

わが国の自動車運送事業における運転時間基準の考え方に関する基礎的研究

本稿では、わが国の自動車運送事業における運転時間に係る基準がどの程度の安全基準であるのか、その設定の考え方について論じることを目的とした。その際、諸外国の例としてEUと米国における考え方を参考にし、検討の結果、労働基準からの準用ではなく運転時間の観点からの基準の設定、各規定で用いられている諸概念の定義とそれらの間の関係付けの検討、事業者のみならず運転者自らによる運転時間の管理の必要性、について指摘した。さらに、わが国の運転時間基準について近年の運用実態を把握し運用面の課題を提示した。

キーワード | 自動車運送事業, 運転時間基準, 疲労

嶋本宏征

SHIMAMOTO, Hiroyuki

修(工) 株式会社建設技術研究所
元 一般財団法人運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

泊 尚志

TOMARI, Naoyuki

博(工) 一般財団法人運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

1—はじめに

バスやタクシー、あるいはトラックに代表される自動車運送事業において最も重要な課題は、輸送上の安全を確保することである。従来から交通安全対策が様々に取り組まれてきており、その効果が様々に発揮されているものと考え得る。例として、営業所ごとに運行の安全を確保するための運行管理制度や、すべての運輸事業者を対象に経営トップから輸送の現場まで一丸となった安全管理体制を構築する運輸安全マネジメント制度が実施されている。今後もさらなる交通安全対策が図られることが重要である。

このような背景の下、自動車運送事業の車両によって引き起こされる交通事故の件数は近年減少傾向にあるものの、依然として重大な事故が後を絶たない。そうした重大な事故の中には、一部の居眠り運転によるもののように、運転者の疲労に起因すると思われるものが含まれる。現在、長距離バスを対象に、疲労の観点から運転者1人の運転時間あるいは運行距離の規制が見直されているが、同じ運行距離でも渋滞をはじめとする要因によって運転時間が延長してしまうこともあるため、運転時間の制限について詳細に検討することもまた重要であろう。

従来、わが国では運転時間に係る基準が設けられているが、後述するように、あくまでも自動車運送事業における労働基準の一部として定められた経緯がある。換言すると、自動車運送事業における運転行為そのものに起因する要因、特に疲労（さらには過労）に対する考慮が明確ではない。したがって、運転時間の制限について検討する上で、わが国における現在の基準がそもそもどの程度の水

準のものであるかを基礎的な情報として把握することが重要である。

以上を踏まえて、本稿では、特に自動車運送事業における運転時間基準が依拠すべき考え方について改めて論じることをねらいとして、①安全や運転時間基準の考え方を概観した上で本稿の位置付けを明らかにし、②わが国の自動車運送事業における運転時間に係る制度や基準の課題を整理した上で、③これらについて諸外国の例として欧州連合（EU）と米国における考え方を概観し、それらを参考として、④わが国において不十分な視点や基準について基礎的な考察を行うことを目的とした。①～④についてそれぞれ順に2章、3章、4章、5章で検討を試みる。しかし、これらの基準が設定されていることが、その実際の運用まで保証することにはならない。そこで、6章では、運転時間基準の実効性について、運用面から課題を明らかにし、7章で成果と課題をまとめる。

なお、運転時間基準の設定や、あるいはその運用実態が、交通事故の減少等、交通安全にどれだけ寄与するかは必ずしも明確ではないだろう。しかしながら、事業者や運転者、あるいは旅客や貨物の荷主をはじめとした社会全体で、自動車運送事業における交通安全確保の重要性を理解して共有することが重要であり、そのためには関連する基準を設定する際に一定程度客観性を帯びた根拠が求められるものとする。本稿で運転時間基準の考え方について議論するねらいは、そのような根拠を探ることにある。

また、本稿で参考としてEUと米国を挙げる理由は、①EUでは、EEC当時から事業用自動車の運転時間に係るEU域内共通のルールを設け、これを各国で基準としてきた実績

があること、②米国では、後述の通り米国運輸省(USDOT)を中心に交通事故の要因や事業用自動車の運転時間について知見を蓄積しつつ、運転時間等に係る基準を設け、あるいは改善してきたことにある。本稿では、これらのような従来から積極的に設定されている運転時間の基準に照らすことで、わが国への示唆を得ることをねらいとしている。なお、同様の比較として、例えば寺田¹⁾は、日本とEUのバス事業を対象に、運転時間等に係る基準値の比較を行っている。これに対して、本稿では、基準の設定に係る考え方について議論することと、バス事業以外にも、タクシー事業、トラック事業を対象とすることで、代表的な自動車運送事業について概観することをねらいとしている。

2——既往研究の整理と運転時間基準を議論する意義

2.1 交通事故の要因

従来、交通事故の要因については、様々な研究成果がある。そのうち、交通事故の要因を網羅的にとらえようと試みた例として、TreatらによるUSDOTの一連のプロジェクトが挙げられる。Treatら^{2), 3)}は、交通事故の要因を、①人間による直接要因^{註1)}、②車両要因、③環境要因の3つに分類した上で、人間による直接要因が次の5つ:①非事故、②危機的不履行、③認識誤り、④意思決定誤り、⑤行為誤り、に大別される構造を示し、2,258の事故事例の分析結果に基づき、事故原因の93%は人間による直接要因であることが確からしいことを指摘している(文献4, 5)にも解説がある)。さらに、人間による直接要因には、人間の条件(conditions)と状態(status)が影響するとして、これを次の3つ:①肉体的・生理学的、②精神的・感情的、③経験的・露呈、に大別して示している。この中で、運転時間や休息にかかわる概念として、例えば「疲労」が①肉体的・生理学的の中に位置付けられている。このような体系に係る知見として、例えばParker et al.⁶⁾は、交通事故に巻き込まれるリスクが、運転違反傾向と急ぎ運転、意思決定における迷いに関連付けられると示している。

一方、一般的な交通事故に係る要因のみならず、労働としての運転における運転者の負担に着目しているものがある。野澤・小木⁷⁾は、運転労働者には、運転による負担に加え、輸送を安全で効果的に行うための責任上の負担がかかり、この両者は密接にかかわるとした上で、運転労働負担の特徴として、①運転操作の連続性、②路面運転の拘束性、③運転室内環境の直接作用、④走行の危険性、⑤路面輸送の勤務時間制の5つを挙げている。

