり方検討会」が自動車交通局（当時）内に設置された。そして、1年余りにわたる検討の結果、24年4月に最終報告書が、主に、高速バス分野と、貸切バス分野という二つの観点から取りまとめられている。

イ 高速バス分野の健全な発展に向けて

高速バスの分野においては、高速ツアーバスと高速乗合バスが実質的に同様のサービスを提供しているが、高速ツアーバスは道路運送法では想定されていなかったビジネスモデルであり、①高速ツアーバス事業者（旅行業者）は利用者に対して運送事業者としての安全確保の責任を負っていないという契約形態の問題、②乗合バスの規制が適用されないため、安全性の確保や消費者保護の面で課題がある上に、高速ツアーバスを運行する貸切バス事業者には法令遵守意識の低い者も多いとの指摘がなされるという安全性や利便性の確保の問題、③停留所が設置されておらず、多数の車両が大都市のターミナル駅周辺の公道上に集中することで周辺環境が悪化し、植え込みを通ったりガードレールを跨ぐ乗降や、乗降場所の急な変更が発生するという乗降場所の問題、④高速乗合バスに課される様々な義務を高速ツアーバスは負わず、競争条件が公平ではないという競争条件の問題など様々な問題が指摘されている。

一方、高速乗合バスは、ダイヤや運賃の頻繁な変更等を想定していない一般道で運行される「一般路線バス」の規制をベースとしているため、高速ツアーバスで可能な「柔軟な供給量調整」や「柔軟な価格設定」等の実現が困難とされている。

そして、その結果として、供給面の柔軟性は高いが走行経路や乗降場所などの安全性が制度的に担保されない高速ツアーバスと、安全性は制度的に担保されているが供給面の柔軟性に乏しい高速乗合バスが同一の高速バス市場で併存し、それぞれの弱みを克服できていない上、利用者の混乱も生じているとされている。

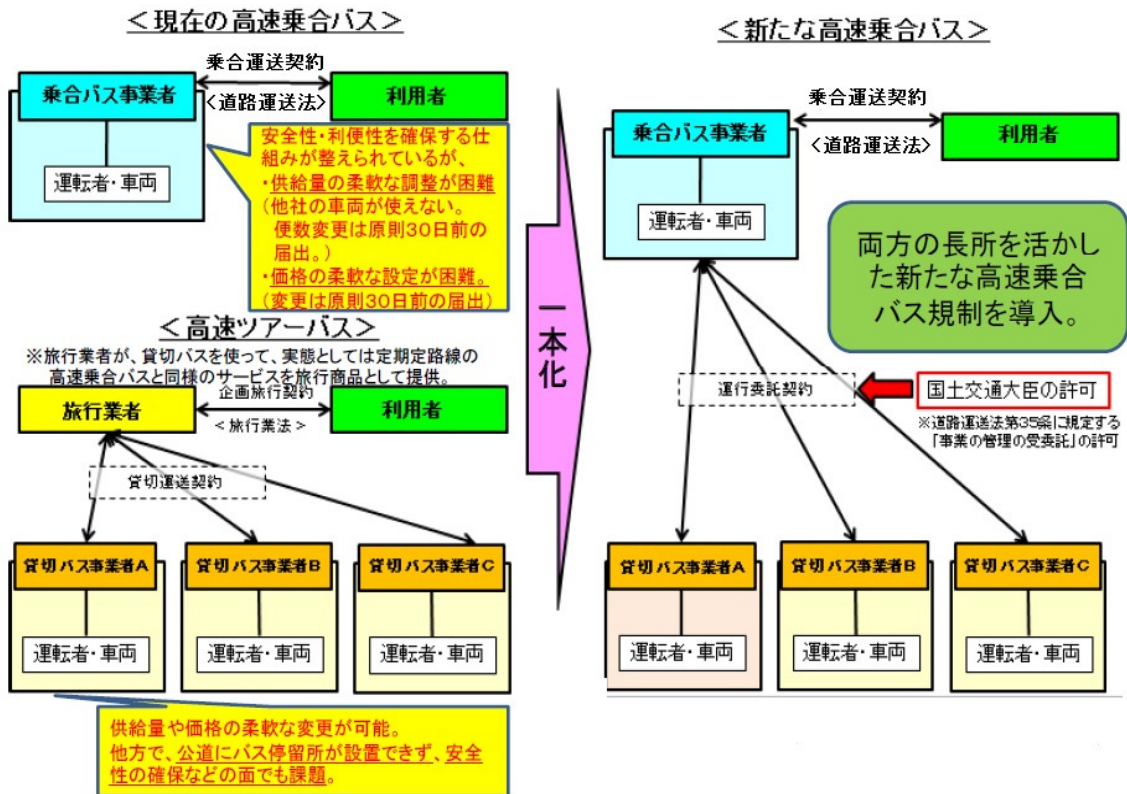
そこで、両者のビジネスモデルの有する優れた点を取り込み、安全性や供給面の柔軟性の欠如等の弱点を克服することにより、健全な競争を促進し、利用者の求める高速バスサービスの提供を実現することが必要であるとしており、こうした観点から、「柔軟な供給量調整」や「柔軟な価格設定」等を可能とするための高速乗合バス規制の見直しを行うこととされた。

