

## 地方部におけるタクシーの現状と課題

徳永 幸之 東北大学大学院情報科学研究科助教授

### 1. はじめに

この十数年来、あらゆる分野で規制緩和により競争を促し、経済を活性化させようとする政策が推し進められている。陸上運輸分野においても、1990年12月施行の貨物自動車運送事業法によりトラック運送事業にかかわる経済的規制が緩和され、2002年2月施行の改正道路運送法によりバス及びタクシー事業にかかわる経済的規制も緩和された。

これらは、需給調整は市場機構に任せれば適正な水準で均衡するという経済理論に基づくものであり、競争により価格低下やサービス向上が起り、需要が増加するとともに消費者にも利益が還元されることが期待されていた。しかし、規制緩和が全ての分野、全て

の地域で思惑通りにうまく機能しているとは言い難い。勿論、市場機構がうまく機能していれば問題はないはずであるが、現実社会においては様々な要因が市場を歪ませているため、様々な問題が顕在化してきているものと思われる。

例えば、需要の拡大期にあるのか縮小期にあるかも市場の調整機構に影響を与える可能性がある。

図1はタクシーとバス、トラックの輸送量の推移を比較したものであるが、傾向が大きく異なっている。営業用トラックは、65年から一貫して増加しており、需要拡大期における規制緩和となっている。一方、乗合バスは70年頃をピークに減少を続けており、長期縮小傾向の中での規制緩和であったため、あまり参入意欲が湧かなかつたものと思われる。

これらに対し、タクシーは規制

緩和の議論が行われていた90年まではほぼ横ばいで推移してきたが、90年以降は減少傾向に転じ、実際に規制緩和されたときには需要縮小期における競争となってしまった。これは全国平均での動向であるが、都市規模や産業構造などの違いによってもタクシー市場の状況は異なっており、競争の形態や問題の深刻さは都市毎に異なっている。本稿ではそれらを全て取り上げて議論することはできないが、仙台で顕在化した問題点とその要因の一つである需要動向について分析してみたい。

### 2. 規制緩和以前の需要動向

規制緩和の影響を考える前に、規制緩和によらない需要動向、すなわち、規制緩和以前からの需要動向についてももう少し詳しく見ておきたい。その際、今後の需要拡大の可能性を探るためには、タクシーだけでなく関連の深い乗合バスの需要動向も一緒に見ておく。

図2は、乗合バスとタクシーの

輸送人員の推移を三大都市圏とその他地域の別に示したものである。まずバスの輸送人員を見ると、三大都市圏では70年頃をピークに年々減少し続けており、70年から90年の20年間で約2割、その後10年でさらに約2割減少している。一方、その他地域ではそれより早く、かつ急激に減少を始めており、70年から90年の20年間でほぼ半減している。90年以降もその減少傾向が続き、10年で3分の2に減少している。

これは、単にモータリゼーションの進展と言うことだけでなく、特に地方部において、商業施設だけでなく病院や役場などの公共施設が広い駐車場を求めて郊外に移転し、従来のバス路線では住民の多様化する移動ニーズに応えられなくなっていることの影響も大きい。その結果、バス利用者は減少し、減収を補うための運賃値上げにより更なる利用者離れを招き、バスの運行本数も減らさざるを得なくなり、益々バスが使えないものとなっていくという“悪循環

環”を繰り返してきた。

タクシーの輸送人員を見ると、65年から70年にかけて急激に増加している。特にその他地域において需要の伸びが著しい。これはモータリゼーションが乗合バスにはマイナスに作用したのに対し、タクシーにはこの段階ではプラスに作用したものである。さらに、高度経済成長による企業需要の増大が貢献したものである。

その後オイルショックの影響か、75年にかけて急激に減少し、90年までは景気の影響を反映してか、多少の増減を示しつつもほぼ横ばいで推移してきたのは三大都市圏、その他地域共通である。しかし、90年以降はバブル崩壊とその後の景気低迷の影響か、減少傾向に転じている。しかも、その減少率は乗合バスとほぼ同様で、三大都市圏よりその他地域において減少率が大きくなっている。

### 3. 規制緩和後に仙台で顕在化した問題点

このような状況の中、2002年2月に規制緩和が行われたわけであるが、需要動向だけでなくその背景にあるタクシーの利用のさかれ方、モータリゼーションの進度の違いなどによって、規制緩和の影響は三大都市圏とその他地域、さらにそれぞれの中でも都市毎に異なってきている。例えば、大阪では運賃の値下げ、仙台では増車による競争が激化しているというように、起こった現象の種類と程度は都市毎に異なっている。

