

公的規制の緩和と法：  
自動車運送事業規制を素材として

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-06-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 土田, 和博 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.14945/00008824">https://doi.org/10.14945/00008824</a>

# 公的規制の緩和と法

—自動車運送事業規制を素材として—

はじめに

## 一 基本的視角

1 交通と市場

2 日本における規制緩和

## 二 自動車運送事業における規制と競争

1 道路運送法の規制内容

2 規制の根拠と競争の根拠

## 三 戦後における道路運送法の運用

1 参入規制

2 運賃その他の規制

## 四 法制度のあり方

土田和博

## はじめに

現代社会において交通機関が果たす役割の重要性は、あらためていうまでもない。市民生活にとつても、また産業活動にとつても各種の交通機関は、不可欠のサービスを提供している。戦後においては様々な交通手段のうち、特に自動車による移動・輸送が主要な地位を占めてきているところから、バス、タクシー、トラックあるいは自家用車に対する法的規制のあり方は、人間の交通と企業による財貨の運送のあり様に影響を及ぼす重要な問題を含んでいるといわなければならない。ところで、自動車運送業を含む運輸事業は、伝統的に「自然独占」産業、あるいは公益事業といわれ、旧来から積極・直接・継続的な政府規制が、当該産業への参入、運賃・料金、事業計画、合併、休廃止等に関して行われてきた。これに対応して、運輸事業規制に関する研究についても数多くの優れた成果が蓄積されている。しかし、近年、比較的競争的な自動車運送事業の経済実態とも関連して、この分野における規制の必要性、有効性に対しては鋭い疑問が提起されてきた。このような傾向は、アメリカにおける運輸事業の規制緩和(deregulation)にも支えられて、具体的な法改正が日程にのぼるまでになりつつある。ここでは、まず最初に従来、経済法学の立場から行われてきた政府規制産業、とりわけ運輸業に関する研究を瞥見し、何がどのように説明され、またいかなる課題が残されているのか確認する作業を通して、本稿の対象とするべき問題を設定することとしたい。<sup>(1)</sup>

まず、根岸教授は、アメリカの運輸事業(鉄道・自動車・船舶・航空)について、事業の開設・拡張、企業合同、運賃協定などに対する独立規制委員会による規制の展開過程を明らかにし、それをふまえて、自然的独占概

念の批判的再検討の必要性、あるいは政府規制産業に対する規制の問題点を指摘された。まず自然的独占概念に  
 関しては、政府規制産業に属するとされる企業は、所有形態のいかん（公有か私有か）を問わず、「法的に容認さ  
 れた独占」企業として捉えるべきである、という。その意味は、法的に独占が容認される以上、その独占企業が  
 提供する給付が公衆の生活必需に属するか否かにかかわらず、競争がもたらすのと同じの結果を確保する見地か  
 ら規制を加えなければならぬから、従来「公共企業」概念に要求された「公衆の生活必需性」の要素は不要で  
 あるということである。また、法的に容認された独占企業に対する規制の有効性については、①政治的圧力の介  
 入、②規制主体の被規制企業の保護者の性格、③有効かつ明確な規制基準の欠如、④規制主体側の人的物的資源  
 の不足に基づく規制漏れや規制の遅れなどの外在的制約、ならびに独占的料金の賦課、サービスの質の低下、独  
 占利潤享受の阻止という側面および新生産方法の採用、質の改善、効率の上昇、コストの引き下げ、新規市場の  
 開拓という側面の両面にわたって内在的制約が存在するとされる。これらのことから、結論として、(1)自然的独  
 占が強力かつ明白に存在していない限り（競争型産業への復帰能力が不存在でない限り）「法的に容認された独占」  
 企業としての規制に服せしめるべきではない、(2)なんらかの積極・直接・継続的規制が必要であると考えられる  
 場合においても、なんらかの競争圧力が存在すればそれを積極的に活用するべきである、という点が導かれてい  
 る。<sup>(2)</sup>

次に、実方教授は、アメリカの陸上、海上、航空の各運送分野を対象として、独立規制委員会と裁判所の管轄  
 権の配分という一見純粹に手続上の問題と思われるものが、実は政府規制産業のどの範囲に、どの程度反トラ  
 スト法が適用されるかという実体上の含意をもつ問題であることを示し、規制委員会の第一次管轄権の適用範囲  
 が縮小するにつれて、規制産業に対する反トラスト法の適用が拡大される過程を分析された。その後、わが国の

行財政改革との関連において規制緩和が問題となった際に、参入規制をはじめとする政府規制を批判的に検討し、規制目的自体の洗い直し、その実効性の見直し、より制限的でない代替手段の導入等を提言された。<sup>(3)</sup> また、野尻氏も、アメリカの運輸事業について、州際通商法をもって嚆矢とする政府規制のその後の歴史的展開を追究した上で、各事業ごとに一九七〇年代以降の規制緩和ないし撤廃立法の成立過程とその結果について詳細な検討を行われている。<sup>(4)</sup>

最後に、舟田教授の基本的モチーフは、「公共企業」概念を構築し、公共企業規制の法原理を明らかにすることによって、必ずしも完全かつ十分でない現行実定法の諸規定を補充し、個別具体的な法的諸問題の解決に指針・指導原理を提供しようというものであった。すなわち、まず公共企業概念について、一方で収益性ないし独立採算性のメルクマールによって伝統的な「公企業」概念から訣別し、他方で法的に容認された独占性および公衆の生活必需性の標識によって一般の規制産業に属する企業および自由企業と区別する。こうして外延を確定された公共企業概念は、①企業性、②法的独占性、③公衆の必需性という内包をもつものとされる。同時に、このような公共企業概念の特徴は、公共企業に対する法規制の原理をも導く。すなわち、第一に、利用者（消費者）を独占の弊害、独占力の濫用から守ることであり、さらにそれにとどまらず、第二に、現代の公共企業が営利的活動に直接結びつく技術を奇形的に発達させることによって、社会のあり方、人々の生活様式をも大きく規定し、また国土開発、環境保全・形成に大きな影響を与えるなど広く社会形成的機能を果たすことを考慮して、すべての利用者に公平かつ十分なサービスの利用可能性を保証し、社会形成ないし生活様式の持続的変革に関する公衆自身の公共的判断を汲み取った包括的な規制を可能とするような積極的な機能を果たさねばならないこととされた。<sup>(5)</sup>

経済法学の立場から行われた自動車運送業を含む運輸事業に対する政府規制の研究を以上のように理解する

と、そこには次のような特徴を見いだすことができる。すなわち、第一に、従来、行われてきた研究の主たる関心は「法的に容認された独占」企業と捉えるにせよ、「公共企業」と捉えるにせよ、自然独占産業あるいは公益事業と呼ばれてきた事業分野において活動する企業をどのように理解するか、あるいは、そのような企業に対する法規制を、いかなる原理を有するものとして把握するか、にあつたといえよう。

第二に、わが国の規制緩和に関する研究の側面についていえば、それは外国の事例に基づいて規制の弊害なし問題点を指摘するものが多く、わが国の個別事業分野ごとの規制実態を前提として、そこにおける政府規制の機能を捉え、あるいは、その緩和の効果ないし結果を論ずるといふものではなかった。このことは、決して従来の研究が意義をもたないという意味ではなく、外国における規制の弊害が、わが国においても多くの場合、妥当するであろうことから、むしろ大いに評価されるべきである。ただ、わが国でも自動車運送業をはじめ多くの事業分野において、規制緩和が具体化しようとしている（あるいは具体化しつつある）現時点では、可能な限り、わが国の社会的現実からアプローチするという手法が求められて然るべきであるというにすぎない。<sup>(6)</sup>

従来の研究の特徴を右のように捉えるならば、本稿が設定すべき問題は、自ずから明らかである。すなわち、現代日本の自動車運送業において、いかなる形で政府規制が展開してきたのか、その緩和によつて現実の交通社会、交通市場にどのような効果・結果が生ずると考えられるのか、あるいは、わが国の自動車運送事業における法制度のあり方を考える際、留意すべき点は何か等々がそれである。<sup>(7)</sup>

(1) 以下では、経済法学の立場から行われた比較的最近の研究のみを取り上げる。やや古いものとしては、今村成和「public utility に対する法的規制」『私的独占禁止法の研究(1)』(一九五六)一二七頁以下、木元錦哉「アメリカの

公益企業規制とその法思想』『現代資本主義と経済法』（一九七〇）二二五頁以下がある。

(2) 根岸哲「政府規制産業における規制と競争機能との交錯—アメリカの運送事業における展開を中心として—」神戶法学会雑誌一九卷一・二号（一九六九）一頁以下、三・四号（一九七〇）三六九頁以下、「公的独占と独占禁止政策」『独占禁止法講座II』（一九七六）二〇五頁以下。なお、これらの論文は、根岸「規制産業の経済法研究I」（一九八四）に収められている。

(3) 実方謙二「産業別規制と競争政策の調整—規制委員会の第一次管轄権について—」法学志林六七卷一・二号（一九七〇）一頁以下（『経済規制と競争政策』（一九八三）一五一頁以下所収）、同書一頁以下の「経済規制の再検討」を参照。

(4) 野尻俊明『規制改革と競争政策』（一九八四）、『USフレイト・インダストリーズ』（一九八八）。

(5) 舟田正之「公共企業法における規制原理—運輸事業法令を中心として—」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報二号（一九八一）五一頁以下、「公共企業に関する法制度論序説(1)」立教法学二九卷（一九八七）八五頁以下、「『公共企業法』に関する一試論」国際電信電話株式会社編『国際電気通信関係法制の研究』（一九七九）八三頁以下。

(6) しかし、本文で述べたようなアプローチには、資料面での制約という隘路が潜んでいる。従って、本稿でも、できうる限り、わが国の規制実態を明らかにしようとして試みたが、依然として不明な点が多いことを認めざるを得ない。

(7) 本稿の骨子は、早稲田大学のある研究会（代表、宮坂富之助教授）において行つた報告に基づいている。メンバーの方々から有意義なご意見をお聴かせ頂いたことに感謝するとともに、ありうべき誤謬は、すべて私個人の責に帰すべきものであることをお断りしておきたい。