見直し後の「新たな高速乗合バス」制度の下では、①柔軟な供給量の調整を実現するため、高速乗合バス事業について、一定の安全確保措置を前提に、貸切バス事業者に委託することを認め（従来、乗合バス事業者に限定されていた道路運送法上の事業の管理

の受委託の許可の対象を拡大)、運行計画規制の緩和により柔軟な便数の設定を可能にする等の措置をとり、②事前に届け出された運賃の上・下限額の範囲内で、座席の販売状況等に応じて運賃を柔軟に変更することを可能とするための事前届出期間の緩和等の措置をとり、③その他の規制の見直しとして、標準運送約款の見直し等を行うこととされている。

特に、上記①で行われる高速乗合バスの管理の委託を貸切バス事業者にも認めること
の目的は、高速ツアーバスを主催している旅行業者に、新たな高速乗合バス事業の許可
を取得させ、道路運送法に基づく安全確保の責任を負わせる仕組みを整備することにあ
るとされている。そして、平成25年度末までに高速ツアーバスを「新たな高速乗合バ
ス」へ移行することとされた。

図5 新たな高速バスサービスの事業モデル



(出所)「バス事業のあり方検討会」最終報告書資料

ロ 貸切バス分野の健全な発展に向けて

高速ツアーバスも含めた貸切バス全般についても最終報告書において、その問題が指摘されている。

報告書では、平成12年2月に実施された需給調整規制の廃止などの規制緩和以降、貸切バスの低価格化とこれに伴う輸送人員の増加というプラスの効果も生じているものの、貸切バス事業者数や車両数が大幅に増加し、実働日車当たり営業収入の低下が進み、収益の悪化による労働者の待遇の低下、車両の老朽化、法令遵守や安全確保対策が十分で

はない事業者の存在などのマイナスの影響も発生しているとして、貸切バス事業の適正化・活性化のため、以下のような対策を実施することが必要であるとしている。

①貸切バス事業者における法令遵守体制の確保

運行管理者制度・整備管理者制度の強化等や新規参入時のチェックの厳格化を図る。

②事後チェックの強化

より効果的・効率的な監査や行政処分を実施するため、各種の見直しを実施し、悪質な事案については刑事告発を行う（告発方針の制定）。

③発注者と貸切バス事業者の相互理解の促進

「貸切バス利用ガイドライン」の策定等を通じ、発注者と貸切バス事業者の相互理解と、安全性の高い貸切バス事業者の選択を促進する。

④営業面の規制の見直し

運賃・料金規制や営業区域規制について、ワーキンググループを設け、更なる検討を実施する。

しかし、この報告書が取りまとめられてから、ひと月も経たないうちに関越道高速ツアーバス事故が発生した。

5. 関越道高速ツアーバス事故の発生

平成24年4月29日午前4時40分頃、群馬県藤岡市の関越自動車道上り線藤岡ジャンクション付近において高速ツアーバスが乗客45名を乗せて走行中、当該道路の左側壁に衝突し、乗客7名が死亡し、運転者と乗客39名が重軽傷を負う事故が発生した。

