



日本の運輸事業分野における規制改革と競争政策 (一)

施, 海淵

(Citation)

六甲台論集. 法学政治学篇, 64(2):49-80

(Issue Date)

2018-03

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCOI)

<https://doi.org/10.24546/81010103>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81010103>



日本の運輸事業分野における 規制改革と競争政策（一）

施 海 淵

はじめに

第一章 道路貨物運送事業分野における規制改革

第二章 道路旅客運送事業分野における規制改革

第一節 バス事業分野における規制改革

第二節 タクシー事業分野における規制改革

第三章 鉄道事業分野における規制改革と競争政策

第四章 航空事業分野における規制改革と競争政策

(以上本号)

第五章 内航海運事業分野における規制改革と競争政策

終章

(以上次号)

はじめに

独占禁止法は、市場における公正かつ自由な競争を促進することにより一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発展を促進することを目的とし、これを達成するために私的独占、不当な取引制限、不公正な取引方法等を禁止しており、日本の経済活動における基本的な制度として機能している。

これに対して、政府規制は様々な理由により行われるが、その主なものとしては、

(a) いわゆる「自然独占」やその他競争が効果的でない状況において、経済的浪費、資源配分の不適正等の回避、

(b) 構造的には競争的である場合でも、自由競争市場の力によっては達成できない社会目的の達成、

(c) 自由な市場の力が十分でない分野において、資源配分のコントロール並びに価格・サー

ビスの差別等の防止が挙げられている⁽¹⁾。

政府規制は、このように自由競争市場にゆだねた場合に良好な市場成果が期待できない産業分野に対し、市場成果の不十分さを補う是正措置として位置付けられよう。したがって、政府規制は、自由経済体制下にあっては、例外的な市場への介入措置である。但し、政府規制は市場競争の枠組みに完全に代替するものではなく、政府規制下の産業分野においても、可能な限り市場の競争機能を活用すべきであるということになる。

日本の物流分野における諸産業は、特に昭和 20 年代から昭和 30 年代に制定された事業法により、広範な政府規制が行われてきた。物流分野は、事業者間の競争が可能な分野であるにもかかわらず、需給調整の観点からの参入規制や価格規制等の競争制限的な政府規制が行われることにより、事業活動が制約される結果、資源の非効率的配分が生じているといわれてきた。また、政府規制や行政指導により、①事業者の合理化努力を損なう、②既存事業者の保護に結び付く、③内容が不透明に拡大していく、④カルテルの温床となることにより、消費者利益や他の産業の事業者利益が損なわれるという側面が指摘されている。

政府規制は、陸上、海上、航空それぞれの運送手段別に実施されており、許認可等を通じ、需給調整の観点からの参入規制や運賃・料金の価格規制が行われてきた。また、運賃や設備調整に関する共同行為などにつき多くの事業分野で独占禁止法適用除外制度が設けられてきた。

市場メカニズムを重視した市場規制方式への制度転換は、市場規制改革であり、その核たるべき市場規制改革の要点は、競争の促進である。

21 世紀に入った今、旧来の産業所管ごとの発想を超えた、競争政策実現のための新しい枠組みが求められている。物流分野は、本来競争的な産業であるにもかかわらず、何らかの政策的理由から需給調整規制や価格規制が行われてきている分野であって、これらの競争型産業においては、競争制限的な規制の撤廃と独占禁止法の適正な執行が求められる。

公正取引委員会の今後の役割は、独占禁止法適用除外制度の見直しを含む競争制限的な規制の緩和に向けた「唱導」を強化することだけでなく、規制緩和・撤廃後の競争が公正かつ自由なものとなるように競争ルールを具体化・明確化するとともに、ルール違反を監視することが求められる。加えて、従来独占的であった事業への新規参入を認め、競争導入を図る場合に、既存事業者と新規参入事業者との間で有効な競争が行われるようにするためには、競争促進に向けた制度的な工夫や事業活動ルールが必要になり、そうした制度やルールの運用が当該産業のあり方やパフォーマンスに決定的な影響を及ぼすことになる。この作業においては、競争当局と産業ごとの規制当局とが、それぞれの専門性やリソースを活かしつつ、

(1) OECD「規制分野における競争政策」(1979年3月)。

望ましい分担・協働関係を構築していくことが求められる。

規制制度改革が進みつつある移行期には、規制部門と競争部門との並存に伴う問題点や競争ルールの未成熟のために、或いは、これらの産業が有するネットワーク効果といった特性のゆえに、規制政策としても独占禁止法の運用面でも様々な困難な課題を抱えている。また、これらの課題を規制当局と競争当局（公正取引委員会）とがどのように分担し、あるいは協働して解決していくのかという難問が待ち受けている。

独占禁止法の適用を何らかの政策目的から除外する適用除外制度について、公正取引委員会では運用の厳格化とともに、制度自体の見直しの必要性を訴えてきていたが、その多くが他省庁所管の法令において規定されていたこともあり、その見直しは容易には進まなかった。しかし、1990年代半の規制緩和推進計画策定の前後のころから、急速に制度の廃止・縮小等の気運が盛り上がり、2度にわたる一括法により、大幅な整理が実現した⁽²⁾。これによって、独占禁止法があらゆる産業における経済活動の基本ルールであることが名実ともに確立したことになる。

第一章 道路貨物運送事業分野における規制改革

日本の物流事業における規制緩和の特徴は、次の点に求められるよう。第1に、政治的介入の性格を色濃くしており、国際的契機の絡みも強くみられることである。第2に、規制緩和は、主として事業分野規制のそれであり、実施について行政サイドの裁量の余地を大幅に残している点である。サービス水準や運賃水準に関する具体的目標・取決め内容の具体的明示がなく、その具体的運用は行政サイドの裁量に任されている。第3は、消費者のサービス改善がやや副次的扱いになっている点である。この点は、日本では規制の弊害がそれほど顕在化しなかったことの反映とも受け取れる。

物流事業における規制の現況をみると、それぞれの事業法に基づいて、参入・退出、運賃・料金、設備の事業計画などの面で規制が行われており、とりわけ、参入規制と運賃・料金規制を主軸として規制が行われてきた。一般に、参入規制が主として需給条件を基準とする免許の交付によって、運賃・料金規制が地域・路線ごとに統一された統制によって運用が行われてきた。需給条件による参入規制は、もとより供給量の人為的統制にあたる。その根拠として、従来、伝統的に規模の経済性ないし自然独占、もしくは過当競争の防止などが挙げられてきた。しかし、免許制度によって需給調整が有効に達成されず、需要の測定にも正確さが欠ける問題などが指摘されるなど、その妥当性が問われるようになった。

(2) 例えば、1997年成立の一括整理法、1999年成立の適用除外制度整理法である。

規制の程度は、事業主体によっていくらか異なっており、概して、固定資本の比率が高く独占性の強いものほど規制が強い。海上貨物輸送が最も緩やかで参入・退出、運賃・料金ともに届出制であり、鉄道事業、航空運送事業、などは、免許による参入規制、許可による退出、認可による価格規制が行われている。貨物自動車運送事業と貨物運送取扱事業も従来、他の自動車運送事業と同様の規制の対象になっていたが、それぞれ1990年（平成2年）1月制定の貨物自動車運送事業法と貨物運送取扱事業法に基づき、参入規制について従来の免許制から許可制へ、価格規制について従来の許可制から事前届出制へ、それぞれ改められた。

物流事業は、それぞれが固有の事業の性格をもつだけに、規制の根拠についてもそれに即しての検討が求められる。他方では、市場で相互に競争・補完の関係にあるために規制システムの整合性が問われる。このため、個別分野での規制緩和が他の分野に与える影響にも一定の配慮を払わなければならない。

日本の規制緩和政策が進む過程で、物流各分野にその影響は確実に現れている。物流は輸送、保管、荷役、包装、流通加工などの機能を統合した総合的機能であり、経済の動脈として経済活動、国民生活に不可欠のものである。従って、物流に関する法規制は広範かつ多様である、と言える。ちなみに、すでに述べたように、1997年（平成9年）4月に閣議決定された『総合物流施策大綱』は、物流に関連する14の省庁で策定されたものであり、関係諸官庁が所管する関連法規も多岐にわたっている。このことは、物流関連法規相互に共通する一貫的な思想・政策が欠如していることを意味しているとも言える。また、新たな課題にも積極的に対応した物流システムを構築すべく、新しい総合物流施策大綱を2002年（平成14年）7月6日に閣議決定した。

ところで、欧米諸国におけると同様に、日本においても運輸・物流関連法規は、他の法律にさきがけて規制の見直し、緩和化が図られてきている。さらに、今後いっそうの規制の緩和化が図られる可能性が指摘されるなか、新たな展開も予想される。

なお物流に関する法律は、主として参入・運賃等の経済的規制にかかるものと、労働・安全・技術等の社会的規制に深い関わりがあるものがあり、物流法制の理解には双方の理解が必要である。物流各分野において、特に道路運送事業における規制緩和政策の実態及びその問題点について検討してみると、近年、ライフスタイルの多様化等に対応した宅配便の普及等に見られるように、物流サービスも多様化、高度化が求められてきた。こうした状況の中で、物流ニーズに適合したより柔軟な事業活動を可能とするために、トラック事業及び運送取扱事業の規制を緩和することが1988年（昭和63年）の臨時行政改革推進審議会の答申等で強く求められ、1989年（平成元年）12月に「貨物自動車運送事業法」及び「貨物運送取扱事業法」が制定され、1990年（平成2年）12月に施行された。この2つの法律は一般に「物流二法」と呼ばれている。

特に、トラック事業については、

- (1) 参入規制の免許制から許可制への変更（需給調整規制の原則廃止）
- (2) 運賃規制の認可制から届出制への変更
- (3) 路線トラックと区域トラックの事業区分を廃止し、従来の区域トラックでも貨物の積合せを可能とする。

このように、法律上、大幅な規制緩和と競争促進へと大きく変化しうることが開かれることになった。加えて物流二法ではキャリアを自社で所有することなく、他社のキャリアを利用して貨物輸送をおこなう「貨物取扱業」が法的に運送業として位置づけられた。いわゆるフォワーダーと呼ばれる利用運送業者であるが、これによってメーカー、商社、倉庫等も貨物運送部門をもち、市場参入が可能になった。これら大手企業の物流部門への参入は、比較的小規模業者の多いトラック業者にとっては脅威であるばかりでなく、大手取扱業者の下請、系列に組み込まれる傾向が強まった。

しかしその後、現実には、大きな変化は見られなかった。その理由は根岸教授が指摘したとおり⁽³⁾、1つは、法律自体に大きな変化を抑制する仕組みが組みこまれているからであり、他の1つの理由は、法律の運用により大きな変化が抑制されているからである。

