

改善基準告示改正についての意見

2021年4月23日に第5回専門委員会がひらかれ、自動車運転労働者の実態調査結果の概要が報告され、改善基準告示改正の具体的な規制時間について労使双方の委員から意見が出されたうえで、今後、作業部会を設置して論議をすすめることが決まりました。この間の経緯、審議のなかで出されている意見をふまえ、自交総連として、以下のとおりの改善基準告示の改正を求めます。

1. 改善基準告示改正の意義

改善基準告示は、自動車運転者の労働時間等の基準を定めたものなので、その基準は当然、労働基準法やILO条約の基準に適合していることは最低限の条件です。しかし、たんにその基準をクリアしていればいいというだけでなく、自動車運転者が健康を維持し、安全に自動車を運転するために必要な要件を満たすものでなければなりません。

そのことは、改善基準告示が策定され、改正されてきた経緯からもわかります。

改善基準告示は当初、1967年に労働省の通達（昭和42年〈1967〉2月9日 基発第139号、以下「2・9通達」）として定められました。2・9通達の前文には「自動車運転者の労働時間その他の労働条件は、交通事故とも密接な関連をもつものであり、交通事故対策としてもその改善が強く要請されるところである」とあり、交通事故対策としての性格を強くもつものでした。

1979年6月27日にILO第153号条約、第161号勧告が採択されたのを契機に、これと適合する基準として、2・9通達に代わる新しい通達（昭和54年〈1979〉12月27日 基発第642号、以下「27通達」）が定められました。27通達は、拘束時間という概念を取り入れ、1日原則13時間、最大16時間以内などの基準が定められました。

1985年、労働基準法改正論議のなかで、27通達を法制化することの是非を含めて検討すべき、という労働基準法研究会の報告が出されたことから、中央労働基準審議会自動車運転者労働時間問題小委員会が設置されて審議が行われ、88年に27通達の拘束時間については告示とすべきとの答申が出されました。これを受け、改善基準告示（平成元〈1989〉年2月9日 労働省告示第7号）が策定されました。

その後、労働基準法の法定労働時間が短縮されたのに伴い、1991年、92年、97年に改正が行われて、現在に至っています。

また、国土交通省は、この改善基準告示をそのまま引用して、「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）、「貨物自動車運送事業の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1365号)を定めています。これは事業用自動車の安全運行を確保するために定めているものです。

以上のように、改善基準告示は、ILO条約・勧告の採択を契機とし、労働基準法の改正にともない改正されてきたものですから、今回の改正審議に当たっては、これらの基準に適合する改正が求められるのは当然です。同時に、労働者の健康維持と安全運転、乗客や歩行者、他車運転者を巻き込んだ交通事故を起こさないために必要な要件を満たす基準となっているかどうかという点をも十分に考慮した検討がなされるべきだと考えます。

2. 改善基準告示の問題点

改善基準告示は、自動車運転者の労働時間を規制する基準として重要な役割を果たしていますが、現行の基準の内容については多くの問題があります。

第1は、改善基準告示の基準が緩すぎ、労働者の健康と安全運転を担保するには不十分だということです。

全体として拘束時間が長すぎます。一例としてバスの場合で考えると、バス運転者の拘束時間は、労使協定があれば年間16週までは1週71.5時間まで認容されていますが、これを1か月に換算すると311時間となります。所定労働時間を1週40時間＝月173時間とすれば、138時間オーバーしてもよいということです。これは拘束時間なので、1か月22日勤務として各日1時間の休憩を除いたとしても116時間(138-22=116)もの時間外労働をしても認容されるということになります。

一方、長時間労働に起因する「過労死」の認定基準では1か月の残業時間が45時間を超えるとリスクが高まり、80時間を超えると関連性が強いとみなされます。つまり、現行の改善基準告示は、過労死を引き起こすリスクを上回る長時間労働を認めているということになってしまいます。

第2に、改善基準告示は「法律」ではなく「告示」なので、法的な強制力が伴わないため、これを守らない使用者が結果として放置されるという問題があります。違反をしても労働基準監督署からは是正を指導されるに留まり、罰則がないので、確信的に違反をしている使用者に対しては無力な側面があります。

