

運輸業の規制緩和と独占禁止法

——トラック・タクシー・バス事業を中心として——

鈴木 満

はじめに

九六年六月、本学（桐蔭学園横浜大学）主催で「法と経済学について」と題するシンポジウムが開催され、筆者も傍聴する機会を得た。このシンポジウムを通じて、米国では、「法と経済学」という学問分野が確立し、研究も盛んに行われているということが分った。これを機会に、改めて、植草益教授の「公的規制の経済学」（筑摩書房、九一年）を読み返してみた。同教授は、米国の産業組織論の権威であるケイブス博士の下で研究され、同教授との共著も出版されている我が国の有力な産業組織論の研究者であるが、同時に公的規制論の研究者としても有名である。同書では、「法制度を経済学の立場から分析した研究領域としては独占禁止法の経済学や公益事業の経済学が古くから存在していたが、六〇年代になってから所有権制度、環境規制、消費者保護、製造物責任制度、損害賠償制度等の法制度について経済学の観点から分析する研究が盛んになり、それらの一連の研究が「法と経済学」という領域になった」

と説明されている。この「独禁法の経済学」について考えてみると、同法で用いる「独占」とか「競争」といった概念それ自体が経済学の所産であること、独禁法・競争政策の理論的バックボーンは「産業組織論」を中心とする経済学であること、独禁法（米国では「反トラスト法」）の運用機関には、法律専門家（Lawyer）とともに、経済専門家（Economist）が多数在籍し、経済分析等を通じて同法の運用に大きな役割を果たしていることなど、同法と経済学とが密接に関係していることが分かる。

筆者は、永く勤務していた公正取引委員会において「法と経済学」に身近に関わっていたことになる。今回、機会を与えられたので、運輸事業の規制緩和問題を取り上げ運輸行政と競争政策との関係を、「法と経済学」の視点も含めて、検討することとしたい。

本稿では、第一章において、公的規制の根拠となっている「市場の失敗」の内容を整理するとともに、近年、規制の失敗が強く認識されるようになり、規制の緩和・撤廃が時代の大きな流れになってきた経緯をトレースし、第二章から第四章において、我が国の代表的な規制産業であるトラック、タクシー及びバスの各事業に対する規制及びその緩和の動向及び競争政策上の問題点を整理するとともに、諸外国における事例を参考にしながら、当該事業に対する規制緩和のあるべき方向を検討することとしたい。

一 公的規制の現状と規制緩和の動き

（一） 公的規制の経済学

社会的に望ましい資源配分、つまり効率的で、公平・公正な資源配分を達成する方法を研究するのが経済学である。望ましい資源配分について、植草教授は、分権的な私的所有制の下での市場機構は、「パレート効率的な資源配分を達成させるばかりでなく、生産効率の向上や技術革新も促進する」秀れたシステムであるが、市場機構が有効に機能したとしても、一定の価値判断に基づいて解決されるべき問題（「広義の市場の失敗」と、市場機構それ自身が有効に機能しない局面（「狭義の市場の失敗」）が存在するとして、以下のとおり、体系的に整理されている。

「広義の市場の失敗を補う政策」

第一は、「分配の公正」である。市場機構によってパレート効率が達成できたとしても、「所得分配の公正」を達成するためには、別の政策配慮が必要となる。

第二は、「経済の安定」である。市場経済は、大きな経済変動を伴い、ときには大量の失業や激しいインフレーションを発生させ、社会経済の大きな混乱をもたらすことがある。経済を安定させるための政策が必要になる。

第三は、「非価値財」の存在である。市場機構は、（例えば麻薬や核兵器の取引まで許してしまうなど）社会の道德的・倫理的規範に照らして望ましくない結果を発生させることがあり、これを防止するための政策的配慮が必要になる。

「狭義の市場の失敗が生ずる分野」

第一は、「公共財」である。「消費の排除困難性」（財について誰でも同時に消費することが可能であること）及び「消費の区分困難性」（個別の消費を区分することが困難であること）が存在する場合、その財は市場を通じた価格形成ができないので、（私企業が）供給することは困難である。このような「公共財」（例えば、消防、警察、国防）については、国が供給するのが適当である。

第二は、「外部経済」である。外部性とは、「ある経済主体が財・サービスを生産したり消費したりする行為が、他の経済主体に対して付随的效果を、市場機構を媒介することなく及ぼす現象」であり、大気汚染、水質汚染、騒音公害等は「外部不経済」の典型である。これらがパレート効率の資源配分を損なう。

第三は、「自然独占」である。資源の希少性や規模の経済性が作用するため、市場が売手一社の独占となり、その下で独占価格を形成する可能性を与える。独占企業に価格決定権を与えてしまうとパレート効率の資源配分を損なう。

第四は、「不完全競争」である。現実の経済社会では寡占産業も多数存在するが、こうした寡占産業では、価格が競争均衡水準の価格よりも高めになる可能性が高く、パレート効率の資源配分が損なわれ易い。また、競争産業においても、カルテル等による価格形成が行われれば、価格が競争均衡水準よりも高めになり、パレート効率の資源配分を損なうこととなる。

第五は、「情報遍在」又は「情報の非対称性」の存在である。取引主体の一方に情報が遍在していることを基礎として、他方の取引主体が不確実な世界におかれることを「情報遍在」又は「情報の非対称性」という。この場合、なんらかの代替的な制度によって情報の非対称性が発生しないような措置が講じられない限り、市場機構は有効に機能しない。

第六は、「リスク」である。社会経済的には投資拡大が望まれながらも、リスクが大きな事業分野には社会的に必要な水準の投資が実現されず、投資部門間アンバランスが発生し、生産、交換及び経済循環が円滑に行かない事態が起こるので、リスクの大きな事業に対してなんらかの対策が必要になる。

以上九つの「市場の失敗」のいずれのケースでも市場機構に内部化することには限界があり、そこで、何らかの法制度によって市場の失敗を補正することが必要になる。

なお、このほか、「過当競争」を「市場の失敗」の一つに加える説もある。⁽³⁾ この「過当競争」は、「効率的な企業を発見するためのコスト」であるとの見方もあるが、金本教授は、交通産業にとつて特に重要な「市場の失敗」のケースとして、「自然独占」、「情報の非対称性」、「外部性」、「分配の公平」のほか、「過当競争」をあげ、これを「ベルトラン・パラドックス」と「過剰参入」の二つのタイプに分けて、次のように説明している。⁽³⁾

①「固定費が大きく、少数の企業しか存在しない場合には、平均費用が右下がりの部分でしか均衡が成立しないことがある」、「ベルトラン均衡では価格が限界費用に等しくなるので、この場合には固定費の部分がカバーできず、すべての企業は赤字になってしまう。赤字になった企業が退出すると、最後に残った企業は独占になり、正の利潤を得る。ところが、残った企業が正の利潤を得ていることがわかると、他の企業が再参入しようとするので、この状態も均衡にはなりえない。したがって、安定的均衡は存在せず、産業全体が混乱状態になってしまう」、これが「ベルトラン・パラドックス」と呼ばれる現象である。

②「過剰参入説」と呼ばれ、「自由な参入と退出のもとでは、企業数が過多になる」というものである。

金本教授は、「この種の過当競争論はわが国の官僚や業界人によつて主張されることが多いが、経済学者の多くは批判的である」とした上で、「ベルトラン・パラドックス」は、不況期には発生しても好況期には発生しないこと、また、これが発生するのは同質財の場合であるが、実際には製品差別化されているケースが多いことから、「これが寡占産業の規制を正当化できるかどうかは、はなはだ疑問である」とし、また、「過剰参入定理」説に対しては、「変化のない経済での静態的な均衡を前提にしており、ダイナミックに動いている現実の経済に参入規制することは多くの弊害をもたらす」と指摘している。⁽⁴⁾

なお、植草教授は、これまでの公益事業論や規制の経済学のなかには、必需性、公共性、破滅的競争の防止、二重

投資の回避、技術的統一の確保といった理由をあげて規制の根拠とする場合があるが、必需性や公共性が経済的規制の本質的根拠となるものではないこと、破滅的競争の回避を経済的規制の根拠とするのは電気、ガス、鉄道等一部の産業にしか当てはまらないこと、二重投資の回避と技術的統一性の確保も現代のように技術革新が進展した段階ではネットワーク相互の接続が技術的に容易であるので、経済的規制の根拠としてはあまり重要ではないことを指摘している。⁷⁾

(二) 公的規制の態様と検討対象

「公的規制」の法令上の定義はないが、八八年一二月の第二次行革審の「公的規制の緩和等に関する答申」においては、「公的規制は、一般に、国や地方公共団体が企業・国民の活動に対して特定の政策目的の実現のために関与・介入するものを指す。それは、許認可等の手段による規制を典型とし、その他にも、許認可等に付随して、あるいはそれとは別個に行われる規制的な行政指導や価格支持等の制度的な関与などがある」と比較的広範囲に捉えている。⁸⁾

第二次行革審は、さらに、公的規制を、その規制目的により、経済的規制と社会的規制に分け、経済的規制については、原則自由・例外規制の基本的な考え方に立つて抜本的に見直す、社会的規制についても、経済社会情勢の変化や技術革新の進展等に対応して、常に見直しを行う旨の提言を行っている。経済的規制は、電気、ガス等の公益事業のように、市場の自由な働きに委ねておいたのでは財・サービスの適切な供給や望ましい価格水準が確保されないおそれがある場合に、政府が、個々の産業への事業者の参入・進出、設備投資、生産数量や価格等を直接に規制することによって、消費者の利益と産業の健全な発展を図ろうとするものであり、また、社会的規制は、経済的、社会的な活動に伴う社会的な副作用を最小限にとどめるとともに、国民の生命や財産を守り、環境を保全することなどを目的

として、財・サービスの質やその提供に伴う各種の活動に基準を設定したり、特定の行為を制限したりすることによって、国民の福祉の増進に寄与しようとするものである^⑨。

このように、公的規制を経済的規制と社会的規制に分けて論じられることが多いが、これは、規制の必要性や規制のために用いられる手段の適切さを検討するためには、規制の目的の違いによって分類することが有効であるとの考えによるものである。すなわち、公的規制の緩和を検討する際の視点として、安全を確保するための規制など「社会的規制」を対象とするのではなく、本来自由であるべき経済主体による資源配分の決定に変更を加えようとする「経済的規制」をターゲットにすることである。

同書では、公的規制が導入される目的を以下のように整理している。^⑩

① 自由な活動に任せておいては、安全の確保、環境の保全等が十分に図られなくなるため、これを回避する目的で政府が何らかの規制を行う場合（外部不経済の回避）

例…高圧ガス取締法、消防法等による安全規制、大気汚染防止法による規制

② 財やサービスを生産・提供する側の情報を消費者が十分に得ることができないために被る不利益を解消する目的で、政府が何らかの規制を行う場合（情報の非対称性による不利益の回避、例…家庭用品品質表示法、食品衛生法等による商品の品質・安全性の表示に関する規制）

③ 規模の経済が存在する場合、自由競争に任せていては最終的に市場が独占され、価格決定やサービスの提供の面で消費者が不利益を被る結果となるので、こうした事態を避けるため、政府が特定の事業者に参加を認める一方、価格やサービスの提供等についても規制を行う場合（規模の経済が存在することによる不利益の回避Ⅱ自然独占に該当するケース、例…電気事業、ガス事業の規制）

④幼稚産業の育成や衰退産業の円滑な構造転換等、産業の健全な育成を図るため、政府が参入の規制等を行う場合(産業の健全な育成)

⑤農畜産物需給の調整と安定を図ることにより、消費者家計の安定と生産者の所得の確保を行う場合(食糧供給力の維持・確保と国土・環境保全等の農業・農村の公益的機能の発揮)

公的規制を、経済的規制と社会的規制とに分け、とりわけ経済的規制にターゲットを当てようとする考え方は、OECDでも採用されている。

OECDの規制緩和に関する報告書(九二年)では、産業に対する参入規制、価格、生産・販売数量、設備等に関する規制など、経済主体による資源配分の決定に変更を加えるような規制を「経済的規制」と、健康や安全の確保、環境汚染の防止等を目的とする規制を「社会的規制」とに定義した上で、「経済的規制」を取り上げて提言の対象にしている。¹¹⁾

また、植草教授は前掲書において、「規制」を「特定の社会を構成する私人、ないし特定の経済を構成する経済主体の行動を、一定の規律をもって、規制する行為をいう」と定義し、「公的機関による規制は司法機関、行政機関および立法機関による私人ないし経済主体の行動の規制をいう」とし、これを「公的規制」と定義している。そして、「公的規制」には、以下の政策が含まれるとしている。¹²⁾

- ①分配の公正と経済の成長・安定の確保を目的とする政策—財政、租税、金融政策
- ②公共財を提供する政策—公共事業投資、社会的公共サービスの提供、福祉政策等
- ③不完全競争に対処する政策—独禁法、商法、民法による企業行動の規制政策
- ④自然独占に対処する政策—公益事业等における参入・退出、価格、投資等の規制政策

⑤非価値財や外部不経済に対処する政策—経済活動に伴って発生する社会的な問題を軽減、防止する政策

⑥情報遍在に対処する政策—消費者保護、情報開示、広告・表示規制、知的所有権賦与等

⑦多様な市場失敗に関連した政策—産業政策（幼稚産業政策、不況産業構造調整政策、中小企業政策等）や科学技術振興政策（特許、実用新案、意匠、商標、著作権を含めて知的所有権に関する政策や規格統一政策）

⑧その他の政策—特に労働政策および土地、自然資源に関する政策

このうち、マクロ経済に関連した政策である①と労働経済学の対象範囲である⑧を除く②～⑦を「ミクロ経済への公的干渉」といい、②の「公的提供政策」、⑦の「公的誘導政策」、③～⑥の「公的規制政策」とに分けている。

そして、この「公的規制政策」を「市場機構の機能を阻害する行動だけを制限し、また市場機構が有効に機能するための補完的制度を整備することを目的」とする「間接規制」（③と⑥）と、「政府（行政官庁）が許可、認可という法的手段によって経済主体の意思決定に直接的に介入」する「直接規制」（④と⑤）とに分類し、さらに、この「直接規制」を「経済的規制」（④）と、「社会的規制」（⑤）に区分し、主に、経済的規制を分析の対象にしている。

このように、植草教授は、公的規制を体系的に整理した上で、④の自然独占に対処する政策のみを経済的規制としているのに対し、第二次行革審及びOECDでは、植草教授の分類した④のほか⑦の産業政策も経済的規制に加えている点が異なる。また、第二次行革審では価格支持政策を経済的規制としているが、植草教授はこれを含めないとしており、この点でも異なっている。このような違いは、学問的なアプローチと行政的なアプローチとの差から生じたものと考えられる。

なお、経済的規制と社会的規制は重複する部分があり、両者を厳密に区分することはできず、いずれの規制も経済

主体に与えるインパクトは同じであるとの批判がある。

本稿では、以下、第二行革審の「経済的規制」を念頭に検討を行うこととする。

(三) 我が国における経済的規制

経済的規制の典型的なものは、参入規制と価格規制である。現在、我が国における代表的な産業でどのような参入規制及び価格規制が行われているかをみてみよう。

「公益事業」電気は「電気事業法」、ガスは「ガス事業法」に基づいて地域独占が認められ、参入は許可、料金は認可とされている。また、水道は「水道法」、熱供給事業は「熱供給事業法」に基づいて地域独占が認められ、参入は認可、料金は認可とされている。

「放送・通信」無線放送は「放送法」・「電波法」に基づいて参入は免許、料金は法定（NHKのみ）、有線テレビは「有線テレビジョン放送法」に基づいて参入は届出、料金は認可とされている。なお、電気通信事業は、八五年までは「公衆電気通信法」に基づいて公的企業（日本電信電話公社及び国際電信電話㈱）の法的独占が認められていたが、同年、「電気通信事業法」が制定され、第一種事業は参入・許可、料金・認可、特別第二種事業は参入・登録、料金・届出、一般二種は参入・届出、価格・自由というように規制が緩和された。

「金融・保険」この分野は、預金者・被保険者の保護、金融秩序保持等の観点から規制の対象とされており、銀行業は「銀行法」、証券業は「証券取引法」、生命保険業及び損害保険業は「保険業法」に基づいて、それぞれ、参入は免許とされ、また、証券及び保険の料率については所管官庁の指導の対象とされている。なお、損害保険業については「損害保険料率算出団体に関する法律」に基づいて独占禁止法適用除外のカルテルが認められている。

「製造業・流通業」石油精製は、需給の安定化のため、「石油業法」に基づいて参入は許可とされており、酒類は、税保全の見地から、「酒税法」に基づいて参入は製造業・免許、販売業・許可とされ、さらに、大規模小売店舗は、中小企業者保護のため、大規模小売店舗法に基づいて参入は届出とされている。

「運輸産業」航空運送事業は「航空法」、一般旅客定期航路事業は「海上運送法」に基づいて、それぞれ、参入は免許、価格は認可とされ、倉庫業は「倉庫業法」に基づいて参入は認可、料金は届出とされている（トラック・タクシー・バスについては第二章以下で詳述する）。

（四） 経済的規制の我が国経済に占める割合

我が国経済の中で、経済的規制分野がどの程度のウェイトを占めるかは、公正取引委員会が、五年ごとに総務庁が公表している産業連関表を基に試算しているので、これを見ればおよそそのことが分かる。「平成二年産業連関表」を基に、九五年三月末現在のウェイト（商業を除く）を試算した結果が最新のものであり、九五年六月二日に公表されている。これによれば、生産額ベースで三九・四％、付加価値ベースで四二・三％となっている^①。この試算は、法律の運用が実際どのように行われているかに関係なく、経済的規制を受けている業種のウェイトを単純に加算したものであるが、この調査から、我が国生産活動のおおよそ四割がなんらかの経済的規制の対象となることが分かる。

（五） 政府の失敗と規制緩和の動き

「市場の失敗」を是正するために採用された経済的規制が、多くの弊害を生む存在になったことが、永年の経験か

ら、知られるようになってきた。このような政府規制の弊害を指して「政府の失敗」又は「規制の失敗」という。これを整理すると、次のとおりである。

- ① 産業構造を歪め、適正な資源配分を損なう
- ② 革新的事業者の市場参入を困難にする
- ③ 既得権益を擁護し、事業者の内部効率化を阻害する
- ④ 事業者に許認可を受けるための時間的・金銭的負担を強いる
- ⑤ 許認可のため多くの行政コストを要する
- ⑥ 許認可をめぐって政治・官庁・業界が癒着し、不祥事が発生しやすい

これらの弊害は、規制を導入した当初の理由や状況が変化し規制する妥当性を有しなくなった場合、規制したときの利益よりも規制するための社会的・経済的・行政的コストの方が大きくなった場合、競争制限の程度がより少ない形に変更すべきなのではない場合に生じ易い。このため、競争当局、物価当局、行政監察当局、経済学者、経済法学者などから、経済的規制は定期的に見直し、弊害が多くなったら見直すべきである旨が主張されてきた。しかし、このような主張はメジャーなものとはならず、これらの主張が顧みられることは少なかった。これは、規制によって利益を受ける者やその団体（業界団体及び労働組合）及び規制当局、さらにはこれから支持を受けている政治家は、規制の撤廃に大きな声で反対するのに対し、「政府の失敗」の被害者である消費者などの声は小さく、また市場機構を擁護すべき競争当局の発言力は弱かったから、「政府の失敗」を指摘して公的規制の撤廃を求める声はあまり大きくならなかったからである。その意味では、「市場経済の確立にエネルギーを注ぐ人は・・・戦闘的ではなかった。このため市場における規律の確立に大きな遅れが生じた」という指摘のとおりであった。

このような状況が変化し始めたのが、七〇年代後半以降である。この頃になると、イギリス、米国など主要国の政権のトップが「政府の失敗」を認識して、規制撤廃・民営化を主張するようになり、この動きは世界的なものとなっていた。我が国もその例外ではなかった。これは、各国とも、二度にわたる石油危機を経験して経済が停滞局面を迎えており、重要な政策課題は、どのように経済を活性化させるかが課題であった。検討の結果、「結局は政府の介入そのものが企業の経済的活力を阻んでいるという認識」⁽¹⁶⁾になった。そして、経済活性化のため、企業の経済的活力を阻む要因となっている経済的規制の撤廃に対する要請が急速に高まってきた。この動きは、「大きな政府」から「小さな政府」への移行の要求とも重なっている。「小さな政府」への移行要求は、経済の停滞による税収の伸び悩みという事態を受けて出された面も否定できないが、それだけではない。それは、産業を政府が管理するよりも、民間が管理した方がよい結果をもたらすのではないか、市場機構を活用した方が好結果をもたらされるのではないか、という「民間の能力」及び「市場機構」への信頼が高まってきた結果でもある。

（六） 規制緩和の動き

ア OECD理事会勧告とその影響

このような、我が国及び海外諸国における規制緩和の要請を受けて、OECD競争政策委員会は、「規制分野における競争政策」に関して検討を行い、七八年一〇月三〇日、報告書を取りまとめ、理事会に報告した。この報告を受けて発せられたのが、七九年九月二五日に採択されたOECD「競争政策と適用除外又は規制分野に関する理事会勧告」である。この勧告が我が国の規制緩和の動きに大きな影響を与えたと思われるので、以下、その内容を紹介することとする。

「I 加盟国政府に対して以下のことを勧告する。

1 競争当局の参加のもとで、以下の点を考慮するために、規制制度及び制限的商慣行に関する法律の適用除外について再検討を行う。

(a) 規制又はその特定の側面をもたらした当初の理由、又は状況が現状でも妥当性を有しているかどうか。

(b) それらの規制制度、又はその特定の側面が、その目的を達成した程度、並びにその目的を規制により達成する場合の利益と比較した、真の社会的、経済的、行政的コスト

(c) 現状において同一の目的が制限的商慣行に関する法律による規制に服している競争の実施によって、又は、競争制限の程度がより少ない形の政府介入によって、実際に達成できないかどうか。¹⁷⁾

この理事会勧告は、競争政策及び競争当局の政府部内における地位の強化を要請するものであった。この勧告を受けた後の八〇年代以降、公的規制の見直しが経済政策の大きな柱となり、首相の諮問機関として設置された「臨時行政調査会」(第二次臨調、八一〜八三年)、「臨時行政改革推進審議会」(第一次行革審・八三〜八六年、第二次行革審・八七〜九〇年、第三次行革審・九一〜九三年)が推進母胎となつて、規制緩和が政府全体の問題として取り組まれるようになった。

なお、理事会に先立つて開催された外務省での会議において、この勧告の取扱いを巡つて、競争当局と規制当局との間で、激しいやり取りがあった。規制当局は、この勧告が採択されれば、所管する法律の運用に競争当局が介入してくるのを許してしまうとして、反対した。官庁はどれも、自ら所管する法律の運用に他省庁が介入してくるのを極端に嫌う風潮がある。会議では、長時間にわたる激論を経て、ついに、採択には賛成せざるを得ないということできまり、我が国も賛成してこの勧告は採択された。

イ 規制緩和の視点と動向

総務庁がまとめた前掲の「規制緩和と推進の現況」を中心に、第二次臨調以降の規制緩和の動きを概観してみると、時代背景を反映して、規制緩和の視点が微妙に変化していることが分かる。

八二年、第二次臨調は、民間活力の助長、国民負担の軽減、行政事務の簡素合理化といった観点から、国鉄、電電公社、専売公社の民営化を答申し、八五年四月に日本専売公社及び電電公社が民営化され、さらに、八七年四月には国鉄が民営化された。

八八年一二月、第三次行革審は「公的規制の緩和等に関する答申」を行い、①国民の個性的で多様性に富んだ需要に対応した供給構造の変革を推進し、国民生活の質的向上を図ること、②市場原理を基本として産業構造の転換を進め、産業活力の維持・増進を図ること、③国際経済社会における我が国の地位を踏まえ、市場アクセスの改善を一層進めることの三点を重視し、金融、運輸、エネルギー、流通等の規制緩和を提言した。これを受け、政府は、八八年一二月、「規制緩和と推進要綱」を閣議決定した。

九二年六月、第三次行革審は、国民生活の質的向上、産業構造の転換、地域の活性化を図り、開かれた市場の形成を図る等の観点から「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第三次答申」において、制度・基準等の国際化や消費者重視の政策の確立のための規制緩和を提言した。

九三年五月、第三次行革審は、規制緩和の基本的考え方として、「国民が、経済力に見合う真の豊かさ、自己の選択と責任の下で多様なライフスタイルを享受できる社会を実現するとともに、企業の自発的な創意工夫を最大限に発揮し得る社会を実現し、我が国経済を内需を中心とするインフレなき持続可能な成長路線に円滑に移行させていくためにも、今こそ官主導から民自律への転換を図り、民間活力が十分発揮される新たな秩序・制度・ルールの構築を目標とする」と述べた。

指すべきである」とし、中期的かつ総合的なアクションプランの策定、規制緩和推進の仕組みの確立、政府部内における推進体制の整備、規制緩和のための基礎的条件の整備等を提言した。

九三年十一月、経済改革研究会は中間報告において、「規制緩和によって、企業には新しいビジネスチャンスが与えられ、雇用も拡大し、消費者には多様な商品・サービスの選択の幅を拡げる。内外価格差の縮小にも役立つ。同時に、それは内外を通じた自由競争を促進し、我が国経済社会の透明性を高め、国際的に調和のとれたものとする」とし、前記のとおり、経済的規制は「原則自由・例外規制」を基本として、需給調整の観点から行われている参入規制、設備規制、輸入規制及び価格規制については、できるだけ早い時期に廃止することを基本とする旨の提言を行った。

九三年十二月、経済改革研究会は最終報告において、経済改革の四目標として改革によって、次のような経済社会を作るとしている。すなわち、第一に、内外に開かれた透明な経済社会。第二に、創造的で活力のある経済社会。第三に、生活者を優先する経済社会。第四に、世界と調和し、世界から共感を獲られる経済社会。このために中間報告で示した規制緩和が必要であるとしている。

九四年二月、内外への透明性の向上と国際的調和を図りつつ、中長期的に自己責任原則と市場原理に立った経済社会を実現するとともに、国民の負担軽減や行政事務の簡素化を図るため、公的規制の緩和等を推進する」とこととし、規制緩和をする具体的事項を閣議決定した。

九四年三月、「対外経済改革要綱」において「内需の拡大や輸入の促進を図り、国民生活の質の向上を目指し、併せて、新規事業の拡大、内外価格差の縮小等の経済的效果を期する観点から、公的規制の抜本的見直しを重点的に取り組む」とこととし、①住宅・土地関係、②情報・通信関係、③輸入促進・市場アクセス改善・流通関係及び④金融・証券・保険関係について主な検討項目が示されたのを受けて、九四年六月、重点四分野について、二七〇項目の規制緩和

和策を閣議決定した。

九五年三月、九五年度を初年度とする「規制緩和推進計画について」が閣議決定された（当初、五年計画であったが、急激な円レートの変動が我が国経済の先行きに悪影響を及ぼすおそれに対処するため、三年計画に変更された）。九五年一月一四日、行政改革委員会は、一二分野にわたる重要な提言を盛り込んだ「規制緩和の推進に関する意見（第一次）」を提出した。前記規制緩和推進計画の改訂に当たってこの意見が盛り込まれている。

九六年三月二九日、「規制緩和推進計画」の改訂が閣議決定された。

同計画では、我が国経済社会の抜本的構造改革を図り国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由な経済社会としていくことを基本として、①消費者の多様なニーズに対応した選択の幅の拡大、内外価格差の縮小により、国民生活の質の向上を目指す、②内需の拡大や輸入の促進、事業機会の拡大を図り、対外経済摩擦の解消等に資する、③国民負担や行政事務負担の軽減、行政事務の簡素化を図る等の観点から規制緩和を推進するとし、経済的規制については、原則自由・例外規制、かつ、社会的規制については、本来の政策目的に沿った必要最小限のものとされている。

計画見直しの基本指針の中で、①競争的産業における需給調整の観点から行われている参入・設備規制等については、事業の内容・性格等を勘案しつつ、廃止を含め抜本的に見直す、②公共料金等価格規制については、必要最小限のものにしつつ、低廉で良質なサービスの確保を図るため、九四年一月一八日に閣議決定された「今後の公共料金の取扱いについて」を踏まえ、競争的環境の整備、経営の効率化等の推進に併せ、事業の内容・性格等を勘案しつつ、価格設定の在り方の検討、料金の多様化、弾力化を推進する旨が示されている。

二 トラック運送事業に対する規制と競争政策上の問題点

(一) トラック運送事業の概況

「貨物自動車運送事業」は、貨物自動車運送事業法二条に以下のように定義されている。①「一般貨物自動車運送事業」とは、他人の需要に応じ、有償で、自動車（三輪以上の軽自動車及び二輪の自動車を除く）を使用して貨物を運送する事業であって、②「特定貨物自動車運送事業」とは、特定の者の需要に応じ、有償で、自動車を使用して貨物を運送する事業をいう、③「貨物軽自動車運送事業」とは、他人の需要に応じ、有償で、自動車（三輪以上の軽自動車及び二輪の自動車に限る）を使用して貨物を運送する事業をいう（なお、本稿では、以下、①の事業を「トラック運送事業」ということとする）。

トラック運送事業は、五一年に制定された道路運送法（以下、「五一年法」という）では、路線を定めて定期に運行する自動車により、積合せ貨物を運送する一般路線貨物自動車運送事業（路線トラック事業）と事業区域を定めて自動車を貸し切って貨物の運送をする一般区域貨物自動車運送事業（区域トラック事業）の二つに区分されていた。しかし、九〇年の貨物自動車運送事業法の施行により、両事業の区分がなくなり、合わせて「一般貨物自動車運送事業」とされ、区域トラック事業者が路線トラック事業も合わせて行い得るようになされた。また、トラック運送事業のうち、宅配便など路線トラック事業として行われていた運送の機能を受け継ぐものとして、その運送形態に着目して規定されたのが「特別積合せ貨物運送」（以下、「特積トラック」という）である。この特積トラックとは、起点及び終点の事業所において貨物の仕分を行い、当該貨物を積み合わせて、定期的に運送を行うものである（二条六項）。路線トラッ

