

タクシー事業の規制構造と行政裁量

友 岡 史 仁

はじめに

- 一 参入・運賃規制の構造——平成二五年改正法に照らして
 - (一) 参入規制と需給調整
 - (二) 運賃規制の態様
- 二 通達・基準公示に関する手続法上の課題
 - (一) 法的性質論
 - (二) 理由提示の程度との関係性
 - (三) 行政指導との関係性
 - (四) 関連論点——訴訟上の課題
- 三 実体法上の課題——予測力の実体的統制を中心に
 - (一) 行政裁量の導き方と問題整理

- (二) 「輸送の安全性」との関係性
 - (三) 輸送効率性指数との関係性——「実働率」か「実車率」か
- おわりに

はじめに

タクシーや貸切バス事業は、物品または旅客の一定の場所から他の場所への移動手段を内容とする事業であるが、それと同時に、過当競争の防止等のために参入や運賃・料金（用語の意味は後述^(一)参照）に対する公的規制が課せられてきた事業分野である。これに対し、自由主義経済体制下にあつては、参入の是非、運賃・料金設定の判断は事業者が市場の動向にあわせて決すべきであり、かかる行為に対する公的規制の存在は不要と解するのが原則である。したがつて、当該事業は、この原則の下、インフラ施設を主要構成要素とするネットワーク産業^(二)などは異なり、早くから公的規制の緩和・撤廃が試みられてきた経緯がある。しかしながら、公的規制が緩和・撤廃されることは、参入の容易さゆえに事業者が乱立し、競争の激化に伴い、そのしわ寄せとして従業員への負担（特に運転者に対する賃金・労働環境）が重くなるといったこと、かかる負担と反比例して、重視されるべき旅客（人）運送の安全性が軽視されるといった現象が常に問題視され、その結果、公的規制の必要性が再認識されているといった循環を生んでいる^(三)。このことは、道路運送分野が参入、運賃・料金といった経営的観点からの「経済的規制」が安全を狙いとした「社会的規制」との相克にあるものとして、その規制の在り方が公法学においても注視されるべき所以であつた^(四)。

以上にあつて、公的規制の変遷を見れば、規制緩和政策が本格的に論議されるようになった一九八〇年代後半を境に、それ以降は事前規制から事業者の自主性へと比重が変化したが、その後、既存事業者の保護、ひいては利用者の安全性を重視する逆のベクトルへと舵が切られて現在に至つていられると思われ。特にタクシーの場合、第一八五回国会において成立した、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等の一部を改正する法律（平成二五年法律八三号）（以下、「平成二五年改正法」という）は、「特定地域」における参入を禁ずる仕組みが明記され、上記動向を象徴している。

他方、制度変遷をたどれば、平成二五年改正法以前より、規制緩和政策の推進とは逆行して、通達・公示に基づく実質的な参入、運賃・料金規制が展開されてきたこともあり、法治行政の原理という観点から問題とされるべき諸事例が散見される^⑤。具体的には、かかる諸事例は、規制者・被規制者という二面的、ないしはそれら以外の第三者を交えた三面的な法律関係の形成として看取できるが、本稿においては、特に、前者の、行政事件訴訟法（以下、「行政訴訟法」という）に基づく規制者对被規制者の二面的な訴訟を主としつつ、同時にそれらとも関連する限りにおいて三面的な訴訟もあわせて考察を行う^⑥（ただし、抗告訴訟以外にも処分の違法性が問題とされる国家賠償請求訴訟が提起されている場合も含む）。このような本稿の考察を通じて、規制官庁として考慮すべき要素をはじめとする競争下における規制の存在意義を、法解釈の視点から見出せるものと考え。なお、規制緩和政策の進展にあわせてタクシー・路線バス事業に係る私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下、「独占禁止法」という）の直接的な適用事例も散見されるが、これらは本稿の趣旨から外れるためあえて取り上げないものとする^⑦。

そこで本稿では、右の意義に照らし、タクシー事業に焦点を絞り、平成二五年改正法とあわせた現在の道路運送法

制の規制構造および関連する判例・裁判例について整理、検討する。具体的には、第一に、道路運送法をはじめとした関連法制を根拠とする参入・運賃・料金規制の構造を見た上で、第二に、タクシー事業分野に見る手続法的観点から法治主義に抵触する可能性に関わる論点、そして第三に、規制緩和政策とその後の規制強化政策という時間軸の中に登場する関連訴訟事例に係る法的課題、をそれぞれ検討したい。

一 参入・運賃規制の構造——平成二五年改正法に照らして

(一) 参入規制と需給調整

1 許可・届出

「参入」とは、当該事業分野（市場）において新規に、事業活動を行う場合を念頭に置かれることが多いが、既存事業者が当該市場において事業の拡大を狙うことも含めて、これを広義の「参入」としてとらえることが可能と思われる。以下に用いる「参入」は、広義にとらえたそれである。

そこで、道路運送法三条一項は、同法が準備する各事業を「一般旅客自動車運送事業」とし、その一つとしてタクシー事業を「一般乗用旅客自動車運送事業」（三条一項一号ハ）と称する。道路運送法六条は、タクシー事業を含めて、許可の要件を、事業計画が輸送の安全性を確保するために適切であること（一号）、事業遂行上適切な計画を有すること（二号）、そして事業を適確に遂行するに足る能力を有すること（三号）と規定し、同法七条において人的な欠格事由を定めている。

以上が新規参入を念頭に置いた規制であるが、このほかにも、既存事業者が増車を行うことに伴う場合の事前規制

として、道路運送法一五条一項では事業計画の変更に際し国土交通大臣の認可を受けるものとする一方、同条二項では「営業所ごとに配置する事業用自動車の数その他の国土交通省令で定める事項に関する事業計画の変更をしようとするとき」は届出による二種の規制がある。このような認可制と届出制を区別した背景には、規制緩和政策の一環として、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（平成二二年法律八六号）（以下、「平成二二年改正法」という）による道路運送法の改正に伴い、より簡易な手続を通じた参入促進への企図がある。逆に、安全性の確保の観点から、道路運送法四〇条において、許可を受けている場合には、一定の違反事由があれば、輸送施設の停止、事業の停止のほか、許可の取消しといった不利益処分を行うことができる旨定められている。

2 増車抑制に係る事前規制

しかしながら、以上の届出制に係る規定の存在があるにもかかわらず、その趣旨を制約する行政実態があった。以下、具体的に見ておく。

平成二五年改正法によって廃止された旧道路運送法八条は、「緊急調整地域」に関わる規定であり、平成二二年改正法による道路運送法改正に伴い設けられた仕組みであった。同条において国土交通大臣は、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、当該輸送力がさらに増加することにより「輸送の安全及び旅客の利便を確保することが困難となるおそれがあると認めるときは」、特定の地域を「緊急調整地域」として指定できるものとし、当該地域が「緊急調整地域」の全部または一部に含まれる場合には、新規参入に係る申請については許可をしなければならない（旧八条二項）、事業計画の変更もできない（同条三項）ものとされており、このうち後者が増車抑制に係るものであった。しかし、このような明文規定とあわせ、国土交通大臣は通達^⑧によって、「特別監視地域」、さらには、特別監視

地域内において供給過剰に伴う労働環境の悪化が懸念される地域として「特定特別監視地域」のそれぞれを指定して増車抑制に係る規制を実施していたが、これは既に法定されていた「緊急調整地域」における措置の未然防止を趣旨としたものとして、法的根拠を直接には有しないものの、増車に係る実質的規制とみなされるものであった(この問題点は後述二(一)参照^⑩)。

さらに、平成二二年には道路運送法の特例として、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(平成二二年法律六四号)が成立し、右に見た規制と併せて事業者の自主的な取組みを通じた増車抑制規制が導入され、平成二五年改正法によつて、新たに「準特定地域」を創設して現在のような法令名である、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(以下、平成二一年法を「旧タクシー適正化・活性化法」、平成二五年改正法による同法改正のものを「改正タクシー適正化・活性化法」という^⑪)に変更された。

ここで、改正タクシー適正化・活性化法を見るに、①供給過剰であると認める場合であつて、供給輸送力を削減しなければ事業の健全な経営を維持することなどが困難である場合には「特定地域」を、②供給過剰となるおそれがあると認める場合であつて、当該地域の需要に的確に対応しなければ事業の健全な経営を維持することなどが困難である場合には「準特定地域」を、それぞれ指定できるものとしており(二条二項・三条の二第一項)、両地域ともに「供給輸送力の削減をしなければ、一般乗用旅客自動車運送事業の健全な経営を維持し、並びに輸送の安全及び利用者の利便を確保することにより、その地域公共交通としての機能を十分に発揮することが困難である」ことが指定要件の原則とされている。