## 一 基本的視角

### 1 交通と市場

現代社会における人間の交通と財貨の運送は、基本的には商品経済システムの下において行われてきた。すなわち、それは、共同体構成員の協同において担われたり、あるいは国家が無償で公的サービスを提供するというのではなく、利用者・荷主が企業から役務（サービス）を購入することを通じて実現されてきた。しかし、自動車の爆発的な普及とモータリゼーションの進行は、個人・家族の移動と企業の財貨の運送方法に決定的な影響を与えると同時に、それによって、交通事故、排気ガス、渋滞など様々な「外部不経済」をもたらした。こうした自動車の「社会的費用」をどのように把握し、算定するかをめぐって、経済学者を中心に議論が展開されつつあることは周知のところであろう。<sup>(1)</sup>

自家用車が現代社会における移動と運送の重要な手段となるにつれて、自動車や鉄道による営業運送は、深刻な経営問題に直面してきている。影響の程度は輸送手段により、また事業の種類によって異なるが、本稿の対象とする自動車運送業についてみると、最も深刻な影響を被ったものの一つは路線バスであろう。路線バスは一九六〇年代後半から、都市においては交通渋滞による定時制確保の困難と速度の低下により、また地方では過疎化と自家用車の普及により決定的な打撃を受けた。これは、サービスの提供が私企業によって行われると地方公営企業<sup>(2)</sup>として行われるとを問わない現象である。国民所得の一定の上昇と自動車価格の低下によって、バスから相対的に高級財である自家用車に乗り換える層が増大したのである。路線バス業者が、それにもかかわらず事業を

継続してきたのは、政府による規制と補助があつたからである。すなわち、乗客の減少と運行費用の上昇を償うような運賃・料金の定期的な引き上げ、不採算路線の休止または廃止、さらには国や自治体による補助金の交付によつて、路線バス事業は辛うじて確保されてきている。しかし、不採算路線の休止、運行回数<sup>(3)</sup>の減少など路線バスサービスが縮減されたかぎり、既にいわゆる「交通弱者問題」は発生している。

「交通弱者」の発生は鉄道路線の休廃止等に関してもみられるが、自動車交通の分野については、「交通弱者」とは、自家用車を利用できない過疎地域の住民、身体障害者、老人、生徒、子供を中核とし、自動車運転免許を取得できない者をも包含しうる概念である。こうした交通弱者は、まさに定義によつて自家用車の利用が可能でない者であるが、それにもかかわらず、交通、移動の必要、欲求は、自家用車利用者と変わらない人間の基本的な要求である。むしろ、身体障害者や高齢者の外出の欲求は、健常者や非高齢者以上に強いものがある。これらの者にとつて交通は、社会参加の基本的な手段なのである。<sup>(4)</sup>

このような「交通弱者問題」の発生、あるいは「交通弱者」の概念は、従来の経済法学における「一般消費者」という法範疇の捉え方に幾つかの点で問題提起をしているように思われる。すなわち、第一に「一般消費者」あるいは「一般利用者」は、独占禁止法または公共企業法制において、その権利・利益を擁護されるべき法主体として理論構成されてきたといえよう。そこでは、「一般消費者」や「一般利用者」は、市場の一方の側、すなわち商品・サービスの買い手として売り手である事業者に対置するものとして構想されている。要するに、「一般消費者」は市場内に存在することを前提とした概念なのである。しかしながら、右にみた交通弱者、とりわけ身体障害者や過疎地の住民、高齢者や病人などは、政府規制の撤廃ないし緩和<sup>||</sup>市場化政策が押し進められるにつれて、かつて市場の枠の外に取り残されつつある法主体である。彼らにとつて、市場化政策は、市場参加の疎外をもた

らすものでしかない。交通と移動は彼らの生活・生存に直接かかわる「必需財」であり、あるいは社会参加の手段であるにもかかわらずである。まさしく「交通棄民」<sup>(5)</sup>というにふさわしい。しかも、このような事態は市場化政策の失敗ではなく、その当然の帰結なのである。なぜなら、市場化政策の下では事業者は、収益性の高い市場に参入する自由をもつと同時に、不採算市場からは撤退する自由をも認められるからである。第二に、一般消費者という概念は、市民法学における「人」という概念とは異なって、法主体を現実 に即して具体的に捉えるという社会学の理論的成果の一つであった。しかし、実は、これでもなお具体性の点で欠けるところがあるのではない。事業者に様々な階層性があるのと同様に、「一般消費者」にも多くの階層分化ないし多様性がありうる。交通サービスの利用者も、単なる「市場参加者」としてではなく、交通機関を利用する目的や法主体のより具体的な性格に即した把握方法が求められることがありうるのではないか。要するに、交通弱者は「一般消費者」概念からは排除されるおそれを有するとともに、「一般消費者」という単なる市場参加者としての性格づけでは捉えきれない側面をもっているといえよう。

以上のことは「一般消費者」概念の有効性への反省、あるいはその多層性、多様性認識の必要につながる。時に、他方では移動と運送の確保のために「交通弱者」の側から捉えかえした理論構成が不可欠であるということにもなる。「交通権」の主張は、この要請に少なくとも一つの有効な視点を提供するものである。「交通権」は、もとより実定法上の権利ではなく、裁判上で主張されるいわば生成途上の法概念であるが、その内容には通常、移動・運送における①平等性、②安全性・利便性、③経済性・低廉性、④整合性、あるいは、これに加えて⑤利用者の優先、⑥生活交通の保障という原則があげられる。<sup>(6)</sup>すなわち、「交通権」とは居住地域、移動・運送地域、身体障害の有無、年齢にかかわらず、すべての国民が、安全かつ快適に、公害や渋滞もなく、しかも低運賃で、

陸・海・空にわたる交通機関を便利に利用することができる権利であるといえよう。このような内容をもつ「交通権」の根拠は、憲法上の「移転」の自由(二二条)、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」(二五条)、「幸福追求」権(一三条)などに、また自動車運送業に関しては、道路運送法上の事業者の運送開始義務(七条)、運送引受義務(一五条)、平等取扱義務(一六条)、などに求められる。<sup>(7)</sup>ここでは、少なくとも、こうした内容の「交通権」が交通弱者を含めた国民の交通問題を考える際に、きわめて重要な原則となるべきこと、さらに競争と規制との関連では「交通権」の主張は、もとより全面的市場化政策の否定を意味するだけでなく、他方では従来の規制の無点検な継続を要求するものでもないということを描きおきたい。<sup>(8)</sup>ここにおいて、交通弱者を含む国民全体の立場にたった規制改革という視点が生まれる。

## 2 日本における規制緩和

日本における規制改革は、もっぱら政府規制の緩和として議論されている。この規制緩和という形での規制改革にかかわってきたのは、自動車運送業についてみると、第二次臨時行政改革調査会、新旧の臨時行政改革推進審議会、運輸省、運輸政策審議会(運輸大臣の諮問機関)および公正取引委員会である。これらの政府機関は、その性格も異なるし、規制緩和についての見解も必ずしも同一ではないものと思われるが、ここでは、特に積極的にあるいは具体的に緩和するべき事項を提言してきた第二臨調、新旧の行革審について、その性格と主要な答申内容を簡単にみておきたい。

第二臨調、新旧行革審は、これらが内閣総理大臣直属の諮問機関として設置され、第一次オイル・ショック以降の経済的・財政的閉塞状況を打開しようとするものである点で、日本におけるネオ・コーポラティズムの出現とみられる。一般に、ネオ・コーポラティズムとは、国民の代表機関である議会の外に、職能団体を中心に構成

されるもう一つの政策決定機構をつくり、そこにおいて経済政策など重要な施策を決定し、危機的状況あるいは統治しにくい状況を打開しようとする事態であるといわれる。<sup>(9)</sup> ヨーロッパ諸国の制度、政治的状況を前提として定式化されたこの把握方法は、その階層的な力関係を反映して、資本家、農民、政府代表などと並んで、労働者代表の政策決定機関への一定程度の実質的参加を理論的な内容としている。わが国の右にあげた諸機関は、労働者代表の名目的参加しか行われていないけれども、「労働なきコーポラティズム」と呼び、あるいはその社会において最も強力な地位を占める職能の代表者（日本の場合には、資本家と官僚）によつて、ネオ・コーポラティズムが組織されると理解することによつて、<sup>(11)</sup> その成立を肯定する見解が有力である。いずれにせよ、わが国の第二臨調、新旧行革審は、財界と官僚が主導する「権益割拠システム」といつてよからう。<sup>(12)</sup> その際注意しなければならぬことは、官僚の参加が、形式上は政府代表であつても実体において自己の権限と職務を守ろうという職能代表の側面を有するものであるといふことである。<sup>(13)</sup> また、財界内部の利害も多様でありうるし、その他の職能・利益団体の権益も複雑であろうが、専門委員会、小委員会などにおいて有力なのは官僚と資本家の代表であるといわれる。しかし、この両主導的職能は、その利害が一致する局面もあれば、対立する場面もあるものと思われる。「権益割拠システム」のなかでの対抗と協調の結果、生み出されるのが各種の答申である。

ここでは、自動車運送事業における規制緩和について、最も具体的な措置を提言してきた新旧行革審の答申を簡単にみておこう。旧行革審答申は、トラック、バスおよびタクシー事業について、参入規制、価格規制、標準運送約款、設備その他の規制に関して当面の措置と中期的に措置すべき事項とを列挙し、また新行革審は、トラック事業について、要旨、①需給調整規制を廃止し、資格要件を中心とした許可制度に移行するとともに、併せて、許可基準の明確化を図る、②運賃・料金の認可制を届出制に移行する、③事業区分を抜本的に見直し、大幅に整

理統合するべきことを答申した。問題は、第一に、そもそも何故に運送事業における規制を緩和しなければならぬのか、その理由が必ずしも十分な説得力をもって明確にされていないこと、第二にトラック事業に関しては旧行革審の答申の直前に公表された経済団体連合会の「規制緩和についての意見」<sup>(15)</sup>と同一ないし近似のものがみられることにかかわる（新行革審答申については三1(2)(ii)および同2(2)(i)において検討する）。

第一点に関しては、答申は運輸事業に対する法規制が二〇年代から三〇年代にかけて制定されたものであり、その後の社会経済情勢の変化、技術革新の進展、国民のニーズの多様化・高度化に対応したものとなっていないことが指摘されるにとどまり、この分野における規制の具体的な弊害や問題点が明確になっているわけではない。また、答申が規制に伴う問題があると考えていたとしても、それを除去するのに、なぜ答申の提案する措置が必要なのか、またそれが弊害を除去するのに適当な措置なのかも明らかでない。<sup>(16)</sup>

