

規制産業に対する独禁法の適用：
独禁法と事業法に関する試論

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-06-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 渡辺, 昭成 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00008851

規制産業に対する独禁法の適用 —独禁法と事業法の関係に関する試論

渡 辺 昭 成

I 本稿の目的

本稿の目的は、航空法、道路運送法などいわゆる事業法と呼ばれるものに適合しているとされた、ないし、事業法に基づく規制が行われていない行為に対する独禁法の適用可能性を検討することにある。

現行独禁法では、21条において知的財産権の行使として「著作権法、特許法、実用新案法、意匠法または商標法による権利の行使と認められる行為に」、また22条において一定の組合の行為として「小規模の事業者または消費者の相互扶助を目的とする」行為について所定の要件を満たす場合に、23条において公取委の指定する商品及び著作物に関する再販売価格維持行為が行われる場合について独禁法の適用が除外される制度が存在する。また、一部、海運カルテル、国際航空カルテルなど、個別の法律に基づく独禁法適用除外制度が存在する。

現行の適用除外制度は、平成9年、11年、12年の独禁法改正により整理されたものである。改正前、旧21条において自然独占に固有の行為として「鉄道事業、電気事業、瓦斯事業その他その性質上当然に独占となる事業を営む者の行う生産、販売又は供給に関する行為であってその事業に固有のものについてはこれを適用しない」とされていた。また、旧22条において「特定の事業について特別の法律がある場合において、事業者又は事業者団体が、その法律又はその法律に基く命令によって行う正当な行為にはこれを適用しない」とされ、これに基づき独禁法適用除外法が存在し、そこでは損害保険料率算定団体に関する法律に基づく損

害保険両料率団体の算出した保険料率の遵守等が規定されていた。さらに、旧24条の3において、不況に対処するために一定の条件の下に公取委の認可を得て、生産業者などが生産数量の制限及び価格の決定を行うことを許容する不況カルテル制度、旧24条の4において、企業の合理化を遂行するために特に必要がある場合において、一定の条件の下に、生産業者などが技術又は生産品種の制限などを行うことを許容する合理化カルテル制度が存在した。その他、個別の法律に基づく独禁法適用除外制度が数多く存在していた。

これら適用除外規定が独禁法から削除された現在、各種事業法に基づく認可を受けた料金など、事業法に基づく行為に対し独禁法が適用される場面が増加しつつある。平成14年9月30日には公取委は、航空法に基づく認可を受けた航空料金につき、私的独占の疑いがあるとして問題点を指摘し、平成15年5月14日には道路運送法に基づく事業認可を受けた高速バスの共同運行およびその料金につき、私的独占及び競争者に対する取引妨害に該当する可能性があるとして注意を行っている。その他、規制緩和の進展が著しい電気通信、電力・ガスといった市場においても公取委は独禁法の適用を行い、また、各省と共同で各種ガイドライン⁽¹⁾を作成している。

本稿では、独禁法適用除外制度が整理された現在の独禁法制を念頭に置き、事業法と独禁法の関係、その中でも事業法に則った行為に対する独禁法の適用に関する考え方について検討する。次に、検討の結果、採用した考え方に基づき、運輸業に属する航空事業を規制する航空法、バス・タクシー業を規制する道路運送法に則っているとされる行為に対する各事業法・独禁法の適用の可能性、およびそのあり方について検討することとする。

II 事業法と独占禁止法の関係

以下では、事業法と独禁法の重疊的な適用が可能な事例につき、事業法と独禁法をいかに適用するか、つまり、事業法の適用が行われなかった行為につき、あらためて独禁法の適用可能性が存在するか否か、という問題に関する各学説を見ていくこととする。

1. 事業法と独禁法に関する学説

(1) 独禁法優先説

この考え方は、一般法である独禁法に加えて、事業法に基づく競争促進的規制が存在する場合には、憲法上の平等原則からみて、このような規制が存在する「必要性が明確に示されるべきであり、独禁法による規制が可能であればこれを優先するという原則が採用されるべきであり」、「その必要性が認められる場合でも、一般法である独禁法との間で、競争法のルールとしての統一性・整合性が担保されるべき」であるとするものである⁽²⁾。この考え方は、事業法に基づく競争促進規定は、一時的には必要であるが、長期的にみて必要なのは「ネットワーク部門などで自然独占性が残存する場合における料金規制、取引所などの市場制度の設置・監督が必要な場合の規制などに限られる」ことや、事業法に競争促進規定を置くことによって対処している問題について、競争中立的な制度を設定することで対処可能な問題が多く存在すること、従来の事業法の必要性の根拠とされる当該事業法がその対象としている領域の特殊性についてはそれを安易に認めると不必要に過剰な規制が行われる危険性があることなどを理由としている⁽³⁾。

この考え方の問題点は第一に、合理的な理由がないのに、事業法に基づき、当該事業法の規制対象となる領域にのみ独禁法以外の特別の規制

が行われることは、憲法の平等原則に反するとして独禁法による規制に一本化すべきであるとする点にある。憲法上、確かに「法の下での平等」により、「形式的平等という意味において、等しい法的取扱を要求するものであるが」、しかしそれは「事実上の差異に着目するとき、平等原則は、等しい者は等しく、等しくない者は等しくなく取り扱うべきだ」という相対的平等の意味に理解されなければならない」のであり、合理的な理由があれば、区別は正当化される⁽⁴⁾。事業法に基づく規制は、安全性の確保の必要性、環境への影響の大きさなど、当該事業の特性に応じたものであり、当該事業に対し、独禁法と事業法が重疊的に適用されたとしても、それが憲法上の平等原則に反するとは思われない。第二に、事業法に規定された競争促進的な規定について独禁法との統一性・整合性が担保されるべきであるとする考え方について、両者の法目的の差異をどのように考えるかという点にある。事実上の問題として、事業法における競争促進規定がその文言および解釈において、独禁法とほぼ同一のものとみなせる場合はあるが、本来事業法と独禁法は、その目的・趣旨が異なるのであり、両者を統一化する必要性およびその根拠があるかという疑問がある。

(2) 競合説

大阪バス協会事件⁽⁵⁾において、独禁法と道路運送法の関係につき、被審人は、「事業法である道路運送法は一般法である独占禁止法に対し特別法の関係にあり」、「道路運送法に基づく競争制限的規制によって自由競争の余地を否定している範囲、領域においては、特別法である同法が優先し、一般法である独占禁止法の適用の余地はない」と主張し、両者は一般法・特別法の関係にあると主張した。しかし、公取委は、「本件のように運賃等が現実に主務官庁による認可を経ている場合において事業者団体の行為に対して独占禁止法所定の排除措置を命ずることができるかどうかを検討すべきときに、明示的な適用除外規定がないにもかかわらず、

当然に独占禁止法の適用が排除されて終わる、ということとはできないし、また、この問題を検討する場面で道路運送法の関係規定が当然に独占禁止法の関係規定の内容、趣旨を規定し、拘束するものではなく、この問題は、専ら同法の見地から判断すべきであると解するのが相当である」として、被審人の主張を認めなかった。この考え方の根拠として、「道路運送法の定める運賃等の認可制度が独占禁止法の規律する競争秩序を規定、拘束することはないという意味においては、双方の一般法と特別法との関係はな」く、道路運送法は、公共の福祉を増進するために道路運送の総合的な発達を図ることを直接の目的とし、道路運送事業の分野において公正な競争を確保することを目的としているのは、その手段として掲げられているにすぎないのであって、独禁法と異なり、道路運送法において公正な競争の確保は、道路運送に関する秩序位置のための規則と並んで公的な規制の手段として採用されているに過ぎず、「保護法益としての公正な競争の確保の扱い方に差異があ」ることを挙げている。

この考え方は、独禁法と事業法の関係全般に置き換えると、事業法に明示的な適用除外規定が存在しない限り、両者はその目的を異にしていることから、両者は重疊的に適用されるとするものである。

(3) 独禁法と事業法の「調整」説

この考え方は、従来事業法に基づく事前規制がおこなわれてきた分野につき、規制緩和により事業法に基づく規制が事後規制型に転換されたこと、競争促進的な規制の導入が行われたことから、事業法と独禁法が競合する場合があります、その場合には独禁法による規律が基本となるとするものである。しかし、独禁法に加えて、事業法による規制の必要性が認められる場合には、独禁法との整合性が必要であり、公取委との調整が必要であるとするものである⁽⁶⁾。

この考え方は、事実上の問題として、事業法に基づく規制を受ける事業者が、事業法と独禁法の「板ばさみ」になることを避け、事業法・独

禁法双方に基づく考え方を一本化する必要性があるとするのであろう。例えば、電気通信市場法に基づく料金の届出を同法に基づいて行い、それに対し同法に基づく料金変更命令が下されないにもかかわらず、独禁法により当該価格設定が私的独占ないし不当廉売として規制されることを避けようとする意図があるものと思われる。しかし、この考え方の問題点としては、事実上事業法における競争促進的な規定が独禁法と同様のものと考えられる側面はあるが、両者の法目的・趣旨の差異をどのように考えるかということが挙げられる。独禁法優先説と同様に、両者を統一化する必要性およびその根拠があるかという疑問がある。

(4) 事業法と独禁法の「棲み分け」説

この考え方は、事業法に基づく規制がおこなわれている分野につき、競争上の問題が生じた場合には、事業法、独禁法双方の規制を適切に組み合わせる必要があるとする。具体的には、「事業法規制が用意されている場合は一旦はそれにより、それ以外の自由な事業活動の領域での競争リスクに対しては独禁法を適用すべきである」として、事業法と独禁法の棲み分けを提唱している。しかし、公益事業分野での技術革新、規制改革が事業法規制に「時代遅れや抜け穴等」を生じせしめることから、「規制改革によって開かれた自由な事業活動の領域に対し適用されるのはもちろんのこと、事業法規制が風化してしまったり技術革新により乗り越えられた結果生じている、妥当であると是認できる競争の場においてそれを妨げたり歪めたりする行為に対しても適用されるべきである」とし、「各々の事業の特性に見合った形で、事業法規制と独禁法規制の最適選択」を求める必要があるとしている⁷⁾。

