

CIRJE-J-296

日本におけるライドシェア問題のインパクト
—Uberを事例として

東京大学大学院経済学研究科
佐口和郎

カリフォルニア大学ロサンゼルス校ラスキン公共政策大学院
サンフォード・ジャコビイ

サンノゼ州立大学経営大学院
トーマス・アルトゥーラ

2018年3月

CIRJE ディスカッションペーパーの多くは
以下のサイトから無料で入手可能です。

http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp_j.html

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられる。

日本におけるライドシェア問題のインパクト

—Uber を事例として

東京大学大学院経済学研究科

佐口和郎

カリフォルニア大学ロサンゼルス校ラスキン公共政策大学院

サンフォード・ジャコビイ

サンノゼ州立大学経営大学院

トーマス・アルトゥーラ

The Impact of Rideshare in Japan

Kazuro Saguchi

Sanford Jacoby

Thomas Altura

Abstract

Recently we have seen that the symbol of the Sharing Economy--Uber--has met with resistance in many countries but least of all in the United States. Japan is one of those countries where Uber has been confronted by strong forces of opposition. Yet the situation of Uber in Japan deserves special analysis so as to bring out the essential conditions for ridesharing to enter a nation without difficulty. In this paper, we pay attention especially to the employment status of the average Japanese taxi driver and to the position of taxis in the Japanese transportation system. For these factors, we find clear differences between Japan and the United States. We also find that the possibility of ridesharing in Japan has transformed the working situation of taxi drivers in Japan. We discuss, from various viewpoints, how these factors may lead to a drastic dualization of drivers in Japan's taxi industry.

日本におけるライドシェア問題のインパクト—Uber を事例として

東京大学大学院経済学研究科 佐口和郎

カリフォルニア大学ロサンゼルス校ラスキン公共政策大学院 サンフォード・ジャコビイ

サンノゼ州立大学経営大学院 トーマス・アルトゥーラ

1、はじめに—課題の設定

(1)本稿の位置付け

佐口 (2016) においては、Online Gig Economy の進展の中で生まれつつある新しい働き方に関して、アメリカを中心に急速に普及しつつあったライドシェアサービスである Uber を事例として初歩的な検討を行った。本稿はその続編である。佐口(2016)での議論の中心は、雇用労働者と Independent Contractor の中間的存在である Independent Worker (以下、IW と略記) であり、こうした働き方の持続可能性を検討するための準備作業が行われた。そして、この作業の背景には、ICT 等の進展の中で雇用制度そのものが動揺しつつあるのではないかという問題意識があった。

さらに、研究が初発的であった状況を踏まえて、各国の Uber の導入過程やその条件を究明することを通じて IW の働き方の持続可能性を探ることを当面の研究課題の一つとした。本稿は、副題にもあるように Uber の日本への導入の試みを主な対象として分析していくが、これはこの課題設定の具体化の一つとして位置づけられる¹。

(2)ライドシェアをめぐる展開と研究²

近年の Uber をはじめとしたライドシェアは、ヨーロッパ諸国を中心に様々な集団的コンフリクトを生起させており、開始時に比較するとより強い反発と規制を受けてきているといえるだろう³。世界各地でライドシェアが順調に普及しつつあるとは評価できず、むしろ地域による展開の多様性が一段と明確になってきたといえる。また、東アジア地域では、配車アプリの提供という形で、滴滴出行 (以下、Didi と略記) や Uber などのライドシェア企業とタクシーとの連携が強まりつつあることにも注目すべきである。

さらに、Uber や Lyft とは異なる多様なライドシェアが展開している事にも注目しなければならぬ。例えば、ヨーロッパを中心とした BlaBlaCar などの運転手主導型のライドシェアや、イスラエルのラズーズに見られる分散的 P2P 型のライドシェアの展開を指摘する

¹ 佐口(2016)と同様に、本稿でも日本での Uber 等の導入の是非を論じることを目的としていない。

² 本稿での「ライドシェア」という術語は、主に Uber や Lyft などを典型としたライドシェアという狭い意味で用いる。

³ 各国のライドシェアの現状は、直近の事態を除けば、国土交通政策研究所(2017)にまとめられている。

ことができる⁴。

他方で、ライドシェアに関連する研究は、こうした急激な展開・変化に必ずしも追い付いていないとはいえない。佐口(2016)での中心的論点であった運転手の働き方やIWの研究についても大きな展開はない。但し、Independent Contractor（以下、ICと略記）についてはKatz&Kruegerらの注目すべき研究がある⁵。この研究では、近年のAlternative Employment Arrangementsの急増を確認した上で、Online系のIC(≒IW)については、現状では数は少ないものの増加の趨勢は認められるとされている。これに対して、IWの増加が数値的には顕著には認められないこともあり、Online Gig Economyの下での働き方の新しさを強調する議論とは距離を置く研究も存在する⁶。また、Uberの運転手の収入に関しては、内部資料を利用して既存のタクシー運転手に対する時給レベルでの優位性を示す研究が先行していたが、外部からの資料を利用してUberとLyftの運転手の劣悪な状況を示す研究も行われ始めている⁷。

Uberの内部資料を使った研究は、例えば車両の使用の効率性に関しても行われている⁸。また、Uberなどがタクシー産業に与えるインパクトの研究も始まり、都市部とそれ以外とのインパクトの差異や賃金への影響が大きいことなどが一定程度明らかにされつつある⁹。当然ながらライドシェアの普及がタクシー産業にとって代替的なのか補完的なのかは実践的には重要な論点である。ライドシェアを推進する側がその正当性の根拠の一つとしているのが、タクシー産業と補完的であるという主張だからである。この研究は内部資料に依存することがなくても一定程度可能であり、その意味でも広がる可能性がある。

以上のようにライドシェアに関する実証研究は、急激な展開を後追いつける形で様々な論点において一定程度進行しつつある。だが、共有できる認識が積み上げられておらず、一定の方向への収斂が進んでいるとはいえない。また、アメリカの研究では、伝統的タクシーとライドシェアとの統一的な把握という観点からの分析については、一部の先駆的例外を除いて遅れていることにも留意する必要がある¹⁰。

⁴ ラズズについては、Sundararajan(2016)参照。

⁵ Katz and Krueger(2016)参照。

⁶ Appelbaum et al.(2016)参照。

⁷ タクシー運転手に対するUber運転手の時給の優位性はHall and Krueger(2015)で示されている。他方、Stephen Zoepfらは、UberやLyftの運転手の時給が極めて低い水準であることを示し大きな反響を呼んだ(“The Economics of Ride-Hailing: Driver Revenue, Expenses and Taxes.” MIT SEEP Working Paper Series 2018-005. 2018年4月現在 under revision)。尚、彼らが利用したのはtherideshareguyというサイトであるが、このサイトの直近のアンケートではUber運転手の満足度は若干改善されている。

<https://therideshareguy.com/2018-uber-and-lyft-driver-survey-results-the-rideshare-guy/>

⁸ Cramer and Krueger (2016)参照。

⁹ Hall et al.(2017)、Berger et al.(2017)参照。

¹⁰ タクシー運転手に関する本格的研究が足りないことが原因の一つである。例外的に両者

(3)課題の設定

ライドシェアの現状と研究状況は上記のようにまとめることができるが、すでに述べたように本稿での主な分析対象はUberの日本への導入過程である。そして、現状を踏まえると、“様々な模索があるにも関わらず、なぜ日本においてUberをはじめとしたライドシェアの本格的な導入が実現していないのか”について検討することが本稿での第一の課題となる。言うまでもなく、日本はUberがその進出に関して困難に直面した一例である。したがってこの理由の解明が、Uberをはじめとするライドシェアの普及は何を条件として可能となるのかを明らかにするのではないかと考えられる。また、Uberの導入が相対的には大きな困難なく進行したアメリカとの対比は、この分析にとって有効となる。

日本の事例では、“Uberの事業が突如実施されてその後に紛争が生じる”といった経緯をたどっているわけではなく、その点でのユニークさも帯びている。また、Uberの進出を阻止する動きが、タクシー業界での新しい戦略の展開と連動していることも観察しうる。また、アメリカでのライドシェアとは異なる試みも生み出していることも注目される¹¹。

第二の課題は、このような日本でのUberをはじめとしたライドシェアの導入をめぐる過程において、先述の運転手の働き方に関連する問題がどのように現出しているのかを検討することである。この問題設定をライドシェアが本格的に進んでいない日本を事例として行うことは、やや奇異に聞こえるかもしれない。だが、ライドシェアの導入への抵抗と受容が交錯する過程で、日本ではライドシェアとは異なる様々な方策が試みられている。この過程がタクシー運転手の働き方に影響を与えている可能性があるのではないかという問題意識からの課題設定なのである。むしろこの新しい働き方がアメリカでのIWに相当するのかは自明ではない。

