

## 主 文

- 1 近畿運輸局長が平成21年7月10日付けで原告Xに対してした輸送施設使用停止処分を取り消す。
- 2 近畿運輸局長が平成21年7月6日付けで原告Yに対してした輸送施設使用停止処分を取り消す。
- 3 原告X及び原告Yのその余の請求をいずれも棄却する。
- 4 訴訟費用はこれを2分し、その1を被告の負担とし、その余を原告X及び原告Yの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 請求

#### 1 甲事件

主文1項と同旨

#### 2 乙事件

主文2項と同旨

#### 3 丙事件

- (1) 被告は、原告Xに対し、94万2345円及びこれに対する平成21年7月10日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- (2) 被告は、原告Yに対し、339万0880円及びこれに対する平成21年7月6日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

### 第2 事案の概要

#### 1 事案の骨子

- (1) 甲事件及び乙事件は、一般乗用旅客自動車運送事業者である原告X及び原告Y（以下「原告ら」という。）が、近畿運輸局長からそれぞれ道路運送法40条に基づく輸送施設使用停止処分を受けたため、その根拠とされた違反事実の認定には事実誤認があり、また、減車していないことや増車したことを理由として処分を加重することは、行政手続法32条違反であり、考慮す

べきでない事情を考慮するものであるから、上記各処分は裁量権の範囲を逸脱し又は濫用した違法なものであるなどと主張して、それぞれ上記各処分の取消しを求めている事案である。

(2) 丙事件は、原告らが、上記各処分は国家賠償法上も違法であると主張して、被告に対し、同法1条1項に基づき、上記各処分による逸失利益及び弁護士費用の損害賠償（遅延損害金を含む。）をそれぞれ求めている事案である。

## 2 法令の定め等

(1) 道路運送法40条は、国土交通大臣は、一般旅客自動車運送事業者が、①道路運送法若しくは同法に基づく命令若しくはこれらに基づく処分又は許可若しくは認可に付した条件に違反したとき（1号）、②正当な理由がないのに許可又は認可を受けた事項を実施しないとき（2号）、③同法7条1号、3号又は4号に該当することとなったとき（3号）には、6月以内において期間を定めて自動車その他の輸送施設の当該事業のための使用の停止若しくは事業の停止を命じ、又は許可を取り消すことができる旨規定する。

なお、一般乗用旅客自動車運送事業について、同法40条に基づく処分を行う国土交通大臣の権限は、同法88条2項、道路運送法施行令1条2項により地方運輸局長に委任されている。

(2) 道路運送法27条1項は、一般旅客自動車運送事業者は、事業計画の遂行に必要な員数の運転者の確保、事業用自動車の運転者がその休憩又は睡眠のために利用することができる施設の整備、事業用自動車の運転者の適切な勤務時間及び乗務時間の設定その他の運行の管理、事業用自動車の運転者、車掌その他旅客又は公衆に接する従業員の適切な指導監督、事業用自動車内における当該事業者の氏名又は名称の掲示その他の旅客に対する適切な情報の提供その他の輸送の安全及び旅客の利便の確保のために必要な事項として国土交通省令で定めるものを遵守しなければならない旨規定する。

旅客自動車運送事業運輸規則（平成22年国土交通省令第30号による改

正前のもの。以下「運輸規則」という。)は、旅客自動車運送事業の適正な運営を確保することにより、輸送の安全及び旅客の利便を図ることを目的として(1条)、過労防止等(21条)、点呼等(24条)、乗務記録(25条)、運行記録計による記録(26条)等について、旅客自動車運送事業者が遵守すべき事項を定めている。

(3) 近畿運輸局長は、道路運送法40条に基づく行政処分につき、「一般乗用旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について」(甲2,乙1。近運監一公示第6号,近運自二公示第51号,近運技安公示第8号。以下「処分基準公示」という。)及び「一般乗用旅客自動車運送事業者に対する違反条項ごとの行政処分等の基準について」(甲3,乙2。近運自監公示第7号,近運自二公示第52号,近運技安公示第9号。以下「個別基準公示」という。)を定めている。また、近畿運輸局は、処分基準公示の解釈運用に関し、平成20年6月19日付け「『一般乗用旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について』の解釈運用について」(乙37。以下「解釈運用通達」という。)を定めている。

処分基準公示の内容は別紙2記載のとおりであり、個別基準公示の内容は別紙3記載のとおりである(なお、個別基準公示の別添の基準を「個別基準別添表」という。)

#### (4) 処分基準公示及び個別基準公示の内容

##### ア 違反行為ごとの行政処分等の原則的な基準

一般乗用旅客自動車運送事業者の法令に反する行為については、①当該違反を確認した日から過去3年以内に同一営業所において同一の違反による行政処分等を受けていない場合を「初違反」、②1度受けている場合を「再違反」、③2度以上受けている場合を「再々違反以上の累違反」(以下「累違反」という。)と分類された上(処分基準公示1(2))、個別の違反行為ごとに、それぞれ、相当とする行政処分等についての原則的な基準

が定められている（処分基準公示 1 (2), (4), (7), 個別基準別添表）。

#### イ 違反行為の個別事情を考慮した行政処分等の加減

次に、違反行為の個別事情を考慮し、その原因となった一般乗用旅客自動車運送事業者の法令に反する行為が同じであっても、行政処分等を加減することとされている。

##### (ア) 違反行為の内容による加重

輸送の安全確保義務に関する規定に違反した場合のうち一定の場合に該当する場合に限っては、初違反の場合は再違反の基準を、再違反の場合は累違反の基準をそれぞれ適用し（処分基準公示 1 (5), (4)）、当該輸送の安全確保義務違反により、又は同違反に伴い引き起こした事故の死傷者数に応じ、基準日車等が 2 倍を上回らない範囲で加重する（処分基準公示 1 (5)）。

##### (イ) 違反行為が行われた営業所の地域による加重

a 特定特別監視地域に指定された大阪市域交通圏（大阪市，豊中市，吹田市，守口市，門真市，東大阪市，八尾市，堺市〔旧南河内郡美原町の区域を除く。〕及び池田市のうち大阪国際空港の区域）を始めとする地域等については、タクシーの供給過剰により労働条件の悪化や輸送の安全性の低下の問題が生じ、又は生じるおそれがある地域であるため、当該地域内の営業所における一般乗用旅客自動車運送事業者の労務管理や安全管理等に係る一定の違反（個別基準別添表中に（※）、（◎）等が付されている違反行為等）については、指定地域の種類や監査時における事業者の車両数の増減状況等に応じ、基準日車等が加重されることとなっている（処分基準公示 1 (3), 同別表, 個別基準別添表欄外（注）3, 解釈運用通達 1 (2)）。

b 具体的には、処分基準公示 1 (3)は、特別監視地域（特定特別監視地域を含む。）及び緊急調整地域に指定された地域内の営業所における

一定の違反については、処分日車数を別表のとおり取り扱うものとする旨規定し、同別表は、特別監視地域（特定特別監視地域を含む。）の場合の処分日車数の加重の倍数等につき、次のとおり定めている（以下、①から④までをまとめて「本件加重」という。）。

① 特別監視地域に指定されたときに当該事業者の当該営業区域内の営業所に現に配置していた事業用自動車の総数（以下「基準車両数」という。）を特別監視地域に指定された後に増加させず、基準車両数の5%以上を減少させていない者による違反（上記別表1）

1. 5倍の加重

② 基準車両数を特別監視地域に指定された後に増加させた者による違反（同別表4）

3倍の加重

③ 基準車両数を特別監視地域に指定された後に増加させず、基準車両数の5%以上を減少させている者による違反（同別表5）

1倍の加重

④ 特別監視地域の上記②等に該当する違反に対する処分基準が警告の場合にあっては、10日車の自動車等の使用停止とする（同別表適用欄）。

c なお、大阪地区（大阪市，豊中市，吹田市，守口市，門真市，東大阪市，八尾市，堺市〔旧南河内郡美原町の区域を除く。〕）を始めとする運輸規則22条1項に基づく乗務距離の最高限度規制に係る指定地域（乙16）内の一般乗用旅客自動車運送事業者が、個別基準別添表中に（※）が付されている違反行為を行った場合についても、基準日車等が加重されることとなっている（個別基準別添表，同表欄外（注）1）。

(ウ) 違反行為の態様等による加減

上記ア並びに上記(ア)及び(イ)による加重の可否の判断は、形式的、機械的に行われるものであるところ、各個別の事案に応じた柔軟な運用を行わせるという道路運送法40条の趣旨に鑑み、違反行為の態様等により、行政処分等の加重・軽減を行うことができることとされている（処分基準公示1(6)）。

ウ 違反行為が2つ以上ある場合における基準日車数等の合算方法

違反行為が2つ以上ある場合の処分日車数は、①運輸規則38条1項の運転者に対する指導監督に係る違反（以下「指導監督義務違反」という。）のうち、その最も重い違反の基準日車等にその他の違反の基準日車等の2分の1をそれぞれ加え、②上記①以外の違反のうち、その最も重い違反の基準日車等にその他の違反の基準日車等の2分の1をそれぞれ加えて算出することとされている（処分基準公示3(3)）。

そして、算出された処分日車数が5の整数倍以外となった場合には、処分日車数を5の整数倍に切り上げることとされている（解釈運用通達3(2)）。

3 前提となる事実（当事者間に争いのない事実及び証拠等により容易に認められる事実。以下、書証番号は特に断らない限り枝番号を含むものとする。）

(1) 原告Xに関する経緯（甲A1, 6～13, 16～22, 弁論の全趣旨）

ア 原告Xは、近畿運輸局長から、平成20年6月27日、営業区域を大阪府市域交通圏とする一般乗用旅客自動車運送事業許可を受け、同日、中型車2.0キロメートルまでの初乗運賃を500円とすること等を内容とする同事業の運賃及び料金の認可を受けた。

イ 原告Xは、同年10月18日、上記許可に係る一般乗用旅客自動車運送事業について、事業用自動車12両をもって運輸を開始し、同年11月4日、近畿運輸局長に対し、上記開始の届出をした。

ウ 原告Xは、平成21年2月2日、近畿運輸局大阪運輸支局長に対し、同

年4月2日（実施予定日）に事業用自動車（タクシー）を29両増車する旨の事業計画（事業用自動車の数）変更の事前届出書を提出した。

エ 近畿運輸局大阪運輸支局長は、原告Xに対し、同年2月25日、上記事前届出による増車の実施は、実働率が基準を満たすこととなるまで見合わせるよう勧告した。

オ 近畿運輸局大阪運輸支局は、同年3月3日、原告Xの本社営業所の監査を実施した。

カ 原告Xは、近畿運輸局大阪運輸支局長に対し、上記エの勧告に対し同年3月25日付けで代理人弁護士作成の質問書を送付した上、同年4月2日頃、前記ウの事前届出書のとおり事業用自動車を29両増車した。

キ 原告Xは、近畿運輸局大阪運輸支局長に対し、同年5月18日、自動車車庫の増設を内容とする事業計画変更申請を行い、さらに、同日、同年7月18日（実施予定日）に事業用自動車（タクシー）を52両増車する旨の事業計画（事業用自動車の数）変更の事前届出書を提出した。

ク 近畿運輸局長は、原告Xに対し、同年5月19日、道路運送法40条に基づく輸送施設（事業用自動車）の使用停止処分を行う予定であるとして、弁明書の提出についての通知をした。

ケ 原告Xは、近畿運輸局長に対し、同年6月2日付けで弁明書を提出するとともに、代理人弁護士作成の意見書を提出した。

コ 近畿運輸局長は、原告Xに対し、同年7月10日、道路運送法40条に基づき、事業用自動車6両につき、うち5両については同月16日から20日までの5日間、うち1両については同月16日から25日までの10日間（合計35日車）、輸送施設の当該事業のための使用を停止することを命じた（近運自監第157号。以下「本件X処分」という。甲A1）。

別紙4は本件X処分の通知書（以下「X通知書」という。）であり、本件X処分において根拠とされた違反事実等はX通知書別紙の番号1及び2

に記載のとおりである（以下、同違反事実等を上記番号順に「X違反事実1」「X違反事実2」という。）。なお、同別紙の番号3及び4の違反事実については、警告又は勧告にとどまり、本件X処分の根拠とはされていない。

(2) 本件X処分における処分日車数の算定根拠

本件X処分における処分日車数の算定根拠は、次のとおりである（なお、X違反事実1及び2の存否については、後述のとおり、当事者間に争いがある。）。

ア 各違反事実ごとの基準日車等

(ア) X違反事実1（点呼の記録義務違反・記録事項の不備）

違反事実及び適用条項はX通知書別紙番号1記載のとおり。

上記違反については、①初違反であったから、その基準日車等は、記録の不備率50パーセント以上の場合における初違反の基準日車等である10日車を基準として検討され（個別基準別添表4枚目。以下略）、②上記違反については、個別基準別添表中に（※）が付されている違反行為であったところ、原告Xが運輸規則22条1項に基づく乗務距離の最高限度規制に係る地域に指定されていた大阪地区内の一般乗用旅客自動車運送事業者であった（以下「加重要件※」という。原告Yについても同じ。）から、初違反10日車の違反は初違反15日車に加重され（個別基準別添表欄外（注）1。）、さらに、③上記違反に係る本社営業所が特定特別監視地域に指定されていた大阪市域交通圏内の営業所であったため、処分基準公示別表に従って加重（本件加重）されることとなったが、原告Xは、基準車両数を特定特別監視地域に指定された後に増加させず、基準車両数の5パーセント以上減少させていなかったため、その基準日車等は、15日車を1.5倍して22.5日車となった（処分基準公示別表1）。



(イ) X違反事実2（乗務等の記録義務違反・記録事項の不備）

違反事実及び適用条項はX通知書別紙番号2記載のとおり。

上記違反については、①初違反であったから、その基準日車等は、記録の不備率50パーセント以上の場合における初違反の基準日車等である10日車を基準として検討され、②上記違反については、個別基準別添表中に（※）が付されている違反行為であったから、加重要件※により、初違反10日車の違反は初違反15日車に加重され、さらに、③本件加重により、その基準日車等は15日車を1.5倍して22.5日車となった。

イ 基準日車数の合算

原告Xの本社営業所における違反行為は2つ以上であったところ、その中に指導監督義務違反はなかったから、最も重い違反の1つであったX違反事実1の基準日車等（22.5日車）にその他の違反の基準日車等の2分の1（11.25日車）が加えられ、処分日車数は、33.75日車と5の整数倍以外となったため、5の整数倍に切り上げ35日車とされた。

(3) 原告Yに関する経緯（甲B1, 2, 4, 5, 乙76, 弁論の全趣旨）

ア 原告Yは、平成18年3月30日、近畿運輸局長から、営業区域を大阪府市域交通圏とする一般乗用旅客自動車運送事業許可を受け、同年11月7日、中型車2.0キロメートルまでの初乗運賃を500円とすること等を内容とする同事業の運賃及び料金の認可を受けた。

イ 原告Yは、平成20年11月19日、近畿運輸局大阪運輸支局長に対し、事業用自動車（タクシー）を増車する旨の事業計画（事業用自動車の数）変更の事前届出書を提出した。

ウ 近畿運輸局大阪運輸支局長は、原告Yに対し、同年12月3日、上記事前届出による増車の実施は、実働率が基準を満たすこととなるまで見合わせるよう勧告した。

エ 近畿運輸局大阪運輸支局は、平成21年1月7日、原告Yの本社営業所の監査を実施した。

オ 原告Yは、その後、上記イの事前届出書のとおり事業用自動車を増車した。

カ 近畿運輸局長は、原告Yに対し、同年5月13日、道路運送法40条に基づく輸送施設(事業用自動車)の使用停止処分を行う予定であるとして、弁明書の提出についての通知をした。

キ 原告Yは、近畿運輸局長に対し、同月27日付けで弁明書を提出した。

ク 近畿運輸局長は、原告Yに対し、同年7月6日、道路運送法40条に基づき、事業用自動車17両につき、うち16両については同月10日から16日までの7日間、うち1両については同月10日から27日までの18日間(合計130日車)、輸送施設の当該事業のための使用を停止することを命じた(近運自監第155号。以下「本件Y処分」といい、本件X処分と併せて「本件各処分」という。甲B1)。