もつとも、これらの地域における供給輸送力の削減＝減車は、旧タクシー適正化・活性化法がそうであったように、地域指定の趣旨は関係者の自主的な取組を前提とするものであって、公権力を伴う一般規制とは異なるものである。具体的には、「特定地域」については、関係自治体の長、事業者、運転者の組織団体および住民を構成員とする「協議会」が計画を定め、これを国土交通大臣が認可するものとするが（八条一項・八条の二第二項）、この計画の中に、「供給輸送力の削減」に関する具体的内容を定めるものとしており（八条の二第二項）、「協議会」の構成員たる事業者が計画に従って削減義務を負うものとする（八条の三第一項）。これに対し、改正タクシー適正化・活性化法により導入された「準特定地域」においても協議会の設立が認められるものの、「特定地域」とは異なり、協議会が作成した計画は当該大臣による認可の対象ではなく必要な助言をする（九条六項）などとされている。

そこで、減車が求められるであろう事業者は、本来増車を望むと思われる点において、果たしてかかる事業者自身が「協議会」に参加するであろうか、という疑問が湧く。加えて、かかる「協議会」に参加しない事業者に対して行政指導等を通じて積極的に参入規制を行うことが考えられるため、依然制度上その実効性が疑わしい側面は否めない。この点の改正タクシー適正化・活性化法は、増車抑制とその表裏としての減車勧奨を期待する意味では、旧タクシー適正化・活性化法における地域ごとの自主的取組に依存する従前の規制スタイルを継承する一方、「特定地域」においては増車を伴う事業計画の変更を禁止し（二四条の三）、「準特定地域」にあつては、かかる場合に届出ではなく認可によることになるとした（一五条一項）。このため、なかでも「特定地域」における増車申請は、（要件）裁量が働く余地はなく厳格な事前規制が一律行われることを意味することから、道路運送法一五条二項において認められた届出制に対し事前に抑制する機能を果たすという意味において、平成一二年改正法に伴うタクシーの総量的規制の緩和が、こ

ここで明確に改められたといえよう。

なお、行政運用レベルにおいて、以上のような増車抑制に係る通達⁽¹²⁾に伴う地方運輸局長の公示に定められた収支計画要件が「需給調整規制としての性格を有しているもの」として、道路運送法および旧タクシー適正化・活性化法の趣旨に反し違法であるとされた裁判例〔判例①〕東京地判平成二五・六・二七LEX/DB文献番号二五五〇一三九五、ただし控訴審である東京高判平成二六・一・二二判時二二二〇号三頁において処分の違法性は否定されている)が見られるが、これについては、三において触れることにする。

(二) 運賃規制の態様

1 認可・届出

タクシー運賃・料金に係る規制は、道路運送法九条の三において、国土交通大臣による認可制を採用する一方(一項)、国土交通省令で定める運賃および料金の場合は届出制とされている(三項)。そこで、現行法の規定を見ると、道路運送法九条の三第二項は、いわゆる「原価主義」に係る定めとして「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」(傍点筆者)とするほか(一号)、特定の旅客に対し不当な差別的扱いをするものでないこと(二号)、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(三号)と規定し、このほかには、国土交通大臣が運賃・料金が対距離制による場合にその算定の基礎となる距離を定めたときはこれによるもの(四号)、とそれぞれ要件が規定される。なお、これらの認可要件は、国土交通省令で定める料金を定める場合は届出制が採用される(二項)。

このほかにも、道路運送法九条の三第四項では、一般乗合旅客自動車運送事業に係る同法九条六項を準用する形で、事業者が申請した運賃・料金について、国土交通大臣は変更命令を課すことを可能としており、この場合の要件として、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とき（二号）のほか、先の認可要件に見られる不当差別禁止（二号）および不当競争禁止（三号）の各規制を掲げる。

なお、道路運送法四〇条において、認可を受けている場合には、輸送施設の停止、事業の停止のほか、許可の取消といった不利益処分を行うことが定められている点は、参入規制の場合と同様である。また、道路運送法上明確な定義規定は存しないが、「運賃」とは顧客の運送への対価、「料金」とは運賃に直接的に付帯する役務提供の対価として、それぞれ解することができるが、以下では、認可の対象としてあえて両者を区別せずに「運賃」と称するものとする。

2 下限割れ規制の変遷と「同一地域・同一運賃の原則」

以上の規定のうち、道路運送法九条の三第二項一号に定める認可要件の解釈が重要となるが、この場合、行政庁側の視点から現行の要件に至るまでの規定の変遷を見ると、次のようになる。

規制緩和政策を法定化した平成一二年改正法より前にあって、（当時の旧）道路運送法八条二項一号では「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であること」と規定していた。これは、規定の仕方からすれば、事業者によって申請された原価を正面からその適正性について算定する趣旨が含まれており、一定の基準を事前に想定せず広範な裁量を認めるという意味での「非制限型」の規制であったともいえる。その後、平成一二年改正法によって現行法のような「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」(傍点筆者)といった要件へと変更されたが、これは先の意味にとらえた場合に「非制限型」に比して一定の要件を加えたものとして「制限型」と称することができよう。もともと、旧タクシー適正化・活性化法附則五項において、右規定を、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」(傍点筆者)とする読替規定を別途置いているが、「加えたもの」との文言からは「非制限型」を復活させた趣旨ということになる。いずれにせよ、「制限型」において要件を担保する上では、もっぱら不当競争禁止条項を用いる運用方を前提としたものであった¹⁴。

ところで、このような要件規定は、その変遷にかかわらず、「同一地域・同一運賃の原則」の後、一九九七(平成九)年に採用され現在に至るまで継承されている自動認可運賃制度(原則)によって、事前に定められた上限・下限の幅に収まる運賃であれば自動的に認可される仕組みが採られてきた¹⁵。したがって、道路運送法における当該要件規定は、タクシー事業に係る運賃規制の運用レベルを考慮すると、いずれも下限割れ運賃を抑制する規制(＝下限割れ規制)として構成されてきたといえる。しかし、自動認可運賃制度では、事前に幅をもって運賃が設定されるため、個別の原価審査を要しない(スムーズに申請が通る)ことにメリットがあるが、逆に、かかる制度が妥当しない下限割れ状態を道路運送法が禁止する趣旨と解するのは極論ともいえ、それは原価の「適正」性に求める法文からも看取し得るところである。よって、申請運賃の原価の適正性を判断する上で個別審査を行う「個別申請・個別認可制」が原則であることを意味しよう¹⁶。このようにとらえれば、道路運送法のかかる要件規定は、原価算定の在り方を示すものではあるが、むしろ手続規定としての性格が強いとの見方も不可能でない。なお、これまでの判例(例えば、「同一地域・同一運賃の原則」時代として【判例②】MKタクシー事件〔大阪地判昭和六〇・一・三二行集三六卷一七四頁〕、その後

の運賃改定に際して用いられる「平均原価方式」に変更後のものとして【判例③】三菱タクシー事件〔最判平成一一・七・一九判時一六八八号一二三頁〕等は、当該原則を「同一地域・同一運賃の原則」に対するその当時の道路運送法の解釈としてとらえていたが、(認可要件に係る文言上の変化は見られるもの)やはり現行道路運送法にも妥当する原則と解すべきである。⁽¹⁷⁾

このように解した場合、確かに、【判例③】との関係から学説として指摘があるように、常時個別原価に照らした審査を強制すること自体は妥当とは思われないものの、⁽¹⁸⁾全事業者に対し運賃メニューの選択余地のない形式による「同一地域・同一運賃の原則」を仮に復活するといった判断は消極に解される。これについては、先に触れた旧タクシー適正化・活性化法附則五項によって、下限割れ運賃の審査厳格化を通じた実質的な運用に委ねる可能性はあり得たこと、⁽¹⁹⁾改正タクシー適正化・活性化法においても、「特定地域」および「準特定地域」において、協議会の意見を聴いたうえで運賃の範囲を国土交通大臣が指定するものとしていること(二六条一項)のほか、「能率的な経営を行う標準的な一般乗用旅客自動車運送事業者が行う一般乗用旅客自動車運送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」(二号)とした要件規定は旧法附則五項に近似することから、協議会レベルにおいて地域の実情に照らした「同一地域・同一運賃の原則」に近似する運賃範囲を設定する可能性は否定できないところではある。⁽²⁰⁾しかしながら、これらのような場合であつても、同法は不当差別禁止および不当競争禁止などの各条項も存在しており(二・三号)、道路運送法九条の三第二項二・三号に類似した規定を置いている点とあわせて読めば、やはり、改正タクシー活性化・適正化法制定以降にあつても、運用レベルによる「同一地域・同一運賃の原則」の復活は認められるべきでないと解するのが立法趣旨と思われるところであり、仮に旧制度を復活するのであれば、本体たる道路運送

