

タクシー事業を巡る諸問題について

[これまでの議論のとりまとめ]

平成20年11月13日

目 次

I タクシーの役割と検討の視点

II タクシー事業を巡る諸問題の発生

III 諸問題の原因

IV 今後講ずべき対策

1. 利用者のニーズに合致したサービスの提供
2. 悪質事業者への対策
3. 運賃制度のあり方
4. 供給過剰進行地域における対策
5. その他の留意事項

タクシー事業を巡る諸問題について 【これまでの議論のとりまとめ】

I タクシーの役割と検討の視点

- タクシーは、鉄道・バス等とともに、我が国の地域公共交通を形成する重要な公共交通機関である。
- 特に、次のような優れた特性を活かして、一人一人の利用者のニーズにきめ細かく、しかも柔軟に対応することができ、地域住民の生活利便の向上、地域社会の活力の維持にも資する公共交通機関である。
 - ① 地域社会に密着したドア・ツー・ドアの少人数個別輸送ができる
 - ② 面的に移動するため、機動性や移動の自由度が高い
 - ③ 深夜など時間を選ばず、いつでも、また、誰もが利用できる 等
- また、高齢化社会の進展等、我が国の今後の地域社会の変化に対応する役割が大いに期待される公共交通機関である。
- さらに、タクシー事業は、地域経済を支える産業の一つであり、労働者の雇用の安定に寄与しているほか、公共の道路空間を使用する社会的存在でもある。
- このような地域社会におけるタクシーの重要な役割、位置付けに鑑みれば、我が国の地域社会の活力を維持していくためには、それぞれの地域において、タクシーの機能を安定的に維持・活性化していくことが必要である。
- 我が国のタクシーのあり方を検討するに当たっては、地域公共交通を形成する公共交通機関として利用者に良質のサービスを提供する視点は当然のこと、産業としての健全性、労働者の生活の確保、地域社会への貢献等の視点も含め、すべての関係者にとって望ましい姿を探求する必要がある。

II タクシー事業を巡る諸問題の発生

- 現在のタクシー事業については、地域によって状況や程度は異なるものの、一般的に、以下のような問題が生じている。
 - 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 利用者ニーズへの対応が不十分
- これらの問題は、タクシーが、I で述べたような我が国の地域公共交通の分野で担うべき重要な役割を適切に果たしていく上で障害となっている。

- こうした状況に対処し、それぞれの地域においてタクシーの機能を安定的に維持・活性化していくためには、これらの諸問題の発生の原因を明らかにした上で、これに的確な対策を講じていくことが必要である。

Ⅲ 諸問題の原因

- タクシー事業を巡る諸問題は、いくつかの原因が複合して発生していると考えられるが、その原因を大きく分けると、
 - ① タクシーの輸送人員の減少
 - 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（利用者の選択可能性の低さ、歩合制主体の賃金体系等）などが挙げられる。
- とりわけ、上記の①、②の原因が相まって生じる供給過剰はこれらの問題を深刻化させる大きな原因となっている。

Ⅳ 今後講ずべき対策

- Ⅲで述べたような原因に対処し、それぞれの地域でタクシーの機能を安定的に維持・活性化していくためには、以下のような対策を講じていくことが必要である。
- 特に、タクシーの輸送人員の減少と輸送力の過剰な増加が相まって供給過剰が進行している地域においては、4. で後述のとおり、諸問題の深刻化を防止するとともに、当該地域のタクシーの機能の維持・活性化を図るための総合的な取り組みが必要である。

1. 利用者のニーズに合致したサービスの提供

- 諸問題の原因の中で最も基本的な原因であるタクシーの輸送人員の減少に対処するためには、消費者に支持されるタクシーサービスを実現することが最も基本的で重要な対策である。そのためには、利用者のニーズに合致したサービスの提供を図ることが必要であり、このことは、利用者の利益にかなうことはもとより、タクシーの輸送人員の拡大をもたらし、結果としてタクシー事業の収益基盤や運転者の労働条件の改善にも資するものである。
- サービスの提供に係る取り組みについては、個々の事業者や事業者団体によるところが大きく、関係者による様々な対策が講じられるにあたっては、まず何より、

