

平成26年(行ス)第29号 仮の差止め申立てについてした決定に対する抗告事件

主 文

- 1 本件抗告を棄却する。
- 2 抗告費用は、抗告人の負担とする。

理 由

第1 抗告の趣旨

- 1 原決定中、抗告人敗訴部分を取り消す。
- 2 上記取消部分につき、相手方らの各申立てをいずれも却下する。

第2 事案の概要

- 1 本件は、京都市域交通圏（58号事件関係）、大阪市域交通圏（59号事件関係）、神戸市域交通圏（60号事件関係）、大津市域交通圏（61号事件関係）ないし湖南交通圏（62号事件関係）を営業区域として、一般乗用旅客自動車運送事業（以下、特に必要がある場合を除いて「タクシー事業」といい、タクシー事業を営む者を「タクシー事業者」という。）を営む相手方らが、近畿運輸局長に届け出た運賃について、国土交通大臣から権限の委任の受けた同運輸局長から、同運輸局長が特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び活性化に関する特別措置法（以下、平成25年法律第83号による改正後のものを単に「特措法」といい、それ以前のものを「旧特措法」という。）16条1項に基づいて公示（近運自二公示第64号。ただし、平成26年4月25日付け改正後のもの。）（以下「本件公示」という。）したタクシー事業に係る旅客の運賃（以下、国土交通大臣又はその権限の委任を受けて地方運輸局長が定める当該範囲の運賃を「公定幅運賃」という。）の範囲内でないことを理由として、特措法16条の4第3項に基づく運賃変更命令（以下「本件運賃変更命令」という。）、同変更命令違反を理由とする特措法17条の3第1項に基づく輸送施設の当該タクシー事業のための使用の停止（以下「本件自動車等の使用停止処分」という。）又は事業許可の取

消し（以下、「本件事業許可取消処分」といい、以上の3つの処分を併せて「本件不利益処分等」という。）を受けるおそれがあるなどとして、原告人に対し、本件不利益処分等の差止めなどを求める本案事件を提起するとともに、本件不利益処分等の仮の差止めを求める事案である。

2 原審は、相手方らの本件各申立てのうち、本件不利益処分等について、本案事件の第一審判決の言渡しから60日を経過する日までの間、仮に差止めを求める限度で理由があるから同限度で認容し、その余の部分についていずれも却下したことから、これを不服とする原告人が即時抗告した。

3 前提事実、関係法令等、争点及び争点に関する当事者の主張は、後記4において、当審における当事者の補充主張を付加するほかは、原決定「理由」中の「第2 事案の概要」の「2 関係法令等」、「3 前提事実」、「4 争点」及び「5 当事者の主張の要旨」（原決定3頁1行目から13頁23行目まで）に記載のとおりであるから、これを引用する。

#### 4 当審における当事者の補充主張

(1) 争点(1)（本件不利益処分等について、①処分の蓋然性があるか〔行訴法37条の5第2項、3条7項〕、②償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があるか〔行訴法37条の5第2項〕。）（以下、上記①の要件を「①の要件」と、②の要件を「②の要件」という。）（原審争点(1)、(2)）

##### ア 原告人の主張

仮の差止めを判断するに当たっては、問題となる各処分ごとに①の要件、②の要件充足性を検討すべきところ、相手方らの提起した本件仮の差止申立ては、次のとおり①又は②の要件を充足していない。

なお、②の要件の「償うことのできない損害」とは「重大な損害」（行訴法37条の4第1項）よりも損害回復の困難さの程度が比較的著しい場合であって、金銭賠償が不可能な損害のほか、社会通念に照らして金銭賠償のみによることが著しく不相当と認められる場合をいうと解される。本

