

アメリカにおけるタクシー事業の法的規制

— Public Utility 規制の一側面 —

佐藤英善

はじめに

経済活動の法的規制の研究は、ふるくてあたらしい魅力的な研究課題である。新たな問題が時々刻々発生すると同時に、そこでは行政法の主要な検討課題を集中的に提供してくれるからである。政策立案過程、規制手法、行政手続、規制主体の在り方、中央・地方の関係などがそれである。

アメリカにおいては経済活動の法的規制は、酒類販売やドラッグ（薬品）販売規制のように古くから行われていたものもあるが、本格的な企業の経済活動の規制としては、Public Utility の規制から始まったと言っても過言ではない。自由競争を至上の価値原理として free enterprise system を基本としてきたアメリカにおいては「規制」は必ずしも好感をもっては迎えられてこなかったからであった。しかし、自由競争はパラドキシカルではあるが独占化

の自由をもまた含んでいる。自由競争の結果、企業合併、市場支配などによる独占化が進展するにつれてその弊害除去のための規制が大きな社会問題となってくる。国民生活に不可欠な財貨やサービスを提供する産業分野では特にそうである。経済活動の法的規制が Public Utility の分野から始まったのはその故であり、経済活動の法的規制の研究がこの分野を中心に展開してきたのもまたその故であった。⁽¹⁾

ところで、Public Utility の法的規制の在り方は、わが国においてもまたアメリカにおいても大きく変貌しつつある。一九七〇年代以降各国を襲った経済不況を契機にして不況打開策が摸索され、経済の再活性化 (revitalization) と「チープ・ガバナメント」達成のための規制緩和 (deregulation) が具体的課題となってきたからである。Public Utility はこれまで被規制産業 (regulated industry) の典型的分野であっただけにその影響はもっとも著しい。規制緩和を最も大々的本格的に展開してきたのはアメリカであり、航空やトラック産業がその例である。⁽²⁾ わが国においても国鉄、電信電話の規制緩和 (民営化) が行われてきたことは周知の通りであり、トラックについても一部進みつつある (宅配便の多様な展開などがその例である)。

このような中であってタクシー事業は特異な状況に置かれている。アメリカにおいては、規制権限が地方政府 (州や市町村) にあることもあって、今日未だ摸索の段階にある。地域によって規制の態様も異なるだけでなく、規制緩和を進めている地域もある反面、規制強化に乗り出す地域も見られるのである。また、一旦は規制緩和したものの再度規制に乗り出しているところもある。わが国においては、規制緩和はまだ行われていないが、行政レベルにおける見直し (法改正を伴わない改革) が一部進められ (料金・サービスの多様化、供給区域の見直しなど)、一部には料

金の自由化を求めて訴訟が提起されている⁽³⁾。その際、アメリカにおける規制緩和の例が引き合いに出されるのが常である。しかし、その引用の仕方は、部会的でありしかも牽強付会的な場合さえある。

そこで本稿では、資料をもって語らせる形をとってまずアメリカにおけるタクシー事業の法的規制の実態を紹介することに主眼を置いた。アメリカにおける交通運輸事業の連邦による法的規制についての紹介は多いが、地方政府レベルにおけるそれは皆無に等しいからである。また、昨年(一九八六)の日本公法学会の行政法部会の統一テーマは「現代行政の手法」であり⁽⁴⁾、その立案に多少関わった関係もあって「経済活動の規制手法」の紹介の一部として寄与できればとも考えている。さらに、総務庁で進められている「行政手続法草案」の研究会のメンバーとしてアメリカの地方レベルにおける「行政手続」の紹介の一部ともなればと考えている。この点も連邦行政手続法(APA)の研究は大々的に行われているが、APAが適用にならないものが九〇%以上に及びその大半が地方政府レベルにおける行政手続とされているにもかかわらず、その研究も余り見られない。それ故、市町村におけるタクシー事業規制手続きの紹介はたとえそれが簡単なものであっても多少なりとも参考になると考えたからである⁽⁵⁾。

注(1) Public Utility の法的規制の成立過程を鉄道事業を対象にして検討したものと、拙稿「アメリカの金融資本成立期における州による鉄道事業規制の法構造」早稲田法学会誌20巻参照。経済活動規制の法的理論化のための基本的枠組みに関しては、さしあたり拙稿「現代経済と行政—経済活動に対する行政介入—」公法研究44号参照。

Public Utility とは、電気、ガス、水道、交通運輸、電信電話のような国民にとって重要かつ不可欠な財貨やサービスを国民に恒常的に供給する事業ないし産業のことである (Black's Law Dictionary, p. 136)。詳しくはさしあたり原野「アメリカ公共企業法研究序説—アメリカにおける Public Utility の概念と公共の利益」岡山大学法経学会雑誌17巻3号参照。

アメリカにおけるタクシー事業の法的規制

- (2) アメリカにおける規制緩和の状況については、野尻俊明『規制改革と競争政策』（1984）p. 61 以下に詳し。
- (3) タクシー事業規制の特異な状況については、R. F. Teal (D.C. 裁判官) 'Private Enterprise in Public Transportation: The Case of Taxi Industry, Transportation Quarterly, Vol. 39, No. 2, April 1985, pp. 235. わが国をめぐって料金自由化をめぐる争われつつあるケースとしては、いわゆるMKTタクシー料金認可訴訟がある。詳しくは、拙稿「道路運送法と独禁法—MKTタクシー事件判決の検討」法字ゼミナール Vol. 30, No. 8 (1985) 参照。

(4) 公法研究49号 (1987) pp. 119.

- (5) APAの最近の詳細かつ優れた研究として、宇賀克也「アメリカ行政手続法①②③」自治研究63巻10、11、12号が参照されるべきである。本稿は、文中で引用した文獻等に基本的には基づいて執筆したものであるが、昨年（一九八六）十一月一日〜二十五日の約二週間にわたってアメリカに滞在した際に関係行政機関を尋ねて収集した資料やヒヤリング等により得た資料を加味して執筆した。

訪問した関係行政機関は、このとおりである。なお、併せて関係労働団体をも訪問したが、ここでは省略する。

(1) ニューヨーク

*New York City Taxi And Limousine Commission

*国総長 佐武英敏 Ellen C. Weinam

(2) トロント

*Bureau of Taxicabs & Vehicles For-Hire

*国総長 鹿嶋 Abdul-HAARDEE Muhammad

(3) ロサンゼルス

*Department of Transportation City of Los Angeles

*国総長 奥鐘英知 Thomas N. Swire

Jack R. Reynolds

(4) ホノルル

*Division of Motor Vehicles And Licensing, Department of Finance, Motor Vehicle Control Section

*国総長 舘澤和 Michael T. Kaneshige

一 交通運輸事業規制の法的構造

1 概観

アメリカにおける交通運輸事業の法的規制は、鉄道、貨物運送、航空、バス、タクシー・ハイヤーそれぞれ個別に規制されている上に、規制主体が連邦、州、市町村とまたがり複雑である。わが国の交通運輸事業規制が、鉄道、航空、道路運送と法的規制は異なるとしても、規制主体が例外的なものを除けば（例えば軌道事業は運輸・建設両省にまたがる）運輸省中心であるのと対照的である。そこでまず、アメリカにおける交通運輸事業の法的規制のあらましを次に示しておこう。

- (1) 鉄道は連邦により規制されており、規制主体は州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission : ICC) である。もっとも、鉄道路線の廃止手続きについては州もかわりうる⁽¹⁾とされている。
- (2) 航空事業も連邦によって規制されている。規制主体は従来民間航空委員会 (Civil Aeronautics Board : CAB) であったが、一九七八年一月二四日成立した「一九七八年航空運輸事業規制緩和法」(Airline Deregulation Act of 1978) によって一九八五年末で同委員会が保有した権限の大半は規制緩和の結果不要となったが、残余の権限の内一部は関係省庁（海外・州際郵便貨物―郵政省、合併・業者間協定―司法省）へ移管しその他については連邦運輸省へ移管⁽²⁾されている。

- (3) 貨物運送、いわゆるトラック運送事業の場合は、事業の営業区域や形態によって異なる。州際貨物運輸の場合は連邦による規制が行われ、規制主体はICCである。州内貨物運輸の場合には州政府による規制が行われている。規制主体は州によって異なるが、Public Utility Commission（公益事業委員会：PUC）などが所管するのが一般的である。⁽³⁾
- (4) バスおよびバン 州際運行の場合は連邦のICC、州内運行については州によって異なりうるが、州政府のPUCによる規制が一般的である。⁽⁴⁾
- (5) タクシー・ハイヤー タクシー・ハイヤー（以下ハイ・タクと略す場合がある）の規制の形態は州によって異なり、つぎに改めて取り上げるように四つのタイプがある。全面的州規制、部分的州規制、州・市共同規制および市規制である。

2 ハイ・タク事業規制

- (1) アメリカにおいては、地方公共団体（municipal corporation）が、バス、ハイ・タク、ストリート・カー、その他の車両が道路等を使用する場合の規制を警察作用（police power）の一つとして古くから行ってきた。営業規制という点からも警察作用の対象となっていたのである。

ところで、道路やハイ・ウェーを私的収益を得るために使用することは市民の権利ではなく一種の特権（privilege）と解され、何らかの形の許可（franchise, permit など）を得ることが求められ、その許可の権能は州ある

いは州から権限を委譲された市町村が行使してきた。このような規制権能が、タクシー、バス、トラック、路面電車などあらゆる営業用車両 (all vehicles for hire) の規制へと広げられてきたのである。⁽⁵⁾

それ故、交通運輸事業の規制は、後に州際運行が連邦の関心事となる一八八〇年代 (州際通商法 (Interstate Commerce Law) の制定されたのは一八八七年) までは専ら州が規制してきたのである。⁽⁶⁾ そして、州際通商法の制定を契機に鉄道、貨物運送などのうち州際にわたる事業が連邦の ICC の規制の下に置かれるようになった。それに対し、ハイ・タク事業は、州際の問題が少ないためか、今日まで依然として州の規制のもとに置かれてきているのが特徴的である。

(2) ただ、ハイ・タク事業が州の規制の下におかれているといっても、州がその権限を州法によって市町村に委譲することも多いことから、今日のハイ・タク事業規制は、州によって異なり、その結果、規制形態はつぎの四つのパターンに分けられる。

- (a) 全面的州規制 メリーランド、ペンシルバニア、ネバダ。
- (b) 部分的州規制 州の Motor Carrier Laws で規制しているが、市による規制を完全に排除するわけではない。ネブラスカ、コロラド、モンタナ、デラウエア、コネチカット。
- (c) 州・市共同規制 参入・料金などにつき市町村の意見を聞いて州が規制する。ロード・アイランド、ケンタッキー。
- (d) 市規制 州は健康や安全 (health and safety) 等に関し最低基準を定め、その他の規制 (参入、料金など) に

- ついでには市が規制する。ちなみに大半の市が参入規制（八七・八％）と料金規制（七五・七％）を行っている⁽⁷⁾。
(3) これらのうち市レベルによる規制が行われる仕組みは、ニューヨーク州を例にとればおおよそつぎのとおりである。

ハイ・タク事業の規制対象となるのは、参入・脱退規制、料金規制、利用者の安全確保のための規制（車両、運転手に関する規制）、サービスの質確保のための規制（運転手、サービスの提供時間帯・形態）などであるが、これらに対する規制権限を州はニューヨーク市などの市町村に委譲し、州法ではコモン・キャリアー全体にわたる一般的規制を定めている。その州法にあたるのが Transportation Law (May 2, 1967. effective Sept. 1, 1967. その後一九七四年一部改正)である⁽⁸⁾。

ところで同法は、バスおよびタクシーに対する規制権限を次のような場合、州の規制権限の適用除外規定を定めて市町村に委譲している。すなわち、バスについてはバス・ライン（営業区域）が当該市町村区域内に限られ、その規制のための条例等の規制法令を市町村が制定している場合である。ただし、従前から州の免許によって営業してきた者にたいする規制は引き続き州が所管することとしている（同法3編「Jurisdiction of Commissioner」80条4項）。タクシーの場合も営業区域が当該市町村（city, town or village）の区域内に限られているものについては市町村による規制を認め、州の規制権限（jurisdiction）の適用除外規定を置いている（同7編151条11項）。ちなみに、20人以下の乗合バス（livery service）についても営業区域が当該市町村区域内であれば、市町村の権限となる（同条項）。バン（van service）による乗客の輸送については、一〇〇万以上の人口を有する市の場合

は、州の commissioner の権限は及ばず市による規制となつてゐる(同3編80条5項)。(6)

- (1) 鉄道事業規制の歴史的経緯については、拙稿「アメリカの金融資本成初期における州による鉄道事業規制の法構造」早稲田法学会誌20巻参照。野尻俊明『規制改革と競争政策』一三五ページ以下、成田頼明編『行政手続の比較研究—運輸法制を中心として—』(分間寛教授担当部分)二九七ページ注(1)参照。
- (2) この点については詳しくは、野尻・前掲書七六ページ以下。
- (3) Betsy Jo Christian, Richard D. Mathias: Trucking Deregulation, 1980, 一章「Statute and Legislative History」参照。なお、野尻・前掲書八二ページ以下参照。
- (4) ホキン・キャリアー(common carrier)の規制権限は古くから州の権限と解かれてきたといふ。これは故、市町村レベルによる規制は、州の権限委譲(Grant of authority therefore by the state)になつて認めらるゝ。Charles S. Rhyne, Municipal Law, 1957, p. 607.
- (5) Ibid. 606.
- (6) この頃までの鉄道事業の規制は、専ら州レベルの鉄道委員会(State Railroad Commission)が行つており、一八八七年に至つて州際通商法が制定されるに及んで連邦のICCによる規制が始まるのである。この経緯については詳しくは、拙稿・前掲一七八ページ以下。なお、当時の州の鉄道委員会による鉄道事業規制の状況や問題点については、上掲議員 Shelby M. Cullom の報告書(the Cullom Report, January 18, 1886)が、参考となる(Bernard Schwartz, The Economic Regulation of Business and Industry: A Legislative History of U. S. Regulatory Agencies, Volume I, 31 (1973)). * * * 州際通商法の制定による通商の状況については Ibid. 90~.
- (7) この点の詳細な分析については、L. Carol Shaw, Gorman Gilbert, Christine Bishop and Evelyn Pruitt; Department of City Regional Planning, University of North Carolina: Taxicab Regulation in U. S. Cities, Volume I: Final Report (Oct. 1983), pp. 9. 以下「Final Report」を譲りて用いる。なお、頁数のすべてを用いることはしない。
- (8) McKINNEY' S Consolidated Laws of New York, Annotated, Book 61A, Transportation Law, 1975, 1986 増録 (Sept. 25, 1985) の改正分(注)収録。改正の経緯については、p. 2~, 同条の全文は同書末尾参照。
- (9) Ibid. 未尾法全 41, 69.

