

○判例解釈：自動認可運賃と監督官庁による指導：新潟タクシー価格協定事件

大久保直樹*

1. はじめに

本件の事実関係等については、2以下のとおりである。ここでは、本件についてあらかじめ二つの点に注意を促しておきたい。

第一に、本件審決は、本件で問題となった監督官庁の働きかけを行政指導とは呼ばず、単に「本件指導」と呼んでいる。本稿は原則としてこの用語法を尊重したが、本件審決は「…新潟運輸支局等の行為を行政指導というかどうかは本件では本質的ではない」と述べているから、本件指導を行政指導と呼んでも誤りではないだろう。本稿において、行政指導という言葉を使った部分もある。

第二に、本件に登場する「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」（以下、特措法）は、本件排除措置命令の後2013年に改正された。本件は、2013年改正前の特措法を前提とした事件である¹。

* 学習院大学法学部法学科教授。本稿は、岡田羊祐・川濱昇・林秀弥編著『独占禁止法の経済学』（仮題）の初稿として提出したものである。早稲田大学の鈴木彩子氏が本件について執筆した原稿とあわせて、数次の校正を経て同書に収録される予定である。本稿は審決を評釈の対象としたが、審判請求の対象となった排除措置命令について、2013年9月28日土曜日開催の第40回法実務研究会において報告・議論をさせていただき様々な示唆をえたことをここに付記する。

1 2013年改正までのタクシー規制の変遷と、2013年改正後の特措法をめぐる動きについては、日野辰哉「タクシー事業における競争自由と公益」法学教室409号（2014）49頁以下を参照。

2. 新潟タクシー事件

2.1. 事件の概要

2.1.1. 事件の背景：タクシー特措法と自動認可運賃

タクシー事業者は、タクシー運賃を設定又は変更する際には、原価計算書その他タクシー運賃の額の算出の基礎を記載した書類を申請書に添付して、国土交通大臣に個別に申請し認可を受けなければならない（道路運送法9条の3第1項。同法同条2項が認可の基準を定めている）。

しかし、各地域に膨大な数のタクシー事業者が存在しているため、全ての事業者の運賃を個別に審査することは事実上困難である。そこで、各地方運輸局長等は、申請が出されれば自動的に認可する運賃水準の上限と下限などをあらかじめ「自動認可運賃」として設定していた。

自動認可運賃の下限を下回る運賃（以下、「下限割れ運賃」）は、直ちに道路運送法違反となるわけではなく、原則に従って個別に審査されるが、この事件の当時、国土交通省は、下限割れ運賃を非常に強く警戒していた。

なぜなら、平成14年2月に規制を緩和して以降、タクシー車両が大幅に増加し過度な運賃競争が行なわれるなどした結果、タクシー事業者の収益基盤が悪化してタクシー運転手の労働条件が悪化するなどの問題の生じた地域があったからである。

こうした事態に対して、国土交通省は、次のような一連の対策を講じた。

第一に、平成21年4月に「タクシー運賃制度研究会」を設置した。同研究会は、同年8月に取りまとめた報告書²において、①地域の実情に即した自動認可運賃の幅を設定すべきこと、②下限割れ運賃の審査を慎重に行うべきこと、③下限割れ運賃を採用するタクシー事業者に対する事後審査を慎重に行うべきこと等を指摘した。②や③の「慎重な審査」の内容を具体的にいうと、人件費、一般管理費、走行距離等に関する報告を毎月求めることなどである。

第二に、平成21年6月26日に「特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法」を制定した（同年10月1日施行）。

2 タクシー運賃制度研究会「タクシー運賃の今後の審査のあり方について」http://www.mlit.go.jp/report/press/jidosha03_hh_000063.html

以下「2013年改正前特措法」とよぶ)。同法は、国土交通大臣の指定した「特定地域」のタクシー事業者が、単独で又は共同で、事業譲渡、合併、減車等の「事業再構築」を定めた「特定事業計画」を作成できることとした。この制度は、競争者間の共同行為を可能にするものであるが、独占禁止法の適用を除外するものではない。

