

タクシー事業者に対する運賃変更命令等の差止請求が認容された例

【文 献 種 別】 判決／大阪地方裁判所

【裁判年月日】 平成 27 年 11 月 20 日

【事 件 番 号】 平成 26 年（行ウ）第 86 号

【事 件 名】 輸送施設使用停止命令並びに運賃の変更命令差止請求事件

【裁 判 結 果】 一部認容、一部却下

【参 照 法 令】 行政事件訴訟法 37 条の 4、特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法 16 条の 4、17 条の 3

【掲 載 誌】 判例集未登載

LEX/DB 文献番号 25541777

事実の概要

Xは、大阪市域交通圏を営業区域とする一般乗用旅客自動車運送事業の許可を受け、同営業区域においてタクシー事業を営む会社である。一般乗用旅客自動車運送事業者は、旅客の運賃及び料金を定め、国土交通大臣の認可を受けなければならないが（道路運送法 9 条の 3 第 1 項）、特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法（平成 25 年法律第 83 号による改正後の平成 21 年法律第 64 号。以下「特措法」という）の施行前は、行政運用上の措置として、一定の範囲内の運賃（自動認可運賃）であれば個別の審査を省略して認可を行い、上記範囲の下限額を下回る運賃（下限割れ運賃）については個別の審査を行うこととされていた。Xは、特措法施行前の平成 18 年 11 月 30 日には下限割れ運賃をもって道路運送法 9 条の 3 の規定による認可を受けていた。

特措法では、公定幅運賃の範囲が適用された準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業者に係る旅客の運賃には道路運送法 9 条の 3 は適用されず（特措法 16 条の 3）、一般乗用旅客自動車運送事業者は公定幅運賃の範囲内で運賃を定めて届け出なければならないものとされた（同法 16 条の 4 第 1 項・2 項）。国土交通大臣は、平成 26 年 1 月 24 日、大阪市域交通圏を特措法 3 条の 2 第 1 項に係る準特定地域として指定した。近畿運輸局長は、大阪市域交通圏におけるタクシーの公定幅運賃の範囲を同年 2 月 28 日付け公示により公表した。当該公示に係る公定幅運賃の上限額

及び下限額は、当時の自動認可運賃の上限額及び下限額にそれぞれ消費税増額分を上乗せしたものであった。

Xは、平成 26 年 3 月 31 日、特措法 16 条の 4 第 1 項の届出をした。当該届出に係る運賃の額は、Xが認可を受けていた下限割れ運賃と同額である。近畿運輸局長は、同年 4 月 22 日、Xに対し、公定幅運賃の範囲内の運賃を設定した運賃変更届出を同年 5 月 7 日までにしよう勧告した。Xは、同年 4 月 28 日、Y（国）を被告として出訴し、特措法 16 条の 4 第 3 項に基づく運賃変更命令及び同法 17 条の 3 第 1 項に基づく輸送施設使用停止命令（以下「使用停止処分」という）又は一般乗用旅客自動車運送事業許可取消処分（以下「事業許可取消処分」という）の差止めを求めた。なおXは同年 6 月 16 日に仮の差止めの申立てをしており、大阪地決平 26・7・29（判時 2256 号 3 頁）は申立てを一部認容している。

判決の要旨

本判決は、Xがした運賃の届出について近畿運輸局長が運賃変更命令をすることの差止請求、及び運賃変更命令違反を理由として近畿運輸局長がXに対して使用停止処分又は事業許可取消処分をすることの差止請求を認容した。他方で本判決は、Xが公定幅運賃の範囲内ない運賃の届出をしたこと（運賃の設定違反）を理由とする使用停止処分の差止訴訟については、「重大な損害」要件（行訴法 37 条の 4 第 1 項本文）の充足を否定した。

1 重大な損害を生ずるおそれの有無について

「1 回目の運賃変更命令がされた後、早ければ 2 か月程度の間にその命令違反を理由とする使用停止処分及び 2 回目の運賃変更命令を経て、その命令違反を理由とする事業許可取消処分の手続が開始され、それから間もなく事業許可取消処分がされるものと認められ、事業許可取消処分に至った場合には、タクシー事業の遂行自体が不可能となり、原告の事業基盤に深刻な影響が及ぶことになる。このように上記各処分が短期間の内に反復継続的かつ累積加重的にされていくと事後的な損害の回復が著しく困難となるというべきであって、上記各処分がされることにより生ずる損害は、処分がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受けることなどにより容易に救済を受けることができるものであるとはいえず、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ救済を受けることが困難なものであるということができ、その回復の困難の程度等に鑑み、上記各処分によって X に『重大な損害を生ずるおそれ』があるものと認められる」。

