

中国における個人タクシー営業者の 権利利益の保護に関する考察

—中日比較行政法の研究—

韓 昌 善

はじめに

中国の都市化の進展とともにタクシーは重要な公共交通手段の一つとして大勢の人々に利用されている。そこで、社会的なニーズに応じて生まれたタクシー事業は、一つの産業となり、タクシーの営業を一つの職種としてその仕事に従業する運転手が急増した。しかし、近年、中国の各地でタクシーの営業権をめぐる紛争事件が多発している。通常は、個人、法人が営業権を取得したら、自分の名でタクシー事業を営むべきであるが、中国では、政府の営業権の許可制限、法律の未規制などのため、行政許可を通じて既得した営業権を第三者に貸して、各種の名目の管理費（坑費）と上納金を徴収するタクシー事業の経営モデルが形成されてしまった。そのため、中国ではタクシー営業をめぐる諸紛争が起きて日々深刻な社会問題となった。こんにちまで、このような社会問題について社会学、経済学、行政学等の面からアプローチして議論が展開されてきた。

本稿では、タクシー業界において諸紛争の原因となるタクシー営業権を中心に行政法の視点からアプローチしたい。中国では、いったんタクシー営業権をめぐる紛争が発生すると、営業権の所有者とその権利使用の賃借者（運転手）間で契約不履行として、民事訴訟を通じてトラブルを解決するケースが一般的である。営業許可を行った政府は無責任のまま、すべてのリスクを私人に転嫁した。

本稿では、以上のようなことを踏まえ、筆者の故郷である吉林省延吉市のタクシー事業の状況を例として挙げながら、これらの紛争事件が発生した原因を明らかにした上で、行政法の視点から分析を行い、主に個人タクシー事業に従業しているタクシー営業者の権利利益保護について検討する。

第1章 タクシー産業の概況および問題点

1 中国におけるタクシー産業の概況

中国のタクシー産業は、改革開放初期にスタートした。その後、タクシーは旅客運輸の需要に応じて、大勢の人々に利用される便利な交通手段として発展してきた。

「中国のタクシー産業は、改革開放の初期に一部の都市が国営の交通運輸会社と旅行会社に依頼して開始したことから始まる。その後、経済発展とともに旅客運輸に対するニーズも高まる中、国営企業の新車両への投資能力に限界がある状況を踏まえて、1985年、建設部⁽¹⁾は国務院の名義で、タクシー業界に対する『統一管理、複数会社経営（多数経営）』の管理方針を打ち出し、『国営企業を主力に、民営企業、事業単位⁽²⁾、個人の参加を支持する』と決めた⁽³⁾。すなわち、この政策により、タクシーの個人営業への道が開かれ、個人タクシー事業が誕生した。また、「1988年、建設部、公安部⁽⁴⁾、国家旅行局の連名で発令された『都市部のタクシー業務管理暫定方法』（城

(1) 建設部（日本の国土交通省に当たる）は、1988年5月、第7回の全国人民代表大会第7次会議で改編された中央の行政機関である。その前身は、1979年に成立した国家都市と農村建設総局である。2008年に至って、第11回全国人民代表大会第1次会議で、再び改編され、住宅、都市、農村建設部となり、都市旅客運輸の指導管轄権を交通運輸部に移した。

(2) 中国の事業単位とは、公共サービスを提供する実施組織である。日本の独立行政法人、特殊法人などに相当する。その例として、テレビ局、新聞社、学校、病院などの組織があって、政府により資金が提供され、サービスを提供するものである。

市出租汽车管理暫定弁法) では、都市部におけるタクシー業務の具体的な管理は、地方政府が制定・実施し、『営業許可証』の授与による市場参入の管理方法、価格は各地方政府が定めると規定した。この条例⁽⁵⁾では、中国のタクシー業務管理は、中央が関連法律、法規を制定し、地方政府が現地の実情に基づき、具体的な政策を制定、実施することを明記した。これがタクシー業界に対する政府の基本方針である。タクシー業界に対する政府の管理には、国务院と地方の二つのレベルがある。97 年、建設部が発令した『都市部のタクシー業務管理方法』(『城市出租汽车管理弁法』) では、『国务院の建設部門^(ママ)(建設部のこと一筆者注) が全国都市のタクシー業務を主管し、県以上の人民政府都市建設部門は当該管轄区に対するタクシー業務を管理する。具体的な業務は旅客運輸部門に委託する』と規定された。したがって、中央における主管官庁は建設部であり、地方では、『交通委員会』あるいは『道路運輸管理处』が直接管理をするようになった⁽⁶⁾。

しかし、北京、深圳、広州、武漢、合肥、青島、成都、西安、蘭州等全国 85 %以上の都市では、タクシー営業権をタクシー会社(法人)に譲渡した⁽⁷⁾。このようなことが起きた原因として、「利用者へのサービスの劣化、車両の急増による都市交通に対する圧力、他の公共交通手段とのアンバランスなど

(3) 吳茂松「中国のタクシー業界に見る都市化—タクシー運転手たちの権利擁護行為を手がかりに—」『中国の都市化：拡張、不安定と管理メカニズム』(調査研究報告書、2012 年) 3 頁。

(4) 公安部とは、中央の警察組織として、全国の警察業務に携わっている国务院の下に置かれる行政機関である。

(5) 中国において法令の一つとして「条例」という用語は日本で言う「地方公共団体がその自治立法権に基づいて制定するもの」(金子宏ほか『法律学小辞典』有斐閣、2012 年)に限らず、中国総理府(中国語「国务院」)を含む行政機関が法律などに基づいて、全国を対象にして拘束力を有するものを制定する場合にも用いられる(林修三『法令用語の常識』日本評論社、1993 年)。

