

## 運輸産業における規制改革

山内弘隆\*

1990年代末、ほとんどの運輸事業において参入、価格等の事業規制を緩和する法改正が行われた。規制緩和は、資源配分上の効率および技術革新等市場機構の優位性を発揮させるためのものと理解されるが、事業法はそもそも公権力の行使を基本とする体系となっており、法改正にもかかわらず市場機構の自律的な機能を発揮させることと相容れない部分が残されている。法改正にもかかわらず、規制の運用段階において当初の意図とは異なる内容が実行される可能性がある。タクシー事業に関する事例では、通達等によって示される運用指針において、この種の問題点が指摘できる。

### On the Deregulation of Transport Industries in Japan : Law and Economics

Hiroataka YAMAUCHI\*

By the end of 20 century, almost all of regulatory laws concerning to transport industries were revised. The purpose of these revisions was to deregulate these industries and to make them more efficient and innovative through market mechanism. However, since these regulatory laws were originally designed to exert government power on these industries while using market mechanism means that industries should be immune from government intervention, there emerged so many inconsistencies among provisions of these laws. And also, there exist possibility that original purpose of law revision was disregarded in the practical administrative process. In this paper, we investigate these practical problems through the analysis of official circulars which provide daily rule of regulatory decision making in tax industry.

#### 1. はじめに

伝統的に運輸産業は典型的な被規制産業とみなされてきた。事業の開始に際しては事業免許、価格設定に関しては運賃・料金認可、事業内容の変更については事業計画の変更認可、そして顧客との取引関係を規定する約款も原則認可と、事業者の意思決定の余地はきわめて限られたものであった。旧運輸省の基本的な行政姿勢は、「許認可行政」と揶揄されたように、安全性の確保という大義名分の下に競争

をできる限り排除することによる「健全な業界の発展」を目指すものであった。

このような行政主導型の産業運営に一石を投じたのが、アメリカ、イギリスに端を発する規制緩和の流れであった。アメリカでは1978年の航空会社規制緩和法(the Airline Deregulation Act)によって、それまで厳格な規制を受けてきた航空産業について、路線や運賃の設定等がほぼ完全に自由化され、航空の規制緩和は運輸のみならず電気通信、金融、エネルギー部門の競争導入につながった。同様の動きは1980年代にサッチャー政権下のイギリスにみられた。イギリスの場合、国営企業というある意味ではきわめて強い公的規制が存在しており、規制改革は公企業の民営化をともなして行われた。

\* 一橋大学大学院商学研究科教授  
Professor ,Graduate School of Commerce and Management ,  
Hitotsubashi University  
原稿受理 2003年10月20日

わが国においても、識者の間では運輸部門における規制緩和の必要性が早くから主張されていたが<sup>\*1</sup>、一般に論じられるようになったのは、1981年発足の第二次臨時行政調査会の議論以降である。周知のように第二臨調は、国鉄、専売、電電3社の民営化を実現したが、特に国鉄と電電公社の改革に関しては多くの側面での規制緩和策を含むものであった<sup>\*2</sup>。

諸外国の規制緩和の潮流、第二臨調以来の議論を受けて、1990年代は運輸産業における規制緩和が実際に進展した10年間であった。その先鞭を付けたのは1989年成立、翌90年施行の貨物自動車運送事業法であり、それまで運輸関連事業法の特徴であった事業免許制が許可制に、運賃認可制が届出制に変更された。また、航空輸送については、すでに1986年に国際線の複数社化や国内線のダブル、トリプル・トラッキング(同一路線における複数社の免許)の拡大など競争促進策が示されていたが、90年代には国内線運賃について営業割引運賃設定の弾力化(95年)および幅運賃制の導入(96年)が行われ、実質的な事業者間競争が始まった。

このような流れの中で、旧運輸省は、1996年12月、運輸事業全般に関する「需給調整規制の廃止」を宣言し、その内容は、翌年3月政府の規制緩和推進3箇年計画に盛り込まれた。後に詳しく述べるが、運輸産業における需給調整規制の廃止は、事業規制上大きな意味を持ち、規制緩和の象徴的存在ととらえられる。この方針にしたがって政府は各運輸事業分野の事業法の改正案を国会に提出、航空、鉄道、バス・タクシー等の分野で規制緩和が行われたのである。

小論の目的は、以上のような運輸事業の規制改革について、政策指針としての規制緩和と経済学の考え方、運輸事業における事業免許制の意味とその効果、さらに規制運営の実体面について検討することにある。もっとも、規制緩和は、事業法の改正によって完結するものではない。しばしば指摘されるように、事業法上の規定が具体化されるにしたがって、すなわち法の運用段階において、当初の法改正の意図とは別に競争制限的な方針が打ち出されることがある。そこで、小論では、このような行政運営上の問題点について検討するため、一般乗用旅客運送事業(タクシー事業)を例にとって、具体的な行政運営方針を規定する通達を分析する。

