

Title	タクシー事業における規制緩和から再規制
Sub Title	Deregulation, re-regulation of the taxi industry
Author	井手, 秀樹(Ide, Hideki)
Publisher	慶應義塾大学出版会
Publication year	2012
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.55, No.5 (2012. 12) ,p.41- 56
JaLC DOI	
Abstract	<p>①平成21年の「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」(以下「特措法」という)は,その制定の経緯に照らし,需給調整規制(台数規制)を予定したものであるか。 結論「特措法は需給調整規制を予定したものではない。」 特措法は車両台数の増加に関する事業計画の認可基準について,「輸送の安全を確保するもの」、「適切な計画」,「適格に遂行するに足る能力」という要件を定めたものである。増車認可では,これらの要件を満たしているかどうかで判断される。収支計画上の増車車両分の営業収入が,営業区域における「新たに発生する輸送需要」であることを増車認可申請者が証明しなければならないということは,輸送需要に対して適切な車両数を算出し,それにより増車を認否するという需給調整規制に他ならず,かかる規制は特措法の下で許されるものではない。</p> <p>②タクシー事業において需給調整規制をすることは規制の在り方として合理的か。需給調整規制により,タクシー業界の諸問題は解決するか。 結論「タクシー事業において,台数規制をすることは,規制の在り方として合理的ではない。」 特措法施行の背景には,タクシー車両の増加に伴い,タクシー運転者の待遇の悪化,安全性・サービスの低下等の懸念が指摘されているが,論点2,3で述べるとおり,データを見る限りではその根拠は希薄である。参入・増車抑制により安全性の確保,タクシー運転者の待遇等の問題を解決するという考え方には疑問があると言わざるを得ない。</p>
Notes	論文
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20121200-0041">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-20121200-0041</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## タクシー事業における規制緩和から再規制

井手 秀 樹

### <要 約>

①平成21年の「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」(以下「特措法」という)は、その制定の経緯に照らし、需給調整規制(台数規制)を予定したものであるか。

結論「特措法は需給調整規制を予定したものではない。」

特措法は車両台数の増加に関する事業計画の認可基準について、「輸送の安全を確保するもの」、「適切な計画」、「適格に遂行するに足る能力」という要件を定めたものである。増車認可では、これらの要件を満たしているかどうかで判断される。収支計画上の増車車両分の営業収入が、営業区域における「新たに発生する輸送需要」であることを増車認可申請者が証明しなければならないということは、輸送需要に対して適切な車両数を算出し、それにより増車を認否するという需給調整規制に他ならず、かかる規制は特措法の下で許されるものではない。

②タクシー事業において需給調整規制をすることは規制の在り方として合理的か。需給調整規制により、タクシー業界の諸問題は解決するか。

結論「タクシー事業において、台数規制をすることは、規制の在り方として合理的ではない。」

特措法施行の背景には、タクシー車両の増加に伴い、タクシー運転者の待遇の悪化、安全性・サービスの低下等の懸念が指摘されているが、論点2、3で述べるとおり、データを見る限りではその根拠は希薄である。参入・増車抑制により安全性の確保、タクシー運転者の待遇等の問題を解決するという考え方には疑問があると言わざるを得ない。

### <キーワード>

規制緩和、タクシー事業、増車認可申請、再規制、改正道路運送法、需給調整規制、特措法

### はじめに

タクシー業界では規制緩和の揺り戻しが始まっている。平成21年10月1日、タクシー事業者への規制を強化し、減車を可能とする特措法が施行された。需給調整規制がなくなり、新規参入が容易になった平成14年の規制緩和から7年余りで再規制が施行された。このような状況下で、東

京の外国の観光客・出張者をターゲットにするロイヤルリムジン株式会社（金子健作社長、江東区）はタクシー台数を現在の50台から30台増車させるために、事業計画の変更を平成23年6月に申請したが、同年11月30日付けで関東運輸局によって却下された。却下された理由は「増車車両分の営業収入が、申請する営業地域で当該増車実施後に新たに発生する輸送需要によるものであることが明らかであること」の規定を満たしていない。つまり、「明らかに需要が増えるとは判断できない」からである。後述の国土交通省の通達で東京23区などの「特定地域」で増車を認めるには新たな需要の明示が必要だとされているからだ。これに対してロイヤルリムジンは違法として、平成24年5月16日に国を相手取り、処分の取り消しと増車認可を求める訴訟を提起した。平成21年10月の特措法（タクシー適正化・活性化法）施行以後、増車を求めた訴訟は初めてである。同様に、札幌エムケイが平成24年3月15日に申請していた10台の増車申請が同年5月14日に却下された。

運輸全般にわたって、平成12年頃より規制緩和が実施されたが、タクシー事業においては、規制緩和によるタクシー台数の増加、タクシー運転者の収入低下、重大事故の増加などの問題点が指摘されるようになり、その後に制定された、タクシー事業の適正化・活性化特措法によって規制緩和から再規制へと方向転換を図ったといわれている。その延長線で増車申請が却下されたと思われる。そこで本稿では、タクシーの需給調整措置について法と経済分析を踏まえて検討する。

## I. 「特措法」の意味するところ

### 1. タクシー事業における規制緩和の経緯

#### （1）平成12年の道路運送法の改正

タクシー事業については、道路運送法の改正（平成12年5月）前までは、タクシー事業に免許制を採用し（4条）、事業開始によって当該事業区域に係る供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないか等を審査する需給調整規制を実施していた（道路運送法6条1項）。したがって、タクシーの増車や減車を含む事業計画の変更は軽微な事項を除き、すべて旧運輸大臣の認可を受けなければならないとされており、認可の基準は、「当該事業の開始が輸送需要に対して適切であること」、「当該事業の開始によって当該路線又は事業区域に係る供給輸送力が輸送需要量に対して不均衡とならないものであること」、「その他当該事業の開始が公益上必要であり、かつ、適切なものであること」と規定されていた。

しかし、旧運輸省による全運輸事業分野における需給調整制度の廃止の方針の決定（平成8年12月）、運輸政策審議会の答申（平成11年4月）、同決定を踏まえた道路運送法の改正（平成12年5月）、同法の施行（平成14年2月）を経て、新規参入や事業の拡大が容易になるよう需給調整規制が撤廃された。その結果、安全の確保、利用者保護等を目的とする必要最小限の規制を除いて、旅客輸送サービスの供給を自由化することにより、交通事業者の創意工夫及び市場における公正な競争を通じた事業活動の活性化・効率化が図られることとなった。