改善基準告示違反率は、2019年の場合、トラック60.2%、バス50.0%、ハイヤー・タクシー37.8%（厚生労働省労働基準局監督課）です。1989年に改善基準告示が制定されたときの違反率は、トラック52.1%、バス38.9%、ハイヤー・タクシー52.7%（同）ですから、30年たってもほとんど変わらず減っていません。改善基準告示に強制力がいないために、違反が放置されているといわざるを得ません。

今般の改善基準告示改正の審議に当たっては、こうした問題点を解消する方策が十分に検討されなければならないと考えます。

3. 改善基準告示改正の要求

以上の改善基準告示改正の意義および問題点をふまえ、自交総連は次のとおりの改正が必要と考えます。審議の結果、最終的には使用者委員の意見もふまえ、諸般の事情を勘案したうえで、どこかの妥協点で決着が図られることは理解しますが、労働者の健康、交通機関の安全をはかる観点から本来あるべき基準として要求するものです。

(1) 拘束時間

- ・ タクシー（日勤勤務） 1か月238時間以内、1日最大13時間
- ・ タクシー（隔日勤務） 1か月228時間以内
- ・ バス 1か月240時間以内、1日最大13時間

専門委員会の審議のなかで、拘束時間年間3300時間（1か月275時間）以内という意見が出ていますが、これは2024年から自動車運転者に適用される時間外労働の上限である年間960時間をもとに計算された数字です。労働基準法改正時に自動車運転者への時間外労働規制が適用猶予されたこと自体が不当ですが、猶予期間後も一般労働者の720時間より240時間も長い960時間を上限とすることは、過労死防止の観点からも認められないことです。

したがって、拘束時間は、年間960時間の時間外労働規制の上限ぎりぎりではなく、もっと短くすべきです。

タクシーの場合、日勤勤務は「11時間×21.7日≒238時間」、隔日勤務は「21時間×10.8乗務≒228時間」とし、バスは1か月単位の規制にして240時間とすべきです。

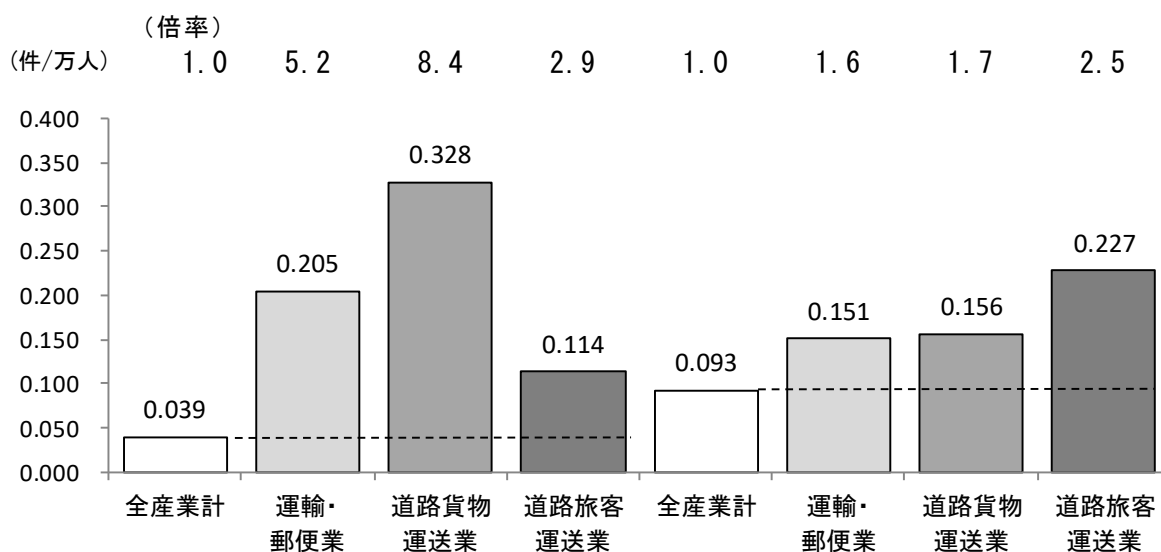
1日の最大拘束時間は13時間として、休息期間11時間を確保すべきです。

前述したように過労死のリスクは、月45時間以上の時間外労働をすることにより高まっていきます。年間960時間の時間外労働を基準としたのでは月80時間の時間外労働を認めるということになり、過労死防止の実効があがりません。

