

第3章 日本の行政指導の事例

1 日本の運輸産業

戦前期における日本の運輸業は、自動車輸送と航空輸送の面ではそれほどの発展を示さなかったが、明治以降、鉄道と海運は著しい発展を遂げ、日本の経済発展のためのインフラストラクチャーとして重要な役割を果たしてきた。戦後の運輸政策は、1940年代は復興期、1950年～1975年頃は高度成長期、1975年以降から現在までは低成長期と大きく時代が区分される⁽¹⁾。高度成長期には、自動車産業の発展と国民の所得水準の向上を背景に、モーターリゼーションが進展し、航空機はその大型化と大衆化によって国内においても鉄道と十分競争し得る輸送手段として確立された。その結果、鉄道、自動車、内航海運、航空などの各輸送機関分担率に著しい変化が生じた。国内旅客輸送の分担率を輸送人キロでみると、国鉄は1955年の55.1%から1990年には21.4%に低下している。（国鉄は1987年民営化された）一方、乗用車は1955年の2.5%から1990年には49.8%に増加した。航空も0.1%から4.7%に増加した。

<表3-1> 国内輸送機関別の旅客輸送分担率（人キロ基準）（単位：%）

年度 内容	国鉄	私鉄	バス	乗用車	航空	旅客船
1955	55.1	27.1	14.0	2.5	0.1	1.2
1970	32.3	16.9	17.5	30.9	1.6	0.8
1990	21.4	13.5	10.0	49.8	4.7	0.6

（出所）運輸省『運輸白書』（大蔵省印刷局）各年度から作成。

高度成長期にとくに成長した運輸産業はタクシーと航空産業である。1968年7月運輸省が提出した「ハイヤー・タクシー行政の改善について」によると1963年か

ら1967年まで5年間で車両は1.6倍、輸送人員では1.9倍の伸びを示した。東京都区区内では法人が経営するハイヤー・タクシーの車両数は2万6,000台、個人タクシーのそれは7,000台、合計3万3,000台あり、都民一人当たりの年間利用回数は50回（全国平均30回）となっている。高度成長期の個人所得の増加がタクシーの利用度を高めたのである。国際定期航空旅客輸送は、1960年から1972年の間に旅客数で16.1倍、国内定期航空旅客輸送でも同じ期間で、幹線の場合10.6倍と増加した。1960年代に世界の航空界はジェット機の時代に入った。ジェット機は輸送コストを大幅に低下させるとともに、大量輸送を可能にし、航空会社の経営を「高原価・高収入」から「低原価・低収入」方式へと転換させた。膨大な初期投資を必要とするジェット機の導入は航空各社に大量販売を強制することとなり、各社間の旅客争奪合戦は一段と激しさを増していった。

運輸政策のパラダイムに決定的といってよいほどの大きな影響力を及ぼすのは、理論ではなくて時代の支配的な模範的価値意識であり、時代の通念である。戦後経済の復興、旧体制の民主的変革の努力がなされ、全国民がそれを願ってきた。以後、1960年代に発表された「国民所得倍増計画」から1975年頃までの「技術革新」と欧米に「追いつき追い越せ」の時代には高度成長のパラダイムがあった。その時代には、市場メカニズムを軽視する運輸行政に対し、濃厚な規制システムを前提とした許認可行政が大きな役割を果たした。しかし、成長の結果である公害の多発、都市の混雑など高度成長の副産物に対する反省もあった。1975年以後、生産第一主義の反省、消費革命より質を指向、小さい政府、自由化、規制緩和など時代の支配的価値規範は目まぐるしく変化し、それは運輸政策のあり方に大きく影響した。そして、現在、運輸業の各分野で規制緩和が進行している。戦後日本の運輸業は、公的規制と公的助成の下で成長してきたが、規制緩和によって競争原理を導入し、民間活力が発揮できるようになっている。これまでの公的規制としては、許認可行政や、規制的行政指導、価格指示などの制度的関与が挙げられる。

日本の場合、1994年3月31日（第9回調査）現在、許認可件数は10,945件で、第1回の調査（1985年12月31日）から第8回まで毎回増加してきたが、第9回目で初めて減少した。これは1994年2月15日の閣議決定「今後における行政改革の推進方策について」において、規制緩和措置が取りまとめられたことがその理由である

⁽²⁾。実際、運輸省の許認可件数は1,700件で、通産省を除く他省庁より多数にのぼっている⁽³⁾。しかし、ソフトな政策手段である補助金の場合は2,900億円にとどまり、厚生省の7兆1,800億円に比べて3.9%しかない⁽⁴⁾。従って、政策手段としては補助金より許認可権に頼っており、運輸政策は安全性を含む規制を中心とする政策であるといえよう。

<表3-2> 許認可件数の推移

回	調査時期	許認可件数
1	1985年 12月30日	10,054件
2	1987年 3月31日	10,169件
3	1988年 3月31日	10,278件
4	1989年 3月31日	10,441件
5	1990年 3月31日	10,581件
6	1991年 3月31日	10,717件
7	1992年 3月31日	10,942件
8	1993年 3月31日	11,402件
9	1994年 3月31日	10,945件

(出所) 総務庁『規制緩和推進の現況』(大蔵省印刷局、1995年7月)14頁。

<表3-3> 所管省庁別の許認可件数（1994年3月31日現在）

省庁名	許認可件数
通商産業省	1,769件
運輸省	1,700件
農林水産省	1,419件
大蔵省	1,391件
厚生省	1,246件
建設省	879件
労働省	629件
文部省	327件
科学技術省	301件
郵政省	291件
環境庁	194件

（出所）総務庁『規制緩和推進の現況』（大蔵省印刷局、1995年7月）16頁。

本章では高度成長期に共に発展してきた、最近参入と、料金規制の緩和を要求している航空産業とタクシー産業を事例に取り上げて説明する。航空産業は、市場が寡占的であり、一方、タクシー産業は、競争市場の構造を持つ。また二つの産業は民間が運営しているにもかかわらず、産業政策からみると護送船団方式が特に強い産業であり、高度経済成長期に急激に成長した産業である。産業の特性を見ると、国内航空はネットワーク供給システムが存在し、費用の通減性と自然独占性は大きい。従って、対照的なこの二つの産業を分析すると、

運輸産業の全体的な形をみるのできるのである。

<表3-4> 運輸産業の特性

	ネットワーク 供給システム	費用の 逓減性	費用の 埋没性	代替競争	自然独占 性の程度
国内航空	○	○	○	-◎	○
鉄道	○	◎	◎	-◎	○
トラック	○	△	△	-◎	△
国内海運	○	△	△	-◎	△
タクシー	×	△	△	-◎	△

(注) ネットワーク供給システムの○は存在、×は存在しないことを表している。その他、◎は大、○は中、△は小を表している。

(出所) 植草益『公的規制の経済学』(筑摩書房、1996) 51頁。

このような二つの産業の事例によって、日本の運輸産業の規制制度と行政指導の姿を判断することができる。特に、時代ごとの事例分析によって行政指導の変化と理論的示唆点を確認することができる。

2 運輸産業の市場構造と規制制度

2-1 国内航空事業

現在、国内航空事業は定期事業者8社、不定期事業者56社で営まれている⁽¹⁾。定期事業者は日本航空が1987年に民営化されたため、全事業者がすべて民間会社の形で運営されている。定期航空事業を主な内容として事業を営んでいる会社は8社であるが、いずれも日本航空(東京海上火災他6社の保険会社と、銀行が大株主)、全日本空輸(以下全日空と略記する、名古屋鉄道、東京急行電鉄、他4社の保険会

社が大株主)、日本エアシステムの三系列に分けられる。各グループの売上高をみると1995年3月には、日本航空グループは48.4%、全日空グループは39.0%、日本エアシステムグループは12.6%を占めている⁽⁶⁾。そして日本国内航空産業は、日本航空グループと全日空グループに売上高の約8割以上が集中しており、典型的寡占市場の様態を示しているといえる⁽⁷⁾。

国内路線数は196路線あるが、そのうち3社運航路線が22、2社運航路線が29であり合計51路線、つまり全体の26%が複数路線である⁽⁸⁾。しかし、この26%に過ぎない複数路線を約75%の乗客が利用している⁽⁹⁾。そして、航空会社間で激しい競争が行われている。

<表3-5> 定期航空8社の売上高 (単位: 100万円)

グループ	会社の名	1995年3月	グループ占有率
日本航空グループ	日本航空	1,035,360	48.4 %
	日本アジア航空	54,497	
	日本トランスオーシャン航空	27,990	
全日空グループ	全日本空輸	802,619	39.0 %
	エアーニッポン	51,351	
	日本貨物会社	45,486	
JASグループ	日本エアシステム	280,832	12.6 %
	日本エアコミューター	10,607	
	8社合計	2,308,742	100 %

(出所) 航空振興財団『数字でみる航空』(航空振興財団、1997) 45~52頁により作成。

航空法による規制制度をみると、定期航空運送事業の場合⁽¹⁰⁾、参入にあたっては運輸省の免許が必要であり、運賃料金、事業計画の変更時には認可を受けなければならない。このように航空法によって、利用者の安全性の確保等のため政府からの強い規制が規定されている。

<表3-6> 航空事業の規制制度

区分 \ 内容	参入	撤退	運賃料金	事業計画の変更	約款
定期航空運送事業	免許	許可	認可	認可	認可
不定期航空運送事業	免許	許可	認可	認可	認可
航空機使用事業	免許	届出	認可	認可	認可

(注) 航空法により作成。

2-2 タクシー事業

タクシーは法人営業と個人営業があり、1996年3月末現在、全事業者53,407社のうち個人タクシー事業者は46,377人で87%を占めている⁽¹⁾。資本金1億円を超える大企業事業者は45社に過ぎないこと、車両10台までの会社が法人営業全体の39%を占めていることは、タクシー業の零細性を示している。

<表3-7> タクシー会社の車両規模 (1996年3月現在)

区 分	事業者数	構成比
個人タクシー	46,377人	
法人10台まで	2,766	39%
30台まで	2,426	35%
50台まで	840	12%
100台まで	699	10%
101台以上	299	4%
法人合計	7,030	100%
全体合計	53,407	

(出所) 日本自動車会議所『数字でみる自動車』(日本自動車会議所、1997)

48頁。

<表3-8> タクシー会社の資本金規模（1996年3月現在）

区 分	事業者数	構成比 (%)
個人タクシー	46,377人	
法人 500万円まで	2,527社	36%
1,000万円まで	2,287	32%
3,000万円まで	1,320	19%
5,000万円まで	267	4%
1億円まで	130	2%
1億円を超える	45	1%
個人（企業）	454社	6%
法人合計	7,030	100%
全体合計	53,407	

（出所）日本自動車会議所『数字でみる自動車』（日本自動車会議所、1997）48頁。

このように個人営業が中心になっており、大規模な投資やそれに関連する規模の経済性⁽¹²⁾が存在しないため、競争的市場構造がもたらされる可能性が高い。しかし、タクシー事業でも参入は免許制度となっており、免許車輛の数の場合にはいわゆる「需給調整」⁽¹³⁾が存在し、それは運輸省の判断に任せられている。

<表3-9> タクシー事業の規制制度

	参入	撤退	運賃料金	事業計画の変更	約款
内 容	免許	許可	認可	認可	認可

（注）道路運送法により作成。

本論文では分析事例として四つを選んだが、選択した事例の時期は「追い付け、追い越せ」時代である1970年代から、行政改革の時代である1980年代～1990年代の時代に当たる。また、できるだけ長期間にわたってその行政指導について判断できる事例を選択した。この四つの事例は、運輸産業の特性を考慮するとともに、(表3-4)を参考にした。複数の有識者や業界関係者のインタビューと新聞記事、業界雑誌を考察にした。

3 エアバス導入延期の行政指導⁽¹⁴⁾ (1970年代)