具体的には、道路運送法の改正（平成12年5月）によって、以下のように変更された。

- ①参入規制の見直しが行われ、需給調整規制を前提とする免許制が廃止され、輸送の安全確保等に関する資格要件をチェックする許可制に移行する。
- ②弾力的な事業運営を可能とするため、タクシーの増車や減車については、従来の認可制から事前届出制に変更（15条3項）。
- ③認可や事業計画変更の基準が改正され、「当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切であること」（6条1項）、「当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること」（同2項）「当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること」（同3項）という基準になり、需給の調整に関する条項が原則として撤廃された。

ただし、その一方で、

- ④緊急調整措置を導入し、供給輸送力が輸送需要量に対し著しく過剰となる場合であって、供給輸送力が更に増加することにより、輸送の安全及び旅客の利便を確保することが困難となる恐れがあると認めるとき、国土交通大臣が運輸審議会の諮問を経たうえで、「緊急調整地域」を指定し、その場合に限りその地域での新規事業許可や増車を禁じることができる。

この緊急調整措置とは市場で略奪的な運賃設定など健全な競争にとって脅威となる事態が発生した場合に、行政が市場を凍結し、適切な対策を打てるようにするシステムである。この緊急調整措置の創設の背景は以下のとおりである。

タクシー事業では、増車に伴う固定費の増加は小さいが、運転者の賃金が基本的には歩合制で、増車に伴う経営上のリスクを相当程度運転者が負うことになるのが通常であるため、地域における需要が増えていない状況においても、タクシー事業者は自社の売り上げを確保するために安易に増車する可能性があった。増車の結果、歩合制賃金の下では、運転者は収入を確保するため、乗務距離の増加や長時間労働による過労運転など労働条件の悪化等によって輸送の安全性及び利用者の利便性が損なわれるといったことが懸念されたためである。

その後、タクシーが地域公共交通として重要な役割を担っており、地域の状況に応じて、地域における輸送需要に対応しつつ、地域公共交通としての機能を十分に発揮できるようにすることが重要であるとの観点から、タクシー事業の適正化・活性化を推進するため、平成21年に「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」（以下、「特措法」という）が制定された。これによって、わが国のタクシー事業については、これ以上規制緩和を進めるのではなく、部分的に規制を再導入するアプローチがとられることとなった。

## （2）平成21年の「特措法」の制定

規制緩和後の市場の状況を踏まえて、国土交通省は平成17年10月に新たに「タクシーサービスの将来ビジョン小委員会」を設置し、タクシーの状況について実態把握等を行うとともに、望ましいタクシーサービスの実現に必要な環境整備方策の検証を行った。その結果、「総合生活移動産業への転換を目指して」と題する報告書を公表した。報告書では、現状と課題について次のように指摘している。

①タクシーについては、新たなサービスや多様な運賃が導入され規制緩和は一定の効果が現れつつあるものの、需要の増加がみられないなど、経営環境は大変厳しい状況である。②この結果、運転者の賃金が低下傾向にあり、タクシーサービスの質の低下や過労運転などが社会問題化している。

このような経緯を踏まえて、特措法は供給過剰の進行等によりタクシーが地域公共交通としての機能を十分に発揮できていない地域を国土交通大臣が特定地域として指定する「特定地域指定制度」を創設した。特措法3条1項は、以下のような①～④の状況に照らして、「当該地域の輸送需要に的確に対応することにより、輸送の安全及び利用者の利便を確保し、その地域公共交通としての機能を十分に発揮できるようにするため、当該地域の関係者の自主的な取り組みとして一般乗用旅客自動車事業の適正化及び活性化を推進することが特に必要であると認めるときは、当該特定の地域を、期間を定めて特定地域として指定することができる。」と定めた。

- ①供給過剰（供給輸送力が輸送需要量に対し過剰である）の状況
- ②事業用自動車一台当たりの収入の状況
- ③法令の違反その他の不適正な運営の状況
- ④事業用自動車の運行による事故の発生状況

特定地域に指定された営業区域でタクシー事業者がタクシーを増車しようとする場合、その旨の事業計画の変更につき、平成12年改正後届出で足りていたのを改正し、国土交通大臣の認可が必要となった（15条1項）。しかし、台数増加に関する事業計画の認可基準については、道路運送法6条が維持されたままで、需給調整条項の一切ない「当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切なものであること」等、当該事業そのものの適切性に着目した審査であることに留意する必要がある。

また、自動車交通局長通達（「特定地域の指定及び特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化の推進のために監督上必要となる措置の実施について」平成21年9月29日、以下「措置基準」という）において、事業計画の変更申請については、①収支計画、②運転者の確保、③実働率、④法令遵守状況に関する基準に適合するもののみ認可するとして基準が示された。この措置基準のうち、増車に伴う事業計画変更申請については、以下の基準に適合する場合に限り認可としている。

- ①収支計画。収支計画上の増車車両分の営業収入が、申請する営業地域で当該増車実施後に新たに発生する輸送需要によるものであることが明らかであること。
- ②運転者の確保。1両当たり1.5人以上であること。
- ③実働率。実働率が80%以上であること。
- ④法令遵守状況。申請後に審査を実施した結果、自動車その他の輸送施設の使用停止以上の処分を受けなかったこと。

以上のような事業計画の認可制への変更、及び措置基準は、安易なタクシー供給の拡大を抑制し、タクシーの安全性や利便性の低下を防止するという観点から実施されたものとされている。

表1 タクシー参入規制の変遷

	規制緩和以前 ～平成14.1	規制緩和後 平成14.2～21.9	特措法施行後 平成21.10～	
			特定地域	それ以外
参入	認可制 供給が需要に 対し不均衡に ならないこと	許可制 運行能力の審査等で 認める	許可制 新規需要がない 限り許可しない	許可制
増車		事前届出制	認可制 新規需要がない 限り認可しない	事前届出制