新潟交通圏においても、以上の動きを踏まえて、次のような施策が実施された。

第一に、2013年改正前特措法の施行を受けて、平成21年10月21日に自動認可運賃が改定され、上限を据え置いたまま下限が引き上げられた（以下、この改定前の自動認可運賃を「旧自動認可運賃」、改定後の自動認可運賃を「新自動認可運賃」という）。その結果、旧自動認可運賃を適用していた27社の小型車及び中型車の特定タクシー運賃はいずれも、新自動認可運賃の下限を割れることとなった。

第二に、2013年改正前特措法に基づいて、新潟交通圏³は平成21年10月11日に特定地域に指定され、同年11月6日、新潟交通圏特定地域協議会が組織された。同協議会は、北信越運輸局自動車交通部長を会長とし、市や県の事業者団体（26社も会員である）の代表者も加わって組織されたものであり、平成22年3月31日に新潟交通圏地域計画⁴を作成した。

北陸信越運輸局及び同新潟運輸支局（以下、「新潟運輸支局等」）は、以上のような施策を実施するにあたって被審人らと接触した際に、新自動認可運賃へ移行することを促す方向で働きかけをした。

2.1.2. 事実の概要

本件において違反行為をしていたとされた26社は、新潟交通圏においてタクシー事業を営んでおり、平成22年度における26社の合計市場シェアは、営業収入ベースで約81.0パーセントであった。

3 新潟交通圏は、平成17年3月21日に他の市町村と合併する前の新潟市、同日に新潟市に編入された新潟県豊栄市及び同県中蒲原郡亀田町並びに同県北蒲原郡聖籠町の区域からなる。

4 http://www.tb.mlit.go.jp/hokushin/hrt54/bus_taxi/kouji/niigata.pdf

26社は、2.1.1のような新潟運輸支局等の働きかけを受けて、遅くとも平成22年2月22日までに、次のような合意（以下、本件合意）をした。

すなわち、小型車については、タクシー運賃を、新自動認可運賃における下限運賃として定められているタクシー運賃とし、かつ、初乗短縮距離運賃⁵を設定しないこととする。中型車については、新自動認可運賃における下限運賃として定められているタクシー運賃とする。大型車と特定大型車については、新自動認可運賃における上限運賃として定められているタクシー運賃とする。

公正取引委員会は、本件合意が、公共の利益に反して、新潟交通圏におけるタクシー事業の取引分野における競争を実質的に制限していたものであり独占禁止法2条6項に規定する不当な取引制限に該当し同法3条の規定に違反するとして、26社のうち1社を除く25社に対して、排除措置と課徴金納付を命じた。これに対して、26社のうち15社が、両命令の取消しを求めて審判請求をしたが、公取委は、下記のように述べて、請求を棄却した⁶。

2.2. 審決の要旨

(1)「…『一定の取引分野』は、原則として、違反者のした共同行為が対象としている取引及びそれにより影響を受ける範囲を検討し、画定されるものと解される（…）。

そして、一定の取引分野を画定するに当たっては、現実に行われている競争関係のみならず、潜在的な競争関係も考慮される（…）。

…本件合意は、本件合意は、小型車、中型車、大型車及び特定大型車の全ての車種区分に係る特定タクシー運賃を対象としている。

また、…26社は、一部の車種区分に係るタクシー車両を保有していないタク

5 新潟交通圏においては、本来の初乗距離である1.3キロメートルに対し、初乗距離を短縮する場合の距離は700メートルと定められている。

6 本件審決については、金井貴嗣・公正取引776号40頁、岩本論・ジュリスト1482号88頁がある。

なお、本件審決に対しては取消訴訟が提起されているとのことである。<http://www.kohtsukai.net/backnumber/150406/150406.html>

シー事業者も含め、本件合意に基づき、小型車、中型車、大型車及び特定大型車の全ての特定タクシー運賃について、本件合意のとおり運賃変更認可申請を行い、当該申請のとおり認可されたところ、運賃変更認可申請を行って認可されていれば、当該申請時点において保有していない車種区分に係るタクシー車両についても、その後当該車種区分に係るタクシー車両を保有するに至った際、特定タクシー運賃に関する新たな申請を要することなく、直ちに当該申請済みの特定タクシー運賃を適用することができるのであるから、本件合意が、潜在的な競争関係も含めて、小型車、中型車、大型車及び特定大型車の全ての車種区分に係るタクシー事業についての競争関係に影響を及ぼすことは明らかである。