ク事業との違いは、①同事業の基本要素である定路線性がなく、起点と終点の間の経路が特定されていないこと、②定期性の要件も緩和されていることである。¹⁸⁾

トラック運送事業者は、九六年度現在、四万一千三三三社であり、このうち、特積トラック事業者が二八六社、区域トラック事業者が四万一千四七社（個人を含む）であり、八〇年度以降、特積トラックが二〇・〇％減少したのに対し、区域トラック事業者が三一・〇％も増加している。これは、年率にすると二・〇％になるが、八〇年度以降の一〇年間で同一・五％、九〇年度以降の四年間は同三％と、最近の伸びが著しい。¹⁹⁾

なお、トラック運送事業は、鉄道、内航海運などの輸送機関との競合のほか、自家用トラックとも競合する。それぞれのトンキロベースの国内貨物輸送シェアは、下表のとおりであり、営業用トラックのシェアは八〇年度の三一・六％から九四年度には三八・五％と大きく伸びている。²⁰⁾

輸送機関別輸送実績の推移

単位：億トンキロ・％

	65年度	80年度	94年度	94/65
トラック	484(26.0)	2059(47.4)	2806(51.5)	5.8
うち 営業用	224(12.0)	1373(31.6)	2097(38.5)	9.4
うち 自家用	260(13.9)	686(15.8)	709(13.0)	2.7
鉄 道	573(30.7)	221(5.1)	245(4.5)	0.4
うち 航海運	806(43.2)	2058(47.4)	2385(43.0)	3.0
航 空	0.21(0.0)	4.8(0.1)	8.7(0.2)	41.4
合 計	1864(100)	4344(100)	5445(100)	2.9

注：右欄は、94年度の65年度に対する倍率

資料出所：運輸省自動車局監修・日本自動車会議所発行「数字でみる自動車」
九六年度版から作成

(二) トラック運送事業に対する規制の経緯と現状

ア 戦前の状況

我が国でトラック運送事業が始められたのは一九〇〇年(明治三十三年)であったが、我が国最初のトラック運送事業者は、渋沢栄一らが〇七年(明治四〇年)に東京府で設立した「帝国運輸株式会社」であった。²¹⁾このころは、狭い道路に馬車、人力車などが並存し、また、自動車の性能もあまり良くなかったから事故が多発した。これを取り締まるために、〇三年(明治三六年)に愛知県が、〇五年に大阪府が、〇七年に警視庁が、それぞれ、「乗合自動車営業取締規則」を公布し、営業車・家用車、旅客・貨物を問わず、自動車の安全面で必要な整備、運転方法を中心に取締りを行った。しかし、運行規制速度が各規則で異なっていたため、運転者は地域ごとにその都度速度を変更しなければならぬといった不都合があったとの理由で、一九年、内務省が「自動車取締令」を制定し、全国統一が図られた。このころは、トラック運賃に対する政府の規制はなかったが、二〇年に警視庁の認可団体として設立された「東京自動車業組合」によって、二六年に貨物料金協定案が作成され、このときは不発に終わったが、二八年再び協定案が作成され、協定料金が決定された。しかし、この協定料金は、あまり遵守されなかったと言われる。²²⁾

トラック運送事業に経済的規制が導入されたのは、三一年の「自動車交通事業法」の制定(三三年施行)以降である。同法では、自動車交通事業を公益事業と位置づけ、一路線一営業の免許制及び事業認可制が導入された。同法施行後鉄道省によってトラック運賃に一定の規準が定められたが、実質的にはそれ以前と変わらなかった。²³⁾

三八年、陸上交通事業調整法が制定され、主務大臣は、会社の合併又は設立、事業の譲受又は譲渡、事業の共同経営、運賃又は料金の制定等、陸上交通事業の調整方法を決定し、陸上交通事業者にその実施を命令することとされた。また、同年、自動車交通事業法が改正され、主務大臣は公益上必要と認めるときは自動車運輸事業者に対し、他の運

送事業者との連絡運輸、運賃協定等を命令することができるとされ、また、運賃等組合員の事業を統制する自動車運送事業組合に関する規定が新設された。さらに、四〇年、国家総動員令（三八年制定）に基づく陸運統制が強化され、総動員物資の輸送を確保するため必要ありと認めるときは、鉄道大臣は各種の命令を出せるようになった。このようにトラック運送事業は、戦時統制下に置かれることとなった。

イ 道路運送法の制定・改正の経緯

戦後になって、四七年（昭和二年）に「道路運送法」が制定され、翌四八年に施行された。同法は「道路運送に関する秩序の確立及び事業の健全な発達並びに車両の整備及び使用の適正化を図り、以て道路運送における公共の福祉を確保することを目的とする」と定めている。同法では、事業の免許制、運賃・料金の認可制が採用され、当初は、運賃の最高額を規制するいわゆる「最高額認可運賃制」が採用された。

五一年に旧道路運送法は廃止されて「五一年法」が制定された。同時に、旧道路運送法にあった事業監理、車両保全に関する部分は切り離されて「道路運送車両法」に盛り込まれた。五一年法の制定により、認可運賃は、路線トラックについては五三年から、また、区域トラックについては五四年からそれぞれ定額制が導入された。^{②③}

なお、五一年ごろ、免許制の在り方について自家用車所有者を中心として不満が高まり、免許制廃止運動が猛烈に行われた。そして免許制を運用面で改めることなどを内容とする道路運送法改正案が五二年に国会に提出されたが、衆議院の解散により廃案になった。また、五一年には、政府の進めていた行政機構改革に関連して道路運送行政に関する政令諮問委員会は、「道路運送法の適用範囲を縮小するため区域自動車運送事業（タクシー、ハイヤー、地場トラック、観光バス）および貨物自動車取扱事業の規定を廃止する」旨を答申した。この答申に基づいて区域事業の免許制廃止が検討されたが、業界の激しい反対運動の結果、実現しなかった。^{②④}

なお、同法は、五七年の改正により幅運賃制が導入されるなど、その後も度々改正されている。

ウ 五一年法による参入規制とその問題点

五一年法では、前記のとおり、路線トラック事業及び区域トラック事業は免許制（なお、「特定貨物自動車運送事業」は許可制）とされていた（四条一項）。この免許は、路線又は事業区域ごとに行われており、また、需要者、貨物、その他の業務の範囲又は期間を限定する「限定免許」もあった。

路線トラック及び区域トラック事業の免許基準は、次のとおりであった（六条）。

- ① 当該運送の開始が輸送需要に対し適切なもの
- ② 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

③ 当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること

④ 当該事業を自らの確に遂行するに足る能力を有するものであること

⑤ その他当該事業の開始が公益上必要であり、かつ、適切なものであること

このような抽象的な免許基準は、鉄道事業法（五条）、航空法（二〇一条）と同様のものである。

このうち、①及び②の規定は、申請者が事業を開始することにより供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡となる場合は参入できないといういわゆる需給調整が行われており、当該規制は講学上の公企業の特許たる免許制度と整理されていた²⁷⁾。この条項が導入された理由は、トラック運送事業は、本来的に参入障壁が低く、また、サービスの性格上ストックが出来ないため、参入を自由にすれば競争が激化して、その結果、労働条件が低下し、安全性が損なわれ、ひいては利用者に不利益をもたらすことを防止するためである²⁸⁾。この条項の運用に当たっては、参入に際して地元業

者及びその団体の反対の有無が考慮要因となっており、免許が付与されるためにはこれらとの調整が必要とされている。²⁰

このようなトラック事業における需給調整条項を含む参入規制に対しては、次のような問題が指摘されている。²¹

①参入規制は、既存業者の経営の安定重視、市場における既存業者の既得権益の擁護になりやすい、消費者やユーザーのニーズに適合したサービスを新たに提供しようとする事業者の進出を阻止し、ネットワーク化等事業規模拡大を阻害する、事業合理化意欲を減退させるなど、結果として利用者に不利益をもたらすおそれがある。

②過度の競争の有無を判断する場合、行政が需給が需給バランスについて正確に予見できることが前提となるが、宅配便の成長により需要自体が大幅に増加したこと、今後、規制緩和により、自家用トラックから営業用トラックに需要がシフトしていくこと等の潜在的需要もあり、将来の需給バランスを正確に予見することは困難である。

③そこで、事実上、新規参入業者と既存業者との間で自主的な調整に委ねられる結果、事業者による競争制限的行為を発生させ、事業者間の力関係に左右され免許がし意的に運用され、免許取得に要する事業者の負担の増大を招くなどの問題を発生させる。

このほか、路線トラック事業と区域トラック事業の事業区域が区別され、区域トラック事業者には貨物の積合せが認められないこと、事業区域を発着地とする貨物以外の運送を行うことができないこと（片足主義）などにより、区域トラック事業の経営効率化が阻害されていることも問題点に挙げられると思われる。

なお、運輸省は、トラック事業の免許に関し運用上の処理方針を定めた（昭和四五年自動車局長通達第一六七号）が、その中で、「過度の競争及び二重投資の防止の観点から、無制限な新規参入は好ましくない」としたが、区域トラック事業については、「現段階では、特に新規免許を抑制する必要は認められず、できる限り競争原理を導入する」とし

ていた。後述のとおり、区域トラック事業については、八四年に首都圏及び阪神圏において、翌八五年に中京圏において、それぞれ、事業区域を都道府県単位から経済圏単位へ拡大する等の緩和措置が採られているように、区域トラック事業に対する規制の緩和が路線トラック事業に先行して実施された。公正取引委員会の調査によれば、路線免許申請に対し、地元業者の反対などで免許取得までに三ないし六年もの期間を要したなど、区域トラック事業に関する苦情よりも路線トラック事業に関する苦情が多いのはこのためであろう。

エ 五一年法による運賃規制とその問題点

五一年法によるトラック運送の運・料金の認可の基準は、次のようなものであった（八条二項）。

- ① 能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること
- ② 特定の旅客または荷主に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと
- ③ 旅客または貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客また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との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること

⑤ 運賃が距離制による場合であつて運輸大臣がその基準となる距離を定めたときは、これによるものであること

前記のとおり、四七年制定の旧道路運送法では、トラック運賃は最高額認可制が採用されていたが、五一年法では定額制が導入された。これは、最高額認可運賃制の下で見られた、ダンピングや支払遅延による事業経営の不安定化を防止する、運賃競争を排除して事業者の倒産を防止するなどを意図したものであり、トラック運送事業者の保護をねらいとするものであった。しかし、あまり遵守されないため、五八年には、自動車輸送の著しい発達と諸情勢の変化に対応するという理由で、上下各五%の幅運賃制が導入され、この幅は七一年には上下各一〇%に拡大されている。

このように、トラック運送の実勢運賃は、常に認可運賃を下回っており、認可運賃は形骸化しているのが実情である（なお、七三年のオイル・ショック時には、例外的に実勢運賃が認可運賃を上回ったと言われている⁽³¹⁾。

実勢運賃が認可運賃を下回る要因としては、次のようなことが指摘されている⁽³²⁾。

- ① 自家用トラックなど代替交通手段との競争がある
- ② 認可運賃自体が事業者のコストや実勢運賃を反映していない
- ③ 荷主の価格交渉力が強く、値引きせざるを得ない
- ④ 帰り荷が少なく、復路の値引き幅が大きくなる
- ⑤ 人件費や車両費など固定費の割合が大きく、特に不況期には操業率を維持するために大幅に値引きをする傾向がある⁽³³⁾

このうち、②は認可運賃が運送原価に対して短距離輸送に有利に設定されていること及び手取運賃が減少し採算性が悪くなると、実勢運賃を引き上げるために、カイ離している認可運賃の再引上げを図るといふ悪循環に陥っていたことが原因で生じていると考えられる。また、④は区域トラックの参入規制（片足主義）が原因で生じていると考えられる。このほか、トラック運賃規制に対しては、以下のような問題が指摘されている。

第一に、トラック運送事業のように多数の事業者が存在する事業において認可制が採られる場合は、個々の事業者の原価を的確に算出し、各事業者にとって適正な認可運賃を設定することは困難であるところから、同一地域同一運賃制が採用されているが、この下では、各事業者が安定的な経営を維持できるようにするため、非効率な事業者を前提としての適正原価の算出が行われ、非効率事業者が温存されるおそれがある⁽³⁴⁾。

第二に、地域の不採算路線を維持するためには運賃規制が必要であるという、いわゆる「内部補助」の考え方もあ

るが、実際に内部補助されているかどうかは不明であるし、また、地域住民のために不採算路線の維持が本来に必要なであれば（トラック運送事業において、これに該当するケースがあるかどうかは疑問であるが）補助金の交付等の方法で対処すべきである。⁽³⁵⁾

（三）トラック運送事業における規制緩和

ア 規制緩和の要請

「八二年の行管勧告」運輸省は、八二年に行政管理庁から「トラック運送事業の効率化と事業規制の緩和」と題する勧告を受けたことを契機として、前記の区域トラックの事業区域を都道府県単位から経済圏単位への拡大措置を採ったほか、宅配便の急速な普及に対応して、八三年七月「宅配便運賃認可基準について」を通達し、路線トラック運賃の中に宅配便運賃制度を新設した。これは、一定の基準運賃の中で事業者が自由に運賃を設定できるようにしたものである。

「第二次行革審答申」第二次行革審は、八八年一二月、今後の公的規制の在り方と改革の基本的方向に関する答申を行った。そのなかで物流サービス行政の在り方については、「物流サービスの利用者の視点に立ち、市場原理を活用した事業者による自由な事業展開を図ることを基本とし、総合的な物流行政の展開を図るとともに、物流に係る事業規制についてはその抜本的な見直しを行い、従来の量的規制から、安全性、確実性、公平性といった利用者の基本的要請にこたえるための一定の能力水準の確保を中心とした質的規制に転換を図る必要がある」とし、トラック運送事業に関しては、以下のように具体的に規制の緩和を要請した。

以下の方針を基本として速やかに具体化を図り、法制化する。

① 参入規制について、需給調整規制を廃止し、資格条件を中心とした許可制度に移行する。併せて、許可基準の明確化を図る。

② 運賃・料金規制について、認可制を届出制に移行する。

③ 事業区分について、抜本的に見直し、大幅な整理統合を行う。

また、過積載、過労運転等の違法行為に対する規制の実効確保、取締りの強化のため、以下の対応を図る。

① 関係行政機関の連携・協力を充実する。

② 事業者による運行管理の適正化、違反事業者等に対する処分の厳格化、荷主に対する指導の強化等の推進による公的な監視、監督を強化する。

③ 違法行為の予防、是正のためのトラック運送事業者による自主活動を促進するための方策を実施する。

〔運輸政策審議会の意見〕第二次行革審の指摘を受けて同審議会は、物流部会において規制の緩和について検討した結果、八八年一〇月、「トラック事業及び複合一貫輸送に係る事業規制の在り方に関する意見」を発表した。

〔公正取引委員会の問題提起〕公正取引委員会は、八九年、政府規制等競争政策に関する研究会（以下、「政府規制研」という）において検討した物流関連分野及び農業関連分野の規制の競争政策上の問題点及び改善の方向を発表した。

これは、第二次行革審の答申を受けて規制当局が方針を決定する前に、競争政策の観点から改善の方向を示す必要があるとして行われたものである。トラック運送事業に係る部分は、以下のとおりである。

① 参入規制については、需給調整につながるような参入規制は撤廃し、事業者の合理化努力を促すとともに、創意工夫の發揮を促進すべきであり、また、事業遂行能力要件等の資格要件については、運用によって、従来と同様の需給調整の手段となり得るため、そのようなことのないよう留意するとともに、運用基準の明確化を図るべきである。

②運賃設定の自由を確保することが必要であり、運賃規制に係る認可制は撤廃し、事業者の創意工夫に基づく自主的な運賃設定を促進すべきである。また、運用によって、従来の認可制や同一地域同一運賃の原則と同様の規制が行われることのないよう留意するとともに、運用基準の明確化を図るべきである。

イ 貨物自動車運送事業法の制定

第二次行革審答申の提言に沿って法律案が提出され、八九年一二月、「貨物自動車運送事業法」及び「貨物運送取扱事業法」(この二つの法律を総称して「物流二法」という)が成立した(翌九〇年一二月施行)。物流二法の制定は、広く各方面から関心が寄せられているが、これは「わが国最初の本格的規制緩和法」との認識があったためである。⁽³⁷⁾

貨物自動車運送事業法の制定により、トラック運送事業に対する政府規制は、五一年法から分離され、新法に移行されることになった。新法と八九年に改正された道路運送法との関係は、道路運送法にいわゆるブリッジ規定(四六条)を置き、トラック運送に固有の事項については貨物自動車運送事業法において規定され、他の分野と相互に関連する事項及び道路運送の総合的な発達を図ることについては引続き道路運送法において規定された。⁽³⁸⁾

同法は、「貨物自動車運送事業の運営を適正かつ合理的なものとするとともに、貨物自動車運送に関するこの法律及びこの法律に基づく措置の遵守等を図るための民間団体等による自主的な活動を促進することにより、貨物自動車運送事業の健全な発達を図り、もって公共の福祉の増進に資すること」(一条)を目的としており、道路運送法と比較すると、「公正な競争」及び「道路運送に関する秩序を確立」するといった経済的規制の根拠となるような文言が消え、「合理的」という文言が新たに挿入された点が注目される。しかし、この「合理的」が何を意味し、誰にとってのものかが不明確である。⁽³⁹⁾

「規制が緩和された点」同法によりトラック運送事業に対する規制が緩和された主な点は、以下のとおりである。

① 参入については、免許制を許可制に改め、需給調整条項を原則として廃止したこと。

② 運賃については、認可制を届出制に改め、運賃等の割戻し禁止違反の罰則を廃止したこと。

③ 路線と区域の区分を廃止し、旧区域トラック事業者に積合わせを認めたこと。

④ 過労運転、過積載など輸送の安全を阻害するような行為を防止するため、社会的規制を強化したこと。

このうち、③については、従来、区域トラック事業者の経営効率化を阻害していた点が改善されたものであるが、

①、②及び④の点については、以下のような問題点が残されている。

ウ 新法の問題点

（ア）緊急調整措置について

改正点でもっとも大きいのは、免許制を許可制に変更したことである。従来は、申請者の資格要件のほかに、需給調整条項付の免許制度が採用されていた。この免許は、前記のとおり、講学上の公企業の特許として位置づけられていたが、新法では、これが講学上の禁止の解除たる許可に改められた。そして、輸送の安全を確保できるかどうかといった申請者の資格要件の審査に重点が置かれるようになった。なお、新法では、許可に移行するのに伴って需給調整条項は削除されたが、これに代わる措置として、新たに緊急調整措置に関する条項（七条）が盛り込まれている。

この措置が設けられた理由は、「参入許可だけでは対応できない著しい需給のアンバランスにより生ずる過当競争を例外的かつ臨時的に防止する」ものであり、過度の競争が、中小企業の倒産や経営圧迫をもたらすとともに、それが過労運転や過積載という危険を引き起こすことから、これらを防止する必要があるとしている。⁽¹⁰⁾これは、すなわち「過当競争論」に基づく参入規制の継続に他ならないと思われる。

次に、具体的に発動条件を見てみよう。

①「運輸大臣は、特定の地域において一般貨物自動車運送事業の供給輸送力が輸送需要量に対し著しく過剰となっている場合であつて、当該供給輸送力が更に増加することにより・・・当該特定の地域にその営業区域の全部又は大部分が含まれるものの相当部分について事業の継続が困難となると認めるときは、当該特定の地域を、期間を定めて緊急調整地域として指定することができる」(七条一項)

②「運輸大臣は、特定の地域間において供給輸送力(特別積み合わせ貨物輸送に係るものに限る。)が輸送需要量に対し著しく過剰となつている場合であつて、当該供給輸送力が更に増加することにより、専ら当該特定の地域間において特別積み合わせ貨物運送を行つている一般貨物自動車運送事業者の相当部分について事業の継続が困難となり、かつ、当該特定の地域間における適正な特別積み合わせ貨物運送の実施が著しく困難となると認めるときは、当該特定の地域間を、期間を定めて緊急調整区間として指定することができる」(七条二項)

この規定のうち、「供給輸送力・・・が輸送需要量に対し著しく過剰となつている場合」とか、事業者の「相当部分について事業の継続が困難となる」との要件は、独禁法第二四条の三の不況カルテルが許容される要件、すなわち、同条一項柱書きの「需給が著しく均衡を失した」とか、同項一号の「当該事業者の相当部分の事業の継続が困難となるおそれ」といった要件とほぼ同一である。不況カルテルが許容される要件としては、このほか、「平均生産費を下」回ることが必要であるが、事業者の相当部分の事業の継続が困難となるような事態になつている場合には、平均生産費を下回つているのが一般的であると考えられるので、貨物自動車運送事業法の緊急調整措置の発動条件と独禁法の不況カルテルの発動要件とは、ほとんど変わらないと考えてよさそうである。もつとも、緊急調整措置として行われるのは新規許可の停止、増車の禁止など政府が新たな参入を認めないことを内容とするのに対し、不況カルテル制度は複数の事業者や事業者団体が行う供給量制限行為を公正取引委員会が例外的措置として認可することを内容とする

ものであり、両者は制限主体・内容とも異なる。しかし、結果として競争が制限されるという点では共通性をもつものである。そこで、不況カルテルの認可要件（独禁法二四条の三第四項）を見ると、「一 第一項に規定する事態を克服するために必要な程度をこえていないこと。二 一般消費者及び関連事業者の利益を不当に害するおそれがないこと。三 不当に差別的でないこと。四 その共同行為に参加し、又はその共同行為から脱退することを制限しないこと。」を規定している。三及び四号は、不況カルテル特有の規定であるから省略するとして、特に二号の一般消費者及び関連事業者に配慮した規定は、こうした競争制限行為が業者側の利益に片寄り、ユーザーなどの利益が無視されて行われることを防止するためのものである。九〇年一月三〇日に出された貨物流通局長通達「緊急調整措置の発動要件等について」（貨陸第一三九号）では、同措置の発動に当たっては、地域は原則として陸運支局の範囲とする、相当部分とは全事業者のおおむね三分の一をいう、措置は一年を超えない期間とするなどの方針が示されているが、不況カルテルのようなユーザー等に対する配慮は全くなされていない。書いてはいないが当然配慮することかもしれないが、規制当局の過去の参入規制の運用状況を勘案すると、濫用される可能性も否定できない。この措置が競争制限的效果を持つものであることは間違いがなく、事業者団体が実施するとすれば当然独禁法に違反する行為であるから、このような措置の発動は慎重であるべきで、発動するに当たって競争当局との調整が必要であると考えられる。この調整を法律的に規定しているのが、独禁法の適用除外法である。例えば、中小企業団体法に基づく価格カルテルを主務大臣が認可しようとする場合には公正取引委員会の同意が要件とされており、また、輸出入取引法に基づき認可しようとする場合は公正取引委員会との協議又は通知を要件としている。貨物自動車運送事業法の緊急調整措置は、前記のとおり、政府が行う措置であって独禁法に直接違反する行為ではないから、同法の適用を除外する必要はないということであろうが、実務上、発動時には公正取引委員会に協議するとか、少なくとも通知するとかして、

競争当局の判断も参考にする必要がある。この点に関し、「貨物自動車運送事業法案」についてどのような法令調整がなされたかを、公正取引委員会の「昭和六三年度年次報告」で確かめて見ると、確かに運輸省当局と法令調整をした旨は記述されているが、前記緊急調整措置の発動時に競争当局の判断が参考にされるよう働きかけた旨の記載はない。申し入れて断られたということかもしれないが、いずれにしても、競争制限的な制度は、出来てしまうと規制当局の運用に任せられ、競争当局の意見は通りにくくなるので、法制定時に、将来の運用についての注文を「覚書」のような形で取り交わしておくことが必要であろう（なお、このことは次項で述べる運賃の事前届出制の運用に関しても同様である。）。

(イ) 運賃の事前届出制について

改正点でもう一つ大きいのは、トラック運賃が認可制から届出制に変更されたことである。これは、「近年の物流ニーズの高度化、多様化に事業者が適確に対応するためには、事業者の自主性を尊重し、創意工夫をこらした多様な運賃及び料金の設定が行われることが望ましい」として規制を緩和したものである。⁽¹⁾したがって、トラック運送事業者は、建前上は、自由に運賃を設定できることになった。しかし、届け出られた運賃及び料金が以下のいずれかに該当する場合は変更命令が出せるようになっていく（一一条二項）。

- ① 能率的な経営における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えるような場合
- ② 特定の荷主だけに大幅な割引を行うなど利用者を不当に差別的に取り扱うような場合
- ③ 競合他社の排除などを目的とする不当な競争を引き起こすおそれがある場合

これらの要件は、原価計算書の提出義務と併せて検討する必要がある。原価計算書の提出を義務付けているのは、届け出られたトラック運賃及び料金が総括原価方式に基づいて定められたものかどうかを審査するためである。この

基準は、九〇年一月に出された貨物流通局長通達「一般貨物自動車運送事業等の運賃・料金の届出及び変更命令の処理方針について」（貨陸第一〇九号）に示されている。この通達には、原価計算の方法が詳細に定められているほか、例えば、「原価計算期間と運賃・料金水準」の項では「原価計算期間は、原則として実績年度の翌々年を平年度とし、当該年度において事業の収支が均衡する水準に運賃・料金を設定するものとする」こと、「運賃率の算定」の項では「運賃改訂による増収率が、原価計算の結果に基づく所要増収率等と等しくなるよう算定する」こと、運賃の割増し・割引は、その原価上昇・原価低減の範囲内で認めることとしている。つまり、総括原価方式（フルコスト原理）による運賃算定方法を定めている訳である。そして、運輸省は、この「基準に適合するものであると認められる場合は、変更命令を発しないとしている」^④。これは、逆にいうと、この基準に適合しない運賃・料金は、一一条二項に基づく変更命令の対象になり得るということである（変更命令に違反した場合は、七六条に基づき、二〇万円以下の罰金が科される）。

また、前記③の要件すなわち「他の一般貨物自動車運送事業者との間に不当な競争を引き起こすおそれがある」場合には、運賃を変更するよう命令することができることになっている。この要件は価格競争に直接関わりを持つ内容であり、運用次第では競争制限的な弊害をもたらす可能性がある。③の要件について、解説書では「事業者間の健全で公正な競争を確保するため、同種のサービスを提供する他社との関係において不当に安いものとなる運賃の設定を防止する」ためのものであり、さらに、「所要コストが事業規模の大小で大幅に変わるものでなく、規模のメリットを発揮することが比較的難しい特性があることから、例えば、通常生じ得る各事業者の価格競争力の格差を超えて設定された運賃及び料金については、不当競争を引き起こすおそれがあるものに該当する。典型的には競争他社のシェアを低下させるため採算を度外視したダンピング運賃があげられる」と説明している。説明の中に出てくる「公正な競

争の確保」、「不当に安い」、「採算を度外視したダンピング運賃」という概念がどのようなものかは不明確であるが、独禁法上の「不当廉売」のことを念頭に置いておくようにもみえる。そこで、独禁法の不公正な取引方法の一つである「不当廉売」とはどのような行為かをみてみよう。これに該当する行為は、①供給に要する費用を著しく下回る対価で、②「継続して供給し」、③「他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれ」があるものである（不公正な取引方法一般指定六項）。これについて、公正取引委員会は、八四年、「不当廉売に関する独占禁止法上の考え方について」を発表し、この中で、上記①については、実務上は仕入価格を下回るかどうかを一つの基準とするとし、不当性は③を中心に判断するなどの考え方を示している。この考え方は、販売業を念頭に作成されており、販売業の場合の販売コストは仕入価格が基準になるといえる。しかし、製造業、運輸業などは、操業率、労働生産性、共通経費の配分など不確定要素が多く、コストを算定する場合多くの困難が伴う。公正取引委員会が、販売業を除いて、不当廉売の規制に極めて慎重なのもここに起因するのではないかと考えられる。

例えば、筆者が実際に体験したことであるが、ある新聞社が他の新聞よりも大幅に安い新聞を発行しようとしたことがあり、他社からダンピングの疑いがあるとして調査を行ったことがある。コストを著しく下回るかどうかが一つのポイントということで、一部当たりのコストを計算しようとした。何部発行するかによって一部当たりのコストが変わり、ある想定の数で一部当たりのコストを計算し、このコストを下回らないよう価格を設定すると、この価格ではその想定部数は売れないことになる。そこで、想定部数を下げると今度は一部当たりのコストが上がってしまう、その価格ではコスト割れになるというジレンマに陥った経験がある。また、オイル・ショックのころ、ある業界の価格協定事件で立ち入り調査をした工業会から二種類の原価計算書を押収した。第一の原価計算書は、ある監督官庁の求めに応じてその工業会が提出したものであった。これは、当時、その業界の主力商品の値上げが便乗値上げではな

いかと国会で問題にされたので、監督官庁が工業会に対し、至急、その商品の値上げが便乗値上げではない旨の資料として、原価計算書の提出を求めたのであった。求められた工業会は、自ら原価計算書を持ち合わせないので、当然のこととしてメンバー各社に原価計算書の提出を要求した。その求めに応じて提出されたのが第二の原価計算書である。その内容は、各社ごとに値上げ幅に相当するコスト上昇が見込まれるというものであった。工業会は、各社から出された原価計算書から第一の原価計算書を作成したが、その内容は、業界が予定していた値上げ率を上回るコストの上昇が予定されているというものであった。さらに、各会社から押収された資料の中に第三の原価計算書が存在した。それは、各社の取締役会に提出されたものである。その内容は、工業会に提出された第二の原価計算書のコストの上昇幅よりおおむね低くなっていた。また、第三の原価計算書から計算される単位当たりの商品コストは、各社の操業率、労働生産性、原料仕入価格、間接費の配分方法等の違いから、かなりの格差があった。これらのことから、行政庁が各社から出された原価を平均化したものを標準原価として扱うことの問題性を痛感した。前記運輸省の解説書では「所要のコストが事業規模の大小で大幅に変わるものではない」としているが、このような認識は、操業度（運輸事業でいえば、実車率）、労働生産性等を一定にした場合しか該当せず、非現実的なものと思われる。とりわけ、将来のコストやそれに基づく価格（運賃等）は、需要動向に対する判断が各社によって異なるため、事業者によってかなりの差が生じるはずである。

