

タクシー事業における供給量・価格規制の強化についての検討

山 田 務

- I はじめに
- II タクシー事業における道路運送法の規制の概要
 - 1 概要
 - 2 道路運送法の改正によるタクシー事業における規制緩和
 - 3 供給量・価格に係る規制強化の動き
- III タクシー特別措置法の制定、改正
 - 1 タクシー特別措置法の制定
 - 2 タクシー特別措置法の改正
- IV 公定幅運賃制度の運用に係る司法判断
 - 1 概要
 - 2 裁判所の判断
 - 3 公定幅運賃の見直し
- V 供給量・価格規制の強化についての評価
 - 1 市場メカニズムと規制
 - 2 タクシー事業における供給量・価格規制の理由
 - 3 タクシー事業における供給量・価格規制の強化に係る問題点
- VI おわりに

I はじめに

市場経済体制の下においては、市場機能が競争的に機能し、商品・サービスの価格・供給量等が市場により規制・決定されることによって、事業者の創意の発揮、経済全体の効率性の確保、消費者利益の確保等が図られると評価されている。このため、市場の決定に委ねることなく、国が事業者の供給量（新規参入を含む。以下同じ）や価格等を規制することはあくまでも例外的な措置と位置付けられており、その様な措置を実施する場合には、その必要性、措置

内容の合理性、弊害の有無について十分検討する必要がある。また、検討過程も、各方面の理解が得られるよう透明性を確保する必要がある。

バブル崩壊以降、民間事業者の創意、活力の発揮、消費者利益の確保等の観点から、政府規制の緩和が進展し、新たな産業政策においても、民間活力を生かし、市場機能をできるだけ生かす方向での施策が基本となっている。

このような中で、タクシー事業に関しては、平成21年以降、供給量・価格に係る政府規制を強化する視点からの法律の制定・改正が行われ、供給過剰の地域においては、参入・増車が禁止され、また、国が一定の運賃を定め、事業者を従わせる公定幅運賃制度の新設等が行われている。このようなタクシー事業における規制の内容は、他産業とは極めて異なるものである。

一方、これらの規制強化に基づく地方運輸局長の処分に関し、違法とする司法判断も出されている。立法及びそれに基づく行政措置の問題点に対し、司法によるチェック・改善が図られたものと評価できる。

本稿では、これらの動きを基に、タクシー事業を素材にして、供給量・価格に係る政府規制の在り方及び問題点について、検討したものである。

Ⅱ タクシー事業における道路運送法の規制の概要

1 概要

タクシー事業¹⁾については、道路運送法により、事業の許可制（4条他）、事業計画変更の認可制（15条）及び運賃・料金の認可制（9条の2他）がとられており、それぞれ、許可・認可基準（6条他、9条の3第2項）²⁾が定められている。

このうち、運賃の認可については、国土交通省自動車交通局長通達に基づき、運賃適用地域ごとに、一定の条件の下で初乗運賃額の上限額及び下限額を算出

1) 道路運送法上は、一般乗用旅客自動車運送事業という（道路運送法3条1号ハに規定）。以下では、タクシー事業として記述する。

し、当該範囲内の初乗運賃額並びに当該初乗運賃額に対応した加算距離及び加算運賃額として設定されるタクシー運賃を自動認可運賃として設定・公示するとともに、タクシー事業者から認可申請のあったタクシー運賃が自動認可運賃に該当する場合には、原価計算書類の添付を省略することを認め、速やかに認可を行うこととされている。一方、タクシー事業者が下限割れ運賃の認可を申請した場合には、原価計算書類の提出を求め、運賃認可基準に照らし個別に審査を行うことになる³⁾。

2 道路運送法の改正によるタクシー事業における規制緩和

バブル崩壊後、累次の諮問機関等における議論・答申、それに基づく政府の閣議決定により、民間事業者の創意・活力の発揮、消費者利益の確保の観点から、各事業法において規制内容の見直し（規制緩和・規制改革）が進められたところ、タクシー事業についても、平成12年5月の道路運送法の改正（平成14年2月施行）により、供給量・価格に係る政府規制の緩和が行われた。

具体的には、参入規制の要件として、需給調整規制⁴⁾が廃止され、輸送の安全性の確保の観点からの事業計画の適切性や事業者の事業計画遂行能力を中心とする参入要件に変更されるとともに（6条）、営業所ごとに配置する車両数等の事業計画の変更については届出制（15条3項）に変更された。

-
- 2) 運賃等の認可基準は、法改正により変遷してきているところ、現在の認可基準（道路運送法9条の3第2項、附則第2項）は、①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（当分の間）、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、④運賃及び料金が対距離制による場合であって、国土交通大臣がその算定の基礎となる距離を定めたときは、これによるものであることとなっている。
- 3) 自動認可運賃制度の説明については、都タクシー(株)ほか14名に対する件の審判審決（公正取引委員会平成27年2月27日）に基づく。

自動認可運賃の上限額、下限額の変更は、当該運賃適用地域に営業区域を有する法人タクシー事業者全体の車両数の7割を占める事業者から変更申請（最初の申請から3か月以内に申請されたもの）があった場合に、変更が行われる。

運賃の認可基準についても、従来「能率的な経営の下における原価を償い、かつ、適正な利潤を含むものであること」（旧9条2項1号）を「能率的な経営の下における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」という上限規制の内容に改正された

なお、平成12年の改正により、8条において、特定地域において供給輸送力が輸送需要量に対し著しく過剰となり、当該地域における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られるときは、期間を定めて新規参入及び増車を認めないこととする緊急調整措置を講ずることができる規定が新設された。

また、規制緩和に合わせて、安全面の規制、事後チェックの強化の必要性が指摘されたことを踏まえて、運行管理などに関する規制強化、監査体制の充実、違反行為者に対する行政処分の厳格化の措置が講じられている⁵⁾。

上記の道路運送法の改正点については、Ⅲに記するように、平成21年の「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」の制定及び平成25年の同法の改正時に、併せて道路運送法が改正され、一部見直しが行われている。

例えば、運賃の認可基準（上記9条の3第2項1号関係）については、平成12年改正前とほぼ同様な基準に戻っており、また、8条は廃止されている。

4) 需給調整規制とは、事業の参入・設備の増加を認める際の判断基準として、その市場における需要と供給の関係を行政が判断し、供給が多すぎると考えるときに、参入・設備の増加を制限するものである。例えば、道路運送法の免許基準（旧6条1項2号）は、「当該事業の開始によって当該路線又は事業区域に係る供給輸送力が輸送需要に対して適切であること」とされていた。需給調整規制については、当該規制が既存事業者の安定を守る方向に用いられ、事業者の創意工夫を生かした多様なサービス・運賃の提供が阻害されるとの問題点を有している。

5) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年5月27日）における鷲尾委員の質問に対する政府参考人の答弁（会議録第20号）

3 供給量・価格に係る規制強化の動き

タクシー事業の参入・事業計画の変更、運賃設定については、平成12年の改正後の上記道路運送法により規制が行われていたところ、平成21年に「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、「タクシー特別措置法」という。）が制定され、さらに、平成25年に同法の改正が行われ、同法及び同法の制定・改正に伴う道路運送法の改正を通じて、これらの規制内容を強化する方向での見直しが行われている。

なお、平成25年のタクシー特別措置法の改正においては、同法の正式名称も「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」に変更されているが、以下では、平成25年改正後の法律も、「タクシー特別措置法」と表記する。

Ⅲ タクシー特別措置法の制定、改正

1 タクシー特別措置法の制定

(1) 経緯

規制緩和後、タクシー事業の需給の緩和、それに伴うタクシー運転者の労働条件の悪化、タクシー運賃の値上げ等の状況がみられる中で、タクシー事業に係る規制の見直しが議論されるようになった。

国土交通省は、平成19年12月に交通政策審議会に、「運賃改定を契機として提起されたタクシー事業を巡る諸問題について」諮問を行うとともに、平成20年7月に、対応策として、当面の新規参入・増車に対する規制強化策の実施及び今後の法改正の検討を行うことを明らかにした。これに対し、規制改革会議は、後記(4)アのとおり、規制緩和の流れに逆行するものとして批判的見解を明らかにしている⁶⁾。

6) 規制改革会議「タクシー事業を巡る諸問題に関する見解」（平成20年7月31日）

平成20年12月18日に、交通政策審議会は、タクシー事業を巡る諸問題について、その原因、対応策の検討を行い、現時点で必要とされる対策を答申した⁷⁾。

同答申においては、現在のタクシー事業については、①タクシー事業の収益基盤の悪化、②運転者の労働条件の悪化、③違法・不適切な事業運営の横行、④道路混雑等の交通問題、環境問題、都市問題、⑤利用者サービスが不十分という問題があるとし、その原因として、①長期的なタクシー輸送人員の減少、②過剰な輸送力の増加、③過度な運賃競争があると指摘している。また、この②及び③の根源的な要素として、タクシー事業については、利用者の選択可能性の低さから、問題のある事業者であっても市場から排除されにくく、利用者に選択されるためのサービスの多様化や活性化が進まないこと、また、労働集約的な事業の中で、運転者の賃金として歩合制が採られていることから、事業者は、輸送人員の減少傾向の中で、増車や運賃競争によるシェア拡大を志向する傾向があり、運転者の労働条件の悪化につながりがちであるという、タクシー事業の構造的要因を挙げている。

同答申では、これらの構造的な要因を踏まえ、今後講ずべき各種の対策がとりまとめられているが、特に、緊急的な対策として、供給過剰進行地域における諸問題の深刻化の防止と当該地域のタクシーの機能の維持・活性化を図るための総合的な取組（供給輸送力の削減と需要活性化の両面）の必要性が指摘された。

この答申を踏まえて、平成21年の通常国会に、政府提出法案として、タクシー特別措置法案が提出された。同法案は、一部修正のうえ、6月に成立し、10月から施行された。

7) 交通政策審議会「タクシー事業を巡る諸問題への対策について答申―地域の公共交通機関としてのタクシーの維持、活性化を目指して―」（平成20年12月18日）

(2) 法案の内容

ア 目的

国土交通大臣による法案の提案理由説明⁸⁾によれば、前記の交通政策審議会の答申で示されたように、タクシー事業については、長期的に需要が減少する傾向にある中で、タクシー車両数が増加していること等により、地域によっては、収益基盤の悪化や運転者の労働条件の悪化等の問題が生じ、タクシーが地域公共交通としての機能（安全性の確保、公共性の確保）を十分発揮することが困難な状況となっており、これに対処するため、問題の発生している地域において、タクシー事業者を初めとする地域の関係者の自主的な取組を中心として、タクシー事業の適正化及び活性化を推進し、タクシーの地域公共交通としての機能を十分に発揮できるようにすることが、法案提出の目的とされている。