事故は、運転者の過労による運転中の居眠りで引き起こされたため、当初、規制緩和等を背景とした貸切バス運転者の労働条件の悪化などに焦点が当てられた。事故を受け、平成24年4月30日、5月2日及び9日、国土交通省が貸切バス事業者「有限会社陸援隊」（以下「陸援隊」という。）に特別監査を実施した結果、様々な法令違反が明らかになった。主な違反行為としては、事故を起こした運転者を日雇運転者として雇い入れていたこと、陸援隊が貸切バス事業の名義を運転者に運送事業のために利用させていたこと（いわゆる「名義貸し」という。）、運転者が陸援隊の名義を借りて国土交通大臣の許可を受けずに旅客自動車運送事業を営んでいたこと（いわゆる「白バス行為」という。）などである³。

平成24年5月28日、「陸援隊」社長が道路運送法違反容疑で逮捕され、6月22日には同社の事業許可が取り消された。また、自動車運転過失致死傷罪容疑で逮捕された運転者に対して、同年7月18日、行政処分（白バス行為違反者に対する自家用自動車の使用禁止）が下されている。

今回の高速ツアーバスの募集型企画旅行を実施した旅行業者である「ハーヴェストホールディングス」に対しても立入検査が実施され、その結果、旅行者が提供を受ける旅行サービスの内容を明示しないという旅程管理義務違反等が確認されている。平成24年7月4

日、「ハーヴェストホールディングス」に対して業務停止命令が行政処分として下されたが、同年7月6日、同社は廃業した。

6. 関越道高速ツアーバス事故を受けた国土交通省の対応

(1) 事故直後の対応

国土交通省は、事故当日の平成24年4月29日に直ちに自動車局及び関東運輸局並びに観光庁に対策本部を設置し、同日、「ゴールデンウィーク期間中における安全確保の徹底について」を発出し、日本バス協会等の関係団体及び事業者等に対して安全対策及び事故防止の徹底を指示した。そして、事故を起こした「陸援隊」に特別監査、ツアーバス旅行を販売した「ハーヴェストホールディングス」に立入検査をそれぞれ実施した。

平成24年5月2日、貸切バス事業者200社、旅行業者60社に対する重点監査の実施が公表され、同5日、国土交通大臣を長とする「関越自動車道における高速ツアーバス事故対策本部」が設置された。また、関越道高速ツアーバス事故の被害者やその家族等からの相談窓口も同日に設置された。

(2) 「今夏の多客期の安全確保のための緊急対策」の策定

平成24年5月14日には、政務三役会議の下に、国土交通省政務二役（吉田国土交通副大臣を座長、津川大臣政務官を座長代理）及び民主党国土交通部門会議松崎哲久前座長（当時）をメンバーとする「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」が設置された。

同チームにおいては、平成24年5月15日の第1回会合以来検討を重ね、同年6月6日に「今夏の多客期の安全確保のための緊急対策」（以下「緊急対策」という。）等の具体的な安全対策が取りまとめられ、同取りまとめについて、同年6月11日の政務三役会議において決定されている。

具体的な内容としては、(イ) 緊急重点監査、(ロ) 安全確保のための基準等の強化、(ハ) 安全等に関する適切な情報の提供・把握、(ニ) 関係者の連携・フォローアップの4点からなっている。

イ 緊急重点監査

緊急対策では、平成24年5月2日に発表された緊急重点監査の実施と結果の活用を行うとされていたが、同年7月18日にその結果が公表され、対象となった高速ツアーバスを取り扱う貸切バス会社298社のうち250社（83.8%）で法令違反が見つかった。