別紙5は本件Y処分の通知書(以下「Y通知書」という。)であり、本件Y処分において根拠とされた違反事実等は概ねY通知書別紙の番号1から6までに記載のとおりである(以下、同違反事実等を上記番号順に「Y違反事実1」などとそれぞれ記載する。)。なお、同別紙の番号7の違反事実については、警告にとどまり、本件Y処分の根拠とはされていない。

#### (4) 本件Y処分における処分日車数の算定

本件Y処分における処分日車数の算定根拠は、次のとおりである(なお、Y違反事実4、5及び6の存否については、当事者間に争いがある。))。

##### ア 各違反事実ごとの基準日車等

(ア) Y違反事実1(事故の未届、虚偽届出・自動車事故報告規則第2条第2号の事故を引き起こしたもの)

違反事実及び適用条項はY通知書別紙番号1記載のとおり。

上記違反については、初違反であったから、その基準日車等は、未届出件数1件の場合における基準日車等である20日車とされた。

(イ) Y違反事実2（改善基準告示の遵守違反）

違反事実及び適用条項はY通知書別紙番号2記載のとおり。

上記違反については、①初違反であったから、その基準日車等は、各事項の未遵守計5件以下の場合における初違反の基準日車等である警告を基準として検討され、②上記違反については、個別基準別添表中に（※）が付されている違反行為であったから、加重要件※により、初違反警告の違反は初違反10日車に加重され、さらに、③上記違反に係る本社営業所が特定特別監視地域に指定されていた大阪市域交通圏内の営業所であったため、処分基準公示別表に従って加重（本件加重）されることとなったが、原告Yは、大阪市域交通圏が特定特別監視地域に指定された後に基準車両数を増加させていたから、その基準日車等は、10日車を3倍して30日車となった（同別表4）。

(ウ) Y違反事実3（点呼の記録義務違反・記録事項の不備）

違反事実及び適用条項はY通知書別紙番号3記載のとおり。

上記違反については、①初違反であったから、その基準日車等は、記録の不備率50パーセント未満の場合における初違反の基準日車等である勧告を基準として検討され、②上記違反については、個別基準別添表中に（※）が付されている違反行為であったから、加重要件※により、初違反勧告の違反は初違反警告に加重され、さらに、③本件加重により、その基準日車等は10日車となった（処分基準公示別表適用欄）。

(エ) Y違反事実4（乗務等の記録義務違反・記録の改ざん）

違反事実及び適用条項はY通知書別紙番号4記載のとおり（ただし、被告は、本件訴訟において、サンプル調査の対象とされたコードNo.XXX Xの運転者（以下「本件運転者」という。）に係る乗務記録のうち、平成

20年11月18日, 同月19日, 同月20日, 同月22日, 同年12月5日, 同月15日の各運転日報6件についてのみ改ざんであると主張し, 本件運転者に係る同月11日, 同月12日の各運転日報の記録については, 改ざんされた旨の主張はしていない。)

上記違反については, ①初違反であったから, その基準日車等は, 記録の改ざん6件以上の場合における初違反の基準日車等である20日車を基準として検討され, ②上記違反については, 個別基準別添表中に(※)が付されている違反行為であったから, 加重要件※により, 初違反20日車の違反は初違反30日車に加重され, さらに, ③本件加重により, その基準日車等は30日車を3倍して90日車とされた。

(オ) Y違反事実5 (運行記録計による記録義務違反・記録)

違反事実及び適用条項はY通知書別紙番号5記載のとおり。

上記違反については, ①初違反であったから, その基準日車等は, 記録なし率が20パーセント未満の場合における初違反の基準日車等である警告を基準として検討され, ②上記違反については, 個別基準別添表中に(◎)が付されている違反行為であったため, 本件加重により, その基準日車等は10日車とされた。

(カ) Y違反事実6 (運行記録計による記録義務違反・記録の保存)

違反事実及び適用条項はY通知書別紙番号6記載のとおり。

上記違反については, ①初違反であったから, その基準日車等は, 記録保存なし率20パーセント未満の場合における初違反の基準日車等である警告を基準として検討することとされ, ②上記違反については, 個別基準別添表中に(◎)が付されている違反行為であったため, 本件加重により, その基準日車等は10日車とされた。

イ 基準日車数の合算

原告Yの本社営業所における違反行為は2つ以上であったところ, その

中に指導監督義務違反はなかったから、最も重い違反であったY違反事実4の基準日車等（90日車）にその他の違反の基準日車等の2分の1（40日車）を加えると、処分日車数は130日車となった。

(5) 本件訴訟の提起等（顕著な事実）

ア 原告Xは、平成21年9月16日、本件X処分の取消しを求める訴え（甲事件）を提起した。

イ 原告Yは、同日、本件Y処分の取消しを求める訴え（乙事件）を提起した（同年11月13日に甲事件に弁論併合）。

ウ 原告らは、平成23年7月29日、被告に対しそれぞれ損害賠償の支払を求める訴え（丙事件）を提起した（同年8月10日に甲事件及び乙事件に弁論併合）。

### 第3 主たる争点

1 本件X処分に係る違反事実の存否等

(1) X違反事実1（点呼の記録義務違反・記録事項の不備）の存否

(2) X違反事実2（乗務等の記録義務違反・記録事項の不備）の存否

(3) 信義則違反の有無

2 本件Y処分に係る違反事実の存否等

(1) Y違反事実4（乗務等の記録義務違反・記録の改ざん）の存否

(2) Y違反事実5及び6（運行記録計による記録義務違反）の両方を違反事実

とすることの可否等

3 本件加重の是非（裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の有無）

4 国家賠償請求の成否

### 第4 当事者の主張

主たる争点に係る当事者の主張は、別紙1当事者の主張記載のとおりである。

### 第5 当裁判所の判断

1 本件X処分に係る違反事実の存否等

(1) X違反事実1（点呼の記録義務違反・記録事項の不備）の存否

ア 運輸規則24条3項は、旅客自動車運送事業者は、同条1項（乗務前）及び2項（乗務後）の規定により点呼を行い、報告を求め、指示をしたときは、運転者ごとに点呼を行った旨、報告及び指示の内容並びに同条3項各号に掲げる事項を記録し、かつ、その記録を1年間保存しなければならない旨規定し、同項3号は、上記記録すべき事項として「点呼の日時」を掲げている。

イ 原告Xは、点呼の際に運転者にアルコールチェッカーを使った飲酒検査を義務付けており、同検査時刻を点呼実施時刻として記載したものであり、誤差といってもわずかなものにすぎないなどとして、点呼の記録における点呼の日時の記載に不備はない旨主張するようである。

しかし、証拠（甲A14，乙65～67，70，証人P1，証人P2）及び弁論の全趣旨によれば、原告Xは、調査対象期間平成21年2月1日から同月28日までにおいて、アルコールチェッカーの検査時刻をもって点呼実施時刻として記載していたところ、原告Xが当時使用していたアルコールチェッカーの時刻表示は、正しい時刻よりも10分程度進んでいたことが認められる（なお、原告Xも、以上の点を特に争っている訳ではない。）。

そして、運輸規則24条3項は、旅客自動車運送事業者に対し、点呼を行ったときはその「点呼の日時」等を記録すべきことを求めているところ、上記「点呼の日時」とは、点呼が行われた正しい日時を意味するものであることは言うまでもない。さらに、適正な運行の管理を図り、もって輸送の安全を確保するという道路運送法27条1項及び運輸規則24条の趣旨も踏まえれば、社会通念上やむを得ない範囲といえる一、二分程度の違いであればともかく、正しい時刻から約10分も異なる時刻を点呼簿に記載することは、正しい「点呼の日時」を記載しなかったものとして、運輸規則24条3項に違反するものと評価されてもやむを得ないというべきであ

る。

したがって、上記認定のとおり、原告Xは、正しい時刻から約10分も進んでいる時刻を点呼実施時刻として記録していたというのであるから、点呼実施時刻と飲酒検査時刻との乖離の有無及び程度を論ずるまでもなく、運輸規則24条3項に違反するものと認めるのが相当であり、原告Xの上記主張は採用することができない。

(2) X違反事実2（乗務等の記録義務違反・記録事項の不備）の存否

ア 運輸規則25条3項は、一般乗用旅客自動車運送事業者は、事業用自動車の運転者が乗務したときは、同条1項1号から7号までに掲げる事項のほか、旅客が乗車した区間並びに乗務した事業用自動車の走行距離計に表示されている乗務の開始時及び終了時における走行距離の積算キロ数を運転者ごとに記録させ、かつ、その記録を事業用自動車ごとに整理して1年間保存しなければならない旨規定し、同条1項3号は、上記記録すべき事項として、「乗務の開始及び終了の地点及び日時並びに主な経過地点及び乗務した距離」を掲げている。

イ 原告Xは、乗務前後の点呼の際に運転者にアルコールチェッカーを使った飲酒検査を義務付けており、同検査時刻を出庫時刻及び入庫時刻として運転日報に記載させたものであり、拘束時間等の運行管理のうえで何ら支障はなく、運転日報上の出庫時刻及び入庫時刻の記載に不備はない旨主張するようである。

しかし、前記(1)で認定したとおり、原告Xが調査対象期間平成21年2月1日から同月28日までにおいて使用していたアルコールチェッカーの時刻表示は、正しい時刻よりも10分程度進んでいたことが認められる。

そして、運輸規則25条3項は、一般乗用旅客自動車運送事業者に対し、事業用自動車の運転者に「乗務の開始及び終了の地点及び日時並びに主な経過地点及び乗務した距離」等を記録させることを求めているところ、上

記「乗務の開始及び終了の…日時」とは、乗務の開始及び終了の正しい日時を意味するものであることは言うまでもない。さらに、適正な運行の管理を図り、もって輸送の安全を確保するという道路運送法27条1項及び運輸規則25条3項の趣旨に照らせば、社会通念上やむを得ない範囲といえる一、二分程度の違いであればともかく、正しい時刻から約10分も異なる時刻を出庫時刻及び入庫時刻に記載させたことは、正しい「乗務の開始及び終了の…日時」を記載させなかったものとして、運輸規則25条3項に違反するものと評価されてもやむを得ないというべきである。

したがって、上記主張及び認定のとおり、原告Xは、正しい時刻から約10分も進んでいる時刻を出庫時刻及び入庫時刻として運転日報に記録させていたというのであるから、出庫時刻及び入庫時刻と飲酒検査時刻との乖離の有無及び程度を論ずるまでもなく、運輸規則25条3項に違反するものと認めるのが相当であり（なお、原告Xからは、同条4項に基づいて運行記録計をもって運転者ごとの記録に代えた旨の主張立証もされていない。）、原告Xの上記主張は採用することができない。

### (3) 信義則違反の有無

ア 原告Xは、アルコールチェッカーによる検査時刻を点呼実施時刻等として記載し又は記載させる取扱いは、近畿運輸局自動車旅客二課の担当官による回答を信頼して行われたものであるから、これを法令違反であるとして行政処分を加えることは信義則違反（禁反言）にあたり、許されないと主張する。

しかし、前述のとおり、原告Xが当時使用していたアルコールチェッカーの時刻表示は、正しい時刻よりも10分程度進んでいたことが認められ、このことは平成21年3月3日の監査の際に判明したのであるから（乙70、証人P1、証人P2）、仮に上記監査の前に原告Xが主張するようなやり取りがあったとしても、原告Xの信頼の対象はあくまでもアルコールチェ



ツッカーの作動時刻を点呼実施時刻等として記載することにとどまるのであって、原告Xに運輸規則24条3項違反並びに25条3項及び4項違反の各事実が認められる旨の上記認定説示を左右するものではない。

イ なお付言するに、アルコールチェッカーによる飲酒検査と、点呼又は出庫・入庫とが同時又はほぼ同時に行われている場合には、アルコールチェッカーによる検査時刻を点呼実施時刻等として記録し又は記録させることも許容されるというべきであり、仮に原告Xが主張するようなやり取りが担当官との間であったとすれば、その内容は、飲酒検査と点呼等とが同時又はほぼ同時に行われることを前提とするものであったというべきである。しかし、アルコールチェッカーの時刻表示が約10分誤っていたことをひとまず措くとしても、原告Xの当時の運用として、飲酒検査が常に点呼と同時か又はその直前直後に行われていたと認めるに足りる十分な証拠はなく、また、飲酒検査が常に出庫・入庫と同時か又はその直前直後に行われていたと認めるに足りる十分な証拠もない。したがって、原告Xにおいて、当時、アルコールチェッカーによる検査時刻を点呼実施時刻等とするための前提条件を備えていたとはいえないから、ここに信義則違反を観念する余地はなく、いずれにしても、原告Xの上記主張は採用することができない。

## 2 本件Y処分に係る違反事実の存否等

### (1) Y違反事実4（乗務等の記録義務違反・記録の改ざん）の存否

ア 証拠（甲B4，乙44～52，71～73，証人P3）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められ、これに反する証拠は採用しない。

(ア) 原告Yに在籍していた本件運転者は、平成20年11月18日、午後8時45分頃に乗務を開始し、同日の運転日報に出庫時刻として「20時50分」と記載した。

原告Yの統括運行管理者P3は、上記運転日報の出庫時刻の記載のうち

「50分」の「0」に棒を書き足して「9」とし、出庫時刻の記載を「20時59分」に改ざんした。

(イ) 本件運転者は、同月19日、午後9時10分頃に乗務を開始し、同日の運転日報に出庫時刻として「21時10分」と記載した。

P3は、上記運転日報の出庫時刻の記載のうち「10分」の「0」に丸を書き足して「8」とし、出庫時刻の記載を「21時18分」に改ざんした。

(ウ) 本件運転者は、同月20日、午後9時5分頃に乗務を開始し、同日の運転日報に出庫時刻として「21時05分」と記載した。また、本件運転者は、同月21日午前8時55分頃に乗務を終了し、入庫時刻として「8時55分」と記載した。

P3は、上記運転日報の出庫時刻の記載のうち「05」に二重線を引いて訂正印を押し、その上部に「15」と記載し、出庫時刻の記載を「21時15分」に改ざんした。また、上記運転日報の入庫時刻の記載に二重線を引いて訂正印を押し、その上部に「9:05」と記載して改ざんした。

(エ) 本件運転者は、同月22日、午後9時20分頃に乗務を開始し、同日の運転日報に出庫時刻として「22時55分」と記載した。

P3は、上記運転日報の出庫時刻の記載に二重線を引いて訂正印を押し、その上部に「21」「34」と記載し、出庫時刻の記載を「21時34分」に改ざんした。

(オ) 本件運転者は、同年12月5日、午後9時20分頃に乗務を開始し、同日の運転日報に出庫時刻として「21時20分」と記載した。また、本件運転者は、同月6日午前9時頃に乗務を終了し、上記運転日報に入庫時刻として「9時00分」と記載した。

P3は、上記運転日報の出庫時刻の記載のうち「20」に二重線を引い

て訂正印を押し、その上部に「31」と記載し、出庫時刻の記載を「21時31分」に改ざんした。また、上記運転日報の入庫時刻の記載のうち「00」に二重線を引いて訂正印を押し、その上部に「11」と記載し、入庫時刻の記載を「9時11分」に改ざんした。

(カ) 本件運転者は、同月16日午前8時50分頃に乗務を終了し、同月15日の運転日報に入庫時刻として「8時50分」と記載した。

P3は、上記運転日報の入庫時刻の記載のうち「50」に二重線を引いて訂正印を押し、その上部に「40」と記載し、入庫時刻の記載を「8時40分」に改ざんした。

イ 事実認定の補足説明（原告Yの主張について）

(ア) 原告Yは、明らかに運転者の誤記と分かる場合に、その誤記を訂正することがあったにすぎず、改ざんと指摘される理由はないと主張する。

しかし、本件運転者に係る運行記録計から読み取ることができる出庫時刻及び入庫時刻が誤っていたことをうかがわせるような証拠は見当たらない。かえって、証人P3は、運転者に対し、運行記録計の時計を正確な時刻に合わせるよう指導していた旨証言している上、運行記録計から読み取ることができる出庫時刻及び入庫時刻は、平成20年11月22日の出庫時刻を除き、本件運転者が運転日報に記載した出庫時刻及び入庫時刻とほぼ一致しているし、運行記録計から読み取ることができる休憩時間は運転日報に記載されている休憩時間とほぼ一致している。これらの点からすれば、本件運転者に係る運行記録計から読み取ることができる時刻は、ほぼ正しい時刻であると認めるのが相当である。

