

運輸事業の公共性について

山口真弘
YAMAGUCHI, Masahiro

成田空港高速鉄道株式会社顧問

1 はじめに

近年、運輸事業について、政府規制の緩和の政策が着々と進められている。

従来、私人の行う事業について、政府の規制が設けられたのは、その事業の公共性が、その根拠とされてきた。すなわち、その事業は公共性が高いので、事業への参入や撤退についても、事業の運営についても、また、その利用料金についても政府の規制を設ける必要があると考えられてきたのである。

しかし、近年、政府の規制は、弊害が大きいとして政府の規制の緩和が進められてきた。そして、規制緩和の効果について、経済の効率化が高く評価され、事業の公共性についての評価は少なくなってきた。いや、事業の公共性の名のもとに、不採算線の維持や不当な公共政策割引運賃のような不合理な負担を強いられ、事業の運営が困難になることから、事業の公共性のごときは考慮する必要がないとの議論まで生じてきた。

しかし、運輸事業について、その公共性をこのように無視してもよいであろうか。本稿では、運輸事業についての公共性の意義やその存在理由について述べてみたいと思う。

2 運輸事業の公共性と公共の福祉

およそ、国の政策は、すべて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、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含むものである。事業における公共性は、このように国民の福祉の維持増進とともに、国家の維持存続のためにその事業を維持する必要があるという性質ということになる。

なお、事業について、公共性のほか、公益性が論じられることがある。この公益性とは、事業自体の性質に着目して、それが国家、国民の利益のために必要であるという性質である。これに対し、公共性とは、その事業が上述の公益性を有するが故に、国その他の公的機関がその事業を維持する必要があるという性質である。

運輸事業の公共性とは、運輸事業について、公共の福祉の維持増進のために必要な性質ということであろう。なお、ここで運輸事業というのは、人又は物の運送を行う事業のほか、その事業の基礎となる施設の整備を行う事業を含むものである。

運輸事業の公共性は、具体的にみれば、次の3つの要素を含むものであろう。

その第1は、事業の消極的公益性とでもいうべきものである。これは、その事業が、他人に危険を及ぼすおそれがある等、一般の利益を害するおそれがある事業である場合に、その危険等を防止する必要があるという性質である。

その第2は、事業の積極的公益性とでもいうべきものである。これは、その事業が、一般に利用される運輸手段の確保等、国民の利益の維持増進のために必要であるという性質である。

その第3は、要措置性とでもいうべきものである。これは、前述の消極的公益性又は積極的公益性を確保するためには、私人の自由な活動に放任しておくことができず、何らかの国、地方公共団体等の公的機関の措置を必要とするという性質である。

3 事業の消極的公益性

3.1 公共性の第1の要素である事業の「消極的公益性」とは、その事業の性質が、他人に危害、危険、又は迷惑を及ぼすおそれがある事業であって、その危害等を防

止ることが必要であるという性質を有することである。もとより「消極的公益性」は、ひとり事業についてのみ、いえることではなく、自家運送を含め、個々の運送行為全般について、いえることである。すなわち、ある行為の消極的公益性とは、その行為が他人に危害、危険等を及ぼすおそれがあるので、これを防止する必要があるという性質である。しかし、本稿では、事業の消極的公益性に重点を置いて、述べることとする。それは、事業を営む者は、一般の行為者として危害を防止すべき立場にあるとともに、他の多くの人に危害を及ぼすおそれがある行為を、業務上行っているという立場にあるからである。

運輸機関は、人又は物を移動するために、空間すなわち陸上や海上や空中を運航する機関であるから、その物理的性質上、その運航に伴って、人の死傷又は物の損壊などの悪い出来事・事故がある程度発生することを避けることができない。このような事故は、被害を受ける人の面からみれば、運輸機関を運転する人自身が死傷した場合もあり、たまたまその運輸機関に乗り合わせた人、たとえば乗客に死傷を生じた場合もあり、更にその運輸機関の外にある、全くの他人を死傷させた場合(たとえば、自動車事故により歩行者を死傷させたり、航空機の墜落により民家の住民を死傷させたりする場合)もある。

運輸機関を運転する人自身の死傷は、いわば自業自得ともいえるが、国家の主要な任務の一つは、国民の生命、身体、財産を保護することにあるから、この場合についても、これらの事故の防止に国家として関心を持たざるを得ないが、特に、乗客や全くの他人についての事故の防止には強い関心を持たざるを得ない。乗客については、運輸機関との契約により自己の意思で運輸機関を利用するものであり、全くの他人とはいえないが、運輸機関との関係は、一時的かつ限定的なものであり、特にその数が多数である場合は、国家は特別に強い関心を持たざるを得ない。また、運輸機関の外にいる全くの他人については、その生命、身体、財産の安全を図るための関心を持つ者は、国家以外には存在しない。このように、運輸機関の運行による事故を防止し、人の生命、身体又は物の損害を少なくすること、すなわち安全の確保は、国民の福祉を維持するために極めて重要であって、この安全の確保の必要が消極的公益性の主要な内容である。