エアバス導入延期の行政指導は、1972年、アメリカの大手航空機会社ロッキードの政治資金を、自社の航空権益を拡大するために受け取ろうとした全日空(全日本空輸株式会社)の若狭得治社長の政治工作から生じた⁽¹⁵⁾。この行政指導の背景は、全日空の競争会社である日本航空(日本航空株式会社)が、1972年から予定通り国内で大型機導入(国際線から転用)に踏み切ったことから始まる。先発の国策会社である日本航空が、国内線にボーイング747LR機(長距離タイプ)の導入を決め、運輸、大蔵両省の認可を得た。しかし、全日空は1970年の万国博の旅客輸送に手一杯の状態、整備体制などでも導入が遅れ、1972年から大型機を導入するのは無理であった。全日空は1974年以降でなければ大型機が導入できない情勢にあり、かつ日本航空との協議によっては、もはや日本航空の大型機導入を延期させることは不可能であった。そこで若狭は、全日空の業績低下を防止するために、運輸大臣の航空運送業者に対する権限によって、日本航空の大型機の国内線導入時期は、全日空との協議によって決めるとの行政指導をしてもらう以外に方法がないと判断した。すなわち、日本航空の大型機導入によって営業成績の悪化を懸念した全日空の若狭社長が、ロッキード社からの裏金を使い、運輸省の行政指導を利用することを計画したのである。若狭は1972年10月28日の全日空役員会後、橋本登美三郎、佐藤孝行と全日空が世話になった国会議員への賄賂工作を計画、自らは汚名を着せられないように、ロッキード社の資金を丸紅を通じて全日空の名義で贈賄した。

これは、日本航空の大型機導入の延期を狙ったものである。若狭には海運局長

時代、業界再編成で実力を発揮した経験があり、そのときに効果をあげた運輸行政の力を利用しようと考えたのである⁽¹⁶⁾。若狭社長は、かつての部下である運輸省の内村信行航空局長、住田正二監理部長に陳情したが、色よい返事が得られなかったので、当時の橋本運輸大臣に、全日空と日本航空の話し合いがまとまった時期に導入するよう、日本航空と全日空に行政指導してほしいと直接頼み、日本航空の大型機導入延期の行政指導を請願した。これは官僚側が政治家に弱いことを利用した若狭の戦術であった。橋本大臣は「それはそうだな、そのようにしましょう」と了解し、大型機導入は慎重にと国会で発言した。大臣は佐藤孝行政務次官に協力を要請した。一方、若狭社長ら全日空幹部は、佐藤政務次官に全日空の立場に対する理解を深めさせ、航空行政上有利な取扱いを受けるべく、頻りに議員会館を訪ねて接触をはかった。こうして、航空再編成に異常な熱意を燃やしていた佐藤⁽¹⁷⁾は、次第に全日空を擁護する立場をとるようになった。

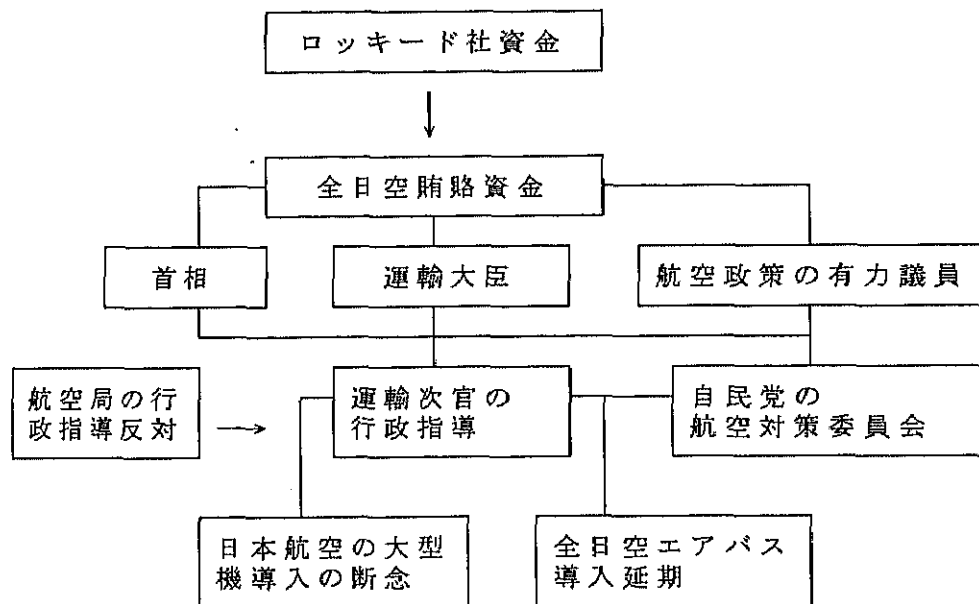
若狭社長は、佐藤次官に「航空企業の運用体系」に関する通達を要請した⁽¹⁸⁾。その内容は、日本航空を中心とする「航空企業の運営体系」の見直しを進め、航空大型機の導入時期を1974年以降とし、全日空の近距離国際線の進出を認めること、ダブル・トラッキング（同一路線に2社が乗り入れること）の場合、全日空に配慮するなどである⁽¹⁹⁾。この依頼に佐藤は検討すると答えた。佐藤次官は自民党の航空対策委員会において全日空寄りの対策案を提出し、全日空と日本航空が共に大型機導入の延期をするよう行政指導を行った。その理由は、日本航空が既に1970年から国際線で大型機を運航していることから、国内幹線導入については安全運航上問題ないが、全日空は日本航空に比べて整備能力が劣り、大型機の運航経験がないので、1972年にエアバスのような大型機を導入するのは無理であり、日本航空の1972年導入を認可した場合、全日空も対抗して早期導入を図ると、安全運行上の問題が生じる恐れがあるので両者同一時期の導入が望ましいということであった。

この間、日本航空も独自の試案を出して激しく抵抗し、運輸省幹部の間でも佐藤の独断専行を心配して批判的意見が強く、町田直事務次官による調整案も出されたが、佐藤は自説を主張して譲らなかった。こうした全日空の猛烈な働きかけが具体的に明らかにされた中で終始、疑惑の目で見られていた航空局幹部らは、少なくとも全日空と橋本、若狭の賄賂関係には関わりがなかったことが後に知ら

れた⁽²⁰⁾。航空局官僚は若狭の大型機導入要求を断ったり、佐藤次官に逆らって抵抗を示したりしていたのである⁽²¹⁾。

しかし、日本航空と航空局が反駁したにもかかわらず、運輸大臣は延期方針の行政指導を両社に行った。この措置は日本航空の1972年大型機導入計画を断念させた。

<図3-1> エアバス導入延期の行政指導過程



このような行政指導が可能となる要因を航空法の内容に照してみると、まず航空法109条1項が挙げられる。これは「定期航空運送事業者は事業計画の変更（第3項に規定するものを除く）をしようとするときは、運輸大臣の認可を受けなければならない」と規定している。運輸大臣は事業計画変更の申請がなされた場合、

(1) 変更後の事業の開始が公衆の利用に適応するものであること、(2) 変更後の事業の開始によって当該路線における航空輸送力が航空輸送需要に対し、著しく供給過剰にならないこと、(3) 変更後の事業計画が経営上及び航空保安上適切なるものであること、(4) 申請者が変更後の事業を適確に遂行するに足る能力を有するものであることを審査して、認可するか否かを決する権限を有する⁽²²⁾。従って、もし定期航空輸送事業者が運輸省の行政指導に従わず、事業計画を申請すれば、拒否処分となるのは当然であろうし、不認可となれば当該航空機の導入が不

可能となるので、結局、運輸大臣は許可権限の行使を通じて、新機種の路線への就航の可否を決定する権限を有しているのである。

また同法100条1項をみると、「定期航空運送事業をしようとする者は、路線ごとに運輸大臣の免許を受けなければならない」と定められている。免許の申請に当たっては申請書に事業計画（航空機の運航及びこれを行うために必要な整備に関する計画）その他所定の事項を記載して提出し、運輸大臣の審査を受けるのであるが⁽²³⁾、免許を受けた定期航空運送事業者は、事業計画の定めるところに従って業務を行わなければならない⁽²⁴⁾と規定している。さらに、同法101条1項の免許基準では「当該事業の開始が公衆の利用に適応するものであること」、「当該事業の開始によって当該路線における航空輸送力が航空輸送需要に対し、著しく供給過剰にならないこと」、「事業計画が経営上及び航空保安上適切なものであること」、「申請者が当該事業を適確に遂行するに足る能力を有すること」、「申請者が次に掲げる者に該当するものでないこと」⁽²⁵⁾が規定されている。しかし、その文言には抽象的で不確定的概念が含まれている。また概念が曖昧なため、行政側の裁量の余地もある⁽²⁶⁾。それ以外にも、同法105条1項は、「定期航空運送事業者は、旅客及び貨物（郵便物を除く）の運賃及び料金定め（本邦内の各地間において発着する旅客及び貨物の料金のうち運輸省令で定めるものを除く）を運輸大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとすることも同様である」と規定しており、事実上の強制力を運輸大臣に与える条項になっている。従って運輸省がもっている政策手段としての行政指導は、許認可に基づいたハードな手段であると言える。

したがって、エアバス導入延期の行政指導は、政治家と企業の制度的癒着の関係によって、許認可権を背景にした強い行政指導が利用されたのである。エアバス導入延期の行政指導は、表面的には、乗客の安全を保障する社会的規制を取り上げた行政指導であると言えよう。しかし、実際には、安全を内容とする社会的規制であるミクロ的規制、すなわち、必要最小限の規制の代わりに、マクロ的性格をもつ経済的規制（事業活動規制）を行ったのである⁽²⁷⁾。それは官僚側の判断より、制限された少数（利害関係にとらわれた政治家）による外部からの行政指導の要請（競争相手に対する営業の規制）が強かったからである。また、その判断基準も個人、即ち、制限された少数の利益にとらわれた政治家のものであった。

内容も非合理的であった。そして、この事例は、本論文の行政指導の類型で言えば、官僚側の許認可権に基づいているが、政治家から要求が出た「政治家主導型行政指導」であるといえよう。

4 契約職スチュワーデス導入中止の行政指導⁽²⁹⁾（1990年代）

1994年8月初旬、日本航空を初め、航空会社3社は費用節減などの経営上の理由により⁽²⁹⁾1995年から契約職スチュワーデスを採用するという計画を発表した。既に日本航空では1994年1月に5,000人の人員削減等を柱とする四ヵ年の新経営再建計画をまとめ、1995年の客室乗務員と地上職の採用も見送る方針を示していた⁽³⁰⁾。また4年間に現在の6,500人のスチュワーデスを900人減らし、定数不足分は正社員以外で補うことを決めた。日本航空ではこの合理化によって、スチュワーデス一人当たりの人件費は現行の平均年800万円を半減し、国内線を全て契約社員に移すことによって年間50～60億円の削減が実施できると予想した⁽³¹⁾。

一年契約職スチュワーデス（3年延長可能）の募集は、日本航空が100名、全日空が100～200名を予定していると発表された⁽³²⁾。当時、亀井静香運輸大臣は緊急時の乗務員間のチームワークと、それに伴う乗客の安全性問題を取り上げ、計画の見直しを求める行政指導を8月12日各航空会社に出した⁽³³⁾。行政指導に従わない会社は、路線配分の増加の申請等で不利に扱われることもあると強力に警告すると共に、航空局に行政指導を指示した⁽³⁴⁾。この行政指導の根拠は航空法104条「航空会社は運航規定を定めて運輸大臣の認可を受けなければならない」であった⁽³⁵⁾。それに対して、労働組合（日本航空客室乗務員組合）も運輸大臣と同じ意見を提出した⁽³⁶⁾。行政指導を受けた河野明男日本航空常務は、年末に雇用条件などを見直してから再募集すること、また8月16日に決定された8月20日の面接計画の全面中止を発表し、事実上、日本航空は募集計画中止の意思を明らかにしたのである⁽³⁷⁾。日本航空と同じく計画撤回を求められた全日空は、来年の募集予定に対して時間的余裕があるとして、対応については検討中だと述べた⁽³⁸⁾。日本航空の募集見合わせに対して運輸省は、日本航空の決定は自主的判断であり、安全面での検討については引き続き航空3社の回答を待っているとコメントした⁽³⁹⁾。