「運賃の設定違反を理由とする使用停止処分は、……反復継続的にされる危険があるということではできないから、運賃の設定違反を理由とする使用停止処分がされた後に取消訴訟を提起して執行停止の決定を受けることなどにより救済を受けることが可能であると考えられる。また、運賃の設定違反を理由とする使用停止処分を受けた X が運送収入の減少等の経済的損害を被ることは否定できないものの、……その営業に深刻な打撃を与えるものではなく、事後的に金銭による回復が可能なものということができる。これらの点に照らすと、運賃の設定違反を理由とする使用停止処分によって X に『重大な損害を生ずるおそれ』があるものとは認められない」。

2 運賃変更命令等をすることの違法性について

「国土交通大臣等は、公定幅運賃の範囲の指定に当たって、当該地域に下限割れ運賃で営業していたタクシー事業者が存在する場合には、当該事業者の運賃や経営実態等をも考慮した上で当該地域における公定幅運賃の下限額を定めることを要するものというべきである。そうであるところ、近畿運輸局長は、……大阪市域交通圏において下限割れ運賃で営業していた X 等のタクシー事

業者の運賃や経営実態等を全く考慮せずに公定幅運賃の範囲を指定したものであるから、その判断は、判断の過程において考慮すべき事項を考慮しなかったことにより合理性を欠くものと認められる」。「本件公定幅運賃公示に係る公定幅運賃の範囲の指定については、近畿運輸局長の裁量権の範囲を超え又はその濫用があるものということができるから、上記指定を前提に、運賃変更命令や、運賃変更命令違反を理由とする使用停止処分又は事業許可取消処分をすることも、裁量権の範囲を超え又はその濫用があるものとして、違法となる」。

判例の解説

一 裁判例の状況

特措法の施行以降、同法に基づく運賃変更命令等の差止訴訟は多くのタクシー事業者によって提起されており、仮の差止めの申立てを一部認容した裁判例が既に複数存在している。運賃変更命令及び同命令違反を理由とする使用停止処分又は事業許可取消処分について仮の差止めを命じたものとして、前掲大阪地決平 26・7・29 のほか、大阪地決平 26・5・23（裁判所ウェブサイト。抗告審大阪高決平 27・1・7 判時 2264 号 36 頁も原決定を維持）がある。いずれの決定においても、運賃の設定違反を理由とする使用停止処分との関係では「償うことのできない損害」（行訴法 37 条の 5 第 2 項）の発生が否定されており、「本案について理由がある」要件に関しては、公定幅運賃の範囲の指定について近畿運輸局長の裁量権の逸脱濫用が認められている。

そのほか、運賃変更命令について仮の差止めを命じたものとして、①福岡地決平 26・5・28（判例集未登載（LEX/DB 文献番号 25504147）。抗告審福岡高決平 27・1・7 判例集未登載（LEX/DB 文献番号 25505807）も原決定を維持）、②福岡地決平 26・5・28（判例集未登載（LEX/DB 文献番号 25504148）。抗告審福岡高決平 27・1・9 判例集未登載（LEX/DB 文献番号 25505806）も原決定を維持）がある。「本案について理由がある」要件に関しては、①は、自動認可運賃を公定幅運賃としたことについて処分行政庁の裁量権の逸脱濫用を認める構成をとっているが、②は、申立人の事業が特措法の規制対象である過当な値下げに該当するか否かを考慮せずに

