

## 運賃制度のあり方の検討のためのタスクフォース における検討結果等について

### 【タスクフォースの設置経緯】

タクシー事業の運賃制度のあり方について、専門的、技術的な観点から検討を行い、ワーキンググループにおける円滑な審議に資することを目的として設置。

第6回ワーキンググループ（運賃規制のあり方について審議）にて設置を了承。（第7回ワーキンググループにてメンバー等を了承。）

### 【タスクフォース・メンバー】

（座長）山内 弘隆	一橋大学大学院商学研究科研究科長 兼商学部学部長
安部 誠治	関西大学副学長
小塩 隆士	神戸大学教授
下谷内 富士子	（社）全国消費生活相談員協会理事長
待鳥 康博	全国自動車交通労働組合連合会書記長
三浦 宏喜	全国乗用自動車連合会副会長
山部 俊文	一橋大学大学院法学研究科教授

（敬称略、五十音順）

### 【検討経緯】

- 第1回；7月1日（火）；運賃構造規制・上限運賃規制の必要性、運賃決定方式について検討
- 第2回；8月4日（月）；運賃改定手続き等について検討
- 第3回；9月4日（木）；下限運賃規制の必要性等について検討
- 第4回；9月30日（火）；タスクフォースとしての議論を整理

## 【タスクフォースにおける検討課題の設定と検討経過】

以下の検討課題を設定し、課題ごとに論点を抽出し、その整理を行った。

## 検討課題

## 1. 運賃規制の必要性

； 営業形態等を念頭に置きつつ、以下のそれぞれについて、必要性を整理

- ① 運賃構造規制
- ② 上限運賃規制
- ③ 下限運賃規制

## 2. 運賃決定（査定）方式

； 運賃査定の方式として、以下の選択肢について、その当否等を整理

- ① 総括原価方式
- ② プライスキャップ
- ③ その他

## 3. 運賃改定手続き

； 「70%ルール」等の運賃改定手続きについて、問題点、改善策等を整理

## 検討経過

## ○第1回（7月1日）

- ・ 運賃構造規制、上限運賃規制の必要性
- ・ 運賃決定方式

## ○第2回（8月4日）

- ・ 第1回の議論の整理
- ・ 運賃改定手続き

## ○第3回（9月4日）

- ・ 下限運賃規制の必要性

## ○第4回（9月30日）

- ・ タスクフォースとしての議論の整理

## タスクフォースにおける検討結果

### 運賃構造規制・上限運賃規制の必要性について

#### ◎主な論点

主に以下の論点について検討を行った。

- タクシーには、大きく分けて、流し営業、乗り場営業・辻待ち、それ以外（電話呼出し等）という三通りの営業形態が考えられるが、それぞれの営業形態において、運賃構造（初乗り運賃プラス距離・時間加算運賃等の構造）に関する規制、上限運賃に関する規制は必要か。必要だとすれば、それはなぜか。
- 運賃の多様化が利用者にとって望ましいとすれば、それはどのようにして促進されるべきか。
- 運賃規制が必要でない、あるいは緩和が可能だとすれば、それはどのような場合か。その際、留意すべき点は何か。

#### ◎主な意見

上記論点を中心に、主に以下の意見があった。

- タクシーの運賃制度を考える場合、旅行者のようにタクシーに関する情報をほとんど持たない利用者層に合わせた制度設計をするべき。
- 少なくとも流し営業や駅待ち営業においては、消費者保護、情報の非対称性の観点から、運賃構造に関する規制、上限に関する規制は必要ではないか。
- あらかじめサービス内容、運賃等に関する情報が利用者側に十分提供され、利用者がそれをもとにタクシーを選択できる環境であれば、運賃を規制する必要性はなくなるのではないか。
- 電話呼出しによる利用の場合も情報の非対称性の問題は存在するので、完全に自由な運賃を認めることは困難ではないか。
- タクシー営業を流しとそれ以外に分けて論じることが、実態に即しているとは言えない。実際はそれらが混在しており、区分して論じることには現実性、合理性がない。
- 営業形態の如何にかかわらず、過度な運賃の多様化は、過剰な運賃競争による運転者の労働条件の悪化、輸送の安全やサービスの低下を招きかねないという点も踏まえるべき。
- タクシー運賃の中には、通常の初乗りプラス加算運賃という運賃体系の他に、時間制運賃、定額運賃等があり、利用形態に応じてこうした運賃の適用が可能という点にも留意すべき。