一方、言論界は8月17日と18日の両日にわたって、こうした動きは規制緩和の潮流に逆らったものであり、監督官庁の強権だという批判記事を載せた。それによると、第一に、安全性の問題を十分に検討せずに「絶対認めない」という運輸省の判断は理解できない。第二に、「指示に従わない会社は運行回数増加の認可等に対応せざるえない」と言明したことは、許認可権を楯に民間企業に圧力をかけている。第三に、日本航空は以前から日本人より給料が安く、雇用期間も数年に限定している外国人の乗務員をたくさん採用しているが、亀井大臣はとくに問題にしていけないというものである⁽⁴⁰⁾。航空専門家と運輸省航空局は、契約職スチュワーデスを導入しても安全上問題がないという意見を表明した⁽⁴¹⁾。また言論界は亀井運輸大臣が「運輸族議員」であることを誇示したデモンストレーションとして非難した⁽⁴²⁾。

8月19日、日経連の永野健会長も亀井大臣を批判し、日本航空の奮起を促した。永野は「パートでもアルバイトでも職場ができることはいいことだ。運輸大臣は困るかもしれませんが進めたほうがいい」と話し、規制緩和や改革の流れに逆らっていると批判的姿勢を強めていた⁽⁴³⁾。この動きに対して亀井大臣は8月20日、熊本での記者会見で、経営と安全の問題は分離すべきだと強調し、「安全のためであれば規制だって強化すべきだ」と言い、路線配分の際に安全の問題（契約職スチュワーデスによる安全上の問題）を取り上げるべきだと行政指導の内容を繰り返した⁽⁴⁴⁾。また、松尾道彦事務次官は契約職スチュワーデスの導入が強制力を伴う運輸省の行政指導であることを再確認した。もちろん、日経連はただちに反論を提起した。しかし、亀井大臣は8月23日午前の閣議後、指示に従わない航空会社は、運航を増やす上で不利に扱うという発言に対して「圧力として受け取られて無用の誤解が生じるので取り消させていただきたい」と述べ、制裁示唆を突然撤回した⁽⁴⁵⁾。また、「正社員になれる道を開くとか、最初は試用期間にするとか、正社員と同じ条件や待遇にしてほしい」と述べ、実施に対しての妥協の余地を見せた⁽⁴⁶⁾。しかし、永野健会長に対しては「きわめて不適切な批判であり、経済界代表者の発言としてはなげかわしい」と反論した⁽⁴⁷⁾。

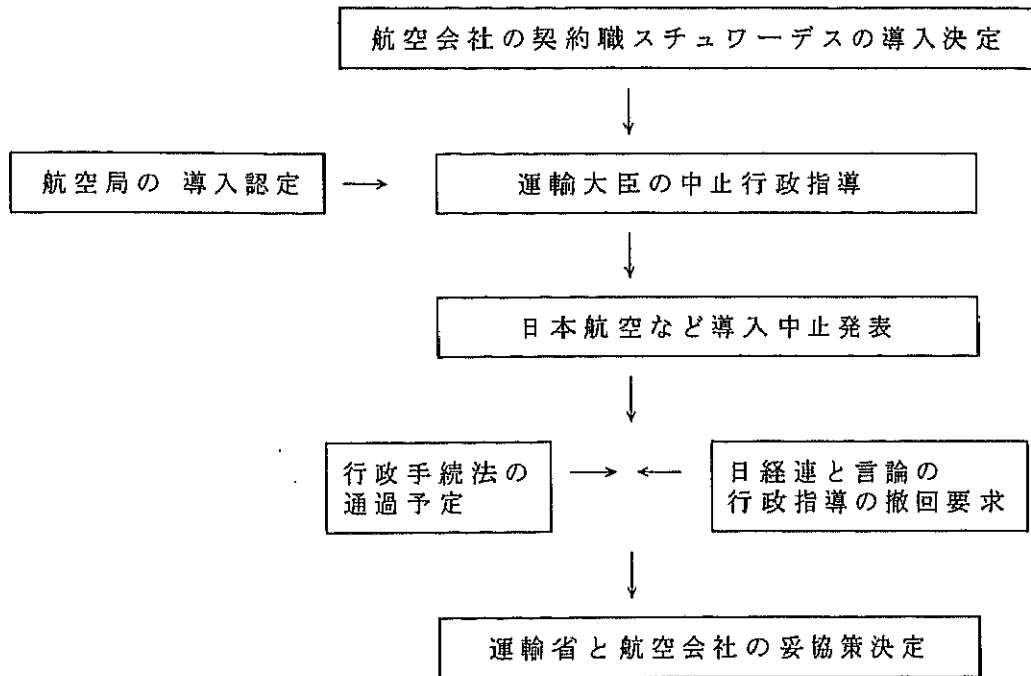
その撤回発言の背景には、10月から施行予定である、村山内閣の行政手続法に反する可能性があるという判断があった⁽⁴⁸⁾。1993年11月、国会で成立した行政手続法の32条第1号では行政指導について「行政指導にあつては行政指導に携わる者

は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び、行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ、実現されるものであることに留意しなければならない」となっており、第2号の「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱いをしてはならない」ことに反する可能性が高かったからであった。

そして、ついに、橋本龍太郎通産大臣は8月23日、日本航空と運輸大臣双方の妥協策を提案し⁽⁴⁹⁾、8月31日、運輸省と日本航空は契約職スチュワーデス制導入に対して条件付きで了解した。それは、日本航空の当初計画（一年契約で最長3年）を延長し、契約職スチュワーデスの雇用条件を3年以上まで認め、正式社員への任用の可能性を前提条件とするものであった⁽⁵⁰⁾。この案に対して亀井運輸大臣も了承することを示した。しかし、亀井運輸大臣は契約職スチュワーデス導入の反対の論拠として、今までの「安全性の問題」を「労働者保護」に変えて、「アルバイトは正社員と同じ仕事をするのに、賃金が低く、雇用期間も短いのは問題だ」、「国家や国民に必要なことはちゃんと規制しなければならない。安全とは別の観点から労働界でも真剣に考えてもらいたい」、「航空会社は乙女のあこがれを逆手にとっている」といった発言を繰り返し、強い反対の意思を示した⁽⁵¹⁾。

しかし、全日空の普勝清治社長は「当たり前の話だが安全性は十分配慮して具体案を検討している」と述べ⁽⁵²⁾、また、日本航空の利光松男社長も外国航空会社に比べて高い水準にあるスチュワーデスの人件費の削減に強い意欲を示した。結局、日本航空など3社は、契約職スチュワーデスの導入方法案を労働組合と話し合っ
て9月20日に運輸省へ報告した。その内容は、3年後勤務成績に応じて正式社員に採用するというもので、一定期間後には正式社員として任用せよという運輸大臣の要求（行政指導）を受け入れた「妥協案」である。その他、事故補償も正社員と同じ基準とすること、安全性確保のための訓練を徹底する条項も追加された⁽⁴³⁾。後に、亀井大臣は契約職スチュワーデス制の導入について安全性の問題はないと正式に了承した⁽⁵⁴⁾。

<図3-2> 契約職スチュワーデス導入中止の行政指導



この事例は、絶対の許認可権限をもつ運輸省と、それに従わざるをえない航空会社の関係が浮き彫りになったものである。この契約職スチュワーデス導入の行政指導は、企業の自由経営を目指し、規制緩和と産業構造の転換を主張する改革ネットワーク（企業、日経連、言論界）と、規制維持、慣行維持の既得権ネットワーク（運輸大臣、労働組合）の対立であったといえよう。航空局側は契約職スチュワーデスの導入に対して肯定的だったが、運輸大臣は契約職スチュワーデスの導入に対する強い反発を示した。亀井大臣は自民党の運輸族議員出身（三塚派）で国鉄、航空業界に強い影響力をもつ人物であり、長い間続いてきた運輸省の強制的行政指導を維持しようとしたのである。

しかし、この事例に見られるように、行政指導は官僚側が一方的に勝利を収めることができるというわけではなく、ある程度、言論界などの改革の雰囲気の影響を受けていると言える。また契約条件の異なる社員が会社内に存在するのは当たり前だという自由経営の意識も拡大しつつあった。

この事例は、安全の問題という社会的規制を取り上げているが、実際は事業活

動の自由、例えば雇用条件、経営責任を制約したものである。いわば、「社会的規制の衣をまとった経済的規制」である。行政介入が企業の経営と相容れない場合、行政指導は必ずしも適切ではないという一例である。しかし、許認可権をもつ官庁（運輸大臣）の強い影響力（行政指導の事実上の強制力）が依然として存在していることをも証明する事例でもある。

実際に、運輸省の統計によると、契約職スチュワーデスが本格的に活動した1995年の航空交通事故件数は25件で、1994年の30件に比べて17%減少し、死亡者数も277名から7名に急激に減少し⁽⁵⁵⁾、契約職スチュワーデスの導入は安全上も問題のないことが証明された。

このような、契約職スチュワーデス導入の行政指導は、本論文の分類で言えば、官庁の許認可権を背景とし、規制当局の基準で行われたが、運輸大臣の政治力から行われた「政治家主導型行政指導」といえる。しかし、消費者の利益（多数の利益）を追求する改革ネットワークの存在は、市場重視メカニズムの可能性を示唆している。また、航空会社の経営の自由化による顧客に対する多様なサービスの提供が可能であるので「改革途上型」の可能性も確認することができた。

改革途上型の可能性も確認できた要因は、第一に、日経連と言論界の行政指導の撤回要求があったことと、第二に、行政手続法の通過という環境的条件の影響力、第三に、航空会社の自由経営意識が強かったことなどがあげられる。

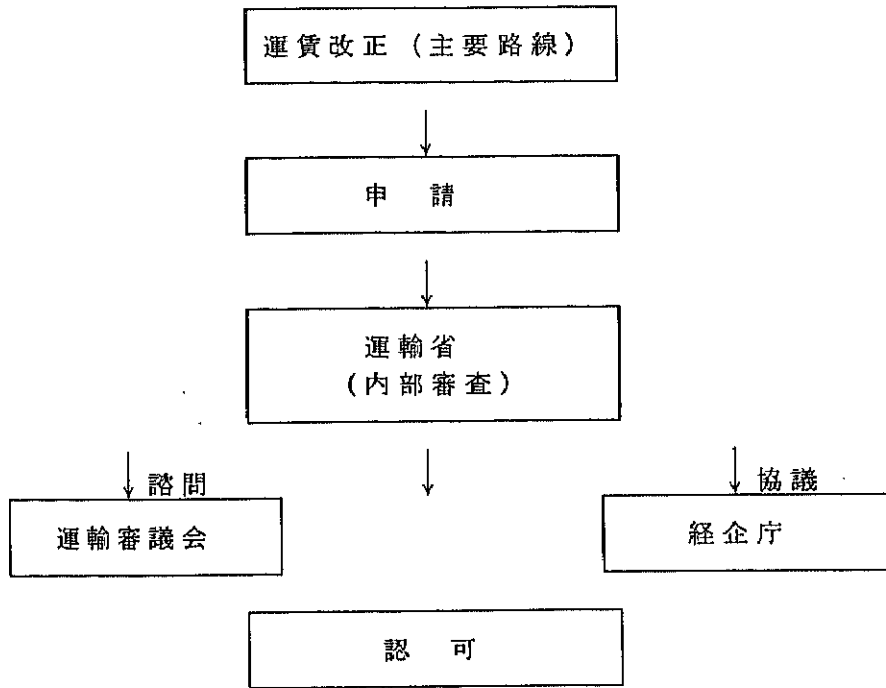
5 国内航空幅運賃制導入の行政指導（1990年代）

国内運賃は航空法105条により、運輸大臣の認可事項となっている（〈図3—3参照〉）。具体的には、第1号では、「定期航空輸送事業者は旅客及び貨物（郵便物を除く）の運賃及び料金を定め、運輸大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも同様である」こと、第2号は、（1）能率的な経営の下における当該事業の適切な経費に適切な利潤を含めたものの範囲を超えることとならないこと、（2）当該事業の提供するサービスの性質が考慮されていること、（3）特定の旅客または荷主に対し、不当な差別的取扱いをしないこと、（4）旅客または荷主が当該事業を利用することを著しく困難にするおそれがないものであること、（5）他の航空運送会社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規定している。

