

タクシー運賃カルテルと行政指導

- 【文献種別】 判決／東京高等裁判所
【裁判年月日】 平成28年9月2日
【事件番号】 平成27年（行ケ）第31号
【事件名】 審決取消請求事件
【裁判結果】 請求棄却
【参照法令】 独占禁止法2条6項、3条、7条の2第1項・第5項・第6項
【掲載誌】 公取委審決等データベースシステム

LEX/DB 文献番号 25543700

事実の概要

タクシー運賃は、従来から、道路運送法に基づく認可制の下にあるが、国土交通省（地方運輸局）においては、近年、タクシー運賃の認可の方式として、上限・下限の一定範囲内であれば自動的に認可する自動認可運賃方式を採用し、その下限割れの運賃（以下、「下限割れ運賃」という。）を適用しようとするタクシー事業者に対しては、厳格な審査の下に個別に認可してきた。このため、タクシー事業者の中には、当初から、下限割れ運賃を適用する事業者が存在し、また、経済状況等に対応して自動認可運賃の下限が引き上げられることがあり、その度ごとに、旧自動認可運賃を適用していた事業者の中に新たに新自動認可運賃の下限割れ運賃を適用する事業者が出てくることになる。このため、運賃が多重化し、運賃競争が生まれることになる。

新潟交通圏では、平成21年10月までの間、上記の事情を反映して、タクシー事業者による運賃多重化の状況にあったことから、タクシー事業者間において運賃多重化の解消に向けた話し合いが行われてきたが、なかなか足並みは揃わなかった。その後、新潟交通圏は、タクシー事業に係る供給輸送力の削減と活性化措置の実施をめざすタクシー特別措置法（以下、「特措法」という。）の制定（平成21年）を受けて、国土交通省により、供給過剰の進行等によりタクシー事業が地域公共交通としての機能を十分に発揮できない「特定地

域」に指定され、タクシー事業の適正化及び活性化を推進するための地域計画を作成する新潟地域協議会が組織された。地域協議会は、地方運輸局長、自治体の長、タクシー事業者、地域住民等の地域の関係者を構成員とするものであるが、新潟地域協議会が作成した地域計画は、平成22年3月に作成され、同4月に公表された。この計画においては、タクシー運賃に関し、「地域計画の目標及び目標を達成するために行う事業」の中に、過度な運賃競争への対策として、北陸信越運輸局が下限割れ運賃に対する審査を厳格化すること、現に下限割れ運賃を採用している事業者に対する輸送実績等の報告徴収を行うことなどが記載されていた。

公取委によれば、新潟交通圏のタクシー事業において約81%の市場シェアを占める法人タクシー事業者26社は、新潟地域協議会への対応について話し合う必要が生じたことを契機として、新潟市ハイヤータクシー協会（以下、「市協会」という。）の数回の例会を通じて、タクシー運賃の変更について話し合いを行い、遅くとも平成22年2月20日までに、小型車、中型車、大型車及び特定大型車の距離制運賃、時間制運賃、時間距離併用制運賃及び待料金（以下、「特定タクシー運賃」という。）を、平成21年10月1日付けで改定された新潟交通圏に係る自動認可運賃（以下、「新自動認可運賃」という。）における一定の運賃区分として定められているタクシー運賃（小型車と中型車については新自動認可運賃における下限運賃、

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、かつ、小型車については初乗距離短縮運賃を設定しないこととする合意(以下、「本件合意」という。)をしたものと認定されている。本件合意は、平成23年1月26日に行われた公取委の立入検査により事実上消滅したが、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って、違反行為はすでに消滅しているが、特に排除措置を命ずる必要があるとして排除措置が命じられるとともに、課徴金の納付も命じられた(平成23年12月21日)。これに対し、平成24年2月17日、15社から、排除措置命令及び課徴金納付命令の取消しを求めて審判請求がなされたが、公取委は、平成27年2月27日、審判請求を棄却する旨の審決(以下、「本件審決」という。)を行った¹⁾。そこで、本件審決の取消訴訟が提起されたのである。

