

地方部で何が起きているのか

～空論でしかない自主減車と需要創出

東北大学工学部助教授 徳永 幸之

宮城県タクシー協会仙台地区総支部の逆特区提案を機に、一挙に全国業界の注目を集めた仙台市のタクシー供給過剰問題。東北運輸局を中心に「仙台圏におけるタクシー問題対策協議会」も設置されたが、そこでの議論は必ずしも業界の満足を得られるものではなかった。「供給過剰をどうするか？」という持ち越された課題は現在、国土交通省・交通政策審議会のタクシーサービスの将来ビジョン小委員会で論議を繰り広げている最中だ。そこでこの問題について、仙台協議会に唯一の学識者と参画した東北大学の徳永幸之助教授に話を聞いた。

——仙台圏におけるタクシー問題対策協議会に参画した感想から。タクシーの供給過剰など、様々な問題の論議は、中央での交通政策審議会・タクシーサービスの将来ビジョン小委員会に舞台が移ったわけだが、その点についてもご意見を。

徳永 仙台協議会は、それぞれの立場でかなりの温度差を感じた。運輸当局は業界が自助努力でできる部分を模索してい

るし、それはガス抜きという部分もあった。対して業界労使は抜本的に規制緩和の見直しという主張を前面に出し、一般市民・利用者代表は必ずしも規制緩和が問題というわけではないけれども、やはりかなりの問題が起きていることについて、「自助努力ではどうにもならないだろう」という認識を持っていた。

——商店街代表だったが、市民の側から「タクシーが増えすぎて困っている」という話が始めて出た。

徳永 あくまでも市民側から訴え出てきたということではなく、呼びかけに対して応えたものだ。厳密な意味で市民側代表といえるか、ということはあるが、それでも問題意識は持っていてくれた。特に商業関係者は先に規制緩和の波に洗われているという意味で、タクシーの置かれた状況がよく理解でき、規制緩和の結果についても、ある程度わかっていた。

いわゆる「審議会」については、一つの手段として有効に機能してくれば妥当な制度だと思う。ただ、タクシー問題に関して言えば、地域によって事情がか

なり違う。そのことを、審議会なり国土交通省（本省）が、どの程度把握しているかという部分でね、地元から中央へ吸い上げる機能が、今の運輸政策の中では非常に弱い。私は、今回の協議会の中で「仙台では一体何が起こったのか?」、実態をとにかく明らかにすることが大事だと考えた。それが規制緩和の問題なのか?ということはもう中央で議論してもらえないだろうと。協議会では本省の意向として自助努力でできる部分を考えてくれということだったが、逆にこの協議会で「仙台で何が起きているか」を本省にフィードバックすべきで、それが大きな役割であったと思う。その機能がちゃんとしていればタクシーサービスの将来ビジョン小委員会の中でもきちんとした議論になる。

需要減のダメージに追い討ち

——改正道路運送法施行後、全国的にタクシーの供給過剰状態は悪化している。仙台市内の状況で他の地方都市と比べて、特に顕著な特徴は。

徳永 まず規制緩和後に供給過剰になったというよりも、バブル崩壊後タクシー需要はどんどん減っている。これは中央、地方、程度の差こそあれ同じことだ。ただ、そういう状況の中で規制緩和によっ

て痛かった。仙台はその典型だろう。なぜ、仙台なのかということだが、やはり東北の中では比較的恵まれている都市と思われること。もう一つ、仙台の場合、道路整備が行き届いており、客待ちの駐車待ちが非常にやり易い。物理的にね。そういう環境が整っていた。

——現行法では緊急調整措置という制度があり、仙台市は政令指定都市の中で唯一、特別監視地域に指定されていた。しかしながら地元業界からは「何の役にも立っていない」と不評だ。指定要件のあり方については。

徳永 相対的な基準で決められていることが大きな問題だ。毎年、徐々に悪化している地域では年々指定を受けるハードルが高くなっていく。しかも指定要件は改正法施行後3年余りの間で変更も受けている。今の政府には、規制緩和の大きな流れがあって、国交省の自動車交通局はどんどん背中を押されている。

競争を促進するような環境はやはり必要だとは思うが、社会的な問題が起こっているとき、そこを犠牲にしてまでの競争がいいのかということだ。私は「競争は必要だ」という立場だが、社会的な問題を犠牲にしての競争優先には大いに反発する。具体的には、違法駐車や環境の問題、加えて輸送の安全性の問題。安全性についてはタクシーだけでなく輸送