かつて道路運送法の下では、トラック運送事業の参入規制は免許制であり、免許要件として資格要件と需給要件の2つが定められていた。これに対し、貨物自動車運送事業法の下では、トラック運送事業の参入規制は許可制となり、許可基準は資格要件のみとなった（第6条）。したがって、所定の資格要件さえ満たせば参入許可を受けることが可能となった。貨物自動車運送事業法は、許可基準として、①「事業の計画が過労運転の防止その他輸送の安全を確保するために適切であること」、②「その事業遂行上適切な計画を有するものであること」、③「その事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること」、④「特別積合せ貨物運送に係るものにあつては、事業場における必要な積卸施設の保有及び管理、事業用自動車の運転者の乗務の管理、積合せ貨物に係る紛失等の防止その他特別積合せ貨物運送を安全かつ確実に実施するため特に必要となる事項に関し適切な計画を有するものであること」と定めている。②と③は道路運送法の下での資格要件と同一であるが、①は安全性確保の観点から新たに追加された資格要件であり、従前より厳格な資格要件となっている。④も安全性確保等の観点から新たに追加された要件であり、従前より厳格な要件となっている。これらの資格要件は、いずれも抽象的で不明確であり、しかも資格要件に適合していると認めるときは許可しなければならないと定めるのではなく⁽⁴⁾、所定の資格要件に適合して

(3) 宮沢健一編『物流革新と流通の新展開』根岸哲「流通における競争促進政策の評価」（1993年、東洋経済新報社）207頁参照。

(4) ちなみに、倉庫業法における参入許可制（第5条）においては、所定の欠格要件に該当する場合を除き許可しなければならないと定め、欠格要件についての立証責任は国土交通大臣側にある。

いると認めるときでなければ許可してはならないと定め⁽⁵⁾、許可制の下でも国土交通大臣に相当大幅な裁量の余地を与えるものとなっている。

また、現行法ははまだ供給過剰に対し特別なセーフガード条項をもっている。すなわち、緊急調整措置として、供給輸送力が著しく過剰となっているとして、緊急調整区域・区間に指定して地域・区間での新たな参入許可を与えない制度を新たに設けている(第7条)。このような緊急調整措置は道路運送法にはなかったものである。

加えて、許可は概してある一定の地区に限定されており、企業は、許可された区域の中である場所から他の場所に貨物を運送できるというにすぎない。他の区域からの戻り荷は許されているが、他の区域でのカボタージュは許されておらず、これが大きな効率性ロスを生んでいる⁽⁶⁾。自社の商品を配送するのに自社のトラックを用いる会社には、帰路の運行で営利事業のためにトラックを使用することは許されていない。つまり、トラックは商品を顧客に配送した後は、通常、空荷で戻ることになる⁽⁷⁾。

貨物自動車運送事業法の参入許可制の運用では、個人トラック運送事業を許可していないことは果たして全く問題はないのであろうか。「個人トラック運送事業であるからといって、法律が定める上記の許可基準に当然に適合しないとは言えず、個人トラック運送事業を一律に許可しないという運用は法律を超えるものである。このような運用は、安全性確保を理由とする参入規制であるが、個人トラック運送事業であるからといって当然に安全性に問題があるとは言えないし、旅客を運送するタクシーについて個人タクシーを認めていることとの整合性から見ても疑問があり、また道路運送法の免許制の下では、地元の競争業者の同意がなければ新たな免許を与えないという法律を超えた運用が行われたことがあったが、貨物自動車運送事業法の許可制の下でも同様の運用が行われる恐れがないとは言えない。参入規制として許可制を採用してきた倉庫業法においても、「倉庫業の適確な遂行に支障があるとき」という基準の下で、實際上、地元の競争業者の同意がなければ新たな許可を与えないという運用が行われていたからである。」⁽⁸⁾と根岸教授が指摘している。

料金規制もまた、1990年(平成2年)に規制が緩和された。企業は、それ以前は料金水準と料金体系に関し、規制当局による認可を必要としていた。新法のもとでは、企業は料金を届け出ただけですむようになった(第11条)。

(5) 資格要件の立証責任は申請者側にある。

(6) 最近の規制改革で、こうした区域の規模はやや拡がっている。現行の政策は、既存の47の県による区域を2001年までにさらに九つの大地域に整理統合することを目指している。

(7) だが実際には、いくつかの民間企業は、こうした制限を回避する方法を見いだしている。

(8) 宮沢健一編『物流革新と流通の新展開』根岸哲「流通における競争促進政策の評価」(1993年、東洋経済新報社)208頁参照。

したがって、届出さえすれば各事業者が自由にトラック運賃を設定・変更することが可能となった⁽⁹⁾。しかし、貨物自動車運送事業法は、トラック運賃について届出制を採用するが、事前届出制であり、しかも届け出られた運賃が所定の基準に該当する場合には国土交通大臣において変更を命令できることとしている。そしてその基準は、かつての道路運送法の下での認可基準（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」、②「特定の荷主に対し不当に差別的取扱いをするものでない」、③「他の事業者との間に不当な競争を引き起こす恐れがない」）とほぼ同一である。したがって、トラックの運賃規制については、貨物自動車運送事業法の採用する変更命令付き事前届出制は、道路運送法の下での認可制と実質的にどれほど異なるのか疑問であった。更に貨物自動車運送事業法は、特定地域・地域間において著しく高騰または下落する恐れがある場合に、国土交通大臣が能率的な経営の下における適正な原価及び適正な利潤を基準として標準運賃を定め告示する制度を新たに設けている。運賃に対する行政指導の根拠を与えるものである。このような標準運賃制度は道路運送法にはなかったものである。規制当局はいまも運賃がコストに対して過度に高い、もしくは低いと思われたときには、届出料金を拒否することができる。とは言え、この条項が適用されたことは一度もない。

貨物自動車運送事業法が採用する運賃の変更命令付き事前届出制は、倉庫業法が従前から採用している料金の変更命令付き事前届出制と同一の仕組み・基準のものである。道路運送法の認可制の下では、同一地域（路線）同一運賃の原則が採用されていたし、倉庫業法が採用する料金の変更命令付き事前届出制の下でも、實際上、認可制と等しい運用が行われ、しかも料金競争の乏しい同一地域同一料金となっている。したがって、貨物自動車運送事業法が採用する運賃の変更命令付き事前届出制も、許可制に等しい運用となり、運賃競争の乏しい同一地域（間）同一運賃となることが予想された。運賃届出のためには、實際上、詳細かつ膨大な原価計算書の作成が要求され、そのような原価計算書を作成できない多くのトラック運送事業者は一部の大手事業者の作成した原価計算書にそのままならつたものを届け出ることになる。したがって、同一地域（間）同一運賃が変化することを予想することは非常に困難であったが、しかし旧運輸省は、規制緩和の一環として、1994年（平成6年）2月15日、

(9) トラック事業者の圧倒的部分が資本金3000万円以下の中小零細規模である。荷主・フォワーダーはトラック業者より優位の場合が多く、運賃認可制の時代においても認可料金を下回る、いわゆるダンピング料金しか受け取ることができない状態が続いていた。加えて中小トラック業者を悩ませているのが「トラック協力金（荷主がトラック業者に支払う運賃の中から一定の金額を一方向的に差し引く方式）」である。「トラック協力金」については公正取引ルールからも問題があると公正取引委員会と旧運輸省の実態調査が行われた（1996年）。その結果、業界の約半分が「協力金」の強制を受けているとの実態が明らかになった。

一般貨物自動車運送事業に係る運賃等の届け出に当たり、原価計算書等の添付を省略することができる範囲を地方運輸局等の管轄地域ごとに定め、同日付けで各地方運輸局長名等により公示した。届出を容易にする措置が採られている。

貨物自動車運送事業法の下では、貨物の積合せ運送の路線事業と貸切り運送の区域事業との区分を廃止し、区域事業にも貨物の積合せ運送を認め、それだけ効率的な運送が可能となり競争条件が促進されることとなった。しかし、貨物自動車運送事業法の下でも、営業区域を定めて許可を受けなければならず、当該営業区域を発着地としない貨物の運送は許されない点では、かつての道路運送法の下での取扱いと基本的に異ならず、非効率的な運送が強いられるという状況は依然として残されていた。

すでに述べたように、1990年（平成2年）以前のトラック運賃・料金は、道路運送法のもとで認可制がとられてきたが、1990年12月の物流二法施行により、運賃・料金規制は事前届出制に変更され、トラック運送事業者は独自に運賃を届け出ることが可能になった⁽¹⁰⁾。

認可運賃制のもとでは、「適正原価プラス適正利潤を含む」こと、また、他の一般自動車運送事業者との間で不当な競争を引き起こす低い運賃でないことが認可の基準とされてきた。しかし、実際の運賃決定に際して認可運賃に拘束力はなく、認可運賃と異なる運賃（実勢運賃）を設定することに対する罰則規定は適用されることはなかった。

物流二法が施行され、運賃が届出制とされた後もこの状況に変化はみられなかった。貨物自動車運送事業法のもとでは、不当に低い運賃に対しては、荷主に対する運賃変更命令が発動できることとなっていたが、実際に変更命令が発動されたことはなく、うまく機能しなかった⁽¹¹⁾。

このように、認可運賃、届出運賃とは乖離した実勢運賃が市場価格として存在しており、乖離に対する是正も行われなかったため、運賃・料金に関する規制緩和が運賃・料金水準に与えた影響はそれほど大きなものではなかった。

運賃・料金水準の動向に大きなインパクトを与えたと思われるのは、運賃・料金そのものについての規制緩和よりも、事業参入規制の緩和である。物流二法以前は免許制がとられており、旧運輸省による需給調整が行われていたが、1990年（平成2年）の物流二法施行により、許可制に変更された。また、これまで特別積み合わせ事業者（旧路線事業者）に限られていた積み合わせ輸送が、一般貨物運送事業者（旧区域事業者）に対しても認められるよう

(10) さらに、2002年6月に成立した物流三法のなかでは事前届出制が廃止され、事後チェック体制に移行することとなった。物流三法のなかでは、荷主に対する運賃変更命令にかわるものとして、改善命令制度を設けることとされているが、詳細は省令、施行令で定められることになっている。

(11) この点・旧運輸省では「トラック運賃は相対取引なので、両者の合意により成立する。その運賃の中身が荷主に起因すると判断するのが難しかった」としている。『輸送経済』2002年6月18日。

になった。事業参入規制の緩和は、新規参入事業者の増加と競争激化をもたらし、トラック運賃・料金水準を押し下げる方向で作用することとなった。

認可制、事前届出制の時代を通じて、運賃制度は形骸化しており、実勢運賃と認可・届出運賃との間には大きな乖離が生じていた。今後予定される事前届出制のが廃止があれば、行政の規制による運賃への介入余地は一層小さくなり、法制度上も、トラック運賃・料金は基本的に市場原理にゆだねるスタンスが明確になるといえる。トラック運送事業者と荷主企業の間での運賃決定にあたって、届出運賃は一応の目安としての機能を果たしてはいたが、事前届出制の廃止にともない、この目安がなくなり、運賃決定の自由度が高まることになる。

