

規制緩和とタクシー産業

安部 誠治

1. 公的規制と規制緩和

(1) 公的規制と規制緩和

現在、わが国を含めて世界の大半の国々では、その経済システムとして市場機構に基礎をおく市場経済システムが採用されている。市場システムは、資源配分における効率の達成という点では優れているが、同時に欠陥を孕んだシステムでもある。

市場システムの欠陥は、経済学では市場の失敗と呼ばれ、失業や貧困、環境破壊、品質の低下などがその代表的事例である。市場の失敗は、独占、外部性、公共財、情報の非対称性の存在などの要因によって生じるとされているが、こうした市場の失敗を補正するために行われるのが政府の市場への介入であり、その手段の一つが公的規制（政府規制ともいう）である。

公的規制は、法令などを根拠に、国や地方公共団体によって許認可や行政指導などの形態をとって行われているが、それは効率志向型規制と価値実現型規制とに二分される。効率志向型規制とは、市場の失敗が生じた場合に、それを補完し経済効率性を高め、資源の最適配分を図ろうとするものであり、参入規制や価格規制などがその代表とされる。一方、価値実現型規制とは、経済効率性以外の社会的価値を実現するための規制であり、安全の確保、環境の保全、社会的弱者の保護、公平性の確保などを目的として行われる規制である¹⁾。効率志向型規制は経済的規制、価値実現型規制は社会的規制と呼ばれることが多い。

こうした公的規制を緩和したり、撤廃したりすることを規制緩和という。規制緩和は、ここ二十数年間、世界的な広がりをもって展開されているが、そもそもは1970年代後半に米国の運輸、通信、エネルギーなどの公益事業において始まり、その後、他のOECD諸国や発展途上国などに波及していったものである。

わが国においても、「増税なき財政再建」を旗印に1981年に発足した臨時行政調査会（第二次臨調）によって「許認可改革」が行政改革の主要分野としてとりあげられ、その後、第一次～第三次の臨時行政改革推進審議会答申などを通して、政府によって順次、規制緩和施策が推

1) 規制緩和・民営化研究会「欧米の規制緩和と民営化—動向と成果—」大蔵省印刷局、1994年、1ページ。

進されていくこととなった。もっとも、規制緩和は、わが国を除くOECD諸国においては1980年代から90年代にかけて大々的に推進されたのに対して、わが国の場合は1980年代には電気通信事業の参入規制の緩和など若干の規制緩和が実施されたのみで、それが本格化したのは細川連立内閣当時の1993年の経済改革研究会の報告書(いわゆる平岩レポート)以降のことである。

この間、規制緩和を実施した世界の国々を一瞥すると、それはとりわけエネルギー、運輸、郵便、電気通信、金融・証券、放送、流通の6つの分野において推進されているが、わが国においては、これらの分野に加えて住宅・建築、基準・認証、輸入、さらには雇用・労働関係の分野においても推進されている。しかも、バブル経済崩壊後の、深刻な経済的不況を打開するための有力な方策であると喧伝され、推進されたという点もわが国の場合の特徴である。

規制緩和の目的は、公的規制を緩和することで市場競争を促進し、経済的効率を改善して、消費者利益の増大を図ろうとする点にあるとされる。スティーブ・ヴォーゲルは、1970年代半ば以降に、規制緩和が世界的潮流となるに至った要因として、第1に、技術の進歩による市場の変化が既存の規制システムを侵害し、規制官庁に改革を迫ったこと、第2に、米国の経済力や政治力が規制緩和の理論とイデオロギーを後押しして国際的に普及させたこと、そして、第3に、1973年の第一次石油ショック以降のマクロ経済変化が規制緩和を魅力的な政治的課題につくり変えたこと、の3つを挙げている²⁾。

ヴォーゲルの指摘はいずれも妥当な指摘であるが、これら3点の理由だけでは、規制緩和が世界的潮流となりえた説明としては十分なものとはいえない。筆者は、規制緩和が、先進国、発展途上国を問わず国際的規模で展開されるようになった最も大きな要因は、政府部門のパフォーマンスの悪化、いわゆる「政府の失敗」が顕在化したことにあると考える。すなわち、財政赤字の拡大や政府事業の非効率の増大など「政府の失敗」の顕在化によって、政府部門に対する国民の不信が増大したことが、国家と市場とのこれまでの関係を大きく転換する規制緩和の爆発的な流行につながったと考える。

(2) わが国の運輸事業における公的規制と規制緩和

わが国では、運輸事業にかかわる公的規制は、主として運輸行政を所管する国土交通省(2001年1月の省庁統合以前は運輸省)が行っている。その骨格は、戦後、1950年代までに構築され、1990年代になって規制緩和政策が推進されるようになるまで、約30年間にわたって大きく変更されることはなかった。

山口真弘は、運輸事業における公的規制の目的として、①国民に対する普遍的な交通手段の確保、②交通機関の安全の確保、③交通機関による環境破壊の防止、④運輸事業の秩序維持お

2) スティーブ・ヴォーゲル(岡部曜子訳)『規制大国日本のジレンマ』東洋経済新報社、1997年、7-8ページ。

よび事業の健全な発達、⑤国民の所得の再分配および国土の総合的開発などを挙げている³⁾。運輸事業の最も重要な社会的役割は、安全かつ安定的に人または財貨を移送することで国民生活の維持・向上、国民経済の発展に寄与するという点にある。一方で、交通体系の編成と交通機関の運行は、環境問題の観点から可能な限り環境に負荷をかけないものとなることが望ましい。運輸事業のこうした公益的特性を確保するために行われてきたのが運輸事業における公的規制であった。