第二点については、旧行革審答申が提言するトラック事業規制の緩和措置のうち、区域トラック運送事業における積合運送許可の運用の弾力化、同事業の事業区域の経済交通圏への拡大、同事業における有蓋車庫の設置の弾力化、路線トラック運送事業の免許について事業用自動車の種別ごとの数に係る規制の廃止、同事業免許について經由道路に関する規制の弾力化、同事業における事業用自動車の行先および運行系統の表示義務の廃止、個別運賃制など運賃の一層の多様化、弾力化、路線、区域両車両の併用禁止措置の廃止などは、経団連の「意見」も指摘する事項である。おそらくは、経団連の「意見」が行革審の「答申」に反映したものであろう。

他方、一般利用者あるいは交通弱者の視点はどうであろうか。大都市近郊におけるバス終発時刻の延長、深夜バス、乗合タクシーの導入<sup>(17)</sup>あるいは貸切バスの幅運賃の幅の拡大、乗合バスの運賃について営業割引の運用をより一層弾力化することなども答申されているが、他面では運行回数の変更を伴わない乗合バス事業のダイヤ変更

認可を届出とすること、すべての営業所を廃止する場合をのぞくタクシー事業の営業所の廃止認可を届出とすること等も提言されている。一般利用者または交通弱者の視点は、バスあるいはタクシー事業者の利害と矛盾しないかぎりにおいて取り上げられたにとどまるように思われる。少なくとも、交通弱者の「交通権」確保の視角から規制を積極的に再検討するといった要請は反映されていない。しかし、行革審においては真に国民の立場からの規制改革が検討されてしかるべきであるから、少なくとも交通弱者の視点も平等に取り扱われなければならないであろう。組織力をもたない社会集団や社会階層の利益が疎外され、逆に組織力をもつものの利益が過大に評価されるとすれば、それは、まさに権益割拠システムが公共部門の選択に与える歪みといわざるをえない。<sup>(18)</sup>

以上は行革審という日本型ネオ・コーポラティズム機関に、いかなる階層の利害が最もよく反映しているか、あるいは社会諸階層の利益が平等に投影しているかを検討したものであるが、このことと答申に盛り込まれた規制緩和措置が実行された結果、諸階層にいかなる影響が及ぶかとは別個の問題である。従って、単に右のような視角からだけではなく、個々の規制緩和措置のもたらしている結果、あるいはもたらすであろうと予測されるところに基づいて、緩和の是非を議論しなければならないことはいままでもない。その作業が次節以下の課題である。

(1) 宇沢弘文『自動車の社会的費用』(一九七四)、『公共経済学を求めて』(一九八七)二五一頁以下。これに対する反論として、今野源八郎・岡野行秀編『現代自動車交通論』(一九七九)があるが、ここではこの問題には立ち入らない。

(2) 地方公営企業として行われる交通事業一般については、正田彬『消費生活関係条例』(一九八〇)二二三頁以下、バス事業については、(財)神戸都市問題研究所編『公共料金の理論と実践』(一九八一)六四頁以下参照。

- (3) 中西健一編『現代の交通問題』(一九八七)一九五頁以下(斎藤峻彦執筆)、高橋秀雄編『公共交通政策の転換』(一九八七)一一七頁以下(雨宮義直執筆)、全運輸省労働組合編『生活交通の現状』(一九八二)二八頁以下などを参照。また、角本良平『人間と移動』(一九七五)一一三頁以下も参照。
- (4) もちろん、身体障害者や高齢者も、家族が運転する自家用車に乗る場合も多いが、それだけではなく、「独立自尊」の生活を維持しようとして、タクシーや路線バスを一人で利用する場合も少なくない(新宿身障明るい街づくりの会編集『障害者の移動の権利』(一九八四)一五頁、二二―三頁参照)。また、太田勝敏「高齢化社会と交通問題」ESP 一四八号(一九八四)五四頁以下も参照。
- (5) 全運輸省労働組合『減びゆく公共交通』(一九七六)一四五頁。
- (6) 日比野正己『交通権の思想』(一九八五)三四頁以下、交通権学会編『交通権』(一九八六)一七頁以下(日比野執筆)、三二頁以下(岡崎勝彦執筆)、重森暁『日本公企業の再生』(一九八六)一一五頁以下(林久和執筆)参照。
- また、交通経済学の立場からも、交通政策の目標として、効率、公平、移動の質、安全性、自然環境との調和、生活の質、事業の安定性をあげるものがある。衛藤卓也「交通政策論と政策目標・手段」、交通学研究(一九八七年研究年報)『現代交通と規制緩和』四三頁以下。
- (7) 前掲岡崎論文、四四頁以下。
- (8) もちろん、交通弱者にとって、行政組織の改編や規制改革が行われさえすれば、問題のすべてが解決するというわけではない。特に身体障害者にとっては、制度的な問題もさることながら、交通機関や交通施設の物理的、構造的な改良(例えば鉄道駅舎の階段をスロープ化する、車イスのまま乗り降りできる自動車を導入、改造するなど)も不可欠である。ヨーロッパ諸国のように「隣人の協力があてにできない社会では、施設や設備の無限の整備が必要となっ

てくる」(岡並木『都市と交通』(一九八二)四〇頁)。しかし、本稿は、こうした問題を含めて、交通システム、交通施設に関する社会工学的な検討を目的とするものでもない。

(9) 加藤哲郎『国家論のルネサンス』(一九八六)九四頁以下、同『ジャパメリカの時代に』(一九八八)一七九頁以下、宮崎義一・平田清明・篠原一・中山茂『二二世紀への思索』(一九八六)二二二頁以下、篠原一『団体の新しい政治機能』『基本法学2』(一九八三)三一頁以下、同『第二臨調を批判する眼』世界四四二号(一九八二年)三五頁以下をそれぞれ参照。

(10) レームブルッフ・シュミッター編(山口定監訳)『現代のコーポラティズムI』(一九八六)二二九頁以下。

(11) 篠原、前掲基本法学論文三四〇―一頁。

(12) 公企労協・平和経済計画会議編『八〇年代の公共部門』(一九八三)一二四頁(小島昭執筆)。

(13) 篠原、前掲基本法学論文三二五―六頁。

(14) 臨時行政改革推進審議会『行政改革の推進方策に関する答申』(昭和六〇年七月二二日)、同『公的規制の在り方に関する小委員会』「公的規制の緩和等に関する報告」(昭和六三年一月二二日)。

(15) 経済団体連合会「規制緩和についての意見」(昭和六〇年六月二二日)。

(16) この点は、運輸に関する答申内容だけでなく、他の分野に関しても同様であることについて、晴山一穂「行政の公共性と法律学」法の科学一五号(一九八七)一九九頁以下参照。「答申は、従来の規制目的ならびに規制態様の妥当性について個別的検討は、ほとんどなされることなしに、専ら私企業の自由な経済活動にとつての障害を除去するという観点にたつて、現行の各種規制の一方的廃止ないし緩和の措置を列挙している」(同、二〇二頁)。また、同『民間活力の活用』をめぐる諸問題」公法研究四九号(一九八七)一六四頁以下も参照。

(17) この答申以前にも、総務庁はバス終発時刻の延長、乗合タクシーの導入、タクシー事業区域の拡大、駅構内タクシー営業承認制度の運用見直し等を勧告したことがある(総務庁行政監察局編『バス・タクシー事業の現状と問題点』(一九八四))。

(18) 公企労協・平和経済計画会議編、前掲書一二六頁(小島昭執筆)。

## 二 自動車運送事業における規制と競争

### 1 道路運送法の規制内容

わが国の自動車運送事業において主要な経済的規制を担うのは、道路運送法(昭和二六年、法律第一八三号)である。以下では、同法の主要な規制対象である一般自動車運送事業とそれに対する規制内容をみていこう。

一般自動車運送事業には、一般乗合旅客自動車運送事業、一般貸切旅客自動車運送事業、一般乗用旅客自動車運送事業、一般路線貨物自動車運送事業、一般区域貨物自動車運送事業の五種類がある(三条二項)。一般に、それぞれ乗合(あるいは路線)バス、貨切バス、ハイヤー・タクシー、路線トラック、区域トラックの各事業として知られるものであり、本稿でも適宜これらの用語を用いることにする。これらの事業は、旅客と貨物、路線(定期・積合)と区域(不定期・不定期・貸切)の組み合わせによって定まる事業の種類である。

道路運送法による一般自動車運送事業規制の特徴は、事業の開始、運賃・料金の設定・変更、増車を含めた運行計画の変更、営業の譲渡、事業の休止など、事業の開始から継続中の事項、さらには事業の廃止にいたるまで全面的な規制が加えられることにある。すなわち、一般自動車運送事業の免許(四条)、運賃・料金の認可(八

条)、運送約款の認可(一二条)、運送引受義務(一五条)、事業計画の変更の認可(一八条)、事業休廃止の許可(四一条)などである。これらは、「公益事業型規制」の典型を示しており、これらの一部にだけ規制が行われる場合(参入規制のみが行われる小売業など)とは異なる。

問題は、何故に一般自動車運送事業が、このように全面的な規制をうけるのかという規制の理論的な根拠と道路運送法の現実の運用がどのようなものであったかという規制の現実態にある。(ここでは前者の問題だけを取り上げ、後者については三において扱うこととする。)

## 2 規制の根拠と競争の根拠

(1) 従来、行われてきた一般自動車運送事業における法制度のあり方をめぐる議論は、もっぱら道路運送法に基づく政府規制の根拠の有無が問われ、根拠と規制内容の論理的関連性が厳格に審査される一方、代替的措施とされる競争の妥当性についてはほとんど言及されてこなかったように思われる(こうした傾向は他の政府規制分野についてもみられるが)。このような態度は、それが法律論として行われる場合には理由がないではない。なぜなら、独占禁止法は、産業、経済に関する基本法であって、その原則に反する競争制限を容認する立法は、容認する側から競争制限の根拠ないし理由を明らかにしなければならないからである。<sup>(1)</sup>しかし、一般自動車運送事業における法制度のあり方を、政策論ないし競争と規制の制度論として論ずる場合には、規制の根拠を厳しく問いただすだけではなく、他方において競争の妥当性、適切性をも検討しなければ片手落ちである。