この消極的公益性について、次のような反論があるかもしれない。それは、個人の行動は、各人の自由に委せておくべきであって、国家の任務は、国民相互の間の利害の不一致が存在する場合に、これを事後に調整す

るだけでよい。事故が生じた場合に備えて、国家は、被害者と加害者の間の利害を調整するために、損害賠償の制度をあらかじめ定めておき、事後に、裁判制度によって調整すればよいから、国家が事前に、安全の確保に関心を持つ必要はないとの意見である。しかし、事故による被害者は、通常、運輸機関の乗客又は運輸機関の外にいる、歩行者や一般民家の住民などの他人であるから、事故が起こった後に利害の調整を行うというだけでは、被害者の救済に欠けるものがある。このことは、裁判制度が、その手数、費用、時間の点において、十分機能を発揮していないことから、知ることができる。そこで、運輸機関の運航による事故を事前に防止し、安全の確保を図ることが必要である。

消極的公益性についての次の反論は、利用者の自己責任の原則とでもいうべきものである。すなわち、運輸機関の利用者は、運輸機関が、たまには、事故を起こすことがあることを知りながら、自己の意思で、安全と考える運輸機関を選択して利用しているのである。したがって、仮に事故が発生し、利用者が損害を受けたとしても、選択を誤った利用者自身が、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、事前に関与する必要がないというものである。しかし、利用者が安全と考える運輸機関を選択するためには、運輸機関の安全について、技術的かつ専門的な十分な知識を持つことが必要であるが、一般の利用者にとって、これは極めて困難であるから、利用者に合理的な選択を期待することはできない。そこで、国民の利益を守る組織である国家は、その輸送が安全であるかどうかを審査して、国民の利益を守る必要がある。なお、被害者が、運輸機関の外にいる第三者である場合には、その者が自己責任を負うべきいわれはない。

また、消極的公益性についての反論として、事業者の自発的な配慮が期待できるから、特に消極的公益性をとりあげる必要がないというのがある。これは、運輸機関の利用者は、自己の生命、身体の安全を託する輸送機関を、自分の意思で選択するものであるから、事故を起こしそうな、安全でない運輸機関を選択するはずがないので、事業者は、自己の運輸機関が利用されなくなないように、安全性に十分配慮して事業を行うはずであるからというのである。たしかに、事業者の中には、優秀な技術力を持ち、また安全に関する施策を十分になし得る経営力を有し、安全に関する配慮を十分におこなっている事業者も少なくない。このような事業者に対しては、国家は、なるべく事業者の自発的な配慮を期待すべきであって、国家自らが安全に関する細部に亘っての配慮を行う必要はない。しかし、すべての事業者が

このような優秀な事業者ではない。優秀な事業者でない事業者の輸送の安全については、国が配慮して、国民の利益を守る必要がある。

3.2 次に、運輸機関は、その運行又は燃料の使用等によって、騒音、振動、有害物質の排出、大気汚染、水質汚染、人の健康悪化、環境の破壊、地球温暖化等の障害を発生することも少なくない。これらは、当事者、利用者以外の第三者に、非常に広く障害を及ぼすものである。これらの障害に対し、損害賠償の制度により、事後に損害を補償することは、その範囲が広範であり、多様でもあるので、技術的にきわめて困難であるばかりでなく、これを行っても、事後の賠償では、被害者の救済に欠けるものであり、事前にこれらの公害や環境の悪化等を防止することが必要である。この公害や環境の悪化を防止する等の必要も消極的公益性の重要な内容である。

多くの運輸事業は、このような他人に対する危険、危害、障害、迷惑等を発生させるおそれがある事業であり、これらの事業に、このような危険、危害等を発生させないように、事前にこれを防止すること、すなわち消極的公益性を確保することが国家の責務である。

4 輸送サービスの提供についての積極的公益性

4.1 公共性の第2の要素である事業の積極的公益性とは、その事業が、積極的に、国民の福祉の維持増進並びに国家の維持存続のため必要であるという性質である。

国民の福祉の維持増進のために必要である性質とは、運輸事業が提供する輸送サービスについていえば、国民にとって必要な輸送手段が、普遍的に提供され、そのサービスが安定的・継続的に供給される必要があるという性質である。これを平たくいえば、「誰でも」「いつでも」「どこでも」「有用な輸送手段が」「合理的な利用条件で」「利用できる」という性質である。