1980年代までのわが国の運輸事業における公的規制の柱は、①参入規制、②価格（運賃・料金）規制、③安全規制の3つであった。参入規制は、事業参入に際して運輸大臣（現国土交通大臣）の免許が必要とされる制度であり、事業の開始を市場の自由な判断に委ねるのではなく、一定の免許基準の下にそれを人為的に制限しようとする規制である。この規制は、運輸サービスの提供の秩序を維持し、安定的かつ円滑な運輸サービスの供給の確保を目的としたものとされていた。次に、価格規制は、運輸事業の運賃・料金の設定や変更の際に、運輸大臣の認可を必要とする規制である。これは利用者の利益を保護し、かつ事業の存立を維持するなどのためとされていた。また、安全規制は、運輸事業において最も重要な要件である運輸の安全を確保するための規制であり、施設、車両・航空機・船舶の構造・設備や運行、運輸従事者の資格などについて行われてきた。

こうした運輸事業規制は、規制緩和政策が推進されたことによって、1990年代以降大きく様変わりをとげた。すなわち、運賃規制は大きく緩和され、これまで大臣の認可が必要であったものが、ほとんどの運賃・料金は届出に変更された。また、運輸事業のすべての分野において2002年までに需給調整規制が撤廃されたことから、事業への参入、事業からの退出条件は大きく緩和された。そして、安全規制についても、基準の緩和が進められている。

（3）規制緩和政策の評価

社会と公的規制との関係は、人間の体と衣服との関係に比定することができる。すなわち、人間は子どもから大人に成長するにつれて、体格に合った衣服に着替えていくが、社会も同様にその変化に応じてそれにふさわしい衣服、つまり公的規制のあり方が必要になる。つまり、公的規制のうち、すでにその目的を終え、社会に適合しなくなったものであれば廃止する必要があるし、逆に社会の現実に合わせて新しい規制を新規に設けることも必要となってくる。また、たとえ何十年も前に設けられたものであったとしても、社会的な必要性から依然として維持しなければならない規制も存在する。したがって、規制緩和がアブリオリに正しいとする議論は正しくない。問題とされなければならないのは規制緩和ではなく、社会の現実にあった、

3) 山口真弘「交通法制の総合的研究」交通新聞社、2005年、26-37ページ。なお、山口は、これら5つ以外にも、効率的な資源の配分および二重投資の防止、生活共同体の秩序の維持、運輸に関する私法的秩序の形成、国益の維持の4つを挙げている。

消費者・国民、そして社会の利益に適う規制のあり様なのである。

一般に、市場における競争は産業や経済を活性化させ、経営の効率化を促進することで、消費者に大きな便益をもたらす。1985年の電気通信事業の規制緩和で電話事業の公的独占が廃止され、競争が導入された。装置産業である電気通信事業の規制緩和は、折からの技術革新とあいまって、各種の新規サービスを生み出すとともに、事業者間の活発な競争を通じて電話料金的大幅な値下げが実現され、消費者に多大な利益がもたらされた。わが国における規制緩和施策の最も成功した事例である。

電気通信産業の事例に見られるように、規制緩和は、①装置産業であること、②市場に拡大の余地があること(市場が成長していること)、③技術革新が著しいこと、などの要件を備えた分野で推進された場合、大きな成果を生み出す。他方、本稿が取り扱うタクシー産業のような市場が縮小傾向にあり、労働集約的で、技術革新がほとんど認められないような産業で規制緩和が実施された場合、それは成果よりも弊害を生むことが多い。とくに何よりも安全の確保が求められる運輸事業において、規制緩和によって過度の競争が組織された場合、それは輸送の安全の基盤を掘り崩してしまうことにつながりかねない。したがって、規制緩和政策の当否を一般的かつ総論的に評価することは適切ではなく、分野ごとにケース・バイ・ケースで個々の規制緩和施策を評価・検証することが必要である。

2. タクシー産業の特性

(1) タクシー・サービスの特性

輸送手段としてのハイヤー・タクシー(以下、単にタクシーと呼ぶ)は、以下のような特性を有している。

①バスに匹敵する公共交通手段

『都市交通年報』(運輸政策研究機構、平成19年版)によれば、2005年度のわが国3大都市におけるバス及びタクシーの輸送人員は、東京都区部ではバスが5億2,687万人でタクシーが4億7,278万人、名古屋市ではバスが1億3,190万人でタクシーが8,285万人、大阪市ではバスが1億3,528万人でタクシーはバスを上回る1億4,156万人となっている。このことから明らかなように、タクシーは大都市圏においてはほぼバスに匹敵する都市交通の一翼を担う重要な公共交通手段である⁴⁾。

4) タクシーの重要性は地方交通においても変わらない。このことを沖縄県を例に見ておこう。周知のように、47都道府県のうちで県民1人当たりのタクシーの年間平均利用回数が最も多いのは沖縄県で、2006年3月現在、それは第2位の東京都の38回を4.3回上回る42.3回(『ハイヤー・タクシー年鑑 2008』37ページ)となっている。沖縄県には、鉄軌道系の乗り物としては、2003年8月に開業した那覇市を走るモノレールしか存在しない。同モノレールの2006年度の年間輸送人員は1,347.2万人であった。また、2006年度の沖縄本島における乗合バス輸送人員は2,888.6万人であった。これらに対してタクシーのそれは、バスやモノレール

②ドア・ツー・ドアの機動的、個別的公共交通機関

タクシーは、鉄道、バス、航空機など他の公共交通機関のように定められた軌道や航路を運行するのではなく、運転者が利用者の指示にしたがって不特定の道路を走行する。また、利用者は駅や停留所などで降車するのではなく、目的とする建物や場所の直近で降車するドア・ツー・ドアの乗り物である。