タクシー事業の適正化とは、供給過剰対策の推進及び供給過剰に伴う労働条件の悪化防止、違法・不適切な事業運営の排除等の諸問題の改善を図るものであり、このうち、供給過剰対策としては、供給の増加の抑制、事業者による減車の促進等が含まれている。また、タクシー事業の活性化とは、事業経営の活性化・効率化、輸送サービスの質の向上、需要の開拓等を図るものである。

イ 内容

法案の内容は、問題の発生している地域において、多様な構成員からなる協議会を設立し、同協議会で、タクシー事業の適正化及び活性化のための地域計画及びそれに基づく事業者による事業計画を作成し、これらの事業が円滑に実施するようにするために、国が各種の支援策を実施する内容となっている。

供給過剰の問題に対しては、既に、道路運送法の下で、行政指導として、特定特別監視地域制度（平成19年11月新設、平成20年7月見直し）を設け、当該地域において、安易な参入・増車を抑止するとともに、減車に対する支援策を講じられてきているところである⁹⁾が、行政指導ベースで実効性が必ずし

8) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年5月13日）（会議録第18号）

も十分でなかったため、立法化が図られたものである。

具体的には、この法律では、事業者による供給輸送力の自主的な削減を推進するために、協議会における議論を通じて、供給輸送力の削減の必要性についての事業者の認識を高めるとともに、減車に係る事業者の共同行為について、独占禁止法の問題が生じないようにするために国土交通省と公正取引委員会との協議スキームの設定等の措置が講じられている。また、供給輸送力の規制の観点から、道路運送法15条の増車に係る届出制が認可制に変更された。

ウ 具体的規定

具体的な法案の内容は、以下のとおりである。

（ア）特定地域の指定、基本方針の策定（4条）

- ・ 供給過剰の状況等の要件を満たす地域を、国土交通大臣が特定地域と指定し、国土交通大臣が当該地域におけるタクシー事業の適正化及び活性化に関する基本方針を策定する。

（イ）協議会の組織と地域計画の作成（8条）

- ・ 特定地域において、地方運輸局長、関係地方公共団体の長、タクシー事業者、タクシー事業者の団体及び地域住民等が協議会を組織する。当該協議会において地域計画の作成、当該地域計画の実施に係る連絡調整を実施する。

（ウ）地域計画の内容（9条）

- ・ 地域計画は、（ア）の基本方針に基づき、タクシー事業の適正化及び活性化の推進に関する基本的な方針、地域計画の目標、目標達成のために行う

9) 供給過剰対策については、道路運送法8条で緊急調整措置が設けられているが、要件が厳しいこともあり、当該措置によらずに、行政指導により措置がとられていた。

タクシー事業の適正化及び活性化に資する事業（特定事業）の内容と実施主体に関する事項等¹⁰⁾が定められ、国土交通大臣に送付される。

なお、地域計画を作成する際には、作成に合意したタクシー事業者の保有する事業用自動車の総台数が、特定地域内の過半を占める必要がある。

（エ）特定事業計画の作成と国土交通大臣の認定（11条）

- ・地域計画が定められたときは、タクシー事業者は、単独又は共同して、特定事業を実施するための計画（「特定事業計画」という。これらには、事業の譲渡、合併、供給輸送力の減少、その他の経営の合理化に資する措置（「事業再構築措置」という。）が含まれる。）を作成し、国土交通大臣が認定する。

（オ）特定事業計画の推進を図るための措置（12条他）

- ・国土交通大臣が、共同事業再構築を含む特定事業計画を認定する際に、独占禁止法上の問題が生じないようにするため、国土交通大臣は公正取引委員会との間で調整・協議を行う（12条）。
- ・また、認定を受けた特定事業計画について、道路運送法の特例措置を規定するほか（13条）、国による必要な資金の確保等が規定されている（16条）。

（カ）特定地域におけるタクシー事業の適正化及び活性化を推進するための国の責務等（6条他）

10) 政府案の基となった交通政策審議会答申（平成20年12月18日）では、計画に含まれる内容として、Ⅰ地域社会におけるタクシーの位置づけの明確化、Ⅱ諸問題への総合的な対応が挙げられており、このうち、Ⅱについては、①タクシーサービスの活性化、②事業経営の活性化、効率化、③タクシー運転者の労働条件の悪化の防止、④違法・不適切な事業運営の排除、⑤タクシー事業の構造的要因への対応、⑥交通問題、環境問題、都市問題の改善、⑦供給抑制、⑧その他の対策（過度の運賃競争への対応策等）が挙げられている。

- ・国は、特定地域において、タクシー事業者等が行う適正化及び活性化に関する取組と相まって、タクシー事業の適正化を推進するため、検査、処分その他監督上必要な措置を的確に実施する旨の責務を負う（6条）。
- ・また、道路運送法15条に基づく増車に係る届出制を認可制に変更する（15条）。

（3）道路運送法の改正法案

タクシー特別措置法の政府案は、上記交通政策審議会の答申内容に沿ったものであるが、政府案の内容では、不十分として、政府案の国会提出時に、①需給調整条項を追加する参入規制の強化及び②適正な原価に適正な利潤を加えたものであることを認可基準とする運賃規制の強化等を内容とする道路運送法の改正法案及びタクシー特別措置法の政府案の内容を一部修正する法案が、野党4党の議員から提出され、併せて審議が行われている。

（4）審議の状況、法案修正

国会における審議は、衆議院の国土交通委員会において7日間、参議院の国土交通委員会において2日間審議が行われた。

また、衆議院では、学識経験者1名、事業者団体代表1名及び労働組合代表2名の参考人からの意見聴取、質疑が行われており、事業者団体代表及び労働組合代表からは、供給過剰対策に合わせて運賃規制の強化が主張された。

衆議院においては、最終的に、政府案に対し、与野党共同で、野党4党が提出した法案の内容を一部取り入れた修正案（道路運送法の運賃の認可基準の強化改正。下記ウ（イ））が提出され、全会一致で、当該修正後の政府案が採択された。参議院では、衆議院における修正後の法案について全会一致で可決され、平成21年6月19日成立した。

審議段階における主な議論のうち、供給量・価格規制の強化に係るものは、次のとおりである。

ア 規制強化に関する議論

当初の政府案については、条文上は、道路運送法の改正による増車に係る届出制から認可制への変更以外は、明示的に参入規制などを強化する内容とはなっていない。また、供給輸送力の削減についても事業者の自主的な取組によるものとなっている。しかし、当該法案は、供給過剰地域における従来の行政指導による参入抑制策を法的に担保するものであり、また、6条で「特定地域におけるタクシー事業の適正化及び活性化を推進するための国の責務」が規定され、この規定を根拠に供給量に係る規制を行うことも可能となっていた¹¹⁾。

また、議員提出法案の内容は、基本的には、供給量・価格に係る規制を平成12年の道路運送法の改正前の内容に戻すものであり、最終的に道路運送法の改正により運賃の認可基準の見直しが実現している。

このような状況から、法案の検討段階から、規制緩和の方向に逆行するものとして批判¹²⁾があった。このうち、規制改革会議の見解・答申（平成20年7月、12月）においては、概要次のような問題点が指摘された。

- ① 雇用の創出、多様な運賃・サービスの導入など規制緩和のプラスの側面を忘れてはならない。
- ② 車両が増加したことに伴いタクシー運転者の待遇が悪化し、過労運転による安全性、サービスの質の低下を招いているとの指摘があるが、統計データ（規制緩和後のタクシー運転者の年間所得や事故発生件数の推移）を見る限り、その見解には疑問がある。
- ③ 事故への対応は、台数規制ではなく、悪質な事故を発生させた運転者や事業者に対する行為規制で対応すべきである。また、運転者の労働条件改善は、

11) 第171回国会参議院国土交通委員会（平成21年6月18日）における広田委員の質問に対する政府参考人の答弁において、特定地域に指定されると、新規参入の抑制、増車の認可制及び認可基準の強化、違法・不適切な事業運営を排除するための監査の強化、違反事案に対する処分の強化が法的効果として付随する旨述べられている（会議録第18号）。

12) 規制改革会議「タクシー事業を巡る諸問題に関する見解」（平成20年7月31日）、規制改革会議「規制改革推進のための第三次答申」（平成20年12月22日）、日本経済新聞社説「タクシー規制強化は疑問だ」（平成20年7月8日）他

基本的には事業者の経営課題として、また、より広い社会政策を通じて実現すべきである。

- ④ 参入・増車抑制は、経営努力をしてこなかった事業者を利する一方、優れた事業者の創意工夫を不当に制約するおそれがあり、導入すべきでない。
- ⑤ 自動認可運賃の幅等の規制については、その拡大も含めて、より一層の緩和をすべきである。
- ⑥ 規制の強化が法令によることなく、また審議会などの審議を経ることなく、一府省内の手続き（通達）によって行われたことは極めて不適切である。

これに対しては、国会審議では、政府案の提出者である国土交通大臣等からは、①供給過剰の進行により問題が生じている特定地域に限定し、当該地域で生じている問題を解決するための特例的な措置で、その規定内容も基本的には事業者の自主的な取組を前提としていること、②地方公共交通機関として、弊害は是正する必要があること、③利用者にとってもメリットがあること等を理由に、規制緩和の流れの方向と逆行するものでない旨の説明¹³⁾が行われている。

他方、議員提出による道路運送法の改正法案の提出議員等からは、規制緩和は失敗であり、タクシー事業については、市場の失敗により各種の問題（交通渋滞、交通事故、過当競争による事業者の経営の悪化、運転者の賃金の悪化等）が生じており、規制緩和の見直しを行うことが政治の責任であり、そのための法改正が必要である旨、論じられている¹⁴⁾。

イ タクシー事業における市場の状況についての議論

国会審議においては、タクシー事業における市場の状況として、次のような

13) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年5月22日）における高木委員の質問に対する国土交通大臣等の答弁（会議録第19号）

14) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年5月27日）における法案提出者等の説明、答弁（会議録第20号）、衆議院国土交通委員会（平成21年6月9日）におけ法案提出者等の説明、答弁（会議録第23号）

点が表示され、議論されている。

(ア) 供給過剰の状況

- ・タクシーの輸送人員が、昭和45年度をピークに長期的に減少している（平成18年度は、ピーク時の半減）。一方、車両台数は、規制緩和後の平成13年度末から19年度末にかけて、法人・個人を合わせて1万5千台増加している。その結果、実車率が減少している。