実際に自動車運転者は現行の改善基準告示の下で長時間の時間外労働を行っており、その結果、過労死が異常な高率で発生しています。

以下のグラフ（図1）は、厚生労働省が公表している「過労死」等労災認定状況から雇用者1万人当たりの認定率を算出したものです。脳・心臓疾患については、全産業の平均と比べて道路貨物運送業（トラック）は8.4倍、道路旅客運送業（バス、ハイヤー・タクシー）は2.9倍もの高率で発生しています。精神障害については、貨物が1.7倍、旅客が2.5倍です。雇用者数では全産業の6%に過ぎない運輸・郵便業が、脳・心臓疾患の過労死認定の31.5%を占めるという異常な実態です。過労死を抑止する観点から、拘束時間の十分な短縮が求められます。

図1 道路運送業の「過労死」等労災認定率（雇用者1万人当たり、2019年度）



「過労死」等労災補償状況（2019年度）

2019年度	脳・心臓疾患				精神障害			
	全産業計	運輸・郵便業	道路貨物運送業	道路旅客運送業	全産業計	運輸・郵便業	道路貨物運送業	道路旅客運送業
請求	936	197	144	29	2,060	178	91	38
構成比	100%	21.0%	15.4%	3.1%	100%	8.6%	4.4%	1.8%
うち死亡	253	58	43	9	202	18	10	3
認定	216	68	61	5	509	50	29	10
構成比	100%	31.5%	28.2%	2.3%	100%	9.8%	5.7%	2.0%
うち死亡	86	30	29	1	88	8	5	1
認定率	0.039	0.205	0.328	0.114	0.093	0.151	0.156	0.227
倍率	1.0	5.2	8.4	2.9	1.0	1.6	1.7	2.5
雇用者数	5,502	332	186	44	5,502	332	186	44

注．労災認定数＝厚生労働省労基局労災補償課
 雇用者数＝総務省労働力調査（公務員を除く）
 認定率は雇用者1万人当たり

(2) 休息期間

- ・ タクシー（日勤勤務） 継続11時間以上
- ・ タクシー（隔日勤務） 継続24時間以上
- ・ バス 継続11時間以上

休息期間は11時間が必要です。

これは自動車運転者が十分な睡眠をとって疲労を回復したうえで自動車運転業務を行うという安全確保の点からも絶対に必要なことです。

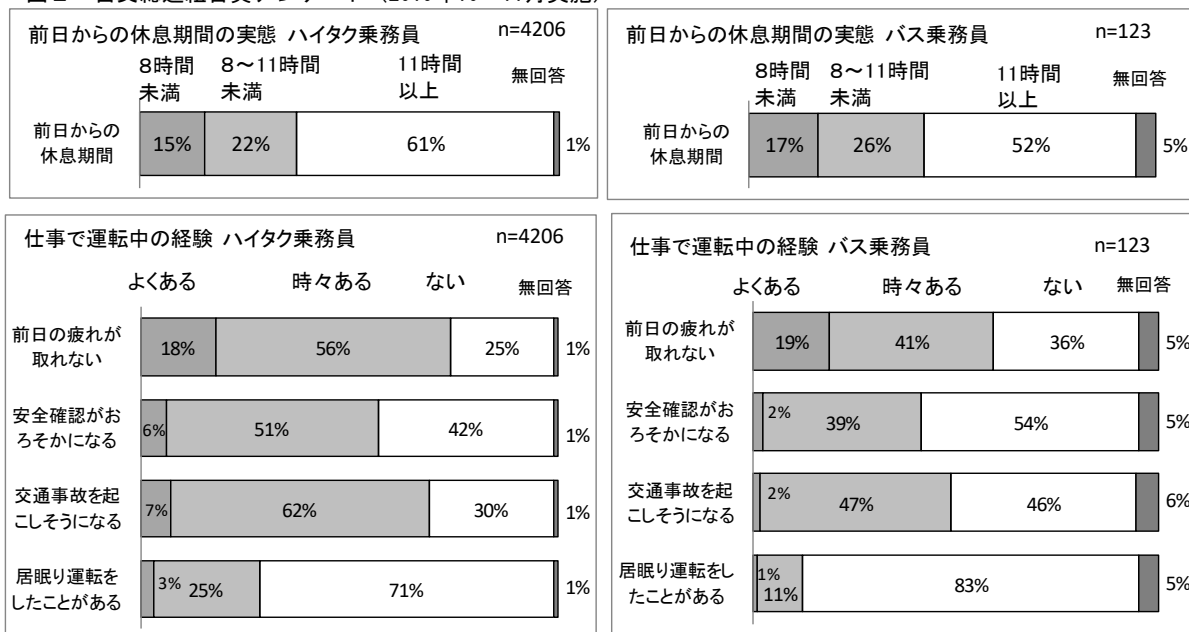
現行の8時間では、通勤往復2時間、食事・入浴など生活に必要な時間を2時間とすると、睡眠時間は4時間しか確保できません。11時間とすれば7時間の睡眠時間が確保できるようになります。

