

都市問題

後藤・安田記念東京都市研究所
2015年12月1日(毎月1日発行) ISSN 0387-3382

vol.106
December
2015

12

● 特集1

第3の地域公共交通「タクシー」



- 加藤博和——今こそ、地域一体でタクシー再生に取り組む時
太田和博——近年のタクシー政策の動向と今後の方向性
大和裕幸——少子高齢化時代の交通不便地域におけるオンデマンドバスシステム
川村雅則——タクシー労働の現状と課題——タクシー産業の再生に向けて
清野吉光——ライドシェアという黒船の来襲とタクシー業界の今後

- 巻頭言——齊藤志野歩[株式会社エヌキューテンゴ代表取締役]／おいしい公共
■ インタビュー——音好宏[上智大学文学部新聞学科教授]／コミュニティFMの可能性

- 特集2——教育行政のゆくえ
近藤正春／荻原克男／渡辺敦司／権奇法／廣田健

一喝破風雲 おいしい公共…………… 齊藤志野歩…………… 1

●特集1 第3の地域公共交通「タクシー」

今こそ、地域一体でタクシー再生に取り組む時……………	加藤博和……………	4
近年のタクシー政策の動向と今後の方向性……………	太田和博……………	10
少子高齢化時代の交通不便地域におけるオンデマンドバスシステム……………	大和裕幸……………	15
タクシー労働の現状と課題——タクシー産業の再生に向けて……………	川村雅則……………	21
ライドシェアという黒船の来襲とタクシー業界の今後……………	清野吉光……………	28

インタビュー コミュニティFMの可能性

音 好宏 上智大学文学部新聞学科教授…………… 33

●特集2 教育行政のゆくえ

教育委員会制度改革の位置づけ……………	近藤正春……………	44
教育委員会制度と教育行政——制度の機能とその改革をめぐる……………	荻原克男……………	54
教育の政治的中立性をどう考えるか……………	渡辺敦司……………	62
教科書採択の制度的構造とその問題点……………	権 奇法……………	70
学区制と地域——学校選択制と学校統廃合を通じて考える……………	廣田 健……………	80

書評 米原謙著『国体論はなぜ生まれたか——明治国家の知の地形図』…………… 棚橋 匡…………… 90

新刊紹介 『建築から都市を、都市から建築を考える』／『地域創生への挑戦』／他…………… 92

蔵のなか 『臨時行政調査会(第二次)資料』…………… 田村靖広…………… 93

編集長コラム…………… 89



第3の地域公共交通 「タクシー」

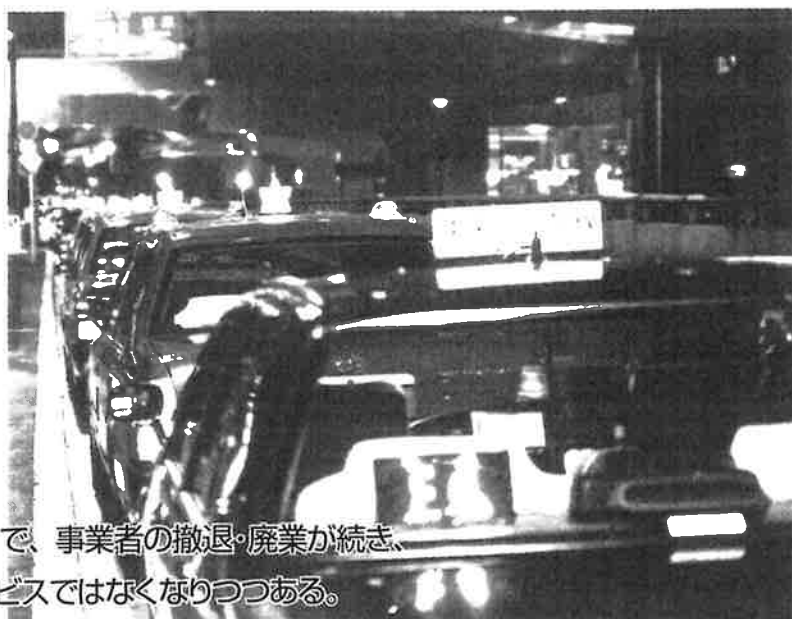
特集 1

タクシーは「最後の公共交通」ともいわれ、その利便性のよさが利用者の自由な移動を支えてきた。だが、近年の規制改革による業界の疲弊は顕著である。一方で、交通不便地域においては交通システムが改良され、利用者のニーズにあったサービス提供が模索され始めた。さらには、新たな配車サービスが登場し、世界規模で広がりをみせている。タクシーをとりまく現状を明らかにするとともに、地域の足としての役割を見直し、今後の可能性を探る。