2.2 運転時間と疲労

また、運転時間と疲労の関係に着目した研究も見受けられる。特に、USDOTの自動車輸送安全庁(FMCSA)のプロジェクトとして、Jovanis et al.やBlanco et al.の研究が挙げられる。Jovanis et al.⁸⁾は、累積の運転時間や、複数日に渡る運転パターン、1日における運転時間、運転中の休憩等が事故率の変化に関係することを指摘している。また、Blanco et al.⁹⁾は、トラック運転者の運転データを分析して、時間経過効果(time-on-task effect)は運転時間のみ作用するのではなく、むしろ運転時間とその他の業務時間との相互作用であることを示唆している。このことは、例えば、ある運転者が、数時間の運転以外の業務後に1日の仕事をはじめ、基準で定められている最長時間の運転を行うと、安全上重大な出来事に巻き込まれるリスクが増大することを示している。また、このような知見は、疲労への影響について知見を蓄積した上で、運転時間とその他の業務時間の関係について整理する必要があることを示唆しているだろう。

一方で、寺田¹⁾は、バス運転士の運転時間基準について、欧州各国との比較から、最長9時間という運転時間自体は日本においても同様であるものの、乗務の間の休息時間が短く設定されていることから、休息時間の観点で日本の規制は緩いと指摘している。

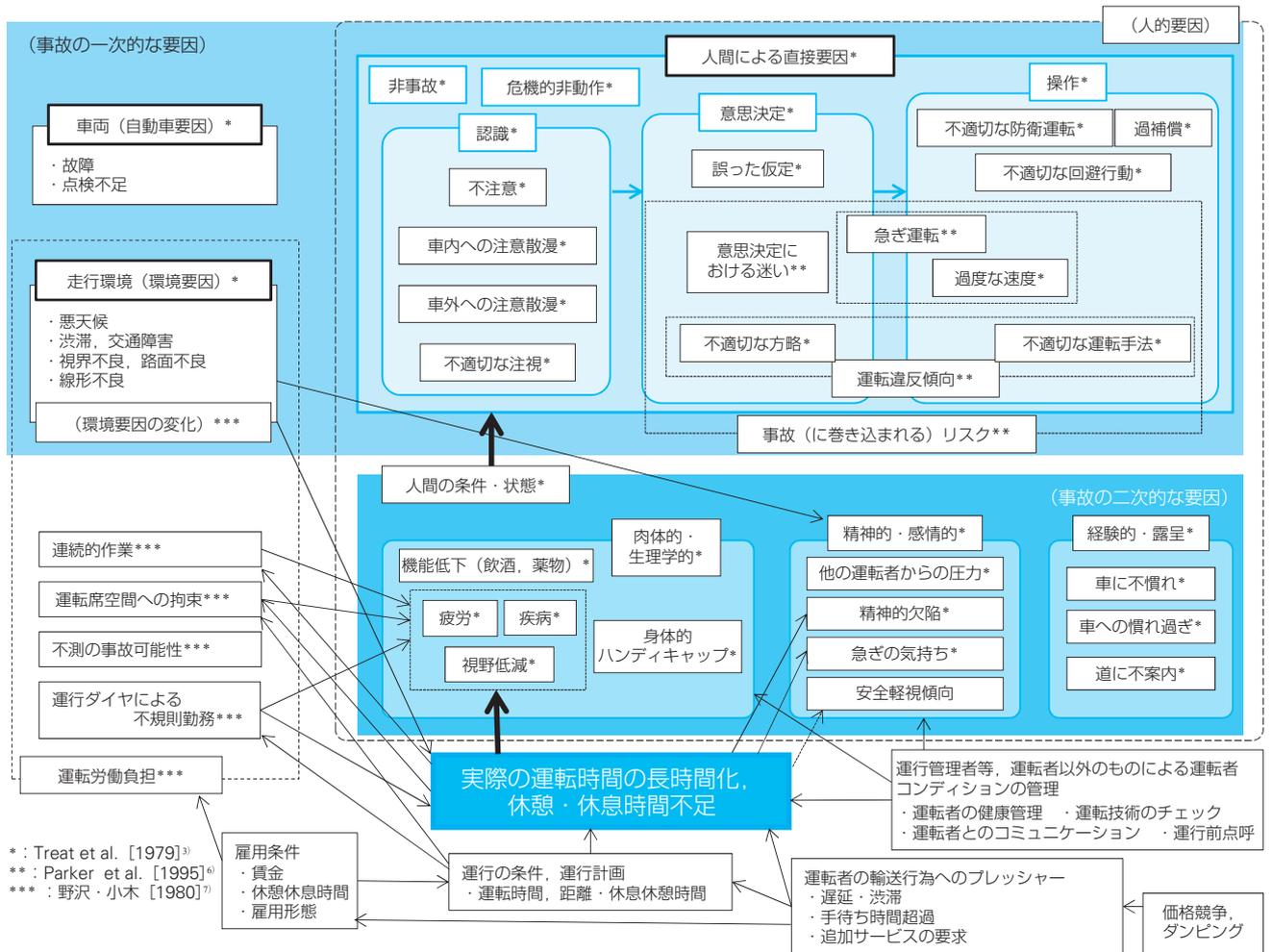
2.3 交通事故の要因と運転時間の関係

以上に概観したように、自動車の事故の要因のうち人間に係る要因や、労働運転負担の特徴について整理が試みられている。さらには、事業用自動車の運転時間や運転パターンが事故率に与える影響についても指摘されている。一方で、従来の知見では十分に体系化されていない事故の要因、特に運転労働負担を招きかねない要因として、自動車運送事業特有の遅延の回避や渋滞による損失に対する回復の行為も密接に係ることが考えられる。

そこで、以上の知見に本稿における事故の要因の想定を加えて、事業用自動車の事故の要因の体系化を、図-1のように試みた。

2.3.1 事故の一次的な要因

図-1では、Treat et al.³⁾を参考に、事故の一次的な要因を「車両(自動車要因)」「走行環境(環境要因)」「人間による直接要因」の3つに分けている。このうち、「人間による直接要因」は、故意の衝突等を意味する「非事故」、意識喪失や居眠りを意味する「危機的非動作」、「認識」、「意思決定」、「操作」の5つに大別される。本稿で対象とする自動車運送事業、すなわち運転を生業にしている立場を勘案すれば、「非事故」も然ることながら、その他4つの要因が



注：図中の*、**、***表記は上記の参考文献を参照のこと。

■図一 本稿における自動車運送事業における事故の要因体系の想定

特に関係するであろう。以下では特に「人間による直接要因」に影響する要因に論点を絞る。

以上の構造に基づくと、例えば、Parker et al.⁶⁾による「事故 (に巻き込まれる) リスク」のうち、「意思決定における迷い」は「意思決定」に属し、動機を伴う行動的な特徴である「運転違反傾向」と「急ぎ運転」は、認識後の一連の反応において生じることであることから、「意思決定」と「操作」に跨る要因として位置付けられる。なお、「急ぎ運転」(fast driving) と「過度な速度」(excessive speed) は同様の概念であるが、前者は運転者が運転をコントロールできると信じている速度を選択していることを前提として、結果的にもその速度であるという概念であることから、「意思決定」と「操作」に跨るものとして位置付けた。一方、後者は周辺状況に照らした選択の結果としての速度を意味することから、「操作」に位置付けた。また、「不適切な方略」と「不適切な運転方法」は、いずれも「運転違反傾向」に含まれる。