2. 特措法は需給調整規制を予定したものか

昭和30年に開始された新規参入と増車の停止は、タクシー市場が需要超過に移行した昭和34年に解除されたが、その後も需給調整規制が撤廃されることはなく、供給超過に陥ると、需給調整を厳しく適用するという対応が続けられた。しかし、平成8年12月に、行政改革委員会が運輸事業の需給調整規制の廃止を打ち出し、平成9年3月に、政府が「規制緩和と推進計画の再改定」において、需給調整規制の廃止、運賃の上限価格への移行の方針を決定すると、規制緩和が本格化することとなった。需給調整規制については、平成9年に需給調整基準が弾力化され、平成14年に原則廃止が決まった。規制緩和によって、事業者の創意工夫でさまざまなタクシーサービスが生まれることが期待されたのである。気配りやマナーを乗務員に徹底するタクシーが増えたことはもちろん、介護サービスとの連携、迷子探し、過疎地での乗り合いなど、さまざまなビジネスモデルが始まった。これまであまりタクシーと結びつけることがなかった分野（育児支援、防災、防犯など）でもサービスを提供する会社が生まれている。意外な発想のタクシービジネスが生まれていることは、規制緩和の効果といってよい。

平成14年の規制緩和の意図は、平成21年の特措法の下でも引き継がれている。車両台数の増加に関する事業計画の認可基準について、これまで行ってきた需給調整条項を廃止し、タクシー事業の計画に関して、「輸送の安全を確保するもの」、「適切な計画」、さらには「的確に遂行するに足る能力」といった要件（道路運送法6条）を定めたものであり、増車認可にあたってはこれらの要件を満たしているかどうかで判断されるべきものである。したがって、たとえば、増車の結果、安全管理のための措置が十分とられていない等の不適切な増車計画等が排除されるべきである。「特措法」は需給調整規制を予定したものではない。

にもかかわらず措置基準Ⅲ3（1）に基づき、収支計画上の増車車両分の営業収入が、営業区域における新たに発生する輸送需要であることを増車申請者が厳格に証明しなければならないという点は、輸送需要に対して適切な車両数を算出し、それにより増車を認否するという需給調整規制に他ならない。

以下では社会経済的観点からみて、国によるタクシー台数調整、すなわち需給調整がこれまでのような役割を果たしてきたか、それによるメリット・デメリットについて検討する。

## II. 台数規制は合理的か

### 1. タクシー事業の規制の根拠

タクシーは、鉄道・バス等とともに、地域公共交通を形成する重要な公共交通機関である。特に、タクシーは地域社会に密着したドア・ツー・ドアの少人数個別輸送が可能であり、機動性や移動の自由度も高い。また深夜など時間を選ばず、いつでも、誰でもが利用できる交通手段である。こうしたタクシーの役割、位置づけに鑑みれば、タクシーの機能を安定的に維持・活性化していくことは重要である。

ここで改めて、上記のような役割を担ったタクシー事業に対する規制の根拠について検討しておこう。一般的に、タクシー事業に対する規制の根拠として次の2点があげられる。

- ①タクシーの「市場の失敗」から消費者を守ること。
- ②タクシーは「公共性の高い乗り物」であると位置づけられることから、安全性やサービスの水準が保証される必要があること。

特措法及び措置基準は、このような根拠に基づいてタクシー事業に一定の規制を導入していることは明らかである。しかしながら、このような規制のうち、とりわけ措置基準による台数規制が経済厚生上望ましくなく、消費者は不利益（消費者余剰の減少）を被っていることを指摘しておきたい。たとえば、熾烈な値下げ競争をタクシー業界に期待することはできないし、規制緩和の成果の一つとして挙げられるサービスの多様化もタクシー業界においては、現行の規制があることによって十分期待できない。

以下では、台数規制がその目的に見合った効果を上げているか、さらには台数規制という手段が目的達成にふさわしいか否かを検討していく。結論を先に述べれば、タクシーの台数規制は、経済学的にみて、不合理な規制であると言わざるを得ない。

### 論点1. タクシー事業において需給調整は機能するのか。

タクシー市場について、供給は巨額の設備投資が必要というわけではなく、比較的市場への参入、退出は容易で、市場は競争的になる。国がタクシー事業者に対して、台数を一律に減少させる需給調整を行うとすれば、経済学の教えるところでは、通常の供給曲線は左にシフトし、タクシー供給台数は減少し、料金は上昇する。このときの消費者余剰、生産者余剰をみれば、タクシーの需給調整は、消費者余剰を常に縮小させ、消費者、事業者の利得の総和は常に縮小する。事業者の利得は増える場合もあるが、減る場合もある。しかし、新規の事業者の参入を認めなかったり、新規増車のみを抑制する場合は、既存事業者の利得は常に確保されることになる。

それでは、タクシー事業において需給調整は機能するのかという問題提起に対して、需給調整は機能しないと見える。以下、その理由を述べる。

タクシー業界では特措法以後、協議会を通じて需要見通しの協議がされているが、まず、需給

調整をすることによって安全性を確保するという考え方については上記のとおり合理性がない。そして何よりも、そもそもタクシーについては、政府にとっても、事業者にとっても、正確に需給を予測することが困難である。そもそも輸送需要の発生は諸般の事情により複雑に影響を受け、必ずしも予め科学的・明示的に証明できるものではない。

政府の需給予測に基づく「産業内調整」は過去さまざまな産業で行われてきた。「産業内調整」の代表的形態は生産調整である。生産調整は、まさに需要の見通しを政府が示し、企業はそれを基準に各々生産計画を作成し、規制当局に提出する方式である。代表的なものとして、過去において鉄鋼業や石油精製業で行われた生産調整がある。

その場合、需給見通しがそれほど正確でなくても、「企業自身も過剰生産は結果的に自滅につながるので、生産を自粛する意思を持っている」（行政管理庁「行政指導に関する調査研究報告書」1981年）。もしそうであるならば、本来、政府の関与（需給調整）がなくても企業の合理的な行動によって需給はおおよそ一致すると考えられる。