また、「通常生じ得る各事業者の価格競争力の格差」がどの程度のものと考えているか不明であるが、届出制に移行した後も幅運賃を一〇%の範囲で認めていることと考え合わせると、一〇%程度の格差ではないかと推定される。そうだとすれば、他の事業者の運賃の一〇%を超える安い運賃の設定は、変更命令の対象になるおそれがあるということである。一旦設定し、届け出た運賃を命令によって変更することは、事業者にとって耐え難いことであろうから、

結局、そのような運賃の設定は實際上できないことになる。さらに、一一一条に基づく施行規則九条三項によれば、他のトラック運送事業者が現に適用している運賃・料金と同一の運賃・料金にするのであれば、原価計算書の添付を省略してもよいことになっている（原価計算書の作成にはかなりの事務コストが掛かるので、これを省略できるメリットは大きいと思われる）ことと合わせて考えると、同一地域同一運賃を相当地意識した、というよりこれに誘導しようとする意図を感じるの、筆者の考え過ぎであろうか。

新法の制定によって、五一年法当時の運賃認可制が届出制に変更され、一見、規制が大幅に緩和されたように見えるが、前記のとおり、実質的には認可制であった当時とほとんど変わらない規制を行い得るのである。

（エ）過積載・過労運転に対する規制強化策について

今回の改正のいま一つのポイントは過積載や過労運転に対する規制の強化であり、次のような新しい規制制度や組織が作られた。

① 運行管理者制度が創設され、事業者はこの資格者を置くことが義務付けられた（一八・一九条）。

② これに伴って、運行管理者の資格試験制度が創設され、新たに指定試験機関が設立された（二一条・四六条）。この指定試験機関の役員の選任・解任や事業計画は運輸大臣の認可事項とされている（五〇条・五三条）。

③ 遵法意識の高揚、違法行為を行っている事業者の指導、荷主に対する要請等適正化事業を行うため、国及び各都道府県の民間団体（つまりトラック協会）が「貨物自動車運送適正化事業実施機関」に指定されることになった（三八条・四三条）。同機関は各種の事業を行うことになっている（三九条・四四条）。

①では、新たな国家資格が生まれ、事業者はこの資格者を採用しなければならなくなった。

以上のように、今回のトラック運送事業の規制緩和は、表面的には確かに規制は緩和されたかに見えるが、実質的

には五一年法当時の規制と変わりが無い運用も行い得るようになってゐる。

（四）トラック運送事業に対する独禁法の適用

トラック運送事業に関して独禁法違反上問題にされたケースとしては、審決を受けた（社）岡山県トラック協会事件^④、文書警告を受けた（社）神奈川県トラック協会路線事業部会事件などがある。

ア （社）岡山県トラック協会事件

「事実の概要」社団法人岡山県トラック協会（以下、「岡山トラック協会」という）は、同県のトラック運送事業者のすべてである六九九社からなる事業者団体である。

同協会は、八〇年一月五日、会員のトラック運送事業の事業計画変更の取扱いに関し、

①会員は、事業計画を変更しようとするときは、事前に所属支部に対しその内容を詳細に説明して了解を求めるとともに、支部長の意見書を当該事業計画変更に係る認可申請書又は届出書に添付し、協会を経由して権限行政庁に提出すること

②支部長は、会員から事業計画変更の申出があつた場合、支部においてその可否を審議し、異議がないときは意見書を一月以内に会員に手交し、異議があるときはその理由を一月以内に文書又はその他の方法をもって、権限行政庁及び協会に提出すること

③支部は、当該事業計画の変更が他支部に関連する場合、支部長名をもって関係支部長と協議し、原則として一月以内に前項の要領によって処理すること

④支部長の意見書の添付を要する事業計画の変更は、増減車、最大積載量・車種の変更、営業所・車庫・荷扱所の移

転又は新設とすることを決定し、決定に基づき、各支部に実施させている。

「法令の適用と排除措置命令の内容」同協会は、会員のトラックの増車等に係る事業計画変更認可申請又は届出を制限することにより、構成事業者の機能又は活動を不当に制限しているものであって、これは、独禁法八条一項四号に違反するものであるとされた。そして、同協会に対し、八〇年二月五日の決定の破棄及びこの決定に基づいて行っていた行為の中止並びにこれらの措置を採った旨の会員に対する周知徹底が命じられた。

「本件の特徴」本件は、岡山トラック協会の決定に基づき、その一六の支部において制限行為が行われてきたものである。本件行為は、「協会内部の制度として慣行的に行われてきた行為であるところから決定の破棄とともに行為の取り止めを併せて命じたものとされている。⁽⁶⁾これは、慣行的に行われてきた行為であるから協会の決定を破棄しただけでは支部の行為が排除されないおそれがあるためである。

また、本件は、会員トラック運送事業者が増車等に係る事業計画変更認可申請を権限行政庁に提出する場合、支部長の意見書を添付させているが、このようなことは権限行政庁の了解がなくては実施できないことであると考えられる。むしろ、権限行政庁の要請に基づいて、協会において慣行的に実施されてきた可能性がある。その意味で、かかる行為は、岡山県に限らず全国的に行われていた可能性が高く、このためもあってか、公正取引委員会は、運輸省に対し、地方運輸局長及びトラック協会等への指導要請を行ったことである。⁽⁶⁾一般に、公正取引委員会は、全国的に広範に同種の違反被疑行為が行われている場合、特定のケースについて法的措置を採った上で、関係行政機関に対し、その下部機関や関係団体に対し、勧告の内容を周知徹底させるとともに、今後、独禁法に違反するような行為が行われることのないよう指導する旨を要請することがあるが、本件の場合もこの例に習ったものであろう。

イ (社) 神奈川県トラック協会路線事業部会事件

八九年三月、公正取引委員会は、（社）神奈川県トラック協会路線事業部会に対し、独禁法に違反するおそれがあるとして文書警告を行った。警告書によれば、同部会は神奈川県内に所在する路線トラック事業者の会合であり、ここで部会員が荷主（物流子会社を含む）との契約運賃を八〇年認可運賃の下限に相当する額以上に引き上げることが決定し、①現行運賃が七八年認可運賃に相当する運賃以下になっている主要荷主をリストアップし、リストアップした荷主と値上げ交渉を徹底して行うこと、②八八年四月末日までの間、リストアップした荷主に対し取引実績のない部会員は受注活動を行わないこと、③新規でない場合でも運賃の引き上げを受け入れない荷主に対しては、貨物の運送の引き受けを拒否することを決定し、部会員に実施させていた疑いが認められた。かかる行為に対して、公正取引委員会は、独禁法八条一項一号に違反するおそれがあるとして、同部会に対し、かかる被疑行為を排除するために必要な措置を採ることを求めるとともに、今後同様の行為を行わないよう嚴重に警告した。

このような内容のカルテルがどうして法的措置が採り得なかったのは、多分、取り決めはしたが十分実効が上がっておらず、競争を実質的に制限したと認定できなかったためではないかと考えられる。そもそも物流子会社に対する運賃（これはトラック事業者間の取引である）を認可運賃を適用しようとするところに問題がある。物流子会社とは、電気メーカーなどの大口荷主が自社の荷物を運送するために設立したトラック運送事業を行う子会社のことである。この物流子会社は、親会社の荷物の運送を一手に引き受け、この一部は自ら運送する場合もあるが、大部分は他のトラック事業者に外注するのが通例である。つまりは物流費の削減を目的として物流子会社は設立されるものであり、物流子会社と一般のトラック運送事業者との取引は製造業の下請取引に相当するものである。この取引に認可運賃を適用するということは、物流子会社の設立目的とその存在を否定するに等しいことであると考えられる。これは、後述の旅行代理店の主催旅行向け貸切バス運賃に認可運賃を適用しようとするカルテルをした事例と極めて類似している。

詳しい議論はその項に譲るが、このような事業者間の仲間取引の価格が認可の対象になると考えるのは適當ではない。本件は、八八年の段階で八〇年認可運賃に近づけようとするカルテルであった。八五年に認可された運賃もあるはずであり、七七年の認可運賃も收受できていないという事実は、何を物語るのであろうか。前記のような事情も含まれているとは思われるが、実勢運賃を引き上げる手段としてさらに認可運賃を引き上げてきたということではないだろうか。業界も認可当局も、認可運賃を一般の商品のメーカー希望小売価格のように考えている証拠である。運賃を認可にし、法律的にはこれ以外の運賃は違法なものとして罰則まで適用する建前になっているのに、違法状態を放置し、それをさらに助長するように認可運賃を引き上げるという法治国家とは思えないような状態が続いてきた。現在は届出制にはなったが、基本的な解決にはなっていない。

(五) トラック運送事業に対する規制緩和の方向——諸外国の事例を参考にして——

ア 諸外国の規制緩和の事例

「概況」イギリスのトラック運送事業は、六八年交通法により七〇年から量的参入規制が廃止され、自家用・営業用とも安全性を確保するための質的規制である運転者免許に切り替えられ、現在は、ほぼ完全に自由な市場になっている。EC (現EU) のトラック運送事業は、九三年一月、すべての割当て、量的規制を撤廃し完全自由化された。なお、運賃規制に関しては、すでに八九年の決定により、九〇年一月以降自由化されていた。また、カナダでは、九二年、州際運送に関する免許の量的基準が廃止され適格基準のみとなり、価格規制もなくなった。米国は、八〇年にトラック運送事業に対する規制の大幅緩和を実施している。以下では、米国の例を詳しくみることにする。

「米国の規制緩和の状況」米国では、航空産業の規制緩和が有名であるが、トラック運送事業についても推進されて

いる。米国では、二州以上にまたがる運送（州際運送）は州際通商法（Interstate Commerce Act）の規制を受け、同法の運用は州際通商委員会（Interstate Commerce Commission・ICC）が担当している。また、州内の運送は各州法の規制を受けることとされている。七〇年代半ばにトラック運送に対する規制の緩和要請が高まり、検討された結果、八〇年に自動車運送事業法が制定され、州際トラック運送の分野の規制は緩和された。^④しかし、航空産業のような完全自由化とは異なり、以下のように、規制の枠組みを残しながら規制を緩和したものである。^⑤

①規制を受けない自家運送の範囲の拡大、同一系列内に属する企業のための有償輸送の規制対象からの除外、規制の適用除外品目の範囲の拡大などが実施された。

②参入規制については、すでに、七七年ごろから、全体の需要への影響などの証明を、新規参入者ではなく、参入に異議を申し立てた事業者に立証させるいわゆる「挙証責任の転換」を（ICCの運用により事実上行っていたのを）法定化した。

③運賃については、一年前の運賃の上下一〇%の範囲内（ICCは最大一五%まで拡大可能）の変更はICCへの通知を条件に（連続二年間まで）自由にできることとされた。

④四八年のリード・ウォールインクル法により反トラスト法の適用除外とされてきた業界団体の運賃協定（rate bureau）のうち、シングル・ラインと呼ばれる中心部分の適用除外が廃止され、また、契約による独立運賃が認められ、「運賃協定は加盟運送事業者の独自の運賃設定行為を妨げてはならない」旨の規定が新たに加えられたため、事業者は協定運賃に従う必要は事実上なくなった。

なお、州内運送の分野では、アラスカ、アリゾナ、フロリダ、メイン、メリーランド、バーモント、ウィスコンシン各州は、州内トラック運送の規制を緩和し、すべての経済的規制を撤廃しており、その他の州でも規制緩和が検

討されているところもあるが、全体としては、規制緩和は州際運送の場合より遅れている。

「規制緩和の影響」州際運送に対する以上のような規制緩和の結果、①参入は事実上自由化され、新規参入が盛んになり、八〇年の一万八千社弱から九一年には四万八千社近くまで増加し(大部分が中小企業である)、②運賃協定の意義が薄れてきたことから大手業者がここから脱退し始め、③運賃は、大型の分野では八〇年以降、中型の分野では八三年以降、低下している^④。

なお、連邦運輸省の分析では、この規制緩和による経済効果(料金の低下、サービスの信頼性の改善、荷主の在庫投資の圧縮等)は、年間約一〇〇億ドルに上ったと推計され、また、他の研究では二〇〇〇六五〇億ドルに上ったと推計されている^⑤。これらの利益は、消費者にも還元されているはずである。

規制緩和反対論の根拠の一つは安全問題であった。運輸省連邦高速道路管理局の事故報告統計によると、八三年まではトラックの事故件数は増加しなかったが、八四、八五年に事故件数が増加し、安全問題が注目されるようになった。しかし、死亡事故、負傷事故はさほど増えておらず、増加の原因は物損事故であり、また、仮に事故が増えているとしても、規制緩和との間に因果関係が認められるかどうか疑問とする議論もある^⑥。ICCは、経済的規制の緩和が安全性に悪影響を与えたという明確な証拠はないとしている。また、九一年に米国会計検査院(The U. S. General Accounting Office GAO)が企業の財務状態と安全性の関係を調査し、財務状態が悪い企業ほど安全性が低い傾向を示唆したが、ICCはデータや調査手法上の問題を指摘して結果の評価は検討が必要と批判している^⑦。なお、国家高速道路安全管理局は九〇年五月に「重量トラックの安全性は過去一〇年間で飛躍的に改善された。中量及び重量トラックの重大事故発生率は一九八八年、一億運行マイルあたり三・七件と史上最低であった。一九七七年から一九八八年の間に連結トラックの重大事故発生率は四〇%低下した。一方旅客自動車(自動車、軽量トラック及びバン)の

事故率は二五％しか低下していない」とし、規制緩和は安全の問題を生じさせていないとの評価を行っている。⁽³¹⁾

一方、労働団体である米労働総同盟産別会議（AFL—CIO）は、規制緩和による競争の激化の結果、倒産の増大、営業利潤の減少（七〇年の三分の二程度）、失業の増加（八七年までに一二万人が失業）、トラックの長期使用化、事故の増加、寡占化の進展（上位八大企業の売上集中度が七九年の二〇％から八七年には三七％に上昇）などの問題が発生したと指摘し、規制の再強化が必要であるとしている。⁽³²⁾ このように、規制緩和によつて事故が増加したかどうかの見解は前記行政当局と労働団体では分かれている。

なお、連邦運輸省は、九二年、トラック運送事業に関するさらなる規制緩和を求める法案を議会に提出している。

その内容は、①ICCへの運賃表の届出制の廃止、②ICCによる参入規制の撤廃、③反トラスト法適用除外の全面廃止、④ICCのすべての事業規制の廃止、⑤州による規制の禁止というものである。⁽³³⁾ まだ議会を通過していないものの、今後の動きに注目する必要がある。

イ 我が国のトラック運送事業の規制緩和推進計画

我が国のトラック運送事業に対する規制緩和は、前述のとおりであるが、従来の規制緩和ではまだ不十分であるとして、九五年一二月、行政改革委員会は、「規制緩和の推進に関する意見」の中でトラック運送事業に関し、以下のようない提言を行っている。

「トラック事業については物流サービスの利用者の視点に立ち、市場原理を活用した事業者による事業展開が図られることが基本である。したがって、貨物自動車輸送に対する輸送ニーズの高度化・多様化等に対処するとともに、市場の一層の活性化、事業者負担の軽減等を図るため、参入規制、運賃・料金規制等についてさらなる緩和を進め、事業者の創意工夫を生かした事業活動を迅速にかつ適切に行えるよう努力を継続していくべきである」とし、①営業区

域規制については、その拡大の推進とそのスケジュールの明確化等を求め、また、②運賃・料金規制については、市場原理に基づいた運賃設定を促進するため、将来的には事後届出制その他のより自由な運賃・料金規制にする方向で検討すべきであり、届出にあたっては、直ちに原価計算書の添付を不要とする範囲を拡大し、将来的には廃止するよう求めている。⁽⁵⁴⁾ この①と②の項目は「規制緩和推進計画」にそのまま盛り込まれており、②については九六年度以降逐次実施することとされ、また、②については九六年度に原価計算書の添付を不要とする範囲の拡大を実施し、その他については九六年度以降に実施することとされている。⁽⁵⁵⁾

ウ 貨物自動車運送事業法施行による影響

前記米国の例に習って、同法が施行された九〇年以降、トラック運送事業がどのように影響を受けたかを検証してみることとする。なお、九〇年はバブルの影響が残っており景気が比較的よかった時期に当たり、九四年はバブル崩壊による景気後退期に当たるとする。

「事業者数」九〇年度のトラック運送事業者数は、特積トラック事業者が二九七社、区域トラック事業者が三万六四八五社であったが、九四年度にはそれぞれ、二八六社、四万一〇四七社となっており、とりわけ区域トラック事業者数がこの四年間で一二・五％（年率三％）も増加したことになる。その前の一〇年間は年率一・五％しか伸びていないから、九〇年度以降の増加が顕著であったことが分かる。なお、その大部分は中小企業である。

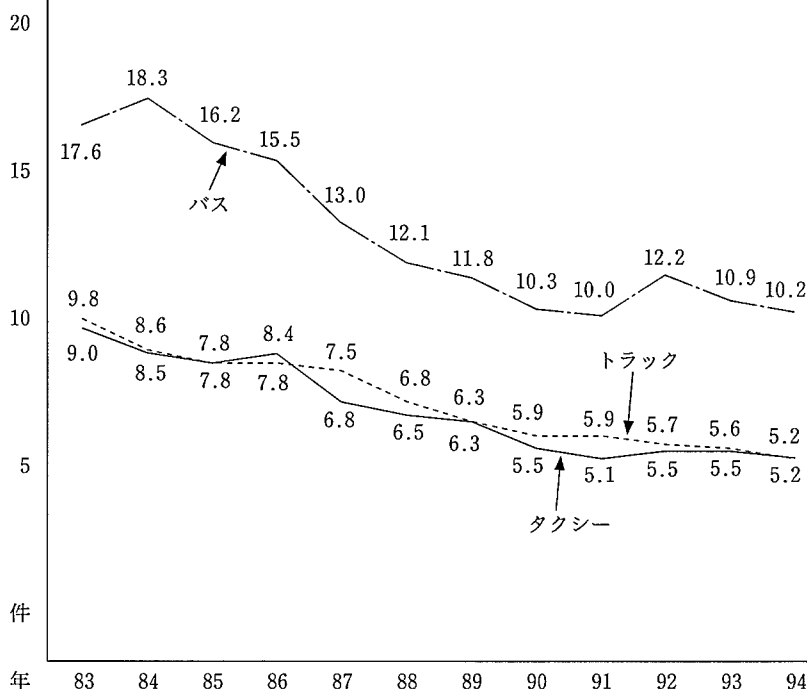
「輸送実績」九〇年度の我が国トラック輸送トンキロの推移は、九〇年度には営業用一九三八億トンキロ、家用用七八四億トンキロ、合計二七二二億トンキロであったが、九四年度には、それぞれ、二〇九三億トンキロ、六九二億トンキロ、二七八五億トンキロとなっており、家用用が一・七％（年率二・九％）減少したのに対し、営業用は八％（年率一・九％）増加している。この間に、貨物需要が家用から営業用にシフトしたことを示している。

「トラック運賃」日本銀行が毎月発表している「企業向け価格指数」によれば、九〇年を一〇〇とした道路貨物輸送（ウェイト一〇〇〇分の六九・一）の価格指数は、九六年七月は一〇四・二（前年同月比二％低下）であり、総平均一〇二・一及び運輸（ウェイト一〇〇〇分の二四四・三）一〇三・五と比較しても、高い水準を維持している。

「過積載処分件数」警察庁の調べによる過積載運転に関する自動車の使用制限処分の件数は、九一年度八万五四八六件、九二年度八万四九〇四件、九三年度九万八八九九件、九四年度八万四七六〇件、九五年度五万四一五五件となっている。すなわち、九四年度に減少に転じ、九五年度に大幅に減少しているが、これは、九四年五月に道路交通法が改正された影響とみられる。このとき改正された主な点は、①二倍を超える過積載については反則範囲から除外した（つまり直ちに刑事処分の対象となる）、②警察官が現場で過積載について改善措置を命ずることができることとされ（五八条の三）、命令に従わない場合は罰則が適用される（一一九条三の四号）、③五八条の三に基づく命令を受けた場合、当該車両の使用者が過積載を防止するために必要な運行管理を行っていると認められないときは、過積載を防止するために必要な措置をとることを指示できる（五八条の四）、④荷主が過積載を要求してはならず、反復して要求した場合には改善命令を出し、この命令に反したときは罰則を適用することとされた（五八条の五）、⑤反復して過積載を行うおそれがあるとき及び③の指示に従わないときは、車両の使用制限命令が出せる（七五条の二第二項）などである。荷主や使用者に対する義務が新たに規定された点がポイントである。

「重大事故発生件数」運輸省自動車交通局が公表している業態別事業用自動車一億走行キロ当りの重大事故発生件数の推移は、次図のとおりである。

業態別事業用自動車 1 億キロ当たり重大事故発生件数の推移



単位：件／1 億走行キロ

資料出所：「自動車運送事業用自動車事故統計年報」運輸省自動車交通局、九五年版

これによれば、トラックの同事件数は、九〇年には五・九件であったが、その後減少し、九四年には五・二件に約一二％減少している。これに対し、バスの同事件数は、九〇年には一〇・三件であったものが、九二年には一二・二件に増加し、九四年には一〇・二件となり、九〇年時点とほぼ同レベルになっている。タクシーの同事件数は、九〇年の五・五件が九四年には五・二件へと減少しているが、その幅はトラックの方が大きくなっている。このように、貨物自動車運送事業法の制定後、トラックの重大事故件数は減少しているとみてよいであろう。

「寡占化」規制緩和が寡占化にどのような影響を与えたかを、公正取引委員会の「集中度調査」の結果から見てみよう。同調査には、トラックに関しては「宅配

便」のみが対象になっている。この調査による宅配便の上位三社、五社、一〇社シェアは、九〇年が八〇・〇%、九二・二%、九九・〇%であり、最新の調査結果である九二年のそれは、八一・〇%、九三・七%、九九・〇%となっている。比較の時点が近いせいか、それほど集中が進行していないようにも見えるが、もう少し様子をみないと判断出来ないように思われる。

〔総括〕同法施行後、バブルの影響もあって、トラック運送事業者の経営は、おおむね好調に推移してきたことが窺われる。新規参入は明らかに規制緩和の影響である。重大事故や過積載の件数は、道路交通法の罰則及び摘発強化などもあって減少しており、安全問題への悪影響は出ていないといつてよい。寡占化の問題への影響はまだよく分らない。

エ 今後の規制緩和のあるべき方向

以上の経緯や事実を踏まえて、我が国のトラック運送事業に対する規制緩和のあるべき方向を考えてみよう。

〔規制緩和をする理由〕トラック運送事業について経済的規制を緩和する理由は、前記行政改革委員会の提言にもあるように、物流サービスの利用者の視点に立ち、市場原理を活用した事業者による事業展開が図られるようにすることである。規制緩和によって、第一に、事業者の創意工夫を生かした事業活動を迅速かつ適正に行い得るようになり、市場の一層の活性化が期待されること、第二に、需要者のニーズの高度化・多様化に対処することが可能になること、第三に、事業者の認可申請等に要する事務負担の軽減等が図り得ること、第四に、行政事務の簡素化合理化が図り得ることなどである。

〔トラック運送事業の規制緩和の視点〕トラック運送事業における規制の緩和を考える場合は、そのユーザーを全体として一括して捉えるのではなく、ユーザーが主として事業者（プロ）の場合と、主として一般消費者の場合とを分

けて議論する必要がある。

「対事業者取引の場合」トラック業界の関係者にヒアリングをしたところ、トラック運送事業者の取引先は、宅配便及び引越便の相当部分などを除けば、ほとんどが事業者との取引であり、対事業者取引の場合、取引の規模、貨物の内容、景気動向等によって運賃がかなり変動するのが実態であるが、新法移行から五年以上も経過したのに、運賃の変更を届け出た事業者は全体の三分の一に過ぎないといわれ、届出制が早くも形骸化しているようである。また、対事業者取引の場合、事業者ごとに運賃が異なるのが通常であり、その幅は認められている上下各一〇%を超えているケースが多いと思われるが、取引先ごとに異なる運賃を設定してもそれを届け出る事業者はほとんどいないようであり、この面でも届出制の形骸化が指摘できよう。その原因は、対事業者取引は実勢に任せるしか方法がないのに届出制を維持していることにあると考えられる。

現在の運賃事前届出制の下では、新しいサービスや割引制度を採用しようと思ってもそれが受理されるかどうか分らないし、届出によって企業秘密が公開されることにもなるので、多くの事業者は、そのようなリスクを犯すよりも他の事業者が届け出たものに追従する方がよいと判断するようになっており、同制度は革新的な事業者の進出を阻んでいると思われる。また、原価計算書の添付が義務づけられていることも問題である。例えば、割引運賃を設定する場合、割引率は原価低減の範囲内しか認められないことになっている。総括原価方式の下では運賃を割引をして減収になることは認められないからである。減収にならない条件としては、割引分以上に需要が増えること、すなわち、需要の価格弾性値が相当高いことが前提になる。将来の需要の価格弾性値を算定することは極めて困難であり、また、予測値は事業者ごとに相当の差が生ずると考えられる。したがって、ある事業者が新規に割引運賃等を設定して届け出たとき、行政当局にこれが妥当かどうかを客観的に判断する能力はないと思われるから、結局のところ、業界を混

乱させるおそれがないかどうかといったことが届出受理の条件になるものと考えられる。もしその割引運賃が魅力的であればあるほど他の事業者の顧客を奪う可能性があるから、行政当局は届出を受理するかどうかためらうことになる。このような事情がある事業分野には革新的な事業者は絶対に生まれなれないと思われる。

したがって、物流サービスの利用者の視点に立ち、市場原理を活用した事業者による事業展開が図られるようにするとともに、事業者負担の軽減等を図るため、需要の価格弾性値が高い対事業者取引の運賃については、総括原価方式に基づき設定して行政庁に事前に届け出るという現行規制制度を早急に廃止し、完全自由化を図る必要があると考えられる。同様の理由で、この分野の参入規制も撤廃する必要がある。

「対消費者取引の場合」これに対し、一般消費者に対する輸送サービス、例えば、宅配便や引越便は、情報の非対称性の問題があり、これに伴う一般消費者の苦情が多いことを考慮して、何らかの規制は必要であると考えられる。しかし、従来のように、事業者保護の立場ではなく、物流サービスの利用者の視点に立ち、需給調整条項付の参入制限及び総括原価方式に基づく運賃認可制は廃止し、例えば、参入の届出制は残すにしても、事業者の事務負担の軽減と行政庁の事務コスト軽減のため、現在の届出制の下でも形骸化している原価計算書の添付・提出制度、実質的に需給調整条項の代替的措置である前記緊急調整措置は撤廃する必要がある。また、運賃・料金については、米国で行われているように、運賃等の変更の前日、行政庁にコンピューターを通じてファイルするだけで届出が行い得るよう方式を採用すれば、事業者・行政庁の事務負担の軽減に資すると思われる。なお、情報の非対称性に対処するためにも、一般消費者に対する運賃等の表示の明確化は重要である。

「規制緩和と安全問題」規制緩和によって安全性が損なわれるという証拠は米国でも我が国でも見つからない。むしろ、前記のとおり、規制が緩和されたトラック運送事業の方が、バスやタクシー事業よりも、重大事故発生件数

の減少率が大きいという結果が出ている。

また、過積載については、道路交通法の罰則と警察の取締強化によって、明らかにその行為は減少している。最近、また増加に転じたと言われるのは、警察の取締が緩んだためである。悪質な交通違反行為や過積載の排除は、警察による取締りの厳格化等により解決すべき問題であると考えられる。

「規制緩和と失業」失業問題は、規制緩和による新たな事業機会の創出の中で解決されていくものと考えられる。

「規制緩和と寡占化」規制緩和によって寡占化が進展する可能性は否定できないし、ひとたび寡占化が進展した場合、これを事後的に排除することは非常に難しいので、規制緩和の推進と同時に、独禁法による寡占対策の必要性がある。

三 タクシー事業に対する規制と競争政策上の問題点

(一) タクシー事業の現状

タクシー事業は、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乗用旅客自動車運送事業である(道路運送法三条)。このうち、空車を走行させながら利用者を探し求める流し営業を行うものはタクシー、流し営業を行わずに営業所のみで運送の引き受けを行うものはハイヤーと呼ばれている。しかし、現実には両者の区分は明確ではない(因みに、群馬県地区は全車ハイヤーであるが、実態は他の地区と変わりがない)。営業形態としては、空車で市内を走り客を拾う「流し営業」、駅構内で客を待つ「駅待ち」、タクシー乗り場で客を待つ「スタンド待ち」、車庫で客からの電話を待つ「車庫待ち」などがある。また、客からの注文を無線で受ける「無線タクシー」もある。大都市では、流し営業、無線タクシー、駅待ち、スタンド待ちが多いのに対し、地方では、駅待ちや車庫待ち、無線タクシー

が主体であるといわれている。

タクシー事業は、景気の変動を受け易く、不景気になると需要量が減少し、極端な場合はタクシー事業者の経営難を招き、また、好景気になると需要が増加し供給が過少になり、極端な場合は乗車拒否などの社会問題を引き起こすことがある。