「誰でも」というのは、そのサービスが何人に対しても開放されており、人による不当な差別的な取り扱いが存せず、利用者が特別なサービスの提供を求めない限り、何人でも利用できるということである。

「いつでも」というのは、利用者が利用したいと考える合理的な範囲内において、いつでも、安定的に利用できるということである。営業時間の制限や、鉄道や航空の時刻表による運航は、合理的な範囲といえるであろう。

「どこでも」というのは、国民が必要とする地域にサービスが提供されることである。ただ、その範囲は、かつ

ての鉄道敷設法のような全国津々浦々における鉄道の整備まで求めるものでなく、事業の性質並びに時勢の変化に対応した合理的な範囲を指す。

「有用な輸送手段」というのは、利用者の需要に適合する、安全で便利な輸送サービスを、安定的・継続的に供給する輸送手段のことである。

「合理的な利用条件」というのは、利用の対価や事業者の責任範囲を含む利用の条件が、利用者の利益を害するような不合理なものであってはならないという意味である。

「利用できる」というのは、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、誰でも、そのサービスを利用したいと思えば利用できるという利用可能性が提供されていることである。

4.2 ところで、国民の福祉の維持増進のために必要な性質には、次の2つの範囲のものが含まれる。

その第1は、人の輸送についていえば、国民が日常生活を営む上で、最も基礎的な最小限度の必要を満たすもので、これなしには、日常生活が成り立たない輸送手段であるという性質である。その内容は、通勤、通学、通院、買い物、日常用務、日常業務等の日常生活に必須の輸送手段である。主としては、人の日常の住居及び勤務地を中心とした近距離の交通のための手段であるが、人の経済活動の範囲の拡大に伴い、業務上必要な遠距離の輸送手段も含まれるようになってきている。

その第2は、国民の福祉の維持増進のために、いま述べた最小限度の必要の範囲をこえて、更に広範な国民の活動を維持するための輸送手段、並びに国民にとって、更に便利で快適な輸送手段の維持増進が必要であるという性質である。これは、国民が日常生活を営む上での不可欠な最小限度の範囲をこえて、更に高度の内容の輸送手段の確保を指す。すなわち、その輸送手段が、サービスの種類、内容、サービスの行われる区域、運輸機関の運行の頻度等において、更に便利であり、快適であることが、国民の福祉の維持増進のために必要であるとするものである。運輸機関の高速性も、輸送手段の便利性の範囲に含まれるであろう。

4.3 つぎに、積極的公益性が、国民の福祉の健康増進のために必要であるという性質という場合には、その中には、社会的公正の立場に立った福祉の維持増進も含まれると解すべきであろう。たとえば、国民の日常生活に欠くことのできない最小限度必要な交通手段の確保という場合には、市場原理によっては、そのサービスを取得できない所得水準の低い個人にも、所得水準の低い地

域にも交通手段が確保されなければならない。その意味で、積極的公益性の中には、所得の再分配という公正の配慮が含まれるといつてよい。

4.4 また、積極的公益性の中には、国民の福祉の維持増進を図るために行うサービスの提供の基礎となる施設の整備も含まれる。通常、社会資本の整備といわれるが、その中には、国土の根幹となる全国的な幹線鉄道網や基幹的な空港、港湾の整備や、過疎地の運輸機関の整備や、大都市における地下鉄の整備等も含まれる。これらの整備の事業も積極的公益性のある事業といえよう。

4.5 以上述べたように、運輸事業の積極的公益性は、国民の日常生活に必要な最小限度の運輸手段の確保だけでなく、便利で快適な運輸手段の確保をも含むものであるが、積極的公益性の内容をこのように広く解することは、我が国の実定法においても、認められているといつてよいであろう。それは、憲法第13条や第25条に表現されている。

先ず、憲法第25条は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と規定している。この最低限度の「生活」の中には、人や物の場所的移動、すなわち交通も含まれると解される。また、「健康で文化的な」生活とは、単に動物的な、生存するだけの生活、食べていけるだけの生活でなく、人間らしい価値のある生活を意味すると解される。次に、憲法第13条は「...幸福追求に対する国民の権利については...立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」と規定しており、この幸福追求の権利の中には、便利で快適な運輸手段の確保を求める権利も含まれると解される。