業界全般に「サービスの質」として見え難く評価されにくい。おそらく重大事故を起こさない限り、その品質の差は気づかれない。それが非常に危うい。いかに適正な判断ができるような基準作りができるかということだが、現状ではほとんどないがしろにされていて、そのツケを消費者に押し付けている。判断は消費者の自己責任とされているわけだが、実際に消費者は判断するための情報を得ていない。そういう情報の非対称性、不完全性を許しておきながら、規制を緩めていくという、安全性を無視したような事業者さえ参入可能な制度というのは大問題だと思わざるを得ない。

流し影響は規制すべき

——緊急調整地域の指定要件のあり方については、どのようにお考えか。

徳永 直接的な答えにならないが、都市には都市の許容できるタクシーの数があ。駅前でのタクシーの容量とか、街の乗り場や道路の広さなどで待機できる数、流しで走り回れる数とかね。だから、都市として流しタクシーの数については規制すべきだと思う。それ以外の電話を受けての配車とか契約、そういう部分での競争は大いにやっていただければ良い。少なくとも流し市場での規制緩和はかなり問題が起きている。そこについて

は、好むと好まざるとにかかわらず規制せざるを得ないんじゃないか。

ここをきちんと分けて考えれば自由競争を阻害することにはならない。流しに関しては地理試験とか、接客マナーなども含めて適正な乗務員を維持・確保してコントロールしていく必要がある。都市として「流し営業は何台まで」と決めた方が良い。場合によっては流し営業のための競争入札のようなことがあっても良いと思う。

——タクシーについては、しばしば地域性ということが語られる。現在は国交省が中央集権的に一元管理しているが、監督権限の地方自治体移管については。

徳永 長期的な目で見ればそれが望ましいでしょう。しかし、今現在、地方分権化してとなると…。

——地方自体の能力からも難しいだろうとの声は根強くある。

徳永 国全体で見ても現在の地方分権論議は準備不足だ。助走期間を設けないと、かつての「ふるさと創生・1億円」みたいになる(笑)。わけもわからず金塊買った自治体もあった。タクシーの場合、問題になるのは県庁所在都市中心だろうから、地方運輸局、運輸支局に任せるより、自治体に任せの方が長い目で見れば良いかもしれないと思う。

——供給過剰問題への具体的な対策とし

ては仙台の場合、逆特区のこともあったが、国交省は自主減車先行でのスタンスを堅持している。

徳永 自主減車先行は無理だろう。これは空論だと思う。ゲーム理論でいう囚人のジレンマの典型的な問題になってくる。費用構造を厳密に調べてみないと断定的なことは言えないが、要するに、個々の判断では「増やした者勝ち」だ。また、同じくゲーム理論には「チキンレース」という言葉もあって、先に身を退いた方が負け。アクセルは踏み続けないとダメで、そのうちにみんな一緒に崖から落ちるよということになる。まさにそういう問題の構造になっているから、自主減車で自らブレーキを踏むということは、その人だけが損をし、明らかに負ける行為であって、それを経営者に迫るとするのはナンセンスだ。だからといって相談してやれとなると独占禁止法違反になる。全員で一緒に一度に減車しないと効果がない。しかし、一定の率で減車するとしても割り切れない端数が出てくるし、個人タクシーもあるから、どうやっても得する人、損する人が出てくる。一律減車はあり得ない。

——需給のアンバランスについては、あくまで「新規需要の掘り起こしで解決すべきだ」とする考え方が根強くある。

徳永 例えばトラックなどでは需要の掘

り起こしがある程度できて、需要が増えている。まあ、トラック業界にも問題は起きているのだが…。一方、路線バスはるか昔から需要はまさに一方的に減り続けている。誰も参入しようと思わない。それはそれで縮小均衡が図られ「誰も参入して来なくて良かったね」となっている。タクシーはと言うと、規制緩和論議をしていた頃は、需要は横ばいだったから、「頑張れば需要は増えるかもしれないね」という話だった。ところが、バブル崩壊後はバスと同じくらいの勢いで需要は急降下している。ですから需要の掘り起こしというのはそんな生半可なものではない。

——早く、夢から醒めなさいということろか(笑)。

徳永 需要掘り起こしというと、まず高齢者や福祉が期待されるわけだが、そこで何をやっているかということ自治体絡みだ。需要は増えてないけど、自治体の金で何とか食えてますと。これは、いってみれば業界全体の生活保護みたいなものだ。東京、大阪はまた違うのかもしれないが…。