五〇年代には、朝鮮戦争後の不況に伴いタクシー事業者の多くは経営難に陥った。このため運輸省は五五年以降タクシーの新規免許と増車を停止する措置を採った。その後、景気回復によりタクシー需要が急速に伸びたため、供給量が過少になり、乗車拒否、白タクなどを社会問題を発生させた。五九年には、サービス向上を図るため個人タクシー制度を導入し、六〇年代は毎年タクシーの増車がみられた。そして、七〇年度のタクシー輸送人数は四二億八九〇万人を達成し、タクシー需要はピーク時を迎えた。その後は、モータリゼーションの急速な進展（自家用自動車の所有台数は、七〇年度には六五六万台であったが、九四年度には四二七〇万台へ増加し、この間に六・五倍になっている）、オイル・ショック後の我が国経済の成長の鈍化・停滞、タクシー運賃の相次ぐ引上げ（東京都特別区の中型タクシーの初乗り運賃は、七〇年の一三〇円が九四年には六五〇円に五倍に引上げられている）などによって、その需要は、年々減少する傾向が続いている。九四年度には、輸送人数で二八億二二〇〇万人となっており、ピーク時の約三四％⁽³⁶⁾もの減少を示している。九〇年から九四年までの最近四年間をみても、輸送人員は年率三・三％の割合で減少している。

タクシーの車両数は、九四年度には、法人二万二八六台、個人四万六五八七台、合計二万六八七三台であり、七五年度以降は、需要の減少を反映して増車が抑えられたため、おおむね横ばいで推移している。⁽³⁷⁾

また、タクシー事業者数は、九四年度現在、法人タクシーが七一八五社、個人タクシーは車両数と同じ四万六五八

七者である。最近の事業者数の推移をみると、七五年度以降、法人がやや減少（約 5% 減）、個人は変わっていない。^③

(二) タクシー事業に対する規制の現状

タクシー（一般乗用旅客自動車運送）事業は、バス（一般乗合旅客自動車運送）事業とともに、道路運送法により規制を受ける。

道路運送法は、「貨物自動車運送事業法（平成元年法律第八十三号）と相まって、道路運送事業の適正な運営及び公正な競争を確保するとともに、道路運送に関する秩序を確立することにより、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（一条）。なお、前記のとおり、八九年の「貨物自動車運送事業法」の制定に伴い、道路運送法の目的も改正された。

「タクシー事業に対する参入規制」同事業への参入については、運輸大臣の免許制が採用されており、事業区域ごとに免許を受けなければならない（道路運送法四条一・二項）。また、事業の休止、廃止については許可制とされ（三八条一項）、参入・退出が規制されている。免許の基準は、次のとおりである（六条一項）。

① 当該事業の開始が輸送事業に対し適切なものであること

② 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にならないものであること

③ 当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること

④ 当該事業を自らの確に遂行するに足る能力を有するものであること

⑤その他当該事業の開始が公益上必要であり、かつ、適切なものであること

このうち、①及び②は、いわゆる需給調整条項といわれるものであり、当該地域における輸送力不足によって利用者の利便が著しく阻害されている場合、経営指標（実車率、実働率）が上昇している場合等、当該地域において輸送力の増強が必要と認められなければ免許や増車は認められない。また、個人タクシー事業者の免許は、法人タクシー事業者とは別の資格要件が存在する。

「タクシー運賃に対する規制」タクシー事業者は、確定額の運賃及び料金を定めて、運輸大臣の認可を受けなければならないとされている（運賃認可制、九条一項）。認可の基準は、以下のとおりである（同条二項）。

①能率的経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること

②特定の旅客に対し不当な差別的取扱いをするものでないこと

③旅客の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客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他の一般旅客自動車運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととなるおそれがないものであること

⑤運賃又は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

タクシー運賃認可の権限は、運輸大臣から下級の行政庁（地方運輸局長）に委任され、さらに、地方運輸局陸運支局長に委任することができる（八八条）。もっとも、地方運輸局長は、タクシー運賃の認可に先だつて、運輸省に伺いを立て、これに対し運輸省は、経済企画庁と協議をした上で、地方運輸局長に回答している。タクシー運賃の認可は、全国を八一の認可ブロックに分けて行われている。地域ごとに市場の実情が異なるためである。

タクシー事業者に対しては、收受した運賃又は料金の割戻しの禁止(二〇条)、運輸大臣の運送約款の認可(二一条)、運賃及び料金並びに運送約款の事業所等への表示義務(二二条)、正当な理由がある場合以外の運送の引受け拒否の禁止(二三条)、発着地がいずれも区域外の旅客の運送禁止(いわゆる片足主義、二〇条)、特定の旅客に対する不当な差別的取扱い等公衆の利便を阻害する行為の禁止(三〇条)などの義務が課せられている。

運輸大臣は、タクシー事業者の事業について公共の福祉を阻害している事実があると認めるときは、①事業計画の変更、②運賃、料金、運送約款の変更、③自動車その他の輸送施設の改善等を命ずることができ(三一条一項)、また、タクシー事業者が①この法律・命令に基づく処分、免許・許可・認可に付した条件に違反したとき、②正当な理由がないのに許可・認可を受けた事項を実施しなかつたとき、③七条の欠格事由に該当するときは、免許の停止・取消しができることになっている(四〇条)。

「運輸協定に対する独禁法適用除外」道路運送法一八条では、タクシー事業者やバス事業者が、他の運送事業者と設備の共用、連絡運輸又は共同経営に関する契約その他運輸に関する協定を運輸大臣の認可を条件として行い得ることになっており、一九条では、この認可を受けて行う正当な行為及び三一条一項(他の運送事業者との設備の共用、連絡運輸、共同経営及び運輸に関する協定に関する部分に限る)の規定による命令によって行う正当な行為については、独禁法の適用を除外している。他の運送事業者との設備の共用、連絡運輸又は共同経営に関する契約などは、實際は独禁法に抵触する可能性はほとんどないが、確認的に適用除外を定めたものであり、実質的な意味はない(九六年九月現在、公正取引委員会と運輸省の間で、この規定を削除する方向で調整中であるとのことである)。したがって、三一条一項(事業改善命令。なお、五一年法では三三条一項に規定)に基づき運輸大臣の認可又は命令を受けて行う正当な行為全般について、独禁法の適用が除外されているわけではなく、まして、運輸省の許認可行政全般が独禁法の

適用除外とされているわけではない。⁽⁸⁹⁾

（三）タクシー事業に対する規制の根拠

タクシー事業に対しては、次のような根拠に基づき、参入や運賃に対する規制が行われている。

①情報の非対称性

タクシーは原則として流し営業であり、客がタクシーを待っている間、安いタクシーが来るかどうかは分からない。料金が分かっていたとしても、客は、料金の高いタクシーが来た場合に、次に安いタクシーが来る確率とその料金の水準から期待価格を算出し、これと待っているコストとを比較して乗るかどうかを判断する必要がある。このように情報コストが大きいため、よほどの料金格差がなければ料金によつてタクシーを選択することはない。したがつて、競争状態では、タクシー事業者は運賃を高めに設定するおそれがあり、これを防止するため、運賃規制が必要とされる。⁽⁹⁰⁾

しかし、この説明が妥当性を持つのは流し営業の場合であり、しかも供給量が少ないときに限られる。利用者が電話で呼び出す車庫待ち・無線タクシーや流し営業でも供給量が多いときはこの説明は妥当しなないと思われる。例えば、永らく二重運賃が続いている大阪地区において、夜の一時ごろ客が運賃の安いタクシーを求めて他のタクシーをやり過ごす光景を何回となく目にした経験があるが、これは、供給量が多ければ客の待つコストは小さくなることを実証している。

また、複数運賃が存在すると、利用者が街頭でタクシーを選択する際に混乱が生じたり、利用者の奪い合いになるなどの理由で価格規制の必要性が説明されることもある（後述のMKタクシー事件の裁判での運輸省の主張）。しかし、

同一地域同一運賃の原則の下でも、中型と小型という二重運賃が存在し、利用者が運賃によりタクシーを選択できるようにしているが、これによって、混乱が生じているとも思われない。むしろ、小型の乗り場や台数が少なすぎ、利用者が小型を選択できないことが問題である。

この小型タクシーは、八〇年六月、省エネルギー対策として運輸省の指導に基づいて導入されたものである。当時の新聞によれば、小型は中型よりも運賃が安いため、「小型で中型なみの収入を稼ごうとすれば、中型より余計走り、客をひろわなければならない」、そこで、タクシー事業者は運転者に「小型車勤務手当」を出して乗ってもらっている状態であり、「採算がとれない小型を導入しろといっても、それはムリな話」と小型の増車を示す経営者が多いと伝えている^⑥。利用者の方は、運賃値上げの度に安い小型タクシーを増車してほしいと要求してきたが、被規制産業の常として、供給者側の論理が先行し、なかなか増車はされなかった。筆者がかつて箱崎のエアターミナルのタクシー乗り場を利用した際、小型の乗り場には、客が行列を作ってタクシー待っているのに車がなく、これに対し、中型の乗り場には、タクシーが行列を作っているのに客がないという光景を目にしたことがある。このとき、客は安いタクシーの方を求めていることを実感した。したがって、どのタクシー乗り場も、箱崎エアターミナルのように、中型と小型の乗り場が分かれていれば、客は安い小型タクシーを選ぶので、小型タクシーの実車率（商品にたとえれば回転率）が上がり、小型の水揚げは中型よりも多くなるから、事業者は（運輸省が行政指導するまでもなく）小型タクシーを需要に応じて増車すると思われるし、また、運転者も（小型車勤務手当てなど出なくとも）水揚げの多い小型車に乗るようになると思われる。つまり、小型の乗り場を増やし、客が安い小型の方を選べるよう環境整備さえすれば、競争が生まれ、市場メカニズムを通じて利用者の欲求を満たすまで小型の台数が自然に増えると思われる。このような環境を整備することが、規制緩和時代の行政の仕事であると考えられる。中型と小型の乗り場を分けるのが難しい

ところがあるのも事実であるが、駅、空港などのタクシー乗り場は少なくとも分離すべきであろう。

② 過当競争の防止

参入を自由になると、タクシー事業への参入コストはあまり高くないので、事業者が増えて競争が過激になり、収益は悪化する。タクシー事業は人件費の割合が約八割と高いので、事業者は収益の悪化を賃金や労働条件の引下げなど運転者にしわよせする可能性があり、このことは、ひいては安全性が損なわれたり、客の奪い合いなどの問題が生じるおそれがある。このようなことを防止するためには、事業者の経営を安定化・健全化させる必要がある、そのためには参入規制や価格規制が必要であるとされる（後述のMKタクシー事件の裁判での運輸省の主張）。しかし、需要調整条項付の参入規制は、事業者保護の観点から行われ易いという問題がある。これは規制当局で正確な需要予測ができず、規制がし意的になることから生ずるものである。従来でも、とりわけ景気上昇面で供給過少状態になり、乗車拒否等の問題が発生し、消費者の利益が損なわれたという経緯がある。また、過当競争によつて、安全性が損なわれるとの説明も説得的ではないと思われる。すなわち、規制により事業者の収益を安定させたとしても、それが安全の確保に結び付くとは限らないからである。

③ 内部補助

需要の少ない早朝や特定の地域においても、一定のタクシーを確保する必要がある。このような時間や場所にタクシーを確保するのは採算性が悪いため放置すると一定数のタクシーが確保できないおそれがある。そこで、運送引受義務を根拠に事業者にタクシーの確保を要請することがあり、その代償として参入規制により一定の利潤を確保させる必要があるとされる。いわゆる「内部補助」の観点から規制が必要であるとするものであるが、これほど自家用車が普及した現在では、あまり説得力は持たないと思われる。なお、バス事業の項で述べるような交通弱者対策は必要

であろう。

④ 公共性

需給調整規制を行う根拠として、「公共性」が持ち出されることがある。しかし、この「公共性」という概念は、経済学上、自然独占に対する規制の根拠として用いられるものであり、競争産業であるタクシー事業には該当しない。したがって、被規制産業や規制官庁がしばしば主張する「公共性」とは、「既得権擁護の大儀名分」との見方もあるが、⁽⁸³⁾ 碎いてみれば、上記「情報の不完全」や「過当競争の防止」の考え方と重複するものではないかと思われる。これらについては、すでに説明したとおりである。

(四) 同一地域同一運賃の原則と独禁法

ア 同一地域同一運賃の原則の採用経緯

タクシー運賃は、五一年法が制定されるまでは、最高額運賃のみが法定され、それ以下であれば事業者は自由に運賃を決めることができた(最高額運賃制)。五一年法の施行により運賃は確定額をもつて定めなければならないとされた(第八条三項)。立法当時は、個々のタクシー事業者が確定額の運賃を決めて申請し、運輸大臣はそれに対し認可を行うという個別申請・個別認可が予定されていた。⁽⁸⁴⁾

ところが、運輸省は、五二年の東京地区において行われた運賃変更認可以降、前記(三)で述べた理由から、各運輸局長が定めた運賃ブロックごとに一つの運賃しか認めないという方針を採ってきた。この方針は、同一地域同一運賃の原則といわれ、運賃ブロック内では、全事業者均一の定額運賃とし、運賃については各事業者間に自由競争を認めないというものである。この原則は、タクシー運賃認可の基本方針としてあたかも法律に基づく「制度」であるか

のように運用され、タクシー事業者に多大の影響を与えてきた。

イ 一括代理申請について

七七年、北海道の消費者団体から公正取引委員会札幌地方事務所（現北海道事務所）に対し、北海道のタクシー事業者の団体から運賃値上げの認可申請が陸運局（現運輸局）に出されたが、このように業界団体が運賃値上げに関わり合うのは独禁法上問題になるのではないか、との問合せがあった。このような行為は、全国的なものであり、運輸省の前記同一地域同一運賃の原則とも関係していることであるので、公正取引委員会は、これを機会に、規制当局に対し、タクシー運賃の競争を認めない同原則も含めて見直すよう申し入れたが、規制当局は、同原則は道路運送法の運用方針であり、他の官庁からとやかく言われる筋のものではないと主張し、取り合わなかった。そこで、認可申請に事業者団体が関与することに関する独禁法上の問題に絞って調整することになった。

当時、タクシー運賃の認可手続きは、次のように、運輸省の指導の下に「一括代理申請」というシステムによって行われていた。

- ①各都道府県のタクシー協会が運賃ブロック内の会員タクシー事業者から運賃改訂の申請について「白紙委任」を取り付ける。
- ②協会の中に「運賃委員会」などの組織を設けて申請内容（値上げ幅）を検討する。同委員会では、標準能率事業者などの原価の動向等をも勘案して値上げ幅を算定し、理事会等で機関決定する。
- ③決定に基づいて、会員タクシー事業者に代わって協会が一括して運輸省に認可申請をする。
- ④申請を受けた運輸省は、ブロック内のタクシー事業者の中から選定した標準能率事業者の原価の実績、向こう二年間における原価の動向等を勘案して審査を行い、経済企画庁とも相談した上、認可を行う。

前記①、②及び③におけるタクシー協会の行為は、会員タクシー事業者が運賃改訂の申請をするかどうか、どのような申請内容とするか、申請の時期をいつにするかなど、本来事業者が自主的に決定すべき事項（事業者の機能または活動）を不当に制限するものであり、これは、独禁法八条一項四号の規定に違反するとともに、場合によっては同条一号の規定に違反するおそれがあると判断し、公正取引委員会は、運輸省に対し、このシステムの廃止をタクシー協会に指導するよう要請した。これを受けて、運輸省は、七七年六月二一日、今後、次のとおり指導することとし、その旨を関係者に周知徹底した（自動車局業務部旅客課長から陸運局自動車部長あて事務連絡）。

①事業者団体による一括代理申請は認めないものとし、各事業者から個別に申請を行わせるものとする。ただし、個人タクシー事業者については、当分の間、事業者団体による一括代理申請を認めるものとする（事業者が希望しない場合を除く）。

②なお、事業者団体が申請内容を決定し、これに基づき申請するよう構成事業者に強制する等構成事業者の機能または活動を不当に制限することのないよう事業者団体を指導するものとする。

個人タクシー事業者の協同組合に「当分の間」一括代理申請を認めたのは、同事業者にはあまり事務能力がなく、急に個別に申請書類を作成するよう求めても無理であるとの理由からである。「当分の間」とは、個人タクシー事業者が申請書の作成できるようになるまでの間である。なお、このことは、申請書類の作成が複雑すぎることに起因しており、その簡素化が必要であることを実証したことにもなる。しかし、「当分の間」が現在まで継続しているところを見ると、何も進展していないことであろう。

なお、一括代理申請の独禁法上の問題点を検討した当時、タクシー運賃の申請に事業者団体が関わったとしても、最後は行政当局が認可処分によって運賃額を決めるのであるから、申請に際してたとえ違法な行為があったとしても、

認可処分によって違法性は全面的に中断されるという後述の「全面的中断説」の考え方が存在した。この考え方に従うと、運賃認可申請に事業者団体が関与したとしても、独占禁法上の問題は生じないことになる。しかし、道路運送法では、個別申請・個別認可を認めており、申請するかどうかの判断は個々の事業者が自主的に行い得ることになっているので、申請に事業者団体が関与するのは、独占禁法に違反するおそれがあると判断され、この段階で「全面適用除外説」は否定された。

以上は、一括代理申請の独占禁法上の問題であるが、このシステムは、以下で説明するように同一地域同一運賃の原則を支える重要な役割を果たしていた。

すなわち、個別申請であれば、運賃引上げ申請をしない事業者や引上げ率・申請時期等に不満を持つ事業者は、他の事業者が申請したとしても同調しないことになる。この場合、同一地域同一運賃の原則を維持しようとする、いつまで経っても認可できないことになる。また、ある事業者だけが他の事業者より低い引上げ率で申請した場合は、この事業者の申請率以下でしか認可できないことになる。一括代理申請のシステムの下では、上記①で協会は会員から申請に関して白紙委任状を徴しているので、②で協会が決定した申請内容に反対の事業者がいたとしても、組織内で調整され、結局、③で申請内容・時期とも一本化した形で一括申請されることになり、同一地域同一運賃の原則が実に容易に維持できることになっていた。

なお、このほかに、個別申請・個別認可では、申請受付事務、審査事務など認可に関する業務量が膨大になることが予想されるが、このシステムであれば、協会がこの業務の一部を代行してくれるので、認可業務の省力化を図り得る、協会が標準能率事業者の原価などを勘案して申請内容を決定してくれるので、認可要件に合致しているかどうか容易に判断できるという規制当局にとって大きなメリットがあったことが指摘できよう。

このような一括代理申請システムが廃止され、個別申請が行い得るようになると、独自の判断により申請をしない事業者が現れてきた。しかし、同一地域同一運賃の原則は依然として維持されていたので、タクシー協会（この背後に認可当局が控えていることは容易に想像できる）によるこれら事業者への圧力が顕在化し、次のような独禁法違反事件が群馬県、京都市、大阪府で相次いで発生した（なお、群馬県は過疎地が多いためもあって一世帯当たり自家用乗用車の保有台数が二・三台で全国一多く、京都市は観光都市であり観光客が特に多い所であり、また、大阪府は、市街地のため一世帯当たりの自家用車保有台数が一・一台と、東京都の〇・九台に次いで低い所である。以下、これをトレースすることとする。⁶⁵

ウ 群馬県ハイヤー協会に対する件について

「事件の概要」群馬県では、中毛・西毛など平野部（A 地区）と北毛など山間部（B 地区）の二つの認可ブロックに区分されていた。群馬県ハイヤー協会は、八〇年十一月一〇日、理事会を開催して会員のタクシー運賃の値上げ認可申請の内容を統一して行うことを決定した。翌八一年一月二三日、運賃特別委員会で作成した運賃早見表を了承するとともに、翌二月に支部ごとに会員に対し、説明会を開催し、この早見表の範囲内に統一して認可申請するよう指示した。これに基づいて各会員から申請書を協会事務局に提出させ、点検した上、八一年三月六日までに会員に申請させた。しかし、A 地区の K 社だけは、運賃を引き上げても客離れが生じ必ずしも増収にならないとして認可申請をしなかった。また、同協会は、八一年六月二九日、認可申請すべき迎車回送料金を決定し、同年十一月六日までに K 社を除く会員に決定どおりの内容で認可申請させた。同協会は、K 社がタクシー運賃の引上げの認可申請を行わないと A 地区のタクシー運賃が二重運賃となるおそれがあるため、同年一〇月二日、K 社に会合への出席を求め同社に対し同月一六日までに申請を行うよう要請した。同協会は、同月一三日、K 社が一六日までに申請しない場合は、会費

未納を理由として同月末日付で退会したものとみなすことを決定した。K社が期日までに申請をしなかったため、同協会は、同年一月一日付け文書をもってK社が退会した旨を通知した。この結果、K社は、協会のタクシー・チケット事業の利用ができなくなった。その後、同協会は、K社の協会への再加入問題について同社と折衝した結果、八二年二月二日、同社との間で、①K社はタクシー運賃等の引上げの認可申請を行うこと、②同協会はK社の再加入（すなわち、タクシーチケットの利用）を認めることで合意に達し、同日、K社は認可申請を行った。

東京陸運局長は、B地区については、八一年一〇月一日、A地区の事業者については、八二年二月八日、それぞれ、タクシー運賃の引上げを認可した。

「法の適用」同協会は、構成事業者たる会員のタクシー運賃等の引上げについて、会員が認可申請すべき内容を決定し、これに基づいて会員に申請させることにより、構成事業者の機能または活動を不当に制限していたものであり、これは、独禁法八条一項四号の規定に違反する。よって、同協会に対し、今後同様の行為をしないことを確認し、このことを会員に周知徹底させること等が命令された。⁽⁶⁶⁾

「一括代理申請との関係」本件は、個別申請方式のもとで、協会が認可申請内容を統一しようとして、申請を渉る会員を協会から除名する等の制限行為を行ったものである。一括代理申請の下では、多数決で申請内容・時期等が決定されるから、申請に反対の会員は協会から脱退しない限り、個別の行動は採り得なかった。その意味では、K社のような事業者が現れたのは、一括代理申請を廃止させた効果の現れでもある。公正取引委員会は、「このような行為を放置しておくことは、せっかく出て来た事業者自らの判断、行動の芽を摘むことになり、一括代理申請による認可申請行為を止めさせた意図が損なわれるおそれがある」として、調査に乗り出したのである。⁽⁶⁷⁾

「審決が提起した問題点」この事件では、独禁法八条一項四号が適用されているが、これは、第一に、本件協会の行

為は、会員の申請時期を統一させるとともに、各会員の申請内容を協会が作成した「早見表の範囲内」に制限（審決では「統一」という文言を使用しているが、引上げ率を一本化したわけではない）することであった。この早見表には、各種の申請パターンが示しており、会員はこのパターンの中から、自己に該当するものを選び、申請するというものであった。したがって、各会員の申請内容（引上げ幅）は、平均で二四％から三二％引上げるといふ幅のある内容であった。⁽⁸⁾すなわち、本件では、各会員の申請内容は統一されおらず、会員ごとにバラバラであったこと、第二に、東京陸運局長が認可した運賃引上げ率は、申請が二四％ないし三二％のアップ率に対し、平均一五・二％のアップ率であり、協会の決定内容と認可の引上げ率とにかなりの差が存在したことによるものと解され、このうち、とりわけ第二の事情が考慮されたものと解される。その意味では、協会の運賃決定行為は認可によって中断したとの「中断説」の立場を採っていることは否定できないと思われる。

なお、違法性が認可によって中断するといういわゆる「中断説」は、以下の三つに分類できると考えられる。

A 説… 行政庁の認可が介在すれば申請行為を含めて全面的に違法性が中断するという「全面的中断説」

B 説… 個別申請・個別認可の原則の下では申請行為の違法性は認可によって中断しないが、運賃決定行為の違法性は

認可によって中断するとする「一部中断説」

C 説… 個別申請・個別認可の原則の下では申請行為の違法性は認可によって中断しないが、運賃決定行為の違法性が

認可によって中断するか否かは、運賃認可が申請どおり行われたかどうか、認可が形骸化しているかどうか等の実態を見て判断するという「実態判断説」

このうち、A 説は、前述のとおり、公正取引委員会が「一括代理申請」の違法性を判断する際に、明確に否定されている。B 説及び C 説は、申請行為についての違法性は認可によって中断されないとする点では共通であるが、運賃

決定行為の違法性が認可によって中断するか否かについて、B説では中断するのに対し、C説では中断しない場合があり、中断するか否かは実態によるとしている点に違いがある。前記のとおり、本件についての公正取引委員会の判断は、C説の「実態判断説」に基づいて行われたものである。なお、本件の法の適用を巡って、独禁法第八条一項一号を適用した場合、対価に係るものとして課徴金制度の対象になるが、この場合、認可運賃で事業を行うことに對して課徴金制度を適用することができなのか、課徴金の始期や終期の認定をどうするかなどの難問に遭遇するので、これを回避するために同条一項四号を適用することとされた旨の説明がされている。⁽¹⁰⁾確かに、本件のように対価（運賃）の決定が行政庁の認可に委ねられているような場合は、課徴金制度を適用すべきではないとの見解があるのは事実である。⁽¹¹⁾しかし、すでに述べたように、本件は、同一地域同一運賃の原則の下に行われた認可であり、しかも、前記第一及び第二に挙げたような事情（実態）を見て判断されたものである。仮に、本件において、協会の申請内容どおりの引上げ幅で認可が行われていたとすれば、課徴金制度が適用されたことも考えられる。⁽¹²⁾なお、この場合、課徴金算定の「始期」はタクシー事業者がカルテルの「実行としての事業活動を行った日」すなわち認可運賃で最初に利用者を運送した日であり、「終期」はこれが「なくなる日」すなわちその運賃での運送を止めた日であろう。

なお、本件は、独禁法四八条二項（既往の違反行為に対する排除措置命令）が適用されているが、これは、申請行為については違法性が認められるが、申請行為は認可処分時点で終了していると判断されたためである。⁽¹³⁾

当時は、運輸省が同一地域同一運賃の原則を堅持していたので、地区内のタクシー事業者の全員から運賃等の引上げの認可申請が提出されないと認可できないという事情があった。また、運輸省は、認可事務を軽減するため運賃ブロック地区にまとめて一斉に認可をするのを通例としていた。このため、東京陸運局長としては、従来どおり群馬県のA・B両地区とも同時期に認可したいと考えていたようである。しかし、前記の事情でそれが不可能になり、結局、

群馬県 B 地区は同年一〇月一五日認可(実施は同月二三日)、そして、K 社の申請拒否問題があった A 地区は、翌八二年二月八日認可(同月一五日実施)という結果になり、A 地区は B 地区よりも約四か月認可が遅れたのである。仮に、一括代理申請の下で、K 社が自主性を発揮することができないシステムであったとしたら、A 地区も B 地区と同時期に運賃は引上げられたはずであるから、一括代理申請のシステムが撤廃された結果、A 地区の運賃引上げが約四か月間延期されたと見ることが出来る。これは、A 地区のタクシー事業者にとつて見ればその分増収分が実現されなかったことになるが、利用者にとつては引上げ分を支払わなくて済んだわけであり、この分は国の政策変更のメリットを利用者が受け取ったという意味で「補助金」と見ることも出来る。この「補助金」の額を試算してみると次のようになる。運輸省調べによる八一年度の群馬県のタクシー運賃収入総額は、約一五三億円であり、このうち A 地区が八三・三%の一二八億円であり、認可された内容は初乗運賃が三八〇円から四三〇円に引上げられるなど平均引上げ率は、約一五・二%であったから、この額に二分の四(四か月分)を乗じて算出される「補助金」の額は、A 地区が六億五千万円になる。一括代理申請が撤廃された効果として、群馬県の利用者に相当の額の「補助金」が支払われたことになる。

エ MKタクシー事件判決について

「訴訟に至る経緯」八五年一月三十一日、大阪地裁は、京都の MKタクシーが近畿運輸局長(八四年六月までは「大阪陸運局長」、同年七月に名称変更)を相手取って運賃値下申請却下処分⁽¹⁴⁾の取消を求めた訴訟に対し、MKタクシーの主張を認めて処分取消しを命ずる判決を下した。この判決は、運輸省の同一地域同一運賃の原則を否定したものであるとして、有名である。この訴訟も前記「一括代理申請」のシステム撤廃と深く関わっているので、以下その経緯も含めて検討する。

群馬県ハイヤー協会がタクシー運賃引上げ認可申請の統一を話し合っていたのと同じ時期の八一年四月、京都地区のタクシー事業者の団体である京都乗用自動車協会（以下「京都協会」という）傘下のタクシー事業者は、一斉にタクシー運賃の引上げ認可申請を行った。しかし、MKグループ三社はこれに同調しなかった（このような行動は一括代理申請システムが撤廃された結果可能となったものであり、前記群馬県のK社のケースと事情は全く同じである）。このため、京都協会及び大阪陸運局は、同一地域同一運賃制を維持する見地から、MKグループ三社に対し他の事業者と同調して認可申請をするよう強く働きかけを行った。その結果、MKグループ三社は、この圧力に屈する形で、八六年八月一四日、他の事業者と同様の申請を大阪陸運局に行い、同局長は、京都地区の全事業者の申請が出揃ったところで、同月二五日、初乗運賃を三八〇円から四三〇円に引き上げるなど平均一四・五%の運賃引上げを認可した（同年一〇月一日から値上げが実施された）。

なお、それまでは、六大都市においては慣例として一斉認可方式が採用されており、東京、大阪など京都を含む六大都市は同時に認可運賃が実施されるのが通例であったが、このときは、MKグループの申請が遅れたため、京都地区だけは運賃引上げが、他の五大都市の実施日（同年九月二日）よりも約一か月間遅れることになった。群馬県の場合と同様に、この間の利用者への「補助金」の額を試算してみると、約六・三億円になる（運輸省調べによる京都地域の八一年度のタクシー事業者の営業収入は、約五二三億円である）。

ここまでは、群馬県のケースと同様であるが、MKタクシーの場合は、これで終らなかつた。MKタクシーは、この運賃引上げによって、「京都市域では、実車率が低下し、運転者の労働時間が長くなったにも拘らず、収入はそれほど増加しなかつたので、八一年一〇月に値上げした運賃を値下げして旧来のものに戻し、失った乗客を取り戻す必要がある」として、八二年三月、大阪陸運局長に対し、初乗運賃を四三〇円から三八〇円にするなど平均一二・六六%

