

タクシー運賃の規制制度と課題

—総括原価主義に基づく運賃規制と初乗り距離短縮運賃組替えの含意—

タクシーは公共交通機関として運賃が規制されており、他の運輸事業とともに2000年前後に需給調整規制の撤廃と運賃設定の自由化が実施された。タクシー運賃への規制は、他の運輸事業のそれに類似しているが、地域独占性を持つ鉄道などとは異なる側面を持つ。この問題意識に基づき、本稿では、総括原価主義に基づくタクシー運賃規制の仕組みを概観し、行政の裁量の下での運賃規制の運用を整理する。さらに、東京において2017年1月に導入された初乗り距離短縮による近距離運賃の引下げの含意を検討する。結論として、消費者の選択が機能しない流し中心の地域では、総括原価主義に基づく運賃規制を是とし、運賃規制を含むタクシー政策を分権化する必要性を提示した。

キーワード タクシー運賃規制、総括原価主義、運賃体系、初乗り運賃

太田和博

OHTA, Kazuhiro

商学博士 専修大学商学部教授

1—はじめに

行政改革委員会の意見に基づく首相指示による需給調整規制撤廃方針を受け、1996年に旧運輸省は各種の運輸事業の需給調整規制を撤廃する方針を打ち出した。タクシーに関しては、改正道路運送法が2002年に施行され、参入及び増車の自由化が行われた。供給量に関する意思決定の自由化とともに、タクシー運賃に関する自由化も推進されているが、タクシーの運賃は依然として公共料金として価格規制（運賃規制）の対象となっている。供給量調整（タクシー車両の減車）についてもその是非が議論されているが、タクシー運賃の規制方式についても激しい駆け引きが繰り返されている。たとえば、現在、公定幅運賃を下回る下限割れ運賃への変更命令については複数の訴訟が提起されている。

本稿では、タクシー運賃規制は近年その目的・理念が揺ぎ、混乱しているととらえる。この観点から、現行のタクシー運賃の規制制度を概観し、その背景にある考え方（あるいは理論的基礎）を整理する。原則と制度の接続の重要性を、初乗り運賃の見直し（初乗り距離短縮による近距離運賃の引下げ）を例として、指摘する。最後に、より適切なタクシー運賃規制の方向性を提示する。

2—タクシー運賃規制の根拠

本章では、経済的規制の一つである運賃規制（価格規制）がタクシー事業において必要とされる理由を概観する。

完全競争、純粹競争もしくは自由競争の条件が満たされ、その競争が望ましい結果を生み出すのであれば、運賃

を規制する理由はない。運輸事業に対して運賃規制を課す理由は消費者保護と事業者の適正利潤確保の2側面から説明される。独占禁止法も類する目的を有するから、事業法による運賃規制の存在は、独占禁止法の範疇を超える問題を当該事業が内包していることを意味する。

2002年の改正道路運送法の施行以前のタクシー事業に対する事業規制の骨格は1950年代の半ばに確立された¹⁾、^{注1)}。この骨格において、他の運輸事業と同様に、需給調整規制と運賃規制が組合されていた。不動産である鉄軌道を有する鉄道事業や営業区域内において独占的供給（いわゆるフランチャイズ制）が認められていたバス事業では、参入規制は独占的価格設定を可能とするため、運賃規制は必要不可欠である^{注2)}。

需給調整規制がなされるとしても、タクシー事業の場合、同一営業地区の中に複数の事業者が存在するため、独占的運賃設定の可能性は低い。道路運送法第12条には、運賃を掲示することが義務付けられており、相対取引（交渉運賃）による利用者搾取も起こりえない。このような供給構造を有する中で、同一地域同一運賃制が適用されてきたのは、他の運輸事業とは異なる特性がタクシー事業に存在していることを意味する。

流し営業が主体である大都市部に限定すると、つまり消費者による選択が機能しにくい市場では、運賃の高低（やサービス水準）によって市場取引の多寡が決まらないため、運賃競争が機能しない。したがって、何らかの運賃規制が必要であり、それは需給調整規制の有無に関係しない²⁾。ただし、運賃規制が必要であるとしても、同一地域同一運賃制度が必然的に導出されるわけではない。呼び出し中心の地方部やハイヤーサービスであれば、消費者によ

る事業者の選択が可能であり、運賃も事前に確認することができる。また、山内 [1994]²⁾が指摘するように、流し営業が主体の地域であっても、大規模事業者同士の競争市場においては選択性が機能する可能性がある。

山内 [1994]²⁾は、同一地域同一運賃が原則として適用されてきた理由を以下の3つに整理している。第1に、タクシー事業者の多くは中小企業であり、かつタクシー事業の特性として労働集約的であることから、運賃競争が事業者間の不当競争を引き起こし、労働条件の悪化に伴って安全性を含むサービスの質の低下が生起する。第2に、複数・多数の運賃が存在すれば、利用者が街頭等で選択する場合に混乱する、あるいはタクシー運転手による利用者の奪い合いが生じ得る。第3に、運転手と利用者とのトラブル及び利用者間のトラブルが起り得る。つまり、消費者が運賃及びサービスを正確に把握できないという不完全情報という市場の失敗が生じる場合、運賃競争は望ましい結果を導出しない。

安部 [1994]¹⁾は、タクシーサービスの供給構造の特性のため、運賃競争は機能せず、それゆえ同一地域同一運賃が望ましいと主張する。その要点は以下のとおりである。タクシーサービスの構成要素として、安全、安心、迅速性、快適性、運賃水準が重要である。一般の財・サービスであれば、生産者（供給者）にとっての市場競争はより多くの消費者を獲得する方策を考案し、収入及び利潤を極大化するインセンティブとなる。ところが、消費者の選択が機能しない場合、タクシー事業者間の競争はなくなる。つまり、タクシーサービスの市場において競争が存在しないわけであるから、論理的に競争は機能しない。

そして、利用者を奪い合う競争は、タクシー運転手の間で生じることになる。その結果、運転の安全性が損なわれるだけでなく、長距離利用者を優先するため近距離利用者の乗車拒否が頻発する。タクシー運転手間の競争は、健全な労働意欲を削ぐものであり、接客業の側面を有するタクシー事業においては利用者の快適性を低下させることになる。こうして、運賃競争の結果、5つの要素のうち、安全、安心及び快適性が毀損される。なお、この安部 [1994]¹⁾の懸念は、同一地域同一運賃の下でも生じ得るため、同一地域同一運賃規制とともに需給調整規制の適用が肝要である。

結論として、運賃が消費者のタクシー選択を左右しない地域（以下では「(運賃)競争が機能しない地域」と表記）では、利用者が安心して利用でき、かつ低廉なタクシー運賃が規制によって実現されなければならない。そして、その運賃はタクシー事業者及びタクシー運転手に持続的な事業経営及び労働従事を可能ならしめるものであることが必要である。換言すれば、運賃競争が機能しない地域

では、総括原価方式を採用し、かつ利用者の利益を不当に制限しない規制がタクシー運賃に適用されなければならない。この考え方は現在も有効である。

3——タクシー運賃に関する法の規定とその運用

本章では、タクシー運賃に関する道路運送法の規定を整理するとともに、具体的なタクシー運賃の規制の仕組み（道路運送法の運用）の変遷を概観する。

3.1 道路運送法における運賃認可規定

タクシー事業は、道路運送法によって規定されており、同法では一般乗用旅客自動車運送事業と呼ばれている。以下では、法律に関連する記述であっても（条文自体も）、簡素化のために、タクシー、タクシー事業及びタクシー事業者との用語を用いる。最初の道路運送法は1947年に制定、翌年に施行されており、これを一般には旧道路運送法と呼ぶ。旧道路運送法の不備欠陥を是正し、全面改定され1951年に公布されたものを新道路運送法と呼ぶが、本稿では1951年道路運送法（もしくは1951年法）と記載する。その後、タクシーに関する大幅な改正は1953年及び2000年になされており、各々1953年道路運送法、2000年道路運送法などと記載する。