2.3.2 事故の二次的な要因

Treat et al.³⁾に基づくと、「人間による直接要因」には「人間の条件・状態」が影響する。本稿でもこの考え方に基

き、事故の二次的な要因として「人間の条件・状態」を位置付けている。なお、「人間による直接要因」と「人間の条件・状態」はいずれも人間に係る要因であることから、これらの因果関係を認めた上で、本稿では「人的要因」として整理している。なお、「人間の条件・状態」は、「肉体的・生理学的」、「精神的・感情的」、「経験的・露呈」に分類されるという考え方に基づく。なお、そもそも安全を軽視する傾向があれば、それが「人間による直接要因」に影響することを考慮して、「精神的・感情的」の中に「安全軽視傾向」を位置付けた。

2.3.3 事故の二次的な要因に影響する要因

従来の議論において、運転時間や休憩・休息時間、あるいは労働運転負担が議論されてきたのは、上述の「人間の条件・状態」に影響すると考えられてきたからである。本稿では、自動車運送事業を念頭に置いていることから、従来の議論と同様に、運転時間や休憩・休息時間、労働運転負担等の社会的な要因が事故の二次的な要因に影響するものとする。すなわち、運転時間が長くなることで、疲労や視力等の低下に、あるいは精神的欠陥に影響することが考えられる。また時間的な制約から、急ぎの気持ちに

も影響するだろう。場合によっては一時的に安全軽視傾向に影響することも考え得る。一方、運転労働負担⁷⁾も同様に、疲労や精神的欠陥に影響するものと考え得る。

運転時間や休憩・休息時間は運行計画にも左右されるし、運行計画があっても運転者の状態管理が不適切であることによってそれが守られないという事態も容易に想定される。また、運行計画は雇用条件にも左右される上、これらの条件には渋滞による遅延や、貨物輸送であれば荷主による追加サービスの要求、さらには価格競争も影響し得るだろう。

以上の議論に基づき、本稿で着目する運転時間は、事故の二次的な要因に影響する要因として位置付けられ、またこれにはさらにいくつもの社会的な要因が影響しているものととらえ得る。

2.4 運転時間基準の意義

本稿では、以上のように交通事故の要因のうち事故の二次的な要因に対して直接的に影響を与える「運転時間」(及び休憩・休息時間)に係る基準に着目する。すなわち、適切な運転時間とはどのような考え方に基づいた、どのような基準であるべきかを論じることが本稿の課題である。しかしながら、この課題を解決することが、事業用自動車の交通事故を防ぐことに直接的に影響するわけではない。2.3節における事故の要因体系に照らすと、運転時間がある適切な基準を満たしていれば、「事故の二次的な要因」を抑制することに寄与することが期待される。あくまでも、このような寄与を介して、「人間による直接要因」をも抑制することが期待できるということに過ぎない。

たとえば、後続の章で取り上げる諸外国の運転時間基準等を見てみると、運転時間基準の意義について、英国の交通法¹⁰⁾では「道路で旅客や貨物を輸送する人が適切な従業時間を遵守することを確実にすることによって、運転者が疲労している場合に生じるリスクから国民を守る」と記されている。英国、車両・運行者サービス庁(VOSA)が発行している運転時間基準のガイドライン^{11), 12)}では、序文で「疲れたドライバーは事故に巻き込まれる可能性が高いように、営業車両の運転時間や休息時間を適切に管理することは安全な運行にとって必要不可欠なものである」と記されている。一方、米国の連邦官報¹³⁾においては、運転時間基準を連邦規則集(CFR)で定める目的について「疲労に関係する事故のリスクとドライバーにとっての長期的な健康上の問題の両方を増加させる過度の長時間労働を減らすこと」と記している。さらに、米国で、州を跨ぐトラックドライバー向けのガイドライン¹⁴⁾において、運転時間基準を定める理由を「疲労したドライバーに公共の道路を運転させないため」と記しており、一定以上のリスクを抱え

た車両を交通環境から排除することで安全を確保しようとしている。以上のような考え方は、いわば事故の一次的な要因を直接的に抑制するというよりも、事故の二次的な要因を抑制することで、これに基づくリスクを取り除くことをねらいとしている。

2.3節における事故の要因体系に基づく、運転時間基準の意義は、必ずしも疲労等の肉体的・生理学的な要因のみならず、一部の精神的・感情的な要因をも抑制することも含まれるが、本稿では、諸外国の運転時間基準の考え方を踏まえて、特に疲労に与える影響の観点から、自動車運送事業における社会的な背景を考慮した上で、運転時間の基準が依拠すべき考え方について論じることとする。

3—わが国の自動車運送事業における運転時間に係る基準

3.1 自動車運送事業に係る現行の制度体系と安全基準

道路交通全体の運転の安全に関わる制度として、道路交通法第66条(過労運転等の禁止)がある。ここには、「過労をはじめ病気や薬物の影響により正常な運転ができないおそれがある状態で車両等を運転してはならない」ことが記されている。この法及び関連規則においては、過労の指標や基準値は示されていない。

次に、バスやタクシー等の旅客事業や営業用トラックの貨物事業を営む自動車運送事業の運転の安全に関わる制度については、旅客は道路運送法、貨物は貨物自動車運送事業法において過労運転の防止を規定している。これらは、いずれも運転者の勤務時間、乗務時間を定めることを、事業者(労働法上の使用者)の義務として課すものであるが、ここには上限時間数等の基準値は記されていない。具体の基準は、勤務時間等告示(貨物:平成13年度国土交通省告示第1675号、旅客:平成13年度国土交通省告示第1365号)により、「運転者の労働時間の改善が過労運転の防止にも資することに鑑み」厚生労働省の自動車運転者の労働時間等の改善のための基準(平成元年労働基準告示第7号(以下、「改善基準」と略称を用いる))を、運転者の勤務時間及び乗務時間の基準として用いることとなっている。

この改善基準は、使用者が労働者を使用する場合の最低限必要な労働条件を定める労働基準法により、労働者の労働時間は本来1日8時間等の定めがある中、道路の旅客又は貨物の運送事業者は、公衆の不便を避けるため別段の定めをすることができるとされる事業に指定され(労働基準法第40条(労働時間及び休憩の特例)), 具体には、1週間の平均労働時間が44時間を超えない範囲であれば、週44時間または日8時間を超えた労働を許す(労働基準