(6) 吳茂松・前掲注(3) 5 頁。

(7) 百度百科「タクシー営業権」アクセス：<http://baike.baidu.com/view/6759326.htm>

が現実問題として浮上した。その対策として、1993年から各地の政府はタクシー営業の権利を『都市部の公共資源』として位置付け、市場に参入するタクシーの台数、営業権⁽⁸⁾に関する有償使用、会社経営方式の導入などの経営方式の改革に着手した。北京市の場合、成立して間もない北京市タクシー管理局は、1993年10月27日に記者会見を開き、タクシー市場が混乱する原因を『タクシーの車両の急増が市場の需要を超え、無秩序な競争が生まれた』と結論付け、それ以降はタクシー会社の設立を一切認めない措置を取り、営業権に関する規制を強化する一環として個人事業者への加入を制限した⁽⁹⁾。一方、相対的に小さい都市では、個人タクシー営業に関する制限がないこと、タクシー営業権に関する規制緩和等の理由で、個人タクシー営業者が重要な地位を示している。

筆者の故郷である延吉市の場合、1981年、その住民である趙氏とその友人らは三輪車を購入して、タクシー事業を営み始めた。これは、延吉市のタクシー営業の雛形である。その後、1985年、延吉市人民汽車会社は、51台の車を購入して、延吉市に最初のタクシー会社を設立した。1986年にタクシーの数が281台まで増えたが、2000年にはタクシーの数は3875台まで増えた。2001年4月9日に延吉市政府は、『延吉市タクシー営業権の有償使用を実施する方法』（『延吉市出租汽车営業権有償使用实施方案』延市政発（2001）18号、19号、20号文書）⁽¹⁰⁾を制定し、全市のタクシー営業権について有償使用を決定した。2001年4月1日から6月22日まで、タクシー営業権2500個が競売された⁽¹¹⁾。

(8) 営業権とは、タクシー事業を行おうと思っている個人、法人などが、政府に申請し、審査を経てタクシーの営業許可証を取得することを指す。中国におけるタクシー営業権は日本の行政法における特許に相当する。

(9) 呉茂松・前掲注（3）4頁。

(10) 同文書によると、延吉市のタクシー営業権の使用期間は20年である。

(11) 「延吉のタクシーの変遷史」（「延吉出租車史的演变史」）『延吉新聞網』2011年9月11日。

2001 年吉林省物価局は、延吉市物価局の延吉市タクシー営業権競売価格の問い合わせについて、「延吉市タクシー営業権の競売価格に関する回答」(吉省価経字(2001)14号)を示した。その内容は、「①タクシーの営業権競売は、原則上現在タクシーを営業しているものに優先的に競売し、残りの営業権のみを外部に競売する。②競売に参加する営業権は 1500 個で、使用期間は 20 年で、競売価格は 30000 元である。③営業権の競売で得た収入全部を都市の基礎建設に使用する。④競売は、競売法の規定に基づき、公開、公平、公証、社会安定に有利等原則に従って行う」とされる。しかし、その後、申請によるタクシー営業権取得に制限が課された。そのため、タクシー営業権は私人間で自由に売買された。2008 年ごろ、タクシー営業権の価格は、当初の 3 万元から 28 万元(マンション一棟の価格)までに上がってしまった。

一方、タクシー営業権の市場価格の高騰とともに、2008 年 12 月 8 日から、延吉市のタクシー運賃が値上げされた。タクシーの当初の運賃は、2.5 キロ以内は 5 円で、2.5 キロを超えた場合 1 キロ毎に 1.3 元を加えた運賃であったが、1 キロ超えたとき 2.7 元の加算となる値上げとなった。この値段は、吉林省でも一番高い運賃で、中国の首都である北京市の 3 元に近づいた。値上げした原因は、①主にガソリン代の高騰に伴うタクシー営業者の収入が減ったことと、②タクシー営業権の価格が高いことが挙げられた⁽¹²⁾。

2 タクシー産業の問題点

中国のタクシー事業の経営モデルは、大きく法人タクシー事業、個人タクシー事業に分けられる。しかし、細分すると、法人タクシーモデルの特徴は、営業者(運転手)は会社と請負契約と労働契約の二つを締結し、会社から車両、営業権のリースを受けるモデルと、自動車の所有権は個人で、営業権が

(12) 「延吉のタクシー運賃の値上げに関する調査」(「延吉出租车再次涨价调查」)『新文化報』2009 年 3 月 16 日。

会社の所有で、会社に管理費（営業権の賃貸費など）、登録費、保証金等を支払い、会社の名義で営業に参加するモデルが存在する。一方、個人タクシーモデルの特徴は、自動車の所有権とタクシー営業権を所有している個人が個人タクシー事業に携わるか、営業権と車の所有権を留保したまま運転手を雇い、オーナーは運転手から車両使用に伴う管理費を徴収し、直接営業にあたる運転手は歩合制による収入で、上納金以外は雇われた運転手の個人所得となるモデルが存在する。また、営業権を他人に賃貸または売却し、営業権を取得したものが自己所有の車で営業しているモデルも存在する⁽¹³⁾。

「2008年初めに、国務院発展研究センターが公表したタクシー業界に関する調査報告書では、タクシー業界に存在する問題について次の五つにまとめられた。①タクシーの市場参入に関する審査制度の非合理性、②タクシー営業権に関する管理の乱れ、③「白タク」の取り締まり不十分による営業秩序の乱れ、④タクシー会社と従業員との関係の不明瞭、⑤運転手の労働負担の過重・低収入、業界管理システムの不完全、公共交通手段に対する法律の不備である。このような産業構造の中で、最も被害をうけるのは運転手である。まず、歩合制により、会社に支払う上納金、管理費が高いため、長時間の勤務を強いられるが、収入が低い。2004年、200数人を対象に行われた調査では、一日平均14時間の勤務で、毎月の勤務時間は427時間に達し、法定勤務時間より168時間もオーバーしているという統計が出た。同じく、2004年に行われた運転手9000人を対象にした健康調査によれば、92.8%が健康問題を抱えている」⁽¹⁴⁾。