この考え方の背景には、事業法に基づく規制と独禁法による規制が重複する場合、明確な調整ルールが存在せず、したがって現実的にみて、事業法に基づく規制が専門性・技術性に優れるなどの利点が存在することから、事業法に基づく規制が有効であるとの考えがあると思われる。

しかし、現実的な側面から見ても、事業法を運用する監督官庁が競争促進的な規定の運用につき、専門性を有しているかという疑問がある。この問題については、独禁法優先説からも疑問が述べられている⁽⁸⁾。また、理論的にみても、事業法と独禁法はその法目的・趣旨を異にしているのであり、両者が「棲み分け」をする理由が明らかではない。

(5) 独禁法限界説

この考え方は、上記「調整」説から、適用除外規定のない事業法の存在、各事業の監督官庁の存在から公取委と監督官庁が連携をとってガイドラインを作成することなどを指摘されていることから、公取委が施行する独禁法の内在的限界が存在することを指摘することを出発点とする。つまり、独禁法の理論的根拠である「価格理論モデルが示す資源配分の効率性」には、理論上「静態的性格に由来する限界を抱えるものであり、動態的な問題に対する最善の解決が独占禁止法内在的な考え方によって与えられるという保証がない」ことから、従来の適用除外制度が存在し、各監督官庁がその判断をおこなってきたとする。また、公取委は「準司法的機関として職権行使の独立性を保障されて」おり、そのような機関が、動態的な資源配分状態の望ましきという政治的・行政的な判断を下す主体としては適当ではなく、むしろ公取委が事業法が適用される分野に独禁法を適用することは、「事業法的世界への侵入」であると⁽⁹⁾とする。

この考え方の背景には、動態的効率性の達成こそが市場の本来の機能であり⁽¹⁰⁾、その動態的な資源配分状態の望ましきについて、公取委はその判断を行う主体として望ましくなく、政治的意味を持つ秩序形成にかかわる判断は、政治的な責任を負うことが可能である各監督官庁が行うべきであるという考え方がある。

この考え方の問題点は、独禁法の「静態的性格」から事業法と独禁法が交錯する領域については、公取委は介入すべきではないとする点であ

る。この点につき、従来事業法によって規制されてきた分野は、市場の失敗に関連する問題であり、この分野にカルテル規制をはじめとする独占禁止法に基づく規制を行う場合、この「市場の失敗に関連する諸問題をどう独占禁止法解釈の中に取り込むのか」という課題が発生」とされ、2条6項における「公共の利益」を自由競争秩序を意味すると解釈し続ける場合にはもとより、「公共の利益」を2条6項において積極的に位置づけたとしても、「コスト」が発生するとしている⁽¹¹⁾。しかし、独禁法が「静態的性格」のみを有するものなのか疑問であり、また仮に「静態的性格」を有するものだとしても、それにより事業法が独禁法に優先する根拠とはならない。独禁法において、動態的効率性は「公共の利益」ないし「競争の実質的制限」の解釈として取り入れることは可能である。また、それが現状において行われておらず独禁法にそのような限界があるとした場合には、すべての独禁法に基づく規制が無意味なものとなる。さらに、「コスト」の意味についてもそれが発生することにどのような問題点があるかが不明である。私見では、2条6項における「公共の利益」とは、原則として自由競争秩序に反することを指すが、例外的に、自由競争秩序の維持と当該行為によって守られる利益とを比較衡量して、「一般消費者の利益の確保」「国民経済の健全で民主的な発達の促進」という究極の目的に実質的に反しないと認められる例外的な場合を独禁法の適用から除外する趣旨であり、その違法性を阻却する意味があると考えられ、当該行為が独禁法の究極目的に合致するか否かは、被審人ないし被告側に証明責任が存在すると考える⁽¹²⁾。この場合、事業者は、当該行為が「公共の利益」に反しないことの証明を求められることとなるが、その場合にも「コスト」が発生することとなるのであろうか。

(6) 事業法優越説

この考え方は、平成13年6月に改正された電気通信事業法に関するものであるが、同法には、「公正な競争の促進」がその目的として掲げられ

ていることから、同法は独禁法と「その趣旨を同じくする法律であることが明確になった」とし、「電気通信事業法は広義の競争法のうち電気通信事業分野の規制を担当するもの」であることから、「『一般競争法』である独占禁止法との関係ではいわば『特別競争法』の地位」にあるとするものである。つまり、電気通信事業法においてその正当性が認められた行為は、同時に独禁法上も合法と認められるべきであり、そこに独禁法の介入の余地はないとするものである⁽¹³⁾。

しかし、この考え方には次のような問題がある。電気通信事業法は、その目的として「電気通信事業の公共性にかんがみ、その運営を適正かつ合理的なものとするとともに、その公正な競争を促進することにより、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者の利益を保護し、もつて電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保を図り、公共の福祉を増進すること」を挙げているが、この目的により電気通信事業法が、独禁法の特別法の地位にあるとするには論理の飛躍がある。この目的規制がどのように解釈されるものなのか、特に独禁法の最終目的である「一般消費者の利益の確保」「国民経済の健全で民主的な発達の促進」との統一性がみられるものなのか、ということについて明らかにする必要がある。また、個別に見ても、例えば電気通信事業法19条では事業者が届け出た料金につき、電気通信回線設備の使用の態様を不当に制限するものであるとき、特定の者に対し不当な差別的取扱いをするものであるとき、他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不相当であるため、利用者の利益を阻害するものであるときなどには、その変更を総務大臣は事業者に命ずることができるとしているが、これらの規定が独禁法の内容をすべて含むものといえないことは明らかである。両法は、その目的において、また個々の条文の内容においても、同一性があるとは認められず、したがって、電気通信事業法が独禁法の特別法であるとすることはできな

いであろう。

また、事業法と独禁法の関係一般につき、「独禁法は、各事業法の規制の目的と趣旨に矛盾しない限度で適用されるべきであり」、「独禁法はわが国の法秩序を前提として解釈することが要請されている」ことから、「事業法で、競争制限行為を強制又は許容し、競争制限行為を前提としてある種の法政策を実現しようとしていることが立法者の意思であることが判断できれば、独禁法はその立法者の意思に従うことが要請されている」とし、両方が交錯する領域については、独禁法の適用はないとする考え方がある⁽¹⁴⁾。また、この考え方は、同様に、事業法において独禁法と同様のものと思われる条文が存在する場合、「裁判所における規制実態法の競争概念の解釈において、事業法の解釈は独禁法からだけ導かれるものではなく、又行政レベルにおける解釈においては、事業官庁の解釈を公正取引委員会は尊重すべきである」とする⁽¹⁵⁾。

この考え方に対する疑問として、次の点が挙げられる。第一に、前者の意見について、その理由として、独禁法の目的規定を考慮することが必要であり、事業法に基づく行為については独禁法でいうところの「保護に値しない競争」であるとしているが、事業法において許容される競争そのすべてが独禁法において「保護に値しない競争」である、つまりは独禁法の適用対象外であるとしていることである。つまり、なぜ、事業法が、「わが国の法秩序」を形成しうかが不明である。また、監督官庁が当該事業法を適切に運用していない場合にも、独禁法は適用されないのであろうか。第二に、後者の意見について、その理由として、事業法の解釈とエンフォースメントは、事業官庁がその権限と義務を有し、かつ、公取委は各種事業法に基づく行政責任を期待されておらず、またその専門的能力・スタッフを有していないことをその理由として挙げているが、実態面としてそのような見解もありうるが、両者の法目的の差異はどのように考慮するのかということである。この点につき、事業法

と独禁法の秩序は、「当然に異なることがありうる」⁽¹⁶⁾としながら、事業法に基づく解釈を独禁法に優先させるべきとすることに矛盾があるように思われる。

2. 事業法と独禁法に関する私見

上記の検討から、私は事業法と独禁法の性格の差異から、両者はその条文に同様の規定が存在する場合であっても、重疊的に適用される、つまりは競合説と同様の考え方を採用する。

上記の各意見からみて、事業法と独禁法の関係を結論付ける理由として、二つの側面がある。ひとつは、事業法と独禁法の法目的の差異・性格から、もうひとつは法の適用の実態・運用の側面からである。

第一の側面について、例えば電気通信事業法は、1条でその目的として、「電気通信事業の公共性にかんがみ、その運営を適正かつ合理的なものとするとともに、その公正な競争を促進することにより、電気通信役務の円滑な提供を確保するとともにその利用者の利益を保護し、もつて電気通信の健全な発達及び国民の利便の確保を図り、公共の福祉を増進すること」を挙げており、各種事業法と独禁法の目的は、一見重なり合うと思われる部分も確かに存在するが、その一方で異なる側面も存在することが挙げられる。電気通信事業法は、「公正な競争を促進する」により「利用者の利便」「電気通信事業の健全な発達」することをその目的規定しているが、独占禁止法がその目的としている「公正且つ自由な競争を促進」することにより「一般消費者の利益」「国民経済の健全で民主的な発達」することという文言との関係が明らかではない。また、実体規定、例えば事業者が届け出た約款に対する変更命令の基準においても、電気通信事業法と独禁法は必ずしもその基準が一致するわけではない。他の事業法においても同様のことが言える。

第二の側面について、事業法の運用に関する実態、公取委の実状から、両者の関係を結論付けるべきではないと考える。監督官庁について、事業法に基づく規制において専門性・技術性に優れるなどの利点が存在するといったことについても疑問が呈され、両者が「棲み分け」を行う理由は見当たらない。また、事業法に基づく規制を受ける事業者が、事業法と独禁法の「板ばさみ」になることを避けることの必要性についても、それは憲法上においても合理的な理由があれば許されるものであり、事業法に基づく行為であっても、それに独禁法の適用が行われる場合があることを認識することで足りるというべきである。