かつてはタクシー事業をはじめ運輸部門で需給調整規制が行われてきたが、需給調整規制撤廃後、タクシー事業においては、需要が減少している中で闇雲にタクシー台数を増やすような低サービスのタクシー事業者も存在するなど、一部の企業は合理的な行動をとっているとは思われない。タクシーは収益率が低くても、走らせさえすれば収入を得ることができ、台数があれば、乗り場の位置取りも有利というタクシー事業者の判断がある。このような非合理的な行動をとる企業が存在することから市場機能がうまく機能していないという問題が生じる。

他方、タクシー事業のような事業について、政府による需給調整を行うのが妥当かというところではない。これまでさまざまな産業で行われた行政による生産調整で、正確な需給予測は難しいとされてきた。たとえば国際通信市場における自由化後、将来の国際通信需要予測から国際電信電話株式会社（KDD）に加えて新たに ITJ、IDC の参入を認め、3 社目の新規参入企業を制限したが、その後の電気通信分野の技術革新により、市場構造は大きく変わったことは周知のことである。

タクシーの場合、電気通信のような著しい技術革新はないが、需給のバランスの状態がわかりにくい。なぜなら、タクシーの場合、需要と供給は同時に発生しており、タクシーサービスは利用者が乗っているときのみ生産が行われているからである。通常の財・サービスであれば供給過剰が発生すれば、運賃が下落し需要が増加するはずである。そうすれば、潜在的需要、供給過剰がどの程度かはある程度予測可能となる。

ところが、タクシーの場合、車両数は必ずしも供給の実態を示していない。タクシー事業者は常に所有台数をすべて運行しているわけではなく、車庫に眠っている車両も存在する（実働率という）。また空車で走っているタクシーはサービスを供給していることにはならない（実車率という）。したがって、実車率が高ければ、空車の数が少ないため、利用者にとっては利便性が低い。実車率がかなり高くなれば、供給不足といえる。他方、実働率は平成2年前後のバブル期に極端に実働率が落ちている（実車率は上昇しており、実働率と実車率の増減は対照的な動きを示している）。好況期に実働率が落ちた原因は運転者不足である。好況期には、タクシー事業より収入の多い仕

事に就く機会が増えるので、タクシー運転者志望者は減少する。逆に、不況期には運転者志望者が増えるので、不況期に供給台数が増加する傾向がみられる。すなわち、タクシーの需給は景気の動向にも大きく左右されている。

結局、タクシーについては、政府によっても、正確に需給を予測することが困難である。需給予測ができないのに、適切な需給調整ができるわけがないから、タクシー業界では需給調整がもともと有効に機能しない。需給調整が不適切だからこそ、タクシー事業は規制緩和されたのである。

なお、政府が正確に需給予測できないにもかかわらず、一民間タクシー事業者に対して「新たな輸送需要」の厳密な立証を求めることは實際上極めて困難であり、前述の自動車交通局長通達における措置基準は、実質的に一切の増車を禁止するに等しい。増車禁止は企業の合理的な行動を阻害するものであり、サービスの良いタクシー事業者の参入が困難となり、利用者の潜在的な需要も開拓されず、結果的に、タクシー利用者のニーズの多様化に対応できず、バブル期のようにタクシーの供給不足が起こる可能性さえある。

## 論点2. 台数規制は「安全性」に寄与しているのか。

台数規制は「安全性」に寄与しているとは言い難い。以下、理由を述べる。

(i) 安易なタクシー供給の拡大を認めれば、つまり、タクシーの台数規制がなければ、供給過剰になるおそれがあり、過当競争が起き、タクシー運転者の過重労働や、重大事故の発生率が上がる、というのが台数規制による規制強化を主張する側の考え方である。前述の自動車交通局長通達における措置基準で、増車認可申請に対する審査基準を厳格に定めたのもこの観点からである。

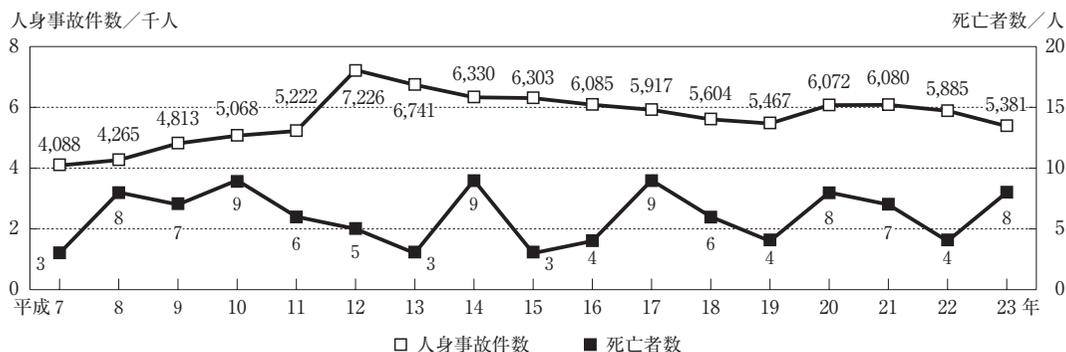
この論理で行くとタクシーの台数と重大事故の「件数」あるいは「事故率」の間に統計学的に何らかの相関がみられるはずである。タクシーの安全性はタクシー台数をコントロールすることで保証できるといえるか。言いかえれば、タクシー事業は台数規制を必要としているのか。安全性が損なわれるとすれば、安全性を根拠とした台数規制も正当化される。

しかしながら、以下のような問題点が指摘できる。

第1に、参入規制、増車規制といった経済的規制によって、競争を制限し、タクシー事業会社に一定の利潤を保証することで安全性を確保しているという考え方については、そもそも規制によって守られなければ、利潤が保証されないタクシー経営体質そのものに問題がある。新規増車を抑制することは、経済学的にはタクシー利用者の利得（消費者余剰）を常に減少させ、他方、既得権益をもつ事業者の利得のみは常に確保されることになる。

第2に、需給調整規制の撤廃後、車両数の増加と事故件数、あるいは事故率の増加の間に統計学的に有意な相関関係があるという実証分析はない。タクシーの人身事故についてみると、東京の法人タクシー、ハイヤーを対象とした「タクシー白書」(社団法人 東京乗用旅客自動車協会)によれば、不況期の平成9年～平成11年までは、年間5,000件前後だったのが、平成12年に7,226件と大きく増えたが、平成14年の規制緩和後は6,330件をピークに、平成19年まで減少傾向にあ