事業者等による一層の努力が必要である。

- また、国や地域社会においても、事業者等の取組みを促進するための取組みを実施することが重要である。

(1) 利用者によるタクシーの選択

- タクシーは、流し営業等については、利用者が自らタクシーを選択することが難しいという構造的な問題を抱えている。このため、事業者においては、より良質なサービスを提供するための営業努力を行おうとするインセンティブが働かず、さらに、悪質な事業者が利用者の選択を通じて淘汰されない。したがって、タクシーサービスの一層の向上を図るためには、可能な限り利用者によりタクシーが選択される環境を整備する必要がある。
- これを実現するため、事業者、事業者団体、国等は、こうした構造的な問題を少しでも改善するための方策を講じる必要がある。例えば、IT等最新の技術を駆使して利用者が自ら望むタクシーを選択できるシステムの導入や、事業者や運転者のサービス水準等に関する評価制度（ランク制度）等は、より良質なサービスを受けたいと思う利用者にとっての一助となるのみならず、事業者の自主的な努力を促し、利用者のニーズに合致したサービスの提供に資する。
- 国は、自ら、こうした取組みを積極的に推進するとともに、事業者団体等が行うタクシーの選択可能性の向上に向けた取組みに対しても積極的に支援を行うべきである。

(2) 利用者への情報提供の充実

- タクシーについては、各地の事業者に関する情報やサービス内容、運賃等の基本的な情報の利用者への発信が不足しており、利用者がニーズに合致したサービスの提供を受けづらい状況にある。
- 事業者、事業者団体等においては、利用者や地域の声を十分取り入れながら、どのような情報をどのような方法で利用者に提供すべきか等について検討し、積極的な情報提供に努める必要がある。また、国においては、情報提供ガイドラインの作成等を通じて、事業者等の積極的な対応を促すべきである。

(3) 乗り場の整備

- 利用者にとって利用しやすく、また自分のニーズに合致するサービスを選択できる乗り場は、利用者のニーズに合致したサービスの提供に資するものであり、事業者団体等においては、行政機関や施設管理者等と連携しつつ、また、国の支援制度等も活用しつつ、分かりやすく、乗りやすい乗り場の整備を積極的に進めるべきである。
- また、近距離乗り場と遠距離乗り場の分離、ランク制度を活用した優良タクシー乗り場の設置など、利用者がタクシーを選択しうる乗り場の差別化につい

ても、可能なところから導入を図ることを検討すべきである。

(4) 苦情等への対応の充実・強化

- 利用者からの苦情・要望は、利用者のニーズに合致したサービスを提供できなかった結果生じるものであるが、苦情・要望への適切な対応は、タクシーに対する利用者の信頼を回復し、新たな需要喚起にもつながり得るものであり、事業者、事業者団体においては、苦情・要望に適切に対応するための体制の充実・強化に不断に取り組むべきである。
- その際、苦情・要望の件数や内容等のデータの集計、分析等を行い、その後のサービスの改善、運転者の指導等に役立てるとともに、その実情、改善方策を利用者等に積極的にPRすることも重要である。

2. 悪質事業者への対策

- 悪質事業者への対策を講じることによって、違法・不適切な事業運営の排除に資することができ、その結果、利用者が安心してタクシーを利用することができるようになるとともに、公正な競争条件を整備することもできると考えられる。
- 従って、悪質事業者については、市場による淘汰や行政によるチェック等を効果的に活用し、市場からの退出を促すとともに、市場への参入についても適確に防止することが必要であると考えられる。

(1) 利用者に対する情報提供の充実

- 利用者に対し悪質事業者に関する情報を積極的に提供し、それによって、利用者が悪質なサービスの利用を避けることができる環境の創出に努める必要がある。
- 例えば、苦情への対応に関する情報を積極的に利用者へ開示するほか、行政処分に関する情報開示をさらに充実するなどの対策が必要である。また、こうした情報に基づく事業者・運転者の優劣が車両で容易に判別できるような方法等も検討すべきである。

