

公共交通として位置づけられたタクシーが 果たすべき社会的役割

加藤 博和¹

¹正会員 名古屋大学准教授 大学院環境学研究科 (〒464-8603 名古屋市千種区不老町C1-2(651))

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

タクシーは日本において、バスや鉄道と違い公共交通機関という認識はなされてこなかった。しかし、2002年の規制緩和後に生じた供給過剰や運賃低下を適性化する必要に迫られ、そのための立法において、はじめて公共交通として位置づけられた。そのため「タクシーが公共交通として何を提供すべきか」についての事業者や自治体の意識は高くない状況にある。本稿では、公共交通としてタクシーが果たすべき役割や、具体的なサービス形態・内容について論じる。さらに、自治体がタクシーサービスを地域公共交通に活用するための留意すべき点を示す。

Key Words : *Social Roles of Taxis, Local Public Transportation Planning, Program for Vitalization and Rehabilitation of Local Public Transportation Systems, Road Transportation Act*

1. はじめに

タクシーは日本のみならず世界中で活躍する輸送機関である。少数の旅客が運転手と車両を有償で借り切り、任意の出発地から目的地まで輸送してもらうというタクシーのシステムは、自由度が高く、個人でも事業立ち上げが可能である。バスや鉄道は輸送需要が一定以上ないと存立できず、また地域全域をくまなくカバーすることは困難であるが、タクシーは需要が少なかったり多様である場合にも対応でき、日本国内でもほとんどの地域においてタクシーサービスを楽しむことができる。しかし近年では、大都市圏では供給台数が過剰となる一方で、中山間過疎地域においては事業撤退が目立つようになるなど、サービス供給が不安定な状況がみられるようになっている。一方で、モータリゼーション進展や少子高齢化等によって鉄道・路線バスの減便や廃止が進みつつあることや、自力移動が困難な高齢者や障がい者の移動機会を確保する観点から重視されるようになったことから、より少量かつ多様な需要にも対応できるタクシーへの期待が高まりつつある。

このような状況を受けて、タクシーに関連する法制度はここ数年で大きく変化を遂げている。しかし、タクシー業界や自治体がそれらを十分に理解・活用し、地域公共交通サービスの確保・維持・改善に努めているとはまだ言い難い状況にある。そこで本稿では、タクシーに関わる近年の法制度の変化を概観し、それらを活かしてタクシー事業が地域公共交通サービスに貢献するための方

向性を論じることを目的とする。

2. 規制緩和によるタクシー事業の混乱

日本において、タクシー事業（一般乗用旅客自動車運送事業）はバス事業（一般乗合/貸切旅客自動車運送事業）とともに、長年、道路運送法によって国の認可を要する事業として規定されてきた。これは、運賃収入によって収益性を確保できる一方で、だれでも利用できる輸送機関として安全・安定供給確保が必要であることから、民間経営でありながら国による管理が必要であると考えられていたことによる。具体的には、参入は認可制であり、地域ごとに数量規制が設けられ、運賃も一律とされていた。しかし、規制緩和の流れを受けて道路運送法が改正された結果、2002年にタクシー事業の規制が見直され、参入が認可制から届出制になるとともに数量規制や最低車両規制も緩和された。また、運賃規制についても1993年以降順次緩和され、2002年以降はある幅の範囲内では自動的に認可され、それより低い運賃も審査が通れば認可されるようになった。

これらの規制緩和は競争原理導入によるサービス向上促進を意図して行われたものであったが、実際に目立って起きたことは、新規参入の増加や既存事業者の増車による供給過剰、そして運賃値下げ競争であった。タクシーのサービスは、基本的な接客や運転技術、車両の快適性が満たされていれば、あとはいかに速く安く運んでくれるかが大きな要素となる。駅等のタクシー乗り場や流

して乗車する場合には早く乗車できることが重要であるし、予約の場合も、呼んだらすぐ、あるいは使いたい時刻にタクシーが来ることが重視される。以上に応えようとすれば車両を増やし運賃を下げることは当然かつ最優先の戦略となる。一方で、それによって需要が増えるかと言えば必ずしもそうではない。タクシーは鉄道やバスと比べれば1ヶタ高い運賃である。したがって需要の多くは、必要経費が使えたり時間価値が重要となる業務での使用か、他に交通手段がない場合にやむを得ず使用するかのいずれかである。そのため、運賃を多少下げても需要がそれほど増えるわけではない。運賃値下げは総需要拡大にはそれほどつながらず、むしろ事業者間の取り合いを激化させる。それに勝つための手っ取り早い方法は台数を増やすことである。こうして、増車と運賃値下げが繰り返されることになる。

