

公共交通として位置づけられた タクシー事業の活性化に向けた課題

加藤 博和¹・杉浦 晶子²

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

²正会員 名古屋大学博士研究員 大学院環境学研究科

E-mail:akikos@nagoya-u.jp

日本におけるタクシー事業の適性化・活性化を目指して2009年に施行したタクシー適活法は、車両数や運賃の適正化には一定の効果を上げたが、活性化すなわち乗客の増加策はまだ検討が進んでおらず、乗客の減少傾向も続いている。一方で、タクシーのような少量輸送が本来得意とする、移動困難者や地方部の移動ニーズは増加の一途である。2014年にはタクシー適活法や地域公共交通活性化再生法が改正されたこともあり、タクシー事業を取り巻く状況が大きく変わりつつある。そこで、タクシー事業活性化のためにどのような方策がありうるか、また、自治体や住民等との協働によって何が可能となるかについて、方向性を議論する。また、タクシー適活法に基づく協議会など、公共交通関係の各種協議組織の活用が重要であることも示す。

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

1. はじめに

日本において、タクシーは長期にわたり輸送人員の減少が続いており、全国で見ると1970年代に比べ現在では半分以下となっている。一方で、車両数は2000年の需給調整規制廃止の前はあまり変化がなかったが、それ以降増加するようになった。この廃止は、運賃やサービスでの競争を促すことで利便性向上を図ることを意図していたが、実際には、バブル崩壊以降の長期不況も重なり、輸送人員の増加が見られない中で運賃は低下し、稼働率も低下した結果、日車営収(1日1車両あたり営業収入)が減少し、歩合制である乗務員の給料も低下していった。

このような状況から脱却するために、2009年に施行されたのが「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)」である。この法律によって、特に車両が過剰供給になっている地域における「適正化」、すなわち減車や運賃改定(値上げ)が進められ、日車営収は改善傾向になった。しかしもう1つの目的である「活性化」、すなわち輸送人員の増加は見られない。むしろ、減車によってタクシーに乗るまでの時間が長くなったり、運賃が

上がることによって利便性が低下した面がある。この状況を受け、2014年にタクシー適活法は改正され、名称も「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」に改められた。この改正では「適正化」を継続しながらも「活性化」に重点が置かれることとなった。しかしながら、活性化の具体的な方策についてはいまだ十分に議論されていない状況である。

タクシーの「活性化」が法律で求められている根拠として、タクシーが地域公共交通として位置づけられるようになったことが挙げられる。需給調整規制があった時代には、タクシーや路線バス・鉄道は国の認可によって事業ができ、運賃規制も厳しかったが、これは採算が確保できる事業であるという前提にたった上で、参入退出を制限する代わりに事業者が交通サービス確保を義務づけるという考えによるものであった。しかし需給調整規制を廃止したことによって、事業者が交通サービス確保を義務とする必要は法的にはなくなり、国に代わって地方自治体が確保策を主体的に検討することが求められるようになった。自治体はそれまで地域公共交通確保に直接関与する手立てがなかったため、この大きな転換にな

かなか対応できなかったものの、需給調整規制廃止から15年以上経過した現在では、多くの自治体が地域公共交通確保に主体的に取り組むことの重要性を認識し行動するようになってきている。ただし、地域公共交通として取り上げられについては路線バスや鉄道であり、タクシーはその枠外であると見なされてきた。その理由として、乗合でなく個別の輸送手段であること、運賃が高く日常的に利用する人が少ないこと、全面廃止のような厳しい状況がほとんど生じていなかったことが挙げられる。

一方、タクシー適活法では、いったん緩和した規制を再び復活したとも言える「適正化」を行う根拠として、タクシーが「地域公共交通として重要な役割を担って」と定義し、「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」としている。つまり、今まで当たり前のようであったタクシーも、乗合バスや鉄道と同様、公共の関与がないと適切に供給されないという認識に立っている。実際に都市部では過当競争によって安全・安心が損なわれる状況が生じ、逆に過疎地ではタクシー空白地域が増えつつある。

著者は既に、公共交通として位置づけられたタクシー事業がいかなる役割を果たすべきかについて論じている¹⁾。本稿ではさらに踏み込んで、タクシー事業が活性化し地域公共交通の充実に資するためにいかなる発想や取組が必要かについて概括することを目的とする。