本稿では第一の課題を果たすために以下の二つの視角を設定していく。一つ目は、日本でのタクシーの働き方と規制の仕方をアメリカのタクシーでの働き方と規制の仕方と対比しつつ明らかにし、そのうえで両者のライドシェアへの距離を測定することである。この視角には、この距離の相違がライドシェアの導入の難易に何らかの形で影響しているのではないかという背後仮説が存在している。二つ目は、日本における諸主体の抗争で何が争点となっていたのかを明確にすることである。具体的な主体は、ライドシェア導入の推進側としてUber Japan、新経済連盟（以下、JANEと略記）、反対側としてタクシー会社とその連合体である全国ハイヤー・タクシー連合会（以下、全タク連と略記）、労働組合、国土交通省（以下国交省と略記）などが挙げられる。この分析を通じて、争点だけでなくその背景となる事情や諸主体の妥協の方向性も検討される。

次に第二の課題の達成のために、実際にUberのアプリを導入して一年以上を経過した京丹後市丹後町の事例を検討し、その方式の普及の可能性を検討する。様々な制約の中でこ

の統一的把握を試みているのは、Wyman(2017)である。

¹¹ これらの事実の分析は、先行研究でのライドシェアとタクシーとの統一的把握の遅れを克服するという意味も持つ。

の事例が辿ってきた道は、日本でのライドシェアの在り方やそこでの働き方の方向性を示唆しているかもしれないからである¹²。加えて、首都圏や地方中核都市の大手を中心とした改革が、結果としてタクシー運転手の働き方にどのような影響を及ぼす可能性があるのかを検討する。特に、首都圏や地方中核都市の大手とは異なるタクシー会社が直面する諸問題から導かれる働き方の変容の兆候に注目することになる。

なお、以上の二つの課題の解明には本稿に加えて、より厚みを持った実証的な検討が必要である。その意味では、本稿での結論は暫定的なものであり、今後の実証研究の方向性を示す仮説という意味を持つ。

2、日本のタクシーの実態と Uber の衝撃

(1)法人タクシーと雇用労働者

日本のタクシーの主力は車両数の 80%程度を占める法人タクシーであり、個人タクシーは流し営業で経営が成り立つと見込まれる地域に限定して認められている¹³。こうした状態は、タクシー会社への規制を通して早朝や深夜も含めたサービスの安定供給を維持するという政策意図の結果と考えられる¹⁴。したがって、ほとんどのタクシー運転手はアメリカのような IC ではなく雇用労働者である。運転手は少なくとも形式上は、労働基準法、最低賃金法、雇用保険法、健康保険関連法、労災補償関連法などの諸法令の規制を受ける存在である。

但し、法人タクシーにおける雇用労働者といっても、彼らは必ずしも日本的雇用システムにおける典型的な正規雇用労働者ではない。具体的には、年功賃金制度を享受していることはなく、新卒一括採用制度を通じての採用も少ない。定年制度も柔軟な運用がしばしばみられる。賃金水準という面でも一般の正規雇用労働との格差は大きく、平均年収は全産業平均(男)より少なくとも 200 万円以上低い¹⁵。ここで留意すべきは、タクシー会社間で雇用諸制度に大きな格差があることである。特に、賃金制度において固定給が存在している点で典型的正規雇用に近い場合があるのに対して、全額出来高制で固定給は名目的にしか存在していない場合もある点が注目される¹⁶。こうした格差は、企業規模だけでなく地域による諸条件の差異によってももたらされると考えられる（首都圏、中核都市、地方都市、観光地、過疎地等）。

このように一部のタクシー企業に正規雇用労働者（ブルーカラー）に相対的に近い運転

¹² 過疎地や観光地での NPO+アプリ方式は一部広がる兆候も観察される。

¹³ 太田他(2017)参照。

¹⁴ 太田他(2017)では「我が国のタクシー事業は、需給調整規制の下、安定供給を確保するため長らく法人タクシーを中心とする体制が続いてきた」(p169)としている。

¹⁵ 全国ハイヤー・タクシー連合会「平成 28 年タクシー運転手の賃金労働時間の現況」(数字は厚生労働省「賃金構造基本統計調査」)

http://www.taxi-japan.or.jp/pdf/toukei_chousa/tingin28.pdf

¹⁶ 杉本(2010)参照。

手が存在する一方で、実態としてはそれらとは相当程度異なる存在の運転手が多数存在していると考えられる。例えば東京都に限ってみても、1001人以上の3社が占める割合は、事業者数で1%に満たず300人以下は80%を上回る¹⁷。この格差問題は、地域格差を考慮すればさらに増幅すると想定でき、日本でのライドシェアへのタクシー会社の対応のみならず日本のタクシー産業全体の今後の趨勢を考察する上での重要な意味を持っていると考えられる。

なお、中堅以上の日本のタクシー会社は、しばしば企業グループを形成している場合がある。業種としては、観光バス・路線バス、駐車場、自動車および自動車部品販売、ガソリン販売、駐車場、ホテル、不動産、介護施設等々と多様である。こうした他業種を含めた企業グループは、タクシー会社にとっては人材の確保や活用にとっても有益であると推測される¹⁸。さらには、タクシーへの規制に関する地域での政治的な発言力もタクシー会社単体である場合よりは高まると考えられる。

ところで、日本のタクシー産業が抱えている深刻な問題は、営業収入の低下傾向と運転手の高齢化・サービス供給の不足の併存である。タクシーの利用者数と営業収入は1990年からの約20年間で双方とも40%減少している¹⁹。また、2005年から2014年の10年間で見ても輸送実績は10%落ち込んでおり、これは航空・鉄道・バスなので他の輸送手段に比してもその度合いは大きい²⁰。

営業収入の減少と並行して運転手の高齢化の問題も深刻である。タクシー運転手は、60歳以上が半数を占めており²¹、東京都では58.4歳でほぼ全国平均であるが、地方では平均年齢が65歳を上回るタクシー会社も存在する²²。むろん、タクシー運転手としての年齢に限界がある以上、サービス供給の不足という事態も生じている。現在のタイトな労働市場条件や運転手の高齢化の急速な進展、若年者の獲得の低迷を考慮すると、今後は急激な供給不足という事態が予測される。こうした状況には、タクシー運転手の労働条件の相対的地位が低下していることも関係している。営業収入の低下とサービス供給不足との関係については、様々な事例が考えられる。例えば、営業収入は微減であるが高齢化等で運転手が激減している場合、営業収入が低下すると収入の多い特定の時間帯（夜間）にサービスが集中し、他の時間帯の需要に対応できない場合などが想定されるのである。

営業収入低下による経営の不安定性とサービス供給の不足状況は、交通サービスの安定

¹⁷ 東京タクシーハイヤー協会「東京のタクシー、2017」参照。

<http://www.taxi-tokyo.or.jp/datalibrary/pdf/hakusyo2017all.pdf>

¹⁸ 複数のキャリアが存在することは運転手の採用にとってメリットがあると考えられる。この点は、旭川市でのタクシー会社A社へのインタビュー（2017年11月5日）に依拠している。

¹⁹ 太田(2017)参照。

²⁰ 輸送実績報告については、新しいタクシーのあり方検討会「タクシー革新プラン2016」<http://www.mlit.go.jp/common/001117655.pdf> 参照。

²¹ 前掲「改革プラン」参照。（数字は、「賃金構造基本統計調査」）

²² 東京については、前掲「東京のタクシー2017」参照。

的供給という政策的な観点からみても問題である。また、現状では都市部で営業収入が一定のタクシー会社でも、将来の一時的な需要増に対応できるほどのサービス供給の余裕はないと推測される。こうした事態や過疎地等からのタクシー会社の撤退は、「地域交通を形成する公共交通機関としてのタクシー」が機能していないことを意味する²³。この位置づけとタクシー会社の私益とのコンフリクトが生じているのである。

(2)Uber の衝撃—福岡市での実証実験

日本への Uber 導入の試みは、2015 年 2 月に福岡市において実証実験として行われた。この実証実験は、(株)産学連携機構九州(以下、TLO と略記)を窓口として行われたが、ライドシェアに関する日本で最初の実証実験であり、比較的アメリカの UberX に近い形での試みであった²⁴。

この実験では、九州大学が協力するビッグデータの収集という形がとられた。したがって、乗客はアプリをダウンロードするものの料金は無料であった。また、運転手は Uber-Japan が福岡のネット企業のネットワークを使って 60 人ほど集め、その中には若い人や女性も多かったといわれる。乗客からは料金を徴収しないため、クレジットカードや現金での決済はなかった。また、運転手への報酬は業務従事時間（含む待機時間）に比例し時給 1,000 円くらいであり、実験への協力金として支払われた。走行範囲については、福岡市限定の運用であったが、実際には北九州市までの利用もあった。乗客からの評価のレイティングも高く、特に女性からは、運転手を事前に選択できることが好評だったといわれている。

