

ライドシェアに係る法規制の現状と今後の方向性： イノベーションに親和的な法形成プロセス

谷口, 博文
九州大学産学官連携本部 : 教授

<https://hdl.handle.net/2324/1854770>

出版情報 : Japan ventures review. (30), pp.57-61, 2017-09-15. The Japan Academic Society for Ventures and Entrepreneurs

バージョン :

権利関係 :

ライドシェアに係る法規制の現状と今後の方向性

—イノベーションに親和的な法形成プロセス—

Current Status and Issues of Regulations on Ridesharing

—Innovation-Friendly Rulemaking Process—

九州大学 谷口 博文

1 序

シェアリングエコノミーと呼ばれる経済活動の中でライドシェアは、北米に端を発しイノベータティブなビジネスとして世界的に認知されつつあるが、日本では全面禁止の状態が続いている。新しい動きに社会がどう対応するかはそれぞれの国の政治力学や社会風土に関わる問題であって、本稿はその政治判断の是非や価値基準を論じるものではない。むしろ法技術的な観点から、社会がそれを受け入れた場合のルールメイキングの手法を模索するものである。

この分野の特異な点は法が扱う事象、すなわち技術進歩やそれを使った革新的なサービスの進化、企業の消長、産業構造の変化が極端に速いことである。本稿は概ね2016年12月現在のウェブサイトを中心とした調査をベースにしているが、内容は日々更新され、前提となっている事実は刻々変化している。しかし短期的事象に変化があったとしても、中長期的な文脈で直ちに論理が破綻するわけではない。

この論稿の意義は経済のダイナミズムとスタティックな法秩序との接点において、実践的な政策デザインの先導を担うところにある。通常法規制はイノベーターにとって所与のものであるが、これをリデザインするメソッドの研究は、イノベータティブな社会形成にポジティブな役割を果たすものと考えられる。

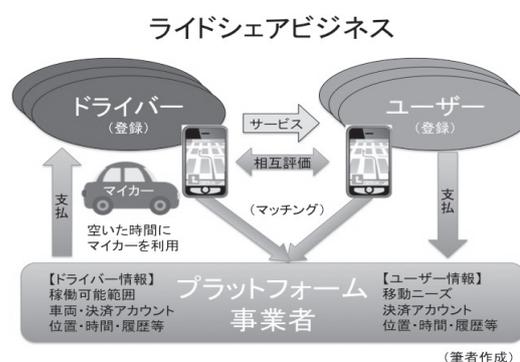
2 ライドシェアビジネスの概要

2.1 ライドシェアの定義

一般に「ライドシェア」=相乗りといえは無償の行為を想定する場合があるが、ここでは有償と無償とを区別しない¹⁾。欧州委員会ではコラボレーティブエコノミー(Collaborative Economy)と称している。シェアリングエコノミーについて「個人等から提供される財やサービスを一時的に使用するオープンマーケットを共同プラットフォームによって創出することにより展開されるビジネスモデル。①資産、リソース、時間、スキルなどをシェアするサービス提

供者(個々人としての偶発的な参加も、業としてのプロフェッショナルな参加もありうる。)②その利用者③オンラインプラットフォームによりサービス提供者と利用者をつなぎ、その取引を促進する仲介者、の三者が関わる。通常所有権の移転を伴わず、営利、非営利を問わない。」としている²⁾。本稿ではこのような仕組みにより、プラットフォーム事業者(以下、PF事業者という。)が運営するプラットフォームを介してドライバーの提供可能なサービスとユーザーの移動ニーズをマッチングすることにより行われる旅客自動車運送サービスのビジネスモデルをライドシェアと呼ぶこととする。

図1 ライドシェアの仕組み



2.2 ライドシェアアプリケーションの例

ライドシェアの利用者数は急増しているとされるが³⁾、ライドシェアビジネスの実態について客観的に検証可能なデータが提供されているわけではない。ここでは具体的なサービスの内容を理解するため、代表的な例としてウーバーについて説明する⁴⁾。