そうすると、上記ア記載の6件については、上記認定のとおり、運行記録計から読み取ることができる時刻とは異なる時刻に変更されていると認められるから、正しくない時刻へと記載内容が変更されたものというべきである。したがって、これらは正しい時刻への「訂正」ではなく、

正しくない時刻への「改ざん」であると認めるのが相当であり、これに反する原告Yの上記主張は採用することができない。

(イ) 原告Yは、本件運転者に係る平成20年11月19日の運転日報（乙47の1）の出庫時刻について、「0」に丸を書き足して「8」に改ざんしたものではなく、本件運転者が「1」と「0」を連続して書いたために、「0」が「8」のように見えるだけであるなどと主張する。

しかし、上記運転日報に記載されている上記数字の形状からすれば、被告が主張するように、「0」の上部に丸を加え「8」としたように見えることは事実である。しかも、本件運転者に係る他の運転日報（乙44の2など）において、「1」の次に「0」が続く部分は複数箇所あるが、いずれも「0」が「8」に見えるような形状とはなっていない（なお、原告Yが指摘する本件運転者の筆跡の特徴は、「00」の記載についてのものであり、「10」の記載に妥当するものではない。）。しかも、上記認定事実（ア(ア)）のとおり、原告Yは、平成20年11月18日の運転日報の出庫時刻の記載のうち「50分」の「0」に棒を書き足して「9」とし、出庫時刻の記載を「20時59分」に改ざんしたと認められる（なお、この点については、上記運転日報の上記数字の形状が不自然であること、各運転日報における出庫時刻及び入庫時刻は、改ざんを指摘されているものを除いては全て5分刻みの時刻となっているのに、この日だけ半端な時刻となっているのは不自然であること、原告Yもこの運転日報の改ざんについて具体的に争っていないことなどから、上記のとおり改ざんされたことは明らかである。）ところ、原告Yが「0」が「8」に見えるだけであると主張する運転日報（乙47の1）はその翌日のものであることからすると、数字に手を加えることによる改ざん行為が連続して行われたと疑われても仕方がないといえる。また、本件運転者に対する同月19日の乗務前点呼が「21：18」に行われた旨

点呼簿に記録されているところ（乙52）、乗務前点呼が実際に行われていれば出庫時刻が点呼時刻より前になるはずはないから、原告Yには、運転日報の時刻を「21時10分」から「21時18分」に改ざんする動機もあったといえることができる。

以上によれば、同月19日の運転日報の出庫時刻は改ざんされたものであると認められ、原告Yの上記主張は採用することができない。

(ウ) 原告Yは、本件運転者の平成20年11月20日の運転日報（乙48の1）と同年12月5日の運転日報（乙50の1）は、いずれも、出庫時刻と入庫時刻が10分又は11分ずつずれているにすぎず、乗務時間は短くなっていないから、改ざんされたものではないなどと主張する。

しかし、本件運転者に対する同年11月20日の乗務前点呼は「21：15」に行われた旨点呼簿に記録されており（乙73）、同じく同年12月5日の乗務前点呼は「20：31」に行われた旨点呼簿に記録されている（乙72）。そうすると、原告Yには、運転日報上の出庫時刻が乗務前点呼の時刻より前にならないように体裁を整える必要があり、改ざんの動機があったというべきである。したがって、乗務時間が短くなっていないことを指摘する原告Yの上記主張は採用することができない。

ウ 以上によれば、原告Yは、本件運転者に係る運転日報の出庫時刻及び入庫時刻の記載を6件改ざんしたものと認められ、運輸規則24条3項に違反することはもちろん、個別基準公示における「記録の改ざん・6件以上」に該当するものと認められ、Y違反事実4に関し、近畿運輸局長が本件Y処分において基礎とした事実の認定に誤りはないというべきである。

(2) Y違反事実5及び6（運行記録計による記録義務違反）の両方を違反事実とすることの可否等

ア 運輸規則26条2項は、事業用自動車の運行の管理の状況等を考慮して地方運輸局長が指定する地域内に営業所を有する一般乗用旅客自動車運送

事業者は、地域の指定があった日から一年を超えない範囲内において地方運輸局長が定める日以後においては、指定地域内にある営業所に属する事業用自動車の運転者が乗務した場合は、当該自動車の瞬間速度、運行距離及び運行時間を運行記録計により記録し、かつ、その記録を運転者ごとに整理して一年間保存しなければならない旨規定する。

イ 原告Yは、全ての乗務を運行記録計によりチャート紙に記録しており、見つからなかった記録（以下「本件記録」という。）は他の運転者の箱の中に紛れて入っている可能性が高いなどと主張して、Y違反事実5（運行記録計による記録義務違反・記録）の存在を争っているため、この点について以下検討する。

確かに、本件記録が平成21年1月7日の監査時点において見当たらなかったことについては当事者間に争いがなく、その後に本件記録が発見された旨の主張立証もない。

しかし、原告Yが主張するように、本件記録が他の記録に混ざって発見できないとか、誤って廃棄されたといった可能性も一概に否定できないのであるから、本件記録が監査時点において見当たらず、その後も発見されていないという事実だけでは、原告Yにおいて本件記録が作成されていなかったと推認することはできない。また、原告Y作成の平成21年5月27日付け弁明書（甲B2，乙43）には、「（Y違反事実）5及び6，運行記録計による記録が確実になされていなかったとのご指摘について」

「ご指摘の通りであり、今後こうしたことのないよう運行記録計による記録の保存に関しては遺漏なきよう管理に万全をつくします。」と記載されているが、この弁明書の記載内容は、専ら本件記録の保存が適切にされていなかったことを認めるものであって、原告Yが本件記録を作成していなかったことを積極的に認めたとまではいえない。また、監査の時点で本件記録が見当たらなかったことは事実であり、違反事実として比較的軽微で

あることも考慮すると，原告Yが弁明書においてY違反事実5を積極的に争わなかったことが必ずしも不自然ということとはできず，この点をもって，本件記録が作成されていなかったと推認することも困難である。

かえって，本件記録は，調査対象期間（平成20年11月16日から同年12月15日まで）のサンプル調査51件のうち，わずか1件にすぎないのであるから，原告Yの日常の業務においては，運行記録計による記録が行われていたとみるのが自然である。また，本件記録が作成されなかった経緯や理由などについて被告から具体的な主張立証はなく，他に本件記録が作成されなかったと認めるに足りる証拠もない。

以上によれば，本件記録が作成されなかったと認めるに足りる十分な根拠や証拠はなく，むしろ，本件の証拠関係の下では，本件記録は通常の場合と同様に作成されたものの，その整理及び保存が適切にされていなかった（Y違反事実6）と認めるのが相当である。

ウ したがって，本件Y処分は，Y違反事実5（運行記録計による記録義務違反・記録）を判断の基礎とする点において，事実の誤認があるというべきである。

なお，原告Yは，同一の記録について，記録しなかったことと保存しなかったことの両方を処分事由とすることは，二重処罰であって許されないとか，記録がなければそれについての保存ということもあり得ず，記録と保存の両方の違反を問われる理由はないなどと主張するが，上記のとおり，Y違反事実5が認められない以上，上記主張については判断することを要しない。

### 3 本件加重の是非（裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の有無）

#### (1) 需給調整規制の廃止とその後の増車抑制対策等について

前記法令の定め等及び前提となる事実，並びに証拠（甲4，15，乙1～6，28，35，55～57，59，74），顕著な事実及び弁論の全趣旨

によれば、以下の事実等が認められる。

ア 平成12年法律第86号（平成14年2月1日施行）による道路運送法の改正（以下「平成12年改正」という。）

(ア) 平成12年改正前の道路運送法は、一般乗用旅客自動車運送事業の新規参入及び事業計画の変更（増車）に関し、次のとおり定めていた（なお、一般乗用旅客自動車運送事業は、一般旅客自動車運送事業の一類型である（同法3条1号ハ）。平成12年改正後の道路運送法も同じ。）。

一般旅客自動車運送事業を営もうとする者は、運輸大臣の免許を受けなければならない（4条1項）。運輸大臣は、一般旅客自動車運送事業の免許をしようとするときは、当該事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること（6条1項1号）、当該事業の開始によって当該事業区域に係る供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであること（同項2号）、当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること（同項3号）、当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること（同項4号）、その他当該事業の開始が公益上必要であり、かつ、適切なものであること（同項5号）、の基準に適合するかどうかを審査して、これをしなければならない。

一般乗用旅客自動車運送事業者は、事業計画を変更しようとするときは、国土交通大臣の認可を受けなければならない（15条1項本文）。同法6条の規定は、上記認可について準用する（15条2項）。

(イ) 平成12年改正後の道路運送法は、上記の点に関し、次のとおり定めている（なお、以下の各規定に関しては、平成12年改正から本件各処分に至るまで、実質的な改正は行われていない。）。

一般旅客自動車運送事業を営もうとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならない（4条1項）。国土交通大臣は、一般旅客自動車運送事業の許可をしようとするときは、当該事業の計画が輸送の安



全を確保するため適切なものであること（6条1号），1号に掲げるもののほか，当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること（同条2号），当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること（同条3号），の基準に適合するかどうかを審査して，これをしなければならない。

一般旅客自動車運送事業者は，事業計画の変更（営業所ごとに配置する事業用自動車の数その他の国土交通省令で定める事項に関する事業計画の変更等を除く。）をしようとするときは，国土交通大臣の認可を受けなければならない（15条1項）。一般旅客自動車運送事業者は，営業所ごとに配置する事業用自動車の数その他の国土交通省令で定める事項に関する事業計画の変更をしようとするときは，あらかじめ，その旨を国土交通大臣に届け出なければならない（同条3項）。

国土交通大臣は，特定の地域において一般乗用旅客自動車運送事業の供給輸送力が輸送需要量に対し著しく過剰となっている場合であつて，当該供給輸送力が更に増加することにより，輸送の安全及び旅客の利便を確保することが困難となるおそれがあると認めるときは，当該特定の地域を，期間を定めて緊急調整地域として指定することができる（8条1項），国土交通大臣は，上記の緊急調整地域の指定をした場合には，一般旅客自動車運送事業の許可の申請が一般乗用旅客自動車運送事業に係るもので，かつ，当該申請に係る営業区域が当該緊急調整区域の全部又は一部を含むものであるときは，当該許可をしてはならず（同条3項），また，一般乗用旅客自動車運送事業を経営する者（一般乗用旅客自動車運送事業者）は，上記の緊急調整地域の指定がされた場合には，当該緊急調整地域における供給輸送力を増加させるものとして国土交通省令で定める事業計画の変更をすることができない（同条4項）。

(ウ) 平成12年改正は，上記(ア)(イ)のとおり，一般乗用旅客自動車運送事

業の新規参入及び増車につき、①同事業への新規参入を免許制から許可制として、輸送の安全、事業の適切性等を確保する観点から定めた一定の基準に適合している場合に新規参入を認めることとし、その事業の開始によって事業の供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであるか否か等についての審査（いわゆる需給調整規定）を廃止し、②一般旅客自動車運送事業者の増車に係る事業計画の変更を、認可制から届出制として、増車を各事業者の自由な判断にゆだねることとし、その一方で、③国土交通大臣は、特定の地域において供給輸送力が輸送需要量に対し著しく過剰となり、当該地域における輸送の安全及び旅客の利便を確保することが困難となるおそれがあると認められるときは、当該地域を、期間を定めて緊急調整地域として指定し、新規参入及び増車を認めないこととする緊急調整措置を講ずることができることとした、ということができる。

イ 平成13年10月26日付け自動車交通局長通達「緊急調整措置の発動要件等について」（乙3。平成13年国自旅第102号）は、「緊急調整措置は極めて権利制限性の強い規制であることから、このような事態を可能な限り抑止するためのいわば予防措置が必要であり、このため、別途、監査や行政処分の運用上の制度としての特別監視地域の指定制度を設けることとする。」として、特別監視地域の指定制度を設けた（なお、上記通達は、平成18年2月9日に改正され、以後その標題は「緊急調整措置の指定等について」となっている。）。

上記通達によると、特別監視地域の指定制度は、指定された地域において、重点的な監査や行政処分の運用の厳格化等の措置を講ずることにより、緊急調整措置が発動になるような事態を可能な限り抑止することを目的とするものであり（同通達1）、地方運輸局長が営業区域単位で指定してこれを公示するものとされ、期間は原則として1年間であり（同通達2(1)(2)(4)(5)）、その指定要件は、①実車率及び日車營收のいずれもが、前年度

と比較して減少した結果，前5年間の当該地域の平均値を10%以上下回っている（平成9～12年度の全国平均を20%以上下回っている場合を含む。）場合（ただし以下略），②前年度と比較して供給輸送力が急激に増加した結果，①の要件を満たすことが確実とみられる場合，とされていた（同通達2(3)）。そして，特別監視地域においては，重点的な監査を実施することとし，特に事故や違反・利用者からの苦情の多い事業者，増車実施事業者については重点的に監査を実施するとともに，行政処分及び点数制による点数の付加について，「特別監視地域指定後に…増車を行った事業者については，行政処分及び点数制による点数の付加についてさらに厳しく取り扱う」，「特別監視地域指定後に自主的に一定以上の減車を行った事業者…については行政処分及び点数制の取扱いについて考慮することなどを勘案し，運用することとされた（同通達4(1)，同②③）。

ウ 平成15年3月28日付け近畿運輸局長公示「一般乗用旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について」（処分基準公示）は，特別監視地域の指定制度を前提として，特別監視地域内の営業所における一定の違反については，処分日車数を別表のとおり取り扱うものとし（同公示1(3)），同別表は，基準車両数を特別監視地域に指定された後に増加させず，基準車両数の5%以上を減少させていない者による違反や，基準車両数を特別監視地域に指定された後に増加させた者による違反につき，それぞれ1.5倍又は3倍の加重とすることなど（本件加重）を定めた。

エ 平成19年11月20日付け自動車交通局長通達「特定特別監視地域等において試行的に実施する増車抑制対策等の措置について」（乙4。平成19年国自旅第208号）は，「今般，平成19年度の特別監視地域の指定に伴い，試行的な措置として，別紙のとおり，特別監視地域の指定を受けた地域及び特別監視地域の指定を解除された地域のうち，一定の営業区域をそれぞれ特定特別監視地域及び準特定特別監視地域として指定し，特

別重点監視地域を含めたこれらの地域において、著しい供給過剰を未然に防止するための各種施策を講じることとする」として、特定特別監視地域等の指定制度を設けた。

上記通達によると、地方運輸局長は、平成19年度に特別監視地域として指定する営業区域のうち、タクシーの供給拡大により運転者の労働条件の悪化等を通じた輸送の安全及び旅客の利便の低下を招く懸念が特に大きな地域として、概ね人口30万人以上の都市を含む営業区域を特定特別監視地域として指定することができるものとし、当該指定は公示により行うものとされた（同通達Ⅰ1）。そして、特定特別監視地域における増車に関する措置（同通達Ⅱ）として、①増車実施の際の労働条件等に関する報告制度（同Ⅱ1）、②増車届出事業者に対する事前監査制度（同Ⅱ2）、及び③基準車両数内の増車に対する監査の特例（同Ⅱ3）が定められ、具体的には、特定特別監視地域等において一定の増車を実施しようとする事業者に対し、運転者の労働条件等に関する計画の提出を求めるとともに、増車実施から一定期間経過した後にその実績の提出を求め、計画と比較して乖離がある場合には、必要に応じて公表や減車の勧告を行うものとされ（上記①）、また、特定特別監視地域等において一定の増車を実施しようとする事業者について法令遵守状況の確認を行うため、増車の実施前に監査を実施し、その結果、法令遵守状況に問題がある場合には、当該事業者に対して減車の勧告を行うなどの措置を講じるものとされた（上記②）。