この結果、実車率や日車営収（1日1車両あたり営業収入）が低下するが、タクシー事業者は増車によって乗客数を維持できていれば、総経費は増えるものの総収入は維持できる。問題なのは運転手の収入が減少することである。これは、日本のタクシー事業の大半が運転手の給与に歩合制を取り入れていることによる。日車営収減少は給与減少に直結してしまうので、運転手の生活が困難となり、良質な運転手が集まらなくなったり、安全性が損なわれたりする可能性が高まる。一方で、増車によって客待ちタクシーが夜の都市中心部にあふれる光景が全国で当たり前のように見られるようになった。

3. タクシー適活法の制定

規制緩和後の道路運送法では、タクシーの供給量が著しく過剰となった場合に新規参入や増車を一時的に認めなくする「緊急調整措置」を準備しており、実際に発動される場合もあった。しかしこの措置では増えてしまった車両を減らすことができないため、需給改善には至らない。そのためタクシー業界からは、さらに踏み込んで減車や運賃規制強化を可能とする制度変更を求める声が強まった。ただし業界内外にはこれに反対する意見も存在していた。規制緩和によってサービスが向上し運賃が下がってタクシーもつかまりやすくなったのに、再び規制強化すれば元に戻ってしまい、利用者の理解が得られないのではないかというものである。もちろん、単にタクシー事業者が集まって減車や運賃値上げを一斉に実施することはカルテルであり、独占禁止法に違反する。

そこで考え出されたのが、道路運送法はそのままとしつつ、各地域でタクシーに関する協議会（地方運輸局、自治体、タクシー事業者・団体、タクシー運転者の団体、地域住民等がメンバー）を設け、そこで認めた場合には減車や運賃規制強化を可能とするしくみを新しい法律で

規定する、という方法であった。行き過ぎた増車・運賃値下げがタクシーサービスの安心・安全性を妨げるという認識が地域で共有されることを条件としたのである。

2009年に議員立法で成立・施行した「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（タクシー適活法）」がその法律である。

施行に至るまでの間に「タクシーは重要な地域公共交通である」という位置づけが国やタクシー業界から主張されるようになった。地域公共交通という言葉に法的な定義が初めて与えられたのは、2007年に成立・施行した「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（地域公共交通活性化・再生法）」である。その第二条第一号において「地域住民の日常生活若しくは社会生活における移動又は観光旅客その他の当該地域を来訪する者の移動のための交通手段として利用される公共交通機関」と定義された。この定義からは、タクシーも地域公共交通の一種であると解釈できそうである。しかし、地域公共交通活性化・再生法ではタクシー事業（一般乗用旅客自動車運送事業）への言及は全くない。ここからは、タクシー事業が地域公共交通であるかどうかは明確でなく、少なくとも地域公共交通活性化・再生法が活性化・再生しようとする対象として認識されていなかったと言える。

これに対し、タクシー適活法では第一条の冒頭で「この法律は、一般乗用旅客自動車運送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ことに鑑み・・・」としている。さらに第二条第四号で、地域公共交通の定義は前述の地域公共交通活性化・再生法での定義に従うとしている。ここでようやく、タクシーが地域公共交通であると定義され、それゆえに「適正化・活性化」（減車や運賃規制強化を意味する）が必要であるという論法が明確になったのである。

この法律に基づき、特に規制緩和後のタクシー車両増加が著しい全国156地域を「特定地域」に指定し、協議会を設置して減車のための「地域計画」を定め実行するとともに、運賃については下限割れを認めないこととした。その結果、日車営収が増加に転じる効果が現れるようになった。さらに2014年には法律が改正され、名称が「特定地域及び準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」に変更となった。従来の特定地域は準特定地域とされた。準特定地域では、タクシー事業者の協議会への参加や決定事項の履行は任意とするものの、従わない事業者については運輸局が監査を強化するなどして履行を促進するというスキームである。加えて、改正法の特定地域では、さらに厳しい状況にある地域についてより強制力の強い措置を可能としている。