ウーバーはUber Technologies Inc.社(米国サンフランシスコ)が提供する自動車配車アプリケーションである。GPS機能を持ったスマートフォンを利用して、P2P(Peer to Peer)プラットフォーム上で、特定の時刻、特定の場所への移動ニーズを持つ個人(ユーザー)とそのサービスを提供できる個人(ドライバー)

とをリアルタイムで結びつける。利用できるサービスは国や地域によって異なるが、高級車(BLACK)、一般の自家用車(uberX、uberPOP)、相乗り割り勘サービス(uberPOOL)などが用意されている。タクシーやハイヤーのライセンスをもつドライバーも排除しないが、一般のドライバーが自家用車を用いてサービスを提供するところに際立った特徴がある。

ユーザーはこのアプリを無料でダウンロードでき、利用にあたっては事前に名前、メールアドレス、携帯電話番号、クレジットカード番号などの登録を求められる。クルマを呼びたい場合は目的地を入力してスマホに示される地図上で乗車位置を示すと、それに対応できるドライバーの名前、顔写真、車種、レビューランキング等が示される。見積もり料金、到着予定時間や接近中の自動車の位置がわかるのでストレスが少ない。双方が持つ相手方の情報をもとに乗車予定位置でお互いを確認することになるが、うまく会えない場合は電話で確認することもある。

乗車後はGPS機能によってリアルタイムで移動経路情報が表示されるので、正しく目的地に向かっているかが一目瞭然となる。目的地に到着すると、距離等に応じて計算された料金が直ちにオンラインでユーザーのクレジットカードから引き落とされ、領収書がメールで送信されるとともに、その一定割合がドライバーに対して支払われる。ドライバーとユーザーとの間で料金交渉や現金の授受、カードの提示などは行われない。

高級車による送迎サービスの料金は高目に設定されているが、一般の自家用車や相乗りの場合はタクシーより安く、需給が逼迫すると上昇するなど弾力的に変動する料金設定となっている。ユーザーから見るとサービスの種類が選択できるほか、アプリが国際標準でどこでも使えるため、特に海外において言葉の問題や外国通貨の煩わしさがなく、地理不案内な場所での移動の不安が解消される。

安全性に関しては、ドライバーの事故歴、犯罪歴の調査、利用車両の使用年限など、ドライバーの登録時におけるスクリーニングのほか、ユーザーによるレビューの蓄積によって、悪質なドライバーの淘汰が図られるとされている。このレビューは双方向で行われ、ドライバーだけでなくユーザー側の乗車マナー向上も期待されている。またドライバーが迂回運転をしたような場合、利用者のクレームがあればデータを確認して料金を返還する、あるいは乗客の乗り逃げがないなど、決済がPF事業者委ねら

れていることで取引の安全が図られている面もある。

要はタクシーと同様の匿名での取引のように見えて実は、ユーザーやドライバー、乗車履歴に関する情報が追跡・検証可能なデータとしてPF事業者のサーバに蓄積され、すべてPF事業者に知られた状態でサービス取引が行われるところにP2Pプラットフォームを介するビジネスの特徴がある。このため不正行為が抑制されビジネスの信頼性を高める結果となっており、このような個人情報、位置情報、時間情報にかかるデータ処理のテクノロジーに対する信頼がこのビジネスの中核となっている。

ウーバー社は2009年にサンフランシスコでTravis KalanickとGarrett Campによって設立され、当初UberCabとして知られていたが、翌年6月にアプリをリリース、10月に現社名に変更した。未上場だが2015年には企業価値625億ドルと言われ、すでに巨額の資金調達を実現しており⁹⁾、2016年10月現在77カ国、520都市以上で利用されるとされる¹⁰⁾。なおこのテクノロジーを使った当社のビジネスは人の移動サービスだけでなくペットや食事の宅配などにも拡大しており、社会との関わり方はここで取り上げる旅客運送事業への参入問題よりもはるかに多面的である。

