

# 運輸政策の原点について

山口真弘  
YAMAGUCHI, Masahiro

成田空港高速鉄道株式会社相談役

## 1 はじめに

最近の運輸省の政策は、規制緩和と一辺倒の観がある。運輸事業の免許制度の廃止及び緩和、需給調整規制の廃止、許認可事項の縮減、技術的規制の簡素化など、すべて、規制緩和の方向において検討すべきものとされている。

しかし、これらの事項は、すべて運輸行政のやり方について議論されているのであって、運輸政策の本質について十分、考察を行った上で行われているようには思われない。

しかし、本来は、運輸政策とは、そもそも何であるか、何を目的として樹てられた政策であるか、運輸に関し、いかなる社会を形成しようとするのかという、いわば政策の本質についての考察が必要なのであって、これに基づいて、具体的に、どのような政策が樹てられるべきかが論ぜられるべきである。

そこで、本稿では、運輸政策の原点に立ち戻って、運輸政策は、そもそも何を目的とし、いかなる手段をとろうとするのかを検討しておきたい。

## 2 政策における目的と手段

国家の政策とは、国家が望ましいと考える方向を指し示し、これを達成するために国家がとるべき方策である。具体的には、政策は、国家が望ましい社会を形成するために、ある目的をもって樹立され、この目的を達成するために具体的な手段が設けられる。すなわち、政策の樹立には、目的と手段の両面がある。

まず、すべての政策は、国家が、望ましいと考える社会を形成するため、ある目的の下に樹立されたものである。たとえば、国土の維持とか、社会の秩序の維持とか、国民の生活の安定や発展とか、国民の安全の確保とか

の各種の目的の達成のために樹立される。

その目的は、社会が維持しようとする価値の体系である。しかし、その価値は、固定的なものではなく、社会が異なるにつれ、また時代が異なるに従って変動するものである。たとえば、自由主義的国家体制と社会主義的国家体制との間には、維持しようとする価値は大きく異なり、また、同じ社会でも時代の変化により異なるものである。

次に、国家の政策は、以上のような目的を達成するための手段に及ぶ。たとえば、以上の目的を達成するために、いかなる規制を行うか、あるいはその規制を緩和するか、あるいは自由な競争に委ねるか、あるいは国が直接その施設の建設・運営を行うかなどは、すべてその目的達成のための手段である。事業の免許制や利用料金の規制なども、手段に着目した政策の内容である。

さて、国家の政策とは、国家が望ましいと考える社会を形成するために、国家がとるべき方策である。そして、運輸政策とは、国家が望ましい社会を形成するために、運輸に関しとるべき方策である。運輸に関しとるべき方策とは、人又は物の場所的移動に関しとるべき方策という意味である。これは、人は行動するものであり、行動の主要な内容が、人又は物の場所的移動であるからである。国家は、国民の利益を図るために、この場所的移動を確保する責務を有するものである。したがって、国家は、運輸政策として、人又は物の場所的移動に関して望ましい社会を形成するための方策をとることを必要とする。

そして、人又は物の場所的移動に関し望ましい社会とは、国民にとって、便利で安全な運輸手段が整備され、それが国民にあまねく提供される社会ということになる。

しかし、何が望ましい社会と考えるかについては、マイカーを普及させ、若青年の人々の活力を増進させるよ

うな社会か、老人や子供の足が確保されている社会か、公共交通機関による通勤輸送が円滑に行われている社会かなど、多様な考え方があるであろう。いずれにせよ、望ましいと考えられる社会を形成するために、運輸に関し、いかなる目的を達成するために、いかなる方策をとるかが、運輸政策の原点である。

### 3 運輸政策の目的

#### 3.1 運輸に関する公共の福祉の維持・増進

まず、運輸政策は、上に述べた、運輸に関し望ましい社会を形成するために、具体的に、いかなる目的の方策を樹立するかを問題とする。

運輸政策の目的は、一言でいえば、運輸に関する公共の福祉の維持・増進である。およそ、国の政策は、すべて広い意味での公共の福祉の維持・増進を目的とすることはいうまでもない。広い意味での公共の福祉の維持・増進とは、国家を構成する国民の福祉の維持・増進とともに、これを支える国家の維持・存続をも含むものである。運輸政策の目的は、その公共の福祉の維持・増進を運輸に関して実現することである。