1953年法の運賃認可に関する規定は、1951年法に1項目（第八条2項の五）を加えたものであり、条文は以下のとおりである^{註3)}。1953年道路運送法：

第八条 タクシー事業者は、旅客の運賃その他運輸に関する料金を定め、運輸大臣の認可を受けなければならない。

2 運輸大臣は、前項の認可をしようとするときは、以下の基準によって、これをしなければならない。

一 能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること。

二 特定の旅客に対して不当な差別的取扱をするものでないこと。

三 旅客の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること。

四 他のタクシー事業者との間に不当な競争をひきおこすこととなるおそれがないものであること。

五 運賃及び料金が対距離制による場合であって、運輸大臣がその算定の基礎となる距離を定めたときは、これによるものであること。

1953年法のこの規定は、1955年に導入される同一地域同一運賃の基礎となるものであるが、同一地域同一運賃は法によって定められていないことは明らかである。

需給調整規制が撤廃され、運賃規制の緩和を法的に担保した2000年法では、タクシー運賃の認可を以下のように規定している（一部、表現を簡略化）。第九条の三：

タクシー事業者は、旅客の運賃及び料金を定め、国土交通大臣の認可を受けなければならない。

2 国土交通大臣は、前項の認可をしようとするときは、次の基準によって、これをしなければならない。

一 能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものであること。

二 特定の旅客に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと。

三 他のタクシー事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること。

四 運賃及び料金が対距離制による場合であって、国土交通大臣がその算定の基礎となる距離を定めたときは、これによるものであること。

2000年法において、1953年法の第2項の三が削除されているのは、これが負担力主義（過剰な負担を利用者に強くない）を表すものであり、規制緩和・競争導入の時代には不要な規定であるという判断によると解される。利用者の差別的扱いの禁止と不当競争の防止は変わることなく規定されている。したがって、2000年法の運賃認可上のポイントは、厳密な総括原価主義（適正な原価を償い、かつ適正な利潤を含むもの）から総括原価を上限とする上限運賃規制（適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないもの）へと変更されたことである。

上限価格制は、それを下回る価格を容認するものであり、価格の多様化を促進しようとするものである。一物一価が良いのか、一物多価が適切なのかは、市場の状況等に依存し、競争政策のあり様にも左右される。上限価格制の留意点はダンピングが行われる（不当な競争を引き起こす）可能性である。ダンピング運賃は認可されないが、ダンピングの定義は法によってなされず、法の運用によるものであるため、必然的に議論を生じさせる。

ここで、道路運送法の運賃規定に関して、2つの問題点を指摘しておく。まず、同法の運賃規定は、消費者の選択性の有無に関連していない。つまり、流し営業が中心となる地域（大都市部に多い）かそうでない地域にかかわりなく、適用される。したがって、地方部や過疎地域においては、山内 [1994]²⁾が指摘する要件を満たしておらず、過剰な運賃規制となる余地を残している。第2に、山内 [1994]²⁾が指摘するように、これらの規定は抽象的であり、具体的内容が不明である。つまり、規制当局の裁量の範囲が広く、行政上の恣意性が排除されない。このことは、しばしば運賃等をめぐって裁判が提起され、規制当局の裁量権の逸脱が批判される原因となっている。

3.2 タクシー運賃規制の運用の推移

ここでは、1953年法が定められた以降の運賃規制の推移を簡単に振り返る。

3.2.1 同一地域同一運賃制度の導入：1955年

同一地域同一運賃は1955年7月23日の自動車局長通達「一般乗用旅客自動車運送事業の監理について」によって導入された。その背景には東京における混乱があった。

朝鮮戦争特需の収束（1953年7月27日休戦）後の反動不況によって、需要が急激に落ち込み、運転手による不法な運賃ダンピングが激化した。さらには、1954年に、国産中型車の運賃を引下げる申請が出され、国は、国産車の愛護（タクシー車両の半数以上が輸入車であった）等のため、これを認可した。このような申請・認可による合法的な「ダンピング」合戦や小型車事業者による未認可値下げがあり、4種類の運賃が混在することとなった^{注4)}。利用者には移動こそが第一義であるため、低運賃は歓迎される一方、質の差は運賃差を埋められないため、多くの事業者が欠損を生じさせることとなった。

1955年通達は10項目からなり、「東京都区内のタクシー運賃問題処理方」と記されているが、これを全国に適用する書きぶりとなっている。同通達の第1項は「同一経済地帯における適正運賃制度に基づく同一運賃の保持」と項目名が付され、「不当競争を排除し、同一経済地帯における適正運賃制度に基づく同一運賃を確保する」よう各運輸局長に指示している。この目的を達成するために、第2項において「業界諸団体の大同団結」を促し、第3項では諮問機関として自動車運送協議会（陸運局内に設置され、従来の道路運送審議会に代わる組織^{注5)}）を適正に運用するよう指示している。

1955年通達に基づき、以後の運賃改定については、自動車運送協議会での審議と業界団体での意思統一を基礎として、原則すべての事業者からの申請を受けてから手続きを開始する手順（実際には、事業者団体による一括申請）が確立された。同方式による最初の認可による運賃改定は1957年11月16日に実施された（表—1参照）。

3.2.2 需給調整規制撤廃までの運賃規制の変遷：2000年まで

表—1は東京特別区武三地区の運賃改定の推移を示している。同表では、暫定的な改定や消費税の転嫁のみの改定など一部は記載されていない。

1964年に7年ぶりの改定の後、6年を経て、1970年に改定を実施した後は「2年ローテーション」が形成された。持続的な物価上昇及びそれに連動する賃金の上昇への対応としては当然の流れであった。民鉄運賃では3年ローテーションが確立されていた時期である。

■表一 東京特別区武三地区のタクシー運賃の変遷

改定年月日	認可運賃		認可増収率	申請増収率	特記事項
	初乗り(2km)	加算			
1957.11.16	80円	20円/500m			道路運送法下の初めての運賃認可
1964.1.1	100円	20円/450m	15.0%	25.0%	
1970.3.1	130円	20円/445m	22.5%	35.7%	時間併用制、深夜早朝割増導入
1972.2.5	170円	30円/435m	43.7%	83.7%	
1974.11.1	280円	50円/410m	33.9%	77.3%	別途、同年1月に狂乱物価対応で29.0%の暫定改定を実施
1977.5.6	330円	60円/405m	20.1%	26.5%	
1979.9.1	380円	70円/415m	14.3%	16.4%~24.3%	個別申請制度の導入
1981.9.2	430円	80円/405m	15.7%	16.0%~25.9%	
1984.2.18	470円	80円/370m	9.5%	20.8%~42.0%	
1990.5.26	520円	80円/355m	9.6%	11.0%~16.9%	消費税外税、別途、1989年4月には消費税3%の転嫁改定実施
1992.5.26	600円	90円/347m	12.3%	17.0%~22.9%	消費税内税(以後、同じ)
1995.3.18	650円	80円/280m	9.4%	11.5%~23.7%	
1997.4.1	660円	80円/274m	1.94%	1.94%	消費税の転嫁(3%から5%)、幅運賃制の導入、340円タクシー
2007.12.3	710円	90円/288m	7.22%	7.2%~28.6%	上限運賃制の適用、数値は普通車上限
2014.4.1	730円	90円/280m	3.0%	3.0%	消費税8%に伴う届け出による転嫁改定、数値は公定幅運賃の上限
2017.1.30	410円/1,052m	80円/237m	0%	0%	体系組換え(初乗り距離短縮)による収入不変改定

