

大都市圏におけるタクシー供給過剰対策と 輸送の効率に関する一考察 —東京とソウルの比較を通じて—

泊 尚志¹

¹正会員 一般財団法人運輸政策研究機構運輸政策研究所（〒105-0001 東京都港区虎ノ門3-18-19）

E-mail:tomari@jterc.or.jp

本稿では、東京、並びに東京と同様に近年供給過剰対策を余儀なくされているソウルを例に、大都市圏におけるタクシーの供給過剰対策と、その対策の中でとらえ得るタクシー輸送の効率に関する考え方についての比較を通じ、大都市圏のタクシー政策において考慮すべき論点を提示することをねらいとして、タクシーの適正台数の考え方、台数削減方策の実効性、供給過剰解消時の制度の不連続性について議論する。特に、適正台数という議論において、事業効率の向上をどのように反映させ、また促進するか、台数削減策をもって供給過剰対策を図ることの困難、またその正当性についての議論を目的としている。

Key Words : *Taxi Policy, Decrease in Taxi Demand, Oversupply, Proper Number of Taxis, Reduction of Number of Taxis*

1. はじめに

高齢者の外出の足の確保や買い物難民等の問題は、地方部のみならず今後高齢者数が急増する大都市圏においても喫緊の課題であり、公共交通網の発達した大都市圏においてもタクシーに代表される個別輸送機関を活用して公共交通体系を強化することが求められている。

しかし、近年、いわゆる「供給過剰」が社会問題化しており、タクシー政策においてはこの課題の解決に重点が置かれている上に、従来の事業構造を前提としているのが実態であり、タクシーリソースの効率的な活用、つまり輸送の効率化を通じた事業の改善という議論には至っていないように見受けられる。

本稿では、東京、並びに東京と同様に近年供給過剰対策を余儀なくされているソウルを例に、タクシーの供給過剰対策と、その対策の中でとらえ得るタクシー輸送の効率に関する考え方についての比較を通じ、大都市圏のタクシー政策において考慮すべき論点を提示することをねらいとする。なお、本稿で対象としている大都市圏とは、タクシーの営業形態として流し営業が成立している都市圏を意味しており、必ずしも都市圏の規模に基づいてはいないが、一般的に規模の大きい都市圏では広範囲

でタクシー需要が多いことから流し営業が成立していると考えられる。

なお、利用者数や営業実績等の近年の推移については、泊¹⁾に示されており、本稿では詳細に触れないが、東京においては、リーマンショック期を境に利用者数が低迷する傾向にある。規制緩和以降増加したタクシー台数は、2008年頃からの取り組み等により減少傾向にあるが、近年、特に運送収入や乗務員賃金は低水準となっている。一方ソウルでは、利用者数が減少する中でタクシー台数が増加してきており、近年、特に運送収入や乗務員賃金が低水準になっている。

2. タクシーの供給過剰の意味

(1) 東京におけるタクシーの供給過剰の意味

東京において、タクシーの供給過剰の定義は、法令上は必ずしも明確ではない。例えば、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（以下、改正特措法）では、「供給輸送力が輸送需要量に対し過剰であること」と定義されているが、このうち供給輸送力と輸送需要量が何

を指すかは明確にされていない。一方、同法に基づいて国土交通大臣が特定地域及び準特定地域を指定する際の基準の1つに、「日車実車キロ又は日車營收が、2001年度と比較して減少していること」がある。この2001年とは、規制緩和が実施された2002年の前年を指す。すなわち、規制緩和直前の事業環境が供給過剰ではない状況との境界線上にあるということである。

また、改正特措法では、国が、タクシー事業の適正化を推進するために、監督上必要な措置を実施するよう定めている。この規定に基づいて、関東運輸局では、東京が対象になっている準特定地域における需給状況の判断について公示しており、この中で算定方法を示している。詳細については3.(2)で議論するが、この算定方法における必要車両数もまた、規制緩和直前である2001年度の輸送実績に基づいて算定されるものになっている。以上のように、制度上の「供給過剰」の定義は、あくまでも規制緩和直前からの輸送実績の乖離を意味しているに過ぎない。