第2章 タクシー営業権許可の概念について

(13) 呉茂松・前掲注（3）7頁。

(14) 同上、7－8頁。

1 中国の許可の概要

中国の場合、許可とは、「法律による一般的な禁止（傍点筆者）の下で、行政機関が行政相手方の申請に基づき、法律に基づく審査を経て、許可証または免許等の交付という形式を通して、その者に特定の活動に従事することを認める行為である」⁽¹⁵⁾。

行政許可を学理上、①一般許可（免許許可、営業許可）と特別許可（製造たばこの小売販売業の許可）に分類する。一般許可とは、申請者が法律に基づき主管の行政機関に申請し、権限を持っている行政機関による審査を経て、申請が法定の条件に合致するとき、当該申請者は一定活動に従事する権利または資格を取得する。この種の許可は、申請者に特別な制限を設けていない許可であって、たとえば、自動車免許、営業許可等である。ここで、タクシー事業の営業許可は一般許可に属するはずではないかと思われる。しかし、実際の事務処理上では、タクシー事業の営業許可を特許として位置づけ、「特別許可」の範疇に属されている。そこで、特別許可とは、直接相手方に対して権利能力、行為能力、特定の権利または概括的な法律関係を設定する行為である。たとえば、タクシー営業の許可、製造たばこの小売販売業の許可等である⁽¹⁶⁾。

従来行政許可の概念・性質を巡って、三つの学説が対立している。一つは、権利賦与説（韓大元説）で、許可とは、行政主体⁽¹⁷⁾が行政の相手方の申請に応じて、法律に基づいて特定の行政相手方に法律による一般的な禁止の活動に

(15) 姜明安『行政法と行政訴訟法（第三版）』（北京大学出版社、2007年）261頁。

(16) 同上、261 - 262頁。

(17) 中国の行政法学で行政主体とは、職権を享有し、自己の名義で職権を行使し、独立で責任を負担する組織を指す。行政主体には国家（地方）行政機関と法律、法規の定めるところによって権限が与えられた組織が含まれている。中国には、日本の行政組織法で区別されている行政主体（行政上の権利義務の帰属主体）と行政機関（権限を行使する地位）が同じ意味で使用されている。

従事する法的権利または法的資格を付与する行政行為であるという解説がある。これに対して、解禁説（王連昌説）がある。この説は、狭義の許可とは、国家行政機関が法律による一般的禁止の行為を特定者あるいは特定事項に対し、その禁止を解除する行為であると主張している。そして、上記の二説を併せ持つ折衷説もある。折衷説によると、「行政許可とは、行政機関が相手方の申請に基づいて、書面の証書またはその他の方式により相手方にある種の行為に従事することを許し、ある種の権利を確認し、ある種の資格と能力を与える行為であるとした上で、相手方が許可を申請することにより取得する権利は、一般的権利であるかあるいは特許権（特別に賦与された権利または能力—筆者注）であるかを問わず、一般人に対してはすべて一般的に制限または禁止され、このような活動に従事することを許可することを経ずにこのような権利を行使することは違法でありまたは制限を受ける。行政機関は条件を設けて条件に適合する申請人に対し禁令を解除しまたはその権利を確認するだけである。圧倒的多数の場合において、許可はこのような権利が実現されることを保障する主要な手段である」と述べた⁽¹⁸⁾。

学理上の議論に対し、実務上で許可とは、「中華人民共和国行政許可法」（以下、中国「行政許可法」と略する）では、「本法において行政許可とは、行政機関が公民、法人、またはその他組織の申請に基づき、法による審査を経て、その特定活動に従事することを許可する行為をいう」と定義している（2条）。

また、行政許可は実定法上、一般（普通）許可、特許、認可、承認（核准）、登録（登記）など五つの形式に分類されている。全人大の常務委員会の審議に提出された行政許可法の法案（草案）および前段階で提出したいくつかの

(18) 上拂耕生「中国の行政許可手続に関する考察（一）—中華人民共和国行政許可法の規定を中心として—」熊本県立大学アドミニストレーション第12巻3・4合併号（2006年）36－37頁。

法案でもすでに以上のような分類が記載されたことがあった。しかし、最終の行政許可法法案の決定版では、以上のような用語が削除されてしまったが、現行の行政許可法では、以上の各種の特殊行政許可に対応する特別手続（行政許可法 51 条～57 条）を設けたことから、前記の分類方法が存在すると思われる。行政許可法 12 条 1 項によると、「国家の安全、公共の安全、マクロ経済調整、生態環境の保護に直接関わり、人身の健康、生命と財産の安全等に直接関わる特定活動など、法定条件に基づき承認を必要とする事項」と定めているが、この設定の許可は、一般許可の範疇である。これに対して、その第 12 条 2 項に「限られた天然資源の開発利用、公共資源の配置、及び公共の利益に直接関わる特定業種の市場参入許可等、特権の賦与を必要とする事項」と規定している。この規定は、行政許可法上の特許の範疇である⁽¹⁹⁾。

以上のような概念上の展開を踏まえ、中国で、タクシー事業を行おうと思っている個人、法人などは、政府に申請し、審査を経てタクシーの営業許可（営業権）を得なければならない。すなわち、タクシー事業の営業許可は、私人または法人などがタクシー事業の主管行政機関に申請を行ない、許可を得ることで、行政許可の一種であると判明できる。

2 日本の許可の概要

日本の行政法理論は、古くから許可を得て営業を営む事業を警察許可と公企業の特許として二分して論じてきた。警察許可とは、本来自由になし得る活動を公共の安全と秩序の維持のため予め禁止しておき、私人の申請により、一定要件を満たすと禁止を解除し、権利自由を回復させる行政行為である。たとえば、公衆浴場や飲食店などの営業許可は警察許可の性質をもつ。これに対して、特許とは、直接行政相手方に対し新たな権利や能力を特別に賦与する、または剥奪する行政行為である。たとえば、公有水面埋立免許、電気、