■表一 改善基準における基準値

		バス	タクシー		トラック
			日勤務	隔日勤務	
拘束時間	1ヵ月		1ヶ月299時間を超えない(車庫待ちは322時間まで延長可)	1ヶ月262時間を超えない(1年のうち6ヶ月までは270時間まで延長可)	1ヶ月293時間を超えない(年間3,516時間(293時間×12ヶ月)を超えない範囲で1ヶ月320時間まで延長可)
	1週間	4週を平均し、1週間当たり65時間を超えない(貸切バス等は52週のうち16週間までは、4週平均で1週間当たり71.5時間まで延長可)			
	1日	1日の拘束時間は13時間(16時間まで延長可、ただし、15時間超えは1週間に2回以内)を超えない	1日の拘束時間は13時間(16時間まで延長可)を超えない	1勤務(2暦日)21時間を超えない	1日の拘束時間は13時間(16時間まで延長可、ただし、15時間超えは1週間に2回以内)を超えない
休息期間		1日の継続8時間以上	勤務と次の勤務との間に連続して8時間以上	勤務と次の勤務との間に連続して20時間以上	1日の継続8時間以上
運転時間	1日	2日を平均し1日当たり9時間を超えない			2日を平均し1日当たり9時間を超えない
	1週間	4週を平均し1週間当たり40時間を超えない(貸切バス等は、52週に2,080時間を超えない範囲で、52週のうち16週間までは4週を平均し1週間当たり44時間まで延長可)			2週を平均し1週間当たり44時間を超えない
連続運転時間		4時間を超えない			4時間を超えない

法施行規則第25条の2第2)としたものを受け、詳細の基準を設けたものである。

改善基準では、バス、タクシー、トラックの運送事業種別ごとに異なる基準が規定されている。表一に示す通り、各運送事業間で基準値が異なるだけでなく、例えば、タクシーについては運転時間、連続運転時間の基準が存在しない、またバスについては、1ヶ月の拘束時間の上限値がないなど、大きく基準が異なる。さらに、これらの基準は事業者の義務として課せられているため、運転者が他の仕事で運転を行う場合、あるいは運転以外にも労働に従事する場合等においては、運転や労働の時間管理に限界がある。

3.2 運転時間基準の設定の考え方

3.1節で述べたように、わが国の自動車運送事業の運転時間の基準は労働時間等の基準のひとつとして策定されている。ここでは、自動車運転者の労働時間等の改善の経緯を整理することで運転時間基準設定の考え方を論じる。

自動車運転者の労働時間等の改善については、昭和29年、労働省令の改正を行い、1昼夜交替勤務の運転者についての「1日10時間、1週間60時間」の特例の適用を除外し、1日8時間、1週間48時間の原則を適用した。また、神風タクシーが社会問題化したことに鑑み、昭和33年から隔日勤務者について1勤務16時間以内の指導、年次有給休暇の消化、割増賃金の完全払、仮眠施設の整備等を中心に、労働基準行政の重点対象として監督指導を行ってきた¹⁵⁾。

以下には、その後の主な制度の策定経緯と現在の改善基準と比較した特徴を記す。

3.2.1 1967年(昭和42年)2・9通達

労働省労働基準局¹⁶⁾によると、自動車運転者の労働時間等の規制については昭和41年までは、他産業と共通して労働基準法に基づいていた。しかし、交通事故の激増に対処するために、厚生労働省労働基準局長の1967年通達(自動車運転者の労働時間等の改善基準、昭和42年2月9日基発第139号)(以下、「2・9通達」と略称を用いる)により基準が定められ監督指導が行われた。

高橋¹⁵⁾によると、この2・9通達は国際労働機関(ILO)第67号条約(1939年、日本は未批准)およびILO第51号覚書(1954年運輸労働委員会採択)を下敷きに作られたものである。また、野沢・小木⁷⁾によるとその特徴は、労働基準法上の労働時間概念の「手待時間も労働時間に含める」を緩和するものであり、一定の手待時間を賃金支払対象とは認めても、労働時間の長さの規制対象から除外するものである。また、この通達では実作業時間の上限を1週間48時間、1日11時間、あるいは所定の実作業時間を超える実作業時間は1日2時間を定め、外枠を主として規制しようとするものである。

なお、この時点では1日の運転時間や連続運転時間等の上限については、触れられていない。

3.2.2 1979年(昭和54年)27通達・旧改善基準

労働省労働基準局資料¹⁶⁾によると、2・9通達から10年が経過し、下記の3点を主な背景に新たな基準(自動車運転者の労働時間等の改善基準、昭和54年12月27日付け基発第642号)(以下、「27通達」と略称を用いる)が策定された。

- ・貨物輸送量の増加等社会情勢の変化が著しいこと

- ・ 運送事業従事労働者の労働時間が他産業と比較して依然として長時間であること
- ・ ILO路面運送における労働時間及び休息期間に関する条約（第153号）が採択されたこと

野沢¹⁷⁾によると、この27通達は、2・9通達の実作業時間の概念が廃止し労働基準法上の労働時間の原則に立脚したことが特筆すべき点である。また、最大運転時間、連続運転時間の制限を初めて定め、さらに現行の改善基準に用いられている拘束時間、最大拘束時間、休息期間、休日労働の限度等を設定するなど、いわゆる内側からの規制の方向性が示された。また、この基準の重点対象のひとつとして長距離貨物輸送（1運行の運転時間が9時間以上または走行距離450km以上）を行う事業をあげ、長距離貨物輸送の条件を規定している。

この基準から、ハイヤー・タクシー業を対象とした一般乗用旅客自動車運送事業とそれ以外（バス、トラック）を分けて基準を定めるようになった。

3.2.3 1989年（平成元年）改善基準

昭和61年、中央労働基準審議会において「自動車運転者の労働時間等の規制に係る問題については、関係労使等を加えた検討の場を設けて引き続き検討する」（「労働時間法制等の整備について」の建議）とし、同審議会に関係労使の代表が参加する自動車運転者労働時間問題小委員会を設置し、トラック、バス及びハイヤー・タクシーの作業部会を設けた。そこで、昭和63年運転者の労働時間等の規制に係る問題について検討を重ね、以下を内容とする中間的な報告（自動車運転者の労働時間等の規制のあり方等について）をまとめ労働大臣に報告した。

- ・ 改善基準のうち拘束時間、最大拘束時間、休息期間及び運転時間に係る事項は告示による
- ・ タクシーに乗務する自動車運転者の1日の拘束時間の基本を14時間から13時間に短縮する

この報告の趣旨に沿い、現在（平成24年7月時点）の基準のベースとなる基準（改善基準）が平成元年に制定された。その後、数回の改正を経て現在の平成12年労働省告示第120号にいたる。改善基準の詳細は3.1節に記した通りである。