もっとも運賃決定の自由度が高まったからといって、トラック運送事業者が適正な運賃を決められるわけではない。届出制度廃止により運賃が事実上自由化され、運賃水準がさらに押し下げられる可能性もある。トラック運送事業者の立場からすると、規制緩和による競争激化と運賃下落が続く状況のなかで、不当に低い運賃・料金水準（原価割れ運賃など）に対してどのように歯止めがかけられるのかが重要である。

物流二法（事前届出制）下における変更命令は一度も発動されず、運賃の下支え機能を果たすことはできなかった。予定される改正法のもとでは、変更命令にかわるものとして、改善命令制度が設けられている。この改善命令の発動要件としては、「運賃または料金が利用者の利便その他公共の利益を阻害している事実が認められたとき」や、「他のトラック事業者との間に不当な競争を引き起こすとき」があげられているが、具体的には今後政省令で定められることとされている。この政省令のなかで事後チェックと改善命令がうまく機能する仕組みができれば、運賃水準は下支えされることになるが、今後もトラック運送事業者数の増加が予想され、運賃形態の多様化が進むなかで、実勢運賃を把握できるのか。また、事前届出制の廃止にともない、原価計算書の添付も不要としたなかで、運賃・料金が適正水準であるかどうかをどのように判断していくのか。事後における運賃・料金の把握や、適正水準か否かの判断は、現実にはきわめて困難と思われる。

さらに、事前届出制の廃止以上に、トラック運送事業、とりわけ特別積み合わせ事業に大きな影響を与えるのではないかとみられているのが、一般貨物運送における営業区域規制の廃止である。営業区域規制の廃止により、一般トラック運送事業者から積み合わせ市場への参入が進んで、一般トラックと特別積み合わせの市場区分が相対化し、その結果、競争が一層激化して特積み運賃の低下を招くのではないかと危惧されている。

しかし、物流二法が施行された段階で、すでに一般トラック運送事業者による積み合わせ輸送が認められ、その後も段階的に拡大営業区域が導入されていた。実際には、一般トラック運送事業者による「特積み類似行為」は以前から行われており、営業区域規制は有名無実化していたとの指摘もあり、すでに一般事業者による積み合わせ事業への参入は進んでいた

とみられる⁽¹²⁾。物流二法改正により営業区域が廃止されたからといって、全国レベルでの積み合わせ輸送への参入はそれほど増加しないのではないか。一般トラック運送事業者からの参入増による特積み運賃の値下がりが起きる可能性はそれほど大きくないと思われる⁽¹³⁾。

なお、デフレ不況の長期化、価格競争のグローバル化にさらされた荷主企業が物流の効率化、コストダウンへの取り組みを進めるなかで、荷主企業からトラック運送事業者に対する運賃値下げ圧力が強まり、運賃水準の大きな下押し要因となってきた。

荷主企業においては、商品価格が下落するなかで、売上高に占める物流費の比率が上昇してきたことから、物流事業者に対する運賃値下げ要請を強めてきた。『2001年度物流コスト調査報告書』（日本ロジスティクスシステム）によると、輸送コストが総物流費に占める割合は65%とされており、トラック運賃・料金は荷主のコストダウンのターゲットとされやすい。同調査結果のなかでは、輸送コストの具体的な削減方策として、「料金体系の見直し」がもっとも多くあげられており（39%）、以下、「輸送業者の見直し」（12%）、「積載率の向上」（11%）、「直送化」（10%）と続いている。荷主企業は依然として、取引業者の見直しの可能性も示唆しながらの運賃値下げを、コスト削減の有力な手段と考えているところが多いことがうかがえる。

実際の運賃交渉において届出運賃は適用されておらず、荷主主導で届出運賃からどれだけディスカウントするかという交渉が多かった。全日本トラック協会の『輸送秩序に関する実態調査』から届出運賃の收受状況をみると、現在の收受運賃が届出運賃を下回っているトラック運送事業者が約6割を占めているのに対して、届出運賃どおり收受している事業者は7.7%、届出運賃以上で收受している事業者は6.6%にすぎず、実際の運賃交渉にあたって荷主の力がきわめて強いことが見てとれる。

また、運賃水準低下の要因としては、「荷主からの一方的な値下げ要請」との回答がもっとも多くあげられており（32.0%）、荷主からの運賃値下げ圧力が依然として強いものとみられる。さらに、荷主に対する運賃値上げ交渉の可能性について、6割近くの事業者が「不可能」と回答しており、「可能」という回答は1割強にすぎない。ここからも、運賃交渉にあたって、トラック運送事業者がきわめて不利な立場に置かれていることがうかがえる。

このように、かりに需給関係が改善したとしても、実際の運賃交渉において、これまでどおり荷主の立場の方が強い状態が続くならば、一度下がった運賃はなかなか戻りにくいもの

(12) また、今回の改正によって可能となったのは全国レベルでの特積み輸送であるが、実際の参入にあたっては全国をカバーするネットワーク構築が必要であり、集荷・仕分けターミナルや幹線輸送・集配用車両への投資も求められ、参入ハードルはきわめて高い。

(13) 浅井俊一「運輸と経済」第63巻第1号、2003年第1期参照。

と思われる。もっとも、最近では荷主との力関係に変化の兆しも見られ、特別積み合わせでは大手運送事業者が運賃値上げに取り組む事例もみられる。例えば、西濃運輸グループは、2002年（平成14年）6月に値下げの歯止めと値戻しをねらって、運賃を1999年（平成11年）標準運賃の上限以内へと変更する届け出を国土交通省に提出している。また、地方の特積み事業者のなかには、たとえ「固定荷主」であっても、恒常的に赤字が発生する「不採算荷主」との取引を中止する動きがみられるようになっており、足元では特別積み合わせを中心に、トラック運賃・料金は下げ止まりの気配を見せている⁽¹⁴⁾。

貨物自動車運送事業の運賃等に係る規制は、平成2年に認可制から届出制に緩和され、更に平成6年2月に前記公示が行われ、届出を容易にする措置が採られている。これらの規制緩和措置の目的は、各事業者が運賃等の設定・変更を自由に行うことができるようにすることにより、市場原理に基づく運賃等の設定を促進することにあると解されるところ、本件協会の行為は、このような制度上の改善の流れに反して、会員の自由な運賃等の設定を制限したものであって残念というほかない。

近年、現行の届出制も廃止すべき⁽¹⁵⁾、又は事前届出制を事後届出制にすべき⁽¹⁶⁾というように、更に自由化を求める見解が提起される状況にあることを考えれば、上記の規制緩和を無にするような事業者又は事業者団体の行為はあってはならないことであり、公益法人として会員を適切に指導すべき立場にある協会に対して強く反省を求めるとともに、会員に対しては、協会に依存する体質、習慣の改善を望みたい。

また、関連の事業者又は事業者団体においても、本件を他山の石として、貨物自動車運送業界において、公正且つ自由な競争を促進することにより、事業者の創意工夫を活かすよう努力されることを切望するものである⁽¹⁷⁾。

(14) 浅井俊一「運輸と経済」第63巻第1号、2003年第1期39 - 40頁を参照。

(15) 公正取引委員会の「政府規制等と競争政策に関する研究会」は、平成6年8月に発表した「物流分野における政府規制の見直しについて」と題する意見書の中で、「届出運賃と実勢運賃とは乖離しているため、届出制の意味は失われていると考えられる…、…トラック運送業における運賃の実態を考えれば、運賃・料金の事前届出制の必要性は認められず、同制度は廃止されるべきである。」としている。

(16) 平成7年12月14日に発表された行政改革推進委員会の「規制緩和の推進に関する意見書」の中で、トラック事業の価格規制の見直しについて、「運賃・料金規制については、多様な輸送形態に対応した市場原理に基づく運賃の設定を促進するため、将来的に、事後届出制その他のより自由な運賃・料金規制にする方向を検討すべきである。また、届出に当たっては、直ちに原価計算書の添付を廃止する方向で検討すべきである。」との意見が提起されている。

(17) (社)福島県トラック協会に対する件（平成8年2月29日勧告審決・審決集第41巻189頁）を参照。

第二章 道路旅客運送事業分野における規制改革

第一節 バス事業における規制改革

バス事業の規制緩和については、それまでの地域独占（または少数）事業者による運営に対し、参入や運賃の決定を自由にし、市場・競争原理を働かせて、バス事業を活性化しようという意図がみられる。都市間バスは従来鉄道との競争関係から規制されてきたが、事業者の側からは依然ビジネスとしての拡大可能性をもった分野であり、事業の活性化のためにも運賃、参入のいずれの面からも規制緩和への方向がみられる。

日本の乗合バス市場では2002年（平成14年）2月1日から規制緩和が実施された。その目的としては、一般乗合旅客自動車運送事業について、需給調整規制を廃止して競争を促進するとともに輸送の安全や利用者利便の確保に関する措置を講じることにより、利便性が高く安全で安心なサービスの提供を図り、事業の活性化と発展を図ることである。最初の提案を受けて作成された規制緩和推進計画が3か年計画であったため、そのなかで最大限可能な2年という時間差をつけたアクションプログラムが組まれた。

1996年（平成8年）12月に旧運輸省の決定により、需給調整規制が廃止することになる。1998年（平成10年）の運輸政策審議会の自動車交通部会の答申では、貸切バス事業の参入・増車枠の拡大に関して規制緩和を提言している。1999年（平成11年）の運輸政策審議会の自動車交通部会の答申では、乗合バス事業の参入規制は免許制から許可制、休廃止は許可制から事前届出制、運賃は認可制から事前届出制がそれぞれ望ましいものとして答申している。すでに段階的規制緩和が行われ準備を整えやすい交通機関については1999年度中に、残された交通機関については2001年度（平成13年度）中に規制緩和を行うとされた。このような手続きで、道路旅客輸送分野では、貸切バスの規制緩和が2000年（平成12年）2月に行われ、道路運送法の改正法が、2000年2月から施行されている。乗合バスとタクシーの規制緩和は2002年（平成12年）2月に行われ、改正法が、2002年2月から施行されている。

道路運送法改正による、2002年（平成12年）2月の乗合バス規制緩和によって以下の変更が行われた。

(1) 事業の開始が免許制から許可制に変更され、機械的に公示された安全要件を満たせば参入が可能になった。これに関連して、事業開始とセットとして規制されていた路線計画などの事業計画が認可制となった。ダイヤについては届出制としたうえで、事業計画変更命令（クリームスキミング防止条項）の制度を設けた。休廃止などの市場撤退については、許可制が届出制に緩和された。