図1 人身事故発生件数の推移（ハイヤー、タクシー）



る。

このことから規制緩和による増車が人身事故の原因とはいえないことは明らかである。事故の原因には、高齢者の運転、自転車の増加、交通事情の悪化等さまざまな要因が考えられる。タクシー台数だけでなく、他の説明変数を考慮した相関分析を実施したうえで判断すべき問題である。特別監視地区及び特定特別監視地区においては、他の地域に比べて、タクシーの供給過剰による労働条件の悪化や輸送の安全性の低下等の問題がより強く現れているという見解があるが、これは確かな実証分析に基づいた結果ではない。したがって、まず国は車両数の増加と事故に関する因果関係について実証分析を行うべきであって、少なくとも現時点では、統計学的に見て有意な相関関係があるとは言い難い。

以上のように、規制によってタクシー事業会社の利潤を保障するのは問題であり、また、車両数の増加と事故件数・事故率の増加との間に統計学的に有意な相関関係が認められるわけでもない。このことからすれば、タクシー事業の安全性を確保するために、事前の台数制限という経済的規制は合理的ではない。むしろ道路交通法、道路運送車両法など社会的規制によって、安全基準を策定し、実際にどれだけの安全管理コストがかけられているか等をチェックし、安全基準を遵守させることが重要である。また、監査体制の強化等により運行管理等のチェックをする「事後チェック型」の規制が重要と考える。さらに、一律に需給調整をするよりも、安全規制の強化の方がタクシー利用者の利便性に悪影響を及ぼさないことは明らかである。

(ii) なお、内閣府の規制改革会議（草刈隆郎議長）は、平成20年7月31日に公表した「タクシー事業を巡る諸問題に関する見解」で、「タクシー車両が増加したことに伴い、タクシー運転者の待遇が悪化し、過労運転による安全性・サービスの低下等を招いているという指摘もあるが、統計データを見る限り、その根拠は希薄である。賃金の減少や事故率の上昇傾向は、規制緩和と必ずしもリンクしておらず、特に法改正のなされた平成14年以降では、賃金の上昇と事故率の上昇傾向は緩やかか、横ばい傾向にあることを踏まえれば、参入・増車抑制によりこれらを改善しようとの考え方には疑問があると言わざるを得ない。事故への対応は、台数規制でなく、悪質な事故を発生させた運転手や会社に対する行為規制で対応すべきである」という見解を示し、国土交通省の道路運送法の改正による「タクシーの再規制」を見直すよう求めた。安全性確保という

目的のために、台数規制という手段がふさわしくないという意見である。

### 論点3. 台数規制は運転者の待遇改善に貢献しているのか。

タクシー事業の規制緩和は失敗で、再規制を唱える人たちの主張はこうである。規制緩和後タクシー台数が増える一方で、活性化するはずだった事業は、営業収入も輸送人員もマイナスとなり、その結果、1台当たりの売上が急減して、それに比例して運転者の賃金も急減した。低賃金は長時間労働を引き起こし、過労から事故は増えた。

しかしながら、「特措法」による台数規制は運転者の待遇改善に貢献していない。以下、理由を述べる。

本当にタクシー業界の低賃金化や事故の増加は、規制緩和によってもたらされたのだろうか。データを見ると、そうではないことが明らかである。

道路運送法等の改正（平成14年2月施行）により需給調整規制が廃止されたが、長期にわたる景気の低迷等により、タクシー事業の経営は厳しい状況となっており、その結果、タクシー運転者の賃金は低下傾向にあるという指摘がある。タクシー台数が増加しているにもかかわらず、総営業収入が減少した結果、タクシー1台当たりの営業収入は低下し、同様にタクシー運転者1人当たりの営業収入も大きく減少しているという指摘である。

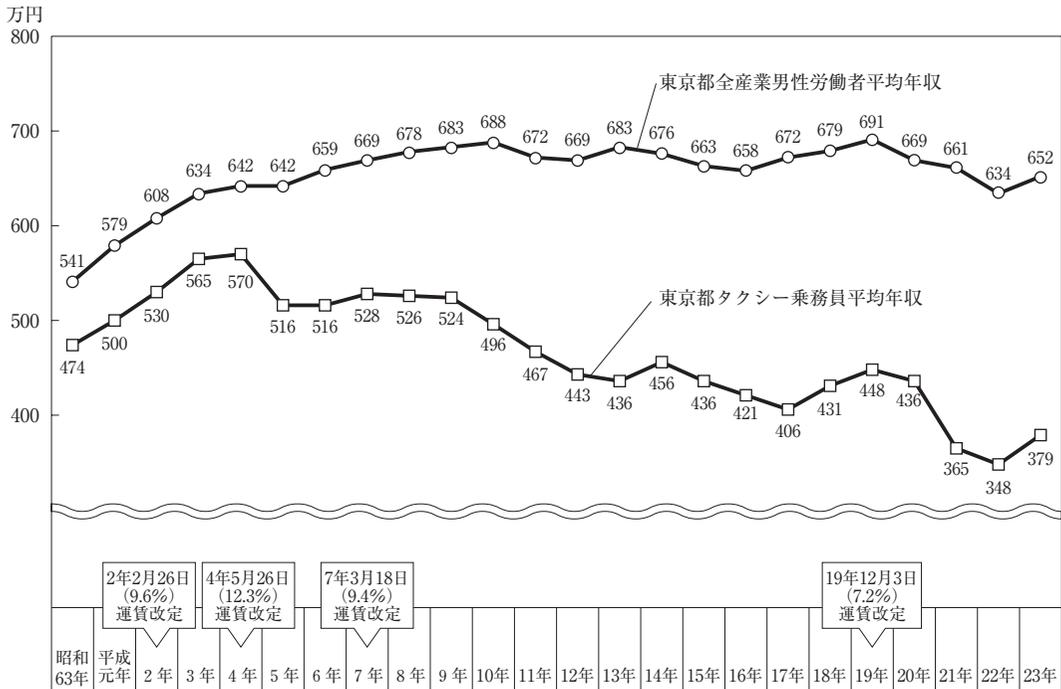
しかし、東京の法人タクシーを対象とした「タクシー白書」によれば、低賃金化はむしろ規制緩和前の平成9年から平成12年の3年間に大きく進んでいて、1人当たりの年間所得が524万円から443万円と81万円も下がっている。これに対して、平成14年の規制緩和後の3年間の所得の減少は約50万円である（456万円から406万円に減少）。ただし特措法制定前の平成18年には431万円に上昇し、平成19年には7.2%の運賃改定もあり、448万円に所得は上昇している。