ここでは、宮城県タクシー協会仙台地区総支部のデータに基づいて、仙台で顕在化したタクシー問題について整理しておきたい。なお、03年度における仙台地区総支部に加入する法人タクシー車両数は2490台で、仙台圏のタクシー車両数の76%である。

図3は90年以降の仙台におけるタクシー輸送実績の推移を見たものである。仙台における1乗車当たりの乗車人数や乗車距離といったタクシーの利用形態はこの15年間ほとんど変化がないため、

輸送回数と輸送人員はほぼ一致したグラフとなっている。また、95年までは利用減少による収入減を運賃値上げによって補ってきたが、95年以降運賃改定はなされていがないため、実車走行キロの減少と運賃収入の減少はほぼ一致している。

02年2月の規制緩和により、車両数は02、03年度とも対前年度比で10%以上増加し、04年度は対前年度比4%増にとどまったものの、規制緩和時の30%増にまで増加した。それに対して、輸送回数、実車走行キロは規制緩和前より若干減少率が低下したように見える。規制緩和の前3年(98~00年度)と後3年(02~04年度)の年平均増減率で比較すると、輸送回数は-3.1%から-1.3%に、実車走行キロは-4.2%から-1.9%に低下している。これは、増車による競争により需要減少が鈍ったという規制緩和の効果と言えなくもないかもしれない。その一方で、実車率は-2.8%から-3.3%に

悪化している。これは、実車走行キロが減少しているにもかかわらず、空車走行キロが増えたことにより総走行距離も増えているため、環境や社会に対する負荷が大きくなっていることも確かである。

これらの指標を実働1日1車当たりにした図4で見ると、事態はより深刻である。輸送回数と実車走行キロの年平均減少率を規制緩和の前3年と後3年で比較すると、輸送回数は-3.4%から-7.4%に、実車走行キロは-4.5%から-8.0%にそれぞれ拡大しており、増車によって1車当たりの収入減少は一段と深刻さを増している。その一方で、実車率は-2.8%から-3.3%と、さほど悪化していない。これは、これまでほぼ一定水準で推移してきた1車当たりの空車走行キロが規制緩和以降年平均-3.0%で減少しているためであり、無駄走りを止めて路上駐車等により客待ちする時間が増加してきていることを表している。

このように、仙台全体で見た指

標と1日1車当たりで見た指標には大きな乖離が生じており、これは労働者と経営者や行政の認識の差、温度差となっているのではないだろうか。また、特別監視地域及び緊急調整地域の発動要件の一つである実車率については、仙台のように路上客待ち駐車が増加している状況においては、空車走行キロも減少して実車率の低下が押さえられるため、悪化状況を反映できていない。供給過剰状況を判断する指標としては実車率ではなく、日車当たりの実車走行キロで判断すべきであろう。

#### 4. 需要減少でも増車が起る 構造的な問題点

仙台で起こった「需要が減少しても増車が起る」という現象は、程度の差こそあれ、多くの大都市で起こっている共通の現象であろう。それは、現在のタクシー市場が持つ構造的な問題によるものと考えられる。中でも大きな問題は、流し営業が主体であるこ

とと歩合制の給与体系であるという二点である。

駅や路上のタクシー乗り場での客待ちを含めた“流し”営業が主体の場合、客とタクシー双方ともに選択の自由がほとんどないため、1車当たりの平均営収はほぼ等しくなり、会社としての営収は実働車両数に比例することになる。すなわち、全体のパイが減少を続ける中で、車両数に応じてパイを分け合っている状況である。このような状況における企業戦略について考えてみたのが表1である。ここでは、全営収が5%減少した場合にA社とA社以外の会社が「増車する／しない」という戦略を採ったときの各社及び1車当たりの営収の変化を示したものである。仙台の場合、1社のシェアは大きなくても5%程度であることから、A社のシェアは5%とした。

まず、全社が増車せず現状を維持した場合、1車当たりの営収、各社の営収はともに-5%となる。他社が増車せず現状を維持し続けていてくれるならば、A社は5.