(2) 運賃については、確定額認可を原則とするいわゆる強制運賃制が上限認可制に改められた。上限の範囲内での運賃変更は届出制となった。

(3) 安全規制については、運行管理者制度を追加するとともに、行政処分ポイント制によ

り罰則を明示した事後規制に改められた。

貸切バスの規制緩和を乗合バスの規制緩和より2年前倒しに実施した。貸切バスに関しては、規制緩和に先立っての参入・増車枠の拡大と規制緩和のアナウンス効果のために、非常に多数の新規参入者が営業を開始した。規制緩和がアナウンスされる直前の1995年度（平成7年度）に、全国の貸切バス事業者は1537社あった。これが、規制緩和が行なわれた1999年度（平成11年度）には2336社になり、この間に事業者数が52%増加した。さらに規制緩和後初年度にあたる2000年度（平成12年度）には、2872社にまで増加した。95年度（平成7年度）と比較すると、88%の増加になる。

貸切バス規制緩和実施後の事業者数の変化については、地域的なばらつきも大きい。規制緩和直後の1年間（2000年度）に、都道府県レベルで増加率が大きかったところとして、栃木と宮崎が100%を超えたほか、三重が60%台であった。概して、もともと集中度が高かった場所で参入が多くなっている⁽¹⁸⁾。

乗合バスの生活路線は内部補助を通じて支えられているので、規制緩和後のクリームスキミングによってサービスの廃止が進む。規制の根拠になるという意味で、事業者側の立場は当然として、自治体の多くも、いまあるようにみえる内部補助を神聖なものとしてとらえていた。こういった考え方を受けて、改正道路運送法には、特定時間帯のみへの参入に対する制限の可能性が規定された。いわゆるクリームスキミング防止条項である。手続き上は、事業計画の変更命令を通じて、この権限が行使されることになっている。ただし、実際問題として、営業拠点をまたがる地域間内部補助ならばまだしも、サービスを時間帯別に区切った場合の内部補助を定量的に捉えるというのは困難である。

そもそも規制緩和以前には需給調整によって事業者は市場での競争から保護されている。運賃の引き下げ競争などを行なう必要もなかったのである。その代わり採算路線から上がる余剰を用い、赤字であっても生活路線を走らせることになっていた。これが内部補助と呼ばれる仕組みである。本来はもっと安く交通機関を利用することができるのに高い運賃を負担している都市住民の余剰を地方に移転している構図に他ならない。都市部住民の所得が地方より大きい場合は、所得の平準化に寄与するものの、徐々に差は小さくなりその役割は小さくなるのである。政府は規制緩和として需給調整を廃止した。その結果、採算の取れる都市での競争が激化すれば、内部補助の枠組みは維持することができない。

そこで公的な補助が重要となる。ここでは内容を乗合バスに絞って、国による公的補助を中心として規制緩和前後での制度の相違について述べる。そもそも過疎地域の乗合バスでの乗客減と路線経営の悪化については高度成長の最中の1960年代からの課題であり、そして

(18) 寺田一薫 [2002]『バス産業の規制緩和』（日本評論社）203頁を参照。

郊外や都市部のバス離れによりバス路線の廃止も増加しており、バスを生活の足とする住民にとって大きな問題となっている。生活路線への補助については、規制緩和以前より国に補助のスキーム、地方バス補助制度が存在していた。これは、都道府県が事業者に対して補助を行い、国は国庫支出金でその1/2を補助するものであり、原則は法改正後も変わっていない。ただ、補助のあり方や考え方には違いが見られる。

規制緩和以前の補助の考え方⁽¹⁹⁾に対し、規制緩和後の補助制度の特徴は以下の4点である。

第一に補助のベースが事業者ではなく路線であること。補助対象は事業者であるが、例えば黒字の事業者であっても補助の対象となる赤字路線を有している場合は、その路線についての補助を受けることができるのである。内部補助を前提としない新たな仕組みで、いわば運行委託に近い制度ともいえる。そのため補助の対象は全ての乗合バスの事業者となる。

第二の点として、補助の対象の路線を乗客密度ではなく地域性で決定していることである。すなわち複数の自治体を通り、広域行政圏中心にアクセスする生活路線となっている。輸送量は1日あたり15人～150人と、これは規制緩和以前の第2種生活路線とはほぼ一致する。広域的幹線路線への補助を明確化することで、バラまきではなく主要な路線を重点化し、ニーズの高い路線、競争の可能性のある路線を補助する姿勢である。また市町村合併とも関係がある。中心地域へのバス路線を維持することで地域の移動が容易になり、合併の推進に役立つとも考えられる。

第三に前述した地域協議会の存在である。これは、都道府県が主体となって、関係市町村、事業者、国土交通省を主たる構成員として設置されるもので、事業者が路線から退出を表明した際に、地域の足の確保について、そして公的な補助のあり方について協議を行なうのである。もちろん協議の結果は、事業者の経営判断を拘束するものではない。事業者の退出の自由は確保される。

第四には地域での自主的な対応が重視されていることである。交通の足を確保するため自治体がバスサービスなどを行うことができるようになってきている。これはコミュニティバスの運行への自治体からの公的補助や生活路線への自治体の補助が含まれている。実際に2002

(19) 規制緩和以前の補助の考え方について、第一に、公的補助の対象は赤字の事業者であった。正確にはバス事業で経常欠損であり、かつ会社としての配当率が8%以下という条件である。これは内部補助を前提に、黒字路線からの充用では不十分な部分を補助するという考え方である。そのため経営改善の努力が無ければ補助金を減らす、という形でインセンティブが与えられていた。第二に、補助の必要な路線を第2種生活路線（1日の運行回数が原則として10回以下かつ平均乗車密度5～15人）、第3種生活路線（平均乗車密度5人未満）と、平均乗車数により区分し、第2種生活路線について維持を前提として経費と収益との差額に補助を行なった。このことは全国的な基準によって補助の算定が行なわれ、画一的に補助を行なうことを意味する。

年（平成14年）現在で、全国37道県で独自の補助要綱を定めている。

以上から、公的補助の考え方は、包括的な補助から、市場を前提として市場で対応できない路線について残余的な補助を行なう方向に変化している。さらに地方分権を進め、地方での独自対応を重視している。その際も透明性と競争を取り込むことを求めているのである。

バス事業で採用された段階的規制緩和とスケジュールには、以下の問題があると考えられる。

第1に、規制緩和と政策の原案策定のための諮問・審議過程（運輸政策審議会自動車交通部会）からみて、貸切バス事業と乗合バス事業の間におかれた2年という時間差は、地方住民の最終的な足という乗合バス事業に特有の問題を整理するための猶予であった。しかし、この間に規制下の乗合バス市場を規制緩和下の市場に円滑に移行するための準備は、補助制度の調整を除くとほとんど行われなかった。

第2に、このような段階的規制緩和の背後には、参入障壁の低い事業から順番に規制緩和を行うことによる段階的規制緩和で乗合バス市場への参入を促進するという考え方があろう。

貸切バス事業は、乗合バスと同等、あるいは平均的車価からみてそれ以上の資本費をかけて、タクシー同様の一括運賃収受（一車貸切）によるサービスを提供するものである。貸切バス事業は、供給面で乗合バス事業とタクシー事業の中間的な属性を持つものである。

しかし、採用された規制緩和とスケジュールでは、タクシーの規制緩和が貸切バスより2年遅れた。

このため、最終的に乗合バス事業を手がけたいと思っている経営者が、最初にタクシー事業に参入し、貸切バス事業、乗合バス事業へと順番に事業転換、あるいは事業を拡大することが難しくなった。すなわち、新規参入者が最初のタクシー事業への参入を待つ間に、最初の参入先であるタクシー事業と最後の参入先である乗合バス事業の既存事業者は参入阻止行動がとれた。結果的に3段階プロセスでの参入のうち、第1と第3の2つの関門が狭くなった可能性が高い⁽²⁰⁾。

また、乗合バスの規制緩和のための道路運送法一部改正案には、具体的な政策のレベルでは、依然として未解決の問題がある。

例えば、参入の際、特定時間帯のみの運行には制限を加えることがあると規定されている。これは、内部補助の原資を枯渇させる恐れのある参入は好ましくない（クリームスキミング防止）という考え方に基づいて盛られた措置である。しかし、同じことを理論上はヒットエンドラン（ひき逃げ）といって、競争による活性化に導く重要な要素とみることもある。日本での規制緩和論議では、クリームスキミングを悪者とする意識が強すぎた。

(20) 寺田一薫「バス事業への新規参入と規制緩和後に残された制度上の課題」運輸と経済第65巻第4号（2005年4月）を参照。

日本での乗合バス規制緩和の議論の中では、次のように主張されることが多かった。すなわち、バスの生活路線は内部補助を通じて支えられているので、規制緩和後のクリームスキミングによってサービスの廃止が進む。したがって、完全な規制緩和は好ましくない。日本では、内部補助パターンに影響するかもしれない参入は先験的に悪者とする論調すら多かった。しかし、供給義務をなくすことを前提に需給調整規制緩和を行なうのであるから、バス事業者「性善説」に立たない限り、事業者内部補助の元手を得させたところで、その資金が不採算サービス維持のために注ぎ込まれる保証はないのである⁽²¹⁾。

乗合バスは、非常に複雑なネットワークをもっている。また、投資サイクルが短いため、若干の規模の経済性があれば、産業構造はそこそこのスピードで集中に向かう。このため、規制緩和が行われたからといって、実際の輸送現場で、ただちに事業者同士が乗客を奪い合うという意味での競争が展開されるとは考えにくい。

バスの場合には、すでにいくつかの国で競争導入の経験がある。英国では、1986年の域内バス規制緩和から10年を経た時点で、2社以上が競合する区間の利用者は15%ほどであった。大手3グループがそれぞれ独占的事業区域をもち、全国に占めるシェアが各グループとも20%程度になっている⁽²²⁾。規制緩和前と同じ独占であっても、規制緩和後の独占者は潜在的競争に直面する。100円バスも、新規参入者にサービス開始が引き合わないことを示すためのもので、潜在的な競争が機能しつつあることの証にはなる。このような展開は、大枠としては利用者の利益になるものといえる。

日本のバス規制緩和の政策過程と並行して、英国でもバス政策の修正が行われた⁽²³⁾。英国のバス規制緩和の政策過程を経て次のこともわかった。

第1に、潜在的な競争の芽を摘まないようにしながら、交通事業者と協力関係をもち、それらの事業者の経営戦略に対応した計画を作ることができる者は、自治体の他にはいない。その意味で、地域交通に関しては、規制緩和を成功させるためには、地方分権が前提となる。この点で日本は立ち後れている。

第2に、規制緩和下での交通事業者の戦略と交通計画との整合を図るためには、かなりの工夫がいる。英国2000年交通法では、越境対応、計画年次の整合、計画の階層化などの配

(21) 寺田一薫 [2002]『バス産業の規制緩和』（日本評論社）213頁を参照。

(22) 寺田一薫 [2000]『英国のバス規制緩和とその後の政策変化：講演会』（東京：日本交通政策研究会）を参照。

(23) 英国では、2000年11月に2000年交通法が成立した。英国では、1980年代後半から、規制緩和と交通計画・交通調整との関係、あるいはそれらの両立の仕方について、議論と試行を繰り返してきた。少なくとも、2000年交通法で政策が提示されたことからみて、規制緩和下でも、交通計画や交通調整は必要であるし、遂行することができる、ということが示されたものと理解できる。