## ◎タスクフォースとしての議論の整理

[流し営業（乗り場営業、辻待ちを含む）]

○運賃を自由な交渉に委ねた場合、交渉には多大な費用が生じ、円滑な利用ができなくなる。また、運賃の構成要素については、一般に、利用者よりもサービス提供側が多く情報を有している。このような状況下で、運賃決定を自由な交渉に委ねた場合、利用者が不当に高い運賃を負担させられる場合もありうる。

このため、円滑な取引、利用者保護のために、①事前に決定された運賃体系に基づく運賃の收受、②利用者を問わず一律に適用されるメーター表示による運賃收受を担保する制度が必要である。

○運賃体系が事前に決定されていたとしても、複数の運賃体系があり、いわゆる「追い抜き」が生じる等の場合、利用者は、目的地等との関係でどの運賃体系が自分にとって有利か判断することは困難。

したがって、追い抜き禁止等の運賃体系に関するルールが必要である。

○流し営業においては、利用者は、不確実な状況の中での選択を迫られ、高い運賃でも利用せざるを得ない場合が多い。

したがって、利用者保護のために、運賃の上限額の規制が必要である。

○上記の点は、選択が困難という意味で、乗り場営業・辻待ちの場合も基本的には同じ構造があてはまる。

○なお、上記のような条件の中においても、利用者が選択可能な状況の中での多様な運賃の存在は、利用者利便に適うものであり、利用者に対する情報提供の充実を図ることとあわせ、多様な運賃に係る利用者の選択性の向上の可能性は検討する必要がある。ただし、運賃の多様化は、地域によっては、低額運賃競争を惹起し、労働条件の悪化等事業の疲弊を招きかねない要素をはらむものであり、地域特性や多様化の範囲等について慎重に見極めつつ検討することが必要（例えば、地域特性に応じて上限と下限の幅を変えるなど）である。

[上記以外の利用形態（電話呼出し等を想定）]

○電話呼出し等の場合、事前の情報収集とそれに基づく利用者の選択が十分に可能であれば、理論上、規制は不要又は緩和が可能という考え方もあり得る。

○ただし、以下の点に留意しつつ、十分な検討が必要であると考えられる。

- ・流し営業等と同一の車両が対応している場合、営業形態により運賃が異なることで、利用者に対し恣意的に適用運賃を変えるなど、運賃認可制度がなし崩しになる、利用者が不利な運賃を適用される、などの事態が生じないか
- ・電話呼出し等であっても、現在の利用の実態としては、必要なときに呼ぶという形態が一般的であり、また、運賃の事前の予測は困難という事

情は流し営業等と変わらないことが多いため、事前に十分な情報提供が図られない場合には、自由な運賃設定の中で、利用者が合理的な選択を行うことは困難ではないか

- いずれにしても、消費者保護の観点からも、運賃をはじめとするタクシーの利用に関する情報を、消費者に対して事前に十分に提供することが極めて重要である。特に、電話呼出し等の場合であれば、そのことによって、利用者がタクシーを合理的に選択することも可能になると考えられる。このため、運賃に関する情報をはじめ、タクシー事業者による利用者への各種情報提供をさらに充実させる措置について検討することが必要である。

## 下限運賃規制の必要性について

### ◎主な論点

主に以下の論点について検討を行った。

- 下限運賃規制は必要か。必要だとすれば、それはなぜか。
- 現在の下限運賃規制の運用方法は適切か。適切でないとしたら、それはどのような点で、どのような見直しが必要か。
- 不当競争防止の観点から、下限割れ運賃につきどう対応すべきか。

### ◎主な意見

上記論点を中心に、主に以下の意見があった。

- 下限割れ運賃のような低額運賃を採用する事業者は、最初のうちは客が増えることもあるようだが、必ずしも他の事業者より1台当たりの稼ぎが多いわけではない。こういう状況で健全な経営が成り立つとは考えられず、安全性やサービスの低下を招いているのではないか。したがって、下限割れ運賃は認めるべきではない。
- 下限割れ運賃について、収支が償っているにもかかわらず認可しないと言うためには、相当な理論武装が必要。例えば「上限から10%以下の運賃は一切認めない」というためには、相当の理屈がないと難しい。
- 下限割れ運賃の扱いについては、特に行政の現場での対応を考えた場合、下限割れ運賃の認可申請を却下した場合に想定される訴訟等に耐えうるかどうかも考慮せざるを得ない。
- 低額運賃の事業者の中には、深夜のみ稼働する、いわゆる「クリームスキミング」を前提として成り立っているところもあるが、24時間稼働を前提にしたら、こうした事業者の経営は成り立たないのではないか。
- いわゆる「企業内個人タクシー」のように、企業としての適切な費用負担を行わないことによって、低額運賃を成り立たせている事業者もあるので