(イ) 運転者の労働条件の悪化

- ・平成19年、20年のデータによれば、タクシー運転者の年間所得は、全産業平均の6割程度の水準であり、労働時間は、全産業平均より1割程度多くなっている。また、タクシー事業においては、監査対象のうち、最低賃金違反事業者の割合が高い。

(ウ) 交通事故の状況

- ・平成19年の走行一億キロ当たりの事故件数は、タクシー事業が自動車全体の1.8倍である。事故件数については、平成2年に比べて6割増加し、ここ数年高止まりの状況にある。
- ・また、需給状況と労働条件の悪化や交通事故の発生率の上昇との関係については、政府参考人は、地域別データに基づいて、日車実車キロ数の減少等とタクシー運転者の年間所得の低下又は事故発生率の増加には、統計上明白な相関関係がある旨答弁している¹⁵⁾。

15) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年5月27日）における政府参考人の答弁（会議録第20号）、参議院国土交通委員会（平成21年6月18日）における政府参考人の答弁（会議録18号）

ウ 規制強化の実現

（ア）特定地域における参入規制の強化について

法案は、特定地域における事業者の自主的な取組による供給過剰の解消を基本とするものであるが、これらの事業者の取組をより効果的なものにする上で、新規参入やアウトサイダー等の増車計画に対する国土交通省の認可方針の在り方が関係する。

法案の条文上は、新規参入や増車を禁止する旨の規定はないが、議員からの質問に対し、タクシー特別措置法6条の規定等を裏付けとして、特定地域においては、新規参入、増車の申請は原則として認めない運用をするとの政府答弁がなされている¹⁶⁾。

また、法案採決に当たって、例えば、衆議院及び参議院においては、「特定地域では、新規参入や増車が需要増を喚起することが明らかに見込める場合を除き、原則としてこれを認めないこと、また、特定地域に指定されなかった地域についても、特定特別監視地域への指定を検討する等供給過剰発生の未然防止に努めること」を旨とする附帯決議¹⁷⁾がされている。

従来から、供給過剰地域において、国土交通省による参入・増車の抑制策が図られてきたところ、タクシー特別措置法に基づき指定された特定地域については、増車について届出制から認可制に変わるとともに、需要増がない限り、新規参入や増車が認められなくなった。

（イ）タクシー運賃規制の強化について

a 法案の修正

当初の政府案においては、交通政策審議会の答申¹⁸⁾を踏まえて、運賃規制の見直しについては特に規定されておらず、道路運送法の認可基準についてのガ

16) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年6月5日）における福井委員の質問に対する政府参考人の答弁（会議録第22号）

17) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年6月10日）（会議録第24号）、参議院国土交通委員会（平成21年6月18日）（会議録第18号）

イドラインを設定し、個別審査を厳格することにより、対応することとされた。このため、政府提案のタクシー特別措置法においては、運賃規制に係る規定はない。

しかし、議員提出の道路運送法改正案では、道路運送法の9条の2第2項の運賃の認可基準のうち第1号「能率的な経営の下における適正な利潤を加えたものを超えないものであること」を「能率的な経営の下における適正な利潤を加えたものであること」に変更する内容を含んでいた。

この道路運送法の改正理由については、規制緩和により、供給過剰の問題のほかに過度な運賃競争が問題となっており、運転者の労働条件の悪化の改善、サービスの安全性の確保のためには、供給過剰対策だけでなく、運賃規制が必要との考え方が示されている¹⁹⁾。

また、議員の主張や国会の参考人質疑²⁰⁾においては、運賃規制を強化し、事実上の同一地域同一運賃の実現の主張、要望が行われている。

これらの審議の結果、政府案の対応では不十分とされ、最終的に、法案の採決に当たっては、自民党を含む5党共同提案の修正案が提出された。その内容は、当初、議員提案が行われていた道路運送法²¹⁾の改正内容の一部を、タクシー

18) 交通政策審議会答申（平成20年12月18日）においては、「運賃に関しては、従前どおりの運賃体系が基本的に妥当であり、これを継続すべき。下限割れ運賃の審査については、どのような場合に法の規定する「不当な競争を引き起こすこととなるおそれ」があるかについて、ガイドライン等の形で明確にした上で、これに基づき個々の運賃の適否を判断すべき」旨の考えが示されている。

19) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年5月22日）における古賀委員の質問に対する議員提出法案の提出者の答弁（会議録第19号）

20) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年6月2日）において、参考人（事業者団体代表）は、「MKタクシーは運賃が安くサービスもいいが、運賃を安くすることによって、お客がそちらの方に移ってしまい、普通の運賃で行っているところのお客が少なくなってしまう。そこで働いている乗務員の給料が低くなってしまう。一つの地域で少しの会社が安くすることは、全体の乗務員のことを考えるとあまり良いことではない」旨述べるとともに、同一地域同一運賃が最適と考えている旨発言している（会議録第21号）。

21) 審議の最終段階で、道路運送法の改正案自体は、撤回されている。

特別措置法の附則を改正することにより実現させたものであり、修正案については、特に審議が行われないまま、修正案を含む法案が全会一致で採決された。

追加修正されたタクシー特別措置法の附則の主なものは、次のとおりである。

「3項

政府は、一般乗用旅客自動車運送事業が地域公共交通として重要な役割を担っていることにかんがみ、一般乗用旅客自動車運送事業の許可、運賃及び料金、事業用自動車の数に係る事業計画の変更、事故の報告等一般乗用旅客自動車運送事業に係る道路運送法に基づく制度の在り方について早急に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

5項

道路運送法の一部を次のように改正する。

附則を附則第一項とし、附則の次に次の一項を加える。

2 第9条の3第2項第1号の規定の適用については、当分の間、「加えたものを超えないもの」とあるのは、「加えたもの」とする。」

この法改正は、運賃の認可基準について、利潤の確保を保証した運賃設定とするもので、平成12年の道路運送法の改正前にはほぼ戻る内容であった。また、改正案のうち審議において、次の解釈が示されている²²⁾。

- ① 5項の改正は、当分の間であるが、運賃規制について基本的な考え方を変更しようとするものである。
- ② 「当分の間」については、附則3項の措置が講じられるまでの間である。
- ③ 適正原価は、標準的な経営者の原価を対象に計算し、費目ごとに一定の計算式で算定する（人件費は、実態の追従でなく、物価も考慮。車両修繕費、健康管理費も含む。）。適正利潤は、自己資本に利子率相当として10%を乗

22) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年6月16日）における測上委員の質問に対する国土交通副大臣、政府参考人の答弁等（会議録第17号）

じたものとする。

また、参議院で、「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」との附帯決議²³⁾がされている。

b 自動認可運賃制度の変更

この法案成立後、自動認可運賃制度については、自動認可運賃幅の縮小、下限割れ運賃の審査の厳格化が図られた。

すなわち、従来、自動認可運賃の上限額は、道路運送法の認可基準に係る旧規定（適正な利潤を加えたものを超えないもの）に該当するものと解されていた。また、下限額は、「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」に該当するものと解され、全国一律で上限から10%低い額が設定されていた。

しかし、この法改正により、上限額・下限額とも、「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」となり、自動認可運賃はその範囲で定められることとなった結果、上限額と下限額の幅が縮小されることとなった。下限額については、「地域の実情に即した額」として設定されるが、上限額から概ね5%程度に縮小された。また、下限割れ運賃の審査も、従来は、平年度における収支率が100%であれば原則的に申請額で認可されていたところ、タクシー事業者の経営実態等を詳細に把握するとともに、経費についての毎月の報告、行政処分を受けた際の認可の取消、タクシー運転者の労働条件の確保のための措置を講じること等を条件に認可を行うようになった。

23) 第171国会参議院国土交通委員会（平成21年6月18日）（会議録第18号）

2 タクシー特別措置法の改正

(1) 経緯

平成21年のタクシー特別措置法は、附則2項で、「政府は、この法律施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定されていた。

平成21年法の下で、減車の実施について一定の成果も見られ、タクシー運転者の所得も回復に転じたが、引き続き、輸送人員の減少が続く一方、平成21年法が事業者による自主的な減車を基本とすることから、十分に減車が進んでいない状況がみられたこと²⁴⁾から、平成21年法の施行後4年の段階で、議員提案（自民、公明、民主3党共同。）により、供給過剰及びそれによる問題をより迅速・効果的に解消することを目的としたタクシー特別措置法の改正法案が、平成25年秋の臨時国会に提出された（提出日平成25年10月30日）。

この改正法案は、下記(2)のとおり、インサイダーによる供給輸送力の削減への取組を基本としながらも、特定地域における新規参入・増車の禁止、供給輸送力の削減に関する共同行為等に対する独占禁止法の適用除外制度の新設、供給輸送力の制限に係るアウトサイダー規制の新設、特定地域及び準特定地域における公定幅運賃制度の新設等、タクシー事業の事業活動に関する規制色を一層強めた内容となっている。

なお、この法改正については、リーマンショック後の景気の低迷状況や格差問題が政治的課題となってきたことも関係していると考えられる。また、平成21年の法制定後、同法の運用に関連して訴訟が提起されたこと²⁵⁾や独占禁止法違反事件が生じたこと²⁶⁾も関係していると考えられる。

24) 青森地裁判決平成28年7月29日（平成27年（行ウ）第6号）において、「施行後3年を経過するまでの間に減車ペースの低下がみられたほか、減車に積極的に取り組む事業者と全く消極的な事業者との間で不公平感が生じ、これが減車停滞の一因ともなっていたこと」との評価がされている。

(2) 法案の内容

平成25年改正法案の概要は、次のとおりであり、法律の名称も「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」に変更された。

ア 特定地域の指定要件の明確化（3条）

- ・国土交通大臣が指定する特定地域について、供給過剰の状態にあり、地域公共交通としての機能の発揮が困難であるため、供給輸送力の削減を必要とする地域であることが明確化された。

イ 供給輸送力の削減計画策定の義務化（4条、8条の2、8条の3、8条の7）

- ・国土交通大臣が定めるタクシー事業の適正化及び活性化措置に関する基本方針、協議会が作成を義務付けられる特定地域計画及びそれに基づき事業者が作成を義務付けられる事業者計画において、それぞれ供給輸送力の削減（減車、営業方法の制限）に関する事項（全体、個別事業者毎）が含まれることが明記された。