したがって、便利で快適な運輸手段の確保が、事業の積極的公益性の範囲に含まれることは、我が国の法律制度においても、理念として承認されているといえるであろう。

5 輸送サービスの提供についての要措置性

5.1 次に、事業の公共性の内容の第3は、輸送サービスの提供についての要措置性とでもいうべき性質である。

これは、前に述べた消極的公益性や積極的公益性を有する輸送サービスの提供について、これを私人の自由な活動に放置しておいては、何らかの理由で、これらの公益性を確保することができないので、何らかの国その他の公的機関の措置を必要とするという性質である。た

とえ消極的公益性又は積極的公益性を有するサービスの提供の事業であっても、私人の自由な活動に放置しておいても、何らの支障なくそのサービスが確保される性質をもつものは、要措置性を有するとはいえない。たとえば、街の八百屋は、庶民の食生活のための不可欠な事業であるが、これを私人の自由な活動に放置しても支障を生ずることはないと思われるから、公共性のある事業とは通常はいわない。また、消極的公益性又は積極的公益性を有するサービスの提供の事業であっても、事業者にとって、その公益性を維持することが、自己の利益に合致すると考えられる事業は、事業者が自発的に対応するであろうから、要措置性のある事業とはいえない。しかし、何らかの理由により、国その他の公的機関の措置がとられなければ、消極的公益性又は積極的公益性を確保できない事業が、要措置性のある事業である。

消極的公益性又は積極的公益性を確保するために、何らかの国家の措置を必要とする理由は、次の各種が考えられる。

第1に、その事業の提供するサービスが公共財の性質を有するものが多いこと、第2に、外部経済又は外部不経済が存在すること、第3に、その事業が独占的になり易いこと、第4に、事業者、利用者間に情報量の差異があること、第5に、事業の採算上、存続できないものがあること等である。

5.2 公共財的性質

運輸事業を私人の自由な活動に放置しておいては、国民の利益が確保できない理由として、先ずその事業の提供するサービスが公共財の性質を有することがある。

公共財的な性質とは、その財又はサービスの消費が非競合性を有すること及びその消費が排除不能性を有することである。

消費が非競合性を有するとは、ある人がその財又はサービスを消費している場合に、他の人がこの財又はサービスの消費に加わっても、両者の消費が競合せず、お互いに妨げられないという性質である。たとえば、灯台のサービスは、その海域を航行する船舶が、共通に利用する。一船舶によるサービスの利用が、他の船舶の利用を妨げることはない。また、鉄道の客車に乗車している人の利用は、非常に混雑している場合は別として、他の人が乗り込んできても、別に妨げられることはないから、非競合性が強いといえるであろう。しかし、航空、都市間高速バス等のように、定員以上の旅客が排除されるものには、非競合性は存在しないといえるであろう。

次に、消費の排除不能性とは、ある財又はサービスの消費について、料金等を支払わない人を排除するこ

とが著しく困難であるという性質である。一般の道路の使用については、利用料金等を徴収することによって、これを支払わない人の使用を排除することは、著しく困難である。もちろん、どんな財又はサービスでも、費用を十分に掛けるならば、ある程度、使用を排除することが不可能ではないが、一般の道路について、高額料金を万遍なく徴収する制度をつくることは、実際上不可能である。このように、排除のための費用が著しく高い場合も、排除不能性を有するといつてよいであろう。

消費の非競合性又は排除不能性を有するサービスについては、対価を全く支払わないで、あるいは十分な対価を支払わないで、便益だけを受ける人を排除することは困難であるから、そのサービスの供給を私人の自由に委せておいては、社会的に必要なサービスの供給を確保することができない。そこで、国その他の公的機関は、これを確保するために何らかの措置を講ずることを必要とする。

5.3 外部経済、外部不経済の存在

次に、運輸事業を私人の自由な活動に放置しておいては、国民の利益が確保できない理由は、事業の外部性、すなわち外部経済の存在及び外部不経済の存在である。ある種の事業は、その事業の運営によって、当事者以外の第三者に経済的な利益又は不利益を与えることがある。

先ず、事業者によるサービスの提供及び受領は、その経済行為の当事者双方が自己の利益を目的として行うが、これは、対価の支払い及び受け取りにより決済される。しかし、その事業が、当事者以外の第三者に利益を与えることがあり、これが外部経済の存在である。この利益については、事業者は、その利益を第三者から收受できないのが通常である。

運輸事業は、その性質上広く一般の利用に開放されているものが多いから、当事者以外の第三者に大きな利益を与えることが多い。鉄道の開通による利便の増大により、地価の高騰等の利益を地元住民や関係地方公共団体等と与えている例などが、その顕著な例である。