睡眠不足で自動車を運転することは極めて危険であり、国土交通省は、旅客自動車運送事業運輸規則で、「疾病、疲労、睡眠不足その他の理由により安全な運転をし、又はその補助をすることができないおそれがある乗務員を事業用自動車に乗務させてはならない」（21条）と定めています。この「睡眠不足」というのは、2018年の改正で追加されたもので、乗車前の点呼で、睡眠不足により安全な運転をすることができないおそれの有無を確認することとされています。睡眠不足での乗務は週2回までならばいいとかいうものではなく、1回でも睡眠不足があれば、その日の乗務は認められないという規定です。

何時間睡眠をとれば睡眠不足とならないかは、個人差もありますが、そもそも睡眠に充てるべき時間自体が十分に確保できないという現行の基準が不適切であることは明らかです。

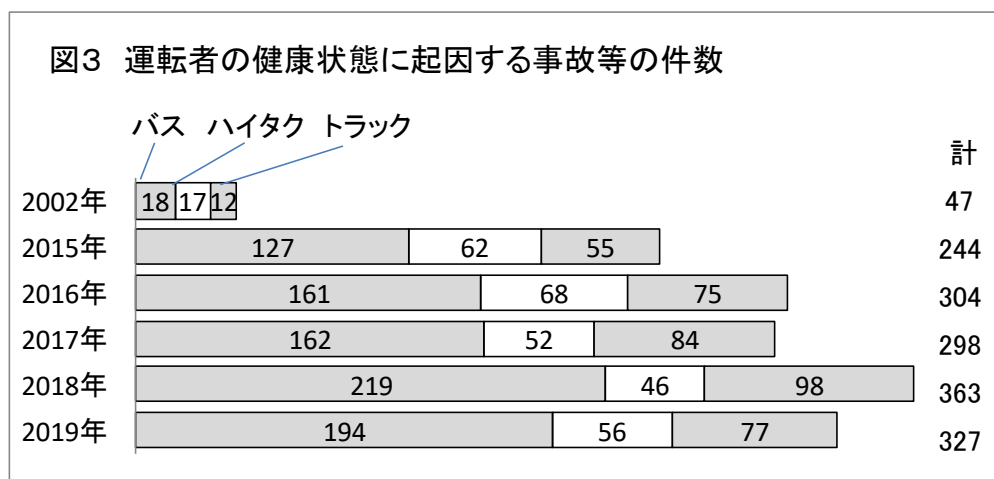
自交総連が組合員のハイヤー・タクシー乗務員、バス乗務員を対象に行ったアンケート（コロナの影響のない2019年実施のもの。図2）では、「前日からの休息期間」が11時間未満の者がハイタク37%、バス43%になります。この状況で働いている結果、「前日の疲れが取れない」という者が「よくある」「時々ある」を合わせてハイタク74%、バス60%となり、「居眠り運転をしたことがある」という者でさえハイタク28%、バス12%にのぼっています。睡眠不足で疲れが取れずに運転業務に就くことがいかに危険であるかがわかります。

図2 自交総連組合員アンケート（2019年10～11月実施）



国土交通省の調べによる健康状態に起因する事故も、近年20年にわたって増加傾向が続き、2002年47件だったものが2019年には327件と7倍にもなっています（図3）。こうした事故を減らすためには、拘束時間の短縮とともに休息期間を延長して、疲労から回復する時間を確保することが必要です。