出典：『東京のタクシー2016』等から作成

タクシー運賃が公共料金として規制されているとしても、民間事業者が提供する運送サービスであるため、行政庁が運賃を決定して事業者に強制するという意味での「公定料金」ではない。つまり、運賃の設定もしくは改定の発議を行うのはあくまでも民間事業者であり、行政庁は申請された運賃を認可するか否か、及び認可に際して条件を付与する(改定率を圧縮する等)ことになる。したがって、同一地域同一運賃が政策であるとしても、それを法的に強要することはできないのである。

事業者団体主導の運賃改定(運賃値上げ)に賛同しない事業者もその意思は尊重されるべきであるとし、事業者団体が各事業者の申請書を一括して提出する方式は独占禁止法の観点からも問題視された。これに対応して、各事業者が運賃改定を申請する個別申請制度が導入され、同制度は東京特別区の運賃改定については1979年に適用された。しかしながら、事業者団体が主導する協調的な運賃改定を基本とし、原則として全事業者からの運賃改定申請が前提であったため、複数運賃は例外であった。

1990年をピークとするバブル経済は、物価に対する関心を高め、その一つの帰結として公共料金の多様化が是とされるようになる。とはいえ、申請と認可に基づくタクシー運賃であるため、行政庁が多様な運賃設定を強制することはできない。間接的な方法として、運賃改定の行政手続きを開始する条件を変更した。具体的には、1993年10月以降の運賃改定については、①最初の申請があった時から2ヵ月間、申請を受け付ける、②その期間内に申請事業者の車両数の合計(個人タクシーを含む)が当該営業地域における全体車両数の5割を超えた場合に、運賃改定手続きを開始することになった。この手続き開始条件は、1998年3月以降は①最初の申請があった時から3ヵ月、②その期間内に申請があった法人事業者の車両数の合計が当該営業地

域における法人事業者の全体車両数の7割を超えた場合、へと変更された。

1997年4月の運賃改定は消費税率の3%から5%への引上げに付随するものであるが、それに加えて、二つの大きな変化があった。一つは、後述する初乗り距離短縮による初乗り運賃の引下げが実施されたことである。もう一つの変化は、幅運賃制度の導入である。1997年2月21日の自動車交通局長通達「ゾーン運賃制の導入等タクシー運賃の規制緩和措置について」によって、現行運賃を上限として、そこから10%を下回る運賃額を下限とする幅(ゾーン)を設定し、それを地方運輸局が公示することとし、事業者はその幅の枠内で運賃を申請できることとした。なお、幅を10%とした根拠は、「同一地域同一運賃」の原則の下で同調値上げをしない事業者の存在により複数運賃が生じている営業地区(名古屋市、京都市、広島県等)を観察したところ、運賃格差が概ね10%程度であったこと等である。

1997年の幅運賃制の導入は2000年道路運送法の運賃規制緩和を先取りするものであった。一方、道路運送法を改正しなくても、幅運賃制度は導入可能であったことも含意する。

3.2.3 2000年道路運送法による上限運賃制の導入

1997年に導入された幅運賃制度では、下限があるため、それを下回る運賃は認められない。純粋に上限運賃のみを規制し、下限に制限を設定しないのであれば、運賃はさらに多様化することになる。2000年法第九条の三二項の一は上限価格制を意味し、運賃の下限を定めていない。ただし、「不当な競争」を排除する同項の三を用いて運賃の下限を制限する方法が採用されている。

2000年法施行後も、1997年に導入された幅運賃の考え方(幅の上限は超過利潤を生み出さない水準であり、平均

■表—2 総括原価方式による運賃改定査定:2007年東京特別区武三地区のケース

金額単位:億円

項目	2007年申請内容		2007年査定内容		2007年改定後想定	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
運送収入	428.08	97.91%	423.47	98.05%	454.04	98.18%
運送雑収入	0.17	0.04%	0.10	0.02%	0.10	0.02%
営業外収益	8.95	2.05%	8.33	1.93%	8.33	1.80%
収入総計	437.20	100.00%	431.90	100.00%	462.47	100.00%
人件費	387.54	74.99%	331.40	71.66%	331.40	71.66%
うち運転者人件費	—	—	317.72	68.70%	317.72	68.70%
うちその他人件費	—	—	13.69	2.96%	13.69	2.96%
燃料油脂費	29.16	5.64%	29.52	6.38%	29.52	6.38%
車両修繕費	5.66	1.10%	6.59	1.42%	6.59	1.42%
車両償却費	8.56	1.66%	7.69	1.66%	7.69	1.66%
その他運送費	28.17	5.45%	26.16	5.66%	26.16	5.66%
一般管理費	40.76	7.87%	43.13	9.33%	43.13	9.33%
営業外費用	4.87	0.94%	4.21	0.91%	4.21	0.91%
営業費総計	504.73	97.66%	448.69	97.02%	448.69	97.02%
適正利潤	12.09	2.34%	13.78	12.98%	13.78	12.98%
総括原価	516.81	100.00%	462.47	100.00%	462.47	100.00%
適正利潤込収支差	-79.62		-30.57		0.00	
適正利潤込収支率	84.59%		93.39%		100.00%	
所要増収額	79.62		30.57			
所要増収率(改定率)	18.60%		7.22%			

注:原価対象事業者35社の数値。
出典:国土交通省自動車局資料より作成

的に見て下限は採算割れを回避する水準)が踏襲された。具体的には、10%の幅を「自動認可幅」として、その枠内であれば、事業者は原価計算書を添付することなく、運賃申請を行い、認可が得られることとなった^{注6)}。

自動認可幅の下限を下回る運賃の設定を希望する事業者は、原価計算書を添え、申請したいいわゆる下限割れ運賃の下でも事業採算性が確保されていることを示さなければならない。これが、下限割れ運賃の個別審査である。

2000年道路運送法の下で、タクシー事業の需給調整規制は2002年に撤廃された。需給調整規制が撤廃され、新規参入及び増車が自由化されると、世界的な常識であるが、一般に供給過剰になる。わが国でも多くの地域において、需要が低迷する中で、供給が過剰となった。供給過剰は事業者の採算性を毀損し、持続的な事業経営を困難にする。

この問題に対応するために、2009年にはタクシー適正化・活性化特別措置法(以下、2009年特措法)、2013年にはその改正法(以下、2013年特措法)が成立した。供給過剰が存在し、特措法の適用対象となった営業地区では、自動認可幅内の運賃が「公定幅運賃」とされ、この公定幅運賃を下回る運賃は認可されなくなった(公定幅の下限まで運賃を引上げない場合には、変更命令が出される)。こうして、公定幅運賃が適用される営業地区においては、1997年の幅運賃規制の状態に回帰している。

4——総括原価主義及び上限運賃制の含意

以上で整理したように、総括原価主義に基づきタクシー

運賃は認可されている。総括原価主義は、超過利潤を事業者認めない(利用者利益の確保)とともに、原価割れの不当競争を防止する機能がある。その枠内において、上限運賃からの引下げを認めることにより、消費者利益を増進する政策を採用しているのである。本章では、総括原価主義と上限運賃制の組合せの含意を整理する。