国土交通省は軽微な違反も含まれるとしているが、総務省勧告でも指摘された法令違反の常態化が改めて裏付けられる格好となった。

また、緊急対策では、当該監査で得られた個別の貸切バス事業者ごとの情報に加え、「貸切バス事業者安全性評価認定制度」の認定状況等を記載した「高速ツアーバス運行事業者リスト」を公表し、高速ツアーバスを企画する旅行業者に当該リストを適切に活

用するよう指導するとされた。このリストは、平成24年7月18日から公表され、旅行業者や利用者へ各貸切バス事業者の自主的な安全に対する取組状況や最近の監査結果についての情報提供を行っている。同リストに掲載されていない貸切バス事業者が高速ツアーバスを運行する際には、同リストへの掲載を申し出るよう指導されており、同年8月16日時点で242事業者が掲載されている。なお、同年8月10日の一斉点検において、リストに掲載されていない貸切バス事業者が高速ツアーバスを運行したことが明らかになっており、対策の徹底が課題となっている。

ロ 安全確保のための基準等の強化

安全確保のための基準等の強化としては、①乗務員の運転時間等の基準・指針等の見直し、②運送に関する文書の作成・保存の義務付け、③旅行業者の禁止行為に旅行の安全に係る事項を追加するとしている。

①乗務員の運転時間等の基準・指針等の見直し

関越道高速ツアーバス事故では、計画時の走行ルートに乗務距離が計算されたところ、交替運転者配置指針で定められた670キロを大幅に上回る数値が示された⁴。これは、高速道路における乗務距離に、一般道路の乗務距離を2倍に換算したものを加算することなどのルールが周知されていないことが原因ではないかとされた。しかし、総務省勧告でも、乗務距離の上限値670キロについては運転者の健康面や生理学的な面での検討が行われていないなどとしてその見直しが勧告されていた。緊急対策でも、勤務時間及び乗務時間に係る基準や交替運転者の配置指針、点呼のあり方や運転者の健康状態の把握方法など過労運転防止対策全般を見直すために5月28日、津川国土交通大臣政務官の下に設置された、専門家から構成される「高速ツアーバス等の過労運転防止のための検討会」において検討を行い、そのうち緊急対策として行うものについては、平成24年6月中に一定の結論を得て速やかに実施するとしている。そこで、同年6月27日、高速ツアーバスの夜間の運行において乗務距離の上限をこれまでの670キロから400キロ（国土交通省が定める一定の安全対策がとられている場合には500キロ）とするなどの「過労運転防止に係る緊急対策について（案）」が取りまとめられ、これに基づき同年7月18日に「旅客自動車運送事業運輸規則の解釈及び運用について」が一部改正された⁵。

②運送に関する文書の作成・保存の義務付け

これまで旅行業者・貸切バス事業者間の取引内容などが口頭で行われ、法令に反する内容での契約が行われていたことなどが明らかになりにくかったため、高速ツアーバス等における法令遵守体制の確保のために、緊急対策では、旅行業者・貸切バス事業者間の取引内容を文書で作成し、保存することとされ、平成24年7月から実施されている。これにより、法令に違反する内容での契約や運行について、①旅行業者・貸切バス事業者の自己確認、②監査等による事後確認が容易になるとされている。

③旅行業者の禁止行為に旅行の安全に係る事項を追加

貸切バスの安全運行の責任が貸切バス事業者のみに帰されることから、届出運賃を下回る契約運賃や運転者の労働時間等を見越した旅行計画が旅行業者から一方的に提示されるなど旅行業者の貸切バスの安全運行に対する認識不足が指摘されてきた。そのため緊急対策では、旅行業者の禁止行為として、安全の確保が不十分な一定の運送サービスを旅行者に提供する行為を追加し、高速ツアーバスに係る安全の確保を図るとし、平成24年7月より実施されている。