(19) 姜明安・前掲注 (15) 262 - 264 頁。

ガスなどの供給事業や、バス、鉄道などの運送事業、道路占用などの許可は特許の性質をもつ。

許可と特許は、国家と社会の二分論を前提としたものである。しかし、「国家と社会の峻別ですべてを説明できるかどうか、問題のある点もある。たとえば、ガス、電気等の公益事業と飲食店営業については、法律の規律の仕方についてはたしかに異なるところがある。前者では、自然独占を前提にして、市場への参入が制限され（独占又は寡占の法的認知）、同時に、独占の弊害の防止のための措置（料金等の認可制）がとられるのに対し、後者は公共の秩序維持の点からの基準を設定するが、市場への参入規制はない。そして、明治憲法の下では、前者の経営権は国家に独占されたものという観念が背景にあった。しかし、現行憲法の下で、公益事業の国家経営権の独占なる観念を認める実証的根拠はないし、また、私人の営業の自由の観点からガス事業と飲食店営業を区別することもできない。さらに、市場への新規参入を制限し、企業活動に一定の制限をおく手法をとるか、原則として規制をせずにおくかについては、参入規制の程度、行為規制の程度の多様性を含めて、立法者の選択の幅は広い。そこで、この領域について、一方を命令的行為、他方を形成的行為として質的に異なった領域に妥当するものとすることは困難であって、等しく営業の自由に対する規制であって、その手法を異にするものとみるのが妥当であろう」⁽²⁰⁾という見解もある。

また、「もっとも、公益事業の許可を『特許』と構成すべきかは、疑問であり、『公益事業の許可』として類型化しておけば十分であるとも考えられるが、いずれにせよ、公益事業には法制度上、公共の安全の維持という消極的目的だけでなく国民の生活配慮という積極的視点から一般の自由の営業とは異なった、きびしい規制（たとえば、参入規制など）が課されるなど、警察規制とは、法制上、いろいろな点で異なったものとされてきた。—規制緩

(20) 塩野宏『行政法 I（第 5 版補訂版）』（有斐閣、2013 年）117 - 118 頁。

和、自由競争を目指す法制策のもとでは、特許企業の範囲は縮減される。近年、タクシー等いくつかの事業が免許制（特許制）から許可制へ移された⁽²¹⁾という見解もある。

第 3 章 タクシー営業権をめぐる行政法上の諸問題

1 職業選択の自由とタクシー営業許可

日本においてタクシー事業は、道路運送法上の「一般乗用旅客自動車運送事業」である（第 3 条 1 号（ハ））。旅客自動車運送事業とは、他人の需要に応じ自動車を使用して旅客を運送する事業をいうもので、個人タクシー（一般乗用旅客自動車運送事業）などの事業を始めるには国土交通大臣の許可が必要である（道路運送法 6 条）。もし、許可なく営業した者は 3 年以下の懲役若しくは 300 万円以下の罰金、又はこれらが併科される（同 96 条）。1999 年（平成 11 年）4 月 9 日に運輸政策審議会自動車部会は、「タクシーの活性化と発展を目指して～タクシーの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～」を答申し（平成 11 年 4 月 9 日答申第 16 号）、参入に関しては、これまでの需給調整規制を前提とした免許制に代え、輸送の安全の確保、安定的なサービス提供及び利用者保護に関し一定以上の能力を有するか否かを審査し、これらの要件を満たす者には参入を認める許可制とすることとされた。この答申を受けて、2002 年（平成 14 年）2 月 1 日に道路運送法・タクシー業務適正化臨時措置法の一部が改正施行され、タクシー事業の免許制は許可制として事業者の車両数増減も届出のみで自由に可能になった。

また、日本国憲法上も基本的人権として職業選択の自由を認めている。私人の営業の自由が憲法によっても保障されているわけである。憲法 22 条 1

(21) 原田尚彦『行政法要論（全訂第 7 版補訂 2 版）』（学陽書房、2013 年）173 頁。

項によると、「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」と定めている。以上から、日本ではタクシー事業を行おうとするものは、タクシー営業を一種の職業として、「公共福祉の観点から一般的に禁止され、根拠法律（道路運送法）に基づいて、行政庁（国土交通大臣）に申請をし、当該行政庁の審査を受けて、資格要件が整っていれば誰でも、いつでもタクシー事業を営業できる⁽²²⁾。

中国においてもタクシー事業を行おうと思っている個人、法人などは、政府に申請し、審査を経てタクシーの営業許可（営業権）を得なければならない（行政許可法2条）。

しかし、タクシー事業の市場参入は、公共資源⁽²³⁾の配置で、タクシー営業権の許可は特別許可、すなわち特許である。

以上、日本との比較において中国の特許としてのタクシー営業権の許可は、中国公民の基本的権利である職業選択の自由を侵害していないかという疑問が生ずるわけである。

しかし、職業選択の自由については、中国の憲法では基本的人権として認めていない。憲法2章では、公民の基本的権利及び義務（33条—56条）に関する規定を設けているが、職業選択の自由を認める明文規定は設けていない。ただ、個別法で、「中華人民共和国労働法」（以下、「労働法」と略する）3条に、「労働者は、平等な就業及び職業選択の権利、労働報酬を取得する

(22) 個人タクシー免許について最高裁は「個人タクシー事業の免許の許可は個人の職業選択の自由に関わりを有する」（最判昭和46年10月28日民集25巻7号1037頁）としている。

(23) 公共資源（common resource）とは、自然的形成あるいは自然的に存在している資源を指し、個別の所有者が明確ではない人々が自由に利用できる資源である。中国では、公共資源の内容を自然資源と公共社会資源に分けているので、政府によって制限されているタクシー営業権は公共社会資源としての公共資源の性格を有する。公共社会資源とは、人類が長年生活中で積み重ねてきた公共サービスのものを指す。たとえば、学校、病院、道路等がある。

権利、休憩、休日、休暇を得る権利、労働保護を受ける権利、社会保障及び福利を享受する権利、労働紛争を申し立てる権利並びに法律に定めるその他の労働権利を享有する。労働者は、労働任務を完了し、職業技能を高め、労働安全衛生規定を執行し、並びに労働規律及び職業倫理を遵守しなければならない」と定め、労働契約関係上は、職業選択の自由（権利）が認められた。

