

トラック業界における労働時間短縮に関わる政策の変遷

首藤 若菜

(立教大学教授)

本論文では、労働時間の規制強化を内容とする労基法改正の成立を受けて、トラック業界で労働時間短縮を実行していくために、いかなる議論が交わされ、どのような対策が講じられてきたのかを紹介する。トラックドライバーの実労働時間数は、フルタイム労働者の平均と比べておよそ2割長い。ゆえに、労基法改正の施行により物流の停滞が引き起こされることが懸念されてきた。とくに影響が大きいと考えられた法改正が、月60時間超の時間外労働の割増賃金率を引き上げる2008年の労基法改正と、時間外労働の上限規制を導入した2018年の労基法改正である。それぞれの法改正が成立し施行されるまでの間、いかにしてドライバーの労働時間を削減できるかが話し合われた。結果的に運送事業者と荷主——運送契約を締結する発荷主と荷物を受け取る着荷主——が行うべき物流負荷の軽減策が示された。加えて、運送に関わる価格を上昇させるために、標準約款が改正され、標準的な運賃が告示されることになった。本稿では、これらの施策がいかなる経緯で講じられることになったのかを、審議会の資料や議事録、業界団体や労働組合が発行するニュース、ヒアリング調査をもとに明らかにしていく。そのうえで、労使関係の視点から、これらの施策の特徴と意味を論じる。

目次

- I はじめに
- II トラックドライバーの労働内容とトラック業界の特徴
- III 時間外労働の割増賃金率の引き上げをめぐる
- IV 時間外労働の上限規制の導入をめぐる
- V 労働時間と賃金の変化
- VI おわりに

I はじめに

本稿では、道路貨物運送業を対象に、労働時間の規制が強化されるにあたり、いかなる政策が講じられてきたのかを明らかにする。過去10年間の振り返ると、トラック業界に大きな影響を及ぼ

した労基法改正が2つあった。1つは、月60時間超の時間外労働について割増賃金率を引き上げる2008年の労基法改正であり、もう1つは、時間外労働の上限規制を導入した2018年の労基法改正である。これらの法改正は、トラックドライバーのみならず、一般労働者にも適用されたものであり、後述する通りドライバーには猶予期間が与えられたり、より緩い基準が適用されたりした。にもかかわらず、両法改正により物流の停滞が起きることが懸念され、それぞれの施行時期にもとづき前者は「2023年問題」、後者は「2024年問題」と呼ばれた。そして物流の混乱を回避し、労働時間を削減していくためにさまざまな政策が打たれてきた。本稿では、両改正を契機に取り組まれた対策を、審議会の資料や議事録、業界団体

および労働組合が発行するニュース、ヒアリング調査をもとに、それらが講じられることになった経緯を含めて紹介し、労使関係論の視点から、その特徴と意味を論じる。

ただし、これらの政策が実施された背景には、労基法改正の他に、人手不足や環境問題への対応という理由も存在する。国土交通省は、これらの労基法改正前から、中長期にドライバー不足が起きることを予測し、長時間労働の是正に取り組む必要性を提起していた。加えて、以前から環境対策としても物流の効率化が求められてきた。こうした構造的な問題への対処と労基法改正への対応が、一体となって進められてきた。

Ⅱ トラックドライバーの労働内容とトラック業界の特徴

本論に入る前に、トラックドライバーの労働実態を簡単に説明する。トラックドライバーと聞くと、一般的には宅配便のドライバーがイメージされやすいが、ドライバーの大多数は、個人宅への配送ではなく、事業者間の貨物輸送を担っている。そのため、ここでは事業者間の運送を担うドライバーを分析対象とする。

ドライバーの月の実労働時間数は、大型トラックで214時間、大型以外のトラックで211時間であり、労働者平均よりもおよそ2割長い¹⁾。過重労働に起因するとされる脳・心臓疾患の労災は、およそ3割が道路貨物運送業で発生しており、突出して多いことが問題となってきた²⁾。

長時間労働の要因は、この業界の商慣行と関わる。トラックドライバーは、運転を専門とする職業だが、荷物を運送するには、出発前にトラックに荷物を載せ、到着後には荷物を下ろさなければならない。荷積み荷下ろしをはじめとする運送以外の業務を「附帯業務」と呼ぶ。これには、荷物の積み下ろしのみならず、商品の検品、仕分け、棚入れ、陳列、ラベル貼りなどさまざまな存在する。これらの業務は、本来ドライバーの仕事ではないが、実態としてドライバーがそれを無償で担う商慣行が広がっている³⁾。加えて、荷役作業後に待機させられる時間も長い。附帯業務と待機

時間の長さは、ドライバーの長時間労働の一因であり、労働生産性を低下させる要因でもある。

こうした商慣行が存在する背景には、この業界の過当競争がある。トラック業界は、1990年と2003年に大規模な規制緩和が行われ、参入規制と運賃規制が緩和された。その結果、運送事業者数は、1990年の約4万社から2007年の約6万2000社まで増加し、現在もその水準のまま推移している⁴⁾。貨物量が緩やかに減少していくなか、増大した運送事業者が荷物を奪い合い、2000年代には運賃が下落し、ドライバーの賃金も低下した。運賃が低下するなかで、高速代金を捻出できず下道を走ったり、附帯業務を無償で引き受けたりすることで荷物を確保する事業者が増え、長時間労働が蔓延してきた。