56%の増車で元の営収が確保できる。さらに、11.1%増車すれば5%の増収も可能である。

このような戦略はA社だけでなく、当然他の会社も考えるはずである。そこで、A社以外の会社全てが5.56%増車した場合を考えると、A社は現状維持のままでは9.8%の減収となり、一人貧乏くじを引くことになる。ただし、他社も4.7%の減収で、1社だけ増車した場合とは異なり、増車の効果は少なくなり、全社が増車した場合には全社とも5%の減収で、増車しても増車する前と変わらなくなってしまう。しかし、会社としても増車のコストがかかっており、利益は悪化することになる。さらに1車当たりの営収は10%減少することになり、歩合制である運転者の収入も10%減少してしまう。すなわち、運転者の収入は需要の減少と増車の影響をダブルで受けることになる。

そこで、A社がさらなる増車戦略を採るとすれば、11.1%まで増車すれば元の営収を確保する

ことが出来る。これに対抗して、他社も11.1%増車すれば、各社の営収は増車前と同じになるが、コスト増による利益の減少や運転者の減収はさらに悪化することになる。

このような試算結果を踏まえて、A社の戦略を考えてみよう。A社の営収の変化は、A社以外の会社の戦略によらず、増車すればするほど有利な状況にある。言い換えれば、増収のためには他社より一歩でも先に行くことが必要となる。同様のことが他社にも言えることから、全社が増車競争に走ることになる。これは、「個人の利益を優先することによって全体ではより悪くなる方を選択してしまう」という“囚人のジレンマ”あるいは「先に身を引いた者が負け」という“チキンレース（弱虫ゲーム）”と言われる問題と同様の構造となっている。囚人のジレンマやチキンレースよりタチが悪いのは、戦略の決定権がない運転者が経営者以上に悪化することとなり、また、客待ち路上駐車など社会的問題が

大きくなるという外部不経済が非常に大きくなってしまふのである。

## 5. 運転者に押しつけられる 問題点

次に歩合制の問題であるが、仙台に限らず都市部のタクシー運転者の給与体系は歩合制が主体である。このため、日車営収の減少は運転者の給与減少に直結することになる。営収を増やすためには他のタクシーより効率よく客を輸送しなければならぬが、流し営業では接客サービスの向上が客を増やすことに直接的には結びつかないため、長時間労働によって客の減少を補うしかない。本来ならば、労働基準等との関係で労働時間を延ばすことには限界があるはずであるが、監視や記録が十分に出来ていないこともあり、過度な長時間労働も起こっているのが実態のようである。しかも、会社からの指示ではなく、運転者の自主的な判断によるものである場合には益々実態が見えづらいものとなり、

安全上の問題はより深刻なものとなる。事故に関して言えば、重大事故が発生する前にはその予兆として軽微な事象が数多く発生するものである。航空、鉄道、高速バス、索道、トラックなどにおいても、規制緩和や経営合理化の過程で安全対策のコストが削られ、そのために発生したと思われる重大事故があるにもかかわらず、事故の背景が十分に解明され反省されてきたとは言い難い。タクシーにおいてもそのようなことが起きないことを祈るばかりである。

その一方で、長時間労働以外でより多くの客を獲得する方法があることも事実である。それは、横断歩道直近などの交差点内での客待ち駐車や二重駐車、さらにはドアを開けた状態での客待ち駐車といった違反行為を犯してでも他車の先を行く行為である。運転者にとっては、多少のリスクを犯してでも営収を確保するための必要悪となってしまうている。仙台においても、警察による取り締まりやタクシー協会、行政による巡回指

導に取り組んでいるものの、財政難で人員削減を迫られている行政にこれ以上の監視強化を望むべくもなく、強化できたとしても全ての現場を常に監視できるわけではないことから、恒常的に良好な状況を維持することは難しいと思われる。また、利用者がこのようなタクシーを利用しなければよいのであるが、違法行為だということ認識していない、あるいは認識していてもその方が便利だということを利用してしまふ利用者が多いことにも原因がある。

このような安全性や違法行為など不公平な競争条件を許してしまっている市場に調整機能を任せてしまうことの危険性と、公平性を確保するために必要となる行政コストについて、十分に議論しておくことが必要であろう。

## 6. サービス向上で需要は 増加するのか

増車戦略による競争は不毛な消耗戦に終わる可能性が高い。では、

規制緩和後各地で実施されている運賃の値下げや接客サービスの向上、ポイント制度といったサービス向上戦略に活路はあるのだろうか。その可能性を探るため、仙台都市圏におけるタクシー需要について分析してみたい。

