

# 日本における貸切バス運賃・料金適正化の 経緯と成果・課題

加藤 博和<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 名古屋大学大学院教授 環境学研究科附属持続的共発展教育研究センター

(〒464-8603 名古屋市千種区不老町C1-2(651))

E-mail: kato@genv.nagoya-u.ac.jp

日本では貸切バスの度重なる重大事故が問題となり、その背景にある運転者の低賃金・劣悪な労働条件の改善が必要という認識から、規制緩和政策によって過度に下落していた運賃・料金を適正化するための制度見直しが2014年より実施され、単価の大幅な上昇が実現した。賃金や車両の改善が進み、運転者が以前に比べ集まりやすい状況になっている。そこで、貸切バス運賃・料金の適正化が進められるに至った経緯や、変更された制度の具体的な枠組・考え方、実施後の状況、遵守されている理由などについて整理する。さらに、運転者不足や補助金増加によって現状維持が困難となっている乗合バス事業における運賃制度の考え方へ示唆を与える。

**Key Words :** chartered bus, fare, deregulation, securing safety operation

## 1. はじめに

日本におけるバス・タクシー事業の目下最大の課題は運転者不足である。高齢化が進み、退職者が増加する一方で、新たに入社する若年層が非常に少ない。タクシーの場合、車両の稼働率が低下し、注文に答えられなくなって、事業者の採算性が悪化する原因となっている。一方、乗合バスについてはダイヤが決まっていた運行をやめるわけにいかず、不足した運転者を酷使して運行確保をすることで、退職が増加したり体調を崩す運転者が増えるといった状況に陥り、黒字路線さえ減便や路線廃止に追い込まれる事業者も出ている。

日本では生産年齢人口の減少により、多くの業種が人手不足となっているが、運送業は有効求人倍率が全業種の中でトップクラスとなっている。これはとりもなおさず、他業種に比べ待遇が悪く賃金が安いことの結果である。この端緒となったのが、2000年代初頭に行われた需給調整規制の撤廃、いわゆる規制緩和であると言われている。貸切バスやタクシーは特に参入が容易となったため、事業者が急増し、運賃も下落した。ところがそれに対して利用者が大きく増えることはなかった。両事業の運転者の賃金は歩合の部分が大きいためその水準が低下し、サービスレベルや安全性に懸念が生じるようになった。また、貸切バス事業者の一部は、コミュニティバス

や高速ツアーバスといった乗合バスに近い分野に低費用で進出したため、乗合バス・コミュニティバスの委託料・補助金の低下や、高速乗合バスの利用減少・値下げを誘発した。

タクシーについては、公共交通としてその安全安定運行が重要という観点から2009年に施行した特別措置法（2014年に改定の上継続）によって、車両数・運賃の適正化が都市部を中心に進み、日車営収（1日1台あたり営業収入）の改善が見られた。一方、貸切バスは公共性が低いと見なされ、競争激化の是正は行われなかった。その結果として、2012年4月に起きた関越道ツアーバス事故や2016年1月に起きた軽井沢スキーバス事故など重大事故が相次いだ。事故調査の際に運行事業者の法令違反が多数明らかになり、低運賃であったことが広く報道されたこともあり、運賃を適正化するべきであるという考え方が業界関係者だけでなく社会全体に広まっていった。

その結果、2014年4月から貸切バスの新運賃・料金制度が実施され、2015年4月から本格実施となった。効果は図-1を見れば明らかのように、日車営収が大幅増となり、事業者の収支改善や運転者の待遇改善を実現することができた。本稿ではこの貸切バス運賃・料金適正化がどのようにして行われたかを整理し、新制度の具体的な枠組・考え方や実施後の状況、遵守されている理由などについて述べる。さらに、運転者不足や補助金増加によ



された。なお、認可制から届出制になったことから、例えば業界内で示し合わせて同じ運賃で届け出るようなことはカルテルとして独占禁止法に抵触することに注意が必要である。