タクシー運転者の経験による違いなどもあるが、タクシー運転者の賃金低下は、長期的な景気下落で企業がタクシーチケットを縮小・廃止するなどの影響を受けて1990年代後半から進行したのであって、不況が所得悪化の大きな要因だったことは間違いない。全産業の平均に比べ、タクシー事業の所得減が激しいことは確かであるが、規制緩和によるものではなく、むしろこれは他産業に比べ、歩合制賃金で運転者の立場が弱いことが大きい。したがって、低賃金化が進展してきたのは、規制緩和による増車の影響であるとはいえない。

すなわち、タクシー運転者の給与体系は実質的に歩合制になっており、運賃収入が減少すると自動的に給与がダウンするようになっている。また行き過ぎた歩合制といえる完全出来高給を、さらには累進歩合制を行っている事業者もあり、運転者の待遇に問題がある。歩合制は運転者に働くインセンティブを与えるとともに、運転者相互の公平性を担保するといったメリットはあるものの、リスクの大部分が運転者側に一方的に押し付けられる制度である。

ただし、歩合制はなにもタクシー事業に限ったことではなく、多くの業種で競争の激化を背景に事業者側のコスト削減の矛先が労働者に向かい、労働者に過大な負担を負わせ、過労死などの問題が発生していることはかなり以前から問題視されてきた。各事業分野でどのようにすればそれに歯止めがかけられるかを真剣に検討すべきであるが、歩合制の弊害が特に大きく表れている

図2 タクシー運転者の収入推移



出所：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

タクシー業界で真剣な検討がされているとは言い難く、安易な台数規制で対応できる問題ではないと考える。

結局、台数規制を実施しても所得水準が上昇するなど運転者の待遇改善に貢献するとは考え難い。これは、実質的に増車を禁止し減車を強制することで台数規制を行った平成21年の特措法以降の賃金の推移をみても明らかである（「タクシー白書」によれば、平成21年度タクシー運転者の平均年収は365万円、平成22年度は348万円）。台数規制によって、市場での需給のバランスが図られていると仮定しても、運転者の生活環境の改善という問題の解決には結びついていないのが現状である。

以上をまとめると、台数規制は運転者の待遇改善に貢献しているとはいえ、台数規制が、運転者の待遇改善という目的達成のための手段として適切であるともいえない。なお、賃金と増車についての因果関係については、本来、重相関分析（増車以外のいくつかの説明変数で被説明変数である賃金を推定する方法）といった統計的分析を行ったうえで措置基準を実施すべきである。

この点、規制緩和によって、質の悪いタクシー事業者の参入が増えた可能性も否定できない。労働条件や待遇が事故を誘発することのないよう、事故や利用者からの苦情が多いタクシー事業者を重点的に、社会的規制を行うべきで、具体的には労働基準法・最低賃金法の遵守状況を厳しく監査すべきである。たびたび違法行為を繰り返す悪質な事業者に対しては、労働基準監督署からの是正勧告とは別に、安全管理の観点から厳しい行政処分を行うことが望ましく、それによ

て、悪い労働条件や待遇を改善できる。すなわち、運転者の待遇改善という目的を達成するためには、経済的規制としての台数規制によるのではなく、上記の社会的規制によるべきである。

なお、タクシー運転者という職業は、たとえば高齢で職を失った人のためのセーフティネットとして機能している面がある（他に、運転技術さえあれば、すぐに月額数十万円という収入が得られる職業は見当たらない）。台数規制が存在しない方が、タクシー運転者の就職につながりやすく、雇用の受け皿としての役割を果たす。その意味でも、台数規制は不適切であるといえる。

#### 論点4. 台数規制によって一定のサービスの質が確保されるのか。

(i) 台数規制の主たる目的は、安全性の確保、運転者の待遇改善と共に、一定のサービスの質の確保にあるとも主張されている。台数規制と安全性が統計学上有意な相関関係にないことは論点2で、台数規制が運転者の待遇改善につながらないことは論点3で説明したが、ここではサービスの質について考える。

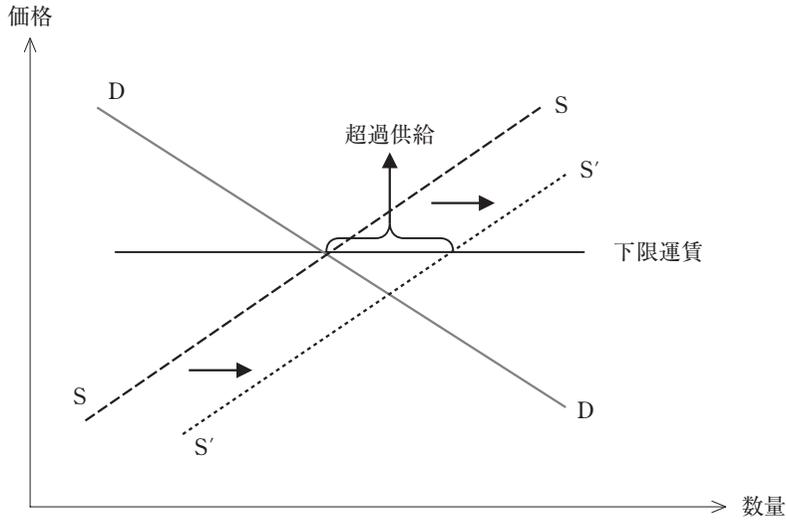
タクシーの場合、サービスの質を測るうえでの指標には、清潔さ、道の把握度、接客態度などいくつかがあるが、指標の一つとして、「空車を見つけて乗り込むまでの時間」あるいは「タクシー乗り場での待ち時間」がある。タクシーが過少な場合、満車に出くわす確率が高くなり、乗り場での待ち時間も長くなる。この場合、タクシーの利便性が低下するので、「タクシーの質の低下」といえる。一般的には、「タクシー乗り場での待ち時間」が長いと、タクシーは供給不足でサービスの質が低下しているといえる。逆に、同じ時間待っていて同じ台数のタクシーが通りかかっても、ほとんどが空車というケースでは供給過剰といえる。