しかし、公共の福祉は、すべての政策の究極的な目的であるが、その意味については、抽象的な概念である。その具体的内容を一般的に規定した法律はない。運輸に関する公共の福祉についても同様である。

しかし、運輸や運輸事業の性質、わが国の国家体制や法律の制度等を勘案して、運輸に関する公共の福祉の内容を具体的に展開して、述べるとすれば、運輸政策の目的は、概ね次のとおりである。

第1に、運輸政策は、国民が必要とする運輸手段を確保することを目的とする。

第2に、国民に対し、安定的・継続的な運輸サービスの供給を確保することを目的とする。

第3に、運輸機関の運行による危険を防止し、国民の生命、身体、財産の安全を図ることを目的とする。

第4に、運輸機関の運行による悪影響を防止し、社会の環境の維持を図ることを目的とする。

第5に、運輸に関し、国民経済的にみた資源の効率的な利用・配分を図ることを目的とする。

第6に、運輸に関するサービスを国民に対し公正に分配することを目的とする。

第7に、運輸に関係する人々の利害関係の調整を図ることを目的とする。

第8に、国益の維持を図ることを目的とする。

#### 3.2 公共の福祉の内容

以下にはこれを詳述する。

##### 3.2.1 国民の必要とする運輸手段の確保

運輸政策の最も重要な目的は、国民の必要とする運輸手段を確保することである。前述したように、人の行動の主要な内容としての、人又は物の場所的移動を確保することは、国家の責務であるから、国家は、運輸政策として、国民の必要とする運輸手段を確保する目的をもって政策を樹立する必要がある。

ただし、このことは、国が、国民の必要とする運輸手段を、自ら提供しなければならない(国営事業)とする意味ではない。国民がその必要とする運輸手段をその国民自らが運行すること(自家用車)、又は国民が必要とする運輸手段を他人が運行すること(運送事業)であっても差し支えない。ただ、国家は、いかなる場合に、自家用車による運輸によるか、いかなる場合に、事業者による運輸によるかについて、それが、国民の必要とする運輸手段の確保の見地から判断して、政策を樹立することを要するのである。

国民の必要とする運輸手段の確保の目的は、次の3つの内容を含むものである。

その第1は、運輸手段のサービスの内容に関することである。サービスが利用者にとって便利かつ有用な性質のものであることである。その性質とは、運輸サービスの種類及び内容、路線又は区域、運輸頻度及び輸送力等を内容とするものである。ただ、サービスの内容についての要請は、不変なものではなく、時勢の変化に応じて変化する。近年は、輸送の高速性・利便性・快適性・随意性・安全性等の多様な、質の高い内容が求められるようになった。

その第2は、そのサービスの内容が、国民に普遍的に提供されることである。これは、利用者が具体的にそのサービスを利用するか否かにかかわらず、利用しようと思えば利用できるという利用可能性が普遍的に提供されることである。国民の誰もが、いつでも、どこでも、利用できるという利用可能性が提供されることである。もっとも、この利用可能性の要求は、時代とともに変遷する。道路交通の発達によって、鉄道による輸送の利用可能性の要求が低くなってきている。

その第3は、運輸サービスが、合理的な利用条件で提供されることが、必要である。輸送サービスが提供されたとしても、それが著しく高い価格で、又は厳しい利用条件で提供されたとすれば、それは国民の必要とする運輸手段が確保されたとはいえない。

### 3.2.2 運輸サービスの安定的・継続的な供給

運輸政策の第2の目的は、国民の必要とする運輸手段の提供が安定的かつ継続的に行われることである。

運輸手段は、しばしば国民の日常生活又は経済生活の基盤となっており、国民は、その存在を前提として、生活し、活動することになる。たとえば、人々は、しばしば鉄道沿線に住居を設け、通勤、通学、買い物、商業活動等を毎日行っている。そこで、国民の必要とする運輸サービスが、安定的かつ継続的に供給されなければ、国民の生活や経済の運営ができなくなる。そこで、運輸手段の安定的・継続的供給の確保が、運輸政策の主要な目的となる。