の運賃値下申請をした。これに対し、同局長は、この値下げ申請は、同一地域同一運賃の原則に反し、道路運送法第八條二項一號及び四號に適合しないという理由で、同年五月三十一日付で、この申請を却下した。そこで、MK タクシーが、この処分を取消しを求めて本件訴訟を提起したものである。

〔道路運送法八條に基づく処分と裁量〕被告（近畿運輸局長）は、同法八條に基づくタクシー運賃変更の認可あるいは不認可の処分は、自由裁量行為であり、本件却下処分には、裁量権の越権又は濫用はないと主張したのに対し、大阪地裁は、次のように判旨し、これを否定した。

「右運賃改訂の認可又は不認可の処分の性質に、公企業の特許的な性質があるとみるにしても、その実態は、私人の有する營業の自由を公益のため規制することにはかならず、また、法八條二項、三項の規定からは、処分庁としては、申請された運賃の変更が同條二項各號の基準に適合する限り、また適合する範囲内で（値上げ及び値下げの申請（申請の間違いか。引用者）の範囲内で一部認める場合）、これを認可しなければならないのは明らかであるから、結局、運賃変更の申請を認可するかどうか、どの範囲でするかは、いわゆる法規裁量（羈束裁量）の性質を有すると解するのが相当である。したがって、本件申請が法八條の要件を充するものであるならばこれを却下した本件却下処分は違法ということになる。」

「同一地域同一運賃と道路運送法との整合性」被告は、同一地域同一運賃の原則を導入する理由（前述）を述べ、「本件申請を認めると、京都地域において同一地域・同一運賃の原則が維持できなくなり、ひいては、前記のとおり利用客の混乱や客の奪い合い、更には、不当競争によるダンピング、運転者の労働条件の低下、その他タクシー・サビスの低下等の様々の弊害を惹起することは必至であって、これは、正に、法二條二項四號の趣旨に反することになる」と主張したのに対し、次のように判旨して、これを否定した。

①道路運送法の規定は、「タクシー事業者間にタクシー運賃の差異（二重運賃）のあることを当然の前提とし、運賃について、事業者間に不当な競争を起こすおそれがある場合には、運賃の変更等の認可をしないこととして、秩序を図ろうとしたものと解すべきところ、これらの法の規定からすれば、法は、タクシーの運賃についても、適正な競争を認め、事業者間にタクシー運賃の差異の生ずることを容認しているものと解すべきである」

②同一地域同一運賃の原則に基づく認可は、「タクシー利用者（消費者）の利益を無視してタクシー事業者の保護のみを招く一種のカルテルであつて、タクシー運賃の分野における公正な競争を実質的に否定するものというべきであるから、独禁法八条に違反する疑いがある」

③「法は、同一地域においても、適正原価、適正利潤の原則に合致し、かつ、各タクシー業者に不当な競争をひき起すおそれがない場合には、各タクシー業者毎に異なつた運賃を認可することを認めているのであつて、同一地域、同一運賃の原則に反する運賃変更の認可申請であつても、必ずしも法八条二項一号に反するものではないと解すべきである」

④「同一地域、同一運賃の原則をとらなければ、直ちに労働条件の低下を招くものとは認め難いし、また、右原則をとらないことにより、事業者間に不当競争が生じ、法律上容認されない程の事業の適正、安全な運行が阻害され、利用者に対するサービスの低下を招くものとも認め難い」

⑤「京都市域において、本件申請の全部又は一部が認可されることにより二重運賃が発生したとしても、これにより、直ちに、利用者、タクシー事業者の間において、混乱が生ずるものとは認め難い」

⑥「法は、その一条において、公正な競争を認めている上、法八条一項において、運賃の変更については運輸大臣の認可を受けなければならないとし、法八条二項一号、四号において、適正原価、適正利潤を無視した運賃や、事業者

間において不当な競争を招くおそれがある運賃は、認可出来ないこととしているから、同一地域、同一運賃の原則をとらず、いわゆる同一地域において多重運賃を認めたからといって、被告主張の如き弊害を招く無制限の自由競争を認めることになるものではない」

「本件却下処分は違法性」判旨は、以下のとおり、本件却下処分は、道路運送法八条に違反するものであると結論付けている。

①「京都市域における本件申請について、他に特段の理由もないのに、・・・その変更申請にかかる運賃が適正原価、適正利潤に合致し、他の事業者との間に不当な競争を引き起こすおそれがないものであるか否かの点や、その他法八条二項に定める基準に該当するか否かの点について、十分な調査を行わないまま、同一地域、同一賃金(「運賃」の間違いか。引用者)に反することを理由に本件申請を却下することは、法八条に違反して許されないものというべきである。よって、本件却下処分は、右の点で法八条に反して違法である」②「法八条に基づくタクシー運賃変更の認可又は不認可(却下)の処分は、前述のとおり、法規裁量行為と解すべきであるが、仮に自由裁量に属する部分があつたとしても・・・本件申請を却下した本件却下処分は、その裁量の範囲を逸脱したものであつて、違法なものというべきであるから、結局、取消を免れない」

このように、判決は、極めて明快に、同一地域同一運賃の原則に基づく本件却下処分は、道路運送法上違法であるとの判断を下した。この判決は、各方面に大きなインパクトを与えたが、これは、第一に、この判決が、規制緩和が世界的な潮流となりつつあった一九八〇年代半ばに絶好のタイミングで出されたこと、第二に、この判決が行政庁の裁量の範囲内のこととして許されてきた行政方針「同一地域同一運賃の原則」の違法性を、みごとに浮き彫りにしたことにあると思われる。公正取引委員会において「同一地域同一運賃制」の撤廃を働き掛けていた者として、この判

決を聞いたとき、喝采を拍したい気分であった。

この判決に対する評釈は多くの方々によって行われているが、今村教授は（被告の主張と判旨の）「両者を比べてみれば、判旨の方に遙かに説得力があることは、多くを論ずるまでもなく明白である」と判旨を評価しながら、次のような指摘をしている。⁽⁷⁶⁾被告が自由裁量説に立つて、本件について行政庁の行った判断には司法統制は及ばないと主張したのに対し、判旨は、「営業の自由」を根拠に法規裁量説をとり、自由裁量の余地を全く認めていないように読み取れることについて、「この認可が自由裁量か法規裁量かを二者択一的に論ずるのは誤りなのであって、法八条二項のような定めが存する以上、行政庁の裁量権を認めるにしても、それは、この規定に基づく法的統制の及ばない範囲内において認められるに止まるものであることが、理解されなくてはならない」、「自由裁量と法規裁量の区別は、従来は、行政処分⁽⁷⁷⁾の種別に関する問題であったが、今日では、司法統制の及ぶ範囲の問題に転化し、その区別は、著しく相対化するに至っている」とし、「一地域・一運賃の原則」というのは、認可基準の問題なのだから、八条二項の解釈としてこれが認められるのかどうか、あるいは、同法の認める裁量権の範囲内で定められたものなのかが先ず問題とあるとしている。さらに、今村教授は、道路運送法一条の目的にある「公正な競争を確保する」とは、「独占禁止法一条（目的規定）にいう「公正且つ自由な競争を促進し」に習ったものであることは明らかである。ここに「自由」の語が抜けているのは、需給調整を目的とする参入規制が存するからである」とした上で、「公正な競争の確保」は、「参入規制を定める道路運送法の中にも、出来るだけ競争政策をとり入れようとする立法の目的を示したものであって、市場を無競争状態におくことは、明らかに、この規定の趣旨に反する」とし、「八条二項の規定の解釈も、当然に、右に述べたようなこの目的規定の趣旨に従って行われなくてはならない」と述べている。⁽⁷⁸⁾しかし、道路運送法の目的規定にある「公正な競争の確保」は、競争政策との整合性を保つたために入れられているという認識は、とりわけ規制官

庁には、全く欠如していたのではないかと思われる。

なお、今村教授をはじめ多くの評者が指摘しているように、判旨が同一地域同一運賃の原則が「独禁法八条に違反する疑いがある」としている部分は問題がある⁽⁷⁸⁾。同原則は運輸省の行政方針であるから、独占禁止法に直接抵触するわけではないからである。判決が言いたかったのは、同原則が実質的には価格カルテルを締結するに等しい結果を生み出しており、これは、独禁法の目的規定の趣旨に反するということであろう。

これに対し、判決の結論に反対する立場から、「問題の核心は、原告の値下申請が法八条二項に定める基準に適合しているかどうかにあるわけであるから、判決が被告の拒否処分を取り消すためには、原告の申請が客観的にその基準に適合していることを判決みずから論証すべきであつて、そのことをしないで、ただ被告が「十分な調査」を行わなかったことを理由として、被告の拒否処分を取り消すのは、正当とは思われない」との批判がなされている⁽⁷⁹⁾。

このような主張は、「この事件における問題の核心は、法の定める運賃認可制度が積極的に同一地域同一運賃の原則を排斥しているかどうかであるが、私は、排斥しているとはいえないと思う」とか、MKグループ「三社がこの「大阪陸運局の担当官」。引用者）値上げ申請の勧告に応じないとすれば、どうなるかというに、制度上は、大阪陸運局長が法三三条一項（現行法では三一条一項。筆者注）に基づき、値上げ変更命令を発することになるものと思われる。したがって、この勧告の実効性は、右の変更命令によって担保されている」といった、同氏の独自の考え方に基づくものである。しかし、この変更命令はトラック運送事業の項でも述べたとおり、極めて限定的に発動されるべきものと考えられる。本件判決では、「本件申請は、実質的にも適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであることが窺われる」としており、本件申請が同条の命令の対象にはならないことは明白である。

なお、この事件は、その後、大阪高裁に上告されたが、八九年一月、和解が成立し、訴えが取り下げられた。

オ 三菱タクシー事件

「事件の概要」大阪市とその周辺地域においてタクシー事業を営む三菱タクシーグループ五社（以下「M社」という）は、八九年四月の消費税の導入時に、近畿運輸局長から、消費税を転嫁するための運賃値上げをするよう指導を受けたが、M社はこれに従わず消費税の転嫁を見送り運賃の値上げは行わず、他の事業者よりも安い運賃で営業していた。他の事業者はその後運賃を再度値上げしたので、M社の運賃はさらに割安になっていた。M社は、九一年三月二九日、消費税分を転嫁するための運賃変更認可を近畿運輸局長に申請した。同局長は、①同一地域同一運賃の水準まで値上げするよう指導し、その間、申請の受理を拒絶し、②受理後も、手続きに時間をかけ、さらに、③不必要に多い審査資料を要求した上、③その提出がないことを理由に申請を却下した。M社は、同局長の却下処分は違法であるとして、国家賠償を求めて訴訟を提起した。

大阪地裁は、九三年三月二日、以下のような判決を行った。⁽⁸⁰⁾

「本件申請の審査手続及び却下処分の違法性」これについて、判旨は、「遅くとも四月初めごろには本件申請を受理すべきであり、また、審査手続きが終ってから決定が出されるまでに二ヶ月近く掛かっているが、「遅くとも同年八月初めごろまでには、本件申請について可否の判断をすることが可能であり、右決定までの日時は多きにすぎ、違法といわざるを得ない」とし、また、消費税の転嫁を理由とする本件申請については、「認可を拒むべき理由・・・は見あたらず、右転嫁は「円滑かつ適正」になされるものというべきであるから、道路運送法九条二項一号の要件がないとの理由により、右申請を却下した決定は、判断そのものも誤っているといわなければならない」とした。

そして、結論として「運輸局長は、平成三年九月一二日の本件却下決定より少なくとも二ヶ月は早く本件申請を認可することができ、且つ、それをすべきであった」とし、国家賠償法に基づき、消費税相当額の得べかりし利益相当

額の損害賠償を命じた。

「運賃引上げについての行政指導の是非」近畿運輸局長から、消費税を転嫁して運賃の値上げ申請をするよう指導されたが従わなかったことについて、判旨は、「消費税の転嫁をするかしないかは事業者の判断によることとされているので、右原告らの決めた経営方針を直ちに違法として非難することはできない」とし、本件申請時に、同一地域同一運賃の水準まで値上げするよう行政指導をしたことについては、「行政指導をしなければならない動機・必要性があったことを納得させるに足りる事情も認めることができない」と判旨している。なお、同一地域同一運賃の原則に対しては、「タクシー業界も自由競争原理の働く場であって、その運賃もすべてのタクシーが必ず同じ基準で統一されなければならないことはない」と判旨している。

なお、このような近畿運輸局長のかかる指導は道路運送法第三十一条一項（五一年法では三三条一項）の変更命令によって担保されているとの見解がある^⑧ので、この点について検討する。同条は、タクシー事業者が「事業について公共の福祉を阻害している事実があると認めるとき」は、運輸大臣が「運賃、料金又は運送約款を変更すること」を命ずることができるとし、いわゆる変更命令を規定したものである。この「公共の福祉を阻害している」が該当するのは、同法九条二項一号及び四号に定める運賃等の認可基準に適合しなくなった場合であると考えられる。具体的には、①適正な原価・適正な利潤に基づかない運賃水準になった場合及び②他のタクシー事業者との間に不当な競争を引き起こすおそれがある場合である。これは、貨物自動車運送法の変更命令（一一二条二項）の要件と同じである。同法に基づく変更命令についてはトラック運送事業の項で論じたように、変更命令の対象になるのは、極めて限定された場合に限り得られると考えられるので、この規定を担保（背景）にこのような行政指導をするのは問題があると思われる。規制が規制を呼ぶという規制行政の一つの問題点であろう。

以上、具体的事件を題材として、タクシー事業に対する規制と独占禁止法・競争政策との関係を検証してきた。その結果、当該事業分野においては、従来から官民協力したカルテルが維持されてきており、結果として、タクシー利用者の利益保護が疎かにされてきたように思われること、行政庁が介在したタクシー運賃のカルテルに対し、競争当局の独占禁止法運用姿勢が若干及び腰であったように思われることなどが指摘できよう。今後は、タクシー利用者の利益保護の観点から、行政庁が事業者又は事業者団体のカルテルを懲罰するような政策運営は厳に慎む必要があり、また、競争当局も行政庁が介在したカルテルに対し、怯むことなく厳正に対処するべきであると考えられる。

（五）タクシー事業における規制緩和の方向―諸外国の例を参考に―

ア 諸外国の規制緩和の事例

諸外国におけるタクシー事業の規制緩和の実態は、規制が各地方自治体で行われているためであつて、トラック運送事業やバス事業の規制緩和ほど実態が把握されていない。その中であつて、バンコク市や米国の各市のタクシー事業の実態は、規制緩和を検討する場合の参考になると思われる。^⑧

「バンコク市の事例」バンコク市では、従来、参入規制があり、タクシーの台数はほとんど変化しなかった。しかし、運賃は運転手と客との自由交渉によつて決定されてきた。需要があまり伸びなかつたので運賃は比較的安定的に推移し、タクシー事業者（運転者に車両を貸与する者）の経営も比較的安定していた。しかし、路上でのタクシーの料金交渉が交通渋滞の一因であるとの批判があり、陸運局ではタクシーメーターの設置を義務づけることを決定し、九二年五月に従来の自由な徴収方式を一部に残したまま、新しい車両でこれを実施した。一方、参入規制は大幅に緩和され、このため中小事業者を中心に新規参入が相次ぎ、事業者間の競争が激化し（メーターによる運賃が低めに設定さ

れたこととあいまって、運賃が下がり、タクシー事業者の収益も大幅に低下した。とりわけ、遠距離は採算が合わないとメーターの運賃を無視する運転者もいるようである。メーター制は利用者には交渉の煩わしさがなくなったと好評であるが、自由な徴収方式は、需給に応じた運賃が設定されるので、経済効率、サービス分配、費用配分の点で、メーターによる一律の運賃よりも合理的な面もあるとの指摘もある。⁽⁸⁵⁾

「米国の事例」米国においてもタクシー事業に対する規制緩和がいくつかの都市で行われている。FTC（連邦取引委員会）が八三年に行った実態調査によれば、調査した一〇三の都市のうちそれまでの五年間に何らかの規制の変更を実施したのは二四都市であり、このうち、二一都市が参入又は運賃の規制を緩和し、三都市は規制を強化した。⁽⁸⁶⁾ 運賃規制を緩和したのはシアトル、オークランド・バークレー、フェニックス・タイソンなど一七都市で、このうち一三都市は自由運賃に、四都市は最高額運賃制にした。シアトル市では、①メーター使用の義務づけ、②運賃変更の市への事後報告、③運賃表示の明確化、④空港タクシーの最高額運賃制のみを残し、参入、運賃、営業形態に関する規制を撤廃した。その結果、約二〇〇人の追加的雇用増がもたらされるとともに、規制時に比べ推定一五%の料金低下が生じた。⁽⁸⁷⁾

都市の無線タクシーに対する規制緩和の影響は、①すべての都市で個人タクシーを含め事業者数が増加した、②多くの都市で規制緩和直後運賃が上昇した、③呼出後の待ち時間が減少したことである。⁽⁸⁸⁾ 前記バンコク市の例では規制緩和後運賃が低下したのに、米国の都市では逆に上昇しているのは、それまでの運賃のレベルが関係していると思われる。バンコク市ではタクシー事業者の収益が比較的高かったことから分かるように参入規制によって運賃が高めに維持されていたのに対し、米国の各都市では前回の運賃値上げからある程度期間が経過しており、その間に物価上昇もあったという事情による。⁽⁸⁹⁾ ただし、インディアナポリス市とプレスノ市は、規制緩和後タクシーの車体の質の低

下と個人タクシーの不法行為による市民からの苦情が増え、参入規制を復活させたが、FTCは、これは両市の運転手に対する資格審査の不備が原因であると見ている。空港タクシーの場合は、規制緩和によって①運賃が大幅に上昇した、②長いタクシーの行列ができ、運転手間のトラブルが発生した、③車体の質の低下と運転手の行為に対する消費者の苦情が増加したなどの弊害が出ている。これらの弊害は、現在のタクシースタンドは利用者がタクシーを選択できないような構造になっていることに原因があるので、FTCでは、この構造を改善すること、もしこれが無理である場合には最高額運賃制を導入することを提言している⁸⁸⁾。

〔その他の諸国〕ニュージーランドでは、八九年に運輸サービス免許法 (Transport Service Licensing Act) に基づき、タクシー事業に対する価格規制と免許総量規制は廃止され、公共の安全・サービスに基づく免許制に移行した⁸⁹⁾。また、スウェーデンでも、九〇年に料金規制と参入規制が同時に廃止され、免許申請者に対する適格審査だけとなった⁹⁰⁾。

イ 我が国における規制緩和の動き

〔第三次行革審〕九二年六月、第三次行革審答申において、タクシー事業については、次のような方向で見直すことが提言された。①免許及び増車の取扱については、サービスの質の向上に配慮しつつ、需給調整の運用を緩和し、適正な競争を促進する。②事業者の創意工夫による多様なサービスメニューに対応した運賃体系の多様化を図る。また、現行の運賃制度全体の在り方について検討する。これを受けて運輸省は、運輸政策審議会に「今後のタクシー事業のあり方について」諮問し、この問題は同審議会地域交通部会タクシー事業特別委員会を設けて審議が行われ、九三年五月に答申が出された。答申は、経済的規制の緩和は段階的に進める必要があり、当面、以下の規制緩和を実施することを提言している。

①運賃規制については、現在の平均原価に基づく算定方式に加えて、今後は、この方式による申請を行わない者がいる場合にはこれを認め、この方式による運賃より安い運賃を設定することを希望する者がいる場合にはその具体的内容に応じ個別に判断することが適当である。②料金については、利用者の選択が働く限り創意工夫を生かした事業者ごとの料金を設定できることとする。③需給規制については、量的規制の運用面において、需要が供給を下回っている場合を除き、事業者毎に一定の幅の中で増減車を認めることが適当である。

「九三年通達の内容と問題点」この答申を受けて、運輸省は、九三年一〇月六日、自動車交通局長通達（自旅第二一九号）が出された。同通達において、運輸省は、前記同一地域同一運賃の原則を東京及び大阪地域に限って撤回するとともに、撤回後の両地域（通達ではこの地域を「規制緩和地域」と称している）のタクシー運賃の査定方法を各地方運輸局長に指示している。すなわち、規制緩和地域における運賃について、「従来の平均原価に基づき設定する方式に加え、この方式による申請を行わない者がいる場合はこれを認める」とこととされた。従来、運輸省は、平均原価方式以外の申請を認めなかったため、前記群馬県のK社、京都市のMKタクシー、大阪市のM社のように独自の判断で申請を行う事業者が出現すると地方運輸局長は当該事業者と同方式に従って申請するよう行政指導するか、又は、タクシー協会の組織統制力に期待するしか方法がなかったが、大阪市のM社などはこの通達により、今後は、独自の申請が認められることとなった。なお、規制緩和地域以外の地域については、原則として従来どおりであるが、事情によつては、本省と相談した上で、規制緩和地域の措置に準じた取扱いができることになっている。したがって、群馬県のK社や京都市のMKタクシーなど規制緩和地域以外に所在する事業者も、独自の申請が場合によつては認められることもあり得るということである。

同通達では、原価計算対象事業者の平均原価を用いて改訂率を算定したうえ設定されている現在の運賃（平均原価

運賃）以下の運賃となる改訂率の申請及び値下げ申請については、次のように処理するとしている。

①申請者において実績年度の原価及び収入をもとに、平年度の原価及び収入を試算した書類を作成のうえ申請書に添付して提出を求める（ただし、平均原価運賃と同額の運賃への改訂の場合を除く）。

②申請者から提出された原価計算書から査定するが、人件費が原価計算対象事業者の標準人件費よりも一〇%以上下回っているときは、労使間で了解がある場合等を除いて、標準人件費の一〇%下回る額で人件費を査定する。

③平年度の収支率が一〇〇%となるよう運賃査定額を算定する。ただし、運賃査定額が平均原価運賃を上回る場合は、平均原価運賃を運賃査定額とする。

④申請額が運賃査定額以上の場合には運賃査定額で認可する。申請額が運賃査定額に満たない場合は運賃査定額を申請者に通知し、通知後二週間以内に申請額を運賃査定額に変更することができる。変更申請がない場合は、労働条件への影響等についても審査の上、その適否を判断する。

⑤運賃は、改訂後、二年間据え置くことを原則とする。

①で、申請の際、原価計算書の提出を義務付けているのは、道路運送法九条一項に定める認可基準一号の要件（能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものである）を具備するかどうかを審査するためであり、平均原価運賃と同レベルであればこれを省略できるとしているのは、このレベルであれば、前記の要件を具備することは分かっているからであると思われる。しかし、大部分の事業者について平均原価運賃で認可した後、一年以上も経過して一部の事業者から申請があった場合などは、原価の状況がその後変化し前記の要件を具備しているかどうか直ちには判断できない可能性もあるがやはり省略を認めているところを見ると、トラック運送事業の項で指摘したとおり、できれば同一地域同一運賃の原則を崩したくないという運輸省の意思が現れていると思われる。ま

た、②において人件費の水準が一定レベル未満の場合は、修正査定もあり得るとしており、低運賃がタクシー労働者の待遇の切下げにつながらないよう配慮している。しかし、タクシー労働者の収入に大きく影響するのは実車率であり、これをどう見込むかは運賃の需要弾性値をどう想定するかに掛かっており、この想定は人によって大きな差がでるように思われる。平均原価方式においてはこの運賃の需要弾性値をどのように想定しているのであらうか。③においては、変更申請がない場合に認可するかどうかの判断を運輸局長に任せているが、判断の基準があいまいであり、運輸局長の頭を悩ませた上、結局のところ、またタクシー協会の組織統制力に頼ることになりそうである。

「九三年通達の影響」前記通達によって、同一地域同一運賃の原則に穴が開いたことは間違いないが、この通達が出された二年後の九五年七月には、全国八三の運賃ブロックのうち二二のブロックにおいて同一地域複数運賃になっており、全国で九〇社が独自の運賃で運行している⁹⁾。さらに、この一年後の九六年九月現在の状況を運輸省に確認したところ、三五の運賃ブロック(全体の四二%)において複数運賃になっており、全国で法人タクシー一五九事業者(全体の二・二%)及び個人タクシー一九六三者(全体の四・二%)、合計車両数五五四七台(全体の二・二%)が独自の運賃で運行しており、複数運賃の動きはさらに広がっている。

「規制緩和推進計画の内容」また、九六年三月に改訂された「規制緩和推進計画」では、①タクシー事業について、運賃・料金の多様化を推進するとともに、タクシー事業の特性を踏まえて、一層の経営効率化インセンティブ付与、サービス向上、利用者の利益保護等の観点から、運賃・料金の設定方式のあり方等について検討を行い、必要な措置を講ずること及び②タクシー事業の観光ルート別運賃について、認可手続きの簡素化を行うこととし、九六年度以降逐次実施することとされている。

ウ タクシー事業に対する規制緩和の方向

「規制緩和の必要性」タクシー事業については、かつては、需給調整条項付きの参入制限と、一括代理申請を前提とした同一地域同一運賃の原則の下で、競争を認めず事業者の経営安定を主眼とする道路運送法の運用が行われていた。七七年六月、一括代理申請という同一地域同一運賃の原則を支えてきたシステムが廃止され、個別申請・個別認可が行われるようになると、群馬県のK社、京都市のMKタクシー及び大阪市のM社など自主的に運賃を決めようとする事業者が出現し、このような自主的な行動を認めず、同原則を維持しようとするタクシー協会や認可当局との紛争が表面化し、独禁法違反事件や訴訟が提起されるようになった。とりわけ、MKタクシーから提起された同一地域同一運賃の原則の違法性の問題は、裁判所が同原則の違法性を明確に判旨したのが契機となって、ついに認可当局は同原則の修正変更を余儀なくされた。このように、タクシー事業についても、一歩ずつではあるが規制緩和の方向に進みつつある。しかし、トラック運送事業に比べて規制緩和の進展がかなり遅れていることも否定できない。トラック運送事業では、前述の規制緩和により、宅配便市場などで事業者の創意工夫による多様な新サービスが次々と提供されるようになり、消費者の利益が増大しているが、これに比べ、タクシー市場は沈滞ムードが漂っているようにみえる。それは、自由競争を認めず事業者の経営安定を主眼とする法運用が行われ、同事業者が「ぬるま湯」（競争制限的状态）に慣れてしまった結果でもある。従来から需要が減少したら業界こぞって二年ローテーション方式で運賃引上げをし、それが需要をさらに押し下げるといふ悪循環が続いているのはその現れである。競争原理を生かして利用者が望むような多様で新しいサービスを提供するような創意工夫をする事業者が当該市場に出現させる必要がある。消費者の視点に立った魅力あるタクシーサービスを提供できるようにするためには、大胆な規制の緩和・廃止を推進する必要がある。

「参入規制について」需給調整条項付きの参入規制は、事業者の既得権の擁護につながり易いという問題のほか、需

給を調整するためには、事業者の事業区域を限定しなければならず、このため「片足主義」という事業活動規制が行われ、これが、広域的な事業活動を制約し、消費者のニーズに適合したサービスを新たに提供しようとする事業者の進出を阻止し、ネットワーク化等事業規模拡大を阻害し、事業者の合理化意欲を減退させるなど様々な弊害をもたらす、結果として利用者の利益を損なうおそれがある。例えば、空港タクシーは客を送った帰りに、現在では片足主義のため、空港に行く客しか乗せることができず、空車になる可能性が高い。タクシー事業者にもっと広域的な事業活動を認めれば、情報化の時代であるから、創意工夫して帰り客を見つける事業者が現れ、需要の拡大に努力するようになるだろう。こうした事業者の出現によって、利用者が多様で新しいサービスの提供を受けられるようになると思われる。

また、最近、高齢者の自動車事故が多発するようになり、高齢者の自動車免許の更新を制限しようとする動きがあるが、自動車に乗り慣れた高齢者はバスよりもタクシーを選ぶと思われるから、この動きは、タクシーの需要を増大させる要因であると考えられる。将来、こうした交通弱者が増大するのは間違いないので、これらニーズをどう受け止めるかがタクシー事業の今後の大きな課題であるように思われる。そのためにも、利用者の視点に立ち、創意工夫をする事業者の新規参入を促すことが必要不可欠であり、これを阻害している需給調整条項付きの参入規制を撤廃する必要がある。

同規制を撤廃することは、認可当局にとってもメリットがあると考えられる。すなわち、同規制は、行政庁が需給バランスを正確に予見できるという前提で行われているが、乗用車のほとんどがタクシーであった時代とは異なり、これほど自家用車が普及し、かつ、利用者のニーズも多様化している現在、タクシー需要量を正確に把握することは極めて困難になっている。したがって、同規制の撤廃は、行政庁にとって、困難な作業から解放されるというメリッ

トがあるほか、行政事務の簡素化合理化に役立つというメリットがある。

「運賃規制について」タクシー運賃の競争を否定してきた同一地域同一運賃の原則が廃止されたのは、当然のことであり、本来は一括代理申請と同時に廃止すべきであったと思われる。しかし、九六年現在、この原則が公式に廃止が宣言されたのは、東京及び大阪地区に限られている。他の地域も実質的には崩れつつあるようであるが、早急に同原則の廃止を全国的に宣言すべきであろう。複数運賃になった地区の実情を見ても利用者が混乱している様子もないようである。これは、最近の価格破壊の動きを見ても分かるように、我が国の消費者が着実に合理的購買行動を身にかけてきている証拠であり、タクシー事業に市場原理を導入しても利用者は十分対応できると思われる。

運賃規制の緩和を検討する際配慮すべきことは、タクシーには種々のサービスが存在するので、それぞれのサービスの内容に応じて検討する必要があるということである。

①ハイヤーの利用者は、事業者が多く、いわばプロ的ユーザーであるから運賃規制は必要ではなく、完全自由化をすることが可能であると思われる。

②観光タクシーの場合は、選択的サービスであり、後述の観光バスの運賃と同様、自由運賃に移行すべきであると考えられる。

③個人が利用者の場合（もつとも東京都内のタクシー利用者の七割以上が領収書を受け取るとのデータがある^②）、業務用に利用されている割合がかなり高いと思われるが）には、情報の非対称性という問題があるので、これに対処するため、何らかの運賃規制は必要であると考えられる。とりわけ、流し営業や空港タクシーの場合には、利用者はビクターが多くタクシーを選択するための情報を十分持ち合わせないので、シアトル市のように、運賃の最高額規制が必要であると考えられる。

