

タクシーの「低運賃」規制は原点は今でも MK タクシー判決

2009年10月12日記

はじめに

今年(2009年)4月から、国土交通省においてタクシー運賃制度研究会が発足し、私はこの問題で初めて委員として議論に参加しました。

そこでの議論を基に、タクシー「低運賃」規制につき、以下のようにまとめてみました。

同研究会は、その後、報告書「タクシー運賃の今後の審査のあり方について」(2009年8月5日)をまとめ公表されています。

http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000063.html

これに基づき、今年の10月から新たに規制強化がなされることを契機に、議論が深まることが期待されます。

本小論の原稿の段階で、既に何人かの方からご指摘を受けて訂正しておりますが、まだ間違いや不適當な部分も多いかと懸念されます。皆様のご批判等を受けて私も考えを深めていきたいと思っております。

1. 規制の変遷

(1) 「同一地域同一運賃」の原則

後述の MK タクシー事件判決までは、旧運輸省は、タクシー運賃規制につき、「同一地域同一運賃」の原則を採用し、しかも、各地のタクシー事業者の事業者団体のとりまとめによる一括申請だけを受け付け、認可してきた。

この一括申請においては、申請手続を一括代行するだけでなく、申請する運賃の額も調整の上、同一運賃として申請され、受理・認可されていた。

(2) MKタクシー判決

()ところが、MKタクシー運賃値下申請却下処分取消請求事件 = 大阪地判昭和 60・1・31¹ は、次のように判示し、「同一地域同一運賃」の原則に基づく認可方針を違法とした(以下、本判決を「MKタクシー判決」と略記する)。

「法8条2項、3項(舟田注：現行の道路運送法9条の3第2項各号)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条2項各号の基準に適合する限り、また適合する範囲で(値上げ及び値下げの申請の範囲内で

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」

「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解すべきである。同一地域、同一運賃の原則によれば、・・・同一地域においては、各タクシー事業者のタクシー運賃をすべて同一にすることになるから、各タクシー事業者の経営内容に格差がある場合においても、経営内容の悪いタクシー業者の運賃値上げを認可すれば、経営内容がよくて必ずしも運賃値上げの必要のないタクシー事業者の運賃値上げを認可することになるところ、このような扱いは、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8条に違反する疑いがあるというべきであるし、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法8条2項1号の規定の趣旨に反する」。

()本判決には、根岸哲教授が同裁判所に提出した意見書が大きく影響したと推測され、それは同教授の公表した論文からもうかがわれるところである(根岸・前注1掲記の論文)。

それらに述べられているように、道路運送法の運賃認可制度が、「個別申請 個別審査・認可」の手続を採用していることは明らかである。また、無理やり、結果として同一運賃になるように、事業者とその事業者団体が申請前にカルテルを結ぶことは独占禁止法違反になる(後述参照)。

また、認可行政庁側が、同一地域で同一運賃になるように行政指導することは、上記の「個別申請 個別審査・認可」という、道路運送法の基本的趣旨をねじ曲げることになり妥当ではない。

同時に、行政庁が同一運賃のための事業者間の協定に協力することは、独占禁止法違反行為を誘発または幫助することであり、これも不当な行為であるといえよう。かなり以前の事件であるが、旧通産省の石油価格カルテル刑事事件 = 最判昭和59・2・24(刑集38巻4号1287頁)における議論、および、その後、公取委が公表した「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」(平成6年6月30日)をふまえ、独占禁止法を尊重した行政スタイルが要請されているといえよう²。

道路運送法における「適正な原価」が、個別の事業者ごとの原価を指すことは疑いの余地がなく、同法は能率的な経営に向けての事業者間の競争の結

果を認可に反映させることを要請していると考えられる³。

()その後も、三菱タクシーグループ運賃値上げ申請却下国賠事件第一審判決 = 平成 5・3・2 (判例タイムズ 809 号 244 頁、判例時報 1454 号 61 頁)⁴、エムケイタクシー運賃値上げ認可執行停止申立事件第一審決定 = 大阪地判平成 5・12・20 (判例タイムズ 841 号 126 頁)⁵ など、国側の主張を否定する判決が続いた。

これらの裁判所の判決を受け、また一般的な規制緩和の動きも関連して、1993 年 (平成 5 年)、運輸政策審議会は同一地域同一運賃原則の廃止を答申し、これ以降、実務的にも、旧運輸省は、同一地域同一運賃によらない個別の申請についても認めることとした⁶。個別申請・個別原価・個別審査・認可という道路運送法が本来予定していた手続に拠ることとしたという訳である。