3 ライドシェアに係る法規制の現状

3.1 米国

カリフォルニア州サンフランシスコでは、いわゆる流し営業⁷⁾のできるタクシーはサンフランシスコ市営交通局(SFMTA: San Francisco Municipal Transportation Agency)の許可制のもとにある。ドライバーとなるには犯罪歴や事故歴の調査、薬物検査、研修等が課され、車両についても時間と距離で計算されるメーターの装着や車両番号、タクシー標識の掲示の義務付けなど、詳細な規則に従わなければならない⁸⁾。これに対して事前予約制のハイヤーはTCP(Transportation Charter-Party)と呼ばれ、カリフォルニア州公益事業委員会(CPUC: California Public Utilities Commission)の所掌となりライドシェアはこのカテゴリーで規制される。

UberCab社(当時)がアプリの提供をはじめた間もない2010年10月、CPUCは許可なく旅客運送を行ったとして営業と広告の停止を求め、刑事罰を警告している⁹⁾。その後SideCar、Lyftに対しても同様の文書を発出し¹⁰⁾、2012年11月14日にはこれら3社に対して、事故の際の賠償責任保険の適用

が明確でないこと等を理由に州法違反で課徴金2万ドルを課した¹¹⁾。ところが翌年1月30日には最終的なルールが決定されるまでの暫定措置として、ウーバー社が7項目の条項を守ることを条件に業務停止命令と課徴金徴収の執行を行わないことを表明した¹²⁾。この予告されたルールは2013年9月に決定され¹³⁾、この中で「カリフォルニア州でオンラインアプリやプラットフォームを使って個人の自動車を使う運転者と旅客とを結びつける事前予約型の有償の輸送サービスを行う組織、会社、個人」を「Transportation Network Company (TNC)」と定義し、TCPの新たなカテゴリーとした。これによってTNCはCPUCの許可を得て事業が行えるようになったが、保険の範囲や車検証、ドライバーの犯罪歴調査や研修プログラムなどに関する条件を満たさなければならない¹⁴⁾。

ワシントンDCでは2011年頃からライドシェアと目されるサービスが現れていたが、2013年春に本格的なサービスが始まり、コロンビア特別区タクシー委員会(DCTC: The District of Columbia Taxicab Commission)はパネルを設置してこの新しいビジネスの検討を始めた。9月には新たな規則が制定されるまでの暫定措置として一定の条件のもとに営業を認める緊急措置法を施行している¹⁶⁾。パネル報告に基づき、デジタル配車(Digital dispatch)により自家用車を使ってアマチュアドライバーが提供する営利目的のサービスを「Public Vehicle-For-Hire Service」とし、定められた条件に適合する車両を「Private Sedan」と呼んで、事前にその事業者を登録するとともに、賠償責任保険の範囲や運転者が満たすべき要件などを定めている¹⁷⁾。

3.2 中国

中国の交通当局は当初ライドシェアビジネスが違法かどうか明確にしなかったが、2016年に法整備を行い合法化された(11月施行)¹⁸⁾。Uber Chinaは2014年に中国進出して以降、全土でのサービス展開を表明していたが、2016年8月、中国企業の滴滴出行との合併(出資)により、中国国内での厳しい競争から撤退し、ウーバー社は資本関係によって中国マーケットに参画する形となった¹⁹⁾。

3.3 欧州²⁰⁾

イギリス-ロンドンにおいては、タクシー(ブラックキャブ)への参入は知識試験などがあって難しく、

比較的容易なハイヤー(ミニキャブ Private Hire Vehicle :PHV)のサービスの質を維持するため、ロンドン交通局(Transport for London :TfL)において規制の見直しが行われている中で、ウーバー社のサービスが開始された。ライドシェアビジネスは結局2016年6月に施行された新しい規制法のもとでPHVとして事業が行われている。事業には運転手としてのライセンスと車両の登録が必要で、事業者にも事前の登録が求められ、保険加入や英語の語学能力、予約確定の利用者への事前連絡などが求められている²¹⁾。