④車庫待ちや無線タクシーなど利用者がタクシーを選べる場合は、メーター設置を義務付けた上で届出制に移行させることが適当であると考えられる。この場合、米国のトラック運賃の届出のように、事業者が新しい運賃を適用する前に ICC のコンピューターに運賃をファイルするだけで済ますという方法も検討に値するであろう。

なお、いずれの場合も、利用者のタクシーサービスの選択に役立てるための運賃等の表示の明確化が必要である。「平均原価方式による運賃査定の問題点」運賃変更認可申請の査定基準の算定基準となっている平均原価方式は、最高運賃制に移行した場合の最高運賃に相当するものであると考えられるが、現在では、これに基づいて認可運賃の査定が行われている。運賃の需要弾性値をどのように予測するかは、事業者ごとに大きく異なっているのが実情である。例えば、群馬県の K 社が申請をしなかった理由は前記のとおり「運賃を引き上げても客離れが生じ必ずしも増収にならない」というものであり、京都市の M K タクシーや大阪市の M 社もおおむね同様の理由から独自の行動を採ったと思われる。このように見解の分かれるという事情を無視して、各事業者の原価を平均することの問題性はトラック運送事業の項で指摘したとおりである。このような問題があるから、前記通達により個別査定方式も採り入れたということであろうが、基本的には現在でも平均原価方式が採用されていることに変わりはなく、この方式を見直さないと、規制緩和推進計画で述べている一層の効率化インセンティブ付与、サービス向上、利用者の利益保護等は図り得ないのではないかと考えられる。

また、認可申請に当たって原価計算書の添付を義務付けているが、前記の理由からこれを提出させる意味はあまりないばかりでなく、これを作成する事業者の事務負担やこれを受け取る認可当局の事務負担も無視できない。同計算書の添付を廃止すれば、事業者の事務負担の軽減に役立つばかりでなく、行政事務の簡素化合理化に役立つであろう。「規制緩和のための環境整備」規制緩和の前提条件として、タクシースタンドの整備などにより利用者が安いタクシー

を選べるような環境を整備することが肝要である。最近、初乗り運賃を従来の半額程度にするという案が出されている。乗車距離が短い客は初乗り運賃が安いタクシーを利用するようになり、長い距離を乗る利用者は従来のタクシーを利用することが予想されるが、利用者がこうしたタクシーを識別し得るような方法を考えないと失敗に終るおそれがある。

四 バス事業に対する規制と競争政策上の問題点

（一）バス事業の現状

バス事業は、タクシー事業とともに、大衆の足として重要な交通サービスを提供している。しかし、国内旅客輸送量（トン・キロベース）におけるバスのシェアは、六五年度には二〇・九%であったが、八五年度には二二・二%、九四年度には八・六%へと半減している。これは、近年の自家用乗用車の急速な普及等に起因するものである（この間に自家用乗用車のシェアは六五年度の七・七%から九四年度には五〇・〇%に増加している）⁹⁴。

バス事業は、路線を定めて定期に運行する自動車により乗合旅客を運送する一般乗合旅客自動車運送事業（以下、「乗合バス事業」という）と、一個の契約により乗用定員一人以上の自動車を貸し切って旅客を運送する一般貸切旅客自動車運送事業（以下、「貸切バス事業」という）とに区分される。乗合バス事業は、さらに、一般の路線バスである「一般バス事業」、高速道路を使用して都市間を結ぶ「高速バス事業」、観光地を周遊する「定期観光バス事業」等に区分される。

「乗合バス事業」乗合バスの輸送人員の推移をみると、六五年度には九八億六二〇〇万人余であったものが、八五年

度には六九億九八〇〇万人、九四年度には約五九億三九〇〇万人へと減少している⁽⁸⁵⁾。これを、地域別にみると、三大都市圏の路線バスの輸送人員は、六五年度の約四一億人から八五年度の約三六億人、九三年度約三五億人へと減少率が比較的少ないのに対し、それ以外の地域では六五年度約五八億人、八五年度約三四億人、九三年度約二七億人へと、大きく減少しており⁽⁸⁶⁾、地方の乗合バスが自家用車の普及や過疎化の影響をより強く受けたことが分かる。ただし、乗合バス事業でも、近年の高速道路網の整備とあいまって、高速バス事業の成長は著しい（高速バスの運行状況について、八五年度と九四年度とを比較すると、運行系統数が五・二倍の延べ一三〇七路線、運行回数が二・二倍の一日四一七六回、輸送人員が一・七倍の年間五四七万人に増加している⁽⁸⁷⁾）。

乗合バス事業者は、九四年現在、四〇五社（公営五〇社、民営が三五五社）であり、六五年の三六二社（公営五四社、民営が三〇八社）から若干増加している。なお、九四年度の輸送人員は、公営が約一六億人、民営が四〇億人である⁽⁸⁸⁾。

また、九五年度の収支状況をみると、収支率（支出を一〇〇にしたときの収入の割合）は公営が八二・三、民営が九四・三であり、公営は、集計対象事業者三二社の全部が赤字、民営は一九〇社のうち三五社が黒字、一五六社が赤字となっている。公営・民営合計の収支率は、九一年度以降、九三・三、九三・〇、九一・九、九一・一、九一・〇と年々悪化の傾向にある⁽⁸⁹⁾。

「貸切バス事業」九四年現在の貸切バス事業者の数は、一四五六社（公営四七社、民営一四〇九社）であり、六五年の五二九社と比較すると、約二・八倍（車両数は約二倍）に増加しており、最近五年間をみても年率約五%ずつ増加している。また、輸送人員は、六五年度の一億六七〇〇万人から九四年度の二億四八〇〇万人へと増加している（ここ数年は横ばいである⁽⁹⁰⁾）。これは、所得水準の上昇によりレジャーブームが起こり、車の免許を持たない人を中心に

貸切バスを利用して旅行をするようになってきたこと、パック旅行により多様化するグループ旅行需要を上手に吸収していること、貸切バスの一人当たり平均輸送キロは約一七三キロと長く、同一七キロの自家用車とあまり競合しなかったことなどによるものと考えられる。

貸切バス事業の取引形態は、路線バスの場合と大きく異なっている。すなわち、乗合バスは不特定の個人が顧客であるのに対し、貸切バスの顧客は、学校や事業所などの特定の者及び旅行代理店であり、取引形態としては、学校や事業所がグループ用に利用するバスを、旅行代理店等を通じて貸し切る「手配旅行向け」、旅行代理店に対しパック旅行用に貸し切る「主催旅行向け」、バス事業者が顧客に直接貸し切る「直扱い」がある。

貸切バス事業は、需要に季節性が大きいこと、年々旅行代理店に依存する傾向が高まっていることが、経営上の問題点となっている。^(四) 九四年度の貸切バス事業者の収支状況をみると、集計対象事業者三七二社のうち黒字会社は一一三社、赤字会社は二五九社となっており、九二年度（黒字二二七社、赤字一四六）と比較すると経営状態は悪化している。^(四)

（二）バス事業に対する規制

バス事業は、タクシー事業とともに、道路運送法により規制されている。

路線バス事業への参入は、路線ごとの免許制となっており、免許基準は、事業者の資格要件とともに、いわゆる需給調整条項が設けられている。乗合バス事業免許は、事業区域を設定してその区域内では独占的に運行させることが基本であり、同一地域内で複数の免許が交付されることはほとんどない。また、高速バス事業のように複数の事業区域にまたがって運行するような場合は、当該区域の事業者間で調整が行われるのが通例である。^(四) 事業の廃止、休止に

については許可制とされている。また、貸切バス事業の免許は、都道府県単位ごとに事業区域を限定して交付されており、同一地域に複数の事業者が並存している（この面では、タクシー事業と類似している）。タクシー事業と同様に、発着が区域内である場合しか事業を行うことはできないことになっている（片足主義）。このため、事業者が需要の多い都市部に集中する傾向がある。

乗合バス及び貸切バス事業の運賃及び料金は、タクシー事業と同様、認可制である。乗合バス運賃の認可は、七二年二月に出された運輸省自動車局長通達「一般乗合旅客自動車運送事業の運賃改訂要否の検討基準及び運賃原価算定基準について」（運輸省自動車局長通達、自旅六一号）に基づいて行われている。同通達はその後幾度も改正され、現在では全国を二一のブロックに分けて認可することとされ、それぞれの認可ブロックごとに選定された標準原価計算対象事業者（公営バス、小規模事業者を除く）の原価に適正利潤を加えた原価の加重平均をとり（ブロック別標準原価）、このブロック別標準原価と各事業者の実績値との平均値（運賃原価）を基に運賃を決定することとされている。この方式による運賃決定は、高コスト経営事業者にペナルティを課すとともに、より能率的に経営する事業者に対し報酬を与えて、能率的経営に対するインセンティブを与えるいわゆる「ヤードスティック競争」を導入するねらいで採用されている。^(四)

また、貸切バス運賃の認可は、「一般貸切旅客自動車運送事業の運賃改訂要否の検討基準ならびに運賃及び料金に関する制度について」に基づいて行われている。貸切バスの運賃は、基本的には同一地域同一運賃の原則に基づいて認可されているが、タクシー運賃と異なる点は、認可された基準の運賃率によって計算された金額の上下各一〇%の範囲内で貸切バス事業者が自由に設定できるいわゆる「幅運賃制」になっていることである。この幅は、八八年五月二十四日の認可以降、各一五%に拡大されている。

（三）バス事業に対する規制の根拠

バス事業に対する規制の根拠は、乗合バス事業と貸切バス事業とは、異なると思われるが、従来、これを分けて説明されることはほとんどなかった。以下では、それぞれの違いを踏まえた説明を試みることにする。

ア 公共性

「すべての国民は、健康的で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という憲法二五条の理念は、「交通についてみると、国民生活のために最低限度の必要な交通サービスが、すべての国民に対し、大きな負担なしに提供されるべきであるという理念である」とりわけ、「交通弱者」すなわち「交通サービスを利用しえないことによつて、確保されるべき基本的生活を維持できない人々」の足の確保が必要である」とりわけ、乗合バスは、鉄道とともに、重要な公共交通機関の一つであり、規制の根拠として「公共性」が挙げられている（これは、次項で述べる「内部補助」と共通する面もある）。

これに対し、貸切バス事業は、選択的なサービスを提供する事業であり、公共性を根拠として、規制を行う必要性は乏しいと考えられる。なお、八〇年二月二日の運輸省自動車局長の通達（自旅第五号）では、貸切バス事業者は「修学旅行等の運送に当たっては、その安全、かつ、円滑な遂行に努めるべきことは言うまでもなく、道路運送法及び運送約款の規定に従い運賃等の適正収受に誤りなきを期すべき責務がある」と述べ、貸切バス事業について、安全の確保の観点からの運賃規制の必要性を強調している。しかし、安全性の確保と運賃の適正収受との関係は小さいと考えられるので、安全性の確保を運賃など経済的な規制の根拠にするのは問題である。

なお、公共性があるということは、バス事業が行政に規制される面と行政に依存する面との両面に関連し、とくに、

後者が同事業の発展の阻害要因となることは否めない。あるバス事業者は、今後は、「公共性」ということで行政に依存するのではなく、普通のビジネスに徹する必要がある、その方が事業の発展性があるのではないかと指摘している。⁽¹⁰⁾

イ 内部補助

人口が流出して過疎になった地区でも、乗合バスを必要とする人は少なくないから、経営効率が悪くなったという理由で事業者が勝手に乗合バスを廃止するのは問題である。そこで、乗合バス事業者に複数路線を経営させ、効率のよい路線の利益でもって経営効率の悪い路線を維持するという「内部補助」の考え方による規制が行われている（前記のとおり、これは「公共性」とも重複する問題である）。

現実の問題として、輸送密度五人未満の不採算路線も少なくないといわれ、これが乗合バス事業にとって、経営上の大きな負担となっている。この路線を維持することは、バス事業者にとって重荷であり、結局、こうした路線は、運行本数を減らすなどの措置が採られることになるが、そうするとますます利用者は少なくなり、結局のところ廃止される方向に進む。前記のとおり、こうした路線は、利用者は少ないが、高齢者、通学生、主婦などいわゆる「交通弱者」にとっては、なくてはならない存在であり、地元は路線の廃止に強力に反対することになる。こうした声を受けて、行政側は、不採算路線であっても、地元で了解がなければ廃止してはいけないという指導を進めてきた。すなわち、内部補助の考え方により不採算路線が維持されてきたわけであるが、この結果、路線バス事業全体のコストが上昇し、（総括原価主義の下で）運賃水準が高くなり、これが路線バスに対する需要の減退をもたらしたと指摘されている。⁽¹¹⁾ 内部補助により不採算バス路線を確保する方法には限界があり、これを無理に維持しようとする、運賃水準をさらに上昇させて、乗合バス事業全体の需要減退を招くという悪循環に陥るおそれがある。

このため、都市部では、バス専用または優先レーンの確保、バス専用道路による定時走行の確保や、市内のどこでも客を乗降させる「ダイヤモンドバス」の導入による需要喚起策が模索されている。例えば、東急電鉄が七五年一二月から自由が丘～駒沢間、七九年九月から鷺宮～宮崎台間で運行させている、利用者がボタンを押すとバスが迎えにくるというダイヤモンドバス「東急コーチ」は、「待っても十分あれば、確実にバスがくるとあつて地元住民からは好評を集めて」おり、「一般のバス運賃より割高の料金だが、このダイヤモンドバスはどうやらタクシー代わりとして、この地域にすっかり足をおろした様子だ」という。⁽¹⁰⁾ また、武蔵野市が九五年一月から運行を開始したコミュニティバス「ムーバス」は、吉祥寺駅東側住宅地一周四キロに、バス停を平均二百メートル間隔で一六か所作り、一五分間隔で一日四一本の小型バス（乗降が楽なように高さが一五センチの電動ステップを備えている）を走らせており、「百円玉一つで待たずに乗れる」と「お年寄りのステッキ代わり。主婦のママチャリ、子供のベットのよう⁽¹¹⁾に愛用されている」とのことである。⁽¹²⁾ しかし、道路をどのように使用するかは各方面の利害がからみ簡単には事が進まないようであり、また、ダイヤモンドバスは、乗合バスとタクシーの中間の存在として、少々運賃は高くても運行頻度を上げる等サービスを充実させた方が需要が増えると考えられるのに、認可当局は、同一地域同一運賃の下で路線バスと同じ運賃しか認めない場合があるなどの問題が指摘されている。⁽¹³⁾

また、地方では、バス事業者によって、バスの小型化、別会社方式での運行など路線バスの維持策が試みられている。例えば、路線バス事業者（奈良交通）がマイクロバス専門の別会社（NCバス・ナラコンビニエンスバスの略）を設立し、十津川地区に大型バスに代えてマイクロバスを導入し、運行頻度を倍増させることによってサービスの向上を図り、地元の活性化に寄与している例があるが、このようなケースはまだ少ない。⁽¹⁴⁾

現在、大きな社会問題となっているのが、地方とりわけ過疎地の「交通弱者」対策である。その一つの対策として、

路線バスが廃止された後に、これに代わって、市町村等が道路運送法四条・八〇条に基づく免許・許可を受けて「代替バス」を運行するケースがある。代替バスを運行する市町村等に対しては、都道府県や国から路線運行費補助や車両購入費補助等の補助が出されている⁽¹⁴⁾。

代替バスの運行形態は、多様であり、市町村が自ら運行するケース、タクシー事業者やバス事業者に運行を委託するケースなどがある（なお、事業者に委託する際、イギリスの場合と同様、競争入札により補助の内容を決定するなどの方法が採られることもある）。また、市町村の単独補助で乗合タクシーを走らせるケース⁽¹⁵⁾、住民が冬期間だけ自主的に「住民バス」を運行するケース⁽¹⁶⁾、住民にタクシー券を配布するケース（館林市）もある⁽¹⁷⁾。この館林市の試みは、クーポン券はどのタクシー事業者でも使用できるから市場メカニズムを損なわないし、また、事業者に直接補助した場合に生ずるコスト引下げ努力の減退（非効率性）を発生させないという意味で、評価できるシステムである。なお、代替バスはほとんどが赤字運行であるが、高知県の越知町のように、収支係数が一〇〇を超えるところもある。同町は、タクシー事業者に委託して代替バスを走らせており、支出二八五万円に対し収入三二七万円であるという⁽¹⁸⁾。

このように、交通弱者対策としては、内部補助によるよりも、代替バス等への直接補助の方が透明性が確保できるという点ですぐれている。ただし、現在のように自治体に対する特定補助という形では、市町村代替運行のような方法ばかりが採用されるという問題があるので、自治体が地元の実状に合わせて自由に選択できるよう、目的を特定しない一般補助の方式が望ましいと思われる。

なお、貸切バス事業の場合は、内部補助による規制の必要性は少ないと考えられる。

ウ 過当競争

貸切バス事業の場合は、市場への参入が容易であるという点においては、タクシー事業と類似している。このため、

前記タクシー事業の場合と同様、過当競争を防止するためという理由で、需給調整に基づく参入規制、片足主義といわれる事業活動規制、運賃の認可制が採用されている（その問題性は、タクシー事業の場合と同様である）。

（四）バス事業に対する規制と独占法の運用

バス事業に関して最近独占法違反の審決が出されたケースは、貸切バス事業に関する次の二件である。一つは、「社団法人三重県バス協会に対する件」（平成元年（勸）第九号、以下「三重バス協会事件」という⁽¹⁰⁾）であり、他は、「社団法人大阪バス協会に対する件」（平成三年（判）第一号、以下「大阪バス協会事件」という⁽¹¹⁾）である。以下、それぞれの審決の内容と問題点について検討し、バス事業に対する規制と独占法との関係を考察する。

ア 三重バス協会事件

「審決の内容」社団法人三重県バス協会（以下、「三重バス協会」という）は、同県のバス事業者一一社からなる事業者団体であり、このうち貸切バス事業者一〇社の保有する貸切バスの車両数は、地区内の貸切バス約三八〇台のほとんどすべてを占めている。

①三重バス協会は、かねてから貸切バス運賃等の低落に対処するため、安値による受注競争の防止策を検討してきたところ、八八年一月二五日、貸切バスの大口向け、イベント向け、高校野球の甲子園向け及びスキー向け各輸送（以下「大口等輸送」という）の最低運賃等を決定し、八九年二月一日、大口輸送等のうち、甲子園向け輸送及び世界デザイン博覧会向け輸送の大型車一両当り最低運賃等を決定し、これを八九年二月一日付文書にして三重県内の旅行代理店に送付した。協会の会員は、この決定に基づき旅行代理店と交渉を行い、收受していた。公正取引委員会が調査を開始したため、同協会は、八九年一〇月一七日、上記決定を破棄した。

②また、協会は、かねてから会員の貸切バス増車に係る事業計画変更の認可申請を制限してきたところ、八九年三月二九日、「三重県における貸切バス増車のとりきめ」を決定し、会員から同意・確認書を提出させていた。会員は、これに基づき貸切バスの増車認可申請を行っていた。

前記協会の行為のうち①は、三重県における大口輸送等の貸切バスの取引分野における競争を実質的に制限していたものであって、これは、独禁法八条一項一号の規定に違反し、また、②の行為は、会員の貸切バスの増車認可申請を制限することにより、構成事業者の機能または活動を不当に制限していたものであって、これは、同条一項四号の規定に違反するものである。よって、公正取引委員会は、同協会に対し、上記決定を破棄した旨を一般消費者等に周知徹底させる等の排除措置を命じた。

「審決が提起した問題点」タクシー事業の項で述べた群馬ハイヤー協会事件審決では、協会の運賃決定カルテルについては独禁法上不問とし、申請カルテルについて八条一項四号を適用したが、本件審決では、①の運賃決定カルテルについて、同項一号を適用しているのが特徴である。これは、群馬ハイヤー協会事件の場合には、「運賃についての協会の決定」と「決定の実施」の間に、「認可処分」という行為が介在し、「協会の決定」がそのまま「実施」に移されておらず違法性が中断したと判断されたのに対し、本件の場合には、「運賃についての協会決定」に基づき、会員貸切バス事業者は旅行代理店等と交渉を行っており、「決定」がそのまま「実施」に移されており、「中断説」が入り込む余地がなかったからである。

また、群馬ハイヤー協会事件と異なるもう一つの点は、タクシー運賃は確定額認可であるのに対し、貸切バスの認可運賃は、前記のとおり、「幅運賃制」が採用されていることである。貸切バス運賃は、前記のとおり、認可された基準運賃の上下一五%の範囲内で貸切バス事業者が運賃を自由に設定できることになっており、道路運送法の(同一地

域同一運賃の原則に基づく）認可制の下でも、一定の範囲内で価格競争をすることが予定されている点に特徴がある。本件行為は、この（競争が生じ得る）幅運賃の範囲内で、（市場支配力を有する協会が）貸切バス運賃を決定したものであって、独禁法第八条一項一号の適用は免れないケースといえよう。

なお、本件審決では、三重バス協会が八八年一月二五日に会員貸切バス事業者の「貸切バスの大口向け、イベント向け、高校野球の甲子園向け及びスキー向け各輸送（以下「大口輸送等」という）については今後最低運賃等を定め、これを実施していくことを決定」と認定しているが、具体的に最低運賃等の額を決めたのは、（審決別表に記載してある）「高校野球甲子園向け輸送」と「世界デザイン博覧会向け輸送」という臨時的なバス輸送に関するものである。審決でも触れているように「かねてから貸切バスの運賃等の低落に対処するため、安値による受注競争の防止策を検討」してきたわけであるから、常識的に言えば「大口向け」が話合いの対象になっているはずであるが、その運賃決定は認定されていないのである。基本決定をした後、これに基づいて決めたのはこれだけなのであるか、又は、証拠上「固い」部分について法的措置を採ったということであろうか。この臨時的なバス輸送の取引は、会員貸切バス事業者の取引実績のおそらく数％にも満たないと推定されるので、これが「一定の取引分野」を形成するかどうかは議論のあるところである。しかし、実効性のある価格カルテルが成立している取引分野は、一定の取引分野と認定できると判断されたものと考えられる。

また、本件に関連して、公正取引委員会は、八八年五月二四日付け運賃認可に関し、同協会が、①会員の申請内容を決定していた疑い、②認可された三コースの行先別運賃以外の行先別運賃等を決定していた疑いがあるとして、同協会に対し、必要な排除措置を採るよう求めるとともに、今後、同様の行為を行わないよう嚴重に警告した。

なお、公正取引委員会は、独禁法違反事件の処理に当たって、法的な措置ではなく、警告という行政措置（一種の

行政指導)を採る例が少なくない(前記(社) 神奈川県トラック協会路線事業部会事件の警告もその一例である)。これに対し、行政の透明性の観点等から問題があるとして、日米構造協議において、米国から改善要求がなされ、これを機に公正取引委員会は、警告措置をとった場合はその内容等を原則として公表することにした。警告という行政措置が採られるのは、主に次の四つのケースであると考えられる。すなわち、第一は、証拠上法的措置を採るには至らないが、問題の行為をそのまま放置はできない場合(灰色決着のケース)、第二は、法的措置を採り得る事実はあるが、措置すべき期間が過ぎてしまった場合(法的措置不能のケース)、第三は、問題の行為を早急に排除する必要があるため(処理に時間を要する法的措置を敢えて避け)簡便な手続きを採用する場合(早期解決のケース)、第三は、なんらかの政策的配慮が働き、法的措置を敢えて採らない場合(政策配慮のケース)である。このうち、第二の「法的措置不能のケース」とは、独禁法第七条二項では、違反行為がなくなつてから一年を経過したときは、排除措置命令(審決)が出せないことになっているために生ずるものであり、前記①の行為がこれに該当すると思われる。また、前記②の行為や(社) 神奈川県トラック協会路線事業部会事件は、おそらく第一の「灰色決着のケース」に該当するのではないかと思われる。

本件審決の確定後、公正取引委員会は、三重バス協会の決定に従い実行としての事業活動を行った会員貸切バス事業者のうち、同金額が二〇万円未満の五社を除く、六社に対し、総額七九万円の課徴金を国庫に納付するよう命じた。政府規制分野に対する初めての課徴金制度適用のケースである。^(四)

(三) 大阪バス協会事件

本件は、大阪府内の貸切りバス事業者を構成員とする大阪バス協会が一部の取引について認可運賃が守られてい

いところから、実勢運賃の引上げを図るため運賃協定を行った行為が独禁法第八条一項一号又は四号に違反する疑いがあるとして公正取引委員会が調査を開始し、九〇年一〇月二五日、大阪バス協会に対し協定を破棄するよう勧告を行ったのに対し、同協会が応諾しなかったため、九一年一月七日に八条一項一号違反ということで審判開始決定がなされた。本件については、九二年一二月一日、一旦結審となり、八条一項一号には該当しないが同項四号には該当するとの審決案が出され、九三年一〇月八日、被審人から委員会に直接陳述がなされた後、同年十一月一日、審判手続が再開され、八条一項四号の適用に対する審判開始決定の追加がなされて、九四年一〇月三日に再度審判手続が終結し、九五年五月三〇日、再度審判官から審決案が出されるという複雑な経緯を辿った。公正取引委員会は、この審決案を調査した結果、九五年七月一〇日、以下のとおり、審決を行ったものである。

ア 事実の概要

大阪バス協会は、大阪府のバス事業者六九社からなる事業者団体であり、このうち貸切バス事業者五九社の保有する貸切バスの車両数は、地区内の貸切バスのほぼ全部を占めている。大阪府の貸切バス市場では、かねてから旅行代理店との取引上の力関係、旅行シーズンオフの需給関係の緩和等によって、「主催旅行向け」を中心として、認可運賃の額を下回る運賃による取引が経常的に行われていた。

そこで、大阪バス協会は、①八八年八月以降回数にわたって会合を重ね、「主催旅行向け」輸送の貸切バスの最低運賃等を決定し、八九年四月一日から実施することを決定した。②八九年四月二四日の会合において、八九年度春季の学校遠足向け輸送の大型車一台当たり最低運賃等を決定した。③八九年五月一九日の会合において、九〇年度の「主催旅行向け」、八九年冬季の社会見学及び冬山耐寒登山向け、八九年秋季の学校遠足向け各輸送の大型車一台当たりの最低運賃等を決定した。

会員事業者は、前記決定に基づき、主催旅行向け輸送等の各旅行向け輸送の貸切バスの運賃等を旅行代理店らと交渉し、収受するための努力をしていた。

大阪協会は、公正取引委員会の立入検査を受けた後、九〇年一〇月一八日、上記決定を破棄した。

イ 審決の要旨

本件の争点は複雑多岐にわたっているが、審決の主要な争点と判断について整理すれば、以下のとおりである。

独禁法上の排除措置命令の可否を判断する場合における道路運送法と独禁法との適用関係については、「道路運送法は運賃等を主務官庁の認可に係らせ、また、完全には自由な事業者間の競争を認めない条文を置いているが、そのことから無条件に当然に、独占禁止法の適用が排除され、又は同法上の排除措置命令に関連する規定の内容が規定、拘束されるものではなく、この排除措置命令の可否は、専ら同法の見地から判断するべきである」としている。

したがって、運賃等の協定は原則的に違反行為の構成要件に該当し排除措置の対象となるが、例外的に、「価格協定が制限しようとしている競争が刑事法典、事業法等他の法律により刑事罰等をもって禁止されている違法な取引（典型的事例として阿片煙の取引の場合）又は違法な取引条件（例えば価格が法定の幅又は認可の幅を外れている場合）に係るものである場合に限っては、別の考慮をする必要がある、このような価格協定行為は、特段の事情のない限り、独占禁止法第二条第六項、第八条第一項第一号所定の「競争を実質的に制限すること」という構成要件に該当せず、従って同法による排除措置命令を受ける対象とはならない」としている。

しかし、「当該価格協定に対して独占禁止法上の排除措置を命ずることが、同法の直接及び究極の目的、すなわち同法第一条に記載された、公正かつ自由な競争を促進し、もって、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進する、という目的から首肯され得る、特段の事情があるときは、このような価格協定行為

が同法第二条第六項、第八条第一項第一号の構成要件に該当するということを妨げる理由はないのであるから、同法の見地に立つて排除措置を命ずることができる」とし、この「特段の事情」がある典型的な例として、当該取引条件を禁止している法律が確定した司法部における判断等により法規範性を喪失している場合のほか、事業法等他の法律の禁止規定の存在にもかかわらず、これと乖離する実勢価格による取引、競争が継続して平穩公然として行われており（「アの点」という）、かつ、その実勢価格による競争の実態が、独占禁止法の目的の観点から、その競争を制限しようとしている協定に対し同法上の排除措置を命ずることを容認し得る程度までに肯定的に評価されるとき（「イの点」という）を挙げている。

そして、本件に即してこれらを判断すると、「主催旅行向け輸送についての運賃等は、すべて運輸大臣により認可された最低額より低い金額であることが認められ、これらの決定により制限が図られている競争は、元々道路運送法上禁止された取引条件にかかるものであることが明らかであり、これらの決定は、特段の事情のない限り、独占禁止法違反行為として同法の排除措置命令を受ける対象とはならない」が、前記「特段の事情」があるかどうかについて検討し、以下のとおり判断している。

まず、前記「アの点」については、「大阪府の貸切バス事情においては、かねてから主催旅行向け輸送を中心として認可運賃等を大幅に下回る取引が大規模かつ経常的に行われており、そのことは会員貸切バス事業者のほぼ全体を通じていたことが明らかであり、認可運賃等から乖離してそれを下回る実勢価格による取引、競争が継続して平穩公然として行われていたことを認めることができる」。しかし、前記「イの点」については、本件全証拠によっても、主務官庁が本件各決定のころまでに会員貸切バス事業者に対し行政指導の域を超えて道路運送法に基づく事業改善命令、事業の停止命令若しくは免許取消し等の行政処分をする権限又は刑事告発する権限など、行政庁として法律上の効果