小論の構成は以下のとおりである。次節では経済理論と制度設計の関係について述べる。ここでの論

点は、市場メカニズムの優位性は旧来のミクロ経済学的な発想による資源配分効率の達成だけではなく、イノベーションに代表される市場の動態的基準であることを示すことである。第3節の主題は、運輸関連事業法における公的規制の考え方を提示することである。かつての運輸事業法においては、きわめて強い形で公権力が位置づけられていた。しかしながら、事業規制における公権力の源泉となってきたいわゆる「公企業の特許」の考え方は、規制緩和、競争促進の文脈の中で陳腐化しており、新しい事業法が必要とされたと解釈できる。改正された事業法は、言うまでもなく市場競争を主体とすべきものであるが、いくつかの事業法には、本来の目的である競争促進とは相容れない規定があり、この点が問題とされるべきである。第4節は、実際の規制上の運用を定める各種の通達を検討し、運用段階での事業規制の問題点を探る。上述のように、ここではタクシー事業に関する各種通達を例として、法規制実施段階におけるルールと法改正の本来目的との間の矛盾点を探り、公的規制の限界を検討する。その後、第5節においてとりまとめを行う。

## 2. 経済学と制度設計

ミクロ経済学では、市場競争が十分に機能すれば、結果的に経済的資源の配分が最適化されると主張される。市場において消費者と生産者はともに、自己の目的(効用の最大化と利潤の最大化)のために行動すれば、価格メカニズムによって、資本、労働、土地等の経済的資源が無駄なく利用されるのである。このようなシステムを前提とすれば、そこから導出される政策的含意は、市場の機能に対する外的圧力の排除であり、個別産業政策における政府の役割に関しても、規制緩和ないし規制の撤廃である。

このような資源配分上の効率を政策決定や制度設計の目的として用いることは一つの価値観を前提とするものであり、このこと自体を問題点として指摘できる。ただ、価値判断の問題を別としても、近年、理論家達が指摘しているように、資源配分効率という静態的基準のみによって政策、制度設計の指針を

\* 1 運輸分野については例えば参考文献2)を参照。また、運輸政策審議会の1970年の答申では、バス・タクシー分野についての(現在の言葉で言えば)競争導入政策が提言されていた。

\* 2 国鉄改革の規制緩和の側面については参考文献6)を参照されたい。

得るのでは不十分であるとの認識が広がっている。

資源配分効率という静態的基準を超える、あるいは補完する視点として注目されるのは、競争プロセスがもたらす動態的活力(ダイナミズム) 具体的には技術革新(イノベーション)を核とする経済変動のプロセスそのものである。動態的活力を重視する立場として古くからオーストリア学派があり、その貢献は小さいものではない。Stiglitzは、オーストリア学派の理論体系が新古典派のそれに比べて理論において劣っていると批判しつつも、同様の発想に基づく動学的プロセスによって新古典派の理論体系を補完することを提案している<sup>1)</sup>。表現の違いはあるが、村上也同様の趣旨の提案を行っている<sup>5)</sup>。

このように考えれば、資源配分効率という静態的基準から出発した規範としての市場メカニズムは、動態的活力という視点からの優位性を加えることによって、今日の政策規範を形作っているとみることができる。したがって、具体的な制度設計を検討する際には、まず第一に、市場の動態的側面を重視することが要請される。その具体的内容は、新規参入とイノベーションを促進する施策の採用である。

市場機構の第二の優位性は、それが自律的に機能することである。公的規制は、原則として、市場が有効に機能しない局面において、市場を補完する役割を果たすべきものであると主張される。しかし、現実には、理論が要請する内容の規制が行われなかったり、不要な分野においても公的介入が行われたりするケースがある。このような「規制の失敗」は資源配分の効率性を損なうだけでなく、「人為的な」所得再分配の効果を持つ。

公的規制に限らず、一般に公的意思決定は民主主義プロセスによるべきである。しかし、われわれが日々体験しているように、現実の代議制民主主義は、少なくとも現状においては、種々の要因によって完全ではない。公的規制の文脈においては、規制自身が特定の利益代表によってもたらされる可能性があること、規制の内容が特定の者に対して利益供与を行う可能性があることが指摘されてきた<sup>3)</sup>。

これに対してマーケットは、それが十分に機能すれば、人為的な利益誘導が生ずることはない。市場の均衡は、多数の参加者の個別的な行為の結果であって、集権的な関与の結果ではないから、競争の基

盤が適切である限り市場への参加者は、機会の平等を得るのである。もっとも、ここで重要なのはいかに競争の基盤を対等なものにするかである。運輸事業のように強い公的規制が行われてきた分野においては、例えば、混雑空港の発着枠(スロット)に見られるように、競争の障害になる要素が存在するケースが多く、それぞれの要素を市場競争と整合的な形でいかに処理するかが競争の果実を得る上で最大のポイントになる<sup>4)</sup>。