さらに、1997 年 (平成 9 年)には、10%の幅の中であれば自由に運賃の設定を認めるゾーン運賃制 = 自動認可運賃制度を通達で定め、現在に至っている。

(3) 平均原価方式

同一地域同一運賃原則の廃止から自動認可運賃制度に変えるまでの間、旧運輸省が採用していた平均原価方式については、平成元年施行の消費税法の下で消費税の転嫁問題を契機に争いが起きた三菱タクシー損害賠償請求事件 = 大阪高裁平 9・9・25 (判例時報 1632 号 26 頁、判例タイムズ 973 号 157 頁)において詳しく説明されている。

「運輸省は、通達(「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃改正要否の検討基準及び運賃原価算定基準について」昭和四八年七月二六日自動車局長通達。なお、これは平成五年一〇月六日付自旅第二一八号、同第二一九号により改正されている。)により、原価計算の方法を定めている。これによれば、全事業者の中から標準能率事業者を選定し、更には、その中から実績加重平均収支率が標準能率事業者のそれを下回らないよう一〇社ないし三〇社の原価計算対象事業者を選定し、その原価及び利潤を基準にして運賃改定の検討を行うことになっている。そして、具体的には、全国をブロックに分け、ブロック毎に原価計算対象事業者のコストの平均値を基に値上げ率を査定する平均原価方式を定めて運用してきた」。

ただし、そこでも、旧運輸省は、「本件申請は、個別申請であり、かつ、当時の平均原価方式により既に設定されていた同業他社の運賃水準よりも

低い運賃への値上げ申請であった」ので、「適正な原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであるかどうかについて疑問があったため、これを個別に判断する必要があった」という運用をおこなっていた。

この平均原価方式による運用に対し、消費税値上げ申請拒否処分による損害賠償請求事件＝最判平成 11・7・19 は、道路運送法の解釈・運用として適法であるとしている。すなわち、「法九条二項一号の基準に適合するか否かの具体的判断基準として合理性を有するといえる。----- もっとも、タクシー事業者が平均原価方式により算定された額と異なる運賃額を内容とする運賃の設定又は変更の認可申請をし、右運賃額が同号の基準に適合することを明らかにするため道路運送法施行規則(平成七年運輸省令第一四号による改正前のもの)一〇条二項所定の原価計算書その他運賃の額の算出の基礎を記載した書類を提出した場合には、地方運輸局長は、当該申請について法九条二項一号の基準に適合しているか否かを右提出書類に基づいて個別に審査判断すべきであることはいうまでもない」(三.2.)。

したがって、判例も、道路運送法が、個別申請 個別原価についての個別審査 認可または認可申請却下処分、という手続を踏むべきことを前提に考えていることになる。

(4) 自動認可運賃方式

その後、前記のように、旧運輸省は、同法の運用上、1997年(平成9年)、「自動認可運賃」制度(ゾーン運賃制)を採用し、今日に至っている。この頃に、北海道で500円タクシーが登場した。同時に、需給調整規制も規制緩和された。

自動認可運賃制度は、10%の範囲内(自動認可運賃)であれば、自動的に認可し、それを超え、または下回る場合には、個別に審査する、という認可方針である。

他方、この範囲を超え、または下回る運賃申請については、「適正な原価」に「適正な利潤」を加えたものかどうかについて、申請者の個別の申請内容につき個別の費目ごとに審査される。

現行は、「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃料金の認可の処理方針について(平成13年10月26日国自旅第101号通達)であり、これに基づいて、各運輸局長名で審査基準が発出されている。

例えば、個人タクシー値下げ請求却下処分取消請求事件＝大阪地判平成19・3・14には、「近畿運輸局長は、平成14年1月18日付けで、道路運

送法 9 条の 3 第 2 項に基づく審査基準として、「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の認可申請の審査基準について」(平成 14 年近運旅二公示第 11 号。以下「審査基準公示」という。)を公示し、同時にこの「審査基準公示に基づき、「一般乗用旅客自動車運送事業の自動認可運賃について」(平成 14 年近運旅二公示第 12 号)を告示した」と述べられている。

(5) 平成 12 年改正 (施行は 2002 年)

2000 年 (平成 12 年)、小泉政権下での規制緩和政策の一環として、道路運送法改正が行われた。

これは、道路運送法及びタクシー業務適正化臨時措置法の一部を改正する法律 (平成 12 年法律第 86 号。以下「平成 12 年改正法」という。)によるもので、個人タクシー値下げ請求却下処分取消請求事件 = 大阪地判平成 19・3・14 に詳しい叙述がある。

第 1 に、道路運送法 1 条の目的規定が、「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」から、「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、もって公共の福祉を増進すること」と変更された。