(2) 事業者団体による自主的取組みの強化

- タクシー事業がもたらす利用者や地域社会への不便、不利益を排除する取組みを事業者団体が自主的に行うことは、業界の自浄作用として、地域の信頼を得る意味で重要である。このため、事業者団体等による運転者に対する研修、街頭指導、苦情処理、乗り場の運営等の取組みの強化が求められる。
- こうした観点で、現在、東京、大阪のタクシーセンターにおいて実施している「適正化事業」については、それ以外の地域においても積極的に取り組むことが求められる。また、事業者団体等が行うこうした自主的取組みに対し、国は必要な支援を行うべきである。

(3) 行政による事後チェックの強化

- 悪質事業者の排除のため、行政による事後チェックの強化が不可欠である。
- このため、引き続き監査要員の増強を含め、監査体制の充実に努める必要がある。
- また、監査の実施に際しては、限られた行政の監査能力の中で、最大限の効果を発揮しうるメリハリのある監査方法を検討すべきである。
- 厚生労働省との連携をはじめ、引き続き、監査等に際しての関係省庁間の一層の連携に努めるべきである。
- 行政処分の強化も必要であり、処分基準の強化、労働関係法令違反に対する処分の強化、ペナルティとしての処分の実効性の確保（実働車両に対する確実な処分）、違法行為の確実な捕捉（処分逃れ対策の強化）等、より効果的な処分の実施が必要である。

(4) 行政による事前チェックの強化

- 悪質事業者を適切に排除するためには、事後チェックの強化だけでは限界があり、そのような観点からの参入や事業拡大時の事前チェックも必要である。
- このため、悪質事業者の参入や事業拡大を未然に防止する観点から、現行の参入時の許可要件や審査手続き、増車時の手続きなどについては厳格化すべきである。

例；経営者の法令知識確認の厳格化、適切な事業運営のための体制・設備の確保、そのために必要な車両規模の設定、審査における現地確認の徹底、運輸開始時の確認等

- また、タクシー業務適正化特別措置法に基づく運転者登録制度については、本年6月に対象地域が主な政令指定都市まで拡大されたところであるが、利用者サービスの提供に直接携わる運転者の資質向上のため、登録の拒否、取消等の処分は厳格に運用すべきであり、また、制度改正の成果を踏まえつつ、対象地域の更なる拡大を検討すべきである。

3. 運賃制度のあり方

(1) 運賃制度の基本的あり方

① 基本認識

- タクシーの地域公共交通としての重要な役割に鑑み、利用者の利益を保護するため、運賃の上限に関する規制が必要である。また、その際、タクシーの公平かつ円滑な利用を可能とするため、初乗り運賃額、加算運賃額等の運賃構造に関するルールの設定が必要である。
- 健全な運賃競争は、消費者の利益にかなうが、一方で、過度な低額運賃競争が行われた場合、運転者の労働条件や安全性の確保のための経費の削減が生じ

やすく、不当な競争を引き起こすとともに、安全性やサービスの質の低下を通じて利用者に直接的な不利益をもたらすおそれがある。したがって、低額運賃に対しては、適切なチェックを行う必要がある。

- 以上を踏まえると、運賃の上限を定め、そこから適正な水準の幅を設定して、不当な競争を引き起こすおそれがないと考えられる幅に収まる運賃体系は自動認可とするとともに、幅の下限を下回る運賃は個別に認可することとし、不当な競争を引き起こすおそれがないかをチェックするという現行の仕組みは基本的に妥当であり、これを継続すべきである。
- 一方、利用者が選択可能な状況の中での多様な運賃の存在は、利用者利便にかなうものであり、過度な低額運賃競争を惹起しないことに十分留意しつつ、多様な運賃に係る利用者の選択性の向上を図ることが必要である。

② 運賃決定方式について

- 公共料金の設定方式としては、総括原価方式かプライスカップ方式が採用されているが、プライスカップ方式をタクシー事業に適用することについては技術的にも実務的にも難しいものと考えられ、タクシー事業の運賃決定方式は、基本的には、現行の総括原価方式によることが適当と考えられる。
- ただし、総括原価方式には、現実のコストを追認することとなりがちで、経営効率化のインセンティブが働きづらいという問題がある。このため、例えば、現実の実車率を追認するのではなく、「適正実車率」のような概念で、より効率的な車両運用を促す方向で査定方法を見直す必要がある。
- 一方、タクシーの場合、主に歩合制賃金が採られているため、人件費の実績をそのまま適正コストとして設定したのでは、労働条件改善という政策的要請の達成が困難である。このため、労働条件改善を促すような人件費の査定を行う必要がある。
- 運賃改定手続に係る現行のいわゆる「70%ルール」については、事業者数等から集合的な処理をせざるを得ないタクシー事業の実態に鑑み、やむを得ない運用と考えられる。ただし、「70%ルール」を背景として、事業者間での同調的な運賃引き上げ等を誘発しかねないとの指摘もあることから、中長期的に、これに代わりうる方法についても検討を行う必要がある。