最後に、制度設計から見た経済学の限界について簡単に述べる。この点については、以下に述べる二つの要因に集約することができるであろう。

第一に、経済学の理論構築が多くの仮定に依存していることである。経済学、とりわけミクロ経済理論は論理体系の一貫性を築き上げているが、それを実現するために現実社会の抽象化と非本質的(と判断される)部分の捨象が要求される。このこと自体は必ずしも理論体系そのものの欠陥とはいえないが、現実の制度設計に理論を応用しようとするれば、設定される仮定の内容と抽象化のプロセスの妥当性が問われることになる。

具体的な制度設計面で経済学が抱えるもう一つの問題は、自律的メカニズムの帰結が明示されないことである。上述の静態的基準としての市場メカニズムは、市場均衡が存在し、その均衡が経済上の善となることを証明している。しかし、演繹モデルによって示される均衡が概念的なものであるのに対し、制度設計の論議ではその具体的な内容がしばしば問われることになる。さらに、動態的活力という側面では、定性的な議論と過去の「傍証」をあげることができても、理論からの具体的予測は、少なくとも筆者の知る限り、実証に耐えていないように思われる。

### 3. 運輸事業における免許制度

冒頭で記したように、運輸事業は公的規制の強い分野とされてきた。その源泉となってきたのは、各事業法における事業免許のとりえ方である。事業免許制度は、事業の開始にあたって行政官庁の免許等を受けることを義務づける制度であり、かつてはほぼすべての運輸事業はこの種の規制が課されていた。

この事業免許制度をより自由な方向に変更し、運賃料金の設定も事業者の主体性に任せることが需給調整規制の撤廃を受けた法改正の主旨である。1990年代末から2000年にかけて行われた法改正の結果、

\* 3 例えば参考文献9)を参照のこと。

\* 4 筆者はこの点を「市場の監視」という言葉でまとめた。参考文献7)第4章を参照。

Table 1 運輸関連の事業規制

| 事業法       | 事業区分  | 参入                                   | 退出                                   | 運賃料金                            | 事業計画の変更                    |
|-----------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 鉄道事業法     | 鉄道事業<br>索道事業  | 許可(免許)<br>許可                         | 届出(認可)<br>届出                         | 上限認可、上限以下届出(認可)<br>届出           | 認可                         |
| 道路運送法     | 一般旅客自動車運送事業<br>・一般乗合旅客自動車運送事業<br>・一般貸切旅客自動車運送事業<br>・一般乗用旅客自動車運送事業   | 許可(免許)<br>許可(免許)<br>許可(免許)           | 届出(認可)<br>届出(認可)<br>届出(認可)           | 上限認可、上限以下届出(認可)<br>届出(認可)<br>認可 | 認可<br>認可<br>認可             |
| 貨物自動車運送事業 | 一般貨物自動車運送事業<br>特定貨物自動車運送事業<br>貨物軽自動車運送事業  | 許可<br>許可<br>届出                       | 届出<br>届出<br>届出                       | 届出(認可)<br>届出<br>届出              | 認可<br>認可<br>届出             |
| 海上運送法     | 船舶運航事業<br>・一般旅客定期航路事業<br>・特定旅客定期航路事業<br>・対外旅客定期航路事業<br>・旅客不定期航路事業<br>・不定期航路事業(旅客不定期航路事業以外)<br>船舶貸渡事業・海運仲立業・海運代理店業 | 許可(免許)<br>許可<br>届出<br>許可<br>届出<br>届出 | 届出(認可)<br>届出<br>届出<br>届出<br>届出<br>届出 | 届出(認可)<br>公示(届出)<br>届出<br>公示    | 認可<br>認可<br>届出<br>届出<br>届出 |
| 航空法       | 航空運送事業<br>航空機使用事業   | 許可(免許)<br>許可(免許)                     | 届出(認可)<br>届出                         | 届出(認可)                          | 認可<br>認可                   |

注) カッコ内は旧法における規制。

運輸関連の事業規制は、Table 1 のようになった。同表からわかるように、すでに1989年の法改正によって、参入の許可と運賃の届出が実施されていた貨物自動車運送事業、旧来から比較的緩い規制であった海上運送に係わる事業分野を除けば、多くの事業分野で事業免許制が許可制に、運賃・料金の認可制が届出制等に変更されている。

旧来行われてきた事業免許制度は、一般国民の事業選択の余地を制限することを意味する。したがって、大げさに表現すればそれは営業の自由を認める憲法の理念との間に齟齬を来す場合がある。このことに対する法的な解釈にあたって、かつて「公企業の特許」という概念が用いられた。行政の分野において、行政行為の一形態としての事業規制は、通常「警察許可」と「公企業の特許」に分けられるとされるが<sup>\*5</sup>、ここで「公企業の特許」とは、「国家がその権利に属する事業の経営を他の者に許容すること、言い換えれば、国家が法律によりその権利に属するとした事業の経営権を他のものに設定すること」である<sup>\*6</sup>。