Ⅲ 航空法における運賃認可と独禁法

上記の事業法と独禁法の関係についての検討に基づき、以下では、航空法に基づく認可が行われた航空運賃の設定行為に対し、独禁法の適用可能性を検討することとする。

平成11年航空法改正により、航空事業について事業免許を許可制に改め、また、運賃についても届出制とした。ただし、航空法105条2項により、事業者が届け出た料金が「一 特定の旅客又は荷主に対し、不当な差別的取扱いをするものであるとき 二 社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、旅客又は荷主が当該事業を利用することを著しく困難にするおそれがあるものであるとき 三 他の航空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あるものであるとき」には、国土交通大臣はその変更を命ずることができると規定された。航空法においては、109条に基づく事業の継続が困難な路線に関する協定、国際運輸協定・国際運賃カルテル以外、独禁法の適用除外は認められていない。現在、平成11年改正航空法に基づき、各航空会社は、国内路線について、予約日などを基準として様々な運賃設定を行っている。

その中で平成14年9月30日に公取委は、東京・九州間の国内航空路線に関し、新規参入者が運行している路線につき、大手航空3社の運賃設定が私的独占に違反する疑いがあるとして、問題点の指摘を行い、自主的な改善措置を採るよう求めた⁽¹⁷⁾。本件における大手航空3社が届け出た運賃は、航空法105条に基づき届出を行ったものであり、それに対し、105条2項に基づく変更命令は下されていない。

この事例は、公取委は勧告・警告・注意といった独禁法に基づく措置をとったものではないが、航空法と独禁法の抵触という問題が具体的に生じたものである。本件では、大手航空3社の運賃設定に対し、航空法には違反しないと判断された、ないし、まだ具体的な措置がとられていない状態において、独禁法の適用の可能性が検討されている。

これまで航空法105条2項に基づく運賃変更命令は下された例はない。しかし、航空法に則った行為であっても、今後はそれに対し、独禁法を適用する可能性がある。上記で検討したように、事業法と独禁法の関係につき、競合説を採る場合にはその可能性が高まる。

以下では、具体的に、現在の航空運賃の設定につき、航空法と独禁法の適用がいかなる関係にあるか、ということにつき、上記大手航空3社の運賃設定に対する独禁法・航空法の適用可能性と新たな問題として単独路線における運賃設定に対する独禁法・航空法の適用可能性について検討することとする。

1. 大手航空3社による新規参入者に対する運賃設定に対する 独禁法・航空法の適用

上述した大手航空3社による新規航空会社への対抗的価格設定の概要は、以下のものである。

東京・宮崎間の平成14年8月に新規参入したスカイネットアジア航空

は、普通料金21,000円、2 回回数券の場合片道あたり18,500円という運賃設定を行っていた。それに対し、大手航空3社は、それまで31,000円であった普通料金を平成14年10月から27,900円に引下げ、かつ、ほぼ全便に関し、特定便割引料金を平成14年10月までは23,500円、10月は2,200円、11月は18,500円に設定した。また、大手航空3社は、同様の行為をスカイマークエアラインズが就航した東京・福岡間、東京・鹿児島間においても行っていた。

このような事態に対し、公取委は、「大手航空3社の市場における地位・状況。総合的事業能力、当該運賃水準、新規参入者に対する影響等からみて」、当該対抗的価格設定が私的独占に該当する可能性があるとして、大手航空3社に「自主的な改善措置」をとることを求めた。大手航空3社は、この要請を受けいれ、平成14年12月から当該3路線の特定便割引運賃を引き上げた。

以下では、このような大手航空3社の対抗的価格設定に対する独禁法・航空法の適用の可能性について検討することとする。

(1) 独禁法適用の可能性

公取委は、本件において「特定便割引として、新規参入者の設定している割引運賃等と同等又はこれを下回る割引運賃を設定している事実」を指摘し、併せて、他の特定便割引運賃と比較して、「新規参入者と競合がある路線の割引の程度が大きく、一部の路線の運賃水準がコストから見ても低いものとなっており、さらに、東京一宮崎・鹿児島路線のみを対象としたマイレージの優遇を行うなどの事実」が認められたとしている。これらの認定事実から、大手航空3社の対抗的価格設定について、私的独占として規制することは可能であろうか。

私的独占の成立要件は、手段を問わず、他の事業者の事業活動の支配・排除を通じ、一定の取引分野における競争を実質的に制限することである。これらの要件のうち、「排除」については、違法となる排除行為と正

当な事業活動との差異をどのように捉えるかが問題となる。私的独占における排除行為については、「人為性」に存在の有無がそのメルクマールとされるが⁽¹⁸⁾、この「人為性」とはいかなる場合に認められるかは明らかではない。それでは、本件において、当該行為が、不当廉売など不正な取引方法に該当しないとした場合⁽¹⁹⁾、この「人為性」は認められるであろうか⁽²⁰⁾。

既存大手会社であっても、新規参入者に対抗するための価格設定は、原則として自由である。良質・廉価な商品・サービスを提供することにより、新規参入者を排除したとしても、それは正当な事業活動であり、その結果として消費者が利益を受けることとなり、独禁法1条に規定されている本法の目的を達成することとなる。本件における大手航空3社の対抗的運賃設定についても同様のことがいえる。しかし、本件においては、対抗的価格設定の水準およびその他の方法に問題がある。本件特定便割引は、新規参入者と競合がある路線の割引率が他と比較して大きく、また、マイレージに関しても東京・宮崎間、東京・鹿児島間のみを優遇している。したがって、原則として、既存3社が対抗的価格設定を行うことは自由な行為、つまりは反競争的な行為ではないと認められるものの、他路線と比較して、新規参入者との競合路線のみ割引率が低く、また、マイレージに関する優遇を行っていることから、新規航空会社を「狙い撃ち」した運賃設定であることが認定される。また、当時においては、大手3社は、便数の多さや空港設備の利用状況、機内サービスなどの面から、実質的には新規参入者と比較してより安い運賃を設定していたものとみなすことができる。さらに、大手3社は共同で市場を支配しているものとみなすことが可能である。3社間に意思の疎通が行われていなくとも、1社の行動に他社が追随することはこれまでの同調的な運賃設定から明らかである。1社が新規参入者に対抗する運賃設定を行うことに他社が追随した運賃設定を行うことは明らかであり、そこに共

同の市場支配力が認定され、その共同の市場支配力を通じた、新規参入者の排除が行われている。以上のことから、総合的に大手3社の対抗的運賃設定には、新規参入者を排除する「人為性」が認められると考えられる。

私的独占の成立要件としては、他に「一定の取引分野における競争の実質的制限」を満たすことが必要であるが、本件においては、新規参入者と既存大手3社の競合路線において、新規参入者が排除される可能性が認められることから、この要件を満たす。

したがって、本件大手航空3社による対抗的価格設定は、私的独占に該当するものと考えられる。

(2) 航空法適用の可能性

次に、本件大手3社の運賃設定に対して、航空法に基づく運賃変更命令を下す可能性について検討する。

航空法105条に規定された基準については、「旧航空法で規定されていた認可運賃のあり方に競争導入という現実を加味した上で運賃についての許容される幅を示したものと思われ」、「変更命令の基準は多くは独占禁止法（正確には公正取引委員会告示による『不公正な取引方法』）で指定された事項と重複する」とし、独禁法の規定と同様の趣旨を規定したものであるとする見解がある⁽²¹⁾。

しかし、航空法は1条における目的規定からすると、独禁法とは必ずしもその趣旨が同じであるとは言えない。特に、「利用者の利便の増進」を図ることがその目的のひとつとして挙げられており、独禁法の目的について通説がいうところの独禁法の執行による競争秩序の維持による一般消費者の利益とは差異があるように思われる。また、航空法105条の文言からみて、その内容は必ずしも独禁法と重複する内容を規定していない。

また、平成11年航空法改正にあたり、航空局長の私的諮問機関である「航空輸送サービス懇談会」では、航空法105条に基づく運賃変更命令制度の在り方について、次のように論じられている。

「特定の旅客又は荷主に対し、不当な差別的取扱いをするものであるとき」(105条2項1号)に該当する場合とは、「届出された運賃・料金が、合理的かつ正当な理由無く、特定の旅客又は荷主を優遇又は冷遇するものであるとき。なお、合理的かつ正当な理由の妥当性については、個別具体的な事例毎に判断されるものであるが、基本的には運賃・料金体系全体での整合性、社会政策上の観点、社会通念等を勘案し、総合的に判断する。」「社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、旅客又は荷主が当該事業を利用することを著しく困難にするおそれがあるものであるとき」(105条2項2号)に該当する場合とは、「届出された運賃・料金が、合理的かつ正当な理由無く、旅客又は荷主の利用を著しく困難にするおそれのあるものであるとき。なお、合理的かつ正当な理由の妥当性については、個別具体的な事例毎に判断されるものであるが、基本的には当該路線における路線特性、運賃の多様性、コスト等の状況、他路線との比較、社会通念等を勘案し、総合的に判断する。」「他の航空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あるとき」(105条2項3号)に該当する場合とは、「届出された運賃・料金が、航空会社間の公正な競争（筆者注一条文でいうところの不正な競争を言い換えたものと思われる）を阻害するおそれのあるものであるとき。なお、公正競争阻害性については、個別具体的な事例毎に判断されるものであるが、基本的には当該路線における路線特性、当該航空会社の市場支配力、当該運賃・料金設定の意図、当該運賃・料金の継続性、当該運賃・料金設定が競争事業者に与える影響等を勘案し、総合的に判断する⁽²²⁾。」「

本件において適用される可能性があるのは、105条2項3号である。上記懇談会は、その例として、「当該路線においてプライスリーダーたる一定の市場支配力を有する航空会社の路線に他の航空会社が新たに参入し、価格競争を開始した場合において、市場支配力を有する航空会社が当該市場支配力の維持等を目的として、不当に運賃・料金を引き下げる場合」

を挙げている。この考え方にしたがって考えた場合、本件大手3社の運賃設定は、その共同で有する市場支配力を維持する目的をもって、行われたものとみることができ、また、航空法に基づく運賃設定に関しては実施月の2カ月前までにその届出を行うことから、少なくとも1カ月はその運賃が継続され、その後も継続することが見込まれ、それにより新規参入者の経営に打撃を与えることが予想され、「総合的に」勘案した場合、本件は、この例に該当するとみることができる。したがって、本件運賃設定に対しては、105条2項3号に基づき、運賃変更命令を下すことが可能であったと結論付けられる。