二 交通運輸事業規制の態様⁽¹⁰⁾

一 参入規制

ハイ・タク事業をめぐる規制対象としては、前述したように参入規制、料金規制、安全確保規制、サービス規制など多岐にわたる上に、規制手法は必ずしも一様ではない。

参入規制を取り上げた場合、わが国における規制手法は免許だけであるが（道路運送四条）、アメリカにおける規制手法は、後に述べるように多種多様である。それを度外視して参入規制として単純に比較することとなれば思わぬ誤りを犯しかねない。そこで本章では、参入規制と料金規制を中心に規制の態様を検討しておきたい。

1 規制の程度の基本的考え方

第1図は、参入規制の程度を規制のもっとも強いものから弱いものへ一線に連続させて表示したものである（On a continuum of most to least control）。この規制の程度の真の中心は必ずしも明確ではないが、実際上は、franchise system と convenience and necessity が参入規制の中心的役割を果している。

以下規制の強い順に取り上げてコメントしておきたい。

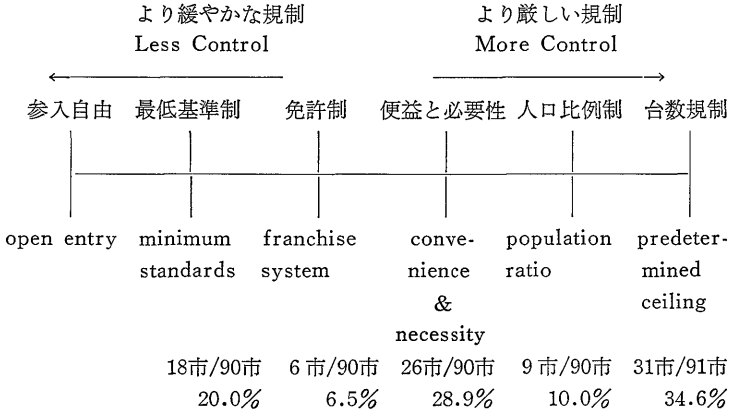
2 Predetermined Ceiling（台数規制）

この規制のタイプは、タクシーの営業台数をまえもって定めておく方式の規制である。この台数は、市条例（city ordinance）で定められ、市議会の決定が無いと変更できないのが一般的である。

図1 Entry Regulation Continuum

(参入規制連続図)

アメリカにおけるタクシー事業の法的規制



出典：「Final Report」 p. 22, 31.

台数をどのように定めるかはむずかしい問題であるが、実際には現に稼働しているタクシーの台数そのまま定められることが多い。

タクシーの台数は、需要に応じたものでなければならぬから、理論的には需要に応じてタクシーの台数は変動させなければ意味が無いわけであるが、現実には一旦決められた台数はそう容易には変更されない。それ故既存業者の保護に傾きがちである。⁽¹¹⁾

台数設定、および一旦決められた台数の変更は困難な問題であり、その決定は最終的には議会が行うとしても、事実上は結局行政が裁量でおこなわなければならないこととなる (pp. 23)。

3 Population Ratio (人口に比例した台数規制)

この規制方式は、人口を勘案してタクシーの台数を決めていく方式であり、地域によって異なる場合があるが、だいたい人口一〇〇〇人あたりタクシー一台割り当てるとする例が

多い。人口という客観的基準で台数を定めることから、単なる台数規制 (Predetermined Ceiling) よりも規制としては緩やかなものと解されている (pp. 24)。

4 Convenience and Necessity (便益性と必要性の基準による規制)

public convenience and necessity (公的へ公衆にたいする「便益性と必要性」) を立証できるか否かによって、参入を認めるかどうかを決める方式であり、「便益性と必要性」の基準は必ずしも画一的ではないが、一例を挙げれば次のようなものである。

(a) 現行 (既存) のサービスが不相当であることが立証できること。(b) 求められているサービスを供給する能力のあることを立証できること。(c) 既存の免許保持者に悪影響を与えないこと。(d) 経済面や環境面で健全な方法でサービスの提供を行うこと。(e) あらたなタクシー・サービスを行うという経営計画があること。

もともと public convenience and necessity に関する前掲のような明確な基準を定めている市町村の数は極めて少なく、むしろ大半の市ではこのような基準無しで運用しているのが実情である。

手続きとしては、新規参入を希望する者が、新規サービスの必要性を証明できれば、タクシー台数の増加が認められることになる。したがって免許審査の行政手続きのプロセスにおいて、新規参入希望者、既存業者、利用者、あるいは学識経験者など、利害関係人が、新規参入希望者の public convenience and necessity の立証を巡って攻撃防御が行われ、行政が納得のゆく立証が行われたと判断すれば免許を与えることになる (pp. 24)。

5 Franchise System ⁽¹²⁾

フランチャイズ・システムは、多くの点で convenience and necessity 制度と類似している。最初に franchise を受けるときにはいざしれにしても、public convenience and necessity の立証を行わなければならない例が多いからである。

この制度としては二つの異なったタイプがみられる。

(a) franchise によってタクシー台数を割り当てるタイプ

このタイプがもっとも一般的である。このタイプは一部の地域で行われているメダリオン制度(medallion system)と同じであり、また predetermined ceiling 制度ともある意味では同じものである。franchise を受けたタクシー会社は、台数の上限(ceiling)が変更されないかぎり車の台数の変更はおこない得ないからである。

(b) franchise により賦与されたタクシー台数を変更しうるタイプ

このタイプは必ずしも多くはないが、マデソン市(ウイスコンシン)で行われている。

franchise を受けたものは、その有効期間中であれば、車の登録料(vehicle fee)を払い、車検さえ受ければ増車が認められる。増車を認めるか否かの判断権限は行政レベルの問題であり、議会の判断を要しない点が predetermined ceiling と異なるところである(pp. 25)。

6 Minimum Standards (最低基準規制方式)と Open Entry (自由参入方式)

この二つの方式を明確に区別することは不可能である。制度や運用をどう評価するかによって何れとも解しうる
ことが有り得るからである。

(1) 最低基準規制方式

市が新規参入の前提として最低の要件を定めておき、その要件を充たせば参入させる方式がそれである。最低の基準としては次のようなものである。

(a) 24時間無線サービスが可能なこと、(b) 保険に十分入っていること、(c) 会社の電話番号が公開されていること、(d) 自己所有の車庫を有していること、(e) 一定の車の台数を保有していること。

(2) 自由参入方式

この方式を採用している代表的な例としては、シアトル⁽¹³⁾およびワシントンがある。これらの市ではタクシー営業を行うのは非常に簡単である。タクシー営業を行いたいものは、一定以上の保険に加入し無犯罪記録書 (no criminal record) を提出すれば営業を行いうるからである (以上 p.p. 26)。

7 最近の参入規制改革の動向

(1) Diversity of North Carolina の調査報告書 (Taxicab Regulation in U. S. Cities] p. 29。前掲注(7))によれば、アメリカにおいては、調査対象一〇三の市のうち八七・七%の市が何らかの方法による参入規制をおこなっている、と報告している。

このうち一九の市がその見直しを行ってきているが、そのうちの三市は参入規制の強化を進めているのに対し、他の市は規制を緩める方向で取り組んできている。

しかし、大事な点は、規制を見直す場合であっても完全撤廃というよりは、最低の規制を確保したうえで問題と

なる点の是正改善に力点があることである。

(2) ところで、参入規制改革が、何故問題となってきたのか、すなわち、改革の動機を見ると興味深い。最も多いのは、自由競争の促進と行政の負担の軽減である。レーガン大統領の進めてきたレーガノミックスの中心は、あらゆる産業分野の規制緩和であり、それを通じて「チップ・ガーバメント」の達成であったことを考えれば、その波は地方にまで及び、そして有名な「オープン・スカイ政策」による空から地上にまで及んできたことを知り得るのである。また、労働組合による交通ストライキの影響でハイ・タクのサービス提供に支障をきたし、その対応措置として参入の規制緩和が行われてきた市があることも看過できない。参入規制のタイプとしては、最低基準方式や自由参入方式への改革がもっとも多い。

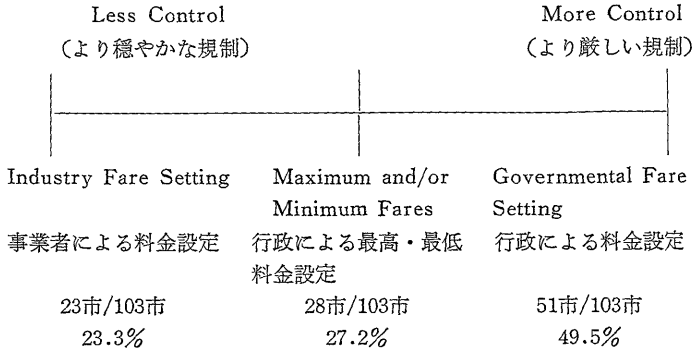
しかし、忘れてはならないことは、規制緩和が行われる場合でも、安全性や運転手資格などの最低の規制は、いずれの場合も行われていることであり、規制緩和の結果、サービスの質や安全性に問題が生じ、後に取りあげるように再規制にのり出した市（たとえばアトランタ）もあることである。

二 料金規制

1 料金規制のタイプ

料金規制は、参入規制と並んでタクシー事業規制の車の両輪の一つである。アメリカにおける料金規制は、参入規制ほど複雑ではない。三つの規制タイプにかなり明確に分類できるからである。分類基準は、だれが料金決定を行うか、すなわち料金決定権限の所在によって分類基準を設定するのが一般的である。この基準によって分類すると第2

図2 Fare Regulation Continuum
(料金規制連続図)



出典：「Final Report」p. 43.

図のように次の三タイプになる（もっと厳しい規制から緩やかなものを一線に並べる）。

(a) 行政による料金設定、(b) 行政による最高および最低料金の設定、および(c) 業者による決定方式の三つである。

2 行政による料金設定方式

自治体が料金設定を行い、その料金以外は認められない。この制度の背景を成している考え方は、タクシーの提供するサービスは公的有用性（Public utility. Ⅱ「公共性」）を有していることから、不合理な料金を課せられることのないように公衆を保護することにある。したがって、行政（通常は議会）が単一の料金を定め、すべての事業者がその料金を適用する。

この方式のメリットとして考えられるのは、(a) 利用者が何が適法な料金かを明確に知ることができ、不当な料金を請求される心配が無いこと、(b) すべての事業者が同一料金を課すことから料金の一貫性（事業者ごとの料金のアンバランスがないこと）が確保できること、などである。

他方、デメリットとしては、(a) 料金設定が行政の手に握られ行政の対応が必ずしも迅速ではないため、急激なコスト(燃費や車の維持管理費等)の変動に迅速に対応できないこと、(b) 議会が料金を設定する場合、いかなる料金が利用者や事業者にとってもっとも適切なのか、明確ではなく多様な考え方がありうること、などを指摘し得る。

ところで、この方式による料金設定のタイプとしてはつぎのようものがある。

(a) ゾーン方式 一定のゾーン(区域)ごとに料金を決める方式であり、この方式を採用している代表例はワシントンDCである。ただ、特にワシントンDCは、参入を自由に行っているにもかかわらず料金規制は厳しく行っていることに注意すべきである。

(b) 距離方式 距離を基準にして、初乗り料金、その後の付加料金といった方式で大半の都市で採用されているがこの方式である。

(c) (a)、(b)に加えて、待ち料金、深夜料金、頭割り料金、荷物料金などを組み合わせる例が多い。

前述のようなデメリットを多少なりとも解消するために、市によっては、例えば料金値上げを行う場合、その値上げが合理的なものかどうか、公聴会(public hearing)を開いて利用者の意見を聞くとか、消費者物価(Consumer Price Index)を参考にするなど、料金決定手続きの適正化(que process)や客観化に意を用いている(以上 pp. 44)。

3 最高・最低料金設定方式

この方式も行政がタクシー料金に規制を及ぼさんとしていることには変わりがないが、一定の範囲内で事業者も料

金設定ができることが特色である。この方式の大半は、行政が最高料金を定めその範囲内で業者が料金設定を行うという方式である。

この方式の背景を成している理論は、一定地域の業者が定められた料金の範囲内でお互いにより安い料金設定をして顧客を獲得しようとするところから競争が発生し、そのことによつて市場における競争が維持できるとする点にあり、その結果最高料金制をつうじて公衆の利益が保護されていく、と考えているのである。

しかし、実際問題としては、考えたほど自由競争は維持できなかった。大半の事業者は殆ど最高料金を課しているのが実情だからである。ただ、最高料金制は、老人やその他社会的弱者に対して割引料金を設定することを認めており、さらにタクシーサービスの内容によつては特別の料金を課しようとしているなど、の利点が見られる。そこで、事業者はこの可能性を大いに活用して事業を展開している例もあることから、たとえば、ヒルスボロー・カウンティ（フロリダ）などは最近この方式に変えてきている。

問題は、ある事業者がサービスを良くしようとして料金を下げようとすると、他の業者はサービス向上のためではなく競争相手を市場から駆逐するために、一時料金を下げその後で料金を上げるなどの目に余る行為が出てくることである。この問題に対応するために一部の市で登場してきたのが最低料金制との組み合わせである。すなわち、最高料金と最低料金を定めその枠の中で事業者に料金設定をやらせようという方式である（以上 p. 45）。

4 事業者による料金設定方式

料金決定を事業者が行う方式であり、この方式では行政はもはや料金規制については何らその役割をになわないと

いうことになるが、しかし、それでも行政は、料金の登録を行わせるとか、料金改正の回数を一年に何回行いうるかなどの最低のチェックは行うのが一般的である。公衆の利益擁護のために事業者の恣意的料金の設定を抑える最低の対応は必要だからである。

この方式のメリットは、ニーズに応じて臨機応変に料金を設定しうる点、ガソリンなどコストの急激な高騰に直ちに対応しうる等にあるとされているが、何と言っても利用者に対するデメリットは否定し得ない。登録されている料金がいくらなのか利用者には分かりにくいし、したがって不当な料金を請求されても利用者には分からない。事業者ごとに料金が異なりうることから利用者に混乱を引き起こす等、問題は多い。たしかに、料金をタクシーなどに表示することによって混乱の回避は多少はできるが、不当な料金の請求をめぐる問題はなかなか解消し得ないのが実情である。

この方式を採用しているフランス（カリフォルニア）では、料金が不当に高すぎるとの苦情が絶えないといわれているし、また、マゼソン（ウイスコンシン）では、この方式を採用はしているものの、一旦決めた料金を実際上はその後値上げ出来ない状況にあり、制度の本来の趣旨は必ずしも十分機能していない（pp. 46）。