3.3 運転時間基準に係る課題

3.1節に詳述のように、わが国の運転時間に係る基準は、労働基準を規定した「改善基準」を安全基準として準用している。しかし、国土交通省が所轄する道路運送法と貨物自動車運送事業法とその関連規則等に記されている運転者の「乗務時間」は、厚生労働省の改善基準においては、「作業時間（運転・整備等・荷扱い）」と「手待ち時間（客

■表—2 改善基準告示における「乗務時間」の位置付け

自動車運転者の労働時間等の改善のための基準				道路運送法 旅客自動車運送事業 運輸規則 勤務時間等基準告示		貨物自動車運送事業法 貨物自動車運送事業輸 送安全規則 勤務時間等基準告示	
				勤務時間	乗務時間	勤務時間	乗務時間
拘束時間	労働時間	作業時間	運転	○	対応関係不明	○	対応関係不明
			整備等	○		○	
			荷扱い	—		○	
			手待ち時間	○		○	
	休憩時間	○	○				
休憩期間			×		×		

待ち・荷待ち等）」から構成される「労働時間」と「休憩時間（仮眠時間を含む）」のどの部分を対象としているかが明らかではない。つまり、例えば「乗務時間＝運転時間」なのか「乗務時間＝運転時間＋整備等時間＋荷扱い時間＋手待ち時間」であるのかが定まっていない^{注2)}（表—2参照）。各用語の定義が定まっていない状況は、各要素（運転時間、勤務時間等）が運転にどの程度影響するかについて把握できていないため、定める必要性がこれまで生じていないことが要因ではないかと考える。今後、各用語の定義を明確にすることは当然ながら、それらの関係付けの方法について検討する必要があるのではないだろうか。

次に、3.1節、3.2節の整理も踏まえると、現在のわが国の運転時間の基準に係る課題として、以下の4点が考えられる。

- ・ 疲労等への影響について分析的に考慮されていない労働条件の基準が準用されている。
- ・ バス、タクシー、トラックの事業機関により基準項目や基準値が異なるが、科学的な根拠が明確でない。
- ・ 運転者に課せられた基準ではなく、事業者内での運転や労働を対象として各事業者に課せられた基準であるため、運転者が複数の職場を兼務する場合などにおいて、運転者単位の時間管理ができない。
- ・ 「改善基準」で用いられる用語と、道路運送法や貨物自動車運送事業法等で用いられる用語が異なり、対応関係が明確でない。

これらについて、4章で諸外国の基準について知見を得た上で、5章でそれらを拠り所として以上の課題についてわが国への示唆を得る。

4— 諸外国における運転時間に係る安全基準

4.1 EU

EUでは、EU規則(Regulation)¹⁸⁾とEU指令(Directive)¹⁹⁾、^{注3)}においてそれぞれ運転時間に係る基準を定めている（表—3参照）。

EU規則の歴史を辿ると、1969年のEEC規則（以下、69規則。以下、同様に表記する）に由来する。69規則では、先

■表—3 EUと米国における運転時間に係る基準*

規定しているもの		EU		米国
		EU規則 (06規則) ¹⁸⁾	EU指令 (02指令) ¹⁹⁾	CFR ²¹⁾
労働時間	1日の最長		10時間 (夜間労働者に対して)	(1日の最長運転時間を参照)
	1週間の最長		48時間 (4か月間で1週間平均48時間を超えない場合に限り、60時間まで延長可能)	連続7日当たり60時間 (1週間毎日運行する場合は連続8日当たり70時間)
休憩をとる必要がある労働時間			合計6時間以上	
最短休憩時間		11時間 (2週間に3回までは連続9時間まで削減可能)	EU規則に準ずる	連続10時間 (貨物) 連続8時間 (旅客)
最短週休時間		連続45時間 (3週間後までの間に最低9時間を埋め合わせる場合に限り連続24時間まで削減可能)		
運転時間	1日の最長	9時間 (週に2回までは10時間まで延長可能)		11時間あるいは労働開始から14時間目まで (貨物) 10時間以上または労働開始から15時間目まで (旅客)
	1週間の最長	56時間 (EU指令の最長労働時間を超えてはならない)		
	連続2週間の最長	90時間		
連続運転時間		4.5時間以内		
1回の最短休憩時間		45分 分割可能 (1回目15分以上、2回目30分以上)	30分 (労働6~9時間) 45分 (労働9時間以上) 各15分以上の複数回に分割可能	

*適用対象及び例外については省略

入観によって長い距離の運転を禁止するようなことなく、連続運転時間と1日の運転時間の制限を設けることが望ましいと記している。その後、69規則は85規則 (EC) に改正され、この85規則を受けて、93指令 (以下、EU。その後02指令に改正された) が定められた。この02指令は現在も有効である。一方、02指令の内容を一部受けて、85規則は06規則に改正された。このような経緯において、関連するEU規則とEU指令は相互に支持する内容となっている。06規則¹⁸⁾における運転時間の基準は、いくつかの例外はあるものの、基本的には全重量が3.5トンを超える貨物自動車と運転者を含め10人以上を輸送する旅客自動車を対象としている。また、例えば輸送人数が10人以上17人以下の非事業用自動車をはじめとするいくつかの例外については、EU加盟国が独自に基準を設けることができると定められている。

一方、02指令¹⁹⁾は、06規則に改定されたこの運転時間の基準を補完するものとして、移動労働者の労働時間について定めている (表—3参照)。なお、EU規則、EU指令ともにあくまでも運転者自身が対象となっていることに注意が必要である。

このように、EUのルールでは、運転時間についてEU内共通の基準と、労働時間について一定の制限内で各国が定める基準の2つをもって、運転時間に係る基準を定めている。

4.2 米国

米国では、合衆国法典 (USC) において、運輸大臣に対して、自動車運送事業における労働者の資格と最大従事

時間、運行や装備の安全性についての条件を規定することが要求されている (Title 49, Section 31502)。運行の安全性を促進する必要がある場合には自家用輸送においても同様である。なお、それらの条件を規定する前に、運輸大臣は条件の規定による費用と便益を考慮しなくてはならないとされている。

USCの考え方を受けて、連邦規則集 (CFR)²¹⁾において運転業務時間 (Hours of Service of Drivers。以下、「HOS規則」) について定められている (表—3参照)。HOS規則は、自動車運送法 (Motor Carrier Act of 1935) と自動車運送車両法 (Motor Carrier Safety Act of 1984) を基礎としている。前者において、運輸大臣が「最大運転業務時間の要件を定めること」とされていた。