言うまでもなく、どれだけの財・サービスを供給するか、どのような価格を設定するかは事業経営の基本的な意思決定要因である。その意味で、需給調整を基本とする考え方は競争原理と相容れないものである。さらに、国が免許事業において絶対的な権限を有するという考え方は、行政法学の世界でも古

くから批判されており、現代では全く意味をなさなくなるとされている。その意味で需給調整規制の廃止は、事業法による国の介入の性格が全く異なったものになるべきことを象徴するものである。ただ、改正された事業法において、このような考え方が徹底されているかどうかについては、疑問と思われる部分がある。

上述のように、行政法の解釈論では、公企業特許と対立するものとして「警察許可」の概念がある。典型的な警察許可では、事業許可のための基準が具体的かつ明確に規定された上で需給に係わらず参入希望者に許可が与えられる<sup>\*7</sup>。許可基準の具体化・明確化については、そもそも行政行為としての警察許可は私人が本来的に有している自由を回復させる行為であり、行政側が自由裁量によって許可を拒むことを防ぐために必要であるとされる。運輸関連事業法においても、市場競争を前提とする以上、警察許可的な基準の明確化が必要と思われる。

しかしながら、運輸関連事業法は、改正後におい

\* 5 参考文献 4 ) pp.157 158、参考文献 3 ) pp.142 146。

\* 6 参考文献 8 ) P 47。

\* 7 ただし警察許可に属するものでも許可基準を満たしていても許可が受けられない場合もあり得る。例えば公衆浴場法による公衆浴場は衛生上の観点からの許可基準によっているが、一方で都道府県が条例で適正配置基準を定めうることを規定しており、実質的な需給調整規制が行われている。

ても許可基準がきわめて抽象的である。例えば航空法では、第101条第1項の1号から5号において許可基準が規定されているが、1号「当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切なものであること」、2号「前号に掲げるもののほか、当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること」、3号「申請者が当該事業を的確に遂行するに足る能力を有するものであること」とされており、基準の解釈にかなりの幅があり得ることは否めない（なお、4号は国際航空に関するもの、5号は欠格事由である）。

改正された事業法においては、当然ながら需給調整に関する項目は確かに許可基準に含まれていないが、一定の条件の下では需給調整規制に近い効果を有する行為が行われるケースがある。端的な例は、1989年制定の貨物自動車運送事業法第7条に規定された「緊急調整条項」である。同法は、旅客分野に先立つ貨物分野での規制緩和を定めた法律であるが、この条項では、特定の地域において供給輸送力が輸送需要に対して著しく過剰となっており、さらなる供給の増加によって許可を受けた既存事業者のうち相当程度のものについて事業の継続が困難となるおそれがある場合、運輸大臣は告示によってその地域を緊急調整地域として指定することができ、新規の申請（および特別積合せ運送の場合には事業計画変更の申請も含む）を許可（事業計画変更の場合は認可）してはならないとされている。ほぼ同趣旨の規定は、2000年5月に成立した道路運送法改正法案にも盛り込まれている。さらに、1999年成立の改正航空法では、第107条の3において、運輸省が省令で指定する混雑飛行場についての使用を許可制として、その許可基準を設定した上で（3号）運輸大臣が許可を与える際には従前の使用状況に配慮すべきことが規定されている。

貨物自動車運送事業における緊急調整条項は、施行以来約10年を経過した時点で発動されたことはなく、その意味で現実には意味を持たないともいえるが、道路運送法改正案に盛り込まれた緊急調整条項のうち一般乗用旅客運送事業（タクシー事業）に関するものは、2002年2月の法施行後、すでに沖縄について発動されている。つまり、緊急調整措置条項は実際の規制運用に大きく依存するのであり、法改正の主旨が実際の規制運用に生かされるか否かについては、その運用基準を確認する必要があると考えられる。次節ではタクシー事業を取り上げ規制運用の

問題を検討する。

#### 4. 公的規制の運用基準の検討：道路運送法の事例

前節において、運輸関連事業法の骨格とその解釈について検討した。ここでの視点は、あくまでも市場競争を有効に機能させるための条件と事業法の内容との整合性であり、そのために事業免許制が許可制に移行したこと、運賃・料金の設定において事業者の意思決定が尊重される規制制度が導入されたことを述べた。しかしながら、事業法自体は抽象的な表現にとどまっており、残存する公的介入が市場競争と整合的に行われるか否かは、事業法の詳細を規定する、政省令、あるいはさらに具体的な運営指針となる通達等に依存する。本節では、タクシー事業を取り上げて、通達レベルでの規制運営のあり方について検討する。対象とするのは、参入に関わる事業の申請に関する処理、緊急調整措置、運賃料金設定の三点である。