2. 単独路線における運賃設定に対する独禁法・航空法の適用

上述の公取委による問題点の指摘は、大手航空会社と新規参入者が競合している路線についてのものであった。公取委の指摘に対し、大手航空会社は平成14年12月から、新規参入者が存在する路線に設定した特定便割引運賃の引き上げを行っている。現在、東京・宮崎便では、スカイネットアジア航空が設定している割引運賃と比べ、大手航空2社が設定している事前購入運賃はその価格を上回っている状態である⁽²³⁾。その他、大手航空2社と新規参入者が競合している路線についても、同様の運賃設定が行われている。

現在、これら競合路線については、私的独占、不当廉売といった問題はないと思われるが、新たな問題として、1社のみが運行している単独路線の運賃設定とその他の競合路線との運賃設定の格差がある。この問題は、日本航空と日本エアシステムの事業統合の際にも懸念されたが、それに対し、統合後は「他の航空会社とのすべての競合路線」及び「現在JAL及びJASのみが競合している路線」の全便に、特定便割引、事前購入割引といった割引運賃を設定するとの対応を当事者は行うこととした⁽²⁴⁾。

この状態は、現在でも対象となる席数の多寡などの問題はあるが、ほぼ継続されている。

ここで問題とするのは、大手航空会社が従来から単独で運航している路線に関する運賃設定である。このような路線は、いわゆる地方路線に多く存在するものであり、このような単独路線には往復割引・高齢者割引は設定されていても、特定便割引・事前購入割引といった割引運賃は設定されていない。無論、使用する飛行機の大小・数、搭乗率、空港使用料、飛行距離といった合理的な理由から割引運賃を設定することができない路線もあろう。しかし、上記の条件からみて、乗客一人当たりを運送する費用がほぼ同一である路線において、競合路線については様々な運賃設定を行い、かたや単独路線では合理的な理由なく単一の運賃設定をすることは、独禁法・航空法からみて許されるのであろうか。また、合理的な理由が当事会社存在する場合でも、両法の適用可能性はないのであろうか。

(1) 独禁法の適用の可能性

このような場合、独禁法上、設定された運賃がいわゆる原価割れではない場合、第一に、当該行為が差別対価に該当するか否かが問題となろう。差別対価は、一般指定3項において「不当に、地域又は相手方により差別的な対価をもって、商品若しくは役務を供給し、又はこれらの供給を受けること」と規定されている。差別対価は、不公正な取引方法として指定されている他の類型と異なり、相手方は事業者に限定されていない。しかし、差別対価が不公正な取引方法として指定されているのは、「一方市場で高価格設定をおこなっており、他方市場で低価格設定を行っていること自体にあるのではな」く、「不当廉売と同様に低価格販売によって競争業者の『事業活動を困難にさせること』が必要である」とされる⁽²⁵⁾。ただし、他の事業者が現実市場から退出することまでは要しない。したがって、当該価格設定行為により、低価格が設定された市場において、

競争業者が市場から退出する可能性があること、または新規参入者の参入を妨げる蓋然性がある場合には、差別対価に該当することとなる。

また、当該行為に対しては優越的地位の濫用に該当する可能性がある。優越的地位の濫用は、2条9項5号に基づいて指定されているものであるが、2条9項5号は「不当な事業能力の格差の排除の規定が削除されたことにより、大規模事業者が、その地位を濫用して、中小企業を不当に圧迫するおそれもあり、そのような事態に対処するために、新たな類型として追加されることとなったもの」と説明されている⁽²⁶⁾。そのため、取引の相手方が事業者である場合には、適用可能性があるが、相手方が消費者である場合には、その適用の可否が問題となる。しかし、立法過程においては、事業者対事業者の取引が想定されていたとしても、当該行為において問題となるように、事業者が消費者との取引において優越的な地位にある場合にその適用対象外とする理由はない。

優越的地位の濫用の成立要件は、第一に「自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用」することである。単独路線においては、取引の相手方は、他に容易に代替手段を持たない場合、つまりは当該路線を利用せざるを得ない場合には、当該路線を運行する航空会社の地位が優越しているとみなすことができる。第二に、一般指定14項各号のいずれかに該当することであるが、当該行為は3号「相手方に不利益となるように取引条件を設定」することに該当する。第三に、公正競争阻害性を有することである。優越的地位の濫用の公正競争阻害性については、現在多くの学説において自由競争基盤の侵害に求められるとされ⁽²⁷⁾、市場における具体的な影響を認定する必要はない。本件において、当該行為により、航空会社の取引の相手方である事業者・消費者は、合理的な理由なく割引運賃が設定されていなくとも、当該路線を利用せざるを得ず、取引条件の諾否について自由な判断をなしえないことから、これらの要件を満たすと考えられる。

(2) 航空法の適用の可能性

上記運賃設定に対し、航空法の適用により、運賃変更命令を下すことは可能であろうか。

航空法105条の中で、単独路線の運賃設定に係る条文は、105条2項2号である。105条2項2号に該当する例として、上記懇談会報告書は、正当な理由のない「旅客又は荷主の利用を著しく困難にするおそれのある高額な運賃・料金」として、「当該路線と路線特性等が同等程度その他路線との比較などから判断して、合理的かつ正当な理由無く、旅客又は荷主の利用を著しく困難にするおそれのある高額な運賃・料金の場合」、「利用者に不当かつ過大な負担を強いる運賃・料金」、「抱き合わせ運賃・料金（例：往復便運賃のみの設定）等の運賃・料金であって、合理的かつ正当な理由に基づかないと認められる場合」を例として挙げている。このような解釈については、「この種の考慮が変更命令基準に入り込むことは、自由運賃への移行期における措置として理解できるものであるが、事業者の市場行動の制約となる可能性もあることから、将来における再検討の余地を残しているように思われる⁽²⁸⁾」とする見方もあるが、航空法105条に独禁法とは異なる視点が含まれていることが見てとれる。

このような解釈を採用した場合、乗客一人当たりを運送する費用がほぼ同一である路線において、競合路線については様々な運賃設定を行い、かたや単独路線では合理的な理由なく単一の運賃設定をすることは、運賃変更命令の対象となろう。たとえ当該行為により、競争業者が市場から退出する可能性がなく、また、新規参入者の参入を妨げる蓋然性がない場合であり、差別対価や優越的地位の濫用に該当しない場合であっても、他路線と比較し、単独路線において合理的な理由なく単一の運賃設定を行うことは、「旅客又は荷主の利用を著しく困難にするおそれ」があると評価される可能性がある。ただし、この解釈を採用する際の問題点として、「著しく」という文言をいかに解釈するかという問題がある。「著

しく」という文言を厳格に解釈した場合、当該価格が量的に同等程度その他路線より非常に高い場合にのみ、105条2項は発動されることになりそうである。しかし、航空法は1条が法目的として、「利用者の利便の増進」を図ることがその目的のひとつとして挙げていることから、「利用者の利便」を害するような価格設定である場合には、「著しく」の要件に該当するものとして理解すべきである。

3. 航空法における運賃変更命令と独禁法の関係

上述したように、上記大手航空3社の運賃設定に関して、105条2項3号に基づき、変更命令を下すことは可能であった。このような事態において独禁法の適用が検討されたのは、事実上、航空法と独禁法の棲み分けが行われていたが、国土交通省が航空法を適用する意図が元々ない、または、その発動をためらったがために、公取委が「いたしかたなく」独禁法を適用することを検討したものと考えられる。

しかし、航空法105条における運賃変更命令を発動する基準と独禁法における不公正な取引方法とはその趣旨が同一ではない。したがって、競合説を採る場合には、国土交通省および公取委は、航空法、独禁法それぞれに基づき、その権限を発動することを求められる。その結果、航空事業者が、航空法と独禁法の「板ばさみ」になるが、それは航空事業者が両者の規制の趣旨が異なることを認識することで足り、それは、合理的な理由があることから憲法上においても許されるものである。

Ⅳ 道路運送法における運賃認可と独禁法—高速バス料金、 タクシー運賃の事例から

以下では、道路運送法に基づく運賃認可に関し、独禁法の適用の可能性、および、道路運送法における運賃認可基準の解釈について検討することとする。この問題を検討する題材として、実際に事業法と独禁法の適用関係が問題となった高速バス料金、タクシー運賃に関する事例を以下では検討することとする。

1. 高速バス料金における運賃認可と独禁法

平成16年8月、仙台を発着する高速バスに新規参入した富士交通が民事再生法を申請した。富士交通は、平成14年道路運送法改正を受け高速バス事業に参入したが、この道路運送法改正が当社には逆に作用することとなった。改正により、高速バス料金をはじめとする乗合バスの運賃に関し、確定額認可を原則とするいわゆる強制運賃制度が上限価格制度に変更され、その上限の範囲内での運賃変更は届出制となったことから、既存業者が大幅な運賃引下げを行い、熾烈な価格競争の結果、新規参入者である富士交通が体力を消耗することとなった。

このような価格競争に対し、国土交通省は既存業者に対し、運賃変更命令を発することはなかった。しかし、公取委は、平成15年5月14日に仙台発着の高速バスを運行している既存業者に対し、注意を行っている⁽²⁹⁾。

以下では、当該事例に対し、私的独占に該当すると判断することが可能であったか否か、また、道路運送法に基づく運賃変更命令の基準を解釈することにより、当該事例に対し、運賃変更命令を下すことが可能であったか否かを検討することにより、道路運送法に基づく運賃変更命令と独禁法の関係を考察することとする。

(1) 仙台発着便の高速バス料金に対する独禁法、道路運送法の適用

仙台発着便の高速バス料金の経緯は仙台―福島間を例とすると次のようなものである⁽³⁰⁾。

東北地方の都市間交通は、新幹線、在来線、高速バスとあるが、その値段、所要時間、便数などから、高速バスが非常に大きな役割を果たしている。従来、仙台―福島間では、JRバス、宮城交通、福島交通が共同でその路線を運行し、その価格は片道1,000円であった。平成14年10月、富士交通は片道900円で仙台―福島間の高速バス事業に参入し、その後、富士交通に対抗して3社が値下げすれば、富士交通がそれに追って値下げし、最終的には片道800円、10枚つづりの回数券を使う場合には、両者とも片道500円までその価格を下げた。