4. 「最後の公共交通」としてのタクシー

以上のように、日本においてタクシーは、だれでもお金を払えば利用できる輸送機関であったにもかかわらず、バスや鉄道と違って公共交通機関という認識は公的にもなされてこなかった。しかし、規制緩和後の供給過剰や低運賃を適性化する必要に迫られたために、はじめて公共交通と位置づけることで適性化措置が正当化された。それゆえに、タクシー適活法第五条ではタクシー事業者・団体の責務として「地域公共交通として重要な役割を担っていることを自覚」することを示しているが、実際に各事業者自身がその自覚を持っていることは必ずしも保証されない。この点については調査を行わないと断定できないが、バス・鉄道事業者との決定的な差と考えられる。サービス維持のための公的補助制度はまれであり、経営者の多くも収益が確保できるビジネスとして取り組んでいる。運転手も歩合制を前提に、少しでも多く稼ぎたい、あるいは逆にほどほどでよいなど、多様なスタイルが見られる。いずれにせよ地域の足を確保する公共性の強い仕事という認識はそれほど強くないと考えられる。逆に自治体も、タクシーを公共交通ととらえ、その確保策やサービスのあり方を検討することの必要性をあまり感じていないことがうかがわれる。各地域の協議会で、タクシー業界から「自治体の関心が低いのは問題」という発言が目立ったが、タクシー業界やサービスの現状を考えればやむを得ないとも言える。

では、公共交通機関としてのタクシーの特徴は何であろうか？ 具体的には、(1)24時間365日のサービス提供、(2)ドアトゥードアの輸送、(3)個別輸送ならではのきめ細かい配慮や多様なサービス提供、が挙げられる。それゆえに、大量輸送を旨とするバスや鉄道に比べれば運賃は1ケタ高くなるが、利便性・快適性も高くでき、公共交通空白地域・時間帯も解消できる。また、需要が少なくても成立するため、バス・鉄道が成立しない地域でも存在しうる「最後の公共交通」となる。障がい者等の移動制約者への対応もしやすい。その意味で、自治体や地域もタクシーに関心を持たないのは適切ではない。

近年、地方部では人口減少やモータリゼーション、自家用有償運送（白ナンバー車を用いた有償ボランティア輸送）やコミュニティバス・デマンド交通との競合などによってタクシー利用が減少し、事業者が廃業して空白地域となる例が生じている。また担い手不足も深刻で、後継者がいない事業者も少なくない。自治体がバスやデマンド交通に力を入れる一方で、タクシーは何もしなくてもいつまでも存在していると誤解していると、そのうちタクシー事業者がなくなったり不足したりすることも十分あり得る時代である。

この状況を踏まえ、2014年2月に国会に提出された地域公共交通活性化・再生法の改正案では、今まで明示的に扱っていなかったタクシー事業について、新たに設けられる「地域公共交通再編実施計画」において鉄軌道・バス・航路や自家用有償運送とともに対象と位置づけている。また、地域公共交通網形成計画（改正前は地域公共交通総合連携計画）においても対象とすることは可能である。これらの計画においてタクシーの役割やサービスレベル、その確保策について規定することが今後は求められる。

5. タクシーが提供できる公共交通サービス

このように、地域公共交通としてタクシーが位置づけられ、その役割発揮が期待される中、タクシー事業にいかなる対応が求められるかについて、以下(1)、(2)の2種類の形態に分けて説明する。

(1)一般乗合旅客自動車運送事業として

タクシー事業者が乗合運行（一般乗合旅客自動車運送事業）の許可を取得して提供するサービスである。

現行の道路運送法および関連省令では、乗合事業は定員11人以上の車両を用いた定時定路線の運行（路線定期運行）、乗用事業は10人以下の車両を用いたドアトゥードア運行となっている。しかしこの両者は両極端の形態であり、運賃も1ケタ違っている。これらだけでは地域の実情に応じたサービスが提供できない恐れがあることから、この中間形態に当たる、タクシー車両を用いた乗合運行（乗合タクシー）や、ダイヤを定めないデマンド乗合運行（路線不定期運行および区域運行）について、市町村が主宰する地域公共交通会議での協議が調うことを条件に可能となっており、許可の要件弾力化や手続きの円滑化も図られている。

このような乗合運行は、バス・タクシーいずれの事業者も参入できるが、通常は小型車両や予約システムを保有するタクシー事業者の方が対応しやすく、費用も安価にできる。このため、全国的に多くの取組がなされているが、あくまで法的には一般乗合許可であり、いわばタクシー事業者がバス事業の領域に進出したと見ることができる。乗合タクシー運行は9人乗りジャンボタクシー車両を利用することが多く、過疎地域や深夜の路線バス代替、空港アクセスなどでよく行われており、バスでは対応できない需要をうまく獲得している。愛知県小牧市・春日井市で運行されている「ミゴン」は、駅から団地に向かうバスの終車後にその3倍の運賃で6人乗り車両を用いて運行されており、バスルート上ならどこでも降車できるなど使いやすさが受けて多く利用されている。愛知県江南市では4人乗りの一般タクシー車両による定

