

公定幅運賃の下限設定に係る裁量審査と仮の差止め

【文献種別】 決定／最高裁判所第三小法廷

【裁判年月日】 令和7年2月26日

【事件番号】 令和6年（行フ）第1号

【事件名】 仮の差止めの申立て一部認容決定に対する抗告審の一部取消決定に対する許可抗告事件

【裁判結果】 破棄自判

【参照法令】 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（令和5年法律第18号による改正前のもの）16条2項、行政事件訴訟法37条の5第2項

【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25574110

日本大学教授 友岡史仁

事実の概要

1 Xら（申立人）は、道路運送法4条1項の規定に基づき一般乗用旅客自動車運送事業（以下、「タクシー事業」という）の許可を受けた者である。Xらの営業所は、タクシー事業が供給過剰となるおそれがあるなどとして、「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」（令和5年法律第18号による改正前のもの。以下、「特措法」という）3条の2第1項に基づき「準特定地域」として指定されている東京都特別区、三鷹市および武蔵野市からなる区域（以下、「本件交通圏」という）内にある。

2 国土交通大臣から権限の委任を受けたA（関東運輸局長）は、平成26年2月、本件交通圏につき、特措法16条1項に基づきタクシー事業に係る旅客の運賃の範囲（以下、「公定幅運賃」という）を指定し、令和元年8月30日には消費税の税率引上げを契機に変更したが、さらに令和4年10月11日付関東運輸局長公示（関自旅二第1175号の3）によって上限および下限いずれについても、公示前の公定幅運賃よりもそれぞれ引き上げられることになった（以下、引き上げられる前を「本件旧公定幅運賃」といい、その後を「本件公定幅運賃」という）。

3 Xらは本件旧公定幅運賃内で運賃を定めて

営業をしていたが、令和4年11月11日付けでAに対し本件公定幅運賃の下限値を下回る運賃を定めて届け出た。しかし、XらはAに届け出た運賃が本件公定幅運賃内で定められていないことを理由として、同法16条の3第3項に基づく運賃変更命令、同17条の3第1項に基づく輸送施設のタクシー事業のための使用停止（以下、「使用停止処分」という）、タクシー事業の停止（以下、「事業停止処分」という）またはタクシー事業の許可の取消し（以下、「事業許可取消処分」という）の各処分等を受けるおそれがあるなどとして、Y（国）を相手に、これらの各処分等の差止めを求める本案事件に係る訴訟を提起するとともに、当該各処分等の仮の差止めを求めたのが、本件である。

4 第一審（東京地決令5・2・28判タ1526号149頁）では、本件各処分等のうち運賃変更命令および事業許可取消処分の仮の差止めを求める部分に限り、「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要」があるとしたうえで、それらの処分について「本案について理由があるとみえるとき」に該当するとし、Xの申立てを一部認容した。

第一審に対する抗告審（東京高決令6・4・16LEX/DB25620109）でも、運賃変更命令に係る仮の差止めを求める部分を限度として、第一審より限定的ながらも、Xの申立てを一部認容した。このため、Yが許可抗告を申し立てた。

決定の要旨

破棄自判。

1 特措法は「タクシー事業者間で過度な運賃値下げ競争が行われるおそれがある状況では、タクシー事業者が減車による収入減を恐れ、同取組が阻害される懸念があることから、公定幅運賃内で運賃を定めるべきものとするにより、運賃値下げ競争を一時的に制限する趣旨に出たものと解される。」

2 「公定幅運賃を指定し又は変更するに当たっては、当該特定地域又は準特定地域におけるタクシー事業に係る専門技術的な知見を踏まえた公益的見地からする判断が必要不可欠であるから、公定幅運賃の指定又は変更に係る判断は国土交通大臣等の裁量に委ねられるものと解される。

……公定幅運賃制度の趣旨に鑑みると、特措法は、特定地域又は準特定地域に営業所を有するタクシー事業者が、運賃の設定につき一定の制約を受けることを当然に予定しているものというべきであり、上記公定幅運賃の基準の内容に照らしても、同法が、国土交通大臣等に対し、公定幅運賃の指定又は変更に係る裁量権を行使するに当たり、当該地域において現にタクシー事業を営む個々のタクシー事業者の営業上の利益を保護する観点から、原審が指摘するような諸般の事情を考慮することまで求めているものとは解されない。」