したがって、26社が行った本件合意の対象である取引及びそれにより影響を受ける範囲は、新潟交通圏における小型車、中型車、大型車及び特定大型車を包含するタクシー事業の取引分野であるから、本件における一定の取引分野は、『新潟交通圏におけるタクシー事業の取引分野』である。」

(2) 「…26社が本件指導により新自動認可運賃へ移行するか否かについて意思決定の自由を失っていたとは認められず、また、新潟運輸支局等が本件指導を超える行政指導をした事実も認めることはできない。そして、26社は、新自動認可運賃への移行を合意したばかりでなく、その意思で新自動認可運賃の枠内の特定の運賃区分に移行すること及び小型車について初乗距離短縮運賃を設定しないことまで合意したものであり、結局、26社は、新潟運輸支局等の行政指導による強制等により意思決定の自由を失った状況の下で本件合意をしたものではないから、…被審人らの主張は採用できない。」

(3) 「…本件では、26社は新自動認可運賃に移行することを合意したばかりでなく、新自動認可運賃の枠内での特定の運賃区分に移行すること及び小型車について初乗距離短縮運賃を設定しないことまで合意しているところ、…新潟運輸支局等が新潟交通圏のタクシー事業者に対し新自動認可運賃の枠内での特定の運賃区分に移行することや、小型車について初乗距離短縮運賃を設定しないことを求める行政指導をした事実は認められず、26社が新自動認可運賃に移行することばかりでなく、新自動認可運賃の枠内での特定の運賃区分に移行すること及び小型車について初乗距離短縮運賃を設定しないことま

で合意したことは、本件指導の範囲を明らかに超えているから、その余の点について検討するまでもなく、到底正当化されるものではない。」

3. 法的視点からの考察

3.1. 一定の取引分野：判示(1)について

本件審決は、「新潟交通圏におけるタクシー事業の取引分野」という市場を画定し、小型車、中型車、大型車及び特定大型車といった車種区分ごとに市場を画定しなかった。

審決によれば、新潟交通圏において事業活動を行うすべてのタクシー事業者が、すべての車種区分に係るタクシー車両を保有しているわけではなかった。しかし審決は、一部の車種区分に係る車両をその時点では保有していない事業者も、本件合意に従って運賃変更の申請し認可されていれば、その後当該車種区分に係る車両を保有し次第直ちに申請済みタクシー運賃を適用できることを理由として、全ての車種区分について潜在的な競争関係があるとして、「新潟交通圏におけるタクシー事業の取引分野」という市場を画定した。

本件審決のような市場画定は、企業結合規制の分野においてしばしば見られる。すなわち、ある需要者にとって選択肢となる供給者の範囲と、別の需要者にとって選択肢となる供給者の範囲が異なる場合であっても、供給者にとって代替性があれば、公取委は包括的な市場をしばしば画定する。一部の車種区分に係る車両をその時点で保有していない事業者も本件合意に従って運賃変更を申請しているなどの本件審決の認定は、供給者からみた代替性をうかがわせる事情と言えるだろう。

こうした実務の背景には、たとえば、次のような理屈があるのかもしれない。すなわち、市場支配的状态又は市場支配力の形成・維持・強化を判断する際には、検討対象市場における競争に参加する供給者の牽制力がもっとも重要であるのだから、供給者の顔ぶれが変わらなければ、おそらくは、市場支配的状态又は市場支配力の形成・維持・強化についての判断も同じとなるだろう。そして、供給者にとって代替性がある場合には、潜在的供給者を含めて市場を画定すれば、顔ぶれは同じになる。そうであるならば、需要者ご

とに別個の市場を画定したとしても、反競争性の判断は結局のところ一致するから、需要者ごとに区別する必要はない。

仮に、上記のような理屈が背後にあるのだとすると、本件について車種区分ごとに市場を画定しなかったことは疑問である。本件合意をめぐる主な争点は、市場支配的状态又は市場支配力の形成・維持・強化ではなく、正当化理由の有無だからである。