なお、特定地域計画を作成する際には、作成に合意したタクシー事業者の保有する事業用自動車の総台数が、特定地域内の3分の2以上を占める必要がある。

-
- 25) 特定地域に指定された区域を営業地域とする事業者が、増車のための事業計画変更の認可申請をしたところ、処分行政庁から却下処分を受けたことに対し、当該事業者が処分の取消等の請求訴訟を提起（平成24年（行ウ）327号事件）。東京地裁（平成25年6月27日）は請求を認容、東京高裁（平成26年1月23日）は、原判決を変更し、原告の請求を棄却
- 26) 新潟タクシー運賃カルテル事件（排除措置命令等平成23年12月21日、審判審決平成27年2月27日）。第185回国会衆議院国土交通委員会（平成25年11月6日）における鷲尾委員の発言（会議録第3号）、参議院国土交通委員会（平成25年11月19日）における吉田委員の質問に対する法案提出者の答弁（会議録6号）

ウ 上記削減計画が効果的に実施されるための措置

（ア）上記の特定地域計画及び事業者計画に対する国土交通大臣の認可・変更命令制度の新設（8条の2、8条の5、8条の7、8条の9）

（イ）独占禁止法の適用除外制度の新設（8条の4、8条の6）

- ・特定地域計画に基づく行為（供給輸送力の削減に関する共同行為等）については独占禁止法の適用除外とする。

（ウ）アウトサイダーに対する削減命令制度の新設（8条の10、8条の11）

- ・特定地域において、アウトサイダーの事業活動によりタクシー事業の適正化が阻害されている等の場合に、協議会からの申し出により、国土交通大臣がアウトサイダーに対し、営業方法の制限による供給輸送力の削減を勧告、命令できる。

（エ）新規参入・増車の禁止（7章）

- ・特定地域において、道路運送法に基づく事業許可の申請があった場合に、特例措置として、当該許可の禁止、供給輸送力を増加させる事業計画の変更の禁止を行う。

エ 準特定地域の指定制度の新設（3条の2、9条から14条他）

- ・供給過剰のおそれのある地域を準特定地域として指定し、特定地域に準じて、タクシー事業の適正化及び活性化を推進するための制度を新設する。

オ 特定地域及び準特定地域における公定幅運賃制度の新設（8章）

- ・特定地域及び準特定地域が指定された場合に、国土交通大臣が、協議会の意見を聞いた上で、運賃の範囲を指定、公表する（運輸審議会に諮問）。
- ・指定する運賃の範囲は、下記の基準に適合しなければならず、道路運送法の認可基準（9条の3）は適用しない。

- ① 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

- 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9条6項3号に規定する一般旅客自動車運送事業者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

・事業者は、上記公示運賃内で、運賃を定め、届出義務を負う。国土交通大臣は、届出運賃が範囲外の場合、運賃変更を命ずる（命令に従わない場合、輸送施設の使用停止、事業の停止、許可の取消、罰則）。

カ 輸送の安全を確保するためのその他の措置（17条の2他）

（ア）特定地域又は準特定地域において、タクシー事業者に対し、輸送の安全を確保するために必要な措置を命じることができる。

（イ）タクシー業務適正化特別措置法、道路運送法の改正による措置を実施する。

- ・タクシーの運転者登録制度の拡大
- ・旅客自動車運送事業者に対し指導事業を行う適正化事業の拡充

キ 見直し措置（17条）

- ・5年後に、実施状況を検討し、所要の見直し措置を講じる。

（3）国会における審議状況

改正法案は、衆議院国土交通委員会で3日間、参議院国土交通委員会で2日間審議が行われ、原案どおり賛成多数で可決され、平成25年11月20日に成立した。

法案審議の中で、供給量・価格規制の強化に関連した主な質疑は、次のとおりである²⁷⁾。この改正法案は、与野党の共同提案であることもあり、規制強化の裏付けとなる市場の状況等に係る議論やアウトサイダー命令、公定幅運賃制度等の新設等の規制強化による問題点等についての議論はあまり見られてい

27) その他、特定地域の指定方法、供給輸送力の削減の方法、需要増対策、安全対策等が、国会審議の対象となっている。

ない。

ア 規制強化の理由

法案の提出理由については、基本的には、タクシー特別措置法の制定時のものと同様であるが²⁸⁾、供給過剰の状態が思ったほどには進んでいないとの認識の下で、一刻も早く施策を講じる必要があるためとされている。

また、格差問題が政治的課題となってきたことを背景に、タクシー運転者の労働条件の改善を目的として、法改正の必要性を強調する議論²⁹⁾も多くみられている。

イ タクシー事業における市場の状況についての議論

（ア）供給過剰の状況

- ・ 車両数は、タクシー特別措置法の施行後減少傾向にある。一方、輸送人員は、平成19年度から21年度にかけて大幅に落ち込み、その後も減少傾向が続き、十分な回復が図られていない。
- ・ この結果、事業者の運送収入も平成19年度から21年度に大幅に減少し、その後も減少傾向にある。

（イ）運転者の労働条件

- ・ タクシー運転者の年間所得は、平成21年法改正後上昇傾向にある。
- ・ 全産業との比較では、平成24年の状況は、法制定時と同じとなっている（年

28) 第185回国会衆議院国土交通委員会（平成25年11月5日）における法案提出者の法律案の説明（会議録第2号）

29) 第185回国会衆議院国土交通委員会（平成25年11月6日）における鷲尾委員の質問に対し、法案提出者は、「私たちは今回、党の枠を超えて、より良い法制度を作ろうとしたことで提案した次第です。その時に一番考えたことは、やはり、タクシー運転者の労働条件、給与水準なんです。……供給過剰の解消でありますとかサービス向上、そういったことにより効果的な措置を講じることによって、この労働者の賃金を上げていきたいというふうに考えています。」旨、答弁している（会議録第3号）。

間所得が6割の水準、労働時間は1割長い。最低賃金法違反の事業者の割合が高い)。

(ウ) 交通事故の状況発生

- ・タクシーの走行1億キロ当たりの交通事故件数は、平成17年の年間158件をピークに平成24年は134件と減少している。なお、事業用貨物車に比べると発生件数は多い。

以上のとおり、改正法の審議においては、タクシー事業をめぐる需給状況等に関するデータに基づく議論は、平成21年の法制定時よりも少なく、また、労働条件の悪化と交通事故の発生について関係性を示す議論は行われていない。

実際、平成21年法の施行後、タクシー運転者の所得の上昇、交通事故の減少傾向がみられており、供給量・価格規制を強化する必要性を裏付ける根拠は示しにくい状況にあった。

ウ 公定幅運賃制度の新設

改正法案では、供給過剰対策のほか、公定幅運賃制度が新設されている。

提案理由説明においては、過度な運賃競争の存在自体を問題視し、運転者の労働条件の改善、それによる安全性の低下を改善するために、公定幅運賃制度を新設したとされている³⁰⁾。国会審議においては、供給過剰対策との関連性については、明示的な説明はなされていないが、訴訟段階では、公定幅運賃制度の新設は、事業者の収益や運転者の所得を下支えすることにより、供給過剰の解消を効果的に推進するための手段としての説明が行われている³¹⁾。

また、公定幅運賃制度の内容、運用については、タクシー特別措置法16条2

30) 第185回国会衆議院国土交通委員会（平成25年11月8日）における杉本委員の質問に対する法案提出者の答弁（会議録第4号）

項の1号から3号までの基準は、自動認可運賃に係る審査基準を定めた道路運送法の9条の3第2項の1号から3号までと基本的に同じであること、したがって、設定される運賃の幅自体については、従来の自動認可運賃制度の下での運賃幅と基本的には同じとなる旨の説明が行われている³²⁾。

エ 規制強化への批判

本法案は、3党の共同提案であるが、一部の会派から、次のような批判も見られた³³⁾。

- ① タクシー運転者の所得は景気低迷によるもので、規制緩和とは関係せず、供給過剰の解消で運転者の賃金待遇が改善できるかは疑問であること
- ② 参入規制は、利用者目線で質の良いサービスを提供して更なる拡張を考えている事業者にとって、逆に悪影響を及ぼす。大事な対策は、ニーズ確保に向けた改善策、採算重視で低質なサービスの事業者に対する規制強化、良質なサービスを提供する事業者の育成策であること
- ③ 供給過剰の状況は他の産業でもあり、規制の強化は、利用者、創意を発揮している事業者を害すること

これに対しては、規制緩和の流れに逆行していないものとして、平成21年法の制定時と同様に、次のような説明がなされている。

31) 大阪地裁判決平成28年7月15日（平成27年（行ウ）第6号）等の裁判所の判断として、「公道幅運賃制度を導入した趣旨は、減車に取り組まなければならない地域において、一定期間、運賃の値下げ競争を中断させ、従業員の賃金の減少に歯止めをかけつつ減車による供給過剰状態の解消を進め、運転者の労働条件や輸送の安全性やサービス水準の低下等を防止し、利用者の利便を確保することにあると解されている」旨示されている。

32) 第185回国会参議院国土交通委員会（平成25年11月19日）における野田委員に対する法案提出者の答弁、辰巳委員に対する法案提出者の答弁（会議録第6号）。

33) 第185回国会衆議院国土交通委員会（平成25年11月8日）における上西委員の発言（会議録第4号）、参議院国土交通委員会（平成25年11月19日）における藤巻委員の発言（会議録第6号）

- ① 平成21年法も、地域、期間を限定した制度であり、今回は少し踏み込んで、自主的でなく、全事業者が減車できるような強制力を持った仕組みを作ったが、基本的枠組みは変わっていないこと
- ② 公共交通機関として利用者の輸送の安全を図ることが重要であるところ、行き過ぎた競争によって、運転者の労働条件の悪化及びそれによって利用者にとっての利益である安全性やサービスの質の低下がもたらされていることから、今回の法改正はこれを是正するもので、適正化されれば、元の規制緩和の状態に戻ることに
- ③ 併せて、新たな重要な開拓、運転者の質の向上、事業者に対する指導の強化等の施策を講じていること

(4) 法施行後の状況

ア 特定地域及び準特定地域の指定状況

タクシー特別措置法の対象となり、供給量や価格面での規制が強化される地域は、供給過剰の地域（特定地域）又は供給過剰のおそれのある地域（準特定地域）に限定されている。

法施行後の地域指定の状況を見ると、特定地域（人口30万人以上の都市を含む営業区域であることが一条件）は27地域（平成29年1月1日現在）、準特定地域は130地域（平成27年11月1日現在）となっている³⁴⁾。これらの地域は、全国の人口の多い地域をほとんどカバーしており、必ずしも、タクシー特別措置法が地域を限定した例外的な特別法とは言えない状況にある。