をもたらず権限を行使したことが全くないとの事実を確定するには足りない」とし、結局、主催旅行向け輸送に関する「本件各決定の行為は、独占禁止法第八条第一項第一号の構成要件には該当しない」と判断している。

また、八九年度春季及び秋季の学校遠足向け輸送の協定運賃等は、認可運賃等の基準額の下限を上回っているが、これらの各輸送がそれぞれ一定の取引分野を形成していたかどうか等を確定することができないとして、独禁法八条一項一号ではなく、四号の規定に違反するとした。

そして、大阪バス協会に対し、決定を破棄した旨を旅行代理店及び一般利用者に対し、周知徹底するよう命じた。

ウ 本件審決の考察

本件審決は、公的規制分野における独禁法の積極的役割を明確にした点、とりわけ、認可運賃の下限額を下回る運賃協定についても、一定の場合に、独禁法違反にし得ることを明確にした点で、その意義は大きいと思われる。⁽¹⁰⁾ また、前記本件審判の経緯でも紹介したように、本件は九二年に一旦結審して審決案が出され、九五年に再度審判開始決定が追加されるという手続き面の複雑さに加え、争点が転々と変わるなど実態面においても複雑極まる難事件であったが、審決案は、新しい理論を組立ながら、このもつれた糸をほぐしたものであり、その面でも敬意を表したい。

筆者は、かねてから、この事件の中心部分である「主催旅行向け」の取引は、トラック運送事業者と物流子会社との取引や外国パック旅行向け航空券についての航空会社と旅行代理店との取引と共通するところがあり、果して認可運賃の適用があるかどうか疑問に思ってきたので、この観点も含めて本件審決を分析することとする。前記のとおり、本件協定の対象となった運賃は、①主催旅行向け、②八九年度春季及び秋季の学校遠足向け、③八九年度冬季の社会見学及び冬山耐寒登山向けである。

このうち、行先が神鍋及び鉢伏のものを除く②の運賃に係る協定は、認可運賃の基準額の下各一五%の範囲内の

運賃についての協定であるとして、法的措置の対象とされた。しかし、①の運賃に係る協定は、同範囲外の運賃すなわち「違法な取引条件」に係る協定であり、かつ、独占法を適用すべき「特段の事情」があるとの証明もなされていないという理由で、また、②のうち行先が神鍋及び鉢伏のもの及び③の運賃に係る協定については、同運賃が「下限額を上回っていると認めることはできない」等の理由で、いずれも法的措置の対象外とされた。

「一定の取引分野について」前記のように、行先が神鍋及び鉢伏のものを除く②の運賃に係る協定に対しては、審決は、八条一項四号を適用している。その理由について、審決は、本件全証拠によっても①「これらの各輸送がそれぞれ一定の取引分野を形成していたかどうか」が明確でないこと、及び、②「これらの各輸送の取引実績において会員貸切バス事業者がどの程度の比率を占めていたかどうかを確定することはできない」ことを挙げている。証拠上の不備を理由にされるとそれ以上議論しにくい、これらの点についてまず検討することとする。

前記①の点について審査官がこのような基本的なデータを準備しなかったということは常識では考えられないので、おそらく、八九年度春季及び秋季の学校遠足向け輸送のウェイトが小さいことが考慮されたためではないかと考えられる。三重バス協会事件では、前記のとおり、同協会は、「大口向け」、「イベント向け」、「高校野球の甲子園向け」及び「スキー向け」各輸送について最低運賃等を定め、これを実施していくことを決定しているが、その後、実際に最低運賃等の額を具体的に決めたのは、「高校野球甲子園向け輸送」と「世界デザイン博覧会向け輸送」という臨時的なごく一部のバス輸送だけである（課徴金の対象もこれに限られた）。前記のとおり、おそらくこれらの各輸送の取引実績は全取引額の数％にも満たないと推定され、この程度のウェイトでも一定の取引分野を形成すると認定されたのであるから、大阪バス協会事件における前記「平成元年度春季及び秋季の学校遠足向け輸送」についても、同様に一定の取引分野の形成を認定できたと思われる。また、価格カルテルの場合には、実効性のあるカルテルが成立してい

る取引分野を一定の取引分野と認定してよいと考えられるから、上記各輸送は、審決でも実効あるカルテルが成立していたと認定しており、一定の取引分野は確定できたのではないかと思われる。また、その方が三重バス協会事件審決との整合性が保たれたのではないかと思われる。

また、②の点については、審決は、前記認定に至る理由として「発地または着地のいずれか一方を自らの事業区域内とする限りは輸送が許されることから、現実には発地のみを大阪府内とする貸切バスの運送事業に他の事業区域の貸切バス事業者がかなり食い込んでいることが認められる」としている。いわゆる前記「片足主義」に基づくものであるが、このようなことは、程度の差はあるが他の区域でも見られることであり、もちろん三重県を事業区域とする三重バス協会事件の場合も例外ではないと思われる。また、他の事業区域の事業者の大阪府内を発地とする輸送実績に関する統計は存在しないことから、審決の論理では、貸切バス事業に関しては一定の取引分野はおおよそ確定できないことになるおそれがある。三重バス協会事件審決では、「これらの者(三重バス協会の会員貸切バス事業者。筆者注)が保有する貸切バスの車両数は、地区内における貸切バスのほとんどすべてを占めている」ことをもって、法の適用においては「三重県における大口輸送等(その実態は、前述のとおり「高校野球甲子園向け輸送」と「世界デザイン博覧会向け輸送」のみ。筆者注)の貸切バスの取引分野における競争を実質的に制限していた」としている。しかし、大阪バス協会事件審決では、「これらの者(大阪バス協会会員貸切バス事業者。筆者注)が保有する貸切バスの車両数は、地区内における貸切バスのほぼ全部を占めている」と前記三重バス協会事件審決と同様の事実を認定しておきながら、これと全く異なる法の適用を行っているのは疑問である^⑩。

「主催旅行向け運賃カルテルについて」貸切バスの取引形態としては、前記①直扱い、②手配旅行、③主催旅行とがある。このうち、②と③は、いずれも旅行代理店が介在する取引であるが、その取引実態は、以下のとおり、全く異

なるものである。

すなわち、手配旅行は基本的には旅客と貸切バス事業者との取引であり、旅行代理店は旅客から委託を受けて貸切バスを手配するだけであり、貸切バスの運送引受契約の当事者ではない。したがって、客から預かった貸切バスの運賃等をそのまま貸切バス事業者に手渡し、旅行代理店は手配に係る手数料を受け取るのみである。これに対し、主催旅行向けは旅行代理店又は貸切バス事業者自らが旅行の主催者となるものであり、この場合、両者は競争関係に立つ。そして、主催旅行を最終商品とすれば、これ向けの貸切バスはいわば原材料に相当する。他の原材料として宿泊、鉄道、航空などの手配があり、これらをアセンブルすることによつて最終製品である主催旅行（パック旅行）という商品が生まれるのである。

会員貸切バス事業者が自ら企画する主催旅行の場合、貸切バス運行部門（すなわち原材料供給部門）から「主催旅行部門」（アセンブル部門）へ「貸切バス」という原材料を移出することになるが、社内取引であり、移出価格がいくらであるかは外からは分からず、この移出価格が認可運賃とは無関係であることは明らかである。また、主催旅行（パック旅行）の価格が認可運賃の対象とならないことも明白である。

次に、旅行代理店が企画する主催旅行向け輸送の運賃が道路運送法の認可運賃に該当するか否かを検討する。同法では「認可運賃」と「旅客」をどのように規定しているかを見ると、認可基準として「特定の旅客に対し不当な差別的取扱いをするものでないとき」（第九条二項二号）や「旅客の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客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」（同項三号）を定め、さらに、「旅客に対し、收受した運賃又は料金の割戻しをしてはならない」（一〇条）と定めており、個々の旅行者を「旅客」とし、これに対する運賃を認可に係らしめていると解される。同法が制定された五一年当時は、主催旅行という商品がまだ開発されてい

かったため、旅行代理店を「旅客」と見ていなかったことは確実であるが、現在、これが「旅客」に含まれるかどうかは、結局、同法の運賃規制の趣旨・目的から判断することとなると考えられる。前記のとおり、バス事業に対する価格規制の根拠は公共性や内部補助の観点から説明されているが、これらは、乗合バス事業には該当しても、選択的サービスを提供する貸切バス事業に対しては該当せず、同事業に対する価格規制の必要性は小さいと考えられる。情報の非対称性に対処する観点から、なんらかの運賃規制が必要であるとしても、それは個々の旅行者に対する運賃に限定されるべきであり、いわばプロの取引先である旅行代理店に対する運賃まで規制の対象にする必要はないと考えられる。

この問題を取引の実態面からみると、前記のとおり、主催旅行の販売において貸切バス事業者と旅行代理店は競争関係にある。つまり、旅行代理店にとって貸切バス事業者は、原材料調達先であると同時に製品の競争者でもある。貸切バス事業者は、自ら社内で原材料を調達できるという有利な立場に立っている。このような貸切バス事業者と主催旅行で競争していくためにも、また、主催旅行の需要を伸ばしていくためにも、原材料である貸切バスをできるだけ安く調達してその価格をできるだけ安くする必要がある。一般の「旅客」が購入する小売定価（認可運賃）で仕入れていては話にならず「卸値」それまでできるだけ安い方が望ましいのである。一方、貸切バス事業者にとっても、旅行代理店が魅力ある付加価値を付けた主催旅行を企画し、貸切バスの需要を喚起してくれることは、とりわけ需要の減少が激しいオフシーズンには非常に有難いことである。かくして、主催旅行向け輸送の運賃は、シーズンで小売定価（認可運賃）の二ないし三割引きの「卸値」で取引され、オフシーズンの場合は需給の関係で五〜七割引きという「卸値」もあり得るのである。

以上述べたように、主催旅行向け輸送の取引における旅行代理店の立場は、道路運送法九条一項にいう「旅客」で

はなく、事業者間取引における「買い手」であり、また、事業者間取引における価格（運賃）は、同項にいう「旅客の運賃」には該当しないと考えられる。なお、これと類似した取引実態を持つトラック運送事業者と物流子会社との間のトラック運送取引における価格（運賃）については、実質的に運賃認可の対象とはされていないかった。

主催旅行向け輸送のバス運賃が道路運送法の認可の適用外であるとする、大阪バス協会の運賃カルテルは、審決のいう「違法な取引条件に係るもの」ではなく、当然に独占禁止法に違反する行為であると解される。前記のとおり、大阪バス協会の会員貸切バス事業者は大阪府内において市場支配力を有していることは明らかであるから、同法第八条一項一号が適用され、価格カルテルとして、課徴金制度の対象とされることになる。

「学校遠足向け等の運賃協定について」学校遠足向け（冬山耐寒登山向けを含む）輸送は、前記手配旅行及び直扱いに該当し、会員貸切バス事業者と個々の旅行者との取引であるから、認可運賃の適用があるのは当然である。そして、この取引における運賃が、それぞれの貸切バス事業者が認可を受けた運賃の基準運賃の上一五%の範囲外であった場合は、同法で禁止されている違法な取引ということになる。同一地域同一運賃の原則の存在を前提にすれば、違法とされる運賃の範囲は皆同じになり、審決の「この協定運賃等が認可運賃等の下限額を上回っていることは認められず、協定が制限しようとしている競争が違法な取引条件に係るものでないことは証明されていない」としているこの「下限額」も全員同じ水準になる。しかし、個別申請・個別認可の下では、異なる運賃が並存することがあると解されるので、前記「下限額」は、会員貸切バス事業者によって異なることもあり得るのである。このような条件下で運賃協定が行われた場合の協定運賃は、例えば、A事業者の「下限額」は上回るが、B事業者の「下限額」は下回るというような現象が実際に生じ得る。この場合、「協定が制限しようとしている競争が違法な取引条件に係るもの」で「ない」とも「ある」とも、一概には、言えないのではないだろうか。その意味で、本件審決は同一地域同一運賃を前提

にしたものとして理解すべきであろう。

以上、審決が提起した問題点について考察したが、筆者が強調したいのは、政府規制と独禁法や競争政策の関係を議論する場合、バス事業として一括して議論するのではなく、乗合バス事業と貸切バス事業とを分けてみる、乗合バス事業についても、公共性の比較的高い一般乗合バス事業と選択的需要が多い観光バス事業とを分けてみる、また、貸切バス事業についても、学校旅行向けバス旅行と旅行代理店の主催旅行向けとを分けてみるなどの配慮が必要であり、そして、それぞれの分野の実態を十分把握してキメの細かい議論をする必要があるのではないかとということである。これは、競争当局にも規制当局にも言えることである。

(五) バス事業に対する規制緩和の方向―諸外国の事例を参考にして―

ア 諸外国における規制緩和の事例

諸外国におけるバス事業の規制緩和のうち、もともとドラスチックな形で実施されたのはイギリスであるので、これを中心に紹介する。

(ア) イギリスのバス事業の規制緩和

サッチャー政権は、石油、国際通信、港湾、通信、ガスなど各分野の国営企業の民営化を推進したが、バス事業もその中に含まれていた。バス事業は、従来、多額の財政援助にもかかわらず輸送量が減少し続けていたが、これを大幅な規制緩和と民営化によって、事業を活性化させ、利用者のニーズに応じたサービスが提供されるようにするとともに、補助金を削減しようとした。

〔規制緩和以前の状況〕イギリスのバス事業は、三〇年道路交通法 (Road Traffic Act 六五年改正) により需給調

整要件付きの参入規制、運賃の認可制など各種の経済的規制を受けてきた。同法はバス事業を、①定期普通乗合バス事業、②定期急行乗合バス事業、③周遊・遊覧バス事業、④契約貸切バス事業の四つに区分し、各事業とも車両ごとに公共輸送用車両免許 (Public Service Vehicle Licence P S V 免許) を取得するほか、③及び④の乗合事業については、道路輸送免許 (Road Service Licence R S 免許) を取得するよう規定していた (③及び④の事業については R S 免許不要)。運転者・車掌についても、それぞれ P S V 免許が必要であり、このうち、運転者免許は、専門的能力、社会的評価、財務的地位を考慮して交付されることになっていた。また、R S 免許は、交通委員会が、事業者の申請に基づいて、路線の適切性、公共の利益への適合性、既存サービスの程度、鉄道輸送を含む旅客輸送手段間の調整等を判断して交付していた¹⁰⁾。

「八〇年交通法による規制緩和」八〇年交通法の制定により、前記②の定期急行乗合バス事業については R S 免許が不要とされ、車両と乗務員に関する P S V 免許及び公共輸送運転者免許 (Public Service Operator's Licence) を所する事業者が、二八日前までに、交通委員会に届出るだけで自由に路線・運賃を設定することができるようになった。また、定期普通乗合バス事業は、試験地域内の規制緩和を進めると同時に、R S 免許については、公共の利益に反しない限り交付を拒否できないこととされ、公共の利益に反するかどうかは、異議申立人が立証しなければならぬこととされた (挙証責任の転換)¹¹⁾。

「八〇年法による規制緩和の成果」規制緩和の成果として、急行乗合バス事業では新規参入事業者が増加し、これら事業者は安い運賃で需要の拡大を図った。従来独占的支配を誇っていたナショナル・エクスプレス (National Express N E、国有企業の全国バス会社 (National Bus Company N B C) の子会社) は、これに対抗して運賃値下げを行ったため、競争が活性化し、急行バス運賃が全体として低下し、サービス水準も向上した。

サッチャー政権は、八四年七月に「バス白書」を出し、次のように八〇年法による規制緩和を大きく評価した。^①

①規制緩和によって、事業者は容易に新しいサービスを提供できるようになり、多くの路線で運賃が下げられ、しかも事業者は利益を得た。新規の、改善されたサービスが供給され、利用者が増加した。

②規制が緩められると、新しいサービスが登場し、ミニバスの競争が活発化して迅速で頻繁なサービスが町の中心部で供給されるようになったり、相乗りタクシーは村落の住民に足を与えた。

③入札制を取り入れたヘンリーフォード地区では公的資金が効率的に使われるようになった。

なお、規制緩和によって参入した事業者による低運賃攻勢に一旦はシェアを奪われたNEが、その後、低運賃政策を打ち出しこれに対抗した。運賃に差がなくなると全国的に張り巡らされたネットワーク、知名度の高さ、鉄道ターミナルへのアクセスなどの面でNBCグループの強さが発揮されるようになり、新規参入業者は徐々に市場から撤退を余儀なくされるようになった。結局、NBCグループの市場独占が再び強まり、運賃も引き上げられた。しかし、まだ規制緩和と以前より低水準を維持している。^②

「八五年交通法による規制緩和」八〇年交通法による成果を参考にして、乗合バスを含むバス事業全体に規制緩和を広めるため、八五年交通法が制定された。同法では、バス事業のRS免許を（ロンドン地区を除いて）廃止するとともに、①最低乗車距離一五マイル以下の地域サービス事業と②その他サービス事業とに区分し、③の地域サービス事業を始めるためにはPSV免許又はコミュニティ・バス許可を保持する者が路線、使用する車両の最大サイズ、時刻表を提示して交通委員会に登録して（六週間の告知期間を経れば）路線の開設、変更、廃止等ができるようになった。採算ベースには乗りにくい地域住民には必要な乗合バス路線については、地方自治体が補助金を交付することとし、その場合には、財政負担を考慮して、競争入札によることが義務づけられた。交通委員会にバス・ステーション使用

料を決定し、差別的取扱いが生じないようにする権限が与えられた。⁽¹⁸⁾

また、前記のような問題のあったNBCは、八五年交通法により八八年に民営化され、五二のローカル・バス会社、六の急行バス会社、八のエンジニアリング会社に分割された。また、八九年交通法によりスコットランド運輸連合（Scottish Transport Group S.T.G.）も九一年民営化され、一〇社に分割された。なお、ロンドンについては、ロンドンバス会社（London Buses Limited）が民営化され、一一社に分割された。⁽¹⁹⁾

「八五年交通法による規制緩和の成果」八五年法による規制緩和について、運輸省は、九三年一月の時点で次のような評価を行っている。⁽²⁰⁾

- ①運行サービス距離が約一九％増加し、全体の八四％が補助金なしに運行されている。
 - ②運行距離当たり費用はロンドン以外では実質的に三分の一以下に低下している。
 - ③公的な運送補助は実質で半分以下に減少している。
 - ④ミニバスが大規模に導入され、効率的なサービスが提供されている。
 - ⑤一二の公営地域バス会社が民営化され、他も売却が進行中である。
- なお、④のミニバスの増加は、大型バスより走行コストが約四割安いという経済性と狭い所でも回転できるという走行性のメリットがあるためである。因みに、乗車定員三五人以下の車両は、八五年度の九六〇〇台から八九年度には一万九〇〇〇台に増加している。⁽²¹⁾

これに対し、イギリスの代表的な消費者団体であるCA（Consumer Association）は、定期急行バス事業の規制緩和によって料金の低下、サービスの向上等がみられたが、その他の地域バスに関しては、必ずしも十分な成果を得ているとは言いがたいと評価している。⁽²²⁾

イギリスのバス事業の規制緩和で参考になるのは、①独占的な企業をそのままにして規制緩和をした場合は寡占化や独占化が進行して、規制緩和の成果が発揮されないばかりか弊害を発生させるおそれがあり、②これを防止するためには、支配的な地位にある国有企業の大膽な分割民営化など競争促進政策が必要であるということである。

(イ) 米国のバス事業の規制緩和

米国では、八二年バス規制改革法が制定され、①新規参入が公共の利益に反することの証明を異議申立者にさせるように(挙証責任の転換)し、②都市間バス事業者の州内定期路線バスの廃止は、州政府の反対があつても可能にし、運賃も一定の幅の中で自由に決定できるようにするなど、都市間バス事業に対する規制が緩和された。^(註)

イ 我が国の規制緩和の推進状況

第一次行革審の「行政改革の推進方策に関する答申」(八五年九月)において、バス事業に関して、①需要に合わせ貸切バス事業免許の事業区域を拡大する、②大都市近郊における住宅団地等への深夜輸送対策として、バス終発時刻の延長、深夜バスの導入、乗合タクシーの導入の一層の促進を行う、③過疎地等地域の実状に応じ、乗合タクシーを導入する、④貸切バスの運賃について運賃の幅を拡大する、⑤乗合バスの運賃に係る営業割引の運用をより一層弾力化する等の提言を行っている。

この答申を受けて、運輸省は、八六年三月一〇日、地域交通局長通達(地自第三八号)において、大都市近郊における住宅団地等へのバス終発時刻の延長、深夜バスの導入、乗合タクシーの導入の促進を図るよう指示するとともに、八六年一〇月三日、地域交通局自動車業務課長通知(地自第二一〇号)において、貸切バス事業の事業区域の拡大を一層推進するよう各地方運輸局長に指示している。これにより、事業区域はおおむね都道府県単位に拡大された。

また、九六年三月に改訂された規制緩和推進計画においては、「貸切バス事業に係る需給調整は、需給動向の算定方

法、算定結果、審査基準としての考慮事項を明らかにし、需給調整の透明化を図るとともに、需給動向の算定結果上、当該事業区域の需給状況があらかじめ示された一定の範囲を超える供給過剰である場合を除き弾力的運用を行う」旨が盛り込まれている。これについては、東京地区において認可車両数の5%幅で増減を弾力的に認める運用を実施したが、九六年度以降も引き続き検討することとされている。

ウ バス事業の規制緩和の方向

我が国のバス事業に対する規制緩和は、タクシー事業と同様、運用の一部手直し程度に止まっており、先行して規制の緩和に取り組んだ我が国のトラック運送事業や大胆な自由化を行ったイギリスのバス事業などと比較すると、かなり遅れている。

バス事業は、乗合バス事業、高速バス事業及び貸切バス事業に大別されるが、それぞれの事業によってサービスの内容、利用者の性格等事業を取り巻く環境が大きく異なるので、以下では、それぞれの事業分野ごとに規制緩和の在り方を検討することとする。

「乗合バス事業」乗合バス事業の使命は、定時性、利便性と経済性にあると考えられるが、都市部においては交通渋滞によって定時性や利便性が損なわれ、地方では人口の過疎化によって運転本数が少なくなり利便性も経済性も損なわれてきた。このまま推移すれば我が国の乗合バス事業は衰退の道を辿ることは目に見えている。イギリスでは、乗合バス事業についても参入規制を緩和した結果、小規模事業者を中心に新規参入が相次ぎ、小型バスが大規模に導入されて、運行コストの低下や利用者の利便性が高まったと評価されている。参入規制が緩和されると中小企業が市場に参入してくることは、バス事業に限らずバンコク市のタクシー事業でも、我が国のトラック運送事業でも共通して見られたことである。奈良交通が子会社方式でマイクロバスを走らせているのも小規模企業の方が効率的であ

るとの判断によるものである。小型バスは、小規模企業など資金力がないところでも導入でき、我が国のように都市部でも山間地でも狭い道路が多いところでは、小回りがきいて便利である。十津川地区のマイクロバスや東急電鉄のダイヤモンドバスが好評である最大の理由は、運行頻度を高くすることによって利便性を高めた点にあると思われる、これがバス事業活性化の一つのポイントであるように思われる。

乗合バス事業の最大の課題は、交通弱者対策である。しかし、タクシー事業の項でも述べたように、高齢者の運転免許の更新基準を厳しくすると交通弱者が増えると思われるが、従来自家用車に乗り慣れた人は乗合バスよりもタクシーを選択する傾向にあるので、交通弱者対策は、乗合バス事業だけでなく、タクシー事業や代替バスなどと併せて検討される必要があると考えられる。民間企業では採算が採れない場合、交通弱者対策として補助金を出して維持することが考えられるが、補助金の支給には限度がないので、財政を圧迫する可能性がある。イギリスでは、財政を圧迫しないようにするため、規制緩和を推進して運行コストを削減させるほか、補助金交付に競争入札制度の導入を義務付けている。これは、保守党政権の「小さな政府」志向の現れである。我が国でも、現在、交通弱者対策として補助金の増額が検討されているが、イギリスのように、規制緩和により運送コストを下げる試みや競争入札制の導入は参考になると思われる。

また、イギリスでは規制緩和を一気に行うのではなく、まず急行バス事業から始めて、その成果をみた上で乗合バス事業の規制緩和を実施するとか、乗合バス事業については特定地区で試験的に実施してから全国に広めるなどの手法を採っていたが、このような着実な手法は、我が国でも参考にすべきであると考えられる。また、イギリスでも米国でも乗合バスへの参入が公共の利益に反しない旨の立証を異議申立者にさせるという「挙証責任の転換」をまず図っているが、このことも参考にすべきであろう。

「高速バス事業」高速バス事業は、イギリスでは最初に規制緩和の対象にされた分野である。同事業は、乗合バス事業よりも自然独占性が低く、より競争に適合すると考えられたためであろう。我が国でもこの分野は成長性が高く、より競争に適すると考えられるので、イギリスと同様に、参入に関する免許制は廃止し、車両と乗務員に関する適格証明書を有する事業者が行政庁に届け出るだけで自由に路線・運賃を設定できるというシステムを採用することが可能であると考えられる。

なお、イギリスのバス事業の規制緩和では、独占的な企業をそのままにして規制緩和をした場合は寡占化や独占化が進行して、規制緩和の成果が発揮されないばかりか弊害を発生させることが分かり、これを防止するため支配的な地位にある国有企業の分割民営化など競争促進政策が採られた。⁽⁵⁾とりわけ、高速バス事業はネットワーク産業で寡占化の弊害が生じやすい分野であるので、規制緩和を実施する際は、併せて、競争政策とりわけ独占禁止法による寡占・独占規制を徹底する必要がある。

「貸切バス事業」貸切バス事業においては、認可運賃等とカイ離した実勢運賃等による取引、競争が継続して平穩公然に行われ、主務官庁もそれを知りながら何も有効な措置を採らなかつた旨が、前記大阪バス協会事件審決に記載されている。そして、主務官庁が有効な措置を採らなかつたのは、「貸切バス事業の対象中には、運賃等の額が低いときには顕著に顧客の最終需要が多くなり、逆に運賃等の額が高いときは明らかに需要が少なくなつて、価格弾力性が顕著なものが存在」するので、「認可運賃等を杓子定規に厳格に遵守するときは、かえつて顧客の絶対数の大幅な減少を招き、売上総額を顕著に減少させる結果を招来し、結果的には貸切バス業者による事業運営を妨げる効果をもたらしかねない」という判断からであると審決は認定している。このことは、行政庁も貸切バス運賃は極めて需要の価格弾性値が高く、価格の決定は市場に任せた方がよいと判断していた証拠である。とりわけ、貸切バスサービスのうち「主

催旅行向け」の運賃については、前記のとおり、認可運賃が適用されない分野、あるいは認可運賃を適用すべきではない分野であると考えられる。イギリスにおいては、周遊・遊覧、契約貸切という事業分野（我が国の定期観光バスと貸切バス事業に相当する）は、定期乗合バスや定期急行バス事業とは別に扱われ、後者の事業については RS 免許を必要とするが、前者の事業はこの免許は不要とされていた（前記のように定期急行バス事業についてもその後規制緩和により同免許が不要とされた）。これは、定期観光バスや貸切バス事業は、乗合バス事業と比べて、より選択的サービスであり、公共性もあまり高くないと判断されているためであろう。これらの事情は我が国でも共通であり、これらの事業については参入及び運賃は原則自由化しても不都合はないと考えられる。

なお、安全性を確保する観点から車両免許と運転者免許は必要であり、利用者のためにも運賃等の表示の明確化が必要であることは言うまでもない。

おわりに

「規制緩和の基本的視点」我が国の規制緩和・撤廃は、以下のような政策目標を実現する手段として推進されているものである。

- ①自己責任と市場原理に立った自由な経済社会を実現すること。
- ②生活者・消費者を優先する経済社会を実現すること。
- ③内外に開かれた透明な経済社会を実現すること。
- ④国民負担の軽減や行政事務の簡素化を図ること。

したがって、運輸事業に対する規制緩和・撤廃を考える場合でも、常に、この四つの政策目標を念頭に置く必要がある。

「規制緩和の要諦」運輸事業に対する経済的規制は、経済学という市場の失敗を補正するという範囲を超えて、規制が規制を呼ぶという形で、広範囲に導入されているのが現状である。市場の失敗を補正する範囲での規制であれば問題は生じなかったと思われる。現在では、過剰な規制とりわけ参入や価格に関する経済的規制が、経済の活力を阻み、消費者の利益を侵害しているとの認識が広まっている。このような認識が規制緩和の推進の大きな原動力となっている。また、規制緩和の推進は、大きな政府から小さな政府への移行を志向する動きとも連動している。これは、経済の停滞による財政悪化という事情が背景にあることは確かであるが、経済は政府が管理するよりも民間すなわち市場機構に任せた方が効率的かつ公正であるという「民間の能力」、「市場機構」への信頼が高まってきた現れでもあると考えられる。そして、最近の価格破壊といわれる現象が定着したことから明らかに、消費者が合理的購買行動を採るようになってきたという事実も見逃せない。同一地域に複数の運賃が存在すると消費者は混乱するというのが、同一地域同一運賃の原則を導入する理由であったが、このような消費者はもはや過去の存在になったと思われる。「運輸事業に対する規制緩和の方向」運輸事業に対する経済的規制は、前記のとおり、市場原理を否定し、事業者を保護してその経営を安定化させることが、消費者の利益にもなるとの論理で事業者を保護することを主眼として行われてきた。つまり、生産者・供給者を優先させてきたわけであり、生活者・消費者を優先する経済社会を実現するという方向からは全く逆の政策運営であったことは否定できず、しかも、このような政策運営は、現在でも続いていると思われる。例えば、貨物自動車運送事業法の制定によって、確かに規制は緩和されたかに見えるが、実質的には従来どおりの経済的規制が行い得るような仕組みになっており統制的色彩は依然として残されている。このため、届出