オ 近畿運輸局長は、同年12月14日付けで「一般乗用旅客自動車運送事業の準特定特別監視地域（個別指定）の指定について」（乙6。平成19年近運自二公示第48号）を公示し、同日から平成20年8月31日までの間、大阪市域交通圏を特定特別監視地域等と同様の措置を講じることが必要と認める地域として個別指定した。

なお、平成19年度に特別監視地域に指定されたのは全国の営業区域6

4 5 地域のうち 6 7 地域（うち特定特別監視地域 6 地域）であり，大阪支局では豊能郡のみが特別監視地域に指定された。

カ 平成 20 年 7 月 11 日付け自動車交通局長通達「『緊急調整地域の指定等について』及び『特定特別監視地域等において試行的に実施する増車抑制対策等の措置について』の一部改正について」（乙 5。平成 20 年国自旅第 148 号）は，上記イ及びエの措置等の見直しを行い，特別監視地域及び特定特別監視地域の指定要件等を変更するとともに，上記エの「特定特別監視地域等において試行的に実施する増車抑制対策等の措置について」が定める「増車届出事業者に対する事前監査制度」においては，増車実施前の監査を実施した結果，輸送施設使用停止以上の処分を課すことになる法令違反が確認された場合には，処分確定までに増車見合わせ勧告を，処分確定後には減車勧告をそれぞれ行い，それでも当該事業者が減車を行わない場合には，処分基準公示の定めるところによりその後の違反行為に係る処分日車数を 4 倍に加重することとされた。

上記通達による変更後の特別監視地域及び特定特別監視地域の指定要件は次のとおりである。

(ア) 特別監視地域の指定要件

次の①から④までのいずれかに該当する営業区域

① 次の a から c までのいずれにも該当している場合

a 1 日 1 車当たりの実車キロ（以下「日車実車キロ」という。）及び 1 日 1 車当たりの営業収入（以下「日車營收」という。）のいずれもが，前年度と比較して減少している場合

b 日車実車キロ若しくは日車營收が，当該年度の前 5 年間の当該地域の平均値を 10 パーセント以上下回っている場合，又は日車実車キロ及び日車營收が，当該年度の前 5 年間の当該地域の平均値を 5 パーセント以上下回っている場合であって，その率が，全国におけ

る当該年度の日車実車キロ若しくは日車営収の平均値が全国におけるそれらの前5年間の平均値を下回っている率を10パーセント以上上回って減少している場合

c 延べ実働車両数が、前年度と比較して増加している場合

② 前年度と比較して延べ実働車両数が急激に増加した結果、上記①a及びbの要件を満たすことが确实と見られる場合

③ 日車実車キロ又は日車営収が、平成13年度と比較して減少している場合

④ 平成19年4月以降に運賃改定（上限運賃の改定の公示）を実施した地域（既に当該運賃改定実施による労働条件の改善状況の公表が行われた地域に限る。）において、当該運賃改定後における日車営収の対前年同期と比較した上昇率が、運賃改定率の1/2を下回っている場合

(イ) 特定特別監視地域の指定要件

次の①から③までのいずれかに該当する営業区域

① 当該年度に上記(ア)①又は②に基づいて特別監視地域として指定する営業区域のうち、タクシーの供給拡大により運転者の労働条件の悪化等を通じた輸送の安全及び旅客の利便の低下を招く懸念が特に大きな地域として、おおむね人口30万人以上の都市を含む営業区域

② 当該年度に上記(ア)③に基づいて特別監視地域として指定する営業区域のうち、タクシーの供給拡大により運転者の労働条件の悪化等を通じた輸送の安全及び旅客の利便の低下を招く懸念が比較的大きな地域として、おおむね人口10万人以上の都市を含む営業区域

③ 特別監視地域として指定する営業区域のうち、上記①又は②に準ずるものとして、地方運輸局長が指定する営業区域

キ 近畿運輸局長は、上記通達を受けて、同日付けで「特別監視地域の指定

等について」の改正（平成20年近運自二公示第26号。乙55）及び「特別監視地域等の指定に伴い試行的に実施する増車抑制対策等の措置について」の改正（同年近運自二公示第28号。乙59）を公示した。

ク 近畿運輸局長は、同日付け公示「一般乗用旅客自動車運送事業の特別監視地域の指定について」（乙56。平成20年近運自二公示第27号）及び同日付け公示「一般乗用旅客自動車運送事業の特定特別監視地域の指定について」（乙57。平成20年近運自二公示第29号）を公示し、大阪市域交通圏を特定特別監視地域として指定した。

なお、大阪市域交通圏は、日車営収が平成13年度の3万1712円から平成19年度には2万9696円に減少しており、上記カ(ア)③の要件（日車実車キロ又は日車営収が、平成13年度と比較して減少している場合）に該当していたことから特別監視地域として指定され、かつ、同交通圏内の各市はいずれも人口10万人以上の都市であることから、上記カ(イ)②の要件（当該年度に上記カ(ア)③に基づいて特別監視地域として指定する営業区域のうち、タクシーの供給拡大により運転者の労働条件の悪化等を通じた輸送の安全及び旅客の利便の低下を招く懸念が比較的大きな地域として、おおむね人口10万人以上の都市を含む営業区域）に該当しているとして特定特別監視地域に指定されたものである。また、上記カの特別監視地域の指定要件の緩和に伴い、全国の営業区域644地域のうち537地域が特別監視地域に指定され、そのうち特定特別監視地域として109地域が指定された。そして、近畿運輸局大阪支局内では、大阪市域交通圏、北摂交通圏、河北交通圏、河南B交通圏、泉州交通圏及び豊能郡の6地域が特別監視地域に指定され、このうち豊能郡を除く5地域が特定特別監視地域にも指定された。

ケ 近畿運輸局長は、原告Yに対し、平成21年7月6日、本件Y処分を行い、原告Xに対し、同月10日、本件X処分を行った。

コ 国会において、同年6月26日、「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」（以下「特措法」という。）が成立し、同年10月1日施行された。これにより、国土交通大臣は、特定の地域を、期間を定めて特定地域として指定することができることとされ（3条1項）、特定地域においては、一般乗用旅客自動車運送事業者が当該特定地域内の営業所に配置するその事業用自動車の合計数を増加させる事業計画の変更については、届出ではなく、国土交通大臣の認可を要するものとされた（15条1項）。

サ 国土交通大臣は、同日、国土交通省告示第1038号（乙74）により、大阪市域交通圏を特措法上の特定地域として指定した。

## (2) 違法性判断の枠組み

ア 道路運送法40条は、国土交通大臣は、一般旅客自動車運送事業者が、①道路運送法若しくは同法に基づく命令若しくはこれらに基づく処分又は許可若しくは認可に付した条件に違反したとき（1号）、②正当な理由がないのに許可又は認可を受けた事項を実施しないとき（2号）、③同法7条1号、3号又は4号に該当することとなったとき（3号）には、6月以内において期間を定めて自動車その他の輸送施設の当該事業のための使用の停止若しくは事業の停止を命じ、又は許可を取り消すことができる旨規定するところ、輸送施設使用停止等に関する国土交通大臣の権限がその裁量により行使されるべきことは上記の規定上明らかであり、同条各号に該当する事実が認められる場合に、輸送施設使用停止、事業の停止及び事業許可の取消しのうちいずれかの処分をするか否か、するとしてどの処分を選択し、その停止期間等の内容をどのように定めるかといった点は、国土交通大臣の専門的判断に基づく合理的裁量にゆだねられているというべきである。そして、このことは、国土交通大臣から権限の委任を受けた地方運輸局長（以下、国土交通大臣と併せて「国土交通大臣等」という。）に



についても同様であると解される。

イ　ところで、道路運送法は、貨物自動車運送事業法と相まって、道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものとし、並びに道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進することにより、輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るとともに、道路運送の総合的な発達を図り、もって公共の福祉を増進することを目的とするものである（同法1条）。そして、同法40条が、国土交通大臣に一般旅客自動車運送事業者に対する監督処分権限を付与している趣旨は、一般旅客自動車運送事業に係る許可制度並びに同法に基づく規制、命令等の実効性を確保し、そのことを通じて、輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るとい同法の目的の実現を図る点にあるといことができる。

そうであるところ、同法40条に基づく監督処分については、上記アのとおり、国土交通大臣等に裁量権が認められるが、この裁量権は道路運送法が国土交通大臣等に監督処分権限を付与した上記の趣旨、目的に沿って適切に行使されなければならないのであって、その趣旨、目的から逸脱した目的や動機に基づき、又は上記目的を達成するに当たり考慮すべきでない事項を考慮するなど不合理な方法で上記裁量権を行使することは、裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したものとして、違法となるというべきである。

### (3) 本件加重の違法性について

#### ア　目的について

(ア) 処分基準公示1(3)は、特別監視地域（特定特別監視地域を含む。）及び緊急調整地域に指定された地域内の営業所における一定の違反については、処分日車数を別表のとおり取り扱うものとする旨規定し、同別表は、特別監視地域（特定特別監視地域を含む。）の場合の処分日車数の

加重の倍数等につき，①特別監視地域に指定されたときに当該事業者の当該営業区域内の営業所に現に配置していた事業用自動車の総数（基準車両数）を特別監視地域に指定された後に増加させず，基準車両数の5%以上を減少させていない者による違反（同別表1）については，1.5倍の加重とし，②基準車両数を特別監視地域に指定された後に増加させた者による違反（同別表4）については，3倍の加重とし，③基準車両数を特別監視地域に指定された後に増加させず，基準車両数の5%以上を減少させている者による違反（同別表5）については，1倍の加重とし，④特別監視地域の上記②等に該当する違反に対する処分基準が警告の場合にあっては，10日車の自動車等の使用停止とする（同別表適用欄）ものとしている（本件加重）。

以上のとおり，本件加重は，端的に言えば，特別監視地域等の地域内の営業所における一定の違反が確認された事業者につき，当該事業者が特別監視地域に指定された後に基準車両数を一定程度減少させていないこと（上記①），あるいは，特別監視地域に指定された後に基準車両数を増加させたこと（上記②及び④）を不利益に考慮して，道路運送法40条に基づく監督処分を加重するものである。

このような本件加重の内容に加えて，上記(1)（需給調整規制の廃止とその後の増車抑制対策等について）で認定した，国土交通省の通達による規制の経緯及びその内容等を踏まえれば，本件加重は，輸送の安全の確保等が最終的な目的であるにしても，直接的には，特別監視地域又は特定特別監視地域の指定制度の実効性を高めるため，すなわち，供給過剰の兆候のある特別監視地域等における減車勧奨及び増車抑制を目的として，増車届出事業者に対する事前監査や減車勧告等と相まって，その実効性を高めるために設けられたものであると認められる。

(イ) そこで次に，特別監視地域等における減車勧奨及び増車抑制を目的と

する本件加重が、道路運送法40条の趣旨、目的に照らし許容されるものであるかどうかにつき検討する。

そもそも、平成12年改正前の道路運送法は、一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー事業）につき、需給調整規制により過当競争を防止し需要に見合った供給力を設定することにより、秩序ある安定的なサービスの提供を確保するという立法政策を採用していた。しかし、平成12年改正は、経済構造の転換や国民生活の向上を背景とした輸送ニーズの高度化、多様化に適切に対応していく必要性が高まっている状況を踏まえ、需給調整規制を廃止し、事業者間の競争を促進することにより、事業者の創意工夫を活かした多様なサービスの提供や事業の効率化、活性化を図り、もって、多様化した利用者の需要に適合し、利用者の利便の確保、向上を図るという、利用者保護に重点を置いた立法政策に転換したものであり、また、特定の地域において供給輸送力が輸送需要量に対して著しく過剰となり、当該地域における輸送の安全及び旅客の利便を確保することが困難となるおそれがあると認められるときに、期間を定めて新規参入及び増車を認めないこととする緊急調整措置を講ずることができることとして、需給調整規制という事前規制から緊急調整措置という事後規制へと立法政策を転換したものである。このように、平成12年改正後の道路運送法は、事業者間の競争を促進し、事業の効率化、活性化を図るべく、事前規制である需給調整規制を廃止したのであるから、事実上の需給調整である減車勧奨及び増車抑制を目的とする本件加重が、平成12年改正後の道路運送法の趣旨、目的に合致しないものであることは明らかである。

また、道路運送法40条が、国土交通大臣に一般旅客自動車運送事業者に対する監督処分権限を付与している趣旨は、前述のとおり、一般旅客自動車運送事業に係る許可制度並びに同法に基づく規制、命令等の実

効性を確保し、そのことを通じて、輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るといふ同法の目的の実現を図る点にあるものと解される。しかし、特別監視地域等における減車勧奨及び増車抑制という本件加重の目的は、上述のとおり、平成12年改正後の道路運送法の趣旨、目的に合致しないものであるから、道路運送法の目的の実現を図るといふ同法40条の上記趣旨、目的からもかけ離れているといわざるを得ない。また、許可制度の実効性を確保するという観点から見ても、一般乗用旅客自動車運送事業の許可基準等において、供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであるかどうかといった需給調整に関する基準は、平成12年改正後の道路運送法6条には一切掲げられておらず、本件加重の目的は、許可制度の趣旨、目的とは何ら関係のないものである。また、同法に基づく規制、命令等の実効性を確保するという観点から見ても、一般乗用旅客自動車運送事業者は、道路運送法上、特別監視地域等の地域内であるか否かにかかわらず、減車すべき義務を一切負わないことはもちろん、増車することについても事前の届出が要求されているにすぎない（なお、特措法施行後は、特定地域内の増車については認可が必要とされたが、その場合であっても、当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切なものであることなど道路運送法6条各号所定の要件を満たしていれば、当然に認可されるべきものである。）のであって、当該事業者が基準車両数を一定程度減少させず、又はこれを増加させたという行為は、道路運送法上適法なものであって、規制の対象となるものではないし、このような事業規模の維持又は拡大に関する適法行為を根拠として、当該事業者の違反行為の悪質性、重大性が高まるという訳でもない。本件加重の目的は、同法に基づく規制、命令等の実効性を確保するという観点とも何ら関係がない。

以上によれば、特別監視地域等における減車勧奨及び増車抑制を目的

とする本件加重は、道路運送法40条の趣旨、目的から逸脱しているものであって、許容されないというべきである。

#### イ 方法としての合理性

さらに、輸送の安全確保等の目的達成のための方法としての本件加重の合理性について検討すると、前記のとおり、本件加重は、特別監視地域等において基準車両数を減少させず、又は増加させたことを理由に不利益処分を加重するものであり、需給調整に関する規定を排除した平成12年改正後の道路運送法の趣旨に反するのみならず、基準車両数を減少させず、又は増加させる行為は、許可制度や命令等の実効性の確保とも関連性を有するものではない。上記行為は適法なものであり、行政庁による需給調整は、本来相手方の任意の協力によってのみ実現される行政指導の内容となる事項であり、このような事項について、不利益処分の加重事由として不利益な取扱いをすることは、行政手続法32条の趣旨にも反する不合理な取扱いといわざるを得ない。基準車両数を一定程度減少させず、又はこれを増加させた事業者を不利益に取り扱うことは、道路運送法40条の監督処分を行うに際して本来考慮にいれるべきでない事情を考慮するものであり、裁量権の行使を誤るものというほかはない。

#### ウ まとめ

したがって、本件加重を適用してされた本件各処分は、同条の趣旨、目的から逸脱した減車勧奨及び増車抑制という目的に基づき、基準車両数を一定程度減少させず、又はこれを増加させたという考慮すべきでない事情を考慮して加重された不合理なものというべきであるから、原告らのその他の主張（行政手続法32条違反、比例原則・平等原則違反等）を検討するまでもなく、いずれも国土交通大臣等に付与された裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したものであって、違法である。

#### (4) 被告の主張について

ア 被告は、交通政策審議会が取りまとめた「タクシー事業を巡る諸問題への対策について」と題する答申（乙33）を踏まえ、供給過剰の状態にある地域における労務管理や安全管理等に係る一定の違反については、厳格に対処する必要があったとか、大阪市域交通圏が本件各処分当時供給過剰の状態にあったため、一般乗用旅客自動車運送事業者の労務管理や安全管理等に係る一定の違反に厳格に対処する必要があったと主張する。