件では、タクシー事業を行うことができなくなることによる損害がこれに当たる。

(ア) 本件運賃変更命令

本件運賃変更命令については、次のとおり②の要件を充足していない。

a 仮に相手方が本件運賃変更命令から15日以内に公定幅運賃の範囲内の運賃変更の届出をしなければ同命令違反となり、その結果、近畿運輸局長は、相手方らに対して本件自動車等の使用停止処分に向けた手続を開始することができる。しかし、相手方が、この時点で本件運賃変更命令に対する取消訴訟の提起及び執行停止の申立て（以下、両方を併せて「取消訴訟等の提起」という。）をすることについて、不可能になるとか、事実上困難になることはない。また、本件不利益処分等が反復継続的かつ累積加重的に行われるとしても、それぞれの処分に対して取消訴訟等の提起をすればよい。そして、申立人らが本件運賃変更命令に反して運賃を収受して刑事罰を受ける可能性があったとしても、そのことは、本件運賃変更命令に対する取消訴訟等の提起の可否及び困難さの程度とは無関係であって、また、同取消訴訟等の提起をし、執行停止が認められれば、その段階から届け出た運賃を収受しても刑事罰を科されることはなくなる。したがって、本件運賃変更命令については、取消訴訟等の提起をすることによりその執行又は効力の停止を求める機会があるため、仮の差止めを求める「緊急の必要」性がない。

b 本件運賃変更命令には、タクシー事業を行うことを規制する効果はない。したがって、相手方らのタクシー事業に支障が生じることはない。また、仮に相手方が本件運賃変更命令に反する運賃を収受することによる刑事罰を避けるため、執行停止の申立てが認められるまでの一定期間、タクシーによる営業を差し控えたとしても、そのような

短期間の営業回避は、金銭賠償で十分回復可能である。

(イ) 本件自動車等の使用停止処分

本件自動車等の使用停止処分については、次のとおり①②の要件を充足していない。

a 最高裁平成23年(行ツ)第177号、同第178号、平成23年(行ヒ)第182号同平成24年2月9日第一小法廷判決・民集66巻2号183頁(以下「最高裁平成24年判決」という。)は、差止めの訴えが認められるための要件として、処分の蓋然性があることが救済の必要性を基礎付ける前提である旨判示するところ、処分するための要件(処分要件)を充足していない段階では、処分の蓋然性がなく、したがって、当該処分の相手方を救済する必要性がない。ところで、本件自動車等の使用停止処分は、本件運賃変更命令に違反した場合に予定されている処分であり、また、本件自動車等の使用停止処分を行うに当たっては行政手続法に基づき弁明の機会を付与することが予定されている。しかし、本件においては、相手方らに対し、本件運賃変更命令は未だされていないことからして、本件自動車等の使用停止処分について、処分要件が充足される可能性すら判然としない段階にある。したがって、処分の蓋然性が認められない段階で、本件自動車等の使用停止処分を差し止める必要性はない。

b 前記(ア)aと同様、本件自動車等の使用停止処分に対して、取消訴訟等の提起が不可能であるとか、事実上困難であるという事情はない。なお、執行停止の申立てをした場合、それが認容されても、認容されるまでの期間、本件自動車等の使用をすることができなくなるが、その間の財産的損害は金銭賠償で十分回復可能である。

c 本件自動車等の使用停止処分によって相手方らに生じることが想定される損害は、60日車の自動車の使用停止(処分基準公示)であっ

て、相手方らの事業基盤に深刻な影響を及ぼすおそれがあるとはまではいえず、その間の財産的損害は金銭賠償で十分回復可能である。

(ウ) 本件事業許可取消処分

本件事業許可取消処分については、次のとおり①②の要件を充足していない。

- a 本件事業許可取消処分については、処分要件として「本件運賃変更命令に違反した」ことが必要である。しかし、本件においては、前記(イ) a 同様、相手方らに対し、本件運賃変更命令さえ未だされておらず、処分要件が充足される可能性すらおよそ判然としない段階にある。したがって、処分の蓋然性が認められない段階で本件事業許可取消処分を差し止める必要性はない。
- b 前記(ア) a, (イ) b 同様、本件事業許可取消処分に対しても、取消訴訟の提起等が不可能であるとか、事実上困難であるというような事情はない。なお、執行停止の申立てをした場合、それが認容されても、認容されるまでの期間、タクシー事業を営むことができなくなるが、その間の財産的損害は金銭賠償で十分回復可能である。ところで、本件事業許可取消処分については、その後処分が反復継続的かつ累積加重的に行われる可能性があるといった事情もない。
- c 本件事業許可取消処分については、当該処分による損害の規模は小さくないとしても金銭賠償により回復することが可能である。