フランスでは非営利目的のものに限ってライドシェアを定義するとともに、法令上アプリを使うPF事業者を一般事業者と区別しており、UberPOPは違法とされている²²⁾。タクシー運転手によるウーバーへの抗議や幹部の逮捕起訴もあってウーバー社はUberPOPの営業を停止した。

ドイツでは非営利のライドシェアについて「無償または運転に伴うランニングコストをカバーするだけの支払いにとどまる限り、この法律は適用されない」(旅客運送法:Personenbeförderungsgesetz)としている一方、報酬を得る場合は営業目的の旅客運送事業に求められる条件がそのまま適用されるため、UberPOPは違法とされ、これを禁止した行政処分が行政裁判所では是認されている²³⁾。

3.4 日本

日本では自家用自動車を有償で運送の用に供することは法で定められた例外を除いて禁止されており(道路運送法第78条)、福岡市におけるウーバー・ジャパンの実験はこれに抵触するものとして国の行政指導により中止された²⁴⁾。

4 柔構造の法形成プロセス

4.1 日本へのインプリケーション

以上見てきたようにライドシェアビジネスは当初ほぼ全ての国で違法とされたが、大陸法系のドイツ、フランス、日本では禁止されたままであるのに対し、アメリカ、イギリス、中国では新たなルールにより合法化されている。国情や法制の違いがあるので他国の事例をそのまま日本に適用することはできないが、ライドシェアアプリがシンプルでグローバルなだけに違いが浮き彫りとなる面もある。以下仮に国民の間にライドシェア導入の合意が得られた場合の法形成プロセスのあり方について検討する。

4.2 目的のアプローチ

経済社会に変化があったとき、その事実を法的に評価するためには規制法の立法趣旨に立ち返る必要がある。道路運送法は「輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るとともに、道路運送の総合的な発達を図り、もって公共の福祉を増進すること」を目的としている。

小型自動車による輸送サービスは生活圏内の移動に便利であるが、偶然出合った利用者と運転者が一定時間、閉ざされた空間を共有するため、旅客の身体や取引の安全が確保できなければ、安心して利用できない。そこで政府は業として行う旅客運送サービスを厳しい法規制のもとに置き、規制当局の示した条件に適合する事業者および運転者にのみ営業を認め、それ以外の者の営業活動を禁止している。規制当局は運転者の技能、適格性のほか、標識マークや運転者の氏名等の掲示、課金方法、事故が起こった場合の保険や緊急対応等極めて詳細なルールを定めており、これらは刑事罰や行政処分によって実効性が担保されている。いわば公権力の裏付けによって利用者の信頼を獲得するビジネスモデルということができよう。

一方ライドシェアの場合もユーザーとドライバーの間に信頼関係がなければビジネスが成り立たないが、PF事業者は政府の関与によってではなく、P2Pプラットフォームを通じた個人・取引情報をベースに、ユーザーとドライバーの信頼関係を直接構築してビジネスを成り立たせようとしている。例えば悪質ドライバーは従来当局の強力な強制力によってしか排除できなかったが、ライドシェアの場合、PF事業者がドライバーのアクセスを拒否することによって同じことが容易に可能となる。これはPF事業者がルールの執行力を持ったのと同じ効果を持つ。

もし「輸送の安全」「利用者の利益の保護、利便の増進」という法の目的が、法で定められた手段以外でも実現可能であれば、新たなルール体系を構築することも可能ではないか。これは法解釈学から辿ることは難しいが、立法政策上ありうる選択肢である。

ただしここでは需給調整のような経済的規制は原則自由との考え方の下、法の目的としてもっぱら「安全」「利用者の保護」等の社会的規制を取り上げている点に留意が必要である。