3 「本件総括原価方式は、前記のとおり、当該地域に営業所を有する能率的な経営を行う標準的なタクシー事業者の中から抽出した原価計算対象事業者のタクシー事業に係る費用及び適正な利潤を算出し、これと運送収入が相償う運賃水準を基本として公定幅運賃を定めるものである。このような公定幅運賃の設定方法は、当該地域に営業所を有するタクシー事業者一般の営業上の利益を踏まえたものであり、特措法 16 条 2 項各号の規定に照らし、不合理なものとはいえないというべきである。」

なお、宇賀判事による反対意見がある。

判例の解説

一 本件の意義

タクシー運賃に係る抗告訴訟には複数の種類が見られるが¹⁾、このうち本件は公定幅運賃制度に係る事例である。

そもそも、同制度により設定された下限値以下の運賃で届出をした事業者による仮の差止め²⁾のほか差止訴訟³⁾に係る先例が下級審において見られるが、公定幅運賃の指定に係る裁量権の逸脱濫用をいずれも認定した点において共通している。他方、本件は本件旧公定幅運賃から本件公定幅運賃へと変更に係る判断に裁量権の逸脱濫用の有無が争点となった。

これに対し、本件第一審および抗告審も、従前の公定幅運賃制度に係る判断と結論において申立認容の決定を下していたのに対し、本決定は同種の事例における初めての最高裁による判断であるとともに、処分庁側の主張を認容したものである。このため、学説上も、公定幅運賃制度の違憲性が指摘されるなど⁴⁾、同制度に係る厳しい判断も見られた中で、仮に類似の事例が続くとした場合、今後の事案解決方法においては、おそらく結論が真逆になることが想定されよう。

他方、本件以外にこれまで最高裁に係属された仮の差止め事例は稀少であり、しかもいずれにおいても実体判断がなされていないため⁵⁾、その判断がなされた点において、本決定は仮の差止めに係る貴重な先例になったことは確かである。

二 公定幅運賃制度概要

本件において取り上げられた公定幅運賃制度について、若干概観しておきたい⁶⁾。

タクシー運賃に係る規制について、事業者は道路運送法 9 条の 3 第 1 項の規定によって国土交通大臣から認可される必要があるところ、特措法は「道路運送法の特例」について定めるものとして位置付けられた (1 条)。同法 16 条 1 項の運賃の範囲が適用された特定地域および準特定地域における運賃は、道路運送法 9 条の 3 の規定の適用がなく (16 条の 3)、その場合の運賃は国土交通大臣への届出によるとされ (16 条の 4 第 1 項)、その場合にも指定された運賃の範囲内で定めなければならないとされた (同条 2 項)。

他方、特措法 16 条では、特定地域および準特定地域におけるタクシー事業に係る運賃の範囲を国土交通大臣 (18 条によって地方運輸局長に委任可) が指定することとし (1 項)、その範囲を定める基

準として「能率的な経営を行う標準的な一般乗用旅客自動車運送事業者が行う一般乗用旅客自動車運送事業に係る適正な原価に適正な利潤を加えた運賃を標準とすること」(2項1号)などとされており、この運賃の指定範囲が「公定幅運賃」を指す。

なお、届け出られた運賃が範囲内にはよらない場合、国土交通大臣は変更すべきことを命ずることができること(16条の4第3項)、特措法の命令等に違反したときは、事業停止または許可の取消しができるとされるほか(17条の3第1項)、届出された運賃によらないで運賃を収受した者には罰金刑が科せられる旨定められている(20条の3第2号)。

三 本決定の裁量審査について

1 本決定の思考方法について

本決定の判断の流れを見るに、①特措法の趣旨を明らかにしたうえで、②公定幅運賃の指定・変更に係る判断が国土交通大臣等の裁量に委ねられるとし、③個々のタクシー事業者の営業上の利益を保護する観点から諸般の事情を考慮するまでもないこととされている。