イ 相手方らの主張

前記アの主張は、否認ないし争う。

(ア) ①②の要件充足性に対する判断の基礎となる行為枠組みとしての一連の行為性

最高裁平成24年判決は、行訴法37条の4第1項所定の「重大な損害を生ずるおそれ」について、一連の処分から生じる損害を判断の基礎

とすべき旨判示している。

本件不利益処分等は，相手方らによる公定幅運賃外の運賃届出という抗告人が主張する違反事実を契機として，その後の時間の経過等とともに運賃変更命令，自動車等の使用停止処分，事業許可取消処分に至る一連の行為で，反復継続的かつ累積加重的に行われる行政処分である。本件不利益処分等について，①②の要件の充足性を判断するに当たっては，個々の処分を分断するのではなく，一連の反復継続的かつ累積加重的に行われる行政処分という特質を踏まえ，最高裁平成24年判決が判示した趣旨に従って判断すべきである。

(イ) ①の要件充足性

本件運賃変更命令について，①の要件が備わっていることは当事者間に争いが無い。

本件運賃変更命令に引き続き行われる本件自動車等の使用停止処分及び本件事業許可取消処分は，本件運賃変更命令に引き続いて反復継続的かつ累積加重的に行われる行政処分である。したがって，本件運賃変更命令に①の要件が認められる以上，その後の本件自動車等の使用停止処分及び本件事業許可取消処分についても①の要件が認められるのは明らかである。

(ウ) ②の要件のうち，「償うことのできない損害」の充足性

②の要件のうち，「償うことのできない損害」について，最高裁平成24年判決は，本件と同様の反復継続的かつ累積加重的に行われる行政処分に関しては想定される一連の処分から生じる損害を判断の基礎とすべき旨判示している。

ところで，相手方らに対しては，一連の処分として短期間のうちに本件事業許可取消処分にまで至る蓋然性が存在している。仮に，本件事業許可取消処分がされた場合，相手方らの従業員の生活基盤が一気に失わ

れ、相手方らは早晚廃業に追い込まれることになる。また、相手方らは、本件運賃変更命令に違反し、従業員の生活を守るため、同違反状況の中で事業を継続した場合、刑事罰を受けるところ、それを回避しようと思えば、事業を停止するしかない。したがって、本件事業許可取消処分を含む本件不利益処分等に伴う損害は「償うことのできない損害」に当たる。

(エ) ②の要件のうち、「緊急の必要」の充足性

②の要件のうち、「緊急の必要」について、本件のように、本件運賃変更命令に引き続いて短期間のうちに自動車等の使用停止処分、事業許可取消処分に至ることが想定される場合、個々の処分に係る事後的な救済手段である取消訴訟等の提起を求めることは迂遠であり、煩瑣でもある。また、平成17年4月1日施行の改正行訴法によって創設された仮の差止めという仮の救済制度は、行政処分がなされる前に国民の権利救済の実効性を確保するという趣旨で認められたものである。したがって、本件不利益処分等は、同要件の「緊急の必要」という要件を充足している。

(2) 争点(2)（「本案について理由があるとみえる」か。）（原審争点(3)）

ア 抗告人の主張

(ア) 憲法違反

- a 最高裁判所昭和50年4月30日大法廷判決（民集29巻4号572頁）（以下「最高裁昭和50年判決」という。）は、許可制を採用していた薬局等の適正配置規制の是非が問われた事件で、「一般に許可制は単なる職業活動の自由そのものに制約を課するもので、職業の自由に対する強力な制限であるから、その合憲性を肯定するためには、原則として、重要な公共の利益のために必要かつ合理的な措置であることを要し、・・・許可制に比べて職業の自由に対するよりゆるやか

な職業活動の内容や態様に関する規制によっては右の目的を十分に達成することができないと認められることを要する。」と憲法22条1項について、いわゆる厳格な合理性の基準によることを判示している。しかし、同基準が適用されるのは、同判示からして許可制等、当該規制措置が狭義の職業選択の自由そのものに制約を課す場合に限られる。許可制よりもより緩やかな職業活動の内容及び態様に対する規制は、規制目的が公共の目的に合致しないことが明らかであるか、又は規制の内容がその目的を達成するための手段として必要性又は合理性を欠くことが明らかでない限り、違憲とはならないというべきである。

