

## タクシー運賃の規制と競争に係る覚書

著者	根岸 哲
出版者	法学志林協会
雑誌名	法学志林
巻	116
号	2・3
ページ	21-32
発行年	2019-02-22
URL	<a href="http://doi.org/10.15002/00023109">http://doi.org/10.15002/00023109</a>

## タクシー運賃の規制と競争に係る覚書

根岸 哲

はじめに

タクシー運賃の規制と競争との関係は、昭和二六年の道路運送法制定以来、変遷が繰り返されてきたが、近年では、平成二二年の旧特措法（特定地域及び準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）及び平成二五年の新特措法の制定以降、特にタクシー運賃の規制が競争を排除させる方向に大きく舵が切られたようにみえる。しかし、このような方向に抗して運賃競争を試み続けようとするタクシー事業者の動きも残っていた。<sup>(1)</sup> 私は、このようなタクシー事業者の運賃競争を試み続けようとした動きを、数少ないが、裁判所への意見書提出を通じて支援してきた。<sup>(2)</sup> 本稿は、このような立場からのタクシー運賃の規制と競争に係る覚書である。<sup>(3)</sup>

## I 道路運送法上の運賃の認可制と競争

タクシー運賃は、元来、道路運送法上、国土交通大臣（旧運輸大臣）の認可制の下にあるが、その認可基準には変更があった。

平成一二年の道路運送法改正の前までは、認可基準（旧八条二項↓旧九条二項）は、(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」、および(4)「他の一般旅客自動車運送事業者（筆者注・タクシー事業者のほかバス事業者を含む）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」であった。(1)の基準は認可運賃の下限を設定するものであった。その後、一般的な規制緩和の流れを受けて、平成一二年の道路運送法改正では、旧九条は、九条の三となり、第二項の認可基準の上記(1)が「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」に改正され、認可運賃の上限が設定されることとなった。また、認可基準(3)は削除された。しかし、その(1)の認可基準は、さらに、タクシー事業の規制強化を図ろうとする平成二十一年に制定された旧特措法によって、当分の間、「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」と読み替えられるに至り、運賃認可の下限が設定されることとなり、元に戻ることとなった。

いづれにしても、以上のような道路運送法上のタクシー事業の運賃認可制は、自由な運賃競争に制限を加えるものであるが、しかし、運賃競争を容認するのみならず、一定の範囲において運賃競争を認めなければならないことを示

している。運賃の認可申請は、個々のタクシー事業者ごとに行うことが予定され、認可基準(1)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」であっても、「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」であっても、個々のタクシー事業者ごとに判断することが、予定され、義務付けられている。さらに、認可基準(3)は、「他の一般旅客自動車運送事業者（タクシー事業者のほかバス事業者を含む）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」と定め、運賃競争があることを当然の前提としている。したがって、例えば、タクシー事業者の事業者団体が、構成事業者の運賃引上げにつき認可申請の内容を決定し、これに基づき構成事業者に認可申請させることは、構成事業者の機能又は活動を不当に制限することを禁止する独占禁止法八条四号に違反することになる（「事業者団体の活動に関する独占禁止法の指針」（公正取引委員会 平成七年一〇月三〇日最新改正平成二二年一月一日）二二―一）。

## II 行政運用による運賃競争の制限

### 一 「同一地域同一運賃」の原則

以上のように、道路運送法上の運賃認可制という建前の下では、タクシー事業者の運賃競争を排除することはできない。

それにもかかわらず、旧運輸省においては、道路運送法施行以来、長期にわたり、道路運送法上の運賃認可制に係る行政運用において、「同一地域同一運賃」の原則を採用し、同一地域では同一運賃の認可申請以外は受け付けず、