この実証実験は、予想通り強い各主体からの反発を生じさせることになった。開始 3 日目から、国交省とその出先機関から Uber Japan と TLO に対して、この実験は違法である可能性が高いという指導が入った²⁵。但し、実験を行った側としては、国交省は必ずしも違法であると決めつけるのではなく、むしろ安全面での懸念が高かったと受け止めた。これに対しては、運転手への事故補償を実験規約に加えるなどした。しかしながら、様々な反対意見や批判が福岡市や九州大にも寄せられる事態となり、実証実験は当初の予定よりも早く 2015 年 2 月の一か月のみで 6000 レコードを収集して終了することになった。

この実証実験の過程で日本へのライドシェアの導入に関わって二つの点が顕在化したと考えられる。第一は、まず実施することを先行させ問題が生じたら事後的に対処していくというアメリカなどでの戦略をとることは日本では困難であることが明らかになった点で

²³ 「公共交通機関としてのタクシー」という位置づけは、タクシーの規制緩和の「是正」の過程で再定義されていった。2009 年のタクシー適正化・活性化法に結実した。この過程については、秋吉(2012)参照。

²⁴ 2-(2)での事実は、(株)産学連携九州社長前田真氏へのインタビュー(2016 年 12 月 5 日)に基づいている。

²⁵ 報酬が高すぎ、道路運送法上の「有償性」の疑義があるという解釈であったと考えられる。これについては、みずほ中央法律事務所「みんなの UBER 事件における『有償』該当性の考察」参照。<https://www.mc-law.jp/kigyohomu/17908/>

ある。Uber Japan が、実績作りとして、極力道路運送法に近い枠組みを選択していくことになったのには、こうした判断があったからだと推測される。第二は、中央での全タク連やタクシー問題に対する国会議員の連盟（以下、タクシー議連と略記）だけでなく、地方においても Uber の導入に反対する勢力が相当程度存在し自治体等への影響力も強いという点である²⁶。この要因としては、地方の中堅タクシー会社が企業グループを形成していることによって、タクシー単体である場合に比べて地域における発言力が強められていることが挙げられるだろう。

(3) タクシー改革案

日本でのライドシェアへの反対の動きで重要なのは、法人としてのタクシー会社の結束した対応がみられることである。但し、タクシー産業全体として、ライドシェアへの対策となるような具体的プランが提示されるのは 2016 年 10 月である。したがって、タクシー産業全体としての具体策の提示は必ずしも素早いものではなかったといえる。2016 年 10 月の改革プランの前提となるものが、新しいタクシーのあり方検討委員会（国交省自動車局に設置）から同年 4 月に発表された「タクシー革新プラン 2016」である²⁷。福岡市での Uber の実証実験から 1 年以上後であり、後述の丹後町での Uber の配車アプリを活用した事業の開始直前のタイミングである。

「タクシー革新プラン 2016」では日本のタクシー産業への危機感が表明されている。そして生産性の向上のための効率的配車の実現、サービスに見合った柔軟な料金設定、女性・新卒を含んだ人材の確保の必要性等が指摘されている。また、IT 化・国際化・多様化（介護・育児）などへの対応という形での「サービスの向上」も謳われている。サービスの高度化・高生産性の実現に見合う人材が確保できるかが「革新」のポイントとして位置づけられていることが読み取れる。

そして、この方向性の下で、全タク連のライドシェア問題対策特別委員会が 2016 年 10 月にまとめたのが、「タクシー業界において今後新たにに取り組む事項について」（以下、「改革プラン」と略記）である²⁸。当然のことながら、ここでは Uber への対応を強く意識した具体的措置が盛り込まれている。スマホによる事前運賃の確定、相乗り、初乗り運賃改革、ダイナミックプライシング、過疎地等での乗合タクシー、普通第二種免許の取得条件緩和、相互レイティング等々 11 項目の改革案が挙げられている。これらのうち、すでに一部実現されているものは初乗り運賃改革である。具体的には初乗り距離を短縮することで初乗り運賃を引き下げる措置である。また、乗合型の公共交通としてのタクシーも過疎地を中心に行われていたが、今後さらに自治体と連携して強化するとされている。これについては、補助金を活用でき、全タク連としては事例集を作成するなどしてその普及に力

²⁶ この点については、前田真氏の示唆を参考にしている。

²⁷ 前掲、新しいタクシーのあり方検討会「タクシー革新プラン 2016」

²⁸ 全タク連ライドシェア問題対策特別委員「タクシー業界において今後新たにに取り組むべき事項について」http://www.taxi-japan.or.jp/pdf/Taxi_Challenge_2017.pdf

を入れている。

また、上述の「改革プラン」の中には、現在国交省による実証実験が開始されているものが多く存在する。配車予約時に目的地を知らせると事前運賃が割り出される事前運賃制度、タクシーをシェアし運賃を乗車距離で分担する相乗り制度などがその主なものである。また、普通第二種免許の年齢と経験の引き下げの検討も警察庁によって始められている²⁹。

以上の戦略に関連して三つの点を付け加えておきたい。第一は、配車アプリの普及である。配車アプリの開発と導入は、いくつかの大手タクシー会社においてはかなり早い段階から進行していた³⁰。この配車アプリが Uber との対抗という目的も帯びつつ参加企業を増やして普及していったのである³¹。但し、配車アプリの分立状態が継続していることは、相乗りをスムーズに実現する上などでの障害となっている。

第二に、これらの戦略の多くは、首都圏や地方中核都市の大手タクシー会社以外の地方のタクシー会社にとっては、その実情とかみ合わないという問題である。換言すれば、営業収入の減少、運転手の高齢化・不足という深刻な問題の解決に貢献する部分が少ないということである。むろん、乗合タクシーについては、その性格上、地方や過疎地のタクシーの実情に即したものであるが、その実情は多様で収支が黒字になる保証はない。従来から地域特性や企業規模によってタクシー会社間のギャップ（営業状態、労働条件）は存在していたのであるが、Uber 対策を念頭に置いた全タク連の「改革プラン」が進展すれば、首都圏や地方中核都市の大手タクシー会社と地方のタクシー会社のギャップはさらに深まることも予想されるのである。

第三に、タクシー会社の経営側と労働組合側は反 Uber という点では共闘を組んでいるものの、「改革プラン」については意見が異なる。例えば、全国自動車交通労働組合連合会（以下、全自交と略記）は、初乗り運賃の値下げ、事前確定運賃制度、相乗り、普通第二種免許の取得条件の緩和などについては、実際の効果や安全性の維持、運転手の利害等から見て同意できない部分が多いという立場である³²。

3、日本での規制をめぐる争点

次に、日本へのライドシェアの導入に関して、公的規制をめぐる争点という観点から振り返ってみよう。

(1)道路運送法

まず、日本ではライドシェアに対して、道路運送法が直接適用されていることに注意する必要がある。新しい仕組みとして別枠の規制が行われているわけではないのである。道路

²⁹ 東京新聞（2017年10月30日付夕刊）による。

<http://www.tokyo-np.co.jp/article/national/list/201710/CK2017103002000212.html>

³⁰ 例えば、日本交通では2011年に、第一交通産業では2012年に開発されている。

³¹ 各社の配車アプリについては、Uberのそれのように乗客と運転手が「直接」つながるのではなく配車係が介在するものもある。

³² 2018年2月26日、松永次央氏（全自交書記長）インタビューに依拠している。

運送法第2条第三項では、一般常用旅客自動車運送事業（緑ナンバー）を、常時不特定の他人の需要（運送要求）に応じて有償で自動車を使用して人の運送行為をする事業、と規定している。その上で、自家用自動車（白ナンバー）については、後述のように一定の適用除外があるものの、有償で運送の用に供してはならないことが原則となる。この規定がそのまま適用されればライドシェアは白タク行為とみなされる。なお、福岡市での実証実験の事例への適用については、先述の通りである。

なお、適用除外としての自家用有償旅客輸送事業（白ナンバー）は、第78条第2号に規定されている。具体的には、過疎地域において住民の日常生活における移動手段を確保するためや福祉運送のために、国土交通大臣の登録を受けた市町村やNPO等が自家用車を用いて有償で運送する輸送サービスが認められている（自家用有償旅客運送制度）。現在のところ、市町村運営有償運送、公共交通空白地有償運送、福祉有償運送の三種類が存在する³³。

また、道路運送法に基づいているということは、事業運行の安全を確保する目的で指定された運行管理者によって日々の管理が求められることを意味する。運行管理者は、タクシー会社に選任され、資格を有する者である。他方で、個人タクシーでは個人事業主である運転手自身が運行管理者となる。

こうした国交省の規制に対して、Uber Japanは、福岡市での実証実験後は道路運送法の枠内でその運用幅の拡大を図るという戦術を選択したと考えられる。例えば、過疎地での自家用有償旅客輸送事業の幅を、国家戦略特別区域（以下、国家戦略特区と略記）による例外規定の活用等によって広げていくという戦術である。また、国家戦略特区とは別に、2015年4月に公共交通空白地有償運送での改訂が行われ、NPO会員とその家族だけでなく滞在者も利用できるように道が開かれたこともUber Japanにとっては活用できる措置であった。