5 最近の料金規制改革の動向

一九七〇年代後半から、料金規制のあり方を見直す市が多くなってきた。その理由とされているものの多くは、参入規制改革の場合と同様に、自由競争の促進（規制緩和）と行政負担の軽減にある。その他、独禁法違反問題（カンガス・シティー）やストライキ（バークレイ）を理由としたものもみられるが、改革の理由とされているのは自由競

争促進が中心であることからわかるように、料金規制がこれまで既存業者の保護に傾き利用者の保護に欠けるところが多かったことは否めない。何んらかの改革に手をつけた一七の市を見ると、改革のタイプとしては、事業者による決定が圧倒的に多い（一五市）。その他は、最高料金だけ法定して、その範囲内で事業者に委ねる方式である（二市）。もっとも、事業者決定方式の場合でも、料金の登録制（registration system）がとられ、登録されない限りその料金は適法に課することはできないこととされている。

三 行政執行過程の問題

1 改革の焦点

規制の実情を正確に把握するには、行政による執行過程を検討することが不可欠である。かりに、法制度上は自由な参入を認めていたとしても行政レベルにおいて実際上は色々な規制（例えば、運転手の資格規制の無いところは殆んど見られないと思われる）を行うことがありうるからである。また、参入は自由であっても料金規制や車両規制が厳格となっている場合もありうるわけで、両者を分離して規制の実情を評価することは必ずしも正しくない。トータルに取り上げて検討することが重要である。

ところで、タクシー規制条例は、許可（permitting or licensing）ないし免許（franchise）、料金設定、車両検査、保険、適正手続き等を定めており、これらの執行を行うのが行政の任務なのである。

最近の行政執行過程の改革の中で、目立っている（進行中の改革の五〇％）はなんて言っても運転者の資格の厳格化の動きであろう。とくに、アメリカでは運転手の資格要件が実際上かなりルーズなような印象が強かったのよう

ずける。

つぎに、改革の一五％は、営業停止、免許取り消し、あるいは更新拒否の取り扱いの問題であるとされている。その他取り上げられているのが車両検査など車両をめぐる問題である。

また、免許、料金等の決定手続きをめぐる見直し問題も大きな課題となっている。それ故、これらの規制の根拠となっている条例の規定の見直しが焦眉の課題となっている市町村が多い。

執行機関の在り方についても検討を要するところである。タクシー規制の責任をどこの機関が負うのか、かなりバラバラだからである。

2 権限帰属のタイプ

タクシー事業規制のあり方を検討する場合、その規制をいかなる機関が行っているのかがまず問題となる。現状の規制機関の状況はつぎのとおりである。

議 会	二七・二%	営業免許部局	一八・四%
財務ないし一般行政部局	二四・三%	警 察	一一・六%
運輸ないしタクシー部局	一七・五%		

しかし、実際に取り締りを行っている部は、つぎのような部局であり、もともと大きな問題は、規制の専門機関が必ずしも設置されておらず、関係部局が片手間的に行っているのが実状である。それ故執行体制、スタッフ、予算等の面での不十分さは免れず規制の実があがっていない。

警 察	六四・八%	營業免許部局	一三・七%
運輸タクシー部局	一三・七%	他の行政部門	七・八%

3 行政執行過程ないし手続きをめぐる近時の改革動向

(1) 改革課題

一九七八〜一九八三の五年間に特に問題となってきた改革課題は、つぎの三点である。

- (a) タクシー規制を行うための専門的機関の創設
- (b) 新たな許認可、料金設定手続きの見直し
- (c) タクシー規制にかんするアドバイス・グループの創設

2 規制行政機関の創設

大半の市において免許や料金設定のようなタクシー規制は、伝統的に議会によって行われてきた。特別の行政機関や委員会を設置して規制してきた例は僅かである。ニューヨーク市は稀な例の一つであるが、長い間 *Taxicabs and Limousines Commission* によって規制を行ってきた。

このような特別の委員会や行政機関を設置する動きが最近の特徴である。この間にこのような機関を設置した例は、少なくとも五つである。トレード、デイトン（以上オハイオ）、ロサンゼルス（カリフォルニア）、アトランタ（ジョージア）、ヒルスボロー・カウンティ（フロリダ）である。

① *Atlanta The Board of Review*（審査局）

委員構成 公企業局長、市民局長、法務局長

権 限 議会が設定した九八台というシーリングの範囲内で営業許可の決定

② ロサンゼルス the Board of Transportation (運輸局)

委員構成 関係行政機関の責任者

権 限 フランチャイズの審査。条例、このボードの規制・命令違反に対する営業停止。車両やサービスに関

する規則・規程の制定。料金設定。フランチャイズ・ゾーン(営業区域)の設定。

③ ヒルスポロー・カウンティ

このカウンティは、タンパ、プラント両市とテンプル・テラスの町のタクシー産業を包括的に規制監督する機関として、the Hillsborough County Public Transportation Commission を一九七六年に州法によって設置した。

一般行政機関と全く独立したこのような機関を設置し公共交通機関の規制をこれ程包括的に行っている例は少ないと言われている。それまでのバラバラ行政を統一した点でも注目される。

委員構成 カウンティのコミッショナーから三名、タンパ市から二名、プラント市およびテンプルから各一名の

合計七名

権 限 a 公共交通政策の立案

b 規則・規程の制定

c 営業ゾーンの設定・承認

アメリカにおけるタクシー事業の法的規制

d 料金の設定

e 車両や営業の検査・監督・規制

f 資料・データの収集や保存

三 シヤルロット（ノース・カロライナ州）市におけるタクシー事業規制—規制緩和の事例—

アメリカにおける大半の市では、台数規制、フランチャイズ制あるいは便益と必要性など、いわゆる許認可制を駆使してハイ・タク事業の参入規制を行っており、また、料金規制も広範に行われてきていることはさきに見てきたとおりである。このような規制を行ってきた市において重要な課題となっているものの一つが、許認可手続や料金決定手続をいかに適正かつ客観的なものにしていくかということである。そのために設置されてきたのが前述のような委員会や行政機関であった。

他方、数は少ないが規制緩和を進めている市町村があることも無視し得ない。しかし、これらの市町村の場合でも詳しく見ていくと何らかの行政による規制が見られることが多い。たとえばシヤルロット（NC）は、一九八二年に条例を改正して規制緩和（参入自由、料金の事業者決定制）した代表例とされているが、それでも形を変えた次のような規制が依然おこなわれているからである。

(1) 営業開始について

従来、参入規制は convenience and necessity による許可制が取られていたが、最低基準を定める方式 (minimum

standards) に改革され、次のような要件を充たせば営業できることとなった。

a 条例の定める要件を充足していること、

b 車両運行許可証 (permit) を取得すること、

従来は厳格な便益と必要性の証明による事業者に対する営業許可制であったが、それを車両運行許可証に変更。申請人は次のような事項の証明をすれば車両運行許可証が取得できることとなった。すなわち、自己所有の車庫またはターミナルを有していること、二四時間無線サービスができること、確実に運転手の監督ができること、電話番号が利用者に利用できるようにしていること、車のカラーやスタイルが統一され、何らかの表示がなされていること、などである。

c 最低二〇日間の継続営業および一日最低八時間営業が義務付けられていること、

d 車両運行許可証は一年更新となっていること、

e city manager の承認無しには許可証の譲渡は認められないこと、

f 車両運行許可証の保持者が条件に従った車両の運行を止めた場合は許可証を失うこととなること、

(2) 料金について

従来の料金決定方式は行政が決定する方式であったが、今回事業者決定方式に改正された。しかし、それでも次のような一定の条件は課せられている。

a 条例によって料金の種類が決められていること (初乗り料金、距離による付加料金、待ち料金、頭割り料金、

- 荷物料金など）、
 - b 登録制が取られていること、
 - c 実施一五日前に登録されていること、
 - d 監督官が料金値上げに疑問を持ったときは、Taxicab Review Board の議長および助役と協議すること、
- (3) 運転者の許可要件について
- a 運転者許可証が別に必要となっていないこと、
 - b 運転者許可証は条例で定められている要件を満たしているかどうかの検査官の面接と調査を経たうえで発行されること、
 - c 運転者許可証は、まず六〇日を超えない範囲の試験期間を限って発行され、この期間を問題無く経過したものに、一年有効の正式の許可証が発行されること、
 - d 検査官は条例の条項に違反行為があった場合、三〇日間の運転者許可証の停止を行う権限が与えられていること、
- (4) 審査機関について
- a 異議申し立ての審査機関として、Taxicab Review Board が設置されている
 - b 車両運行許可証の停止や取り消しに対する異議申し立ては、監督官にたいして申請。監督官はそれを審査委員会の議長に通告し、通常は聴聞会がひらかれる

c 運転者許可証の停止をめぐる異議申し立ての審査はこの審査委員会が行う

このように、参入、料金面ではかなり規制緩和が行われている。しかし、それでも最低限の規制は依然行われていることは否定し得ない。逆に、安全確保の点では、運転手免許の要件や交付手続きの面から規制を厳しくしているのが特徴的である。

(10) 本章は、前掲注(7)に基本的には負っているが(以下ページ数のみ引用)その他以下の文献を参照した。

- 1, Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, M. W. Frankena, P. A. Paulter : An Economic Analysis of Taxicab Regulation (1984・5).
- 2, Touche Ross & Co. : New York City Taxi and Limousine Commission/Break-Even Analysis (1986・1).
- 3, Taxi and Limousine Commission, Office of Economic Analysis, Manuel Bu : An Estimate of Revenues and Expenses New York City Taxi Industry (1986・8).
- 4, The Consulting Division, Multiplication Inc., Decontrol and Recontrol : Atlanta's Experience With Taxi Regulation (1982・9)・高橋清司・規制緩和失敗の証明(1983・10)のなかで収録されている。
- (11) 規制が既存業者の既得権益(vested interest)擁護に傾きがちであり、それが改革の大きな障害の一つである。P. Feldman : Why It Is Difficult to Change Regulation, Public Research Institute Report (1982) p. 121.
- (12) Franchise とは、市民が一般に享有しているようなある種の特権(privilege)を統治主体が国民に付与する権利を指している。キング大権(king's prerogative)とみていく各種の勅許(king's grant)に由来する。それが国民生活に不可欠なコモン・キャリアーなどの営業規制の方法として発展していったのである。Black's Law Dictionary, p. 786 参照。
- (13) シーモンと彼の規制改革の経緯について詳しくは、S. B. Colman : Recent Development in the Revision of Taxi Regulations in Seattle and San Diego, Transportation Research Record 778 (1982), pp. 20.

四 アトランタ（ジョージア州）市におけるタクシー事業規制—再規制の事例^⑭

一 規制撤廃の経過

第二次世界大戦の終わりまではイエロー・キャブ一社であったが終戦後ヴェテラン・タクシー一社が加わり、一九五九年までは二〜三社に限定されていた。

その後周辺地域の合併にともない市域が拡大したにもかかわらず、郊外の運転手が既存市区域での営業が出来なくなったため強い異論が出てきた。そこで一九六〇年代半ば約七〇〇両免許、約五社で営業するようになった。他方、戦後黒人所有のタクシー（ハイヤー用車両。殆どが個人運転手。メターもなし）が激増したが、人種差別のため営業区域は黒人街に限られ、白人にたいするサービスも許されなかった。

一九六〇年代の人種差別の撤廃にともないハイ・タクの規制緩和が行われ、つぎのような大きな変動が起こった（p. 5）。

- (a) ハイヤーとタクシーの区別が無くなり、車両数の規制もなくなったため七〇〇台から一四〇〇台に激増。黒人が以前から営業していたと主張すればそれを認めざるをえなかった。もしこれを否定すれば人種差別と看なされたからである。
- (b) 個人タクシーが激増しタクシー業界は細分化していった。
- (c) 細分化された競争の激増、不慣れた黒人運転手の参入等によってサービスの低下をもたらした。

二 再規制の動き

1 背景―都市および産業構造の変動とタクシー事業

市街区の人口は四八七、四五五人（一九六〇）から四二五、〇二二人（一九八〇）に減少しているが、郊外人口は一、一六八、八六七人（一九六〇）から二、〇二九、六一八人（一九八〇）と倍増。産業も小売業（この間に六六％増）や会議ビジネス（一九六〇年代には余り見られなかったのに、一九六五―七五の間に四倍、更に七五―八〇の五年間にその四倍にもなっている）が著しく発展してきた。米国南部の航空網の中心となり乗降客は一九七〇―八〇年の一〇年間に一〇倍にもなっている。

そこで問題となってきたのが、タクシー・サービスの在り方であった。同市を訪れる旅行者の最初の印象を左右するものも、また最後の印象に影響を与えるのもタクシー・サービスの在り方であることに注目せざるおえなくなったからである。

そこで、市としても、また商工業界としても、タクシー・サービスの改善のため多くの試みを進めることとなり、規制の必要性がその中で説かれることとなったのである。

一九七〇年代にタクシー・サービスの改善のために規制の変更が繰り返しおこなわれ一九六六―八一年の一五年間に実に二一にもわたる条例の改正が行われたといわれる。

2 再規制の経過

一九七六年一〇月、一三人の委員によるタクシー研究委員会発足、八ヶ月後改革案の答申が出され一連の改革案が

実施に移された。一九七六年、七七年、七八年、七九年、八〇年と条例の改正を行ったが、抜本的問題解決には至らなかった。

さらに一九八〇年、商業や地域の指導者の勧めで市長直属の特別委員会が発足し同年一〇月二九日勧告案提出。最初の委員会案なども含め改革に移り、一九八一年二月三日新条例が制定公布された。

3 再規制の課題

再規制の必要性と課題は多岐にわたるが主要な点を摘出すればつぎのような点にあった。

(1) 参入規制

参入規制の問題としては、良質のサービスを維持するにはいかなる手法を採用するかであり、車両台数と会社数の制限が検討の対象となった。一九六五年以降車両台数の規制はあったが（1965年条例第24条第3項）、必ずしも十分機能していなかった。監督機関が曖昧であったことが最も大きな原因の一つであった。

車両台数を制限する手法は、与えられた市場のなかで適正な競争を確保し適正な生産性を保障する方法として簡便巧妙な手法であるが、状況に応じて臨機応変に増減できる制度の確保が不可欠であり、この点を実現できなければ既存業者の擁護に傾いてしまう。車両台数制限の手法としては、人口比（例えば人口一〇〇〇〇〇人当たりの台数のように）でいくか、参入希望者に公衆の利便と必要性を証明させる方法でいくか、二通りの手法が考えられる。