慮が行われている。このことと比較して、日本の地域協議会と生活交通確保計画のフレームワークは、相当工夫の余地がある⁽²⁴⁾。

乗合バス市場での新規参入は活発とはいえ、規制緩和後の新規参入者の市場シェアは、参入が活発な関東地方でも1%に達しない。2年先行して行われた貸切バス市場では参入が多かったものの、そのごく一部しか乗合市場に参入しなかった。制度上の課題として、規制緩和とスケジュール上の問題、規制緩和の目的にあわせた事業区分見直しが行われていないことが指摘できる。

新規参入者、とりわけ貸切バスからの移転組にとって手をつけやすいサービスが、高速バスならびに、自治体コミュニティバスなどの受託運行であった。しかし、事業区分の問題から高速バスの扱いが制限的になりがちであったうえ、高速バスへの参入が既存事業者の対抗にあいやすいとわかった後には、参入の候補が受託運行だけになってしまった。新規参入の不活発のためにサービス委託の価格が低下しないということ、および自治体の財政難から、委託型サービスを増やすことで乗合バス市場への参入を促進することができないということが問題である⁽²⁵⁾。

富士交通のケースをきっかけに公正取引委員会によるアクションがとられはじめたが、運賃や停留所使用条件にとどまらず、既存事業者と新規参入者の競争条件を広範囲で整える必要がある。カルテル運営による運賃収受のための共通カードシステム、バスターミナルでの乗場配置や使用料金、座席予約システムの運用など問題が山積していると思われる。

規制緩和と関連した2001年度（平成13年度）からの地方バス補助の修正は、おおむね好ましい方向であった。規制緩和後のサービス改善のなかには、補助制度の変更がきっかけとなっているものが多いと考えられる。このため、規制緩和がネットワークに及ぼした影響を考える際には、補助制度改正の影響と区別して検証することが課題となる。

第二節 タクシー事業分野における規制改革

タクシーは、バス・鉄道等の大量輸送機関の補完的役割を果たすとともに、ドア・ツー・ドアの機動的・個別的公共輸送機関として国民生活に定着している。また、近年の高齢社会の中で福祉輸送サービスに進出する事業者が増加してきており、タクシーの新たな役割として注目されている。さらに、介護サービスや救援事業等のタクシーの機動性を活かした関連サービスが出現するとともに、個人タクシーにおけるマスターズ制度等事業者団体が自主的

(24) 藤井彌太郎〔監修〕中条 潮・太田和博〔2001〕『自由化時代の交通政策』（東京大学出版会）248頁を参照。

(25) 寺田一薫他『規制緩和後の乗合バス市場と自治体の対応』日本交通政策研究会、2004年を参照。

に質の向上を目指す動きも始まっている。

一方、近年の景気低迷の下で輸送量は低下傾向にある等総じて厳しい経営状況が続いているが、タクシーは、コストの約8割を人件費が占める典型的な労働集約型の産業であり、運転者の賃金体系が基本的に歩合制で事業収入が運転者の労働条件に直結していることから、他産業に比べると厳しい労働条件となっている。

ハイヤー・タクシーにおける事業規制等については、道路運送法(昭和26年法律第183号)の目的(第1条)のとおり、「道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものとすることにより、道路運送の利用者の利益を保護するとともに、道路運送の総合的な発達を図り、もって公共の福祉を増進する」ため、同法第3条において「一般乗用旅客自動車運送事業(1個の契約により乗車定員10人以下の自動車を貸し切って旅客を運送する一般旅客自動車運送事業)」と位置付けられ、事業の参入等において同法に基づき下記等の許認可の手続が定められている。

タクシー及びハイヤーの車両数は、1980年(昭和55年)まで増大し、それ以降はほぼ横ばいとなっている。一方、輸送人員数は1970年(昭和45年)をピークに減少しており、2000年(平成12年)には、1970年(昭和45年)の60%未満の水準にまで落ち込んでいる⁽²⁶⁾。

厳しい経営状況下にあるハイヤー・タクシー業界の不況対策の一環として、1998年(平成10年)11月30日付け通商産業省告示第638号により、一般乗用旅客自動車運送業(ハイヤー・タクシー事業)が、1998年(平成10年)12月1日から1999年(平成11年)3月31日までの間、中小企業庁の『中小企業信用保険法第2条第3項第5号』の規定に基づく特定業種として指定された。その後、指定の期間が数次にわたり延長され、2003年(平成15年)3月28日付け経済産業省告示第93号により、2003年(平成15年)4月1日から2003年(平成15年)6月30日までの間、引き続き特定業種として指定された。

本法は、需要の著しい減少等が生じていることにより当該事業を行う中小企業者の相当部分の事業活動に著しい支障を生じている業種について、信用保険を倍額まで利用することを可能とするものであり、タクシー事業がここ5年間程不況であることとともに、国民のモビリティ確保のために存続すべき産業と認識されていることを示すと言えよう。

タクシー事業は、道路運送法によって規制されている。2002年(平成14年)2月需給調整規制が廃止されるまで、参入規制については事業区域ごとの免許制や総括原価主義に基づく運賃の認可制がとられ、需給調整規制がとられていた。需給調整規制とは、新たにタクシー事業をしたい場合は、輸送需要に対して適切なものでないといけないというものであり、需

(26) 国土交通省「数字でみる自動車」2000年(平成14年版)

要が落ち込んでいる状況では新規参入は少なくなる。

このような規制は、事業運営の意欲と事業遂行の能力のある事業者の参入や事業の拡大を制限し、事業の活性化やサービスの多様化を阻害する要因となる側面もあった。

このため、この制度の下でも、旧運輸省では、事業区域の統合・拡大、最低保有車両数の縮減を行うとともに、需給調整や運賃設定の弾力化を進めており、その効果も現れつつあるが、事業全体への広がりには不十分である。

このように、タクシー事業の経営状況、自動車交通を巡る状況等が大きく変化している中、タクシーの活性化、発展を図るためには、タクシー事業に対する規制の枠組み等も適切に見直すことが必要である。

また、タクシーのみならず、交通事業全般に共通して、さらには日本の産業政策として、市場競争を通じた経済社会の活性化を図ることが指向されており、そのために、社会全般における競争制限的な規制のあり方を見直すことが重要な課題となっている。

このため、旧運輸省は、平成8年12月に従来の運輸行政の転換を行い、交通事業全般についてその根幹をなしてきた需給調整規制を原則として目標期限を定めて廃止することとした。

これを受けて、平成9年3月の規制緩和推進計画において「タクシー事業に係る需給調整規制について、安全の確保、利用者保護等の措置を確立した上で、遅くとも平成13年度までに廃止することとし、可能な限りその前倒しを図る」ことが閣議決定されるとともに、同年4月には、「交通運輸における需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策について」旧運輸大臣から運輸政策審議会に対し諮問が行われ、同審議会自動車交通部会タクシー小委員会において鋭意検討を行っていった。

この間並行して、全国各地においてバス・タクシーフォーラム（ミニ運政審）を開催するとともに、平成11年1月には骨子素案を公表する等、答申をとりまとめるに当たって、地方公共団体、地域の有識者、タクシー事業者、関係労働組合、利用者の方々等関係者の声を幅広く聴取してきたところである。

タクシーは、本来、個々の利用者のニーズに対応したきめ細かで多様なサービスを提供することが可能な事業である。近年の景気低迷により厳しい経営状況が続いているが、競争を促進することにより、事業者の創意工夫を発揮させ、サービスの向上と事業の活性化を図っていくことが重要である。

このため、新規参入や事業の拡大が可能となるよう需給調整規制を廃止し、競争を促進することが必要である。これにより、利用者にとって利用しやすいサービスが提供され、タクシーの利用が促進されることが期待される。

このような観点から、タクシー事業について、需給調整規制を廃止し免許制を許可制（改

正道路運送法第4条)にするとともに、運賃の認可基準を上限価格の基準に変更すること⁽²⁷⁾(改正道路運送法第9条の3)等を内容とする道路運送法の一部改正(平成14年2月施行)が行われた⁽²⁸⁾。

そして、2002年(平成14年)2月1日に施行された改正道路運送法において、国土交通大臣は、特定の地域において一般乗用旅客自動車運送事業の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であって、一定の要件に該当すると認めるときは、当該特定の地域を、期間を定めて緊急調整地域として指定することができることとし、緊急調整地域の指定をした場合には、当該地域において一般乗用旅客自動車運送事業の許可をしないこと等としている(改正道路運送法第8条)⁽²⁹⁾。

一方、タクシーにおいても輸送の安全確保は今後とも最重要の課題であり、また、タクシーは、利用者と運転者が1対1となるサービスであること、運賃は最終的には降車の際にしか

(27) 料金規制については、総括原価方式もとの認可制がとられていた。当初は同じ地域であればすべて同じ運賃(同一地域同一運賃)であったが1993年(平成5年)に廃止され、1997年(平成9年)にはゾーン運賃制や初乗距離短縮運賃の導入が行われてきた。ゾーン運賃制とは、総括原価方式により計算した上限から10%以内の範囲(ゾーン)であらかじめ決められたパターンであれば自由に設定できるというものである。初乗距離短縮運賃とは、例えば2kmの初乗距離を1kmと半分にして、初乗運賃も660円から340円と約半分にできるというものである。また、1996年(平成8年)に運輸省(当時)は需給調整規制廃止の方針を打ち出し、1997年(平成9年)の規制緩和推進計画でこれが閣議決定され、1999年(平成11年)の運輸政策審議会で廃止に向けた方策が議論された。それらを受けて、道路運送法が改正され、2002年(平成14年)2月に施行された。その内容は、参入規制については需給調整規制が廃止され事業者ごとの許可制となり、市場原理を活用し事業者の競争を促すことで質の確保・向上を目指すべきとの考えに変わった。料金規制については認可制のままであり、上限を規制するという制度へ変わった。

(28) ジュリストNo.1250国土交通省総合政策局政策課主査 玉越崇志、国土交通省総合政策局政策課調査第一係長 杉浦美奈「規制改革と国土交通行政」61頁を参照。

(29) 規制改革委員会はタクシー事業の緊急調整措置の在り方について、国土交通省に「緊急調整措置について、発動の検討に使用する指標や手続上の考え方を事前に公表すること、運輸審議会への諮問等を通じ行政の恣意的な裁量を排すること、発動した場合、その理由や根拠データについて説明責任を果たすこと等により、判断の透明性を確保し、需給調整規制の廃止が形骸化しないようにすべきである。」という意見・要望を提出した、この意見・要望に係る国土交通省の対応は、計画等における記載として、「規制緩和推進3か年計画(再改定)5(2)⑥タクシー事業に係る需給調整規制の廃止について、運輸政策審議会の答申を1999年(平成11年)4月上旬に得る。これに基づき、安全の確保、消費者保護等の措置を確立した上で、遅くとも2001年度(平成13年度)までに需給調整規制を廃止することとし、可能な限りその前倒しを図る。」、国土交通省は、「規制改革委員会の見解を踏まえ、改正道路運送法の施行(2002年(平成14年)2月1日)までに、発動に当たって考慮すべき指標、発動に至る手続についての考え方等を公表することとしている。」と説明していた。