2. 協議組織の役割

(1) タクシー協議会

タクシー適活法では、タクシーが供給過剰となっている地域を国が指定し、協議会を設けてその改善策を協議し計画を策定・実施することが規定されている。この協議会（タクシー協議会）は、2009年の当初法制定時の規定では、必須のメンバーとして地方運輸局長、地方自治体の長、タクシー事業者、タクシー運転者の団体（労働組合）および地域住民が挙げられていた。ただし、運営は運輸局とタクシー事業者団体で主導する形がとられ、会長や事務局は運輸局が務めることが一般的であった。議論が「適正化」に偏っていた上に、その実施方針を国が具体的に示していたため、自治体や地域住民が積極的に議論に参加するモチベーションがなく、「活性化」についての検討も不十分であった。

そこで、適正化が一定の効果を上げたことを踏まえて行われた2014年の法改正によって、タクシー協議会の枠組が大きく見直された。まず、運輸局が必須メンバーから外れ、原則としてオブザーバー参加となった。事務局も運輸局からタクシー事業者団体に移り、会長には学識経験者が望ましいとされた。さらに、対象とする地域が

「特定地域」と「準特定地域」に分かれ、供給過剰が著しいために強制的な減車が必要であると判断される地域については特定地域に指定され、協議会では第一に削減の進め方について議論し、その実施方法に加え活性化策を含めた事業者計画を策定することになった。一方で、供給過剰がある程度解消されている地域は準特定地域として、協議会では活性化の議論を中心に行い、活性化事業計画を策定することになった。

2015年4月現在、準特定地域は153交通圏（タクシー事業の営業区域の単位）が指定されており、その中から国が特定地域の候補として挙げたのが29交通圏である。しかし、特定地域になるためにはタクシー協議会での同意が必要である。既に不同意とする協議会が出ており、特定地域になる交通圏は29を下回ることになる。

以上のように、タクシー協議会では、活性化についての議論が求められており、そのための枠組も一応整った。しかしながら、このような意識がメンバーに共有されている協議会はまだ少ない。乗合バスを協議対象とする類似組織である地域公共交通会議は市町村が主宰することになっており、設置も市町村が行うが、タクシー協議会は国が特定・準特定地域の指定を行った上で設置をはたらかけるのが基本であり、市町村が積極的に地域指定や協議会設置を進めることは珍しい。現実にはタクシー協議会を立ち上げて、そこに参加しない市町村さえ存在するのが現状である。乗合バス・鉄道のみならずタクシーも地域公共交通の1つであり、主体的・積極的にその維持や活性化に関わることが重要であるという意識付けが自治体に対して必要である。なお現実には、国の準特定地域指定から外れても、自治体の意志により任意のタクシー協議会を開催している地域も存在している。

一方で、タクシー事業者や労働組合にも、協議会が減車や運賃改定のために開かれるものだという意識がまだ一般的であるものと推測される。今後は活性化の検討・実施が重要であり、そのために自治体や住民等に対してタクシーの公共交通としての必要性を訴えかけるとともに、具体的に何ができるのかを積極的に提案し、また意見も聞いて活かそうとする態度が求められる。

また、会長となる学識者の役割も重要である。地域公共交通会議は自治体主導であるため、自治体の政策を反映した形で協議も進められるが、タクシー協議会ではタクシー事業者団体が事務局となることが一般的であるため、そのままでは自治体の政策と結びつかない可能性が高い。そもそも自治体のタクシーに対する意識が低いことを考えると、協議会をリードする学識者が、公共交通政策としてタクシー活性化を推進する必要性についてよく理解した上で、メンバーに対し意識共有を図り、協働して計画を検討し策定・実施していくという流れをつくり出すことが求められる。このような方向性は、後述す

る地域公共交通会議や地域公共交通活性化・再生協議会においても共通であるが、タクシー協議会では会長のリーダーシップがより重要であると言える。

(2) 地域公共交通会議等

市町村が地域公共交通に関して協議する組織として法で定められているものとして、乗合バス（コミュニティバスやオンデマンド交通を含む）を協議対象とする、道路運送法に基づく地域公共交通会議や、鉄道・航路等も含めた公共交通網を協議対象とする、地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（活性化再生法）に基づく協議会がある。多くの市町村ではこの2つの協議組織を一括として設置されているか、メンバーの大半が共通となり密接に関連して運営されている。そして、タクシー事業者やその団体、労働組合も多くがこれら協議会のメンバーとなっている。