### 3.2.3 輸送の安全の確保

運輸政策の主要な目的の一つに、輸送の安全の確保がある。

運輸機関は、空間を移動する機関であるから、その物質的な性質上、人の生命、身体又は財産の損傷を生ずる事故がある程度発生するのを避けることができない。そこで、運輸機関の運行による事故を事前に防止し、人の生命、身体又は財産の損傷を少なくすることは、公共の福祉の内容として重要である。そこで、国家は、輸送の安全の確保を目的として運輸政策を樹立する。

輸送の安全の確保は三様の側面を有する。

その第1は、運輸機関の利用者、すなわち旅客その他として搭乗する人又は搭載する財産についての安全の確保である。

その第2は、当該運輸機関に搭乗してその運転を行う者の安全の確保である。

その第3は、運輸機関の外にある人又は物品、建物等の安全を確保することである。たとえば、自動車の運行によって、車外の歩行人に死傷を生じたり、航空機の墜落によって、地上の第三者に死傷を生ずるような危険を防止しようとするものである。

まず、第1の側面の、旅客等の、運輸機関の利用者の安全の確保である。運輸機関の運営者は、他人の生命、身体、財産に危険を及ぼすおそれのある機関を運行して人又は物を運搬するものであるから、国家は、その安全の確保のための政策を樹立する必要がある。特に、鉄道、航空、乗合自動車のような、多くの旅客等を輸送する機関の安全については、その必要性に異論を持つ人は少ないであろう。

しかし、これについて、国家が関与する必要がないとする意見もないわけではない。

その第1は、運輸機関の利用者は、数ある運輸機関の中から、自分の意思で、安全と考える運輸機関を選

んで利用しているのであるから、仮に事故による損害を受けても、選択を誤った自分が、自己責任の原則により甘受すべきであって、国家が運輸機関の安全について関与する必要がないという意見である。しかし、運輸機関の一般の利用者は、運輸機関を自由に選択できるといっても、その運輸機関の安全性について十分な知識をもっているわけではないし、国家は、国民の生命、身体、財産を保護する責務を持っているのだから、国家が、運輸機関の利用者の安全について、何ら関与しないというのは何人も納得しないであろう。

異論の第2は、運輸機関の事故については、国家は、事後のあと始末として、事業者と利用者の利害の調整を図っておけばよく、事前に国家が安全対策を講ずる必要がないというものである。つまり、輸送の安全が保たれない場合には事故が生ずるが、事故の加害者と被害者との間の利害関係については、国家は、損害賠償の制度を設け、また裁判制度により、事後に利害の調整を行うから、国家が事前に輸送の安全について、施策を講ずる必要がないというものである。しかし、一旦事故が生じた後に、国家が両者間の利害の調整を図るというのでは被害者の保護に欠けるものである。国民の生命、身体等の安全を守ることは国家の責務であるから、やはり事前に、安全確保のための方策を講ずる必要がある。危険な性質の事業については、やはり国家が事前に安全のための方策を講じ、なるべく事故が起らないようにすることが国家の責務である。このことは、医薬品の安全についてみれば、医薬品の製造や販売について、事前には放任しておいて、副作用などによって事故が起こった場合に、事後に被害者の損害を賠償させる方策を樹立しておけばよいとは、何人も考えないであろう。輸送の安全についても同様である。

第2に、運輸機関に搭乗する者自身が運輸機関を運転して事故を起した場合、たとえば、自家用車の事故による運転者の死傷は、いわば自業自得であって、国家が関与する必要がないとの意見もある。しかし、国家は、国民の生命、身体の安全を保護する責務を有するものであるから、これについて、まったく放置しておいてよいということにはならないであろう。

第3に、運輸機関の運行により、運輸機関の外にある人や物に損害を生ずる危険に対し、事前に安全の確保の措置をとる必要性については、異論をとる人はないであろう。たとえば、航空機の墜落により地上の第三者が被害を受けた場合には、被害者は、航空機の運行に何らの関係も責任もないのに被害を受けたものであるから、その被害者はもっとも手厚く保護されるべきであり、このような被害が生じないように、国家が事前に