はないか。

- タクシーのように人件費比率が非常に高い産業においては、運転者の労働条件を守るためにも運賃の下限を規制することが必要。
- 下限割れ運賃のような著しい低額運賃は、長い目で見れば安全性やサービスの面で悪い影響を及ぼしかねないものであり、消費者の利益にもならない。
- 下限割れ運賃を採用する事業者に対しては、運賃認可後の事後チェックをしっかりと行うことが重要。
- 下限割れ運賃の審査に際しては、下限割れ運賃でも経営が成り立つという「根拠」をしっかりと査定すべき。その際には、人件費のあり方について何らかの規制を行うことも考えるべきではないか。
- 現行の運用基準では、下限割れ運賃は適正利潤を含めずに査定しているが、通常の審査と同様、適正利潤を含んだ査定を行うべきではないか。
- 独占禁止法の考え方では、原価割れでない限りは不当廉売には当たらないという説が多数説。ただし、市場支配力を有する事業者（シェア等が大きい事業者）の場合等は、原価割れでなくても不当廉売（違法な低価格販売）が成り立つとする見解もある。
- 人件費がコストの大半を占めるタクシー事業において、各社の費用構造は大きく変わりようがないのだから、上限から10%の幅の中であっても、健全な競争を行うことは困難。特に地方部では10%という自動認可運賃の幅は大きすぎるのではないか。
- 規制緩和後の運賃の多様化は行き過ぎの面がある。自動認可運賃の幅を残してその中で競争を促すことは否定しないが、現在の運用は行き過ぎであり、見直しが必要。

#### ◎タスクフォースとしての議論の整理

- タクシー事業は、地域の状況によっては運賃競争が激化しやすいという特性があるが、タクシーは費用の70%以上を人件費が占める労働集約型産業であり、他の費用の大半は燃料費等の直接的な経費であること、また、賃金は歩合制が主体で、売上が直ちに運転者の収入に影響することから、過剰な運賃競争が行われた場合は、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、安全性やサービスの質にも影響を及ぼすおそれがある。このため、低額運賃に対しては、何らかの適切な規制を講じる必要がある。
- ただし、下限割れ運賃であっても、それが適正な経営の下で、収支相償うものとして実施されるものであれば、これを一律に禁じることは難しいのではないかと考えられる。
- したがって、上限運賃から下限運賃まで一定の自動認可運賃の幅を設け、下限運賃を下回るいわゆる下限割れ運賃については個別に審査する、とい

う運用が、これまで行われてきたところ。

- その際、現在、下限割れ運賃については、個別に原価計算書類の提出を求めた上で、個別に審査しているが、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」についての厳密な審査を行わず、形式的な基準適合性審査のみによって安易に認可をしているのではないかとの指摘もある。
- このため、今後、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」について、他事業の例も参考にしながら、どのような場合に低額運賃が不当な競争を引き起こすこととなるかについての考え方をガイドライン等の形で明確化し、それに基づく運用を行っていく必要がある。
- このことは、下限割れ運賃に関する訴訟提起等を想定した場合にも必要なことであり、十分な検討に基づくガイドラインの策定が求められる。
- また、下限割れ運賃を採用している事業者の中には、会社として必要な費用負担を行わず、また、適切な運行管理等を行わないなど、違法・不適切な事業形態によってコストを抑制し、それによって低額運賃を成り立たせている事業者もあるとの指摘もある。
- 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の把握を行うことが必要であり、それをもとに、審査に当たってのチェック項目等を、上記ガイドラインに基づきマニュアル化するなど、審査にあたっての運用を厳正化する必要がある。
- 現在、下限割れ運賃については、原則として認可に1年間の期限を付しており、その間の実績を踏まえ、認可の更新の可否を審査することとしているが、更新の審査においても、審査マニュアル等に基づき、当該事業者の事業が適正な経営の下で成り立っているかどうかについて、厳正に審査する必要がある。
- 一方、現在の自動認可運賃の幅は上限から約10%の範囲としているが、これも、地域によっては、健全な競争を超えた不当な運賃競争を引き起こす可能性が指摘されている。このため、地域ごとのタクシー事業の費用構造も踏まえ、健全な競争が成り立つ範囲での幅の設定方法について検討し、地域の実情に応じた自動認可運賃の幅のあり方についても検討する必要がある。