なお、HOS規則は、EUと同様に、運転者自身を対象としている。

CFRのHOS規則においては、運転時間制限に係るパブリックコメントへの回答を明記しており、この中で、なぜこの運転時間制限が適切なのかを述べている。例えば、運転時間の制限を11時間から10時間に変更するという議論について、FMCSAは、11時間目にはいくらかのリスクが高まるという研究報告があるもののその影響が重大なものではないことを指摘した上で、より強力な影響は1日当たりあるいは1週間当たりの労働時間に関係しており、ルールとしては実質的にそのような労働時間を下げていることを回答として表明している¹³⁾。

また、自動車運送事業の運転時間について所管するFMCSAは、従来から勤務時間 (work hours) と、健康や安全の関係について研究を積み重ねており、FMCSAが運

転時間に係る基準の改正を試みる際には、それらの成果をレビューしてきている。研究成果として、たとえば、前述のJovanis et al. (運転業務時間と運転による疲労に関する研究の報告書)⁸⁾では、運転時間が増加するほど事故が生じる可能性が高まることや、1台分未満積載 (Less Than Truckload) の運転者は、運転開始6時間目以降に事故発生の確率が高まり、休憩を挟むことにより事故の確率が下がること、さらには満載 (Truckload) でも1台分未満積載でも2回目の休憩により事故発生の確率が大幅に下がることなどを指摘している。また同じく前述のBlanco et al. (運転時間等が運転従事者の仕事ぶりに与える影響に関する研究の報告書)⁹⁾による、時間経過効果についての指摘もある(2.2節参照)。

5——わが国の運転時間基準が備えるべき項目と設定の考え方

本章では、3章で挙げたわが国の基準に係る課題に対して、EUと米国ではどのような基準の考え方であるかを4章に基づいて考察することにより、わが国の基準に対する示唆を得るよう試みる。

5.1 EUと米国における基準の考え方

はじめに、最長運転時間については、EUと米国ともに明確に定めており、EUではこれを補完する基準として最長労働時間についても定めていることがわかる。一方、米国では自動車運送事業に特化した最長労働時間については定められていないものの、2.2節で触れたように、運転時間の観点のみならず運転者の運転以外の労働も対象とした労働時間の観点をも同時に取り入れる必要がないか研究を進めているところである。このように、自動車運送事業における運転時間と労働時間の双方の観点から、安全基準を考えていることに特徴がある。

次に、EUと米国では共に、運転時間と労働時間、あるいは休憩時間、休息時間を明確に定義しているのに加え、例えばEUでは、EU規則とEU指令の間で同義の用語を用いているため、異なる法体系においても対象とする概念がいまいになることはないものと考え得る。なお、本稿では触れていないが、英国(交通法)や米国カリフォルニア州(州規則)では、拘束時間についても規定しているが、これについても同様に定義は明確である。

また、EUと米国ともに、運転時間に係る諸規定の対象が運転者自身にあることが特徴的である。

なお、本稿における各基準を用いた分析では、運転時間(あるいは労働時間)の設定根拠までは把握できなかったが、2.2節で触れたとおり、米国では運転時間による運転行

為への影響について、公式に研究成果を蓄積してきており、このような分析的な知見に基づく基準を設定することは当然ながら重要である。

5.2 わが国の基準に対する示唆

はじめに、わが国の運転時間に係る基準は、バス、タクシー、トラックの事業機関により基準項目や基準値が異なる。EUや米国においては、商用運転者の運転時間に係る基準は統一されている。わが国においては、運行形態や就業形態等の特性から事業機関ごとの基準設定が行われたのではと推測する。しかし最低限の基準値については、事業機関間で統一する必要がないのか、改めて考える必要があるのではないだろうか。

次にわが国の運転時間に係る基準は、事業者が運転者に遵守させるよう記している条項^{注4)}も一部にはあるが、体的には事業者に適用されている。仮に運転者が複数の職を兼ねていて、事業者に対してその報告が十分に行われない場合には、労働基準法の通算規定があるものの事業者による運転時間管理が適切に行われない恐れがある。運転者自らもまた運転時間を管理する枠組みを設けることで、常に運転時間基準が満たされるような考え方もまた必要かもしれない。この点に加え、その実際の運用方法等についてはさらなる検討が必要であろう。

わが国の自動車運送事業運転者の疲労等の生理学的分析に関する検討については、貸切バスの乗務距離の上限値の設定に生理学的検討の必要性を記した総務省²²⁾、^{注5)}や、高速ツアーバス等の夜間運転時の眠気や連夜乗務による疲労蓄積への影響を生理学的観点から記した国土交通省検討会の報告²³⁾、^{注6)}がある。例えば後者では、運転者の眠気が最も生じやすいのは深夜帯であることや、疲労を蓄積させないためには長時間働いて長時間休憩を取るよりも、短い時間にこまめに休憩を取る方が効果的であること等を指摘している。このように、走行速度(あるいは走行環境)によって変動する“運転距離”の影響や、運行計画により変化する“運転時間帯”等の影響を分析することは重要であるが、その前に、運転者の身体的影響の要因として、身体への負荷時間、つまり運転時間による生理学的影響を検討することが必要であると考えられる。わが国では運転時間の基準として労働時間の基準を準用しているが、米国FMCSAの事例²¹⁾(2.2節、4.2節参照)のように運転時間の長さが事故発生率に与える影響や、運転時間の長さ等が運転者の能力(認識、意思決定、操作(2.3節参照))に与える影響といった、生理学的な分析根拠に基づく運転時間基準を、バス、タクシー、トラック全ての自動車運送事業において検討する必要がないのか、改めて考える必要があるのではないだろうか。

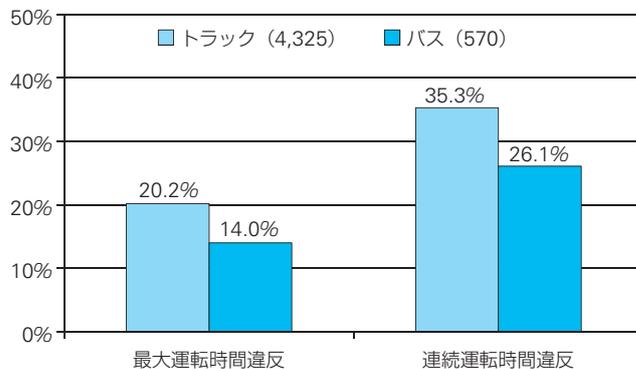
最後に、わが国のバスとトラックを対象とした1日の運転時間基準値は、2日平均して1日当たり9時間、と規定されている。極端に言えば、ある運転者が1日目に3.5時間の運転時間で、2日目に14.5時間の運転時間という状況を許容する基準である。これは、米国の運転時間の最大15時間よりは短い、EUの最大10時間と比較して長い時間である。各国と比較したわが国の道路状況等を考慮し適切な水準であるか否かについて、その根拠を別途検討する必要があると考える。