4.3 プリンシプルベースアプローチ

金融分野においてイギリスの FSA(Financial

Services Authority)が提唱し、日本でも金融規制の質的向上の一環として金融庁が主導した取り組みに、「プリンシプルベース」による規制がある。これは当局が細部にわたって「ルールベース」で規制する手法に対し、行政は行動規範ないしルールの目的となる基本原則(プリンシプル)を示して結果を求め、民間はその趣旨に沿って自主的に取り組むやり方をいう。ルールベースは行政の恣意性を排除し予見可能性が高いが、判断が形式的になりがちで柔軟な対応が難しい。一方プリンシプルベースは経営の自由度は高いが民間側の責任は重く実効性が問われる²⁵⁾。これらは対立的ではなく相互補完的で最善な形で組み合わせることが重要とされている²⁶⁾。

専門性が高く変化の激しい金融分野における規制手法は、今日のイノベーティブなビジネスの規制にも応用できると考えられる。民間側の成熟度の違いはあるものの、ライドシェアのPF事業者についても、その行動規範を詳細にわたって固定的にルール化することは容易でないし現実的でもない。むしろ行政側は社会が受容できる条件、例えば旅客輸送の安全確保、取引の信頼確保といったプリンシプルを示し、それに対してPF事業者側がそれを実現する具体的な対応措置を提案することによって相互のコミュニケーションの中で協働して比例原則に則ったルール作りを行うのが効果的かつ合理的である。

4.4 実験の場の提供

イノベーションには技術開発段階だけでなく、社会実装に向けた実証実験が必要であり、ライドシェアについても、安全性や信頼性、地域経済への影響などに関し、客観的なエビデンスが必要である。その点、アメリカの例のように一旦禁止解除の手続きをとってイノベーションの価値をマーケットに評価させるのも有効な方法である。またイギリスのFCA (Financial Conduct Authority) のようにフィンテックによる革新的な金融商品・サービスの開発のために Regulatory Sandbox²⁷⁾という実験の場を提供し法的リスクを軽減するのも、イノベーションに親和的な法形成プロセスのひとつと考えられる。

5 結び

新規ビジネスの場合規制が不適切であれば規制の対象となる事業者は生まれてこない。なぜならビジネスが成り立たないからである。つまり経済活動の規制ルール作りは実はビジネスモデル作りと一体で

ある。その際行政等の公共セクターとしては「安全性」だけでなく、①就労者の法的保護、②PF 事業者のコンプライアンスのモニター、③事業者が保有する情報へのアクセス、④事業者間の公正な競争の確保、⑤適正な課税などの視点が重要である。