このうち②の部分は、特措法の規定に照らして判断されるべきであるが、少なくとも同法16条2項各号の規定からは一義的に読み取ることが困難であろう。公定幅運賃制度に係る従前の下級審レベルの判断でも、②のような考え方は常に承認されており、そもそも適正な原価に適正な利潤を加えた計算方法をとることを原則とする「総括原価方式」⁷⁾がタクシー運賃の算定ベースにあることの特質として、当然行政裁量が認められる旨解されたといえる。

そこで、①に照らして③に至る本決定の思考方法は、果たして特措法の規定等に照らして正当な判断であったのかが、問題となる。この場合、法廷意見は現在のタクシー事業者の営業上の利益を個別的に考慮する必要はないという立場(以下、「非個別事情考慮型」という)であったのに対し、宇賀判事の反対意見はそれを必要とする立場(以下、「個別事情考慮型」という)であったと思われる。このような理解に立てば、本決定における司法審査の手法としては、Xらのような下限値以下の運賃で届出する事業者に係る個別事情の重要度を評価すべきか否かに着目したとして、判断過程審査(実質的考慮事項審査)⁸⁾によったと評することが

できよう。

なお、タクシー運賃に係る諸事例の特徴としても、このような二つの解釈上の相違は従前から見られるため⁹⁾、事例としての新規性があるとはいえないが、最高裁による実質的考慮事項審査において、重視すべき事項を決する手法の一つとして、貴重な先例となり得る。

2 裁量基準と司法審査の手法との関係

本件では、根拠法規における要件規定が抽象的であるため、処分庁により事前に裁量基準が公表されていたが、その際、処分庁の恣意を避けるために、できるだけ判断根拠を明確にできるかが、重要となろう。もっとも、裁量基準に合致していたからといって当然に適法となるものではなく、行政機関には案件ごとの個別事情に応じ、裁量基準に考慮事項として掲げられていないものについても考慮義務の存否が問題となる¹⁰⁾。

本件の場合、下限値を設定するうえで、タクシー事業者間で差異がある(燃料油脂費や役員報酬等)ため「各原価計算対象事業者が要した費用のうち、最も低い水準のものをを用いる」とされるなど具体的な裁量基準における特殊な考慮事項は示されていた。しかし本件の場合、その点に加えて、Xらの営業実態を前提に設定した下限値以下の運賃につき個別事情考慮義務が処分庁に存在するといえるかが、ここでの問題になる。次にこの点を見ておきたい。

3 本決定の妥当性(個別事情考慮義務の当否)

本決定は、公定幅運賃の基準内容に照らしても、現にタクシー事業を営む個々の事業者の利益を保護する観点から「原審が指摘するような諸般の事情を考慮することまで求めているものとは解されない」と結論付けている。これに対し、個別事情考慮型を採用する宇賀判事の反対意見は、公定幅運賃制度が営業の自由に対する過度な制約になり得る前提に立って、当該準特定地域やXらの営業実態に鑑みた解釈を展開し、法廷意見との間で事案解決方法に差を見せている。

仮に本決定を肯定的に評価するならば、特措法の規定の形式に即した厳格な解釈であったといえる。すなわち、二にも取り上げたように、一度決めた設定値の幅内に収まらない届出運賃には不利益処分や罰則を科すことでそれ以外を一切認めな

いこと、下限値以下の運賃に対する配慮に係る明文規定がないこと、仮にあったとしてもそれは運用面における要求であって、実定法規が一義的に要求するものではないことといったように、同法の諸規定から個別事情考慮義務を読み取れない点に着目したと思われる。その他、特措法が届出による形式審査を採用し、道路運送法のように認可を通じた実質的な審査を求めない手続構造も、本決定では意識されていたかもしれない。