行政法では、その基本原則⁽²⁴⁾に、法律による行政原則（依法行政）、人権の尊重と保護原則等の規定があって、以上の原則に従うとタクシー営業権の許可は、行政行為の一種で、行政法の基本原則に従わなければならない。しかし、中国で法律による行政原則は、法治国家、法治政府の基本要件でもあるが、ここでいう法律とは、憲法、法律、法規、規章（日本の省令に当たる）等を含めている。そこで、「行政許可事項が過多であり、千差万別の行政許可事項が存在していた。不確実な統計であるが、中国の法律・法規のなかで 100 近くの法律、400 余りの行政法規が行政許可に関係しており、法律・法規・規程による全国的な許可項目は 4000 余り、地方（各省、自治区、直轄市）では 2000 以上存在するといわれた」⁽²⁵⁾。それに、人権の尊重と保護原則も職業選択の自由の明文規定がないため、行政法の基本原則は、タクシー営業許可に当たって適用されることができない。

以上のように法律の不完全で、タクシー事業を行おうとするものは、自由にできないので、既存の営業権の所有者から購入あるいは賃借して使用する方法しかない。そのため、タクシー事業を営んでいる運転手たちには過重な負担を課して、営業権をめぐる紛争は社会の深刻な問題となった。

(24) 中国の行政法の基本原則は、法律による行政（依法行政）、人権の尊重と保護、越権無効原則、信頼保護原則、比例原則等がある。

(25) 上拂・前掲注（17）、42 頁。

2 タクシー営業権取得

日本の場合、タクシー営業を始める方法には、①タクシー事業を新規に行おうとする際には、申請をして、許可を得ること（道路運送法4条）、②タクシー事業を譲渡譲受により行おうとする際にも、申請をして、認可を得なければならない（同36条）、③タクシー事業を相続により行おうとする際には、申請をして、認可を得る（同37条）こと等の三つの形式が存在する。すなわち、個人タクシー営業者になるためには、新規の許可を受ける方法と、現に個人タクシーの許可を受けている事業者から事業の譲渡を受ける方法がある。

現に、個人タクシーの許可を受けている事業者からの事業の譲渡を受ける場合には、譲渡人と譲受人の双方で事業の「譲渡譲受契約」を結び、認可を受けようとする営業区域を管轄する地方運輸局に譲渡譲受認可申請を提出することになる。なお、新規許可、譲渡譲受認可申請のいずれにおいても、「資格要件」を満たす必要がある。「資格要件」については、道路運送法第6条1項に定めているほか、国土交通省の通達「一般旅客自動車運送事業（1人1車制個人タクシーに限る）の申請に対する処分に関する処理方針」に基づき、各地方運輸局では具体的な「一般乗用旅客自動車運送事業（1人1車制個人タクシーに限る）の許可及び譲渡譲受認可申請事案の審査基準」を公示している⁽²⁶⁾。

中国の場合、タクシー事業を営もうとするものは、タクシー事業用の自動車（自動車の所有権を有するものであること）、タクシー営業権の取得（使用权を有するものであること）、道路運輸経営許可⁽²⁷⁾の取得の三つの必要条件を満たさなければならない。タクシー営業権の取得形式として、①タクシー営業権の取得による新規事業の開始、②既存のタクシー営業権を賃借あるいは譲渡によって、タクシー営業権の所有権あるいは使用权を取得すること、

(26) 全国個人タクシー協会、アクセス：<http://www.kojin-taxi.or.jp/taxi>

二つの方法がある。ここで、①の場合は、既に述べたようにタクシー営業権取得は特許で、その数はわずかのもので、制限されてきた。そこで、タクシー営業を開始しようとする者たちは、行政機関に営業許可申請をしても許可が与えられないため、直接行政機関に矛先を向けて、権利利益の救済を求めるケースが多かった。また、2004 年行政許可法の施行とともに、行政機関に直接タクシー営業許可申請をする試みも見られてきた。

行政許可法は、2003 年 8 月 27 日に制定され、2004 年 7 月 1 日から施行された。その構成は、第 1 章 総則 (第 1 条～第 10 条)、第 2 章 行政許可の設定 (第 11 条～第 21 条)、第 3 章 行政許可実施機関 (第 22 条～第 28 条)、第 4 章 行政許可の実施手続 (第 29 条～第 57 条)、第 5 章 行政許可の費用 (第 58 条～第 59 条)、第 6 章 監督検査 (第 60 条～第 70 条)、第 7 章 法的責任 (第 71 条～第 81 条)、第 8 章 附則 (第 82 条～第 83 条) という構成となっている。

しかし、建設部は、行政許可法の施行とともに復活したタクシー営業権申請に対応して、行政許可法と「国務院が留保した許可申請項目に行政許可を設定することの決定」(国務院令 2004 年第 412 号)に基づいて、2004 年 12 月に、「建設部が国務院決定の 15 項目の行政許可条件の受入に関する規定」(2004 年第 135 号)を制定し、その第 15 条に申請に対する許可条件を定め、「タクシー営業資格証、車両運営証、運転手の旅客運輸資格証の許可については、当該都市のタクシー発展計画の規定に適合しなければならない」と規定して、実務上はタクシー営業権に対する申請について許可しないことを決

(27) 中華人民共和国道路運輸条例の関連規定によると、道路運輸経営許可とは、交通部が統一的に制定した道路運輸の経営に関する合法的証明をいう。中国で道路運輸経営の内容として、道路旅客運輸経営、道路貨物運輸経営が含まれている(同条例 2 条 1 項)。道路旅客運輸とは、鉄道、バス、タクシーなどの交通機関により乗客を運搬し、乗客から運賃を徴収することで利益を挙げる産業を指す。タクシー事業も道路旅客運輸経営の一種で、タクシー営業権と道路運輸経営許可は区別しなければならない。

めた。

タクシー営業権の取得形式に関する上述②の場合は、権利の移転となるわけであるが、行政法上の法律が未規制であるため、私人間で、自由に「営業権」の売買契約あるいは賃借契約によって営業権の移転が行われてきたことを問題点として挙げておきたい。