##### 4-1 事業の申請に関する処理

タクシー事業に参入する場合、抽象的なレベルとして、道路運送法の規定に則して処理されることになる。しかし、その具体的な処理方針は、通達において示されている。法人タクシー事業の申請に対する処理方針は、2001年8月29日付自動車交通局長通達第72号「一般乗用旅客自動車運送事業（1人1車制個人タクシーを除く）申請に関する処理方針」（以下、法人事業通達）個人タクシーの事業参入については、9月12日付同78号同名（1人1車制個人タクシーに限る、以下個人事業通達）として公表された。前者は、道路運送法第4条第1項の一般旅客自動車運送事業の許可および第15条の事業計画の変更についての詳細記述が中心、後者は個人タクシーという性格上第4条第1項の記述が中心である。なお、法人タクシーについては、同年9月27日付通達第89号「申請に対する処分の処理方針」（以下、処理方針通達）によってさらに詳細な記述がなされている。

##### 1) 法人の事業申請処理

法人事業通達では、申請処理について、事業許可、事業計画変更認可、譲渡譲受の認可、合併分割相続の認可、運送約款の認可等が述べられている。このうち特に重要なのは、事業許可と事業計画変更認可であり、以下ではこの二点に的を絞って論じる。

##### (1) 事業許可

法人タクシー事業の事業許可は、法第4条第1項の許可について、その許可基準である法第6条、欠格事由を規定した法第7条に関する具体的処理方針であり、その柱は、営業区域、営業所、最低車両数、自動車車庫、管理運営体制、資金計画、法令遵守等の13項目である。議論としてはこれら項目の建て方自体が適切か否かという問題があるが、これらの項目は、これまでの行政実務において必要とされるべき事項を網羅したものと考えることもできる。全体としてはかなり詳細なものとの印象を受けるが、詳細な規定が客観的数値として示されることが処理事務の統一性・一貫性を保つために必要であるとも考えることもできる。

事業許可に関する個別方針で議論すべきところは、まず、営業区域について地方運輸局長が定めるとしている点であろう。営業区域は、道路運送法施行規則第5条により、地方運輸局長が決定することとなっているが、省全体の方針としては、需給調整規制廃止の一環として営業区域の数を減ずる方向とすることが示されている。実際の運営にあたってはこの点が留意されるべきであろう。営業区域を地方運輸局長に委ねるのは、地域ごとの需要、交通状況のあり方を考慮するためと思われるが、全体の方針との整合性が保たれることが肝要である。

次に、最低車両台数については、都市規模に応じて10台以上および5台以上とされている。最低車両台数の規制については、評論家や学識経験者の間で批判があるところである。いわく、それが一つのハードルになって参入の自由が脅かされる。規模の経済が存在しないタクシー事業の場合最低台数規制は経済的に意味がないと指摘される。

最低台数規制の一義的な目的は、参入を一定規模以上に絞ることによって参入者の資質を担保することにあると言われるが、これに対しては、資質の確保は当然、直接的な規制で対処すべきであるという反論が成り立つ。結局最低台数規制を残すことは、わが国で現在存在している法人と個人が分離された形のタクシー事業のあり方に一定の評価を与えることを意味し、行政としてそのような法個分離型の事業運営が是認されるべきであるとの結論に達したと理解できる。

一般にタクシー事業は、諸外国においても規制緩和の方向にある。その結果として生じたのは日本という法人タクシーの崩壊である。基本的に外勤のタクシー営業は、ある程度給与体系で労働のインセン

ティブを与えること(歩合制賃金)になるが、そのインセンティブの部分が大きくなれば、法人事業者は営業についてほんの一部分を管理するのみで、実体的な事業活動を行わない形態となる。わが国の場合、労働者保護の立場からも、また例えば深夜早朝時の計画配車などのサービス確保という側面からも法人形態の事業運営が必要とされ、道路運送法の改正においても、その方針が受け入れられたと考えられる。ただ、本来の意味での競争の成果を期待するのであれば、現在の形態にとらわれない新しい事業のあり方を模索することも必要であり、10台(5台)という最低車両台数規制がその足かせにならないよう考慮すべきであろう。

参入規制の緩和という視点から事業許可について若干気になるのは、自動車車庫についてである。一般にいわゆる車庫法(「自動車の保管場所の確保等に関する法律」)によって自動車の管理が厳しく規制されているわが国において、営業用車両の管理がそれ以上に厳格になされなくてはならないことは言うまでもない。しかし、法人通達をさらに詳細化した処理方針通達では、自動車車庫について「1営業所に対して著しく多くの自動車車庫を設置する等不自然な形態での事業用自動車の分散配置は...認めない」とされている。その理由は、「適切な運行管理が行われぬおそれが高いこと」である。おそらく行政側としては、具体的な事例ないしイメージのもとに転ばぬ先の杖としてこのような処理方針をとったものと考えられるが、上述のように事業形態を柔軟に行うことが競争の意義であるとするれば、この点もその桎梏とならないよう十分に注意されるべきであると考えられる。

## (2)事業計画変更認可

法人タクシーの事業計画変更認可については若干問題が複雑である。事業計画変更には単純な増車の場合と営業区域の拡大に関わる場合がある(ここでは事業の縮小に関わるものについては論じない)。また、どちらも自動車車庫の新設、位置の変更、収容能力の拡大に関わる。このうち、単純な増車は、法第15条第3項によって届け出のみとなっているが、営業区域の拡大、車庫の新設等は認可事項である。