さて、2007年に、国土交通省は交通政策審議会に対して、タクシー事業を巡る諸問題について諮問した²⁾。諮問の背景として、特に乗務員賃金の著しい低下と、それが過労運転やサービスの低下を招いていることが挙げられている。つまり、最も顕著な問題は、乗務員賃金の著しい低下にあった。そしてこの審議会では、2008年に、タクシーが公共交通機関として担うべき重要な役割に対して障害となっている諸問題として、次の5つが発生していると指摘した³⁾：1)タクシー事業の収益基盤の悪化、2)運転者の労働条件の悪化、3)違法・不適切な事業運営の横行、4)道路混雑等の交通問題、環境問題、都市問題、5)利用者サービスが不十分。また、諸問題の原因として、次の4つが指摘された：1)輸送人員の減少、2)過剰な輸送力の増加、3)過度な運賃競争、4)タクシー事業の構造的要因（利用者の選択性の低さ、歩合制主体の賃金体系等）。このうち、1)と2)の原因が相まって供給過剰が生じることも指摘されている。

これに対して、泊⁴⁾によれば、公共交通としての機能の低下は、1)輸送効率の低下（あるいは向上しない）、2)交通・環境問題等、3)安全性低下、4)サービス低下によって構成される。供給過剰が引き起こす諸問題は、事業者の収益基盤の悪化（諸問題の1)）と乗務員賃金の著しい低下（諸問題の2)）であり、このうち特に乗務員賃金の著しい低下が、安全性低下とサービス低下に作用する。一方で、輸送効率の低下や交通・環境問題等は、必ずしも供給過剰によってもたらされる問題ではなく、供給過剰自体がそうであるように構造的要因によって引き起こされるものである。

以上を踏まえると、参入・増車について規制が緩和されている東京における「供給過剰」とは、あくまでもタ

クシー事業を巡る諸問題のうち、事業者の収益基盤の悪化と乗務員賃金の著しい低下の2点への影響を問題とした概念であることがわかる。しかしながら、上述の通り、公共交通としての機能の観点から見た場合には、供給過剰だけが原因ではない。また、これらの背景にはタクシー事業を巡る構造的要因があり、これを解決することが、根本的に求められる。

(2) ソウルにおけるタクシーの供給過剰の意味

一方、需給調整を行っているソウルにおいては、供給過剰の意味は明確である。すなわち、地域別総量よりもタクシー台数の方が多い場合である。この意味について議論する。

2013年に中央政府によって打ち出されたタクシー産業発展総合対策では、タクシー事業が抱える問題点として、大きく次の3つを指摘している：1)需要減少下での過剰な免許発行による供給過剰、2)運賃調整周期が長いことによる燃料費上昇への対応の困難、3)供給過剰、営業の赤字と乗務員の低所得、接客の質の低下、需要の減少という悪循環。このうち3)の悪循環の背景として、乗務員の所得水準が、バス乗務員の所得の約1/2~2/3と大幅に低くなっていることを挙げている。ただし、ここでいう悪循環のうち、乗務員の低所得から接客の質の低下、および接客の質の低下から需要の減少への影響については必ずしも明確にされていない。そして、対策としての推進目標には、1)供給過剰の解消（全国で25.5万台（2013）から23~24万台（2018）へ）、2)乗務員の所得増大（月150万ウォン（2013）から付き200万ウォン（2018）へ）、3)サービス満足度の向上（74%（2013）から80%（2018）へ）の3つが掲げられている。また、推進戦略としては、1)供給過剰の解消のための需給調整の管理強化、2)タクシー乗務員の労働環境の改善、3)タクシー産業の競争力の向上、4)安全で便利なサービス基盤確保の4つが掲げられている。

したがって、ソウル、あるいは韓国における「供給過剰」とは、乗務員の低所得の改善と、それを通じた接客サービスの質の向上と、さらには需要の回復を狙ったものであると言える。特に、それらの間の影響が必ずしも明確でないことを考慮すれば、第1の狙いは乗務員の低所得の改善であるといえるだろう。このような問題を解決するための方法を、台数の削減に一元化している。