航空産業では総費用に対する固定費用の割合が高くなる性質から、ひとたび価格競争に入り込むと、破滅的競争へと泥沼化していく傾向がある。それを防ぐための規程は航空法105条第2号の（5）であり、これは航空法111条によって独占禁止法の適用から排除されている⁶⁶⁾。このような運輸大臣の認可料金構造は、これまで安定的な様相を示してきた⁶⁷⁾。しかし、1980年以降アメリカを始め航空産業の規制緩和が急速に実現され、日本においてもこれまでの航空産業を幼稚産業と見なして、これを育成する方針が変更された。1986年には参入規制もある程度緩和され、国内線の競争が促進された。即ち、年間需要70万人以上か、主要空港間路線の場合、年間30万人以上の路線では2社が、年間需要が100万人以上の路線については3社の就航が認められた。1995年9月現在、ダブルは27路線、トリプルは19路線となっている。この競争路線の利用客は利用全体の約75%を占めている。運賃面では国内航空運賃設定方式は、（企業ごとに会計方式の差をなくすため）路線別に統一された原価基準で算定する路線別原価方式であったが、1987年から1990年にかけて行われた、「南北格差是正」⁶⁸⁾を契機として標準原価方式が採用された。これは、人件費、機材費、整備費等、いろいろなコストの各社平均値に適正なもうけを加えた方式である。具体的な標準原価線の算出方法は①航空企業の生産費用を査定した上、適正利潤を加え、航空企業の総原価を算出する。②総原価を一定の基準に基づき各路線に配賦し、路線ごとの旅客1人当たりの原価を算

出する。③路線ごとの旅客1人当たりの原価（縦線）を運行距離（横線）に対応してプロットする（現行免許距離は、現行運賃距離と必ずしも一致していないので、これを改める必要がある）。④プロットした③の点をもとに回帰分析により標準原価線を算出する。⑤④で求めた標準原価線を運行距離で割り戻し、路線ごとの旅客キロ当たりの原価（縦線）の表に転写する。⑥この結果できる曲線が標準原価曲線である。即ち、路線別の座席あたり原価、旅客1人当たりの原価を出して、それをプロットして最小二乗法によって算出する標準原価とともに、全体として企業の採算がとれるように運賃が決定された⁽⁵⁹⁾。即ち、航空会社の適正原価に適正利潤を加えたものとする総括原価主義⁽⁶⁰⁾と標準原価主義が導入され、運賃はその上下10%の範囲内に収められるようになった。これも後に述べるような「同一地域・同一運賃」の形を持っている。このような運賃制度の基本理念は、運賃をわかりやすく公平なものとすることであり、それと同時に距離に関する公平性について利用者の納得が最大限得られるようにすることである。さらに、国内線航空運賃の割引が1994年から大幅に自由化された。従来、割引運賃の設定にあたっては、運輸省への申請と認可が必要だったが、航空法の改正によって割引率が50%以内なら届出だけで可能になった。

<図3—3> 国内航空運賃設定手続き（航空法105条）

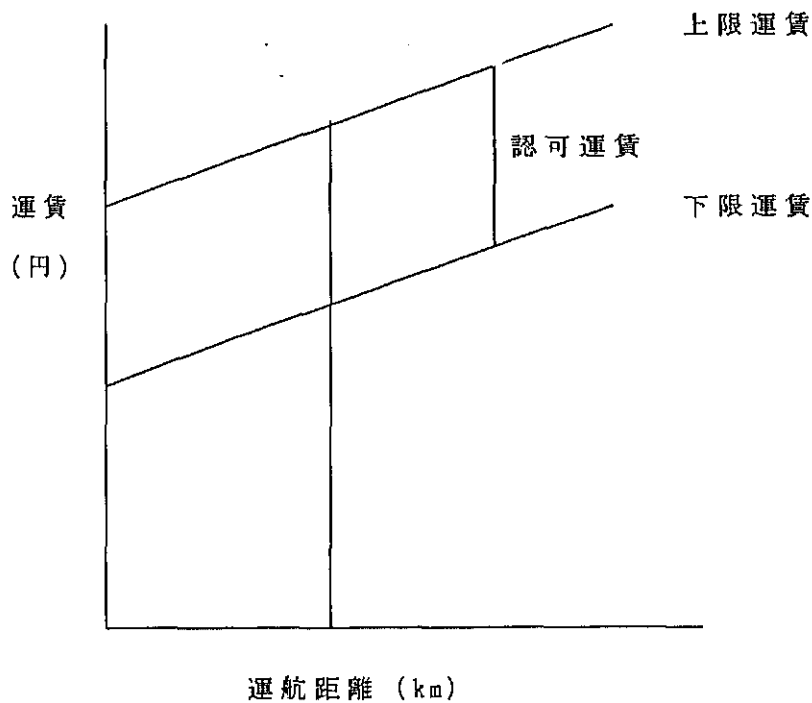


政府は、このような運送環境を考慮し、1994年11月、市場原理を反映する公共料金の導入である「今後の公共料金の取扱について」を閣議了解で決定した。ここでは、「公共料金のうち市場原理を導入できる分野については、競争的環境の整備を図る間に規制緩和を一層推進することとし、その一環として事業の内容・性格等を勘案しつつ、上限価格規制の是非を含め、経営の効率化を促す方策について検討する」とともに、「多様化した利用者ニーズに対応した料金体系の確立を図る」こととされている⁽⁶¹⁾。これを受けて、1995年3月、閣議で決定された規制緩和推進計画において、運輸産業の運賃・料金の設定方式の在り方等について検討を行うことになった。9月20日、経済対策関係会議は幅運賃の導入を勧告し、運輸経済研究センターの航空運賃制度研究会は11月8日、幅運賃導入報告書を政府に提出し、12月22日、物価問題の関係閣僚会議で了解された。また平沼赳夫運輸大臣は12月22日午後、航空3社の首脳を大臣室に呼び、幅運賃の導入に対して「できるだけ早く、新しい運賃を決めて下さい、利用者が不便を感じないようにしっかり周知徹底させて下さい」と要請した⁽⁶²⁾。決定された幅運賃の内容は、標準原

価（航空各社の路線別原価を運航距離に応じてプロットし、最小二乗法により得られた回帰直線）を最高額とし、下限25%の弾力性を認定した料金制度であった⁽⁶³⁾。

例えば東京～大阪路線の場合、標準運賃が20,000円に決まれば25%範囲である15,000円～25,000円までの範囲で航空会社が自由に決められる。＜図3-4＞はこのような幅運賃の概念を示したものである。

＜図3-4＞ 幅運賃制度の概念



＜表3-10＞ 国内航空運賃決定方式の変化

年度	国内航空運賃方式
1951年	総括原価
1990年	標準原価
1994年	割引運賃が認可制から届出制に
1996年	幅運賃制導入

運輸省の航空会社に対する幅運賃制の行政指導の主な要因は、日本エアシステム⁽⁶⁴⁾の経営悪化である。1994年の経営実績をみると、31億円の赤字を記録し、前後数年間は累積赤字を示している⁽⁶⁵⁾。運輸省は、監督官庁の立場として、もし自由競争運賃制度の導入により日本エアシステムの経営が破綻した場合、雇用の責任は政府にあるという懸念をもっている⁽⁶⁶⁾。このような運輸省の立場からの行政指導は次のように説明ができる。

第一に、幅運賃制は実際には競争ができない枠組を持っている。これは競争関係にある会社間の価格決定力は結局シェアが高い会社が持っているからである。実際、国内線で旅客シェアの45%以上をもっている全日空が価格決定力を持ち、他の2社はこれに従ったのである。〈表3-11〉をみると3社の価格差は1,200円に過ぎず、横並びに近づいている。

〈表3-11〉幅運賃導入後の料金の変化（単位：円）

区間	内容	導入前	幅運賃導入後		
		各社	全日空	日本航空	日本エアシステム
東京—札幌		43,100	+6,600	+6,000	+5,400
東京—大阪		26,500	+4,800	+4,800	+3,800
東京—福岡		45,800	+8,600	+7,600	+7,400
東京—那覇		63,000	+6,800	+6,800	+5,800

(注) 往復料金基準。

(出所) 『朝日新聞』1996年2月23日。

第二は、国内線の場合、羽田空港の発着枠の制限のための配分方法に対して、運輸省は、「全日空より日本航空、日本エアシステムを優先すべきだ」と述べ、自由競争に対して反対の立場を明らかにした⁽⁶⁷⁾。

第三には、「護送船団」式の行政が見られる。運輸省は、参入規制を維持し、3社体制を維持するため、日本エアシステムが赤字に転落した1993年には、他の2

社に運賃値上げを働きかけたこともある⁽⁶⁹⁾。さらに、運輸経済研究センターの航空運賃制度研究会による幅運賃導入報告書は、短時間の内に運輸省がイニシアチブをとって作成された⁽⁶⁹⁾。

第四は、運輸省が「需給調整」「参入規制」権限をそのまま維持しているので、幅運賃の影響力は大きくないということである。また、このような幅運賃制の導入は、運輸省と航空会社の協議だけで決定され、消費者、または、地方自治団体の意見は全く反映されていない⁽⁷⁰⁾。実際に普通運賃は171路線中、標準原価を上回っている52路線は値下げされ、標準原価を下回っていた路線は値上げされて、利用者が多い東京～札幌、東京～大阪、東京～福岡は、標準原価を下回っているの
で運賃が値上げされた。（＜表3—11参照＞）。また1951年以来実施してきた往復割引運賃（7日以内往復、約10%割引）が廃止されたし、割引運賃も予約変更不可、取消手数料50%の制約があつて消費者側の不満もあつた。現在では、1951年以来導入し、拡張されている割引運賃制度は28日前売り券（約40～50%割引）、6回回数券（約15%割引）、他に平日シルバー割引（約25%）などがある。結局、路線参入規制緩和等の措置が形式的には実施されたが、行政指導によって実質的な競争が制限されているケースだと言える。このような幅運賃制度の特徴は、国内線の運賃の認可権を運輸省がもっているの
で、航空会社は行政指導を受け入れなければならないことである。運輸省は航空会社が幅運賃内で運賃の認可申請をすると、それをそのまま包括認可すると表明した⁽⁷¹⁾。価格構造規制という経済的規制は「協調型行政指導」であるといえよう。というのは、運輸省は業界保護、監督官庁の立場として、日本エアシステムの経営を危なくさせる自由競争運賃制を幅運賃制に変更したからである。その幅運賃制の効果は、国内航空産業の参入規制（国民の事業選択の余地を制限する免許制）が存在しているの
で、運賃の弾力性に伴う競争は実際には発生していない。即ち、需要が多い路線でも参入ができないのである⁽⁷²⁾。

一方、米国の場合は、運賃、路線が完全に自由化され、一般大衆が競争の利益を享受するようになった。米国の航空運送事業は、1940年に設立された民間航空委員会(Civil Aeronautics Board:CAB)によって厳しく規制されていた。米国ではその設立当時から航空産業は幼稚産業であると主張され、郵便の航空輸送に費用以上の高額を支払うなど、さまざまな方法で航空輸送産業の振興を図った。結