では新制度で何が変わったかという点、以上で述べた旧制度の大枠は全く変更されていない。よって新制度と呼べるかどうか疑わしい。「法改正によって運賃が変更」というバス事業者や旅行業者の告知もよく見受けられたが、法律は全く変更になっておらず、運用面での変更である。

ただし、旧制度は全くといっていいほど機能していなかった。まず、大半の事業者は公示運賃の上限・下限額をそのまま書いて国土交通省に届け出ていた（示し合わせてではなく、上下限越えの審査を受けるのが面倒で、国土交通省に目を付けられるのがいやだという気持ちが強かった）。そして実際はその下限を大幅に割れる額しか収受しないのが当然となった。法令では届出下限額より低い運賃を収受すれば処分の対象となるが、実際には監査等でそのチェックは行われておらず、行政処分もされていなかった。もしもともにチェックすればほとんどの事業者が処分されてしまうような状態だったのである。

需給調整が廃止されたため新規参入が相次ぎ、事業者数は10年間で2倍に増加する中で、運賃競争が激化し、その中で運賃・料金制度は有名無実化してしまった。既存事業者の中には、安全確保のためには値下げはできないと頑張ったところもあったが、買い手から見ると貸切バスは国土交通省の許可を得た緑ナンバー事業者が運行しているので、安全は当然保証されているだろうと考える。そのため、安全に対してコストを払ってほしいと言ってもきいてもらえない。いくら安全確保がおそろかになっても、事故はめったに起こらないことなので、買い手の認識が促されない。バブル崩壊後の不景気で需要が減退する中、運んでもらえればいい、安ければ安い方がいいという風潮となり、付加価値をアピールしにくい通常の貸切バスは見る間に運賃が下落し、規制緩和前の半額にまで下がってしまった。

### (3) 新制度の考え方

以上のような状況を踏まえ、新制度では「安全運行を確保するために必要な収入が得られるようにする」ことを大原則とし、さらにしっかりと遵守していただけるよう、下記の点を重視した。

- 1) 分かりやすい：シンプルで計算や説明が簡単
- 2) 納得できる：計算法や単価などの根拠が明確
- 3) 守らないと大変なことになる：監査でのチェック、違反なら厳しい処分

まず、貸切バス運賃はあくまで各事業者が届け出るものであるという基本は変更していない。旧制度時の問題

は、それを守らず、それに対しておとがめもないということであった。そこで、監査において届出運賃を遵守しているかを重要な項目としてチェックすることにした。この詳細については改めて述べる。

そもそも運賃・料金制度を見直すのは、事業者が安全確保できる収入を得ることができるようにするためである。したがってその水準を事業者自身が原価計算して決め、届け出てもらうことが望ましい。しかしそれだけだと、国土交通省は届出額が適正かどうかについて全事業者の確認をする必要がある。そこで改めて、審査不要とする上限・下限額を決めて公示することとした。その額は、平均的に必要となる運行経費を算定しさらに適正利潤（現行は経費の2%）を加えたものを標準額として算出した。

旧制度では上限値が標準額の15%増し、下限額が25%引きで設定されていた。規制緩和の頃は事業者数が少なかったため、運賃が高額に設定されることを防ぐことが意図されたのである。ところが実際には過当競争となり、25%引きという下限額の設定では原価を大幅に割れた運賃が常態化することが懸念されたため、新制度では上限30%増し、下限10%引きに設定された。

その上で、公示運賃の標準額を決めるための基準原価を設定した。その基礎データとして、国土交通省は事業者に対するアンケートによって標準能率事業者（仕事のしかたが平均的）を選び出し、その原価データ（経費の費目別の額）を収集することとした。しかしここで思わぬ問題が生じた。アンケートの回答率が低く、データが十分にそろわなかったのである。そのため調査対象事業者を追加したが、それでも地方によっては十分なデータを得られないところが残ってしまった。回答率が低かった原因は、大半の事業者が運賃についてさしたる根拠も持たず旅行会社等との交渉で決めている状態で、原価計算をほとんどしたことがなかったためである。そもそも、国土交通省による貸切バス事業の原価調査は1999年に行われたのが最後で、2012年まで23年間も行われていなかった。このデータ収集の遅れによって、公示運賃の発表が新制度開始直前までずれ込んでしまい、開始後の混乱の一因となったが、やむを得ないことではあった。