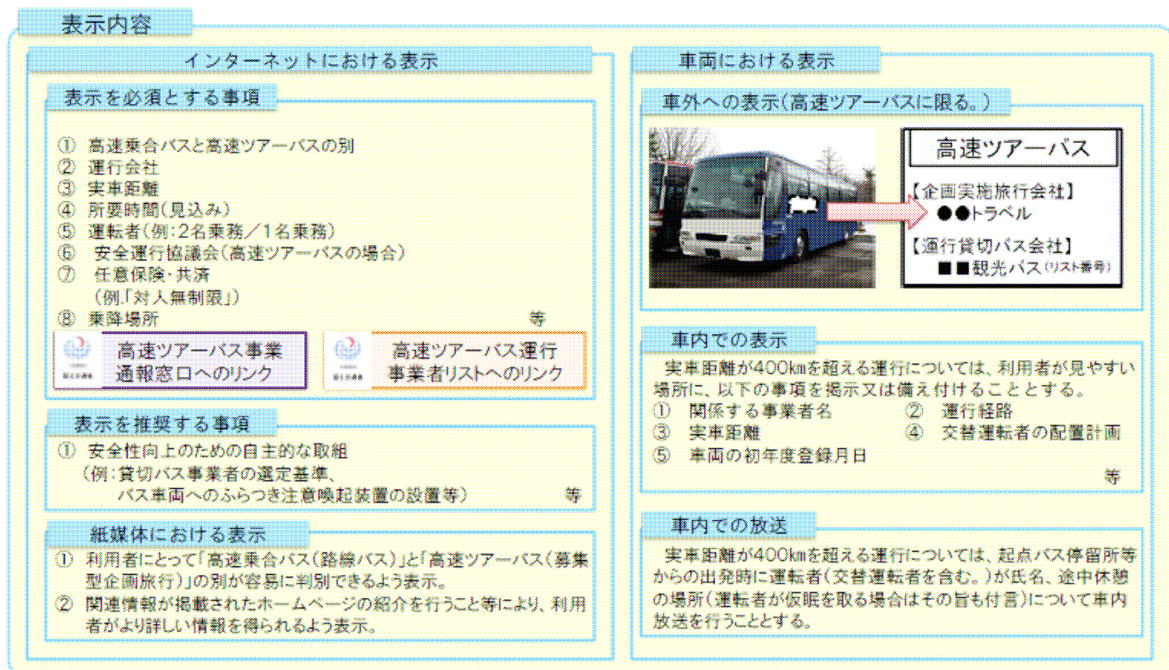
ハ 安全等に関する適切な情報の提供・把握

安全等に関する適切な情報の提供・把握については、①「高速バス表示ガイドライン」及び「輸送の安全を確保するための貸切バス選定ガイドライン」の策定・活用の周知、②旅行業者による「安全運行協議会（仮称）」の設置の推進、③旅行業者による利用者への安全情報提供の義務付け、④利用者等から国への通報窓口のネット上の設定、⑤行政処分事業者に係る詳細情報の公表を実施するとしている。

①「高速バス表示ガイドライン」及び「輸送の安全を確保するための貸切バス選定ガイドライン」の策定・活用の周知

「高速バス表示ガイドライン」は、高速乗合バス及び高速ツアーバスにおけるインターネット（携帯電話用サイトを含む。以下同じ。）、紙媒体及び車両における表示を対象に、高速乗合バス事業者、旅行業者及び販売サイトを含む関係者による表示の改善や

図6 「高速バス表示ガイドライン」における表示のイメージ



(出所) 国土交通省資料

国による関係者への指導のための指針として策定され、平成24年6月29日に公表されている（図6参照）。

「輸送の安全を確保するための貸切バス選定ガイドライン」は、乗務員の運転時間等の基準・指針等の見直しも踏まえ、旅行業者、地方自治体、学校その他の発注者が貸切バス事業者を選ぶ際のポイントや、発注の際の留意点を示したものであり、平成24年6月29日に公表されている。国土交通省は、発注者に対してその周知を図るとともに、これに沿った貸切バス事業者の選定・発注がなされるよう指導・要請するとしている。

②旅行業者による「安全運行協議会」の設置の推進

緊急対策では、高速ツアーバスを企画する旅行業者に対して、当該旅行業者及び当該旅行業者が運行を依頼する貸切バス事業者により組織される「安全運行協議会」を6月中に設置するよう指導し、同協議会において、今回の事故を踏まえた対策を協議・実施するとともに、安全確保に向けた情報共有や勉強会、内部チェック等を継続的に実施することにより安全性を向上させるとしている。