法の改正による恒久的措置が不可欠となるう。

以上であって、【判例②】が「非制限型」を念頭に置いた点では「制限型」への改正によって原価算定基準の解釈上の先例的意味は失ったとの見方はあり得る。²¹⁾しかし、附則とはいえ「非制限型」的规定として復活した現行根拠規定の存在、さらには、同判決がこのような道路運送法の趣旨を「個別申請・個別認可制」にあるとした点は当該改正によっても変化がないとの理解からすれば、やはり先例的意味が依然高いことを示すものと思われる。

そこで、原価の算定基準としてのどの程度行政裁量が認められるかが次の問題となる。ただし、関連する論点として、当該基準が果たしてどの程度道路運送法の趣旨を適切にとらえているかという点、および申請額に対する審査の在り方(全面審査の程度)については、事例解釈としての要素が強く、裁量統制手法自体に関わるため、右に掲げた【判例②】および【判例③】以降に出された判決を踏まえた上で二に具体的に検討したい。

二 通達・基準公示に関する手続法上の課題

(一) 法的性質論

タクシー事業が手続法上の課題として俎上に乗せられたのが、行政手続法にいう「申請に対する処分」であった。これは、行政庁により申請が拒否される場合(申請拒否処分)に当たるものであって、個人タクシー事件(最判昭和四六・一〇・二八民集二五卷七号一〇三七頁)に象徴されるように、判例として、「免許」を行う上で審査基準の未公表に対しその必要性が法的に要請された結果、行政手続法五条一項が行政庁に対し「審査基準」の策定を義務化した。このほか、同法一二条一項では、行政庁に対し不利益処分に係る「処分基準」の策定を努力義務ではあるが要求している。

ところで、このような事前手続については、さまざまな指摘が可能であるが、(右事件当時の)免許基準との関係において基準の変更措置だけで実質的に免許が禁止されることが「法治行政、民主行政の観点から問題である」との指摘²²は依然注目されよう。この指摘は、現在のタクシー事業に係る規制がよりインフォーマル化する傾向にあっては一層あてはまるように思われる。これとあわせて、行政手続法にいう「審査基準」および「処分基準」ともに、その形式自体を同法が定めていないために、いかなるものをもってこの形式とし得る(している)のかは、実態を見なければ分からない面がある。この点、タクシー事業については、関連する形式として、一つに、国土交通省(自動車局長)が各地方運輸局長に対し発する通達があり、参入規制²³および運賃規制²⁴について見られる一方、もう一つに、これと並び各地方運輸局長が詳細な基準を定める審査または処分に係る基準公示²⁵がある。なお、道路運送法は「公示」という形式を、国土交通大臣が運送約款を定める場合(一一条三項)、旅客自動車運送適正化事業実施機関の指定に係る区域(四三条の二第二項)、指定試験機関の名称等(四五条の二第一項)についても用いているが、これらは個々に示す「審査基準」なり「処分基準」とは異なる。また、行政法理論一般からすれば、通達も基準公示も法的な拘束力のない行政規則として位置付けられる一方、通達は上級行政機関が下級行政機関に対して発する法令の解釈基準であり、基準公示は通達の内容を具体化し、権限機関としての各地方運輸局長が一定の処分に係る要件として第三者に知らしめるものでありこれが裁量基準に相当する²⁶。これら概念の法的性質論に鑑み、次の問題点を指摘できる。

第一に、行政規則が参入・運賃規制の実質的根拠とされ、それゆえに法治行政の原理の限界として考えられる点である。これは、諸官庁が法文においては導き出させない政策目的を行政規則によって実現することの問題との絡みにおいて指摘できる論点である²⁷。一般的に、政策目的は行政処分の目的として含まれることが十分考えられるものの、

自由市場にあつて新規事業者を排除し既存事業者を保護する参入規制が行政規則によつて実現されることの妥当性が問われるところである。この点の具体例として、通達を根拠にしたうえで特定の地域を指定し、需給調整的規制を行う場合があるが、そもそも政策目的自体も根拠法により羈束されるべきと解すれば、このような実態は行政規則による規制目的の変更に等しく、法治行政の原理に抵触しないか疑問がある。

第二に、右にとらえたような解釈基準と裁量基準の区分という意味において、実態との乖離が考えられる点である。

この点は、【判例③】にも表れるところであつて、通達の形式をとる場合であつても、それが「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」と解釈する必要性があつたのは、通達という存在形式に拘泥することなく法律関係の形成に係る実態を見る必要性があつたことを物語るものといえよう。⁽²⁸⁾ したがつて、通達が外部効果のないものとして形式的には下級行政機関に対する解釈基準としてとらえるのが一般的であるとしても、その実をとらえて結果的に具体的な処分に係る基準として司法審査が求められるという意味では、その外部効果化としての裁量基準を示す例といつてよい。⁽²⁹⁾

第三に、第二とも関連するが、とりわけ通達との絡みにおいて、右にとらえたように、外部効果化を看取できるのであれば、訴訟上それをどのように処理するかという点である。通達が行政庁間の内部的効力を有するものとして限定的にとらえるとした場合、審査基準・処分基準としての扱いは基準公示をもつてとらえるべきともいえる。かくして、法治主義の観点からすれば、通達を直接訴訟の対象とすべきかという論点として問題となるところでもあるため、⁽³⁰⁾ (四)に触れることにする。

(二) 理由提示の程度との関係性

処分に係る理由提示の程度は、行政手続法上求められる事前手続の一つであって、恣意抑制機能や不服申立便宜機能、さらには、相手方に対する説得機能・決定過程公開機能といった権限機関への裁量統制上の諸機能を果たすものとして肯定的に評価されてきた⁽³¹⁾。そして、このような制度としての理由提示の程度については、一級建築士の免許取消しに係るそれが争点とされた最高裁判決〔判例④〕最判平成二三・六・七民集六五巻四号二〇八一頁が、行政手続法一四条一項本文の趣旨に照らして「当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである」(傍点筆者)と判示した点にも象徴されている⁽³²⁾。これとの絡みにおいて、道路運送法関係としては、貸切バス事業に係る許可取消しをめぐる理由提示の程度が主要争点とされた裁判例(大阪地判平成二四・六・二八LEX/DB文献番号二五四四七七四)⁽³³⁾を挙げるべきであろう。

そこで、タクシー事業に係る不利益処分について見た場合、これまでも具体例の一つとして、道路運送法四〇条に係る不利益処分について「処分基準公示」が公表されていた中、処分の理由提示として相手方が知しうる程度にまで明らかとはいえないとした青色申告承認処分に係る最高裁判決(最判昭和四九・四・二五民集二八巻三号四〇五頁)の法理を適用した裁判例(大阪地判平成一九・二・一三判タ一二五三号一二二頁)が見られるため、理由提示の程度の論点それ自体がタクシー事業において取り入って新しい争点というわけではなかった。

もつとも、当該事例の争点化によって議論の成り立ちとは異なるが、従来、例えば、純粋な業務規制に含まれる(したがって、事前規制としての参入・運賃規制とは異なる)乗務距離の最高限度規制の定め反する場合〔判例⑤〕名古屋地

判平成二五・五・三一LEX/DB文献番号二五五〇〇九四九³⁴、同法四一条一項に基づく自動車検査証の返納、自動車登録番号票の領置を受けるべきことを命ずる処分の場合(【判例⑥】東京地判平成二四・一・三二LEX/DB文献番号二五四〇八八八、【判例⑦】東京地判平成二五・四・一九LEX/DB文献番号二五五二二五八八等)といったように、自動車等使用停止に始まり、事業停止処分、許可取消処分といった複数の不利益処分(想定されるのは段階的なそれ)を認める道路運送法四〇条の判断に係る「処分基準公示」について、【判例④】の法理が当てはめられた事例が存在する。

以上の諸事例に共通する点として、不利益処分の種類が複数に分かれていること、各事案に応じて不利益処分を行うにあつては累積的に行われること、そして、段階的に不利益処分の内容が重くなる一方、その基準自体が行政裁量に委ねられていると考えられること、を挙げることができる。こうした場合、講ずるべき処分内容が多様であればある分、処分基準がより簡明であるようにしておくことが要請されており、首肯されよう。