3 営業権の使用期間

延吉市政府が、タクシー営業権を競売する際に、使用期間について20年間を設定したが、突然使用期間を延長すること、私人間の有償譲渡を禁止するなどの政策を制定することで、新規申請者、既存事業者、営業者（運転手）たちの反発を受けた。たとえば、延吉交通運輸管理所は、2011年9月30にまでに、延吉市はタクシー車両の更新活動を展開して、この活動に参加し、車両を更新した者に優遇する政策を制定した。当該管理所は、タクシー車両の更新を進めるため、2011年7月13日から2011年9月30日まで更新手続を受付して、更新車両を500に制限し、タクシー会社、個人タクシー営業者が組織した団体の申請を優先的に受け付けることを決定した。また、更新期間内、タクシー営業権所有者が当該管理所に車両変更手続（営業権証、身分証、營運証（経営証一筆者注）、免許証を持参）を申請すると同時に車両購入費8.5万元を納付すること、営業権の使用期間が満了した後、改めて1-3年の営業許可を与えることも制定した⁽²⁸⁾。また、ある政府は、タクシー営業権の使用期間を永久に決定したが、タクシー産業の改造、タクシー車両更新に伴う営業権の取消または営業権の移転処分もなされた。そこで、河南省南陽市中級人民法院は、某タクシー会社と南陽市政府間のタクシー行政管理事件（2010年の南陽市の中級法院の南行終字第120号判決）について、「タクシー営業権は物権であり、公共資源であるので、その安定性は保護されるべきで特殊な手

(28) 「即日から延吉市タクシー集中更新」延辺情報港、<http://cn.iybtv.com/Html/ybyw/fzsh>。

続を経ない以上は職権取消または移転ができない」と判示を下した⁽²⁹⁾。

第 4 章 タクシー営業者の権利利益保護について

上述のとおり、タクシー営業権をめぐる、タクシー営業者の権利利益が侵害され、さまざまな行政法上の法律問題が発生している。本章では、裁判例として筆者の出身地である延吉市の地方法院 2006 年の延民二初字第 746 号のタクシー営業権をめぐる賃貸契約紛争事件を挙げる。

「事実の概要」：2003 年 8 月中旬、原告甲は訴外 A の紹介で被告乙会社から営業権付きのタクシーを賃借した。乙会社は、新しい車を買って、自己所有の営業権を提供する形で甲とタクシー営業権賃貸契約を結んだ。甲は 9 万元（タクシー運営に関する手数料等を 76,946 元、管理費を 13,054 元）を乙会社に払った。また、甲は、同年 8 月 27 日に車両購入費等 8 万元（その内車両購入費 68,400 元）を払って、甲、乙と一緒に車両入籍手続と、タクシー運営手続の申請を行い、申請者の名義は甲である。2003 年 9 月 9 日に同会社とタクシー営業権賃貸契約を締結した（裁判所の職権調べによると本件タクシー営業権は、乙会社が訴外丙とタクシー営業権賃貸契約を締結し、丙の 2379 号営業権を借りたものである）。甲と乙の契約期間は 8 年、賃貸費は同年の市場価格による。賃貸費は、毎年 1 月末に一括払いで、賃貸費の未納期間が 1 ヶ月過ぎた場合は、契約を解除し、借り方甲は損失を負担する。甲、乙相互が債務を履行できない場合は、違約金 5 万元を支払い、また、期限内に賃貸費を支払わなければ、契約は自動的に解除される。

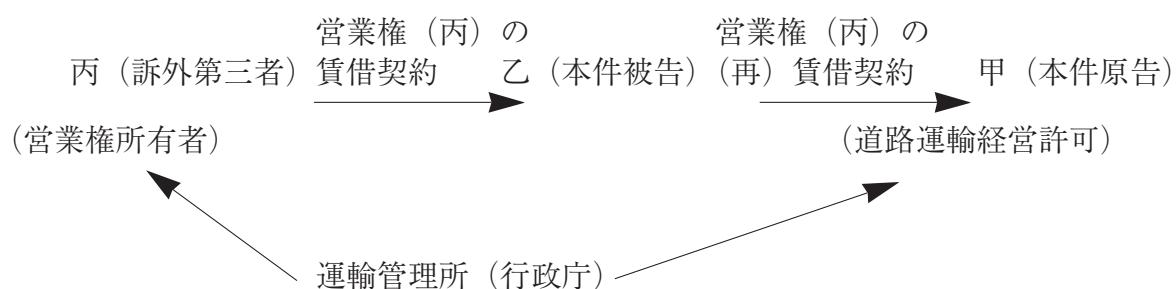
2004 年 2 月 3 日と 2 月 20 日の 2 回に分けて甲は乙会社に営業権賃貸費 1.5 万元を支払うとともに、領収書に「多退少補」（賃貸費が市場価格より多い場合は、多い部分を払い戻し、市場価格より少なかった場合、少ない部分を

(29) 「市政府対出租車営業権不能行使注銷權と割転權」人民法院報、2011 年 10 月 27 日。

補填する）という文言を記入した（裁判所の職権調査によると乙会社は甲から9万元をもらって、そのうち1万元を丙との賃貸費として丙に支払ったことが明らかになった）。

2004年4月5日に乙会社は、甲が残り部分の賃貸費を未納しているとの理由で裁判所に訴えた。そして、同年の6月16日に、乙会社は甲のタクシーに貼っているタクシー営業専用の吉H-A5819号色付け表示を破損し、タクシー車灯も破損した。そして、乙会社は延吉市運輸管理所に赴き、甲の営業権を証する証書の滅失を理由に、甲の道路運輸経営許可を取消申請を行い、当局は乙による当該取消申請を許可したので、同年10月に乙会社は裁判所への訴えを取り下げた。そのため、甲はタクシー営業を続けられなくなり、延吉市交通局に上記の運輸管理所がなした取消申請許可について不服申立て、延辺州交通局に信訪（中国語で、信訪は日本の苦情申立てに相当する）をしたが、両方で救済が得られず、裁判所に乙会社を訴えた。