しかしこれらの協議組織では、タクシーを政策の対象として扱うことがほとんどなかった。むしろ、政策によって乗合バスやコミュニティバス、オンデマンド交通が充実することによってタクシー事業に悪影響が生じることに対する懸念をタクシー関係者が表明し、それに関する検討や調整を行うというのが一般的に見られる状況であった。すなわち、利害関係者としての参画であり、地域公共交通の担い手であるという認識は、自身も、また他者も薄かったと言えるだろう。

2014年の改正活性化再生法の施行によって、タクシーが地域公共交通であるという認識の下、法定の地域公共交通網形成計画（網計画、旧・地域公共交通総合連携計画）においてもタクシーの役割を書き込むことが推奨されるようになった。この機会に、タクシー関係者は地域公共交通の担い手としての自覚を持ち、自分たちの事業がいかに貢献できるかについて考えをまとめ、積極的に発言し、網計画に位置づけてもらうようにすることが求められる。

また、交通圏（大半が複数市町村）単位で組織されるタクシー協議会に比べ、地域公共交通会議等は大半が市町村単位で組織されている。地域公共交通政策は市町村が中心となることも考えると、タクシーしか取り扱わないタクシー協議会で地域公共交通政策自体を議論することは困難である。そのため、地域公共交通会議等とタクシー協議会が密接に連携することが非常に重要である。すなわち、活性化再生協議会でタクシーの役割や維持活性化策、他モードとの連携について議論して網計画に書き込むとともに、その内容をタクシー協議会でも報告し、活性化事業計画に位置づけることや、逆にタクシー協議会から出てきた事業者主体の活性化策を各市町村の協議組織にフィードバックし、その具体的な推進を図ることが考えられる。

さらに注意すべき点は、タクシー協議会はその成り立ちから、中山間といったタクシー供給が少ない地域には存在しないことである。このような地域では近年、過疎化とモータリゼーションに加え、運賃の安いコミュニティバスやオンデマンド交通、そして自家用有償運送の充実によってタクシー事業が存立できなくなりつつある。

しかし、むしろこのような地域こそタクシーが活躍できる余地は大きいはずである。つまり、公共交通の需要が少なく、バスでは非効率で採算が合わないばかりか多額の経費がかかる。高齢化によって家族やボランティアによる送迎も困難になっている。そこで、後述するようにタクシー事業を活用した公共交通体系の構築が検討に値する。これを、法的緩和措置や公的補助などの支援を得て実施できるようにするのが地域公共交通会議や活性化再生協議会である。

これら協議組織には、関係する様々な関係者が集まっている。そのことを活かして、供給側の視点から脱却し、利用者の視点に立ったサービス提供の検討が求められる。自治体はもとより、利用者・住民委員との連携によって初めて、使いやすく分かりやすい、地域のニーズに合った公共交通サービスを実現することが可能となる。

3 タクシー事業活性化の方向性

(1) 現状の事業を考える場合

タクシーはドアトゥドアで24時間営業が原則であり、乗合交通機関に比べ移動者の需要に柔軟に対応できる交通機関であるが、それゆえに運賃が高額になる。鉄道やバスに比べ同距離で1ケタ程度高いのが一般的であり、日常生活で頻繁に使用するには厳しい。

一方で、タクシーは全国的にはほぼ同じ種類の車両を用いている。そのため、運送による費用や付加価値は事業者によって大きく異なることはない。これが交通圏単位で公定幅運賃を設定する理由であるが、逆に言えば、この幅を超えて、例えば運賃は高いが豪華であるとか、逆に車両は安っぽいけど運賃も安いといった様々なサービスを提供することは不可能となっている。そのため、事業者間の付加価値の差は大半が乗務員の接客によることとなり、その他の部分で差を付けることは困難である。

接客は、乗客と乗務員との距離が近いと非常に重要である。一方で、通常は乗客が乗務員を選ぶことが困難であるため、事業者・乗務員にかかわらず基本的な水準を満たすことで、地域のタクシー全体での接客品質を保証することが必要である。この点は、タクシー事業者団体が大きな役割を果たすことができるだろう。モニター制度やアンケートなどによる顧客満足度調査と、乗務員の接客等に関する研修や表彰等の実施も考えられる。

また、駅前乗り場のように事業者を選択できない場合

には、接客の質を保証する仕組みがないと、予約や流しではなかなか選んでもらえない、接客品質の低い車が集まるということになりかねない。優良な事業者や乗務員しか入れないようにすることも検討すべきである。