## 運賃決定（査定）方式について

### ◎主な論点

主に以下の論点について検討を行った。

- 現行の総括原価方式以外の運賃決定方式として、どのようなものがありうるか。また、それはタクシー事業に適用することは可能か。

- 現行の総括原価方式の運用には、どのような課題があるか。またどのような見直しが必要か。

### ◎主な意見

上記論点を中心に、主に以下の意見があった。

- 鉄道、バス等がプライスカップ方式を導入していない中、タクシー事業だけプライスカップ方式を導入することに理解が得られるか。
- プライスカップ方式をタクシー事業に適用することは技術的にも実務的にも難しい。現実に総括原価方式かプライスカップ方式ぐらいしか選択肢がないとすれば、結局、総括原価方式について、インセンティブの強化等の改善を検討するしかないのではないか。
- プライスカップ方式か総括原価方式かの二者択一にこだわらず、経営効率化インセンティブ等に資する運賃規制のあり方として、何かアイデアがないかを考えるべき。
- 料金規制がかかっている産業は大体が独占・寡占産業。一方、タクシーは競争産業であり、本来的には、総括原価方式もプライスカップ方式もタクシー事業にはなじまないのではないか。
- 現行の総括原価方式に組み込まれたインセンティブ措置がうまく機能しているのであれば、平均レベルに達しない事業者は最終的に淘汰されることもありうるはずだが、そうならないとすれば、必ずしも現在のインセンティブ措置がうまく機能していないということではないか。
- 総括原価方式による事業者の淘汰が進まないのは歩合制賃金が一因だが、タクシー事業において歩合制賃金を否定することはできない。退出の仕組みは、運賃規制以外の仕組みとして考えることも必要ではないか。
- 総括原価方式は人件費比率の低い装置産業を想定した方式なので、タクシー事業で適用した場合に無理が出るのではないか。
- 歩合制賃金のあり方にまで介入することは困難。歩合制を前提として、総括原価方式の中にいかにインセンティブを入れていくかという方向で検討すべき。
- タクシーで総括原価方式を採用する場合は、歩合制賃金という賃金構造を前提に原価算定方式を考える必要があり、現行の運用はこの点で見直しが必要。
- 総括原価方式において、人件費の査定方法を歩合制賃金に配慮したものに見直すことは必要だが、その代わりに事業者の経営効率化を促す仕組みを入れないと国民の納得は得られないのではないか。

### ◎タスクフォースとしての議論の整理

- 現在、我が国の公共料金の設定方式は、基本的に総括原価方式かプライスカップ方式によっている。料金規制の必要性の論拠は産業によってさまざまではあるが、その方式として現に上記の二方式しか存在せず、また、これに代わる有効な方式も現時点では想定できないことから、タクシーの運賃設定方式についても、当面、上記二方式を検討の対象とせざるを得ないものと考えられる。
- プライスカップ方式は、現在、我が国では、電気通信分野においてのみ適用されている。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、人件費が費用の70%以上を占めるタクシーの運賃をCPIに連動させることの妥当性、CPIに連動して、毎年、小率で運賃を改定することの現実性、地域に膨大な事業者が存在する中でCPIの範囲内で自由に運賃設定を認めることの消費者保護上の問題や事務処理上の困難性などから、困難と言わざるを得ない。
- 上記のことから、タクシー事業の運賃決定方式については、基本的には、現行どおり、コストを前提とした総括原価方式によらざるを得ないものと考えられる。ただし、総括原価方式には、コストの増加がそのまま運賃改定に反映され、企業の経営効率化が促進されないという原理的な問題があり、現にタクシー事業においても、そうした点が指摘される場所である。したがって、経営効率化インセンティブを一層強化する方向での見直しが必要である。
- 具体的には、例えば、実車率について、現在の運用では、実績をもとに査定することとなっているが、非効率な車両運用を追認する結果となっている可能性があるため、“適正実車率”のような概念で実車率を高め設定するなど、より効率的な車両運用を促す方向で見直すことなどが考えられる。
- 一方、人件費については、現行のような、実績をもとにした査定では、賃金低下が続く状況の中では、人件費上昇を見込んだ改定が困難である。このため、“適正人件費”などの形で一定の望ましい人件費水準を設定するなど、労働条件改善という政策的要請が反映されうる何らかの見直しが必要である。
- また、その場合は、単なる積算上の“適正人件費”の査定だけではなく、それが実際の運転者の賃金に確実に反映されるような措置を合わせて講じることが不可欠である。