このような事態に対し、平成15年5月14日公取委は、既存3社の価格設定を含めた行為が私的独占につながるおそれがあるとして、注意を行った。その際既存3社が、運賃プールを行っていたこと、新規参入者と同等の水準まで運賃を引き下げたこと、停留所を設置するバスプールの利用に関し、新規参入者がその利用を管理者に申請したところ3社の同意を得ることを条件として提示されたために、3社に同意を求めたが速やかに同意を得られなかったことが私的独占につながるおそれがあると指摘されている。その後、富士交通は民事再生法適用を申請し、現在では桜交通と共同で同路線を運行している。その中で、平成17年2月3日、公取委は本件について、「高速バスの共同運航に係る独占禁止法上の考え方⁽³¹⁾」を踏まえて、共同運航の運営のあり方について改善を図ったとして、審査を終了した⁽³²⁾。現在、富士交通・桜交通、既存3社とも片道800円、専用回数券(2枚綴り)を使用する場合には片道550円、10枚つづりの回数券を使用する場合には片道500円と同料金を設定している。

①独禁法の適用の可能性

平成17年2月3日公取委報道発表資料によると、仙台―福島間の共同

運行を行っている３社は、従来運賃収入をいったんプールした上で、各社の運行回数比に応じて配分する方法を採っていたが、それを「各社が発行した乗車券で利用者が３社が運行するいずれのバスにも乗車できることとして、運賃収入を着券清算するなどの方法に変更するとともに、運賃の設定、回数券の割引率、運行回数等は、各社が独自に決定すること」、「運賃の設定、回数券の割引率、運行回数等について、運輸局への認可申請又は届出の前に３社間で協議を行わないこと」としたことをもって、私的独占及び不当な取引制限に該当しないと判断している。しかし、このような公取委の判断には疑問が残る。

公取委は、上記ガイドラインにおいて、「運賃・料金、運行回数又は運行系統を制限する協定及び路線分割、市場分割を行う協定は、原則として独占禁止法上問題となる」として、運行回数等に応じて配分する形態の運賃プール、その他運賃・運行回数を制限することとなる運賃プールを例として挙げている。しかし、このような例に該当する場合であっても、高速バスの特性として、「着地が事業者の営業区域から遠隔地にあり、事業者が単独では運行しにくい場合が多い」ことから、「そうした特性に応じた必要な範囲を超えない形で行われる」「単独では参入しにくい場合において、新規路線と開設するために行われる協定」、当該協定を既に行っている事業者が単独では当該協定にかかる路線を維持することが困難な場合に行われている当該協定」については、路線分割、市場分割を行う協定を除き、独禁法上問題とならないとする。

公取委は、当ガイドラインに照らし合わせ、本件運賃プールが運賃、運行回数について制限しないと３社がしたことから、独禁法上問題ないものと判断している。しかし、ガイドラインでは問題がないとされているが、単独で当該路線を運行することが可能と思われる複数の事業者が形式はともあれ、運賃プールを継続し、当該路線を共同運行すること及び新規参入者に対する対抗的価格設定は、不当な取引制限及び私的独占

に該当しないのであろうか。

共同運行が行われる高速バス路線において、また消費者の利便性から、事実上、その運賃が各社により異なることはないと思われる。また、共同運行である以上、そこに参加する事業者間において運行回数に関する情報交換が行われることが通常であり、その際には、乗客が多い時間を除いて、同時の出発が行われないようする等運行回数について参加事業者の話し合いが行われる。新規参入者が当該路線に単独で参入できない場合以外、共同運行が行われることにより、事実上カルテルと同様の行為が行われ、その効果が発生することは明らかである⁽³³⁾。したがって、そのような場合、当該共同運行は、不当な取引制限に該当する。

また、既存業者が新規参入者への対抗的価格設定を行うことについても、独禁法上問題となりうる。このような場合、当該行為が私的独占に該当するか否かが問題となると思われる。しかし、その前提として当該価格設定が、不当廉売に該当しない場合に、それを私的独占として問題しうるか、という問題がある。この問題は、上記大手航空3社の対抗的価格設定についても同様であるが、この問題につき、公取委は「大手航空3社の市場における地位・状況、総合的事業能力、当該運賃水準、新規参入者に及ぼす影響等からみて独占禁止法第3条（私的独占の禁止）の規定に違反するおそれがある」とするのみであり、明確な判断を下していない。

私的独占の成立要件は、手段を問わず、他の事業者の事業活動の支配・排除を通じ、一定の取引分野における競争を実質的に制限することである。これらの要件のうち、「排除」については、上述のように「人為性」に存在の有無がそのメルクマールとされるが、この「人為性」とはいかなる場合に認められるかは明らかではない。

本件における対抗的価格設定に関し、この「人為性」は認められるのであろうか。平成15年5月14日の公取委の注意においては、対抗的価格

設定と併せて、バスプールの使用に関し既存利用者の同意を得ることが条件とされ、それに対し既存大手3社がそれに同意しなかったこと、運賃プールを行っていたことをもって、私的独占に該当するおそれがあるとされている。上記で検討したように、現在の既存大手3社の運賃プールは、独禁法上問題がないものと公取委は判断しているが、単独で運行可能であるにもかかわらず、運賃プールを継続している場合には、不当な取引制限に該当し、そこには新規参入者を排除する意図が認められる。現在共同運行を行っている既存業者が、単独運行する場合には、新規参入者とはほぼ同様の競争条件となる。したがって、その市場支配力がなくなることを防止するために、共同運行・運賃プールを継続しているとすれば、そこに「人為性」を認めることができ、私的独占にいうところの「排除」に該当すると考えられる。

私的独占の第二の成立要件として、「一定の取引分野における競争を実質的に制限すること」が必要であるが、既存3社が対抗的設定、共同運行・運賃プールにより、新規参入者を排除する可能性が高いと認められれば、この要件を満たすこととなる。平成15年5月14日の公取委の指摘以降、独禁法上不当とみなされうる共同運行・運賃プール（運行回数比に応じて運賃収入を配分するもの）、対抗的価格設定が継続され、実際に、新規参入者は民事再生法の適用を申請している。このような事態において、新規参入者の経営上の問題等が生じていなかったのであれば、明らかにこの時点においても私的独占の適用が可能であったと言える。

②道路運送法の適用の可能性

道路運送法9条は、高速バスを含む乗合バスについて、総括原価方式による運賃の上限を認可し、その上限の範囲内で事業者は運賃設定を行い、当該運賃を国土交通大臣に届出を行うことを定める。また、5項において、届け出された運賃が、「1. 社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、旅客の利益を阻害するおそれがあるものであるとき、2.

特定の旅客に対し不当な差別的取扱いをするものであるとき、3. 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おそれがあるものであるとき」には、国土交通大臣は変更命令を下すことが定められている。

本件における既存業者による対抗的価格設定との関連において問題となりうるのは、当該対抗的価格設定が、「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おそれがあるものであるとき」に該当するか否かということである。この条文につき、「公正な競争を阻害するか否か（おそらく不当な競争と同様の意味と考えられる一筆者注）については、個別具体的な事例ごとに判断されるものであるが、基本的には届け出た運賃等について、原価を償うことが可能かどうか、路線の特性、その設定又は変更の意図、継続性及び届け出た運賃等が他の一般乗合旅客自動車運送事業者に与える影響の度合等を勘案し、総合的に判断するものとする」との考え方が表明されている⁽³⁴⁾が、その内容は明らかではない。

道路運送法1条は、「道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものとすることにより、道路運送の利用者の利益を保護するとともに、道路運送の総合的な発達を図り、もつて公共の福祉を増進することを目的とする」としている。この目的規定においては、「道路運送の利用者の利益」が法目的のひとつとして挙げられており、この法目的を反映した「不当な競争」の解釈が求められる。利用者の利便と言った場合、二つの側面があるように思われる。ひとつは、運賃の低下であり、もうひとつは運送の安全性・利便性である。利便性には、バス輸送であれば、定期的な運行、必要最小限の遅延といったことが挙げられる。前者について言えば、本件においては、既存業者と新規参入者との間で激しい価格競争が行われたことにより、運賃が低下し、その利益を利用者は享受している。それに対し、後者については、新規参入業者の参入により利用便の数が増加したことにより、その利便性を享受している。しかし、届け出られた実

施運賃の低下により、結果として新規参入者が市場から退出し、仙台—福島間の高速バス路線が再び既存業者による共同運行のみに限られてしまうことが予想され、その結果、運賃が新規参入以前の状態に戻る考えられる。しかし、新規参入者と既存業者の間で運賃の差異がない場合には、この新規参入者の退出の危険性が高い場合であっても、「運賃の低下」という状態がもたらされている以上、「利用者の利便」を重視した場合には、それが向上していることから、既存業者の実施運賃の届出に対し、運賃変更命令を下すことは困難である。しかし、その場合でも新規参入者が退出後、既存業者が値上げの届出を行った場合には、9条5項3号に照らしそれが「利用者の利便」を損ねるものであるとして、変更命令を下すことは可能である。

(2) 道路運送法における高速バスに関する運賃変更命令と独禁法の関係

道路運送法18条において、「1. 輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる路線において地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、当該路線において事業を営んでいる2以上の一般乗合旅客自動車運送事業者が行う共同経営に関する協定の締結」、「2. 旅客の利便を増進する適切な運行時刻を設定するため、同一の路線において事業を営んでいる2以上の一般乗合旅客自動車運送事業者が行う共同経営に関する協定の締結」であり、国土交通大臣の認可を受けた場合に対する独禁法の適用除外が規定されている。本件における既存3社による共同運行は、上記2号の要件に該当する場合であれば、独禁法の適用を免除される可能性がある。しかし、道路運送法はこの場合でも、19条2項において、当該協定が「1. 旅客の利益を不当に害さないこと。2. 不当に差別的でないこと。3. 加入及び脱退を不当に制限しないこと。4. 協定の目的に照らして必要最小限度であること。」の要件を満たす場合のみ、その認可を下すこととされる。したがって、本件共同運行に伴う協定が、9条5項にいうところの「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おそれがあるものであるとき」という要件を満たす場合には、旅客の利益が害されているものと考えられ、国土交通大臣がその認可を下すことはなく、また、独禁法の適用も免除されない。