本件について正当化理由の有無を検討するにあたっては、少なくとも、小型車及び中型車と、大型車及び特定大型とを分けて検討する必要があるだろう。なぜなら、合意された運賃水準が、小型車及び中型車と大型車及び特定大型車とでは異なるからである。

この点、本件審決は、「いずれの車種区分についても特定の運賃区分への移行を合意した」といったように本件合意を抽象化した上で、ひとまとめにして検討した。

しかし、仮に、下限割れ運賃の設定が法律によって禁止されていたとしよう。この場合に、下限の95%の運賃水準で合意をすることと、上限運賃への移行を合意することとは、異なった考慮が必要となるだろう。このような場合とのバランスを考えると、本件においても、合意された運賃の具体的水準に注意して検討する必要があると言える（その上で結論が一致することは十分にありうる）。

そして、違反行為者の行動は、小型車及び中型車の需要者と大型車及び特定大型車の需要者とは嗜好が異なっていたことをうかがわせるのではないか。小型車及び中型車については下限までしか引き上げず、大型車及び特定大型車については上限まで引き上げたという事実は、「前者の需要者は運賃の引き上げに敏感だが、後者の需要者はそうでもない」とタクシー事業者が認識していたことを物語るのではないか。こうした認識を前提にすると、需要者の嗜好は少なくとも二つに分かれ、小型車及び中型車の需要者と大型車及び特定大型車の需要者それぞれに対する競争がおこなわれる場として、別個の市場を画定できそうである。

このように分けて検討する場合、より悩ましいのは、本件合意の、小型車

及び中型車に関する部分であろう。タクシー事業者間の合意過程をみても、そちらの合意形成に重点が置かれている。そこで、下記においても、小型車及び中型車に焦点をあてて論述する。

なお、小型車については、初乗距離短縮運賃を設定しないことも合意されているが、この点については、3.2の末尾で述べる。

3.2. 正当化理由の有無

独禁法の教科書には、「…事業法規制や行政指導によって強制されている行為であれば、独禁法違反とはできないであろう。」⁷と書かれており、当事者も、これを前提とした主張をした。本件審決は、26社が本件指導により新自動認可運賃へ移行するか否かについて意思決定の自由を失っていたとは認められないと認定し、この主張を退けた（本稿の「2.2 審決の要旨」(2)）。

強制されていない競争制限行為だからといって自動的に独禁法違反となるわけではない。強制されているとは言えないが独禁法に違反しないか、という問いに対する答えが、本稿の「2.2 審決の要旨」(3)であり、同部分は、被審人らが、新潟運輸支局等の働きかけ内容を超えた合意をしたので違反であるとした。

本件審決は言及していないが、この部分の判断枠組みは、石油製品価格協定刑事・最判昭和59年2月24日刑集38巻4号1287頁によったものと思われる。石油製品価格協定刑事事件の当時、石油業界は値上げの必要性に迫られていたが、各社がその個別的判断によって引き上げることは事実上できず、値上げの上限に関し業界が事前に通産省（当時）の了承を得よう行政指導をされていた。こうした状況において、最高裁は、「各事業者の従業者等が、値上げの上限に関する…業界の希望案を合意するに止まらず、その属する事業者の業務に関し、通産省の了承の得られることを前提として、了承された限度一杯まで各社一致して石油製品の価格を引き上げることまで合意したとすれば、…独禁法三条、八九条一項一号、九五条一項によって禁止・処罰され

7 白石忠志『独禁法講義〔第7版〕』（有斐閣、2014）56頁

る不当な取引制限行為（共同行為）にあたる」と判断した。

この点について、被審人は、次のように主張していた。すなわち、激しい価格競争の中で値上げをする以上、下限運賃に移行する以外に実質的に選択肢はなく、新自動認可運賃に移行することは、新自動認可運賃の下限に移行することと実質的に同内容である。

審決は、合意に向けて話し合う過程で、小型車の運賃区分を上限にしてはどうかと提案した事業者がいたと認定しているが、被審人からすれば、そのような提案の意図は「皆で引き上げるのであれば成功する可能性が高いから、どうせなら上限まで引き上げてはどうか」というものであって、一社単独で上限まで引き上げる意図があったわけではない、ということになるだろう。