4.1 総括原価主義の適用と実際の運用

公共料金の規制方式としての総括原価主義の考え方は明快であり、適正利潤を含む総費用(総括原価と呼ぶ)が償われるだけ十分な料金水準を認めるというものである。つまり、総費用=総料金収入=料金水準×生産量の等式が成立するように料金水準を規制する。タクシー事業では、費用積上げ方式によって総括原価を算定している。費用積上げ方式は、費用項目ごとにその値を算定し、それを合計するものである。また、積上げる費用の中に、適正利潤が含まれる。つまり、総費用=総括原価=営業費+適正利潤である。

表—2は、東京特別区武三地区の2007年の改定における総括原価の査定結果である。総括原価は、人件費、燃料油脂費、車両修繕費、車両償却費、その他の運送費、一般管理費及び営業外費用という営業費と適正利潤からなる。東京特別区武三地区の約350社の法人タクシー事業者から、代表的かつ平均的な事業者35社を選択し、表—2の原価計算を行う手順がとられている。

具体的な査定方法は以下の通りである。

まず、過去5年間の実績を基に実車走行キロ(需要量)

を算定する。実車走行キロを実車率で除すると総走行キロが算出される。実車率が低ければ、需要量に対して、総走行キロが大きくなり、空車で走行しているタクシー車両比率が高まるから、1実運送当たりの運送費用は上がる。需要が増えない中での増車は実車率を下げ、運送費用を上昇させるから、消費者保護の観点からすると、実車率を上げることが望ましい。

2000年法による需給調整規制撤廃により、行政は、増車に歯止めをかける権限を無くしたため、実車率を強制的に上げることはできない。一方、無節操な増車による実車率の低下が運送費用増加に直結し、それが運賃上昇につながるのはいま好ましくない。そこで、運賃査定において、実車率は、算定年度（実績年度）の実車率が基準実車率（直近5年間の平均値）より高ければ算定年度のそれを、逆であれば算定年度の実車率と基準実車率の中間値を採用している。これは、実車率低下による費用増加のすべてを総括原価として認めないことにより、間接的に事業者の実車率の向上を促していることになる。

総走行キロに適切な走行キロ当たりの単価を乗ずることによって、燃料油脂費と車両修繕費が算定される。

次に、総走行キロを実働日車走行キロ（実働車両1台当たりの日平均走行キロ）で除して、延実働車両数を算定する。この延実働車両数の伸び率が実働労働者数（給与支給人員数）に影響を与えると想定して、人件費を算定する。具体的には、人件費は平均給与月額に支給延人員数を乗じて算定する。平均給与月額は算定年度の平均給与月額であり、支給延人員数は、前年度の支給延人員数に延実働車両数の伸び率を乗じたものである。

近年、持続的に運転手不足が指摘されている。運転手不足の最大の要因は運転手の低賃金である。2007年の運賃改定の申請事業者は、欠損解消に加えて、運転手の待遇改善を主要な申請事由とした。ところが、この人件費の算定方式では、賃金引上げ原資を運賃改定によって確保できない。このことは、表—2において、事業者の申請では387.5億円の人件費を計上しているが、査定の結果は331.4億円に留まったことからわかる。

つまり、現行の人件費の査定方式においては、まず賃金を引上げて事業に欠損を生じさせ、その賃金引上げによる平均給与月額の上昇と事業欠損を合わせて申請を行わない限り、運転手の待遇改善はできないのである。過去の高度経済成長期のように継続的に賃金（平均給与月額）が上昇している時代には適切な人件費算定方法であっても、デフレ状況下では異なる方式が希求されるのである^{注7)}。

延実働車両数を実働率で除すると、延実在車両数が算定される。ただし、除数である実働率は、算定年度の実働率（実績実働率）と95%の中間値を採用している。これは、

実車率の算定と同様に、査定上の延実在車両数を抑制し、運賃の引上げ率を抑制することを目的とする。延実在車両数を365で除すれば、査定上の実在車両数が導出される。この実在車両数に基づいて、車両償却費、そしてその他運送費及び一般管理費も計算される。

なお、適正利潤は積上げ方式によって算定されている。

以上の手順を経て、総括原価主義に基づく上限運賃が算定される。基本的な考え方は、通常の事業経営を行っているのであれば、この運賃水準で採算が確保されるはずであるというものである。なお、総括原価の算定が平均して効率的な事業者を原価計算事業者としているため、認可された運賃水準は、より効率的な事業者は利潤を増やすことができるし、非効率的な事業者は適正利潤を確保できない可能性がある。つまり、一種のヤードスティック方式を採用していると言える。

2007年の運賃改定では、事業者申請よりも総括原価の算定が50億円強圧縮されたが、それを上回る人件費の圧縮査定であった（表—2参照）。認可行政庁である国土交通省自動車局もしくは物価安定政策会議及び物価関係閣僚会議が、運賃上昇による収入増を事業者は運転手に還元しないと判断したのかどうかは不明であるが、2007年の運賃改定の帰結をより深く検証する必要がある。

4.2 2007年の運賃改定の含意

2007年の運賃改定は同年12月3日という年末に実施されたが、事業者からの改定申請は前年8月末日から開始され3ヵ月後の11月末に完了している。つまり、申請完了から認可まで1年以上の時間がかかっている。物価安定政策会議において2回の審議がなされるなど前例のない経緯を経た。2000年法による需給調整規制の撤廃によって新規参入及び既存事業者の増車により供給が増加する一方、需要が低迷している中での運賃引上げが疑念を持たれたのである。

市場競争が機能する分野であれば、需要が減少する一方、供給が増加しているのであれば、市場価格は低下するはずであり、タクシー市場も同じメカニズムが働くはずである、という認識を物価安定政策会議は有していた。この認識が正しいかどうかは意見が分かれるが、流しを中心の選択性が働かない東京地区のタクシー市場にはこの認識は当てはまらないと考える関係者が多い。ここでは、タクシー市場の参入及び増車のメカニズムには触れずに、2007年の運賃引上げ改定が認可され得る理由とその背景を明らかにする。

この考察のために、1995年の運賃改定と比較する。運賃査定に影響を与えるデータとして、1995年改定（3月18日実施）では1994年度のデータを、2007年改定では同じく前

年度のデータ（実際には、申請開始は2006年8月であり、査定には2005年データを採用）を用いることとする。

表一3は1994年度と2006年度の輸送実績を示している。1994年度では、実車率が49.4%であり、ほぼ50%に近い水準となっている。利用者を往路で乗せ（実車）、帰路は空車であるという状態であれば、実車率は50%となる。帰路にたまたま利用客を拾うことができれば実車率は50%を超えるが、東京地区の経験では実車率が53%を超過すると空車が拾えない状態と言われる。つまり、事業者から見ると、実車率53%程度がもっとも運送効率が高い状態であるのである。したがって、実車率が50%弱であった1994年度は需給がほぼ均衡していたと言える。

一方、実働率は90.9%であり、運賃査定において実績実働率と和半される95%（行政庁が理想的であるとする効率的な実働率）よりは低いが、過去の実績からするとともっともらしい数値である。つまり、1994年度の実績は、需給均衡及び事業者運営の観点からも妥当な状況であり、そのような実績状況の下で算定された総括原価が総収入を超過しているのであれば、運賃改定を行うのは合理的である。したがって、1995年の9.4%という運賃改定は、総括原価主義の観点から見て妥当でありかつ合理的である。

他方、2006年度の輸送実績の数値を見ると、状況が大きく異なっている。まず、輸送人員及び実車走行キロが1994年と比較して減少しており、需要量が減退している（輸送人員で3.7%、実車走行キロで11.7%の減少）。供給側面では、実車率が45.6%まで低下するとともに、実働率も79.5%と80%を割り込んでおり、明らかに供給過剰である。査定では実働率は実績よりも高めに設定され、査定運賃は圧縮されるが、過剰な車両のコストは査定運賃を上昇させる。また、45.6%という実車率は過去5年間よりも高い（基準実車率よりも実績実車率が高い）ため、査定にそのまま採用されているが、空車率の高まりが運賃に反映されることになる。