本件の図式：



本件事例でタクシー営業権をめぐる紛争の問題の所在として、乙会社が延吉市運輸管理所に赴き、甲に交付された道路運輸経営許可の取消申請を行ったところ、当該取消申請が許可されたことが問題点として挙げられる。この判例は、私人間の契約上の債務不履行を理由として中国の契約法上の規定によって民事事件として解決された。裁判所は、契約法の規定に基づいて乙会

社の契約不履行として、契約の解除と違約金の賠償という判決を下して甲と乙会社間の紛争を解決した。行政庁の処分が介在して私人間の法律関係が形成される本件について、本稿では、行政法上の救済としてどのような救済が求められるかについて検討したい。

まず、中国の行政法上の救済の形式として、行政の相手方の請求権によって、国家機関の処分または侵害を受けたとき、①申訴⁽³⁰⁾と控告⁽³¹⁾、②行政不服申立て、③行政訴訟、④国家賠償など四つの形式が存在する。よく求められる行政法上の救済形式は、上記の②と③である。①はほぼ選択しないが、行政不服審査と行政訴訟で救済を求め難い場合のみ、選択される方法である。なぜなら、①と比べると、②と③には固定された紛争の受理期間、審理期間、直接の救済手段などがその特徴として挙げられたからである。

1 不服申立てについて

中国の行政許可法には、タクシー営業許可によって、不許可処分された申

(30) 申訴とは、国家機関の違法な処分または不当な処分を受けた場合、公民は国家機関に事実と理由を陳情して、再処分を求める権利である。その形式として、(1) 全国人民代表大会の常務委員会への申訴、(2) 信訪（非正式の申訴で日本の苦情申立てに相当する制度）などが存在する。正式の申訴の請求権は、憲法 41 条、地方組織法 44 条に根拠付ける。中国憲法 41 条に「1、中華人民共和国公民は、いかなる国家機関又は国家公務員に対しても、批判及び提案を行う権利を有し、いかなる国家機関又は国家公務員の違法行為及び職務怠慢に対しても、関係の国家機関に不服申し立て、告訴又は告発をする権利を有する。但し、事実を捏造し、又は歪曲して誣告陷害をしてはならない。2、公民の不服申し立て、告訴又は告発に対しては、関係の国家機関は、事実を調査し、責任を持って処理しなければならない。何人も、それを抑えついたり、報復を加えたりしてはならない。3、国家機関又は国家公務員によって公民の権利を侵害され、そのために損失を受けた者は、法律の定めるところにより、賠償を受ける権利を有する」と規定している。地方組織法 44 条は略。

(31) 控告とは、行政監察法に基づいて、公民はいかなる国家行政機関、国家公務員と国家行政機関が任命したその他者などの違法失職行為を監察機関に告発することを指す。

請者の権利利益の保護として救済規定を設けていなかった。そこで、不服申立てについては、「中華人民共和国行政復議法」（以下「行政復議法」と略する）に基づいて、権利利益救済を求めることしかできない。行政復議法6条に、「次に列挙する状況に該当する場合は、公民、法人およびその他組織は、この法律の定めるところにより行政復議を申請することができる」と規定している。第6条1項～10項には公民、法人及びその他組織の法的権利を侵害するさまざまな具体的な行政行為を列挙している。たとえば、第6条1項に、「拘留、過料、許可証および営業許可書の取消し、生産及び営業の停止命令並びに財物の没収等の行政処罰に不服があるとき」、その第2項に「人身の自由の制限又は財産の封鎖、差押え若しくは凍結等の行政強制措置に不服があるとき」、その第3項に「法律で定めた経営自主権を行政機関が侵害したと認めるとき」などを規定している。また、「行政復議法」には行政機関の抽象的行政行為⁽³²⁾について不服を申立てる規定を設けている。第7条に「公民、法人及びその他の組織は、行政機関の具体的行政行為が依拠した以下に掲げる規定が不適法であると認める場合には、その具体的行政行為に対する行政復議の申請のときに併せて行政復議機関に、当該規定に対する審査を申請することができる。1、国务院の各部門の規定。2、県級以上の地方各級人民政府及びその業務部門の規定。3、郷、鎮人民政府の規定。前項に掲げた規定には、国务院の部及び委員会の規則並びに地方人民政府の規則を含まない。これらの規則の審査は、法律及び行政法規により取り扱う」と規定している。

これらの規定を上記延吉市事例に適用すると、運輸管理所は乙に対し甲の道路運輸経営許可の取消申請を許可（取消処分）をしたわけであるから、本件処分について甲は第三者である。第三者である甲が乙に対する処分につい

(32) 抽象的行政行為とは、中国の行政法講学上の概念で、日本の行政立法に相当する。これに対して、具体的行政行為も講学上の概念で、日本の行政処分に該当する。

て不服申立てをするには、不服申し立ての利益がなければならないが、本件処分は甲の道路運輸経営許可に関するものなので、不服申立ての利益は肯定される。そうすると、行政復議法 6 条 3 項を根拠として、甲は乙に対する行政庁の許可（取消処分）は自己の道路運輸経営許可を侵害する不服申立てを争うことができる。