果的に約40年間規制体制が維持された。米国の国内航空市場を規制緩和する法律である1978年の航空会社規制緩和法は、このCABによる規制体制に終止符を打つために成立した。同法は路線参入、運賃決定などの経済的規制を完全に自由化することを規定しており、最終的にCABを解散することを規定した。その法律により、米国国内航空市場は1980年代初頭には完全な自由市場に移行した。規制緩和後はしばらくの間、米国の国内航空市場では多数の新規参入者が登場し、市場は競争的になった。これは低運賃、低費用で新しい会社の設立と、それまで市場が制限されていた州内の専門の航空会社が、州間の定期航空サービスを始めたためである。事業者数が最大に達した1984年には全米で130社以上が州間の航空サービスを提供していた。その後米国の航空輸送市場は、1985年以降企業合併や倒産が相次ぎ、寡占化の方向に向かった。しかし近年、中小の低費用航空会社の台頭、倒産した企業の復活などによって、競争圧力は十分に保たれているとの指摘もあり、寡占化の弊害は出現しなかった。ごく最近では大手事業会社は低費用航空会社対策の子会社を創設したり、徹底した合理化を打ち出したりして、強い競争力の圧力が存在することを示している。規制緩和による効果としては、1978年の航空規制緩和法以来、乗客数は増加、運賃は低下するとともに多様化した。とくに割引チケットを利用する乗客が1985年に85%に達して、割引率も平均30~40%に上昇した。運賃は需要区分ごとに細分化され、路線、顧客の種別（業務用旅客、観光客）、季節、時間帯により異なるものになって市場対応型になった。

しかし、安全規制は最も厳しく適用され、1987年航空会社の安全基準違反は6万3,191件と、1984年の2万8,864件に比べて2.19倍も増加した¹⁷⁾。

一方、ヨーロッパの航空自由化政策は、イギリスでサッチャー保守党政権が誕生して以来、慢性的生産性の低下と赤字に悩んでいた英国航空を民営化して、競争力をつけさせるなどの変化が現れていた。イギリス政府は1984年にオランダとの間で新しい協定を結び、輸送力、運賃決定方式、参入企業指定などの面で自由化を実施し、さらに、大陸諸国との間で同様の協力を結び、ヨーロッパの空を自由化する方向を明確にした。イギリスとオランダに先導されたヨーロッパにおける競争は、ECの航空政策に影響を及ぼした。オランダ近隣諸国はKLMの自由な運賃設定に脅威を感じ、利用者に競争によるメリットがあることを認識した。ヨーロッパ全体の航空政策はイギリスとオランダの自由化政策によって方向転換を迫ら

れたのである⁽⁷⁴⁾。

国内航空幅運賃制の導入の行政指導の事例は、運輸省の業界保護に基づいた「協調型行政指導」の例である。このような幅運賃制度の運用の効果について、1997年3月、公正取引委員会は、①全日空が大きなシェアを占める三社寡占構造が続いていること、②往復割引運賃制度が一斉廃止されたこと、③国内運賃の低下率の成果が国際線より小さいことから、運賃制の規制緩和は極めて不十分であることを指摘した。このため規制の根幹である需給調整の撤廃を要求した。その際、過剰な安全基準など、実質的に需給調整となる規制をなくすように要求した。また空港の発着枠を配分する時は既得権益化を防ぐため期限付きにしたり、新規参入者に優先的に配分するように提案した。運賃については幅運賃の下限撤廃のほか、上限になる標準原価の見直しや割引運賃制度の届け出制撤廃を挙げ、一層の自由化を求めた⁽⁷⁵⁾。1997年度の政府の規制緩和推進計画では国内航空の規制緩和計画は1999年に需給調整規制を廃止することと、ダブル・トリプル化基準の廃止（1997年4月）、運賃制度の上限価格制への移行について、需給調整規制の廃止と並行して検討し措置することを発表した⁽⁷⁶⁾。

<表3-12> 国内定期航空企業の概要

	資本金 ¹	職員数	国内旅客 シェア ²	経常利益 ³
日本航空	1,833億 2,384万円	20,679人	22.9%	28億円
全日空	721億 3,930万円	14,416人	45.7%	11億円
日本 エアシステム	234億 8,650万円	5,504人	20.8%	-31億円

(注) 1. 資本金、職員数は1995年3月31日現在。

2. 国内旅客シェア、経常利益は1994年度実績。

3. 経常利益は国内線、国際線を含む。

(出所) 運輸省航空局『新しい国内航空運賃の設定方式について』（1995）から作成。

6 タクシーの同一地域・同一運賃制導入の行政指導⁽⁷⁷⁾ (1990年代)

タクシー運賃は道路運送法に基づき行われるが、その運賃算定は道路運送法の認可基準である「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」を原則としている。運賃査定の基準のルールは大きく分けて三つある。その中の一つはブロック毎の改定で、全国84ブロックの各事業者の申請を受け付け、平均原価に基づいて改定されている。運賃制度は距離制、時間距離併用制、時間制の3種類がある⁽⁷⁸⁾。

1955年、運輸省では、同じ地域内で営業するタクシー料金を同一にすることを運賃変更の認可条件とすると、当時の自動車局長が通達し⁽⁷⁹⁾、最近まで、これが維持されてきた。このようなタクシーの「同一地域・同一運賃」は運輸省が金科玉条としてきたものだが、法的根拠に基づかない行政指導に強制力を持たせてきただけに、運輸行政の規制の象徴になってきた。運輸省は運賃が会社によってばらばらだと、利用者の混乱を招き、過当競争は独占状態を招き、結果的にサービスの低下につながることから業者を保護してきた。

しかし、1982年に近畿運輸局に運賃値下げを申請するなど、一貫して「同一地域・同一運賃」に反対してきたMKタクシーは、1985年1月、料金値下げを申請したが、大阪陸運局長がその申請を却下したことに対し申請却下の取り消しを求める訴訟を起こすという事件があった。大阪運輸局は、道路運送法が不公正な競争を防止していることを理由にあげた。しかし、大阪地方裁判所は、運輸省の「同一地域・同一運賃制」は一種のカルテルであり、事業者間の運賃競争が容認されるべきであるという判断を出して、独占禁止法に違反する疑いがあると批判した。しかし、規制緩和には競争の激化を危惧する業界や労働組合が強く反対しており、利用者にプラスにならないとして運輸省も消極的姿勢を示した。この裁判は、運輸省の控訴によって大阪高裁で係争中だったが、結局、1989年1月22日、大阪高裁で突然和解が成立し、「同一地域・同一運賃制」は存続した。

その後、1993年3月、大阪府の三菱タクシーグループの5社が運賃値上げの動きに同調せず、消費税分だけの上乗せを他社より2年遅らし、料金の値上げ申請に対する近畿運輸局の却下の取り消しを求める訴訟を起こした⁽⁸⁰⁾。実際、三菱タクシーは他事業者より遅れて申請して2重運賃で運営してきた。大阪地方裁判所は、運

賃は必ずしも同じ基準で統一する必要はないと判決した⁽⁸¹⁾。三菱タクシーの新関淳二専務理事は「正常な在り方を求めて裁判し、常識的な判決をいただいた」と歓迎した⁽⁸²⁾。これに対して近畿運輸局の楯野龍二自動車部長は「処分の適法性などの立証を行ってきたが認められず、誠に遺憾だ、今後の対応は関係機関と協議して判断したい」と述べた⁽⁸³⁾。全国自動車交通労働組合総連合会（自交総連、約4万人）と全国自動車交通労働組合連合会（連合系、約5万4千人）は、労働条件の悪化を理由に運賃の自由化に反対し、越智伊平運輸大臣も反対の立場を表明した⁽⁸⁴⁾。人件費率が約八割を占める労働集約型のタクシー業界では、運賃を安くするためには運転手の賃金などの労働条件にまっ先にしわ寄せがくるので反対の意見を出したのである。全自交労連は自由化で混乱した米国や英国の関係者を呼んで国際シンポジウムを開くなど、「自由化なら何でも正しいという先入観を捨てるべきだ」と訴えた。今村天次自交総連書記長は「全体としては運動のかがあつて行政指導の骨格は残ったという印象だが、運賃の自由化に踏み出したのは大変遺憾だ」といい、全自交労連の津京良次書記長も「業界の実態に理解のない、危険な判断だ」と述べた⁽⁸⁵⁾。また現状維持を訴えていた東京都内の業者は、「同一地域・同一運賃」が崩れたというショックを受けながらも、実態は変わらないとの見方が強かった⁽⁸⁶⁾。運輸政策審議会の答申づくりの過程で事業者は自民党を通じて、労働組合は野党を通じて、運輸省に「同一地域・同一運賃」の原則を維持するよう、強く働きかけた⁽⁸⁷⁾。

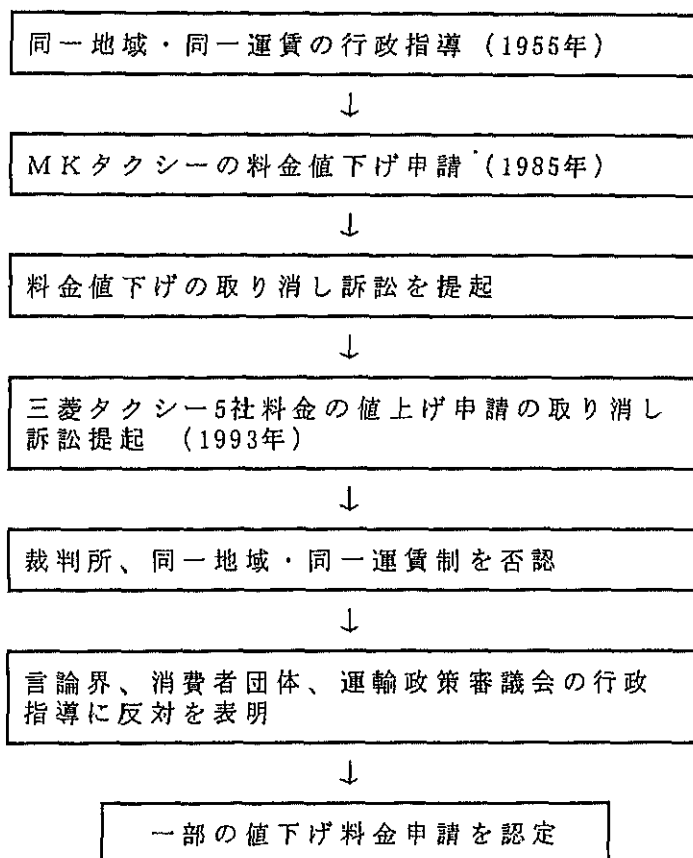
しかし、言論界、消費者団体は競争、規制緩和を歓迎し、同一地域・同一運賃制に反対した⁽⁸⁸⁾。笹井寛治大阪ハイヤータクシー協会会長は、増車規制の撤廃と企業側の経営合理化努力が反映されない仕組みなら、タクシー会社はよくならなると強調した⁽⁸⁹⁾。大阪市以外では茨城県土浦市など全国5地域で、一部の業者の抵抗によって同一運賃が崩れていた。1989年に公正取引委員会の研究会は、タクシー運賃自由化を提言した。運輸省から諮問を受けた運輸政策審議会地域交通部会（部会長杉浦喬也全日空会長）は、1971年の運賃自由化の答申以後、1993年5月11日、再び、同一地域・同一運賃制度を改めて、多様な運賃を認めるなどの規制緩和を盛り込んだ答申を越智伊平運輸大臣に提出した⁽⁹⁰⁾。MKタクシーの青木定雄会長は「やっと大きな壁に穴が開いた」と歓迎した。また「運賃を10%値下げすれば実車率（客を乗せている割合）が向上して、一台当たり売り上げ月額は約10