そこで、以下では規制の根拠をめぐる議論と予想される競争導入の結果に関する見解を簡単にみておこう。

(2) 一般自動車運送事業に対する政府規制の根拠として、これまでに指摘されてきたのは、主として①自然独占性、②安全性、③内部補助の必要性、④社会公共的共同施設であるといつてよからう。

(i) まず、①については巨額の固定費、埋没費用の存在等の故に自由な参入、事業活動を許すならば「その性質上当然に独占となる」(独禁法二二条)から、参入を制限し、その代わりに価格等に関して積極的な規制を加えるというものである。しかし、これに対しては、仮に以上のことが鉄道事業については妥当するとしても、自動車運送業には当てはまらない議論であることが指摘されており、この点はほぼ共通の認識となっているといつてよいであろう。自動車運送事業には、軌道や駅舎などは不要であり、ただ自動車や事務所あるいはせいぜいターミナルを要する程度で、自然独占を導く条件を充足しないからである。<sup>(2)</sup>

(ii) ②安全性については、一般自動車運送事業を競争に委ねるならば、車両の整備が十分でなくなり、「神風タクシー」が横行し、あるいは運転者の労働が長時間におよぶ結果、乗客の安全が脅かされるというものである。しかし、この点についても、乗客の安全と参入および運賃規制が仮に論理的に関連するとしても、その関連性は極めて迂回的なものであり、「道路運送車両法」による車両の整備・点検の義務づけや勤務時間の制限など乗客の安全を保障するより直接的な方法が存在する場合には、その方法によるべきであろう。従って、これも自動車運送事業における経済的規制を根拠づけるものとはなりえない。<sup>(3)</sup>

交通弱者の「交通権」確保の視点からすれば、問題は③あるいは④である。

(iii) ③内部補助の必要性は、規制を行わなければ採算サービス分野への参入などによって競争が激化し、その結果、採算サービスだけでなく不採算サービスをも提供し、前者から後者へ利益を内部的に補助することによって両者の運賃を適正化し、あるいは後者のサービスを維持することが不可能になると主張する。これに対し内部補助を批判する見解は、次のようなものである。すなわち、内部補助は、第一に補助を与える側のサービスと受ける側のサービスの双方において資源配分を非効率なものとする(特に採算サービスにおいて参入規制を行わな

ければ、価格の低下と需要の増大とが実現するはずである。第二に、内部補助は、黒字路線利用者から赤字路線利用者へ所得を再分配する効果をもつが、このようなことは私企業が行うべきことではない。黒字路線利用者が赤字路線利用者より高所得であるとは限らないだけに、不公平が生じうる。<sup>(4)</sup>

以上のような内部補助をめぐる議論について、まず注意したいのは内部補助の必要性が路線事業については主張できるとしても、区域事業、すなわち区域トラック、貸切りバス、ハイヤー・タクシーには、少なくとも路線事業と同じ意味においては主張できないのではないかと、ということである。なぜなら、区域事業の場合には、不定期性、不定路性、貸切り運送がその事業を枠づけており、事業区域内においては運送引受義務があるとしても一ないし少数の事業者が赤字運送を継続しなければならないという事態は、通常は考えられないからである。そうだとすれば、区域事業については内部補助は規制の根拠たりえない、ということになる。

次に内部補助をめぐる議論に関して重要なことは、路線事業についても不採算路線の維持自体と当該路線運送業者の保護とは別の事柄だということである。すなわち、たとえ不採算路線を維持する必要があっても、そのことは直ちに当該不採算路線を運行する事業者の事業活動の内容をすべて容認することにはつながらない。例えば、著しく高運賃かつ低頻度の路線バスの運行は、他の事業者が行った場合には改善される余地があるのであれば、当該路線を他の業者に運行させるという途が考えられるべきであろう。このような場合には不採算路線を含めた路線免許の入札制度が注目<sup>(5)</sup>に値する。最も良好なサービスを最も低い価格で提供させうるならば、この制度は、規制を維持しつつ、それに伴う事業活動の非効率性を改善しようという試みの一つとして評価しうる可能性を有するからである。

(iv) 最後に、④一般自動車運送事業を社会公共的共同施設とみる見解は、タクシーの運賃値下申請却下処分取

消判決<sup>(6)</sup>に関連して次のように主張する<sup>(7)</sup>。すなわち、鉄道やバス路線がないところ、これらの交通手段が利用できない目的地や時間帯、あるいは不時の利用などのために、タクシーは国民生活にとって不可欠な公共輸送機関であり、その意味で他の一般自動車運送事業と相互に補完し有機的に結びついて利用される社会公共的共同利用施設である。こうしたタクシー事業において自由競争が行われるならば、需要発生地域や需要の集中的に発生する時間帯に供給が集中し、最も必要とされる交通手段の少ない地域や時間帯では利用者の利用は望めなくなるから、利用者保護のために営業地域や時間帯などに対する政策介入が要請される理由がある。また、タクシー事業は中小零細事業者が多いことから参入や価格競争が自由に行われるならば、参入・撤退が無秩序に行われ、一時的には利潤を度外視した安い価格の設定が行われても、長い目でみれば競争を勝ち抜いた事業者の独占的価格の形成をもたらすことになる。それ故に、参入や運賃について規制が行われるという。

このうち、後半部分すなわちタクシー事業における自由な参入や価格競争が無秩序な参入・撤退、あるいは独占的価格の形成につながり、一般利用者の利益に反するという論理展開は、説得力が弱い。なぜなら、公衆の生活に必要な商品・サービスを扱う事業で、中小零細企業が多いものは他にもみられるが（例えば肉、魚、野菜などを扱う小売業においては価格規制は行われていない）、必ずしも予想されるような結果を生んでいるとはいえないからである。公共性と中小零細性の組み合わせによって、一般自動車運送事業の政府規制を根拠づけることは困難であろう。

ありうるとすれば、前半部分、すなわち需要の地域的、時間的均霑化であろう。これは、単に事業区域、営業時間の規制根拠であるにとどまらず、需要の少ない地域、時間帯における移動・運送を確保する必要から行われ

る参入および運賃に関する規制の根拠たりえよう。すなわち、参入規制や運賃規制を行わなかった場合、需要の多い地域あるいは時間帯に供給が集中する結果、当該地域や時間帯では、運賃やサービスの内容が利用者にとって有利になったとしても、逆に需要の少ない地域あるいは時間帯においては供給自体が確保されないか、あるいは供給されても極めて高運賃、低サービスでしか確保されないという事態が発生することは妥当でないからである。需要の少ない地域または時間帯においても、均等かつ適正な条件で利用しうるよう保障する必要性は、交通サービスが利用者の貯蔵によって不時の利用に対応されえないという特性(即時財)によって補完される。この点で、「買いだめ」が可能な生鮮食品などは区別されるべきであろう(ただし、この場合にも、例えば当該地域において免許をえたタクシー事業者の営業活動の内容のすべてが、良好なものとして容認されるかは別個の問題である)。

(3) 次に一般自動車運送事業に競争が導入された場合の結果については、理論的なレベルの議論とアメリカおよびイギリスにおいて実際に規制緩和が行われた結果に基づく現実的なレベルのそれとがある。ここでは、最初に競争導入の結果に関する理論的な予測について、(2)で言及されなかった限りにおいて簡単に触れたのちに、英米の実際をみることにしよう。

まず、前者については、参入・運賃規制など経済的規制が撤廃されたとする、ありうべき弊害の第一は、いわゆるヒット・エンド・ラン・エントリーである<sup>(8)</sup>。これは、新規参入者が価格やサービスの面で競争行動を一時的にとるが、既存の事業者が対抗措置にでる前に市場から退出することによって、サービスの安定的供給に支障が生ずるような事態をさしている。第二は、いったん新規参入者が増加したとしても、競争の過程で倒産し、ある

いは、合併され、結局は寡占化してゆくおそれがあることである。<sup>(9)</sup>

次に、アメリカおよびイギリスの現実の規制緩和に基づいた議論をみると、アメリカでは一九八〇年自動車運送事業者法 (The Motor Carrier Act of 1980) によってトラックをはじめ自動車運送事業の規制緩和が行われた。同法は、州際商業委員会 (ICC) による参入規制や運賃規制を完全に撤廃したわけではないが、参入に対して異議を申し立てる者が当該免許が「公共の便宜と必要」に一致しない (inconsistent) ことを示さねばならないこととされ、あるいは共同の運賃設定に対する反トラスト法の適用除外範囲の縮減、運賃変更手続きの簡便化が行われたこと<sup>(10)</sup>によって、大幅な規制緩和が実現した。野尻氏によれば、その結果、アメリカのトラック業界に生じた影響は、特に小規模な事業者による参入の増大、大手と多数の小規模会社という二極化構造の発生、独自の運賃設定行為の増大、倒産会社の増大、労働組合の弱体化、安全性への影響、輸送サービスの向上などである<sup>(11)</sup>という。規制緩和によって積極的な変化も生まれてはいるが、少なくとも、同時に消極的な影響が発生したという<sup>(12)</sup>ことにも注意しなければならない。とりわけ、景気後退とも相まつての倒産トラック会社の増大、高賃金の組合加入労働者を会社側が嫌うこと<sup>(12)</sup>によって極めて有力といわれた労働組合の組合員の減少、弱体化がみられること、安全規制の緩和は行われていないにも拘らず、物損、死亡などの事故の増加傾向が認められるとの指摘が重要であろう。わが国の場合には、トラックにせよ、タクシーにせよ、運転手の賃金形態は固定給プラス労働刺激的な歩合給制をとっている<sup>(13)</sup>ことから考えて、規制緩和が労働強化につながるおそれ<sup>(14)</sup>はありえよう。

また、イギリスでは一九八〇年交通法によってバス部門における規制緩和が行われた<sup>(14)</sup>。同法は定期急行バスと観光バスについて参入規制を廃止し、これらの事業の開始にあたっては二八日前の届出でたりることとした。そ