つまり、2007年の改定では、供給が過剰となった結果、1実送当たりのコストが上昇し、それを反映し運賃が引上げられたのである。加えて、需給バランスが崩れていたために、日車営収（タクシー1台1日当たりの運賃収入額）が低下した（表一3参照）。一方、4.1節で指摘したように、運転手の待遇改善のための人件費増加は運賃査定では十分に認められなかった。こうして、供給過剰のしわ寄せは、利用者には運賃引上げとして生じ、運転手の待遇改善は実効性を持たず、事業者には無駄に車庫に止まっている車両と空車走行という非効率をもたらした。

タクシー市場において需要量に適合した適切な供給量が競争を通じて実現されるかどうかは見解が分かれるところである。2000年法は行政改革委員会及び運輸省によ

■表一3 運賃改定前年度の輸送実績

	1994年度	2006年度	備考
輸送人員 (百万人)	379.29	365.36	
実車走行キロ (億km)	12.41	10.96	
走行キロ (億km)	25.10	24.03	
実車率 (%)	49.4	45.6	実車走行キロ/走行キロ
延実在車両数 (万日車)	892.8	1095.1	実在日数×車両数
延実働車両数 (万日車)	812.3	870.1	実働日数×車両数
実働率 (%)	90.9	79.5	延実働車両数/延実在車両数
日車営収 (円)	55,057	50,604	車両1台1日当たりの運賃収入

出典：「東京のタクシー 2016」、東京ハイヤー・タクシー協会、p.42、「年度別特別区・武三地区タクシー輸送実績より作成」

る需給調整規制の撤廃方針に合致するものであるから、2000年法では自由競争は適切な供給量を実現すると想定していることになる。一方、供給過剰が深刻化したとの認識に基づいて制定された2009年及び2013年の特措法では、自由競争は最適供給量を実現しないケースがあるという見解に基づくものである。ここでは、超過供給に陥った場合に、総括原価主義に基づく運賃認可制度の現状の運用は利用者にもタクシー運転手にも事業者にも期待される利益をもたらさないことを明らかにした。

4.3 上限運賃制の政策的含意

上述したように、2000年の道路運送法の改正前後で、厳密な総括原価主義規制から上限価格（運賃）規制へと移行した。利用者保護の観点では、総体として事業者に適正利潤以上のレントを認めていない点で変更はないと言える。一方、利用者利益の観点では、従来の規制運賃が上限となり、そこからの割引が可能となったことから、利用者利益が増進されていると言える。

大都市部のように利用者による選択が機能しない場合には、ある事業者が設定する運賃水準の高低は当該事業者の実車率に影響を与えないから、上限運賃を下回る運賃を設定する事業者は、適正利潤を確保している限り、供給コストが他の事業者よりも低いことを意味する。したがって、理想的には、すべての事業者が適正利潤を確保しながら、従来の規制運賃よりも低廉なタクシー運賃が現出する可能性がある。ただし、選択性が全くないのであれば、低コスト事業者であっても、上限運賃を設定することによってレントを得ることができるため、運賃を引下げるインセンティブはないはずである。

実際には、多少の選択性が存在し、その結果として割引運賃を設定することによって実車率を上げられる可能性がある。運賃自由化後に、金銭感覚が鋭敏な関西地区で運賃の多様化が進み、そうでない東京地区において運賃がほぼ上限に張り付いているのはこのような要因が働いてい

ると考えられる。

一方、事業者については、総括原価主義が担保される限り、適切な経営がなされていれば事業継続が保証されることになる。もしダンピングを行う事業者が出現しても、不当な競争を禁止する規定（1953年法の第2項の四及び2000年法の第2項の三）によってそれを阻止するという法律上の構成となっている。

問題は、どのような運賃設定をダンピングとして認定するかである。事業者の運送費用は同一であるとしても、差別化等によって消費者に選択され実車率が上がれば、1実車車両キロ当たりの平均運送費用は低下する。その結果として、低運賃であっても採算が確保されるかもしれない。この行為は他の事業者から見ると、ダンピングによって利用者を略奪したと批判されるかもしれない。このような批判があるとしても、採算が取れている以上、ダンピングとはみなされない。

ダンピングと認定されないため是正がなされず、上限運賃設定事業者が利用客を略奪されていると考えるならば、それらの事業者も運賃を引下げるだろう。もし大多数の事業者が「ダンピング」事業者の運賃水準まで運賃引下げを実施したならば、ほとんどの事業者において損失が生じる。なぜなら、事業者の大多数が上限運賃を設定しているケースでの「ダンピング」事業者が直面する需要の運賃弾力性は1よりも大きい、タクシー市場全体では需要の運賃弾力性は1よりも小さいケースが一般的であるからである。換言すれば、「ダンピング」事業者の実車率は、他の事業者が上限運賃を設定しているケースに比べて、それらの事業者が運賃マッチングを行えば、低下するからである。その結果、すべての事業者が上限運賃を設定しているケースの実車率とすべての事業者が「ダンピング」運賃にマッチングしたケースの実車率はほぼ同じ水準に収斂するため、全事業者が欠損を発生させる可能性がある。

5——初乗り距離短縮運賃組替えの背景と意義

以上では、総括原価主義に基づく運賃認可制度の含意を整理した。この整理は運賃水準の決定に関するものである。公共料金規制の論点は大別すると、料金水準（平均料金）と料金体系からなる。料金体系は、複数生産物を扱うケースで議論されることが多い。たとえば、航空事業であれば、旅客事業と貨物事業、あるいは国内事業と国際事業が検討の対象となる。一方、タクシーの場合、ほぼ単一のサービスを提供しているため、料金（運賃）体系の論点は運送距離と運賃の関係となる。

運送距離と運賃の関係に関して最近注目を集めているのが、初乗り距離短縮による近距離運賃の引下げ（以下で

は、初乗り運賃組替えと表記する）である。この発端は、2016年4月5日に東京特別区武三地区において最初の初乗り運賃組替えの申請が出され、申請期間満了の同年7月4日までに84.3%の車両を有する法人事業者が類似の申請を行ったことから、運賃認可手続きが開始されたことである。ここでは、この東京地区を例に採り、初乗り運賃組替えの含意を料金体系論の観点から検討する。

5.1 初乗り運賃・ターミナルチャージの根拠

「初乗り運賃」はタクシー固有の用語ではなく、交通事業では一般的である。5.2節以降でタクシーの初乗り運賃を扱う前提として、他の交通事業の初乗り運賃の考え方をここでは概観する。

初乗り運賃は理論的には二部料金（two-part tariff）のうち固定料金に当たり、これに移動距離に応じた従量料金が加算される^{3)・4)}。鉄道運賃が典型であり、比較的高めの初乗り運賃の後、その5分の1程度の額の運賃刻みで上がっていく。また、NEXCOの高速道路の一般区間の通行料金は、ターミナルチャージ150円に対距離料金としてキロ当たり24.6円を加算している（税抜き）。このターミナルチャージが交通事業の初乗り運賃に当たる。

ターミナルチャージの根拠は、その名からわかるように、ターミナルであるインターチェンジの整備・運営費用に充てるといえるものである。鉄道であれば、乗降駅の整備・運営費用を初乗り運賃によって支弁していると考えればよい。つまり、鉄道の線路設備及び運行にかかる費用あるいは高速道路の道路部分にかかる費用は距離に応じた従量運賃・料金によって徴収し、駅やインターチェンジなどの乗り降り施設・ターミナルの費用をターミナルチャージとして回収するのである。移動距離という受益に応じた負担とターミナルの整備・運営の費用に応じた負担という考え方の適用であり、合理的である。首都高などの都市高速道路の料金を均一料金から対距離料金へと移行させるのもこの考え方に基づく^{5)・6)}。