しかしながら、2016年6月公布の国家戦略特区法の改正では、観光客のための自家用自動車の活用拡大は謳われたものの、この改正に対応しての「ライドシェアの導入は認めない」という附帯決議がなされた³⁴。また、同年2月の段階で、国交省から「『過疎地域等でのライドシェアの拡大』に係る国家戦略特区ワーキンググループからの指摘・確認事項に対する」回答として、「運送主体は市町村またはその要請を受けたNPO等の非営利団体に限るべきである」という方針が示されていたのである³⁵。

³³ Uberの配車アプリを使用している事例のうち、中頓別町の事例は市町村運営有償運送、丹後町の事例は公共交通空白地有償運送である。なお、福祉有償運送とは単独で他の公共交通機関を利用することが難しい身体障害者等に対してNPO法人等がドア・ツー・ドアの輸送を行うものである。

³⁴ 国土交通省自動車局「シェアリングエコノミーとライドシェアについて」（平成29年2月）参照。

https://www.aba-j.or.jp/wp/wp-content/uploads/2017/06/legislation_committee170207_01.pdf

³⁵ 「『過疎地等での自家用車ライドシェアの拡大』に係る国家戦略特区WG委員からの指摘・確認事項に対する国土交通省の回答」16年2月

(2)新経済連盟と国土交通省

日本でのライドシェアの導入については、Uber Japan だけでなく JANE も有力な推進主体である。したがって、JANE と国交省の間のライドシェアをめぐる争点を整理することは、日本でのこの領域の規制を検討するうえで不可欠である。

ライドシェアの導入に関する JANE の主張の核心は、“日本ではプラットフォームにも一定程度の責任をもたせるという方式を採用する”という主張である³⁶。JANE は、ライドシェア=Uber ではないという前提の下で、日本でも受容されるライドシェアの導入を目指してきたのである。

これは以下のようなライドシェアに対する国交省等の懸念が前提となっている。まずは、安全確保についてドライバーのみが責任を持つ形となっており、管理に責任を持つ組織・人が存在しない点である。特に日々の運行管理や車両点検をどのように行うのかという点が問題とされた。また、タクシー業務用車両でないことや運転手が普通第二種免許を保有していないことなども安全性への懸念材料とされた。さらに、保険の不十分性なども考えると利用者の信頼感が得られないという指摘がなされた。

これ以外にも、レイティング依存への批判や運転手に反社会勢力が紛れ込むことへの危惧も表明された。さらに、根本的にタクシーは供給過剰であることやタクシー運転手の雇用へのネガティブな影響も問題視された。そして、こうした懸念が現実を反映している証左として Uber が世界各国で問題を起こしている事例が挙げられたのである。

こうした批判に対する JANE の対案の中心は、先述のようにプラットフォーム（運営会社）がドライバーとともに一定程度の責任を持つという案であった。具体的には、プラットフォームは、その運行管理責任として、運行記録の保存・ドライバーリストの作成・事故の記録及び保存・重大事故時の所管官庁への報告及びドライバーの利用停止措置・1日当たりの運転上限の設定を行うという案である。さらには、事故時の責任として、プラットフォームにも保険の加入を義務付けて事故時の被害者の損害をカバーすること、以上についてプラットフォームとして適切な対応を取らない場合は所管官庁が業務改善命令や登録取り消しを含む措置を取ることと謳われている。

なお、現在はタクシー車両特有の構造要件は廃止されていることやライドシェアは「流し」ではないことから、タクシーと比較して安全性に問題はないと主張している。また、レイティングについては乗客と運転手にとって有効だが万能とは考えていないとし、運転手の質については、プラットフォームのバックグラウンドチェックも行った上で所管官庁にも届け出るとした。

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/hearing_s/160218shiryou01-02.pdf これには、同年1月の軽井沢スキーバス事故の影響もあり、国交省が安全問題により配慮する立場をとったことが影響していると推測される。

³⁶ (2)における以下の叙述は、新経済連盟シェアリングエコノミー推進PT「ライドシェア実現にむけて」2016年11月30日、及びJANEへのインタビュー（関聡司氏・藤井要氏、2017年10月26日）

加えて、雇用問題についてはパイが増えるという意味では、タクシーとの補完性が想定でき、より自由な働き方を求めるタクシー運転手からのライドシェアへの転換も考えられるとした。サービス供給過剰という点については、運転手の高齢化問題や都市部の買い物難民などの掘り起こし、急激な需要増への対応などを考えれば当てはまらないと反論した。また、各国での情勢については、導入が進む一方で様々な議論があることを認めつつも、「問題があるから議論すら許さない」というのは誤りであると指摘している。

ところで JANE 案に対する国交省の反論の中心は、指定された運行管理者が存在しないこと、そして事故の際のプラットフォーム側の責任が曖昧であることであったと考えられる³⁷。前者については、「運行管理や車両整備管理に責任を有する者を選任し、運転者の健康管理や酒気帯びの状況を確認させるとともに、自家用自動車よりも高い頻度で車両の点検を行わせること等により、過労運転や技能未熟を防ぎ、未然に事故を防止する対策が必要」としている。後者については、「運送事業者は、自動車損害賠償保障法の「運行供用者」として、民法の特例（故意又は過失の立証責任の転換）として厳格な民事上の責任を負って」いるのに対して、JANE 案は、事故に際して「プラットフォーム側に事故の当事者としての責任を負わせることなく、単に事故発生時のドライバーの賠償責任を保険でカバーするとしている」だけであると批判しているのである³⁸。

(1)で述べたように、Uber Japan は道路運送法の適用除外規定の活用を通して、ライドシェアの実績を積み上げるという方向に変更したのに対して、JANE は、ライドシェアそのものについて日本的解決を提示するという方向を選択したといえる。国交省との争点は、結局プラットフォームの責任の比重と運行管理者のあり方に収斂していると考えられる。よって、双方が歩み寄る可能性を否定することは早計に過ぎるだろう。

また、以上の過程から浮かび上がるライドシェアに関する国交省の立場は、当面は道路運送法の改訂や運用の大幅緩和は選択しないという前提で、2で述べたようなタクシー業界の改革を促進させつつ、将来のあらゆる可能性に対応できる基盤を作っておくというものであったと推測される。

4、アメリカでのタクシーと Uber

2・3と検討してきた日本でのライドシェアをめぐる過程は、アメリカの事例と比較してみるとどのような相違が浮かび上がるのであろうか。この点をアメリカのタクシーとライドシェアとの関係という論点を意識しつつ検討してみたい。

(1)Independent Contractor としてのタクシー運転手

まず確認すべきは、アメリカのタクシーの運転手の大多数は IC であるという事実である。よって、タクシー会社に雇用されているわけではなく、重要なのはタクシーの営業免許で

³⁷ 内閣府「規制改革ホットライン検討項目の現状と措置概要」参照。
http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/suishin/hotline/siryoku2/28_kokudo.pdf

³⁸ これらに関しては、個人タクシーへの規制との整合性という論点が生じるであろう。

あるメダリオンである³⁹。運転手自身がそれを所有している場合もあるが、メダリオンの所有者あるいは仲介するブローカーからメダリオンと車両をリースするケースが多いといわれている。また、タクシー会社がメダリオンを所有して運転手に車をリースするケースもある⁴⁰。いずれにせよ、基本的には最低賃金等の労働法の適用を除外されている存在であることを確認しておく。

このことと関連して二つの点を指摘しておきたい。第一は、仮にタクシー運転手がライドシェアの運転手に転換するにしても、IC であるという限りでは法的身分上は日本ほどのギャップに直面しないという点である。但しマイナス要素もありうる点にも留意する必要がある。例えばコミッション・レイトがライドシェアの方が高い可能性、またライドシェアでの収入の変動が高くなる可能性、実際にはライドシェアの運転手よりタクシー運転手の方が自由に休憩を取りやすい場合などが挙げられる。したがって、「ギャップに直面しない」という評価は、あくまでも日本の事例と比較してという留保が付く。第二は、アメリカのタクシー会社は分散的であり、ライドシェアにまともに対抗するような戦略をとることは困難であるという点である⁴¹。例えば、タクシー会社が配車アプリを開発して対抗しようとしても、それが他のタクシー会社で共通に使われる形で広まることはない。このことは、待ち時間の長さでライドシェアに対抗できず、相乗りという手段も円滑に実現できないことになる。

規制という点でも、Uber などのライドシェアは、現在は多くの州・都市では合法となっており、中央政府としてまとまった戦略で対応しているわけではない。元来、直接的な規制は自治体を中心であることの結果である。例えば、カリフォルニア州では、ライドシェアに対しては、**Transportation Network Company**（以下、TNC と略記）という新しいカテゴリーを作り、既存のタクシーとは別枠での規制を行っている。これに対して、ニューヨーク市では既存のタクシーへの規制の拡張という形をとることでライドシェアを規制の対象としている⁴²。