タクシー事業者間の運賃競争を事実上排除してきた。

そのような中で、昭和五七年三月、エムケイ・タクシーが単独でタクシー運賃の値下げ申請をしたところ、昭和五八年五月、旧大阪陸運局長が、単独での値下げ申請それ自体を理由として申請を却下した。そこで、エムケイ・タクシーが、申請却下処分が違法であるとして大阪地裁に取消訴訟を提起したところ、大阪地裁は、「同一地域同一運賃」の原則の採用に基づき単独の値下げ申請を却下することは道路運送法上違法であり取り消されるべきであると判示した（昭和六〇年一月三十一日判決<sup>4</sup>）。旧大阪陸運局長は、これを不服として、控訴したが、大阪高裁で事実上の「和解」により事件は終了した。これにより、「同一地域同一運賃」の原則に基づくタクシー運賃の認可申請と認可という行政運用は廃止された。

## 二 自動認可運賃制度の採用

しかし、その後、平成九年以降、旧運輸省は、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（一〇％）を、あらかじめ自動認可運賃として設定する方式を採用するに至った。自動認可運賃制度の採用は、一定の幅を認めるものの、かつての「同一地域同一運賃」の原則の事実上の再来ないし焼き直しのように見えるものであった。

平成二二年八月に公表された国土交通省・タクシー運賃制度研究会『タクシー運賃の今後の審査のあり方について』は、自動認可運賃制度の採用について、次のように述べている。

「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、道路運送法第九条の三第二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。」(三頁)。また、「自動認可運賃として容認しうる幅は、地域やそのときの経済社会情勢によって異なるので、地域の実情に即した幅を設定することが適当と考えられる。その際、自動認可運賃が、①『適正な原価』に『適正な利潤』を加えたものといえる水準であること、②『不当な競争を引き起こすこととなるおそれがない』と認められるものであることを担保するためには、各地域において標準的、能率的な経営を行う事業者の実績値に基づき自動認可運賃の下限を設定することが適当と考えられる。具体的には、自動認可運賃の上限は、各地域において標準的、能率的な経営を行っている複数事業者の全体の収支が償う水準の運賃という考え方で設定しているが、下限は、これらの事業者のうちでも、他の事業者に比べ、特に「効率的な経営」を行った場合に収支が償う水準の運賃という考え方で設定することが適当である。」(四頁)。

しかし、自動認可運賃の下限を下回る運賃である下限割れ運賃であっても、道路運送法上の認可基準を満たす限りは認可をしなければならないのが法律上の建前である。

上掲『タクシー運賃の今後の審査のあり方について』は下限割れ運賃の認可について、次のように述べる。

「下限割れ運賃の認可申請については、過度な低額運賃競争を引き起こし、安全性やサービスの質の低下を通じて利用者に不利益をもたらすおそれがないかどうか等について、特に慎重な審査が必要である。このため、下限割れ運

賃については、自動認可運賃に該当しないものとして、個別の申請ごとに、当該運賃が、道路運送法第九条の第三項に定める運賃等の認可の基準に適合するか否かを慎重に判断する必要がある。この判断に際して、従来は、当該運賃が、主に同項第三号の『不当な競争を引き起こすこととなるおそれがない』かどうかという基準を用いて審査を行ってきたところであり、その具体的な運用として、通達に基づき、原則として適正利潤を除いた収支率が一〇〇%以上であることを認可の基準としてきたところである。今般、タクシー適正活性化法（筆者注・旧特措法）の附則において道路運送法第九条の第三項第一号の基準が読み替えられること（筆者注・「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」となったことを受け、今後の運用としては、それが『適正な原価』に『適正な利潤』を加えたものとなっているかどうかを審査することが求められることとなる。』。

このように、下限割れ運賃の認可については、運輸当局として特に厳しい態度で臨むことが示されている。

### Ⅲ 自動認可運賃に係る行政指導と独占禁止法―新潟タクシー運賃カルテル事件

以上のように、道路運送法上のタクシー運賃認可に係る行政運用として採用する自動認可運賃の仕組みの下でも、自動認可運賃の下限を下回る運賃である下限割れ運賃の認可申請及び認可があり得ることを否定することはできない。しかし、運輸当局は、下限割れ運賃の出現を歓迎せず、極力、同一地域のタクシー事業者の運賃をすべて自動認可運賃の範囲に収めるべく行政指導が行われることになる。新潟タクシー運賃カルテル事件は、そのことを端的に示すものであった。