第 2 に、タクシーの運賃認可の基準が、「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」から、現行の「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものであること」と変更された (道路運送法 9 条の 3 第 2 項 1 号)。

第 3 に、需給調整規制が廃止され、代わりに特定の地域に限って、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に増車を抑制する、「緊急調整措置」の規定が導入された。

この改正によって、行政運用の場でも実際に規制緩和が実施され、大阪のいわゆるワンコインタクシーは、この改正後に生まれたようである。

本論の冒頭に挙げた国交省・タクシー運賃制度研究会の報告書「タクシー運賃の今後の審査のあり方について」(2009 年 8 月。以下、「本報告書」と略記する)は、この自動認可制度を次のように説明する

(<http://www.mlit.go.jp/common/000046879.pdf>)。

「道路運送法では、タクシー事業者の運賃等の設定は個別申請、個別認可によることとなっているが、それぞれの地域に膨大な数の事業者が存在する

タクシー事業においては、すべての事業者の運賃を個別に審査し、その適否を個別に判断することは事実上困難であり、集合的に処理せざるを得ない面がある。

このため、こうしたタクシー事業の実態を踏まえ、行政運用上の措置として、個別事業者の原価計算書類等を個別に審査せず、申請が出されれば自動的に認可する運賃水準の上限と下限の幅等を、あらかじめ『自動認可運賃』として設定しているところである。

この自動認可運賃は、本来、行政において、当該運賃が、個別事業者の審査を省略したとしても、道路運送法第9条の3第2項に定める運賃等の認可の基準に適合すると合理的に推認しうることから、このような運用を行っているものである。」。

(6) 新たな上限・下限規制

() タクシーの運賃認可の基準は、前記(1.(5))の通り、2002年改正で規制緩和がなされたが、今年(2009年)の通常国会において、再度、改正が行われた。

ややこしい形であるが、新しく成立した「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」(「適正化法」と略記)の附則によって、道路運送法の附則が改正され、道路運送法9条の3第2項1号の読替規定が置かれた。読替後の規定は、「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものであること」となる。

前記のように、これまで同号は、「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものであること」と定められていた。これは、平成12年改正において上限だけを規制する趣旨で定められたものであり、それ以前は、「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を含むものであること」であったから、今年の改正で、平成12年改正前に戻ったことになる。

これを子細に見ると、平成12年改正前からその後現在に至るまで、上限規制は継続されている。しかし、下限規制については、平成12年改正後は、同項3号の「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こととなるおそれがないものであること」の解釈として、原価割れの料金がこれに当たるとされてきた。

しかし、今年の改正による前記の法9条の3第2項1号は、「適正な原価」+「適正な利潤」とあるから、本年の改正からは、「適正な利潤」も加えて、

それを下回ってはならないと解され、その分、下限規制が条文上も強化されたことになる。

()私は、国交省・タクシー運賃制度研究会のメンバーとして、報告書のとりまとめまで多様な議論を行い、多くを学ぶことができた。

その最も重要な点は、タクシー事業者間の競争が運転手の労働条件の更なる悪化をもたらすとすれば、それについては何らかの歯止めが必要である、ということである。

もちろん、これは事業規制それ自体の問題ではなく、労働法の領域の問題だと切り捨てることも論理的には可能である。しかし、労働基準法その他の規制が十分実効性をもって行われているかという点には疑問があるし、競争の激化に対応するために労働者にしわ寄せをするという安易な経営を許さないということは、事業規制の一環としても留意すべきことであろう。

また、運転手の給与体系が実質的に歩合制になっており、運賃収入が減ると自動的に給与が実質的にかなりダウンするということになっているようである。これは国交省で別途、研究会で議論されているが、抜本的な解決策を採ることには行政庁としてやや躊躇がみえるようにも思われる。ともかく、現状では、上記のような給与体系を前提にせざるを得ないということである。

なお、このことは何もタクシー事業に限ったことではなく、多くの業種で、競争の激化を背景に事業者側のコスト削減の矛先が労働者に向かい、労働者に対し過大な負担を負わせ、過労死などの問題が発生していることはかなり以前から問題視されてきた。各事業分野で、それぞれどうしたらその傾向に歯止めをかけるかを真剣に考えるべきであろう。

()以上の考慮から、本報告書は、第一に、自動認可運賃の下限を、従来の上限から 10%低い額に設定したことから、地域の実情に即した額とし、自動認可運賃の幅はおよそ半分程度に縮減されるのではないかと推測されている。

第二に、事業者がこの下限を下回る額を申請してきた場合の認可方針について、これも従来より厳しい査定を行うこととした。特に、人件費については、地域の標準的、能率的な経営を行っている事業者の平均給与をベースにし、それを下回ることを許さないこととした。