——新規需要の掘り起こしによる需給バランスの回復は無理であると？

徳永 現状のタクシーサービスの延長上では完全に無理だ。

——何か特殊な需要が起きなければ？

徳永 あるいはまるっきり新しいニューサービスのようものが生まれないと。それはおそらく単にお客さんを運ぶというサービスではなくなるだろう。

——となると、それはもうタクシーとすら呼べないものかもしれない？

徳永 情報業とかそういったものをひっくりめたものかもしれない。総合サービス業に生まれ変わって勝負するくらいでないと、そこまでいかないと需要の掘り起こしは無理だろう。人も運ばば荷物も運ぶ、運輸丸ごと引き受けるとか…。

賃金制度で抜本的な解決は無理

——国交省は現在のタクシーを古いビジネスモデルだと言い、新しいビジネスモデルが必要だと言ってきたが、古いビジネスモデルの下、供給過剰に拍車が掛かっている理由のひとつに歩合制賃金ということも挙げている。

徳永 例えば歩合制というと労使で折半とか6対4とかいうわけで、増車インセンティブが働くといっても費用構造からいうと、概ね人件費率そのものは70～80%程度とも言われている。となると供給過剰の影響は経営側にもやはり響く。現在進行中の問題は賃金制度だけでは解決できないようにも見えるが、そのところは、もっと詳しく調べてみないとはいえなかった。ただ、歩合

制に依存することで経営側が努力不足に陥りやすいという感じは否めないかもしれない。本来なら、いどこに行けばお客がいるのか、会社側が指示を出して稼ぐという戦略を立てないといけないはずだが、実際にはそうっていない。そこに無駄が生じている可能性はある。そうはいいながらも、そこの努力で拾える部分というのは非常に限られているので、根本的な問題解決にはなり難い。

——仙台では先ごろ市内事業者の4割に当たる20社が違法客待ち駐停車などにより車両停止処分を受けた。紙の上での認可車両が増えたというに止まらず、実際に稼働し、行き場のない車両が増えたという事実を示していると思うが？

徳永 現行制度では要件を満たしていれば新規許可をしないというわけにはいかない。そうすると、こういう事後的な手段しかなくなる。事後チェック制度の限界でもある。理論上は延々と流し続けていけば違法駐停車の問題は起きないから、形の上ではOKとなる。あるいは、車庫で待機し続けていけば良いわけで、そうすると参入そのものはダメとは言えない制度だ。ただ、延々と走り続けてれば事故が増える可能性は高いし、燃料代も嵩む。程度の問題だが、経営的にも合理的とは言えない。結局、路上で休める仙台では参入意欲が衰えることがなかった

(笑)。長期的にはこういう状況から手を退いてくる事業者・運転者も出てくるかもしれない。それによって需給バランスが回復すればいいが、その状態が長く続くかとなると…。仙台の場合、まったくの異業種から素人が参入してくるというより、他都市からの参入が中心だろう。——東北の首都という感じで。

徳永 まだいけそうだとすれば、入ってくるだろう。路線バスと同じよう、これはダメだとすれば新規参入意欲も落ち着くだろう。高速バスなどでは一時的に運賃競争が過熱したものの、今は落ち着いた。長い目で見れば落ち着くというのは、規制緩和論者の言うとおりにあるが、そのとき何も問題が起きず、せいぜい2、3年で落ち着けば良い。ただ、高速バスでも路上駐車や安全の問題が全くないわけではないし、タクシーの場合は産業として最後の砦という意味もある。

競争激化で事故増加という悪循環

——雇用の調整弁という言い方もされてきたが、近年は労働条件が悪すぎて、入ってきてもすぐに辞める。歩留まりが悪いと嘆かれている。

徳永 そこはまさに市場原理だ。普通の産業は2、3年で落ち着くところを5年、10年と引き摺るのではないかということが心配だ。もともと、先頭を走ってい

るわけではなかったのに、さらに周回遅れ感が出てくるとなると…。加えて事故も多くなってくると果たしてどうなのか。——運賃競争や供給過剰感の強い地域では事故発生件数も他地域に比べ増加率が高いと言われている。

徳永 高速バスやトラック、あるいは鉄道でもそうだが、競争激化で事故が増えるというのはつらい話だ。とくにトラックの場合など、ドライバーの責任が問われて終わり。

——加えてタクシーの場合、鉄道や航空と違って1回の事故では大惨事になり難い。新聞報道でもベタ記事扱いで社会問題にはならない。

徳永 JR西日本の尼崎・列車脱線事故の翌日だったか、高速バスの横転事故があったが、完全に埋没してしまった。あれも競争激化との絡みがありそうな気がしてならない。それ以前から気になっていたのは、高速バスの停留所通過とか逆走だ。ドライバーがボーッとした状態で運転していると、その延長線上で、横転事故が起きているのかもしれない。小さい予兆、インシデントは相当増えてきているはずだ。今の日本ではそういうインシデントが事故にならないと気づかない。あるいは気づいていても気づかぬふりをしていう状況があって、それが非常に問題だ。