以上のタクシー産業での分立状況と公的規制のあり方は、まず実施することを先行させて問題が生じたら事後的に対処していくという Uber の導入戦略にとって整合的である。ライドシェアの突然の出現に対する反対勢力の対応が分散的で非戦略的なものに留まる間に、

³⁹ Wyman(2017)参照。

⁴⁰ Uber 発祥の地でもあるサンフランシスコのタクシー会社で見ると、Flywheel での数は 249、YellowCab では 504 である。

<https://www.sfmta.com/getting-around/taxi/medallions-seniority-list/medallion-holders>

⁴¹ Wyman(2017)及び Kim Hans 氏 (Flywheel・CEO) へのインタビュー (2017年3月27日) に依拠している。

⁴² ニューヨーク市については、Wyman(2017)参照。カリフォルニア州については、California Public Utilities Commission へのインタビュー (2017年3月28日) に依拠している。

ライドシェアのネットワークは瞬く間に普及していったのである。

(2)各地での普及—破壊的過程

繰り返しになるが、アメリカにおいて Uber は短期間でその操業を既成事実として、規制についてはその後追いをさせるという戦略をとったと考えられる。そして、運転手への高めの報酬（ボーナス付き）→運転手への増加→待ち時間の減少→乗客の増加→収入の増加→運転手の増加→待ち時間の更なる現象、といったネットワーク効果の中で急速に拡大していった。また、これには低めの料金設定とそれを補う補助金によって乗客と運転手をもとに獲得していく方策も付け加えられていた。

その結果が、既存のタクシー産業にとってどの程度打撃的であったのかについて、正確でまとまった数字はないものの、大まかな傾向はつかむことができる。例えば、Uber 発祥の地、サンフランシスコでは、2012 年から 14 年にかけて、平均的なタクシーの一か月の利用回数は 65%も落ち込んだ⁴³。また、元々クルージング（流し）のタクシーが少なかったロサンゼルスでは、2013 年からの 3 年間でタクシーの利用は 42%落ち込んだといわれる⁴⁴。これに対して、先述のようにカリフォルニアとは異なったライドシェアの規制を行っているニューヨーク市でも、2015 年 1 月からの 3 年間でタクシー（Yellow Taxi）の利用は 25%前後減少している⁴⁵。

以上のような表面的なタクシーサービスの利用の減少が、Uber や Lyft の影響のみの結果であるのかは検証が必要である⁴⁶。また、タクシー運転手がどの程度ライドシェア運転手に移行したのかの調査研究も進んでいない。だが、地域差はあるものの、ライドシェアの登場がアメリカのタクシー産業にとって相当程度 disruptive であったと諸主体が受け止めたことには一定の根拠があったといえる。

(3)規制の争点

アメリカでは、ライドシェアに関連した訴訟が数多くみられる。現状ではまだ司法上の決着がついていない事項も多いが、ここでは四つの問題について説明しておく。

第一は、Uber などのライドシェアの運転手の雇用労働者性をめぐっての訴訟である⁴⁷。特に、カリフォルニア州とマサチューセッツ州でのクラス・アクションが注目される。具体的には、雇用労働者としての受け取るべき給付を、Uber の運転手は受けていないことに

⁴³ Engadget (2014/09/17)“The Uber Effect: how San Francisco cab use dropped 65 percent” 参照。 <https://www.engadget.com/2014/09/17/sf-taxi-decline/>

⁴⁴ Los Angeles Times(2016/04/13)“Uber and Lyft have devastated L.A.’s taxi industry, city records show” 参照。

<http://www.latimes.com/local/lanow/la-me-ln-uber-lyft-taxis-la-20160413-story.html>

⁴⁵ Todd W. Schneider “Taxi, Uber, and Lyft Usage in New York City.” 参照。

<http://toddschneider.com/posts/taxi-uber-lyft-usage-new-york-city/>

⁴⁶ 前掲、Berger et al,(2017)及び Hall et al(2017)参照。

⁴⁷ 国土交通政策研究所(2017)、p32 参照。

についての訴訟である。Uber 側は、現金の給付で妥結を図ろうとしている。

第二は、労働組合の結成＝団結権と団体交渉権をめぐる問題である。これについては、2015年シアトル市において、ICでの身分でも労働組合員（チームスター）になることができる条例を制定した。但し、17年4月の連邦判事の決定もありその実施は引き延ばされるなど紆余曲折が見られる⁴⁸。

第三は、Uberによる誇大広告に関する問題である。例えば、Uberは2017年1月、NYで90000ドル、SFで74000ドル、の収入があると宣伝していたことに対するFederal Trade Commissionによる申し立てが行われた。結果としては、Uberは、個々のドライバーに合計で2000万ドルの支払いに同意した⁴⁹。

第四は、Uberによる反競争的行為に関連しての訴訟である。多くの問題が指摘されているが、その中心は実際のコストよりも低く料金設定できるように補助金を与えていることである。競合するタクシー（規制されている）にとっては税金をかけられているようなものであるという主張がなされている。特に、2016年のタクシー会社Flywheel Taxiの提訴がよく知られている⁵⁰。反競争的行為以外にも、公的規制がタクシーとライドシェアの規制では対等ではないという主張も存在する。タクシー業界は、参入規制、料金規制、消費者安全規制、労働者保護規制、サービス全般に求められる規制（差別等）など、様々な公的規制の対象となるが⁵¹、その点で別枠扱いされるライドシェアとは対等ではない。結果としてタクシー業界により重い規制が加わることになるという議論である。

その一方で、技術革新の産物であるライドシェアを阻害することを回避するべきであるという主張も存在する。佐口(2016)でも触れたように、プラットフォームによるライドシェアとそこでの新しい働き方の存在を前提として、労働者の実質的な保障（所得、就業、社会保険等）がどのように図れるかを積極的に整備していくべきであるという考え方である。本稿はこの問題に立ち入ることを課題としていない。だが、Uberなどのライドシェアの効率性については、社会全体への影響という視点から再検討することなしに、安易な結論を出すことはできないと考えられる。

ところで、本稿の第一の課題は、日本では様々な模索があるにも関わらず、なぜ日本において本格的な導入が実現していないのかであった。これに照らしてアメリカでのライドシェアの導入過程を見ると以下の点が浮かび上がる。第一は、既存のタクシー運転手とラ

⁴⁸ 最近の展開についてのUber側の説明としては下記を参照。

<https://www.uber.com/drive/seattle/collective-bargaining/>

⁴⁹ 2017年1月19日Fair Trade Commissionによる発表。“Uber Agree to Pay \$20Million to Settle FTC charges That It Recruited Prospective Drivers With Exaggerated Earning Claims.”

<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2017/01/uber-agrees-pay-20-million-settle-ftc-charges-it-recruited>

⁵⁰ この件に関しては、<http://fortune.com/2016/11/02/flywheel-uber-lawsuit/>

及び前掲Kim Hans氏へのインタビューに依拠している。

⁵¹ Wyman(2017)

ライドシェアの運転手との法的身分の連続性である。このことは、Uberをはじめとしたライドシェアの展開によって彼らが「失うもの」の可視性を低減させたと考えられる。第二はタクシー会社の分散性である。このことは、タクシー産業がまとまった形で対抗戦略を形成し政治的にもパワーを発揮することを妨げてきた。また、運転手をICという法的身分で「使用」していることで、労働組合が存在しえないことも反対運動の弱さにつながっていると推測できる。

こうした中で、Uber等のライドシェアは、TNC（カリフォルニア）という形で別枠扱いを受け、勃興しつつあるシェアリングエコノミーのシンボルとして社会的な正統性を一定程度獲得した。また、これには既存のタクシー運転手との属性の違いも寄与していたと考えられる⁵²。

5、小括

現状では、Uber Japan は当面の戦略を改め、配車アプリの提供という形で日本のタクシー会社との提携を強める方向に向かいつつある。ここでは、2～4の議論を踏まえて日本でのUberの導入が容易ではなかった理由について考察しておきたい。

第一に、直接的にはこの状況は、国土交通省が基本方針を変更しなかったことに規定されている。国家戦略特区ワーキンググループとの論争がある中でも、例えば道路運送法の改定やその適用基準を大幅に緩めるといった選択は行わなかったのである。道路運送法の直接適用を前提に、特に安全確保を理由に運行管理について厳格に運用していく姿勢は一貫していた。そして、Uberの衝撃に対しては、タクシー産業の対応能力を高める戦略を取ったといえる。現状でライドシェアが導入されれば公共交通としてのタクシーの存在が根本から脅かされるという認識の下で、あらゆる可能性に対応できるような改革を促すことを優先したと推測される⁵³。

第二に、日本のタクシー会社の多くが法人タクシーとして運転手を雇用労働者として使用していることである。運転手にとって、雇用労働者という法的身分とライドシェアでの法的身分（個人請負）とでは大きな距離がある。このことも含めて、経営側と労働組合側との共闘も相対的には容易となり、対Uberへの包囲網が凝集力を持つことになった。経営側はタクシーへのサービス需要を奪われること、労働組合側は雇用労働者の地位を失うことを回避するという点では利害が一致していたのである。また、大手タクシー会社を中心に、タクシー改革という国交省の方針に対応可能な条件があったことにもつながっているのである⁵⁴。