Ⅲ 時間外労働の割増賃金率の引き上げをめぐって

1 2008年労基法改正

2008年に労基法改正が成立し、月60時間超の時間外労働について割増賃金率を25%以上から50%以上に引き上げることが決まった。中小事業主への割増賃金率の引き上げは、当分の間適用しないこととなり、施行から3年経過後に改めて検討することになった。2013年9月からそのための審議が始まったが、労使の意見は対立した。同年12月の第109回労働政策審議会労働条件分科会では、労働者側は、適用猶予措置の速やかな廃止を求めたのに対し、使用者側からは「『猶予』ではなく、むしろ「適用除外」とすべき」との意見が出された⁵⁾。また、統計データに基づけば、割増賃金率の高い事業所で時間外労働時間が長くなる傾向が確認され、割増賃金率の多寡が時間外労働の抑制に効果があるのかどうかも議論された。

第106回の分科会では、職業別の労働時間データが示された。2007年から2012年までの5年間で、週60時間以上の雇用者割合は、全体として減少傾向だが、教員と自動車運転従事者のみが増加傾向だった。かつその割合は、2012年時点で医師(38.1%)と自動車運転従事者(35.3%)が顕

著に高いことが分かる。こうした状況を受け、使用者側からは「業種別の事情に応じた対策が必要」だとの見解が示された⁶⁾。関係団体へのヒアリング調査を実施したうえで、最終的に「今後の労働時間法制度等の在り方について」建議が2015年に出された。それによれば、同規定を「中小企業事業主にも適用することが適当」とまとめ、改正法の施行時期は、紆余曲折ありながらも最終的に2023年4月となった⁷⁾。同時に「特に長時間労働者比率が高い業種を中心に、関係行政機関や業界団体等との連携のもと、長時間労働の抑制に向けた環境整備を進めることが適当」と記された⁸⁾。

2 「2023年問題」を乗り越えるために

長時間労働者比率が高いトラック業界では、改正法施行にむけた環境整備として主に2つの取り組みが行われた。1つが「トラック輸送における取引環境・労働時間改善協議会（以下「改善協議会」と略す）」の設置であり、もう1つが、運賃とは別に料金を収受するための「標準貨物自動車運送約款」の改定である。

(1) 改善協議会の設置

2015年5月、厚生労働省と国土交通省は、改善協議会を各都道府県に立ち上げることを決めた。「労働時間」と並んで「取引環境」が掲げられたのは、労働時間を短縮するには、運賃や商慣行の見直しが不可欠だという意味が込められている。協議会の構成員には、労使と行政および公益委員に加えて、荷主企業や団体が入った。その理由は、「トラック運送業においては、総労働時間が長く、また、荷主都合による手待ち時間などの実態があり、トラック運送事業者のみの努力で長時間労働を改善することが困難な状況にある」ためだった⁹⁾。

中央協議会の議事録によれば、初会合でトラック業界や労働組合から「トラック運送事業の利益を見ると63%が経営赤字」であること、「輸送実態を見ると（略）商品陳列など、未だに契約にない附帯業務をやらされるケースが多く」あること、「荷主事業者の都合によるキャンセルや変更

に伴う費用負担が、トラック運送事業者に重くのしかかっている」ことなどの声があがった¹⁰⁾。

そうした実態を是正するためのパイロット事業が、各地の協議会で展開されることになった。例えば、秋田県では、東京に本社を置く大手製紙メーカーの工場で、およそ6割の運送車両が、2時間以上の待機をしている実態があった。そこで、従来先着順であった受付を時間指定制に変更することが検証された。岐阜県では、県内に本社を置くスーパーマーケット事業者が、高速道路を使用した運送により短縮できる労働時間数を検証した。結果として最大でおよそ1時間の短縮が見込めることが明らかとなった。このようにそれぞれの地域で活動している関係者が地元で集い、実態に沿った具体的な対策が話し合われ、試行が重ねられていった。

同時に、厚生労働省と国土交通省は、ドライバーの労働実態を調査した。同調査の依頼文書には、異例ともいえる文言が並んだ。国が実施する調査と聞けば、回答するドライバーや事業者は、行政処分や指導の対象となることを恐れ、長時間労働の実態をありのままに書かないことが予想された。そのため国土交通省は、自動車局貨物課長名で「厚生労働省も、国土交通省も、調査結果を見て監査に入ったり、個別の事業者名を公表するということは絶対にいたしませんので、安心してご回答ください」、「実態よりも問題のない内容で多くの回答がなされた場合、『トラック業界の労働環境は日ごろ言われていることとは違って実際には問題ないものなのか』と認識されてしまいます」、そうすれば「改善のチャンスを逃してしまうことになります」といった文章を書き連ね、「ありのままの状況をご回答いただけますよう、重ねてお願い申し上げます」と結んだ¹¹⁾。

調査結果を簡単に紹介しよう¹²⁾。トラックドライバーの一運行の拘束時間（始業から終業までの時間。労働時間のほか休憩時間も含む）は、平均で12時間半であり、そのうち運転時間が6時間半、荷待ち時間と荷役時間の合計がおよそ3時間半、休憩時間が1時間半だった。ただし、長距離輸送のみに限定すると、1日の拘束時間は16時間43分である。当時、ドライバーの労働時間の

基準を示す改善基準告示では、1日の拘束時間を原則13時間、最大16時間と定めていた。つまり、長距離輸送ですでに平均値で基準を超えており、16時間を超えた運行を行っている割合は43.1%に達していた。同様に、長距離輸送では、改善基準告示が定める8時間の休息期間を遵守できていない割合が31.5%、4時間の連続運転時間を遵守できていない割合が32.7%だった。