6—わが国の運転時間基準の実効性

厚生労働省労働基準局の資料²⁴⁾によると、事業用自動車運転者の運転時間等を定めた改善基準告示違反の事業者は、全体の60.6%にも達する。このうち、最大運転時間と連続運転時間が規定されているトラックとバスについて違反割合をみると、トラックでは最大運転時間違反が20.2%、連続運転時間違反が35.3%、バスでは、最大運転時間違反が14.0%、連続運転時間違反が26.1%にもなる(図一2)。

事業用自動車の運転時間基準をはじめとした改善基準告示の運用を監視する組織として、国土交通省地方運輸局運輸支局による監査と、厚生労働省都道府県労働局(労働基準監督署)による監督指導がある。貨物トラックについては、国土交通大臣が指定する適正化事業実施機関の巡回指導が加わり、これらの機関は相互に連携関係を構築している。

しかし、このように組織間相互の連携によって監視の効率化が期待されるものの、監視のみによって運転時間基準の遵守を確保するというのは、現在の監視体制を鑑みると現実的ではないかもしれない。このことを全国の事業者数が6.3万と事業用自動車の中で最も多いトラックとバス事業者を例に取り上げる。表一4に示すようにトラック事業者(貨物運送事業者)が62,910社(平成24年度末²⁵⁾)ある中、国土交通省運輸局の監査等実施は7,107事業者(平成24年度実績²⁶⁾)、都道府県労働局による監督実施事業場数は4,325社(平成24年実績²⁴⁾)である。また、適正化事業指導員(全国402名(平成23年8月末²⁷⁾)による巡回指導は28,619件(平成22年度実績²⁷⁾)であり、実施率は40.3%(平均して2.5年に1回程度の周期)に留まる。一方バスについては、2012年の関越自動車道高速ツアーバス事故^{注7)}を受けて、貸切バスへの監査実績が増加(4年前比1.63倍増)しているものの実施率は37.9%である。以上のような監視体制の実態を踏まえると、さらに監視体制を強化して監視の実施率を高めることも必要かもしれない。しかし、単に監視の実施率を高めることよりも、事業者に対して監視の



出典：厚生労働省労働基準局資料²⁴⁾

■図一2 運転基準違反の実態

■表一4 監視指導体制の限界

	監視・指導機関	実施実績(要員数)	実施率
トラック事業者 62,910社	運輸支局 監査	7,107事業者 ²⁶⁾	11.3%
	労基署 監督指導	4,325事業場 ²⁴⁾	6.9%
	適正化事業 実施機関	巡回指導28,619 ²⁷⁾	40.3%
バス事業者 6,369社 (2011年) ²⁸⁾ 乗合：1,836 貸切：4,533	運輸支局 監査	2,413事業者 ²⁶⁾ (乗合：380, 貸切：2,033)	37.9%
	労基署 監督指導	570事業場 ²⁴⁾	9.3%

優先順位を設けることで監視機能を効率化することや、そもそも運転時間基準が遵守されるように、運転者自身が運転時間基準の認識を高めることも求められると考える。

例えば、監視の効率化については、適正化事業指導員が巡回指導において重大・悪質な法令違反の営業所を確認した場合は運輸支局等にすぐに報告し監査までの時間を短縮するという動き^{注8)}も見受けられ、このような取り組みの拡大が期待される。

以上から、わが国の運転時間に係る基準が遵守されていない実態から、次に挙げるような課題を指摘することができ、今後の検討が必要であると考えられる。

1点目は、基準値が適正であるか、という点である。既述のように生理学的な分析根拠に基づく必要がある一方で、旅客・貨物運送事業の運行実態に合っているか(基準が事業を妨げる要因になっていないか)、検証が必要であろう。

2点目は、上述のような監視機能の効率化が必要ではないか、という点である。

3点目は、運転者が自律的に遵守しようとしているか、という点である。そもそも運転者が運転時間基準を認識し理解しているのか否か、確認することも必要であろう。

7—まとめ

本稿では、まず研究の位置付けを示すために自動車運送事業における交通事故の要因を“一次的な要因”“二次的な要因”“二次的な要因に影響する要因”に分類し、体

系的に整理することで、運転時間基準を議論する意義を示した。そして、わが国の自動車運送事業における運転時間に係る基準を、EUと米国における考え方を参考に検討した結果、労働時間のみならず運転時間の観点からの基準の設定、各規定で用いられている諸概念の定義とそれらの間の関係付けの検討、事業者のみならず運転者自らによる運転時間の管理の必要性、について基礎的な示唆を得た。最後に、わが国の運転時間基準について近年の運用実態を把握し運用面からの課題を提示した。

今後は、諸外国で基準が定められた根拠や背景について明らかにするとともに、自動車運送事業における安全基準に係る知見を蓄積する一方で、安全基準の運用の実態と課題について議論を深めることが望まれる。また、参考に用いたEUと米国の基準の運用実態の把握が必要であると考えている。

本稿が、わが国において運転時間基準のあり方を検討する際の基礎的な議論の素地として役立つことを期待する。

注

注1) Treatらの一連の研究における、人間による直接要因の定義は「事故直前の数分間に生じる行為や失敗である。それは高水準であるが安全の防衛運転の水準で運転する注意深い運転者にはあったであろう水準を超えて衝突の危険を増大させる」、人間の状態と状況の定義は「情報処理や車両制御のような運転者の能力に対して不利に影響する肉体的、生理学的、経験的な要因」である。

注2) 国土交通省自動車局安全政策課電話ヒアリング(2012/8/2実施)によるもの。この他に「勤務時間」は、「拘束時間」に該当する」との見解を得た。

注3) EU規則は、拘束力を持つ法であり、EU全体で適用されなくてはならないものである。EU指令もまた法であるが、これはすべてのEU加盟国が達成しなくてはならない(最低限の)目標を掲げたものであり、具体的内容はEU加盟各国に委ねられている²⁰⁾。

注4) 貨物自動車運送事業輸送安全規則第3条(過労運転の防止)第4項に「貨物自動車運送事業者は、休憩又は睡眠のための時間及び勤務が終了した後の休息のための時間が十分に確保されるように、国土交通大臣が告示で定める基準に従って、運転者の勤務時間及び乗務時間を定め、当該運転者にこれらを遵守させなければならない。」とある。

注5) 総務省²²⁾は、貸切バスの乗務距離の上限値について、「国土交通省は、(中略)乗務距離の上限値について、乗務距離が運転者に与える生理学的影響を踏まえたものに改定する必要がある」ことを記している。