⁵² Hall and Krueger(2015)で示されたUberの運転手の相対的な学歴の高さは、開業当初の失業率の高さによって良好な労者を獲得できていたことが要因として考えられる。2012年の失業率は8%で現状の水準の2倍であった。

⁵³ Airbnbに象徴されるいわゆる民泊問題への政府の対応とは異なる点にも注意を払う必要がある。

⁵⁴ 大手タクシー会社の間でも市場での競争もあり、さらには戦略の方向性の差異も存在す

第三に、タクシー産業の労使は、タクシー議連とのつながりに象徴される中央での影響力のみならず、地方においても一定の政治的影響力を有している点である。実際に、福岡市での実証実験の事例のみならず国家戦略特区を利用した様々な試みに対しても全国各地で首長も巻き込んだ強力な反対運動が展開された。こうした影響力の背景には、タクシー会社が各地域において多様な業種を含めた企業グループを形成していることがある可能性⁵⁵がある。

これらの要因から、日本ではライドシェアとしての運用開始が当面阻止されているというのが本稿での暫定的結論である。しかしながら、ここで重視すべきは、タクシー産業は先述の深刻な脆弱性を抱えているという事実である。ライドシェアの運用が当面阻止されたとしても、それらの脆弱性が解決するわけではない。繰り返しになるが、全タク連の「改革プラン」も、地方都市・過疎地・中小タクシー会社の現状とは必ずしもかみ合っていないのである⁵⁶。そして、様々なライドシェアの模索が行われているのは、まさにそのような地域なのである。

6、丹後町と Uber Japan⁵⁷

ここでは、「5、小括」をふまえ、日本において Uber 方式が部分的に導入されている京丹後市丹後町での事例では何が行われどのように機能しているのか。そしてその機能はどのような条件に支えられているのかを検討していきたい。

(1)発足の背景と経緯

京都府京丹後市丹後町における公共交通の実情に関しては、まずタクシー会社の撤退に注目しなければならない。丹後町では 2008 年、近隣の久美浜町では 2012 年にタクシー会社は撤退していた。そして、網野町からタクシー会社が撤退した 2014 年 7 月以降は、沿岸 3 町はタクシー・ゼロ地域になったのである。なお路線バスという点では、丹海バス(200 円)が運行しているが、幹線道路のみの運行となっている。

こうした事態の中で、2014 年 7 月から丹後町で、市から委託された NPO 法人「気張る！ふるさと丹後町」(以下 KFT)によるデマンドバスの運行が開始された。このバスは、上限料金 200 円と安価なうえに中山間地にも運行するものである。但し、1 台のみの運行である点や地域の区割り(1 日交替)等の使い勝手の悪さ、事前予約が必要であることによる利用

る。この点の解明は今後の課題である。

⁵⁵ この点については、未だ分析の途上である。

⁵⁶ この評価は、前掲の旭川市での調査(A 社)、北九州市(B 社)・佐賀市(C 社)、飯塚市(D 社)でのタクシー会社調査(2017 年 2 月 14 日～16 日)に依拠している。

⁵⁷ 丹後町の事例は、主に 2 回のインタビュー調査に依拠している。2016 年 6 月 28 日は、丹後市役所企画総務部企画政策課・野木秀康氏及び NPO 法人「気張る！ふるさと丹後町」専務理事・東和彦氏、2017 年 7 月 1 日は東氏にインタビュー対した。特に断らない限り事実関係はこのインタビューによる。

者の「遠慮」等の問題もあると指摘されていた。

この状況に対して、京丹後市は、2015年9月に国家戦略特区での「自家用車ライドシェア構想」を提出していたが、この場合の事業者は営利企業が想定されていた。また、これとは別に、これは道路運送法の枠内（自家用有償旅客運送、公共交通空白地）でNPOであるKFTが運行主体となる方式も構想されていた。そして、結果としては後者が選択されることとなった⁵⁸。

ここで、実際に運行を担うことになったNPO=KFTについて説明していきたい。まず、もともとKFTは高齢者対策に取り組んできた（デマンドバス、還暦式等）ことに注目したい。重要なのは、その中で、NPOの理事会の中で「行きたいところに行くことで元気な年寄りが増える」という確信が得られていたことである。上述のデマンドバスの実践もこうした確信とともに行われた。しかしながら、当初（2015年春の段階）は、200円という安価な丹海バスが定着しているという事情による料金の問題、人口が減少していく傾向、スマホやクレジットカードを持っていない人が多いという事情から、運営を立ち上げ維持していくことは無理だろうという声も多かった。また、利益が上がりなければUber Japanも、タクシー会社同様撤退するかもしれないという不信感もあった。これらの消極的な姿勢が変化したのは、「丹後町で成功すれば全国の過疎地に広めることができる」というUber Japanによる強力な説得のみでなく、先述のKFTの活動実績をふまえた地域貢献への一貫した姿勢が存在したからであると考えられる⁵⁹。

次に、京丹後市にとっては、NPO方式であっても、Uberの配車アプリを利用した事業はコストをかけずに、実際に困っている人々（通院や買い物）を救済する措置として位置づけられた。また、この事業は先述のデマンドタクシーの問題点を克服する手段でもあり、同時に旅館等からの旅行客の「足」の確保の要請にも答えるという広がりをもつものとならされていた。

これに対してタクシー業界全体としては、このNPO方式での事業の導入に強い反対を表明し、業界として近隣の網野町と久美浜町にタクシーを2台ずつ復活させるなどの措置もとった（2016年4月）⁶⁰。つまり、NPO方式でのUberの配車アプリの活用が明らかになった後も、タクシー業界全体としては、その広がりを阻止すべく反対の立場を貫いていたといえる。一方で、地元のタクシー会社は地元の問題も理解した上で肯定的立場をとり、出発地を丹後町に限定するという前提で地域公共交通会議においてNPO方式での事業の導入を承認することになった（2016年1月29日）⁶¹。

なお、国交省は、道路運送法の枠内であることの徹底を前提に、丹後町のライドシェア

⁵⁸ Uber Japanは遅くとも2015年春には京丹後市の関係者との協議を開始していた。京丹後市の特区構想ではUberの配車アプリを活用することが予定されていたと推測される。

⁵⁹ これは、15年の年末での決定であった。

⁶⁰ 大手タクシー会社から配車アプリの提供を受けているといわれている。

⁶¹ この対応は、同じ地元という意識を抜きには説明できない。過疎地でのタクシー会社は首都圏とは異なる事情を抱えている一つの証左である。

には、肯定的な立場を取ってきた。実際に、丹後町のライドシェアである“ささえ合い交通”の出発式にも近畿運輸局からの参列があったのである。

(2)運営とその推移

ささえ合い交通における KFT と Uber Japan ・京丹後市 ・国交省との関係は次のようになっている。まず、ささえ合い交通は Uber Japan にシステム手数料を支払い、システムの提供（運行管理と自動決済）を受ける。京丹後市には実績報告をすることが主だが、立ち上げ時にはコミュニティビジネス応援という形での補助を受けた。国土交通省には有償運送の登録申請を行い、登録申請受理(2016年2月12日)がなされた。なお、料金収入はまずは運転手に分配され（アメリカの Uber 並み）、残りを Uber Japan への手数料と KFT が分け合うことになる。

ところで、ささえ合い交通の運営上の特徴は、徹底した合法性の担保である。そこでのポイントとなるのが運行管理者の設置である。まず運行管理者は出発時に運転手から連絡を受け、「ON」の運転手対象にアルコール・体調等の点検のための対面点呼を行う。これは、原則として毎日 GS やコンビニ 3 か所で、7時半から 8 時の帯と 12 時半から 13 時半の帯に運行管理者あるいはその代理人によって行われる。なお、車両整備に関しては、半年に一回、2000 円程度の自己負担で行うことを、NPO が運転手に義務付けている。また、運転手がアプリを「ON」にする時間についてのルールはないものの、その台数が少ない場合は、運行管理者が増えるように依頼をする⁶²。

運転手については、公募ではなく KFT の理事会で信頼のおける人物を探索して依頼している。立ち上げ時の運転手の総数は 18 人、平均年齢 63 歳（最高齢は 69 歳、H さん）、女性 4 人も含まれる（16 年 7 月）⁶³。但し、運転歴 3 年以上・年齢上限は 75 歳であり、普通第二種免許を所持しているか国交省指定の講習（福知山の NPO の講師）を受けることが前提となる。ささえ合い交通発足後は、ささえ合い交通とデマンドバスの運転手になる資格取得のための講習会を丹後町で開催し、17 年夏の段階で約 50 名が終了し運転手予備軍となっている。この中には 30・40 代代の人も含められている。