### 6-1. 低下する企業ニーズ

図5は仙台都市圏パーソントリップ調査データに基づいてタクシー利用目的の変化を見たものである。この調査は、仙台都市圏居住者の平日1日の行動を調査したものであり、来街者の行動が捉えられていないことや業務交通の捕捉率が低いなどの問題点があるものの、経年的な変化を分析できる貴重なデータである。

トリップ数で見ると、82年から92年にかけては約5%の減少であるが、92年から02年にかけては約35%も減少している。これは図2のその他地域より若干減少率が大きくなっている。利用目的のシェアは、82年と92年ではあまり変化が見られないが、

02年では業務のシェアが約10%から約3%へと著しく低下している。通勤やその他私事のうち飲み会、勤務先や飲み会からの帰宅などは個人的な利用か業務としての利用か曖昧ではあるが、仙台都市圏においてタクシー需要における企業ニーズの割合が低下したことは確かであろう。すなわち、80年代までのタクシー需要は企業ニーズに影響される部分が大きかったが、90年代以降の地方部では個人ニーズの影響がより大きくなってきていると言えよう。したがって、今後のタクシー需要を考える際には、乗合バスと同様、個人ニーズを想定した考察が重要になる。

## 6-2. 加速する女性の運転免許保有

個人ニーズにおけるタクシーを含めた公共交通衰退の背景を理解するためには、自動車利用との関係を分析しておかなければならない。図6は先ほどの仙台都市圏パーソントリップ調査データを用い

て、自動車運転免許保有率の推移を男女別・年齢階層別に見たものである。例えば、82年に50～54歳だった男性は92年には60～64歳に、02年には70～74歳になるが、それぞれの免許保有率は約70%と横ばいで推移している。高齢者については若干減少が見られるものの、男性については82年のグラフを10年分づつ右にシフトさせたグラフになっており、今後も高齢者の免許保有率の上昇が見込まれる。

一方女性の場合、82年の25～29歳の免許保有率は約50%であったが、92年の35～39歳では約70%に、02年の45～49歳では約80%にも上昇しており、この世代ではこの20年間に免許を取得した人が多数いることが分かる。その結果、02年の女性のグラフは82年の男性のグラフにほぼ一致し、今後男性のグラフの後を追いかけるように免許保有率が増加していくことは明らかである。

この免許保有率を用いて、仙台

都市圏の運転免許非保有者人口を推計したのが図7である。仙台都市圏においても少子高齢化が進んでいるが、高齢人口増加の割には免許非保有者数は増加しておらず、82年の50～54歳の世代約4万人をピークとした分布が右にシフトしてきただけであり、全年齢層合計の免許非保有者数は、82年の約70万人から02年は約56万人と約20%減少している。今後はピーク世代も減少していくと思われることから、免許非保有者数の減少が加速するものと思われる。

このような現象は仙台都市圏だけでなく、全国的に見られる現象である。都市規模や公共交通のサービス水準の違いによってその進捗は異なるものの、人口30万の都市は10年前の10万人以下の都市を、人口100万の都市は10年前の30万人の都市を追いかける形で女性の免許保有率は上昇しており、地方部だけでなく大都市圏においても今後起こり得る現象である。

## 6-3. 公共交通を利用しない運転免許非保有者

免許非保有者数は減少してはいるものの、その割合はまだ38%あり、これらの人々のために公共交通はなくてはならないものであろう。特に地方部において乗合バスサービスが低下し、撤退していくような地方部ではタクシーが重要な役割を担うことになるはずである。しかし、これらの人々がタクシーを含めた公共交通を使ってくれるかと言えば、実際にはもっと厳しい状況にあり、バス・タクシーの需要減少率は免許非保有者人口の減少率より高いのである。

図8は、仙台都市圏における平日の買物交通手段の経年変化を見たものである。82年では年齢によらず約8割が徒歩・自転車で買い物に行っていたものが、この20年間で車利用が急激に増加している。特に免許保有率の高い若・中年層では車利用が5割を越えている。これは、単に利用手段を変えただけでなく、郊外の大型ショ