IL0161号勧告でも、EU規則でも休息期間は11時間とされ、11時間は国際的な標準となっています。



国土交通省自動車局「自動車運送事業用自動車事故統計年報」による

専門委員会のなかで、タクシーの使用者側委員から、休息期間が長くなれば1日の拘束時間が減り、歩合給であるタクシー乗務員は稼げなくなって賃金が減る、乗務員不足がいつそうひどくなり、タクシーに入ってくる人がいなくなる、という趣旨の発言がありました。またバスの使用者側委員から、乗客サービスの低下につながるのでは議論が必要だ、との趣旨の発言がありました。

タクシー労働者の賃金が歩合給であり、売上げが減れば賃金も減るのは事実ですが、売上げの増減を労働時間の長さのみに連動させて考えるのは、「働き方改革」での労働時間短縮の目標に反するものです。労働時間を短縮して人間らしい生活を確保する一方、労働生産性を高めて賃下げはしないというのが「働き方改革」の趣旨であるはずですが。

タクシーでいえば、総労働時間を短縮しても、1時間当たりの売上げを高めて総営業収入を確保し、賃金も下がらないようにすることこそが必要です。それは経営者が自らの経営努力で達成すべきことで、需要に合わせた車両台数を考えて、適切な減車を行うことによって実現できます。実際に、タクシー事業においては、2002年の規制緩和によって増えすぎた車両を、2009年に施行されたタクシー適正化・活性化特措法によって協調的に減車し、1台当たりの営業収入を回復させた実績があります。また適切な運賃改定によって人件費の原価を確保することも必要です。

そうした経営努力を抜きにして、労働者の長時間労働（それは結果的に労働者の健康破壊をもたらす）に依拠して売上げを保たせようとするのは、経営努力の不足

と指摘せざるを得ません。

バスの利用者サービスについても、1人の運転者では休息期間が保てないような運行ダイヤが必要とされる場合は交代の運転者を配置すべきなのであって、それによるコストの増加は安全のためのコストと認識して、運賃に反映するほかありません。安全な運行を保証することこそが最大の利用者サービスと考えるべきです。

(3) 運転時間、連続運転時間

- ・バ ス 運 転 時 間 1日7時間
連続運転時間 2時間以内（運転中断は1回連続15分以上の休憩）

バスの運転時間は、現行が2日平均、4週間平均での規定となっていますが、平均して時間をクリアしていても、1日の運転時間が長時間になると疲労度が極めて高くなるというのが実際に運転している労働者の意見です。2日もしくは4週間平均で規定するのをやめて、1日単位で7時間とすべきです。

連続運転時間は2時間以内、運転中断となる休憩は15分以上を確保すべきです。

(4) 特例、例外規定について

現行の改善基準告示には、タクシーには車庫待ち等の特例をはじめ、地域事情や労使協定を条件に拘束時間を延長できる例外規定があります。バスにも、分割休息期間をはじめ、貸切バスで労使協定を条件に拘束時間、運転時間を延長できる例外規定があります。これらが活用されることによって、ただでさえ長い拘束時間がさらに延長されているのが実態です。

専門委員会で報告された「自動車運転者の労働時間等に係る海外調査結果」によれば、例えばIL0153号条約が例外と認めているのは、①事故、故障、予見されない遅延、運行の乱れ又は交通遮断、②不可抗力、③公益事業の業務の運営を確保するために緊急にかつ例外的に必要な場合、の3点であり、欧米各国も概ねこれに沿った規定となっています。これらはすべて不可抗力によるやむを得ない場合または公益上必要な場合であって、営業上の理由で例外を認めているケースはありません。

改善基準告示のタクシーの車庫待ち等特例や貸切バスの拘束時間延長規定は、もっぱら営業上の理由で特例や例外を認めて、原則の規制時間をなし崩しにしてしまふ役割を果たしており、結果的に異常な長時間労働を容認することになっています。現行の特例、例外規定は原則として廃止し、不可抗力・公益上の理由のみに限定した例外規定とすべきです。

(5) 通達で規定されている告示以外の遵守事項について

改善基準には、拘束時間・休息時間等告示で定められている規定の他に、告示以

外の遵守事項として労働時間等の取扱い及び賃金制度等に関する基準が含まれています。1979年の27通達以来引き継がれてきたもので、「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準について」（平成元年3月1日基発第93号）」（以下、「93号通達」という）に記されています。この基準は、自動車運転者の労働の特性に合わせて決められたもので、労働条件の維持・向上にとって重要な規定ですので、「告示」部分の改正に合わせて、より充実させる改正を行うべきです。