このことに対し、増車抑制を目指し、道路運送法四〇条に規定された不利益処分の加重を定めた「処分基準公示」の場合、加重の方法自体は明確であるとしても、原因となる事実関係と加重される不利益処分の種類との間における関係が問題となることからすれば、理由提示の程度の在り方は、単に結論に至るプロセス(計算式)を示す以外にも、該当処分のみあう事実関係であるのか、といった比例原則の観点から理由提示の程度が問題となり得るように思われる。

(三) 行政指導との関係性

行政指導に関わる問題も考えられる。この点は、規制当局によるタクシー事業者に対する勧告の存在が従来から主

張されてきたところであるため、論点として新しいとは言えないとしても、行政手続法に照らした場合、次のことが言える。³⁵⁾

まずは、運賃規制のように認可制が採用されている場合である。例えば、当該運輸局長が事業者に対し申請原価が基準に満たないと称して勧告する場合、これは、先の届出制による場合とは異なり、行政手続法が規定する原則に従う限り、一定の行政指導を認める余地が考えられる。

次に、右とは異なり、届出制との関係が問題となる。例えば、道路運送法一五条二項によって認められた増車計画の届出にあつて、公示により指定された「特定特別監視地域」内における届出であることを念頭に、近畿運輸局大阪運輸支局長によってその届出を控える旨勧告がなされた事例（【判例⑧】ワンコイン八尾事件〔大阪地判平成二四・二・三判時二一六〇号三頁〕）において、勧告は当該地域に指定された地域内の営業所における一定の違反に対し処分日車数の加重の倍数等を定めた「処分基準公示」を内容とするが、その手続的根拠として通達（平成二〇・七・一一国自旅第一四八号）が事前監査実施後に減車勧告を行う旨定めていたことである（ただし、本件では原告が当該勧告によって届出を断念した事例ではないため、行政指導と届出の関係は当該事例の中では争点化されていない）。

もっとも、【判例⑧】の判決自体は、平成二二年改正法以降において、需給調整は「行政指導の内容となる事項であり、……不利益処分の加重事由として不利益な取扱いをすることは、行政手続法三二条の趣旨にも反する不合理な取扱いといわざるを得ない」と判示することから、³⁶⁾同年改正法に伴い改正された道路運送法下にあつても、（手段は特定していないものの）行政指導によって需給調整と類似の機能を果たすこと自体可能と解している点は注目されよう。なお、（当時として）規制緩和の結果として増車計画の届出制（一）（二）参照）が制度化されていたにもかかわらず、

このような形式が採られた点は、それが増車を抑制させる趣旨において、形式自体があくまで（届出書が機関事務所に到達した時点をもって手続的義務が履行されたと解する）到達主義を主眼とした行政手続法三七条自体に抵触するとの理解は可能と思われる。

以上に加えて、【判例⑧】では、勧告の理由が輸送効率性の指標の一つである「実働率」基準の採用を求めた点にあるが、これ自体は増車計画に際して需給調整基準となり得ると解される、このあたりを含めた実体法の解釈については、三(三)において見ることにする。

(四) 関連論点——訴訟上の課題

通達・基準公示は、それが有する処分に際しての要件の明確化という期待された機能を果たす一方、法文の規定自体の曖昧さゆえに、各権限機関に対し広範な裁量を残す結果、基準策定段階において紛争の契機を生んでいるという実態を看取できる。

そこで、道路運送法四〇条のような段階的な不利益処分を定めた基準そのものが、事業者の「営業の自由」に対して与える影響が強いことは、前出した【判例⑤】のほか、その類例である他の裁判例（大阪地判平成二五・七・四LEX / DB文献番号二五四四五六、福岡地判平成二六・一・一四LEX / DB文献番号二五五〇二八九八、札幌地判平成二六・二・三LEX / DB文献番号二五四四六二二六³⁷⁾）の中でも指摘されている。ここで掲げる裁判例では、訴訟手続の観点から「公法上の当事者訴訟」の一つである確認訴訟（行訴法四条）によって不利益処分を待たずに基準公示自体の違法性を追及することが想定されるため、訴訟要件としての「確認の利益」（または「即時確定の利益」）の該当性³⁸⁾につ

き、より一層、当該原告に対する基準公示そのものによる具体的影響を見極める必要性が増しているといつてよい。こうした趨勢を勘案すれば、通達が当事者間において法律関係を形成する契機と解される場合（ただし、通達そのものが裁量基準の根拠とされるような場合は別として）、通達の外部効果化と相まって、その違法性そのものを確認訴訟においてダイレクトに展開する余地はあるといふべきであろう。³⁹⁾

三 実体法上の課題——予測力の実体的統制を中心に

(一) 行政裁量の導き方と問題整理

タクシー事業における参入・運賃規制に係る訴訟事例にあつて、裁判所が国土交通大臣（道路運送法八八条二項に基づき権限委任を受けた地方運輸局長）による許認可に係る違法性を審査する上で、当該処分が裁量行為であることを前提としている点に着目したい。このことは、「専門技術的能力」などの文言を枕とする点に現れるが、本章での問題関心は、いかなる場合に裁量性を容認し、その場合の裁量統制（司法審査）の在り方であり、しかも一般論としてのあべき姿ではなく、事業の特質に照らした裁量判断の是非という点にある。

これまでの訴訟事例を見るに、大きく分けて①増車に係る輸送事業計画の適正性担保や将来の原価を償うことが可能な運賃体系に係る行政庁の予測ないし予防に係る判断それ自体、②道路運送法四〇条に定められた複数の段階的な不利益処分の選択という形において、行政庁の裁量がそれぞれ承認されてきた点が特徴的である。⁴¹⁾

しかし、①および②の両事例は、ともに「専門技術的能力」といった枕詞が置かれているものの、行政裁量の存在が認識される場面は異なる。すなわち、①の場合、多様かつ不確定な考慮要素の選択を期待するものであり、運賃規

制を中心に、原価算定と「輸送の安全性」（さらには「輸送の利便性」と直結するか否かをめぐり本稿冒頭にも言及したような大きな政策的論議が存在し、古くは「同一地域・同一運賃の原則」が問題とされた【判例②】や「行政庁の専門技術的な知識経験と公益上の判断を必要とし、ある程度の裁量的要素があることを否定することはできない」と判示した【判例③】を挙げることができよう。これらは、判決文では明示的でないものの、行政庁の知識経験などを念頭に置くことから、原価算定に際しての基本的な基準項目の設定と並び、それらが将来的に原価を償うほどの収入を得られるほど適正であるかの「予測力」を期待したものと思われる。そして、このあたりの判断方法が、平成二年改正法によつて自由化が図られて以降の運賃体系としても妥当するか否かという視角から問題として顕在化する⁴²。

そこで、①に属すると思われる裁判例として、参入（増車）規制では、旧タクシー適正化・活性化法一五条一・二項に係る輸送事業計画の認可基準に関する【判例①】、運賃規制では道路運送法九条の三第二項三号に係る不当競争禁止条項の該当性が問題とされた「大阪ワインコインタクシー事件」と称される一連の裁判例【判例⑨】第一次判決（大阪地判平成一九・三・一四判タ一二五二号一八九頁）、【判例⑩】第二次（第一審）（大阪地判平成二二・九・二五判時二〇七一号二〇頁）および【判例⑪】第二次（第二審）（大阪高判平成二二・九・九判時二二〇八号二二頁）をそれぞれ挙げることができよう。

これに対し、②の場合、複数の不利益処分に係る選択をめぐり、道路運送法上求められる遵守事項に反することが根拠とされるものであり、不利益処分発動要件の明示性という点において羈束的に機能すべき処分と解することができよう。そこには、①のような広範な考慮要素を行政庁に求めるといったことは想定されていないことを意味する。これは、道路運送法四〇条に係る一連の適用事例（自動車検査証の返納、自動車登録番号票の領置を受けるべきことを命じた

処分に係る事件として、【判例⑥】および【判例⑦】、乗務距離の最高限度規制に係る事件（先述した【判例⑤】等二四に掲げた一連の関連判決）にあてはまるものであり、後者の場合、妥当性は別にして「輸送の安全性」に係る規制を必要とはしながらも、乗務距離の最高限度に係る計算方式の非妥当性を根拠に不利益処分の違法性を肯定しているのである。ただし、およそ一般的に当該不利益処分の選択がすべての点で②に属する事例とは言い切れない面もある。例えば、増車抑制の手段として当該不利益処分の加重を認める通達が問題とされた事例は①に属する類例として分類できなくはなく【判例⑧】、〃予測力〃の内容面での統制問題を含むものとしてそのように位置付けておく。⁴³