③旅行業者による利用者への安全情報提供の義務付け

旅行業者による利用者への安全情報提供については、緊急対策において、「高速バス表示ガイドライン」を踏まえ、消費者庁と調整の上、旅行業者による企画旅行の広告において高速ツアーバスの安全性に係る事項の表示を義務付けることとされ、平成24年7月から実施されている（図7参照）。

図7 旅行業者による利用者への安全情報提供の義務付けにおける表示のイメージ

旅行業者による利用者への安全情報提供の義務付け

表示のイメージ

旅行商品に関する情報

商品名	○○○○○		
旅行日程	乗車地 ○○(○○駅○○口○○前)	○○:○○発	実車走行距離: ○○○km
	降車地 ○○(○○駅○○口○○前)	○○:○○着	交替運転者: ○名乗務
出発日	○月○日～○月○日までの毎金・土・日曜日 旅行日数: ○日		
旅行代金	一人あたり○○○○円(○才以上 ○才未満はご利用いただけません。)		
最少催行人員	○○名		
利用予定貸切バス会社	○○バス株式会社 安全性評価認定事業者 (複数列記) 自動車保険(任意保険): 対人賠償無制限 等		

バスの安全に関する情報

安全運行協議会の設置の有無
運転者の配置基準への適合性に関する情報(デジタル式運行記録計、ふらつき注意喚起装置等) 等

(7月1日(日)改正省令施行)

(出所) 国土交通省資料

④利用者等から国への通報窓口のネット上の設定

緊急対策においては、企画旅行の広告表示やバス事業者の安全性に関する情報につい

て、利用者等からの通報窓口を国土交通省のサイト上に開設することとされ、「高速ツアーバスの安全通報窓口」が開設されている。旅行業者及びバス事業者に対してその周知が図られるとともに、販売サイトを含め、夏の多客期までに当該通報窓口へのリンクを設けるよう指導がなされている。

⑤行政処分事業者に係る詳細情報の公表

緊急対策では、悪質な貸切バス事業者の排除を促進する観点から、行政処分を受けた事業者に係る詳細な情報を公開する仕組みを整備することとされ、平成24年6月に行政処分が行われた事業者から詳細情報が同年7月より公表されている。なお、貸切バスのほか、乗合バス、ハイヤー・タクシー、トラックも対象とするとされている。

二 関係者の連携・フォローアップ

緊急対策では、地域ブロックごとに行政及び関係業界等による輸送の安全確保のための協議組織を設立し、定期的な会合を開催するとともに、当該組織が多客期における安全点検を実施する等安全対策の継続的な監視・実行を図るとして、各地方ブロックごとに地方運輸局が事務局となって「地方高速ツアーバス安全対策会議」を6月中に設置し、夏の多客期の開始前までに第1回を開催するよう、通達を発出することとされている。

なお、「地方高速ツアーバス安全対策会議」の構成員は、①地方運輸局（主宰者）、②都道府県の旅行業担当課、③高速ツアーバスを企画実施する旅行業者、④高速ツアーバスを運行する貸切バス事業者、⑤その他地方運輸局長が適当と認める者とされ、主な活動内容としては、①高速ツアーバス及び新たな高速乗合バスの安全対策の周知徹底と確実な実施の確保、②高速ツアーバスから新たな高速乗合バスへの円滑な移行のための支援とされている。

（3）新高速乗合バスの導入と移行期間の前倒し

「バス事業のあり方検討会」で平成25年度末までの移行を予定されていた「新高速乗合バス」制度については、関越道高速ツアーバス事故を受けて、平成24年7月31日から実施され、1年以内に移行が進められることとなっている⁶。