5.2 タクシーの運賃体系とその含意

同じ初乗りと言いながら、タクシーの運賃体系は、鉄道などの他の交通機関のそれとは異なる。本節では、他の交通機関との差異とタクシーの運賃体系の含意を論じる。

表一に示したように、2016年までの東京地区の初乗り運賃は2kmまで730円である。東京都営バスの都内均一区間の運賃は210円であるから、タクシーの初乗り運賃は3人分のバス代を100円上回る水準である。機関分担の観点からすると、2km未満の近距離に関して、2人以下であればバスを、3人もしくは4人という高密度利用であれば一車両を貸し切る「贅沢な」タクシーを、との理由づけも成り立つ。

換言すれば、タクシーが初乗り運賃を引下げれば、バスから利用客を奪う可能性がある。

2016年までの運賃体系を現代の文脈で考えると、以上のような解釈が可能であるが、歴史的経緯を見るとそのような意図はなかったようである。運賃体系に注目しながら、東京のタクシーの歴史の概略を以下に整理する⁷⁾。

わが国のタクシーは1912年8月15日にタクシー自動車株式会社によって運行が始まった。当初より運賃メーターを装着しており、初乗り1マイル60銭、以後0.5マイルごとに10銭であった。T型フォードによるサービス開始のため、車載の距離計に合わせて運賃メーターもマイル設定とされたのである。自動車による個別運送は奢侈サービスであるため、行政庁が運賃・料金を規制するべき理由はない。結果として、事業者がまちまちに運賃を設定するとともに、交渉による相対運賃も横行することになる。

東京市内全域を1円で利用できる「円タク」は不況期における一種のダンピング運賃であった。円タクは大阪が発祥であるが、東京では1925年に登場している。運賃が混乱した結果として、警視庁が1927年に標準運賃16種類を設定し、そこに市内1円均一運賃も含まれていた。標準運賃のどれを選ぶかは事業者の自由であったし、交渉による値引きが常態化していたため、運賃規制が行われているという実態はなかった。当時の初乗りが1マイルもしくは2マイルで設定されたことが現在の初乗り距離が2kmであることの遠因であろう。

1938年には、商工省がタクシーメーターを特殊度器に指定し、東京の全タクシーにメーターが設置された。このメーターを用いたタクシー運賃は、初乗りが2km30銭であった。戦後の昭和20年代には、運輸行政を司る機関が変遷するとともに、運賃の規制制度も数次の変更が加えられたが、初乗り距離は2kmのままであった。

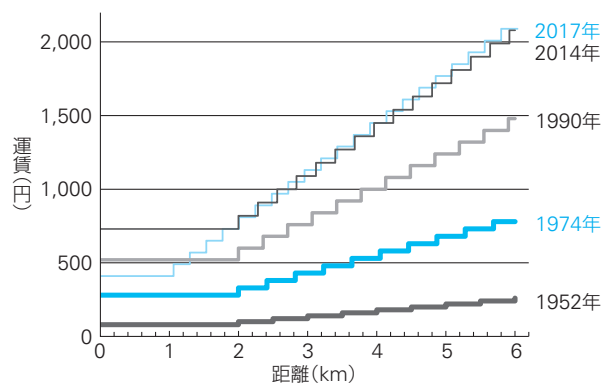
タクシーの初乗り運賃の特徴を把握するために、表1の運賃体系の変遷を図示したものが図1である。図1では、簡略化のために、5時点(1952年、74年、90年、2014年及び17年)のみを描いている。2017年は初乗り運賃組替え後の体系であるが、それ以前は初乗り距離は2kmを維持したまま、距離加算の単位を小刻み化していることを示している。

2kmを越える従量加算部分から距離ゼロに向かってトレンドを伸ばすと、原点に近接する。つまり、ターミナルチャージとしての初乗り運賃が設定されていると見なすことはできない。図2はこの関係を模式化したものである(単純化のために、従量運賃を階段状ではなく直線で表している)。2km以下においては、初乗り運賃が単純従量運賃体系よりも上回っている。しばしばこの部分を横軸方向で見て「乗り捨て」と呼ぶが、それは2km乗れるにもかか

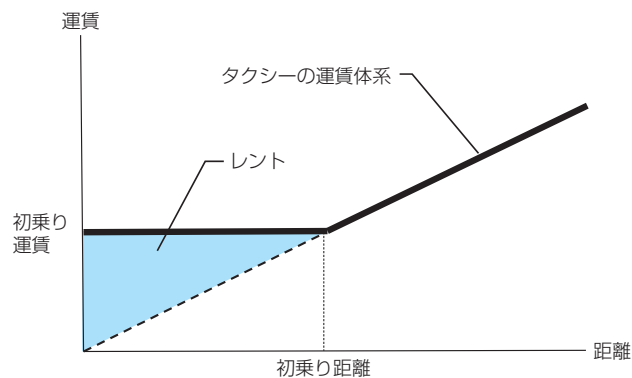
わらず、それを放棄して途中で降りることを意味する。逆に、縦軸方向に見ると、移動距離が利用者の受益を表しているならば、この部分は利用者から見ると超過支払い部分、事業者から見るとレントと見なすことが可能である。

図3は、2017年に導入された初乗り運賃組替えを模式化したものである。事業者レントの一部が消費者余剰へと移転することになる。短距離需要が喚起されなければ、初乗り運賃組替えは単なる利得の移転となる。運賃政策のポイントは運賃引下げによってどの程度の需要が喚起されるかである。需要が十分に喚起されれば、事業者の生産者余剰は減少することなく、消費者余剰の増加分だけ、社会的余剰(総余剰)が増加することになる。

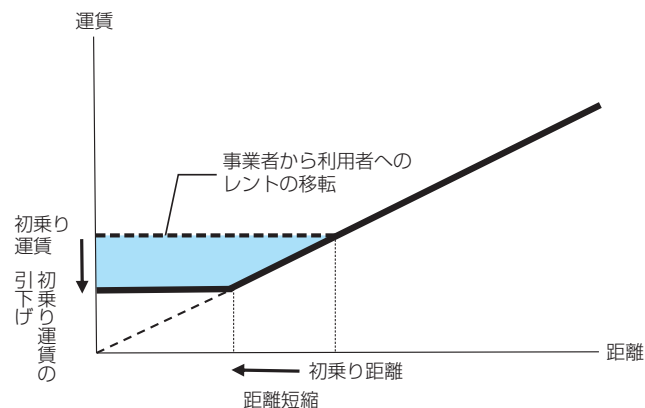
今回の運賃改定申請では、総収入が不変であると想定



■図1 距離別認可運賃の推移



■図2 初乗り運賃とレント



■図3 初乗り運賃組替えによる厚生効果

されている。つまり、2km以下の運賃引下げの減収部分を4kmから6km超の部分の割増しで埋める想定となっている。総括原価主義の下で総収入が一定であるから、一種のリバランシングである。したがって、より受益に合致する運賃体系への変更であるから、生産者余剰が不変の下で消費者余剰が増進されるという厚生効果が期待される。

5.3 東京における初乗り運賃組替えに至る動向と含意

東京における初乗り運賃の組替えは初めてのことでなく、1997年4月の消費税引上げの際に実施されている。1997年の改定では、太宗のタクシー運賃については消費税の転嫁のみが認められ、認可増収率は1.94%であった(表一参照)。同年の改定では、幅運賃制度の導入を活用して、初乗り運賃組替えが一部で実施された。