③利用の不定期性

前述したとおり、タクシーは大都市圏での輸送量はバスに匹敵する交通機関である。しかし、マスコミ関係者など一部の職種では業務上の必要から日常的に利用するケースもあるが、通常は利用者が毎日利用するという乗り物ではない。それは、深夜で他の交通サービスがない場合、天候が不順な場合、大きな荷物を下げている場合、初めて訪問した都市で地理に不案内な場合など、鉄道やバスに代えて臨時的に、かつ不定期に利用される乗り物である。

④運賃の後払い

乗合バスなど一部に降車時に運賃を支払う場合もあるが、鉄道やバス、航空機、船舶といった公共交通機関では、基本的にあらかじめ目的地までの明示された運賃・料金を前払いする（チケットを購入する）。しかし、タクシーの場合は、利用後の精算となり、利用者は事前に目的地までの運賃の総額を正確に知ることはできない。しかも、A地点からB地点へ全く同じルートで走行したとしても、道路の混雑状況如何で運賃が異なってくる。

以上のような、特性を持つタクシーの輸送サービスの本質は、利用者の個別の移動ニーズに応えることにある。つまり、ある地点への移動を欲している個々の利用者を、出発地点から目的地までドア・ツー・ドアで移送することにある。筆者は、こうしたタクシー・サービスの基本的要件は「安全性」と「安心度」にあると考える。すなわち、卑近に言えば、利用者を、ほらずに最短距離で安全に運ぶことにあるといえる。そして、これらが確保された上で、さらに求められるタクシー・サービスの要件として、迅速性、快適性、適正な運賃水準の3つが必要であると考え。筆者は、従来からこれら5つの要件、すなわち安全性、安心度、迅速性、快適性ならびにリーズナブルな運賃水準をタクシー・サービスの必要要件と呼んできた⁵⁾。

タクシー・サービスの2つの基本要件のうち、まず安全性についてであるが、これは自動車事故に遭遇しないという安全性と、犯罪に遭遇しないという安全性の2つの内容がある。もう一つの安心度であるが、流し営業の場合がとくにそうだが、車両に乗り込むまで利用者はタクシーの安全度や運転者の資質などについて判断のしようがない。また、不慣れな土地でタクシーを利用した場合、走行ルートを選択権は運転者側にあり、利用者側は不安を抱きつつ乗車し

ールを大きく上回る5,175.4万人であった（沖縄総合事務局運輸部「運輸要覧」2007年12月版、那覇市「那覇市統計書」2007年版）。このように、沖縄県に存在するモノレール、バス、タクシーの3つの公共交通手段のうち、タクシーは輸送量という点で最も重要な交通手段となっているのである。

5) 拙稿「タクシー事業と政府規制」『公益事業研究』（公益事業学会）第46巻第1号、1994年9月、138-140ページ。

ているほかにすべはない。運賃が最終的にいくらになるかについても、事前に知るすべもない。運転者から何らの危害を加えられることもなく、また不当な運賃を請求されることもなく、いつも適正なルートでの走行が確保されているということは、タクシー輸送において、まず確保されるべき基本をなす要件なのである。

タクシーという交通手段の顕著な特性は、そのサービス要件の基本をなす安全性ならびに安心の確保が、運転者の資質に大きく依存しているという点にある。つまり、安全、安心の確保はひとえに良質の運転者が確保できるか否かにかかっているのである。詳しくは後述するが、運転者を過当な競争にかりたて、その労働環境を不安定な状態に追い込んでしまうと、運転者の質の低下を招いてしまい、そのことで安全性や安心度が損なわれ、タクシー・サービスの水準は全体として劣化してしまいかねないのである。したがって、タクシー事業者(以下、経営者とも言う)は運転者が安全な運転業務を行えるように、絶えず労働条件の整備に努めるとともに、タクシー監督行政もこのことに十分留意して展開される必要がある。

(2) タクシー産業における市場競争の特殊性

タクシー産業は、①労働集約産業であり、中小規模の事業者が多く、規模の経済性は小さい、②価格弾力性は低く、その需要は景気動向の影響を受けやすい、③その財は貯蔵できない即時財である、④鉄道や航空輸送産業などと比較して事業開始のためのイニシャルコスト(初期投資費用)は少額で済むことから参入障壁は低い(換言すれば、新規参入ないしは増車による過当競争を招来しやすい)などの特性を有しているが、斯業を最も際立たせる特徴はその競争の態様にある。

一般に、市場競争は財・サービスの価格と品質を軸に展開されるが、タクシー市場における競争は事業者間の価格競争や品質競争の形態で展開される他の市場のそれとはいささかその現れ方が異なっている。タクシー市場では、法人タクシーの場合、本来経営者が行わなければならない市場競争が、歩合給中心の刺激的な賃金体系のもとで個々の運転者に転嫁され、運転者間の水揚げ競争として発現している。乗車拒否などのサービス不良や労働基準法違反が根絶されないことの最も大きな理由もこの点にある。つまり、運転者は水揚げを大きくしたいばかりに、出来るかぎり走行距離を延ばしたり、実入りの少ない近距離客の乗車拒否を行ったりするのである。さらに、水揚げが思うようにあがらない場合には、たとえ疲れていたとしても休憩時間を減らしたり、所定勤務時間を延長したりしてまで走ろうとするのである。

加えて、1日の水揚げ高の多寡が自分の収入に直結している個人タクシーの存在がある。2006年度現在、わが国のタクシー総数は法人所属22万8,254両、個人4万5,486両の合計27万3,740両であるが、8大交通圏⁶⁾においては法人8万9,006両、個人3万3,010両と個人タクシー