(3) 政策課題としての供給過剰

以上のように、東京においてもソウルにおいても、「供給過剰」として議論されるタクシー政策の課題は、利用者の利便という観点も然ることながら、第一には事業の収益性の低下や乗務員賃金の（著しい）低下としてとらえられていることが分かる。タクシー需要が減少す

る状況において、供給が需要に応じて減少しなければ、当然ながらやがて供給過剰の状態が生じる。しかし、それではなぜ需給が市場で調整されないのだろうか。東京においては、一般的には歩合制の賃金体系の下、参入・増車のリスクは乗務員が抱えている。一方、営業方法は流しや駅待ちが主流であるため、タクシーは営業すればいくらかの収益をもたらすと考えられている。したがって、規制緩和後、本来は参入・増車が自由である（現在は時限的な特別措置法の下で参入・増車は基本的に不可である）東京においては、事業者には参入・増車の意向が働くため、増車・参入が生じやすく、供給が増加しやすいことが指摘されている⁴⁾。一方ソウルにおいては、免許制の下で需給は行政によって調整されてきたものの、特に個人タクシーの免許が一般に高額で取引されるため、免許発行の希望が後を絶たないことから免許が発行されてきた経緯がある。

いずれにしても、需給が市場で調整されないのは、それぞれの都市でタクシー事業が抱える構造上の課題があるからである。すなわち、供給過剰の問題は、タクシー事業が抱える構造上の問題に起因すると考える。したがって、台数を削減するという方策は、一時的な供給過剰対策にはなり得るかもしれないが、長期的、あるいは安定的な問題解決には結びつかないと考えられる。そのような問題解決のためには、タクシー事業が抱える構造上の問題を解決すべきである。

しかし、このようなタクシー事業が抱える構造上の問題の解決は、それぞれの都市において、少なくとも十分には図られていない。タクシーの政策課題、特に供給過剰問題は政治問題化しやすく、そのために根本的な課題解決が容易ではない。タクシーの供給過剰が問題視され、かつ台数削減という方向性で議論されやすいこと的前提には、こうした実態があることを把握する必要がある。

以上で議論したように、タクシー事業が抱える構造上の問題を解決すべきと考える。しかし、タクシーの「供給過剰」が問題視されており、またタクシー乗務員の著しい賃金低下は喫緊の課題であることから、まずは台数削減策が図られているのが実態である。このような理解に基づいて、以下では、台数削減を主とした供給過剰対策に着目する。

3. タクシーの供給過剰対策とその課題

(1) 本章のねらい

本章（This section）では、東京とソウルのそれぞれで実施されている供給過剰対策に着目して、その基本的な考え方を整理するとともに、各対策が抱える課題について論じることをねらいとする。前章までに議論したよう

に、供給過剰の問題は供給が需要に対応していないこととしてとらえられている。そのため第1に、需要に対して適正な供給力はどのように算出されるかが問題となる。第2に、算出された適正車両数との台数の差が削減目標になるとして、その場合の方策の実効性が問題となる。第3に、方策によって仮に台数削減が実現したとしても、供給過剰対策が必要なくなるその後の状況との制度的な不連続性が問題となる。以下の節ではこれらの問題について順に議論し、最後に課題を整理する。

(2) 適正台数の考え方

a) 東京における適正台数の考え方

前述の通り、日本ではタクシー事業を巡っては規制緩和が行われており、道路運送に関する基本法である道路運送法では免許制ではなく許可制が採られている。したがって、基本的には、免許に関する適正台数という考え方はない。

一方で、改正タクシー適正化・活性化法の下で、国は、東京を含む供給過剰と認められる地域において、タクシー事業の適正化の推進のために監督上必要となる措置を講じなくてはならない。関東運輸局では、準特定地域における基準車両数を、準特定地域指定時における一般の需要に応じることができるタクシー事業の事業用自動車の合計数として定義しており、その算定方法を式(1)と式(2)のように定めている。

$$D_t = L^O_{t-1} \times \sqrt[5]{\prod_{y=t-5}^{t-1} RCP_{L^O_{y/y-1}}} \quad (1)$$

$$N_t = D_t \times \frac{1}{\left(\sum_{y=t-5}^{t-1} L_y\right) \times \frac{R^{L^O}_{2001}}{N^W_{t-1}}} \times \frac{1}{365} \times \frac{1}{R^W_{t-1}} \quad (2)$$