明らかにならないこと等から、利用者が安心して利用できることが重要である。

さらに、流し営業中心の大都市や車庫待ち営業中心の地方部等地域によって実情に違いがあること、また、歩合制等を背景に増車に伴う固定費が小さいため事業者の増車意欲が極めて強いといった特性があり、供給過剰になりやすいことに留意する必要がある。

これらに十分配慮しつつ、需給調整規制廃止後のタクシー制度のあり方について、輸送の安全確保や利用者保護を中心に検討していくことが必要であり、規制の必要性和効果を十分に検討し、有効な規制のあり方を検討することが適当である。

需給調整規制の廃止後におけるタクシー制度の参入・退出制度のあり方としては、参入に関しては、これまでの需給調整規制を前提とした免許制に代え、今後は輸送の安全の確保、安定的なサービス提供及び利用者保護に関し一定以上の能力を有するか否かを審査し、これらの要件を満たす者には参入を認める許可制とする。

また、事業への参入後も、輸送の安全の確保等に影響を与えるような事業内容の変更については、タクシーの特性にも留意して参入に準じた審査を行うことが適当である。

事業への参入に当たっては、次のような要件について審査することが適当である。

- ・事業遂行に当たって安全を確保する能力（安全運行に関する事業者の知識、運行管理体制の整備等）
- ・事故の際の対応能力、損害賠償能力の確保（事故時の社内体制の整備、任意保険への加入等）
- ・安全で安定的なサービスの提供が可能な事業基盤の保有（車庫、車両数、運転者等）
- ・安全確保や利用者の保護に関する規制を遵守しないおそれがある者を事前に排除する人的欠格事由（法令違反による一定の処分を受けていないこと）

なお、参入要件は明確なものとして公表するとともに、審査に当たっては透明性を確保することが必要である。

退出については、事業者の判断により行うことができるよう届出制とすることが適当である。

事業区域については、車両の配置されている営業所に対する帰属性を確保し運行管理及び整備管理が適正に行われること並びに運転者の地理の熟知度を確保することを制度的に担保するため、事業区域制度を引き続き設けることが適当である。また、事業区域の拡大については、平成9年3月に閣議決定された規制緩和推進計画を受けて、事業区域を統合し、半減させる措置を講じているが、タクシーは平均乗車距離も短いことや運転者の地理の熟知度の問題等を考慮するとあまり大幅な拡大は不適切であり、今後も地域の実情等を勘案して設定することが適当である。

最低保有車両数については、運行管理及び整備管理を的確に行い、事故が発生した場合の補償や事故後の処理を確実にを行うためには、一定の組織・体制を整えることが必要であるこ

とから、引き続き最低保有車両数の基準を設けることが適当である。また、最低保有車両数の基準については、平成9年3月に閣議決定された規制緩和推進計画を受けて、例えば東京で60両の基準を10両に引き下げる等の見直しを行ったところであり、今後も現在の基準を基本としつつ適切に設定することが適当である。

事後的緊急措置については、新規参入や増車により大幅な供給過剰が生じ、大半の事業者の事業運営が困難となる状況等において、労働条件やタクシーサービスの低下を引き起こしたり、道路交通上の支障等地域の生活環境に悪影響を与えるような場合に、事後的に緊急措置を行いうる制度を設けることについては、その必要性、措置の内容、発動要件等について十分かつ慎重な検討が必要である⁽³⁰⁾。

今後の国の関与については、事業規制は、必要最小限にとどめるものとし、かつ、できる限り明確な基準により執行すること、可能なものは事前規制から事後的チェックへの転換を図っていくことが適当である。

また、安全対策や移動制約者対策、環境対策として事業者等が行う取組みについての支援等、現在の都市交通を巡る諸課題に対応し、タクシーサービスをより良いものとしていくための施策を講じることが適当である。

タクシー事業については、2002年（平成14年）2月1日の改正道路運送法施行による需給調整規制の廃止等の規制緩和が実施されてから3年余が経過した。

緊急調整措置の見直しについて、緊急調整措置等の指定要件は、道路運送法改正時に、十分に諸事情を検討して決定したものではなかったという意見も出ている。国土交通省はこの間、規制緩和の影響を評価するにはまだ早いとして、交通事故の増加と規制緩和との因果関係等については、その確認を避けてきた。にもかかわらず、道路運送法改正の重要な柱である緊急調整措置の見直しだけを行うというのでは、規制緩和の検証を真面目に行うというつもりがあるのかどうか政府の姿勢が問われているといわなければならない、いままでの経過からも、規制緩和の検証を十分に行った後に、どうしても緊急調整措置の見直しが必要とする場合に、行うべきという指摘もある。

道路運送法改正後2年間での新規参入申請は248社、事業区域の拡大は81社である。申請のあった件数では事業区域の拡大の方が少ない⁽³¹⁾。タクシー規制緩和は、都市部を中心に急激なタクシーの増加を招いている。各地の主要駅周辺や繁華街等では、客待ちをするタク

(30) 運輸政策審議会自動車交通部会答申、平成11年4月9日運輸政策審議会自動車交通部会「タクシーの活性化と発展を目指して～タクシーの需給調整規制廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～」を参照。

(31) <http://www.21human.jp/tiiki/survey/15/15.koutsu.pdf> 数字については、財団法人21世紀ヒューマンケア研究機構 [平成16年3月]「地域行政に対応した公共交通のあり方」83頁を参照。

シーがタクシー乗り場や駐車スペースから溢れ出し、道路の車線をふさいで長蛇の列をつくるのが常態となっている。タクシーの供給過剰による客待ちタクシー問題の解消のための対策は十分ではない。

タクシー需要の低迷と需給調整規制の廃止により、事業者間のサービス競争の激化が予想される。単に利用者を「運ぶ」だけのサービスでは需要増大は見込めず、付加価値的なサービスによる需要喚起策が重要となる。

さらに、需給調整規制の廃止は、既存タクシー事業者のサービス改善だけでなく、他産業の事業者が参入する機会の増大にもつながり、さらなる競争激化の中で、より一層の需要喚起策が必要となる。

タクシー事業と同じ道路運送法の適用を受ける自動車運送事業にはバス事業もある。また、航空法も道路運送法と同様の運賃認可制を採用していた。通運事業法も同様であった。さらに、倉庫業法は、料金については事後変更命令付届出制を採用しているが、実質的には道路運送法の運賃認可制と同様の認可制に等しくなっている。そして、これらの事業のいずれの運賃又は料金も同一路線ないし同一地域においては原則的に同一とする行政方針としてきている。

これらの事業は、それぞれ規模の経済性、参入や退出の条件、必需性などに違いがあるため、全部の事業についてタクシー事業の場合と同一の取扱いがなされるべきであると速断することはできないが、両事件判決の与える影響は大きく、これらの事業における運賃又は料金のあり方の見直し方向に大きな影響を与えた。

規制緩和という場合には、法律そのものの改廃による規制緩和と法律の運用面における規制緩和とがあるが、本判決は、その射程距離が限られているとはいえ、後者の重要性の認識を喚起したものとして貴重なものである。規制緩和の必要性は、当該産業をとりまく市場条件の変化に規制が適合していないことから根拠づけられるものであるが、タクシー事業においても、近年、運賃値上げをくり返すことによって、利用客を減らし、適正な実車率といわれる55%から遠ざかり、減収と労働条件の悪化という悪循環をくり返すという事態が生じさせてきたが、従来の規制のあり方が市場条件の変化に適切に対応していないことを両事件は示しているものとみることができよう。

第三章 鉄道事業分野における規制改革と競争政策

鉄道営業法は1900年（明治33年）に制定されたもので、主として鉄道事業者と利用者の契約内容について定めたものであり、鉄道輸送サービスの利用約款といえるものである。例えば、第68条は貨物の引受義務についての規定であり、また第104条は損害賠償や時効等に関する規定となっている。

なお、鉄道輸送の両端末における貨物の取次ぎ、受取り、託送、集荷配達、積み込み・積卸し等の事業すなわち通運事業については、1949年（昭和24年）に制定された通運事業法により規制されていたが、平成2年以降は通運事業法が廃止され、貨物運送取扱事業法により鉄道利用運送事業とされている。

ところで、物流二法（貨物自動車運送事業法、貨物運送取扱事業法）の施行後、日本で貨物運送に関する需給調整規定が存在するのは、航空、鉄道および港湾運送の三分野に限られていた。航空、鉄道に共通しているのは施設を利用する主力が旅客分野であることであった。同一施設を使用するところから旅客・貨物一体の免許制度となった。旅客、貨物単独で行う場合は免許の際の事業計画に記載された。現実には需給調整は旅客分野が中心であった。免許制度（需給調整）批判論者からは、貨物に関して鉄道、航空それぞれ独自のマーケットはなく、鉄道貨物、航空貨物だけに限定した需給調整に対する疑問が出されている。

昨今の規制緩和の潮流の中で、旧運輸省は、1996年（平成8年）12月に自由競争の促進により交通運輸の分野における経済活動の一層の効率化・活性化を図るため、その根幹をなしてきた需給調整規制を原則として廃止するという運輸行政の転換に踏み切った。

1999年（平成11年）の法改正により、貨物鉄道事業の参入にあたっては、鉄道事業法の第3条において「国土交通大臣の許可を受けねばならず」と定めている。また2002年（平成14年）の法改正により、運賃及び料金については、貨物の運賃・料金の上限認可制を廃止すること等とする鉄道事業法の一部改正（2003年（平成15年）4月施行）が行われた。

具体的に解説すれば、鉄道事業法等の一部を改正する法律（平成14年6月19日法律第77号）⁽³²⁾において、規制改革の内容については、「貨物鉄道事業の廃止について許可制から事前届出制への移行（鉄道事業法第28条、第28条の2、附則第7条）、貨物鉄道事業の運賃及び料金の事前規制の廃止及び事業改善命令対象への追加（鉄道事業法第16条、第23条）、第一種利用運送事業の許可制から登録制への移行（貨物利用運送事業法第3条）、運賃及び料金の事前届出制の廃止及び事業改善命令対象への追加（旧貨物運送取扱事業法第9条、貨物利用運送事業法第12条）、外国人等による国際貨物運送に係る第一種利用運送事業の許可制から登録制への移行（貨物利用運送事業法第35条）、運賃・料金について、事前届出制を廃止し、事業改善命令として公共の利益を阻害する運賃・料金の変更を命ずることができることとする。（貨物自動車運送事業法旧第11条、第26条）」というふうに変更している。それから、規制改革により期待される効果については、「事業の退出要件を緩和することにより、事業者の経営判断に基づく機動的な事業展開を可能とし、貨物鉄道事業の効率化が図られる」と期待され、そして、「より機動的かつ多様な運賃及び料金の設定を可能とすること