他方、会社数を制限する方法は、車両台数制限と同様な目的を組織的に果たしうる巧妙な方法である。需給の変動に応じた組織的対応をするには車両台数制限よりも効果的だからである。

参入規制をめぐるこれらの問題点が委員会や議会あるいは市当局の間で長期にわたり検討された結果、結局車両台数制限方式を採用することとなり、その基準は既存車両を参考にした。

(2) 料金規制

料金規制目的は、いうまでもなく利用者に行きだけ安く合理的な料金を保障するとともに、事業者や運転者に適正・公平な原価をあげないという料金率を認める必要があることにある。そこで、いかなる方式を採用するかが検討され、最高料金制と一律方式が議論の対象となったが、結局従来どりの一律方式を維持することで決着した。

料金水準も高いかが議論されたが、余り問題無いとの認識であった。

(3) 利用者の安全性の確保

利用者の安全確保の問題としては、車両、運転手、事故保険などが検討された。タクシー事業規制の目的の一つは、利用者の安全性の確保にあるからである。監視・監督の問題（規制行政機関の整備。別に取り上げる）、保険の見直し、運転者の犯罪歴のチェックなどの改革が大きな課題となった。

まず、事故保険である。一九七九年まで人身事故一人当たり二五、〇〇〇ドルで、一件当たりの人身事故の最高限五〇、〇〇〇ドル、物損五、〇〇〇ドルが義務付けられていた。その後市に五五、〇〇〇ドルの担保を提示させることを条件に、自家保険を認可、一九七九年州の定める義務保険の条件にも従うこととなった。州の定める義務保険は、人身事故一人当たり一〇、〇〇〇ドル、一件当たりの最高限二〇、〇〇〇ドル、物損五、〇〇〇ドルとなっている。州の自家保険も認められこの担保条件が一〇〇、〇〇〇ドルであることから、これによる保障が大きな意味を持

つようになつてきているようである。

運転手の犯罪歴チェックも安全性確保の重要な課題である。タクシーがらみの犯罪が非常に多いからである。その点アトランタ市の犯罪歴調査はかなり厳しく行われてきている。一九七八年更に強化され全国的規模（州を越えた）調査が義務付けられた。問題は、タクシー運転手になった後の犯罪歴の調査が行いにくい点である。

(4) サービスの質の確保

サービスの質の確保は、車両、運転手、料金等に関して問題となる。

(イ) 車両規制

＊検査 一九七五年までは、法的規制で新会社の購入車両は三年以上の古いものは認められず、既存会社の購入車両は四年以上古いものは認められていなかった。そして全ての車両は六年以上経ったものは認められなかった。

一九七七年これを緩和、七年以内の車両なら運行が認められ、それより古いものは、市の検査にパスしたものに過ぎることを認めた。

現在は、年数制限は、全廃され、市の検査にパスすれば運行できる。一九七九年の市条例の改正により、検査は年一回から半年に一回に変更された。しかし、職員不足により抽出検査しか出来なかったためその対応に迫られている。

＊識別 一九七八年まで各会社は色模様で識別できるように義務付けられていたが、同年廃止され、再び一九八二年復活し今日に至っている。

(四) 運転手規制

服装・態度のわるさ、英語が十分話せない、地理不案内、最短距離で走らず迂回して走る等、苦情が絶えなかった。その原因としては、パート・タイムの運転手が多いこと、外国生まれの運転手が多いこと、資格要件が緩すぎることで、運転手の移動が激しいこと、待遇が必ずしも良くないこと、などが指摘されてきた。結局プロ意識の欠如が問題であり、その背景には魅力ある労働条件が提供されていないことが何と言っても決定的であった。

また、言葉や地理の知識のチェックをどうするかが問題となり、一九八一年の新条例によってこの点の改善が図られることとなった。

(五) 料金収受をめぐる問題

第一は、請求される料金の根拠を利用者にいかに明確に示しうるか（不当料金請求の防止）であるが、一九七八年タクシーに料金表示を義務付けて対応した。

第二は、最短距離で目的地までいかに走行させるか（重要なサービスの問題であり、適正料金収受の問題でもある）である。

このことに対応するには、結局、いかに良質な運転手を確保するかの問題に尽きるが、この点は全ての運転手を会社に所属させることで対応することとしている。そして、一九七八年条例改正により運転手の移動を年二回に制限し、トラブルを起こした運転手が他の会社に移ってしまうことが多いことから運転手が会社の物品を所持している場合会社は移動を禁止できることとしている。

第三は、安全確保、サービスの維持の問題であり、車や運転手の適正な管理を可能なものとするため、会社の規模の規制が問題となった。既得権問題で当初は小規模会社を否定できなかったためこの規制は出来なかったが、一九八一年の新条例で最低二五両の保有が義務付けられた。

(5) 行政執行（取り締まり）の問題

いかに立派な規制のシステムを作ってもそれを現実に執行できなければ意味が無い。取り締まりの権限がどこにあるか、その体制は十分かが問題となる。それまでアトランタは、このような執行体制の点で問題があった。市内で何台のタクシーが運行されているかというデータさえ正確には把握されていなかった。

例えば、前述したタクシー委員会の報告書のなかでも、条例には車両検査に関する条項が在るにもかかわらず（34条、47条第1項）、人員と資金不足のため執行されて来なかったとか、警察に補助職員を置く予算が組まれたが（1976年）それも未消化の始末であったとの指摘がなされている。

この間保険が義務付けられていることを利用して、保険ステッカーを保持しているものしか正式な運行とみなさないとか（1980年条例改正）、CPNC証明書（公衆の利便と必要性があることの証明）を義務付ける（1981年条例）などの努力を重ねてきた。

これらを集大成した改革を打ち出したのが、一九八一年の新条例であり、新しい執行機関の創設であった。（以上 pp. 11）。

三 新条例（1981. 2. 3）による規制

(一) 参入規制

アトランタ市における地域交通は、州から権限委譲を受けて市条例によりハイ・タク (14—8003条)、地域バス (14—8111条)、観光バス (14—8161条)、リムジン (14—8191条) の規制が体系的に行われている。規制対象領域は、旧条例と同様に、参入・脱退規制、料金規制、利用者の安全確保のための規制、サービスの質確保のための規制の四領域である。ここでは、さしあたりハイ・タクを中心に取り上げる。

(1) 事業許可 (14—8003条)

タクシー事業を行うには、まず事業免許を取得しなければならないこととなっている。「雇われて運行に供される車両 (vehicle for hire) は、その所有者あるいは車両を賃借した者 (lessee) が有効な CPNC (a valid certificate of public necessity and convenience, CPNC) を取得しないかぎり運行することができない」(A b V 項) こととなっているからである。この CPNC は車両一台ごとに取ることとなっており、その車両に替えて他の車両を使用するときは特に新たな CPNC を取得する必要はない (A f V 項)。

CPNC の申請人は、個人または法人いづれでもよいが、個人または法人の代表者は、一八才以上であること、アメリカ国民が永住権を取得しているものであること、一年以上市内に居住していること (同 c 項) の要件を満たしている者であることが要請される。そして、申請人は会社ないし組合 (corporation or partnership) を組織しなければならず (A e V 項 A 4 V)、すでに会社ないし組合を組織している場合は、その代表者が申請人となる (A d V 項)。

(2) CPNC の数 (14—8004条)

アメリカにおけるタクシー事業の法的規制

参入規制の中心は、車両台数制限方式、すなわち車両台数最高限設定方式である。一九六〇年代にも既に在ったが、実際には実施されていなかった。新条例では、CPNC証明（公衆の利便が必要があるとの証明）によって台数のチェックを行わんとしており、新条例により営業車両局（the bureau of vehicles for hire、以下ハイ・タタ局と呼ぶ）が設置された後九〇日以内に既存許可取得者の申請を受け（△a√項）、その後は一、二〇〇台を上限として新規許可は与えないこととしている（△b√項）。

このように新条例では、既存法人の既得権を認めていることから、既存台数の約一、五〇〇台が現実の総台数として許可を受けている。⁽¹⁵⁾

(3) タクシー事業者規制（14-8006条）

タクシー事業を行う事業者については、別に事業者としての許可を取得する必要がある。ここでいう事業者というのは、会社、組合、個人あるいは協会等である（△b√項参照）。事業者が会社の場合、二五台以上の車両を保有しているものでなければタクシー会社としての許可（a company permit）は付与されない（△a√項）。

会社の場合代表取締役、組合やその他の団体の場合最大の出資者、個人の場合個人が申請人となり（△b√項）、この申請人は、一八才以上であること、アメリカ国民か永住権を有するものであること、市内に住所を有するものであることを必要とする（△c√項）。

事業者許可を維持するためには、事務所が市内にあること、市の有効な営業免許（Business license）を所持していること、月曜から金曜まで週五日 a. m. 7:00~p. m. 7:00 のうち八時間開業し終業後は電話による応対が可能

な体制を講じておくこと、会社の電話は公開されていること、運転手の住所氏名のリストを備えていること、車両登録リストを備えていること、車庫を保有していること、などの要件を満たしている必要がある（ $\wedge d$ 項）。

また、個人であれ団体であれCPNCを保有するには、次のような車両責任保険に加入していなければならない（14—8003条（ $\wedge e$ 項））。

対人保険（一件当たり。以下同じ）\$10,000、事故保険\$20,000、物損保険\$5,000、無過失保険\$5,000である。

(二) 運転手規制（14—8005条）

営業用車両の運転手は、営業運転手許可を取得しなければならない（ $\wedge b$ 項）。

この許可申請者は、つぎの資格ないし要件を備えていなければならないこととなっている（ $\wedge c$ 項）。一八才以上であること、ジョージア州の有効な運転免許を有していること、アメリカ国民または永住権を有している者であること、一年以上市内に居住していること、交通標識・領収書発行・警察官の指示などに支障のない英語力を有すること、七〇点以上の成績で試験に合格していること、指紋押捺を行うこと、犯罪歴がないこと、二年間にこの条例違反が無いこと、などである。さらにこの許可証は車両の目に付く所に掲げておくことが義務づけられ、服装についても営業運転手としてふさわしいものを着用すること等を義務付けている。

(三) 料金規制（14—8020条）

料金は条例で定める方式で、料金設定方式の分類から言えば行政設定方式であり、従来どおり全社同一運賃（ α

uniform industry-wide fare. 日本流にいえば同一地域同一運賃制）制を採用している。すなわち、同条によって料金は次のように定められているからである。

(1) 初乗料金 \$1 (1/5マイル)、(2) 付加料金 \$0.20 (1/5マイルごと)、(3) 待料金 一時間 \$8、(4) 付加人数料金 一人につき \$0.25、(5) 荷物料金 \$5.00 (ただし、通常のセダン型タクシーには適用されずバン等に適用)。

(四) 規制機関および執行体制

ハイ・タクの規制権限は、市長に帰属しているがその権限の委任を受けた具体的執行機関としてタクシー・ハイヤー局 (Bureau of Taxicabs & Vehicles For Hire. タクシードラフト Bureau と略す) が設置され、さらに政策立案にたいする諮問に応じ適正な執行を確保するためにハイ・タク異議審査委員会 (Vehicles for Hire Appeals Board. 以下 Board と略す) が設置される。

タクシー・ハイヤー局は、公衆安全部門に属し (含む警察)、市長の下でハイ・タク事業の規制監督の全責任を負っている。

局長、管理補助官、書記二名、検査官八名の合計一二名で構成され、免許の付与、取り取りし、営業監督、営業停止、運転手免許の発行・停止・取り消し、車両検査、車両および営業の路上監督などを行う権限を有している。

同局に所属している検査官は、車両・運転手・会社の監視監督、車両検査、街頭パトロールなどを行う。街頭パトロールは、二交替制で行い特別警察官として違反に対する召喚状の発行、また法廷へ召喚することもできる。

Board は、市から独立した主体 (an independent city entity) であり、事業者代表および運転手代表各一名、そ

の他五名合計七名で構成され、議会の同意を得て市長が任命することとなっている。

その職務としては、ハイ・タク産業に関する議会への勧告、公聴会の開催などであり、さらに一定のタイプの執行権限（営業許可の取消・停止等）を行使する場合には本委員会の審査を必ず経なければならないこととなっている。

(5) 免許付与、免許取消・営業停止等の行政手続

(1) 免許付与手続

C P N C (a certificate of public necessity and convenience) 付与手続は、新規参入者が「公衆に対する利用
者に対する√参入の必要性と参入によってもたらされる便益」とを立証することによって参入させるかどうかを決め
ていく方式である。既存のサービスでは不十分・不適切であること、求められているサービスを提供できる能力があ
ること、経済面や環境面で健全なサービスの提供が出来ること、新たなサービスを提供できる経営計画が立てられて
いることなどを、参入希望者が立証しなければならない。

その審理を行うのが Board である。しかし、アトランタでは前述したように既存業者総てに申請さえすれば許可
を与えたことから、この手続が問題になることはなかった。

(2) C P N C 取消・停止の要件 (14-8007条)

C P N C を取り消しうる場合につき、本条項は、「市長およびその権限を委任された者は、適正な事実認定に基づ
いて次のような要件に該当すると認められた場合には C P N C を取り消し、または停止する権限を有するものとす

る」と定めている。すなわち、次のような場合である（ $\wedge b \vee$ 項）。

ア、CPNC申請資格（前述の14—803条 $\wedge c \vee$ 、 $\wedge d \vee$ 、 $\wedge e \vee$ 項）を欠くに至った場合、

イ、虚偽の申請によりCPNCを取得した場合、

ウ、本条例の定める条項に違反した場合、

エ、CPNCの保持者が薬物を用いて運転しているとか犯罪を犯していることを承知して、或は知りうる状況のもとで運転手に運転させていた場合、

これらの要件に該当した場合は、罰金を課すかCPNCの取り消し又は停止が行われる。罰金は最高\$500である（ $\wedge d \vee$ 項）。取り消された者は取り消されてから三ヶ月間は免許の申請が認められない（ $\wedge e \vee$ 項）。免許停止は、最高一二月である（ $\wedge d \vee$ ）。

(3) 運転手免許の取消・停止（14—803条）

運転手免許の取消・停止は、監督官（commissioner of public safety）またはその権限を委任された者が行いうることとなっており（ $\wedge a \vee$ 項。14—801条 $\wedge d \vee$ 参照）、つぎのような違反行為があった場合である。

ア、申請資格（前述の14—805条 $\wedge c \vee$ ）を欠くに至った場合、

イ、虚偽の申請によって免許を取得した場合、

ウ、薬物服用運転または何らかの犯罪を犯した場合、

エ、ハイ・タク局に虚偽の報告をした場合、

オ、不当な料金を取った場合、

カ、軽微でない法令や条例違反があった場合、

キ、意識蒙籠、精神・身体不調などにより安全に運転できない状態である場合、

ク、一二ヶ月の間に四回以上の交通違反があった場合、

(4) 事業者免許の取消・停止 (14-8009条)