本件は、公正取引委員会において、新潟交通圏で約八一%の市場シェアを占める法人タクシー事業者二六社が、遅

くとも平成二二年二月二〇日までに、数回の会合を通じて、小型車、中型車、大型車及び特定大型車の距離制運賃、時間制運賃、時間距離併用制運賃及び待料金を、平成二一年一〇月一日付けで改定された新自動認可運賃における一定の運賃区分として定められているタクシー運賃等とする旨の合意を<sup>(5)</sup>し実施していたとして、平成二三年二月二一日、排除措置命令と課徴金納付命令を命じた。これに対し、タクシー事業者一五社が審判請求を行ったが、平成二七年二月二七日、公正取引委員会により請求棄却審決が下された。そこで、被審人タクシー事業者一社は、審決取消請求訴訟を東京高裁に提起した。しかし、東京高裁は、平成二八年九月二日、請求を棄却する判決を下した。<sup>(6)</sup>

本件で注目されるべきことは、被審人タクシー事業者が、本件合意は新潟運輸支局等からの行政指導によって強制されたものであると主張したことである。公正取引委員会も裁判所も、新潟運輸局等からの働きかけが強制ないし強圧的であったとまでは認めなかったものの、新潟運輸局等から新自動認可運賃への移行を促す行政指導が繰り返し行われたことを認めている。

タクシー事業者に対し、下限割れ運賃を認めず、自動認可運賃の範囲への移行を法律上強制できる仕組みを採用しようとしたのが平成二五年の新特措法に基づく公定幅運賃制度であった。

#### IV 新特措法による公定幅運賃制度

平成二五年に議員立法により旧特措法が改正され成立した新特措法<sup>(6)</sup>は、タクシー運賃規制を競争を排除する方向にさらに大きく変化させることとなった。

新特措法一六条は、まず、一項で、国土交通大臣（地方運輸局長）は、その指定地域（タクシー事業者が供給過剰



であると認められる等の特定地域又は準特定地域)において組織される協議会(関係自治体の長、タクシー事業者、タクシ―事業者の運転者の団体、地域住民等から組織される。)の意見を聴いて、当該地域のタクシ―運賃の範囲を指定し(これを以下「公定幅運賃」という。)、当該運賃の範囲を公表しなければならないと定める。二項で、一項により指定する運賃の範囲は、(1)能率的な経営を行う標準的なタクシ―事業者が行うタクシ―事業に係る適正な原価に適正な利潤を加えた運賃を標準とすること、(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)道路運送法九条六項三号に規定する一般旅客自動車運送事業者(タクシ―事業者、バス事業者を含む。)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、という基準に適合するものでなければならないと定める。

新特措法一六条の三は、一六条一項の運賃の範囲が適用された指定地域におけるタクシ―事業に係る旅客の運賃は、道路運送法九条の三が定める運賃認可制を適用しないと定める。そして、新特措法一六条の四は、第一項において、一六条一項により運賃の範囲が公表された指定地域に営業所を有するタクシ―事業者は、当該運賃の範囲の適用後に当該指定地域に行うタクシ―事業に係る旅客の運賃を定め、あらかじめ国土交通大臣に届け出なければならない。一六条の四第二項において、一六条の四第一項の運賃は指定地域について一六条一項により指定された運賃の範囲内で定めなければならないとし、一六条の四第三項は、国土交通大臣(地方運輸局長)は、第一項により届け出られた運賃が、第二項に適合しないと認めるときは、当該タクシ―事業者に対し、期間を定めてその運賃を変更すべきことを命ずることができる。さらに、一七条の三第一項は、国土交通大臣(地方運輸局長)は、タクシ―事業者が本法に基づく命令等に違反したときは、輸送施設の使用停止、タクシ―事業の停止又は許可の取消しを行うことができることを定める。