運賃と実勢運賃の間には依然として大きなカイ離が存在し、違法状態のままの取引が公然と行われるという状態が続いており、この状態は、物流二法が制定される以前と何ら変わっていないと思われる。すなわち、今回の規制緩和措置は極めて中途半端に終わっており、早急にこのような状態を解除するため、運賃規制を撤廃することが必要である。このことは、貸切バスの主催旅行向け運賃についても言えることである。

また、タクシー事業や乗合バス事業については、生活者・消費者優先の経済社会を目指すためには、市場原理を導入して消費者が少なくともサービスの質・価格を選べる状態にすべきであると考えられる。ここで、イギリスのバス事業に関する規制緩和を評価した「バス白書」を思い起こしてみよう。そこでは、規制緩和によって①事業者は容易に新しいサービスを提供できるようになり、多くの路線で運賃が下げられ、しかも事業者は利益を得た。新規の、改善されたサービスが供給され、利用者が増加した。②規制が緩められると、新しいサービスが登場し、ミニバスの競争が活発化して迅速で頻繁なサービスが町の中心部で供給されるようになったり、相乗りタクシーは村落の住民に足を与えたなどのメリットがあつたとしている。このようなメリットを我が国の利用者也享受できるようにしたいものである。

「規制緩和推進の前提条件」規制緩和はいいことばかりではない。その一つが規制緩和が寡占化とその弊害をもたらす可能性があることである。先にイギリスのバス事業における独占の弊害とその排除の事例を紹介したが、最近我が国で翻訳出版された文献^⑧によれば、米国の航空産業でも規制緩和によって寡占化・独占化の弊害が発生していることが報告されている。すなわち、米国の航空産業では、八〇年以降の急激な規制撤廃により、最大手航空会社六社の旅客占有率は、七八年の七一・三％から九〇年には八〇・五％に上昇し、また、主要なハブ（拠点）空港の一社集中度が規制撤廃後きわめて高くなっている（例えば、一社シェア八〇％以上の主要空港は、八七年現在、メンフィス、ミ

ネアポリスIIセントポール、ピッツバーグ、セントルイスIIランバート、シンシナティ、シャーロット、ヒューストン、ローリーなど⁽¹⁸⁾。このようなバブ空港の寡占化が運賃の上昇をもたらしており、例えば、米国会計検査院によると、八八年の運賃水準について、一五の集中化の進んだハブ空港と三八の集中化されていない空港とを比較したところ、ハブ空港の運賃が平均二七%も高いことが判明したとのことである⁽¹⁹⁾。

このような寡占化・独占化をもたらした要因の第一は、運輸省が合併や株式取得を安易に容認する姿勢をとってきたことである⁽²⁰⁾。

運輸省が合併や株式取得を安易に認めたのは、航空産業への参入・退出は比較的容易であり、運賃を上げればすぐに競争者が参入してくるので独占の弊害は生じないといういわゆる「コンテストタビリティ理論（contestability theory）」に基づく判断の結果である。競争当局（司法省反トラスト部）も同様の認識を持っており、このような運輸省の判断におおむね賛成してきた（なお、数件の合併案に対しては、競争当局が反対したが運輸省の判断で合併が認可されたという）。米国会計検査院は、このようなコンテストタビリティ理論に基づく運輸省の判断が市場支配力を強化させ、価格を上昇させたと批判している⁽²¹⁾。また、民間航空委員会（CAB）委員長であったアルフレッドカーン氏は「航空輸送産業には競合可能性があるので、独占禁止法適用の必要性はないとの見解は、航空会社合併の事例に対して運輸省がとっている立場にきわめて近いものである。私の考えでは、競合可能性は十分な独占防止手段とはならなかつた旨述べている⁽²²⁾。すなわち、米国では、合併・株式取得に対する規制の甘さが航空産業の独占化とその弊害をもたらしたことは否めない。なお、八九年一月以降、航空産業の合併・株式取得は反トラスト法に基づき競争当局が規制することとされた⁽²³⁾。

第二は、コンピュータ予約システム（Computer Reservation System CRS）の存在である。旅行代理店の多く

が大手航空会社（とりわけユナイテッド航空とアメリカン航空の二社）の所有するシステムを利用しているが、①このシステムは提供する会社の航空券が優先的に予約される（自社のシステムによる予約率は七〇%にも上る）ようになっていて、②航空会社と旅行代理店との契約では大量の航空券を取り扱った場合にはポリウム・デイスカウトが支払われることになっており、旅行代理店はこれを期待してシステム提供会社の航空券を優先的に客に勧めることなど、このシステムは大手航空会社に有利にできている。このようなシステムやリベートの存在が新規参入を難しくすると同時に、寡占化を促進する要因ともなっている。⁽¹⁴⁾ 大手航空会社が旅行代理店に供与するポリウム・デイスカウトは、我が国では、独禁法に違反する可能性がある。すなわち、九一年に公正取引委員会が公表した「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」によれば、市場における有力な事業者が「占有率リベート」や「著しく累進的なリベート」を供与し、これによって競争品取扱いを制限することになり、その結果、新規参入者や既存の競争者にとって代替的な取引経路を容易に確保することができなくなる場合には、不公正な取引方法に該当し、独占禁止法違反となるとされている。しかし、米国においてこのようなりベート供与が競争法上問題にされた形跡はない。

第三は、常顧客優待プログラム (Frequent Flyer Program FFP、一定距離の利用者に無料航空券を提供するもの) の採用である。消費者は、無料航空券を獲得するために同じ航空会社、とりわけ広範なネットワークを有する大手航空会社を選ぶ傾向にある。⁽¹⁵⁾ したがって、このプログラムの採用は、大手航空会社を競争上優位にするものであり、新規に参入することを難しくすると同時に、寡占化を促進する要因となるものである。

米国では、ほとんどの業務旅行では運賃は自己負担ではなく会社負担なので、競争相手の航空会社の方が運賃の安い場合でも、業務顧客は特定の航空会社を選ぶ傾向があるといわれており、⁽¹⁶⁾ 景品競争によって価格競争が疎かになっている。しかし、米国では、賭博に該当するとされる懸賞付販売に対する規制は我が国より厳しいが、懸賞によらな

い景品提供（いわゆる総付景品）に対する規制は全くされていない。このため、公正競争の観点からFFPによるイセンティブを減殺するために、無料優待券分を所得移転とみなし課税することが提案されている。⁽⁸⁾我が国では、航空会社が自社の航空路線の利用実績に応じて無料航空券を提供する行為は、景品類の提供に該当し、取引価額の一〇％を超える場合は、景品表示法に基づく「一般消費者に対する景品類の提供に関する事項の制限」（昭和五二年公正取引委員会告示第五号）一項に違反するとされていた。しかし、日米構造協議等を通じて米国から景品規制の緩和要求が出され、これを受けて公正取引委員会は、九三年六月一日、「当該事業の国際性を踏まえた規制内容の国際的整合性の確保に配慮する必要がある」とこと等を理由として、違法とはしない方針を明らかにし、その後、九六年四月、景品規制を大幅に緩和するとともに、前記告示の改正運用基準の中で無料航空券の提供は値引きに該当し景品規制の対象にならない旨を明確にしている。すなわち、規制緩和の一環として、公正競争を確保するためのルールも緩和されたわけであるが、参入・料金規制と公正競争のための規制とを同一視して、後者の緩和を推進することは妥当ではないと考えられる。

前記イギリスの事例とこの米国の事例は、今後、我が国の規制緩和を推進する場合に大いに参考になると思われる。すなわち、規制緩和を弊害なく推進するためには、独占法とその運用の強化が前提にならなければならないということである。

我が国のトラック・タクシー・バス事業への新規参入は、一般的には、比較的容易であり、寡占化・独占化を心配する必要はあまりないと考えられるが、例えば、乗合バス事業者が鉄道会社とタイアップすることにより、地域的にネットワークを張り巡らせたり、鉄道ターミナルへのアクセスなどの面で有利な地位を築いていたりする場合には、このままの状態で規制緩和すれば、新規参入は失敗に終わる可能性が大きいので、規制緩和と同時に公正・自由な競

争ができる条件を整備する必要がある。これは、全国的なネットワーク事業である宅配便事業についても同様である。「道路運送法見直しの必要性」我が国のトラック・タクシー・バス事業は、九〇年の貨物自動車運送事業法の施行により、トラック運送事業だけは、若干規制が緩和されたが、前記のとおり、実質的には従来の規制を残したまま中途半端な文字どおりの「緩和」に終わっており、タクシー事業やバス事業は、戦後間もない五一年に制定された道路運送法による規制を受けている。同法は、自動車がほとんどない時代にできた法律であり、その後のモータリゼーションの進展等我が国経済社会の著しい変化にも拘らず、その枠組みは当時とほとんど変わっていない。このため、いわばプロとプロの取引である主催旅行向け貸切バス輸送における旅行代理店と貸切バス事業者との取引の価格(運賃)までが認可の対象であるかのように運用されてきた。本来は、貨物自動車運送事業法の制定を機に見直されるはずのものであったと思われる。生活者・消費者の視点に立つて、法と経済学の理論を活用して、これら事業の規制の緩和・撤廃を推進していくことが重要であると考えられる。

近い将来、これら事業の規制緩和・撤廃によって、生活者・消費者がどのようなメリット(補助金)を手にしたかを、「法と経済学」の視点も含めて、分析できることを楽しみにしている。

〔注〕

- (1) 植草益「公的規制の経済学」筑摩書房、九一年、三頁。
- (2) 植草・前掲注(1)八頁以下。
- (3) 例えば、金本良嗣「交通規制政策の経済分析」(講座・公的規制と産業 4「交通」、NTT出版、八五年)。
- (4) 伊藤隆敏「消費者重視の経済学」、日本経済新聞社、九四年、二五頁。

- (5) 伊藤・前掲注(4)七五頁。
- (6) 伊藤・前掲注(4)七五頁以下。
- (7) 植草・前掲注(1)五八頁以下。
- (8) 総務庁編「規制緩和と推進の現況」、大蔵省印刷局、九六年、二三頁。
- (9) 総務庁・前掲注(8)二九頁以下。
- (10) 総務庁・前掲注(8)二六頁以下。
- (11) OECD編、山本哲三・松尾勝訳「規制緩和と民営化」東洋経済新報社、九三年、九頁。
- (12) 植草・前掲注(1)三頁。
- (13) 座談会「規制緩和と法の視点」における黒川和美氏及び成田頼明氏の発言。ジュリスト一〇四四号、一〇頁。
- (14) 伊地知淳「政府規制分野等のウェイト試算」、「公正取引」九五年九月号、四八頁以下。
- (15) 田中直毅「あたらしい産業社会の構想」、日本経済新聞社、九六年、一八五頁。
- (16) 田中・前掲注(15)一〇九頁以下。
- (17) 公正取引委員会事務局官房渉外室「制限的商慣行(RBP)に関するOECD理事会勧告集」、八〇年、八四頁以下。
- (18) 運輸省貨物流通局陸上貨物課監修「貨物自動車運送事業法の運用」、第一法規、九二年、一三頁以下。
- (19) 運輸省運輸政策局管理部編「運輸経済統計要覧」九六年版。
- (20) 運輸省・前掲注(19)。
- (21) 谷利亨「道路貨物運送政策の軌跡―規制から規制緩和へ―」、白桃書房、九〇年、五七頁。
- (22) 谷利・前掲注(21)六〇頁以下。
- (23) 谷利・前掲注(21)一一二頁。
- (24) 佐藤勲平「規制緩和と雑考」、「公正取引」九六年八月号、五九頁以下。
- (25) 谷利・前掲注(21)一一二頁。

- (26) 谷利・前掲注(21)一〇八頁以下。
- (27) 運輸省・前掲注(18)二六頁。
- (28) 「政府規制の緩和と競争政策―政府規制等と競争政策に関する研究会報告書―」、八九年、一二頁。
- (29) 前掲注(28)二二頁以下。
- (30) 前掲注(28)一三頁以下。
- (31) 谷利・前掲注(21)一一三頁。
- (32) 八田英二「政府規制と社会費用―トラック運送業の実証分析―」、公正取引委員会委託調査、八六年、七二頁。
- (33) 八田・前掲注(32)七一頁。なお、これによって自家用トラックの参入を招くという意味では①にも関係すると思われる。
- (34) 前掲注(28)二二頁以下。
- (35) 古城誠「物流二法とトラック運送事業規制の緩和」、「公正取引」九〇年四月号、四頁。
- (36) 前掲注(28)四頁。
- (37) 野尻俊明「物流二法の制定経緯とその意義」、「運輸と経済」九一年二月号、四二頁
- (38) 運輸省・前掲注(18)五頁。
- (39) 竹内健蔵・寺田一薫「道路貨物運送」(講座・公的規制と産業 4「交通」、NTT出版、九五年、所収)二三九頁。
- (40) 運輸省・前掲注(18)五一頁以下。
- (41) 運輸省・前掲注(18)七九頁。
- (42) 運輸省・前掲注(18)八二頁。
- (43) 運輸省・前掲注(18)八四頁。
- (44) 八三年三月三十一日勧告審決、昭和五七年(勧)第二号、審決集二九卷一〇〇頁。
- (45) 荒川正志「トラック運送事業に係る増車等の設備制限事件」、「公正取引」八三年九月号、四〇頁以下。
- (46) 荒川・前掲注(45)四〇頁。

- (47) 欧米の運輸業の規制緩和の動向については、規制緩和・民営化研究会（南部鶴彦・江藤勝編著「欧米の規制緩和と民営化―動向と成果―」、大蔵省印刷局、九四年、二〇七頁。OECD・前掲注(11)、滝川敏明「米国の運輸業における参入・料金規制解除の効果―航空・トラック・タクシー―（下）」、「公正取引」八六年三月号、二七頁以下、古矢真義「欧米における輸送分野の規制緩和の状況」、「公正取引」八九年四月号、二二頁以下など参照。
- (48) 南部・江藤・前掲注(47)一九九頁以下及び古矢・前掲注(47)二二頁以下。
- (49) 古矢・前掲注(47)二三頁。
- (50) 南部・江藤・前掲注(47)二一五頁。
- (51) 南部・江藤・前掲注(47)二一六頁。
- (52) 南部・江藤・前掲注(47)五二頁。
- (54) 総務庁・前掲注(8)資料編六〇頁。
- (55) 総務庁・前掲注(8)資料編七一頁。
- (56) 九五年度運輸白書資料編、三頁。
- (57) 運輸省自動車局監修・日本自動車会議所発行「数字でみる自動車」九六年版、四七頁。
- (58) 運輸省・前掲注(56)資料編三頁。
- (59) 根岸哲「タクシー運賃の認可制と「同一地域同一運賃」の原則」、ジュリスト八三三号、八六頁（なお、この論文は、「規制産業の経済法研究」第II巻に所収、岡野行秀「同一地域同一運賃は必要か―タクシー運賃値下申請却下処分取消請求事件判決に寄せて―」、「公正取引」八五年四月号、二三頁。
- (60) 加藤雅「規制緩和の経済学」、東洋経済新報社、九四年、一三三頁以下。松澤俊雄・石田信博「道路旅客輸送」（講座・公的規制と産業4「交通」所収）二二八頁。
- (61) 八一年四月二三日付「日刊自動車新聞」。
- (62) 中条潮「交通市場における需給調整規制の非合理性」、「公正取引」九四年二月号、一五頁。

- (63) 五一年五月一八日参議院運輸委員會議事録。
- (64) 運輸省・前掲注(57)、一六頁以下。
- (65) なお、タクシー事業に対する規制と関連した独禁法違反事件には、このほか、新潟県ハイヤー・タクシー協会事件(八一年四月一日勧告審決、昭和五十六年(勸)第四号、審決集二八卷三頁)がある。この事件は、同協会が会員タクシー事業者の増車又は営業所の新設等に係る事業計画変更の認可申請を制限していたとして、同協会に対し、独禁法八条一項四号に違反するとされたものである。この事件の解説は、野口俊雄・五十嵐英雄「タクシー事業に係る増車等の設備制限事件」、「公正取引」八一年六月号、三八頁以下、池島宏幸「タクシー業団体による増車の認可申請の制限」ジュリスト独禁法審決・判例百選、九九頁以下、杉浦市郎「新潟市ハイヤータクシー協会事件」ジュリスト昭和五十六年度重要判例解説、二四三頁以下などがある。
- (66) 八二年二月一七日勧告審決、昭和五十七年(勸)第一六号、審決集二九卷八二頁。
- (67) 山田春紀・小林昇「タクシー事業に係る運賃制限事件」、「公正取引」八三年二月号、四六頁以下。
- (68) 八二年二月九日付上毛新聞。
- (69) 八二年二月九日付上毛新聞。
- (70) 村上政博「独占禁止法の日米比較「下」、弘文堂、九二年、一五四頁以下。
- (71) 根岸哲「道路運送法上の運賃認可制と独占禁止法」、「公正取引」九二年五月号、九頁。
- (72) 根岸・前掲注(71)にこのような場合には、課徴金を命ずることも可能との記述がある。
- (73) 山田・小林・前掲注(67)四七頁。
- (74) 八五年一月三十一日判決、昭和五十八年(行ウ)第四九号タクシー運賃値下申請却下処分取消請求事件大阪地裁判決(判例時報一一五七号一九七頁)。なお、本件の評釈としては、根岸・前掲注(59)八四頁以下、岡野・前掲注(59)二三頁以下、村上・前掲注(70)七〇頁以下、今村成和「道路運送法と競争政策」、「公正取引」八五年六月号、四〇頁以下、山内一夫「同一地域同一運賃の原則に対する違反を理由とするタクシー運賃の値下げ申請の拒否」、「公正取引」八五年四月号、二八頁

以下、来生新「同一地域同一運賃の原則による運賃値下げ申請却下処分の違法性」、「判例タイムス」五五三号、七〇頁以下、松下満雄「道路運送法八条の「同一地域同一運賃の原則」―タクシ―運賃の場合」、「ジュリスト」九三九号、一九四頁以下、中北徹・成田淳司「規制の経済的帰結―タクシ―訴訟に想う」、「公正取引」八五年六月号、四七頁以下、藤原淳一郎「MKタクシ―運賃値下げ申請事件―審判決」、「経済法学会年報」第七号、一三四頁以下などがある。

(75) 有力な政治家がMKタクシ―の社長に申請するように働きかけたとの話を聞いたことがある。なお、この京都協会の行為に対し、公正取引委員会は、八二年五月六日、独禁法八条一項に違反する疑いがあるとして、今後、同様の行為をしないよう嚴重に警告した。

(76) 今村・前掲注(74)四二頁。

(77) 今村・前掲注(74)四三頁及び根岸・前掲注(71)八六頁も同旨。

(78) 今村・前掲注(74)四五頁及び村上・前掲注(70)一六四頁も同旨。

(79) 山内・前掲注(74)二八頁。

(80) 平成三年(ワ)第五三二七号損害賠償請求事件、判例時報一四五四号、六一頁。

(81) 山内・前掲注(74)二八頁。

(82) 土井正幸「タクシ―事業に対する料金・参入規制政策の考察―バンコクの事例とその理論的示唆―」、「運輸と経済」九三年五月号、六九頁以下。

(83) 土井・前掲注(82)七三頁。

(84) 滝川・前掲注(47)二九頁以下。

(85) OECD・前掲注(11)九一頁。

(86) 滝川・前掲注(47)三〇頁。なお、OECD・前掲注(11)によれば、サンチェゴ市では、規制緩和実施後、無線タクシ―の平均待ち時間が二〇%短縮された(九一頁)。

(87) 滝川・前掲注(47)三〇頁。なお、値上げ率は物価上昇率を下回っていた。

- (88) 滝川・前掲注(47)三一頁。
- (89) OECD・前掲注(11)八三頁。
- (90) OECD・前掲注(11)八七頁。
- (91) 石崎仁志「旅客自動車運送事業に係る規制緩和と競争政策について」、「公正取引」九五年一月号、二六頁。
- (92) 東京タクシー近代化センターが九四年度上半期のタクシー利用者モニター調査によると、領収書を請求しない客は、法人タクシーが約三割、個人タクシーは約二割にも満たない。九五年一月二八日付「日刊自動車新聞」。
- (93) 井出秀樹「価格規制とその見直しについて」、「公正取引」九四年二月号、一〇頁も同旨。
- (94) 運輸省・前掲注(19)。
- (95) 運輸省・前掲注(57)二二頁。
- (96) 「都市交通年報」九六年版。
- (97) 運輸省・前掲注(57)四四頁。
- (98) 運輸省・前掲注(57)二三頁。
- (99) 日本バス協会「バス月報」九六年八月号。
- (100) 運輸省・前掲注(57)二二頁以下。
- (101) 取材ノート「貸切バス事業の現状と課題」、「運輸と経済」九四年二月号、八四頁。
- (102) 日本バス協会調べ。
- (103) 加藤・前掲注(60)一四六頁。
- (104) 地域独占の公益事業の料金認可に際して採用されている方式であり、他地域を含む同種事業者の原価の平均値をもつて認可の基準にしようとするものである。この方式を採用すると、費用膨張を理由とした料金値上げを防止できるほか、効率的な経営を行うインセンティブが働くという利点がある。井出・前掲注(93)一〇頁以下。
- (105) 山口真弘「バス事業の免許制の根拠」、「運輸と経済」九〇年九月号、四〇頁。

- (106) 伊藤規子「バス廃止後の交通弱者対策について」、「運輸と経済」九四年五月号、八〇頁。
- (107) フォーラム「バス事業活性化の課題と展望」、「運輸と経済」九一年六月号、二〇頁。
- (108) 一台に平均四人以下しか乗客がいないバス路線のこと。
- (109) フォーラム・前掲注(107)一二頁。
- (110) 八一年四月一七日付「日刊自動車新聞」。
- (111) 九六年八月一日付日本経済新聞。
- (112) 取材ノート・前掲注(101)一五頁以下。
- (113) 取材ノート・前掲注(101)一四頁。なお、別会社方式を採る主な理由は、経費の約八割を占める人件費を軽減するためである。
- (114) 国の補助が認められるようになったのは、七七年度以降である。
- (115) 和歌山県川辺町など、九三年現在、一八の事例がある（伊藤・前掲注(106)八四頁）。
- (116) 山形県村山市・河北町が山形交通に委託して運行されている（伊藤・前掲注(106)八四頁）。
- (117) 伊藤・前掲注(106)七九頁以下。
- (118) 運輸経済研究センター「バス・サービスの実態と可能性に関する調査」、七七年三月、四六頁。
- (119) 九〇年二月二日勧告審決、審決集三六卷三五頁。
- (120) 九五年七月一日審判審決、審決集未掲載。判例時報一五三五号、四三頁。本件の評釈としては、根岸哲「貸切バス運賃カルテルと独占禁止法—大阪バス協会事件の解説—」、「公正取引」九五年一月号、一一頁以下、橋本壽恵光「社団法人大阪バス協会に対する審判事件審決—貸切バス運賃等協定事件の解説—」、「公正取引」九五年一月号、四頁以下、古城誠「認可運賃に反する運賃競争を制限することは許されるか—大阪バス協会事件審決に反対—」、「公正取引」九五年一月号、一八頁以下、船田正之「大阪バス協会運賃等カルテル事件」、ジュリスト平成七年度重要判例解説二〇七頁、谷原修身「貸切バス事業者団体による認可運賃遵守協定—大阪バス協会事件—」、ジュリスト一〇八一号、一一六頁以下など。

どがある。

(121) 井上徹「社団法人三重県バス協会らの独占禁止法違反事件について」、「公正取引」九〇年二月号、五二頁。このほか、本件の評釈としては、服部育生「県バス協会による貸切バス運賃の決定と増車の認可申請の制限」、ジュリスト独禁法審決・判例百選(第四版) 八八頁以下、柴田潤子「バス協会による貸切バス運賃決定と増車認可申請の制限―三重県バス協会事件―」、ジュリスト一〇七五号、一六九頁以下などがある。

(122) 根岸・前掲注(120)一二頁。

(123) 根岸・前掲注(120)一四頁。

(124) 審決によれば、三重バス協会事件の場合、会員は地区内の「ほとんどすべて」のシェアを有しており、また、大阪バス協会の場合、会員は地区内の「ほぼ全部」のシェアを有している。「ほとんどすべて」がシェア九〇%以上だとすると、「ほぼ全部」は九八%以上と推定されるので、三重バス協会よりも大阪バス協会の方が市場支配力を有していたことになる。

(125) 南部・江藤・前掲注(47)二三三頁以下。

(126) 松澤・石田・前掲注(60)二〇六頁。

(127) 南部・江藤・前掲注(47)二三七頁。

(128) 松澤・石田・前掲注(60)二〇七頁。

(129) 南部・江藤・前掲注(47)二四〇頁以下。

(130) OECD・前掲注(11)八八頁以下。

(131) 南部・江藤・前掲注(47)二四三頁。

(132) 松澤・石田・前掲注(60)二一六頁。

(133) 南部・江藤・前掲注(47)一七頁。

(134) OECD・前掲注(60)二〇五頁。

- (135) 南部・江藤・前掲注(47)二三八頁。
- (136) 「規制緩和の神話」(P.S.デンプシー&A.R.ゲーツ著、吉田邦郎・福井直詳・井手口哲生訳、九六年)。
- (137) P.S.デンプシー&A.R.ゲーツ・前掲注(136)二三七頁以下。
- (138) P.S.デンプシー&A.R.ゲーツ・前掲注(136)二三二頁。
- (139) P.S.デンプシー&A.R.ゲーツ・前掲注(136)二二九頁。
- (140) 司法省反トラスト部の担当官が、航空産業の参入障壁が低いとの認識を示した旨が紹介されている(滝川敏明「米国の運輸業における参入・料金規制解除の効果—航空、トラック、タクシー—(上)」、「公正取引」八六年二月号、二四頁)。
- (141) ANTITRUST LAW DEVELOPMENTS (THIRD) Volume II 一一四九頁。
- (142) P.S.デンプシー&A.R.ゲーツ・前掲注(136)二二四頁。
- (143) ANTITRUST LAW DEVELOPMENTS (THIRD) Volume II 一一四五頁。
- (144) 南部・江藤・前掲注(47)一六一頁。
- (145) 市場における有力な事業者とは、シェアが一〇%以上又はその順位が上位三位以内であることが一応の目安とされている。
- (146) 南部・江藤・前掲注(47)一六二頁。
- (147) P.S.デンプシー&A.R.ゲーツ・前掲注(136)、二三八頁。
- (148) 松澤・石田・前掲注(60)一八〇頁。

〔補遺〕

本稿脱稿(九六年一〇月)後に、政府からタクシー及びバス事業に関する規制緩和計画が相次いで発表されたので、簡単に補足しておきたい。

まず、同年一二月五日、政府の行政改革委員会規制緩和小委員会は、一三分野五一項目の規制緩和策をとりまとめ

た報告書を発表した。この中で同小委員会は、「消費者利益の観点に立つて、非効率な既存業者の温存を避け、活力ある新規参入者を歓迎するとの考え方へ転換すべきだ」と強調した上で、タクシー事業に関しては、①量的規制である需給調整規制を廃止し、運転手の資格要件の規制、事業者の資質の確保・向上のための具体的方策を講ずるべきであり、そのためのスケジュールを明確にすべき、②事業区域規制は、当面、事業区域数を半減させることを目標とし、最低車両台数規制については、最大六〇両となっている車両数を最大一〇両に縮減する措置を速やかに行うべき、③価格規制については、利用者に選択しやすく、事業者の自主性が尊重される多様な運賃水準の設定が可能となるようにすべきであり、当面はゾーン制により緩和を図ることとし、将来的には上限価格規制に移行すべきである旨、また、貸切バス事業に関しては、競争促進による利用者利便の向上を図るべく、①需給調整規制を撤廃し、価格規制を届出制にすべきであり、そのためのスケジュールを明確にすべき、②事業区域規制については、現行の市郡単位等を都道府県単位に統合し、最低車両台数規制については最大一〇両となっている車両数を最大五両に縮減すべきである、さらに、乗合バス事業に関しては、需給調整規制を撤廃し、価格規制を上限価格制にすべきであるが、需給調整規制廃止については前提として内部補助で維持している生活路線などの退出を認め、政策上維持することが必要な路線はその維持方策が確立されることが必要である旨などを提言した。

この報告書の発表と同じ日に、運輸省は、「今後の運輸行政における需給調整の取り扱いについて」を発表した。この文書は、二枚からなる簡単なペーパーであるが、その内容は運輸行政にとつては画期的なものとなっており、前書で「自由競争の促進により交通運輸分野における経済活動の一層の効率化、活性化を図る必要がある」と述べた上で、基本方針として①人流・物流の全事業分野において、原則として、需給調整規制を廃止する旨、②そのための環境又は条件を整備するとともに、利用者保護、安全確保等の観点から、必要な措置を講ずる旨を明らかにし、具体策

として、①タクシー・バスなどの需給調整規制を三ないし五年後を目標に段階的に撤廃する、②貸切バスの運賃を認可制から届出制へ移行する、③タクシー運賃について、九七年度からゾーン運賃制に移行するなどを発表した。

このような運輸業の規制緩和策については、九六年一月七日付日本経済新聞社説が「画期的な運輸行政の転換」と題して高く評価しているように、一般に好意的に受け止められており、さらに、この措置を待ちかねていたように、前記MKタクシーが九七年度から東京地区や大阪地区に進出すべく免許を申請することを発表した（九七年一月一七日付新聞各紙）。

今回の規制緩和措置は、本稿の論旨に沿うものであり、これを歓迎するものであるが、①需給調整規制の廃止など参入規制の撤廃のスケジュールは示されたが、実際に実施されるのは五年も先のことであり、（前記日本経済新聞の社説でも指摘しているように）安全を口実に実質的な参入規制が残されるおそれがあること、②価格規制の撤廃については、前記提言では、将来的に、タクシー及び乗合バスについては上限価格制限、貸切バスについては届出制にするよう求めているが、これらについては具体的なスケジュールは示されておらず、なお不十分なものとなっていることを指摘しておきたい。

（すずき みつる・本学法学部教授）