とくに問題視されてきた荷待ち時間は、荷待ちが発生している運行で1運行あたり1時間超2時間以内が26.4%と最も多く、2~3時間超が28.7%にのぼった。自由記載欄には「契約では、17:00終了となっているが荷主の出荷が遅く17:00以降の出発が頻発。運賃には反映されていない」、「商品が出来るまで荷待ち時間となる。待つ時は、平気で10時間は待たされる」、「荷卸の順番を取るために2時間前には入場していないといけない」といった実態が記された。また、荷役作業は、平均で発荷主51分、着荷主42分であり、かつ荷役料金を「収受していない」との回答は、4割にのぼった。なお、荷待ちも荷役も、1運行で1カ所のみとは限らない。集配箇所数別に1日の拘束時間をみると、1カ所だと10時間なのに対し、3カ所だと13時間になる。つまり、より多くの荷物を積もうと、複数の荷主を回ること、ドライバーの拘束時間が一層長くなっていることがうかがわれる。

(2) 標準約款の改正

改善協議会では、運送事業者と労働組合から労働時間の短縮には適正な運賃が不可欠だと繰り返し指摘された。中央協議会の第3回会合では、全日本トラック協会が運賃に関するワーキンググループを別に設置するよう要請した¹³⁾。これらの意見をを受けて国土交通省は、2016年7月に「トラック運送業の適正運賃・料金検討会」を設置した。

検討会では、まず運賃の実態調査が行われた。その結果、多くの運送会社が、運賃と別立てで料金を収受できていない事実が明らかとなる。例えば、トラック輸送で不可欠となる燃料代金について、全体の34.3%が「十分に収受できて」おらず、そのうち7割がまったく受け取っていないと

回答した¹⁴⁾。同様に、車両留置料（荷待ち時間料金）は28.1%が、附帯業務料（仕分けや検品等の料金）は20.4%が、高速道路利用料は20.6%が「十分に収受できていない」と答えている。それぞれの料金について「運賃に含む形で収受」していると回答した事業者も一定数存在するが、検討会では、そうした事業者の中には「実際はもらえていないけど仕方なく運賃に含んでいることにして回答している事業者もいる」と指摘された¹⁵⁾。

運賃や料金を十分に受け取ることができない状況ゆえに、運送会社が「できなくなっている事項」については、「『車両等』への『設備投資』」が71.5%で最も多く、「ドライバーの『社会保険・労働保険等』加入」が7.1%、「従業員の『健康診断』」が6.1%だった。つまり、低運賃と料金不収受の結果、法律上、義務付けられている社会保険などに未加入であったり、従業員に健康診断を受けさせなかったりする事業者が少なからず存在することが分かる。逆に言えば、本来負わなければならないこれらのコストを負担しないことで、より安い運賃が実現されている実態がある。

検討会では、運送以外のコストを適切に収受するための方策が議論され、「標準貨物自動車運送約款（以下「標準約款」と略す）」の改定を決めた。2017年8月に発表された標準約款には、運送以外の役務として「積込料」「取卸料」「待機時間料」「車両留置料」などが定義され、それぞれの対価を支払うことが規定された¹⁶⁾。標準約款とは、国土交通省が示すトラック事業者と荷主との契約書のひな形である。運送事業者は、あらかじめ運送約款を決めて国土交通省に提出し、認可を受けることになっている。しかし、標準約款をそのまま使えば、認可を受けたものとみなされる。それゆえ、多くの事業者が標準約款を使用しており、本改正の効果は小さくないと期待された。

IV 時間外労働の上限規制の導入をめぐって

1 2018年労基法改正

2018年6月、働き方改革関連法として8本の

労働関係法規の改正が成立した。なかでも歴史的な改正と言われたのが、時間外労働の上限規制の導入だった¹⁷⁾。上限は、原則として月45時間以内、年360時間以内と定められ、臨時的な特別の事情があり労使が合意する場合に限り、年720時間以内とされた。

だが、この規制は、すべての労働者に等しく適用されたわけではなかった。「働き方改革実現会議」の議事録によれば、使用者側からは「業種業態、職種の特性に応じた上限規制を設定」してほしいとの要望が出されていた。なかでも「現在、時間外労働の制限に関する大臣告示の適用除外とされている、建設業、自動車運転業」については、「さまざまな角度から慎重な検討が必要」であり、「仮に適用除外を本格的に見直すのであれば、周知だけでなく、人手不足のなかで業務として調整できる十分な時間的猶予が必要である」との見解が述べられた¹⁸⁾。これらの職業に上限規制を適用するかどうかは、会議の終盤まで議論が続けられた。

業界団体も働きかけた。全日本トラック協会は、国交大臣に要望書を提出し「時間外労働の上限規制の導入については、方向性としては賛成」としながらも、その実現には、「荷主に対する指導の徹底」や「取引環境の改善」が必要であると、国に対して支援を求めた。同時に、上限規制の実施にあたっては猶予期間を設け、段階的な適用となるよう要請した。結果的に、自動車の運転業務については、改正労基法が施行された5年後に上限規制を適用することになり、しかも適用される内容として年960時間（月平均80時間以内）という別基準が提案された。

2017年3月末にこの改正案が示されると、労働組合は強く反発した。運輸労連（全日本運輸産業労働組合連合会）は、2017年7月に開催された第50回定期大会で「自動車運転者に改正労基法の時間外上限規制の一般則適用を求める決議」を採択し、広く世論を喚起する運動を展開していくことを決めた。厚生労働省と国土交通省に対して、トラックドライバーにも一般労働者と同じ規制をかけるよう要請を出し、100万人を目標とした署名活動を開始した。署名は、最終的に185万