具体的な運賃体系は、初乗りが1kmまでで340円、加算運賃は2km未満が80円/250m(したがって、2kmで660円となり、運賃組替えをしない場合と同額)、2km以上が80円/274m(運賃組替えをしないタクシーと同一)であった。つまり、他のタクシーと比較すると、2km未満のみを割引くものであった。改定時には、多摩地区1社を含む16事業者が認可を得、車両数は約1,900台であった。

1997年同時の東京特別区武三地区の法人タクシーの車両数は約2.6万台(事業者数231社)、個人タクシーが1.9万台弱であったことから、運賃組替えタクシーの比率は5%にも満たない。「340円タクシー」専用の乗り場なども設置されたが、車両数が少ないため利用者は容易に選択できず、また運転手にとっても事業者にとっても同一サービスに対して低収入という状況に陥った。その結果として、5年目の2002年初頭には消滅した。

初乗り運賃組替えは、事業者のレントを利用者に移転するものであるから、十分な需要喚起がなされない限り、事業者にメリットはないし、運転手の賃金低下に直結するから、運転手及び労働組合も賛成しない。

にもかかわらず、2016年の運賃組替え申請が事業者車両数ベースで80%を超えたのは以下のような理由による。

政策当局(国土交通省自動車局及びその審議機関)が初乗り運賃組替えは実現されるべきものであると判断し、事業者団体(東京ハイヤー・タクシー協会)の幹部がそれに賛同した^{注8)}。事業者団体の幹部は会員事業者を説得し、運賃組替え申請を行うよう促す必要があった。説得の材料は、政策当局が運賃組替えを是とする理由に一致する。要約すると①タクシー運賃を国際標準に合わせ、②乗車距離に応じた運賃体系に近づけることにより近距離利用者と長距離利用者の負担の不公平感を解消すること、③それによって短距離需要の増大を図ることである。

地域公共交通に国際標準の概念を持ち込むことは一般

には奇異なことである。しかし、初乗り運賃が他国と比較して高額であるため、一定以上の距離を利用すると諸外国よりも安価にもかかわらず、「東京のタクシーは高い」との認識が形成され、マスコミを通じてそれが喧伝され、政策決定の際にも影響を及ぼすようになった。初乗り運賃の引下げはこの認識を払拭させる有効な手段であると考えられるのである。

6——地域公共交通であるタクシーの運賃のあり方

本章の表題に反する言となるが、「地域公共交通であるタクシー運賃のあり方」を一律に論じることはできない。ここでは、これまでの章の記述等に基づいてタクシー運賃のあり方をむすびに代えて提示する。なお、記述に当たり、公共交通機関は、運賃を支払う意思のある者に対しては供給義務を負う(Common Carrier Obligation:公共運送人義務)ものと定義する。タクシーにおいてはスマホ等を用いて選択性を高めることが検討されているが、地域公共交通機関としての機能が求められるタクシーはスマホを保有していなくても保有者と同じ条件で利用可能であるべき交通手段であると本稿では想定する。

(1) 総括原価主義の是非に関する検討

総括原価主義に基づく運賃認可という枠組みの是非が真剣に論じられるべきである。理想的な競争市場であれば、運賃規制は必要ではない。タクシー事業は固定費が小さく、競争に適していると論じられ、運賃規制は不要であるという主張も存在する。これはある面では正当であり、他の面では不適切である。

総括原価主義に基づく運賃規制は事業の継続性を保証するものである。換言すれば、どのタクシーサービスが公共交通として継続的に提供されるべきかという判断がなされなければ、運賃規制の是非を論じることはできない。流しが機能しない地方部でかつ外客が少ない地域では、ほとんどの利用者は地元住民であり、呼び出しサービスが主流となる。このような市場では、総括原価に基づく厳密な運賃規制は不要であろう(詳細は別稿に譲る)。

一方、流しが主流で、外客が多い大都市部では、タクシーサービスの質の均質性(高いレベルでの質の安定性)が肝要であり、それを維持するためにも総括原価主義に基づく運賃規制は地域交通政策の政策目的に合致する。さらに、運賃による選択が機能しないのであれば、同一地域同一運賃をタクシーに課すことが合理的であろう。

ただし、運賃規制制度のみによる質の担保には限界があるし、運賃を含む経済的規制と社会的規制の関係についてはさらなる議論が必要である。つまり、運賃規制及び

同一地域同一運賃が安定供給や質の確保に及ぼす効果に関する検討が必要なのである。

(2) 多様なサービスの合理的な組合せ

市場に委ねれば多様なサービスが生まれ、個々のサービスに適切な価格（運賃）が付与される分野であれば、何らの経済的規制は必要ではない。高度に多様化したわが国の社会において、単一のサービスは合理的ではないし、社会全体の厚生を増大を阻害する。したがって、旅客輸送サービスも多様化するのが必須であるが、それを市場に委ねるべきか、何らかの方向性を行政等が提示するべきかを議論しなければならない。

その際の一つの論点は、競争が機能する分野と競争が機能しない分野を峻別し、それぞれに対して適切な措置を講じることである。もし質も運賃も均一であるならば、そこには競争は存在しない。黒塗りで有名なロンドンタクシー（Black Cab）は、運転手の地理知識も車両も同一であり、利用者はどのタクシーを選択するべきかを悩む必要はない。一方、質は低いが安い移動サービスを望めばmini cabを呼び出せばよいし、高級リムジンを利用することもできる。厳密に規制（同一地域同一運賃、質的規制、台数制限など）された地域公共交通としてのタクシーと多様な質・運賃を提供する競争的な旅客輸送サービスを組合せるTwo-tiered systemが合理的であり、わが国以外の先進諸国はすべてこの仕組みを採用している。

(3) タクシー運賃を司る適切な政策主体の検討

タクシー運賃の決定が国家の大事であると認識し、その認識に基づいて制度が構築されている先進国は日本以外にない。東京という一地域の、ローカル交通手段であるタクシーの運賃は、国土交通省が認可する対象であるだけでなく、中央政府の物価安定政策会議（2009年の消費者庁の発足後は消費者委員会公共料金等専門調査会）が審議を行い、物価関係閣僚会議が了承すべきものである。東京のタクシー運賃は、国家官僚が心を砕き、一国の閣僚がその是非を判断しなければならないのである。戦前、タクシー政策は内務省の管轄下にあったが、中央集権国家システムの根幹であった流れを汲むのか、21世紀に至っても地域交通が国家の政策対象であることは独特である。

もちろん、独特であっても、適切に機能すればよい。しかしながら、国は全国一律に政策を実施しなければならず、地域ごとにきめ細やかな対処をすることはできない。競争分野と非競争分野の切り分けも全国一律では不可能である。初乗り運賃組替えも、有効な地域もあれば、効果が希薄な地域もあろう。

本源的問題は、2章で示したように法律は基礎となる考え方を示すものであり、多くの裁量の余地を行政庁に付与していることにある。この問題の解決策は、法によって詳細を規定することではなく、裁量権を発揮する政策決定主体（タクシー政策を司る主体）をより現場に近づけることである¹⁰⁾。

(4) 東京におけるタクシー政策のあるべき方向

初乗り運賃組替えに関して、東京特別区武三地区に限定すれば、以下のような政策が適切である。

乗車距離と受益が比例していると考えられる限り、上述の通り、初乗り運賃組替えは合理的である。しかし、たとえば、1kmしかない駅と病院間のピストン輸送によって売上げを得ている運転手（及びその雇用者である事業者）は必然的に減収になる（これが一部での強固な反対の理由である）。しかし、運賃の組替えによって近距離需要が増加する、及び総括原価主義によるリバランシングにより長距離運賃が引上げられるから、これまで専門にしていたピストン輸送場所から離れて、新しい場所に移ればよい。ただし、その場合には、新しい場所での需給が均衡していることが重要である。つまり、過剰供給が解消されていなければならない。逆に言えば、減車が進んでいけば、初乗り運賃組替えもより容易により早く実現された可能性がある。