以上のような整理から、本章では、①の将来の〃予測力〃に係る裁判例を中心に検討するものであるが、この場合、現在に通じるタクシー事業に係る自由化との接点を意識し、平成一二年改正法以降に登場するそれに限定して取り上げることにはしたい。

（二）「輸送の安全性」との関係性

1 二つの判断枠組み

一にも取り上げたように、平成一二年改正法によって道路運送法に基づくタクシー事業の規制構造が競争的なそれへと変容したが、この場合に事前規制としての参入・運賃規制に係る行政庁の〃予測力〃に係る裁量を司法審査という形で統制する場合、次のような整理が可能と思われる。⁴⁴

第一に、平成一二年改正法を念頭に置いた道路運送法の立法経緯を踏まえ、自由化の趣旨をストレートにとらえて、事業者の自主的判断を最大限尊重することを念頭に置いた事前規制が行われるべきと解する見方がある。この場合、

自主的判断からは乖離した地方運輸局長による事前規制に係る処分の違法性が導かれやすいことになるが、それは、行政庁に対する最小限の予測力を期待したものと位置付ける立場を示したことになる（以下、「最小限予測力期待審査」という）。

第二に、平成一二年改正法以降の事後的現状に照らし「輸送の安全性」を処分に係る具体的な考慮要素に付加する形でとらえようとする見方がある。これは、改正法の趣旨を行政庁による事前規制の在り方としてより拡大的にとらえるべく、改正法以降の実態を踏まえた解釈である以上、「最小限予測力期待審査」に比して考慮要素の範囲をより広範化するため、処分の適法性判断（事前規制の肯定）が導かれやすいことになる。このような審査方式は、行政庁に対する最大限の予測力を期待したものと位置付けられよう（以下、「最大限予測力期待審査」という）。

思うに、道路運送法は、「輸送の安全性」を一条の目的規定に明記する以上、その確保は究極目的と言つても過言ではないが、その具体的な規制方法として、同法は事業者による安全性向上の努力義務（二二条）のほか、安全管理規程の国土交通大臣に対する届出義務と並ぶ安全統括管理者の選任と当該管理者の職務上の意見尊重義務（二二条の二第一項、二項四号、四・六項）、事業者が「輸送の安全又は旅客の利便が確保されていないと認めるとき」に係る同大臣による必要な措置命令（二七条二項）などが定められており、自主的取組を通じた「事業」に関わる一連の安全性確保を狙いとした諸規制を置くものである。しかし、これらはタクシー事業に限定されない「一般旅客自動車運送事業者」に広く適用されるものであって、タクシー事業固有のものとしては、同法三二条三号による運賃変更に係る事業改善命令が見られる程度であり（ただし、同条一号では一般旅客自動車運送事業者一般に適用されるものとして事業計画の変更も存在するため、参入〔増車〕規制の適用は念頭に置かれる）、平成二五年改正法に伴う「緊急調整地域」制度の廃止に至るま

ではこの制度も含め、少なくとも規制構造上、安全確保を含む事業活動に係る諸問題の改善は事後規制に徹すべきと解されることになる(旧タクシー適正化・活性化法成立以降は同法が道路運送法の特則として位置付けられることから、やはり基本的にはこの解釈が現在に至るまで継承されているといえる)。

このような道路運送法上の規制構造から、「最小限予測力期待審査」は現行法に係る解釈のスタート地点とすべきであり、従前の裁判例の判示方法を見てもこの点を確認していると読める。もつとも、「最小限予測力期待審査」の場合、審理対象の最小化を主眼とする(安全の確保は参入・運賃規制に組み込まない)のに対し、「最大限予測力期待審査」の場合、道路運送法が求める行政庁による考慮要素を拡大すべく、どの程度をもつて「最大限」といい得るかが検討されることになる。これらいずれかの理解に立つ従前の裁判例は、規制緩和論者によつて提唱されるような純粋な意味での経済的観点からの公的規制の妥当性を指向するものというよりは、むしろ、処分権限を有する行政庁(地方運輸局長)の「予測力」の射程をどこに置くべきかを主な論点としてきたことになる。

2 検討

道路運送法は「輸送の安全性」(さらには「輸送の利便性」)について、求めるべきそれらが抽象的にしかとらえられないことから、いかなる処分が適当であるかは一義的に決められ得るものでもない。ましてや、市場の動向を的確に予測し、これら法目的に合致する完全な規制構造を要求することには困難が生ずる。このような実態があてはまるタクシー事業にあつて、行政庁に求める処分に係る判断根拠は、とりわけ道路運送法によつて導かれる行政庁の「予測力」の程度をいかにとらえ、その統制を試みるかが焦点となる。このような視点から、先に分類した二つの審査方式について検討してみる。

第一に、需給調整的規制との絡みから平成一二年改正法によって行政庁の裁量判断には需給調整規制となるものは含まれないといった整理の下、違法性を根拠付ける【判例①】がある。この場合、基準公示があくまで新規の需要があることの立証を申請者に求めるといったきわめて厳格な規制の在り方を問題にするため、「最小限予測力期待審査」としてとらえることが可能と思われる。しかし、本来、輸送事業計画の適正性を道路運送法が制度として要求しており、これを前提とする以上、行政庁において事業者に対し需要の存在を申請内容の一つとして求めること自体は平成一二年改正法前後においても変わらず、許容されるべきであろう。

その意味では、「最小限予測力期待審査」とはいつても、計画の適切性を予測するのは本来当該市場を監督する行政庁であつて、やはりこの点の適切性という個別的な審査を必要とする義務があること、道路運送法が本来的に監督庁に対する需要の「予測力」への期待を求めているのであれば、【判例①】のように申請事業者に対し一律的な新規需要の立証のみを求める行政運用は、需要の個別的な審査の対象を狭めるものであり、「予測力」を狭く見積もるものとして「最小限」を一層最小化するという意味から問題視された事例と言い得る。

第二に、「最小限予測力期待審査」が参入・運賃規制を競争目的規制であると位置付けることからスタートした場合、「最大限予測力期待審査」はその考慮要素の範疇に利用者の危険防止を目的とするものであるため、両者の相関関係が問題となる。この点につき、不当競争禁止条項の理解として【判例⑨】および【判例⑩】では、「過労運転の常態化により輸送の安全の確保を損なうことになるような旅客の運賃および料金の不当な値下げ競争を引き起こす具体的なおそれをいうものと解するのが相当」としたが、【判例⑪】では、これらの判断枠組みに与しつつも、【判例⑨】の後を受けた却下処分当時の市場状況に鑑みて、「適正な原価を償わないにもかかわらず、本件申請に係る運賃等の設定が

認可された場合は、これを受けて、他のタクシー事業者も追隨して、原価を償わないままタクシー運賃の値下げ競争に参入することになり……輸送の安全確保を損なう事態を生じさせかねない」(傍点筆者)などと判示した。⁽⁴⁵⁾ このような後者の判示部分は、まさに「最大限予測力期待審査」を示すものとなっている。

恐らく、事例間においてこのような判示の相違が生ずる所以は、不当競争禁止条項の文言(「不当な競争を引き起こすおそれ」といった「不確定概念」)に依拠するものと思われる。この点、仮に【判例⑪】が「最大限」の予測力が期待される背景として道路運送法が独占禁止法のような事後規制ではなく事前規制である点を理由とする説得的見方もあるが、⁽⁴⁶⁾ 「危険」の予測力⁽⁴⁶⁾ としてとらえた場合に、かかる期待のとらえ方は、事業者の経営的判断についてダイレクトに法的な審査を行うものであるため、出発点とすべき「最小限予測力期待審査」とはかなりの距離があるように思われる。この点は、事業者の取引実態に対する直接的な公的規制を示す経済的規制と、およそ国民一般の生命・身体に関わる保護という角度から見た警察規制の「危険 (danger, Gefahr)」概念の連続性という視点からの論点でもあるが、運賃規制との関係では、後者の目的が限りなく拡大する可能性への危惧は残ろう。

なお、予測力⁽⁴⁷⁾ の射程について、処分当時を違法性判断の基準としており、少なくとも当該判決では処分時説が事案解決方法の決め手となる判断基準であったことがわかる。しかし、市場動向は常時変動するものであるため、⁽⁴⁷⁾ 処分後における実態に鑑みることが必要な場合も考えられよう。これを予測力⁽⁴⁷⁾ の力点としてとらえられるならば、判決時説的理解に依拠する可能性も考えられるが、ここでは指摘にとどめておきたい。