運賃の計算方式として、旧制度では時間制、距離制、時間・距離選択制、行先制の4種類があったが、いろいろあって複雑との意見が多く聞かれたことから、新制度では「時間・距離（キロ）併用制」の1種類とした。これは、原価には時間比例の部分（管理費等）と、距離比例の部分（燃料費等）があるため、各費目がどちらにあたるかを考えてそれぞれ時間もしくは距離あたりの費用原単位を算出し、それを合計して時間あたり・距離あたりの運賃額を決定したものである。人件費については時間と距離をそれぞれ半分ずつとして扱っている。さらに、

交替運転者配置基準によってワンマン運転できる距離が規定されており、それを越える場合にはツーマンになることから「交替運転者配置料金」として人件費が追加徴収できるようになっている。

運賃設定において現在の原価をそのまま用いると、賃金や労働条件、車両や整備のレベルを低水準のまま固定することになってしまうため、そこから一定のかさ上げを行う形で計算された。人件費については調査の結果得られた額と、全職種平均給与月額（厚生労働省調査）との中間値まで引き上げた。車両減価償却費についても新車平均価格を用い、使用年数を法定耐用年数との中間値まで引き下げた。さらに、ドライブレコーダー・デジタル式運行記録計の装着や貸切バス安全性評価認定の取得といった追加的な安全コストについても算定し、時間部分に加算した。これらの措置によって、安全確保のための賃上げや待遇改善、安全装備への投資の原資が得られるよう配慮した。

運賃合計のうちの時間部分と距離部分の割合は旅行速度によって異なるが、通常は距離1に対し時間が3～4程度となる。また、原価は地域によって当然異なるが、大都市地域とそれ以外での違いが明確に検出できなかった一方、運輸局単位では違いが見られたため、運輸局単位で公示運賃を設定することとなった。

ここで計算された公示運賃はあくまで平均的な運賃であり、もっと安い額に設定できる事業者は当然存在する。その場合には、公示下限を下回る額を届け出ればよいだけである。これを受けて国土交通省は原価計算書等根拠書類を提出させて審査を行い、もし額が妥当でない判断すれば、必要に応じて変更命令を出すというしくみである。

#### (4) 運賃を遵守させるためのしくみ

新制度において設定された公示運賃は、旧制度における（全く省みられていなかった）公示運賃に比べれば大きく下落したが、実際に収受されていた運賃の水準からは大きく上昇した。全国平均では3～4割程度の上昇と言われている。公示下限額であっても以前の運賃よりは上がっているが、それはあくまでも原価＋適正利潤2%から10%引いた値であり、原価を下回る設定である。そのため、届出の際には下限額が公示の額を下回った場合、安全コスト審査対象運賃として厳しく吟味されることとなっている。そして、監査でも従来は運賃のチェックを全く行っていなかったが、新制度以降では届出の下限額を割っていないかどうかを重点的にチェックすることとした。そのために、運送引受書（運送事業者と発注者との間で交わされる書面）に、従来あった走行距離・時間に加えて運賃等収受額の内訳も記載することとなり、その保存を1年間行うことも義務づけられた。

運賃違反が常態化していることは安全確保への取組もおろそかになっているという端緒と見なされる。運賃を届け出ないと立入検査が入る。届出運賃を守っていないことが判明すると、一発で車両使用停止処分となる。運賃関係書類の保管がされていないのも違反として処分対象になる。このような事業者は「ブラックリスト」に入り、監査の実施順位が早まる。違反・行政処分が続けば入札や取引にも支障を来し、改善もしくは退出を促すことになる。実際に、運賃違反をきっかけに次々と法令違反が見つかるケースが多くみられ、特に重大な事故を起こした事業者は例外なく運賃違反が見られる。