施策を講ずる必要性は、もっとも大きいということができよう。

#### 3.2.4 公害の防止、環境の維持

運輸政策として、近年注目を浴びているものに、公害の防止、環境の維持の目的がある。

運輸機関は、空間を移動するという物質的性質により、また燃料等の使用により、騒音、振動、有害物質の排出、大気汚染、地球温暖化等を発生させる。近年、国民の健康で文化的な生活を確保し、環境を保全することが広く認識され、このことが公共の福祉の内容として、運輸政策の極めて重要な目的となってきた。

#### 3.2.5 資源の効率的な利用、配分

次に、運輸に関して国民経済的にみた資源の効率的な利用、配分が、運輸政策の目的となることがある。

経済学は、代替的な用途のある希少な資源をどのように利用、配分すべきかを論じ、資源の配分が効率的に行われることによって、国民の利益が最大になると説く。たしかに、資源の効率的な利用、配分が行われることは、国民経済的にみれば有利なことである。

そして、ある論者は、国家の規制を行うことなく、自由な私的活動に委せておけば、市場のメカニズムが有効に働くから、効率的な資源配分が達成されると説く。規制緩和論は、主としてこの論拠によるものである。

しかし、一方、市場経済には、いわゆる「市場の失敗」が存在するから、市場のメカニズムに委せておいては、効率的な資源配分が実現しないと説かれる。これは、市場経済には、外部経済の存在や外部不経済の存在、独占や寡占の発生、事業者、利用者間の情報量の相違、事業の採算性等の各種の問題があるから、自由な私的活動に委せておいては、効率的な資源配分が実現しない。そこで、資源の効率的な配分を実現するために、上記の各種の事情、特に外部不経済の存在などの事情を参酌して決定するため、政府による規制を必要とする説く。

市場経済に市場の失敗が存在することは否定できない。ただ、その事情は、個々の事業ごとに異なるものである。そこで、運輸政策は、個別の事業ごとに、各般の事情を考慮して方策を決定する必要がある。いかなる場合に、運輸事業を自由な競争に委せて市場のメカニズムに従わせるべきか、どのような市場の失敗に対処するためにどのような規制を設けるべきかは、運輸政策の具体的な内容として、個別の事業ごとに、その方策が樹立されるべきである。

ただ、わが国の国家体制は、自由主義的経済秩序を

基盤として成立しているものであるから、国民がいかなる事業に投資し、いかなる資源を利用するかは、本来国民が自己の責任と危険の下において自由に行うべきものであり、かりにそれが、国民経済的にみて、資源配分上、効率的でない場合であっても、私人の行動には、国家が関与すべきでないことを原則とする。

しかし、かつての国家総動員法体制のように、国家が一定の目的のために、資源の効率的な利用を図ることが必要な場合は、もちろん運輸政策は、資源の効率的利用を図る方策として利用される。社会主義国家においても同様である。

現代のわが国において、国家が、このような資源の効率的利用を目的として、政策を樹立することが適切であるかどうかは、議論のあるところである。しかし、望ましい社会の形成のために、これが肯定されるならば、資源の効率的利用を図ることが運輸政策の内容となる。自動車輸送の一部を、鉄道又は船舶による輸送に転換せよとする、いわゆるモーダルシフトの主張は、資源の効率的利用配分の一面をもっている。

#### 3.2.6 運輸サービスの分配の公正

以上述べた規制緩和の政策も、市場の失敗を論拠とする規制の政策も、いずれも効率的な資源配分を目的とした政策である。

しかし、運輸政策は、単に、資源配分の効率性のみを考えればよいというものではない。それは、運輸サービスが生活の基本的手段であり、これなしに、人々の生活が成り立たないからである。そこで、資源の効率的な利用がなされない場合においても、国民の生活に最低限度必要な運輸サービスは、国民に大きな負担なしに提供されなければならない。このことは、憲法25条が「国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」と定めており、最低限度の生活の内容として最低限度必要な運輸手段の確保が含まれると解されることから知る事ができる。