注6) 2012年の関越自動車道高速ツアーバス事故^{注7)}を受けて設置された国土交通省検討会報告²⁴⁾では、労働科学の専門家(酒井一博(労働科学研究所所長))が座長を務め、生理学的観点から「午前2時から4時までの間が最も眠気が生じやすい」「夜間乗務に対して十分な休憩・休息を与えたとしても、(中略)連夜行う場合には、運転者に疲労が蓄積し、「週内性又は慢性疲労」による過労運転につながる恐れがある。」等、夜間の運転と眠気や疲労の関係を指摘している(根拠文献は記されていない)。また、この報告の中では、交替運転者が必要な運行の基準(ひとりの運転者の運行上限値)として、運行時間は改善基準告示を踏まえ同一とし、運送契約における利便性(説明が容易)を理由に運行距離について上限値を定めている。

注7) 2012年4月29日(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、乗客38名が重軽傷を負うという事故が発生(2012.5.7国土交通省資料より引用)。

注8) 従来、巡回指導において違反行為を確認した場合は、適正化事業指導員が改善指導を行い、事業者による改善措置を促すことを基本としていたものを、平成25年10月から悪質な営業所は運輸局等に速報するよう改正された。重大・

悪質な営業所については、「地方貨物自動車運送適正化事業実施機関から悪質な高い営業所に係る巡回指導結果の報告等の強化」(国自安第161号、国自貨第128号及び国自整第216号、平成25年3月29日)において、点呼を全く実施していないと疑われる、運行管理者又は整備管理者が全く存在していないと疑われる、定期点検を全く実施していないと疑われる営業所が対象になることが記されている。

参考文献

- 1) 寺田一薫 [2013], 「高速ツアーバス規制と貸し切りバスの長時間運転防止」, 「国際交通安全学会誌」, Vol. 38, No. 1, pp. 41-48.
- 2) Institute for Research in Public Safety, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University [1973], 「Tri-level Study of the Causes of Traffic Accidents: Interim Report I」, Volume I Research Findings, Report No. DOT-HS-034-3-535-73-TAC, United States Department of Transportation, National Highway Traffic Safety Administration.
- 3) Treat, J.R., Tumbas, N.S., McDonald, S.T., Shinar, D., Hume, R.D., Mayer, R.E., Stansifer, R.L. and Castellan, N.J. [1979], 「Tri-level Study of the Causes of Traffic Accidents: Final Report, Executive Summary」, U.S. Department of Transportation, Report No. DOT HS 805 099.
- 4) D.シャイナー(著), 野口薫・山下昇(共訳) [1987], 「交通心理学入門—道路交通安全における人間要因—」, サイエンス社.
- 5) 松永勝也編 [2006], 「交通事故防止の人間科学 第2版」, ナカニシヤ出版.
- 6) Parker, D., West, R., Stradling, S. and Mansterad, A.S.R [1995], 「Behavioural Characteristics and Involvement in Different Types of Traffic Accident」, Accident Annual and Preview, Vol. 27, No. 4, pp. 571-581.
- 7) 野沢浩・小木和孝 [1980], 「労働科学叢書 自動車運転労働」, 労働科学研究所.
- 8) Jovanis, P.P., Wu, K.F. and Chen, C. [2011], 「Hours of Service and Driver Fatigue: Driver Characteristics Research」, U.S. Department of Transportation, Report No. FMCSA-RRR-11-018.
- 9) Blanco, M., Hanowski, R.J., Olson, R.L., Morgan, J.F., Soccolich, S.A., Wu, S.C. and Guo, F [2011], 「The Impact of Driving, Non-Driving Work, and Rest Breaks on Driving Performance in Commercial Motor Vehicle Operations」, U.S. Department of Transportation, Report No. FMCSA-RRR-11-017.
- 10) Transport Act, 1968.
- 11) Vehicle and Operator Services Agency [2011], 「Rules on Drivers' Hours and Tachographs -Passenger-carrying vehicles in GB and Europe」.
- 12) Vehicle and Operator Services Agency [2011], 「Rules on Drivers' Hours and Tachographs -Goods vehicles in GB and Europe」.
- 13) U.S. Government [2011], 「Federal Register」, Vol. 76, No. 248.
- 14) Federal Motor Carrier Safety Administration [2013], 「Interstate Truck Driver's Guide to Hours of Service」.
- 15) 高橋大 [1980], 「自動車運転者の労働時間の改善基準の改正」, 「季刊 労働法」, Vol. 115, pp. 245-252.
- 16) 労働省労働基準局 [1989], 「新版自動車運転者労働改善基準の解説」, 財団法人労働法令協会.
- 17) 野沢浩 [1980], 「路面運送労働者の労働時間と問題点—動態的視点と社会的経済的視点—」, 「季刊 労働法」, Vol. 115, pp. 237-245.
- 18) European Union [2006], 「Regulation (EC) No 561/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the harmonisation of certain social legislation relating to road transport and amending Council Regulation (EEC) No 3821/85 and (EC) 2135/98 and repealing Council Regulation (EEC) No 3820/85」, Official Journal of the European Union.
- 19) European Union [2002], 「Directive 2002/15/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 on the organization of the working time of persons performing mobile road transport activities」.
- 20) European Union, 「Regulations, Directives and other acts」, (online), http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/legal-acts/index_en.htm, 2013/12/19.
- 21) United States: 49 CFR Part 395.
- 22) 総務省 [2010], 「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」.
- 23) 国土交通省 [2013], 「高速ツアーバス等の過労運転防止のための検討会 報告書」.

- 24) 厚生労働省労働基準局監督課 [2013], “自動車運転者を使用する事業場に対する監督指導, 送検の状況”, (オンライン), <http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11202000-Roudoukijunkyou-Kantokuka/0000025587.pdf>, 2013/12/19.
- 25) 国土交通省自動車局貨物課 [2013], “貨物自動車運送事業者数 (規模別)”, (オンライン), <http://www.mlit.go.jp/common/001021734.pdf>, 2013/12/19.
- 26) 国土交通省自動車局 [2013], “自動車運送事業者に対する監査等実施状況の概要 (平成24年度)”, (オンライン), <http://www.mlit.go.jp/jidosha/anzen/03safety/checkup2012.html>, 2013/12/19.
- 27) 全国貨物自動車運送適正化事業実施機関 [2011], 「適正化事業の概要」.
- 28) 国土交通省自動車局 (監修) [2013], 『数字で見る自動車2013』.

(原稿受付 2014年4月11日)

A Fundamental Study on Commercial Vehicle Drivers' Hours of Service Regulations in Japan

By Hiroyuki SHIMAMOTO and Naoyuki TOMARI

This paper discusses the concept that the commercial vehicle drivers' hour of service regulations in Japan is based on, through comparing with that in EU and US. We point out the needs, firstly to regulate not only working hours but also driving hours, secondly to consider the definition of each term used in the regulations, and finally to force also each driver to manage his/her working and driving hours.

Key Words : **commercial vehicle operation, drivers' hour of service regulations, fatigue**