6) 8大交通圏の数値は2005年度。8大交通圏とは、①東京都特別・武三、②京浜、③名古屋、④大阪市域、⑤京都市域、⑥神戸市域、⑦福岡、⑧北九州の8つの交通圏をいう。

の割合が高い。このように、大都市を中心に膨大な数の個人タクシーがタクシー市場に参入しており、法人所属の運転者との間で激しい競争を繰り広げているのである。

ところで、タクシーの年間輸送人員は、ピークであった1970年度を100とすると、2006年度には52にまで減少している。こうしたタクシー輸送量の減少は、国民のマイカー所有の増大や大都市圏における鉄軌道（地下鉄など）の整備の進展などによりタクシー需要が縮小したことによるもので、先進国共通の現象である。さらに、今後のタクシー需要についていえば、将来的にはタクシーの輸送量は良くても現状維持で、むしろわが国の人口減社会化による市場の縮小によって、一層漸減していく可能性が高い。言い換えれば、タクシー市場は停滞的ないし縮小的な市場であるといえる。

一方、タクシー業界全体の従業員総数（2005年度）は、全国で46万6,370人（うち運転者は41万582人）であり、業界全体の1年間の営業収入は2兆867億円である。営業収入を従業員総数で割ってみると、1人当たりでは年間わずか約447万円にしかならない。乗合バスと貸切バスについて同様の試算をしてみると、乗合バスは約1,032万円、貸切バスは約672万円となることから、タクシーの場合は極めて低水準にあるといえる。つまり、停滞的な市場で過剰気味ともいえる41万人もの運転者が、限られたパイの分配をめぐる激しい競争を展開しているのがこの業界なのである。

（3）タクシー労働と賃金システムの特徴

わが国のタクシー運転者は、会社に雇用されてタクシーを運転する法人タクシー運転者と、自らが所有するタクシーで営業を行い労働時間を自己管理する個人タクシー運転者の2つに大別される。2005年度現在、前者は36万4,653人、後者は4万5,929人である。つまり、わが国のタクシー運転者の大半は法人タクシー運転者ということになる。

法人タクシー運転者の賃金は、1990年代前半頃までは一般産業のそれと同様の固定給中心の賃金体系の下にあったが、1990年代の半ば以降、固定給形態はほとんどなくなり、出来高給（歩合給）中心の形態へと変わってきている。この賃金形態は、運転者一人ひとりの売上高の多寡がそのまま賃金に連動する点に特徴があり、経営者にとって運転者を管理しやすい賃金システムである。

歩合給制度の下では、運転者が受け取る賃金額は個々人の売上高（営業収入）次第で決まる。売上高は、曜日によっても異なってくるし、1日のうちの時間帯によっても違ってくる。遅、不遅という要素もある。そのため、その日の水揚げが悪ければ、たとえ疲れていたとしても労働時間を延長し、走行キロを延ばしてまでも働こうとする運転者も多い。

上述したとおり、歩合給では営業収入の増減がそのまま賃金の増減に繋がっている。したがって、車両台数が増加した結果、1台当たり・運転者1人当たりの営業収入が減少するとこれに連動して賃金も減少する。同様に、値下げや割引きなどにより運賃・料金が低下して営業収

入が減少すれば賃金も減少する。運転者は、それまでの賃金水準を維持しようとするれば、労働時間を増やし、走行距離を伸ばして従前の営業収入を確保しなければならず、結果として過重労働を強いられることになるのである。

タクシー産業における賃金システムにおいてとくに問題なのは、歩合給の多くが累進歩合制になっていることである。累進歩合制のもとでは、営業収入に応じて歩合率が階段状に非連続的に設定されており、営業収入が減少すると営業収入の減少率よりも賃金の減少率が大きくなり、営業収入の減少のリスクがすべて運転者に転嫁されてしまう。したがって、累進歩合を採用している経営者は、ほとんどリスクを負うことがないために、増車志向が強く、またコストを無視した価格競争（運賃値下げ）に陥りやすい体質にある。

運転者の勤務形態は、大都市部の流し営業中心の地域では「隔日勤務」形態が主流である。隔日勤務は2暦日にわたって乗務する。他方、地方の中小都市で多くみられるのは、「日勤勤務」形態である。隔日勤務にせよ日勤勤務にせよ、歩合給制度の下ではタクシー労働は長時間労働を誘引しやすい。そのため、「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」（「平成元年労働省告示」。以下、「改善基準告示」と呼ぶ）によってバスやトラック運転者とともに、過労運転防止の観点からタクシー運転者の労働時間には規制がかけられている（表1参照）。すなわち、月間および1乗務あたりの拘束時間（労働時間と休憩時間の合計）の上限と、次の乗務までの休息期間が基準として告示されているのである。労働基準法とは別に、こうした規制が設けられているのは、安全確保の観点から過労運転を招きかねない長時間労働や連続勤務を抑止するためである。「改善基準告示」では、隔日勤務の場合の拘束時間は、1乗務21時間、月間262時間までとされている。また、日勤勤務の場合の1日の拘束時間は、原則13時間、最大16時間、月間の拘束時間は299時間までとなっている。「改善基準告示」は、過労運転の防止を目的としたものであるが、隔日勤務1乗務21時間、日勤勤務最大16時間という基準は、そもそもそれ自体が長時間労働を容認する過酷なものであるといえる。

表1 「自動車運転者の労働時間等の改善のための基準」

区 分	日勤勤務	隔日勤務
拘束時間	1ヶ月＝299時間 1日＝原則13時間、最大16時間	1ヶ月＝262時間 2暦日＝21時間
休息期間	継続8時間以上	継続20時間以上
休日労働	2週間に1回以内で、かつ、1ヶ月の拘束時間及び最大拘束時間の範囲内	