4章で詳述したように、過剰供給による実車率及び実働率の低下は1実車キロ当たりの原価を上昇させ、認可運賃を上げる圧力となる。東京都民が主体となって、東京のタクシーのあり方を真剣に検討すれば、①総括原価主義による運賃認可制度を維持し、②同一地域同一運賃を適用するタクシー車両数を大幅に削減することによって、③実車率及び実働率を上昇させることにより運賃水準を引下げ、④さらなる初乗り距離の短縮と短縮区間の運賃引下げを実現し、⑤多様なサービスを可能とするよう呼び出しの簡易ハイヤー及び高級リムジンの参入の自由化（安全などは厳密に規制する）と運賃設定の自由化（事前届出制、サービスによっては事後届出制）を導入する。このような東京のタクシー利用者にとって望ましい状況は現行の国主導のタクシー政策では実現し得ない。

謝辞：本稿の作成に当たり、国土交通省自動車局旅客課、関東運輸局自動車交通部及び東京ハイヤー・タクシー協会から資料収集等に関する助言をいただいた。ここに記して感謝申し上げる。本稿の文責はすべて執筆者にあり、これらの組織の見解とは一切関係はない。

注

注1) 道路運送法施行（1951年）、道路運送法の改正（53年）、同一地域同一運賃制導入（55年）、需給調整施策導入（55年）、労働時間及び最高乗務距離規制

の導入(56年),歩合給制度に関する運輸省自動車局長通達(56年)など。留意等を含めて詳細は安部[1994]⁹⁾を参照されたい。

注2)ただし,他の交通機関あるいは自家用車などに対して優位性を喪失した場合,過疎地域のローカル鉄道がその例であるが,独占利潤を追求する運賃設定は不可能であろう。その場合であっても特定の交通弱者にとって当該交通機関が唯一の移動手段であるならば,自由な運賃設定は差別的な設定となる可能性がある。このため,独占力を喪失している(当該事業者が直面する需要の運賃弾力性が1よりも大きい)としても,公共運送人義務を負う公共交通機関に対しては,独占禁止法の差別価格の禁止などの事後規制ではなく,運賃許可制度に基づく事前規制が合理的である。

注3)1953法では,タクシー事業と他の自動車運送事業(バス及びトラック)との区別をせずに規定されている。ここでは,タクシー事業が他の自動車運送事業から分離され運賃認可が規定されている2000年法と比較する便宜上の理由により,タクシー事業に限定した表現等に変更している(条文をそのまま転載していない)ことに留意されたい。

注4)初乗り運賃で見ると,100円(大型車=輸入車),80円(中型輸入車,中型国産新車),70円(中型国産中古車,小型国産新車,小型輸入車)及び60円(小型国産中古車)である。

注5)自動車運送協議会は,1970年に運輸省設置法の一部改正によって廃止され,地方陸上交通審議会に改組された。

注6)自動認可幅の中でも完全に自由に運賃が設定できるわけではない。たとえば,初乗り運賃が安いタクシーの方が,そうでないタクシーよりも,走行距離によって割高になる状況(「運賃の追い越し」と呼ばれる)は利用者を混乱させると考えられる。したがって,地方運輸局が複数の運賃パターンを公示し,その中から各事業者が選択するという方式を採用している。

注7)運転手の待遇改善のために,国土交通省は自動車局長名で2007年3月18日に「一般タクシー事業における一般の運賃改定申請の審査等の取扱いについて」と題する通達を出し,運賃改定における人件費の査定方法を微修正している。しかし,結果は表-2に示したとおりである。

注8)国における直近の初乗り運賃組替えに関する検討は「新しいタクシーのあり方検討会」において行われた。同検討会は,2015年1月28日に第1回会議が開催されたが,2013年特措法の国会審議の際に衆参両院の附帯決議等によって同特措法のフォローアップが求められたことに対応するものである。同検討会は2015年8月に中間とりまとめを公表した⁸⁾。中間とりまとめでは,「III 今後講ずべき施策」の「1. タクシー需要の創出・拡大」の一項目として「(2) 運賃設定

の柔軟化による潜在需要の顕在化」を提示している。その一方策として,「①初乗り距離短縮運賃の本格的普及」の項目を立て,初乗り運賃組替えの導入を強く推奨している。東京の事業者団体及び事業者はこれを受け,初乗り運賃組替えの申請へと向かうことになる。なお,同検討会の最終とりまとめ⁹⁾では,東京の事業者による組替え申請の動きが具体化していたこともあり,初乗り運賃組替えについては,国際化の項で簡単に項目を列挙しただけである。

参考文献

- 1) 安部誠治 [1994],「タクシー事業と政府規制」,「公益事業研究」,第46巻,第1号, pp.133-147.
- 2) 山内弘隆 [1994],「大都市におけるタクシー規制政策」,「公益事業研究」,第46巻,第1号, pp.109-132.
- 3) 藤井彌太郎・竹内健蔵・伊藤規子 [1992],「運賃理論と運賃政策」,藤井彌太郎・中条潮編『現代交通政策』,第5章, pp.67-100.
- 4) Zajac, E.E. [1978], *Fairness or Efficiency: An Introduction to Public Utility Pricing* Ballinger, (藤井彌太郎監訳 [1987],『公正と効率:公益事業料金概論』,慶應通信),とくに「第4章 価格差別,二部料金,自己選択料金」, pp.39-48.
- 5) 太田和博 [2011],「都市高速道路の対距離料金制への移行の理論的基礎と政策的含意:首都高速道路を例として」,「公益事業研究」,第63巻,第2号, pp.19-30.
- 6) 太田和博 [2012],「都市高速道路の料金体系の変更:首都高速道路における対距離料金制への移行」,山内弘隆・上山信一編,『公共の経済・経営学:市場と組織からのアプローチ』,慶應義塾大学出版会,第11章, pp.267-291.
- 7) 東京乗用旅客自動車協会 [2010],『東旅協50年史』.
- 8) 新しいタクシーのあり方検討会 [2015],「新しいタクシーのあり方検討会 中間とりまとめ」,国土交通省自動車局,2015年8月28日.
- 9) 新しいタクシーのあり方検討会 [2016],「タクシー革新プラン2016:選ばれるタクシー」,国土交通省自動車局,2016年4月1日.
- 10) 太田和博 [2015],「タクシーを含む地域公共交通の政策主体のあり方:特定地域の指定基準の決定プロセスに見る問題点」,「タクシー政策研究」,第3号, pp.3-20.

(原稿受付 2016年9月1日)

Legal and Institutional Mechanism of Fare Regulation on Taxi Services in Japan: Implications of Initial Fare Reduction with Shorter Initial Distance under the Total Cost Principle

By Kazuhiro OHTA

This paper examines the theoretical foundation of fare regulation on taxi services, and reviews the past and present legal and institutional mechanism of nationwide taxi fare regulation in Japan. It points out the difficulties to apply the total cost principle to the taxi fare under the condition that various taxi fare levels are permitted. For policy implications, the attempt of the initial fare reduction with shorter initial distance based on the total cost principle is examined. The nationwide regulation system on local transport modes such as taxi service impedes flexible and appropriate policy implementations such as fare restructuring and supply adjustment.

Key Words : *fare regulation on taxi services, total cost principle, fare structure, initial fare reduction with shorter initial distance*