イ 下限割れ運賃の減少

公定幅運賃制度が新設され、下記Ⅳの1のとおり、公定幅運賃の上限額及び下限額を、従来の自動認可運賃の上限額及び下限額と同様に指定した結果、下

34) 一般社団法人全国ハイヤー・タクシー連合会監修「ハイヤー・タクシー年鑑2016」（東京交通新聞社）平成28年4月、国土交通省運輸審議会答申資料による。

制限割れ運賃事業者の運賃引き上げがみられ、下限割れ運賃となっているタクシーの車両数は徐々に減少した（4.5%から0.9%に減少³⁵⁾。

IV 公定幅運賃制度の運用に係る司法判断

1 概要

タクシー特別措置法の改正法は、平成26年1月27日に施行され、その後、各地の指定地域及び準指定地域について、地方運輸局長により、当該地域における自動認可運賃幅の上限額及び下限額を公定運賃幅の上限額及び下限額とする公定幅運賃の指定が行われた。

そして、この公定幅運賃の範囲外の届出を行った事業者に対し、地方運輸局長は、タクシー特別措置法の規定に基づき、公定幅運賃の範囲に運賃を変更し、届出を行うよう指導、勧告及び運賃変更命令を前提として行政手続法に基づく事業者の弁明書の提出に係る通知等の手続きを行った。

これに対し、大阪、福岡、青森等の事業者が、平成26年以降、行政事件訴訟法に基づき、法令違反・処分違反に起因する運賃変更命令等の処分の差止を求める訴訟（事案により、差止を求める行政処分の対象は異なる。）を提起した。

平成29年3月31日現在、地裁で6件³⁶⁾（大阪地裁3件、福岡地裁2件、青森地裁1件）、高裁で3件³⁷⁾（大阪高裁2件、福岡高裁1件）で判決が出されているところ、すべて国が敗訴し、確定している。

35) 国土交通省「新しいタクシーの在り方検討会、運賃制度に関するワーキンググループ」第2回会合（平成28年3月9日）資料による。

36) 大阪地裁判決平成27年11月20日（平成26年（行ウ）86号）（原告ワンコインドーム(株)）、大阪地裁判決平成27年12月16日（平成26年（行ウ）105号）（原告壽タクシー(株)）、青森地裁判決平成28年7月29日（平成27年（行ウ）6号）（原告幸福運輸(株)）、福岡地裁判決平成28年2月26日（平成26年（行ウ）20号）（原告福岡エムケイ(株)）、福岡地裁判決平成28年9月27日（判例集未登載）（原告BLUE ZOO(有)）、大阪地裁判決平成28年9月15日（平成26年（行ウ）92号他）（原告エムケイ(株)他）

これらの訴訟において、原告が差止を求めた行政処分は、前記のとおり、各種のものがあり、このうち、法令違反に基づく輸送施設の使用停止処分（タクシー特別措置法17条の3第1項）、運賃変更命令違反に基づく輸送施設の使用停止命令・事業許可処分の取消（同法第17条の3第1項）については、行政事件訴訟法37条の4の要件（処分等により重大な損害を生ずるおそれがある場合等）を満たさず、不適法として却下されているものが多いが、すべての事案において、地方運輸局の公定幅運賃の指定内容、及びそれに基づく公定幅運賃の範囲内でない事業者に対する運賃変更命令（同法16条の4第3項）については、地方運輸局長の処分は、裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用するもので違法として、原告の請求が認容されている。

なお、原告は、タクシー特別措置法の公定幅運賃制度自体が、憲法22条1項に違反する旨の主張も行っているが、当該争点に係る判断は行われていない。

2 裁判所の判断

(1) 裁量権の逸脱濫用についての判断

各訴訟における裁判所の判断は、ほぼ同様であるところ、大阪高裁の判決³⁷⁾を下に、その判断をまとめると、次のとおりとなっている。

ア 公定幅運賃の範囲の指定に関する判断には、国土交通大臣等に一定の裁量があることは否定することができない。しかし、公定幅運賃制度は、タクシー事業の営業形態を決する上で中核的な要素である運賃の設定自体を直接的に規制するものであり、タクシー事業者の営業の自由を相当程度制約するもの

37) 大阪高裁判決平成28年6月17日（平成28年（行コ）21号）（被控訴人（原告）壽タクシー株式会社）、大阪高裁判決平成28年6月30日（平成27年（行コ）166号）（被控訴人（原告）ワンコインドーム株式会社）、福岡高裁判決平成29年1月19日（平成28年（行コ）19号）（被控訴人（原告）福岡エムケイ株式会社）

38) 大阪高裁判決平成28年6月17日（平成28年（行コ）21号）、大阪高裁判決平成28年6月30日（平成28年（行コ）166号）

であることからすると、公定幅運賃の範囲の指定に関する国土交通大臣等の判断が、事実の基礎を欠く場合、又は事実の評価を誤ることや判断の過程において考慮すべき事項を考慮しないこと等により、その内容が合理性を欠くものと認められる場合には、裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用したものとして違法となると解するのが相当である。

イ 道路運送法9条の3に基づく認可を受けて下限割れ運賃で営業していたタクシー事業者は、個別の審査により、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（又は加えたものを超えないもの）であることのほか、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等の基準を満たすものとして当該運賃の認可を受けたものといえるから、準特定地域において、当該事業者に当該運賃による営業を認めたとしても、直ちに低額運賃競争が行われ、運転者の労働条件の悪化や、それに伴う安全性やサービスの質の低下等が生ずるということとはできない。ところが、公定幅運賃は、自動認可運賃と異なり、その範囲にない運賃での営業を許さないものであって、自動認可運賃の下限額をもって公定幅運賃の下限額とした場合には、上記のような下限割れ運賃でのタクシー事業が禁止されることになる。

ウ これらの点を考慮すれば、国土交通大臣等は、公定幅運賃の範囲の指定（タクシー特別措置法16条2項に要件を規定）に当たって、当該地域に下限割れ運賃で営業していたタクシー事業者が存在する場合には、当該事業者の運賃や経営実態等をも考慮した上で当該地域における公定幅運賃の下限を定めることを要するものというべきである。

そうであるところ、近畿運輸局長は、当該市域交通圏において下限割れ運賃で営業していた原告等のタクシー事業者の運賃や経営実態等を全く考慮せず公定幅運賃の範囲を指定したものであるから、その判断は、判断の過程において考慮すべき事項を考慮しなかったことにより合理性を欠くものと認め

られる。

そうすると、本件の公定幅運賃の範囲の指定については、地方運輸局長の裁量の範囲を逸脱し、又はその濫用があるものといえることができるから、当該指定を前提に、運賃変更命令を行うことも裁量権の範囲を逸脱し、又はその濫用があるものとして、違法となる。

(2) 国の主張に対する判断

控訴人（被告）国は、タクシー特別措置法の趣旨・目的から、公定幅運賃の範囲は基本的には、自動認可運賃の上限額及び下限額の範囲と同様の範囲が想定されており、このことは、国会審議における法案提出者等の発言に照らしても明らかである旨主張したが、これに対し、裁判所は、次の理由を述べ、当該主張を採用しなかった。

- ① 公定幅運賃制度は、従前の自動認可運賃制度の下で認可を受けていた下限割れ運賃での営業を一律に規制することを目的とするものではなく、当該事業者の運賃や経営実態等をも考慮して下限額を定めることはタクシー特別措置法の趣旨に反しないこと、また、下限割れ運賃事業者の利益を考慮することを予定しないと解することは、利用者の利益を向上させるというタクシー特別措置法の目的を超えるおそれがあること³⁹⁾
- ② 法律の解釈に当たっては、立法目的との関連性において合理的に解釈すべきものであるところ、国会審議における法案提出者等の発言内容が直ちに法律解釈の合理性を担保するものではないこと

39) 大阪高裁平成28年6月30日の判決では、「自動認可運賃の幅は公定幅運賃の範囲と趣旨・目的を同じくするとの根拠は見当たらない。道路運送法の認可基準の規定とタクシー特別措置法16条2項の規定とは要件が一致するわけではなく、タクシー特別措置法における公定幅運賃と道路運送法の下での自動認可運賃とは要件・効果が明らかに異なる」旨の判断が示されている。

3 公定幅運賃の見直し

国土交通省は、平成28年10月21日に、下限割れ運賃が存在する地域（全国11地域）においては、下限割れ事業者の経営実態（運賃原価）を考慮しつつ、下限運賃の見直しを行った⁴⁰⁾。

具体的には、予定されている運賃改定（運賃値上げ）を踏まえて、今後見直しを行う2地域（名古屋、福岡）を除き、7地域（札幌、青森、大津、京都、大阪、神戸、徳島）について下限運賃をそれぞれ引き下げている。

このうち、訴訟提起した原告の当時の運賃と、引き下げられた下限運賃の水準を比較すると、自動認可運賃制度の下における下限割れ運賃のすべてが公定幅運賃の範囲内に収まるものとなっていないとみられる⁴¹⁾。このため、今回の下限額の見直しに伴い、従前の自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃を認められた事業者の運賃値上げも予想される。

また、公定幅運賃の上限額及び下限額は、多くの原価計算対象事業者の原価の平均値を基本に算定されることから、当該制度の下では、個々の事業者にとって、運賃値下げのために効率化等により原価の削減を図る誘因がなくなり、その結果として、今後、公定幅運賃の上限額及び下限額が引き下げられることはないと考えられる。

40) 国土交通省「新しいタクシーの在り方検討会、運賃制度に関するワーキンググループ」第3回会合（平成28年5月24日）資料（「公定幅運賃の設定方法の見直しについて」）によれば、上限額については、標準的な経営状況にあると考えられる事業者の原価を基礎として平均原価を算出し、これに見合うように運賃水準を設定すること（従前通り）、また、下限額については、原価計算対象事業者の中に標準的な運賃と異なるものを設定している事業者を加え、その中で特に効率的な経営を行った場合にも収支が償う水準の運賃（一部の原価について、原価計算対象事業者の中で最小値を採用）という考え方で設定を行うとされている。

41) 例えば、大阪地区の訴訟事案における原告（壽タクシー(株)及びワンコインドーム(株)）の初乗運賃（中型車）は510円となっていたところ、大阪地区における今回の公定幅運賃の下限額は、660円から640円に、20円引き下げる内容となっている。