会社、組合等事業者免許の取消・停止は、次のような場合監督官の権限で行いうることとなっている。

ア、事業者免許申請資格（前述の14-8006条/a√項）を欠くに至った場合

イ、会社や団体の五一％以上の割合の株、出資金を有している者が裁判所によって有罪判決を受けた場合、

(5) 取消・停止手続

これまで述べてきた各種免許の取消・停止手続の概要はつぎのとうりである。⁽¹⁶⁾ 市長又はその権限委任を受けたものは、

Board に属している聴聞官の意見書 (the recommendation of the hearing officers) に基づいて免許の拒否、停止、取消および罰金の賦課を行うものとされている。

聴聞官は、九名二年任期で任命され、その内六名は三年以上の法律実務の経験のある事務弁護士でなければならぬ。一グループ三名編成で審理を行い、事件に利害関係のあるものは除斥される。

聴聞官の権限は、ハイ・タク局によって提起された条例の定める罰金の賦課に対する聴聞、C P N C 免許・運転手免許・事業者免許に関する拒否 (denial)、停止 (suspension) および取消 (revocation)、その他本条例の定める認

可事項に関する聴聞である。そして、聴聞官は、ハイ・タク局が告発した事実について立証しうるかどうか当事者から聴聞して、事実認定の結果を公表すると同時に、理由を付けた意見書（処分の種類・程度等）を作成して監督官に提出することとなっている（以上14-8022条。なおCPNCに関しては14-8027条、運転手免許に関しては14-8008条、事業者免許については14-8009条参照）。

最終処分権限は市長にあるが（14-8024条）、権限委任によりハイ・タク局長（ないし監督官）が先の聴聞結果にもとづきそれぞれの処分を行うこととなる。

なお、審理の開始は、次の手続を踏まなければ行い得ない。

ア、取消・停止の審理開始五日以上前に相手方に文書による通知（Notice）が行われなければならない、この通知には聴聞の理由、日時、場所等を記載しなければならない。

イ、聴聞は通知後一五日以内に開催しなければならない。

（14）本章は、前掲注（10）の4に掲げた資料（ページ数のみで引用）およびヒヤリングの結果に基づいている。なお、条例（市条例第8編）および規則は同市で直接コピーとして入手した。

（15）ハイ・タク局長マホメッドは、インタビュアーの際現行の一、五〇〇台は多すぎるので近い将来一、二〇〇台まで落としたいと考えており、それが達成されるまでは新規免許は与えないと、述べていた。

（16）マホメッド局長の言によれば聴聞はこれまで全く開かれておらず、その具体的運用は今後の課題であると指摘していた。

五 ニューヨーク市におけるタクシー事業規制—厳格な規制堅持の事例⁽¹⁷⁾

一 規制の概要

人口約八〇〇万弱、メダリオン・タクシー総合数一一、七八七台、人口千人当たり一・五台（東京は人口千人当たり四・二台）。バス等の大量輸送公共交通機関の許認可は州の権限に属しているが、ハイ・タク営業を行うには市のタクシー・アンド・リムジン委員会（T・L・C）の許可を受けなければならない。これがメダリオン・タクシーである。メーターを付けて流しが認められるとともに（もちろん無線でお客をみつけてもよい）、メダリオンの譲渡が認められている（その取り引き価格は、現在では一〇万ドルともいわれている）。

この他に非メダリオン・タクシーが存在している。この中には、無線でお客をとる（流しは認められない）ハイヤーの許可ないし一定の用途に用いられるリムジンの許可を取って営業しているものもあるが、その多くは無許可営業である。ハイヤーの免許は、定められた保険の一〇ヶ月分の領収書を添付して申請すれば認められることから一〇ヶ月分を払っただけで、その後は支払わないようなものや、そもそも許可を取らないような違法営業等がその大半を占め、これを総称してジプシーと呼んだりしているのである。ざっと三〜四万台、タクシー・サービスの八五％は、これらのものでまかなわれているのではないかとさえ言われている。

二 参入規制

1 メダリオン・タクシー免許

アメリカにおけるタクシー事業の法的規制

ニューヨークのタクシーは一般にメダリオン・タクシーと呼ばれている。タクシー営業を行うには、タクシー営業免許 (Taxicab license) が必要とされ (条例2304条、2302条の定義規定参照)、その免許番号をタクシー車両の外部に表示するために the New York City Taxi and Limousine Commission (以下TLCと略す) が金属プレート (the metal plate) を交付しているからである。このような免許を受けた者だけが流し営業を行う権利を与えられ、メダリオンの付与・表示によってそれを明確にしようとしたのである。

免許 (メダリオン) の数は議会が決定することになっている。一九三七年に、市はハース法に基づいて一三、五九五台のメダリオンを発行し初めてタクシーの規制を開始した。この台数は当時運行されていたタクシーの実数 (一九三一年約二一、〇〇〇台あったと言われ、その後少しづつ減少していた) をそのまま認めたものである。⁽¹⁸⁾ 一九三七年から第二次世界大戦終了時ごろまでにはタクシー需要が低下し、そのため約一、七〇〇のメダリオンが返納されたり未更新があったりしたためタクシー台数は更に減少していた。一九七一年改正された条例に基づき市議会は、メダリオンの数を当時存在していた一一、七八七台に固定した。メダリオンの年間更新料一六〇ドルである。

メダリオンの特色の一つは、TLCに申し出て登録すれば市場価格で合法的に譲渡できることである (2311条)。TLCは購入者の資格審査権限を有し、資格認可の権限を有している。犯罪組織の資金源締めだしと購入者の金融の可能性のチェックのためである。購入者は、無犯罪歴を証明しなければならず重罪の犯罪歴があるとメダリオンは取得できない。

TLCは、メダリオン所持者に未解決の違法行為がある場合、それが解決されるまでか、またいかなる賠償にも応

じ得る保証書を提出しなければ譲渡の登録を認めないことができる。また、未払い債務などがあれば登録できず、従って条件付の譲渡となり合法的な譲渡とはみなされない(TLC規則「タクシー・ライセンスの譲渡」一〇五)。ただ、一九三七年以来条例により法人と個人間の売買は禁止されている。法人が個人のを買収することによる法人の業界独占を防ぐためである。この禁止は他方、メダリオンが個人にどんどん譲渡された場合四六時中タクシー・サービスを提供することができなくなることに對する対応策としても機能する。法人タクシーにたいしては四六時中のサービス提供が義務付けられているからである。そこで免許を欲する者二〜三人がなんらかの形態の法人を組織してメダリオンを譲り受ける方法が編みだされた。小法人の発生である。小法人だとやはり四六時中のサービス提供に問題があることから違法ではないかとの争いが起こったが、下級裁判所の判決によりその合法性が認められ、その結果小法人の数が次第が増えてくることとなり、法人と小法人の差は余り無くなってきた。しかし、小法人の発生で二交替制の義務付けは執行上困難な問題となってきた。

2 メダリオン・タクシーの経営形態

前述したような事情が背景となって、メダリオン・タクシーの経営形態は多様であり、次の三つのタイプがある。⁽¹⁹⁾

- a 法人 (Fleet) タクシー
- b 小法人 (mini-fleet) タクシー
- c 個人 (independent-owner-operator) タクシー

そして、三者の所有台数の比率は議会が決定することになっており(2304条1項)、現在三者の保有台数はつぎの

ようになっている。

- a 法人タクシー……………一、八七四台
 - b 小法人タクシー……………四、八四四台
 - c 個人タクシー……………四、九六九台
- 3 非メダリオン・カー・サービス

(1) 法的性格

このタイプは、メダリオン以外の法的に認められたカーサービスを意味している。しかし、現実には、合法的で非常に質の高いものから、非合法的で質の悪い危険なものまで多様に存在し、ハイ・タク・サービスの規制体制を歪め劣悪化する原因の一つとなっている。

(2) 法的制度

メダリオン以外のカー・サービスを営業として行う場合ニューヨーク州発行のリムジン免許を所持しなければならぬことになっているが、電話によるカー・サービスの提供だけしか認められず流しは認められない(2804条)。

車両には「電話による注文の客」を乗せることを許可した州発行のハイヤー・プレートを付けることになっている。州はハイヤーとリムジンを区別している。すなわち、ハイヤーは基地から無線で呼び出しに応じ、ナンバー・プレート「L」で示され、リムジンは時間・日数等によるか、あるいは特別の行事などに貸し出される車両で、州法ではレンタカーも含まれる。しかし、市のTLCはハイヤーとリムジンを区別せず、一九八〇年以來リムジンとして扱っ

ている。

リムジンはTLCに登録されなければならないことになっているが、実際に登録されているのは一五〇台にすぎない。州の自動車局には一九八一年現在八、五〇〇台登録されている。

TLCは法的にはリムジンの料金規制権限も有しているが、州との権限問題、メダリオンの規制に力点があること、それだけで手一杯なこと等から実際には規制はしていない。

4 違法カー・サービス

法的にはメダリオンカリムジンしか乗客用営業車はないはずであるが、次のような違法営業が氾濫している（メダリオン・タクシー台数一一、七八七台の三倍以上の三〜四万台とも推定されている）。その原因は次の点にある。

(1) リムジン営業の登録が容易であり、登録後のチェックが無いことからくる違法営業。

申し込み用紙に該当事項を記入し保険証明書（九〇日有効分の保険料を払えば入手できる）を添えて申し込めば登録できる。

その後の保険料は支払わないか、支払いを免れるために住所を他の市等に移してしまうなどして、違法営業化してくる（事故責任の形骸化）。

(2) そもそも登録しないで自家用車などによって行われる違法営業。

違法化したリムジンや登録無しの違法車がかつてにメーターを付けて走り回っているのであり、規制監督の体制や在り方も大きな問題である。

メダリオン・サービスの及ばない地域、低収入、偏見、行政体制の不備等の間隙から発生した、いわば間隙産業であらう。

三 料金規則

1 料金規則

一八三九年から市による規制が開始され、一九七一年以降はTLCによる規制（1971年条例12条）が行われている。

料金を公正かつ適正なものにするための考慮要素としては、時間と距離、運行によって得られる総収入、運行によって得られる純益、運転手の所得も含む運行経費、実際に投下した資本の利息、余剰金、事故に備えた所得の留保分、輸送人員数、公衆に及ぼす料金の影響、他の輸送機関との料金の比較などである。

2 料金決定手続

料金変更申請は業者に財務文書を添付させて行わせることとなっている。通常大法人（四〇台以上のメダリオン所有会社）は、会計原則に則って作成され公認会計士が監査基準どりの監査をした財務報告書（収入報告、財務状況を示した文書）の提出を毎年行わなければならないことになっており、小法人（一〇〜四〇台のメダリオン所有法人）は財務報告書（公認会計士の監査は不要）を年一回提出することとなっている。そして、これらの財務報告書をTLCが会計専門家のアドバイスを得て格付けして料金決定の参考にする。

TLCは、料金変更の申請が出されると前述の「考慮すべき要素」、財務文書などからその適否を判断する。問題

はデータが必しも信頼出来ないことである。そこで大法人のデータにたよって判断することならざるをえない。

料金の種類は、初乗料金（一ドル、1/9マイル）、加算料金（一〇セント、1/9マイル）、待料金（一〇セント、四五秒毎）、夜間割増（五〇セント、午後八時〜午前六時、日祝祭日の終日。一九八一・五・一から）、荷物料金（荷物一個五〇セント）となっている。

四 運転手資格の規制

(1) 運転手免許の種類（条例335条a項）

営業用車両を運転する場合種類に応じて、つぎのような運転免許を取得しなければならないことになっている。

イ タクシー運転手免許

ロ 乗合自動車（バス）運転手免許

ハ リムジン運転手免許

ニ 車椅子収容バン運転手免許

(2) 運転手免許の申請要件（同b項）

イ ニューヨーク州の運転免許を取得している者であること

ロ 一九歳以上であつてアメリカ市民あるいは永住権を持っているものであること

ハ 良好な視力を有し、てんかん、めまい、心臓疾患その他虚弱体質などを有せず、かつ免許された車両を安全に運転するに不適格な精神障害のない健全な身体であること

ニ 指紋押捺をすること

ホ 道徳觀念があること

ヘ 麻薬、アルコールの常用者でないこと

ト 最新の写真二葉添付すること（同 e 項）

(3) 試験制度（同 d 項）

イ 運転手免許申請人は、条例の該当条項に基づいて委員会の指定する医者の検査を受けなければならない

ロ 申請人は、委員会が実施する市に関する知識の試験を受けなければならない

委員会は、運行上の知識、交通規則、委員会規則、英語、ニューヨークの地理に関する知識、などにつき筆記および面接試験を行っている。受験者の半数は一回目の試験で合格するが、委員会が認めている二回目、三回目および面接試験を行っている。受験者全体の三分の二が合格すると言われている。

このような試験をやっても、英語ができないとか、地理不案内との苦情が絶えないため、一九八一年三月一〇日から全運転手に市街地図の携帯を義務付けるようになっていた。

(4) 運転手免許の有効期間と免許料金

イ 免許にはオリジナル免許と更新免許があり、一年以上三年の間で委員会が設定できる（同 g 項）

ロ 免許料金はつぎの範囲内で委員会が決められる（同 j 項）

オリジナル免許 \$50 以内、更新免許 \$50 以内である。

(5) 運転手免許の停止または取消

イ 病気、天変事変の場合を除き、一年にすくなくとも二五日以上業務に携わらなかった時は免許は取り消される
(同一項)

ロ 委員会は、運転手免許保持者が、本条例、委員会の規則や規定に違反した場合、聴聞を開いた上で、免許停止または免許の取り消しを行うことができる (同一項)

(6) 運転手の教育制度 (条例383条)

イ 条例で新規運転手の教育講座の設置が決められている

ロ 運転技術、接客態度、地理などが中心である

ハ 年間五、〇〇〇人が計画されているが、まだ必ずしも十分には機能していないようである

なお、労働組合でもこの種の講座を週一回ぐらいの割りで開いていると言われる。とくに護身を目的にして
いる講座もある。

五 車両規制

(1) 型式規制

TLCは、大きさ・形状にかんする基本的基準を定めている。高さ、車幅、大きさ(ホイール・ベースの長さ)、
座席の奥行、足元のスペース、エンジンの型式、内装の材料、デザインなど。