国土交通省(地方運輸局)は、新特措法上の運賃の範囲を指定するに当たって、道路運送法上の自動認可運賃の範

困をそのままスライドさせることにより、下限割れ運賃を排除しようとした。しかし、制度趣旨と法的効果の全く異なる公定幅運賃制度と自動認可運賃制度の二つの制度を同一視することは許されない。また、道路運送法九条の三第二項が定める基準―「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」、「特定の旅客に對し不当な差別的取扱いをするものではないこと」、「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ないものであること」―に適合する下限割れ運賃は、元来、新特措法一六条二項が定める基準にも適合するものであり、下限割れ運賃を新特措法上の運賃の指定範囲から排除することは許されないはずであった。

それにもかかわらず、国土交通省（地方運輸局）は、下限割れ運賃によりタクシー事業を営む事業者（以下「下限割れ事業者」という。）に對し、自動認可運賃の範囲、すなわち新特措法上の運賃の指定範囲に入るよう運賃を変更すべきことを行政指導、勧告等をするに至った。そこで、下限割れ事業者の中には、運賃を自動認可運賃の範囲に変更して国土交通省（地方運輸局）に届け出なければ、新特措法に基づく運賃の範囲の指定に反し、運賃変更命令の對象となり、これに従わない場合には、輸送施設の使用停止、事業許可の停止・取消等が命じられることになることから、当該命令の仮の差止を求める訴えを提起するとともに、本案でも当該命令の差止を求めて訴えを提起する者が登場することとなった。これに對し、裁判所は、ほぼ一致して、公定幅運賃の範囲を指定するに当たっては、自動認可運賃制度の下で適法にタクシー事業を営んできた下限割れ事業者の具体的利益、経営実態あるいは原価を考慮するべきであるのに、これらを考慮の外においており、新特措法に基づく公定幅運賃の範囲指定は裁量権の逸脱濫用となる<sup>(7)</sup>と判示している。この結果、下限割れ事業者は、従来通り下限割れ運賃によりタクシー事業を営むことが可能となったのである。

しかしながら、これで一件落着とはならなかった。国土交通省が、平成二八年一〇月二一日、公定幅運賃の範囲指

定を裁量権の逸脱濫用と判示した大阪高裁判決の趣旨を踏まえ、「タクシー利用者の利便性向上等の観点から、下限割れ事業者が存在する地域において、下限割れ事業者の経営実態を考慮しつつ、下限運賃の見直しを行い」、公定幅運賃の範囲を拡大し、下限運賃を引き下げたからである。例えば、大阪であれば、当初、中型車初乗り二・〇km上限六八〇円下限六六〇円であったのを、下限を六四〇円に引き下げ、神戸であれば、当初、中型車初乗り一・八km上限六八〇円下限六五〇円であったのを、下限を六三〇円に引き下げたからである。<sup>(8)</sup>

このような国土交通省による見直しによっても、公定幅運賃制度の下限は自動認可運賃制度の下での下限割れ運賃より高く設定されていることから、下限割れ事業者は、従来通りの下限割れ運賃によって営業を営むことはできない。この見直しにおいて、道路運送法上の認可基準に適合し、新特措法の運賃範囲の指定基準にも適合している下限割れ事業者の経営実態をどのように考慮したのか明らかではない。見直しによっても、依然として下限割れ事業者の排除を専らの目的とすることに変わりはなく、運賃範囲の指定が依然として裁量権の逸脱濫用を構成することにも変わりはない。しかし、他方では、国土交通省は、下限割れ事業者の経営実態を考慮しつつ下限運賃の見直しを行ったというのであるから、公定幅運賃の範囲指定は裁量権の逸脱濫用とはならないと主張することになる。それにもかかわらず、下限割れ事業者において、公定幅運賃の範囲指定に従わず、下限割れ運賃での営業を継続し、運賃変更命令、輸送施設使用停止命令、事業許可の停止・取消等に抗して訴訟を提起するリスクとコストは、従来以上に高くなったと感じても不思議はない。その行方は著しく不透明である。<sup>(9)</sup>