時定路線乗合タクシー「いこまいCAR」定期便が2002年から市内全域で運行されていたが、次第に縮小され、2013年には民営バス運行に置き換わって廃止となった。現在は2007年に始まった、事前登録者がタクシーを一般もしくは乗合で利用できる予約便のみ運行されている。

乗合タクシーやデマンド交通のタクシー事業者から見た問題点として、もともとの一般タクシー事業と競合する機会が多いことが挙げられる。タクシーより運賃が安いことから、タクシー事業の売り上げが減少してしまい、たとえ運行受託できたとしてもそれによる増収（補助金含む）では埋め合わせられない場合がある。それを嫌って導入検討段階で反対を表明し、結局実現に至らない場合もあるため、運行地域や方法、時間、運賃等の設定には様々な配慮と関係者の合意形成が必要である。

また、タクシーと異なる運行上の特徴に運転手がうまく対応できないこと、例えばタクシーではいかに早く着くかが大事であるが、その調子で乗合タクシーを運行すると早発してしまうことや、歩合制でないために意欲がわかずサービスが悪くなりトラブルを引き起こすこともしばしば見られる。一方で、委託契約の方法によっては安定的な収入が確保でき経営にプラスになることもある。加えて、市町村の公共交通事業を受託することによる信頼の獲得がタクシー受注を増加させることも見受けられる。静岡県富士宮市では、市が導入を決めたデマンド交通についてタクシー事業者は当初、タクシー利用者が減るとして難色を示していた。しかし運行開始後は、朝デマンド交通で出かけた人の帰りでタクシー利用（デマンド交通だと時間が合わないため）や、運行地域での予約注文の増加があり、利用者がむしろ増加したということから、後のデマンド交通運行地域追加の際、運行希望事業者が増加したという結果を出している。別の市ではタクシー会社がデマンド交通の予約配車システムを開発し、それを売りにしてデマンド交通の受託を拡大したり、他地域の事業者に販売したりすることが行われている。

(2)一般乗用旅客自動車運送事業として

本業のタクシー事業（一般乗用旅客自動車運送事業）の範疇で様々な工夫を行ってサービスを提供していくことである。

既に述べたように、タクシーでは車両確保も含めた速達性や低廉性の要素が大きく、その他のサービスはあまり顧客確保につながらない。しかし、例えば障がい者、要支援者、妊婦、小さい子供を持つ母親、小学生など、自力で移動するのに支障が大きく、自家用車利用もできないもしくは避けたい場合について、タクシーによって乗客の状況に応じた輸送ができる余地は大きい。うまくサービス提供できれば固定顧客となり、長期間多頻度利用してくれるようになることも考えられる。そのため、

これら特定の顧客に合わせた輸送サービスを会員制で行う取組が増えている。また、高齢者・障がい者向けのユニバーサル車両も普及しつつあり、介護サービスの資格を有する運転手も増加しつつある。

ただし、タクシー運賃が固定的である点が課題である。本来ならば顧客の特性に合わせた輸送を行えばその分付加価値も大きくなるため、より高い運賃を徴収できる場合も生じるが、タクシー運賃はそのような仕組みになっていない。つまりタクシー運賃はあくまでも「運ぶ」ことの代償である。付加価値によって運賃を変えることができないのが、タクシーの規制緩和がうまくいかない原因の1つでもある。なお、タクシー事業の中には福祉輸送事業限定という形で個人タクシー的に経営しているものがある。これについては一般に特殊な装備をつけている車両が充当されることが多く、自力で動くことができない障がい者や要介護者を輸送するものである。

移動制約者への手段確保は行政課題としても重要であり、公的補助の対象となる可能性もある。全国的によく行われているのはタクシーチケットの配布であり、特に多いのは初乗り分運賃や迎車料金を自治体が負担するものである。このチケットを自家用有償運送やバス・鉄道等でも利用可能としているところもある。愛知県蒲郡市では、70歳以上の市民を対象に、事業者が1割、市が2割（1000円が上限）を負担して3割引でタクシーに乗車できる割引制度を実施している。

また、増加する買物難民や交通空白地区住民の足を確保するため、乗合運行ではなく、地域で会員を募って決まった時間に乗り合わせて病院や商業施設等の目的地まで往復するサービスが少しずつ広まっている。乗合運行に比べ利用者や収入が確定するため経営リスクが少ないメリットがある。