しかし、実質論でいえば、そもそも幅をもった運賃設定が可能であることは、一定の運賃競争を容認していたと解されるわけで、その中にあって、特措法上「標準」とされる運賃を算出するうえで上限値と下限値の幅を算定する必要があるところ、原価および利潤の適正性等、法文上も要考慮事項の精査が期待されているといえるのではないか¹¹⁾。その意味では、本決定は原審が「諸般の事情」としていたものを考慮する必要はない旨判示したものの、とりわけ「タクシーの需給状況を踏まえた過度な運賃競争を引き起こす蓋然性」を非要考慮事項とし、Xらの事業実態を考慮から完全に排除すべきと解することは難しいと思われる。

すなわち、事業者は需給状況を踏まえたうえで運賃設定を行うことが前提となるのであって、特定した地域に幅運賃制度を導入するそもそもの趣旨が過度な運賃競争を是正するためであること(準特定地域については特措法3条の2)からすれば、運賃算定においてそのことは当然に考慮に入れておくべきであったのであり、この意味において、本件交通圏が需要増加に伴う供給不足に陥った事実を考慮すべき旨示した宇賀判事の反対意見は首肯されることである。

四 その他の課題

行政事件訴訟法37条の5第2項以下では、仮の差止めに係る諸要件を規定しているが、第一審および抗告審もそうであったように、従前の決定例において、本案訴訟(処分差止訴訟)の適法性のうち、不利益処分の蓋然性や「重大な損害が生ずるおそれ」等を判断しつつ、「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があるか否か」の該当性を検討するのが一般的であった。

これに対し、本決定はAの裁量判断の違法性部分のみを審理し事案解決を図っているため、本

案訴訟の中でも裁量権の逸脱濫用部分(行訴法37条の4第5項の規定部分)をもっぱら重視している。このような判断方法は、本決定の立場として、この部分のみで紛争解決が可能と判断したことによるものと思われる。

したがって、仮の差止めに係る審理のあり方として、本決定が当然一般化し得るものではなく、特に不利益処分の蓋然性が連続的に予定される事例においては、仮の差止めの対象となり得る処分の範囲画定をはじめとしたより丁寧な審理が期待されよう¹²⁾。

●—注

- 1) 運賃規制以外にも参入規制の観点からタクシー事業と行政裁量の関係に触れた友岡史仁『経済行政法の実践的研究』(信山社、2022年)53頁以下参照。
- 2) 大阪地決平26・5・23裁判所ウェブサイトとその抗告審である大阪高決平27・1・7判時2264号36頁、大阪地決平26・7・29判時2256号3頁等参照。
- 3) 大阪地判平27・11・20判時2308号53頁とその控訴審である大阪高判平28・6・30判時2309号58頁(ワンコインドーム事件)等参照。
- 4) 例えば、阿部泰隆『行政法の解釈(4)』(信山社、2019年)88頁以下参照。
- 5) 最決平24・4・16LEX/DB25483244、最決平24・11・30判時2176号27頁。
- 6) 制度の概略は、友岡史仁「判批」『経済法判例・審決百選〔第3版〕』(有斐閣、2024年)268~269頁参照。
- 7) 「総括原価方式」には事業別に多様なパターンがあり得る。このあたりは友岡史仁『要説経済行政法』(弘文堂、2015年)168頁以下参照。
- 8) 判断過程審査の具体的手法および「実質的考慮事項審査」については、宇賀克也『行政法概説I行政法総論〔第8版〕』(有斐閣、2023年)377頁以下参照。
- 9) 例えば、道路運送法の運賃認可基準が「同一地域同一運賃の原則」を認めているかが問題とされた裁判例(大阪地判昭60・1・31行集36巻1号74頁(MKタクシー事件))がこれである。
- 10) 小早川光郎『行政法講義下I』(弘文堂、2002年)25頁はこれを「個別事情考慮義務」と称している。
- 11) 宇賀判事反対意見はその趣旨と思われる。また、前掲注9)に掲げた裁判例以降の原則的な判断方法とされてきたといえる。この点は、友岡・前掲注1)60頁以下等参照。
- 12) 本稿では触れないが、Xらが当事者訴訟(確認訴訟)を提起した場合は是非も考えられよう。運賃規制に係る事例ではないが、差止訴訟と併合提起された乗務距離最高限度規制に係る裁判例(例、名古屋高判平26・5・30判時2041号24頁)などがある。