ッピングセンターなど、より遠方にまで買い物に行くようになったことも影響している。

公共交通の利用は、若・中年層では半減しており、高齢層でも92年以降減少傾向にある。さらに注目すべきは送迎の急増であり、いずれも公共交通よりシェアが高くなっている。すなわち、免許を持たない人々にとっても公共交通より家族等による送迎の方が馴染みの交通手段となっていると言えよう。

運転免許を持たない人でも公共交通を使わないと言うことになれば、規制緩和によって乗合バスの撤退が加速するのは明らかである。特に、開発から2、30年経過した団地では、通勤・通学需要の減少に伴ってバスサービスの低下が著しい団地も多く、このような公共交通空白地帯は都市部であっても急速に広がる恐れがある。このような地区では、バスに変わる公共交通として乗合タクシーやデマンド対応など、タクシー事業者に期待されるものが大きくなると思

われる。さらに、近い将来には独居世帯になってしまう免許非保有者が多くなることや、免許を持っていても加齢や病気などにより運転を断念する人が増えることも予想されることから、現在の主たる利用者である高齢者に対応した車両やサービスなどを充実させていくことは短期的な戦術として重要であろう。

しかし、図7から明らかなように、長期的には高齢者の利用も減少することを今から覚悟しておかなければならない。その一方で、むつ市で行った調査で、運転に不安を持つ人が年齢に関係なく2割程度いるというデータもあることや、今後環境に配慮して車利用をなるべく控えようとする人も増えてくると思われることから、年齢に関係なくこのような人々の需要を開拓することが長期的に安定したタクシー需要を確保するために重要な戦略になると思われる。そのためには、単に価格だけでなく、安全面の問題や環境問題なども含めて、地域社会にとって必要

な移動サービスとしてタクシーが担うべき役割を考えていく必要があるだろう。

## 7. おわりに

タクシーに関する規制緩和からほぼ4年が経過し、増車だけではなく、運賃割引やポイント制度など様々な競争が起こったことは評価できよう。しかし、タクシー需要だけでなく乗合バスの需要も減少している状況においては、多少の運賃割引などのサービス向上策程度では大幅な需要拡大は望み薄であり。経営者としては相手が増車するならば自分はそれ以上に増車するしかなく、そのしわ寄せが運転者や社会に行くという構造になってしまっている。需要が減少する中で競争激化により、違法行為やマナー違反が横行し、さらには安全性をも犠牲にした営業が懸念される状況にある。このような状況はとても公平な競争条件にあるとは言い難く、悪貨が良貨を駆逐することになりかねない。

これらの問題は規制緩和を検討していたときにも議論されてきたことであり、事後チェックにより防止できるものとされていた。しかし、この4年間を見る限り、事後チェックが機能しているとはいえず、渋滞、環境、安全などの社会的な問題が顕在化している。小さな政府という流れの中では行政による事後チェックの強化にも限界があることから、貨物自動車運送事業法の中で位置づけられている地方貨物自動車運送適正化実施機関のような組織によって監視や指導を行っていくことも一案であろう。タクシーにおいても需要が急増し違法行為などが問題となっていた70年にタクシー業務適正化特別措置法が施行され、指定地域である東京と大阪に限っては運転者の登録が義務づけられ、今回の規制緩和でも一定の効果を上げているものと思われる。社会的な問題が発生している地域を指定地域に追加することは勿論であるが、本来はトラックと同様に規制緩和とセットで全国に適用すべき

だったのではないだろうか。

とは言え、仙台のように既に供給過剰状態になってしまった地域においては、減車しかないというのが経営者、労働者、行政、一般市民共通の認識である。しかし、独占禁止法の関係もあり、各社一斉の減車は難しく、先に減車したものが損をするチキンレースでは誰も減車できない閉塞状況に陥ってしまっている。違法行為をなくし、公平な競争条件とするためには、ニューヨークなどで行われているように、選択の自由がない流し営業に関しては都市側が台数制限をかけることも必要なのかもしれない。その場合でも、電話や事前契約等による営業は自由であり、これらについては選択性の高い競争が実現するはずである。さらに、従来のタクシー需要だけでなく乗

合バスとの境界領域などでも積極的に需要を開拓していく必要があるだろう。そのためには、さらなる規制緩和も必要であり、タクシー事業だけでなく他の公共交通、さらには街づくりと一体となった検討が必要になる。