このように、運輸事業の事業者は、当事者以外の第三者に利益を与えながら、その利益の回収ができない場合が多いが、その事業が私経済的に経営が困難な場合において、その事業によるサービスの提供を確保する必要があるときは、国その他の公的機関が、助成、その第三者の利益の徴収、その他の措置を講ずる必要がある。

次に、外部不経済の存在とは、その事業が、当事者以外の第三者に経済的な損失を与えているにもかかわらず、私経済的には、これを負担しないことである。こ

のことは、事業者が、事業の運営に要する私経済的な費用のみを負担し、社会的な損失を償う費用を負担しないことを意味する。たとえば、自動車運送事業者は、自家用自動車を運行する者と同様に、自動車の運行により生ずる排気ガスや騒音等により付近の住民に迷惑をかけているが、その損失に対して補償をするわけではない。大気汚染、地球温暖化、水質汚染、騒音、自然環境の破壊、住民の健康への悪影響等の、いわゆる公害等の損失を一般に与えている事業を行っている事業者が、その損失を負担しないこと等が、外部不経済の顕著な例である。

外部不経済について、損害を受ける者が特定の少数の者である場合は、事業者との交渉により解決される場合が無いわけではない。しかし、外部不経済が、公害のように、不特定多数の国民一般である場合には、その好ましくない損失の発生を防止し、又はその損失を与えている者に負担させ、国民の利益を守るためには、国その他の公的機関が何らかの措置をとる以外に方法がない。

5.4 独占的性質

次に、運輸事業によるサービスの提供が、独占的になり易いという性質である。運輸事業は、多くの場合、巨額の固定費用を必要とするので、生産量の増加とともに、平均費用は逡減する。このような費用逡減産業においては、規模の経済が存在する。規模の経済が存在する場合には、独占が発生し易い。

また、事業者が事業を廃止する際に回収できない固定費用が存在する場合には、新規の事業者がその事業を開始することに躊躇するから、その事業は、独占化し易い。

しかし、この独占の生じ易い性質は、事業の種類によって著しく異なる。鉄道事業の場合は、可動施設である車両とともに、線路、停車場等の固定施設を設置する必要があり、かつその事業を廃止する場合にも、その固定費用を回収することが著しく困難であるから、独占化し易い。しかし、自動車運送事業や航空運送事業の主たる設備投資は、自動車や航空機だけであり、道路や空港や航空路については、事業者は投資を行わないのが、通常であり、また事業を廃止する場合にも、自動車や航空機を売却して費用を回収できるから、独占化する可能性は低い。

いずれにせよ、独占化した事業においては、事業者は、その利潤を最大にするように、生産量及び価格を決定する。このことは、利用者である一般国民の利益を害するおそれがある。そこで、国家は、これに対して何らか

の措置をとり、国民の利益を擁護することを必要とする。

5.5 情報の非対称性

次に、運輸事業について、消極的公益性又は積極的公益性を確保するために、国家が何らかの措置をとらなければならない理由の一つに、情報の非対称性がある。ただ、情報の非対称性は、運輸事業に固有な性質ではなく、他の分野でも、同様の事情にあるものが少なくない。しかし、運輸事業の多くは、そのサービスを受ける相手方が極めて多数であり、かつ不特定であるから、情報の非対称性の問題が特に重要である。

一般に、経済主体は、正しい情報によって、自己の利益を図る合理的な判断を行うことができる。しかし、供給者である事業者と消費者である利用者との間の情報は、非対称的である。すなわち、情報を得るためには、時間、労力、資金等を必要とするので、個々の利用者が完全な情報を得るための努力を行うことを期待できない。そのため、利用者が自己の利益を確保するための合理的な判断を行うことができない。一方、事業者は、自己に不利な情報を伝えようとはしない。このことは、たばこ専売事業の例をみれば、たばこが健康に有害であることが医学的に明らかであるにもかかわらず、たばこ事業者がたばこにその旨の十分な表示をしていないことを見ればよくわかる。

したがって、私人の自由な活動に委せておいては、当事者間において情報が十分に開示されないから、国民の利益を擁護するために、国その他の公的機関が何らかの措置を講ずる必要がある。

5.6 事業の採算性

次に、事業の、私的経済の面における採算性の問題がある。これは、以上述べたこととも関連している。

運輸事業においては、その事業の範囲又は分野の相違により採算性が著しく異なるのが通常である。たとえば、輸送需要の多い分野におけるサービスの提供の事業は、私経済的に採算性が高く、輸送需要の少ない分野におけるサービスの提供の事業は、採算性が低いのが通常である。また、輸送需要が多い分野においても、そのサービスの提供のために莫大な資本の投下を必要とし、固定費用が大きいため、採算性が低い場合もある。