航空法と独禁法の関係と同様に、道路運送法と独禁法の目的は異なり、また、道路運送法における運賃変更命令における基準は独禁法における不公正な取引方法とその趣旨を同じくするものではない。独禁法において、高速バスの問題においてその一端が示されている乗合バスにおける新規参入・退出の問題に関し、既存業者がなんらかの共同行為を行うことは不当な取引制限に該当する可能性が高く、また、対抗的価格設定行為は私的独占に該当する可能性が高い。このように、具体的行為に対し、独禁法は、競争秩序を維持・回復することを通じて、効率性の高い新規参入者を結果として保護することにより、一般消費者の利益を保護することとなる。それに対し、道路運送法においては、「利用者の利益の保護」をその目的としていることから、より直接的にその保護を行うことが要請される。もちろん、道路運送法1条に挙げられている同法のその他の目的を参酌することは必要であるが、道路運送法の規制目的は独禁法と異なる。したがって、ひとつの実施運賃の届出という行為に対し、それが届出られた時点において、道路運送法・独禁法双方の観点から、規制を加えることが可能である。

2. 道路運送法に基づくタクシー運賃の認可と独禁法

道路運送法は、平成13年、一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー事業）について参入要件が需給調整条項を伴う事業免許制から、一定の要件を満たした場合にはその参入が認められる許可制に変更され³⁵⁾、その結果、新規参入が活発に行われている³⁶⁾。しかし、その運賃は、総括原価方式に基づく（ただし適正原価を基準）幅認可制³⁷⁾であり、その基準と

なる運賃についてはなお国土交通大臣の認可を受けなければならない。この認可の基準として、道路交通法 9 条の 3 第 2 項において、その認可基準が規定されており、その基準は改正前の 8 条 2 項とほぼ同様の規定である。この改正前の 8 条 2 項について、1984 年に京都 MK タクシーが値下げ申請を行った件につき国土交通省との間で争いが生じている⁽³⁸⁾。

以下では、この事件に対する判例を検討することにより、タクシー事業における運賃に対する独禁法と道路運送法の適用の関係について検討することとする。

(1) 京都 MK タクシー運賃値下訴訟

① 事実の概要

旧道路運送法 8 条 1 項は、タクシー業等、一般自動車輸送事業の運賃及び料金の変更・設定につき、運輸大臣の認可を受けるべきものとし、同条 2 項 1 号から 4 号において、その認可基準を規定していた。1 号は、「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」と規定し、適正原価を基準とした総括原価方式を用いることが規定され、2 号では「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 号では、「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 号では「他の一般自動車運用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」と規定していた。

原告は、京都市域においてタクシー事業を営んでおり、昭和 57 年 3 月、運輸大臣から京都市内におけるタクシー事業の旅客運賃及び料金（以下、運賃とする）を認可する権限の委託を受けている被告大阪陸運局（昭和 59 年 7 月 1 日以降の名称は近畿運輸局）に対し、変更を認可するよう申請したところ、被告はこれを却下した。その理由として被告は、第一に、申請された運賃が 8 条 2 項各号に該当するか否かの判断は、行政庁であ

る被告の自由裁量に属するものであること、第二に、本件申請は運輸省及び被告の行政方針である同一地域・同一運賃の原則に反するものであることを挙げた。

本件の状況としては次のことが指摘できる。昭和26年に道路運送法が施行され、昭和27年に東京地区にて行われた同法8条に基づく運賃改定以来、同一地域、同一運賃の原則が行政の方針として採用されてきた。この原則は、日本全国において、各陸運局長が定めた運賃ブロックごとに単一の運賃を定めることを内容とするものであり、運賃変更認可の申請手続も各運賃ブロック内のタクシー事業者で組織する事業者団体が、その所属の事業者の申請を一括して代理で行い、運輸当局もこれを前提として審査を行うものであった。しかし、昭和51年公取委は、北海道ブロックの運賃値上げ申請を機会に、事業者団体が構成員の委託を受けて運賃変更の認可申請を一括して行うことが独禁法3条ないし8条1項1号もしくは4項に該当するおそれがあると指摘し、これを受けて運輸省は、個人タクシー事業者を除いて、事業者団体による一括申請は認めず、事業者団体が申請内容を決定し、構成員に対しこれを強制することがないよう指導することとし、関係者に周知徹底した。しかし、被告は、他の陸運局と同様に、従来の運賃変更認可手続を基本的には変更することなく、運賃ブロック内の全事業者からの変更申請が出揃った時点で、運賃変更の認可手続に着手することとしていた。このような背景がある中、昭和56年4月ごろ、京都市域において、他の大都市と同様に運賃値上げ申請が出揃ったが、原告らは3社のみはこの申請に同調しなかった。その後、原告らは大阪陸運局の担当官、事業者団体から値上げ申請に同調するよう強い働きかけを受け、同年8月他の事業者同様の申請を行った。しかし、これに対し、公取委は翌年、当該自動車団体に対し、独禁法8条違反の疑いがあるとして、今後このような行為を再び行うことがないよう、警告を行った。翌年、京都市内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かかわらず収入がそれ程増加しなかったことから、運賃を値下げして旧来のものに戻す必要があるとして、原告は被告に対し、値下げ申請を行った。

②判旨

第一に、道路運送法 8 条に基づくタクシー運賃の認可あるいは不認可の処分は、被告は自由裁量行為であるとするが、その性質に公企業の特許的な性質の面があるとみるにしても、その実態は、私人の有する営業の自由を公益のために規制することにはかならず、また、同 8 条 2 項、3 項の規定からは、申請された運賃の変更が、また適合する範囲でこれを認可しなければならないのは明らかであり、運賃変更の申請を認可するかどうか、どの範囲で認可するかはいわゆる法規裁量（羈束裁量）の性質を有するものである。

第二に、道路運送法 1 条および 8 条 1 項 1 号では、各運送事業者が運賃変更幅や変更時期をその自主的な判断に基づき個別に申請し、大臣が個別に認可する建前をとっており、また、8 条 2 項 4 号では、運賃に関し、タクシー運賃の適正な競争をその目的とし、事業者間にタクシー運賃の差が生ずることを容認している。したがって、同 4 号の規定の趣旨を同一地域・同一運賃の原則を定めたものであると解することは法の趣旨に反するものである。

第三に、昭和 26 年道路運送法制定の際の審議においても、タクシー事業の運賃の変更等は、各事業者が各地域ごとにそれぞれ異なる申請がなされることが予定され、同一地域においても各事業者ごとに異なる運賃が生ずることがあり、同一地域・同一運賃の原則を採用するものではないことが確認されている。

第四に、同一地域・同一運賃の原則においては、各事業者の経営内容の差異にかかわらず一地域の全事業者の運賃の値上げが認可されることとなり、これはタクシー事業者の保護のみを招く一種のカルテルであり、

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であるため、独禁法8条に違反する疑いがあり、経営内容のよいタクシー事業者の運賃値上げを認める点で、適正原価、適正利潤の原則を定めた道路運送法8条2項1号の趣旨に反するものである。

したがって、道路運送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、各タクシー事業者に不当な競争を引き起こすおそれのない場合には、各事業者ごとに異なった運賃を認可することを認めているのであって、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っても、必ずしも8条2項1号および4号に反するものではない。

その他、同一地域・同一運賃の原則を採用しなければ、(ア)運転者の労働条件の低下を招き、事業の適正かつ安全は運営が阻害され、タクシーサービスの低下を招く、(イ)利用者が該当でタクシーを選択する際に混乱が生ずる、利用者奪い合いが生ずる、等の被告の主張には理由がない。

したがって、「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のないものであるか否かの点や、その他8条2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、同一賃金に反することを理由に本件申請を却下することは」、道路交通法8条に反し、違法である。

③本件に関する学説の検討

この判旨に対しては、以下の点で多くの学説⁽³⁹⁾が一致した批判を行っている。第一に、判旨が道路運送法8条に基づくタクシー運賃の認可・不認可の処分は、法規裁量に属するものであるとすることに関し、被告が主張するところの自由裁量ではないことが明らかではあるが、8条2項に規定された認可基準が一義的な定めではないことから、裁量の余地があるということである。自由裁量・法規裁量の区別は今日司法統制の及ぶ範囲の問題であり、判旨がいうところの自由裁量・法規裁量の二分論を論ずることは誤りであり、8条に基づく運賃認可にあっても同様の

ことが言えるとする。第二に、判旨が運輸省の方針である同一地域・同一運賃に基づく運賃認可そのものが独禁法8条に違反するかのような判断をしていることである。同一地域・同一運賃は運輸大臣による行政処分の結果として生ずるものであり、事業者を規制対象とする独禁法の適用はありえないとする。この2点に関しては、現在においても異論はないものであろう。

本件において問題なのは、MKタクシーの申請に対する同一地域・同一運賃の方針に基づく認可・不認可が、道路交通法8条ないし道路交通法全体の趣旨からみて、適切なものと認められるか否かということである。この点につき判旨は、「十分な調査を行わないまま」当該方針を認可基準とする判断は不当であるとしているのみである。この点につき、同8条および道路交通法は、「同一地域・同一運賃の原則を8条2項の唯一の運用原則とすることを否定するものであって、同項同号の具体的な判断をなした後に結果的に同一地域内で同一運賃となることまでも否定するものではないと理解される⁽⁴⁰⁾」とするように、判旨は結果としての同一地域・同一運賃を否定するものではなく、また、条文によっても積極的に同原則を排除するものでもないと考えられる⁽⁴¹⁾。

しかし、これらのことを前提としながらも、本件判旨に対しては大別して二つの考え方がある。以下ではこの二つの考え方についてみることにする。

(ア) 行政裁量を広く認める考え方

この考え方は、同一地域・同一運賃の方針に基づいた認可・不認可が行われることについて、8条2項4号の基準を満たす場合は、「具体的事情に応じて行政庁が判断すべきことがらであるが、同一地域におけるタクシー事業者の運賃が同一でなく、差異がある場合に、行政庁がそのおそれがあると判断することは、その裁量に属することであって、その判断をくつがえすに足る明白な事実のない限り、裁判所はその判断を尊