今回の事故を受け、「バス事業のあり方検討会」で示された新高速乗合バス制度も見直され、その主な違いとしては、①委託できる車両基準が、通年で直営（乗合バス事業者が直接保有するバス）の台数に対する委託（乗合委託＋貸切委託）の台数が2倍以内であったものが1倍以内とされ、一日当たりでも4倍であったものが2倍へと縮小されたこと、②対象となる路線については、運行系統200キロ以上から50キロ以上へと拡大されたこと、③受委託者から第三者への再委託（仲介、下請など）が禁止されたことなどである⁷。

7. 今後の動きと検討課題

(1) 東北道高速ツアーバス事故と監査体制の見直し

監査体制の見直しと強化への取組が行われようという中で、平成24年8月2日、東北自動車道で高速ツアーバスがトラックに追突した後、中央分離帯に衝突し、乗客35名が負傷するという事故が発生した。この事故を受けて、事故を起こした貸切バス事業者に対し、国土交通省による緊急の特別監査が実施された結果、当該運行の計画上の乗務時間が10時間を超えてはいけないところ11時間30分となっており、交替運転者の配置が必要であるにも関わらず、交替運転者を配置していなかったことが判明した。しかしながら、事故を起こした貸切バス事業者は、同年7月20日に実施された抜き打ち一斉点検で点検されていたが、乗務時間が点検項目に含まれていなかったため、見逃される結果となった。

これについて羽田国土交通大臣は、「点検項目の中に乗務時間の項目を含めなかったことは、不適切だと思っております」とし、今後の点検においては、乗務時間についてもしっかりと確認を行うように指示をしたとしている⁸。

監査体制の抜本的見直しについては、「自動車運送事業者に対する監査のあり方に関する検討会」が設置されており、①悪質な運送事業者（重大な法令違反を犯す事業者、改善指導に従わない事業者、累犯事業者等）を確実に排除する制度設計のあり方、②全ての運送事業者に対して網羅的に指導するための制度設計のあり方について検討の上、方向性を明確化することとされている⁹。

(2) 緊急対策による規制強化の影響と残された課題

緊急対策による規制強化の影響は、高速ツアーバス業界に少なからぬ影響を与えているようである。「高速ツアーバス運行事業者リスト」では、平成24年8月16日時点で242事業者が掲載されている。しかし、緊急対策が実施される以前は、全国で350以上の高速ツアーバスを取り扱う事業者が存在していたとされ、規制強化で100社超が撤退し、安全性に定評のある貸切バス事業者のバスは奪い合いになっていると報道されている¹⁰。

また、高速ツアーバスの夜間の運行における乗務距離の上限を670キロから400キロ等へと短縮した乗務員の運転時間等の基準・指針等の見直しによって、高速ツアーバスを取り扱う貸切バス事業者では、新たに運転者を雇わなければならなくなりコスト増に直面し、新たな運転者が雇えない貸切バス事業者では、運行できない「空きバス」が出る事態に陥るなど、規制強化で収益が悪化しつつある貸切バス業界の姿も報道されている¹¹。

業者間の競争が激しく、「安全」にコストを掛けてもその分を料金に上乗せする価格転嫁が容易でないのは、高速ツアーバスに限らず貸切バス全般の問題となっている。総務省勧告では、90%以上の事業者が届出運賃・料金の適正収受ができていない状況であるとしている。その理由としては、契約先の主導によりやむを得ないとするものや、採算が確保できれば自ら安価な運賃で契約するというものであったが、中には、大手旅行者から届出運賃の50%程度の金額の運賃表が作成され、貸切バス事業者に契約を求められる事例があるとされている。

運賃・料金問題については、「バス事業のあり方検討会」の下に設置されている「貸切バス運賃・料金制度ワーキンググループ」において、既に検討が始められているが、残された課題の一つといえよう。

その他、緊急対策では、引き続き検討すべき事項として、①運行管理者制度その他の安全に関する基準の強化、②「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、③参入規制のあり方の検討、④運賃・料金制度のあり方の検討、⑤監査体制の強化、⑥処分の厳格化、⑦旅行者と貸切バス事業者の公正な取引の確保、⑧業界・事業者における安全確保のための自主的な取組の強化、⑨運輸安全委員会の調査対象の見直し（重大な事業用自動車事故等）、等を掲げている。