(出所) ハイタク問題研究会「ハイヤー・タクシー年鑑 2008」東京交通新聞社、2008年3月、222ページより転載。

3. タクシー産業の規制緩和

(1) タクシー産業の規制緩和の経緯

1990年代に規制緩和が着手される以前のタクシー産業の公的規制の柱は、運賃規制と需給調整規制に基づく参入規制にあった。すなわち、タクシー運賃は1951年の道路運送法（第9条）において運輸大臣の認可運賃とされ、さらに1955年には「運輸省通達」によって「同一地域同一運賃制度」が導入された。同一地域同一運賃制度とは、全国を90の運賃ブロック（2008年2月時点）に分け、そのブロック内のタクシー運賃は同一になるように旧運輸省が認可していた制度をいう。また、道路運送法（第4条）によってタクシーの事業を經營しようとする者は事業区域ごとに運輸大臣の免許が必要とされ、需給調整はその免許基準の一つの要件であった。すなわち、事業参入に対して極めて高いハードルが設定されていた。

こうしたタクシー産業の公的規制に見直しを迫ったのが1993年5月の運輸政策審議会答申（「今後のタクシー事業のあり方について」）である。この答申を受けて、旧運輸省は93年に、従来の同一地域同一運賃制を見直し、運賃認可の多様化（運賃規制の緩和）を図った。さらにその後も、97年4月のゾーン運賃制や初乗短距離運賃の導入など運賃規制の緩和を推進した。また、97年5月の最低車両台数規制の縮減、97年6月の需給調整基準の緩和、98年10月の事業区域数の半減化など参入規制についても緩和を進めた。そして、これらの締めくくりとして2000年に道路運送法が改正され、2002年2月にそれが施行された。これにより需給調整規制は廃止され、事業参入が大幅に自由化された。その際、運賃についても上限運賃制が導入され、運賃規制がさらに緩和された。

(2) 規制緩和によるタクシー産業の変容

タクシー産業の規制緩和は、国土交通省によれば、需給調整規制を廃止することで事業者間の競争を活発化してタクシー産業の活性化を図るとともに、事業者の創意工夫を生かした事業運営を促進することでタクシー・サービスの質の向上を図ることを目的としていたとされる。タクシー産業の規制緩和を進めた改正道路運送法の施行からすでに6年半が経過したが、ここで改正法の施行前と施行後とのタクシー産業の変化をデータ的に確認しておこう。

まず、タクシーの輸送量は、2000年度の年間24億3,300万人から2006年度には大きく落ち込んで22億900万人となった。すなわち、タクシー輸送量の減少に歯止めはかかっておらず、依然として市場の縮小は続いている。一方、規制緩和によって事業参入の障壁が緩和されたために、タクシーの車両数はこの期間中に25万6,343両から27万3,740両へと6.8%増加した。一方で、輸送量の減少によってタクシー産業全体の営業収入は2000年度の2兆2,456億円から2005年度には2兆867億円へと1,589億円減少したため、タクシー1台当たりの営業収入は、車両数が増

加したこととあいまって2000年度の876万円から2005年度には764万円に落ち込んだ。

ただし、タクシー車両の増加は決して全国的に一律に進んだわけではない。2000/2001年度と2006年度の車両数とを比較すると、表2のとおり青森、秋田、茨城、群馬、山梨、岐阜、福井、和歌山、山口、香川、徳島、高知、佐賀の13県では車両数は減少している。一方、残りの34都道府県では増加しているが、そのうち全国平均の増加率6.8%を上回って増大したのは北海道、宮城、神奈川、千葉、埼玉、石川、滋賀、大阪、兵庫、岡山、広島、福岡、沖縄の13道府県であり、そのうち10%以上の増加が認められたのは宮城、神奈川、石川、大阪、岡山、広島、の6府県である。つまり、タクシーの需要規模が小さいローカル県では新規参入はほとんど発生せずに車両の減少さえ進み、他方で、タクシーの市場規模が大きな大都市を有する府県においては、新規参入や増車が相次いだのであった。

なお、東京ではこの期間中に、車両数は2,989両増加して5万5,237両から5万8,226両となった。その増加率は全国平均を若干下回る5.4%であった。

表2 タクシー車両数の変化 (2000/2001年～2006年度)

	都道府県名
車両数が10%以上増加した府県	宮城、神奈川、石川、大阪、岡山、広島
車両数が6.8%～10%以上増加した県	北海道、千葉、埼玉、滋賀、兵庫、福岡、沖縄
車両数が減少した県	青森、秋田、茨城、群馬、山梨、岐阜、福井、和歌山、山口、香川、徳島、高知、佐賀

(注) ハイタク問題研究会「ハイヤー・タクシー年鑑」各年版より作成。

次に運賃については、前述したとおり、需給調整規制の廃止の際に、いわゆる上限運賃制が導入された。上限運賃制とは、国土交通省＝地方運輸局が運賃ブロックごとに上限のタクシー運賃を設定し、それ以下の一定の範囲内であれば細かな審査手続きを経ることなく、速やかに申請運賃が認可される制度のことをいう（このことを自動認可と呼ぶ）。ただし、自動認可の下限額を下回る運賃については、従来通り個別に審査される。上限運賃制は、制度上は国土交通大臣による運賃認可制を維持しつつも、一定の範囲内でのタクシー運賃の多様化を推進しようとして導入されたものである。