この考え方は、シビル・ミニマムの確保を必要とするというものであるが、これは、運輸サービスを人々の間にどのように分配することが公正かという問題である。これは、国民経済全体としての利益の増大をめざしている、資源の効率的な利用・配分とは、別個の問題である。その意味で、これは経済学がめざす問題ではない。人々の生活をどのように維持することが公正か、いかなる社会をもって望ましい社会と考えるかという価値判断の問題である。

シビル・ミニマムの確保は、このように運輸サービスの公正な分配を求めるものであるが、これは、所得水準の

低い個人にも、また所得水準の低い地域にも適用されるべきである。所得水準の低い人にも、その生活に最低限度必要な運輸サービスが分配され、また住民の所得水準が低く、経済力が小さい地域にも、その地域の存立に必要な運輸サービスが分配されることが求められる。

しかし、運輸サービスの分配の公平を完全に貫くことは不可能でもあるし、また適切だと必ずしもいいきれない。山間僻地にまで鉄道を敷設することが輸送サービスの公正な分配の点で適切といえるかどうか、生活路線と称せられるバス路線をどのように維持することが適切かどうか、運賃の社会政策的割引をどのように措置することが適切かどうかなど、輸送サービスを人々の間にどのように分配することが公正かが、運輸政策の重要な課題となる。

### 3.2.7 国土の総合的開発・地域の発展

次に、運輸政策は、国土の総合的開発や地域の発展を目的として樹立されることがある。たとえば、全国的な幹線鉄道網や基幹的な空港、港湾の整備による国民の活力の増進や過疎地の運輸機関の整備による過疎地域の維持・発展や大都市の地下鉄の整備による都市機能の維持等である。この運輸機関の整備は、普遍的な運輸サービスの供給を直接の目的とするものであるが、運輸サービスの供給が、今の段階では必ずしも必要でないと思われる場合でも、また資源の効率的な利用の点で必ずしも適切でない場合でも、国土の総合的開発、国土の調和のとれた発展、特別の地域の開発、発展を目的として、整備の政策が樹立されることがある。

運輸政策として、このような国土の総合的開発や地域の発展の目的のために、運輸手段の整備を行うことが適切かどうかは、疑問のあるところである。何故ならば、運輸政策の根幹的目的は、国民が現実に必要なとする運輸手段の確保にあるから、今の段階では必ずしも必要としない、いわば不急の運輸機関を整備して、国土の総合的開発や地域の発展を図ることが、運輸政策として適切かどうかは、疑問がある。また、資源の効率的な利用の点で適切でない運輸機関の整備も同様である。

しかし、国家が、何らかの目的のために、それを必要とするならば、このような運輸機関の整備を運輸政策として、とりあげることになる。たとえば、国土防衛の必要とか、地域格差の是正とか、地域の特殊性(たとえば、沖縄の特殊性)に基づく開発の必要とかの目的で、運輸機関の整備を行う政策が樹立されることがある。

### 3.2.8 国民の間における利害関係の調整

次に、運輸に関して、国民の間における利害関係の

調整を図ることを目的として、運輸政策が樹立される。もともと、国家の主要な役割の一つは、国民相互間の利害の衝突に対し、その利害を調整することにあるが、運輸に関して、このような調整を行うことが必要である。

その内容は、多岐にわたる。運輸機関とその運輸サービスの利用者との関係の調整(たとえば利用条件等の調整)、運輸機関と第三者との関係の調整(たとえば、運輸機関と事故の被害者との関係)、運輸機関内部における調整(たとえば、船長、船員の権限、船内規律)、運輸手段の所有権等に関する私法的秩序の形成(たとえば、自動車等の登録・登記)等がある。どのような調整を行うかは、運輸政策の基本的内容である。

### 3.2.9 国益の維持

運輸政策は、外国との関係において、自国及び自国民の利益の維持・増進を目的として樹立されることがある。

これは、人の共同生活の単位として国家がもっとも重要であり、国民は国家の構成要素であるから、その利益を維持・増進することが運輸政策の目的となるのである。

## 4 目的達成のための手段としての運輸政策

### 4.1 多様な手段

さて、運輸政策は、以上のような各種の目的を達成するために樹立される。次に、この目的を達成するための手段としてとるべき方策が、運輸政策の内容となる。

この方策は、国家の行為全般にわたるものであり、きわめて多岐にわたる。これを大観すれば、法令による作為又は不作為の命令、行政機関による法律行為的行政行為又は準法律行為的行政行為、行政機関による事実行為等が主なものであろう。