万円増加する」と強調し、運転手にも不利にならず、業界の活性化につながると説いた⁽⁹¹⁾。

運輸省は答申に基づいて運賃個別申請の審査を設け、運賃の値下げを認め、MKタクシー（グループ3社、約650台）の場合4ヵ月間10%の値下げを認定したが、他の2社（三和交通、駒タクシー）の場合は利益が減少するとの理由で却下した。運輸省の春田謙旅客課長は、以前なら「同一地域・同一運賃」の原則に基づいて、安い会社に値上げを行政指導してきたが、「今後はそういったことはせず、より安い運賃申請が出た場合は個別に査定する」といった⁽⁹²⁾。

結局、運賃は自由化に向け一步を踏み出したが、タクシー事業への参入規制（営業地域、台数の免許制）が存在しており、免許基準である需給調整も行政側の裁量に任されている。従って、同一地域・同一運賃制の規制緩和による競争効果は十分に発揮されていないと思われる。

<図3-5> タクシーの同一地域・同一運賃制導入の行政指導の経緯



今までタクシー料金の設定、変更は運輸省の認可制になっていたため、同一地域・同一運賃が維持されてきた。しかし、同一地域・同一タクシー運賃の行政指導は、革新的企業（MKタクシー等）が行政指導に反発し、裁判所が行政指導を否定した事例である。そして、これに対して既得権を持つ運輸省、労働組合が反発することによって妥協的決定が行われたのである。越智伊平運輸大臣も「同一地域・同一運賃が望ましい、しかし、安くできるという会社が値上げを申請しない場合は、それも結構だ、ただ安全運転や待遇に支障がないように、運賃の最高と最低を十分調査して運輸省が認可する」と語り、ひとつの地域内の料金体制は同一というこれまでの姿勢を弾力的に維持し、事実上二重運賃を認める考えを示した⁽⁹³⁾。

具体的には1993年10月6日運輸省は、5月11日運輸政策審議会答申「今後のタクシー事業のあり方について」に基づいて、各地方運輸局長に通達を出して関連事業者に対する適切な指導を求めている。とくに東京、大阪における規制緩和措置等に対して、「①規制緩和地域における運賃については従来の平均原価に基づき設定する方式に加え、この方式による申請を行わない者がいる場合にはこれを認めるとともに、この方式による運賃より安い運賃を設定することを希望する者

（平均原価運賃以下の運賃となる改定率の申請及び値下げ申請を行う者）がいる場合には、具体的内容に応じ判断すること、また料金については、利用者の選択が働く限り、創意工夫を生かした事業者ごとの料金を設定できることとすること、②運賃の個別申請に係わる初乗運賃と爾後運賃の比率については、当面その地域の平均原価運賃における当該比率と同等とするが、利用者の運賃制度に関する様々なニーズを踏まえた取り組みを進める観点から、利用者の意見を聞きつつ、長距離通減運賃制度の導入について検討するよう関係事業者団体を指導すること、③複数の運賃料金が導入されることによってタクシーの利用に当たって混乱の生じることがないように、利用者が異なる運賃料金額を選択することができるように適切な表示をすること、乗り場等におけるトラブルを防止すること等、混乱防止のため適切な措置を講じるよう関係事業者団体に対し指導すること」⁽⁹⁴⁾を指導し、正式に二重運賃を認めた。

実際1997年4月から「運賃の自由化」をある程度認める東京都内の23区と、武蔵野市、三鷹市では三種類の初乗りタクシー運賃が実施されている。近距離客のた

めに初乗り運賃340円のタクシーが登場し、初乗り運賃340円、650円（個人タクシー）、660円（法人タクシー）、の3種類のタクシー運賃体系になった⁽⁹⁵⁾。1997年現在、初乗り340円のタクシーは「イースタン」「東京コンドル」「日の丸交通」など2,000台が営業中である。また京都のMKタクシーは初乗り600円の運賃で東京の進出を計画している⁽⁹⁶⁾。

一方、政府の規制緩和推進計画は、タクシーの需給調整規制については、2001年までに廃止することとし、事業区域は拡大して、3年以内に事業区域を半減すること、2001年度末までに上限価格制を設置することとしている⁽⁹⁷⁾。1997年9月現在、新規参入や増車をする場合、その事業区域の需給状況をチェックし、需要が供給を上回る場合に限り認められているが、今後は需給状況に関係なく、事業者の判断で参入増車が可能となる。これにより期待される効果は、事業者間の競争が活発化し、利用者ニーズに合致するサービスが登場、サービス内容に応じた多様な運賃の設定が可能になり、利用者がタクシーを選択することができる。1997年では東京23区において33年ぶりに新規事業者の参入が見込まれている。

このタクシー運賃指導の事例は、事業者間の過当競争を防止するために経済的規制が取り上げられた例であるが、乗客の安全を保護する社会的目的も持っている。この行政指導は、価格構造規制（経済的）の形態をとっており、価格規制は企業側の創意性を低下させ、競争で得る消費者の利益を失わせることになり、割引料金等のきめの細かいサービスを提供する機会を与えない等の弊害がある。また、規制当局（官僚）と既得権ネットワーク（大企業、労働組合、自民党）が主導権をとっている現状維持の「協調型行政指導」が、改革ネットワークによる「改革途上型」への政策変化の可能性を見せている。即ち、消費者の選択の幅を広げ、公益性を高める効果をもたらす消費者重視型と市場重視型を求めている。この事例でみた「改革途上型」の出現は、第一に、一部の革新企業の粘り強い規制緩和の要求があったからである。第二に、「運輸政策審議会」は限定的であるが「タクシー自由化」の方向性を打ち出したことと、第三に「運輸政策審議会」の答申を機に、市民と言論界にサービス多様化時代の始まりという認識が強かったからでもある。

7 事例のまとめとその特徴

7-1 事例のまとめ

1972年に行われたエアバス導入延期の行政指導は、政治家と企業の制度的癒着関係によって、行政指導が利用された「政治家主導型行政指導」の例である。とくに航空法に規定された強い規制が、利害関係にとらわれた政治家によって悪用された事例である。そのとき乗客の安全を保障する社会的規制を表面に出して、利害関係にある企業に一方的に有利な指導を行った。

1994年の契約職スチュワーデスの導入に対する行政指導は、運輸大臣が安全の問題を取り上げて、契約職スチュワーデス導入を中止する指導を行った「政治家主導型行政指導」の例である。しかし、企業の自由経営を目指す日経連、言論界の改革ネットワークが導入を要求したことから、妥協によって導入された「改革途上型」という新しい視点もみられる。

1994年の国内航空幅運賃制の導入は、航空会社の経営破綻の懸念によって、運輸省と航空会社によって導入された「協調型行政指導」の例である。しかし、幅運賃を実施した結果、航空会社の自由競争が制限されたことと運賃の値上げに対する批判があった。とくに公正取引委員会は、既得権を持っている航空会社に対して運賃自由化を要求し、消費者に多様な運賃選択の機会を与えようとする改革途上型の視点を表明した。

1955年から実施されたタクシー同一地域・同一運賃制の行政指導は、自由競争に反対した大企業、労働組合、自民党などの「協調型行政指導」である。しかし、最近、MKタクシー、消費者団体などの改革ネットワークによって、運賃の自由化要求があつて、改革を指向する動きが見られた。このような事例と変化をまとめたのが<表3-13>である。

<表3-13> 事例の類型化と変化への要求

時期	事例と変化への要求	類型
1972年	エアバス導入延期の行政指導	政治家主導型
1993年	タクシー同一地域・同一運賃制の行政指導 →MKタクシー会社、消費者団体、言論界、運輸政策審議会の反対と自由化要求	協調型行政指導 →改革途上型
1994年	契約職スチュワーデスの導入中止の行政指導 →日経連、言論界の導入賛成	政治家主導型 →改革途上型
1994年	国内航空幅運賃制の導入の行政指導 →公正取引委員会の運賃自由化要求	協調型行政指導 →改革途上型

7-2 日本の行政指導の特徴

以上、日本の行政指導に関する四つの事例研究を通じて、次の五点を明らかにすることができる。

第一に、行政指導の多様な動機が観察された。政治資金、官僚的裁量、既得権の維持、官庁の監督者の立場などである。

第二に、規制緩和時代における行政指導の様態は若干変化してきたといえる。即ち、既得権ネットワークの一方的優位関係から、両者の対立関係への変化があったのである。1990年代に入って規制緩和を要求する改革途上型が出現したとみられる。そして、官僚側の一方的説明方式、既得権ネットワークによる上からの説明方式から、市場側（また官僚以外）の説明方式である下からの説明方式へと移る可能性を確認したと言える。しかし、この事例で現れた「追い付け、追い越せ」時代の運輸産業の行政指導は官僚主導型、協調型行政指導として説明が可能であったし、この様な行政指導は、結局、現状維持により一般消費者に不利を与えたと思われる。そして、行政指導の濫用の恐れがあることを考慮すべきである。行政指導の有効性を検証するときにも、経済成長とともに消費者が失ったものが

ないかについて検討すべきであろう。

第三に、国内航空幅運賃の事例にみられるように、運輸省の企業保護型（監督者）の立場はいまも存在しているし、官僚側が幅運賃制度を導入する際には、運輸省は航空会社の意見も聴取して、行政指導を行った。この事例は日本の産業政策において政府が市場に対して示す立場であるが、国際競争の時代において、そのような方針が持続できるのかは疑問である。また、このような場合には政策実行の段階で市場側あるいは、一般消費者の協力は期待できないので政策効果にも疑問がある。本論文の官僚主導型行政指導、協力的行政指導の事例はそれを証明している。

第四に、社会的規制（安全など）に従う行政指導の複雑性が挙げられる。現在のような規制緩和の時代にも、依然、濫用される社会的規制が存続し、結局、経済的規制を維持する役割を果たしているかもしれない。

最後は、日本の運輸政策に関する事例の間では、米国の航空運送事業自由化に関する事例のような「消費者指向型」政策を確認することができなかった。そして、日本の場合、発展途上国型の経済発展には有効に機能した既得権ネットワークによる生産者重視の政策が運輸分野で依然存在していると言えよう。

7-3 産業政策の行政指導との比較

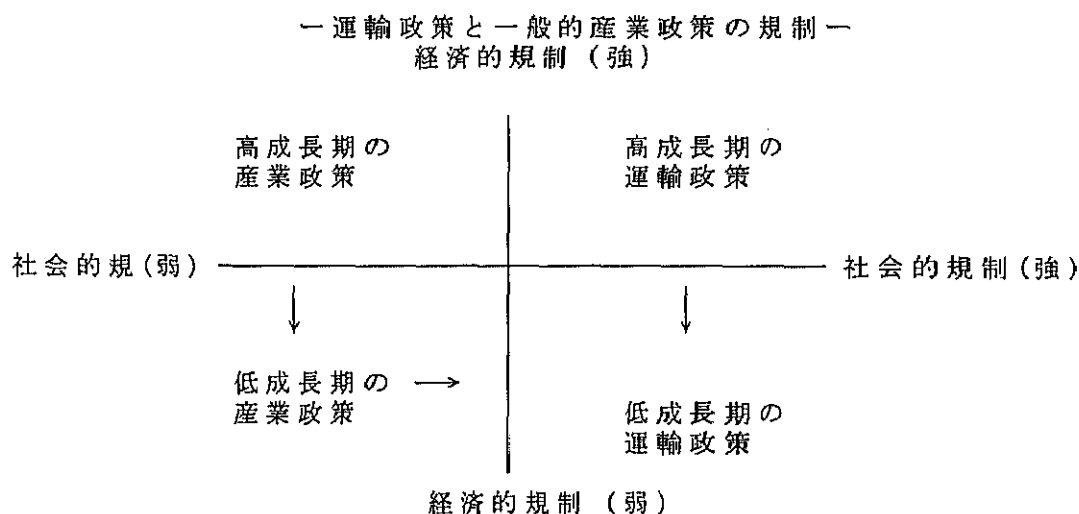
事例分析に基づいて、日本の運輸産業の行政指導と通産省を中心とした産業政策の行政指導とを比較してみる⁽⁹⁸⁾。この分析を通じて運輸産業の行政指導がより明らかにされ、行政指導の理論的一般化のための、具体的検討が可能となる。