おわりに

新特措法附則一七条は、「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律による改正後の規定の実施状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と定める。

新特措法においては、その施行後、その目的の中核を占めるタクシートの供給過剰解消のために、独禁法の適用除外という特例の下で、指定地域ごとに官民挙げた強力な供給削減対策を講じてきている。タクシートの供給過剰解消対策ないし供給削減対策それ自体の当否はともかく、その対策の進捗状況を踏まえた上で新特措法の必要性と相当性について廃止を含め改めて検討することが求められる。新特措法は、あくまでも特別措置法であって、恒久法ではない。

#### 【注】

(1) 阿部泰隆「改正タクシード特措法(二〇一三年)の違憲性・違法性―特に公定幅運賃、減車命令について―」判例時報二三〇二号一三頁で、その動きが包括的に示され、詳細な分析が行われている。このほか、タクシード運賃規制と特に憲法との関係について包括的に検討を加えるものに棟居快行「憲法訴訟の実践と理論」[第四回]―タクシード事業における運賃設定の自由と規制―判例時報三三三二号三頁がある。

(2) いずれもエムケイ・タクシードに係るものであるが、かつて旧大阪陸運局長による「同一地域同一運賃の原則」に基づく単独値下げ認可申請却下処分が道路運送法上違法であるとする意見書(昭五九・一一・一四付け)を大阪地裁に提出した(大阪地判昭六〇・一・三一)ことがあるが、近年では、例えば、九州運輸局長による福岡地区で新規参入するに際しての運賃不認可処分が道路運送法上違法であるとする意見書(平二二・四・一八付け)を福岡地裁に提出し(福岡地決平二二・五・一一)、近畿運輸局長による公定幅運賃の範囲の指定が道路運送法上裁量逸脱・濫用、憲法違反を構成するとする意見書(平二六・八・五付け)を大阪高裁、大阪地裁に提出した(大阪高決平二七・一・七、大阪地判平二八・九・一五)。

(3) タクシード運賃の規制と競争に係るより広い観点からの検討が、すでに舟田正之「道路運送法と独占禁止法によるタクシードの低額運賃規制―根岸古稀祝賀『競争法の理論と課題』(有斐閣 平成二五年) 四九七頁、渡辺昭成「タクシード事業に対する運賃規制および参入・増車規制の問題点―舟田先生古稀祝賀『経済法の現代的課題』(有斐閣 平成二七年) 五九一頁などにおいてなされている。

- (4) この事件については、拙稿「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（昭六〇・四）（規制産業の経済法研究第二卷）第四章に収録。
- (5) 本判決の解説・評釈は、拙稿・速判解二〇号二五九頁、沢田克己・公正取引七九六号六四頁、柳武史・平成二八年度重判解一六四頁、舟田正之・ジュリ一五〇四号一〇七頁、泉水文雄・経済法判例・審決百選三一事件別冊ジュリスト二三四号六四頁。
- (6) 新特措法の制定経緯と概要について、瓦林康人「議員立法で成立した改正タクシー特措法等の概要について」運輸政策研究一七卷夏四〇頁。
- (7) 例えば、ワンコインタクシー事件大阪高判平二八・六・三〇判時二三〇九・五八、壽タクシー事件大阪高判平二八・六・一七、エム・ケータクシー事件大阪高決平二七・一・七判時二二六四・三六。
- (8) 国土交通省「タクシー公定幅運賃の見直しについて」（平二八・一〇・二二）。
- (9) 下限割れ事業者の中には、上記の国土交通省による公定幅運賃の見直しによって、従来の下限割れ運賃でのタクシー営業を転換し、新特措法上の公定幅運賃の指定の範囲内における運賃でのタクシー営業を行うことを明らかにした者もある―例えば、MK新聞平三〇・三・一付け八六〇号では、大阪と神戸の運賃改定が表明されている。