最後に、現在交通政策審議会の下で、タクシーのあり方（タクシーサービスの将来ビジョン検討小委員会）、さらには地域交通のあり方（地域住民との協働による地域交通のあり方懇談会）が議論されているところであるが、規制緩和後に顕在化した問題を十分分析した上で、公平な競争を確保し、優良な事業者・運転者が正当に評価されるような市場・制度の整備を進めていただくことを切に願うものである。

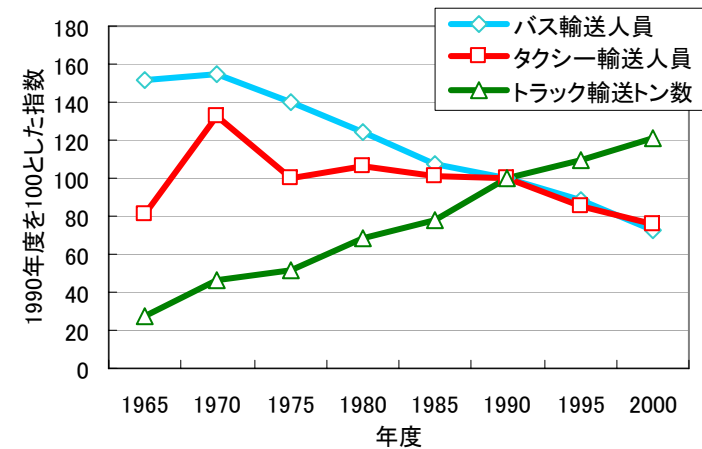


図1 輸送量の推移

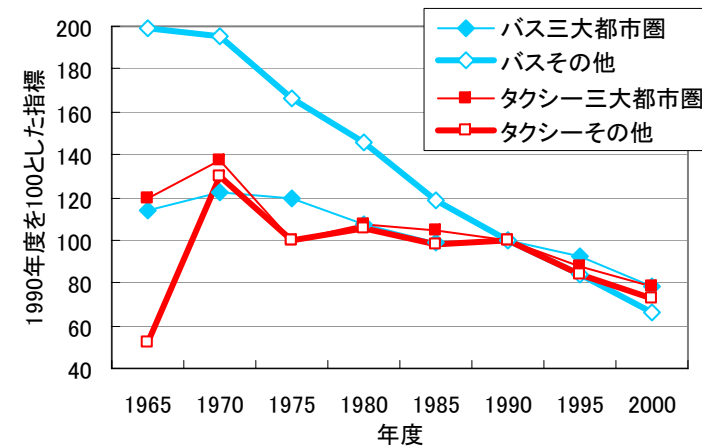


図2 バス・タクシー輸送人員の推移

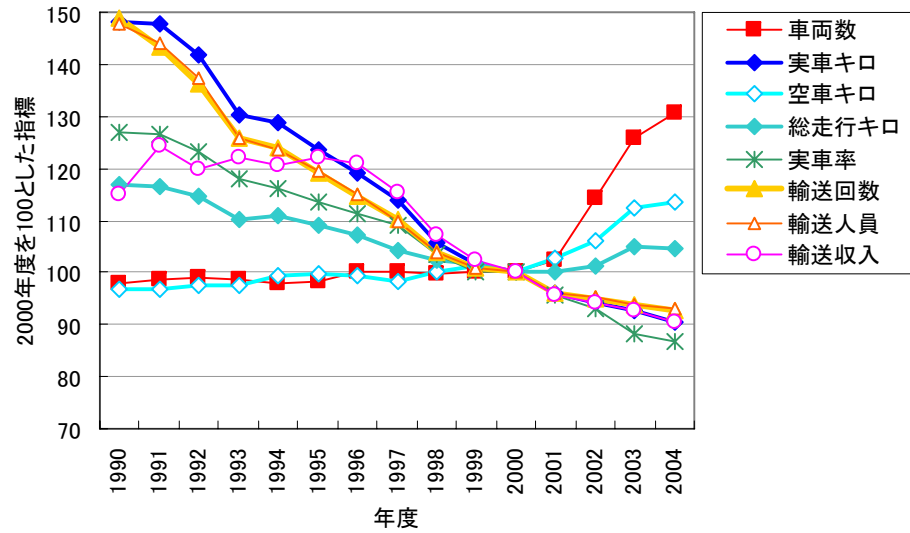


図3 仙台におけるタクシー輸送実績の推移

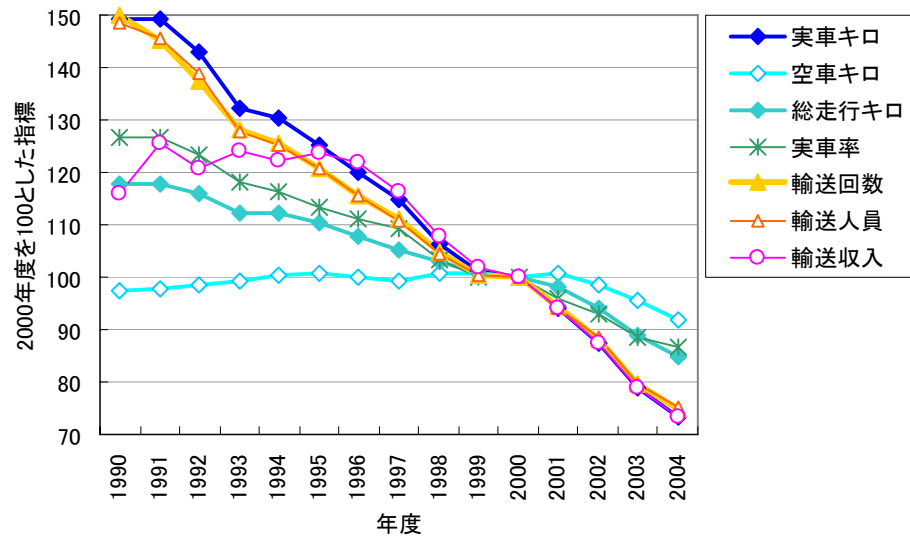


図4 仙台におけるタクシー輸送実績の推移 (1日1車当たり)

表1 増車戦略による營收の変化

| 營收の変化<br>上段：A社<br>中段：A社以外<br>(下段：1車当り) |         | A社以外の戦略                   |                            |                             |
|--|---------|---------------------------|----------------------------|-----------------------------|
|  |         | 現状維持                      | 5.56%増車                    | 11.1%増車                     |
| A社の戦略                                  | 現状維持    | -5.0%<br>-5.0%<br>(-5.0%) | -9.8%<br>-4.7%<br>(-9.8%)  | -14.1%<br>-4.5%<br>(-14.1%) |
|  | 5.56%増車 | 0%<br>-5.3%<br>(-5.3%)    | -5.0%<br>-5.0%<br>(-10.0%) | -9.5%<br>-4.8%<br>(-14.3%)  |
|  | 11.1%増車 | +5.0%<br>-5.5%<br>(-5.5%) | 0%<br>-5.3%<br>(-10.3%)    | -5.0%<br>-5.0%<br>(-14.5%)  |