筆集まった。運輸労連の幹部は「一般則が年720時間なのに、ドライバーだけが年960時間にするって聞いた時にはね、これはもう格差じゃない、俺たちは国から選別されて、差別されたんだって、強く思ったわけです。仲間がこんなに過労死しているのに、それを分かっているながらも、国は『お前たちだけは、死ぬまで働け』って言うてるんだなって。他産業との格差をいかに是正しようと思っても、それ以前に、法律でこんな差別をされたら、格差は固定化してくばかりじゃねえかって。そんなこと、そりゃ許せないですよ」と語った（首藤2018：93）。

だが、同年9月末に召集された臨時国会では、労基法改正案の修正は実現しなかった。ただし、参議院厚生労働委員会では附帯決議として次の文言が入った。「自動車運転業務の上限規制については、（略）できるだけ早期に一般則に移行できるよう、関係省庁及び関係労使や荷主等を含めた協議の場における議論を加速し、猶予期間においても、実効性ある実労働時間及び拘束時間削減策を講ずる」とある。

2 改善基準告示の見直し

ドライバーは、その労働の特殊性ゆえに、労基法に加えて、一般労働者と別の労働基準が設けられてきた。それが「改善基準告示（正式名称「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」）」である。例えば、運転手は、交通事故を引き起こさないために、連続して運転する時間を規制する必要がある。とくにトラックドライバーは、運転時間以外の荷役時間、荷待ち時間、休憩時間の区分が難しく、労働時間管理がルーズになりやすい。そこで改善基準告示では、「拘束時間」という概念を導入し、労働時間ではなく拘束時間を規制した。そして労務管理上、曖昧になりがちな荷物の積み下ろし時間や待ち時間などを労働時間としてカウントするという解釈を示した。

従来の改善基準告示は、年の拘束時間を3516時間と定めており、この場合、時間外労働は年1176時間（休日労働込）まで許容されうる¹⁹⁾。これを労基法上の上限規制である年960時間に削減するために、改善基準告示の見直しの審議が

2019年12月に始まった。なお、改善基準告示は、トラックのみならずバスとタクシーなどの運転手も対象となるため、審議会は、各部会に分かれて行われた。

トラック作業部会の議事録によれば、当初、労使間の意見の隔たりは大きかった。使用者側は、法改正の趣旨に従い、年間の拘束時間を短縮させることには理解を示しつつも、1日の拘束時間や運転時間、連続運転時間などの基準は変えずに、もしくは緩和させて、裁量の幅を広げてほしいと求めた。長時間にわたる荷待ち時間をはじめとする業界の商慣行が変わらない限りは、規制を強化しても遵守が難しい実態があると訴え、商慣行の改革を先行させるべきだと主張した。そのうえで商慣行を変えていくために、労働局や労働基準監督署が荷主に対する働きかけを強化するよう求めた。例えば、第4回の部会で使用者側委員は、労基署が監督に入り違反が分かった場合、「経営者が常時命令して労働者の健康を阻害しているのか、それとも主要な荷主で繰り返し待機時間、手荷役が命じられて」いるのかを判断したうえで、後者については、「ボトムアップ型で厚生労働省にも頑張ってもらえないか」と述べた²⁰⁾。また、労基署が荷主に指導するわけではないとしても「資料の確認ぐらいはできないのかと思う」、労働時間短縮のために「実効性が伴うようなことを関係者全員で取り組んでいきましょう」と発言している。使用者側の再三の要請を受けて、第6回の部会で厚生労働省は「労働基準監督署から配慮を要請することを検討」していることを明らかにした²¹⁾。結果的に、悪質な荷待ちをさせている荷主に対し、労基署が配慮要請を行う仕組みが2022年から新たに導入された。

対して労働者側委員は、過労防止の観点から改善基準告示の強化を求めた。例えば第5回の部会で、実態としてドライバーの休憩時間が確保されていないと指摘した。告示では、連続運転時間を4時間と定めており、その後に運転の中断を求めている。だが実際には、運転が中断されても、休憩を取得しているとは限らず、荷役に従事しているケースがあると組合は主張した。「きちんと休憩を取らないといけないのだよということを、皆

が分かるようにしておいたほうがいい」と告示に「休憩」を明記すべきと訴えた²²⁾。使用者側は、そもそも労基法で休憩の取得が義務付けられているため、その必要性はないと主張したものの、最終的に「運転の中断は、原則休憩とする」という文言が入った。

労使間でさまざまな議論が交わされ、結果的に1年の拘束時間は3516時間から原則3300時間と216時間削減され、1カ月の拘束時間は原則293時間から284時間へ、1日の休息期間は継続8時間から「継続11時間を基本とし、9時間下限」に見直された。ただし、トラック作業部会は、労使間の見解の隔たりが埋まらず、バスやタクシーの部会と比べても、各項目にさまざまな例外規定や努力義務規定がついた。

なお、最終的な文書を取りまとめるにあたり、労働者側から要請をうけ、「令和6年4月以降の上限規制及び改正後の改善基準告示の適用後の運用状況を把握することとし、これらの適用後3年を目途に、そのための実態調査の設計等を含め、見直しに向けた検討を開始することが適当である」²³⁾という一文が入った。すなわち、施行後3年が経過した段階で、さらなる見直しに向けた検討が予定されている。