なお、 D_t は、 t 年度における（以下同様）輸送需要量、 L^O_t は総実車キロ、 N_t は適正車両数、 $RCP_{L^O_{t/t-1}}$

は総実車キロの対前年度比、 L_t は平均総走行キロ、

$R^{L^O}_t$ は実車率、 N^W_t は平均延実働車両数、 R^W_t は実働率である。

なお、法改正前から、東京を含む供給過剰と認められる地域においては、関係者から構成される地域協議会が、地域計画を策定する枠組みとなっており、その特定地域計画には地域内で削減すべき供給輸送力や削減方法が定められている。上記の式(1)、式(2)は、従来の地域協議会での考え方を踏まえたものになっている。

さて、以上を踏まえた上で、式(2)は、実働率に 2001

年時の水準を用いるというものである。すなわち、実働率が 2001 年時の水準になる状況での台数が、適正台数であるという考え方に基づく。このような適正台数の設定は、規制緩和直前の市場条件に戻すことを意味しており、各事業者の努力によって事業の効率を向上させるといった観点は一切含まれないことになる。

以上のように、以前の市場条件に戻すという考え方に基づいた適正台数の設定は、その時点以降の事業者による経営努力や営業効率の向上を反映できない。特に、規制緩和以前の市場条件に戻すということは、当時指摘されていた事業者の横並びによる利用者利便の低下を誘発する可能性もある。また、ある時点の実績に基づいて適正台数を算出する場合には、その時点における事業環境がなぜ望ましいのかということが明確化される必要がある。しかし、それを適切に説明することは容易ではない。特に、規制緩和を前提とした議論において、規制緩和前の事業環境を正当化する理由は明確ではない。このように、ある時点の事業環境を目標にして適正台数を設定するということは、例えば事業の効率（の向上）という視点を反映しておらず、目標設定の正当性の観点から問題を含んでいるということである。そして、台数の観点から適正な市場条件を設定するということが非常に困難な対策であるということがわかる。

b) ソウルにおける適正台数の考え方

韓国では、タクシー事業には免許制が採用されており、免許の際には地域別総量制と呼ばれる需給調整が行われている。これが適正台数を意味する。

地域別総量制は、最近始まったものではない。例えば、2005 年のガイドラインでは、式(3)のように定義されていた。

$$N = \hat{N} \times \frac{R^{L_o}}{TR^{L_o}} \times \frac{R^W}{TR^W} \quad (3)$$

なお、 N はタクシー総量（目標車両数）、 \hat{N} は現状の免許台数、 R^{L_o} は現状の実車率、 TR^{L_o} は目標実車率、 R^W は現状の稼働率（実働率）、 TR^W は目標稼働率である。これは、実車率と実働率に対して地域の目標値を設定することで、その乖離分の台数が供給過剰分とする設定方法である。ここで、各目標値の設定は、事前のスタディを参考に、設定されている。実車率の目標値は、都市（営業区域）の人口規模にのみ基づく指標となっている。したがって、各都市の営業形態や、利用実態等が反映されておらず、指標自体には議論の余地がある。一方、実働率の目標値は、各都市で設定されている休車周期に応じた指標となっている。

そこで、2014 年のガイドライン更新時には、式(4)のように定義された。

$$N = \hat{N} \times \left(\frac{R^{L_o}}{TR^{L_o}} \times 0.8 + \frac{R^{T_o}}{TR^{T_o}} \times 0.2 \right) \times \frac{R^W}{TR^W} \quad (4)$$

なお、 R^{T_o} は現状の実車時間率、 TR^{T_o} は目標実車時間率である。これは、式(3)のうち、実車率の部分が、従来の距離ベースの実車率と、時間ベースの実車率によって構成されている。すなわち、営業効率を距離ベースでの実車割合だけでとらえるのではなく、時間ベースでもとらえることを意味している。例えば、客待ちをしているタクシーは停車しているため、走行距離はゼロである。したがって、営業効率を考える際には、時間ベースでの実車割合も考慮する必要がある。現在の総量の考え方においては、それが反映されている。しかし、まだ試行段階であり、重みづけについても今後の検討が必要である。