事業計画変更認可について競争上の観点から疑問が残るのは、営業区域の拡大のケースである。この場合、法令遵守という項目の処理について、新規の事業許可の条件よりも厳しい条件が課されている。これは、新規参入が許可であるのに対して、事業区

域の拡大をとまなう事業計画の変更には許可よりも強いと解釈される認可が必要とされることから、形式的には当然ともいえるが、実態から見れば、新たに事業を開始しようとするものと、すでに事業を営んでおり一定の実績を上げているものについて、後者が前者よりも厳しい基準を課されることになり、ある程度の矛盾を感じざるを得ない。

単純な増車については、上述のように届け出で済むことになるが、そのケースでも、車庫の新設等は認可事項である。一部報道によれば、行政は、単純増車の場合に、車庫新設等に関する認可を厳しく査定する意図を持っているとされている。もしそれが事実であるとすれば、法改正の趣旨に反すると捉えることもできる。

以上のように、法人タクシー事業の事業許可および事業計画変更認可については、具体的な処理方針において競争促進と相容れない側面がある。第2節で述べたように、法改正の目的は事業者間の競争を促進することによって資源配分効率を向上させ、サービス面でのイノベーションを招来することである。そのため事業者には、可能な限りの行動の自由が確保されねばならないと考える。

## 2) 個人事業の通達

個人タクシー事業通達における要点は、年齢制限が明示的に取り入れられたことと、および新規許可等について許可の期限が付されたことである。

個人タクシーの年齢制限は、ここ数年の議論を経て導入されることとなったものであり、業界および社会的にみれば一定のコンセンサスが得られているものと思われる。法では、第25条において運転者の制限として政令に定めるところにより年齢制限を課することができる。ただし、事業許可のような基本的な職業選択の事由に絡む事項について年齢制限が馴染むかどうかについては、理論上若干の議論があるかもしれない。

新規免許等についての許可の期限は、法第86条第1項によるものである。期限の主旨は、本来良質なタクシーの供給を目的として導入された個人営業について、参入要件の一定の緩和にともなって、質の悪化を事後的に排除することと思われるが、これも濫用されれば、需給の判断に影響することを考慮すべきである。

### 4 - 2 緊急調整措置

緊急調整措置は、前節で述べたように、競争導入型の事業法改正において、法改正の本来の趣旨と矛

盾するものであるとの批判が多い。道路運送法の改正に際してその方向性を審議した旧運輸政策審議会自動車交通部会においても、もっとも大きな議論を呼んだ項目である。1999年4月に出された答申「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廃止に向けて必要となる環境整備方策等について～」では事後的緊急措置として、「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、事後的な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」とされている。この趣旨は、法第8条として成立し、特定の条件のもとに国土交通大臣によって緊急調整地域が指定され、その地域では事業許可および輸送力増強をとまなう事業計画の変更が停止されることとなる。

緊急調整措置の具体的な基準については、2001年10月26日付の通達「緊急調整措置の発動要検討について」(国自旅第102号)にまとめられている。この通達の要点は、緊急調整措置はきわめて権利制限性の強い規制であるとして、予防的措置として特別監視地域の指定制度が設けられたことである。通達によれば、この制度は監査や行政処分の運用上の制度として行われるものとされている。ただ、特別監視地域制度は、許可、認可に直接関わるものではないが、監査や行政処分の運用が実質的に事業参入や供給力の増大に影響するものであれば、緊急調整措置の趣旨である事後的措置としての性格と相容れないものになる点に注意すべきである。

特別監視地域の指定および緊急調整地域の指定については、通達において客観的数値の条件が明示されている。すなわち、特別監視地域については、実車率および日車営収が前年度比で減少し、かつ前5年平均比10%を超える減少、または平成9年度～12年度全国平均比20%を超える減少、緊急調整地域については、同様に15%減または20%減で、かつ一定の安全関連法令違反件数・改善件数が2年連続前々年度と比較して増となる場合である(詳細は省略)。筆者は、これらの数値基準によってどの程度の指定が行われるかについて詳細なデータを持たないが、数値により条件設定がされている点は評価できると考える。

特別監視地域制度の論点は、その措置の内容にあると思われる。上述のように、この制度は監査および行政処分への運用上のものであるから、その措置もそれぞれの運用の変更が基本である。通達によれば、特別監視地域においては、特に事故や違反・利用者からの苦情の多い事業者、新規事業者、増車実施事業者については重点的な監査を実施し、行政処分および点数制による点数の付加を通常より厳しく行うとされている。実車率や日営収の大幅な減少は市場が供給過剰状態にある可能性が高く、その結果安全面での違法行為、乗客の利便性が損なわれる行為が増加する傾向となる。したがって、これに対して監査の強化を実施するという行政側の意図は理解できるところではある。また、この措置が利用者の利便性が損なわれることを回避するために行われるのであれば（法第8条は、輸送の安全および旅客の利便性を確保することが困難場合に緊急調整地域を指定するとしている）、法の主旨に添うものと考えられる。しかし、かりにそれが供給量の調整を念頭に置いて行われるとすれば、需給調整規制廃止という本来の法改正の趣旨に反することになる。