V 供給量・価格規制の強化についての評価

1 市場メカニズムと規制

(1) 市場メカニズムの機能

供給量について規制が行われると、規制がない場合に比較して、効率的な事業者、消費者ニーズに適合したサービスを提供する事業者の参入・拡張が制限されることとなる。

すなわち、供給量に係る規制をなくすことにより、供給量全体に占めるより効率的な事業者の供給量のウエイトが増える。逆に、供給量に係る規制は、非効率的な既存事業者の温存をもたらすことを意味している⁴²⁾。また、供給量の制限は、市場における価格の低下を妨げ、消費者利益を害することとなる。

価格変動と需給の変動は相互に関連するものであるが、供給量の規制に合わせて、価格規制が存在する場合には、価格の変動を通じた、需給の効率的な調整機能をより阻害することとなる。例えば、タクシーのような需要が減少している商品・サービスについてみると、価格の引下げ⇒非効率的企業の退出、事業転換等のメカニズムが機能することを妨げたり、事業者に対するコスト低下のための効率化への誘因、需要者獲得のための新たなサービスの提供等の誘因が抑制されることとなる。

また、一部の事業者の価格設定、サービス提供に関する創意の発揮は、市場における牽制力となって業界全体に波及していくものであることから、事業者により自由な事業活動を行う余地を残すことは非常に重要となる。

42) 需要曲線を一定とし、供給費用に差がある2つの企業を考えた場合（費用が高い企業をA、低い企業をBとする。）、Bが参入することにより（市場全体の新たな供給曲線は、A及びBの供給曲線を横に合計したものとなる。）、市場全体の供給量（需要量）の増加、価格の低下が生じるとともに、Aの供給量は減少し、Bの供給量は増加する。

(2) 政府規制の存在

市場メカニズムは、上記のような優れた機能を有しており、市場経済体制の下では、商品・サービスの供給量（内容を含む）、価格については、事業者の自由な決定を前提に、市場メカニズムにより社会全体で調整する仕組みを維持することが重要であり、独占禁止法の運用のほか、産業政策の実施においても市場メカニズムを活用したり、それを阻害しないような政策が、基本となっている。

しかし、商品・サービスの特性等によって、市場メカニズムが円滑に機能するための条件整備の観点から、又は、市場メカニズムが円滑に機能しない分野についてその機能を代替するために、事業者の事業活動を政府が直接規制することが行われている。

政府規制については、その規制目的から、大きく次の分類が可能である。

ア 商品・サービスの供給量・価格水準を市場の決定に委ねた場合に、適切な供給量や望ましい価格水準等が確保されない場合に、利用者の厚生確保の観点から供給量・価格について直接規制を行うこと（いわゆる経済的規制）。規制手段としては、参入・供給量規制、価格規制等がある。

この対象分野・規制手段の例としては、自然独占の産業に対する参入規制・独占的な価格設定を防ぐための価格規制、生活必需的な商品・サービスに対する上限価格規制等が挙げられる。

イ 商品・サービスの内容・種類を市場の決定に委ねた場合に、生命・健康・環境等に悪影響を生じ、それが需要者の選択により排除できない場合に、これらの商品・サービスが市場取引の対象となることを制限するために規制を行うこと（いわゆる社会的規制）。規制手段としては、参入規制、品質規制等がある。

また、各産業の特徴、産業の成長段階等に応じて、市場メカニズムに任せる

ことによって生じる調整コストの大きさや政府規制の実施コストの大きさが異なることから、これらにに応じて、規制の必要性、具体的な規制内容の妥当性にも差が生じる。

しかしながら、政府規制についてはあくまでも例外的な措置であり、また、弊害が伴うことから、ある目的達成のために政府規制を行う場合には、①規制手段が、当該目的を達成するために妥当性があるか(必要かつ合理性があるか)、②より弊害の少ない、他の代替的な規制方法があるかについて検討することが必要となる。

平成年代以降、我が国では、政府規制の見直しが活発に議論され、規制の見直しが実施されてきたところであるが、これらの議論を通じて、政府規制の在り方については、次のような考え方が一般的になっている⁴³⁾。

- ① 上記アの観点からの規制については、廃止、緩和し、規制を行う場合でも、できるだけ事業者の自主性が確保され市場メカニズムを生かすような手段を用いること
- ② 上記イの観点からの規制については、供給量や価格に係る規制という間接的な手段については、その効果が明確でない一方、弊害が伴うことから、問題のある行為に対しては直接的な規制を行うことが適当であること

43) 例えば、「規制改革推進3か年計画（改定）」（平成15年3月28日閣議決定）においては、改革方針として、次のとおり定められている（Ⅰ共通事項、1本計画の目的及び規制改革の基本方針）。

「①見直し等の視点等

具体的な規制制度の見直しに当たって、以下の視点に沿って、規制の撤廃・緩和、運用の見直しを推進する。

(i) 経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限との原則の下での規制の抜本的見直し

(略)

③競争政策の積極的展開等関連改革との連携等

このほか、次のとおり、規制改革と関連する各分野の改革との連携を図る。

(i) 市場機能をより発揮するための競争政策の積極的展開

(略)」

- ③ 規制の新設に当たっては、事前評価を踏まえたものとし、また、規制内容については、その時限化、定期的見直しを原則とすること

2 タクシー事業における供給量・価格規制の理由

タクシー事業について、事業者の自由な判断と市場メカニズムによる調整に任せず、これらの供給量や価格に関し規制が行われる根拠については、次の点が挙げられている⁴⁴⁾。

- (1) 運賃・サービス内容について、利用者と事業者間との間に情報の非対称性が存在しているため（タクシーの利用形態から、利用者は運賃・サービス内容を比較してタクシーを選択することが困難な面がある。）、利用者が不利益を受けるおそれがあったり、悪質な事業者が排除されにくいおそれがあること
- (2) 公共的交通サービスとして、安全性の確保、サービスの質の確保が求められるところ、タクシー事業は、人件費が8割という労働集約的産業であり、また、歩合制主体の賃金体系となっている。このため、需要停滞期等においては、増車による供給拡大が行われやすい一方、運転者の賃金の低下、労働時間の長期化等、労働者に対し、しわ寄せが生じやすい構造となっており、この結果、交通事故の発生、サービスの質の低下等が生じるおそれがあること

このうち、情報の非対称性の問題は、確かに、市場メカニズムが円滑に機能しない理由として指摘されるものであるが、当然ながら、政府規制の必要性和その規制手段は別問題であり、情報の非対称性があれば、供給量・価格規制

44) 内閣府政策統括官室「規制改革の経済効果（政策効果分析レポート N022）」（平成19年3月）、国土交通省交通政策審議会答申「タクシー事業を巡る諸問題への対策について」（平成20年12月18日）、井出秀樹「タクシー事業における規制緩和からの再規制」（三田商学研究55巻5号平成22年12月）他

が不可欠であることを意味しない⁴⁵⁾。市場メカニズムを生かしながら、情報の非対称の問題を改善する他の方法もあり得る。

また、価格規制の理由として、独占的産業における過剰な高価格の抑制があるが、タクシー事業の場合、競争的産業であり、これは理由とならない。

さらに、交通サービスという点からの安全性の確保や労働集約的な産業における労働条件の確保については、それぞれ実現されるべき政策目的であるが、その目的のために、供給量・価格規制による競争の緩和、事業者の利潤確保という間接的な規制手段が妥当かという問題がある。安全性の確保や労働条件の確保については、一般的に、直接的な規制による方法（一定の規制基準の設定、一定の行為の禁止、これらの違反行為に対する制裁措置等）が妥当とされ、実施されているところである。

特定の事業に対する規制の在り方については、当該事業の特徴、当該産業の現状、規制に係る歴史的経緯、規制に係る関係者の利害等を踏まえながら、検討を行わざるを得ない。

しかしながら、前記のとおり、政府規制の中でも、事業者の事業活動に対する供給量・価格に係る規制は、基本的に、弊害が大きく、規制方法として妥当なものと位置付けられていないことを踏まえると、これらの規制が導入される場合には、下記の点について、厳格な検討が行われる必要がある⁴⁶⁾。

45) 経済学の教科書で、情報の非対称性が存在する市場として中古車市場がよく取り上げられており、また、中古車については安全性とも関係するものであるが、情報の非対称性によって生じる問題の解決策として、供給量・価格を規制すべきとの議論は見られない。

46) 政府規制に関しては、職業選択の自由（営業の自由）との観点から、違憲審査の対象となるところ、許可制等の職業の自由に対する強力な制限に対し合憲性を肯定しうるためには、原則として、重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置であることを要し、また、社会政策ないし経済政策上の積極的な目的のための措置ではなく、自由な職業活動が社会公共に対してもたらす弊害を防止するための消極的・警察的措置である場合には、緩やかな規制によっては目的を十分に達成することができないと認められることを要するとの考え方（厳格な合理性の基準）が示されている（最高裁判決昭和50年4月30日（昭和43年（行ツ）120号）（薬事法距離制限違憲判決））。

- ① 政府規制を行う目的の明確化
- ② 当該目的達成のために、供給量・価格規制を行う必要性、合理性
- ③ 他の規制手段と比較した供給量・価格規制の優位性（効果、コスト、弊害面の比較）

事業者、消費者、また、事業者内部（既存事業者、新規参入事業者、効率的事業者、非効率的事業者等）においても、供給量・価格規制の存在による利害（内容、程度）は、様々である。このため、上記の検討を行う場合には、利害関係者の意見が反映されるようにするとともに、その必要性、規制による各経済主体への影響について明確にし、各経済主体に明らかにすることが必要である。

さらに、最終的に、産業の現状を踏まえ規制の必要性が認められた場合でも、価格・数量規制は、直接的な社会的規制の実施や事業者の自主的な対応が行われるまでの間の緊急避難的な措置に過ぎず、その存続は、問題点の基本的解決に結びつかないばかりでなく、規制を要望する産業・事業者にとってもデメリットが大きいことから、一時的なものである必要がある。

3 タクシー事業における供給量・価格規制の強化に係る問題点

タクシー特別措置法による供給量・価格規制の強化の動きをみると、まず、平成21年のタクシー特別措置法の制定（同法による道路運送法の改正を含む。）により、運賃の認可基準が変わり、運賃に対する上限規制の考え方が、平成12年の道路運送法改正前と同様の基準に戻り、一定の利潤を保証する内容の認可基準となった。その結果、事業者間で、認可されるタクシー運賃の差異の幅が縮小した。また、供給量規制については、供給過剰地域においては、需要が見込めない場合には、新規参入、増車が認められなくなった。

その後、平成25年の改正により、供給量・価格に係る規制を一層強化する内容となった。具体的には、供給過剰地域においては、新規参入、増車が禁止され、また、事業者間の供給輸送力の削減に関する共同行為を独占禁止法の適