上限運賃制度の導入以降、全国的には初乗運賃は上限額をそのまま適用しているタクシー会社が多いが、大都市を中心にいくつかのエリアでは運賃の値下げ競争が起こっている。とくに大阪では、「運賃戦争」とまで称されるほど激しい運賃競争が起こり、全体で40種類以上の運賃・料金が出現している。また、全国のいくつかの地方都市では、下限運賃を導入した（運賃を値下げした）タクシー会社が登場すると、他のタクシー会社もそれに引きずられ、結果としてその運賃ブロック内のタクシー運賃は下限に張り付くといった現象も起こっている。

（3）大阪の状況

国土交通省は、2007年12月、交通政策審議会自動車交通部会内に「タクシー事業を巡る諸問題に関する検討ワーキンググループ」を設置した。これは、2007年12月21日付けで国土交通大臣が交通政策審議会に「運賃改定を契機として提起されたタクシー事業を巡る諸問題について」を諮問したことに基づくもので、筆者も臨時委員としてこの検討会に参加している。

国土交通大臣の諮問は、「タクシー事業については、平成14年2月に改正道路交通法が施行され、需給調整規制の廃止を柱とする規制緩和が行われたところである。その後、待ち時間の短縮、多様な運賃・サービスの導入など一定の効果が現れているが、一方で、長期的な需要の減少傾向の中、タクシー車両が増加していることなどから、タクシーの経営環境は大変厳しい状況におかれている。とりわけ運転者の賃金の低下傾向は著しく、それが過労運転やサービスの低下等を招いているとの指摘がある」という認識のもと、他方で、東京地区におけるタクシー運賃の改定に際して、「物価問題に関する関係閣僚会議」において、「サービスの質の確保、不良事業者退出促進、タクシー運転者の賃金の確保等の観点から、経営の変革を促し、市場の構造を変える方策」を検討することなどが決定されたことを踏まえたものである。

2008年2月22日に開催されたこのワーキンググループの第2回会合において、近畿運輸局によって「近畿におけるタクシーの現況」と題する資料が提出された⁷⁾。同資料によれば、2002年度以降、大阪府において延実在車両数、延実働車両数はともに増加を続け、運転者数は2004年度まで増加し、それに伴い1日1車当たり実車キロ及び1日1車当たり運送収入は2004年度まで減少が続いた。延べ実働車両数及び総実車キロについては、2001年度を100とすると2006年度にはそれぞれ107及び106に増加しており、一方、総運送収入は98へと減少している。また、実働車両数は、2001年度を100とすると2006年度は107となっており、実働率は2001年度に83.3%であったのが、2006年度は74.6%に落ち込んでいる。法人タクシーの1日1車当たりの運送収入については、2001年度から2004年度にかけて急激に減少し、その後、2005年度及び2006年度はやや上向きに転じている。

他方、事故件数（走行100万キロ当たり）について見てみると、2006年度の全国平均が6.990であるのに対して、大阪市域のそれは10.571と突出している。走行100万キロあたりの事故件数は、2005年度から2006年度にかけて全国平均では減少しているが、大阪市域では10.296から10.571へ増加している。

大阪は規制緩和後、全国的にもっとも運賃の多様化が進んだエリアであるが、2008年1月31日現在、既存事業者を含め全体の17.0%に当たる38社がいわゆる下限割れ運賃を導入している。これを車両数で見ると、大阪府下のタクシー全体の10.9%に相当する2,014両で下限割れ運賃が設定されているということになる。また、個人タクシーでは同じく府下の全事業者の11.4%に

7) この資料は、国土交通省のウェブページ (<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/rikujou/jidosha/taxijigyou/02/images/05.pdf>、ただし2008年11月15日現在) から入手できる。

あたる490事業者が下限割れ運賃を設定している。なお、大阪府下において、2002年度から2007年度にかけて新規参入した事業者は82社で、車両数は1,551両であるが、うち下限割れ運賃の事業者は32社、下限割れ運賃の車両数は459両であった。下限割れ運賃を採用している事業者の運転者の乗務状況を見てみると、17時台から23時台に集中しており、効率の良い夜間だけ稼働して、昼間は運行していないことがうかがわれる。

上述したとおり、大阪では2002年度から2004年度にかけて、下限割れ運賃を含む運賃の多様化が進み、車両数も増加して運転者の賃金は大きく減少した。ただし、2005年度以降は運転者数が減少し、そのために車両の稼働率が落ちたことで1日1車当たりの実車キロと運送収入がやや回復している。しかし、2002年度以前の水準を回復するには至っていない。一方、大阪のタクシー事業者に対する近畿運輸局による監査件数は2002年度以降、著しく増加している。このうち、「新規許可事業者に対する事業開始後の監査」の状況を見てみると、「点呼の実施・記録違反」が最も多く、続いて「過労運転防止違反」や「乗務員の健康状態の把握違反」が多い。これは、事業者が運転者の勤務状態や健康状態を把握せず、長時間労働に従事させているということを顕著に示すものである。

(4) 規制緩和はタクシー産業に何をもたらしたか

タクシー産業の規制緩和は、事業者間の競争を活発化することでタクシー・サービスの質を向上させ、新規サービスの創出により新しい需要を開拓し、利用者利便の向上と、業界の売上高の拡大を図るといった建前のもとに推進された。しかし、規制緩和後6年半を経て、これといった新規サービスは生み出されず、新しい需要もほとんど開拓されなかった。むしろ、輸送量は減少を続け、需要も縮小を続けている。