御岳ロープウェイ事故の調査委員をやらせていただいたが、典型的に予算削減の中で保守整備費も対象としたことが大いに関係ありそうな事故だった。事故報告書では物理的な部品の磨耗が原因とされているが、その背景までは踏み込めなかった。マスコミも踏み込んだ報道はしていない。安全にかけるコストをドンドン削減して、そういう事故につながるというのは非常に怖い。本当はこの事故の前に人身事故にはならなかったインシデントを起こしている。本来、運輸局への報告事項だが「営業時間外、人身事故じゃないからいいだろう」と怠っていた。

小さな政府なら事前チェックで

そういう現場で何が起きているかというのを吸い上げる機能が行政側にも備わっていない。仙台でタクシーが処分を受けたというのも警察側からの通報で動いている。運輸局側が能動的に「それは違法駐車だから、そういう営業形態は困るよ」と指導できているわけではない。果たして事後チェックというのはどこまでできているのか？ということだ。警察だって人が足りなくて、駐車違反の摘発は民間委託しましょうという時代だ。今「小さな政府」って声高に叫んでいるが、事後チェックでやるには大きな政府が必要になる。

——事後チェック中心でやるには、小さ

な政府は適さない。

徳永 小さな政府とは何かという定義の問題もある。何もしない政府なら小さな政府で良いわけだが、少ない人数で効率的にやるという意味であるなら事前チェックの方が優れている。本来、交通関係の法制度というのは社会的規制をいう。

「安全第一」ということで社会的規制だったものが、なぜか経済規制だとされて大幅に緩和されてしまった。

——社会的規制と経済的規制を分けて考えることに無理がある？

徳永 社会的規制がきちんと担保できれば問題はないが、事後チェックによる担保が機能していないように感じる。

——事前チェックへの回帰は規制緩和論者いうところの「経済的規制の強化である」とされ、なかなか難しい。

徳永 ひとつ考えてみたのは、いわゆる「流し」については枠を嵌めると。その代わりそれ以外は自由競争でやると。もう一つは事後チェックがうまく機能しないのなら、トラックでやっている適正化実施機関のようなもの、どれだけ機能しているか評価の分かれるところだが、それをタクシーにも立ち上げる。東京、大阪だけのタクシーセンターを拡大する。イメージとしてはトラックのものとは少し違うが。

——仙台ではそのイメージに近いものと

して乗務員地理試験をやったり、将来的には乗務員登録制を考えているよだ。

徳永 不合格者にもステッカーを交付するのはちょっと優しすぎかなとは思う（笑）。地理試験の合格しなければ流し営業はさせないとか。例えば、だが…。

——お話を通じて、仙台の供給過剰が深刻であるということはイメージできたが、他地域も含めて「タクシー産業に規制緩和はなじまない」と言い切ってしまう良いものか。

徳永 現行の道路運送法の条文を読む限りにおいては、規制緩和されても何らおかしくはないと思う。しかしその実効性は本当にあるんですかということだ。そういつたときには事後チェックがまったく生ぬるいものだから、現状では社会的規制を放棄していると言われても仕方がないんじゃないかという感じだ。経済的規制の緩和にとわれたが故に。まるっきりダメとは言わないが、改正法の趣旨を達するための体制が作れていない。理想論を言えば競争原理を導入してというのが一番良いが、現実問題として実務的に立法目的が達成不可能となれば、現実に法律を合わせるしかない。例えそれが経済的規制の強化と言われようとも輸送の安全担保には何かシバリがいるんじゃないかと思う。

中央官僚に現場の経験を

——そういう意味では「理想は高く、しかし実現不可能な立法を行ってしまった」ということか？

徳永 ただ、事態がここまで悪化するのは読めなかったんじゃないか。バブル期には横ばいで来ていたということもあり、その後急激に風向きが変わったから。地方では運転免許を持たない人（＝移動の足がない人）が急激に減っている。現在は50歳代くらいまでそういう人はほとんどいない。女性も含めて。バスの場合、18歳未満人口がある程度あれば通学需要などがあるが、彼らはタクシーには乗らない。今後はバスよりタクシーの方が環境は酷くなるかもしれない。現状の利用形態が続けばということだが。

そういう意味で、中央でしっかり政策立案してもらわなければいけないが、運輸の行政官には決定的に現場や地方での経験が不足している。そこも何とかしていただかないといけない。

——長時間ありがとうございました。（聞き手：植村俊郎、05年11月22日収録）