運賃変更命令を行うことは裁量権の逸脱濫用となるという立場をとっている。

二 差止訴訟の訴訟要件充足性

1 処分がされる蓋然性

本判決は、行訴法3条7項が、一定の処分又は裁決が「されようとしている場合」であることを差止訴訟の訴訟要件として規定しており、差止訴訟については行政処分がされる蓋然性の存在が必要である旨述べている。最一小判平24・2・9（民集66巻2号183頁）の判示に従ったものといえる。Yは、運賃の設定違反を理由とする使用停止処分については弁明の機会が付与されていないこと、運賃変更命令違反を理由とする使用停止処分・事業許可取消処分については処分要件となる運賃変更命令がされていないことを主張したが、本判決はいずれの処分についても蓋然性を認めている。その理由としては、①Xが公定幅運賃の範囲内にある運賃変更届出をする可能性は低い、②近畿運輸局長が公定幅運賃の範囲内ない運賃の届出をしたタクシー事業者を放置することは考え難い、③近畿運輸局長の公示に係る処分基準によれば、その要件が満たされる場合には、原則として処分権者が運賃変更命令及び同命令違反を理由とする使用停止処分・事業許可取消処分を相次いであることが予定されているという点が指摘されている。Xが公定幅運賃の範囲内ない運賃の届出をした事実に加え、①～③が認められるとすれば、運賃変更命令違反を理由とする事業許可取消処分についても蓋然性があるといえよう。

2 「重大な損害」要件

「重大な損害」要件に関して本判決は、前掲最判の判示を引用して、処分がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受けることなどにより容易に救済を受けることが可能か、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ救済を受けることが困難かどうかを検討している。運賃変更命令及び同命令違反を理由とする使用停止処分・事業許可取消処分との関係では、各処分が短期間の内に反復継続的かつ累積加重的にされていくことや、事業停止処分に至った場合にはXの事業基盤に深刻な影響が及ぶことが認定され、同要件の充足が肯定されている。前掲最判は、懲戒処分が反復継続的かつ累積加重的にされる危

険が現に存在する事案において同要件の充足を肯定しており、原告に対して不利益処分が反復継続的かつ累積加重的にされる危険がある場合には同要件の充足が認められるべきである¹⁾。その点で、上記の各処分との関係で同要件の充足を肯定した本判決の判断は妥当である。

他方で本判決は、運賃の設定違反を理由とする使用停止処分との関係では「重大な損害」要件の充足を否定した。その理由としては、①公定幅運賃の範囲内ない運賃の届出を重ねて行わない限り、同様の処分を受けるおそれはなく、処分が反復継続的にされる危険がない、②処分基準によれば、当該処分の内容は再違反で40日車（日車とは、1台の営業用車両を1日使用することをいう）の自動車等の使用停止にとどまり、Xの保有するタクシーの台数が90台であることに照らすと、その営業に深刻な打撃を与えるものではないという点が指摘されている。もっとも①に関しては、Xは平成26年6月3日に（消費税を転嫁するためとして）公定幅運賃の範囲内ない運賃の届出をしており、処分が反復的にされる可能性が全くないとはいえないのではないと思われる。また本判決は、結論において近畿運輸局長による公定幅運賃の範囲の指定について裁量権の逸脱濫用があるとおり、この指定を前提に上記処分をすることも違法となると考えられる。原告に対して不利益処分をすることが違法であり、しかもその処分がされる蓋然性があるにもかかわらず、当該処分の差止めを求めることができないというのは問題である。解釈論としても、そのような処分の差止訴訟が認められる方向を目指すべきではないか²⁾。

3 補充性の要件

補充性の要件（行訴法37条の4第1項ただし書）に関して本判決は、運賃変更命令及び同命令違反を理由とする使用停止処分・事業許可取消処分の取消訴訟を提起したり執行停止の申立てをすること等により実効的な救済が得られるとは認められないし、上記各処分の予防を目的とした争訟方法として他に適当な方法があるとは解されないと述べている。前掲最判も、補充性の要件に関して、懲戒処分の取消訴訟等及び執行停止との関係でも補充性の要件を欠くものではないことを認定していたが、「重大な損害」要件の充足を肯定するに当たって検討済みの事項を補充性の要件において

再度取り上げる構成には疑問がある³⁾。

三 本案の争点

本件における本案の争点は、①特措法 16 条による公定幅運賃制度が憲法 22 条に反するか、②大阪市域交通圏を準特定地域に指定したことが違法か、③運賃変更命令等を行うことは近畿運輸局長の裁量権の逸脱濫用となるかという 3 点であった。本判決は③を肯定し、①・②については判断するまでもないとした。上記一掲記の裁判例において、公定幅運賃制度を違憲としたものはないが、公定幅運賃制度がその範囲内ない運賃による営業を許さない点でタクシー事業者の営業の自由と抵触するおそれがあることを指摘するものや（前掲大阪地決平 26・5・23、前掲福岡高決平 27・1・7）、特措法が憲法適合的に解釈されるべきであるとするもの（前掲福岡地決平 26・5・28（上記一②））がみられる⁴⁾。本判決は、公定幅運賃の範囲の指定に当たり下限割れ運賃で営業していたタクシー事業者の運賃等を考慮することが許されないとすれば、規制と目的との関連性に疑問が生じ得ると述べており、実質的にみて特措法の憲法適合的解釈を行っているといえるのではないと思われる。