第三に、三面関係における訴訟要件(原告適格)の解釈とも関係する。この点に関わる裁判例(大阪地判平成二・三・二五LEX/DB文献番号二五四四〇五九二)では、従業員たる運転手が近畿運輸局長による事業許可および運賃認

可の取消しならびに過当競争に伴う賃金減少の被害を被ったことを理由に国家賠償の各請求を提起したが、裁判所は、不当競争禁止条項は「旅客の輸送の安全及び利便の確保に係る利益を一般的公益として保護するにとどまっているものと解するのが素直というべき」とし、「当該運転者個人個人の個別的利益として保護すべきものとする趣旨をも含むものと解することはできないというべき」と判示しており、同事件控訴審（大阪地判平成二一・一〇・二九LEX/DB文献番号二五四七・三九二）も結論において同じであった。⁴⁸

かかる判断の背景には、当該条項が過労運転の常態化、輸送の安全確保の困難に結びつく点を指摘しつつ、平成二二年改正法の趣旨に照らし、運転者への保護を読み取ることの困難性を根拠にするものであり、どちらかといえば「最小限予測力期待審査」に適合しつつも、一連の大阪ワンコインタクシー事件【判例⑨】ないし【判例⑩】などと軌を一にした判断と見てよい。

（三） 輸送効率性指数との関係性——「実働率」か「実車率」か

次に、事業者が保有する車両台数が当該日でどれほどの距離を走行していたかの割合を示す「実働率」、総走行距離に対し事業者が実際に客を乗車させた距離の割合を示す「実車率」といった、輸送効率性に係る指数のとらえ方について取り上げる。

この「実働率」と「実車率」といった二つの指標が意味するところは、そもそも費用項目ではない点においてこれらは事業者の経営に係る中核的判断でありながら、他方ではそのことに関わる基準を行政機関が示すという意味において、極めて強い規制の側面がある。いずれの指標に拠るかは、参入・運賃両規制ともに、「実車率」にしたほうが「実

働率」に比べより市場の実態に適合的であり、事業者にとつては自らの事業活動の効率性を正確に反映した内容であるといったことから、事業者の申請内容が「実車率」であったのに対し、行政庁は「実働率」をもつて基準とするところが、より「輸送の安全性」に資すると説明されてきた。以下、これら指標に係る使用方法が参入と運賃の各規制において問題を生じさせる具体例を見ておく。

参入（増車）規制の場合、【判例⑧】における事実関係から看取されるように、増車抑制にあたって事前に行政庁が示す「実働率」の基準を満たすことになるまで事前届出による増車実施を見合わせるよう勧告し、それでも従わずに増車の届出を行った者に対する加重処分を行う場合がこれである。増車計画にあつて事業者がより効率性を反映した「実車率」を基準とするのであれば、届出台数を増やすことを可能とするものであるが、当該裁判例を見る限り、裁量統制レベルとしての「実働率」と「実車率」の相違は指摘されていない。

これに対し、運賃規制の場合、「実働率」と「実車率」の両者のとらえ方が抗告訴訟に係る仮の救済事例として争点とされた事件がある。申立人事業者が行訴法三七条の五第一項に基づき、当該地方運輸局長に対して申請した当初の運賃が道路運送法九条の三第二項一号における基準に該当せず、適正な原価ではないことを理由として却下処分を行うとしたことに対し、仮の義務付けに係る申請運賃の認可を行うように求めた一連の事件（名古屋MKタクシー事件〔名古屋地決平成二二・一一・八判タ一三五八号九四頁〕⁴⁹、福岡MKタクシー事件〔福岡地決平成二二・五・一一LEX/DB文献番号二五四二八四二〕）があり、これらは申立てのすべてに対し認容決定が行われた点が注目されよう。そして、結論に至る決め手は、申立人事業者が行政庁の求めに応じた「実働率」ではなく「実車率」を基準とした、より低廉な運賃認可申請に対する却下処分の違法性にあつた。

以上の運賃規制に係る諸事件は、本案訴訟ではないという意味において一般化し得るといえるかは議論の余地を残すが、原価の適正性を検証するに当たり、行政庁の「予測力」に認められる行政裁量につき、焦点を絞る形で審査する一方、申立人事業者による運賃原価の算定をやり直すというのではなく、(その意味では、実体的判断前置主義的やり方ではなく)かかる判断基準の合理性を司法審査の対象としていると解される点、原価の適正性を申請者の主張に照らして客観的に判断しようとしたといえるのではないだろうか。したがって、これらの事件の場合、申請額に係る原価の適正性を測る基準が極めて明確な中で、いわば「審査基準公示」といった審査基準レベルではその適合性が必ずしも明らかではない場合に、解釈論的に結論を導いたのではないか。この場合、裁判所として、仮に事業者が「実働率」に基づき計算した申請額を否定する趣旨ではなく、あくまで行政庁として提示した算定基準を申請事業者に強制できるかとの視点から立論していると解されることから、申請事業者による原価の算定方法の選択を尊重したという意味において、道路運送法に基づく「個別申請・個別認可の原則」に立ち返った解釈であったと評されよう。

おわりに

本稿は、公的規制に関わる多方面にわたる分野の一つとして道路運送分野を選択し、さらにその中でもタクシー事業に絞って、規制構造と裁量統制の実態を見ようとした。この特定分野を採り上げることの意義としては、規制緩和政策が特に推進されてきた分野だからであるが、さらにそこでの公的規制の存在およびその機能が改めて浮き彫りになり、訴訟事例として明確な法的課題が見られることを期待した上でのことであった。とりわけ、平成二五年改正法は、タクシー事業における規制強化の契機となるものであり、従前の規制緩和政策を後退させる契機として、社会的

にも疑問がもたれていることも事実である。⁽⁵⁰⁾そして、本稿が取り上げた訴訟事例からは、これまで競争促進の一途にあつて、依然（インフォーマルな）参入規制がある中、それが主に他の事業者との競争関係にある事業者に対し厳格な規制が求められることを契機に提起された事例であつたことからすれば、かかる改正法が規制緩和政策を前提とした紛争事例の方向性とは逆の立法作用として働いたことを意味した点で興味深いものがある。

しかしながら、この立法過程自体を、規制緩和政策の失敗や安全性の低下といった結果論として簡単に片付けるべきではなく、より推移を見守る必要があるが、少なくとも本稿は、かかる制度変遷にあつて、競争重視の実態に対する法的現象を行政裁量に係る司法審査という視角から、解釈論的にとらえようとしたものであつた。とりわけ、三(二)において、従前の裁判例を前提にしたうえで整理を試みた裁量審査の方式は、高度な「予測力」が期待されてきた参入・運賃規制に係る微妙な判断の必要性を司法審査に際し規律し得る一つの試みを示す独自の視点として、経済的規制に係る実定法に照らした違法性判断の一般的な整理および理解に資するものと考ええる。確かに、本稿では、事例研究の一環としてかかる作業を行ったという意味では検証範囲が限定されているが、このような視点は、よりきめ細かな裁量統制基準の定立へと発展する契機になることが期待されよう。

以上にあつて、本稿では、紙幅の都合上、同じく規制緩和政策が導入された他の道路運送分野（貸切バス事業等）を含めて考察することができなかつたこと、したがつて公的規制の諸課題⁽⁵¹⁾に敷衍して考察することはかなわなかつた。これらについては今後の課題とすることとし、本稿を締めくくることがしたい。

(1) 公的規制の概念も多義的であるが、規制緩和政策と一体的に用いてきたのが、わが国の一般的理解である。この

点、第二次臨時行政改革推進審議会による「公的規制の緩和等に関する答申」(昭和六三年二月一日)における「公的規制は、一般に、国や地方公共団体が企業・国民の活動に対して特定の政策目的の実現のために関与・介入するものを指す。それは、許認可等の手段による規制を典型とし、その他にも許認可等に付随して、あるいはそれとは別個に行われる規制的な行政指導や価格指示等の制度的な関与などがある。」とする定義は、例えば、平成一八年度の規制改革会議において議論された各府省庁の国の法令に関する規制の見直し(規制改革会議のウェブページ <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/lawnotice/>) に際して用いられていた。

(2) 「ネットワーク産業」という用語は、具体的には送電網・ガス輸送導管、通信網といった点と点を線で結ぶ場合にそれがハードな物理的施設を指すものである。したがって、法的効果を及ぼすという意味での法律用語ではないが、公的規制の存在をこの単位によって括ることは、現在の関連法体系を見る限りは有意義と考えているため、あえてこの用語を用いている。「ネットワーク産業」の意味も含め、友岡史仁『ネットワーク産業の規制とその法理』(三和書籍、二〇一二年) 一頁以下参照。