しかし、供給過剰の状態にある地域における一定の違反について他の地域におけるそれよりも厳格に対処する必要があるとしても、そのことは、基準車両数を一定程度減少させておらず又はこれを増加させたタクシー事業者に対する処分を、基準車両数を一定程度減少させているタクシー事業者のそれよりも1.5倍ないし3倍に加重すべき根拠となるものではないのであり、上記主張は採用することができない。

イ 被告は、タクシーの供給過剰の状況が進行している特別監視地域及び特定特別監視地域において、基準車両数を一定程度減少させず、又はこれを増加させたタクシー事業者は、タクシーの供給過剰の状況を維持し、又は悪化させているとの評価を免れず、収益基盤の確保を優先する余り、法令の規制を軽視して、労働条件の悪化や輸送の安全性の低下等の問題を招くおそれが典型的に高いとした上、このようなタクシー事業者に対しては、労務管理や安全管理の徹底がより強く求められ、それにもかかわらず労務管理や安全管理等に係る一定の法令違反を犯した場合には、正にタクシーの供給過剰による諸問題が現実化したものとみることができ、特別監視地域及び特定特別監視地域において基準車両数を一定程度減少させているタクシー事業者や、これらの地域以外の地域に所在するタクシー事業者に比べて、当該法令違反の悪質性は高く、これを禁圧することによってタクシー運転者の労働条件や輸送の安全を確保する必要性もまた高いものというべきであるなどと主張する。

しかし、特別監視地域等において、基準車両数を一定程度減少させず、又はこれを増加させたタクシー事業者が、法令の規制を軽視するなどのおそれが高いたくし、類型的に高いというべき十分な根拠はない。また、仮にそのようなおそれがあるとしても、そのようなタクシー事業者の法令違反が、基準車両数を一定程度減少させている事業者による法令違反と比較して、悪質性が高いというべき実質的な根拠も見当たらない。

前述したとおり、本件加重の内容や国土交通省による増車抑制対策等の経緯に照らせば、本件加重が、増車届出事業者に対する監査の重点実施、増車見合わせ勧告・減車勧告等と相まって、タクシー事業者に減車勧奨と増車抑制を間接的に強制するためのものであることが認められるのであり、本件加重が、実質的に増車抑制政策に反する行為を理由として不利益な取扱いをするものであることを否定することはできない。

ウ また、被告は、供給過剰の状態にある地域において増車することは、タクシー運転者の労働条件の悪化や違法・不適切な事業運営の横行などの問題を更に深刻化させる原因となるところ、急激な増車を行った一般乗用旅客自動車運送事業者は、規模の拡大に対し、運行管理面での対応が追いつかないことが懸念され、現に、このような一般乗用旅客自動車運送事業者が法令違反を犯す傾向が高いことがうかがわれる（乙75）とした上、供給過剰の状態にある地域においてあえて増車を行った一般乗用旅客自動車運送事業者が上記問題を現実化させないようにするため、このような一般乗用旅客自動車運送事業者の労務管理や安全管理等に係る一定の違反については、より一層厳格に対処することとし、基準日車等を更に加重することとしたとも主張する。

確かに、被告が最終準備書面とともに提出した「タクシー事業に係る運賃制度について」（乙75）によれば、急激な増車を実施した事業者（平成18年度末車両数が平成13年度末車両数の2倍以上となっている事業者）

につき、全事業者平均よりも行政処分件数や事故件数が多い傾向が認められる。しかし、本件加重の発想は、平成12年改正法が施行される前の平成13年10月26日付け自動車交通局長通達「緊急調整措置の発動要件等について」において既に明確に現れているのであって、本件加重が平成12年改正法施行後の現状認識に基づくものとは考え難く、上記のような説明は後付けのものといわざるを得ない。これまでに述べたとおり、本件加重は、特別監視地域等における減車勧奨及び増車抑制を目的として、これらに反する行為を理由に不利益な取扱いをするものと認められるのであって、これに反する被告の上記主張は採用することができない。

#### 4 小括

- (1) 以上によれば、①本件各処分は、道路運送法40条の趣旨、目的から逸脱した減車勧奨及び増車抑制という目的に基づき、考慮すべきでない事情を考慮して加重された不合理なものというべきであり、また、②本件Y処分は、Y違反事実5（運行記録計による記録義務違反・記録）を判断の基礎とする点において事実の誤認があるというべきであるから、いずれも国土交通大臣等に付与された裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したものとして違法であり、取り消されるべきである。
- (2) なお、本件各処分を取り消すべき範囲については、処分基準公示及び個別基準公示を踏まえて、本件加重及びY違反事実5の部分に限って取り消す（すなわち、本件加重及びY違反事実5がないものとして処分基準公示等に当てはめ、処分日車数を算出し、その差の部分を取り消す）という考え方もあり得る。しかし、処分基準公示等はあくまでも処分基準であって法令ではないから、裁判所がこれを法令のごとく当てはめて処分の一部を適法、一部を違法とすることが可能かどうか疑問があるし、また、裁量処分における行政庁の判断は、処分基準が明確に定められている場合であっても、最終的には個別の事情を全体として考慮し判断すべき部分があると解されるから、処分基



準により裁量処分の一部のみを違法とすることが可能であるようにみえるときであっても、裁量権の行使としてされた処分全体が瑕疵を帯びるというべきである。したがって、主文1項及び2項のとおり、本件各処分の全部を取り消すのが相当である。

## 5 国家賠償請求の成否

### (1) 輸送施設使用停止処分に基づく営業損害について

ア 法人である一般乗用旅客自動車運送事業者が輸送施設使用停止処分を受け、その営業用のタクシー車両の一部を使用することができない場合であっても、当該事業者において、使用停止対象車両以外の代替可能な遊休車両を有しており、それを利用することが可能であった場合には、それを利用することによって営業損害の発生を回避することができたはずであるから、遊休車両により代替可能であった使用停止対象車両に係る営業利益の喪失については、当該処分と相当因果関係のある営業損害であるとは認められないというべきである。

### イ 原告Xについて

原告Xは、本件X処分により、保有していたタクシー車両のうち5両につき平成21年7月16日から同月20日までの5日間、うち1両につき同月16日から同月25日までの10日間、使用に供することを停止されて使用することができず、その間の営業収入を失ったと主張する。

しかし、原告Xが近畿運輸局長に対して報告した平成21年7月度の輸送実績（乙79）によれば、本件X処分が行われた当該月度の実働率は69.8パーセント（延実在車両数1271日車、延実働車両数887日車（小数点第2位四捨五入、以下同じ。））であることから、同月度に本社営業所に配置されていた事業用車両数41両に上記実働率を乗じると、1日当たりの実働車両数は28.6両となり、1日当たりの遊休車両数は12.4両となる。

そうすると、原告Xにおいては、使用停止を命じられた1日当たり車両数6両を優に上回る、1日当たり12.4両もの遊休車両があったということができるところ、原告Xから、本件X処分による使用停止期間において遊休車両が6両未満であった旨の具体的な主張立証はない。したがって、原告Xは、この遊休車両を利用することによって営業損害の発生を回避することができたはずであるから、原告Xが主張する上記営業損害は、本件X処分と相当因果関係のある損害であるとは認められない。

#### ウ 原告Yについて

原告Yは、本件Y処分により、保有していたタクシー車両のうち16両を平成21年7月10日から同月16日までの7日間、うち1両につき同年7月10日から同月27日までの18日間、使用に供することを停止され使用できず、その間の営業収入を失ったと主張する。

しかし、原告Yが近畿運輸局長に対して報告した平成21年7月度の輸送実績等（乙80）によれば、本件Y処分が行われた当該月度の実働率は62.0パーセント（延実在車両数2573日車、延実働車両数1594日車）であることから、同月度に本社営業所に配置されていた事業用車両数83両に上記実働率を乗じると、1日当たりの実働車両数は51.5両となり、1日当たりの遊休車両数は31.5両となる。

そうすると、原告Yにおいては、使用停止を命じられた1日当たり車両数17両を優に上回る、1日当たり31.5両もの遊休車両があったということができるところ、原告Yから、本件Y処分による使用停止期間において遊休車両が17両未満であった旨の具体的な主張立証はない。したがって、原告Yは、この遊休車両を利用することによって営業損害の発生を回避することができたはずであるから、原告Yが主張する上記営業損害は、本件Y処分と相当因果関係のある損害とは認められない。

#### エ 原告らの主張

(ア) 原告らは、原告らはいずれも乗務員1人についてタクシー車両1両を専属的に割り当て運用する1車1人制を基本として営業をしており、使用停止を命じられた車両の代わりに他の車両を使用することにより営業損害の発生を回避し得たとはいえないと主張する。

しかし、原告らのこのような1車1人制の運用は、あくまでも会社内の事実上の取扱いにすぎず、原告らが、自己の雇用する運転者を遊休車両に臨時に割り当てることは当然に可能というべきであって、これを妨げる事情も特に見当たらない。したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

(イ) 原告らは、乗務員の大半は土日の勤務を休むため、平日の実働率は高く、他の乗務員が乗れる遊休車両が日々多数存在していたかのような主張には理由がないと主張する。

しかし、原告らにおいて、乗務員の大半が土日の勤務を休んでいるとか、それによって平日の実働率が高くなっていると認めるに足りる十分な証拠はない。なお、原告Yの平成21年7月10日から同月16日までの点呼簿（甲B8～14）をみても、マーカーが引いてある使用停止対象車両は11両であるが、いずれの日においても、その他に11両以上の稼働していない事業用車両があることがうかがわれるのであり、遊休車両は十分にあったものと認められる。

## (2) 弁護士費用について

原告らは、損害賠償請求に係る訴え（丙事件）の提起並びに遂行を原告ら訴訟代理人に依頼したとして、その弁護士費用のうち上記(1)の営業損害の約1割に相当する金額（原告Xにつき10万円、原告Yにつき30万円）の損害賠償を求めている。しかし、上記(1)のとおり、原告らが主張する営業損害は、本件各処分と相当因果関係のある損害とは認められないから、上記各弁護士費用についても、本件各処分と相当因果関係のある損害とは認められな

い。

(3) 小括

以上によれば，原告らの被告に対する国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償請求は，本件各処分の国家賠償法上の違法性（同法上違法となる範囲を含む。）や故意又は過失の有無について検討するまでもなく，いずれも理由がない。

6 結論

以上によれば，原告 X が本件 X 処分の取消しを求める請求（甲事件）及び原告 Y が本件 Y 処分の取消しを求める請求（乙事件）はいずれも理由があるからこれを認容し，原告らのその余の請求（丙事件）はいずれも理由がないからこれを棄却することとし，主文のとおり判決する。

大阪地方裁判所 第 2 民事部

裁判長裁判官 山 田 明

裁判官 徳 地 淳

裁判官 内 藤 和 道

(別紙1)

当事者の主張

第1 本件X処分に係る違反事実の存否等

1 X違反事実1 (点呼の記録義務違反・記録事項の不備) の存否

(被告の主張)

(1) 運転者については乗務前及び乗務後に点呼を義務付けられているが、その実施に当たり、運転者ごとに点呼実施事実につき点呼の日時等を正確に記録すべきところ(道路運送法27条1項, 運輸規則24条1項, 2項, 同条3項各号), 原告Xは, 調査対象期間(平成21年2月1日から同月28日まで)において, 全ての点呼記録につき点呼の日時を正確に記録しておらず(不備率100パーセント), 運輸規則24条3項に違反した。

(2) 原告Xも認めるとおり, 原告Xは, 平成21年2月1日から同月28日までの調査期間において, アルコールチェッカーの時刻表示が約10分早かったにもかかわらず, これを修正することなく漫然放置し, これを基に不正確な点呼実施時刻を点呼簿に記載していたものである。また, 原告Xの主張によれば, 乗務前及び乗務後の点呼の前にアルコールチェッカーによる飲酒検査が行われているというのであるから, アルコールチェッカーの表示時刻は, これを正確な時刻に修正したとしても, 点呼実施時刻と一致しないはずである。

(原告Xの主張)

原告Xは, 点呼時の運転手に対する飲酒の検査として, 全ての運転者に乗務前及び乗務後の点呼の際にアルコールチェッカーを使った飲酒検査を義務付けており, アルコールチェッカーには検査日時が明示されて結果がプリントされるため(甲A3), 同検査時刻をもって点呼実施時刻として記載したものである(甲A2)。運転者は点呼前にアルコールチェッカーで飲酒検査を受けるの

で、誤差といってもわずかなものにすぎない。道路運送法 27 条 1 項が求めているのは、運転者の適切な勤務時間及び乗務時間の設定その他の運行管理（拘束時間等の管理）であり、同一の機械（アルコールチェッカー）の時刻を記載するよう統一しても、拘束時間等の運行管理のうえで何ら支障はなく、かえって運行管理の目的に適うものである。

## 2 X違反事実 2（乗務等の記録義務違反・記録事項の不備）の存否

（被告の主張）

(1) 事業者は、事業用自動車の運転者の乗務については、運転者ごとに乗務の開始及び終了の日時等を正確に記録させるべきところ（運行記録計による記録が可能な場合には、運行記録計による記録に運行記録計によるもの以外の所定事項を付記させなければならない。道路運送法 27 条 1 項，運輸規則 25 条 3，4 項），原告 X は、調査対象期間（平成 21 年 2 月 1 日から同月 28 日まで）において、全ての乗務記録につき乗務の開始及び終了の日時を正確に記録をさせておらず（不備率 100 パーセント），運輸規則 25 条 3，4 項に違反した。

(2) 原告 X も認めるとおり，原告 X は，平成 21 年 2 月 1 日から同月 28 日までの調査期間において，アルコールチェッカーの時刻表示が約 10 分早かったにもかかわらず，これを修正することなく漫然放置し，これを基に不正確な乗務の開始時刻及び終了時刻を運転日報に記載していたものである。また，原告 X の主張によれば，乗務前及び乗務後の点呼の前にアルコールチェッカーによる飲酒検査が行われているというのであるから，アルコールチェッカーの表示時刻は，これを正確な時刻に修正したとしても，乗務の開始時刻及び終了時刻と一致しないはずである。

（原告 X の主張）

原告 X は，全ての運転者に乗務前及び乗務後の点呼の際にアルコールチェッカーを使った検査を義務付けており，同検査の時刻をもって出庫時刻及び入庫

時刻として運転日報に記載したものである（甲A4）。実際には、運転者は点呼前にアルコールチェッカーで検査を受けるので、その分拘束時間としては長く計上されることになるが、同一の機械を通して時間管理が統一でき、拘束時間等の運行管理のうえで何ら支障はなく、運行管理の目的に適うものである。

### 3 信義則違反

（原告Xの主張）

原告Xが上記1及び2のような取扱いを行うようになったのは、グループ会社であるZ株式会社のP2専務取締役が、平成20年12月頃又は平成21年1月頃、近畿運輸局自動車交通部旅客第二課の担当官に対し、点呼実施時刻等の記載につき、営業所の掛時計、腕時計、卓上時計、アルコールチェッカーの表示する時刻など表示時刻が分かれ、統一できないので、アルコールチェッカーの表示時刻を記載して良いかと確認したところ、同担当係官からそれで構わない旨の回答を受けたため、原告Xにおいても、アルコールチェッカーの検査時刻を、点呼実施時刻並びに乗務開始時刻及び乗務終了時刻として記載するよう統一したものである。

上記取扱いは、近畿運輸局自動車交通部旅客第二課の担当官による上記回答を信頼して行われたものであるから、監査において間違いであるとの指導、是正勧告を受けることはあっても、法令違反であるとして行政処分を加えることは信義則違反（禁反言）にあたり、許されないというべきである。

（被告の主張）

原告Xは、アルコールチェッカーの作動時刻を出庫前点呼時刻及び入庫後点呼時刻並びに出庫時刻及び入庫時刻としたことをもって直ちに、原告Xが点呼実施事実につき点呼の日時を正確に記録しておらず、また、乗務記録につき乗務の開始及び終了の日時を正確に記録させていなかったと判断されているわけではなく、個別・具体的事情を踏まえて上記各事実の存在が認められているにすぎないから、原告Xが指摘する教示の有無を検討するまでもなく、原告Xの