本判決は、近畿運輸局長による公定幅運賃の範囲の指定について裁量権の逸脱濫用があることから、これを前提に運賃変更命令等を行うことも裁量権の逸脱濫用となるとした。本判決は、公定幅運賃の範囲の指定に関する判断には国土交通大臣等に一定の裁量があることを認めつつ、他方で公定幅運賃制度がタクシー事業者の営業の自由を相当程度制約するものであることを指摘している。規制対象となる事業者の営業の自由との関係で裁量権が制約されるという視点であり、本判決は、国土交通大臣等の判断が「事実の基礎を欠く場合、又は事実の評価を誤ることや判断の過程において考慮すべき事項を考慮しないこと等によりその内容が合理性を欠くものと認められる場合」には裁量権の逸脱濫用となるという一般論を提示している⁵⁾。

本判決は、①特措法が公定幅運賃制度を導入した趣旨は運転者の労働条件の悪化やそれに伴う安全性・サービスの低下等の防止にあるとする一方、②道路運送法 9 条の 3 に基づく認可を受けて下限割れ運賃で営業していたタクシー事業者は「他の一般旅客運送事業者との間に不当な競争を引き

起こすこととなるおそれがないものであること」等の基準（同条 2 項各号）を満たすものとして認可を受けたといえるから、当該事業者が当該運賃による営業を認めたとしても直ちに低価格競争が行われ、運転者の労働条件の悪化やそれに伴う安全性・サービスの低下等が生ずるとはいえないとして、③国土交通大臣等は当該事業者の運賃等を考慮して公定幅運賃の下限額を定めることを要すると述べている。特措法施行前に適法であった下限割れ運賃が値下げ競争を引き起こすとはいえないことは前掲大阪高決平 27・1・7 や前掲福岡高決平 27・1・7 でも指摘されており、従前の自動認可運賃の範囲を下回る運賃による営業を一切認めないものとするについて正当化事由は見当たらない。したがって、近畿運輸局長による公定幅運賃の範囲の指定は違法というほかなく、これを前提として運賃変更命令等を行うことも違法であると解される。

●—注

- 1) 原告に対して道路運送法 40 条に基づく処分が反復継続的かつ累積加重的にされる危険が現に存在することを認め、「重大な損害」要件の充足を肯定した例として、名古屋地判平 25・5・31 判時 2241 号 31 頁（控訴審名古屋高判平 26・5・30 判時 2241 号 24 頁もこの判断を支持）。
- 2) 芝池義一『行政救済法講義〔第 3 版〕』（有斐閣、2006 年）154 頁は、行政処分の違法性を確実に認識できる場合に差止訴訟を制限すべき理由は乏しいから、この場合には「重大な損害」要件を緩やかに解釈するべきであるとする。
- 3) 小早川光郎＝高橋滋編『詳解改正行政事件訴訟法』（第一法規、2004 年）87～88 頁〔山本隆司〕は、ここでの「適当な方法」は個別の法律が特別に定める権利保護の制度に限られるとする。由喜門眞治「判批」新・判例解説 Watch（法セ増刊）15 号（2014 年）67 頁も参照。
- 4) 公定幅運賃制度を違憲とする説として、渡辺昭成「判批」ジュリ 1480 号（2015 年）105 頁。武田芳樹「判批」法セ 720 号（2015 年）114 頁も参照。
- 5) 東京地判平 26・3・28 判時 2248 号 10 頁は、乗務距離規制がタクシー事業の中核である運行自体を直接規定するものであることを指摘して、同様の判断基準を提示している。「事実の基礎を欠く」基準を批判的に検討するものとして、常岡孝好「行政立法の法的性質と司法審査(2)」自研 90 巻 11 号（2014 年）5～9 頁。