(3) このメカニズムについては、例えば、金本良嗣・山内弘隆編『講座・公的規制と産業4交通』(NTT出版、一九九五年) 二二八頁以下(松澤俊雄・石田信博) 参照。

(4) この点に係る論考として、古城誠「公的規制と市場原理」公法研究六〇号(一九九八年) 一〇九頁以下参照。当該論考は市場原理からとらえた公的規制の分類として、「経済的規制」および「社会的規制」につき検証するものである。なお、市場原理を視点に公的規制を分類する意義は、規制緩和政策の是非を判断する有効な基準であることは理解できよう。ただし、多様な規制目的の把握とその妥当性の検証が常に求められるという意味では、絶対的・相対的といえる。

(5) このような問題意識については、友岡史仁「経済規制と行政介入」高木光・宇賀克也編『新・法律学争点シリーズ8 行政法の争点』(有斐閣、二〇一四年公刊予定) においても論ずる。

(6) 三面関係として登場した裁判例として、本論において取り上げる裁判例のほかには、例えば、タクシー協会および

当該交通圏におけるタクシー事業者らが原告として、参加人に対し行った許可および運賃認可に係る取消訴訟（札幌地判平成二五・五・九LEX／DB文献番号二五四四六一四〇）がある。このほかのものとして、やや古いが、執行停止申立事件（大阪地決平成五・一二・二〇判タ八四一号一二六頁）がある。後者の評釈として、舟田正之「判批」ジュリスト一一一六号（一九九七年）一二八頁以下参照。

(7) この点については、近時の論考として、舟田正之「道路運送法と独占禁止法によるタクシーの低額運賃規制」川濱昇ほか編『競争法の理論と課題』（有斐閣、二〇一三年）四九七頁以下参照。さらに、裁判例として、あおい交通事件（横浜地判平成二六・四・一六判例集未登載）がある。

(8) 平成一三・一〇・二六国自旅第一〇二号、平成一九・一一・二〇国自旅第二〇八号。国土交通省自動車局旅客課『旅客自動車運送事業等通達集「五訂」』（ぎょうせい、二〇一二年）五九八頁以下、六〇二頁以下参照。

(9) これら通達における地域における規制の実態については、岩崎忠「タクシー新法と協議会（2・完）」自治実務セミナー四九巻一号（二〇一〇年）二四―二五頁参照。

(10) この制度への批判と思われるものとして、阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』（有斐閣、二〇〇八年）三三五頁では、「交通事故が増えるなら、法人タクシーの運転手にも、個人タクシー並みに、無事故無違反を要求し、事故が有意的に多い業者の免許を取り消し、また、高額保険への加入を義務付ければ済むことである」と指摘されていた。

(11) 平成二一年改正法については、内田忠宏「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」法令解説資料総覧三三五号（二〇〇九年）一四頁以下、同「タクシー事業の適正化・活性化に向けて」時の法令一八五七号（二〇一〇年）一四頁以下、山越伸浩「与野党の一致によるタクシー規制緩和の見直し」立法と調査二九五号（二〇〇九年）五三頁以下参照。法案段階のものとして、同「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案のポイント」立法と調査二九二号（二〇〇九年）五二頁以下参照。

(12) 平成二一・九・二九国自旅第一五一号。国土交通省自動車局旅客課・前掲注(8)七〇四頁参照。

(13) 道路運送法九条の三第一項では、「料金(旅客の利益に及ぼす影響が比較的小さいものとして国土交通省令で定める料金を除く。)」と規定しており、それを受けた道路運送法施行規則一〇条の四第一項では「時間指定配車料金及び車両指定配車料金」を挙げる。

(14) 原価算定の基準に係る過去からの流れに簡潔に触れたものとして、舟田・前掲注(7)四九八頁以下参照。そのほか、鈴木満「運輸業の規制緩和と独占禁止法——トラック・タクシー・バス事業を中心として——」桐蔭法学五号(一九九六年)五〇頁以下参照。

(15) 自動認可運賃制度と下限割れ規制との関係性については、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」(二〇〇九年八月)において整理されている。舟田・前掲注(7)四九七頁以下は、当該研究会報告書を再検討するものである。

(16) やや趣旨を異にするが、交告尚史「行政法学が前提としてきた憲法論」公法研究七〇号(二〇〇八年)七七頁以下に見られるような、参入に係る申請に際し「固有事務配慮義務」を肯定する立論は、「同一地域・同一運賃の原則」のような申請者側が希望する他の事業者と同一の運賃申請を強制する場合にもあてはまるように思われる。具体的には、申請者が本来市場においておかれる競争上の地位としてより安価な運賃設定を可能とする利益を侵害するものであり、それを個別に審査する義務があるという論理につながるといった思考過程との親和性を指摘できよう。

(17) 固有事情の主張を基準の適合性審査において判断する場合の基準内容の問題について検討するものとして、交告尚史「行政判断の構造」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅰ行政法の基礎理論』(有斐閣、二〇一一年)二八五頁以下参照。当該論文では、「同一地域・同一運賃の原則」について触れている。

(18) 【判例③】評釈の一つである古城誠「判批」平成一一年度重要判例解説(別冊ジュリスト一一七九号)二三八頁は「道路運送法は……個々の運賃認可において、常に個別原価に照らし、申請運賃が妥当かどうかを審査することまでは要求していない」と解している。

(19) 旧タクシー適正化・活性化法に関する衆議院附帯決議(平成二一・六・一〇衆議院国土交通委員会)七および参

議院附帯決議（平成二一・六・一八参議院国土交通委員会）五において、それぞれ「タクシー事業の健全な競争を図るため、同一地域・同一運賃の実現が必要との意見を踏まえつつ、適切な運賃制度及びその運用を検討し、必要な措置を講じること」を根拠とする場合である。しかし、同じく衆議院附帯決議八が「下限割れ運賃の審査を厳格化する措置を講じること」とするよう、あくまで附則五項は「個別申請・個別認可制」を前提とした規定と解されるものといえよう。

(20) 旧タクシー適正化・活性化法段階においても、類似の指摘がなされていた。岩崎・前掲注(9)三〇頁は、協議会が中心となつて下限割れ運賃の審査が地域ごとに決定される可能性があると指摘していたが、この場合の法的根拠は必ずしも明らかとは言えなかつたように思われる。あえていえば、衆議院附帯決議四が協議会の策定する地域計画は「過度な運賃競争や労働条件改善・向上のための対策について記載されるよう基本方針に明記すること」とされていたことに鑑み、協議会がその方針として「同一地域・同一運賃の原則」に向けた対応を行う可能性は否定できなかったという趣旨と思われる。

(21) 平成一二年改正法により「判例としての意味を失つた」と評するものとして、亘理格Ⅱ北村喜宣編著『重要判例とともに読み解く個別行政法』（有斐閣、二〇一三年）二二〇頁（亘理）。

(22) 原田尚彦「運輸事業と許認可行政」ジュリスト四六三号（一九七〇年）二三頁。

(23) 平成一三・八・二九国自旅第七二号、平成一三・九・一二国自旅第七八号、平成二一・九・二九国自旅第一五一号。国土交通省自動車局旅客課・前掲注(8)四七八頁以下、七〇四頁以下参照。

(24) 平成一三・一〇・二六国自旅第一〇〇号、平成一三・一〇・二六国自旅第一〇一号。国土交通省自動車局旅客課・前掲注(8)五二二頁以下参照。

(25) 道路運送法六条および同法八八条二項に基づき、参入規制としての国土交通大臣による一般旅客自動車運送事業の許可についても、各地方運輸局長が「審査基準公示」を定める一方、道路運送法四〇条に基づき許可の取消し等については「処分基準公示」を定める。

(26) 解釈基準と裁量基準については、塩野宏『行政法Ⅰ行政法総論〔第五版補訂版〕』（有斐閣、二〇一三年）一〇二頁参照。小早川光郎『行政法講義下Ⅰ』（弘文堂、二〇〇二年）二四頁では、裁量基準を「案件ごとの基準の補充をいかに行うかの基準（目安・指針）が、あらかじめ設定される」場合を指すものとし、解釈基準との対比ではとらえない。タクシー事業に係る通達の法的課題について触れたものとして、佐藤英善『経済行政法』（成文堂、一九九〇年）三九八頁以下参照。