6. タクシーを活用した公共交通確保の実例

日本では1990年代後半以降、自治体が主体となった地域公共交通確保策として、コミュニティバスの運行が各地で行われてきた。そして近年では、コミュニティバスでは非効率となる小需要の移動制約者への移動サービスとして乗合型のデマンド交通の普及が進んできた。しかし、既存のタクシーサービスがあるのであればそれを利用すればよいという考えも成り立つ。

そこで、コミュニティバス運行を全廃しタクシーによって公共交通サービスを担う方式に転換した長野県駒ヶ根市の事例を示す。

駒ヶ根市では民営路線バスの退潮に合わせ、2001年にコミュニティバス「こまちゃんバス」を運行開始、その後路線を拡大し、最終的には11路線までになった。しかし、利用者数は最盛期だった2006年の12万人強から2012

年度には6万人弱と半減した。この間、2009年に市は地域公共交通協議会を設置して調査を実施し、2010年2月に地域公共交通総合連携計画を策定、それに基づき2010～12年度に路線を大幅に見直すとともに利用促進策を行ったが、功を奏さなかった。しかも利用状況調査の結果、大半がヘビーユーザーであり、実際に利用している住民の数は人口の2%にあたる700人弱であることが判明した。一方で、本数や運行日が少なく停留所まで遠いバスでは利用できないとする住民の意見も多数あった。

そこで、バスを全廃しタクシーでのサービスに切り替えた方が効率的であるとして、2012年8月に市はこまちゃんバスの2012年度末での全廃と、高齢者・障がい者等への割引タクシー券交付による代替手段提供を行う方針を決定した。しかしその後、完全にタクシー利用に切り替えると運賃負担が大幅に増加するため出控える人が出るおそれがあり、乗合運行でないと運行費用も効率化できないことに留意し、著者からのアドバイスも受けて、急遽、最低限の安価な移動手段として、自宅と市中心部の主要施設との間を移動するために週2日・2往復運行するデマンド乗合交通の運行を追加することとした。また、いったんは放棄することになっていた連携計画も再度策定し、市としての公共交通政策の方向性と具体的な施策をまとめることとした。2013年3月に第二次連携計画を策定し、それに基づき4月からデマンド乗合交通「こまタク」を運行開始するとともに割引タクシー券の交付も開始、移行措置として運行を続けていた「こまちゃんバス」は5月末をもって全廃した。

デマンド交通の予約は前日までとなっており、予約者数に応じて車両を選択している。会員登録および利用状況は順調に推移しており、利用者数も割引タクシー利用者と合わせてバスの時とほぼ同水準を保っている。割引タクシー券交付のみの場合の想定よりも利用者が多く経費は抑えられており、安く移動したい人にとっても高い利便性を求める人にも対応できている。

今後駒ヶ根市としては、デマンド交通の会員登録者および利用者の増加に取り組むとともに、利用の多い区間

については増便や定時定路線での復活も視野に入れ、公共交通活性化の取り組みを進めていく方針とのことである。

7. まとめ

本稿では、タクシー事業が規制緩和に伴って生じた供給過剰と運賃低下から脱却するためにタクシー適活法が制定されるに至った経緯と、その根拠として地域公共交通の役割を果たす必要性が規定されたことについて説明した。さらに、タクシー事業の地域公共交通サービス提供の可能性や実際の状況について概括した。その結果、乗合タクシーやデマンド交通といった乗合事業としての貢献のみならず、タクシーメータを倒して個別に乗客輸送する本来のタクシー事業（乗用事業）の形でも様々な貢献がありうることを示した。

今後は移動ニーズが多様化するとともに、高齢化や地方部・郊外部の人口減少が進展することで、タクシーがバス交通を補完もしくは代替し公共交通サービスを確保する局面がどんどん広がっていくと見込まれる。そのために様々なサービスを開発・実用することが事業者には求められる。現在、タクシーの運行管理や予約・配車のためのIT活用が急速に進展しており、利用者にとって使いやすく、効率的な運行も可能とするシステムの開発と運用が進んでいくであろう。サービス提供内容の検討にはそれらをうまく活かす視点が求められる。

一方、地域公共交通確保を必要とする自治体や地域も、定時定路線のコミュニティバスや特定の予約システムを用いたデマンド交通といったものにこだわるのではなく、地域の移動ニーズを十分に把握し、事業者と話し合いながら「適材適所」の輸送手段を探り当てていく作業を行い、一般タクシーも含めた地域の移動システムの持続可能性を高める取り組みを、地域公共交通活性化・再生法の活用なども行いながら続けていくことが必要である。

(2014.4.25 受付)

Social Roles of Taxis Positioned as Public Transport

Hirokazu KATO