法令による命令は、法令により、国民に対し、一定の行為を行うべきことを命じ、又は一定の行為を行わないことを命じ、あるいは一定の行為の受認を命ずるものである。運輸に関する安全の確保等のため、一定の技術的な基準を設け、これによることを命ずることなど、非常に多く行われる運輸政策である。

次に、行政機関による法律行為的行政行為は、行政機関による命令、禁止、禁止の解除、補充行為等が主なものである。運輸事業の開始に関し、行政官庁が免許、許可等を行うこと、運輸事業の運賃、料金について利用者の利益を保護するため、行政官庁が認可等を行うことなど、もっとも多く運輸政策の手段としてとられる方策である。

行政機関の行う事実行為としては、基幹的な運輸機関を、国家が自ら建設することもある。また、私企業が

採算のとれない分野で、社会的には維持することが必要な事業について、国家が、自らこれを経営する方策も、また私企業にこれを行わせ、国家が、補助金等の交付によりその存続を図る方策も重要な運輸政策の内容である。

#### 4.2 手段についての留意事項

運輸政策の手段としてのこれらの方策については、次の4つの事項を注意しなければならない。

- (1) その第1は、これらの方策が運輸政策の目的を達成するために適切なものでなければならないことである。目的と手段の斉合性ももっとも重要である。ただ、一つの方策が多様な目的達成のためにとられることもあり、また、多様な方策が一つの目的達成のためにとられることもある。いずれにせよ、望ましい社会のために達成しようとする目的と、とろうとする方策とは、密接に結びついていなければならない。
- (2) その第2は、これらの方策が運輸政策の目的を達成するために適切なものであり続けることである。すなわち、これらの方策が設定当時は、適切なものであっても、事情の変化により適切なものでなくなる場合があり、この場合には、その方策の存続の意義が失われたことになる。規制は、一旦設けられると、情性的に維持されることが多いが、その目的との斉合性については、常に検討を行い、目的達成上、適切でなくなった場合には、速やかにその廃止を行わなければならない。
- (3) その第3は、これらの方策が効率的に行われることが必要である。国家が自ら行う行為については、いわゆる「親方日の丸」的な感覚で行われ、著しく非効率となっている場合が多い。また、国家が自ら事業を行わず、他人が行う事業について規制を行う場合にも、規制に要する費用を重視することなく、非効率的に行われることが多い。国家が自ら行う事業についても、国家が行う規制についても、これをできるだけ効率的に行い、その費用をできるだけ少なくすることが必要である。何故ならば、これらの費用は、究極的には国民の負担となるものであり、国民の負担は、可及的に軽減すべきものであるからである。
- (4) その第4は、特に国家が国民の行為に対し規制を行う場合であるが、その規制は、必要最小限度のものとする必要がある。これは、わが国の国家体制が自由主義的経済体制をとっているからである。自由主義的国家体制の下においては、本来国民の行動は、自由なのであって、国民の権利自由の制限や義務の賦課は、国政において、最大限の尊重を必要とする

るから、国家の規制による権利自由の制限や義務の賦課は、国家・国民の利益を擁護するために必要な最小限度のものでなければならないのである。

## 5 運輸政策の手段としての免許制度

さて、運輸政策としての方策は、運輸に関し望ましい社会を形成するための一定の目的を達成するための手段である。運輸政策としてのこれらの方策は、きわめて広汎である。これらを網羅して述べることは、多大の労力と莫大な紙面を要する。そこで、ここでは、一つの例として、免許制度だけについて、運輸政策の目的との関連について述べることにする。

免許制度は、ある事業の開始に関し、主務大臣の免許を必要とするというものであるが、その法律的構成は、第1に、一定の事業の経営を法律により一般的に禁止し、第2に、これを行いたいと思う者が免許を申請し、第3に、行政官庁が免許を行い、第4に、免許によりこれを受けた者がその事業の一般的禁止を解除され、適法にその事業を営むことができるという制度である。なお、ここで免許といっているのは、実定法上は特許又は許可と表現されているものを含むものである。