3 「2024年問題」を乗り越えるための政策

(1) 「標準的な運賃」の導入と延長

2018年6月28日、全日本トラック協会は第176回理事会・第94回通常総会を開催した。そこで同協会会長は、前年に改正された新しい標準約款に触れ、「運賃と料金の区別を明確化するために改正された約款については、全てのトラック運送事業者が足並みを揃え、届け出をし、適正運賃・料金収受実現への環境を整備していくことが大事」と力説した²⁴⁾。さらに7月に入ると、協会は「働き方改革対応検討本部」を立ち上げた。第1回会議で事業法の改正（「規制の適正化」「事業者が遵守すべき事項」「荷主対策の深度化」「標準的な運賃の告示制度の導入」）を目指すことを決めた²⁵⁾。

働き方改革については早急に対応する必要があるため、事業法の改正は、内閣立法ではなく議員

立法での成立が必要だと判断した。議員立法成立には、与党のみならず野党の賛成も取り付ける必要がある。そもそもドライバーの働き方改革や待遇改善が目的であり、労働組合の協力は不可欠であったことから、協会は労働組合に協力を呼びかけ、連携を図った。交通運輸系の労働組合は、複数存在しており、それぞれ支持政党が異なるが、議員立法の成立に向けて、労働組合は党派を越えて協力した²⁶⁾。結果的に、全ての政党の同意を得て、2018年12月、法改正が成立した。

それにより2023年度末までの時限措置として国交大臣が「標準的な運賃」を定め、告示する制度の導入が決まった²⁷⁾。標準的な運賃は、「適正な原価」に「適正な利潤」を加えて算出され、原価の根拠となるドライバーの賃金水準には、現行のドライバー賃金ではなく、全産業の平均賃金が用いられた。つまり、現状のドライバーの賃金水準は「適正」な基準よりも低いとの判断を含んでいる。

なお、同法が「2023年度末まで」の時限立法となった理由は、時間外労働規制の猶予期間が2023年度末であるためだった。だが、2021年から燃料価格が高騰していき、2022年に政府は燃料油価格の激変緩和事業を発動させたが、2023年になっても運送事業者の経営環境は厳しい状況にあった。トラック業界からは、適正運賃の収受およびドライバーの労働条件改善の取り組みは道半ばであるとの声が上がった。国土交通省の調査によれば、時限措置の延長を望む声は76%に及んだ²⁸⁾。全日本トラック協会は、再び時限措置の延期について働きかけを強め、2023年6月に標準的な運賃を「当分の間」延長することが決定した。

(2)「持続可能な物流の実現に向けた検討会」の設置

2018年に労基法改正が成立し、2024年にはトラック業界にも改正法が適用されることが決まったものの、その後しばらくは動きがなかった。その主たる理由は新型コロナウイルス感染症の拡大(以下、「コロナ」と略す)にある。トラックの貨物量は、景気の影響を受けやすい。景気が落ち込

めば貨物量は減少し、人手不足が緩和され、労働時間の短縮が進む。実際に「自動車運転従事者」の有効求人倍率(パート含む常用)は、2019年の3.01から2020年は2.26、2021年は2.09まで下がった²⁹⁾。後に述べる通り、2020年にはドライバーの労働時間も大幅に削減された(図1)。

だが、コロナが収束に向かうにつれ、再び人手不足が深刻になっていった。「2024年問題」への対策に動きだしたのは、主に荷主を主管する経済産業省だった。経済産業省は、国土交通省と農林水産省とともに、2022年9月に「持続可能な物流の実現に向けた検討会」を立ち上げた。翌年8月に「最終取りまとめ」が発表され、現状、課題、取り組むべき政策が提案された。それによれば、2024年4月以降の労働時間短縮により、全体で14.2%、4億トンの輸送能力が不足すると試算された³⁰⁾。さらに2030年度までに労働時間削減とドライバー不足により34.1%、9.4億トンの輸送能力が不足することも示された。

そのうえで物流の停滞を回避するために提案された政策は、物流事業者のみならず、発荷主・着荷主にも、荷待ち時間や荷役時間の削減をはじめとする物流負荷の軽減を求め、その実効性を高めようとするものだった。とくに運送会社との間で運送契約を締結する発荷主だけではなく、荷物を受け取る着荷主にも負荷軽減の取り組みを要請した点が特徴的である。また、荷主企業の経営者層の意識改革を促すために、一定規模以上の企業には、役員クラスの物流統括管理責任者の任命を求めた。大手企業では、通常、物流部門に担当者が配置されている。物流担当者は物流改善の必要性を認識しているが、それが全社的な対応につながりにくいという問題意識から、「サプライチェーンの全体最適化の視座から物流をとらえることができる」役員クラスの人材配置が必要だと考えられた³¹⁾。

また、非効率な商慣行の背景には多重下請け構造がある。その是正のために建設業法を参考に、荷主企業や元請事業者が、実運送事業者を把握するよう運送体制台帳の作成を求めることとした。下請事業者に委託する場合には、台帳に事業者名、契約内容、社会保険等の加入状況等を記載す

る方針が示された。

(3) 政策パッケージ

さらに政府は、2023年6月に関係閣僚会議で「物流革新に向けた政策パッケージ」を決定した。その多くは前述の「持続可能な物流の実現に向けた検討会」の議論に基づく内容だが、これらを「次期通常国会での法制化も含め確実に整備する」と明記された。加えて一部は「今年中に実行に移し、2024年における輸送力不足の解消に目処をつける」と記された³²⁾。つまり政府は、物流負荷の軽減を法規制により推進しようとしている。