ここで三〇マイル以上の定期急行バスについて規制緩和の結果をみると、次のような展開があったとされる。すなわち、この分野においては、それまで国有バス公社(NBC: National Bus Company)の子会社であるNational Expressが圧倒的な地位を占めていたが、一九八〇年法の成立後、六つの独立バス会社のコンソーシアムであるBritish Coachways(BC)をはじめとして多数の事業者が参入を果たした。BCは、低運賃を武器にNEに競争を挑んだが、NEはそれに対抗して運賃を引き下げたため、BCは一社一路線だけを残して崩壊し、他の独立業者もNEと異なる高級サービスを提供したごく少数のものを除いて一、二年内に撤退した。<sup>(15)</sup> こうしてNEは、従来どおりの独占的地位を維持しており、運賃も競争業者撤退後にロンドン幹・支線および地方間幹線の往復運賃が規制撤廃直前の水準をやや下回る程度で、ほとんどの片道運賃および地方間支線の往復運賃は、従来の水準に戻り、あるいはそれを上回った(とりわけ地方間支線の運賃の上昇が著しい)。<sup>(16)</sup>

(4) 以上にみたように、政府規制の緩和をめぐる議論については規制根拠の多くが理論的に成立しないとしても、逆に規制緩和ないし競争導入の結果が理論上も実際上もなんら弊害を伴わないというものではない。別の見方をすれば、規制の撤廃、緩和を主張する者は、政府規制の現実ないし機能のみをみ、逆に自動車運送事業における規制の必要性、公共性を主張する論者は、規制立法の規範的理念だけをみるという傾向が看取される。しかし、右の検討の結果、重要だと思われることは、自動車運送事業において何らかの弊害が生じているとすれば、何故にそのような弊害が生まれるのか、そのような弊害は規制の結果発生したものなのか、またそうだとすると、それは規制の理念の基本的枠内において矯正できないものであるのか、できないとすると、競争の導入のみが唯一絶対の解決方法なのか、等々をいま一度検討してみる必要があるということである。<sup>(17)</sup> このような視点から、以下では道路運送法による参入、運賃、その他の規制ごとにその規制目的と現実の運用をみていこう。

(1) 今井賢一・上野裕也・実方謙二・田中一昭・加藤雅「公的介入の原理を問う」ESP一〇四号（一九八〇）一二頁（実方発言）。

(2) この点は、主に交通経済学において論ぜられてきたものである（例えば、岡野行秀編『交通の経済学』（一九七七）二〇〇頁以下（岡野執筆））が、最近の判決の中には、この点に言及するものがみられる。すなわち、高松高裁昭和六一年四月八日判決は、一般乗合自動車運送事業が自然独占産業に当たるか否かは、鉄道、電気、ガスのような巨大な設備投資を必要としない事業であることから疑問があるとする（判例タイムズ六二九号一九三頁）。

(3) 岡野行秀「わが国運輸行政の問題点」季刊現代経済二七号（一九七七）八〇―一頁参照。

(4) 中条潮「『参入規制+内部補助』体制の不当性」、交通学研究（一九八七年研究年報）『現代交通と規制緩和』一五頁以下、同「乗合バス事業経営と市場規制政策の課題」ビジネスレビュー三三三巻三号（一九八五）五二頁以下、同「地域公共交通のあり方」ESP一四八号（一九八四）四八頁以下。内部補助に対する批判の要点は、大要以上の二点であるが、杉山武彦「内部補助の意義と問題点」運輸と経済四五巻九号（一九八五）は、さらに「もともとは特定サービスの赤字を救うための内部補助が、現実には、事業体の全体収支に赤字を発生させる危険をもっていることが注意されなければならない」として、内部補助の潜在的な赤字誘発性を指摘する（五九頁）。

(5) 中条、前掲ESP論文五二頁。

(6) 大阪地方裁判所、昭和六〇年一月三十一日判決、行政事件裁判例集三六巻一号七四頁。

(7) 佐藤英善「道路運送法の規範構造と独禁法」法学セミナー三六八号（一九八五）五一頁以下。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」公正取引四一四号（一九八五）三〇

頁も、一般自動車運送事業のような一般国民の日常生活にとって不可欠な役務を提供する事業を自由競争のままに放置することは、当面、利用者の利益に役立つことになるが、長い眼でみれば結局において事実上の独占が生じ、利用者は独占価格に苦しむことになるとする。

(8) 岡田清「政府規制産業と競争規制」経済評論三四巻一一号(一九八五)二六頁以下、岡田清・鶴田俊正・根岸哲・原豊「規制および規制緩和に関する政治経済学的考察」公共選択の研究六号(一九八五)七頁(岡田発言)。また、佐々木弘「公益事業における規制緩和」ESP一四八号(一九八四)七二―三頁も参照。

(9) 前掲、公共選択の研究六号七―八頁(同)。それによれば、長距離バス路線、定期航空、路線トラックなどが寡占的になり、タクシー事業においてヒット・エンド・ラン・エントリーが生ずると予測されるという。

(10) おしあたり、Moore, Rail and Trucking Deregulation, in Regulatory Reform-What Actually Happened, 26—39 (L.W. Weis & M.W. Klass ed., 1986).

(11) 野尻俊明『USフレイト・インダストリーズ』(一九八八)一〇二頁以下。また、武田文夫『交通の計画と経営』(一九八六)七五頁以下、片山邦雄「運輸産業における経済的規制をめぐる若干の問題」交通学研究(一九八二年研究年報)『国民生活と交通』一〇二頁以下も参照。

(12) 安全性が経済的規制の根拠として成立するかを検討した際に述べたように、競争の結果、安全性が脅かされることとがありうるが、しかし、それは安全性の維持のための直接的な規制措置(車両の整備・点検、運転手の労働時間の制限など)の強化によって対処すべき問題で、参入規制などの競争制限によるべきものではない。

(13) 中西健一編『現代日本の交通産業』(一九八四)一二八頁以下(宇野耕治執筆)参照。

(14) 高橋秀雄編『公共交通政策の転換』(一九八七)一九二頁以下(広岡治哉執筆)、広岡治哉『市民と交通』(一九

八七)二五〇頁以下、中条潮「交通市場における規制緩和の成果」公正取引四四四号(一九八七)三一頁以下参照。

(15) この結果について、中条、前掲公正取引論文はNEが効率的な事業者であったから市場支配が生まれたのであって、競争は望ましい成果をもたらしたといい得るといふ(三二頁)。一方、広岡、前掲書・論文は、独立事業者がロンドンにおいて効果的な広告をすることがほとんど不可能なこと、特にターミナルがライバルのNEのもので情報伝達ができないことが致命的であるという(前掲書二七四頁、論文二〇〇頁)。

(16) 広岡、前掲書二七五頁の第一図および第二図参照。これは、運賃規制撤廃後一九八五年一〇月までのロンドン幹・支線および地方間幹・支線の運賃水準の変化を明示したものである点で、中条、前掲公正取引論文三一頁の図二(一九八三年九月までの特定路線の運賃水準の推移)より全体的・網羅的である。

(17) 佐々木弘「政府規制分野における規制のパフォーマンスとその分析手法について」公正取引委員会事務局編『現代日本の産業組織と独占禁止政策』(一九八七)一六頁以下、特に六三頁以下を参照。

### 三 戦後における道路運送法の運用

#### 1 参入規制

(1) 自動車運送事業の免許制は、戦後においては旧道路運送法(昭和二二年、法律第一六一号)に既にみられる。それによれば、「自動車運送事業を經營しようとする者は、命令の定めるところにより、事業計画を定め、主務大臣の免許を受けなければならない」(旧道路運送法二一条)とし、主務大臣は法定の欠格事由に該当しない限り、公示した「妥当な基準」に照らして、これに適合するときは「事業の免許をしなければならぬ」ものとさ

れた(同一二条)。このような事業免許制は、「免許基準を明定し且つこれに合致するものは必ず免許等をなすべしとする」連合軍司令部・民間運輸局(GHQ・CTS)と「官側の審査、裁量の余地を確保」し、「無用の競争が起らないですむ」<sup>(1)</sup>ようにしたい運輸省当局との妥協の産物であった。そして、運輸大臣は需給均衡基準をも含む免許基準を公示することによって、日本側の目的を実質的に達成したのであった。<sup>(2)</sup>

旧道路運送法の審議過程においては、審議の重点は主務大臣の権限を実質的に拘束するものとして提案された道路運送委員会におかれた。そのためもあって、事業免許制の提案理由については、自動車運送事業の公共性という以外に特に説明はなされていないし、事業免許制それ自体の存在理由を自覚的、意識的に取り上げた議論もきわめて少ない。そこで、事業免許制の立法理由として簡単に述べられた「公共性」をより展開して言えば、不特定多数の公衆に対してサービスを提供する事業に不必要に多数の参入者があつた場合には「不当な競争」を惹起し、事業経営に重大な支障が生ずるから、これを防止しようとするものであるということであろう。

しかし、このことは公共性を有する事業一般について妥当すること自動車運送事業に限らない規制目的である。このように自動車運送事業の免許制について、その提案理由を詳しく説明していないのは、当時の運輸官僚がそれを伝統的な「公企業の特許」として意識していたことと関連するのではないか。すなわち、運輸事業は、本来国が独占的に経営権を有するものであって、私人にこれを許すにあつたは免許という行政行為が当然に伴わねばならないと考えられていたからではないであろうか。いま一つの歴史的理由は、GHQ・CTSも、アメリカの自動車運送事業者法にならつて、事業免許制それ自体については容認するものであつたからであろう。このように、「公企業の特許」というドグマ<sup>(3)</sup>が支配的意識であつた運輸官僚が、GHQ・CTSの容認に支えられて自動車運送事業の免許制を当然視したとしても何ら不思議はないであろう。

(2) こうして、特に大きな議論もなく出発した事業免許制は、新道路運送法（昭和二六年、法律第一八三号）にも引き継がれた。すなわち、同法六条一項は免許基準を列挙しているが、これは旧法の告示を整理してまとめられたものである。その後、免許基準の文言には多少の変遷がみられるが、現行法は次のように規定している。すなわち、一般自動車運送事業を経営しようとする者は、路線または事業区域および前述した事業の種類ごとに運輸大臣の免許を受けなければならない（四条）。免許申請者が一定の欠格事由（六条の二）に該当しない場合には、運輸大臣は、①当該事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること、②当該事業の開始によつて当該路線又は事業区域に係る供給輸送力が輸送需要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当該事業を自ら適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の各基準に適合するかどうかを審査して免許を行う（六条一項）。通常、①および②は需給適合要件、③および④は資格要件といわれるが、いずれも抽象的、一般的であり、不確定概念が多いため、これを具体化するための通達が定められている。<sup>(5)</sup>