今こそ、地域一体でタクシー再生に取り組む時

加藤博和 [かとうひろかず]

地域公共交通プロデューサー、名古屋大学大学院環境学研究科准教授



タクシーは利用者数が減少するなかで、事業者の撤退・廃業が続き、「いつでもどこでも」利用可能なサービスではなくなりつつある。

タクシーが担ってきた役割を地域全体で再確認し、連携協働することによる新たなニーズを見極めたタクシーサービスの提供が求められている。

はじめに

「タクシーは日本全国どこに行ってもあるのが当然」。そう思っておられる方が多いのではないだろうか？ ところが実態はかなり怪しくなっており、10年後には古き良き時代の話として語られることになるかもしれない。いち早くタクシーがいなくなったのは過疎地域であるが、今後は都市域においても供給が減り、「24時間365日、いつでもどこでも」という半ば当たり前のサービスが提供できなくなるおそれが出てきているのである。この状況に至った経緯を踏まえた上で、今後タクシーサービスをどうしていけばよいかについて概説する。

タクシーがどんどんいなくなっている

過疎地域ではタクシー事業者の廃業・撤退が続いており、タクシーサービスを楽しむことができないところが増加している。タクシー事業は、複数市町村（単一の場合もある）からなる交通圏が営業区域（発・着のいずれかがその区域内に存する）の単位として定められ（設定のない地域もある）、その区域内にある営業所は圏内全域での需要に応じて運送することが法令上可能であり、また注文があればできる限り応える必要がある（道路運送法第13条の運送引受義務）。しかし、実際には広い交通圏の各所に営業所や待機場所が設置されていないと対応が難しい。それゆえ、タク

シーサービス空白地域を特定することは容易ではないが、タクシー事業者がゼロとなって事実上配車困難となった町村が既に珍しくなく、平成の大合併前の市町村で考えると更に多くの地域が該当してくると思われる。サービス維持のため、自治体による運賃助成の充実はもとより、第3セクターや、設備・車両を自治体が用意し事業者がそれを借りて運営する上下分離方式も出現している。

以前は市町村の中心駅であれば、駅前にタクシーが待機していて、予約せずともすぐに乗ることができた。駅出口から見える範囲に営業所があるのもごくありふれた風景であった。ところが最近では、タクシーが待っておらず、呼出電話番号が書かれた看板だけが置かれた駅前が増えてきている。今や地方部では、乗客が一番多いのは駅でなく総合病院であり、その多くは駅前から遠く離れている。営業所もその周辺に展開するようになっているのである。

全国のタクシー利用者数は平成に入ってから一貫して減少しており、25年で半減している。都市部での商用や深夜帰宅の需要が多いため景気の影響を受けやすく、平成に入る頃が最後のピークとなった。一方、商用・深夜帰宅以外の需要はモータリゼーションの影響を受けて緩やかに減少してきたと考えられる。同時に、家族規模縮小の影響もあって高齢者の利用が増えてきている。タクシーの待機地点が駅から総合病院に移動した理由でもある。現在では多くの自治体が高齢者や障がい者を対象とした割引制度を設けている。

ところが、1995年に運行開始した東京都武蔵野市ムーブスを契機に、いわゆるコミュニティバスが全国各地で運行するようになると、ワンコイン100円に代表される低運賃

と、知り合いと乗り合わせ会話しながら移動できる楽しさに、タクシーは圧倒されるようになる。更に、福祉関係のNPO等による移送サービス提供を可能とすべく2003年に特区として始まり、2006年からは全国で可能となった、自家用自動車（白ナンバー車）を用いた有償運送は、乗降に時間や支援が必要となる高齢者・障がい者をタクシーより安価で運ぶようになり、福祉タクシーや一般タクシーに取って代わるほど運行が広がる地域も出てきた。近年では、乗合運送でありながら運行時間や乗降地点の自由度が高いデマンド交通が、タクシーよりは不便だが安く利用できる手段として普及しつつある。