この問題は、同通達にある、「...特別監視地域指定後に自主的に一定以上の減車を行った事業者...については行政処分および点数制の取扱いについて考慮する」との記述と組み合わせると考えるときわめて微妙である。この記述は、取り方によっては減車を奨励し需給バランスの均衡を図ることを意図しているように理解できる。それは確かに旧道路運送法のような明確な需給調整を記述するものではないが、行政側は、その運用にあたって、事実上の需給調整であるとの批判を招かぬよう十分に注意すべきであろう。

#### 4 - 3 運賃料金の制度

タクシーの規制改革にあたって、運賃・料金の公的介入の必要性については多くの賛同が得られたところである。わが国の法人タクシーの場合、運賃は歩合制を通じて乗務員の賃金に直接影響するから、例えば戦前に見られたような激しい運賃割引が横行すれば、乗務員の生活に多大な影響が及ぶ可能性がある。このような労働者保護の側面と同時に、特に大都市の流し営業が中心のタクシー市場では消費者が運賃について十分な情報を持ち得ず、適正な取引が行われなくなる可能性が高い。このような消費者保護の面からも、運賃設定に関し公的介入が必要とされるのである。

一般に運賃には、運賃水準と運賃体系という二つの側面がある。水準は、平均値としての運賃額であり、体系はサービスに応じて個別に設定される運賃である。理論上、競争が成立する市場においては何らの介入も必要とされないが、消費者保護や自然独占等の理由で規制が必要とされる場合には、その規制において運賃水準と運賃体系をどのように組み合わせるかが一つの鍵となる。例えば、電気ガスのような公益事業においては、料金水準が平均原価として規制される一方、個別の料金（例えば家庭用電灯料金と産業用電力料金）も厳しく規制されてきた。

これに対し、資源配分上の効率性を求める視点からは、運賃水準については原価低減をもたらすインセンティブ等を含む規制に改め、個別の運賃については可能な限り自由にすることが望ましいと言われている。実際、電気ガスの料金ではこの方向での改革が進められている。

ただ、タクシーの場合、上述した消費者の情報の問題から、運賃体系が大幅に自由化されれば、結局消費者にとってわかりにくい運賃体系が出現し、場合によって「騙される」可能性さえ存在する。規制緩和後の電気通信事業で多様な料金体系が出現し消費者を困らせたが、それでも電気通信では損であれば消費者は事業者を変えることができる。しかし、流し営業中心のタクシー市場では、利用者は事業者を選択できない場合がほとんどであり、このことが適切な取引が実現されない要因となる。

タクシー運賃については、2001年の道路運送法改正でも、認可制が維持された。他の分野における事業法改正では、参入要件を事業免許制から事業許可制に緩和すると同時に運賃については届出制にするなど、事業者の主体性を尊重する方向の改正がなされている。タクシーについても、事業参入要件が許可制に改まった以上運賃設定も届出制ないし上限制に移行すべきであるとの声が大きかった。しかしながら、詳細にわたる制度設計の過程で、上述のような社会的理由と市場の失敗要因への考慮によって、認可制というリジッドな規制方式が残されたと考えられる。ただし、この際の認可制は幅認可制であり、事業者は認可上限額から下方10%以内であればほぼ自由に運賃を設定することが可能であるとされた。

事業法レベルの運賃規制は以上のとおりであるが、運賃・料金関連の通達では、新しい方式の運賃設定に関して、次の諸点についての規定を設けている。

遠距離割引の導入、 定額制の導入、 営業割引



の弾力化、自動認可設定方式の定式化、である。全体として、運賃体系の弾力化を許しながら、過度の運賃差異を押しさえるものと考えられる。

遠距離割引の導入は、タクシー規制改革にあたって大きな目玉とされたものである。生活時間の多様化、深夜化にともなって、大都市深夜の遠距離輸送が増大しているが、この市場は、ある意味ではタクシー事業が独占的に供給する市場に見える。したがって、この市場の運賃にある程度の競争を導入することは利用者にとってメリットがあるだけでなく、潜在的な需要の掘り起こしが可能となる。この点、通達において割引率等を定めることなく事業者の判断に任せる姿勢がとられていることはきわめて重要であると考えられる。大都市深夜の遠距離輸送は過去には深夜バス等の試みも見られたが、現在はそれほど活発な動きとなっていない。ただ、同じ道路運送法の改正によってバス事業の活性化、イノベーションが生じれば、タクシーにとっても重要な競争相手となる。この視点からすれば、タクシー側の運賃設定の弾力化が一つの競争材料になるものと考えられることもできる。