こうした被審人の主張については、次の2つのことが指摘できる。

第一に、移行する運賃水準を特定して合意しなくても特定の運賃水準となっていた、という場合であっても、水準を特定して合意してはならないというのが、独禁法の立場なのではないか。

実は、石油製品価格協定刑事事件も、次のような状況にあった。すなわち、石油製品価格協定刑事事件が起こった当時の石油業界は、オペック及びオアベック等による原油値上げという石油製品の客観的値上げ要因を抱え、値上げの必要に迫られていた。しかし、事業者の希望する値上げ幅で値上げをすることは許されず、通産省の了承を得なければならなかった。こうした状況において、値上げの上限に関する希望案を合意すれば、せめてその上限いっぱいまでは値上げしたいと考え実行するのは無理もなかったのではないか。

このように考えると、石油製品価格協定刑事事件においても、値上げの上限に関する希望案を合意する行為と、了承された限度一杯まで各社一致して石油製品の価格を引き上げることまで合意する行為とは、区別できなかったのではないかと思われるが、最高裁は、二つの合意を区別している。

第二に、総体としてみれば低廉な価格を好む需要者であったとしても、中にはそうではない需要者が含まれており、そのような需要者が一定数存在するのであれば、1円でも高いと商売が成り立たないわけではないだろう。たとえば、いわゆる流しのタクシーを需要者が利用する際には、常に必ず最安

値運賃のタクシーに乗車できる/するとは限らないのであって、タクシー会社としても、それを考慮して運賃を設定することがありえるのではないか。

なお、小型車については、初乗距離短縮運賃を設定しないことも合意された。初乗距離短縮運賃については、自動認可運賃の本来の初乗距離（1.3キロメートル）に達した際に、自動認可運賃の初乗運賃と同一となるように初乗運賃及び加算運賃を定めた場合には、自動認可運賃に係る認可申請があったものとみなされることになっていた。本件審決の理屈からすれば、初乗距離短縮運賃の初乗運賃と加算運賃を調整して、本来の初乗距離に達したときに下限割れ運賃とならないように合意することはともかく、設定しないこととするのは正当化しえないことになるだろう。

3.3. 新自動認可運賃に移行するという合意について

本件の事実関係からは離れるが、もし仮に26社が、運賃区分を特定せずに新自動認可運賃に移行するという合意をするにとどめ、結果として下限にそろうたという場合に、公取委がどのような判断をしたのかは興味深いところである。

国交省は、下限割れ運賃に対する審査の厳格化などの検討に際して、次のようなことを指摘していた⁸。すなわち、タクシー事業においては、歩合制賃金が採用されており、人件費が運送収入と連動している。このような場合に、事業者の申請値に基づいて人件費を査定すると、人件費の水準が際限なく下がることを容認し、労働条件等の悪化を助長し、それが安全性やサービスの質の低下を通じて利用者に不利益をもたらすことが強く懸念される。

こうした指摘を前提にすると、下限割れ運賃を避ける旨の（特定の運賃区分を指定しない）合意は、単純にタクシー事業者の事業経営上の必要性にとどまらず、安全性やサービスの質の低下を防ぐという社会公共的な目的に資

8 前傾注2・4、7頁。

運賃に占める原価の割合は明らかではないが、全国ハイヤー・タクシー連合会のホームページによると、平成22年度実績・全国平均で、人件費が原価の72.8%を占める。
<http://www.taxi-japan.or.jp/content/?p=article&c=115&a=9>

するものと言える。相談事例の中には、社会公共的な目的に基づく競争制限を認めたとされるものもある⁹。このような事例との関係で、公取委がどのような判断をしたかは、興味深いところである。

9 独占禁止法に関する相談事例集（平成 21 年度）事例 8。この事例は、燃料 A の卸売事業者を会員とする事業者団体からの相談である。需要者の平常時の取引先である小売業者が、大規模災害時には供給できなくなるかもしれないことを前提とした相談である点に注意して、公取委の回答を読む必要がある。