アメリカの車両は、全体的にタクシー用として設計されていないため老人、身体的ハンディキャップのある人た

ち、さらに一般利用者に対してさえ不便であると言われ、TLCは、タクシー用車両の開発にも取り組んでいる。

(2) 車両検査

メダリオン・タクシー車両は、四ヶ月毎の検査が義務づけられている。

特に、車両の状態と清潔さなどが検査の中心であるが、しかし、ニューヨークのタクシーの状態は千差万別であつて清潔なものも見られたがひどい状態の車両にもお目にかかった。全体としては、我が国のタクシー車両のほうが格段に奇麗な感じであつた。

最近、リース制がどんどん拡大してきた結果か、車両の管理が杜撰になってきているのではないかと思われる。

(3) 「タクシー」という用語の使用制限

免許を受けた車両以外「hack」「taxi」「taxicab」「coach」その他これらの用語と紛らわしい用語の使用は禁止されている（同2306条c項）。

(4) タクシー車両の色規制（2314条）。

(5) 騒音・大気汚染規制（2318条）。

六 タクシー・サービスの規制⁽²⁰⁾

1 料金をめぐる規制

利用者に明確に知りうるようにするとか、不当な料金の請求などが行われないうにするなど（前述の料金の項参照）。

なお、最新のタクシー・メーターは、領収書が発行できるものがあり便利になっている。

2 免許取消要件

つぎのような違反行為があった場合、運転者免許の取り消し（二四ヶ月内に三回以上の違反行為があった場合。2307条b項）、罰金の賦課が行われるとともに、違反後一年間は運転者免許は与えられない（同条b、c項）。

(1) 運転手は、乗客が座席に座る前に、正当な理由もなく乗客の行き先を確かめてはならない（乗車拒否禁止。同条b項1）。

(2) 運転手は市内であるかぎり行き先によって乗客を選別してはならない（乗車拒否禁止。同a項2）。

(3) 運転手は定められている料金を越えた料金を請求することは出来ない（同a項3）。

七 保険制度

1 メダリオン・タクシー

(1) 強制保険

タクシー・プレート「T」を受けるためには、州法で定められている最低限度の保険に加入することが義務付けられている。

州の定める保険の基準（この基準は二五年間以上も据え置かれてきた）は、事故死亡……五〇、〇〇〇〜一〇〇、〇〇〇ドル、負傷……一〇、〇〇〇〜二〇、〇〇〇ドルである。

法人、小法人、個人の大半が死亡事故に対して、一〇〇、〇〇〇〜三〇〇、〇〇〇ドル程度の保険を掛けてい

ると言われている。

保険料は、一交替制の場合年一、八〇〇〜二、〇〇〇ドル（個人タクシー）、二交替制の場合年三、〇〇〇〜三、五〇〇ドル（法人、小法人）である。

(2) 自家保険

州の定める強制保険の最低限度額以上であれば自家保険でもいいことになっている。

自家保険は、保険限度額を自己の資産で保証しうる保証書を用意しなければならないことになっている。

法人メダリオンの二、一〇〇車両中一、三〇〇台が自家保険によっている（一九八〇年州自動車局統計）。

2 非メダリオン・タクシー保険

(1) ハイヤー、リムジン等も保険に加入することになっているが、三分の一から四分の三が未加入か保険料未払いにより失効しているとも言われている。その理由は、つぎの点にある。

*非メダリオン営業者がTLCへの登録を好まないこと。

*TLCや州の自動車局が、それをチェックするだけの人的資金的体制が無いこと。

*住所を市の郊外に置くなどしてTLCのチェックを免れる例が多いが、保険会社もその点のチェックが杜撰なこと。保険会社は、保険の支払いの段階で、申請された住所と真実の住所が異なることを理由に、不正保険請求だとして支払いを拒む例が多くトラブルが絶えない。

(2) 保険未加入や保険会社から支払いを拒絶されたような場合、州の自動車局が設置した別法人によって被害者に

保証金を払うことになっている。

死亡事故……………最高五〇、〇〇〇ドル

負傷……………最高一〇、〇〇〇ドル

(3) 違反の取り締まり

州の自動車局では、保険の掛けられてないメダリオン、非メダリオン・タクシーの監督権限を有し、ナンバー・プレートを取り上げることが出来ることになっているが、違反者が数千人にものぼるため人的資金的にもお手上げの状態にある。TLCは、違反行為が判明すれば対応するが、これも州との権限関係、体制の不十分さなどから実を挙げにいたっていない。

八 TLCの体制と執行手続

1 委員構成 九名（五地区から各一名、その他四名）

2 権限 参入規制、料金規則といったそれぞれの該当箇所です既に言及してきたので省略。空港は Airport Authority が独自の監督規制機関を有している。

3 スタッフ（マンハッタンに本部、ロングアイランドに支部がある）

(1) スタッフ総定員

年 度 一九八五 一九八六 一九八七

予算定員 三三九 四六〇 四五八

アメリカにおけるタクシー事業の法的規制

実数	三三九	三三一	/
(2) 内訳	一九八五	一九八六	一九八七
*検査官(車両検査)	三二二	二七	六一(plan)
検査件数	四八、七四〇	四八、九六二	/
*許認可担当官	六七	五七	七四(plan)
処理件数	八、四八一	八、五九〇	/
*指導員	一二九	一四四	一八七(plan)
摘発件数	五五、五〇九	六二、三六五	
*裁決・調査官	五一	四八	六三(plan)
聴聞件数	四八、三三七	四一、六一〇	/
所要時間(一件)	二一・七h	二一・三h	/

スタッフ数とその内訳および処理事件数は以上のとおりであるが、特に指導員は非公務員で制服もなく待遇も悪い
ため、もっと待遇の良い法執行官(警官やその他の公務員)の職が見つかるまでの腰掛けのものが多く、年間移動
率は約四〇%と激しい。

職務は運転手や事業者のTLC規則違反行為の監視・摘発である。

規制の内容の例は、営業記録の検査、車両の清潔さ維持と安全な状態の維持のための検査、タクシーでの客引き禁

止、二交替制遵守、免許停止者・無免許者の営業監視などである。街頭指導は二交替制でやっているが、現実には街頭には四く六名ぐらいしか出て行けず、大半の指導員は違反者の召喚や聴聞などの事務に追われている。

4 免許の取消・停止手続

TLCは、事業者免許や運転手免許の取消や停止を行う権限を有している(2304条g項、および2305条i項)。申請資格を欠くに至った場合、法令違反の行為があったような場合である。

そして、このような取消・停止を行う場合には、相手方に告知(notice)し適正な聴聞(hearing)を経なければならぬことになっている(2305条一項)。これらの聴聞手続については、TLC規則で定めている(Procedures in the Event of a Violation of Commission Rules, 1984・11・15)。

告知は、違反事実と該当法条、聴聞の日時・場所等を記載した文書で聴聞日時の少なくとも一五日以前に行わなければならない(前掲規則三項)。本人が出頭して証言を希望するか、TLCが本人の出頭を求めた場合には、本人は出頭して口頭または文書による証言をすることが認められる(五項)。出頭を求められたのに正当な理由もなく出頭しなければ、罰金を課せられる(五項)。

聴聞は、行政法判事(administrative law judge)が行い、当事者は弁護士を付けることができる。聴聞手続きには、正式な証拠法則は適用されないが、証人は証言の上陳述するものとされている。聴聞は記録されて聴聞記録書が作成される(以上五項)。

この行政法判事の決定に不服な場合、当事者(TLCおよび相手方)は、二二日以内に法務担当 commissioner

に再審査を請求することができる（六項）。

裁定の結果は文書（内容証明書付き。但し免許取消、免許停止以外は内容証明は使われていない）で行うこととなっている（八項）。

九 諮問委員会

1 Taxi and Limousine Commission Advisory Board（条例2319条 a、b 項）

(1) 設置目的

タクシー・サービスと公衆の利益、タクシー産業の在り方、TLCの適切な行政執行などに関する諮問に応じるためである。

(2) 委員 市長任命で一五名。タクシー業界、労働者から各一名、運輸局、消費者保護局、警察の各コミッション
ー等から選出される。

2 Advisory Board on Transportation of the Handicapped

身体にハンディキャップのある人々に対する交通機関の在り方などについて、アドバイスするための機関。

一〇 労働関係とリース制

1 タクシーの運行は、当初は法人運転手と個人による運行の二つであったが、今日ではリース制が広く見られるようになってきたことから、つぎの三タイプがある。

*会社（法人、小法人）雇用の運転手によるもの（法人運転手）

タクシー車両の所有関係とその
運行の実情 (全米)

所有のタイプと運行	1978 (%)	1981 (%)
会社所有, 社員運行	44.9	29.0
会社所有, リース運行	37.3	47.7
個人所有, 自己運行	15.6	18.8
個人所有, リース運行	1.9	4.2
その他	0.3	0.2

Dr. William J. Bigoness, University of North Carolina: Analysis of Labor Impact on Charges in Management Structure within the Taxicab Industry (1983・6), p. 4.

*個人タクシーによるもの(個人運転手)

*リース制によるもの(リース運転手)

2 リース制の状況

ニューヨークでは一九七九年以来リース制が許可されている。ワシントンDCでは殆どがリース制で運行されていると言われている、われわれが調査したその他の市(アトランタ、デトロイト、ロサンゼルス)でも乗車したタクシーの殆どがリースの運転手であった。

上掲の統計から分かるように、リース制が法人タクシーでも個人タクシーでも次第に増加している。しかも、この統計は所管の行政機関が把握したものだけであり、その実態の把握は非常に難しいことを考えれば、実際にはもっと多いと考えられる。

3 リース制の発生する理由

リース制の発生する理由としては色々考えられるが、主要な理由は次のようなものである。

ア タクシー所有者が公共交通機関を責任を持って経営すると言う発想が失われ、投資の対象として考える風潮が出てきたこと(タクシー事業の荒廃)、

イ 個人の場合、一シフトしか取り得ないが、リースすることによって二シフトが取りうることとなり、収入を増加できること、

ロ 法人タクシーの場合、運転手は組合員でないと採用できず、組織労働者の労働条件の設定は厳しいと共に賃金その他の労働条件が高くつくと考えていること、ストライキ等の心配があること（それ故法人タクシーの運転手よりは、未組織労働者の多い小法人が好まれ、さらに自由な契約で条件設定のできるリース制が使われることになる）、ハ リース制だと労務管理も要らず厚生施設なども要らなくなる（安易な経営、安価な経営……サービスの低下、事業者責任の放棄、使用者責任の放棄―労働保護の野放し）。

4 リース制の仕組み

(1) リースは、リース契約の原本をTLCに提出して行うことになっている。法的規制は特に無い。自由な契約によって行われている。

労働組合は従来リース制に反対してきたが、最近では時代の流れに逆らえず、逆にリース制を労働協約の中に盛り込んで労働条件の保護を図る方向に進んできている（たとえば、SEIU三〇三六支部労働協約四七条）。

(2) 契約期間

(a) 一律ではないが、短いので一日毎、長いので一年またはそれ以上である。六ヶ月以上のリースは5%の譲渡税を取られるので、多くは六ヶ月以下。

(b) リースの条件

* 一交替制のもの、全時間制のものなど、千差万別。

* 賃借人がリース料を払い、ガソリン代を自己負担するだけで、その他の収入は自己のものとなるものが多い。しかし、賃借人が車庫代、整備費、保険料を持つものもあるし、そうでないものもあり、当事者の定め方しだいである。そのため稼げるだけ稼ぐことになり、サービス、労働条件などは野ばなし状態となっている。

* リース料 リースの条件がまちまちであるため、一概には言えないが、ニューヨークにおける標準的なものは、
つきのようなものである。

二交替制……運転手一人 週約二五〇ドル(邦貨 五〇、〇〇〇円、レート二〇〇円換算)

全時間……週約四〇〇ドル(邦貨 八〇、〇〇〇円)

(17) 本章は、注(7)、(10)に掲げた文献、および以下の文献とヒヤリングの結果に基づいている。

1, E. G. Rogoff: Regulation of New York City Taxicab Industry, City Almanac, Vol. 15, Nr. 2 (1980・8).

2, MCKINNEY'S Consolidated Laws of New York, Book 61A, Transportation Law (1975, Cumulative Annual Pocket Part, 1986).

3, City Ordinance, Chapter 65, Transportation of Passengers For Hire By Motor Vehicle (「タクシー」)。

4, Rules Requirements and Procedures Governing Owners of Medallion Taxicabs (1984・11), NY Taxi and Limousine Commission (「タクシー」)。

(18) ハース法制定の背景とその後の規制の経緯については、注(17)の1の文献p. 12以下に詳しい。ニューヨーク州におけるタクシー事業は既に一九〇〇年代初頭から見られたが、一九三三～三〇年代に供給過剰問題が議論になり、各種の委員会などを設置して検討が重ねられ、一九三六年 Alderman Lew Haas の提案した法案が翌一九三七年議會で承認された。同法によって本格的なハイ・タク事業の規制が開始されたこと

から、ハース法と呼ばれてハイ・タク規制法の古典とされている。同法は、ハイ・タク事業を参入・料金・サービスなど体系的に規制しているが、最も特徴的なのは何と言っても参入規制として台数規制を導入したことであろう。

(19) これらの区分は、TLC規則（前掲注（17）の4）で行われている。法人タクシー（taxicab fleet）と言うのは、二五台以上の車両を保有するタクシー事業法人で、一日一八時間以上のサービスの供給が義務付けられている（規則の定義規定）。小法人タクシー（taxicab minifleet）は二台以上の車両を保有し稼働させているタクシー事業法人である。

(20) ロサンゼルスで市当局のヒヤリングをした際、サービスのよしあしの判断基準として、同市では電話での申し込みに四五秒以内に応答しなければならぬこと、その後一五分以内に配車できることを目安にしており、これに応じられない場合免許更新拒絶もありうると述べていた。現に一九八一年ある会社が苦情が絶えないため免許更新の拒絶が行われ、それをめぐって裁判になっている。

六 小 結

一 中央集権型と地方分権型の法的規制

最後にわが国におけるハイ・タク事業の法的規制との比較を簡単に行いまとめた。

わが国における自動車運送事業は、バス、ハイ・タク、トラック何れの場合も道路運送法によって規制されている。その内、同法三条二項三号にいう「一般乗用旅客自動車運送事業」が、いわゆるハイ・タク事業であり、「一個の契約により乗車定員一〇人以下の自動車を貸し切って旅客を運送する一般自動車運送事業」（同号カッコ書き）がそれに該当する。

ところで、わが国におけるハイ・タクを含めた自動車運送事業の規制は、参入、運賃、安全、サービスなど広範に

わたっており、法的整備の意味ではアメリカ以上に整っているかもしれない。そして、これらの規制権限は全て運輸省に与えられており、この点がまず、アメリカのに比較した場合の最も大きな相違である。鉄道も運輸省の所管であることを考慮すれば、わが国における交通運輸事業の規制は、典型的な中央集権型であり、アメリカのそれが州際にわたらないかぎり州や市町村にあって、地方分権型であるのと対照的である。