以上のように、総量の考え方において、改善が見られるものの、その算出における考え方の根拠は明確ではない。すなわち、東京の場合と同様に、目標設定の正当性の観点から、問題を含んでいるということである。そして、台数の観点から適正な市場条件というのは、一義的に定義するのが困難であることがわかる。

(3) 台数削減方策の実効性欠如

仮に各都市における適正車両数を算出できたとしても、実際にどのように削減するかという方法論が次の課題となる。

台数に占める法人タクシーの割合が大きい東京においては、法人タクシーが保有する台数の削減を中心とした方策が求められている。これに対して、2009 年に制定された特別措置法では、地域計画に基づいて各事業者が自主的に達成するとして努力目標として定められていた。この地域計画では、約 20%~30%程度の台数削減目標が掲げられていたが、実際に削減された台数は 18.3%であった。このような自主努力に基づく台数削減策¹⁾が、一定程度の削減には有効であったものの、目標達成には有効でなかった理由には以下の 3 つが考えられるだろう。第 1 に、各事業者が保有台数を増加させたいという環境における自主努力規定の限界である。台数削減を事業者共通の課題と考え、自らも保有台数の削減を行えば、これは一種の協力的行動とみなされる。一方で、保有車両は各事業者にとっての財産であり、これを削減するかどうかは個々の事業者の問題である。したがって、自主努力規定の下で、台数削減しないことを非協力的行動とみなすことは必ずしも適切ではない。第 2 に、大小さまざまな規模の事業者が混在する中での、台数削減の公平性の問

題である。例えば、全事業者が一律 20%の保有台数を削減する場合、100 台保有する事業者が 20 台削減するのと、10 台保有する事業者が 2 台削減するのでは、後者、つまり規模の小さい事業者の方が負担が大きいと考えられている。しかしながら、規模の大きい事業者にとっては、同じ割合で保有台数を削減することが公平と考えられる。このように、各事業者の削減台数の設定は、公平性の問題を孕んでいる。なお、法改正後は、特定地域においては、事業者による自主努力ではなく強制的な台数削減措置が図られる枠組みになっている。しかし、財産の取り扱いについては必ずしも明確ではない。

一方、台数に占める個人タクシーの割合が大きいソウルにおいては、個人タクシーの台数削減を中心とした方策が求められている。個人タクシーは、個人事業者が 1 台のみ営業を認められているものであるため、それを削減するということは事業から撤退させることを意味している。ソウルの場合には減車補償が求められており、これを実施するためには莫大な費用が必要となる。さらには、タクシー事業にのみこのような手当てをするということから、多モードとの公平性の観点から、実効性は疑わしい。

(4) 供給過剰解消時の制度の不連続性

東京では、時限的な特別措置法によって準特定地域に指定され、事業者の自主努力に基づいて台数削減が図られている。本稿投稿時点までには台数削減目標に至っておらず、依然として準特定地域に指定されたままである。しかし、仮に今後台数削減目標に至った場合には、準特定地域指定が解除され、すなわち時限的な措置が終わることになる。

そうすると、市場条件は基本法である道路運送法の条件、すなわち、いわゆる規制緩和の条件に戻ることになる。これは、参入・増車が許可制の下で自由ということの意味している。したがって、事業者の観点から見ると、時限的な措置の下で台数削減を実施したにもかかわらず、指定解除後はまた増車可能であり、事業者が増車のインセンティブが働けば増車をすることになる。しかし、いずれまた供給過剰問題が発生し、時限的な措置が取られることになれば、また台数削減を余儀なくされる。このように、供給過剰解消前後に制度的な不連続性が生じ（これは供給過剰と認められる前後も同様である）、事業者に至っては増車・減車の繰り返しを誘発し、事業全体の疲弊を招く事業環境になってしまっている。

一方ソウルでは、供給過剰が認められる前後において一貫した需給調整となるため、東京のように法人事業者の増減車に関する制度的な不連続性は生じない。しかしながら、タクシー免許が高額で取引されるソウルにおいては、供給過剰解消後に特に個人タクシー免許の追加発