また、国土交通省内には、今後も検討を続けていく組織として主に以下のものが設置され、年内に様々な観点の報告書が取りまとめられる予定である。

- ①「バス事業のあり方検討会」の後継組織の立ち上げと、運行管理者制度・整備管理者制度の見直し、参入規制のあり方、公正な取引の確保方策の検討等が行われる予定。
- ②「バス事業のあり方検討会」の下に設置されている「貸切バス運賃・料金制度ワーキンググループ」が、運賃・料金の設定方法や遵守のための検討等を進め、年度内に取りまとめる予定。
- ③「自動車運送事業者に対する監査のあり方に関する検討会」が設置され、監査の実施方法、実効性のある処分のあり方、監査に係る体制等について検討し、年度内に取りまとめる予定。
- ④「高速ツアーバス等の過労防止のための検討会」が緊急対策以外の対策（点呼のあり方等）の審議を行い、年度内に取りまとめる予定。
- ⑤「車両安全対策検討会」が衝突被害軽減ブレーキ、車線逸脱警報装置の導入等について年度内に取りまとめを行う予定。

8. おわりに

規制緩和によって貸切バスの新規参入が進み、高速ツアーバスというビジネスモデルが出現し、安価な高速バスサービスを実現させたが、その反面、行き過ぎた競争の激化は、貸切バス事業者の収益を悪化させ、高速バスサービスにおける安全性を低下させる結果となった。貸切バス事業者は安全規制等の強化によって更なる収益の悪化に直面することも懸念されるが、新たに開始された新高速乗合バス制度における高速乗合バスの貸切バスへの運行管理の委託制度がどのように高速バス業界や貸切バス業界を変えていくのかが注目される場所である。利用者の安全性と利便性を確保しつつ、高速バス業界や貸切バス業界を活性化させるために、今後とも様々な角度からの検証・検討やその結果に基づく取組が必要とされよう。

¹ 『「バス事業のあり方検討会」最終報告書』（平24.4.3）3頁

- <<http://www.mlit.go.jp/common/000211900.pdf>>
- ² 第180回国会衆議院国土交通委員会議録第7号16頁（平24.5.18）
- ³ 『有限会社陸援隊に対する事業許可の取消処分について』2012.6.22付け国土交通省資料
<<http://www.mlit.go.jp/common/000214568.pdf>>
及び『河野化山に対する行政処分の実施について』2012.7.18付け国土交通省資料
<<http://www.mlit.go.jp/common/000217964.pdf>>
- ⁴ 関越道高速ツアーバス事故の計画時の走行ルートについて、5月6日に実施された陸援隊社長の記者会見の際に配布された資料を基に、交替運転者配置指針における計算式により、国土交通省が当初計画による乗務距離を算定したところ、上信越道経由でも796キロ、関越道経由でも837キロとなり、670キロを大幅に超過していたことが分かった。<<http://www.mlit.go.jp/common/000210733.pdf>>
- ⁵ 『高速ツアーバス等の過労運転防止のための交替運転者の配置基準等の策定について』2012.7.18付け国土交通省資料<<http://www.mlit.go.jp/common/000218829.pdf>>
- ⁶ 奥田国土交通副大臣会見要旨（平24.7.30）
<<http://www.mlit.go.jp/report/interview/okudahukudaijin120730.html>>
- ⁷ 『新高速乗合バスについて』2012.7.30付け国土交通省資料
<<http://www.mlit.go.jp/common/000219455.pdf>>
- ⁸ 羽田国土交通大臣会見要旨（平24.8.3）<<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin120810.html>>
- ⁹ 『「自動車運送事業者に対する監査のあり方に関する検討会」の第一回会合開催について』（平24.8.7）
<<http://www.mlit.go.jp/common/000220268.pdf>>
- ¹⁰ 『日本経済新聞』（平24.7.19）
- ¹¹ 岡田宜子「長距離高速バスに適用された夜間新基準の波紋」NHK ONLINE@首都圏（平24.7.20）
<<http://www.nhk.or.jp/shutoken/net/report/20120720.html>>