ただ、規制緩和の成果も全くないというわけではない。これまでの公的規制の下、企業家精神の乏しかった業界に競争意識が持ち込まれ、多少なりとも経営者に経営努力の必要性を認識させ、経営改革に着手する経営者を増加させたことは規制緩和の一つの成果と言ってよい。さらに、一部の大都市圏を中心に運賃値下げが行われ、消費者にとってプラスの効果があったことも事実である。ただ、安い運賃は利用者にとって諸刃の刃という側面があるという点は見えておく必要がある。つまり、当然のことながら安全を確保するためには一定のコストがかかる。行過ぎた運賃の値下げは、どこかに歪みを生じさせ、長い目でみて安全、安心が担保できなくなるおそれがあるからである。

一方、この間、タクシー規制緩和の負の影響を最も被ったのは、タクシー運転者である。彼女らにとって、この6年余りの結果は悲惨そのものであるといってよい。都市部ではタクシー需要が減退しているにもかかわらず、受給調整規制の撤廃で車両数が著増し、加えて各種の割引運賃の導入など運賃値下げが実施されたために、タクシー1台当りの水揚げは大きく減少した。このため、バブル経済末期の1991年度をピークに漸減傾向にあったタクシー運転者

の年間平均賃金は、この間さらに大きく落ち込んで2006年度には約329万円となった。これは全産業労働者のそれ（約555万円）の約半分程度にすぎず、扶養家族を抱えた30～50歳代の勤労者が生計を維持することが困難な額である。一方で、労働時間は男子常用労働者の平均よりも年間で約200時間も長い。タクシー産業は公共交通の一翼を担う重要な産業であり、それはタクシー運転者によって支えられている。しかし、まじめに働いても家族を扶養することができない収入しか得られないような産業が、良質の人材を確保し続けることは無理というものである。

全国一激しい運賃の割引合戦が起こっている大阪では、経営者や運転者の一部にモラルハザードが起こり始めている。例えば、北新地など市内の繁華街には、規制緩和後、夜間になるとチャプリ行為を行う悪質ドライバーが出現するようになった。また、社会保険料の事業者負担を未納するなどの問題のあるタクシー会社も増大している。

規制緩和の負の影響が最も現れているのが安全性の後退である。タクシーが第一当事者となった交通事故件数は、1997年度と比べて2007年度には30%も増加している（表3参照）。同じ期間中に自動車全体の交通事故は7%しか増加していないことと比較すると、タクシーの事故件数の増加は尋常ではない。とくに、タクシーの規制緩和が本格化した2002年度以降、事故件数が急増している。タクシーの事故は、鉄道や航空機のように一度に多数の死傷者が発生することはないのでマスコミに報道されることも少なく、そのため社会の注目度も大きくはない。しかし、統計データが語っているとおり、過当競争の中で事故件数の増加という形でタクシーの安全性の低下が進んでいることは注視されなければならない。

表3 タクシーが第一当事者となった交通事故件数の推移

年	タクシー		自動車全体	
	件数	指数	件数	指数
1997	19,776	100	688,687	100
1998	20,872	106	713,835	104
1999	23,042	117	757,475	110
2000	25,624	130	822,736	119
2001	26,052	132	838,753	122
2002	25,970	131	826,476	120
2003	27,285	138	839,002	122
2004	27,104	137	840,064	122
2005	27,794	141	824,657	120
2006	26,704	135	784,757	114
2007	25,737	130	734,990	107

(注) 各年12月末。

(出所) 警察庁交通局「平成19年中の交通事故の発生状況」2008年2月、20ページより作成
(<http://www.npa.go.jp/toukei/koutuu48/H19.All.pdf>, 2008年11月15日アクセス)。

すでに指摘したように、国民のマイカー保有の増大の影響などによって、わが国のタクシー輸送量は1970年代から長期的に減少傾向にあった。1990年代初頭、バブル経済が崩壊し日本経済は長期不況の局面に入った。経済の停滞、企業収益の減少はタクシー需要をさらに冷え込ませ、輸送量の減少に拍車がかかった。こうしたデフレ経済下という最悪のタイミングで実施されたのがタクシーの規制緩和である。

タクシー輸送量の減少は、経営者にとっては自社の営業収入の減少となって跳ね返る。通常、営業収入が減少した場合、経営者は運賃・料金を引き上げることで減少分をカバーしようとするが、バブルの崩壊を契機に日本経済が1990年代以降、デフレ経済に突入したために、運賃・料金の引き上げは甚だ困難な情勢となった。タクシー運賃は1997年に値上げが実施されて以来、2007年になって長野や東京などで値上げが認可されるまで10年間、全国のどこの都市でも値上げは行われなかった。営業収入は伸び悩んでいるにもかかわらず、運賃改定はできない中で経常利益を確保しようとするれば、経営者に残された手段は増車ということになる。すなわち、歩合制の下で、経営者は1台当たりの水揚げ高の減少を台数を増やすことで補おうとするのである。しかし、増車によって1台当たりの水揚げはさらに低下することになるから、それは一方で運転者に犠牲を強いる手段でもある。

この結果、需要は縮小しているのに供給は拡大するという市場原理に反した現象が発生することになった。規制緩和以前の1990年代から輸送需要は減少する一方で、供給(タクシー台数)は増え続けていたのである。こうした状況のなかで、事業参入のハードルを引き下げることで供給増加にさらに拍車をかけ、タクシー産業に過当競争状態をつくり出したのが2002年2月の需給調整規制の撤廃であった。

4. タクシー産業の規制のあり方

1990年代半ばから段階的に推進され、2002年2月の改正道路運送法の施行で完了したタクシー産業の規制緩和は、それまでの規制体制下で「ぬるま湯」につかっていた経営者に事業者意識を芽生えさせるなどの効果は生んだが、当初期待されていた新規需要の拡大やタクシー・サービスの質の向上といった成果を得ることはできなかった。経営者精神に富んだ良質の経営者が生き残り、悪質な経営者は競争の結果、市場から淘汰されるだろうとの見通しも大きく狂ってしまった。実際に生じている事態は、法令違反もいとわない悪質業者が市場から淘汰されず、運賃値下げ競争に直面した良質の経営者、そしてタクシーの質の維持に決定的な役割を果たしている運転者が疲弊の一途を辿っているという現実である。