このようなわが国の法制度は、総合的運輸政策の策定、各種の運輸事業間の調整などが国家レベルで可能となるなどの利点もあるが、地域交通に関するかぎり、地域の都市政策や産業政策などとの整合性がどこまで図りうるかなど検討すべき点も多い。

もっとも、その点の調整は運輸政策審議会（運輸省設置法三八条）や運輸審議会（同五条）、あるいは地方交通審議会（同五五条）などにおける審議過程で十分可能との考え方もあるが、現実の運用を見るかぎりそれも必ずしも説得的とはいえない。委員構成（直接的な利用者の代表や運輸労働者が十分参加しうるとは考えられないこと）、審議会の運営の在り方（公開性が保障されておらず必ずしも民主的とは云えないこと）など改革すべき課題が多いからである。¹⁾

これらの規制のうちここではさしあたり参入規制と運賃規制および規制手続などを中心に取り上げて検討しておきたい。

二 参入規制

1 法的レベルの規制

アメリカにおけるタクシー事業の法的規制

道路運送法四条は、「一般自動車運送事業を經營しようとする者は、運輸大臣の免許を受けなければならない」（一）項とし、「一般自動車運送事業の免許は、路線又は事業区域及び……一般自動車運送事業の種類について行う」（二）項）としている。そして、免許申請書には、一般自動車運送事業の種類、予定する路線または事業区域、事業計画および当該事業の経営が運輸上必要である理由を記載して行うこととしており（五条）、ハイ・タクの増減車がかかわる事業計画の変更は運輸大臣の認可にかからしめられている（一八条）。

これらの運輸大臣の権限は、一二二条一項一号により政令の定める基準にしたがって地方運輸局長に権限委任され、その委任された権限の内一定の事項は、政令で定めるところにより地方運輸局陸運支局長に委任できることとなっている（同二項）。ところで、これらの免許に当っての免許基準については、同法六条が五つの項目を定めている。

- イ、当該事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること、
 - ロ、当該事業の開始によって当該路線又は事業区域に係る供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであること、
 - ハ、当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること、
 - ニ、当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること、
 - ホ、その他当該事業の開始が公益上必要であり、且つ、適切なものであること、
- そこで問題となるのは、これらの免許基準判断の前提となり、免許基準の要とも云うべき「供給輸送力と輸送需要

量とのバランス」とか「事業開始が輸送需要に対して適切か否か」といった、いわゆる需給計画は誰がどのようにして策定するのかわかる。結論から云えば需給計画の策定は、これまで行政の権限で策定されることとなっていた。しかし、技術的な難しさもある上に、行政要員不足のため調査や資料収集能力に限界が有ることなどから実際には本格的な需給計画の策定は行われてきたとは言いがたい。結局、地域交通局（昭和五九年六月までは自動車局）が免許の処理基準を策定してそれに基づいて行われてきたのである。しからば、その処理基準はいかなるものであろうか。

2 行政レベルの処理基準 1—本省レベル

まず、処理基準の大綱は、本省の所管局長レベルで策定され、それが地方支分部局に示達されて運用されることとなる。「ハイヤー・タクシー関係事務処理の改善について」（昭和四五年一月二八日、自旅第六九四号）各陸運局長あて運輸省自動車局長（通達）が、その例である。本通達は、後に触れる判例などの動向を考慮してか「事務処理基準の明確化と公開」をうたい、さらに当時の高度経済成長期の状況を反映したハイ・タク需要の増大に対応するため「事務処理の簡素化・迅速化」の必要性を指摘した上で、大要次のような示達を行っている。

(1) 新規免許事務処理

- (ア) 免許の資格要件は明確・具体的に定め公開すること、
- (イ) 資格要件は事業者の資質が低下しないよう厳格に定めること、
- (ウ) 免許申請書類は平易簡素化すること、
- (エ) 事案処理期間を大幅に短縮すること、

(4) 資格要件（後掲）

(カ) 申請手続

申請書・添付書類は、可能な限り具体的・平易な書き込み方式の様式化し、申請内容の挙証方法とそのため
書類は内容・範囲等を具体的にあきらかにすること、

(キ) 処理

申請があつた場合は、資格要件に適合するか否かを審査し、直ちに処分すること（おおむね三月以内を目途と
する）。

審査は、書面審査によることとし、実地調査は、車庫の現地調査の必要がある場合を除き、原則として行わな
いこと、

(2) 事業計画変更事務処理—増車申請処理

(ア) 明確な増車基準を地域ごとに定め、この場合、特に過去一定期間内の重大事故・乗車拒否等の有無によるなど
により迅速な処理を原則とすること、

(イ) 基準内における随時増車による迅速な処理を原則とすること、

(ウ) タクシー業務適正化臨時措置法の適用されている地域の増車は車両数の制限を設けないこと、その他の地域で
も都市部などについては、需要に対し供給が著しく過剰となつていふと思われる場合以外車両数の制限を行わな
いこと、

3 行政レベルの処理基準 2―出先（地方支分部局）レベル

本省からの示達に基づき、各運輸局長（昭和五九年六月まで陸運局長）は、具体的処理基準を定め公表している。その処理基準は、前掲の通達（昭和四五・一一・二八）の別添一に示された次のような基準にそって作成されている。

- (1) 一般乗用旅客自動車運送事業の免許に関する公示
いわゆる「法人タクシーの資格要件」に関する公示であり、大要は次のとおりである。
 - (ア) 車両数 〇〇両以上であること（大都市三〇車両以上、中都市一五両以上と言うようにランクづけている）、
 - (イ) 車庫・営業所 計画車両の全てを収容しうるものであり、〇〇%（大半が五%）は有蓋であること、〇〇地区にあつては他の事業者の営業所と〇〇メートル以上離れていること、建築基準法・都市計画法・消防法・農地法に抵触していないこと、
 - (ウ) 資金計画 資本金が事業開始に要する資金の一〇〇%以上であること等、
 - (エ) 要員 事業計画を遂行するに足る数の運転者を確保できること、この場合、運転者が自動車運送事業等運輸規則二五条の七第一項各号（日々雇い入れられる者、二ヶ月以内の期間を定めて使用される者など）に該当する者でなく、かつ不当な手段で引き抜いた者でないこと、常勤有資格の運行管理者を選任していること、有資格の整備管理者を確保していること、一車当たり対人任意保険〇〇〇〇円（例えば三、〇〇〇万円）以上掛けていること、道路運送法六条の二の定める欠格事由（一年以上の懲役又は禁

固の刑に処せられ、二年を経過していない者など）に該当しないこと、

(2) 増減車の処理基準

各運輸局（陸運局）ごとに「一般乗用旅客自動車運送事業の事業計画変更（増減車）の取り扱いについて」とする増減車の基準を定めて対応しているが、点数制を採用した詳細なものから、大綱だけを抽象的に示した簡単なものであって、運輸局ごとにバラツキがある。しかし、その内容の概要はつぎのようなものである。

- (ア) 運転者の確保状況 過去六ヶ月間（地方都市は三ヶ月間）の勤務形態に即した適切な数の運転者が確保されていること、
- (イ) 労働基準法の遵守状況 最近六ヶ月間に労基法違反による送検処分を受けた事業者、特に悪質な労務管理を行ってきた事業者は認可しないこと、
- (ウ) 稼働率の状況 三ヶ月の稼働率が九〇％（地方都市八五％）以上であること、
- (エ) 交通事故発生状況 過去六ヶ月以内に事業者の責任に帰する重大・悪質な事故の発生がないこと、
- (オ) 道路運送法等の行政処分状況 過去六ヶ月以内に同法および関係規則に違反する行為により行政処分を受けていないこと、
- (カ) 苦情処理状況 乗客等の苦情処理が適切に行われていること、

4 処理基準の設定と処分権限の行使

このような処理基準は、直ちに法令上の免許や認可基準の実質的内容となり、許認可そのものを左右する。すなわ

ち、申請人の権利を大きく左右することとなるのである。そうだとすればその決定手続(基準設定手続 rule-making)は適正なものでなければならぬし、その運用(処分手続)もまた適正なものでなければならぬ。その詳細は後に取り上げるが、結論的に言えば、基準設定手続の適正化は殆ど省みられていない。行政内部で行政の裁量として行われているからである。また、新規免許や増減車の決定(処分)手続も基本的には行政の裁量事項と解されて扱われているのである。

三 運賃・料金規制

1 法的レベルの規制

一般自動車運送事業の運賃・料金の決定または変更は、運輸大臣(地方運輸局長に権限委任されている。一二二条一項一号)の認可にかからしめられている(八条一項)。そして、その認可の基準とされているのはつぎの五要件である(同二項)。

- (1) 能率的な経営の下における適正な原価を償い、且つ、適正な利潤を含むものであること、
- (2) 特定の旅客又は荷主に対し不当な差別取扱をするものでないこと、
- (3) 旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主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、
- (4) 他の一般自動車運送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、
- (5) 運賃及び料金が対距離制による場合であつて、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、

これらの要件にしたがつて認可を行うには、少なくとも「適正な原価を償い、適正な利潤を含むもの」であるか否か、「利用者の負担能力を越え利用を困難にするもの」ではないか、「事業者間に不当な競争をひきおこす」恐れはないかなどが考慮されなければならないわけであるから、それを判断するための科学的客観的な判断基準、例えば事業の経営分析、利用者の負担能力に関する分析、あるいは不当な競争となるか否かを判断するための市場構造分析などがなければならぬはずである。

2 行政レベルの処理基準 1—本省レベル

しかし、このような科学的・客観的研究の結果か否かはつまびらかではないが、本省所管局長（地域交通局長。五九年六月迄は自動車局長）が大綱を定めて示達し、それに基づいて権限委任を受けた地方運輸局長が運賃・料金の設定・変更の認可を行うこととなっている。その大綱が、「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃改定要否の検討基準及び運賃原価算定基準について」（昭和四八年七月二六日自旅第二七三号各陸運局長・沖繩総合事務局長あて運輸省自動車局長通達）であり、経済企画庁と協議を行ったことを明記した上で（公共料金であるためと思われる）、大要次のような示達をおこなっている。

(1) 運賃改定要否の判定

別紙(一)（後に取り上げる—引用者）一般乗用旅客自動車運送事業の運賃改定要否の検討基準による。但し、当分の間標準能率事業者の実績年度における事業収支率（適正利潤を含む。）が一〇・五パーセントをこえる場合は、運賃

改定の必要あるものとは認めないものとする。

なお、地域区分の基準の運用については、需要の構造が異なる場合、立地条件の較差がある場合又は地域の適正輸送力の確保等特に必要な場合を除き地域を細分化することは極力行わないこと。

(2) 運賃原価の算定

この点については、別紙(二)「運賃原価算定基準」(後に取り上げる―引用者)によるとして詳細な算定基準を示しており、それに基づいて地方運輸局長が運用することとなる。

(3) 指導等の措置

運賃改定を機にサービスの不良又は安全運行を怠る事業者に対しては適切な指導等の措置を講ずることとする。

なお、運輸省自動車局(現行の地域交通局)は、運賃改定的前提となる運賃および料金の基本的仕組みについて、おおむね次のように定めている。

① 運賃

ア、運賃の種類 距離制運賃(時間距離併用運賃を含む)・時間制運賃

イ、距離制運賃 車種ごとに初乗運賃・加算運賃

ウ、初乗距離 一・五キロから二キロメートル

加算距離 三〇〇メートルから五〇〇メートルの間で設定

アメリカにおけるタクシー事業の法的規制

エ、深夜早朝割増 午後一〇時（政令指定都市およびこれに準ずる大都市は午後一一時）以降午前五時
オ、時間制運賃 三〇分単位（冠婚葬祭・観光周遊等）

カ、運賃の収受 メーターにより表示（事業者の運賃・料金の公示義務については道路運送法一三条参照）

② 料金

ア、種 類 待料金・迎車回送料金

イ、車 種 大型車・中型車・小型車

3 行政レベルの処理基準 2―出先レベル

地方運輸局レベルにおいては、前掲の通達に示された次のような処理基準（前掲通達の別紙（一）「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃改定要否の検討基準」）に基づいて料金・運賃の認可を行うこととなっている。その「検討基準」の概要はつぎのようなものである。

(1) 地域区分の基準

陸運局長が同一運賃を適用する事業区域として定めた地域（運賃適用区域）を単位とすること（いわゆる、同一地域同一運賃制⁽²⁾）。

(2) 標準能率事業者の選定基準

運賃適用地域内において、標準的経営を行っている事業者を前掲通達の示す基準に従って標準能率事業者として選定し車両数規模別にそれぞれ五〇％（実際には一〇～三〇社）抽出して行う。

(3) 運賃原価算定基準

「適正な原価を償い、且つ、適正な利潤を含む」運賃改定と言えるかどうかの判断基準となる原価の算定基準が前掲通達の別紙(二)に詳細に示されている。

原価計算対象事業者の選定、原価計算の方法、原価計算期間(三年間)、関連する収益および費用の配分基準、原価の算定(原価の範囲・要素別原価の算定(人件費・燃料費・車両償却費・一般管理費等)✓)、改定しない場合の収入算定、所要増収率、運賃率等についてである。

4 処理基準の設定と処分権限

これまで見てきたことから明らかのように、運賃の種類、運賃改定の判断基準等、道路運送法八条第二項に定める運賃・料金認可に関する抽象的要件を具体化する基準づくりは、全て行政レベルで行われている。すなわち、認可要件の基準設定行為は、行政内部において行政の裁量でおこなわれ、それが適正か否かの客観的検討は内部的にはともかく、広く専門家等外部からの批判検討には晒されていないのである。

さらに、改めて取り上げるが運賃認可行為自体も行政裁量で行われていることにここでは留意しておきたい。

四 サービス・安全性規制

サービスや安全性の規制の中心は、事業者、運転者、車両に対して行われる。

事業者に対するものとしては、事業免許、運賃認可などをとって行われる基本的な仕組みに加えて、運送引受義務(道路運送法一五条)、運行管理者の設置義務(同二五条の二)などがある。車両に対しては、道路運送車両法に

よって技術的規制が体系的に行われている。

しかし、サービスの質を大きく左右するのは何と言っても運転者であり、この点に関する規制は、つぎのようになっている。

1 法的レベルの規制

法的レベルの規制としては、運転者資格の規制と運転者の登録制が取られ、さらに乗車拒否等のチェックのため近代化センター法による指導員制度が設けられている。

(1) 運転者資格

「一般自動車運送事業を経営する者は、年齢、運転の経歴その他政令で定める一定の要件を備える者でなければ、その事業用自動車の運転をさせてはならない」（法二七条）と規定し、その詳細は政令に委任している。