六条一項各号の要件のうち、需給要件適否の判断は、輸送需要量の測定にもとづいて一定の供給輸送力、すなわち新規免許あるいは増車（事業計画の変更の認可）を決定するものであるが、輸送需要量の測定は技術的にきわめて困難な作業であつた（とりわけ区域事業において）<sup>(6)</sup>。そのため後に述べるような便法を駆使して運輸省は免許を行つてきたのであるが、同省の免許に関する運用方針は基本的には競争抑制、規制重視の立場であつたといわれる。<sup>(7)</sup> 運輸省当局は、既に新法の審議過程において既存事業者の輸送サービスが十分に行われている場合には、新規免許は「業界の混乱」、「事業の不安定」あるいは「不当競争の弊」を引き起こすので「相当困難になる」旨を

答弁していた。<sup>(8)</sup>

しかし、注意しなければならないのは、この運用が事業の種類により、また時期によって一定ではないということである。一般的に区域事業よりも路線事業の方が、また好景気よりも不景気における方が免許は抑制的であったが、区域トラックの免許に関しては比較的早くから抑制的な運用はとられておらず、むしろ競争重視の方針がみられるのである。このように参入規制の実態は、事業の種類により一様でないもので、以下ではタクシー、区域・路線トラックおよびバスの各事業ごとに運輸省による免許の運用が具体的にどのように行われてきたのか、その実態をみていこう。ただし、ここでは戦後における道路運送法の運用史を述べることが目的ではないから、参入規制の趣旨・目的の実質的な変化にかかわる限りにおいて適当と思われる運用例を選択的にとりあげることとする。

(i) まずタクシーについては、一九六三年以前に行われてきた自動車運送協議会（以下、自運協という）の答申に基づく免許決定をとりあげねばならない。<sup>(9)</sup> 自運協は、一九五三年の法改正により陸運局長の諮問機関として設置されたものであるが、その主たる機能はタクシーの需給調整にあった。自運協は、学識経験者および関係官庁、事業者、ならびに利用者からそれぞれ三名の委員が任命され、タクシーの新規免許あるいは増車の申請について審議し、陸運局長に答申した。問題は、委員の発言力と資料に対する影響力の両面から事業者の意見が答申内容に強く反映し、逆に利用者の意見は十分に反映されなかったところにある。すなわち、事業者側委員は業界団体の代表が選任されたので、業界の事情に精通していたのに対して、利用者代表は交通問題に専門的知識をもつ者が少ないところから、発言力に格差がみられた。また答申の作成にあたっては、陸運局が答申の試案を作成

し、これに基づいて審議する場合と試案は作成せず需要予測に必要な客観的資料のみを同局が提出し、委員の討議により答申がなされる場合の二とおりがあったが、陸運局の答申案あるいは客観的資料は、営業報告など事業者の提出した資料に基づいて作成されたものであったため、そのいずれの場合においても、答申内容は事業者側の経営状態を過度に尊重した、事業者に有利なものとなつたといわれる。こうして作成された答申は陸運局長によつてそのまま尊重されたために、とりわけ大都市のタクシーは供給不足の状態が長く続いたのである。<sup>(10)</sup> このケースは、運輸省が需給関係について、事業者の影響力が極めて強い機関にその判断を委ねることの問題性を示しているといえよう。<sup>(11)</sup>

(ii) 次にトラック事業の免許にあつては、一定の需要の存在を証明するものとして、荷主の出荷承諾書を申請書に添付して提出させるといふ運用がとられた。むろん、これはトラック事業においても需要の予測が困難であつたために用いられた技術であつたが、この方法には「致命的ともいえる大きな欠陥があつた」<sup>(12)</sup>。新規に事業を始めようとする者が荷主の出荷承諾書をえるためには自家用トラックによつて営業類似行為を行つて運送実績を作る以外にはなかつたのであるが、自家用車による有償運送は違法行為として禁止されているからである(一〇一条一項)。運輸省は、このような矛盾を知りつつ、この便法を採用し続けてきたのだが、この事例は需要の予測がいかに困難かを示すとともに、規制当局が既存のトラック業者の利益をいかに重視していたかを物語るものともいえよう。<sup>(13)</sup> なぜなら、荷主の出荷承諾書は、通常、申請者が既存の業者の荷を奪うことなく一定量の需要を確保していることを証明するものだからである。

しかし、このような抑制的な運用も、少なくとも区域トラックについては一九七〇年の通達<sup>(14)</sup>以後転換されたように思われる。この通達は、高度経済成長による需要増大を背景として出されたものであるが、これに続いて、

最近では事業区域の拡大を容認する通達が区域トラックの競争範囲を拡大してきている。元来、事業区域外へ運送する場合には、運輸大臣の許可が必要だったものが（一九五二年法二四四条）、一九五三年改正以後、発地または着地のいずれかが事業区域内にあれば許可を要しないこととなり（現行二四四条参照）、さらにその事業区域じたいが拡張されるという形で、地理的な競争範囲が次第に広がりつつあるのである。<sup>(16)</sup>しかし、こうした競争重視の運用も区域トラックに限られ、路線トラックについては少数グループによる「寡占的市場」が成立しているにもかかわらず、従来から厳格な免許制が堅持されている。<sup>(17)</sup>

ところで、新行革審答申は、一九八八年十一月、需給調整規制を廃止し、資格要件を中心とした許可制度に移行するよう改革方策を提言した。これに沿って、運輸省は道路運送法改正案を検討中である。そこで、簡単にこの点について検討すれば、まず、運送事業の免許は、本来、国が独占する事業の経営権を私人に付与し、これに経営させる行為であるという「公企業の特許」説（その現実的な機能は、特別権力関係と行政の自由裁量性を導くことにあつた<sup>(18)</sup>）にかわつて、現在では事業の免許も営業の自由に対する公共の福祉の観点からする制約の一種であると解する見解が多数を占めてきているといつてよいであろう。従つて、免許制と許可制の相違を取り立てて問題とする実益はほとんどないといえよう。参入規制が緩和されたといえるか否かという観点からすれば、問題のポイントは、免許や許可の法的性質ではなく、どのような許可基準が設定されるか、あるいはどのような点が運用されるかにあるように思われる。この点については、いかなる基準が盛られるか（資格要件として、適切な事業計画、適確な事業遂行能力などが残るとすれば、これらが制限的に働く余地はないではない）によつて異なるであろうが、区域トラック事業については既に相当程度参入規制は緩和されており、許可制に移行して

もさほど大きな変化はないのではないか。また従来、厳格な免許制が維持されてきた路線トラックについては、変化の有無は、いかなる許可基準が定立されるか、それがどのように運用されるかにかかっているとわづらざるえない。

(iii) 路線バスの免許については、事業が収益的であった一九六五年頃までは一路線に複数の事業者が申請するという事態が多くみられた。この場合に運輸省がとつた態度は、免許基準に基づいて当該路線をどの事業者が運行するのが最も適当であるかを決定することではなく、免許申請者間において自主的に対立する利害を調整するよう行政指導することであつた。<sup>(19)</sup> すなわち、申請者が協議をして事業者Aはa路線を、事業者Bはb路線を申請するというように路線の割当を行うこと、あるいは申請者間で輸送分野、運行回数、施設の共用に関して運輸協定を締結すること、<sup>(20)</sup> さらにには申請者の合併または共同出資会社の設立を行うよう指導する場合がみられたという。こうして一本化ないし調整された申請に基づいて、運輸省は免許を行うことによつて当該路線の運行にとつて最も適格な事業者を選択するという困難な決定を回避することができたのである。あるいは既存業者と路線が競合する申請に対して、既設業者の陳情をうけ、格別の需要調査を行うまでもなく、これを却下したケースもあつた。<sup>(21)</sup> こうした事例が示していることは、道路運送法の定める免許基準にしたがつて最適格者を選択するべき行政機関がその判断を回避し、事業者の調整に委ね、あるいは既存業者を保護しようとする傾向がみられたということであろう。

## 2 運賃その他の規制

(1) 戦後しばらく自動車運賃は、物価統制令により最高額が統制されていたが、これが解除されるにおよんで、新道路運送法は、運賃の認可制を定額制および貨物運賃についての即時払い制と組み合わせて導入した(旧八条、

一〇条)。また、それは、①能率的な経営の下における適正な原価を償い、且つ、適正な利潤を含むものであること、②特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱をするものでないこと、③旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること、④他の自動車運送事業者との間に不当な競争をひきおこすこととなるおそれがないものであること、という運輸大臣の認可基準を明示するものであった(旧八条二項)。このような運賃認可制がとられた当初の目的は、どこにあったのであろうか。

この点については、一九五一年法の制定過程において運輸省当局者は、こうした内容の運賃認可制の目的が、①「不当な値引き」等「不当な競争」によつて事業の健全な発達を阻害されないようにする、②異なる運賃を受することによつて「荷主(論理的には旅客も含まれると思われる——土田注記)に対する不当なる差別待遇」が行われることを防止する、という二点にあることを答弁している。<sup>(22)</sup>すなわち、旧八条二項一号、四号と貨物運賃の原則的即時払い制が自動車運送業者を、また二号、三号と定額運賃制が利用者を保護しようとする規定であったといつてよいであろう。このように、自動車運送事業の健全な発達と利用者の保護とが、ふたつながらこの制度の存在理由であった。さらに留意しなければならないことは、運輸省が個別申請に基づく運賃認可を予定しており、その結果、多重運賃が発生し、運賃競争が生じても、それが「不当な競争」をひきおこすこととなるおそれがない限り、これを容認する方針であったことが窺われることである。<sup>(23)</sup>

(2) 次に、事業の種類別に運賃規制を中心として法定後における展開をみていこう。

(i) まずトラック事業においては幅運賃の制度化をあげなければならない。一九五一年の制定時には、運賃は確定額をもつて定めねばならないものとされたが、この規定の実効性については制定当初から運輸省当局者さえ