タクシーは運行の自由度が大きく高い利便性を供給できるものの、それゆえに定時定路線型乗合バスに比べても運賃が1ケタ高いために、新たな顧客を創出することができないばかりか、新しい手段への転換も許してしまっている。結果として、商用・深夜需要が多く流し営業が可能なほどの大都市部を除けば、タクシーが乗客を十分確保できなくなっているのである。

地域公共交通の一翼を担う意識が いまだ薄い

冒頭にも述べたように、日本においてタクシーはどの地域にもあることが当然というのが半ば常識であり、またそれは地域の政策や取組として意識されることなく民間事業として行われてきた。したがって、サービス不足が顕在化するまでその重要性や確保の大変さに気が付きにくい。考えてみれば、それと全く同じ状況が鉄軌道や乗合バスでも生じてきた。モータリゼーション以前は移動手段の花

形であり、事業性もあったため、法令では運賃収入による独立採算での事業運営を前提に、国が事業への参入退出を調整して地域公共交通の秩序を維持するという枠組をとっていた。ここでは自治体は枠組に入っていない。つまり、自治体は口が出せなかったのだが、調子がいい時は何もしなくても勝手に維持されるので好都合だったとも言える。

しかし、利用者が減少し十分な収入が得られなくなってくると、公的支援なしには地域公共交通サービスの維持が困難となる。そこで国も補助制度を設けたが、地域の実情に合った維持を行うにはそれだけでは対応できないため、そもそも便益を主に受ける立場である自治体の関与が求められるようになった。この段階で自治体や地域が「初めて」サービス維持が困難であることを知る。ただし自治体・地域の当事者意識は薄いままなので、事業者と協議しても進展は芳しくない。結果として、事業者が路線廃止や減便の方針を公表し、それに衝撃を受けた自治体や地域が、陳情や要望、場合によっては抗議といった形で反応するが、協議を進めるとそのような「お願い型」ではラチがあかないことが明確になり、自分たちが何かをしなければならないと気付くようになる。

タクシー・鉄道は2000年に、乗合バスは2002年に、国による需給調整規制が廃止された。地域公共交通政策における国の役割を減らし、不採算であっても地域にとって必要なサービスを維持するために自治体が当事者意識をもって取り組むことを求める意図があった。しかし自治体への意識喚起や具体的な政策ツール付与は十分でなく、自治体や地域が対応に苦慮する状況となった。そのため、2006年の道路運送法改正に伴う地域公共交

通会議・自家用有償運送運営協議会の制度新設や、2007年施行の地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（以下、活性化再生法）に伴う法定協議会や地域公共交通総合連携計画（2014年法改正で地域公共交通網形成計画に変更）の規定などによって、自治体が地域公共交通政策を主体的に進めるインセンティブが設けられた。その活用状況は自治体によって様々であり、格差が非常に広がっている。ただし、鉄軌道や乗合バスについては、国や事業者任せ自分たちは何もしなくてよいと考える自治体はかなり減った。

一方、タクシーのサービス確保に積極的に関与すべきと考える自治体は少ない。そもそも地域公共交通として認識されていないのが現状である。しかし、活性化再生法を読むと、認識を改めなければならないことがわかりただけ。第二条1項では地域公共交通の定義を「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」としている。そして続く2項で公共交通事業者等として、鉄軌道・バス・定期航路事業者とともにタクシー事業者を挙げている。さらに四条において、「主体的に持続可能な地域公共交通網の形成に資する地域公共交通の活性化及び再生に取り組む」ことが市町村の努力義務とされている。都道府県は「必要があると認めるときは、市町村と密接な連携を図りつつ主体的に」取り組むとされ、国や事業者には自治体の取組を支援する役割が求められている。これらを総合すると、タクシーも地域公共交通であり、市町村はタクシーも含めた地域公共交通網を維持発展させていくために主体的に行動することが強く期待される（他の