事業者は、サービスの提供にあたり私経済的に収支相償うものでなければ、その事業がいかに社会的に有用なものであっても、事業の運営を継続的に行うことができない。しかし、その事業の提供するサービスが国民の福祉の維持増進のために必要であり、そのためにその事業の存続が社会的に必要であるならば、国その他

の公的機関は、助成その他の何らかの措置を講じて、その事業の存続を維持しなければならない。

6 公共性実現のための措置

6.1 以上述べた公共性の実現のために、国が行う措置には、各種の形態がある。国その他の公的機関がみずからその事業を行う場合もあり、私人が行う事業開始について、国が免許、許可等の方法で規制する場合もあり、私人の行う事業の運営について、国が一定の規制を設け、これに従わせる場合もあり、私人の行う事業について届出又は報告を求める場合もある。国その他の公的機関が如何なる措置をとることが、合理的であるかは、その事業の性質、規制の効果、相手方の負担等の個別の事情を考慮して、判断すべきである。

6.2 国が行う措置の第1は、国が自らその事業を行うことである。国以外の公的機関、たとえば、地方公共団体等が、国に代わって事業を行うことも多い。これは、私人の自由な活動に放任し、ただそのやり方についてだけ規制するという方法では、国民の福祉の維持増進のためには不十分であるとして、国その他の公的機関が、自らその事業を行うものである。

国が直接行う事業は、航路標識や航空保安施設や一般道路のような公共財の体質が特に強いものが多い。また、郵便事業のように著しく採算性の低い地域にも、あまねくサービスの提供が求められるものについても行われる。

しかし、国民の福祉の維持増進のために必要な施設の整備の事業は、国が行うほか、特別の法律により目的を与えられて設立された公団、株式会社等が行うものが多い。地方公共団体も、地域住民の福祉の維持増進のために各種の事業を行う。しかし、バス事業等は、私企業もこれを行うが、その提供するサービスが住民の日常生活に不可欠なものであり、かつその事業が私企業によっては採算上経営することが困難である場合に、地方公共団体がこれを経営することが合理的であろう。私企業によって住民の福祉の維持増進が図られる場合には、地方公共団体がこれを行う合理性はない。

国、地方公共団体等の公的機関が、自ら行うことが合理的である事業についても、時勢の進展、技術の進歩等によって、その合理性が疑問視されるものもある。たとえば、郵便小包事業は、自動車による宅配便の発達により、国自らがこれを行う合理性について検討する必要があるかもしれない。

6.3 国民の福祉の維持増進のために国が行う措置の第2は、事業の開始について国の免許等を受けることを要するとする規制である。これは、前述した消極的公益性又は積極的公益性及び要措置性の強い事業について、一応、私人による事業の開始の自由は認めるが、ただ、その開始には、国の免許等を受けさせることによって、公共性を確保しようとする制度である。

この措置の法律的な構成は、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、これを開始したいと思う者に申請をさせ、第3に、行政官庁がこれを審査し、免許等の行政行為を行い、第4に、免許等を受けた者が法律による一般的禁止を解除され、適法にその事業を開始できるというものである。

法律は、行政官庁の行う行政行為について、免許、特許、許可、認可、承認等と表現しているが、いずれも上記の法律的構成をとっていることに変わりはない。

この措置の内容には、次の2種のもが含まれる。

その第1は、消極的公益性がある事業について、その消極的公益性を確保する手段として免許等を受けることを要するとする制度である。

この場合は、人の生命、身体等の安全の確保、環境の維持等を目的とするものであるから、その措置も、この目的に照らし、適切である範囲について行われる。

その第2は、消極的公益性だけでなく、積極的公益性を有する事業について、その公益性を確保する手段として、免許等を受けることを求める制度である。この場合は、一般の安全、環境の維持等とともに、国民の福祉の維持増進を図ることを目的とするものであるから、その広範な目的に応じる措置を講ずる必要がある。

いずれにせよ、事業の開始自体について、国の免許、許可等を要するとする制度は、国民の営業の自由を制限するものであり、国民の権利、自由の侵害の程度は、きわめて大きい手段である。

6.4 次に、国民の福祉の維持増進のために国が行う措置には、事業の運営の方法について、国が何らかの規制を設けることがある。これは、その事業の開始について、免許等の規制を行う場合にも、行わない場合にも行われる。

この措置の主たる内容は、事業の運営の方法や事業の利用条件についての規制である。

この措置の方法には、次の2種類のものがある。その第1は、措置の内容について、国の法令自体がこれを定めることである。たとえば、運送引き受け義務、利用料金の掲示義務、公衆の利便を阻害する行為の禁止、不当な差別的行為の禁止等が、法律により定められてい