タクシー事業で運賃規制のもとで、いま下限のタクシー運賃が市場価格と同じだと仮定する。需給調整が撤廃され、また、需要が増えない（需要曲線はDのまま動かない）ときに、台数が増加すれば（図3では、供給曲線がSからS'にシフト）、超過供給が発生し、実車率は低下する。したがって運賃が規制されている中で、台数規制を緩和して供給曲線が右にシフトしても運賃は変わらない。このような状況は既存のタクシー事業者の既得権益を守るもので、本当の規制緩和ではない。下限割れ運賃を設定したタクシー事業者を不利益に取り扱う現行の政策は、経済学的に合理的とはいえない。

タクシー事業者が新規参入してきた場合、供給曲線Sは右にシフトし、市場メカニズムが働けば運賃は低下し、需要（利用者）が増加する。電車やバスを利用していた人もタクシーを利用するようになるかもしれない。逆に、台数を減少させれば、供給曲線は左にシフトし、運賃は上昇する。したがって、どうしてもタクシーを利用したいという人は、初乗りが1,000円であっても利用する。タクシー乗り場で並んで待つこともないだろう。しかし、運賃規制が存在している限り、このような現象は起こらない。また、新しいサービスで需要を拡大することができれば、その分だけ需要曲線が右にシフトするから、超過供給は発生しない。

以上のことから、タクシー業界において一定のサービスの質を確保するためには、弾力的な運賃設定の可能な市場であることと、新しいサービスの導入が可能な市場であることが必要である（平成12年道路運送法改正で、法律自体は、弾力的な運賃設定が可能になったが、東京では初乗り運賃が

図3 タクシー事業における需給均衡



下がっていない)。消費者の需要の多様化に応じた良質な新しいサービスの提供や機動的かつ柔軟な運賃設定、多様な割引運賃の設定が可能となるような行政側の対応も合わせて積極的に採用する必要があると考える。多様化した需要に応じたサービスの提供、多様な割引運賃の設定を可能にしてこそ、サービスの質の確保が可能になり、消費者・タクシー事業者双方のメリットになるのであって、台数規制によってサービスの質が確保されるわけではない。

(ii) なお、供給過剰の解消策には「供給を減らす」「需要を増やす」という二つしかないが、需要を増やすにはタクシー事業者による需要喚起が重要であるが、即効薬はない。ロイヤルリムジンの増車申請に記載されているような外国人旅行者等をターゲットにするといった新規需要の開拓が着実に進展していくことが望ましい。一方で供給過剰を解消するためには、参入・増車規制、減車によるのではなく、むしろ運賃も含めたさらなる競争導入による企業淘汰こそが経済政策としては一般的で正しい考え方である。

以上をまとめると、台数規制ではなく、競争によってサービスを向上させるのが原則であり、結局、台数規制とサービスの質の確保との間には合理的な関連性はない。

## 2. 特措法及び措置基準の規制政策としての評価

特措法は需給調整規制を許容するものではない。あくまで自主的な総合的取り組みにゆだねられている。特定の事業者によるタクシー増車が、安全性確保、利用者の利便性確保等の観点から問題がなければ、すなわち「当該事業の計画が輸送の安全を確保するために適切なものである」(道路運送法6条1号)かぎり、国土交通大臣は増車に係る認可をしなければならない。

台数規制は、そもそもタクシー事業では需給予測が困難であるうえに(上記論点1)、安全性の確保・運転者の待遇改善・サービスの向上という目的のいずれとも合理的な関連性がなく(上記論点2, 論点3, 論点4)、経済学的な見地からすれば、無意味である。参入・増車抑制により運

転者の労働条件の悪化等を通じた輸送の安全性及び利用者の利便の低下を改善しようとの考え方には疑問があると言わざるを得ない。タクシー業界が抱える諸問題に対しては、経済的規制としての台数規制でなく、社会的規制による行為規制で対応すべきである。そもそも政府でさえ正確に需給予測できないタクシー事業において、需給調整は有効に機能し得ないのであり（上記論点1）、タクシー事業者が明らかな新規需要を立証できない限り増車を認めないとする政策には、経済学的な合理性が全くない。

### 3. 増車を認めることの意味

タクシー業界の将来を考えた場合、タクシー増車を認めても規制政策として不合理ではなく、資源配分の観点からは競争による企業淘汰が起こることがむしろ適切である。現行法下のタクシー業界では自由な競争の進展による企業淘汰は進展していないのが現状である。

本来、自由な競争を通じてサービス水準の低い事業者、零細で効率の悪い事業者や悪質な事業者は淘汰されるはずであるが、現状ではタクシー事業者の倒産はほとんどない（タクシー運転者がいなくなり、稼働率が悪くなれば、認可車両を譲渡するだけ）。これは規制によって守られているからである。また歩合制だから自然淘汰が進まないというよりも、実際はタクシー運転者が集まらなければ歩合制でも売り上げが落ちて、経営が成り立たなくなるはずである。市場経済ではこのような企業淘汰の過程を通じて需給が均衡するべきと考える。

タクシー業界では、實際上、新規参入と増車が認められず、台数規制がされていることから、現在、車両枠が有償で取引されるという異常な事態が発生しており、自由な競争が行われにくくなっている。すなわち、事業遂行能力に問題のない良質なタクシー事業者にも増車を認めないため、車両枠が経済的な価値を持つという、経済的な歪みが生じているのである。たとえば相場に照らせば、東京特別区・武三交通圏では車両1台の枠を買うには500万円必要であり、車両20台増車するためには1億円が必要となる。資本金のある既存の大規模会社にとっては容易でも、タクシー・ベンチャーがこのようなコストをかけて増車することは著しく困難である。その結果、特措法成立前後からタクシー業界では買収、売却、合併、企業グループ化が著しく進み、寡占化が進んでいる。それにより多くのデメリットが消費者や小規模ベンチャーにもたらされているのである。