上記主張は失当というほかない。

また、原告Xが、アルコールチェッカーの作動時刻を出庫前点呼時刻及び入庫後点呼時刻並びに出庫時刻及び入庫時刻として記載しても構わないなどという教示を担当係官から受けたとは認め難い。また、仮に、アルコールチェッカーの作動時刻を出庫前点呼時刻及び入庫後点呼時刻並びに出庫時刻及び入庫時刻として記載しても構わないなどという教示がされていたとしても、それは、せいぜい、これらの記載の際に依拠すべき時計をアルコールチェッカーの作動時刻とするという限度での信頼が成り立つにすぎず、アルコールチェッカーの作動時刻の正確性につき何の確認もせず使用してよいことについてまで信頼が成り立つものではなく、原告Xには法を曲げてまで保護すべき利益は認められず、その点につき、信義則適用の前提を欠くというべきである。

## 第2 本件Y処分に係る違反事実の存否等

### 1 Y違反事実4（乗務等の記録義務違反・記録の改ざん）の存否

（被告の主張）

(1) 事業者は、事業用自動車の運転者の乗務については、運転者ごとに所定事項を記録させるべきであるところ（運行記録計による記録が可能な場合には、運行記録計による記録に運行記録計によるもの以外の所定事項を付記させなければならない。道路運送法27条1項、運輸規則25条3、4項）、原告Yは、調査対象期間（平成20年11月16日から同年12月15日まで）において、「コードNo. XXXX」の運転者（本件運転者）に係る乗務記録につき出入庫時刻を改ざんしており（記録の改ざん8件：本件運転者に係る平成20年11月18日、同月19日、同月20日、同月22日、同年12月5日、同月11日、同月12日、同月15日の各運転日報）、運輸規則25条3、4項に違反した（ただし、被告は、本件訴訟において、本件運転者に係る平成20年12月11日、同月12日の各運転日報の記録については、改ざんされたものである旨の主張はせず、記録の改ざんはこれらを除く



6件であることを前提に主張する。)

(2) 上記6件の各違反の態様は以下のとおりである。

ア 本件運転者の平成20年11月18日の運転日報(乙46の1)には、出庫時刻が「20時50分」と記載された後、「50分」の「0」に棒を書き足して「9」として「20時59分」と記載してあり、明らかに改ざんされたことが認められるが、運行記録計の記載に照らせば、実際には、当該運転者の乗務する事業用自動車は、同日午後8時40分ころから運行を開始しており(乙46の2)、実際に乗務した時間より約19分短く記載されていたことになる。

イ 同月19日の運転日報(乙47の1)には、出庫時刻が「21時10分」と記載された後、「10分」の「0」の上部に「〇」を書き足して「8」として「21時18分」と記載してあり、明らかに改ざんされたことが認められるが、運転記録計の記載に照らせば、実際には、当該運転者の乗務する事業用自動車は、同日午後9時10分ころから運行を開始しており(乙47の2)、実際に乗務した時間より約8分短く記載されていたことになる。

ウ 同月20日の運転日報(乙48の1)には、当初出庫時刻が「21時05分」と、入庫時刻が「8時55分」とそれぞれ記載され、これらは、実際の運行の開始時刻及び終了時刻とおおむね一致していたにもかかわらず(乙48の2)、その後、出庫時刻が「21時15分」と、入庫時刻が「9時05分」とそれぞれ改ざんされたことが認められる。

エ 同月22日の運転日報(乙49の1)には、出庫時刻が「21時34分」と記載されているが、実際には、当該運転者の乗務する事業用自動車は、同日午後9時25分ころから運行を開始しており(乙49の2)、実際に乗務した時間より約9分短く記載されていたことになる。

オ 同年12月5日の運転日報(乙50の1)には、当初出庫時刻が「21

時20分」と、入庫時刻が「9時00分」とそれぞれ記載され、これらは、実際の運行の開始時刻及び終了時刻とおおむね一致していたにもかかわらず（乙50の2）、その後、出庫時刻が「21時31分」と、入庫時刻が「9時11分」とそれぞれ改ざんされたことが認められる。

カ 同月15日の運転日報（乙51の1）には、入庫時刻が「8時50分」と記載された後、「8時40分」と改ざんされたことが認められるが、実際には、当該運転者の乗務する事業用自動車は、同月16日午前8時50分ころに運行を終了しており（乙51の2）、実際に乗務した時間より約10分短く記載されていたことになる。

（原告Yの主張）

- (1) 原告Yは、乗務前及び乗務後の点呼の際、アルコールチェッカーによる検査を実施しており、検査結果に検査時刻が表示される場所、アルコールチェッカーの作動時刻よりも前の時刻を出庫時刻に記載しているなど明らかに運転者の誤記と分かるケースで、その誤記を訂正することがあったにすぎない。あくまでも単純に誤記と思われる記載の訂正であって、乗務時間を短くみせようなどと意図したものは一切なく、改ざんと指摘される理由はない。
- (2) 被告は、平成20年11月19日の運転日報（乙47の1）の出庫時刻「21時10分」の「10分」の「0」の上に「〇」を書き足して「8」にし「21時18分」と記載して、改ざんしたと主張するが、それはその前の「1」を書いたペン先が1の下端から跳ね上がってきた手で「0」を連続して書いているにすぎず、「0」の上に「〇」を書き足して「8」に改ざんしたものではない。被告の主張は事実を誤認したものである。

被告は、平成20年11月18日の運転日報（乙46の1）につき、出庫時刻「20時50分」の記載が「59分」に改ざんされたと主張するが、他の場合には運行管理者による訂正印をもって堂々と訂正されており、疑問がある。また、平成20年11月20日及び同年12月5日の各運転日報（乙

48の1, 50の1)は, 訂正後も乗務時間が短くなるようには訂正されておらず, 実際の乗務時間を短くするために改ざん等を行ったのではなく, 原告Yにおいてもアルコールチェッカーによる飲酒検査を点呼の際実施していたが, アルコールチェッカーの検査時刻から, 乗務員の記載が不正確であったため, 間違い等を訂正したものであって, 改ざんではない。

## 2 Y違反事実5及び6(運行記録計による記録義務違反)の両方を違反事実とすることの可否等

(被告の主張)

(1) 事業者は, 事業用自動車の運転者の乗務については, 運行記録計により, 当該自動車の瞬間速度, 運行距離及び運行時間を記録すべきところ(道路運送法27条1項, 運輸規則26条2項), 原告Yは, 調査対象期間(平成20年11月16日から同年12月15日まで)において, 一部の運転者について, 上記事項を運行記録計により記録せず(記録なし率1.96パーセント〔51件中1件〕), 運輸規則26条2項に違反した。

事業者は, 事業用自動車の運転者の乗務については, 上記のとおり記録義務があり, かつ, その記録を運転者ごとに整理して1年間保存しなければならないところ(道路運送法27条1項, 運輸規則26条2項), 原告Yは, 上記のとおり, 乗務した一部の運転者について, 上記事項を運行記録計により記録していなかったため, これに伴い記録を保存していないこととされ(記録保存なし率1.96パーセント), 運輸規則26条2項に違反した。

(2) 運輸規則26条2項は, 「当該自動車の瞬間速度, 運行距離及び運行時間を運行記録計により記録し, かつ, その記録を運転者ごとに整理して1年間保存しなければならない」と, 所定事項の記録義務とは別個に当該記録の保存義務を規定している一方, 同規則上, 記録義務を懈怠した一般乗用旅客自動車運送事業者が保存義務を免除される旨の規定がなく, このような一般乗用旅客自動車運送事業者が当然に保存義務を免除されると解釈すべき理由も

ないことに照らせば、記録義務を懈怠した一般乗用旅客自動車運送事業者に対し、保存義務懈怠を問うことができるのと解することができるのは明らかである。

また、実質的にも、記録義務を履行していたが、保存義務を懈怠した一般乗用旅客自動車運送事業者と、記録義務すら懈怠した一般乗用旅客自動車運送事業者を比較した場合、輸送の安全のために運行管理を徹底する観点からは、後者の方がはるかに悪質であり、重い処分を課すべきであることはいうまでもないから、後者に対する処分日車数を算定するに当たって、運行記録計による記録義務違反（記録）に関する基準日車等のみならず、運行記録計による記録義務違反（記録の保存）に関する基準日車等を課したからといって、過重であるとはいえない。

(原告Yの主張)

- (1) 原告Yは、全ての乗務を運行記録計により記録している。運行記録計による記録（チャート紙）の保管については、乗務員ごとにチャート紙をまとめて保管しているため、見つからなかったチャート紙は他の運転者の箱の中に紛れて入っている可能性が非常に高いのであるが、監査という限られた時間内のため、他の運転者のチャート紙を保管している箱の中身全部をひっくり返してまで1枚のチャート紙を探し出すようなことを断念したにすぎない。
- (2) 近畿運輸局長は、原告Yに対し、運行記録計による記録がなかったとして違反を処分し、また運行記録計による記録がないため記録の保存もなかったとして各々を別個に違反処分をしているが、記録ということがなければそれについての保存ということもあり得ず、記録がされていなかったとして処分し、さらに記録がないものを保存していないとして別個に処分することは二重処罰というべきである。原告Yにおいては、記録しているものの、保管が十分でなかったため見つけれなかったというのが実態であり、違反を問われるとしても、保存についての違反を問うか、記録がないとして記録につい

ての違反を問われるかのどちらかをもってすべきであり、限りなく前者の方であったのであるから、これらを別々の違反事実として処分を課される理由はないというべきである。

### 第3 本件加重の是非（裁量権の範囲の逸脱又はその濫用の有無）

（原告らの主張）

- 1 特定特別監視地域等の指定後、当該地域内にある営業所の法令違反につき、基準車両数の一定（5%以上）の減車をしていない者による違反、あるいは増車を行っている者による違反であることを理由とする本件加重は、道路運送法上許容し得ないものであること

(1) 本件各処分の根拠となる道路運送法は、平成12年改正で、目的を「貨物自動車運送事業法（平成元年法律第83号）と相まって、道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものとすることにより、道路運送の利用者の利益を保護するとともに、道路運送の総合的な発展を図り、もって公共の福祉を増進すること」（1条）とし、タクシー事業について許可制を採用して（4条1項）それまでの免許制を廃止し、タクシー台数の増車、減車については、従来の許可制に変えて届出制を導入し（15条3項）、さらに許可や事業計画変更の基準が大幅に改正され、「当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切なものであること」（6条1号）、「前号に掲げるもののほか、当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること」（同2号）、「当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること」（同3号）という基準とされ、需給調整に関する条項が原則として廃止された。ただ、供給輸送力が「輸送需要量に対し著しく過剰となっている場合であって、供給輸送力が更に増加することにより、輸送の安全及び旅客の利便を確保することが困難となるおそれがあると認める」とき、「緊急調整地域」を指定することができる（8条1項）との緊急調整措置が設けられ、その場合に限り当該地域での新規事業許可や増車を禁じる（同条3項、4項）ことができること

れている。平成18年の道路運送法の改正では、その目的を「貨物自動車運送事業法（平成元年法律第83号）と相まって、道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものとし、並びに道路運送の分野における利用者の需要の多様化及び高度化に的確に対応したサービスの円滑かつ確実な提供を促進することにより、輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るとともに、道路運送の総合的な発展を図り、もって公共の福祉を増進すること」（1条）と定め、事業認可制、運賃認可制、認可基準は平成12年改正と同一であるが、利用者の利益の保護及び利便の増進を図るという目的をさらに明確に定める内容となっている。これらの一連の改正法は、タクシー事業を大幅に自由化するものであり、台数の増減、運賃の新規参入等に関して、それまでの需給調整規制を大幅に緩和して、タクシー事業への新規参入や事業者間の競争を促進する役割を果たすものであった。

これらの道路運送法の改正に通じるものは、新規参入を容易にして、事業者間の競争を促進し、事業者の創意工夫を活かした多様なサービスの提供や事業の効率化、活性化を図り、もって、多様化した利用者の需要に適合し、利用者の利便の確立、向上を図るという立法政策にあったことは明らかであり、平成21年に特措法が制定された後においても、上記道路運送法の目的や、基本的な枠組みは変更されていない。

したがって、仮に需給調整を意図する行政指導を行う場合にも、これら法の趣旨を踏まえ、かつ、行政指導がなされた時点における法令の趣旨目的、法の内容を否定し、あるいは法の想定する範囲を超えてはならないことは当然である。

(2) ところで、道路運送法8条に基づき緊急調整地域として指定された場合には、増車が一切できなくなるが、現存のタクシー台数を減車させることは道路運送法はもとより現行法体系の下では一切認められていない。

特別監視地域や特定特別監視地域の指定は、国土交通省の主張によるなら

ば、権利制限性の強い緊急調整地域の指定をする事態を可能な限り抑止するための予防措置として行われるのであるから、緊急調整地域の要件を満たさない場合、すなわち未だ「供給輸送力が輸送需要量に対し著しく過剰となつて」いないか、または「供給輸送力が更に増加したとしても、輸送の安全及び旅客の利便を確保することが困難となるおそれがない場合となる。このような場合に需給調整が必要だとするのは文字どおり矛盾であり、台数規制や、増車抑制や減車を強制するような規制は法的にも政策的にも許されるはずがない。

通達による制度である特別監視地域等の指定により、増車をさせない勧告（増車見合わせ勧告）のみならず、減車の勧告を行い、これに応じていない場合、法令違反の処分が1.5倍あるいは3倍等に加重されるという特殊かつ強力な法的効果が付与される。このような通達による地域指定を処分の加重要件に連動させる方式は、法が正面から規定する緊急調整地域の指定の脱法行為にとどまらず、法の趣旨を潜脱して、法の想定しない、より強い権利制限と私人に対するより重い不利益な取扱いを持ち込むものと評価できる。

平成21年に制定された特措法により、国土交通大臣は、供給過剰の状況（同法3条1項1号）、1台当たりの収入の状況（同2号）、法令の違反その他不適正な運営の状況（同3号）、事故の発生の状況（同4号）等に照らして、輸送の安全、利用者の利便を確保する等のために特定地域を指定することができることとされ（同法3条1項）、特定地域の増車に係る事業計画変更については認可制に変更された点が大きな変更点であるが（道路運送法15条1項）、増車を含む事業計画変更の認可は、「当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切なものであること」（道路運送法6条1号）、「前号に掲げるもののほか、当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること」（同条2号）、「当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること」（同条3号）の各適合性を審査して行われるが、ここでの審査対

象は、増車に関していえばあくまでも増車に係る「当該事業の計画」や「当該事業の遂行能力」そのものであって、特定地域全体における供給過剰の状況の考慮や、特定地域の全体の交通事故、法令違反、タクシー1台当たりの収入状況といった、特措法3条1項所定の特定地域の指定段階の要件では考慮することが必須となっている要素については、その後、指定地域内で増車を認可する段階での審査の場面では考慮されることはない。ましてや、当該増車計画が特定地域内の供給過剰を招くこととなるかどうか、当該増車申請事業者が過去に増車したかどうか、その際行政指導に従っていたか否かといった個別申請事業者に係る要素は、認可基準上何ら考慮事項になっていない。言い換えれば、当該増車が特定地域の市況に対し供給過剰の影響を与える恐れがあり、ひいては特定地域全体でのタクシー事故の発生や旅客の安全性低下に結びつくかもしれない、あるいは過去に行政指導に従わないで適法に増車をした事業者は安全のための法令の規制を軽視する傾向も強いといった考慮を、認可に際しての消極的な要素とすることを法は許していない。特措法が特定地域指定制度を導入した趣旨は、供給過剰、事故発生等の懸念が生じ得る地域にあっては、それのみを理由に新規参入を広く許さない趣旨ではなく、これまでの単なる届出により、容易にいかなる地域にも増車が可能であったことのみを見直したのであって、当該事業者の当該増車に係る事業計画が適切である場合に限って、増車を認めることができ、そのことで当該特定地域における安全性確保、旅客の利便向上に貢献するものと想定したにほかならない。特措法による特定地域指定制度は、行政による需給調整措置の復活という性格を一切持つものではない。特定地域において、仮に増車に係る事業計画の変更認可申請があった場合でも、同認可制度を需給調整的な趣旨に解して増車そのものに対し抑圧的、禁圧的に運用することを法は許しておらず、まして、事前の減車指導に従わなかったこと等を認可に当たって不利に考慮することなど認可基準上許されていない。