る。また、政令、省令のような命令においても定められている。たとえば、鉄道営業法に基づく鉄道運輸規程が、鉄道の運輸に関する事項を定め、鉄道運転規則が、鉄道の輸送施設の取り扱いを定めている。その第2は、事業の運営の方法等について、事業者が国の許可、認可等を受けることを要するとされていることである。その事業の事業計画、利用料金、利用約款等についての認可、事業の休止又は廃止の許可等が義務付けられている。

6.5 次に、国その他の公的機関が行う措置として、事業者に届出又は報告を求めることがある。これは、事業者の行う行為自体については、国は何ら規制せず、ただ届出又は報告を求めるだけであるから、国民の権利自由の制限は小さい。

届出又は報告は、事業の開始及び運営について、国が直接的に規制を行う場合にも、行わない場合にも、行われることがある。

届出又は報告は、事業の現在の状態や、既に行われた行為や、これから行われようとしている行為について求められるものである。

この届出又は報告の目的は、その内容について、国その他の公的機関が何らかの措置を行うことを前提としている。たとえば、届出された行為又は状態の内容が不当又は違法なものであれば、国その他の公的機関は、これに対し変更を求める等の措置をとることを前提としている。このような措置を内包しない届出は、本稿でいう公共性を確保するために国が行う措置とはいえない。たとえば、統計法に基づく指定統計は、その集められた調査票を原則として指定統計以外の目的のために使用してはならないとされているから、国民の福祉の維持増進のために行う国の措置としての届出又は報告ではない。

事業者の行為についての届出は、行為の事前に求められるものと、行為の事後に求められるものがある。行政官庁に対する届出は、行政官庁に受理して貰う必要がある。事前の届出が求められる場合には、届出が、行政官庁に受理されなければ、事業者は、その行為を適法に行うことができないことになる。その者にとって、届出の受理が拒絶されることは、免許、許可等の制度において、免許、許可等が却下されるのと、実質上は、差異がない。また、行政官庁の側において、届出の受理を拒絶することによって、免許、許可等の制度における免許、許可等の却下を行うのと同様の効果をもたらすことができる。

しかし、届出の不受理と免許、許可等の却下が、同様の効果をもつとすれば、法律が免許、許可等の制度

と届出の制度を別に設けた趣旨が失われてしまう。やはり、この2つの制度は、根本的に異なるものである。免許、許可、認可等の制度は、法律が、ある行為を一般的に禁止しておいて、ただ免許等を受けた者だけが一般的禁止を解除され、適法にこれを行いうるという強力な制度である。これに対して、事前の届出の制度は、その行為自体については、法律上何らの制約を受けず、事業者が自主的に行うことができるが、ただ、その行為について、事前に届出を行うことが義務付けられているに過ぎない。したがって、届出があった場合に行政官庁は、その内容を審査して、受理するか否かを決定することは、原則として許されない。その受理を拒むことができない拘束を受けるのである。受理を拒否する自由裁量はない。ただ、その届出に形式上の欠陥がある場合、届出が明らかに法律に違反することを内容としている場合、並びに届出が成り立つための実体を備えていない場合には、届出を拒否することができる^{注)}。

しかし、届出の内容が不相当であると行政官庁が判断して、届出の受理を拒否することはできない。これは、届出の性質上、行為の判定は行為主体に任せられ、行政官庁は、届出を受けるだけであるから、行政官庁が積極的な公益判断をする余地がないと解すべきであるからである。

なお、法律によっては、行政官庁が届け出られた事項が不当であると認めた場合に、その変更を命ずる旨の規定を置くものがあるが、これは、届出を受けた後の行政官庁の措置を規定したものであって、届出の受理の拒否を許容したものではない。

6.6 以上述べたものの外、公共性の確保のため国が行う措置には、法律により罰則を設け、また租税、課徴金の徴収を行い、一方、補助金等、国の助成を行うことがある。

消極的公益性又は積極的公益性を有する事業について、事業の開始又は運営につき、罰則を設け、その規制の実効性の確保を求めることが多い。特に、消極的公益性や外部不経済を生ずる事業については、罰則により、一定の行為を規制することが通常である。これは、刑罰の威嚇的效果により、社会的に好ましくない行為の防止を図るものである。また、外部不経済を生ずる事業に対し、課徴金の徴収をしたり、特別の課税を行うこともある。これは、外部不経済を生ずる事業に、私経済的費用とともに社会的費用を負担させようとするものである。