小規模のベンチャーは増車することができず、成長の機会を奪われる。特に外国人に特化するサービスや低価格によるサービスなどで差別化を図ってきた消費者にとってもメリットの多い新会社が規制により拡大できない、あるいは小規模タクシー会社が良質なサービスを拡大しようとしても、コスト面でそれができないのは不合理であり、タクシー業界の健全な発展を阻害するものである。これは、他の業界にはない、極めて異常な状況である。

事業遂行能力に問題のない良質なタクシー事業者の増車が認められてこそ、車両枠が経済的な価値を持つという経済的な歪みが是正され、市場が機能し始める。冒頭に述べたロイヤルリムジンや札幌エムケイの増車申請を認める政策は、市場の歪みの是正につながり、経済学的に見れば望ましいことである。

### Ⅲ. 結論

タクシー事業については、平成14年2月に改正道路運送法が施行され、需給調整規制の廃止を柱とする規制緩和が実施された結果、新たな雇用の創出、待ち時間の短縮や多様なサービスや運賃の導入等、消費者利益の向上に貢献したというプラスの面はある。

タクシー事業も一般の企業と同じであり、労働基準法や道路交通法など基本的な法律を遵守できない事業者を排除すべきであり、利用者には選ばれる事業者の自由な事業活動を束縛すべきではない。したがって、有効な競争により質の悪い事業者が淘汰されることが業界の活性化につながり、消費者の利益につながる。タクシー業界では転職が容易であるため、タクシー運転者にとっても、良質なタクシー事業者に再就職できるというメリットがあり、その待遇改善にもつながる。良質なタクシー事業者が増えれば、安全性も向上する。

現行の措置基準による規制は、安全性確保や運転者の待遇改善につながらないだけでなく、「利用者の視点」が欠如していると言わざるを得ない。措置基準による規制は、タクシー運転者を守るのではなく、タクシー事業者の既得権を守っているに過ぎない。タクシー事業者は行政に頼らず、事業者自ら経営努力をすべきであり、新たな需要を開拓する必要がある。情報技術の進展に伴い、運行情報を集約するシステムや配車を高度化するシステムの導入などにより、他社と差別化することも可能である。また料金設定や広告、付加価値サービスなど、需要開拓のためのマーケティングを行うことも必要である。

タクシー営業に限れば「コモンズの悲劇」で説明できる事象が発生することは否定できない。「コモンズの悲劇」とは、たとえば共有地に農民は利益の最大化を求めてより多くの牛を放牧する。自身の所有地であれば、牛が牧草を食べ尽くさないように数を調整するが、共有地では、自身が牛を増やさないと他の農民が牛を増やしてしまい、自身の取り分が減ってしまうので、牛を無尽蔵に増やし続ける結果になる。こうして農民が共有地を自由に利用する限り、資源である牧草地は荒れ果て、結果としてすべての農民が被害を受けることになる。

しかし、タクシー営業でも創意工夫によって市場メカニズムが働く可能性が十分にある。たとえば、タクシー乗り場では、待ち順ではなく利用者が指名できるようにすれば市場は機能するし、ロイヤルリムジンが新規需要を開拓しているような電話やインターネットによる配車では市場が十分機能する。またタクシー乗り場や配車で運賃は自由化することも考えられる。場所や時間帯によっては、今よりも高い運賃を取れるかもしれない。

前述のように規制緩和以降、サービスの多様化により消費者の利益が向上したことは否定できない。さまざまなサービス提供で利用者を増やしてきた事業者もある。タクシーに限らず、不況の影響や残っている規制による市場の歪みを、規制緩和の負の側面と主張し、改革に逆行しようとする動きがみられる中、参入・増車規制のように、タクシー業界と規制当局との間で既得権益を守るための規制で生産者余剰を確保しようとする行政手法は見直すべきである。

規制緩和の過程で、信頼できるサービス内容を提供するために個別サービス事業者の変貌が求められている。福祉・介護タクシーもその一例で、単に「運ぶ」ということから、「ケアする」

という新たなサービスを展開している。ロイヤルリムジンが、「外国人のお客様への対応」として、訪日外国人の増加に伴う新たな需要を開拓してきたことは高く評価されるべきである。日本が観光立国を推進する中で、各地の観光交流を支える基盤としての役割も大いに期待される場所である。今後一層、交通環境の変化に対応して、良質のタクシー事業者が市場で正当な報酬を得ながら生き残っていくことができるような環境を整え、タクシーの持つ特性を生かし、利用者の目線で新たなサービスが展開されることを期待する。

現行の運輸行政は参入・増車規制、さらには減車しない事業者や低額運賃事業者への締め付けを強化することにより、供給過剰を解消するといった政策手段をとっている。供給過剰の一方には需要低迷、減少があるが、現在の政策はタクシー利用者を増やす努力を放棄しているところか、創意工夫等の企業努力によって規模拡大をめざす企業活動を封じている。

以上のことから、特措法の下では、当該事業の計画が輸送の安全を確保するために適切なものであることなど道路運送法の要件を満たしていれば、増車も本来認可されるべきであるし、創意工夫で需要を開拓しようとする事業者の発展と企業淘汰は、タクシー業界にとっても、運転者にとっても、消費者にとっても歓迎すべきことである。

本件のロイヤルリムジンの場合、今回の30台の増車は経済学的に「合理的な企業の判断」に基づくものであり、増車は認められるべきである。残念ながら、コンプライアンスの面で良質なタクシー事業者はごく少数であり、増車が相次ぐとは考えにくく、そもそも増車によって、タクシー業界が抱えている諸問題が深刻化するとは全く考えられない。

最後に、タクシー事業においては、量規制よりもむしろ質的規制の強化、すなわち企業のサービス水準、コンプライアンスの状況、質的チェックを定期的に行い、営業の権利の割り当てが適切であるかどうかを厳格に精査することが求められる。

#### 参 照 文 献

- 衆議院調査局国土交通調査室（2007）「タクシー業務適正化特別措置法の一部を改正する法律案（内閣提出第60号）参考資料」
- 衆議院国土交通委員会（2007）「第166回国会国土交通委員会議事録」筆者参考人意見
- 規制改革会議（2008）「タクシー事業を巡る諸問題に関する見解」
- 交通政策審議会（2008）「タクシー事業を巡る諸問題への対策について 答申～地域の公共交通機関としてのタクシーの維持、活性化を目指して～」