しかし、実態としては、これら下限割れ運賃で事業を行っている事業者の平均給与は当該地域の標準を上回っている場合がほとんどのようであり、これで現在の下限割れ運賃を排除しようとするものではないと考えられる。

第三に、上の述べたことの前提は、下限割れ運賃で事業を行っている事業者が、各種の安全規制や労働基準法違反など、いわゆる社会的規制に違反していない、ということである。

特に、長時間労働、長距離走行などに対しては、最高乗務距離制限や運行記録計の義務づけ等の規制的手法による対策を講じることも必要であると明記されている。

第四に、「下限割れ運賃を認可する際には、国は、事業者に対し、運転者の労働条件の確保のために必要な措置を講じることや、然るべき時期に運転者の労働条件の確保の状況（賃金水準、歩合率等）を公表することを指導することが適当である」という点も、前記第三の点とともに、今後、行政庁と事業者の双方が取り組むべき重要な課題であると思われる。

2. 「同一地域同一運賃」原則と独占禁止法の関係

(1) 認可制度は自由な申請が前提

認可制度の下では、行政庁が、事業者からの運賃申請の前に、これが当該地域で標準的な運賃の額である、と示すことはあり得ない。

前掲の MK タクシー判決も、「運賃認可・・・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規制することにほかならず」、という認識を前提に、認可は法規裁量であるとしていた。

認可制度は、申請者の営業の自由を前提にしており、認可行政庁が認可方針を通達等で示すにとどまり、額までをさきに決定し、告示することはないと解される。行政庁が具体的な額まで示すとすれば、それはもはや認可ではなく、統制運賃そのものである。

したがって、「同一地域同一運賃」原則を実現しようとする場合も、ある特定の事業者が申請した運賃の額をもとにするほかはなく、MK タクシー判決以前は、各地域の事業者団体が傘下事業者からの申請をとりまとめて一括申請をし、認可行政庁はこの申請だけを認可することによって同一運賃が形成されていた。

しかし、この一括申請をするためには、事業者間でカルテルをする必要がある。この段階で既に事業者間で合意（相互拘束）が形成され、当該地域の大部分の事業者の運賃を決めることになるから、違法なカルテルとなり、独禁法違反になると解される（独禁法 2 条 6 項、3 条）。

同一運賃になるための申請の際に形成されるカルテル=不当な取引制限は、当該運賃が認可され実施される前でも、行政庁が「同一地域同一運賃」原則を採用しているのであるから、それが認可を受けられるであろうという確実な見通しがある以上、「競争の実質的制限」に当たる(いわゆる「合意時説」。石油価格協定刑事事件 = 東京高判昭和 55・9・26)。

なお、行政庁が「同一地域同一運賃」という原則をたて、それによって行政をおこなおうとすること自体は、独禁法違反ではない。行政庁は独占禁止法上、「事業者」には当たらず、行政庁が行う認可は事業活動ではないからである。しかし、その原則に基づいて、事業者が一斉値上げの申請をしようとするると独禁法違反になるのであるから、行政庁は独占禁止法違反を誘発するような行政運用を行っていることとなり、それ自体の適否が問われることとなる。

(2) 認可制度は個別の申請が前提

前記のように、かつての「同一地域同一運賃」原則の下では、事業者団体が一括申請し、同一運賃を実施していた。

しかし、認可制度は、自由を制限される事業者が個別に申請するのが前提である。単なる手続について、事業者団体が代行することまで否定するものではないが、事業者団体は代行の過程で、個々の事業者の申請内容(特に申請額)を知ることになり、傘下の事業者間で申請の情報を共有することになる。これが合意形成への誘引となるのであるから、一括申請それ自体が独占禁止法上、違反を誘発する不適当な方法であると考えられる⁷。

この点につき、国交省・交通政策審議会答申(平成20年12月18日)は、以下のように述べている。

「運賃改定手続に係る現行のいわゆる『70%ルール』(運賃ブロックにおける法人事業者の全車両数の70%を超える申請があった場合に運賃改定の審査を開始する仕組み)については、事業者数等から集合的な処理をせざるを得ないタクシー事業の実態等に鑑み、やむを得ない運用と考えられる。ただし、『70%ルール』を背景として、事業者間での同調的な運賃引き上げ等を誘発しかねないとの指摘もあることから、中長期的に、これに代わり得る方法についても検討を行う必要がある。」(. 3 . 「運賃制度のあり方」(1))。