(3) 以上のような道路運送法の数次にわたる改正，特措法の制定等一連の法令の制定経緯に鑑みれば，法の趣旨・目的，原則は一貫しており，特定の事業者の行政指導への不服従の有無といった不透明な要素によってその事業者の増車に対し不利益取扱いを許す趣旨や手掛かりは法令上どこにも含まれていない。法は，ある増車事業者が，他の事業者と異なる，何らかの特殊な立場にあったり，何らかの悪質性の兆表があったり，何らかの禁圧されるべき非難可能性があったりするといった特異な位置づけを一切許容していないのである。

緊急調整地域指定の法律上の直接の効果は，増車を禁止し抑えることにあり，かつそれに止まるものである。ところが，行政指導にすぎない特別監視地域制度の指定がなされた効果として，緊急調整地域制度ですら法律上想定していない法令違反に対する加重処分がなされることは，単に増車ができないということに止まらず，道路運送法が正面から認める営業の自由に対する強力かつ恣意的・不透明な制限であり，さらに行政処分を受けることに伴う対外的な不名誉といった不利益を勘案するならば，減車をしないことや増車をしたことは不利益に考慮すべき何らの法令上の根拠がないにもかかわらず，一連の法を逸脱し，一省庁の通達のみにより創設され，増車抑制策として行政指導をもって行われる特別監視地域制度に基づき，法令違反について，他の事業者に比べてことさら不利に加重処分を行うものであって，道路運送法上許容し得ないものである。国土交通省の一連の法を逸脱した特別監視地域の指定と行政指導と，加重処分を連動した増車抑制策は，行政処分における比例原則，平等原則にも反し，裁量権を濫用逸脱するものである。

2 事前の増車あるいは減車の有無と，法令違反の悪質性に何ら相関関係がなく，行政処分においてこれらを考慮することは「他事考慮」となること

(1) 平成12年改正後の道路運送法は，行政による需給調整規制を原則廃止した上で，同法8条による緊急調整地域は，タクシーの台数増加が輸送の安全

確保の困難につながるおそれがある場合にのみ、それを想定して直接にこれを規制する措置を設けたものである。原告らの本件各処分後の平成21年に施行された特措法による特定地域の指定（同3条1項）も、タクシーの供給過剰の状況を踏まえて指定がなされ、当該特定地域における増車は認可事項とされるものの、認可に当たり、当該申請事業者の過去の増車等が勘案されることはない。

以上のような法令の仕組みに鑑みれば、道路運送法等には、増車をした者の法令違反と増車をしなかった者の法令違反、あるいは減車をした者の法令違反と減車をしなかった者の法令違反、ないし行政指導に従わないで増車をした者か否かで法令違反や悪質性を区別する趣旨は全く含まれていないと解釈される。個別事業者による増車や減車それ自体について、それが悪質性や違法性、危険性の兆表であるという位置付けを法令の仕組み上一切前提とされていない。

(2) 大阪市域交通圏が通達により特別監視地域に指定された後、原告Xが減車していないことは適法行為であって、道路運送法上何ら非難されるべきことではない。また、原告Yが増車を届け出て増車をしたことも適法行為であって、法律上非難されるべきいわれは全くない。道路運送法は、増車や減車の有無それ自体が悪質性の兆表であるとの位置付けを一切しておらず、増車した者による法令違反がより危険性が大きいとか悪質であると想定していることを伺わせる法令の条文上の手掛かりも一切認められない。不利益処分の際して、適法行為を行ったことを不利に考慮して、さらに営業を制約して不利益処分の程度を増大させる運用は、法律による行政の原理、憲法の保障する営業の自由に反しており、端的に違法というべきである。

法が直接禁じない限り増車が自由であり、減車すべき義務もない以上、増車をした場合、増車をした者による違反を理由として処分を加重、あるいは減車していない場合の、減車していない者による違反を理由として処分を加

重するといった処分基準を法令に明記することは、比例原則、平等原則、憲法等に照らして許されない。

不利益処分にあたって考慮してよいのは、最低限関連する違法行為があった場合に限られるべきである。

(3) 被告は、一定の減車を実施したタクシー事業者には監査を免除するなどの特典を与える一方、行政指導に従わずに増車を実施したタクシー事業者に対しては監査を繰り返し実施するなど通告している（甲B6）。いわば、おとなしく行政指導に従って増車をしなかった、あるいは減車をした事業者は、適切な労務管理や安全管理が不徹底でもよく、多少の法令違反は目こぼししても構わないが、行政指導に従わず増車を実施したタクシー事業者に対しては、狙い撃ちの監査を繰り返し強行するというのであるから、行政処分の基準のみならず、法の執行段階においても不合理的な取扱いの強行であり、裁量の濫用逸脱という違法があるというべきである。

原告らに対する本件各処分の対象となった、点呼や乗務記録、自動車報告書などは、それらが現実に因果関係を持ってどの程度タクシー運転手による事故の軽減や輸送の安全の確保に具体的に結びつくかはともかくとして、このような記録等を正確に行うことが、一定の安全な走行に対する貢献があるという想定に立っている。仮にこれらの安全管理義務が、安全コストの削減等何らかの事情によって十分に遵守されなくなったときは、その不遵守の程度それ自体によって一定の危険が引き起こされたものと法は想定しているといえ、法令違反をした事業者が以前に行政指導に従わずに増車をしていたかどうかといった事情が法令違反そのものの危険性の大小に影響するわけではない。交通事故やサービス低下などの形でタクシー利用者や通行人に影響を及ぼすかもしれない危険性・利便性の低下の水準については、法令違反そのものの量及び程度が影響するのであって、それ自体適法であるところの増車等が法令違反による安全性や利便性の低下に対し独自の法的効果を持つとい

う想定は、経済的にも、法的にも成り立たない。

(4) 行政処分を、違法でも何でもない事業者の属性を基準に類型的に行うことはできず、特別監視地域において、一定数減車させず、また増車させたタクシー事業者は、法令を軽視し、労働条件の悪化や輸送の安全の低下等の問題を招くおそれが類型的に高いとの被告の仮定する理由をもって、個々の事業者に対する処分を加重することは許されず、そのような理由で加重を行うことは「他事考慮」にあたり、また比例原則、平等原則にも反することは明らかであるから、裁量権の濫用逸脱であり、違法であることも明らかである。

### 3 本件処分は行政手続法 3 2 条 1 項、2 項に反すること

(1) 行政手続法 3 2 条 2 項は、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」と規定しているが、これには、許認可についての差別的扱いなどのほか、事実上の行為である情報提供の拒否も含まれ、行政指導に対する不服従の事実の公表も、それが制裁目的としてなされることは許されない。

被告は、処分の加重事由は「特定特別監視地域において基準車両数を一定程度減少させず、又はこれを増加させた者による違反であることであって、基準車両を減少させず、又はこれを増加させたことそのものではないし、増車見合わせ勧告や減車の勧告に従わなかったことでもない」とするが、法令違反による保護法益の侵害や法令が目的とする安全性の確保と直接関連のない処分の加重である以上、被告の主張は詭弁である。増車を届け出た原告らに対し、監査を実施し、増車見合わせ勧告や減車の勧告を行い、加重処分を加えるとの前提があって、従わなければ繰り返し監査を行うとしており（甲 B 6）、その手続きの一環に則って本件加重の上で本件各処分が行われているのであり、実質的にも行政指導に従わなかったことを理由とする不利益取扱いにほかならず、端的に行政手続法 3 2 条 2 項違反である。

(2) 被告は、道路運送法 4 0 条は具体的な処分内容、軽重の決定について、国

土交通大臣の広範な裁量に委ねられているかのような主張をしているが、法令違反がもたらす安全性確保への影響それ自体に着目した同条の処分が行われることこそ、タクシーの運行の安全性や旅客の利便に合致するのであって、増車したか、減車に応じた業者であるかで処分に差異を設けて、従わない事業者に対しては繰り返し監査を行うが、一定の減車を行った事業者には監査を免除して行政処分の運用を行うなどというのは、かえって安全性の水準が低下しかねず、道路運送法40条の趣旨と正面から衝突することになるのであるから、そのような内容についてまで裁量が許されるはずがない。

行政手続法32条1項は、「行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない」と規定しているが、行政指導との位置付けしか持ち得ない特別監視地域等の指定や運用が、需給調整を目的に行われるというのであれば、道路運送法その他の法令が国土交通省に許した権限行使の限界を超えるものである。すなわち、特別監視地域等の指定及びその運用は、道路運送法8条1項の緊急調整地域の指定をする要件を満たさないときに、法ですら可能でない「減車」を行政指導で要請し、しかも行政指導に従わない場合に追加的に監査を行い、発覚した法令違反に対して処分を加重することを予定するものであり、このように加重処分を加えるという内容で行政指導を強制する権限は、道路運送法により国土交通大臣が適法に発動できる権限の前提ではあり得ない。特別監視地域等の指定とその運用は、増車見合わせ勧告や減車勧告に従わない事業者には繰り返し監査を実施すると脅し（甲B6）、その一方で一定の減車を実施した事業者は監査を免除するなどしていることから明らかなように、監査並びに行政処分や行政指導として行われる内容は、法令違反を禁圧し、輸送の安全や旅客の利便の確保、向上のために行われるのではなく、増車の抑制、減車の推進という需給調整そのもの

を主眼にしたものであると言わざるを得ない。

行政による需給調整を廃止した道路運送法その他法令上、処分を加重するという形で行政指導を強制し、個人の権利を制限する権限があるとは到底認められず、増車の見合わせ勧告や減車の勧告はそれが処分の際には加重処分という不利益を伴って強制されるという意味合いで行われているのであるから、そのような行政指導は道路運送法が許す権限行使の限界を超えるものであり、処分庁の「任務」又は「所掌事務の範囲」を逸脱したものであり、相手方の任意の協力によってのみ実現されるようにとの配慮は全くなく、むしろ加重処分を突きつけて、任意の協力の範囲を逸脱し、強制するものであり、行政手続法32条1項にも違反することは明らかである。

(3) 以上のように、特別監視地域等に指定された地域において、増車を届け出た事業者に対する増車見合わせ勧告や減車勧告が、単なる行政指導として行われるならともかく、行政指導という範囲を超えて、法律上強制できない増車禁止や、減車の強制を行政指導の形で行い、従わない者には監査で判明した法令違反について処分を加重して制裁して事実上強制することは、行政指導を強制してはならないとする行政手続法32条1項違反、及び行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱いをしてはならないとする同条2項違反である。

そして、道路運送法40条の規定に基づいて行われる行政処分は、あくまでも同条1号で規定される「この法律若しくはこの法律に基づく命令若しくはこれらに基づく処分又は許可若しくは認可に付した条件に違反したとき」についてのものであり、処分事由は「この法律」「この法律に基づく命令」

「これらに基づく処分又は許可若しくは認可に付した条件」の違反であるほか、当該処分の際の加重事由、その根拠も同様に「この法律」「この法律に基づく命令」「これらに基づく処分又は許可若しくは認可に付した条件」の違反に求められなければならない。

特別監視地域等の指定自体が、法令上根拠となる規定はなく、あくまでも通達に基づいているにすぎず、行政指導たる位置付けしか持ち得ないことは明らかであるのに、そのような地域において行われる減車の推奨や増車見合わせ勧告、減車勧告について、それらに従っていないこと、あるいは従っていない業者であることを理由に処分を加重するとの処分基準を作成して運用をすることは、法律上の根拠もなく、また本来強制されない性質のものをもって処分が加重されて事実上行政指導が強制されるのであって、そのような処分基準の作成やその適用自体、道路運送法40条が許容しているとは解し得ないし、行政手続法32条1項、2項に反することは明らかである。

(4) 原告らに対する本件各処分は、法律上の根拠もなく、加重処分の事由として評価することが許されない内容をもって処分を加重し、行政指導を強制し、従わない者には不利益を与えたとの内容以外のなにものでもなく、行政手続法32条1項、2項に反し、違法である。

#### 4 まとめ

特別監視地域等の指定や運用は、法令上根拠となる規定はなく、あくまでも通達に基づく制度である。当該特別監視地域等指定を受けた地域にある原告らが増車の届出をして増車すること、あるいは減車していないことについて、減車指導・増車抑制を加重処分で強制することは、業界にカルテルを行わせようとすることと同じであって、独占禁止法に違反する行政指導である。

増車を行い、あるいは減車していないことと法令軽視とは関係はなく、労働条件の悪化・輸送の安全性と当該事業者が減車していないこと、増車したこととの関係も認められない。法令違反を理由とする処分基準において、当該法令違反とは関係のない、法律上許されている減車拒否、増車の状況を原告らに不利に考慮することは、恣意的であり、他事考慮である。また、加重処分は違反の程度と制裁との間の合理的な関連を害しているため比例原則違反であり、同じ違反でも、減車せず、又増車していると制裁が重くなるのであるから、平等

原則にも違反する。さらに、法令上認められている増車の実施や減車に従わないことを、行政処分において考慮し、処分基準を設定することに合理性がなく、明白な裁量濫用である。その上、行政指導である減車推奨、増車抑制を、処分の加重事由という形で強制するものであるから、明らかに行政手続法 32 条違反である。

(被告の主張)

## 1 輸送の安全の確保及び道路運送の利用者の利益を図るための広範な裁量

道路運送法 40 条においては、一般乗用旅客自動車運送事業者が、「この法律若しくはこの法律に基づく命令若しくはこれらに基づく処分又は許可若しくは認可に付した条件に違反したとき」、「正当な理由がないのに許可又は認可を受けた事項を実施しないとき」、同法「第七条第一号、第三号又は第四号に該当することとなつたとき」のいずれかの要件に該当するときは、「六月以内において期間を定めて自動車その他の輸送施設の当該事業のための使用の停止若しくは事業の停止を命じ、又は許可を取り消すことができる」と定められるにとどまり、上記各要件充足の有無の判断基準や、上記各要件を満たすと判断した際に実際に処分するかどうかの基準、更には同条において定められる各処分を選択する上での基準等は、政令への委任を含め、何ら定められていない。このことは、輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益の保護及びその利便の増進を図るとともに、道路運送の総合的な発達を図るべく、道路運送事業の運営を適正かつ合理的なものにするため（同法 1 条参照）、同法 40 条に基づく行政処分の適用について、行政庁の専門技術的な知識・経験を基礎とする公益上の判断を尊重し、各個別の事案に応じた柔軟な運用を行わせる趣旨であり、その具体的な運用は広く近畿運輸局長の裁量に委ねられていると解される。

## 2 基準日車等を加重する目的

(1) 大阪市域交通圏内の営業所における改善基準告示の遵守違反、点呼の記録義務違反、乗務等の記録義務違反について、基準日車等を加重する目的



ア 供給過剰の状態にある地域における労務管理や安全管理等に係る一定の違反については、厳格に対処する必要があったこと

(ア) 供給過剰の状態にある地域における諸問題

交通政策審議会が取りまとめた「タクシー事業を巡る諸問題への対策について」と題する答申（乙33）において、タクシー事業については、一般的に、①タクシー事業の収益基盤の悪化、②運転者の労働条件の悪化、③違法・不適切な事業運営の横行、④道路混雑等の交通問題、環境問題、都市問題、⑤利用者サービスが不十分であることの各問題が生じていると指摘され、それらの諸問題の原因は、①タクシーの輸送人員の減少、②過剰な輸送力の増加、③過度な運賃競争、④タクシー事業の構造的要因（利用者の選択可能性の低さ、歩合制主体の賃金体系等）にあり、これらの諸問題の深刻化を招いた大きな原因が①タクシーの輸送人員の減少と②過剰な輸送力の増加が相まって生じる供給過剰にあると指摘されている（同3～5頁）ところ、このような問題点が指摘されている地域においては、違法・不適切な事業運営を排除するため、一定の悪質な法令違反を行った一般乗用旅客自動車運送事業者に対し、厳格な行政処分を行う必要があるとされている（同16頁）。

(イ) 供給過剰の状態にある地域の諸問題への対策

このように供給過剰の状態にある地域においては、タクシー運転者の労働条件の悪化や違法・不適切な事業運営の横行などの問題が深刻化しており、タクシー運転者の労働条件の悪化や違法・不適切な事業運営の横行を防止し、ひいては輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益を保護するため、一般乗用旅客自動車運送事業者の労務管理や安全管理等に係る一定の違反については厳格に対処する必要があることに鑑み、供給過剰の状態にある地域、すなわち緊急調整地域、特別監視地域、特定特別監視地域においては、それぞれの地域の供給過剰の状況に応じて、