規制措置の必要性は、「持続可能な物流の実現に向けた検討会」ですでに議論されていた。検討会の中間取りまとめでは、「類似の法令等を参考に、規制措置等、より実効性のある措置も検討すべき」と書かれていた³³⁾。その背景には、構造的な要因も関係している。例えば、パレット（荷物を載せる台）を利用すれば、フォークリフトで荷積み荷下ろしができ、荷役時間を大幅に短縮できる。だが、パレットは無償で出回っているわけではない。加えて、荷物をパレットに載せるためのパレタイザーの設置や、パレットサイズに商品サイズが合わない場合には、商品の規格を見直す必要も出てくる。これらパレット化にかかる投資は、荷主にとっては、他社で雇用されているドライバーの労働時間を削減させても、自社に対する直接的なリターンは小さい。よって荷主の行動変容が生まれにくい。政策担当者は「物流効率化をめぐる関係者間で総論賛成・各論反対に陥り、物事が進展しないことが往々にしてあるため、インセンティブだけでは不十分」との見解を示していた³⁴⁾。ただ、荷主の行動が変化しなければ、物流は停滞しかねない。ゆえに行政は、荷主の行動変容を実現させるために規制的な措置にまで踏み込んだと考えられる。

(4) 標準運賃の見直し

政策パッケージで「今年中に実行に移す課題」のなかには、「標準的な運賃」の見直しが含まれた。標準的な運賃および標準約款の見直しに向けた検討会は、2023年8月に設置され、同年12月

に提言がまとまった。それによれば、運賃表は平均8%引き上げられ、燃料費の基準価格も上がった。荷待ち荷役時間の削減を目的に、両時間の合計が2時間を超える場合には割増率5割を加算することや、多重下請け構造を是正するために「下請け手数料」を設定することなどが新しく決まった。

ただ、標準的な運賃は告示であるため、強制力はない。標準運賃の告示がスタートしたのは2020年4月だったが、2022年度段階で、実際に契約されている運賃額が、標準的な運賃と比べて7割以下の金額が55%、5割以下が20%存在することが分かっている³⁵⁾。また、標準約款で運賃と別立てで料金を収受することが定められたものの、荷役料金については5割弱、待機時間料については3~4割弱の事業者しか収受できていないのが実態である。

V 労働時間と賃金の変化

さまざまな施策を受けて、ドライバーの労働時間と賃金はどう変化してきたのか、運賃は上昇したのかを把握しておきたい。紙幅の都合上、ここでは詳細な分析はできないため、概略を確認するととどめる。

『賃金構造基本統計調査』によれば、とくに労働時間が長い「営業用大型貨物自動車運転者」の実労働時間数は、コロナにより2020年にいったん減少したが、2022年にはほぼコロナ前の水準に戻っている（図1）。だが、企業規模別にみると、1000人以上規模の大企業では、2019年以降、実労働時間数の短縮が始まり、2022年まで継続している。大企業では、コロナ前（2018年）と比べて実労働時間数が5.8%削減された。

より直近の動向を把握するために『労働力調査』を用いて道路貨物運送業のうち輸送・機械運転従事者の労働時間をみると、月間就業時間が最も長い「月241時間以上」の比率は、2018年頃までは全体の15~16%を占めていたが、2019年4月以降12%に減少し、アップダウンはあるものの2023年7~9月期までは10~11%程度で推移している。つまり、長時間労働者の割合は、全体

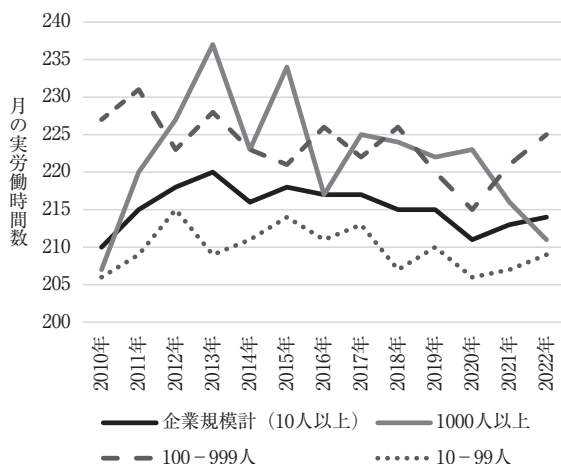
的に減少しており、それはコロナ後も継続していることがうかがえる。

また、『賃金構造基本統計調査』をもとに、大型ドライバーの1時間あたりの賃金額をみると、2013年以降上昇しており、2020年前後は横ばいで推移したものの、2022年には再び上昇傾向にある(図2)。企業規模計の数値では、コロナ前(2018年)の水準と比べると2022年までに3.5%上昇した。男性労働者の平均賃金(=100)に対

する比率も、2010年は76だったが、2022年は82に縮小している。

運賃の動きは、日本銀行の「企業向けサービス価格指数」2015年基準によれば、道路貨物運送業の価格指数は2010年1月の94.5から2023年11月の112.5まで上昇している。2000年以降は横ばいだったが、消費税増税を要因とした上昇とは別に、2016年から上がってきた。ただし、2019年以降は上昇幅が小さくなっている。企業