詳細は私には不明であるが、「事業者間での同調的な運賃引き上げ等を誘発しかねない」という認識で十分かについては、上記のように考えると、疑

問が残るところである。

(3) 認可制度では「同一地域同一運賃」を実現できない。

認可制度の下では、値上げ申請をしない事業者に申請を強制することはできない。したがって、一括申請に歩調を合わせなかった事業者は、もとの運賃のままにとどまることになり、申請をして新運賃になった事業者と異なることになる。

すなわち、仮に「同一地域同一運賃」原則をとるとしても、実際には、異なる運賃の併存を認めることにならざるを得ないのである。

(4) 個別原価

道路運送法は、「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたもの」と規定しているから、これは個々の事業者について審査することを前提にしていると解される。

当然のことながら、各事業者によって、個別原価は少しは異なるから「同一地域同一運賃」原則に基づく認可を行おうとすることは、それ自体で、前記の要件に反することとなると考えられる。

(5) 統制運賃

前記のように、「同一地域同一運賃」原則に向けた一括申請は、独禁法違反になるので、それを避けるために、一部の事業者は、事業者の自由な申請行為を前提とする「運賃認可」ではなく、前もって、行政庁が、「この地域の運賃はいくらにする」と宣言する統制運賃方式を主張するのかもしれない。

しかし、統制運賃によって、超過利潤を獲得する者と、逆に赤字になる事業者が出ることになり、他面で、利用者（消費者）は競争による選択の機会を失い、特定の料金に拘束されることになる。それは社会的に許容されるか、という問題が出てくる。仮に統制運賃を法定しようとする、上記のような問題に対処するために、何らかの補助的な仕組み（法的システム）が要請されると考えられる。

ともあれ、統制運賃は、認可制度とは全く異なる。この場合は、新たな行政法のシステムを考えなければならない。現在、全くの私人の自由営業に対し、統制価格を定めているのは、物価統制令による公衆浴場の料金など、ごく限られた、特別の社会的要請があると認められる場合だけであろう。その公衆浴場の料金についても、憲法違反ではないか、という議論があり、最高裁判決で一応合憲とされているにすぎないことに留意すべきである。

(6) 独禁法の適用除外による運賃カルテル

あるいは、タクシー事業だけ独禁法の適用除外にすれば、カルテルを結んで「同一地域同一運賃」原則を実施することができる、という主張もあり得るところである。

この場合も、上記の統制運賃制度と同様の問題が生じ、それに合理的に対処する法的システムが構築できるかについては、極めて強い疑問がある。

現在、小泉政権下での規制緩和に対しては、強い揺り戻しがあり、そこには正当な考慮も含まれていると考えられるが、他方で、自由競争秩序の維持は世界で共通に認められている考え方であり、その適用除外は極めて例外的に、明白な理由がある場合にのみ許容される、というのが一般的な流れであることには変わりがない。

3. 不当低運賃の規制

(1) 2つの問題

近年、過度な低額運賃競争をどう抑えていくか、ということが、タクシー事業についての最大の問題であるかのように論じられている。

ここには、原価割れ等の不当に低い運賃をどう規制するかという問題と、いわゆる「過当競争」、すなわち、供給者が多すぎて、競争が加熱し、事業者が共倒れのおそれがあり、それは安全性やサービスの質の低下、ひいては利用者の利益を損なうという問題の2つが混在しているように思われる。

(2) 前者の不当低運賃を規制するために、行政庁が「同一地域同一運賃」原則を採ることは、道路運送法と独占禁止法の双方の問題があり、採るべきでないことは前述の通りである。

ここで、不当低運賃とは、法的は何を指すかと明確にしておく必要がある。

(2) 独占禁止法上の「不当廉売」

第1に、低運賃が独占禁止法上の「不当廉売」に当たるとすれば、当然違法として排除されるべきである。

不当廉売は、一般指定6項で、以下のように規定されている。「正当な理由がないのに商品又は役務をその供給に要する費用を著しく下回る対価で継続して供給し、その他不当に商品又は役務を低い対価で供給し、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがあること」。

ここで、「その供給に要する費用」=原価とは、当該供給に必要な総費用（「販売総原価」）と解するのが通説および公取委の立場である。ただし、後段の「その他不当に商品又は役務を低い対価で供給し」という文言の解釈

として、前記の意味での原価を割ってはないが、「競争事業者排除のため、競争事業者に不可能な価格での販売が行われる場合」にも該当する、という少数説がある⁸。

さらに、原価を割っているかいないかは、違法を主張する側に立証責任があると解されるから、例えば、公取委、あるいは私人間の訴訟では、原告（競争事業者）が立証責任を負う。

（３）道路運送法上の低運賃規制

第２に、道路運送法上は、前記のように、「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたもの」を下回る（９条の３第２項１号）、または、「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」（９条の３第２項３号）、という要件を満たす場合には、当該運賃は認可要件に違反することになる。