他の地域における上記違反の基準日車等と比較して、基準日車等を加重することとした。

この点、処分基準公示別表1～8を通覧すると、違反に係る営業所が特定特別監視地域内の営業所である場合については、当該一般乗用旅客自動車運送事業者が、基準車両数を特定特別監視地域に指定された後に増加させず、基準車両数の5パーセント以上を減少させている場合（同別表5）以外については、基準日車等が最低1.5倍加重されることとされている。

イ 大阪市域交通圏が本件各処分当時供給過剰の状態にあったため、一般乗用旅客自動車運送事業者の労務管理や安全管理等に係る一定の違反に厳格に対処する必要があったこと

大阪市域交通圏が、①平成19年12月14日、i)下限割れ運賃を始めとする多種多様な運賃・料金が設定され、事業者間の競争が激化していること、ii)規制緩和後の車両数の増加数が著しいこと、iii)交通事故件数が全国平均より高いことから、特定特別監視地域（供給過剰の兆候のある営業区域である特別監視地域のうち、供給拡大により運転者の労働条件の悪化を招く懸念が特に大きな地域等）等と同様の措置を講じる必要性が認められる地域として個別指定され、さらに、平成20年7月11日、タクシーの供給拡大により運転者の労働条件の悪化等を通じた輸送の安全及び旅客の利便の低下を招く懸念が比較的大きいため、特定特別監視地域として指定されたこと、②平成21年10月1日に特措法が施行され、供給過剰の状況、法令の違反その他の不適正な運営の状況、事業用自動車の運行による事故の発生の状況等に照らし、タクシーが地域公共交通としての機能を十分に発揮できるようにするため、タクシー事業の適正化及び活性化を推進することが特に必要であると認める地域として、国土交通大臣に特措法3条所定の特定地域に指定されたこと（乙74）のほか、③需給調整規

制を実施していた平成12年度において、大阪市域交通圏の地域需給動向は、3546両の供給過剰であり、その後、大阪府下全域においては、需要と供給の格差が拡大しており、法人タクシーの日車営収は、この10年間で約2割減少したことなどの各指標（乙7～13）に照らせば、大阪市域交通圏が、本件各処分当時、供給過剰の状態にあったことは明らかであり、輸送の安全を確保し、道路運送の利用者の利益を保護するため、労務管理や安全管理等に係る違反である改善基準告示の遵守違反、点呼の記録義務違反、乗務等の記録義務違反について、厳格に対処する必要があったというべきである。

- (2) 違反した一般乗用旅客自動車運送事業者が増車していた場合について、より一層厳格に対処する必要があったこと

供給過剰の状態にある地域において増車することは、タクシー運転者の労働条件の悪化や違法・不適切な事業運営の横行などの問題を更に深刻化させる原因となるところ、急激な増車を行った一般乗用旅客自動車運送事業者は、規模の拡大に対し、運行管理面での対応が追いつかないことが懸念され、現に、このような一般乗用旅客自動車運送事業者が法令違反を犯す傾向が高いことがうかがわれるところである（乙75）。そこで、供給過剰の状態にある地域においてあえて増車を行った一般乗用旅客自動車運送事業者が上記問題を現実化させないようにするため、このような一般乗用旅客自動車運送事業者の労務管理や安全管理等に係る一定の違反については、より一層厳格に対処することとし、基準日車等を更に加重することとした。

そのため、処分基準公示別表1～8を通覧すると明らかであるとおおり、違反に係る営業所が特定特別監視地域内の営業所である場合について、当該一般乗用旅客自動車運送事業者が、基準車両数を特定特別監視地域に指定された後に増加させている場合（同別表4）については、基準日車等を増車を行っていない一般乗用旅客自動車運送事業者の基準である1.5倍より更に加

重し，3倍まで加重することとされている。

(3) 基準日車等を加重する目的が合理的であること

そうすると，労務管理や安全管理等に係る違反である改善基準告示の遵守違反，点呼の記録義務違反，乗務等の記録義務違反に対する行政処分を行うに当たって，供給過剰の状態にある地域で行われたことや違反事業者が供給過剰の状態にある地域下で増車したものであることを考慮することは，供給過剰の状態の中において，輸送の安全を確保し，道路運送の利用者の利益を保護するために最も重視すべき諸般の事情の一つを考慮したことにはほかならず，本来考慮すべきでない事情を考慮したとか，本来過大に評価すべきでないことを過大に評価したなどといった場合に当たらないことは明白であり，近畿運輸局長の裁量権濫用の事由には当たらないというべきである。

3 原告らの主張に対する反論

(1) 原告らは，違反に係る営業所が特定特別監視地域であったことや違反に係る一般乗用旅客自動車運送事業者が，特定特別監視地域内の営業所において基準車両数を特定特別監視地域に指定された後に増加させていたり，基準車両数を特定特別監視地域に指定された後に増加させず，基準車両数の5パーセント以上減少させていないことは，改善基準告示の遵守違反，点呼の記録義務違反，乗務等の記録義務違反と無関係であると主張する。

しかし，特定特別監視地域に指定された地域内における労務管理や安全管理等に係る運輸規則違反行為（改善基準告示の遵守違反，点呼の記録義務違反，乗務等の記録義務違反等）について，供給過剰の状態にある地域で行われた場合や違反事業者が供給過剰の状態にある地域下で増車したものである場合に基準日車等を加重する目的と改善基準告示の遵守，点呼の記録義務，乗務等の記録義務の目的は同一というべきである。したがって，原告らの上記主張は失当である。

(2) 原告らは，平成12年改正により需給調整規制の廃止を柱とする規制緩和

が行われたことに鑑みると、違反に係る営業所が法律上の制度ではない特定特別監視地域であったことや違反に係る一般乗用旅客自動車運送事業者が特定特別監視地域に指定された後に増車させていたり、5パーセント以上減車させていないことをもって上記基準日車等を加重することは、他事考慮をしているというべきであると主張する。

特定特別監視地域においては、安易な供給拡大を防止するため、新規参入については、許可基準のうち最低車両数に係る基準を引き上げるとともに、増車については、増車見合わせ勧告や減車勧告を行い、事業者の慎重な判断を求めることとしている。しかしながら、これらの措置はいずれも新規参入及び増車を禁止するものではなく、新規参入については、許可基準を満たせば許可されるものであるし、増車についても、そもそも勧告を受けることなく増車することも可能であり、勧告を受けたとしてもこれに従わずに増車することが可能であるから、新規参入につき免許制から許可制に、増車につき認可制から届出制にするなど需給調整規制の廃止を柱とする規制緩和を行った平成12年改正の趣旨に反するものではない。また、道路運送法40条に基づく行政処分を行うに当たって、考慮すべき事情が法定されていなければならないものではない。以上の点に照らせば、原告らの上記主張は失当である。

(3) 原告らは、上記基準日車等の加重（本件加重）は、増車見合わせ勧告や減車勧告という行政指導に従わなかったことを理由とするものであるから行政手続法32条2項に違反すると主張する。

しかし、行政手続法32条は、行政指導の内容の実現については相手方の協力の任意性が確保されねばならないことを規定するものであるところ、処分基準公示別表の1及び4を見れば明らかなように、特定特別監視地域に指定された地域内の営業所における改善基準告示の遵守違反、点呼の記録義務違反、乗務等の記録義務違反について、基準日車等を1.5倍ないし3倍す

るか否かは、当該一般乗用旅客自動車運送事業者が行政指導を受けたか否かや行政指導を受けた場合にこれに従ったか否かを問わず、基準車両数を特定特別監視地域に指定された後に増加させず、基準車両数の5パーセント以上を減少させている一般乗用旅客自動車運送事業者であるか否か、基準車両数を特定特別監視地域に指定された後に増加させた一般乗用旅客自動車運送事業者であるか否かだけを考慮するものである。

この点、原告らは、増車見合わせ勧告及び減車勧告を受けた実績があることから、実質的にこれらの勧告に従わなかったことに対し不利益な取扱いをするものに相違ないと主張するが、増車見合わせ勧告及び減車勧告は、増車実施前の監査において法令違反が確認された一般乗用旅客自動車運送事業者や増車の際の運転者の確保状況や実働率が基準を下回る一般乗用旅客自動車運送事業者に対し発出するものであり、このような勧告を受けていない一般乗用旅客自動車運送事業者であっても、監査時車両数を基準車両数より増加させている場合は加重された基準を適用するのであるから、原告らの主張は前提を誤るものであり失当である。

以上の諸点に照らせば、特定特別監視地域に指定された地域内の営業所における改善基準告示の遵守違反、点呼の記録義務違反、乗務等の記録義務違反について、基準日車等が加重されることとなっていることは、増車見合わせ勧告や減車勧告という行政指導に従わなかったことに起因して不利益な取扱いをするものではないから、行政手続法32条2項に違反するという原告らの上記主張は失当である。

#### 第4 国家賠償請求の成否

(原告らの主張)

##### 1 責任原因 (国家賠償法上の違法性及び故意過失)

本件各処分は、上記第1から第3までの原告らの主張のとおり、違法であって取消しを免れない内容のものであり、国家賠償法上も違法というべきである。

また、処分行政庁は、本件各処分が違法であり、許されないことを当然知っており、また知り得たのであるから、故意又は過失により違法に原告らの権利を侵害したことは明らかである。

よって、被告は、国家賠償法1条1項に基づき、原告らが被った損害につき、これを賠償する責任がある。

## 2 損害の発生及びその額

### (1) 原告X（合計94万2345円）

#### ア 逸失利益 84万2345円

原告Xは、本件X処分により、保有していたタクシー車両のうち5両につき平成21年7月16日から同月20日までの5日間、うち1両につき同月16日から同月25日までの10日間、使用に供することを停止されて使用することができず、その間の営業収入を失った。

本件X処分前の3か月間の総運送収入4928万9170円から燃料代（LPガス代）312万9151円を控除した稼働1日1台当たりの収益は、平均2万4067円であったから、原告Xは、本件X処分により、合計84万2345円の得べかりし利益を喪失した（甲A25）。

$$2万4067円 \times 35日車 = 84万2345円$$

#### イ 弁護士費用 10万円

原告Xが本件損害賠償請求訴訟の提起並びに遂行のため負担した弁護士費用のうち、損害額の約1割に相当する10万円は相当な損害として認められるべきである。

### (2) 原告Y（合計339万0880円）

#### ア 逸失利益 309万0880円

原告Yは、保有していたタクシー車両のうち16両を平成21年7月10日から同月16日までの7日間、うち1両につき同年7月10日から同月27日までの18日間、使用に供することを停止され使用できず、その

間の営業収入を失った。本件Y処分前の3か月間の総運送収入1億2297万7646円から燃料代（LPガス代）906万6530円を控除した稼働1日1台当たりの収益は、平均2万3776円であったから、本件Y処分により、原告Yは、合計309万0880円の得べかりし利益を喪失した（甲B7）。

2万3776円×130日車=309万0880円

イ 弁護士費用 30万円

原告Yが本件損害賠償請求訴訟の提起並びに遂行のため負担した弁護士費用のうち、損害額の約1割に相当する30万円は相当な損害として認められるべきである。

（被告の主張）

1 責任原因（国家賠償法上の違法性及び故意過失）

(1) 本件において国家賠償法上の違法性が認められるためには、本件各処分について、近畿運輸局長に職務上の法的義務違反があったか否かが問題となる。この法的義務違反の有無については、本件各処分の法的要件充足性の有無のみならず、被侵害利益の種類、性質、侵害行為の態様及びその原因、行政処分の発動に対する原告側の関与の有無、程度並びに損害の程度等の諸般の事情を総合的に判断して決せられるから、原告らは、近畿運輸局長が原告らに対して負担する職務上の法的義務の内容を具体的に特定した上で、上記法的義務違反を基礎付ける具体的な事実ないし事情を主張・立証する必要がある。ところが、原告らは、上記法的義務違反を基礎付ける具体的な事実ないし事情について何ら主張・立証を行っていないから、原告らの国家賠償法に基づく損害賠償請求は、そもそも要件となる事実の主張・立証を欠くものであり、失当である。

(2) また、第1から第3までの被告の主張記載のとおり、本件各処分はいずれも適法であって、取り消されるべき処分ではないから、原告らの国家賠償法



1条1項に基づく請求は、近畿運輸局長が本件各処分をしたことが職務上の法的義務違反との評価を受けるものであるか否かを検討するまでもなく、理由がないというべきである。

## 2 損害の発生及びその額

(1) 道路運送法40条に基づく輸送施設（タクシー車両）使用停止処分を受けた一般乗用旅客自動車運送事業者が遊休車両を保有している場合には、原則として、営業損害の発生が否定されること

交通事故により営業用車両が損傷を受けて修理、買換えを要するなどとして、これを事業に供することができない場合の休車損害について、裁判実務における考え方（大阪地裁民事交通訴訟研究会「大阪地裁における交通損害賠償の算定基準〔第2版〕69ページ、佐久間邦夫ほか編「リーガル・プログレッシブ・シリーズ交通損害関係訴訟」235、236ページ）が固まってきたところであるが、これと同様に、道路運送法40条に基づく輸送施設（タクシー車両）使用停止処分を受けた一般乗用旅客自動車運送事業者が休車損害を主張する場合においても、同事業者が遊休車両を保有している場合には、これを活用することによって当該処分による営業損害の発生を回避することができるから、当該事業者が遊休車両を活用しなかったために発生した営業損害は、遊休車両を活用し得ない特段の事情がない限り、当該処分と相当因果関係のある損害と認めることはできないというべきである。

(2) 原告らが使用停止を命じられた車両数以上の遊休車両を保有していたこと

### ア 原告Xについて

原告Xは、本件X処分により、平成21年7月16日から同月20日までの6日間については5両の使用を、同月21日から同月25日までの5日間については1両の使用を、それぞれ停止させられている。

しかしながら、上記処分による輸送施設停止が行われた当該月につき、原告Xが近畿運輸局長に対し報告している平成21年7月度の輸送実績

(乙79)によれば、同月度の実働率(延実働車両数÷延実在車両数×100)は、約70パーセント(887÷1271×100≒70〔小数点以下四捨五入〕)であることから、同月度に本社営業所に配置されていた事業用車両数(41両〔1271÷31〕)に100パーセントから実働率を減じた割合(100-70=30)を乗じて同月中に稼働していなかった事業用車両の台数を割り出すと、本件X処分の期間(平成21年7月16日から同月25日までの間)を含む同月中には、使用停止を命じられた車両数(6両)を優に上回る、1日当たり約12両(41×0.30≒12〔小数点以下切捨て〕)もの事業用車両が稼働していなかったと考えられる。

したがって、原告Xは、使用停止を命じられた車両の代わりに遊休車両を稼働させることによって本件X処分による営業損害の発生を回避することができたのに、あえてこれを行わなかったにすぎないものというべきである。

#### イ 原告Yについて

原告Yは、本件Y処分により、平成21年7月10日から同月16日までの7日間については17両の使用を、同月17日から同月27日までの11日間については1両の使用を、それぞれ停止させられている(甲B1)。

しかしながら、原告Yが近畿運輸局長に対し報告している平成21年7月度の輸送実績(乙80)によれば、同月度の実働率は、約62パーセント(1594÷2573×100≒62〔小数点以下四捨五入〕)であるから、同月度に本社営業所に配置されていた事業用車両数(83両〔2573÷31〕)に100パーセントから実働率を減じた割合(100-62=38)を乗じて同月中に稼働していなかった事業用車両の台数を割り出すと、本件Y処分期間(平成21年7月10日から同月27日までの間)を含む同月中には、使用停止を命じられた車両数(17両)を優に上回る、1日当たり約31両(83×0.38≒31〔小数点以下切捨て〕)もの事業用車両が稼働していなかったと考

えられる。

したがって、原告Yは、使用停止を命じられた車両の代わりに遊休車両を稼働させることによって本件Y処分による営業損害の発生を回避することができたのに、あえてこれを行わなかったにすぎないものというべきである。