通産省を中心とした産業政策の場合は、経済成長期である1950年代から1960年代の外貨割当制、1960年から1964年までの新産業体制論と特定産業振興臨時措置法の行政指導は、産業の参入自体を規制した側面が強かった⁽⁹⁹⁾。このような産業政策は低成長期である1980年代になると民営化、規制緩和の潮流によって企業の参入、価格の規制が少し緩和され、また、既得権ネットワークを超える納税者、生活者、消費者を重視する改革ネットワークの伸張によって、市場側が行政指導のイニシアチブをもつ傾向がみられる。また、高度成長期の統制経済期終了後、

通産省の行政指導の有効性はだんだん減じてきて、一部の野心的な企業が、業界の大手有力企業や多数派の利益を代表する既得権ネットワークに対して異議を唱えるようになった⁽¹⁰⁰⁾。

最近では、環境問題の台頭で社会的規制を求める行政指導が増加している。通産省を中心とした産業政策の行政指導は、従来経済的規制を中心に行われていたが、最近ではこうした流れに対応して、経済的規制緩和と共に社会的規制もみられるようになった。しかし、運輸政策の場合には、経済成長期に経済的規制、社会的規制が強かったため、経済的規制が緩和される傾向の中でも、社会的規制は温存されている。これを図で表してみると<図3-6>のようになる。

<図3-6> 行政指導の性格比較



そして次のような説明が可能である。

第一に、運輸省を中心とした行政指導は、高度経済成長期には、経済的規制と社会的規制が共に強かったので、裁量（行政指導の範囲）が多かったし、また経済成長期の輸出志向などの外需指向型の産業政策を補う形であったといえる。いわゆる、官民協調の政策形成を示している。そして一応、その有効性は認められた。

第二に、運輸政策における行政指導は、通産省を中心とした行政指導よりも複雑な政策形成が展開されてきたと言える。それは、経済的規制と社会的規制が同時に存在していたからである。そして、本来の目的は安全確保などである社会的規制であっても、結果的に参入規制や既得権確保の機能を果たしていることもあ

る。それは、社会的規制の本来の目的から逸脱している。例えば、水道の工事指定店制度や契約職スチュワーデスの導入の場合も社会的安全を取り上げて営業の自由を妨げた。

第三に、通産省を中心とした行政指導と運輸産業における行政指導については、いずれも経済的規制が緩和されつつあるが、社会的規制は存在している。そして、運輸政策に見られた社会的規制の逸脱可能性が通産省の場合も起こる可能性がある。

第四に、最近の運輸産業と通産省を中心とした安全、環境保護などの行政指導の社会的規制傾向のため、社会的規制の方法である事業実施規制などの行政指導がよくみられている。そして、政策形成はより専門化され、一般の消費者の監視は難しくなっている。従って行政側の裁量の可能性が高くなる。

注

- (1) 国土の空間構造の変化と交通との関係を説明したのは奥野（藤原）正寛、篠原総一・金本良嗣『交通政策の経済学』（日本経済新聞社、1989）18～19頁。
- (2) 総務庁『規制緩和推進の現況』（大蔵省印刷局、1995）14頁。
- (3) 1994年8月31日。同上16頁参照。
- (4) 大山耕輔『行政指導の政治経済学』（有斐閣、1996）32～33頁。
- (5) 山内弘隆「運輸産業における市場構造と規制制度」『季刊行政管理研究』69号（1995）21頁参照。
- (6) 航空振興財団『数字でみる航空』（航空振興財団、1997）により作成。
- (7) 山内弘隆、前掲注（5）24頁参照。
- (8) 運輸省『運輸白書』（大蔵省印刷局、1996）356～366頁。
- (9) 丸山博「国内線幅運賃制度の導入について」『航政研シリーズ』328号（1996）12頁。
- (10) 中条潮『現代の航空輸送』（勁草書房、1995）25～29頁参照。
- (11) 日本自動車会議所『数字でみる自動車』（日本自動車会議所、1997）48頁。
- (12) 規模の経済性が存在する場合、企業規模が大きいほど生産費用が小さくなり、市場構造が寡占的あるいは独占的になる。交通における寡占産業の典型例が航空産業と鉄道産業である。奥野・篠原・金本、前掲注（1）89～90頁参照。
- (13) 「需給調整」手段としての免許制度は、事業免許制における「申請主義」による。需要不足に対する減車の場合にせよ、供給不足に対する増車の場合にせよ、事業者からの申請がない限り、運輸省側から増減車する方法はない。そのような場合、実際には行政指導や他の誘導的措置によって申請が促され、需給調整の均衡が図られているようである。森田朗『許認可行政と官僚制』（岩波書店、1988）169～170頁参照。
- (14) 関連資料は『読売新聞』1977年2月1日、『毎日新聞』1977年2月1日、検察側の冒頭陳述の内容は関係者のインタビューに基づく。
- (15) ロッキード事件「全日空ルート」の初公判は、1977年1月31日、東京地裁刑事12部で開かれ、元運輸相橋本登美三郎、元運輸政務次官佐藤孝行の受託収賄罪、全日空社長若狭得治らの陳述があった。

若狭は元運輸事務次官出身で、1969年9月に全日空副社長に就任し、1970年に取締役社長に昇格した。若狭は日本航空のボーイング747LR機の導入を延期させるため、ヨーロッパからのエアバス導入を推進し、同時に行政指導を利用した。

(16) 日本の海運をめぐる政策的環境、構造は、造船法を中心とした許認可方式による直接規制的な様相と、計画造船方式を中心とした公的資金投入による産業的側面が強いと理解されている。小宮隆太郎・奥野正寛・鈴村興太郎『日本の産業政策』（東京大学出版会、1984）376頁参照。

(17) 当時、航空輸送は、路線調整や産業組織などによって航空政策がとりわけ強く反映していたし、高度経済成長期にもかかわらず、特に航空産業は敗戦の影響が長びいて、他の先進国に対して発展が遅れていた。当時、政務次官であった佐藤はそれに対して関心を持っていたと思われる。戸崎肇『航空の規制緩和』（勁草書房、1995）106頁参照。

(18) 政治工作で成功した全日空の若狭社長は、航空政策で影響力を持つ6人の衆院議員に2,300万円を、橋本大臣と佐藤政務次官に各々500万円、200万円の賄賂を贈り、その直後、首相に指名された田中角栄も1,000万円を賄賂したと検察側の冒頭陳述で述べられた。

(19) 1970年（昭和45年）11月20日閣議了解の「航空企業の運営体制について」とそれを受けた1972年（昭和47年）運輸大臣示達はいわゆる「航空憲法」と呼ばれている。この行政指導では国内航空会社に対して次のように指示している。

①航空企業内容の充実強化を図り、航空の安全性の基礎のうえに、航空機のジェット・大型化を推進する。

②日本航空と全日空は幹線を運行する。

③航空輸送需要の多いローカル路線については原則として、同一路線を二社で運営し、輸送サービスの向上を図る。この場合において、過当競争の弊が生ずることのないよう、路線の選択、二社の協調についても配慮するよう努める。（全日空と東亜国内航空）

国際航空に対しては次のように指示している。

①国際定期航空については、原則としては日本航空（株）が一元的に運営する。この場合、とくに、独占運営の弊が生ずることのないよう自粛するとともに、国民的要請に応えうる体制の確立に努める。

② 近距離国際チャーター航空については日本航空（株）と全日本空輸（株）の提携のもとに余裕機材を活用し、わが国国際航空の搭乗率の向上に資するように努める。

③ 貨物専用航空会社は需要動向等につき引き続き検討すること。

具体的時期については、「ローカル線のジェット機による運航実績を基盤とし、安全の確保を前提として、将来国内幹線のジェット機による自主運航を認めるものとする。その運航時期は昭和49年（1974年）を目途とする」。戸崎、前掲注。

（17）149頁参照。

（20）1977年2月1日、検察側の冒頭陳述の内容。

（21）しかし、民間会社と一部政治家のあくどい策略で非合理的な行政指導が進められているのを知っていた官僚側も非難を受ける余地がある。

（22）航空法109条2項、101条。

（23）航空法100条2項、101条。

（24）航空法108条1項。

（25）「次に掲げる者」とは①航空法4条1項各号に掲げる者（ア日本の国籍を有しない人、イ外国または外国の公共団体もしくはこれに準ずるもの、ウ外国の法令に基いて設立された法人その他の団体、エ法人であって、アからウまでに掲げる者がその代表者であるものまたはこれらの者がその役員の3分の1以上もしくは議決権の3分の1以上を占めるもの）、②定期航空運送事業、不定期航空運送事業または航空機使用事業の免許の取消しを受け、その取消しの日から2年を経過しない者、③同法の規定に違反して禁錮以上の刑に処せられて、その執行を終わり、または執行を受けることがなくなった日から2年を経過しない者、④法人であって、その法人の役員が②または③の一つに該当する者である。

（26）「決定のための判断基準を十分に指示したものとはいいがたく、また決定を十分に拘束するものとはいいがたい」という指摘もある。森田、前掲注（13）166頁参照。

（27）「社会的規制」ないし質的規制は基本的資格要件を求める規制であり、「社会的規制」では自己責任主義が求められている。社会的規制研究会編『社会的規制』（通商産業調査会、1996）34頁。山内、前掲注（5）25頁参照。

（28）関連資料は『日本経済新聞』、『読売新聞』、『朝日新聞』1994年1月およ

び10月と関係者インタビューに基づく。

(29) 日本経済新聞は航空会社の競争力において決定的なコスト差は人件費にあるとし、1992年比較では1座席を1キロメートル運ぶのにかかる人件費はアメリカン航空など米国大手3社平均に比べ日本航空は2倍近いと述べた。

(『日本経済新聞』1994年2月3日)。日本航空、全日空の総事業費に占める人件費の割合は日本航空は1990年代に入って24%前後、全日空は19%前後であった。大橋英五『日本航空・全日空』(大月書店、1996) 151頁。

(30) 『日本経済新聞』1994年1月18日。

(31) 『日本経済新聞』1994年6月8日。

(32) 日本航空は国内線に時給стюワーズ導入を決め、時給は1,300円、1年契約で3年延長できる。年収にすると約200万円になる見込みで日本航空の新人社員年収約400万円の半分程度としている(『朝日新聞』1994年8月3日)。

(33) 松尾道彦事務次官によると、亀井運輸相は「アルバイトと正社員では身分の差があり、同じ航空機に乗り込むと、チームとして一体感がなく緊急時の対応が心配だ」と話している(『朝日新聞』1994年8月12日)。

(34) 『朝日新聞』1994年8月16日。

(35) 「定期航空運送事業者は運輸省令で定める航空機の運航及び整備に関する事項について運航規程及び整備規程を定め、運輸大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも同様である」航空法104条1項。

(36) 『朝日新聞』1994年8月12日。矢野明書記長は「大臣の発言は組合の主張と安全性の点で一致しており、いいことだと思う」と評価した(『朝日新聞』1994年8月17日)。

(37) 記者会見で河野明男常務は「若干の驚きがあったのは事実。現時点では大臣の言う安全面の問題は思い当たらないが当局から言われた以上、検討することにした」と述べた(『毎日新聞』1994年8月17日)。

(38) 『朝日新聞』1994年8月17日。

(39) 同上。

(40) 同上。

(41) 河野明男常務は「これまで運輸省とはよく話し合いながら進めてきた」と、また航空評論家関川栄一は「一定の訓練さえきっちりやればアルバイトも正社員

でもかわりはないと思う」と述べた（『朝日新聞』1994年8月17日）。

（42）亀井静香は、衆議院議員当選6回（自民党、広島3区）、昭和37年警察庁に入り、官房調査官等を経て、昭和52年退官。昭和54年衆議院議員に当選、運輸政務次官、自民党交通部会長、運輸大臣歴任。自民党の若手タカ派のリーダーとして知られているし、亀井が属している三塚派はもともと安部派、福田派の時代から国鉄や航空産業に強い影響力を行使してきた（『朝日新聞』1994年8月18日）。