認可行政庁が、運賃認可申請に対し、例えば前記３号の要件に該当するから、認可しないという申請却下処分を下した場合、被処分者は、これを争って当該処分の取消請求訴訟を提起することになる。

その際、３号の要件に該当するという点については、行政庁側に立証責任があると解される。これに対し、同１号に該当するという点については、申請者側に立証責任があるとするのが伝統的な考え方であるが、私はかつて、「行政庁が申請者の将来予測を覆す場合には、よほどの明確な根拠を要すると解すべきではないか」と述べたことがある。

もちろん、ここでの立証責任は、要証事実の存否について、裁判所が確信を抱くに至らない、真偽不明の場合に、どちらが不利益を被るかということであるから、原告と被告が立証活動を積極的に行い、裁判所がどちらかの主張が正しいと判断すれば、これは立証責任の分配の問題以前に解決がついていることになる。

ところで、前記３号の要件において、特に重要なのは、「当該地域における事業者のシェア」であり、「シェアが大きければ、他の事業者に与える影響が大きく、他事業者の同調を招きやすいと考えられる」（本報告書）。逆に言えば、シェアが小さければ、仮に原価を割っていても、「不当な競争を引き起こすこととなるおそれ」はないと判断されることになろう⁹。

また、詳述は避けるが、本報告書は、この３号の要件を今回はじめて拡大して解して、規制を厳しくしようという提案をしている（３を参照）。十分な議論はできなかったが、１つの試論として提案されたものであり、今後、

この点が実際に法的問題として議論される際には、よりつめた検討がなされるべきであろう。

(3) 今年の改正によって、下限割れ運賃についても、まず道路運送法9条の3第2項1号によって判断されることになった。同号は、「適正な」原価・利潤とあるから、申請者の実際の申請額ではなく、同法の解釈として「適正な」という評価によって判断されると解される。

前記のタクシー運賃制度研究会報告は、この点につき、「人件費の査定は、事業者の実績等に基づく申請値とは異なる、いわば運転者の労働条件の確保という政策的要請に基づく仮想的なコスト査定である」と述べる。

また、運賃改定申請は、申請が認められてからの経営を前提に予測して原価・利潤を算定するものであり、過去の実績から導かれる額ではない。ここから、申請に対し行政庁が査定する際の困難性が生まれるのであり、どのような運送量、運送収入、経費になるか等を予測しなければならない。

道路運送法9条の3第2項1号・3号についての、このような将来予測に基づく要件該当性の判断という特殊性に関しては、申請者の営業の自由という基本的人権をふまえ、立証責任等の特別の考慮を要請するように思われる¹⁰。

(4) なお、ここでは詳述できないが、前記の「適正な」原価・利潤は、「仮想的なコスト査定」を正当化する、ということについて触れておく。

さきに、道路運送法は、その運賃認可制度において、個別申請・個別原価・個別査定、という原則によっていると述べた。ここで、個別原価とは、申請者の個別の原価そのものであり、それを基本にして、それに申請者の予想利潤を加え、料金を設定すべきである、ということである。

しかし、これによると、特に上限規制について問題にされてきたことであるが、申請者は故意に自らの原価をふくらまし、あるいは、申請者が非効率な経営を行って、それを基にした高い原価をそのまま前提にして、不当に高い料金を設定するおそれがあるので、「適正な」原価を査定すべきであるとされているわけである。これは、特に電気事業、電気通信事業、鉄道等の独占的公益事業の料金について論じられてきた。

この場合でも、規制行政庁は、個別の申請者の申請内容(個別原価)をまず前提にし、それが「能率的な事業者」(経済学では「効率的事業者」基準が論じられている)と比べて不当に高いときに、申請の原価を否定することができる。それが、多くの公益事業料金の原価主義の要件として用いられている、「能率的な経営の下における」という文言の意味である。

これに対し、タクシー事業においては極めて多数の事業者が激しい競争を展開しているため、下限規制に関し、「適正な」原価・利潤を下回った運賃設定をしないかが問われることになる。

その場合の「仮想的なコスト査定」は、「能率的な事業者」でさえも、これだけの原価は必要であろうという考慮から行われることになり、それを下回る原価が申請された場合には、例えば、運転者の労働条件を不当に切り下げたことから可能になったのではないかという観点から、申請値を否定することができるかと解される。