判決の要旨

1 各社の運賃値上げに向けての話合いの経緯、話合いの取りまとめ内容及び取りまとめ後の各社の行動に照らして、26社が遅くとも平成22年2月20日までに、特定タクシー運賃の値上げについて、共同歩調をとる趣旨で、本件合意を行ったことを優に認めることができ、これが独禁法が禁ずる共同行為に該当することは明らかである。また、26社が他社への疑心暗鬼を取り除きつつ、お互いに抜け駆けを許さない状況を作りながら、タクシー運賃について相互拘束性を有する明確な内容の本件合意を形成したものと見え、本件合意が新潟地域協議会のための一般的な意見の取りまとめに過ぎず、何を取り決めたか不明で何らの拘束力もない薄っぺらなものであったとの原告らの主張は採用できない。

2 新潟運輸支局等の担当官が、新潟交通圏のタクシー事業者又はそれを構成員とする事業者団体に対し、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行ったことがうかがわれるが、新自動認可運賃への移行を促す方向での要望ないし一般的な指導の範囲を超えて、監査や行政処分を背景に、収支に関わりなく全社一律に新自動認可

運賃への移行を強制するようなものであったとは認めることができない。また、原告らが本件合意をするに当たり、調査報告や監査の負担が1つの考慮要素となったことは否めないものの、むしろ、新自動認可運賃への移行の有無、移行の時期及び移行する運賃区分についての選択の自由があることを前提として、自らが競争上不利な立場とならないために、相互拘束を目的として本件合意を行ったものと認められる。したがって、本件合意は行政指導によって強制されたものとは認められない。

3 新潟運輸支局等がタクシー事業者に対して行った行政指導は、新自動認可運賃への移行を促す要望ないし一般的な指導に止まることは既に認定したとおりであり、これを超えて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を求めたり、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といった行政指導を行ったことを認めるに足る証拠はないから、26社が全ての車種について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ことは、本件指導の範囲を明らかに超え、そもそも行政指導に従った行為とはいえない。原告らになされた行政指導は、新自動認可運賃への移行を促す要望ないし一般的な指導に止まり強制を伴うものではなく、したがって全社に対してなされたとしても各社の収支状況に関わりなく一律の移行を求めるものではない上に、本件合意に至る経緯で値上げの幅や初乗距離短縮運賃の採否について種々の意見が出され、話合いと説得により集約されたことからすると、新自動認可運賃への移行の要望が当然に各社の収支状況に関わりなく一律に新自動認可運賃の特定の運賃区分等への移行を意味するものであったとは認め難い。したがって、原告らが行政指導に従って本件合意を行ったことは認められない。

判例の解説

一 タクシー運賃に係る規制の変遷

タクシー運賃は、元来、道路運送法9条の3

に基づき、認可制の下にあり、その2大認可基準は、「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こと」と「他の一般旅客自動車運送事業者との間に不当な競争を引き起こすこととならないものであること」(2項1号・3号)である。道路運送法9条の3は、個別申請・個別認可制を採用していることから、運賃競争が不可避であった。

このため、国土交通省(旧運輸省)は、道路運送法の制定(昭和26年)以来、タクシー運賃に係る競争の回避・緩和策に腐心してきた。当初、タクシー運賃の認可の運用上、「同一地域同一運賃」の原則を採用していたが、裁判所において、この運用が道路運送法に違反すると判断されるに至り(MKタクシー単独運賃引下げ認可申請事件・大阪地判昭60・1・31行集36巻1号74頁)、この原則は廃止に追い込まれた。その後、運賃認可の運用上、10%の幅にあれば自動的に運賃を認可する自動認可運賃方式が採用されるに至った(平成9年)が、自動認可運賃の下限割れであっても上記基準に適合していれば認可せざるを得ず、実際にも、自動認可運賃の下限割れ運賃の認可を受けてタクシー事業を行う事業者が登場することとなった。その後、一時期、規制緩和の時代を迎え、上記前者の認可基準が「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を超えないものであること」と改正されるに至ったが、その後、特措法の制定により、その認可基準が再び「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こと」と読み替えられることとなり、規制緩和の時代の前の基準に戻ることとなった²⁾。特措法は、タクシー事業が地域公共交通としての機能を十分に発揮するべく、特定地域を指定し、指定地域において、タクシー事業における供給輸送力の削減及び活性化措置に係る計画を策定・実施するため、自治体の長、タクシー事業者、地域住民、学識経験者等からなる地域協議会を設置することなどを定めるものであった。新潟交通圏は、特措法に基づき、特定地域に指定されるとともに、新潟地域協議会も設置され、また、国土交通省(地方運輸局)において、新自動認可運賃が公示され、その下限運賃の引上げが行われるに至った。本件は、このような状況の下で