(2) 過度な運賃競争への対策

- 健全な運賃競争は、消費者の利益にかなう。それにより全体の需要の増加をもたらされれば、タクシー事業や運転者にも有益である。したがって、適正な運賃競争自体は、望ましいものと考えられる。
- こうした見地から、運賃の上限を下回っても不当な競争を引き起こすおそれがないと判断される運賃（下限運賃）までの幅に収まる運賃体系は、従来どおり自動認可によって認めることとすべきである。
- しかしながら、こうして設定された下限運賃を下回る運賃（下限割れ運賃）

については、労働条件の更なる悪化、事業の収益基盤の著しい悪化や、不当な競争を引き起こすおそれがあることが指摘されている。

- 一方で、下限割れ運賃については、それが適正な原価で収支相償うものとして実施されるものであり、かつ、適正な経営が行われているとすれば、一律に利用者に不利益をもたらすものとしてこれを禁じることは難しいとも考えられる。
- このため、下限割れ運賃を採用している事業者の経営実態を詳細に把握し、下限運賃の設定や下限割れ運賃の審査については、どのような場合に道路運送法に規定する「不当な競争を引き起こすこととなるおそれ」があるかについて、ガイドライン等の形で明確化した上で、それに基づいて個々の運賃の適否を判断する必要がある。
- また、それをもとに審査に当たってのチェック項目をマニュアル化するなどの体制を整え、審査の運用を行うべきである。

4. 供給過剰進行地域における対策

(1) 基本的な考え方

- 新たな供給がなされることは、それが利用者のニーズに合致したサービスを提供し、新たな需要の開拓等につながるものであれば、利用者のみならず、地域のタクシー事業全体にとって望ましいものである。しかしながら、新たな供給がそうした効果を生じることなく、単に供給を増やすだけのものであれば、いわゆる供給過剰を生じさせ、さまざまな問題の深刻化を招く要因となるものである。
- このような供給過剰は、タクシー事業の収益基盤の悪化、タクシー運転者の労働条件の悪化、違法・不適切な事業運営の横行、道路混雑等の交通問題、環境問題、都市問題、さらには過度な運賃競争やそれらを通じた安全性等の低下の懸念など、タクシーを巡る様々な問題の背景に存在する根本的な問題であり、供給過剰が進行することにより、こうした問題の深刻化を招き、地域公共交通を形成する公共交通機関としての機能の維持を困難にするものと考えられる。
- こうした供給過剰が進行している地域においては、地域における公共交通機関としてのタクシーの機能の維持・活性化の観点からの総合的な取り組みが必要である。

(2) 問題への取組みにおいて留意すべき視点等

- 供給過剰の進行により深刻化している諸問題への対策を講じる場合、様々な問題の背景にある根本的な問題である供給過剰への対応を行うことはやむを得ないものと考えられるが、一方で、例えば、新規参入や増車に伴い個々のタクシー事業者の自由な営業活動や競争の中から事業者の創意工夫が促され、それが消費者利益の増進につながり得ることに留意する必要がある。

- また、全国すべての地域で供給過剰による問題の深刻化が生じているわけではないことから、対策は全国すべての地域を対象としたものではなく、それぞれの地域において発生している問題の状況を踏まえ、実情に即して検討すべきである。
- したがって、問題への対策は、問題解決のために真に必要とされる取り組みを、そのために必要とされる期間に限って、また、様々な問題が供給過剰により深刻化している地域に限って行うことが適当である。
- また、地域における公共交通機関としてのタクシーの維持・活性化のための総合的な取り組みを行うためには、タクシー事業者、事業者団体等の当事者のみならず、良質なタクシーサービスによる利便を享受すべき消費者や、地域住民の足として利便性の高い輸送サービスが確保され地域住民の生活利便の維持・向上に関心を有する地方公共団体など、タクシーに関わる地域の多様な関係者が参画した総合的な取り組みが必要である。