行が新たに政治的な問題となる可能性がある。特に、供給過剰問題に対して減車補償によって解決を図る場合には、その後の新規免許の発行には十分に注意しなくてはならないだろう。

以上のように、供給過剰を解決するというフェーズと、供給過剰解消後のフェーズ間で、制度の連続性、整合性を保つことが容易ではないことが分かる。

(5) タクシーの供給過剰対策の課題からみたタクシー政策に求められる方向性

本章では、適正台数の考え方、台数削減方策の実効性欠如、供給過剰解消時の制度の不連続性についての議論を通じて、東京あるいはソウルで実施されているタクシーの供給過剰対策にはいくつかの課題があることを指摘した。すなわち、適正車両数という考え方には、事業効率の向上等の観点が、特に東京の場合には反映されていないこと、供給過剰と認められたのちに、主に台数削減をもって供給過剰対策を図ることが困難であること、このような方策は正当性の観点から問題を孕むものであることを指摘した。以上の議論から、供給過剰対策が政策課題となった場合には、同様の議論をせざるを得ないが、それよりもできる限り供給過剰対策を政策課題にしないようにする必要があると考える。そのためには各都市においてタクシー事業が抱える構造的な問題を解決することが最も重要であると同時に、供給過剰となる前に適切な管理を行うことが重要である。

一方で、東京やソウルのように、タクシー事業が抱える構造的な問題が必ずしも解決されない中で供給過剰が問題となる状況も起こり得るだろう。このような事態に対しては、なるべく減車の必要が生じないようにすることが重要である一方で、減車の枠組みを構想しておくということも求められる。

4. 結論

本稿は、タクシーの需要が減少するという局面で生じた「供給過剰」という政策課題に着目し、例として東京とソウルを比較しながら、大都市圏におけるタクシー政策の課題や対策について考察した。その結果、以下のような示唆を得た：

- 供給過剰として議論されるタクシー政策の課題は、利用者の利便という観点も然ることながら、乗務員の労働環境の悪化に起因する；
- そのような乗務員の労働環境の悪化をもたらす要因は、事業の特性としてのタクシー事業の構造上の課題であり、この問題が解決される必要がある；

- しかしながら、供給過剰問題は政治問題化しやすいため根本的な解決が容易ではない。その場合に、政策課題は需要に対して供給が過多になっている「供給過剰」としてとらえられ、タクシーの台数を削減することが主な政策課題になる；
- 台数削減の際には、法人タクシーが多い東京では事業者の保有台数の自主的、または強制的な削減、個人タクシーが多いソウルでは減車補償と、対策の考え方が異なるものの、いずれにしてもこのような方法で解決を図るのは多大な困難を伴う。また、事業効率の向上等の観点が反映されていない；
- 供給過剰を解消するというフェーズと、供給過剰解消後のフェーズ間で、制度の連続性、整合性を保つことが容易ではない
- したがって、供給過剰とならないように、タクシー事業が構造的な問題を抱える場合に、第一にそれを解決することが重要である。
- 一方、制度的には、需給調整下の免許制にしても規制緩和による許可制にしても、将来的にタクシー台数が過剰と判断される際にいかに台数を削減するかという枠組みを事前に構築しておくことが重要である。

国内外の大都市圏では、タクシー事業を巡る多様な制度の下、東京やソウルの事例を参考に、供給過剰問題に備えた枠組みを構築していくことが重要と考える。本稿ではその必要性について、基礎的な知見を得た。具体的な方法については、各国あるいは各都市の制度の下で、今後の議論に期待したい。

注釈

[1] このような台数削減策に並行して、行政監査の強化による台数削減措置も図られた。

参考文献

- 1) 泊 尚志：大都市圏における今後のタクシー供給政策に関する研究—東京都ソウルの比較—，運輸政策研究，Vol.17，No.4，pp.79-83，2015.
- 2) 交通政策審議会陸上交通分科会自動車交通部会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（第1回）資料，
<http://www.mlit.go.jp/singikai/koutusin/rikujou/jidosha/taxijigyou/01/images/03.pdf>，2007.
- 3) 交通政策審議会：タクシー事業を巡る諸問題への対策について 答申，2008.
- 4) 国土交通省資料.