ここでも、個別原価が前提であるから、単に当該地域の労働条件との比較で、従来であれば、申請者に合理的な説明を求め、その根拠次第で査定するという作業なるが、今回の本報告書の目玉は、「事業者の申請値が標準人件費を下回っている場合は、標準人件費により査定することとする」と、標準人件費といういわば固定値を、人件費に関する「適正な」原価であるとしたことである。これは、前記の個別原価主義を大きく変更するものであるが、人件費についての切り下げ競争を許さないという理由であり、現在のようなタクシー事業をめぐる競争状況の下ではやむを得ないものと考えられる¹¹。(5)個別の問題として新規参入事業者の運賃設定につき、本報告書は、「新規参入事業者が下限割れ運賃を申請した場合の対応」として、以下のように述べる。

「新規参入事業者については、査定の基礎となる実績値が存在しないことから、下限割れ運賃が道路運送法第9条の3第2項の基準に適合するかどうかの審査を適切に行う観点からは、自動認可運賃による実績を積んだ上で下限割れ運賃の適否を判断することが望ましく、新規参入事業者による下限割れ運賃の申請があった場合には、当該事業者に対し、少なくとも1年間は自動認可運賃を採用することを指導することが適当である。

なお、審査に当たっては、類似した事業を行っている事業者の実績値、同一地域で申請運賃を実施している事業者の実績値をもとに慎重に査定することが適当である」。

ここは、私がもっとも懸念した箇所であり、道路運送法の個別原価主義からすれば、他の事業者の原価は本来は参考にならないはずである。しかし、他方で、新規参入事業者の側の申請値も、実績がないのであるから、それが要件に該当しないとする根拠もなかなか示し難いであろう。

ここでは、「当該事業者に対し、少なくとも1年間は自動認可運賃を採用

することを指導する」とあって、行政指導、すなわち説得するというにとどまるから、これを違法とまではいえないであろう。

仮に、新規参入事業者がこのような行政指導に応じず、行政庁が却下処分を下し、その処分を争って出訴した場合は、どちらの予測が妥当かを裁判所に判断に委ねるほかはないであろう。

4 . 結論

結論として、タクシー事業の「営業の自由」を前提にする限り、個別原価・個別申請という原則を崩すわけにはいかないと考えられる。本小論の表題を、「タクシーの『低運賃』規制は原点は今でも MK タクシー判決」とした所以である。

個別原価・個別申請原則と、実際上はすべての個別原価を審査することも不可能という実務上の事情を両立させるためには、「自動認可運賃」システムを維持し、それから外れる申請についてだけ個別審査する、という現行の審査のやり方を維持するしかあり得ないのではないか、と思われる。

「同一地域同一運賃」という原則を運賃認可制度の下で実施することは、ほぼ必然的に独禁法違反を引き起こし、実現不可能ということである。

他方で、過度な低額運賃競争、安全性やサービスの質の低下、ひいては利用者の利益を損なう、という一般論にも一定の説得力があると考えられる。

今回のタクシー運賃制度研究会の報告は、この方向を道路運送法と独占禁止法の諸規定および基本的考え方に触れない限度で、ぎりぎりまで追求したものであるが、これが実際の行政運用の場で行きすぎないように願うものである。

注

¹ 昭和58年(行ウ)第49号。行集36巻1号74頁、判時1143号46頁、判タ545号85頁。

本判決については、根岸哲「タクシー運賃認可制と『同一地域同一運賃』原則」ジュリスト833号84頁以下(1985年)(同論文は後に、同『規制産業の経済法研究 第2巻』(成文堂、1986年)に収められている)のほか、阿部泰隆「タクシーの運賃認可基準と司法審査のあり方」『行政裁量と行政救済』(三省堂、1987年)303頁など、多数の評釈類がある。

² 根岸・舟田『独占禁止法概説』(有斐閣、第三版、2006年)186頁以下、舟田「石油カルテル刑事事件の最高裁判決について」商事法務1004号2頁以下(1984年)等を参照。

³ 根岸・前注1 ジュリスト 833号 87頁参照。

⁴ 本件については、瀬領真悟「消費税転嫁にかかるタクシー運賃値上げ申請却下処分と道路運送法9条2項の審査」ジュリスト 1026号、岡田外司博「消費税の転嫁を理由とするタクシー運賃の値上げ認可申請に対する受理の遅延及び決定の遅延が違法とされた事例」法学教室 156号、木村実「タクシー運賃値上げ申請却下処分と国家賠償請求の可否 - 三菱グループ運賃値上げ申請却下国賠事件第一審判決」判例時報 1467号などを参照。