近年、事業者の自主的な取組として、子育てタクシーのような生活・移動に不安を抱える人を対象とした付加的サービスや、高齢者の見守りといった、人を乗せないで提供するサービスなどを導入する事業者が増えつつある。さらに様々なサービスを開発し普及していくことは重要であるが、公定幅運賃のために乗客から追加料金を徴収することが困難な点が障害となる。現実に子育てタクシーのような取組を行った場合、採算確保は困難で、このサービスをきっかけにタクシーをたくさん利用してほしいという顧客囲い込み的な要素が強いのが現実である。これではなかなか普及は進まない。追加料金を伴う付加的サービスをどう考えるかについて検討が必要である。

(2) 安価に利用できる地域公共交通としての展開

タクシーは既に地域公共交通として位置づけられているものの、現状のビジネスモデルでは高価である。そのため、安価にする方法を考えることが必要である。

全国的に多いのが、高齢者・障がい者等を対象とした、運賃助成である。初乗り運賃など、一定額までの運賃を回数限定で公的負担する制度が一般的である。また、運賃を一定割合で割り引く制度を導入しているところもある。例えば愛知県蒲郡市では 70 歳以上の市民を対象に、事業者が 1 割、市が 2 割（上限 1,000 円）の合わせて 3 割引を実施している。ただしこの方法だと、元のタクシー運賃が高いため、補助額もかなり高くなってしまう。

そこで次に出てくるのが乗合での運行である。一般にはオンデマンド型乗合交通サービスの普及が急速に進んでおり、その大半はタクシー事業者による運行である。既存のセダン型車両やジャンボタクシー車両が利用でき、利用者が少なければ既存のタクシー予約配車システムも活用できる。利用者が多い場合にはコンピュータによる予約配車システムが有効となってくるが、その場合でも電話予約受付の設備や人員が必要なので、タクシー会社は比較的取り組みやすいと言える。

ただし、オンデマンド交通は、便利であればあるほど既存のタクシーやバスから顧客を奪うことになる。運行受託している会社自身もその例外ではない。極端な場合、タクシー事業が成り立たなくなる例もある。そのため、地域公共交通会議等で利用条件を厳しくすることがよく行われる。例えば予約締切時間をかなり前にしたり、乗降場所や運行時刻に制限を設けたりといったことである。その結果、非常に使い勝手の悪いサービスしか実現できなくなる場合もある。

逆に、不便な場合には利用者が少なく、一般のタクシーと変わらなくなってしまうこともある。高価な予約システムを導入してこのような状態になった場合が致命的である。そもそもオンデマンド乗合交通がタクシーより安くできるのは「乗り合う」からである。乗合率が低い場合や迂回・空車率が高い場合には経費が一般タクシーとあまり変わらなくなってしまう。そこに公的補助を投入して運賃を安くしているならば単なる「安いタクシー」である。

したがって、利用の少ないバスの代替策を検討したり、公共交通空白地区を解消する交通サービスを導入したりする場合には、オンデマンド交通の前に一般タクシーを利用する方法を検討することがまず必要である。その場合、サービスエリアを中心市街地や特定のコードといった、利用が束となる区域・区間に限定し、車両や予約配車システムはタクシーと共通利用しつつ、乗合を認めて経費を減らし、さらに公的補助も投入して、安価で利便性の高い手段にくみ上げることが有効である。そのような方法で運びきれないほど需要がある場合には、専用車両の投入や高度な予約配車システムの導入が必要となるであろう。

タクシー車両利用やオンデマンド運行における乗合許可は地域公共交通会議で協議が調う必要があるが、その際に運賃を自由に設定できる利点がある。これをうまく活用し、地域に合った効率性の高いシステムを導入することが望まれる。オンデマンド交通自体が、乗降場所、運行区間・区域、ダイヤ等様々な設定とすることができ、さらに定時定路線型乗合バス・タクシーや個別輸送タクシー、そして車両のシェアシステムなど、ラストワンマイルのフィーダー部分については様々な形態が考えられる。さらには近年、貨客混載による効率化や、生活支援サービスとの連携も提案されつつある。タクシー事業がそれら新しい取組を率先して提案・実施することで、地域公共交通網革新の道を切り開くことが大いに期待される分野である。