いずれにしても今後公共セクターはイノベーターと正面から向き合い、民間セクターをパートナーとして、グローバルに対応することが求められる。

【注釈】

- 1) DCTC (2014) pp.10-11 によれば「Ridesharing という用語を用いることによって通常の商業活動であるにもかかわらず営利性のものと受け止められることを避けるべきだ」としている。
- 2) European Commission (2016) p.5、欧州委員会ウェブサイト <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881>
- 3) 「世界のライドシェア乗車回数は、過去3年で250倍の63億回に増加した。」週刊東洋経済 (2016年6月25日号)
- 4) ウーバーウェブサイト <https://www.uber.com/ja-JP/>及びウーバージャパン社長高橋和巳氏の講演・インタビュー(2016/5/14 福岡)に基づく。
- 5) トヨタなどとの資本提携が進んでいるが、2016年6月サウジアラビアの政府系ファンドから35億ドルの資金調達を行ったと報じられている。 <http://www.wsj.com/articles/uber-raises-3-5-billion-from-saudi-fund-1464816529>
- 6) Uber Estimate ウェブサイト <http://uberestimator.com/cities>
- 7) 欧米では路上での申込みが可能なタクシーとそれが禁止されるハイヤーとは厳格に区別される。中田徹(2015) p.10 参照。
- 8) SFMTA ウェブサイト <https://www.sfmta.com/services/taxi-industry/become-taxi-driver>
- 9) CPUC Notice to cease and desist, case PSG-3018 2010/10/19
- 10) CPUC Notice to cease and desist, case PSG-3360 2012/8/15
- 11) CPUC Press Release: CPUC cites passenger carriers Lyft, Sidecar and Uber \$20,000 each for public safety violations.
- 12) Term sheet for settlement between the Safety and Enforcement Division of the California Public Utilities Commission and Uber Technologies, Inc., re case PSG-3018, citation F5195
- 13) CPUC: Order Instituting Rulemaking on Regulations Relating to Passenger Carriers, Ridesharing, and New Online-Enabled Transportation Services, 2013/9/23
- 14) CPUC: <http://www.cpuc.ca.gov/General.aspx?id=787>
- 16) Livery Class Regulation and Ride-Sharing Emergency Amendment Act of 2013”, D.C. ACT 20-169 in the council of the District of Columbia September 27, 2013
- 17) DFHV ウェブサイト [http://dfhv.dc.gov/page/digital-dispatch-](http://dfhv.dc.gov/page/digital-dispatch-services-black-cars-and-private-sedans)

[services-black-cars-and-private-sedans](http://dfhv.dc.gov/page/digital-dispatch-services-black-cars-and-private-sedans)

- 18) 日本経済新聞 7月29日報道 http://www.nikkei.com/article/DGXLASDX29H1W_Z20C16A7FFE000/
- 19) Bloomberg 8月1日報道 <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2016-08-01/OB7QTH6KLV401>
- 20) この節は山崎 (2016) pp.109-115 を参考にした。
- 21) ロンドン交通局ウェブサイト <https://tfl.gov.uk/info-for/taxis-and-private-hire/>及び European Commission (2016) p.29
- 22) European Commission (2016) p. 28
- 23) ベルリン/ブランデンブルグ上級行政裁判所(2015/4/10)は、旅客運送法に基づく許可なく行った有償ないし業としてのウーバーによる旅客運送サービスを違法としたベルリン行政裁判所(2014/9/24)決定に対する抗告を棄却した。Hamburgisches Oberverwaltungsgericht 3. Senat, Beschluss vom 24.09.2014, 3 Bs 175-14
- 24) 太田昭宏大臣の記者会見(2015/3/6) 国土交通省ウェブサイト <http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin150306.html>
- 25) 小谷(2007) p.71-88 参照
- 26) 金融庁ウェブサイト <http://www.fsa.go.jp/policy/br-pillar4.html> 佐藤隆文金融庁長官講演 (2007/7/31)
- 27) FCA ウェブサイト <https://www.fca.org.uk/firms/project-innovate-innovation-hub/regulatory-sandbox>

【参考文献】

- DCTC (The District of Columbia Taxicab Commission) (2014) “Report of the Panel on Industry, Finding and Recommendation on ‘Ridesharing’ ” January 2014
- European Commission (2016), Commission Staff Working Document accompanying the document “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions” *European agenda for the collaborative economy –supporting analysis*, Brussels, 2.6.2016
- 小立敬「ベター・レギュレーション—英仏金融監督当局におけるより良い規制環境の模索—」『資本市場クォーターリー』2007
- 内閣官房情報通信技術(IT)総合戦略室「シェアリングエコノミー検討会議中間報告-シェアリングエコノミー推進プログラム」2016
- 中田徹(2015)「米国等における人の移動ニーズに対応したサービスの新潮流-自動車交通分野のマッチングビジネス-」運輸政策研究機構『運輸政策研究』Vol.17, No.4, pp.9-20
- 山崎治 (2016)「ライドシェアを取り巻く状況」国立国会図書館『レファレンス』787号、pp.97-126

(論文受理日: 17.2.20 採択日: 17.7.31)

担当審査編集委員: 江島由裕