バス事業者による運賃違反については、発注者である旅行者や自治体に対して弱い立場であるという主張がよく行われる。以前はこれら発注側は運賃違反について何ら責任を問われなかったが、新制度では、運賃違反に関与した旅行者は観光庁に通報され、旅行業法に基づく立入検査等を受け、処分が行われることになっており、実際に発動もされている。また自治体等が入札において運賃違反をそそのかした場合は、首長に違反事実を通報し、地方自治法245条の4に基づいて入札制度改善を求める技術的助言（という名の処分）が行われる。このように買い手も法的責任を問われる可能性があることによって抑制が働くものと考えられる。

### 3. 制度の運用と問題点

#### (1) 制度開始後の混乱

運賃WGが設置されて3年弱の2015年4月に新制度は本格実施となった。（その後2016年1月の軽井沢スキーバス事故に伴って運賃問題が注目されたが、それによって制度自体が大きく変化したということはなく、着実に普及を進めてきている。）WG設置当初には意見の隔たりが大きかったバス事業者と旅行者が、貸切バス安全運行のためには協力して運賃適正化を成し遂げなければならないという意識を共有し、合意に至った制度であり、WG委員・オブザーバー各位には感謝の言葉しかない。

しかし新制度実施直後は、制度の理解が十分に行き渡らず大きな混乱をもたらした。例えば、そもそも貸切バスは1年以上前の予約も珍しくないため、新制度による運賃がどこから適用されるかが問題になった（運行する日ではなく契約日で決まるのが正解）。これ以外にも多くの疑問が国土交通省に寄せられ、それに答えるQ&A集がつくられ、随時更新されたが、内容が二転三転することがあるなど混乱が生じた。当時は国土交通省の担当者が全国各地の説明会に出席し、新制度が運用されて初めて分かる諸問題への対応に苦慮していた。運賃WG座長である著者も各地から講演依頼があり、特に旅行者

の皆様から厳しいご指摘を受けた。旅行業者としては、大幅に上昇した貸切バス運賃を旅行代金に転嫁し販売する自分たちが顧客に値上げ理由を説明しないといけないので、納得のいく説明ができるよう根拠を教えてほしいという要望が強かった。新制度では安全コストを償える運賃設定を行っており、その算定法もシンプルなので、説明にご活用いただけたものの、なかなか納得いただけない内容も幾つかあり、その後の再検討での課題となっている。その概要を以下に述べる。

## (2) 下限運賃への張り付き

新制度で当初から懸念されていたのは、下限運賃にほとんど固定されてしまうのではないかとということであった。先述のように下限運賃では原価割れとなるため、1年中下限運賃しかとれないと赤字になる。しかし顧客や旅行業者から見れば安い方がよいに決まっており、下限に近い運賃になる圧力が働きやすい。

2016年10月に、運送引受書に下限運賃が明記されるような制度改正が行われた。下限より高い運賃を設定していることが明確に示されることを意図した改正であったが、多くのバス事業者から「顧客に『どうしてこの下限額まで下げられないのか?』と言われ厳しい」とのご意見をうかがった。国土交通省が2017年に実施した調査では、この制度改正で下限割れ運賃での契約は全体の2~3割から数%にまで減ったが、5割以上の契約が下限運賃もしくはそこから10%以内（すなわち標準額以下）となっている。とはいえ、需要の季節変動を考えれば原価を下回る下限運賃の設定は必要であり、旅行業者のみならずバス事業者の中にも「閑散期には、注文がないより下限割れでもいいから走らせたい」という意見がある。