現在の運転手については、前職として「トラック等の運転手経験あり」の人が一定数存在する。また、集落支援員など理事会と交流があった人も運転手にと声をかけられた。運転手にはいろいろな負担がある。例えば、ガソリン代、車内で現金での決済、あるいは先述の自動車点検整備などである。なお、「ON」にしたら運転手は乗車要請を断れないが、「ON」にする時間は運転手によってかなりばらつきがある。また、ささえ合い交通での実働の時間は短くその収入で生活を成り立たせることはできない。「郷土愛に支えられているボランティアの延長と思わないと続かない」（東氏）労働なのである⁶⁴。

⁶² 運行管理者としては、丹後町東部・西部で最低 2 台ずつという目安を持っている。

⁶³ 車両は、5 人乗り（5 台）+6～9 人乗り（6 台）+3 人乗り（7 台）である。

⁶⁴ 例えば、完全にリタイヤしている X さんは一番長いですが、これは X さんの責任感の強さも反映しているというのが東氏の評価である。

保険については、個人の保険+保険会社がこのために開発した NPO 加入の保険+それでカバーできない部分に NPO が加入したものの、の組み合わせである。また、レイティング情報は Uber に行くものの、これは悪質運転手（悪質顧客）の排除のためのみに使われる。

(3)実績と直面する課題

KFT と Uber Japan のプレスリリースによると、発足後の 1 年で毎月 60 回以上の利用があり、走行距離としては 6754 キロであった⁶⁵。後述のように、クレジットカードとスマホの問題が解決されてから増加傾向にあるとされている。観光の割合は 20%程度で推移している。また、老人会などとの連携が、宇川アクティブハウスを使用して行われることがある。なお、これらの実績を評価する際に、同じ KFT が受託している従来からのデマンドバスに根強い人気があることに留意するべきである。先述のような使い勝手の悪さがある一方で、料金が安いことや買い物のはしごもできることがその理由である。

ここで重要なのは当初から存在した三つの問題である。第一は、クレジットカードやスマホを保有する高齢者が少ないという問題である。これについては、スマホの貸与を含めて当初から様々な対応がなされたが、KFT が予想していた以上の大きな壁であった。この対策としては、16 年 9 月 18 日から電話で呼べる「代理サポーター」制度を導入した。これは、電話で連絡を受けた代理サポーターが仲介し、一時的に料金も「肩代わり」するものであり、利用者は三日以内に代理サポーターに現金で支払うことになる。代理サポーターは 9 名（内、Uber-Japan 社員 1 名）である。さらに、2016 年 12 月 21 日から、車内で現金支払いも可能となった。これについては、運転手を引受けた際の条件と異なるため運転手側に抵抗感もあったものの、結局ささえ合い交通の当初の目的にたち戻って実現することとなった。Uber-Japan とは、早い段階から電話・現金支払い化について協議していたが、16 年 12 月にシンガポール Uber が現金支払い可能化に踏み切ったことが契機となった。なお、現在は従来の代理サポーターに加えて、さらに新しいサポーターを増やしている。その中には、乗客と代理サポーターを仲介する者も含まれる（「代理サポーターの代理」）。「代理サポーターの代理」は現在 30 名～35 名いるが、各集落に一人置くことが目標である。重要なのは、この組織化が地域での助け合いネットワークづくりの一環という目的の下で行われている点である。現在、代理サポーター経由率は利用者の 70%、現金決済は 80%を占めるに至っている。

第二の問題は、出発地が丹後町に限定されているというルールである。特に問題となるのは、丹後町外の病院への往復ができないことである。実態としては、家族・隣人等に依頼している状態であり、隣人等の場合はガソリン代やランチ代を支払う形になっていることが多い⁶⁶。

⁶⁵ NPO 法人気張る！ふるさと丹後町・Uber Japan 株式会社「プレスリリース」（2017 年 5 月 26 日）

⁶⁶ この問題については、当初の出発地限定というルールを超えたなし崩しの広がりを警戒するタクシー業界の意向が働いていると推測される。

第三は、料金の割高感の問題である。ささえ合い交通での料金は、実際はタクシーの半額以下である。しかしながら、丹海バスは幹線道路しか通っていないくて不便なもの、どこまで行っても 200 円でありそれと料金が比較される。デマンドバスも上限が 200 円である。料金問題については、相乗りを増やすことでの解決を検討している。

(5)小括

繰り返しになるが、丹後町の支え合い交通は、道路運送法に準拠した運営を貫いた。これは国交省・タクシー会社（地元）との関係に配慮した結果である。Uber Japan にとっては、福岡での経験が基礎になっていると推測される。まず実施することを先行させ問題が生じたら事後的に対処していくという戦術が日本では通用しにくいと判断したと考えられる。

ささえ合い交通は開始後の一年間はいくつかの困難にも直面しつつも、その中でも後継者の育成等の模索は続けられてきた。継続への重要なポイントは、昨年末の電話での申し込みと現金決済の導入である。これはシンガポールでも現金支払い可能になったことやフロリダの一部では電話での呼び出しが可能になったことと等と対応していると考えられる。

但し、ささえ合い交通は、あくまでも活動実績のある NPO の存在を前提としており、それを欠いて各地に普及することは想定できない。だが、その一方で、過疎地での公共交通をいかに確保するのかという問題は消えておらず、ささえ合い交通とは異なる形態での試みが各地で進められている所以である。

7、直近の動向と働き方への影響

(1)働き方の二極化？

繰り返しになるが、現在のところ Uber に代表されるライドシェアそのものは日本には直接導入されていない。しかしながら、本稿の第二の課題、すなわち日本でのライドシェアの導入をめぐる過程において働き方への影響がどのように表れているのかを検討するという課題から見ると以下の動向が注目される。

第一の動向として、タクシー産業内において、首都圏を中心に国産の配車アプリだけでなく Uber や Didi のアプリも含めた競争の激化が予想される一方で、それ以外の地方での運転手の高齢化・不足が急速に進行していることである。首都圏の大手は、全タク連の「改革プラン」に沿って、サービスの高付加価値→高生産性→収入の増加→人材の確保という道を探るであろう。これは働き方についていえば、タクシー運転手が典型的雇用労働者により近づく道である。また、この道は運転手の社会的地位の向上を目指す全自交の考え方も矛盾せず、労働組合の協力を得ることも可能である。

その一方ですでに強調してきたように、地方都市や過疎地でのタクシーの現状は極めて深刻である。だが、全タク連の「改革プラン」はこの実態に対して直接効果があるわけではなく、こうした地域で上述の図式が直ちに実現することは想定しにくい。この意味でも首都圏とのギャップが浮き彫りになりつつある。むしろ改善された労働条件を求めてタク

シー運転手が首都圏や地方中核都市に集中していけば、その他の地域での運転手不足はより深刻になるかもしれない。

働き方に即してみれば、このような困難を抱える地域でサービス供給を確保するには、“自由で拘束性の少ない働き方”を増加させる方策が選択肢として浮かび上がる。具体的には、パートや請負（委託）という形式を採用し、短時間だがすぐに働ける女性や高齢者をその主力とせざるをえなくなる可能性である。小売業等の繁忙時間に就業する女性パート労働者や、地方のタクシー運転手には農業など事実上の兼業者が存在していたことを想起すると、こうした働き方は旧来型の非正規雇用の働き方の再版と性格づけられるかもしれない。しかしながら、地方のタクシー会社にとってはこうした働き方が、単に縁辺的な存在ではなく、存立を支える不可欠の要素となる可能性がある。さらに、こうした地域に適合的な配車アプリ等によって最適な配車が可能になれば、オンデマンドで働く時間帯と配車を合理的に組み合わせることが可能となるだろう⁶⁷。

ここで、地方都市や過疎地でのタクシー会社に関してもう一点注目したいことは、地域貢献との結合という戦略である。いくつかの地域においては、営利企業であっても公共交通の確保や観光の推進といった地域の課題解決も担い、住民の支持を獲得することで需要を掘り起こしていくといった戦略をとる事例が存在する⁶⁸。観光乗合タクシーにもそのような機能がみられるのである。

ライドシェアへの対抗戦略が進む中で、タクシー運転手が典型的雇用労働者に接近する可能性が生まれる一方で、残される層においてはパート労働者化や請負労働者化が進む可能性も存在する。元々存在していたタクシー会社間の格差が、ライドシェアへの対抗によって上述のような意味で増幅されていく兆候を推測できるのである。

(2)NPO と配車アプリ

上述の状況を別の角度からとらえるために、NPO を軸とした自家用有償旅客運送事業と配車アプリとの結びつきの事例での働き方を検討したい。このような方式は、本稿執筆時においても丹後町のみならず浜松市天竜地区においても具体化されつつある⁶⁹。