重すべきものである⁽⁴²⁾」ことから、それに裁判所は介入すべきではないとするものである。また、同一地域・同一運賃という認可基準は、タクシー事業の特性から生ずるものであり、価格競争が自由に行いうることとなれば、無秩序な価格競争が行われ、結果としてタクシー事業の経営が不安定になり、利用者の利益に反することとなり、それが結果として独占形成につながるとする⁽⁴³⁾。したがって、本件において、同一地域・同一運賃という認可基準を用いることは、理由があり、それに対し裁判所は介入すべきではないとする。

(イ) 行政庁の判断に対する裁判所の介入を認める考え方

それに対し、道路運送法の運用をはじめとする行政庁の専門性が尊重されるべき領域であっても、一定の場合には裁判所の介入が許されるとする考え方がある。この考え方から、本件においては、「原告が同一地域・同一運賃の原則を前面に押し出す行政の判断形成手続きや過程に関して、具体的な事実に基づき疑問点を疎明したことに対応して、裁判所は司法的懐疑心をもって望み、被告行政庁側に疑問点についてその釈明を要求し、行政判断の合理性を説明させようとした。行政庁側も、これを過去の経験則に基づく予測に基づく予測を示すことによってなそうとした。しかし予測の基礎となる事実に裁判所と行政側の認識と評価の違いが大きく、経験則上いちおう合理的と認められる範囲の説得力をもたなかったために、裁判所は行政判断を支持しえなかった」ことから、裁判所による介入が行われたとする⁽⁴⁴⁾。

(ウ) 両者の考え方の差異

両者の差異は、行政と司法の関係性に及ぶ問題であり、本稿の検討課題とは離れる大きな問題であることから言及することはできないが、道路運送法8条に基づく運賃認可手続において行政側の瑕疵があると認められる場合に、その不当または違法な判断により権利・利益を侵害された者がその救済を裁判所に求めた場合にその手続ないし判断に対し介入

することが許されるであろう。

両者の考え方の違いは、行政と司法の関係性だけではなく、道路運送法と独禁法の役割・性質に関する認識、および、被告たる行政庁が主張するところの過当競争論への信頼性の差異にもあると考えられる。

(ア)の考え方の基礎には、同一地域・同一運賃の原則が崩れ、運賃値下げ競争が生じることにより過当競争が生ずることにより、それがタクシー利用者の不利益を招くこととなり、また、将来的にはそれが独占力の形成につながると考えがある。また、この考え方は、道路運送法8条の運用において反映されるべきであり、この趣旨に基づいた行政庁の判断を尊重すべきであるとする。それに対し、(イ)の考え方の基礎には、運賃値下げ競争により過当競争が生じたとしても、それが消費者に大きな損害をもたらすことはなく、それがたとえ破壊的な競争につながったとしても、その場合にはじめて道路運送法に基づく運賃変更申請に対する不認可ないし独禁法の介入を行うこととなるという考えがある。

過当競争論については、判旨においてその検討がなされており、そこには過当競争論を否定する一応の説得性が認められる。また、8条1項4号における「他の一般自動車運用事業者との間に不当な競争」においては、過当競争が生ずることが予想されることをもってその判断が行われるべきではなく、また、そのような結果が生ずる蓋然性がある場合に初めてその適用が検討されるべきものであり、それにより認可申請者が不利益を被ることは、行政権の濫用にすぎない。

(2) 道路運送法におけるタクシー運賃の認可と独禁法の関係

本稿において重要な問題は、上記の問題のうち、道路運送法8条（現行9条の3）と独禁法の適用関係をどのように考えるかということである。この問題は、道路運送法1条がその目的として「公正な競争の確保」を挙げ、独禁法1条がその目的として「公正かつ自由な競争」の促進を挙げているという文言上の差異にも関連するものである。

この点につき、それぞれの依拠する競争原理について、道路運送法には免許制度による参入規制、運賃認可など各種の規制手段が用意されており、そこでは独禁法が想定するところの自由な競争と同様のものが想定されておらず、「制限された競争」が想定されているとされる⁽⁴⁵⁾。それでは、このように考えた場合、上記競合説に基づいて考え、両法が適用される場合に、「制限された競争」を前提とした道路運送法8条(現行9条の3)と独禁法各条との差異はどこにあるのだろうか。

その例として、8条2項4号(現行9条の3第2項3号)と独禁法上の不当廉売の関係について検討することとする。同号は、適正原価・適正利潤の認可基準のもと、さらにその申請運賃に対する認可基準として存在するものである⁽⁴⁶⁾。したがって、同号に基づく審査が行われた運賃においては、「能率的ではない」事業者の運賃を除き、独禁法一般指定6項が禁止するところの「その供給に要する費用を著しく下回る対価」に該当することはない⁽⁴⁷⁾。したがって、8条2項4号に基づいて禁止される運賃は、1条の趣旨から、いわゆる原価を下回る場合は無論、原価は上回るが効率的な新規参入者の参入意欲を減退させるものや、既存の効率的な事業者の経営を困難に陥らせる蓋然性があるなどの「不当な競争を引き起こす」場合も存在する。

このように、道路運送法8条(現行9条の3)に基づく審査においては、1条の趣旨を勘案することが必要であり、その結果、独禁法においては規制対象とはならない場合であっても、規制の対象となる場合がある。

IV 結語

本稿の目的を検討するに際し、実務上の問題と理論上の問題の区別の問題がある。過去の事実がいかなるものであれ、上記で検討したように、事業法に基づいた申請が行われ、事業法上問題がないとされた行為に対

して独禁法を適用できるか否かという問題を検討する際には、各省庁と公取委との間での調整の有無、両者の専門性を理由とする、ないし、規制官庁が異なることを理由とすることは、両法の関係を検討する上での視点ではない。上記で検討した「調整」説、「棲み分け」説、限界説においては、事実上の問題と理論上の問題が混在しているように思われる。

上記においては、事業法と独禁法の各規定は、現実的には一部重複する意味内容を規定しているとしても、その条文自体の意味および目的規定の趣旨から、その意味内容はまったく同一であることはなく、その結果として、事業法と独禁法が重疊的に適用されることを結論として述べた。また、規制対象となる者が、両法の規制を受けることについても、それは、合理的な理由があれば許されるものであり、両法の趣旨の違いからそれは肯定されるものである。

具体的に、実際に航空法、道路運送法に基づくとされた行為について考えてみると、独禁法の適用が可能であるだけでなく、各事業法はその趣旨からみると適切な運用がなされておらず、その適切な運用が求められることも明らかになった。京都MKタクシー事件においては、事業法の解釈および運用が問題とされた事例であるため、具体的に両法の適用可能性を検討していないが、タクシー事業者が話し合いにより、ないし、事業者団体を通じて統一した方針もとで運賃認可申請を行った場合、それに対しては、道路運送法の適用がないとされた場合でも、独禁法の適用が可能であることは明らかである。各事業法において適用除外規定が置かれていない限り、独禁法は事業法に基づくとされた行為であっても適用可能である。

しかし、現実には公取委と各省庁との間で、独禁法・各事業法の適用における「調整」ないし「棲み分け」が行われる可能性がある。公取委と各省が共同して作成したガイドラインにおいては、「電気通信法を所管する通商産業省（現経済産業省）と独占禁止法を所管する公正取引委員

会がそれぞれの所管範囲について責任をもちつつ、相互に連携することにより」、両法の「整合性のとれた適正な電力取引についての指針を作成することとした」とあるように⁽⁴⁸⁾、「調整」「棲み分け」が今後行われるないし実際に行われているとも見てとれる。しかし、独禁法と各事業法の趣旨の差異から、両者は重疊的に適用されるものであり、各規定の内容は、その文言がほぼ同一とみなせる場合であっても、その意味が同一であることはないのであり、「調整」「棲み分け」が行われてはならない。

- (1) 公正取引委員会・通商産業省平成11年12月20日発表(平成14年12月20日、平成17年5月20日改訂)「適正な電力取引についての指針」、公正取引委員会・通商産業省平成12年3月23日発表「適正なガス取引についての指針」、公正取引委員会・総務省平成13年11月30日発表「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針」
- (2) 岸井大太郎「公益事業の規制改革と独占禁止法」経済法学会年報23号54頁(2002年)
- (3) 同39～44頁
- (4) 野村俊彦他『憲法Ⅰ(第3版)』263頁(2001年)など。ただし、そもそも、平等原則が独禁法、事業法の適用対象である事業者(法人)に対して、自然人と同様に考えられるかどうかは疑問である。
- (5) 公正取引委員会平成7年7月10日審判審決、判例時報1535号43頁・審決集42巻3頁
- (6) 公正取引委員会平成13年1月10日発表「公益事業分野における規制緩和と競争政策」政府規制等と競争政策に関する研究会報告書21、22頁。同旨、白石忠志「競争政策と政府」岩波講座現代の法8巻『政府と企業』96、97頁(1997年)。ただし、白石氏は独禁法の理念がそのままでは妥当しない分野が存在することから、その場合には「競争政策の理念」を再構築する必要があるとする。