(2) 運転者登録

「タクシー運転者の登録を実施し、タクシー業務適正化事業の実施を促進すること等の措置を定めることにより、タクシー事業の業務の適正化を図り、もって利用者の利便の確保に資することを目的」として、つぎのような運転者の登録要件を定めたタクシー業務適正化臨時措置法（昭和四五年五月一九日法律第七五号）が制定されている。

ア、登録運転者以外の運転禁止（三条）

イ、登録運転者証の表示義務（一三条）

ウ、登録取消（九条）

道路運送法、適正化法等の法令違反、命令・処分違反行為（一号）、運転者の職務に関し著しく不適当な行為（二号）、不正な手段により登録を受けた場合（三号）のような行為があると登録の取り消しが行われる。

取り消しにあつたては聴聞を行い、聴聞に際しては意見を述べ証拠を提出する機会が与えられねばならないこととなつている（九条四項）。

2 行政レベルの処理基準

運転者の規制についての行政レベルの規制基準の設定は、政令で定められることとなつており（道路運送法二七条）、「旅客自動車運送事業用自動車の運転者の要件に関する政令」（昭和三十一年七月二二日政令第二五六号。昭和三年、三八年、四〇年、四二年、四五年、四六年と再三改正されてきている）がそれにあたるが、次の三つの要件を定めている。

- (1) 二一歳以上であること、
- (2) 普通自動車等の運転経験が三年以上であること、
- (3) 第二種免許を受けておりその効力が停止されていないこと、

したがつて、運転者の資格要件については行政レベルでの裁量はこれらの要件の性質上余り考えられない。

問題は、運転者の登録制を定めた「タクシー業務適正化臨時措置法」による登録の取り消し（九条）の具体的運用である。「法令違反行為」、「不当な行為」等の判断基準は定められておらず、もっぱら行政の判断に委ねられているからである。ただ、その際聴聞手続を経ることとなつていことから、適正な運営かいなかの保障は聴聞手続にその

多くを期待せざるをえないこととなる。

五 ハイ・タク事業規制と行政手続

1 行政手続の対象範囲

あらゆる規制がそうであるが、法令に基づく規制が行われる場合、法令の定める免許基準や認可基準が法律に細大漏らさず規定されている場合はともかく、法律が抽象的要件を定めるにとどまる場合、その要件の具体化は行政レベルで具体化せざるをえない。この行政レベルにおける要件の具体化（基準設定行為）は内容次第で法律レベルの要件を大きく規定し、それがそのまま国民の権利義務を大きく左右することとなるのである。それ故、基準設定行為から始まって具体的処分のレベルまでのプロセスがいかに適正に運用されるか、そして、免許拒否処分や取消・停止処分をめぐる適正手続（事後行政手続）も、ここでの行政手続の対象範囲である。もともと、さらにその前提となる政策立案過程（交通運輸政策、地域交通政策、都市政策、産業構造政策等、およびその相互関係）の適正化も広義の行政手続の対象となりうることは言うまでもない。³⁾しかし、ここでは、そのレベルの行政過程の検討はひとまず除外しておく。

2 事業規制のタイプと行政手続

これまで述べてきたわが国におけるハイ・タク事業規制の法的仕組みをアメリカにおけるそれと比較してみた場合、次の点を指摘しよう。

(1) 規制と行政手続との関連

(7) 参入規制

法的レベルの規制タイプからすれば免許制であるが、行政レベルの現実的規制手法は車両台数の大枠を押さえて需給関係を考慮しながら免許の可否を決定しており、その意味からすれば、緩い台数規制 (pre-determined ceiling) 方式を免許の具体的手法として採用しているとも解される。しかも、台数規制を行う場合、アメリカにおける例では、その ceiling (台数) の決定は議会において行われ、しかも、その具体的運用機関として第三者機関である commission を設置して行うなどの配慮がなされているのが通例であるのに対し、わが国では行政レベルの運用基準で行っているのが特徴である。法定されている免許要件 (道路運送法六条) の運用として果たしてそのような規制が行政レベルで行いうるか自体がそもそも問題であるが、仮にそれが許されるとしても、わが国における免許基準の設定および免許決定処分過程の適正化の問題 (設定機関、処分手続等) は、アメリカにおける以上に重要になってくるはずである。

(イ) 料金規制

わが国における料金設定方式は、アメリカにおいても四九・五%が採用している行政による料金設定方式である。しかし、アメリカの料金設定方式は commission における審査過程があり、その前提として事業者の行う定期的財務報告書や会計専門官の審査が参考とされていると共に、外部の調査の専門機関に業界の経営分析を行わせるなどして、かなり客観化・適正化の努力が払われていることが特徴的である。これに対して、わが国においては、審査基準の設定も審査そのものも全て行政自体が行っており、その意味では料金認可手続の適正化は必ずしも十分行われてい

るとは言い得ない。

(ウ) その他の規制

事業免許の取消（法四三条）、事業改善命令（三三条）、運送に関する各種の命令（三四条）、運転者登録の取消（前掲）等をめぐる規制があるがその認定・行使の手續をめぐる行政手續もまた問題となる。

(2) 行政手續の基本原理とハイ・タク事業規制手續

(ア) 行政手續の基本原理⁽³⁾

行政手續の核心は、告知 (notice) と聴聞 (hearing) 、および手續過程からの偏見 (bias) 排除 (当事者は裁判官たり得ず。客観的な審査・決定機関) にある。さらに、資料の閲覧・公開、聴聞の在り方 (攻撃防御の方法の保障、公開など) も併せて考慮されなければならない。

そこで問題となるのは、ハイ・タク事業規制に関しこのような行政手續の整備はなされているかである。

(イ) 基準設定行為

いわゆる rule-making の重要な部分を構成する基準設定行為については何ら手続的整備はなされていない。もっぱら行政の裁量で行われているのである。例えば、現在系争中の裁判で争点となっている「同一地域同一運賃」の原則は、法的レベルの制度ではなく、先に引用したように道路運送法八条二項の運賃認可基準に関する通達のなかで運賃適用地域ごとに単一運賃を採用し複数運賃は認めないとする行政方針に他ならない。このような運賃・料金の基本に関わる基準設定行為がすべて行政レベルで何等の適正手續の保障もなく決定しようとするのは問題である。この点

アメリカの場合、行政委員会と言う第三者機関の規則制定権の行使によって行われていることと対照的である。

(ウ) 処分手続

運輸事業の免許、免許の取消、事業の停止等の処分を行う場合の手続については、処分権限者が運輸大臣の場合、運輸審議会に諮問して意見を聞く手続が基本的には定められている。ただ、定め方は必ずしも同じではない。規制法（作用法）自体に定めのある場合（海上運送法六条、一六条）、規制法自体には定めはなく組織法（運輸省設置法）によって定められている場合がある。一般自動車運送事業の場合後者の例に当たり、道路運送法には諮問に関する規定は無いが運輸省設置法（六条一項七号）に定められている。

ところで、運輸省設置法五条は、「運輸省に、公共の利益を確保するため次条第一項に掲げる事項について公平且つ合理的な決定をさせるため、運輸審議会を常置する。」とし、一般自動車運送事業にかかわる諮問事項として「自動車運送事業の免許若しくはその取消又は事業の停止」（同六条一項七号）を掲げている。

そして、このような処分手続の適正化に重要な役割を果たす運輸審議会の審議手続を「運輸審議会一般規則」（昭和二七年二月一六日運輸省令第八号）として詳細に定めている⁴⁰。この「運輸審議会一般規則」の定める手続は、行政手続の基本原理に照らしてみてもかなり整備されていると思われる。

しかし、ハイ・タク事業がかかわる自動車運送事業に関しては、運輸大臣の権限を地方運輸局長に委任できることとなっていることから（道路運送法一二二条一項）、地方運輸局長がこれらの処分を行うこととなり、その場合には「運輸審議会」への諮問は行われず、従って「運輸審議会一般規則」は適用されない。その意味では、運輸大臣から

地方運輸局長に権限が委任されると、免許、免許の取消、事業の停止のような重要な処分であるにもかかわらず、行政手続の大半は欠落してしまふのである。⁽⁴⁾

ただ、権限委任を受けた地方運輸局長がその権限行使を行うにあつたての聴聞に関しては、道路運送法一二二条の二に定めがあり、実務上はそれに基づいて運用されている。同条は、地方運輸局長が、「自動車運送事業の免許又は許可」（同条一項一号）、「自動車運送事業の停止又は免許若しくは許可の取消」（二号）、「基本的な運賃及び料金に関する認可」（三号）を行う場合、「必要があると認めるときは、利害関係人又は参考人の出頭を認め聴聞することができる」と定めているからである。

そして、同条項の運用細則を定めているのが道路運送法施行規則（昭和二六年八月一八日運輸省令第七五号）第八章である。これらの関係法令の定める自動車運送事業規則をめぐる行政手続を整理するとつぎのようになる。

ア、かかわる処分（道路運送法一二二条の二第一項）

事業の免許又は許可、免許又は許可の取消、事業の停止、運賃・料金の認可

イ、聴聞をすることができる場合

地方運輸局長が必要と認めたとき（同条一項）、

ウ、聴聞をしなければならない場合

利害関係人の申請があつたとき、および運輸大臣の指示があつたとき（同条二項）。

この場合の利害関係人とは免許・許可および運賃認可の申請者、事業の停止および免許・許可の取消処分の対象

者、免許・許可等の申請者と競争関係にある者、利用者その他の者のうち地方運輸局長が当該事案に関し特に重大な利害関係を有すると認められた者である（道路運送法施行規則六三条の二）。もっとも、これまで利用者その他を重大な利害関係を有するものと認めて参加させた例は無いと言われる。

エ、手続

事案の公示 事案を地方運輸局の掲示板等に掲示する等適当な方法で公示しなければならない（施行規則六三条）。
聴聞の申請 利害関係人が聴聞の申請をするときは、公示の日から一〇日以内に一定の書式をもって地方運輸局長に提出する（施行規則六三条の三）。

聴聞の審理 聴聞に際しては利害関係人に対し、意見を述べ、および証拠を提出する機会を与えなければならない（法一二二条の二第三項）。陳述人が二人以上あるときは、地方運輸局長が陳述すべき者を選定することができる（施行規則六三条の四）。

聴聞主宰官 特に名文の規定はないが運用上は担当の部長（又は課長）が主宰官を務めるのが一般的である。

聴聞は聴聞室で予め用意された文書に基づいて聴取し、関係者を一堂に会して行うことはしていないとされている。

聴聞の形式 聴聞は非公開を原則とし、地方運輸局長が必要と認めた場合は公開とすることができる（施行規則六三条の六）。

聴聞の概要 運輸大臣の指示により行われた聴聞の場合は、聴聞の概要を遅滞なく運輸大臣に報告しなければなら

の報告書　　ない（施行規則六三条の七）。

六　ハイ・タク事業規制行政手続の日米の主要な相違

これまで見てきたことからハイ・タク事業規制やそれをめぐる行政手続の両国の相違はある程度明らかにし得たと考えるが、次の点を指摘して今後の課題としたい。

第一は、規制権限や規制機関の在り方である。とくに国中心型のシステムがわが国の特色であるが、地域交通については地域の各種の都市政策や地域産業政策などとの関連が深いことから、地域中心型の一定の地域交通運輸事業については地方に権限を移すことを検討すべきものと思われる。ただ、運輸事業規制をめぐる地方分権の在り方は、全国的規模の多種多様な交通運輸政策の総合的秩序も考慮されなければならないから、やみくもに地方分権を行えばよいという性質のものではなく、国・地方の機能的整合的権限配分を構想しなければならない。

第二は、行政手続のうち特に免許等の基準設定行為の適正化のための手続法の整備は焦眉の課題である。

第三は、処分をめぐる行政手続の整備に関わる問題である。日米の比較をしてみた場合、実際の運用のレベルでは両者の間には思っていたほどの落差はない。ただ、わが国の場合、行政手続の整備が法的レベルでなされておらず、もっぱら行政レベルで行われているのが特徴的であり、やはり基本的部分の法的整備は要請されると思われる。

もつともこの点は、運輸審議会の諮問手続の整備はかなり行われていることから、地方運輸局長に権限が委任された場合に、その問題性は顕著になる。

第三は、聴聞主宰官の位置付けには再考の余地がありそうである。処分の当事者の一方が、判断権限を持つと言う

のではやはり公正とは言い得まい。この点は、結局、規制機関や審判機関の在り方の問題であり、したがって規制・審判機関の在り方を含めた検討が必要と思われる。

(1) 運輸審議会における行政手続の問題については、寺前秀一「第四章 運輸審議会における行政手続」成田頼明編・前掲書四一四ページ以下に詳しい。審議会一般の問題状況については、拙稿「計画策定手続の問題点」『現代行政法体系3』一三一ページ以下参照。

(2) 「同一地域同一運賃」の行政処理方針は、道路運送法八条の運用基準として、最初は東京地区の昭和二八年の運賃改定の際採用され、その後昭和三〇年七月二三日付運輸省自動車局長通達によって全国規模で採用されることとなり、さらにここに掲げた昭和四八年の通達でも明確に踏襲されてきた。

(3) この点については、さしあたり園部逸夫「行政手続法総説」『現代行政法体系3』一一ページ以下参照。その他同書収録の論文参照。

(4) 個人タクシーの事業免許をめぐる公正手続について、最高裁は「道路運送法においては、……事業の免許申請の可否を決する手続については、同法一二二条の二の聴聞の規定のほか、とくに、審査、判定の手続、方法等に関する明文規定は存在しない。しかし、同法による……事業の免許の可否は個人の職業選択の自由にかかわりを有するものであり、このことと同法六条および前記一二二条の二の規定とを併せ考えれば、本件におけるように、多数の者のうちから小數特定の者を、具体的個別的事実関係に基づき選択して免許の可否を決しようとする行政庁としては、事実の認定につき行政庁の独断を疑うことが客観的にもっとも認められるような不公正な手続をとってはならないものと解せられる。すなわち、右六条は抽象的な免許基準を定めているにすぎないのであるから、内部的にせよ、さらに、その趣旨を具体化した審査基準を設定し、これを公正かつ合理的に適用すべく、とくに、右基準の内容が微妙、高度の認定を要するようなものである場合には、右基準を適用するうえで必要とされる事項について、申請人に対しその主張と証拠の提出の機会を与えなければならぬといふべきである。」(最一小)判昭和四六・一〇・二八民集二五卷七号一〇三七ページ)と判示している点は考慮されねばならない。本判決の評釈としてさしあたり、小高剛「個人タクシー事業免許と公正手続」行政判例百選Ⅱ(第二版)二五八ページ参照。

以上