(32) 国土交通省のホームページを参照。

により、事業の活性化が促進される。事業の参入要件を緩和することにより、事業者間の競争の促進による利用者利便の増進が図られる。」としている。以上のように、規制改革は日本の鉄道事業に新たな活力をもたらしたので、もっと徹底した規制改革に期待を抱かせる。

1980年代後半に実施された日本の国鉄改革では、旅客輸送については旧国鉄が上下一体のまま地域別に6分割された。分割後の各社の経営状況は需要の多寡、市場条件によって大きく異なり、東京、大阪、名古屋など大都市圏を有する本州3社の経営は安定し、上下一体での自立採算が可能となっている。一方、市場に恵まれない3島会社の経営は、経営安定基金からの運用益を得ても、なおその経営は厳しい状況にある。経営安定基金は外部補助の一種であり、運用益による営業損失の補填によって経営基盤の確立を図ることを目的としているが、上下分離的な機能もある。貨物輸送については北米型の上下分離を採用し、客貨間の内部補助を排除した⁽³³⁾。

交通市場競争の進展とともに深刻化した鉄道企業（大半は国鉄）の経営難現象は、自然独占の性質（劣加法性）に基づく市場の失敗に原因がある。すなわち、競争時代の鉄道産業は独占的地位の喪失により需要規模や需要密度の低下現象に当面せざるをえないが、産出面での平均費用逓減の性質がはたらく限り、たとえ当該鉄道企業に相当程度の需要規模が残ったとしても、企業運営自体は不採算に陥るという市場の失敗現象が発生しがちだからである。

規制緩和（あるいは規制撤廃）という時代的背景の下で、鉄道政策もまた競争指向のスタンスを取らざるをえず、需要規模の縮小と平均費用逓減との狭間で生じる市場の失敗現象に対してはその補整策を講じることの必要性が高まる。EU諸国で実施された鉄道の上下分離政策の多くは、このような文脈のなかに位置付けられる。換言すれば、競争的市場の下で、鉄道を維持、再生していくために登場した方式が鉄道の上下分離である。交通サービスの上下分離を経済学的に正当化する論拠にはいくつかのタイプがある。

第1に、交通サービス供給の責任を公共部門から民間部門に移管するとき、サービスの供給を「建設・保有」（下部）と「運転・マーケティング」（上部）という2つの側面に分け、公民、あるいは民間企業同士の適材適所の考えから機能分担を行うというものがある。この

(33) 1990年代に入って本格的な鉄道改革に取り組んでいる欧州では、線路と輸送の分離という上下分離の実施に踏み切り、原則として線路事業を公共的領域に、輸送事業を企業的領域とした。企業的領域の事業については、市場機構に委ね、オープンアクセスなど当該領域の可能な限りの規制緩和と自由化を進めている。一方、公共的領域については、単に公的規制や公的助成を行うのではなく、これを最小限に限定し、擬似的市場機構やインセンティブ規制の導入など市場メカニズム重視の鉄道政策が採られている。なお、不採算であっても社会的に必要なサービスの供給については、「地域化」(regionalisation)政策などを通じて、当該の地方政府、公的機関の判断や意思決定に委ねられ、公的な費用負担が担保される例が多くを占める。

場合、民間セクター、あるいは特定の形態の企業がもつ費用効率改善能力が期待できれば、それらの程度や範囲に応じて、効率改善能力をいかにさせる形態の上下分離政策がケースバイケースで正当化される。

第2に、コンテストナブルな交通市場創造のためのものがある。サービス供給において固定的で特殊な資産を使わざるをえないことが多い交通サービスにおいて、下部構造の保有は、供給者に埋没費用を発生させる。このような場合でも、下部を分離すれば固定費を変動費として扱うことができ、費用リスクを軽減できる。このことを通じて、参入障壁を低めることができる。そして、競争促進を通じて、上部主体の運営効率を一層高められる。もちろん、このようにイコールアクセスを保証したとしても、実際の競争は一部に限られる可能性がある。しかし、潜在的競争が機能する状況を作り出せる。

第3に、規制者としての公共セクターも、自然独占が生じる部分を下部構造として分離できれば、その他の部分に責任をもつ主体、つまり上部主体に対しては規制を行わなくてすむ。少なくとも初期には、上部主体が下部構造にアクセスする際のアクセスチャージなどの条件や、鉄道のダイヤ調整に代表されるような複数の上部主体間で平等な競争を実現するための条件は、複雑な問題とは考えられていなかった。このため、規制コスト面からも上下分離のメリットが強調された。

第4に、上下一体の交通機関で上下分離を行い、下部の費用負担（通路費負担）における恣意性をなくすという考え方がある。この場合、下部構造を保有する交通機関と保有しない交通機関との間の競争関係を平等化し、ゆがみのない競争を実現することを目的とする。この種の理念は、イコールフットイング論と呼ばれてきた。

鉄道事業には不採算ながら社会的に必要な輸送サービスの提供といった公共的な事業領域とビジネスとして自立採算の達成が可能な企業的な事業領域とが混在する。この2つの相反する事業はこれまで同一事業体の内部補助に依存して営まれてきた。ただし、独占時代には内部補助を維持しうが、競争時代には内部補助は事業体の健全経営を崩す危険がある。

上下分離によって「公」と「私」が混在する複合的な鉄道事業を分割し、市場競争力のある事業領域を抽出することによって、公的責任の領域を明確にすることは、この方式のもつメリットである。その結果、性格の相反する事業を整合的に両立させることが可能になる。上下分離は競争時代にふさわしい鉄道運営方式の1つといえる。

このように、上下分離は、一方では市場競争力を発揮できる事業の促進をはかりながら、一方では市場の失敗に対処する方式といえる。とくに、鉄道インフラの維持管理費用の負担に耐えられないほど需要の少ない市場環境下で鉄道事業を維持していくための方策として有効性を認めることができる。つまり、上下分離の目的は、自立可能な分野において健全な経営を保証し、かつ競争政策とも整合しうる鉄道システムの構築なのである。

鉄道の上下分離では、下部の建設・保有を公民いずれかの部門が行い、上部の運営は民間

事業者が行うのが普通である。しかし、日本では、もともと大都市圏の通勤輸送の相当部分が上下一体の私鉄によって行われてきた。その上、鉄道の上下分離が広範囲に論じられるようになったのは、国鉄民営化が基本方針とされた後であった。このため、少なくとも国鉄の分割・民営化後の鉄道上下分離政策は、民営化でなく公有化の中に位置づけられることになる。国際常識に照らすとかなりゆがんだものとなった。国際的に見ると、EUが共通鉄道政策パッケージを提示した後の上下分離は、民営化ないし民営化へのプロセスの中に位置づけられることで共通している。日本の鉄道での上下分離には、新線建設や施設改良に際して導入されたケースがある一方、既存事業者の部分的な撤退がありながらサービスを維持するために導入されたケースもある。日本での鉄道上下分離には、場当たりの種々のケースが混在していて、上位政策との関連づけが難しくなっている。

鉄道事業分野における上下分離が行われた具体例としては、神戸高速鉄道株式会社（第三種）の上下分離のケース、青い森鉄道株式会社（第二種）のケース、京都高速鉄道株式会社（第三種）のケースなどがあげられる⁽³⁴⁾。

欧州は公設公営から上下分離を導入し、日本は公設民営から上下分離を導入しつつある。出発点は異なるが、両者の鉄道政策はひとつの姿に行きつきつつある。これは、社会経済領域に属するインフラ整備、市場経済領域に属する運行という異なる2面性を持つ鉄道分野にあって、垂直統合型の事業体を前提に、おのおの得失のある公営化、民営化の流れを繰り返してきた歴史を経て、PPP⁽³⁵⁾の一形態として、官民の責任・リスク分担を明確にした上下分離方式が設計できるようになったためともいえる。上下分離は、市場の失敗における政府の手の延長としての手法であり、上下間（官民間）の役割分担のみではなく、欧州のようにインフラ主体と政府（国・自治体）との間での公公間の役割分担が伴って初めて有効に機能する。

日本は、輸送密度から見て、多くの場合、鉄道事業からインフラをオフバランスし運営に特化することで、企業活動に引き続きゆだねることが期待できるものと思われる。

(34) 佐藤信之「日本における鉄道の上下分離の事例」『運輸と経済』第63巻、第3号、2003.3を参照。

(35) PPP（Public Private Partnership）は「民間でできることは、できるだけ民間に任せよう」という原則に基づく、官民パートナーシップによる「公共サービスの民間開放」を意味しています。PPPは、従来の「公共の直接公共サービスを供給する仕組み」を「公共サービスの提供主体が市場の中で競争していく仕組み」に転換し、最も効率よく質の高い公共サービスの提供（Best Value for Money, Best VFM）を目指しています。PPPの実現により、産業振興・雇用の創出、行政コストの削減、公共サービス水準の向上などが期待できます。厳しい経済状況が続いている日本においては、民間部門での新たなビジネスチャンスの創造と、行政経営の健全化が強く求められています。こうした中で、これからの経済成長の源泉として、「市場」と「競争」を通じた、公共サービスの民間開放（日本版PPPの実現）がいま求められているのです。ホームページ<http://www.pppweb.jp/about/02.html>を参照。

鉄道の衰退が早くから現れたため、社会サービスとしての位置付けがなされ、良質な整備・運行サービスを確保した一方、運営の非効率と公費の過大化等の課題が生じた欧州の鉄道が、上下分離により再生を図りつつある成功および失敗の事例は参考となる。上下分離を有効なものとするには、その設計が重要である。会計分離(受益の範囲の線路使用料)とオープンアクセス、そして上下の組織上の明確な分離は、官民分担を明確にし、反射損益や公物管理の対応と、官民双方の組織上の目的達成行動と違背することなく、利用者主体・社会的見地(地球環境問題等)での整備および運行サービスの提供、民間活力の発揮を可能とするための不可欠の要件と思われる。上下分離方式は、株主、住民といったステイクホルダーの存在と、情報公開、アカウントビリティの流れにあって、有効な手法のひとつといえる。

第四章 航空事業分野における規制改革と競争政策

競争当局である公正取引委員会としては、以上のような基幹施設の配分問題に積極的に発言し、国土交通省を牽制し、競争基盤の平等化に向けて尽力すべきであった。そして、競争基盤の平等化に尽力するだけでなく、競争基盤が平等でない中で競争政策をどう運営していくかも、競争当局にとっては重要な課題である。

例えば、路線の自由な変更が認められなければならない。新規参入者は、羽田の枠は3枠しかもらえなくても、既存3社(JALとJASの統合により、現2社)との便数に差が無い東京発の他路線への転換が自由であれば延命出来るし、競争の成果を他路線にも広げることができる。1997年(平成9年)から羽田の発着枠は使い道が自由になり、別の路線への転戦は制度上可能であるが、その当時需給調整はまだ生きており、短期間に自由に路線を変えることはできなかった。