(27) 法人タクシーを優遇する政策にあつた点について言及するものとして、「タクシー業をめぐる法律問題」時の法令四七五号（一九六三年）三四頁参照。その理由に「業者の数がふえることによる監督の困難性」を指摘していた。このほか、原田・前掲注(22)二三頁参照。

(28) 行政立法の内容に係る合理性審査の一例として本件を取り上げるものとして、野口貴公美「行政立法」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅱ行政作用・行政手続・行政情報法』（有斐閣、二〇〇八年）四五頁参照。

(29) 佐藤・前掲注(26)四〇〇頁では、「解釈基準として通達が発せられること自体は一般的には問題無いが、解釈基準を示すと称してその根拠となっている法律の解釈の域を超えているのではないか（台数規制や『同一地域・同一運賃制』などの設定）など、法適合性の判断はいかにして行うべきかが問題となってくるのである」としていた。これは、「同一地域・同一運賃の原則」時代における指摘であつたが、現時点においても、かかる問題が依然続いていることを物語るものである。

(30) この点については、一般論として、塩野・前掲注(26)一〇二頁参照。

(31) 行政手続法上の一般論ということになる。説得機能・決定過程公開機能については、塩野・前掲注(26)二七一頁等参照。

(32) 法理の射程範囲については、例えば、北島周作「判批」法学教室三七三号（二〇一一年）四九頁以下等参照。なお、本稿筆者も評釈の機会を得た。友岡史仁「判批」新・判例解説Watch（法学セミナー増刊）一〇号（二〇一二年）三九頁以下参照。

- (33) 友岡史仁「判批」新・判例解説 Watch (法学セミナー増刊) 一二号(二〇一三年) 七三頁以下参照。
- (34) 本件については、北見宏介「判批」新・判例解説 Watch (法学セミナー増刊) 一四号(二〇一四年) 五八頁以下参照。
- (35) 法的問題ではないものの、規制緩和政策以前の道路運送行政を素材とした行政学の観点からの研究書として、例えば、森田朗『許認可行政と官僚制』(岩波書店、一九八八年) 二七七―二七八頁参照。当該頁では、増車に係る行政指導についての実態を指摘する。
- (36) 本件の裁判所への意見書を加筆修正し、行政手続法三二条二項への抵触を指摘するものとして、福井秀夫「タクシー需給調整措置の法的限界——法と経済分析を踏まえて(二・完)」自治研究八七卷一〇号(二〇一一年) 三四頁参照。
- (37) 本件については、友岡史仁「判批」新・判例解説 Watch (文献番号 Z18817009-00-021421058) 参照。ただしそこでは、訴訟要件論を中心に検討している。
- (38) 行訴法上の要件であっても民事訴訟法を援用する。要件の認定方法については、例えば、宇賀克也『行政法概説 II 行政救済法〔第四版〕』(有斐閣、二〇一三年) 三七〇頁参照。このあたりの検討は、さらに友岡・前掲注(37)参照。
- (39) このほか、行訴法における差止訴訟(三条七項)と当事者訴訟の要件の解釈をめぐる関係性など、純粋な行訴法上の問題もあるが、ここでは扱わない。
- (40) 司法統制の不可能性を想起させる文言という評価は可能であるとしても、その文言ゆえに司法審査の可否に直接結びつく機能を果たしているかは、実際には各事案の性格等にに応じて審査が行われている面からすれば、この点に拘泥することには疑問がある。少なくとも判例として、例えば、伊方原発訴訟(最判平成四・一〇・二九民集四六卷七号一一七四頁)、教科書検定(第一次)訴訟(最判平成五・三・一六民集四七卷五号三四八三頁)、老齢加算金東京訴訟(最判平成二四・二・二八民集六六卷三号一二四〇頁)などを挙げておく。これらの訴訟については、実際の判断

方法として判断過程の合理性との関係に結びつくという点は共通してあらわれよう。このあたりについては、例えば、村上裕章「判断過程審査の現状と課題」法律時報八五卷二号(二〇一三年)一〇頁以下参照。

(41) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ行政法総論(第五版)』(有斐閣、二〇一三年)三一九頁は、①を行政裁量が認められる一例として取り上げている。

(42) この論議自体との絡みにおいて、経済的自由権としての「職業選択の自由」(憲法二三条一項)に関わる指摘が見られるところである。松本哲治「職業選択の自由——タクシーの再規制の問題を中心に——」同志社法学六四卷七号(二〇一三年)七〇六頁では、薬事法距離制限違憲判決(最大判昭和五〇・四・三〇民集二九卷四号五七二頁)を前提に、「そもそも、利用者の安全が脅かされるような事態については、直接的な取締が可能であると考えられるのに、そこを迂回して、労働者の福利を確保することによって、あるいは需給調整に踏み込むことによって、安全を確保するという論理が、許されるのか否かが問われるべき」とする。この指摘は違憲審査の視角からの指摘であるが、裁量統制という実体法解釈の角度からも示唆的である。

(43) 本件評釈として、【判例⑧】については、越智敏裕「判批」判例時報二一八一号(二〇一三年)一七一頁以下、渡辺昭成「判批」ジュリスト一四五八号(二〇一三年)八三頁以下、須田守「判批」自治研究九〇巻四号(二〇一四年)一三八頁以下が見られるが、これらはいずれも判旨賛成の立場である。なお、須田・前掲評釈では「従前の制度運用は相当歪なものであったというほかない」として平成二五年改正法が直接規定を置くに行ったと言及する。これに対して、同改正法は従前から継続する自主的取組に伴う増車抑制を狙いとするものであり、本件が問題とされた不利益処分の加重処分を手段とする増車抑制とは、そもそも規制手段として開きのあるものとして位置付けられよう。

(44) 【判例⑪】に係る日野辰哉「判批」判例時報二二二七号(二〇一一年)一五四頁は、不当競争禁止条項の解釈について、「『予想される弊害を予防する見地』に限定されるのか、または、当該条項の運用にあたっても可能な限り『自由で公正な競争実現』が貫かれるべきかの選択問題」といった評価を加えており、参考になる。このほか、神橋一彦「判批」平成二三年重要判例解説(別冊ジュリスト一四四〇号)四六頁参照。なお、日野辰哉「判批」早稲田

法学八六卷四号(二〇一一年)三三三頁以下では、【判例⑨】および【判例⑩】の比較検討を試みる。

(45) 判断枠組みの相違を指摘するものとして、東條吉純「判批」ジュリスト一四二二号(二〇一一年)一一一頁参照。当該評釈では、【判例⑪】に判旨賛成の立場をとる。

(46) 東條・前掲注(45)一一三頁はこの趣旨と思われる。

(47) 【判例⑩】の評釈である横田明美「判批」自治研究八七卷六号(二〇一一年)一〇八頁は「申請者についての輸送の安全のみならず、市場全体の反応や競争者の対応など、複合的な要素が絡み合っており、しかもそれらすべてが処分時よりも未来に現実化するというのが問題」と指摘する。

(48) 本件と類似の想定事例を「基本権保護義務論」の角度から検討したものとして、巨理格「参入規制緩和と生命・憲法そして生存権——タクシー事業を題材に」法学教室三三五号(二〇〇八年)三八頁以下。

(49) 本件評釈として、友岡史仁「判批」ジュリスト一四四三号(二〇一二年)九八頁以下参照。そこでは、他の類例との比較も行っている。

(50) 例えば、日本経済新聞二〇一四年五月四日二面社説記事参照。

(51) この一例は、北総線運賃認可行政訴訟(東京地判平成二五・三・二六判時二二〇九号七九頁)が挙げられよう。当該訴訟は原告適格(行訴法九条)を拡大した点において注目される裁判例であるが、鉄道事業法の運賃変更認可に係る要件の該当性をめぐっても重要な解釈上の意味を持つ司法判断が下された点が重要と考えられる。後者の点は、友岡史仁「判批」ジュリスト一四六〇号(二〇一三年)九九頁以下参照。

【追記】

本稿校正時に、改正タクシー適正化・活性化法一六条の四第三項に基づく運賃変更命令および同法一七条の三第一項に基づく輸送施設等使用停止などの各処分に係る仮の差止めについて大阪地決平成二六・五・二三LEX

／DB文献番号二五五〇四一八四および福岡地決平成二六・五・二八LEX／DB文献番号二五五〇四一四七に、当該大阪地決の評釈として由喜門眞治「判批」新・判例解説Watch（文献番号Z18817009-00-021441084）に、そして、【判例⑤】等二(四)に掲げた一連の裁判例を素材にした北村和生「道路運送法上の公示をめぐる紛争」法学教室四〇七号（二〇一四年）八三頁以下に、それぞれ接した。