用除外とするとともに、アウトサイダーに対しても、供給輸送力の制限（営業方法の制限によるもの。）を命じることができるようになった。また、供給過剰地域又は供給過剰のおそれのある地域において、他の運賃の設定を禁止する公定幅運賃制度が新設された。

このように、供給過剰地域等においては、タクシー事業者の供給量や価格設定における自主的な意思決定の余地は非常に限られたものとなっている。

上記2の観点から、タクシー特別措置法の制定、改正の動きを見ると、次のような問題点が挙げられる。

(1) 供給量・価格規制を行う必要性・合理性

ア 目的の明確化の問題

タクシー特別措置法において、供給量・価格規制を強化した理由としては、供給過剰、過度の運賃競争により、運転者の労働条件が悪化し、交通事故の発生、サービスの質の低下が生じているため、新規参入の禁止・過剰車両の削減、運賃規制の強化により、これらに対処しようとするものである。

市場の状況、国会審議の状況を基に、運転者の労働条件の悪化の状況や交通事故の発生状況をみると、次のような状況にあったと考えられる⁴⁷⁾。

タクシー運転者の年間所得は、平成7年から平成17年まで低下傾向を示し、その後上昇したが、景気の悪化を反映し、タクシー特別措置法の検討、審議が行われた平成20年、21年にやや大きく低下している。しかし、その後、平成27年まで上昇傾向にある。

交通事故の状況（走行1億キロ当たり事故発生件数）は、平成8年から平成12年まで上昇傾向にあったが、それ以降、高止まりの傾向があり、平成17年以降は、減少傾向となっている。

47) 交通政策審議会答申公表時の参考資料（平成20年12月18日）、国土交通省がホームページで公表している「タクシー事業の現状」に係る資料（平成29年5月）に記載された各種統計、タクシー特別措置法の制定、改正時の国会審議における説明内容等に基づくものである。

なお、交通政策審議会の答申においては、労働条件の悪化等による安全性への懸念がある旨の指摘はあるが、交通事故の発生件数の増加等が生じていることは明記されていない。

また、その他タクシーサービスの質に関しては、利用者に対するアンケート調査（平成17年9月実施）によると、規制緩和後、割引運賃の多様化、運転者の接客態度の向上、待ち時間の短縮等が図られているとの結果が示されている⁴⁸⁾。

以上を踏まえると、平成21年のタクシー特別措置法の制定段階においては、運転者の労働条件の悪化等の課題があったとしても、その後は、運転者の年間所得や交通事故の発生状況は改善されてきており、市場の状況から見れば、平成25年にさらに規制を強化する理由はなかったことがうかがえる。

また、国会審議等においては、運転者の所得水準が低いことやタクシーによる交通事故の発生件数が多いことについて、他産業と比較し問題視する意見も見られている。産業間の差異は、労働者の平均年齢や仕事の内容等の違いも反映されているもので、規制の必要性に関し、正確な分析に基づいた説明が行われていない状況も見られる。

イ 目的達成のための供給量・価格規制の合理性

運転者の年間所得や交通事故の発生は、経済状況や直接規制の状況等多様な要素が関係している。このため、運転者の年間所得の改善や交通事故の発生防止を政策目的とし、その手段として供給量・価格規制を用いる場合、供給量・価格規制が効果的なものであることについて明らかにされる必要がある。

この点に関しては、タクシー特別措置法の制定時には、規制改革会議は、運転者の所得の低下や交通事故の発生率の上昇傾向は、規制緩和（車両数の推移等）と有意な関係はない旨の見解を明らかにしており、経済学者からも同様の

48) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年5月27日）における鷲尾議員の質問に対する政府参考人の説明（会議録第20号）

見解が示されている⁴⁹⁾。他方、国会の審議⁵⁰⁾において、政府は、地域別データに基づき、需給バランスの悪化（日車実車キロ数の推移）及び運転者の所得の減少傾向と交通事故の発生件数の上昇との間に、統計上有意な相関関係があるとの説明が行われている。

このように、平成21年の法制定時には争いがみられており、データの取り方や分析方法についての議論が深まり、規制の必要性の有無について説得性のある分析結果が示されることが望ましかったと考えられるが、このような議論が行われたこと自体は意義があった。しかし、平成25年の改正時には、すでに、運転者の所得が上昇傾向にあり、交通事故の発生件数が減少傾向にあったこともあり、国会審議等において、供給量・価格規制の強化が必要かつ合理的であることを示すような分析、議論が全く行われないうまま、法改正が行われている。

(2) 弊害が少ない他の代替的手段との検討

政策手段として、供給量・価格規制が例外的措置として位置付けられている下では、当該規制の採用に当たっては、タクシー事業の現状では、直接的な規制手段では、実施コストが高いこと等から十分とは言えず、供給量・価格規制がやむを得ないものであることについての議論、説明が行われる必要がある。

運転者に対する低賃金の支払い、労働条件の悪化、交通事故の発生等については、労働基準法や道路交通法等で直接規制が行われている他、道路運送法により、タクシー事業者に対し、輸送の安全を確保するための管理体制の整備、運転者に対する適切な労働環境の整備が義務付けられている（道路運送法22

49) 井手秀樹「タクシー事業における規制緩和からの再規制」三田商学研究55巻5号（平成24年12月）

50) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年5月27日）における政府参考人の説明（会議録第20号）、参議院国土交通委員会（平成21年6月18日）における政府参考人の説明（会議録第18号）

条から27条）。

国会審議においても、運転者の労働条件の悪化等の問題に対処するための監査の充実や違法又は不適切な行為に対する行政処分の強化の必要性が論じられ、政府としても監査要員の拡充、効果的な監査の実施、違反・悪質な事業者に対する処分の強化を図っており、引き続き対応をとる旨の答弁が行われている⁵¹⁾。

また、平成25年のタクシー特別措置法の改正時には、事業者に対する過労運転防止のための措置の義務付け（道路運送法の改正）、事業者団体による適正化事業（事業者に対する法令順守の指導、苦情処理の処理・解決等）の充実（道路運送法の改正）、運転者の試験・登録制度の拡充（タクシー業務適正化特別措置法の改正）等の施策がとられている。

これらの直接規制については、直接的で効果がある一方、事業者数が多く、規制コストがかかるという問題があるが、国会審議においては、単に、直接規制の実施と供給量・価格規制を並行的に実施するという考え方にとどまり、両規制の比較衡量に係る議論は行われていない。

国会審議においても、運転者の労働条件の悪化が生じる構造的な要因として、運賃の歩合制の問題が指摘、議論されているが、最終的には、附帯決議⁵²⁾として、①政府に対し、累進歩合制の廃止について改善指導に努めること、また、労使双方に対し、本法の趣旨を踏まえた真摯な対応を行うよう促すとともに、必要な支援を行うこと、②事業者に対し、賃金制度の改善等に努めること等を決議することにとどまっている。

（3）規制内容の限定性、時限性

平成21年の制定時において、規制緩和に逆行するものではないかと指摘に対し、タクシー特別措置法は、供給過剰の進行により問題が生じている地域に

51) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年6月5日）における後藤委員の質問に対する政府参考人の答弁他（会議録第22号）

52) 第185回国会参議院国土交通委員会（平成25年11月19日）附帯決議（会議録第6号）

限定した特例的な措置である旨を説明されていたところであるが、改正後の同法の運用状況を見ると、全国の人口が多い地域はほとんど、特定地域又は準特定地域として指定されており、必ずしも地域に限定した立法とはなっていない。

また、タクシー特別措置法案については、平成21年の制定法も平成25年の改正法も、附則において、「法律の施行後5年を経過した場合において、……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」旨の規定されている内容で、時限的な法律とはなっていない。

なお、平成25年改正法については、衆参両院の附帯決議において、同法の「施行の状況や効果について、3年ごとに総合的に検証を行い、その結果を両院に報告すること」とされた。

これら規定、附帯決議を踏まえて、国土交通省は、平成28年4月に、フォローアップの実施方法を明らかにするとともに、フォローアップの結果を平成29年夏以降、毎年公表する旨明らかにしている⁵³⁾。

平成29年3月末までの法運用の状況を見ると、特定地域の指定期間は3年以内で、期間の延長は原則1回とされている⁵⁴⁾。また、準特定地域の指定地域の指定期間は、同じく3年以内とされているが、期間延長の制限についての定めはない。例えば、近畿運輸局管内では、平成26年1月に指定された地域（18地域）のほとんどが、平成29年にさらに3年間延長されている⁵⁵⁾。

立法目的を効果的に早期に実現し、その後の政府規制の在り方を検討する観点からは、上記のフォローアップ調査に基づく、タクシー特別措置法の実施

53) 国土交通省「新しいタクシーのあり方検討会」における最終とりまとめ「タクシー革新プラン2016——選ばれるタクシー——」（平成28年4月1日）

54) 特定地域の指定状況を見ると、指定時期の早いもの（秋田市、熊本市）としては、平成27年6月から3年間、最近時のもの（富山市、久留米市等）としては、平成28年7月から3年間の指定が行われている。

55) 平成26年1月に指定された地域のうち、特定地域に移行したものが3地域、指定の解除が1地域ある。その他、平成27年10月に、1地域が追加指定され、この地域も29年1月に延長されている。

状況、効果等についての検証作業が重要と考えられる。

（4）多様な意見の反映

タクシー特別措置法の制定時をみると、交通政策審議会の答申⁵⁶⁾を踏まえた当初の政府提出の法案が、国会の審議過程で議員修正が行われ、同法附則により、道路運送法の運賃認可基準を強化する内容の法改正が行われている。また、平成25年の供給量・価格規制を強化する内容の改正法は、与野党共同の議員提案により法案が提出されたものである。

平成21年法の制定時においては、規制緩和の見直しに関し、規制改革会議やマスコミからの批判も見られたが、事業法に係る法案の作成・提出や国会における審議は、支援関係の強い事業者や労働組合の利害が反映されやすい状況にあるのが実態であり、平成21年の国会審議における参考人の意見陳述、質疑も学識経験者1名のほかは、労働組合の代表者2名、事業者の代表（事業者団体の長）1名のみを対象とするものとなっている。

また、平成25年法については、供給量・価格規制を強化する内容にもかかわらず、与野党の共同提案により改正が行われたこともあり、国会の審議時間は短く、また、規制改革会議からの意見表明等も行われていない。

なお、上記の状況は、平成21年法の制定時（平成21年6月成立）は、直後に衆議院選挙が予定されていたこと（前回の衆議院選挙は平成17年9月）、また、平成25年の改正時（11月成立）は、直前に参議院選挙（平成25年7月）が実施されたことも大いに関係していることがうかがえる。