だれも主体的にはやってくれない) ことになる。

にもかかわらずタクシーが公共交通として認識されず、自治体の関与も少なかった。この理由として、鉄軌道やバスに比べ運賃が高く個別輸送でもあるため、ぜいたくなサービスと考えられてきたこと、ドアトゥドア輸送のため乗合バスと異なり、路線・ダイヤ設定など地域で検討すべき部分が少ないこと、比較的小さい事業者が多く、さらに各地域で複数の事業者が存在し競争が行われている場合もあって、自治体が関与する必要性が感じられなかったことなどが挙げられる。事業者自身も、緑ナンバーとして安全安心を確保することの重要性は認識していても、公共交通機関としての自覚はいまだ薄い。

タクシー活性化を 地域みんなで考える時代へ

しかし、もう後戻りはできない。2009年に施行した「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」(以下、タクシー適活法)においては、第一条の冒頭から「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」と書かれている。需給調整規制緩和後に都市部で車両増加・運賃値下げ競争が顕著となる一方、利用者はそれほど増えなかった結果、日車営収(1日1台当たり営業収入)が大きく下落し乗務員の賃金や労働条件が悪化し、安全安心運行にも懸念が生じた。そこでこの法律は、問題が深刻となっている交通圏を国が指定

し、関係者が参加する協議会を開き、車両数や運賃水準の適正化を進めることを意図した。ただし、規制強化とも映る内容であるため、必要性として「地域公共交通」であることを前面に押し出したのである。そして、そうであれば地域公共交通の役割をもっと積極的に果たし、それを通じてタクシーの利用を増やしていく活性化も進めることがセットで考えられている。

タクシー適活法によって適正化は一定程度進んだが、活性化は十分に取組まれているとは言えない。そこで2014年施行の改正法では活性化をより重視し、協議会の構成や進め方を見直すなどして、タクシー業界だけでなく自治体・利用者を含む地域の関係者みんながタクシー活性化を図る計画の策定と実施を推進することが考えられている。しかしその実践はまだ緒に就いたばかりである。また、適活法が適用される地域(特定地域・準特定地域)以外では協議会設置は任意である。また、バスを中心とした地域公共交通網全体の中でタクシーの役割を検討する枠組も必要であり、その場として地域公共交通会議等で検討することが望ましいが、これも任意であるためまだあまり行われていない。

なぜいまタクシー事業が 厳しくなっているのか

タクシーは、鉄道や乗合バスが廃止になっても最後まで残り、住民の足として利用できることを指して「最後の公共交通」と呼ばれることがある。過疎地域だけでなく、都市部でも早朝深夜には鉄道・バスが運行していないので、頼りになるのはタクシーである。急用ができてタクシーがいつでも使えること

によって大きな安心感を地域にもたらしめている。

実は、「24時間365日、いつでもどこでも」サービスを提供することは法令で定められた義務ではない。しかし多くの事業者は、営業時間を定めずサービス提供を行っている。そのためには経費がかかる。タクシー需要は変動が大きく、悪天候、バス・鉄道不通、イベント時などは普段より1ケタ以上も多い利用が生じる一方で、未明のように極めて利用が少ない時間もある。個別輸送のため需要に比例して車両を出す必要がある（経費も比例）、需要平均値に比べかなり多くの車両・設備・人員を持っておく必要がある。一方でタクシーは外勤であるため、乗務員のインセンティブを確保すべく歩合給を導入するのが一般的である。当然、乗務員はいい仕事を取りにいこうとするので、地域全体の移動を確保する方向には必ずしも進まない。タクシー事業者も自社収支の枠内でサービス供給の時空間配分を考えるほかない。全体としては必要性の高い移動について運賃割増や公的補助ができればよいが、法令上の制約によって運賃は深夜割増などを除き一律であり、補助もほとんど行われていない。

さらに近年では乗務員不足が極端になっている。全国での平均年齢はまもなく60歳に到達する見込みで、若年・女性の参入が極めて少ない。都市部ではタクシー適活法によって車両を減らしたにもかかわらず、その車両をフルに稼働させるだけの乗務員を確保できない状況も見られる。しかし適活法の下では増車が困難なため、車両過剰であっても減車が踏み切ることができない。以前は「実車率」の低下が問題になっていたが、現在は車両が営業に出る「稼働率」の低下も深刻であ