## 運賃改定手続きについて

### ◎主な論点

主に以下の論点について検討を行った。

- 現行の「70%ルール」は適切な運用と言えるか。

- 「70%ルール」に代わる適切な改定手続きがあるとすれば、どのような方法が考えられるか。
- その他現行の手続きにおいて見直すべき点はないか。

### ◎主な意見

上記論点を中心に、主に以下の意見があった。

- 運賃改定手続きに係るいわゆる「70%ルール」は、個別申請・個別認可を建前とする道路運送法の運用としては疑問もあるが、地域に膨大な数の事業者が存在するタクシー事業の特性に鑑みればやむを得ない面もあるのではないか。
- 70%という数値については、地域によっては運賃改定をしづらくしているという面はあるが、必ずしも不合理な数値とは言えず、結局は「決め」の問題。70%がいいか、60%がいいかといった議論は本質的な問題ではないのではないか。
- 70%ルールは法的な根拠のない運用であり、独占禁止法上もかなり疑義のある制度ではないか。タクシーの特性上、集合的な処理がやむを得ないということであれば、いっそのこと、そうした実態を踏まえた制度を正面から構築すべきではないか。
- 現行の運用は、事業者ごとの個別申請・個別認可の形を取りつつ、事実上は「地域のタクシー運賃」を決める仕組みとなっていないか。そうであれば、地域ごとに運賃決定のための協議組織を設け、そこで客観的なデータ等を用いながら運賃を決めるという仕組みもありうるのではないか。
- 運賃ブロックのエリアが大きすぎるために、70%ルールがネックとなって、運賃改定ができない地域がある。運賃ブロックの区割りを地域の実態を踏まえ弾力的に見直す余地はあるのではないか。

### ◎タスクフォースとしての議論の整理

- 運賃改定手続きに係るいわゆる「70%ルール」は、個別申請・個別認可という現行の道路運送法の考え方を前提としつつも、その事業者数等から集合的な処理をせざるを得ない実態に鑑み、やむを得ない運用であるとも考えられる。
- この場合の数値については、運賃改定を困難としない、適切な審査による円滑な運賃改定を可能とする、といった観点から、適切な数値設定が求められるが、現時点で、70%という数値が特段不合理であるとは認められない。
- しかしながら、この「70%ルール」は、運用による措置であり、また、このルールを背景として、事業者相互間や事業者団体の主導で、水面下で

同調的な運賃引上げのための調整が行われかねないなど、不法行為を誘発しかねないとの指摘もある。

- そこで、タクシー事業においては、個別事業者ごとに運賃を決定することは実態上困難であり、地域ごとに一定の集合的な処理のもとで運賃を決定せざるを得ないとすれば、そうした実態を正面から認めた制度の構築についても検討することが必要ではないかと考えられる。
- たとえば、以下のような仕組みが考えられる。
  - ①各地域において、一定の適格性を備えた団体が、透明な手続のもとで地域の一定数以上の事業者の運賃について協議、決定し、それをもとに運賃改定を国に申請するという仕組み
  - ②各地域の客観的なデータ等を用いながら、必要に応じ利用者等の地域関係者の意見を踏まえつつ、標準的なタクシー運賃（幅運賃）を国において示し、各事業者は当該幅運賃の中から適用運賃を決める仕組み
- したがって、今後、70%ルールという現行の運用を当面維持するとしても、新たな運賃改定手続の導入の可能性についても、引き続き、検討を進めることが望ましい。
- なお、運賃ブロックについては、現在、全国で92地区が設定されているが、必ずしも合理的な区割りとなっていない地域も見受けられるところであり、今後、地域の実態を踏まえ弾力的に見直す必要がある。