(3) 対策を講じる地域

- 供給過剰の進行への対策として、(2)を踏まえ、特定の地域において、一定の期間に必要な総合的な取り組みを行う地域指定制度（以下「特定地域指定制度」という。）を創設することが必要である。
- 特定地域指定制度に係る地域指定に際しては、地域における公共交通機関としてのタクシーの機能が一定期間を通じて悪化している場合であって、その機能を維持・活性化するための総合的な取り組みを行う必要がある地域を優先して指定することが適当である。このため、供給過剰の進行によりタクシー運転者の賃金が低下傾向にあるといったように、特定の指標が一定期間を通じて悪化している地域を優先的に指定し、そうした地域の問題の深刻化に歯止めをかけ、その改善を図ることとすべきである。
- なお、供給過剰による問題が進行してはいない地域や、改善傾向が見られる地域についても、特定地域指定制度に準じて、当該地域のタクシー問題の一層の改善を図るための取り組みが関係者において行われることが適当である。
- また、地域指定は、特に供給過剰に陥りやすい特性を有している都市部の地域等を優先することも検討すべきである。
- 以上のような地域指定は、全国統一的な基準で公平に行うべきであり、国が、一定の客観的な指標に基づき行うことが適当である。
- 地域指定の期間は、徒らに長期化することは好ましくないが、目標の達成のために必要と考えられる期間は確保する必要がある。
- 現行の緊急調整措置は、著しい供給過剰が生じている場合に、供給が更に増加することにより、輸送の安全及び旅客の利便を確保することが困難となるおそれがあると認められるときに、事態の更なる悪化を防止するための非常手段として設けられているものであるが、上記のような特定地域指定制度を設けた

としても、それとは目的を異にするものとして、輸送の安全と旅客の利便を確保するための最終的な措置として、このような非常手段を用意しておくことも必要である。

(4) 関係者が一体となった総合的な取り組み

- 特定地域指定制度は、(2)を踏まえ、当該地域における公共交通機関としてのタクシーの維持・活性化のための様々な取り組みに関する総合的な計画（以下「タクシー維持・活性化総合計画」という。）を作成し、当該計画に基づき、総合的、一体的に取り組むことができる制度とする必要がある。
- タクシー維持・活性化総合計画の作成や着実な実施を図るためには、地域の関係者による協議の仕組みが有効であり、そのような協議を実効あらしめる協議体を設置すべきである。
- また、タクシー維持・活性化総合計画の内容としては、以下のような事項が考えられる。

[例]

I 地域社会におけるタクシーの位置付けの明確化

- ①鉄道、バス等と連携した総合交通ネットワークとしての機能の向上
- ②まちづくり・都市政策等と一体となったタクシーの機能の向上

II 諸問題への総合的な対応

- ①タクシーサービスの活性化（利用者サービスの充実、情報提供の充実等）
 - ②事業経営の活性化、効率化（協業化、合併、事業譲渡等）
 - ③タクシー運転者の労働条件の悪化の防止（労働環境の整備等）
 - ④違法・不適切な事業運営の排除（事業者等の自主的取り組みの強化等）
 - ⑤タクシー事業の構造的問題の克服（事業者の選択性の向上等）
 - ⑥交通問題、環境問題、都市問題の改善（配車ルールの設定等）
 - ⑦供給抑制（事業者による減車促進等）
 - ⑧その他の対策（過度な運賃競争への対策等）
- タクシー維持・活性化総合計画の推進を図るため、国や地方公共団体は、予算面、制度面での支援を充実すべきである。

(5) 諸問題への総合的な対応

- (4)の例で掲げた諸問題への総合的な対応の各項目については、具体的には以下のような内容が考えられる。
- ①**タクシーサービスの活性化**
 - 当該地域においては、「1. 利用者のニーズに合致したサービスの提供」で述べたような様々な対策を特に強力で推進する必要がある。
 - 地域の協議に基づき計画的に行うタクシーサービスの活性化とこれによる需要喚起の取り組みに対しては、国や地方公共団体による支援を検討すべきで