も疑念をいだいていた。<sup>(24)</sup> 一九五三年改正により現在では基準運賃の上下一〇%の範囲内において事業者が自由に收受することができるとされている(八条三項但し書き参照)。しかし、現実の実勢運賃は、この幅運賃の枠を越えて値引きが行われるのが常態である。加えて、「過積み」(積載制限重量超過)運送も慣行化しており、これも事実上の運賃割引である。<sup>(25)</sup> このように認可運賃はおろか、幅運賃さえも有名無実化しているのが現状であるが、<sup>(26)</sup> その原因は高費用事業者のコストをも償うように認可運賃が設定されることとともに、特に区域トラックにおいては零細な事業者が多く、荷主から割引を要求されるためであるといわれる。

前述したように、新行革審は、運賃・料金に関しては認可制を届出制に改めるよう答申し、運輸省は、これにしたがって改正案を提出する予定である。その内容は明らかでないが、仮に立法化されたとしても、届出制は、右に述べたような現状を大きく変化させるといものではないであろう。また、届出制も、運用しだいで認可制と大差ない結果が生まれることにも注意しなければならない。

運賃規制が緩和されたもう一つの例は宅配便運賃である。従来の路線トラック運賃は、一定の距離以上の場合の配達料金、冬季割増料金、都市割増料金など各種の料金を收受しなければならぬばかりでなく、一定の重量以上の貨物でなければ取り扱えなかった。それが、料金制度を廃して個建て、確定額運賃とし、事業者は運輸省の定める宅配便基準運賃表の上下限額の範囲内で自由に、また地帯区分や重量区分も任意に設定することができることとなった。<sup>(27)</sup> このように、トラック運送事業の分野においては運賃規制は既にかなりの程度、緩和されてきており、競争が事実上も制度上も導入されつつあるといえよう。

(ii) 路線バスに関しては路線の休廃止規制の緩和が重要である。道路運送法によれば、運輸大臣は当該休廃止

によって「公衆の利便が著しく阻害されるおそれがある」と認める場合には許可をしてはならない(四一条二項参照)にもかかわらず、現実には極めて多くの路線において休廃止が行われてきている。これに関連して、路線バス事業が廃止された後に、地方自治体が生活の足を確保するためにバスを運行することが多くみられる。<sup>(28)</sup> このいわゆる「市町村代替バス」は、そのほとんどが自家用車の有償運転として行われるものである(二〇一条一項参照)。

市町村代替バスは、安全上の問題、市町村の負担増など困難をかかえている上に、運輸政策審議会が、地方中小都市および農山漁村においては自家用乗用車(マイカー)の相乗りを活用する方向さえ答申したこともあって、<sup>(29)</sup> 必ずしも将来にわたって維持される保証はない。路線バスの場合には、自家用車の爆発的な普及と人口の都市集中(その反面としての過疎地域の発生)が休廃止規制を緩和せざるをえない基本的な理由である。しかし、ここでは規制緩和が直ちに競争導入につながることに注意しなければならない。

(iii) 最後に、タクシーは最も運賃規制が規制当局の意向のままに維持されてきた事業であろう。ここでは同一地域同一運賃制度にもとづいて厳格な規制運賃が行われてきた。しかし、公正取引委員会は、タクシー業者団体に対して独占禁止法を適用する姿勢を示してきたが、<sup>(30)</sup> さらにMKタクシー判決は道路運送法自体が公正な競争を確保することをその目的に掲げていることを重視し、同法のもとでも競争的な多重運賃が可能であることを示した判決であった。同判決は、目的規定の中に「公正な競争を確保する」ことを定めていること、八条一項が事業者の個別申請を予定していること、ダンピング運賃による競争は他の事業者との間に「不当な競争をひきおこすこととなるおそれ」(八条二項四号)のあるものとして認可されないこと、経営内容のよいタクシー事業者にも値上げを認める点で適正原価、適正利潤の原則(同条同項一号)にも反すること等を理由として同一地域同一運賃の原則に反する運賃値下げ申請であっても右の各号に反するものではないと判示した。一九五一年法の制定時に

において、運輸省は事業者ごとの個別申請に基づく多重運賃の可能性を容認したことから考えて、同一地域同一運賃制は、当初、予定した法運用と異なるものといわざるをえない。

- (1) 志鎌一之『自動車交通政策の変遷』（一九五五）二四六頁。
- (2) 同書、二四六―七頁。
- (3) これが必ずしも往事に属するとは限らないことについて、例えば、山口真弘『運輸法制通則の研究』（一九八五）四六頁以下を参照。
- (4) 外間寛「規制行政―自動車運送事業規制法を中心として―」公法研究四六号（一九八四）一四五頁。
- (5) 森田朗『許認可行政と官僚制』（一九八八）によれば、これらの通達は、単に法定された免許基準をそれぞれの事業の種類に応じて具体化しているだけではなく、実質的に免許制度のあり方そのものを規定し、極言すれば法律の期待するところとは別個の体系を形成していた、という（一七五頁）。なお、本文の以下の分析は同書に負うところが大きい。
- (6) 森田、前掲書一九四―五頁。
- (7) 森田、前掲書一八〇頁。
- (8) 第一〇回国会衆議院運輸委員会議録第二三三号（昭和二六年五月一六日）四頁。
- (9) 森田、前掲書一九八頁以下による。
- (10) タクシーの免許（増車の認可も含めて）については、その後、比較的緩和された運用が行われるようになった。しかし、知野哲朗「タクシー・サービス市場における政策対応…参入および価格規制」公共選択の研究八号（一九八

六)は、一九六六年から八二年までのデータに基づいて「総車両数および運賃に関する政府の政策対応は結局、生産者に対しては収支悪化に示された損失増加を解消するような方向で行われる一方、消費者に対してはサービスの利便性低下に示された損失増加をさらに悪化させるような方向で行われていることを表わしている」(六一頁)と結論づけている。なお、アメリカのタクシー事業規制については、佐藤英善「アメリカにおけるタクシー事業の法的規制」早稲田法学六三巻二号(一九八八)一頁以下において詳細な紹介が行われている。参照されたい。

(11) 運輸省自身が需給関係を判断するとしても、本文で述べた第二の隘路、すなわち事業者側が提出した資料に基づいてこれを行うならば、行政機関が善意であっても自然に事業者の利益を尊重する結果になってしまうという点は免れない。この点を捉えて規制の政治的弊害と指摘されることもある(今井賢一・上野裕也・実方謙二・田中一昭・加藤雅「公的介入の原理を問う」ESP一〇四号(一九八〇)一四頁(実方発言))が、問題はこれを規制に内在的な、本来的な弊害と捉えるかどうかであろう。

(12) 森田、前掲書二二二頁。

(13) 小倉昌男「トラック運送業における政府規制制度の実態と問題点」公正取引三八五号(一九八二)一六一七頁は、罰則を与えた上で免許するところから、これを「ゴツツン免許」という。また、外間、前掲論文は、自動車運送事業に関する規制行政が特定の業界を対象とするものであり、行政当局に大幅な裁量の余地が与えられているところから、行政の運用が既存運送事業者の過度の保護に傾く危険が存する、と指摘する(一五二頁)。

(14) 自動車局長通達「貨物自動車運送事業の免許及び認可申請等の処理について」(昭和四五年六月一五日、自貨第一六七号)は、路線事業以外の事業については「現在の段階で特に新規免許を抑制する必要性は認められず、できる限り競争原理を導入することが利用者へのサービスの向上の面からみて効果的であると考えられる」とする。なお、

トラック事業関係の通達等については、運輸省貨物流通局陸上貨物課監修『トラック実務必携』（一九八七）が、またバス・タクシー関係については、同省地域交通局自動車業務課監修『旅客自動車運送事業等通達集』（一九八七）が便宜である。

(15) 自動車局長通達「一般区域貨物自動車運送事業の事業区域の取扱いについて」（昭和五九年三月二二日、自貨第三三三号）以後、区域トラックの事業区域が、従来の都道府県単位から首都圏、阪神圏、さらには中京圏区域へと拡大してきている（昭和六一年度運輸白書二七四頁）。

(16) さらに、区域トラックの積合運送の許可（二四条の二第二項）の弾力化によって路線トラックとの競争が、また区域限定免許（四条三項による貨物の限定）を受けた事業者と特定自動車運送事業者（四五条―需要者が特定されると自ずから貨物も限定される傾向がある）との競争が発生しており、事業区分の見直しが叫ばれているところである。これらについて、山野辺義方・河野専一『陸運業経営の基礎』（一九八六）一四二頁以下、森田、前掲書一六五頁参照。

(17) 注(14)に引用した通達は、ターミナル、集配網の整備などへの二重投資の回避の必要性、効率的な路線網の形成、輸送サービスの向上を理由として、路線事業への無制約な新規参入は好ましくなく、としている。その結果、路線トラック業者は区域業者に比べて事業者数が少なく、企業規模が大きく、運賃収入の上位数グループによる集中度も高くなっている。これらについて、村尾質『道路貨物輸送』（一九八九）一〇七頁以下、中西健二編『現代日本の交通産業』（一九八四）一三四頁以下（宇野耕治執筆）を参照。

(18) 原田尚彦「運送事業と許認可行政」ジュリスト四六三号（一九七〇）一九頁参照。

(19) 森田、前掲書二一五頁以下。

- (20) 高松高等裁判所昭和六一年四月八日判決は、道路運送法がその目的に「公正な競争の確保」をうたっていることからであろうか、運行系統、運行回数、運行時刻、運賃等に関する運輸協定について「本来運輸協定の対象となる事項か否かについて疑問がある」と指摘する(判例タイムズ六二九号一九二頁)。本件については、間石成人、判例タイムズ六二九号(一九八七)四四頁以下、来生新、ジュリスト八八七号(一九八七)二二五頁以下、根岸哲、経済法学会年報八号(一九八七)一五七頁以下をそれぞれ参照。
- (21) 群馬中央バス事件第一審判決は、運輸省当局が、原告の申請計画について客観的資料にもとづいて調査、検討することなく、むしろ既存業者(運輸省職員が天下り、あるいは当時の運輸大臣がこの会社の出身者であった)への影響、ないし地理的な事業分野の調整を主たる関心としてこれを却下したと認定した(東京地方裁判所昭和三八年二月二五日判決、行政事件裁判例集一四卷一二号二二五五頁)。また、控訴審判決も、運輸審議会が現地調査等を行わなかったこと自体は認めている(東京高等裁判所昭和四二年七月二五日判決、同一八卷七号一〇一四頁)。
- (22) 第一〇回国会衆議院運輸委員会議録第二四号(昭和二六年五月一七日)七頁。
- (23) 同右八一頁、第一〇回国会参議院運輸委員会会議録第一九号(昭和二六年五月一八日)二頁。この点については、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(一九八五)八七頁参照。
- (24) 志鎌、前掲書二八一頁は「運賃、料金の定額制は、実行の上からみて果たして成算ありや否や疑いなきにしもあらずであった」と述べている。また、萩原栄治『自動車行政と運送事業』(一九五二)も「自動車事業は、鉄道の如く独占的ではなく、競争事業であり、且つ利用者に対する交通価値の要求は、事業のサービスに依存すること大であるから、これ(運賃の定額制—土田注記)が実施についてはかなりの困難が予想される」という(一一七頁)。
- (25) 中西健一・広岡治哉『三版日本の交通問題』(一九八四)二六八頁以下参照(村尾質執筆)。やや資料は古いが、