規制産業に対する独禁法の適用—独禁法と事業法の関係に関する試論

- (7) 土佐和生「市場の自由化と経済法」法律時報75巻 1号59頁 (2001年)
- (8) 上記岸井50から53頁。岸井教授は、監督官庁の「専門性」について、その「知識・経験は、以前の自然独占型の規制を担当していたという歴史的経緯による部分が大きく、それが競争促進規制にそのまま当てはまるわけではな」く、また、当該分野におけるユニバーサルサービスなどに関わる規制などの他の規制と総合的な判断の必要性について、他の規制の必要性をその問題固有のものとして検討する必要がある、競争促進規定と混同することは避ける必要があるとする。
- (9) 来生新「政府と競争」法律時報73巻 8号22、23頁 (2001年)、同「公益事業の規制改革と競争政策」日本経済法学会年報23号 8、9頁 (2002年)。
- (10) 動態的競争論について、来生教授が注釈に挙げている文献として、井上従子「動態論的視点導入による独占禁止法の体系的解釈試論」経済法学会年報20号163、164頁 (1999年)
- (11) 来生上記「政府と競争」23頁
- (12) 拙著「1998年イギリス競争法の運用と公共の利益(2)」法政研究10巻 2号63、64頁 (2005年)
- (13) 松下満雄「電気通信事業分野における競争の促進に関する指針(案)に関する意見」公正取引委員会平成13年11月30日発表「『電気通信事業分野における競争の促進に関する指針』の公表について」別紙3-1「パブリック・コメントに関する考え方(総論)」4頁
- (14) 石川正「規制分野における独禁法のエンフォースメントについて」小早川光郎・宇賀克也『行政法の発展と変革(下)塩野宏先生古稀記念』561頁 (2001年)
- (15) 上記同568、569頁
- (16) 上記同567頁
- (17) 公正取引委員会平成14年 9月30日発表「大手航空3社の運賃設定について」
- (18) 根岸哲「2条5項[私的独占]」注解経済法(上巻)50頁等

- (19) 本件が、不公正な取引方法に該当する可能性を検討したものとして、東北大学経済法研究会「五 大手航空会社の運賃設定行為について公正取引委員会が独占禁止法第3条(私的独占)の規定に違反するおそれがある旨の問題点の指摘を行った事例(平成14年9月26日及び30日公正取引委員会発表)」法学67巻129頁(2003年)
- (20) 本件については、当事者間の「結合」「通謀」は認定されておらず、「その他いかなる手段でもってするかを問わず」の要件にあてはめて考えるほかはないとされる。川越憲治「大手航空3社事件」公正取引情報1872号9頁
- (21) 山内弘隆「航空分野における規制緩和の現状と課題」公正取引604号36頁(2001年)。同旨岸井大太郎「公益事業における料金規制の緩和・改革と独占禁止法」公益事業研究51巻1号59頁。ただし、山内教授は、「事業法改正と競争政策」E S P 441号29頁(2002年)において、航空法の存在意義として、「独禁法による規制は弊害が生じた時点でなんらかの処置がとられるのに対し、業法による変更命令は届けられた運賃・料金に対するものであり、弊害の発生を最小限に抑える働き」をし、「運賃・料金の届出制はそのための情報収集の役割を果たす」とするのに対し、岸井教授は、「事業法では届出制によって違反行為の早期発見の可能性は高まるが、基本的に両者に差はない」とする。
- (22) 国土交通省航空局管理部航空事業課平成11年10月26日発表「航空輸送サービスに係る情報公開及び運賃・料金制度の具体的な運用の在り方について」
- (23) 国土交通省平成17年9月1日発表「輸送サービスに係る情報公開(平成17年4～6月)」参照
- (24) 公正取引委員会平成14年4月26日発表「日本航空株式会社及び株式会社日本エアシステムの持株会社の設立による事業統合について」参照
- (25) 金井貴嗣・川濱昇・泉水文雄編『独占禁止法』237、238頁(川濱執筆部分)

規制産業に対する独占法の適用—独占法と事業法の関係に関する試論

(2004年)。川濱教授は、差別対価が違法となる際の基準として不当廉売の基準と同様のものを採用すべきとする。

- (26) 公正取引委員会事務局編『独占禁止政策五十年史(上)』73頁(1997年)
- (27) 代表的なものとして、根岸哲『独占禁止法の基本問題』(1990年)160頁以下
- (28) 上記山内「事業法改正と航空政策」30頁
- (29) 平成15年5月14日公正取引委員会発表「乗合バス事業者に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について」
- (30) 以下の事実については、日本経済新聞2004年6月7日朝刊、同2004年10月4日朝刊参照
- (31) 平成16年2月24日公正取引委員会発表「高速バスの共同運行に係る独占禁止法上の考え方について」
- (32) 平成17年2月3日公正取引委員会発表「乗合バス事業者に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について」
- (33) 上記ガイドラインでは、事業者が単独で参入しにくい場合として、「着地が事業者の営業所から遠隔地にあるため、当該事業者が、①着地において復路の集客を行うのに必要な経営資源を有していない、②バスターミナル等の発着施設、駐車場等の施設を着地において有していない状況にあり、それに要する必要を単独では負担し難い場合」を挙げている。しかし、バスプールの利用に関し既存利用者の同意を得ることが条件とされ、事実上その利用が困難な場合があると考えられるが、この問題は私的独占の問題として解決することが可能であり、大手既存業者であれば、ほとんどの場合、単独での運行が可能ではないかと考えられる。この問題に関連して、岡田外司博早稲田大学教授から、「どの時点から単独運行が可能であると判断するのか」という指摘をいただいた。私見では、単独での新規参入が行われた時点において、既存事業者も単独運行が可能であり、その時点で共同運行が継続されている場合には、公取要による問題点の指摘ないし注意が行われる必要があると考える。

- (34) 平成14年6月4日 国土交通省中部運輸局公示66号「一般乗合旅客自動車運送事業の実施運賃の届出及び変更命令について」<http://www.mlit.go.jp/chubu/jidosya/ryokakukouji/noriai66.htm>
- (35) 道路運送法4条、および、平成13年8月29日国土交通省通達・国自旅第72号「一般乗用旅客自動車運送事業（1人1車制個人タクシーを除く。）の申請に対する処理方針」、同平成13年9月12日「一般乗用旅客自動車運送事業（1人1車制個人タクシーに限る。）の申請に対する処分に関する処理方針」。
- (36) 新規参入に伴い、タクシー会社が宣伝活動の一環として事業申請した無償タクシー事業に関し、国土交通省がその申請を受け付けなかった事件に関し、本来届出にて当該事業を開始することができる旨が改正前の道路運送法44条1項に規定されているにもかかわらず、不受理とした問題がある。平成13年8月29日名古屋地裁判決・判例タイムズ1074号294頁、平成13年10月29日名古屋地裁判決・判例タイムズ1074号297頁。
- (37) 現在、一般に適用されている距離制運賃・時間性運賃の他、定額運賃、距離制運賃・時間制運賃をもとにした公共的割引(障害者などに対するもの)・遠距離割引・クーポン券やプリペイドカードを用いた割引、その他の割引が制度として存在する。国土交通省通達・国自旅第100号平成13年10月26日(平成14年4月11日一部改正)「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金に関する制度について」
- (38) 大阪地裁昭和60年1月31日判決、行政事件裁判判例集36巻1号74頁
- (39) 本件判旨に関する検討は多数存在するが、代表的なものとして、判旨に一部異論はあるが賛成するものに、今村成和「道路運送法と競争政策」公正取引416号40頁(1985年)、丹宗暁信「一タクシー会社からの道路運送法8条に基づくタクシー運賃変更(値下)申請に対し、『同一地域・同一運賃の原則』に反するとしてこれを却下した処分が違法とされた事例」判例時報1157号(判例評論319号)197頁(1985年)、根岸哲「タクシー運賃の認

規制産業に対する独禁法の適用—独禁法と事業法の関係に関する試論

可制と『同一地域同一運賃』の原則」ジュリスト833号84頁（1985年） 来生新「同一地域・同一運賃の原則によるタクシー運賃値下げ申請却下処分
の違法性」判例タイムズ553号70頁（1985年）、松下満雄「道路運送法 8 条
『同一地域、同一運賃の原則』ジュリスト939号194頁（1989年）、反対す
るものに、佐藤英善「道路運送法の規範構造と独禁法」法学セミナー368
号51頁（1985年）、阿部泰隆「タクシーの運賃認可と司法審査のあり方」
判例タイムズ563号 4 頁（1985年）、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415
号28頁（1985年）がある。

- (40) 上記来生論文75頁
- (41) 上記山内論文30頁
- (42) 上記山内論文30頁
- (43) 上記山内論文30・31頁、佐藤論文53頁
- (44) 上記根岸論文76頁
- (45) この点につき、判旨はこれを前提としているとする意見として、上記来生論文77頁注15参照。また、この点については同旨であるが、来生論文と意見が異なり、独禁法は自由な競争を通じて市場構造・運賃が形成されることを予定しているのに対し、道路運送法は適正な市場構造そのものを参入規制によって形成し、運賃の認可制によってその適正化を図るとする意見について、上記佐藤論文58頁参照。
- (46) 旧 4 条においては、いわゆる需給調整条項による参入規制が行われており、また、1 条の目的規定にも若干の差異があることから、旧 8 条 2 項 4 号と、需給調整条項が存在しない現行法のもとでの 9 条の 3 第 2 項 3 号との趣旨は厳密には異なるものと考えられる。ただし、現行法においては、8 条に、当該地域の輸送需要に対し、供給輸送力が著しく過剰となっている場合であり、今後供給輸送力が増加することにより、輸送の安全、旅客の利便を確保することができない場合には、新規参入の認可、既存事業者の供給輸

送力を増加させる事業計画の変更の認可を下すことはできないとの規定があり、旧法と現行法においては両号の解釈はほぼ同様のものとなるとも考えられる。

- (47) 「能率的ではない」事業者の運賃が、運賃認可の結果、その原価を下回る運賃にて営業を行い、それが一般指定6項にいうところの「他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれ」に該当することはないと思われる。また、タクシー業における「その供給に要する費用」とは、タクシー事業における固定費用・可変費用すべてを含むものを基準とした総平均費用であり、これが本稿でいうところの原価である。道路運送法に基づくタクシー運賃は、少なくともこれを上回る形での認可がなされるべきものと考えられる。ただし、ゾーン運賃制(現行の初乗運賃額をゾーン運賃の上限とし、上限から10%低い運賃をゾーン運賃の下限とし、上限と下限の範囲内について、10円刻みにゾーン運賃を設定し、このゾーンの範囲内であれば、どのゾーン運賃でも自由に選択し、自動的に認可がなされる)も用いられており、現行の9条の3に基づく運賃認可においていかなる基準が用いられているかは不明である。
- (48) 上記、注1「適正な電力取引についての指針」第一部1(4)。ただし、実際にこのようなことが行われるか否かは、ガイドラインの内容および法運用の検証が必要である。