ある。

②事業経営の活性化、効率化

- 経営の活性化、効率化のため、必要に応じて、事業の協業化や企業の合併、事業の譲渡譲受などを推進すべきである。
- 上記のために必要な道路運送法等の手續があれば、その円滑化を図ることを検討すべきである。

③タクシー運転者の労働条件の悪化の防止

- 地域の協議に基づき総合的な対策を講じる前提として、タクシーを巡る諸問題、とりわけタクシー運転者の労働条件の問題に関して、地域の関係者の理解を得る必要がある。
- 運転者の労働条件の悪化の防止については、事業者、事業者団体、労働者の代表のみならず、国や地域の関係者も、それぞれの立場から、必要な対応を行うべきである。
- また、事業者への監査や新規参入及び増車における審査において、労働条件の悪化を招かないようチェックを厳格化する必要がある。

④違法・不適切な事業運営の排除

- 当該地域においては、「2. 悪質事業者への対策」で述べた対策を特に強力に推進する必要がある。
- 違法・不適切な事業運営の排除を徹底するため、こうした地域においては、総合的な取組みが行われている期間に限り、他の地域よりも監査を強化するとともに、一定の悪質な法令違反を行った事業者に対しては、厳格に行政処分を行う必要がある。また、新規参入及び増車における審査も厳格化する必要がある。

⑤タクシー事業の構造的問題の克服

- 当該地域においては、利用者によるタクシーの選択可能性の向上のための対策について、他の地域よりも一層取組みの強化が必要である。

⑥交通問題、環境問題、都市問題の改善

- 地域の関係者が協力し、例えば特定の地域への車両集中に伴う渋滞等を解消するための配車ルールを設定し、実行するなどの措置を講ずる必要がある。

⑦供給抑制

- 一層の供給の増加によりさらなる労働条件の悪化など諸問題が深刻化することを防止し、地域の公共交通機関としてのタクシーの機能の維持・活性化を図るための総合的な取組みを効果的に実施することができるよう、タクシー維持・活性化総合計画が実施されている期間に限り、他の地域に比べ、供給の増加すなわち新規参入や増車を、必要な限度で、かつ、有効に抑制する必要がある。
- このため、新規参入及び増車について、他の地域に比べ、許可等の基準・要件及びその審査を厳格化すべきである。

- 一方、こうした地域においては、供給の削減すなわち減車による需給バランスの改善も有効かつ必要な対策であり、減車を行う事業者に対して、何らかのインセンティブを付与することにより、その促進を図るべきである。
- さらに、適正な競争が確保され、消費者の利益を不当に害さないことを前提として、複数の事業者が共同で減車を進めることについて、国は、関係機関が連携しつつ、その取り組みを後押しすべきである。

⑧その他の対策（過度な運賃競争への対策）

- 当該地域においては、「3.（2）過度な運賃競争への対策」で述べた様々な対策を特に強力で推進する必要がある。

5. その他の留意事項（いわゆる「歩合制賃金」について）

- 以上、タクシー事業を巡る諸問題への対応として様々な対策を挙げてきたが、特に運転者の労働条件の悪化、更にはその原因である供給過剰や過度な運賃競争等については、運転者の賃金が多くの場合歩合制であることが大きな背景となっていると考えられる。
- しかしながら、歩合制賃金は、法的に「出来高払制賃金」として位置付けられたものであり、また、事業所の外での労働が中心であるタクシー事業の特性からは、それを一律に禁ずることは難しいと考えられる。
- 従って、労働条件の悪化等の問題に対しては、歩合制賃金の存在を前提としつつ、需給バランスの改善や適正な運賃水準の確保など、総合的な対策を通じてその改善を図っていくことが重要である。
- また、歩合制賃金については、その実態を所与の前提とするのではなく、営業形態や運行管理の実態等を踏まえ、合理的な範囲内で、タクシー運転者の賃金システムの改善の可能性等につき、関係者で検討を深めていくべきである。
- なお、例えば、累進歩合制度は廃止するものとされており、そうした不適切な実態がないか監査等で確認し、その是正を図っていく必要がある。