定額制運賃は必ずしも規制緩和にともなって新しく導入されたものではないが、新しいタクシーサービスが導入される契機になる。空港と都市部ないし住宅地を定額で結ぶタクシー定額制運賃によって可能となった。この種の新しいサービスは事業者が個別判断として需要をどのように見るか、どのような工夫を行うかが鍵である。定額制運賃が事業者の自主性を尊重するものである限り、消費者の利便に寄与するものであろう。

の営業割引も運賃体系弾力化の手段である。割引運賃が広く利用されている典型的な例は航空輸送であるが、規制緩和された運輸産業において消費者を引きつけ、需要を拡大する役割を果たすのは多くの場合、営業割引である。ただ、流し営業主体のタクシー事業では運賃の差異が直接的に両者の選択に伝わらないという問題がある。この点、事業者の創意工夫が必要であらう。業界の一部で、営業割引の拡大が無秩序な運賃競争に発展するのではないかという懸念が表明されているが、法第9条の3第4項の運賃変更命令が適切に運用されれば、この問題はないと思われる。この際の判断基準として、法では社会経済的に見て不適切かつ旅客の利便を害する、不当差別にあたる、不等競争を引き起こすの三点が規定されている(法第9条第5項による)。実質

的には旧航空法のもとで営業割引運賃に適用されていた(公益事業では、電気ガス等の料金にも適用されている)ネット・レベニュー・テスト(ある割引運賃の導入が減収をもたらさないか否かをチェックする)なども、客観的な基準であり得る。逆に行政側には、過度の介入で事業者の自主的な営業努力を阻害しないよう配慮する必要がある。

## 5. むすび

小論では規制緩和の目的とわが国運輸事業における制度改革について論じた。ミクロ経済学では、完全競争市場がもたらす資源配分効率が重視され、その目的を達成するために不要な公的規制の排除、市場機構の活用が提唱されてきた。しかし、近年では、このような静態的な価値基準に加え、イノベーションなど市場競争がもたらす革新性、動態的価値が重視されるようになっており、事業法改正や行政運用上の指針のあり方等の規制制度改革においてもこの点が重視されるべきである。

一方、運輸関連の事業法においては、比較的特殊と思われる事業免許の解釈を通じて強い公権力が位置づけられてきたが、このような「公」の考え方は、当然ながら、市場機構をベースとした産業運営になじまない。その意味で事業法改正は、公権力行使型の規制運営からの決別でなくてはならない。運輸関連事業法は、行政の力によって「公共の福祉の増進」を目指してきたが、規制緩和によってその達成手段が「マーケットの見えざる手」に移行したのである。ただし、市場競争は予め結果を提示するものではなく、その点で制度設計の論議における限界を持っていると考えられる。

事業法はある意味で規制の方針を形成するに過ぎず、個別の運用は政省令や通達による指針によって示される。しばしば指摘されるのは、基本的方針で規制緩和が示されても、運用の段階で競争制限的な措置がとられる懸念である。小論では、タクシー事業の事業法改正に際して示された経済的規制に関連する各種通達を検討することによって、この点の検証を試みた。2000年に改正された道路運送法はタクシー事業に関して緊急調整条項を有しており、この点自体が競争政策との対比で問題とされたが、それ以外にも、事業申請処理上の具体的な取り扱いについて、市場機構が要求する機会の平等が必ずしも満たされないのではないかと思われる基準があり、その問題点を指摘することができる。

市場競争の大きな目的は市場構造自体の変化、市場行動の多様化をもたらすことにある。新しいサービスは消費者に選択の多様性をもたらし、セグメントにあった価格設定は経済厚生を増大させる。需給調整規制撤廃を原則とする運輸関連事業法の改正は、基本的にこの方向を目指すものと判断されるが、詳細な制度設計まで含めて考えれば、改革は道半ばであると思われる。行政主体には、市場本来の目的が達成される制度の設計と運営の徹底を期待するところである。

#### 参考文献

- 1) Stiglitz, J. E. : *Whither Socialism?* MIT Press; Cambridge, 1994
- 2) 岡野行秀 「わが国運輸行政の問題点」 『季刊現在経済』 Vol. 27、pp.72-87、1977年
- 3) 兼子仁 『行政法』 岩波書店、1997年
- 4) 原田尚彦 『行政法要論全訂第四版』 学陽書房、1998年
- 5) 村上泰亮 『反古典の政治経済学要綱』 中央公論社、1994年
- 6) 山内弘隆 「鉄道改革と新しい鉄道政策」 林敏彦 編『公益事業と規制緩和』 東洋経済新報社、1987年
- 7) 山内弘隆、上山信一 『パブリック・セクターの経済・経営学』 NTT出版、2003年
- 8) 山口真弘 『運輸法通則の研究』 (財)交通協力会、1985年
- 9) ロバート・トリソン、ロジャー・コングルトン 編 『レントシーキングの経済理論』 勁草書房、2002年