## (3) 回送・休憩・点検の扱い

新制度では、運賃算定の根拠となる安全コストを算定するために、実車（乗客を乗せている状況）だけでなく回送や休憩、運行前後の点検についても運賃の対象として算定することとしている。ここままで説明していなかったが、運賃はその名の通り旅客を運ぶことの対価であり、料金はそれ以外の付加価値の対価である。旧制度では回送は運賃でなく料金のカテゴリになっており、収受は義務となっておらず、実際にもほとんど収受されていなかった。さらに休憩や点検はまったく考慮されていなかった。新制度で回送の時間・距離と休憩時間、そして点検は運行前後各1時間かかるものとして、運賃のカテゴリで算定されるようになった。これらが、顧客に説明しても「自分たちが利用していない時間の分まで足されるのはおかしい」と言われてなかなか納得されないとして、現在でもしばしば見直しを要望されている。

実はこれらの時間・距離を考慮するために、運賃設定

に用いる時間・距離あたり経費の原単位もこれらの時間・距離を含めた値で除して算定している。考慮しなくなればこの除する値が小さくなるので、原単位の値が大きくなり、結局運賃はあまり変化しないのであるが、このことは説明してもほとんど理解していただけない。

ただし、休憩・点検時間を加味することで、短時間の運行においては割高となる。また、回送を考慮すると、需要地から遠いところに営業所がある事業者は不利となる。自治体・学校の入札では全事業者が下限運賃で応札するので回送距離だけで決まってしまう不合理であるという話はよく聞かれる。過疎地では、地元のバス事業者が都市部での仕事をとれなくなってしまったとか、逆に都市部からバスを呼ぶと回送分が多額になって、遠足等に使いなくなってしまったという話もある。

これらについては、安全コストを運賃設定の基本とするという原則にも関わる問題であり、見直しは慎重に行われるべきと考えている。

## (4) 手数料の扱い

旅行業者が貸切バスを調達する場合、旅行業者はバス運賃を支払う代わりに、バス事業者から手数料を徴収する。これは、バス事業者が自力で営業活動をしてバスを売る代わりに旅行業者が売っていることの対価として位置づけられる。実際にバス事業者の営業力は弱く、大半が旅行業者経由で販売されているため、バス事業者に入る金額は運賃から手数料が差し引かれた額となっていることが大半である。ただし、あくまでも手数料の支払いは運賃収受とは切り分けて考えなければならない。運賃算定に使用している運行経費のデータでも、手数料は運送費のうちの「その他経費」の一種として計上されるので、運賃から手数料を支払うことは合理的であり、差し引いた額が下限運賃を下回ったとしても問題はない。

ところがこの手数料率を、本来の営業コストからかけ離れた額に設定することで、実質的に旅行業者が支払うべき運賃を値引きしているというケースが見受けられる。手数料自体を規制することは通常できないので、手数料が運賃・料金制度の実質的な抜け穴になってしまう可能性があるわけである。国土交通省ではこれを「実質下限割れ」と呼んで、これが明確になった場合（すなわち手数料率が法外である場合）には運賃違反とするという方針をとっているが、何が法外かを決めるのは難しい。また、手数料の適正水準を決めてほしいという要望も多いが、そうなれば手数料がその額に固定されてしまうおそれがあり、適切とは言えない。

そこで、日本バス協会と日本旅行業協会・全国旅行業協会の3団体は「貸切バスツアー適正取引推進委員会」を設置し、国土交通省の貸切バス運賃・料金窓口と協力しながら、手数料に関する相談を受け付け、実質下限割

れの疑いがある場合には国土交通省に通報する制度を設けている（著者もこの委員会の委員を務める）。このように業界団体が手数料の適正化に努めているものの、強制的な調査権がないことや、相談側にとっては秘密が守られるかどうか不安があるなど、相談しづらい状況があるようである。

2019年に入り、国土交通省と観光庁が共同して、この手数料問題に対してより主体的に取り組む方針となっている。具体的には監査での手数料チェックの追加や、そのために必要となる運送引受書への手数料明記の義務化が行われた。特にインバウンドにおいて法外な手数料の設定が目立つと言われており、現在もその対策が進められているところである。