⁶⁷ 観光地や首都圏・地方中核都市でも、急激な需要増への対応が必要となった場合にこうした仕組みが要請される可能性はある。

⁶⁸ Uber の配車アプリを活用することになった淡路島でのタクシー事業においても、同島の観光振興が目的とされている。http://www.j-np.com/news/contents_00055371.shtml
また、タクシー運転手がガイドをする“加賀の国グランキャブ”の事例では、加賀地域連携推進会議（オール加賀会議、金沢市以南 5 市 1 町で形成）が車両を貸与し、運行業者（タクシー会社）が運行する仕組みになっている。県からの補助金もあり、地域のイメージアップと国内外の観光客拡大を掲げている。<http://www.city.komatsu.lg.jp/13926.htm>

⁶⁹ 天竜地区の利用するアプリは“全国タクシー”である。

<http://www.at-s.com/news/article/topics/shizuoka/439939.html>

また、Uber Japan の配車アプリを使用している中頓別町の事例では、自治体が運行管理を行い運転は「ボランティア」が担っているが、働き方は丹後町のささえ合い交通でのそれと共通するものがある。これについては、中頓別町役場総務課政策経営室 笹原等氏への

既に検討してきた丹後町の事例を観察すると、そこでの働き方の特徴をいくつか指摘することができる。第一は、自由になる時間を活用して働くという点である。このことは、労働時間はフルタイムと比較すると短く、その労働だけで生計が成り立つ報酬ではないことも意味する。拘束時間の短いオンデマンドによる働き方であり、金銭目的のみを主眼とする労働ではないということである。第二は、地域の共同体を支えるというミッションを有している労働であるという点である。特に過疎地での公共交通の維持という目的が構成員に明確に共有されている。第三は、観光客の利便性の向上を図るという機能も担っている点である。つまり、このライドシェアは、地域コミュニティの維持だけではなく、経済的な意味での地域再生にもつなげうるものとして企図されているのである。そしてこの傾向は、養父市での事業計画に顕著に見られるように、観光客への門戸が広がることで強まりつつある。第四は、これらの働き方が配車アプリ（ICT）の進展と結びついているという点である。

これらの事実を踏まえると、地方都市や過疎地のタクシーでの働き方の一部に、首都圏の大手のタクシー運転手よりも、むしろ過疎地等の NPO の運転手に近い性格を帯びるものが生まれていく可能性を見いだせる。コミュニティとの関係というミッションの強度、フルタイムの正規雇用とは異なる働き方の自由度の高さに注目した場合である。営業収入の低下や運転手の高齢化と不足が深刻な地域だからこそ、上述の働き方と地域貢献重視という選択肢に直面しつつあるといえる。また、タクシー運転手の雇用諸制度が日本的雇用システムでの雇用労働者とは相当程度異なることもこの遠因として考えられる。むしろ、生活維持の可能性等への期待が何らかの形で共有されない限り、この働き方が持続可能なものとはいえず、従来の非正規雇用の再版あるいはその深化となる⁷⁰。以上が、本稿の第二の課題に関する暫定的結論である。

但し、更なる展開を予測すれば、Uber や Didi が日本での戦略をタクシー会社への配車アプリの提供に留める保証はないこと、国家戦略特区の枠組みを利用して漸進的にライドシェア実現への歩みが進んでいく可能性があることにも留意する必要があるだろう⁷¹。

インタビュー（2017年11月6日）に基づいている。他方で、兵庫県養父市では丹後町と並んで以前からライドシェア導入の模索があったが、紆余曲折を経て18年1月に養父市マイカー輸送ネットワークとして結実した。この仕組みは、地元のタクシー会社が NPO を作り運行管理を担うが、配車アプリは使わない。よって、新しさは、国家戦略特区の枠組みで観光客を対象を広げることにある。（2017年12月に政府により承認）。養父市長広瀬栄・（有）あいあい代表取締役小柴勝彦「第10回養父市国家戦略特別区域会議資料、養父市新たな自家有償旅客運送事業実施に向けて」2017年12月13日、参照

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/171213goudoukuikaigi/shiryoku4.pdf>

⁷⁰ 労働政策研究・研修機構(2017)参照。この調査からは、非正規雇用の一部の層の無期雇用化の裏側で、それに含まれない層が非正規性を純化させていく趨勢が読み取れる。

⁷¹ 今年に入り、大津市からは国家戦略特区を活用したライドシェアの提案がなされている。純粋なライドシェアが実現すれば、そこでの働き方が、過疎地等の NPO での働き方や地方都市や過疎地でのタクシー運転手の一部での働き方と重なっていくことも考えられる。

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc_wg/h29/teian/180228_shiryoku_t_3_1.p

8、終わりに

冒頭で述べた本稿の第一の課題は、日本では様々な模索があるにも関わらず、なぜ本格的な導入が実現していないのかについて検討することであった。そして、ライドシェアの導入に対する抵抗と受容の過程から示唆される働き方の変化の兆候を掬い取ることが第二の課題であった。これら二つの課題への本稿での暫定的な結論は、「5、小括」および「7、直近の動向と働き方への影響」で述べてきた通りである。

それらを踏まえて、最後に本稿を補強するための当面の研究課題を三点あげておきたい。第一は、既存のタクシーでの労働条件や働き方の現状について明らかにすることである。特に首都圏の運転手と過疎地・都市郊外の運転手について企業規模も考慮しつつ、その現状を解明していく必要がある。これには、タクシー運転手の労働者性について、法制度ではなく実態のレベルからアメリカの事例と比較するという意味もある。

第二は、先進的なタクシー会社での改革の進行だけでなくそれ以外の地域での模索の実態を解明することである。これに加えて配車アプリを活用する NPO の運営実態についても明らかにする。そして、これらの模索の中での運転手の働き方の変化を比較検討していく必要がある。特に、運転手の生活の維持と仕事の自由度・効率性のレベル、公正さの実現度等を焦点とすることでこうした事業の持続可能性を探ることにしたい。

第三は、サービス産業での働き方とシェアリングエコノミーとの関係について検討することである。具体的には、固定的・集合的職場を伴わずに顧客と労働者が直接に接し、サービス内容と日常生活での営みとの近似性も一定程度認められる職種が、プラットフォームビジネスとしてどのような働き方を生み出しつつあるのかについてである。特にそれぞれの職種での働き方の共通性だけでなく相違が何によって規定されているのかを分析する必要がある。日本のライドシェアをめぐる働き方の問題を位置づける座標軸を得るには、この作業は不可欠なのである⁷²。

*本論文は、(公財)労働問題リサーチセンター・平成 28 年度研究助成「Online Gig Economy における新しい働き方に関する基礎的研究—Uber を事例として」の研究成果の一部である。

df

⁷² 本稿は、ライドシェアに関わって当面進行すると考えられる働き方の問題に絞って議論している。だが、自動運転車に象徴されるイノベーションの動きが進行しており、タクシーでの配車アプリの競争もそのための前哨戦かもしれない。本稿を、AI・IOT・ブロックチェーンが進展していく場合の働き方を考察する上での前提条件を探る上で有益な分析に彫琢していくことは今後の課題となる。

参考文献

- 秋吉貴雄(2012)「規制緩和と利益団体政治の変容：タクシー規制緩和における言説政治」
『年報政治学：現代日本の団体政治』(2012-2)
- Appelbaum,E. et al.(2016) “Domestic Outsourcing in the United States.” Upjohn
Institute WP16-256.
- Berger,T. and Chen, C. et al.(2017) “Drivers of Disruption? Estimating the Uber Effect”
Oxford Martin School.
<https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/2387>
- Cramer, J. and Krueger, A. B. (2016). “Disruptive change in the taxi business: The case
of Uber.” *The American Economic Review*, 106(5)
- Hall,J. and Krueger,A.(2015) “An Analysis of the Labor Market for Uber’s Driver
Partners in the United States.” IRS WP587. Princeton University.
- Hall,J. and Naval, P. et al.(2017) “Is Uber a substitute or complement for public
transit?”
http://individual.utoronto.ca/jhall/documents/Uber_and_Public_Transit.pdf
- Katz,L. and Krueger,A.(2016) “The Rise and Nature of Alternative Work Arrangements
in the United States, 1955-2015.” NBER WP22667.
- 国土交通政策研究所(2017)「運輸分野における個人の財・サービスの仲介ビジネスに係る欧
米諸国の動向等に関する調査研究」、『国土交通政策研究』140
- 太田和博・青木亮・後藤孝夫(2017)『総合研究、日本のタクシー産業—現状と変革に向け
ての分析』慶應義塾大学出版会
- 労働政策研究・研修機構(2017)『『改正労働契約法とその特例への対応状況及び多様な正社
員の活用状況に関する調査』結果』JILPT 調査シリーズ No171
- 佐口和郎(2016)「Online Gig Economy における新しい働き方に関する予備的考察」
CIRJE-DP-J-277
- 杉下文夫(2010)「タクシー運転手の賃金の特徴」、労働調査協議会『労働調査』(2010年7
月号)
- Sundararajan,A(2016)THE SHARING ECONOMY. ICM Partners. (門脇弘典訳『シェア
リングエコノミー』日経BP社、2016年)
- Wyman, K. (2017) “TAXI REGULATION IN THE AGE OF UBER.” LEGISLATION AND PUBLIC
POLICY 20.