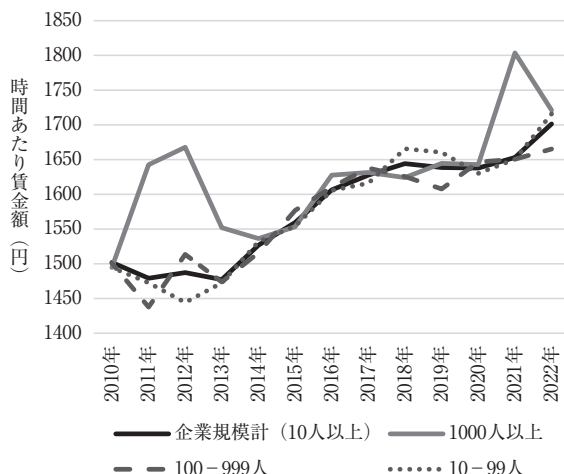
図1 企業規模別にみた実労働時間数の推移
(営業用大型貨物自動車運転者)



注：実労働時間数は、「所定内実労働時間数」と「超過実労働時間数」を合計した値。

出所：厚生労働省『賃金構造基本統計調査』各年版。

図2 企業規模別にみた時間あたり賃金の推移
(営業用大型貨物自動車運転者)



注：時間あたり賃金額は、「きまって支給する現金給与額」から「所定内実労働時間数」と「超過実労働時間数」の合計時間数を除した値。

出所：厚生労働省『賃金構造基本統計調査』各年版。

向けサービス価格の平均値も、近年は上昇しているため、直近の値は、平均値との差がごく小さい。また、昨今の物価上昇のなかで価格転嫁が進んでいないことを示すデータもある。例えば、中小企業庁が実施した「価格交渉促進月間（2023年9月）フォローアップ調査の結果について（速報版）」によると、トラック運送業の「コスト増に対する転嫁率」は24.1%と全27業種中最も低い。つまり、運賃はコロナ前に上昇傾向にあったが、その後停滞していると考えられる。

VI おわりに

以上の通り、トラック業界では、労働時間規制が強化されたことを受けて、さまざまな政策が講じられてきた。その内容は大きく2つに整理できる。1つは荷主に物流負荷の軽減を求めるものであり、もう1つは運送にかかる価格の上昇を図るものである。そしていずれも、顧客である荷主に負担を求めるという点で共通している。最後に、こうした施策が、労使関係上いかなる意味をもつのかを考えたい。

通常、労働時間をはじめとする労働条件に関わる問題は、政労使の三者で話し合われる。ドライバーの労働時間を管理し、労働法を遵守すべき主体は、あくまでも使用者である。荷主は、たとえドライバーを何時間待機させても、労働法上の責務が追及されるわけではない。しかし、改善基準告示の見直しにあたり、厚生労働省は、長時間待機させる荷主に労基署が配慮要請を行う制度を導入した³⁶⁾。また、2015年に始まった改善協議会のメンバーは、政労使に加えて、荷主企業が入り、四者構成となった。さらに2023年に示された「政策パッケージ」では、物流事業者のみならず、荷主、しかも着荷主までに、物流負荷の軽減を要請し、規制対象とする方針が示された。こうした動きからは、三者構成の協議やルール作りだけでは、労働問題が解決しにくいことがうかがえる。

労働時間を削減するには、多くの場合、それまでと仕事のやり方を変えなければならない。仕事の変更は、自社内で完結することばかりではな

い。顧客に協力を求めたり、負担を強いたりすることもある。また、今日、使用者のもとを離れ、顧客の要求に即応しながら働く者は、トラックドライバーに限らない。こうした労働者は相対的に労働時間が長くなることも分かっている（高見2016）。その意味では、労働問題の解決において、従来の労使関係の枠組みを越えて顧客にも協議への参加を求めたり、規制を適用したりする必要性は、トラック業界だけにとどまらない。

ただし、たいいていの場合、労働時間短縮に伴う仕事の変更は、企業間の商取引のなかで調整され、実行されていると推測できる。トラック業界で、それが実現しにくい理由は、運送事業者と荷主との交渉力が対等ではないためだろう。そもそも他者の従業員の労働時間を短縮するための対策に、企業は経済合理性を持ちにくい。だが、それを実施しなければ事業が営めない——例えば、商品を運んでもらえない——状況にあれば、実行に踏み切らざるをえない。だがトラック業界では、少なくとも当面は、そうした市場での調整や解決が望めないために、政府は規制によって解決を図ろうとしている。

前述の通り、トラック運送業は取引先との間で価格転嫁が最も進んでいない業界であり、交渉力がとくに弱いと考えられる。この10年間進められてきた諸施策は、こうした競争環境を変え、市場での対等性を担保することを狙ったものではなく、過当競争による行き過ぎたサービスや価格を見直そうとするものである。

また、標準約款の見直しや標準的な運賃の提示など、運送にかかる価格の上昇を推進しようとする施策からは、商品価格と労働時間の長短が無関係でないことが示唆される。すなわち、現状の物流費は、例えば高速道路を利用しないことで、もしくは本来配置すべき荷役担当者を配置しないことで、安価になっている。言い換えると、ドライバーが下道を走ったり、手荷役を無償で請け負ったりすることで、物流コストは低く抑えられている。つまり、ドライバーは、長く働くことでコストを部分的に負担してきた。本稿で紹介した数々の施策は、長年にわたり、ドライバーが長時間労働によって何を担ってきたのかを逆照射している。