さて、前述のように、国民の必要とする運輸手段を確保することは、国家の責務であるが、免許制度は、主として、この国民の必要とする運輸手段を確保することを目的として、制度が構築されている。そこで、免許に当たっては、申請者が提供しようとする運輸サービスの質及び量が国民の需要に適合しているかどうかを審査し、更にこれを提供しようとしている者の資質、能力並びに事業の計画等が、国民の必要とする運輸手段の確保のために適切であるかどうかを確かめた上で、免許が行われている。

しかし、免許制度は、その事業に新たに参入したいと思う者にとっては、これが制限されるものであるから、事業者間の競争が抑制され、競争があれば生ずるかも知れない事業の効率化を妨げることもある。そこで、事業の効率性の増進を目標として、免許制度の廃止又は規制の緩和が主張されることがある。

しかし、運輸政策として、ある事業について、免許制度を維持すべきか、あるいは廃止すべきかは、単に事業の効率性のみ、特に外部不経済の存在等の事情を考慮しない事業の効率性のみを考慮して評価するのは、不当である。

まず、前述した運輸政策の目的に照らし、国民の必要とする運輸手段の確保の見地から、何れが適切であるかを判断しなければならない。また、その免許制度の維

持が、その事業による安定的・継続的なサービスの供給を確保するために必要であるか、免許制度の廃止が事業者間の競争の激化により安定的・継続的なサービスの供給に支障を生ずるおそれがないかどうかも検討されるべきである。また、運輸事業の免許に当って、安全な輸送をなし得る計画を有するかどうかを審査されているが、免許制度の廃止による事業経営の不安定が、輸送の安全や環境の維持を脅かすおそれがないかどうかも、検討されるべきである。更に、免許制度は、新規事業者の参入を制限することにより、既設の事業者の事業の運営の安定に貢献しているが、免許制度の廃止により、いわゆる生活路線の廃止など、運輸サービスの公正な分配は失われることがないかどうか、十分に検討される必要がある。

このように、運輸事業の免許制度の維持又は廃止の方策は、免許制度という手段により達成が期待されている目的に照らし、十分な検討の上、行われるべきである。

このことは、免許制度の運用についても同様である。たとえば、運輸事業の免許に当って、いわゆる需給調整規制の廃止を行うことは供給輸送力と輸送需要の量が不均衡とならないように規制することをやめるということであるが、その廃止は、これによって需給調整規制という手段により達成が期待されている目的に照らし、たとえば国民の必要とする運輸サービスの確保に支障がないかどうか、運輸サービスの安定的・継続的な供給に支障を生ずることがないかどうか、その地域における住民の最低限度必要な交通手段を奪うことにならないかどうか等につき、十分な検討の上行われるべきである。

以上、免許制度について、運輸政策における目的との

関連について述べた。要するに、運輸政策は、その手段においても、運輸に関し望ましい社会を形成するための目的を根幹として構築されなければならないのである。

## 6 まとめ

運輸政策とは、運輸に関し望ましい社会を形成するために、国家がとるべき方策である。

その政策は、第1に、望ましい社会を形成するためにとるべき具体的な目的を中心として構成され、第2に、この目的を実現するためにとるべき手段としての方策を樹立するものである。

運輸政策の目的は、多様である。特に重要な目的は、国民が必要とする便利で有用な運輸手段を確保すること、運輸サービスが国民に、安定的・継続的に供給されること、輸送の安全及び環境の維持が確保されること、市場の失敗を考慮に入れた上で資源の効率的な利用が図られること、運輸サービスの利用が国民に公正に分配されることである。

次に、目的を達成するための手段としての方策は、国家が自ら基幹的な施設を建設する等、国家が直接行う方策のほか、国民に対し規制を行う方策等、多岐にわたる。ただ、その樹立に当っては、これらの方策が運輸政策の目的を根幹として適切に構築されているものであること、効率的に行われるべきであること、並びにそれが国民に対しその権利自由を制限し、義務を課すものである場合には、政策の目的を達成するために必要な最小限度のものでなければならないことに留意すべきである。