る。多くの事業者が赤字の状態、撤退・廃業や営業時間を限定する動きも目立つ。今後は都市部でも繁忙期におけるタクシー不足が顕著となる可能性が高い。

地域をよくするために

タクシーができることを考え実践していこう

今後、タクシーサービスはどのように展開していくべきであろうか。

出発点として、著者は以下の4箇条を、事業者・自治体・地域（住民・企業等）が基本認識として共有することが必要と考えている。

1. タクシーは地域を支える大事な公共交通機関である
2. タクシーを含む公共交通網確保は市町村が主体的に取り組まなければならない
3. 必要なタクシーサービス確保のため地域全体が連携協働するしくみをつくり動かす
4. タクシーの高い自由度を活かして様々なサービスを考え提供していく

これらのうち1~3については既に説明したが、付言すると、各地域における公共交通の必要性と具体的なサービス内容・レベル、そして実現方策（すなわち地域公共交通網形成）を十分検討した上で、それをだれがどう担うかを明らかにするという作業が必要である。そのために、活性化再生法が規定する地域公共交通網形成計画の策定・実施においてタクシーを忘れず考慮し、タクシー適活法に基づく協議会が策定・実施する計画とも十分すりあわせることが求められる。

4については、全国で様々な試みが動いて

いるが、まだまだ局所的、断片的なものが多い。例えば「子育てタクシー」は全国レベルでの協会組織もできており、安心して子どもを産み育てられる社会づくりに貢献する重要な取組である。にもかかわらず、そのサービスは法令上、一般タクシーの営業の範疇で行うほかないため、事業者にとっては収益が上がり、利用者にとっては負担が気になり、取組拡大は緩慢である。こういったものこそ、地域全体でその必要性を認め、支援していくべきではないだろうか。公共交通不便地域における移動手段確保策の検討においてもコミュニティバスやデマンド交通の導入可能性が検討される一方、タクシーは議論の俎上にも載らないことがほとんどであるが、運行してみるとタクシー運賃以上に経費がかかったという事例が珍しくない。ならば既存タクシーを活用したサービスを公的支援の下で提供することが検討されてしかるべきである。あるいは、地域での相乗りによるタクシー利用の推進も有効であろう。

以上のような、より自由度の高い、しかし地域のニーズに合ったサービスを提供していくにあたっては、タクシー事業を取り巻く様々な規制を、安全安心確保を念頭に置きつつ見直していく必要が出てくるだろう。特に運賃については、提供サービスや公的支援に応じた柔軟な設定が必要不可欠である。その方法として、やや強引ではあるが、地域公共交通会議での協議によってタクシーサービスの一部を乗合運送に位置づけることで運賃設定の柔軟化が可能である。また、車両に関する規制が2015年に緩和されており、自由度拡大が期待できる。

タクシーで確保できない輸送需要に対応す

べく制度化された自家用有償運送については、タクシー業界から「おいしいとこどり」という批判があるが、タクシーが需要に応じていないために出てきた取組と考えるべきである。担い手不足が顕著となっている今こそ、現場で必要な移動サービスを改めて見極め、それをだれが担うかを考えることが必要である。そのための仕組はすでに法整備されている。きちんと仕組を勉強し活用すれば、過疎地域における移動手段確保策として最近話題になっている、特区による自家用車ライドシェアシステムの導入が極めてナンセンスであることも理解できるだろう。地域を支えるために必要な移動手段の確保は、単なる市場原理では実現できず、供給者（事業者）・消費者（住民・利用者）そして自治体が、地域のあるべき姿を念頭に置きながら協議し、公共交通網全体の中での役割分担を明確化した上で、みんなでつくり出していく検討の場がなければ前に進まないからである。

「タクシーは日本全国どこに行ってもあるもの。当然うちの地域でも」というモラルハザードを捨て「タクシーを便利にすることで地域を住みやすく魅力的にするために、自分も貢献できることがある」という意識が共有されることこそが、タクシー再生、そして都市・地方創生を一步前に進めるのである。

本稿の内容に関するより詳しい記述は下記論文をご覧ください（インターネットで題名を検索すると見られます）。

加藤博和：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 (128)、2014.6

加藤博和、杉浦晶子：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、土木計画学研究・講演集、Vol. 51、CD-ROM (31)、2015.6