- 1) 厚生労働省『賃金構造基本統計調査』2022年。「営業用大型貨物自動車運転者」および「営業用貨物自動車運転者（大型を除く）」について、企業規模計（10人以上）の所定内実労働時間数と超過実労働時間数の合計値。
- 2) 厚生労働省『過労死等の労災補償状況』2022年。
- 3) 国土交通省が通告する「標準貨物自動車運送約款」によれば、運送契約は車上渡しを前提としており、積み込みや取卸しには別途料金を受け取ることが定められている。
- 4) 国土交通省、貨物自動車運送事業者数発表より。
- 5) 第109回労働政策審議会労働条件分科会（2014）「労働時間法制に関する各側委員会からの主な意見」。
- 6) 注5）と同じ。
- 7) 改正の施行時期は、いったん2019年4月とすることで閣議決定されたが、その後いったん廃案となり、2018年6月に成立した労基法改正で、2023年4月施行が決定した。
- 8) 労働政策審議会労働条件分科会（2015）「今後の労働時間法制等の在り方について（報告）」。
- 9) 厚生労働省労働基準局長・国土交通省自動車局長から、都道府県労働局長・地方労働運輸局長等宛ての文書「『トラック輸送における取引環境・労働時間改善協議会』の設置について」2015年5月11日。
- 10) 国土交通省（2015）「第1回トラック輸送における取引環境・労働時間改善中央協議会」議事録。
- 11) 国自貨第59号（2015年8月17日）文書。
- 12) 国土交通省（2015）「トラック輸送状況の実態調査結果（全体版）」。
- 13) 国土交通省（2016）「第3回トラック輸送における取引環境・労働時間改善中央協議会及びトラック運送業の生産性向上協議会」議事録。
- 14) 国土交通省自動車局貨物課・全日本トラック協会（2017）「トラック運送業における運賃・料金に関する調査結果」。
- 15) 国土交通省（2017）「第3回トラック運送業の適正運賃・料金検討会」議事概要。
- 16) 加えて、契約の書面化のガイドラインが作られ、「社会保険等未加入」「疾病、疲労等のおそれのある乗務」等に対する行政処分の強化も決まった。
- 17) ただし、年720時間と定められた上限規制に「休日労働」が含まれていないために、休日労働を含むと年960時間まで働かせることが可能な制度設計になっていることなどが批判をあげた。
- 18) 内閣府（2017）「働き方改革実現会議」第6回議事録。
- 19) 休憩時間を毎日1時間と仮定し、拘束時間から控除して算出した場合。詳細は、第2回労働政策審議会労働条件分科会自動車運転者労働時間等専門委員会トラック作業部会（2021）「参考資料2 改善基準告示見直しについて」。
- 20) 厚生労働省（2022）「第4回労働政策審議会労働条件分科会自動車運転者労働時間等専門委員会トラック作業部会」議事録。
- 21) 厚生労働省（2022）「第6回労働政策審議会労働条件分科会自動車運転者労働時間等専門委員会トラック作業部会」議事録。
- 22) 厚生労働省（2022）「第5回労働政策審議会労働条件分科会自動車運転者労働時間等専門委員会トラック作業部会」議事録。
- 23) 労働政策審議会労働条件分科会自動車運転者労働時間等専門委員会（2022）「貨物自動車運送事業に従事する自動車運転者の労働時間等の改善のための基準の在り方について（報告）」。
- 24) 全日本トラック協会（2018）。
- 25) 物流専門紙、『カーゴニュース』2018年7月19日号および全日本トラック協会へのヒアリング調査（2023年12月実施）。
- 26) 運輸労連へのヒアリング調査（2023年12月実施）。
- 27) 貨物自動車運送事業法の改正は、「標準的な運賃」とともに、「荷主対策の深度化」「規制の適正化」「事業者が遵守すべき事項の明確化」を柱としている。
- 28) 国土交通省（2023）「標準的な運賃に係る実態調査結果の概要（令和4年度）」。
- 29) 厚生労働省『一般職業紹介状況（職業安定業務統計）』各年版。
- 30) 第3回持続可能な物流の実現に向けた検討会（2022）「資料1「物流の2024年問題」の影響について（株式会社NX総合研究所）」。
- 31) 持続可能な物流の実現に向けた検討会（2023）「持続可能な物流の実現に向けた検討会 最終取りまとめ」6頁。
- 32) 我が国の物流の革新に関する関係閣僚会議（2023）『物流革新に向けた政策パッケージ』1頁。
- 33) 持続可能な物流の実現に向けた検討会（2023）「持続可能な物流の実現に向けた検討会 中間取りまとめ」8頁。
- 34) 交通経済研究所（2023：9）
- 35) 国土交通省（2022）『標準的な運賃に係る実態調査結果（令和4年度）』。
- 36) 2023年8月末までに7000件を超える配慮要請が行われた（日本流通新聞、2023年10月16日）。

参考文献

- 交通経済研究所（2023）「（特集 持続可能な物流）座談会 問近に迫る「物流の2024年問題」——生産性向上で持続可能な物流の実現を」『運輸と経済』83巻7号，pp. 4-12。
- 齊藤実（2020）「物流危機の発生と物流商慣行の変容」『経済貿易研究』46号，pp. 1-19。
- 首藤若菜（2018）『物流危機は終わらない——暮らしを支える労働のゆくえ』岩波新書。
- 全日本トラック協会（2018）『広報とらつく』2111号（2018年7月1日号）。
- 高見具広（2016）「働く時間の自律性をめぐる職場の課題——過重労働防止の観点から」『日本労働研究雑誌』No. 677号，pp. 39-52。
- 矢野裕児（2022）「道路貨物運送業における労働力不足の推移」『流通経済大学流通情報学部紀要』26巻2号，pp. 245-258。

しゅとう・わかな 立教大学経済学部教授。主著に『雇用か賃金か 日本の選択』（筑摩選書，2023年）。労使関係論専攻。