(3) ICTの活用

現在、タクシー事業において ICT 活用の動きが急速に進んでいる。GPS によって位置把握ができるため、利用したい人の近くに空車タクシーがいるかどうか分かり、配車が効率化できる。しかもスマートフォンならばオペレータを介さなくても予約配車ができ、禁煙車や趣味が同じ乗務員といった、要望に応じた配車にも対応可能となる。こういったシステムは既に導入が進んでいるが、近年は事業者横断型のタクシー予約ポータルサイトも出てきており、その普及によって既存の無線システムが陳腐化する可能性も十分考えられる。

さらにスマートフォンであれば、経路探索システムと

連動させることで、バスやオンデマンド交通、シェアシステム等も含めた一括検索による最適モード選定も容易となりうる。そうなれば、デマンド交通独自の予約配車システムも取り込まれてしまう可能性がある。また、乗継を行いたい場合に置いて行かれないようにすることにも役立つ。更に IC カード決済システムまで組み込むと乗継割引や目的施設との連携などもできるようになり、非常に多様なサービスが提供できる可能性が出てくる。

今やインターネット検索にかからなければプレゼンスがないという時代であることを考えると、地域のニーズを踏まえた交通システム構築が基本ではあるものの、こういったマクロな技術動向をよく踏まえ、交通網の中でプレゼンスを発揮できるようにする工夫が重要である。

将来的に自動運転技術が発展することで、運転手確保の制約が緩和され、需要に応じて車両を自由度高く運行することが容易になると想定される。そこに向けた途中の形として、ICTによって様々な交通モードの情報を同じプラットフォームで把握でき、検索から予約までがワーストストップでき、配車も含めた運行管理も可能となるようなシステムへの発展が期待される。

(4) 車両の多様化

前述のように、現在、タクシー車両の大半に特定の車両が用いられているが、その車両が近い将来生産中止になることが予想されている。今後は従来のセダンタイプから脱却し、ワゴンタイプや軽自動車など、ニーズの多様化に応じた様々な車種が必要になってくることが想定される。先に述べた乗合車両としての利用を考えると、現在のセダン車両やジャンボ車両では利用しづらい。乗合運行するサービスがある程度固定化すれば、乗合で利用しやすい小型車両を開発・導入することを考える必要がある。

また、ユニバーサルデザイン(UD)タクシーの普及が期待される。高齢化の進展によって UD タクシーの需要は増加していくと考えられる。福祉タクシーや福祉有償運送といった事業と合わせ、移動制約の大きい方をだれがどのようにカバーしていくかという「移動制約者のモビリティ確保計画」の検討も今後重要になってくるであろう。タクシー協議会で一定割合での導入義務づけを検討するなど必要と考えられる。

加えて、公共交通の範疇から外れてしまうかもしれないが、いわゆるハイヤー的な需要に応える豪華な車両・サービスも考えていく必要があるだろう。日常生活で使う場合には安価で気軽なサービスを用意しなければならないが、それと対極に位置する非日常サービスも、タクシー事業として取り組んでいくべき課題であろう。

4 まとめと今後の課題

本稿では、タクシー事業が地域公共交通の一翼を担いつつ、現行サービスを含め多様な役割を果たすことで、現在あるモードのすき間を補完し、あるいは連携することを可能にし、場合によっては公的補助も導入しつつ収益性を確保するビジネスモデルを開拓するための方向性について論じた。その要点は、1)接客サービスの品質保証を可能にする、2)タクシー協議会や地域公共交通会議等の協議組織を活用する、3)利用者視点に立った多様な運行形態を開発し提供する、4)少し先を見たICT活用を考える、とまとめられる。

これらを進めていくために今後非常に重要なのは、顧客のニーズ把握である。実はタクシー利用に関する利用者や住民を対象とした調査はほとんど行われていない。そのため、例えば現在は総括原価方式で決定されているタクシー運賃が、利用者から見て受け入れられる額かどうかの検討もできない状況である。そこで、タクシー需要の価格弾力性や所得弾力性を明らかにするための調査が急がれる。更に、乗合化やエリア限定など様々な工夫によって運賃を安価にしたサービスを投入する場合、利用の自由度が限定されたり予約が複雑になったりといったことがどの程度需要量に影響するかの検討も必要である。これらの分析を新サービスの実証と並行して進めることで、固定観念を破る新しいタクシー事業とサービスへの展開が見通せるようになるであろう。

参考文献

- 1) 加藤博和 (2014) : 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, 土木計画学研究・講演集, Vol. 49, CD-ROM.

(2015. 4. 24 受付)

Challenges Toward Revitalizing Taxi Business Positioned As Public Transport

Hirokazu KATO and Akiko SUGIURA