また、国民の福祉の維持増進のため必要な事業に対し、補助金の支給、資金の貸付、税法上の優遇措置等

を行うこともある。これは、社会的には必要ではあるが、私経済的にはその存立が困難な事業を私経済的にも維持できるようにする措置である。

これらの各種の国の措置の内容は、広範であるが、ここでは詳述しない。

7 おわりに

7.1 以上述べたように、運輸事業の提供する輸送サービスは、多くの場合、消極的公益性及び積極的公益性を有し、国その他の公的機関が、何らかの措置を講じてこれらを確保することを要する。国の行う規制等の措置が、事業の効率性を害するおそれがあるからといって、事業の公共性を無視するわけにはいかない。運輸政策の目的は、運輸に関し、国民の福祉の維持増進のため、その事業の公共性を確保することである。すなわち、便利で、安全で、有用で、他にあまり害を及ぼさない輸送サービスを確保することである。

国民の福祉の維持増進のためには、国その他の公的機関が、以上述べた各種の措置をとることを必要とする。国その他の公的機関が如何なる措置をとるべきかは、その事業の性質、その事業の提供するサービスの性質及びそのサービスに対する国民の需要、そのサービスの提供による効果、その措置に要する費用並びにこれにより国民が受ける負担等を十分考慮して決定すべきである。

7.2 国その他の公的機関のとるべき措置については、更に次の2つのことを特に注意すべきである。

その第1は、これらの国の措置が、原則として、法律に従って行われなければならないことである。

我が国は、法治国家であり、国民の権利自由の侵害、制限は、国会が制定した法律にその根拠を有し、その定めるところに従って、行われることが必要である。たとえば、各種の事業法規は、利用料金の認可の基準を定めている。この基準は、その法律の目的を達成するため必要であるから定められたものであり、行政官庁は、認可を行うに当たって、この基準に従って行うことを必要とする。しかるに、現実の行政運用においては、しばしば法律が定めていない基準、たとえば物価の安定の見地で認可を抑制することがある。これは、法律が定めていない理由により、国民の権利自由を制限したことになり、法治主義の原則を破る行為であり、憲法に違反する行為である。

また、国民の福祉の維持増進のための措置が、行政指導の形で行われることがある。行政指導は、法令ではないが、広く一般的に、指導要綱や行政通達の形で

行われることもあり、個別的に、特定の事業者に対する指導の形で行われることもある。要綱や通達の内容が、法律の解釈、運用の範囲に収まるものである場合には、法律の内容を形成することになるから、その限りにおいて法律としての効力がある。しかし、要綱や通達の内容が、法律に基づかず、又は法律の解釈、運用の範囲を超えるものである場合には、法律としての効力が無く、相手方の権利自由を制限し、義務を課する効力が無い。これは、国民の権利自由の制限は、国会の制定した法律によることを要とする法治主義の原則に反するからである。国その他の公的機関のとるべき措置を行政指導の形で行う場合には、このことを十分配慮して慎重にすべきである。

7.3 第2に、国民の福祉の維持増進のために行う国の措置は、そ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。

国その他の公的機関のとるべき措置は、前述したように各種の方法がある。これらは、国民の権利自由の制限を行うものが、少なくないが、その制限の程度には濃淡がある。しかし、その制限は、その事業の公共性の維持増進のために必要な最小限度の措置でなければならない。その意味で、政府の規制をできるだけ緩和しようとする措置は、基本的には正しい。特に、事業の開始

について、免許、許可等を要とする制度は、国民の権利自由を著しく侵害する制度であるから、その運用について、十分な吟味が必要である。たとえば、その制度内において規制を緩和したり、国民の権利、自由の制限の少ない他の制度によって対処できないかどうか等も、具体的に事業の性質に照らして検討すべきである。また、事業者の自発的な努力により消極的公益性又は積極的公益性の確保が、期待できるものについては、その期待に対応する措置が必要である。

国民の権利自由の制限は、その事業の公共性の維持増進のため必要な最小限度のものでなければならないことは、我が国が自由主義的国家体制をとっていることの、当然の帰結である。自由主義的国家体制の下では、人は、本来自由であり、憲法第13条の規定するように、その自由は、立法その他の国政の上で最大の尊重を必要とするからである。

注

届出が届出として成り立つための実体を備えていない例として、かつて、カバンを抱えた旅客を運送する事業を貨物運送事業として届出がなされた例がある。これは、カバンの運送であって、人はカバンに付き添って乗車しているに過ぎないから、貨物運送事業であると主張して、その届出をしたものである。これに対し、行政官庁は、これは、貨物運送事業の実体を備えていないとして、届出の受理を拒否した。

(原稿受付 2000年6月16日)