#### 4. 今後の制度の方向性と乗合バス事業への示唆

本稿では、近年進められてきた日本の貸切バス運賃・料金制度の変更について概観した。そもそも需給調整規制が撤廃されていて、運賃・料金も認可制でなく届出制であるためコントロールが困難であると考えられていたものが、社会を揺るがす重大事故の発生に後押しされ、またBtoBが大半であることから、売り手であるバス事業者と主な買い手である旅行業者の相互理解とコミュニケーションが進むことで、事前に考えられていたよりはるかに運賃・料金制度が遵守されるようになった事実は特筆すべきものと考えている。

この流れの中で、前述のバス・旅行業3団体による貸切バスの「安全運行パートナーシップ宣言」が2016年8月に策定された。これは、旅行業者と貸切バス事業者が欠かすことのできないパートナーであることを理解し、その協力体制の確立により法令等を遵守することを宣言、公表し、安全で快適なサービスを旅客に提供することを目的とするもので、それまでに3団体が持っていたパートナーシップガイドラインに「適正な運賃・料金の收受に関する内容」を追記してつくられたものである。このように、事故防止のために両業界が一体として取り組む中で運賃・料金制度も変更され、それぞれの自主的な活動として連携が行われている点は非常に興味深い。

一方で、本稿で挙げた以外にも数多く具体的な問題点があり、現在も運賃WGフォローアップ会合にて議論が続けている。このところは運賃上昇などが原因となった

稼働率の低下が進んでおり、閑散期を中心に車両や人員の活用を進めるための方策が求められ、その中で運賃の柔軟化も検討すべき状況となってきている。また、新制度導入後2年をメドに行われるとされていた基準原価として公示上限・下限額の見直しがまだ行われていない。新制度実施で大きく変わった業界の状況を反映した新しい原価による運賃水準見直しが急務である。

また、貸切バス運賃上昇による増収分が本当に運転者等の待遇改善に回されているかは根本的に重要である。長年疲弊していた貸切バス業界が経営的に立ち直るまで時間を要するという面はあるが、現場の安全対策に投資されていなければ、運賃上昇を負担している利用者や旅行業者、そして運転者など職員の信頼を得られず、見捨てられていくであろう。新制度以降、最新の安全装備を搭載した新車の導入が非常に活発化し、一時は成約から納車まで2年以上かかるとされた時期もあった。また、貸切専業事業者を中心に賃金見直しも進んでいる。

最後に、乗合バス事業への示唆について述べる。近年の乗合バス運転者不足の一因は、貸切バス事業者の待遇改善が進んでいることにある。乗合バス事業者の大半は収入が増えておらず、特に補助金頼みの事業者は待遇改善の原資を持たない。このままでは担い手がどんどんいなくなってしまうであろう。このとき、貸切バス事業者が主な買い手である旅行業者とパートナーシップを組んで安全対策と運賃適正化を進めてきたことが参考になるはずである。乗合バスなら、直接の利用者、そして地域住民との連携である。かつて乗合バス事業者は、総括原価方式に基づいて値上げを繰り返し、乗客の逸走を招いた苦い経験がある。この時には利用者や住民とのコミュニケーションは行われていなかった。今、要員不足という危機的状況と、その事業があることで地域にもたらされる効果を地域と共有し、運賃や補助金を適正化することで、担い手となる運転者を確保し安全運行を行っていただくことを基本として、地域公共交通を維持するという確固たる信念と行動が求められている。

※本稿のバックデータについては、国土交通省ウェブサイトでの貸切バス関連の各委員会ページにあるので参照されたい。

(2019.10.4 受付)

## PROCESS, RESULTS AND PROBLEMS OF REASONABLE ADJUSTMENT OF CHARTERED BUS FARE IN JAPAN

Hirokazu KATO