⁵ 本件については、舟田正之「エムケイタクシー運賃値下げ認可執行停止申立事件」ジュリスト 1116号 128頁以下（1997年）参照。

⁶ 舟田・前注5 ジュリスト 1116号 128頁以下で、この間の事情を簡単に述べている。

⁷ 例えば、タクシーの事業者団体による運賃認可申請の制限、あるいは、バスの増車についての認可申請を抑制する協定について、独禁法8条（事業者団体の規制）に違反するとされた事例などがある。群馬県ハイヤー協会事件＝公取委勧告審決昭和57・12・17 審決集 29巻 82頁（詳細は、杉浦市郎・本件解説・平成2年度重要判例解説 221頁以下（1982年））、三重県バス協会事件＝公取委勧告審決平成2・2・2 審決集 36巻 35頁など（詳細は、久保成史・本件解説・昭和56年度重要判例解説 243頁以下（1990年）、服部育生・本件解説・独禁法判例百選（第4版）88頁以下（1991年）、岸井大太郎・本件解説・独禁法判例百選（第5版）90頁以下（1997年）等を参照）。

⁸ 正田彬『全訂 独占禁止法』（日本評論社、1980年）354頁参照。この説には十分な理由があるように思われる。詳細は、近刊の舟田『不公正な取引方法』（有斐閣、2009年）で述べているので参照された。

⁹ 大阪地判平成21・9・25は、ある個人タクシーの事業者が、2002年、初乗り運賃を570円から480円にする値下げ申請をしたが、運輸局は2004年、「不当な競争を引き起こすこととなるおそれがある」という本3号の要件に該当するとして却下した。事実の経緯は以下のとおり。

大阪地裁平成19・3・14は、原告の却下処分取消請求を認め、運賃等の変更認可処分の義務づけの訴えは却下する終局判決を下した。国は控訴せず確定。

しかし、平成20年2月2日7、近畿運輸局長が再度、同申請を却下する処分を下した。

原告は、同年4月、同却下処分の取消しと国賠法1条1項に基づき、慰謝料を請求、運賃等の変更認可処分の義務づけの訴えに追加的に併合して提起。

本判決は、以下の理由で、義務づけ請求も含め、すべての請求を認容した。理由は以下のとおり。

（1）9条の3第2項1号の「適正な原価」を下回るとはいえない。

個人タクシーでも法人タクシーとの「競争条件が必ずしも公正なものにならない」から、同じ基準で算定することが相当との被告の主張に対しては、同号の算定の際に、画一的に同じ基準を適用すべきではない（30頁）。

く、追従もあるであろう

（2）9条の3第2項3号は、「不当な値下げ競争を引き起こす具体的なおそれがあるか否か」によって判断すべきである。

低運賃と事故件数や、過労運転の常態化の関連性は希薄である（41頁）。

当該地域は、「流し営業」が成り立つ都市部であり、個人タクシーが全車両に占める割合は19%であり、ワンコイン・タクシーは7,7%に達し、下限割れの車両数をあわせると10,9%に達するから、影響は小さいものではないとの被告の主張に対し、本件運賃認可による追従の見込みも、不当な値下げ競争を引き起こすほどとは考え難い(42頁)。

なお、本小論では、個人タクシーについて検討しなかったが、法人タクシーと基本的には同様の原価主義が要請されていると解される。これは、個人タクシーは、例えば他からの収入があるから、あるいは、趣味で運転しているから、労働条件は悪くてもよいのであり、原価を多少割ってもよい、などの議論は認めないと解すべきだということである。

しかし、本判決は、より具体的に検討し、「適正な原価」に関する算定基準を個人タクシーに対しても法人タクシーと全く同様に適用する必要はないと判示している。この点は不明な事柄も多く、判断を留保せざるを得ない。

¹⁰ 舟田・前注5ジュリスト1116号130頁のほか、最近では、独禁法上の問題であるが、「不当廉売における原価の算定方法と構成要素 ヤマト運輸対日本郵政公社(不当廉売等差止請求)事件控訴審判決」ジュリスト1374号91頁以下(2009年)をも参照。

¹¹ 歩合制賃金が主流であること、需給が大幅に崩れている地域があると判断されること、その他、本報告書が示す諸点を踏まえた行政が行われるという条件付きで、このように考えた次第である。

ここで、「本報告書が示す諸点」とは、第1に、「運転者の労働条件の確保のための措置」であり、「このような政策判断に基づく運賃査定を行うことについて社会的な理解を得るためには、こうした査定が運転者の賃金水準の確保に確実に反映されるような措置を講じることも必要である」とされ、具体的な措置も提案されている。

第2に、本報告書の最後に示されていることであるが、「最高乗務距離制限の指定地域の拡大」、「運行記録計の義務づけに係る指定地域の拡大」、「下限割れ運賃を採用する事業者等に対する事後チェックの強化」等々である。

運転者の労働条件は、賃金だけでなく、「運転者の長距離走行」などによっても低下するから、それを確実にチェックできる運行記録計などによって規制を実効的なものにする努力が要請されていると考えられる。