こういったことを含めて、発着枠といういわゆるエッセンシャル・ファシリティーの問題が解決されるまでの間、競争政策の運用主体である公正取引委員会が、競争が有効に機能するように十分目を光らせる必要がある。

この点で最も重要な課題は、発着枠に制約があるもとの略奪的価格設定の可能性である。当初静観を決め込んでいた大手3社であるが、スカイマークの座席利用率が86%を上回るなか、3社の利用率は60%を切り、たまりかねたJALがまず、新規航空会社の隣接便を半額にする運賃(以下サンドイッチ割引運賃と呼ぶ)の1999年(平成11年)3月からの導入を1998年(平成10年)12月に発表した。

JALがスカイマークの3便を挟む自社便6便について導入を発表した半額運賃は往復搭乗を条件とするいわゆる「特売運賃(特割運賃とも呼ばれる)」で、前日まで予約が可能であり、当日の変更はできないものであった。追隨した他2社(ANA、JAS)の割引運賃も条件は同じであった。新規航空会社の運賃に比べて、競争力は十分あるとあってよい。東京-札幌に

についても同様の措置がエア・ドゥの便に対して取られ、割引運賃はエア・ドゥの普通運賃と同じ水準、すなわち3社の正規運賃の60％に設定された。一方、新規航空会社には、運賃をさらに下げて対抗する力はないと推定され、また、羽田の発着枠が増えないために早朝深夜の臨時便を除けば便数を増やして対抗することはできなかった。

1998年（平成10年）12月にこのサンドイッチ運賃が発表された際、JALのこのサンドイッチ運賃が略奪的価格設定ではないか、という点でかなり批判されたが⁽³⁶⁾、公正取引委員会がJALのサンドイッチ運賃の発表当時、「不公正競争の要因を含んでいる」としながらも、「様子を見る」とした。

ただし、当初のサンドイッチ運賃の略奪的価格としての要素がなくなり、3社間の競争の兆しがみえ始めたとはいえ、新規と既存との競争が不公正である点では依然変わりはない。新規航空会社にとって、便数が増やせない中で同じ運賃水準での競争は当然不利になる。価格水準が同じ場合、便数の多い企業は便数比以上にシェアを獲得できるからである。

しかし、この競争の第一段階までについては、競争当局である公正取引委員会は、平等基盤そのものを是正するべく積極的に努力すべきであるが、運賃水準に直接介入することは望ましくない。

なぜなら、第一に、3社間の競争が存在するうえに、半額運賃が適用されている便と残りの便についての運賃差が50％程度では、略奪的価格設定と見なすのは根拠が薄弱である。

第二に、現状では新規航空会社がプライス・リーダーとなっており、新規航空会社が運賃を少し上げることにより新規の倒産は短期的には避けられると考えられるからである。既存3社の割引の拡大で苦しいのは新規航空会社だけではない、既存3社もかなり苦しい状況にある。通常、既存3社の実勢運賃は正規運賃の60-65％程度であるが、半額特割運賃の拡大によって実勢運賃は50％近くになっていると予測される。これは、新親航空会社のコスト構造でも対応が容易ではない水準であり、既存航空会社の高コストでは一層対応が困難な水準と考えられる。しかし、新規会社が現行運賃を維持する限り、既存3社も値上げすることはできない。

したがって、新規航空会社が運賃を上げれば3社も追随し、その上げ幅は、既存3社の正規運賃の60-65％のところ落ち着くだろうと予測された。この水準であれば、スカイマークは何とか他の差別化戦略とあわせることによって、ANAとの委託契約の解消に伴う整備コスト上昇を吸収して生き残ることが期待できる一方、全体の運賃水準もスカイマーク参入

(36) 略奪価格設定とは、支配的な事業者が、短期の利益を犠牲にして原価を下回る価格を設定することにより、他の事業者を市場から排除し、他の事業者が退出した後に高価格に戻して長期的な利益を追求しようとする行為である。

前よりは相当低い水準となることから、市場成果としても悪いものではないと言えるものであった（但し、運賃が60%のエア・ドゥは相当苦しかった）。問題は、既存3社が新規に追従せず、他の路線の運賃を上げるという方法をとる場合である。無論、新規航空会社にはそのような手段はとれないから、リタイアせざるを得なくなる。

独占禁止法上の略奪的価格設定が問題となるとすれば、この時点であった。すなわち、既存3社が新規航空会社の参入路像だけを安くし、その赤字を他路線で同調値上げをして内部補助の原資を確保し、新規航空会社を追い落そうとする場合である。

一般的に言って、略奪的価格設定であるかどうかの判断は、①競争相手に対しての価格とそれ以外の通常の価格との差異が不当に大きい場合、②他市場で独占的価格を設定可能である場合、の2つが基本的な条件となる。

まず、第一の、どこまでが不当な価格差か、という点についてであるが、数値的には決定的なものはない。英国のケース等では、半額までの引下げは認められるというのが大勢である。また、当該路線の回避可能費用⁽³⁷⁾を償っているかどうか、決め手の一つとなる。回避可能費用を上回る価格であれば、共通費の回収にいくらかの貢献をすることができるから、経営的にも資源配分上も、そこまでの価格差は正当性がある。

航空のケースでいえば、機材の減価償却費や金利、本社経費、人件費はほとんどが東京－福岡線を運航してもしなくても発生する共通費であり、空港使用料・航行援助施設使用料、燃料費で回避可能費用の大部分を占めることになる。実勢運賃は回避可能費用を当然上回る水準で設定されることが多いから、既存3社の実勢運賃が正規運賃の60-65%ぐらいであることを考えると、半額の運賃はギリギリの線であろう。したがって、条件の①について言えば、東京－福岡の実勢運賃が半額程度までしか下がらず、一方、他路線の運賃が引き上げられていない現状では、略奪価格設定とはただちにはいえないことになる。

次に、第二の条件であるが、既存3社が他の多くの路線で価格競争を促進するなら、東京－福岡間を安くした赤字を他市場で回収出来ないから、当該市場で赤字をかかえこむことになり、放置しておいても問題ない。新規会社が参入していない路線についても割引運賃の拡大が最近見られるようになってきたことを考えれば、方向的にはこの方向に向かっているとみられる。

しかし、他路線について3社が同調的値上げを行う場合には、当然、独占禁止法の対象とされるべきである。なぜならば、3社が新規航空会社の参入路線で半額運賃を維持し、かつ、他路線で現行運賃を同調的に引き上げれば、独占禁止法上の価格の同調的値上げとしての問

(37) 回避可能費用とは、値引きした便を運航しなければ節約できる費用をさし、これに対して、運航してもしなくても発生する費用が共通費である。

題のみならず、略奪的価格設定としての推測値である運賃差50%を割り込む可能性も発生するからである。

したがって、この段階での対応が競争政策上は重要である。この段階では、3社がスカイマークに追随して60-65%程度の水準まで値上げする道を選ばない場合、苦しくなった3社は他路線での運賃引上げでこれに対処しようとするのではなく、コスト削減によって対応する方向が目指されなければならない。そうなれば、新規航空会社は生き残れないかもしれないが、日本の航空運賃を引下げ、かつ、日本の航空市場の活性化と競争力の向上という社会的使命は果たしたことになる。したがって、この段階で、公正取引委員会はもっとも重要な役割を担うことになると認識すべきである。

規制緩和が実施され、競争が導入された場合、独占禁止法が厳正に運用される必要がある。航空業界ではスカイマーク等の参入に伴う航空大手3社の料金のマッチングや委託整備が独占禁止法上、問題となるかどうか議論された。いずれのケースも、「発着枠等の他律的な制約がある状況において、大手3社が新規2社の運航している便に近接する便に集中して同一又は同程度の対抗的な割引運賃を設定している行為は、次のような点を総合的に勘案すると、単なる競争対抗行為とは認め難く、新規2社の排除につながりかねないものであって、公正かつ自由な競争を確保する観点から問題となるおそれがあるものと考えられる。

これまでのところ、新規参入者の退出後に値上げして利益を得ているという事例はない、米国でのハブ空港支配やドイツでのルフトハンザ航空の圧倒的地位と比べると、日本の航空市場は大手航空3社に新規参入者が加わり、更に鉄道（新幹線）との競争もあるため、大幅な値上げは難しい⁽³⁸⁾。

それにもかかわらず、やはり大手航空会社の対抗運賃を、新規参入者を実質的に下回らない範囲に限定するというには意味があると考え⁽³⁹⁾。日本国内航空自由化の成果として、近年の運賃低下は顕著であり高く評価すべきであるが、これには新規航空会社の果たす役割も大きい。参入当初は新規参入者の経営基盤が定まらず、ネットワーク効果も望めない。航空産業の場合には、短期にはほとんどの費用が固定費用となり、平均可変費用は極めて小さいため、平均可変費用までの運賃値下げを認めることは、新規参入者を排除することにつながる。

空港が国によって整備され、航空機のリース制度が発達して、乗員や整備を市場から調達できるので、参入は容易であると考えられた。しかし、次第に航空市場はコンテストビリティ

(38) ドイツ国内線におけるルフトハンザ航空とそのパートナー会社の市場シェアは73.6%（2000年）である。

(39) これに反する意見もあり、例えば野木村忠邦（2002）「運賃の対抗値下げは独禁法に違反するか？」『ていくおふ』100号、46-47頁においては公取委の規制に反対している。

の条件を満たさないとする意見が見られるようになり、その大きな理由としてさまざまな参入障壁とともに、既存企業が運賃を迅速かつ大幅に変更し、新規参入者を排除しやすいことがある。それは、既存企業が先発であるがゆえに例えば顧客との間に特殊な取引関係を築くなど市場で形成しえた有利な条件を有したり、新規参入を阻止するために、あるいは新規参入者を市場から排除するために、一時的に価格を引き下げたりするような戦略な行動をとることが考えられる。

そこで、新規参入者の運賃と旧水準までしか対抗値下げできないとする場合には、参入者は排除されることをおそれずに参入できる。これで直ちにコンテストビリティの条件が満たされるわけではないが、この意味は大きい。排除の懸念が薄れることによって新規事業者が参入する可能性は高まるであろうし、既存企業は新規参入後の行動が制約されることを考えて参入を誘うような高価格設定を控えることになるであろう。

このように考えれば、コンテストビリティ理論を根拠として日本の国内航空の自由化を主張することはそれほど容易ではない。現状から出発する限り、航空市場をコンテストブルに保つためにはさまざまなルールが必要であるが、規制的手法によってその状態を維持しようとすれば、逆に「行政の過剰介入」のそしりを免れないであろう。必要なのは実態としての競争を保ち低廉かつ良質のサービス提供を促すことによって利用者の利便を向上させることであり、そのためには事業法である航空法や一般法である独占禁止法に照らして、検証することである⁽⁴⁰⁾。

(40) 柳川隆「航空運賃自由化後の運賃介入」、ていくおふ、2003年No.102を参照。