（43）日経連の永野健会長は、富士吉田市で開かれた経営トップセミナーのあとの記者会見で、政府の強引な介入を経済界を代表して非難した（『朝日新聞』1994年8月20日）。

（44）この主張に対し、朝日新聞の社説に次のような反論が出た。つまり「安全について万全の体制を期した会社とコスト面からしわ寄せをされる会社で差が出るのは当然」と反論した。（『朝日新聞』1994年8月21日）。

（45）『朝日新聞』1994年8月23日夕刊。

（46）同上。

（47）同上。

（48）『朝日新聞』1994年8月26日。

（49）橋本龍太郎通産大臣は「私自身はチームワークが気になるということも理解できるし、人件費の削減を考えた経営陣についても理解できる面がある。感情的な対立にならないことを願う」と述べた。同上。

（50）労働省から雇用期間が限定されているのは問題との指摘が出された。

（51）『朝日新聞』1994年9月3日。

（52）『朝日新聞』1994年9月7日。

（53）『朝日新聞』1994年9月20日夕刊。

（54）亀井運輸大臣は「緊急の時の安全確保に配慮したので誠実な対応として評価したい」と述べた。同上。

（55）運輸省『運輸白書1997年版』（大蔵省印刷局、1997）384頁。

（56）戸崎、前掲注（17）114頁。

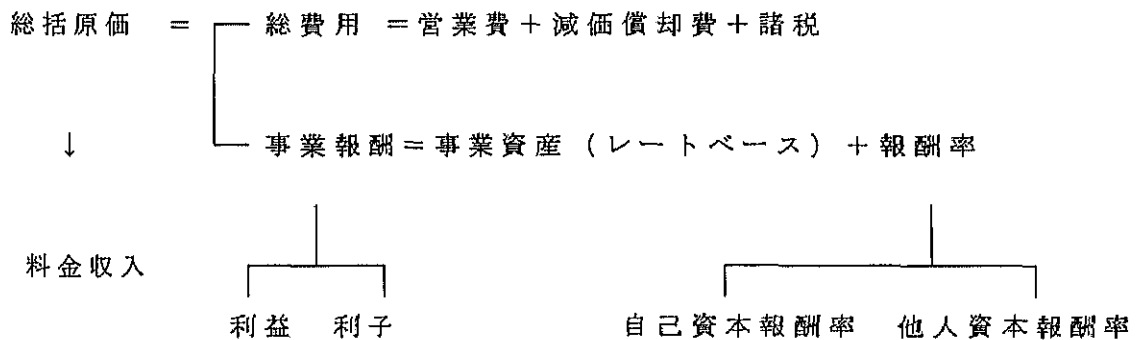
（57）1981年定期航空運賃を100としてみると1982年は97.5、1985年は91.8、1988年は90.5であった。運輸省『運輸白書19990年版』（大蔵省印刷局、1990）297頁。

（58）路線別原価方式に関しては、需要の規模や季節偏差、また除雪にかかる費

用など、さまざまな面で北に向かう路線の運賃が相対的に高くなるという、いわば「南北格差問題」が論じられた。例えば稚内—札幌の運賃75.39円（km当たり）に比べて東京—沖縄の運賃は僅か20.01円（km当たり）で約26.5%に過ぎなかった。戸崎肇、前掲注（17）117頁参照。

（59）同じ距離であれば同じ運賃であるので、余り運賃に著しい格差が生ずることのないようにするのが標準原価主義である。今橋隆「国内運賃における幅運賃制度の批判的検討」（『公益事業研究』第48巻1号（1996年）52～53頁）。

（60）総括原価は営業費、減価償却費、諸税からなる総費用と、真に有効な事業資産の価値（レートベース）に一定の報酬率を乗じて決まる事業報酬とで総括原価イコール料金総収入が算定される。これを図示すると次のようになる。



このような、総括原価方式は、積み上げられた費用と適切な報酬が認められ、企業側が費用節約への強力な誘因を持たなくなるおそれがある。山谷修作編者『現代の規制政策』（税務経理協会、1990）7～8頁参照。

（61）丸山、前掲注（9）69頁。

（62）『朝日新聞』1995年12月24日。

（63）丸山、前掲注（9）84頁。

（64）日本エアシステムは、東亜航空と日本国内航空が1971年5月合併した東亜国内航空が前身で、1988年4月、社名を日本エアシステムと変更した。

（65）1992年～1994年の3年間における累積赤字は205億円に達している。運輸省航空局内部資料『新しい国内航空運賃の設定方式について』1995年12月31日。

（66）航空協会担当者とのインタビューによる。

（67）羽田空港は一日280便発着しており、その中で全日空系列が49%、日本エアシステムが30%、日本航空が21%となっている。『朝日新聞』1996年7月26日。

（68）『朝日新聞』1996年2月29日より。

(69) 研究会に参画した人は「研究会というのがやはり運輸省のイニシアティブのもとでありまして、非常に短い期間で行われた研究会だった」と述べている。丸山、前掲注(9) 45頁。

(70) 利用者の便宜を考えれば下限の設定そのものは不要である。これに対して物価安定政策会議(首相の諮問機関)も、運賃のダンピングを避けるために設定する運賃の下限方式の見直しを新制度導入後に検討すべきだと述べた。消費者は、普通運賃の値上げ、往復割引運賃の廃止について、地方自治体は、運賃の値上げによって観光客が減少する等を理由として反対した。岩淵正風「航空事業新規参入と安全規制」日本交通学会『日本交通学会1997年資料集』(1997) 12~14頁。『朝日新聞』1996年7月26日。

(71) 丸山、前掲注(9) 85頁。

(72) 最近、新規2社が、既存路線に参入した。スカイマークエアラインズは1998年9月19日羽田~福岡の運航を開始したのに続いて、1998年12月20日には、北海道国際航空が羽田~札幌間に就航し、国内航空は新しい時代を迎えた。『交通新聞』1999年1月1日。

(73) 中条、前掲注(10) 34~45頁。

(74) 同上38頁。ヨーロッパ域内全体の航空市場が1997年4月1日、ついに自由化された。ヨーロッパの航空市場の自由化は10年前の1987年以降、段階的に進められてきたが、今回、最後に残されていた域内における自国以外の国での国内航空の運営の制限が取り払われたことにより、すべてのプログラムが終了した。しかし、他国内の路線に実際に新規参入する場合は次のような二つの障害がある。まず、第一には滑走路不足である。第二に、たとえ新規参入の会社があっても、既存の航空会社に対し、従来どおり営業を継続できるほど多くの助成金が与えられているという不公平面があげられている。市場の自由化の目的である競争の導入、運賃の引き下げが達成されるためにはこれらの点についての改革が必要とされる。米国と比較するとヨーロッパの多くの路線の運賃はまだ高い。フランクフルト~ベルリン間のルフトハンザ航空のエコノミー往復運賃はドル換算で480ドル、ロンドン~ブリュッセル間のブリティッシュ・エアウェイズの同運賃は450ドルに相当する。一方、ロサンゼルス~サンフランシスコ間のユナイテッド航空の場合は206ドルである。だが、低コスト・低運賃の小規模航空会社が誕生し、市場に浸透し

つつある。ヨーロッパ全体の域内での運行を行っている航空会社は1986年には99社にすぎなかったが、1996年は156社まで増加した。

(75) 『日本経済新聞』1997年3月13日。

(76) 総務庁編『規制緩和白書』（大蔵省印刷局、1997）130頁。

(77) 関連資料は『日本経済新聞』、『読売新聞』1993年3月から4月および関係者インタビューに基づく。

(78) 距離制は、車種別に初乗運賃と加算料金を定め、乗車キロ数に応じ運賃を加算する制度、時間距離併用制は、交通混雑のため走行速度が一定速度（9～10キロ）以下になった場合の運送に要した時間を走行距離に換算し、距離制メーターに併算する制度、時間制は、観光地の周辺、冠婚葬祭にかかる運送等距離制運賃により難い運送であって、営業所などにおいて時間制運賃による旨の特約がある場合に適用する制度である。

(79) 運輸省自動車局長は1955年、同じ地域内で営業するタクシー料金を同一とすることを、運賃変更の認可の条件とする通達を出した。緊急時に使われることが多いタクシーの利用者が安心して乗れ、業者間の過当競争で運転手の労働条件を悪化させないことが目的とされた。

(80) タクシー運賃料金に係わる消費税の転嫁の方法は、運賃ブロック毎に①初乗り10円アップ、残りは加算距離で調整する、②現行メーター表示額に1.03を乗じ、四捨五入により10円単位で端数処理を行う等である。

(81) 運賃値上げの動きに同調せず、消費税分を上乗せする値上げを他社より約2年遅れで申請、近畿運輸局長に却下された大阪府の三菱タクシーグループ5社が、認可手続きを遅らせたうえ認められなかったのは違法として国に損害賠償などを求めた。判決で福富昌昭裁判長は、運賃は必ずしも同じ基準で統一する必要がないという判断を示し、国に総額5千万円（請求額7,500万円）の支払いを命じた。その理由としては「値上げ幅や時期は事業者の判断に委ねられている」、「タクシー業界も自由競争の原理が働く場所だ」と指摘した。『朝日新聞』1993年3月3日。

(82) 同上。

(83) 同上。

(84) 全国の法人タクシー7,200社が加盟する全国乗用自動車連合会伊沢秀夫総務

部長は「正面きって逆らえないが事業者はみんな現状が望ましいと思っている」と述べ、全自交労連の津京良次書記長も「自由化は労働条件の悪化を招き、ひいては利用者の不利益につながる」と強調した。運輸大臣も「やはり同一地域・同一運賃が望ましいと思っています」と述べ反対の立場を出した（『朝日新聞』1993年3月8日）。

(85) 『朝日新聞』1993年5月11日。

(86) 同上。

(87) 『朝日新聞』1993年5月12日。

(88) 大阪消費者友の会伊吹和子会長は「自由化歓迎。競争によってサービスは向上するはず」と強調した（同上）。言論界も「タクシー運賃も競争の時代だ」（『朝日新聞』1993年3月4日）、「規制緩和にこの足」（『日本経済新聞』1994年5月22日）などの社説を掲載した。

(89) 『朝日新聞』1992年6月17日。

(90) 1992年6月「臨時行政改革推進審議会」（第三次行革審）の「豊かなくらし部会」は消費者重視の視点からタクシー運賃の弾力化を求める報告を出した。

「運輸政策審議会」は7月に業者の新規参入基準を含むタクシー行政のあり方について諮問を受けた。（『朝日新聞』1992年6月17日）。

(91) 『朝日新聞』1993年7月25日。

(92) 同上。

(93) 『毎日新聞』1993年3月10日。

(94) 運輸省は、1993年10月6日「運輸料金の多様化、需給調整の運用の緩和、その他タクシー事業について今後の行政方針について」の通達を發した。

(95) 初乗り運賃340円の運賃体系は1キロ未満は340円、以降は250メートルごとに80円を加算。1.75キロ以上は660円の運賃と同じ運賃になる。650円個人タクシーの運賃体系は2キロ未満は660円、以降は274メートルごとに80円を加算。660円の法人タクシーは2キロ未満で660円、以降は280メートルごとに80円加算している。1997年2月24日関東運輸局長に初乗り340円の運賃申請をしたイースタンモーターズの高木正延社長は「近距離やお年寄り、病人が気軽くのれるのがタクシーの原点。それに基づいて初めて自分で運賃を決めた」と述べた（『朝日新聞』1997年3月3日）。

(96) 同上。

(97) 総務庁編『規制緩和白書』（大蔵省印刷局、1997）129頁。

(98) 通産省を中心とした行政指導の研究成果である大山、前掲注（4）参照。

(99) 同上4章～5章参照。

(100) 同上190頁。