2 行政訴訟

すでに延吉市で起きたタクシー営業権をめぐる紛争について、その法的問題点について検討してきたが、この場合、日本の行政事件訴訟法に照らして考えると、まず、日本の行政事件訴訟法 45 条の争点訴訟の規定が適用されるのではないと思われる。争点訴訟とは、民事訴訟で行政処分の効力の有無が争点となっている訴訟をいう。行政事件訴訟法 45 条 1 項に「私法上の法律関係に関する訴訟において、処分若しくは裁決の存否またはその効力の有無が争われている場合には、第 23 条第 1 項及び第 2 項（行政庁の訴訟参加）並びに第 39 条（出訴の通知）の規定を準用する」と定めている。たとえば、農地買収処分の無効を理由とする、旧所有者（地主）の新所有者（小作人）に対する所有権確認の訴えである。争点訴訟は私法上の権利関係を訴訟物とするから、その性質は民事訴訟である。つぎは、行訴法上の抗告訴訟として処分の取消訴訟が考えられる。抗告訴訟とは、「行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟」（3 条 1 項）で、処分の取消訴訟とは、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為の取消しを求める訴訟（3 条 2 項）である。上記事例で、甲（タクシー業者）は、自分に与えられた道路運輸経営許可が行政庁によって取消されたことを理由に取消訴訟の提起が可能である。この場合、前述の不服申立てと同様に乙に対する処分を争うことになるから、甲は第三者の取消訴訟を提起する。行訴法 9 条 2 項は、第三者の取消訴訟の原告適格について法律上の利益を有する者か否かが争点となるが、延吉市の事例の場合、本件処分は甲の道路運輸経営許可に関するものなので、第三者の取

消訴訟の原告適格に当たる法律上の利益を有する者と肯定される。そうすると、行訴法9条1項を根拠として、甲は乙に対する行政庁の許可（取消処分）は自己の道路運輸経営許可を侵害する取消訴訟を提起することができる。また、行訴法上の公法上の当事者訴訟も考えられる。公法上の当事者訴訟とは、「当事者間の法律関係を確認し又は形成する処分又は裁決に関する訴訟で法令の規定によりその法律関係の当事者の一方を被告とするもの及び公法上の法律関係に関する確認の訴えその他の公法上の法律関係に関する訴訟をいう」（4条）。公法上の当事者訴訟は、公法上の法律関係に関する争いの解決を目的とするもので、上記事例の場合、甲（タクシー営業者）は、中国の行政許可法に基づいて自分に与えられた道路運輸経営許可が乙会社の取消申請によって、取消されたことを理由に自己（甲）に道路運輸経営許可（権利）は存することを確認する公法上の当事者訴訟も可能ではないかと思われる。

しかし、中日比較で検討してみた結果、中国の行政訴訟法⁽³³⁾では、日本行訴法で規定している争点訴訟、公法上の当事者訴訟のような訴訟類型が置かれていない。そのため、上記事例に照らして考えた場合、行政訴訟法11条1項3号を根拠として、甲は乙に対する行政庁の許可（取消処分）は自己の道路運輸経営許可（権利）を侵害する理由で行政訴訟（行訴法の取消訴訟に当たる）を提起することが考えられる。

(33) 参考までに、行政訴訟法11条1項は、「人民法院は、公民、法人及びその他の組織が、次に掲げる具体的行政行為に対する不服について提起する訴訟を受理する。(1) 拘留、過料、許可証及び免許証の取消し、生産及び営業の停止命令、ならびに財産の没収などの行政処罰行為、(2) 身体の自由の制限、または財産の封印、差押え、及び凍結などの行政上強制措置、(3) 法律及び法規に定める経営自主権の行政機関による侵害行為、(4) 法定の要件に適合する許可証及び免許証の発給の申請に対する行政機関の発給拒否または不作為、(5) 身体的自由及び財産権を保護する法が定める行政機関の職責履行の申請に対する行政機関による履行の拒否または不作為、(6) 法による弔慰金を行政機関が給付しない行為、(7) 行政機関による違法な義務履行要求、(8) 行政機関によるその他の人身の自由及び財産権の侵害行為」と規定している。

おわりに

以上、中国のタクシー営業権をめぐる紛争の特質と問題点を行政法の視点から分析して、タクシー営業者の権利利益の保護について検討してきた。既に検討したように、中国では、タクシー営業権の許可は、行政法規、地方法規、部門規章、地方規章などに基づいて許可されてきた。

2004 年 7 月 1 日に施行された中国行政許可法は、行政機関が行政相手方の申請に基づいて許可を与える際、権限濫用、行政許可の氾濫などの問題を解消することで意義が深いことである。

しかし、中国の法治主義の核心である法律による行政原則は、その法律の範囲が広すぎて、行政許可法がその機能を失われてしまった。すなわち、このような法治主義の下では、法律の委任が無くとも、行政法規、部門規章、地方規章によって国民の権利を制限し、義務を課すことができる。すでに述べたように行政許可法に基づくと許可されるはずであるが、その他行政立法で特別規定を設けてタクシー営業権の許可を制限している。

また、行政法上の権利救済として、不服申立て、行政訴訟を挙げたが、中国では長年国家無責任という思想が根強い地位を示しているため、不服申立て、行政訴訟としての権利救済が求め難い傾向がある。それに、裁判所による権利保護としての行政訴訟の場合も、裁判所の独立が十分でないため、行政訴訟として裁判所へのアクセスが非常に困難である。そこで、私人は民事訴訟を通じて金銭の賠償（財産権の救済）を求める方が一般的である。

確かに、タクシー営業権をめぐる紛争は社会事情、政府の政策、管理などの影響を受けて社会の深刻な問題となって、タクシー営業者の権利利益を侵害したが、行政側もこのような侵害を防ぐために積極的取り組んでいる。たとえば、延吉市は、2008 年 12 月 31 日に『延吉市タクシー客運に関する暫定方法』を打ち出して、私人間の営業権の売買を禁止し、法律の規定に基づい

での営業権の譲渡と継続を認めると規定した。また、西安などは、営業権の使用価格を直接政府が定める方法で、タクシー営業権の売買値段の高騰を抑えた。

これに対し、一方、当初無料で配分したタクシー営業権に使用期間を付けたり、期間満了後営業権を回収することも見られる。

最後に、中国のタクシー営業権をめぐる紛争の多発は、立法政策の問題、政府の管理監督およびタクシー産業に対する改革などが原因となるのではないかと思われる。しかし、中日比較を通じて、タクシー事業者の権利利益侵害について行政法上の救済を求めることも可能である示唆を受けた。また、中国におけるタクシーの営業権の許可も日本のように免許制から一般許可制に変わることを望むことである。