① 労働時間の取扱い、休憩時間

労働時間は、拘束時間から休憩時間を差し引いたものとする事とされていますが、問題となるのは休憩時間の取扱いです。近年タクシーでは、規制緩和以来の売上の減少および直近では新型コロナウイルス感染症の拡大による影響によって、最低賃金に抵触するほど賃金が低下しています。このため、休憩時間をできる限り長くカウントすることによって労働時間を短くして、1時間当たりの金額で定められている最低賃金をクリアしようという動きが目立っています。

労働時間を不当に短く計算すれば、実質的には最低賃金以下の低賃金となり、労働者は少しでも稼ごうとして長時間労働を助長する結果になります。休憩時間は3時間以内との規定を厳格化し、デジタルタコメータなどを利用して停車時間を一律に休憩時間とみなす扱いを明確に禁止する規定を設けるべきです。

② 賃金制度等

賃金制度等については、累進歩合制度廃止の厳格化が必要です。累進歩合制度は、93号通達で「廃止するものとする事」とされ、厚生労働省の2014年の通達でも「累進歩合制度の廃止について、引き続き、…幅広く周知を図ること」とされているにもかかわらず、依然として多くの職場で廃止されていません。この徹底を図るために、告示の法制化と合わせて、累進歩合の廃止も法制化すべきです。

年次有給休暇の賃金は、歩合給の場合には、計算方法によって賃金が減額されることが多いため、結果として、有給休暇の取得を抑制し、長時間労働を助長することにつながります。93号通達で例示されている足切り減額方式、仮想營收方式にすれば賃金が減額されることはないので、これを例示にとどめず、標準の計算方式とするべきです。

③ 歩合給に対する割増賃金の支払い

時間外労働に対して割増賃金を支払わなければならないことは当然ですが、歩合給の場合には、実態としては正確に割増賃金が支払われない例が多くなっています。実際の労働時間に応じた割増賃金に満たない「みなし割増賃金」や割増賃金を歩合給から差し引く賃金計算方法などがみられます。そもそも長時間労働を抑制するための割増賃金が正確に支払われなければ、労働時間の延長に歯止めがかかりません。

2020年3月30日に最高裁で、割増賃金相当額を歩合給から差し引いて、いくら

時間外労働をしても賃金総支給額は変わらない賃金規程を、労基法37条から逸脱し、割増賃金を支払ったことにならないとする判決が出されました（最高裁第一小法廷 令和元年（受）第1922号）。歩合給に対する割増賃金の支払いを厳格に規定し、違法・脱法行為を例示して明確に禁止するべきです。

(6) 改善基準告示、93号通達の法制化について

今般の専門委員会における改善基準告示の改正論議について、規制自体の改正要求については上に述べたところですが、加えて、その改正した内容が、すべての事業者に遵守されるよう実効性もたせることが重要です。

改善基準告示が法律でなく、罰則がないことから、事業者の一部には、「罰せられないので違反しても構わない」との傾向がみられます。このような事業者が違反をくりかえせば、守っている事業者は競争上不利な立場に立たされることになり、公平性が保たれず、ひいては業界秩序の崩壊、長時間労働の野放しにつながります。

休息期間延長の項目で述べた、労働時間を短縮すれば労働者が稼げなくなり、賃金が減って困るという心配も、規制を守らない事業者が存在するからこそ発生する問題です。すべての事業者が規制どおりに労働時間を短縮して守れば、前と同じ需要を公正に分け合うことになるので、各労働者の生産効率（タクシーの実車率）が上がって、賃金の減少にはなりません。規制を守らずに抜け駆けして長時間労働をする者がいると、それにシェアを奪われて他の労働者の売上げが下がることになるわけです。

今般の改善基準告示改正論議のもととなった「働き方改革」による労働基準法改正の趣旨は、時間外労働の上限を罰則付きの法律で定めたということです。この点から考えても、改善基準告示等を法制化し、罰則を設けることに矛盾はありません。したがって、規制に実効性を持たせ、公正な競争を確保するために、改善基準告示および93号通達の主要な部分について、法制化することを求めます。

以 上