消費者利益の拡大をスローガンにした運賃の規制緩和によって、大都市を中心に運賃値下げが実現された。しかし、値下げによって新たに需要が喚起されることはなかった。そもそもタクシーは、公共交通手段ではあるが、電車や乗合バスと違って消費者が毎日利用する乗り物では

ない。急に雨が降ってきた時、荷物が多い時、電車やバス・サービスが無い時など特定の条件化で利用される乗り物である。したがって、タクシー運賃がバス運賃なみになれば話は別だが（そうなることはコスト的に不可能）、多少の運賃値下げがなされたからといって需要が開拓されるということにはならないのである。

タクシー事業は、市場規模が縮小傾向にある労働集約産業であり、流し営業にみられるようにその財も独特の性向をもっている。このため、1980年代以降、さかんに交通事業の規制緩和を進めた欧米諸国においても、タクシー事業だけは規制緩和の対象分野から除外されるケースが多かった。英国・公正取引委員会のレポートによれば、規制緩和の母国ともいえる米国においてさえ、現在でも全米の64%の地域で参入規制が、そして76%の地域で運賃規制が実施されているのである⁸⁾。また、規制緩和が実施された場合でも良好な成果が得られず、その後再び再規制されるケース（米国のアトランタやシアトル、サンディエゴなど）が多くみられる。世界の主要都市を見渡して、タクシー分野における規制緩和の成功事例は皆無に近い。

タクシー運転者の生活破壊を進め、輸送の安全性を低下させ、安全確保のための運行管理や労務管理を放棄した悪質経営者やチャプリ行為（違法な客引き行為）に走る悪質運転者の台頭を招いた規制緩和政策は失敗であったと言わざるをえない。わが国のタクシー・サービスの水準は、これまで世界のなかでもトップクラスにあった。まだ、その大枠は崩れていない。安全で安心できるタクシー産業を将来にわたって存続させるために、国土交通省はすみやかにタクシー政策の転換を図る必要がある。その場合、運賃と台数（供給）問題の2つがもっとも大きな論点となる。

運賃問題から見ておこう。タクシー運賃は、第1に、消費者保護の観点からは、利用者が不当な運賃を請求されることがないように上限規制が必要である。他方、事業経営の安定化やタクシー運転者の労働条件の確保という点からは、必要なコストを償い、かつダンピング競争を防止する下限規制が必要である。第2に、「流し」や「駅待ち・辻待ち」の営業形態をとるタクシーにあっては、利用者と運転者との間に情報の非対称性が存在する。第3に、「車庫待ち」の営業形態をとるタクシーでは情報の非対称性は存在しないが、こうした営業形態が中心であるエリアでは事業者の数が少なく、仮に1社が運賃を値下げすると、他社も追随せざるを得なくなり、運転者にしわ寄せが行くとともに、事業経営の安定性を損ないかねない。

以上の点を考慮すると、運賃制度について従前のように「同一地域同一運賃制度」に戻すことが望ましい。なお、ハイヤー部門については利用者の選択が働くことから、この分野では現行の上限運賃制を基本とした運賃制度で問題はないと考える。ハイヤー部門は、経営者同士がお互いに凌ぎを削って良質なサービスを提供すれば顧客を獲得でき、競争を通して業界の活性化を図ることができる分野であるからである。

8) Office of Fair Trading, *Impact of taxi market regulation — an international comparison*, Annex J, November 2003, p.116.

次に台数問題については、まず、現在、大都市を中心に顕在化している供給過剰問題に対応することが急務である。その上で、新しい制度設計を行う必要がある。その場合、従来の需給調整規制を復活させるのではなく、新しい仕組みを構築すべきである。従前の需給調整規制下では、参入と退出が硬直化しており、業界も活性化していたとはいえないからである。

それでは新しい仕組みとは何か。規制緩和によって需給調整規制が廃止され、事業参入のハードルは大きく引き下げられた。そのため、問題のある事業者も簡単に事業参入が可能となった。いわば水道の蛇口が開きっぱなしの状態になったといえる。そこで、蛇口にフィルターを設置し、フィルターでろ過して、能力、意欲がある良質の事業者だけを参入させる仕組みに変える必要がある。良質の事業者の参入は、健全な競争を促進し、業界の活性化につながるからである。そのためには、例えば、参入の際の最低保持台数の引き上げや、車庫条件（有蓋率など）の引き上げ、中古車の導入車両は不可とするなど規制緩和によって引き下げられたハードルを高くすることが必要である。

運転者の生活破壊を進め、安全確保のための運行管理や労務管理を放棄した悪質事業者や、チャプリー行為に走る悪質運転者の台頭を招いた規制緩和は軌道修正される必要がある。安全・安心のタクシー産業を将来にわたって存続させるために、新しい制度設計が求められている⁹⁾。

9) 本稿で使用した統計データは、とくに断らない限り次の各資料を典拠にしている。国土交通省自動車交通局「平成19年版 数字でみる自動車」、国土交通省「陸運統計要覧」平成18年版 (<http://toukei.mlit.go.jp/16/16x0.pdf.html>, 2008年11月15日アクセス), 東京乗用旅客自動車協会「東京のタクシー 2008」, ハイタク問題研究会「ハイヤー・タクシー年鑑 2008」, 厚生労働省「平成19年 賃金センサス」。