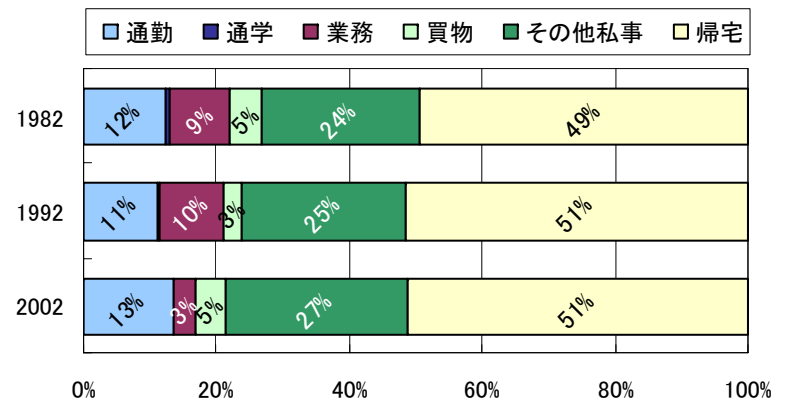


図5 タクシー利用目的の変化



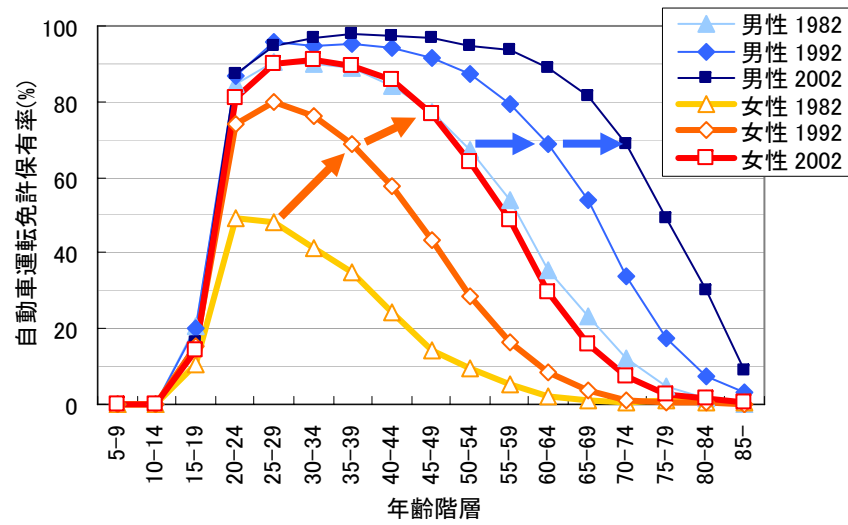


図6 運転免許保有率の推移（仙台都市圏）

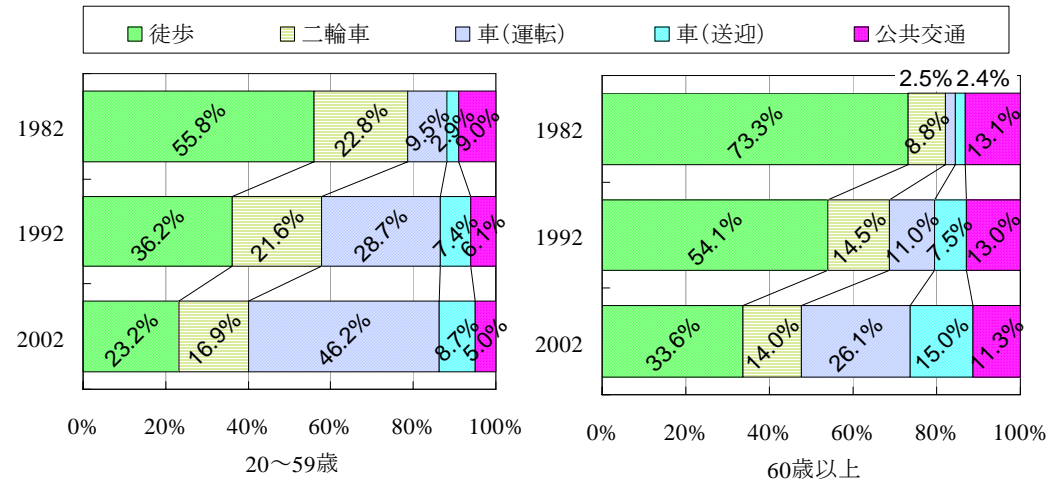


図8 買物交通手段の変化（仙台都市圏）

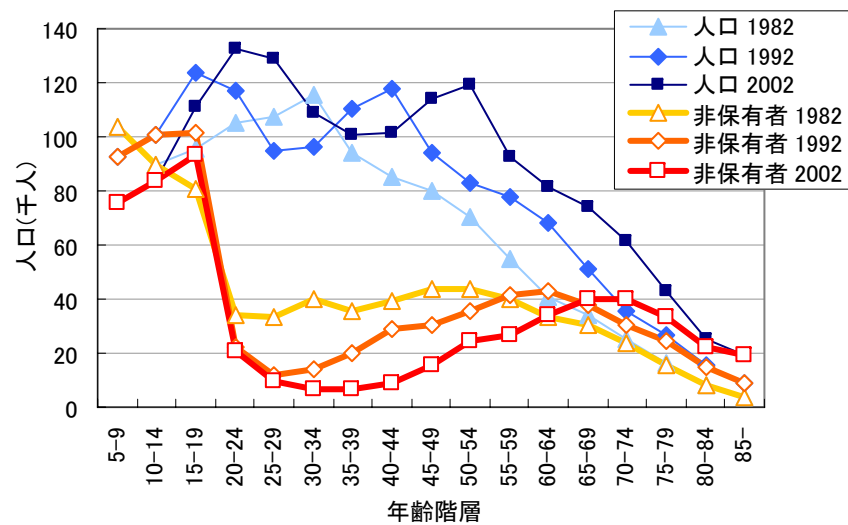


図7 人口及び運転免許非保有者数の推移（仙台都市圏）