このような立法経緯や国会での審議状況を見ると、事業者や労働組合の意向が主に反映され、規制による一方の利害関係者である利用者や事業の拡張を望

56) 例えば、交通政策審議会の答申では、運賃制度に関しては、当時の自動認可運賃制度の仕組みが基本的に妥当で、継続すべきこと。他の事業者より安い運賃で、かつ適正に事業を行っている者に対し、運賃を上げるように強制することは、法的に困難であり、また、利用者の理解も得難いこと。さらに、事業者の協調的な減車対策について、独占禁止法の適用除外とすることは十分な理解が得られない旨の考え方が示されている。

む事業者の意向が反映される状況は見られていない⁵⁷⁾。

平成年代以降の一連の規制緩和の動きにおいては、政府全体としての取組方針があったこと、産業横断的な取組が行われたことから、国会審議においても、多くの事業法において法改正が実現したが、事業法について個別的に国会審議が行われる場合には、上記のような問題が生じやすい。

前記Ⅳの司法判断は、まさに、タクシー特別措置法が利用者、自由な活動を期待する事業者の意向を反映しないままに立法されたことを示すものであり、また、司法により事後的な立法に対するチェック機能が働いたものであるが、利用者については、司法により立法のチェックを求めることは困難であり、国会審議等、立法過程において各方面の意見を反映させることが重要になる。

(5) その他の問題点

ア 附則による道路運送法の改正

タクシー特別措置法の法案審議において、議員修正により、同法の附則により道路運送法9条の3に規定する運賃の許可基準を変更する改正が行われた。この改正は、タクシー運賃について、国が利用者の観点から上限額を規制する考え方から、適正原価＋適正利潤の運賃を保証するというように、考え方を大きく変えるものである。

本来附則による他法の改正は、例えば、本体の法律の新設に伴って付随的に

57) 八代尚宏国際基督教大学客員教授は、「規制改革が進み難いのは、対象となる少数の既得権に比べ、経済全体の利益は大きいものの、一人当たりの利益は逆に小さいためである。……規制を維持しようとする側は、それを私的利益ではなく、公益性に基づくものと主張する。例えば、タクシーの規制緩和で台数が増えると事故率が高まるとか、司法改革で弁護士数が増えると、その質が低下するといわれる。しかし、供給が増えることで消費者の選択肢が広がり、競争市場で価格低下やサービスの質向上が実現するメリットは過小評価されがちである。競争から「弱者」を守ることも規制の根拠となる。しかし、現実には、弱者の衣を被った強者を守っている場合も多い。真の弱者保護は、補助金などコストの明確な財政措置で行うことが基本である。」と指摘している（平成25年11月4日日本経済新聞経済教室「規制改革を阻むもの」）。

必要となる既存の他の法律の改正に限定されるべきものであるところ⁵⁸⁾、タクシー特別措置法は供給過剰地域に限定したタクシー事業に係る規制法である一方、道路運送法は、供給過剰地域に限定されない、タクシー運賃の許可基準を定めたものである。このような内容に係る道路運送法の改正を、タクシー特別措置法の附則により改正することは、形式的に問題がある⁵⁹⁾。

また、本来、運賃規制の内容は、道路運送法の規制内容の中心的事項であるところ、このような改正方法は、道路運送法の趣旨・規制内容を踏まえた議論が十分行われないうままに、道路運送法の中心的規定が改正されるおそれがあり、問題がある。

さらに、改正方法及び改正内容から、運賃の認可基準の改正内容も時限的なものとする必要がある。条文上は、「当面みなす」旨の規定ぶりとなっており、国会答弁では、附則3項の措置が実施されるまでの期間と説明されている。しかし、附則3項の規定内容が抽象的であり、また、運賃制度については、事業者、

58) 山本庸幸「実務立法技術」（商事法務（平成20年））によれば、「以上に述べたもの以外の事項で附則中にしばしば書き込まれるものとして、他法令の改正規定がある。ある法令の制定や一部改正に伴って、当然のこととして他法令の改正が必要となることがあり、その必要となった限度において、当該法令を改正するものである。……その場合に注意すべきことは、附則中では、その本則に新たな規定を設けたり、あるいは本則で一部改正を行ったことによって、理論的かつ必然的にどうしても必要となる他法令の一部改正だけを行うものであるという点である。」（175頁）とされている。

59) 第171回国会衆議院国土交通委員会（平成21年6月9日）において、この議員修正に関わった委員は、「今焦点となっております修正ができましたら、前代未聞、およそ明治以来の、日本の法制度始まって以来の修正になります。と言いますのは、もし、このタクシー適正化法案の法律の中に道路運送法の改正を盛り込むということになれば、将来、五十年後、百年後、法律を勉強している方がずっと勉強して、突然、このタクシーの法律の中に、道路運送法の基本プリンスプルを変更する、改正する、修正するという条項が出てきますとびっくりされるわけでごしまして、……内閣法制局とか政府とかがこの道路運送法まで立ち戻り得なかったということにつきましては、これはもう行政の常識でごしまして、……いわば、特別なものから基本に戻ると言うことがあれば、それはだから、びっくりするわけでごします。……今までの行政ののりを越えて、そして、今までの国会審議の結果としての法案修正ののりを越えて、何とかそこにまで持っていきたいというふうに私たちが思っている」旨、発言している（会議録第23号）。

労働組合が、同一地域同一運賃制度が適当としている中で、事業者、労働組合が納得しうる措置が取られる時期は明確でなく、長期化するおそれがある。

イ 条文とかい離した運用面に係る議論と実施

事業者に対する過度な事業活動の制限については、営業の自由との関係で、一定の制約があり、法律条文の規定においても、そのような配慮がなされているが、国会の審議や附帯決議において、規定内容からさらに一歩進んだ運用を求める議論、要望が行われがちであり、行政としては、そのような議論に基づいて、法運用が行われるおそれがある。

Ⅳに記した訴訟事案は、地方運輸局長の行政処分について、裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用するものとして、違法と判断されたものであるが、当該地方運輸局長の行政処分については、国会における審議内容を踏まえて運用を行ったことがうかがえる。

上記訴訟において、国は、国会審議における法案提出者等の発言の趣旨を行政処分の正当化理由の一つに挙げたところ、裁判所は、法律の解釈は、立法目的との関連において合理的に解釈すべきもので、法案提出者の発言内容が、直ちに法律解釈の合理性を担保するものでないとし、当該主張を認めなかったが、行政が国会審議の内容に影響された法運用が行われるおそれを示すものであった。

Ⅵ おわりに

タクシー特別措置法は、参入・増車の禁止、公定幅運賃制度の新設、アウトサイダーに対する供給輸送力の削減命令制度の新設など、事業者の価格設定や事業の展開に係る自由な活動を制限する規制色の非常に強い法律であり、また、対象地域も広範囲のものとなっている。近年の市場メカニズムを可能な限り活かしていくことが基本となっている産業政策・立法の中では、特異な法律となっている。

今回のタクシー特別措置法の立法経緯や司法判断を見ると、供給量・価格

規制の強化に際しては、その必要性や規制内容の妥当性についての検討や議論が十分行われたものとは必ずしもいえず、業界における既存事業者や労働組合の主張が反映される形で法改正が行われた状況がみられる。また、その内容も、基本的には緩和前の規制内容に戻すような内容となっている。

需要が停滞すると供給過剰が生じやすく、タクシー運転者の所得の低下や長時間労働が生じ、また、それによる交通事故の発生やサービス内容の低下が懸念される要因として、歩合制主体の賃金体系が挙げられている。しかし、運転者にとっての適切な賃金制度や労働条件の整備及び法令遵守体制の整備やサービスの質の向上は、本来、事業経営者として自らが当然実施しなければならないものである。

過去の規制状況に起因する業界における政府規制への依存的な体質やそれに起因する事業者の協調的体質が、長期的な需要減という構造的な問題に対する円滑な対応を阻害し、また、労働条件の整備や輸送の安全性の確保という事業経営者として本来行うべき対応を遅らせるものとなっている面があると考えられる。そして、これらの事業経営者としての対応は、市場競争下での需要者からの視点の強さや違反行為に対する厳格な直接規制によって、より実現されるものと考えられる。

また、タクシー事業において市場メカニズムが円滑に機能しない理由として、情報の非対称性が指摘されるところであるが、情報通信システムの利用等を通じて、ユーザーの情報収集能力が高まるとともに、タクシー事業者のサービスの質に係る情報提供を促進するための各種施策の推進により、その特殊性も減少してきている。

タクシー特別措置法については、一定期間内に強力に供給輸送力を削減し、構造的な供給過剰状況を解消するための緊急避難的な措置であり、供給量・価格規制については、このような供給過剰の解消を効果的に実現するための手段として評価することもできるが、今後、一定の期限内⁶⁰⁾に政策目的が十分達成されるような事業者の対応及び法運用が図られる必要がある。安易に期間の延長が図られたり、供給過剰の問題が解消された後も、引き続き現行の供給量・

価格規制が存続されるような場合には、長年の業界の問題点の解決が依然として図られなくなるばかりでなく、業界の発展を阻害するものと考えられる。

諸外国から比べてタクシー運賃が高いことが指摘される一方、競争的な運送サービスの出現、利用者のニーズの変化、サービス供給面での情報通信技術の活用、労働人口の減少など、タクシー事業を巡る環境が変化してきているところであり、これに対しては、安易な供給量・価格規制に依存しない、事業者自身の創意の発揮やコンプライアンスの充実により対処せざるを得ない。需要減に対しては、新たな需要開拓、事業転換により対処せざるを得ないものである。

国土交通省においては、業界や学識経験者の参加を得た委員会を開催し、将来的なタクシー事業の在り方等について、検討結果を公表している⁶¹⁾。これらは、今後のタクシー事業に対する支援策の在り方を示すとともに、タクシー事業者に対しては、今後の事業経営の在り方に係る情報提供機能を果たすものと考えられる。

(やまだ・つとむ 筑波大学大学院ビジネス科学研究科企業法学専攻教授)

60) 特定地域の指定は、3年を超えない範囲で指定されるものとし、指定の延長は原則として1回限りとされている。現在、特定地域として指定されている期間の終期は、平成30年6月から平成31年6月までのものとなっている。

61) 国土交通省、新しいタクシーの在り方検討会報告書「タクシー革新プラン2016——選ばれるタクシー——」（平成28年4月1日）、豊かな未来社会に向けた自動車行政の新たな展開に関する小委員会報告書最終報告（平成27年7月）