認可運賃に対する実勢運賃の收受率は、一九七一年で路線トラック八三%（往復路平均）、区域トラック八一%（同）であったという（二六九頁）。

(26) アメリカでは一九八〇年自動車運送事業者法による規制緩和後、独自の運賃設定が始まり、認可運賃からの割引をめぐって交渉するケースがみられるようになったといわれるが（野尻俊明『USフレイト・インダストリーズ』（一九八八）一一〇―一一頁）、日本ではこのように緩和された実態は既に事実上生まれているように思われる。

(27) 自動車局長通達「宅配便運賃認可基準について」（昭和五八年七月二七日、自貨第一一三号）。宅配便については、昭和五八年度運輸白書一七六―一七頁、山野辺・河野、前掲書一一〇頁以下、成田淳司「宅配便産業の規制緩和のプロセスと意義」公正取引四四四号（一九八七）一九頁以下参照。

(28) 全運輸省労働組合編『生活交通の現状』（一九八二）二八頁以下、同『滅びゆく公共交通』（一九七六）三頁以下参照。

(29) 運輸政策審議会答申「長期展望に基づく総合的な交通政策の基本方向」（一九八一）七二―四頁。

(30) 例えば、群馬県ハイヤー協会に対する件、昭和五七年一月一七日勧告審決、審決集二九卷八二頁。

(31) 大阪地方裁判所、昭和六〇年一月三十一日判決、行政事件裁判例集三六卷一号七四頁。同判決については、二の注(7)で引用した論文および本節注(23)の根岸論文のほか、今村成和「道路運送法と競争政策」公正取引四一六号（一九八五）四〇頁以下、丹宗昭信、判例時報一一五七号（一九八五）一九七頁以下、来生新、判例タイムズ五五三号（一九八五）七〇頁以下、原田尚彦、ジュリスト八六二号（一九八八）五二頁以下、阿部泰隆『行政裁量と行政救済』（一九八七）三〇三頁以下を参照。

#### 四 法制度のあり方

(1) 戦後における道路運送法の運用を顧みて明らかとなったことは、次のとおりである。すなわち、旧道路運送法または新法が制定された時点における事業免許制および運賃認可制の目的は、利用者の差別的取扱を禁止しつつ、事業者に一定の利潤を保証することによって、公共義務を遂行させること<sup>(1)</sup>にあった。しかし、このような政府規制は、本来、予定された運用とは異なる運用が行われてきた場合、あるいはそれが当初導入されたままの形では必ずしも維持されておらず、すでに制度上も運用上も相当程度に規制が緩和されている場合がみられる。参入および運賃規制がともに最も緩和的に運用されているのは、区域トラック事業であろう。ここでは事業免許の運用が緩和的であるだけでなく、運賃についても幅運賃制度が導入されるとともに、それをも越えて運賃競争が行われている。路線トラック事業は、参入については抑制的に、運賃については緩和的に運用が行われてきた。また、タクシーの運賃規制は、最も抑制的・制限的に運用が行われてきたものの一つであろうが、これは一九五一年法の予定した法運用よりも制限的なものになっていることに注意しなければならない。さらに、短距離の路線バスについては、運賃規制は本来の意義を失っており、休廃止規制は緩和的に運用がなされてきたといえよう。

(2) ところで、一般自動車運送事業における様々な弊害が、具体的には路線トラックにおける寡占的市場、トラック事業における荷主需要への不適応、タクシー運賃の度重なる値上げ、路線バス事業における赤字経営と高運賃・低頻度運行、あるいは路線の休廃止などであるとすれば、これらは政府規制の結果といえるものもあれば、むしろ規制緩和下において生じたものもある（あるいは直接の原因は、そのいずれでもなく、自家用車の爆発的

な普及、人口の大都市への集中・地方の過疎化にあるものもありえよう。こうしたことから明らかなように、自動車運送事業における法制度のあり方は、単に競争を導入すべきか、それとも規制を維持すべきかというような単純な二者択一の問題ではない。この点は、ほぼ共通の認識といつてよいのではないか。そうだとすると、問題はこれらの自動車運送事業における法システムの具体的なあり方（例えば、規制と競争の組み合わせ方も焦点の一つだが、それにとどまらない）に求められるべきであろう。

前述したように（二）（2）（iv）および（3）、私は一般自動車運送事業においては基本的には規制を維持すべき根拠・理由が今日なお存在すると考えるが、しかし、そのことは決して従来の運用過程においてみられたような様々な慣行を肯定するものではない。

ここでは、あるべき法制度の全体像（とくに企業荷主である需要者に対して一般自動車運送事業者が運送サービスを提供する部分）について体系的に述べることはできないが、交通弱者を含む国民の「交通権」（サービスの平等性、安全性、低廉性、利便性等の要請）の視点から、規制システムの枠内において問題の解決を図る場合における留意点を従来の法運用にてらして要約しておこう。

(i) まず、事業免許制および運賃認可制に関する運輸大臣あるいは地方運輸局長の権限事項については、運輸大臣または局長みずから（運輸省本省、地方運輸局）が主体的に判断しなければならない。かつて、タクシー免許に関するみられた自運協のような機関が実質的に免許の可否を決定する場合には、事業者の発言力と判断資料に対する影響力によって、事業者に有利な決定が導かれ、そこには一般利用者の利益は反映され難いからである（権益代弁型規制）。要するに、規制機関が事業免許あるいは運賃認可に際して事業者から判断材料となる資料の提供を受けても、一般利用者の意見を十分に聴取して主体的に決定を下すことが不可欠の条件である。

(ii) 次に、特に路線事業においてみられたように、複数の免許申請者があつた場合に免許基準にしたがつて最適格者を選択するのではなく、申請者間の自主的な利害調整を指導するといった「利害調整型規制」も本来の規制のあり方から逸脱するものである。また、たとえ既存の事業者以外には二事業者以上では路線に参入しようとする者がない場合（典型的には過疎バス）でも、当該既存事業者の事業活動の内容を規制当局はそのままやむを得ないものとして受け容れなければならないわけではない。すなわち、仮に他の事業者が当該路線を運行した場合には、運賃あるいは運行回数などの点で利用者の利便が向上する場合には、事業者の差し替えも含めて検討するべきであろう。路線維持ではなく「既存事業者維持型規制」の弊害というべきものである。

(iii) 規制の本来の趣旨・目的からの逸脱という点では、参入規制と運賃規制の関係についても検討の必要がある。本来これら両規制は、参入の制限によつて既存事業者が競争圧力から隔絶されるために、それにともなつて生じうる既存事業者の事業内容（とりわけ運賃）が利用者を無視したものとなることを運賃規制が防止するという関係にたつものであつた。しかし、現実には運賃規制が十分にその機能を發揮していない場合や、さらには既存事業者が参入規制によつて保護されながら、なおそれに加えて運賃規制が事業者の運賃カルテルを支え、あるいはそれを結果する場合さえもみられないではない（タクシー事業）。このような場合には、運賃「規制」は、事業者の権利・利益を制限するという本来の機能から離れて、むしろ事業者に追加的な利益を授与する機能を果たしているといえよう。このような「授益型規制」は、規制機能の逸脱の典型的な一例である。

(iv) また、すべての規制の緩和が直ちに競争の導入につながるとは限らないということも重要である。過疎バス路線の休廃止に関して述べたように、休廃止規制はかなり緩和されてきているが、それによつて競争はむしろ減少している。休廃止規制の性格上、これは当然のことであるが、臨調・行革審の答申では「規制緩和」という

共通性に着目して休廃止規制も扱われているだけに、改めて指摘しておく必要があると思われる。このことから明らかのように、規制緩和それ自体が重要なのではなく、それによって多数の事業者が市場に参加し、多様なサービスが提供され、その結果、利用者の利便が向上するというところに規制緩和の目的があるといえよう。この点を理解しないで皮相な規制緩和を押し進めることは、交通公益事業者に課せられた義務を一方的に解除し、他方、利用者の「交通権」を無視して交通弱者を市場の外に置き去りにすることになろう（特に身障者や老人にとっては移動・交通が社会参加の手段としての意味をもつことは前述した）。

規制の基本的枠組みを維持して規制改革を志向する場合には、右のような政府規制の本来的目的・機能からの逸脱を矯正することなしには、交通弱者を含む国民のための規制改革とはならないであろう。

(1) 岡野行秀・山田浩之編『交通経済学講義』（一九七四）二四六―九頁（岡田清執筆）を参照。また、今村成和『現代の行政と行政法の理論』（一九七二）八二頁以下も参照。片山邦雄「運輸産業における経済的規制をめぐる若干の問題」交通学研究（一九八二年研究年報）『国民生活と交通』一〇一頁以下は、（とくにアメリカまたはヨーロッパ諸国に関して）自動車運送事業規制の目的の一つとして鉄道産業への影響の軽減をあげるが、少なくとも日本の一九四七年法については疑問である。

#### 追記

本稿脱稿後、公取委・政府規制等と競争政策に関する研究会は、「規制緩和の推進について」と題する報告書を公表した。同報告書は、トラック運送業の参入および運賃規制の弊害について行革審答申より踏み込んだ指摘をした上で、需給調整

につながらる参入規制および運賃認可制の撤廃を提言するとともに、道路運送法の改正法についても実質的に従来と同様な運用が行われないよう牽制する内容となっている。ここでは、詳細な検討を行うスペースもないので、要旨の紹介にとどめざるをえない。