生じたものである。

その後も、特措法を改正する新特措法が議員立法として制定され(平成25年)、指定地域においては、極めて狭い幅の公定幅運賃(例えば、中型車の初乗運賃680円~660円)として指定し、従来認められてきた自動認可運賃の下限割れ運賃を認めないこととされた。しかし、この公定幅運賃の指定についても、裁量権の濫用・逸脱であるとする多くの判決・決定が出るに至っている³⁾。

以上のように、国土交通省(旧運輸省)において、タクシー運賃に係る競争の回避・緩和策が繰り返し採用されてきたが、いずれも成功していない。しかし、この間、行政側からのタクシー事業者に対する何らかの働きかけが試みられてきたことは想像に難くない。

二 本件合意と行政指導——強制と正当化事由

原告らは、運輸当局により、新自動認可運賃の特定の運賃区分等への一律移行の行政指導を受け、(i)強制されてやむを得ず本件合意を行ったのであり、また、(ii)本件合意は、このような行政指導に従ったものであり、独禁法の究極目的に沿うものであり正当化される、と主張していた。

このような主張の検討に当たっては、行政指導とはなにかが問題となるが、一般的には、行政指導とは、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないもの」(行政手続法2条6号、行政指導ガイドライン「はじめに」)とされており、ここでも、このように捉えることを前提として検討を進めたい。

本件合意のような価格カルテルと行政指導との関係については、すでに、石油価格カルテル刑事事件最高裁判決(最判昭59・2・24判時1108号3頁)と公取委の行政指導ガイドライン(平成6年6月30日最新改正平成22年1月1日)がその考え方を明らかにしている。

上記最高裁判決は、まず、価格が市場の自由な競争によって決定されるべきことは、独禁法の最大の眼目とするところであり、価格形成に行政がみだりに介入すべきでないことは、同法の趣旨・

目的に照らして明らかなどころであるとした上で、法律に直接の根拠を持たない価格に関する行政指導であっても、例外的に、(a) 必要とする事情がある場合に、(b) これに対処するため社会通念上相当と認められる方法によって行われ、(c) 「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達を促進する」という独禁法の究極目的に実質的に抵触しない場合には、これを違法とすべき理由はなく、事業者間の価格の合意であっても、それが適法な行政指導に従い、これに協力して行われたものであるときは、その違法性が阻却されると判示する。また、公取委の行政指導ガイドラインも、公正かつ自由な競争を維持・促進するためには、価格設定が事業者の自主的な判断に委ねられる必要があり、行政機関は、法令に具体的な根拠がない価格に関する行政指導により、価格の引上げ又は引下げについて、その額・率（幅）等目安となる具体的な数字を示して指導することは、独禁法との関係において問題を生じさせるおそれがあると述べる。

ところで、上述のように、特措法の下でも、自動認可運賃の下限割れ運賃を適用してタクシー事業を行うことは認められており、運輸当局においてこれ自体を否定することは違法である。だからこそ、自動認可運賃の下限割れ運賃の適用を認めないこととするために新特措法が制定されたのである。したがって、特措法の下で、自動認可運賃の下限割れ運賃を認めず自動認可運賃への一律移行を行政指導することは違法であり、仮にこのような違法な行政指導に従って（ないし強制されて）本件合意が行われたとしても、その違法性が阻却され正当化されることもないことは、上記最高裁判決が示すところである。

また、運輸当局において、特措法の下でこのような違法な行政指導を行うことは考えにくく、本件の審・判決においても、運輸当局が行った行政指導といわれるものは、新自動認可運賃への移行を促す要望ないし一般的な指導に止まるものと認定されている。したがって、本件合意は、このような本件指導の範囲を超え、行政指導に従った行為とはいえないものであり、正当化されないものであったということになる。

●—注

- 1) 本件審決の解説につき、沢田克己・ジュリ 1492号 249頁。
- 2) この間の状況につき、舟田正之「道路運送法と独占禁止法によるタクシーの低額運賃規制」根岸古稀『競争法の理論と課題』（有斐閣、平成25年）497頁。
- 3) これらの判決・決定の検討・分析については、阿部泰隆「改正タクシー特措法（2013年）の違憲性・違法性——特に公定幅運賃、減車命令について」判時 2302号 13頁。

神戸大学特命教授 根岸 哲