- b(a) 公定幅運賃制度は、狭義の職業選択の自由に対する規制ではなく、職業活動の内容及び態様に対する規制である。

ところで、公定幅運賃制度の目的は、特定地域及び準特定地域における供給過剰の早期解消及び予防にあり、これによって、タクシー事業の健全な経営の維持並びに輸送の安全及び利用者の利便の確保を図り、もって、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るようにし、地域における交通の健全な発展に寄与することにある。仮に、タクシーの供給が過剰になれば、タクシー一台当たりの売上げが大幅に減少し、それがタクシー運転者の賃金低下等の労働条件の悪化をもたらし、タクシー運転者が売上げを確保するために休憩時間を削減したり、所定労働時間を延長して乗務したりして安全性の低下につながるころ、供給過剰の早期解消及び予防は、タクシー運転者の労働条件を改善し、ひいてはタクシー輸送の安全確保に資することになる。したがって、公定幅運賃制度の上記目的は、公共の福祉に合致するものであって、これに合致しないことが明らかとはいえない。

- (b) 特定地域及び準特定地域における供給過剰の早期解消及び予防と



いう上記公定幅運賃制度の目的を達するため、供給過剰状態にある特定地域やそのおそれがある準特定地域について、運賃値下げ競争を一定期間中断ないし予防することにしてタクシー事業者が適切な利潤を得ると考えられる標準的な範囲に運賃を設定するという手段を採用しているところ、同手段は、必要性とともに合理性を有している。

平成14年2月施行の改正道路運送法による規制緩和以降におけるタクシー運転者の労働条件の悪化とともにタクシー運転手の賃金がほとんど歩合制であるというタクシー事業の特殊性を踏まえれば、上記手段の必要性及び合理性はあり、これがないことが明らかであるとはいえない。

(c) そうすると、公定幅運賃制度は、憲法22条1項に違反しない。

(イ) 裁量権の逸脱・濫用

- a 特措法が公定幅運賃を定めた趣旨は、従前の自動認可運賃制度の継続では、供給過剰の解消が進まず、また、タクシー運転者の労働条件の悪化等の改善、防止も進まず、利用者の安全性の低下やサービス低下にとどまらず運賃認可制度の趣旨が没却されるとの懸念から、供給過剰状態にある特定地域やそのおそれがある準特定地域について、一定期間、運賃の値下げ競争を中断ないし予防するという観点から、自動認可運賃制度の下での下限割れ運賃による営業を規制する点にある。したがって、同法は、公定幅運賃の範囲を、自動認可運賃の範囲と同様とすることを求めているというべきである。このことは、特措法の立法に携わった国会議員の国会審議における発言等から明らかである。
- b 特措法が公定幅運賃制度を導入した趣旨からすると、公定幅運賃の幅を検討するに当たって、従前、自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃によって適法に事業を営んでいたタクシー事業者の営業利益を斟酌

することは予定されていない。

なお、相手方らは、本件公定幅運賃の設定について、行政行為の撤回と同様に考えるべきであると主張する。しかし、本件は、運賃制度を規律する法律そのものが改正され、自動認可運賃制度の下での下限割れ運賃を許容しない制度へと変更されたものであり、行政行為の撤回と同様に解することはできない。

- c 自動認可運賃制度の下、適法とされた下限割れ運賃を仮に公定幅運賃の範囲内とした場合、これまで厳格な審査で例外的に認められてきた下限割れ運賃が、届出のみで認められることとなり、特措法制定の前記趣旨に反する。したがって、近畿運輸局長が、本件公示において、自動認可運賃と同じ幅で公定幅運賃を設定したことは、特措法の趣旨、目的に合致する。
- d 上記特定地域及び準特定地域における供給過剰の早期解消及び予防という目的を達するための手段として採用した公定幅運賃制度により、運賃値下げ競争を一定期間中断ないし予防するという趣旨からすると、特措法16条2項1号「能率的な経営を行う標準的な一般乗用旅客自動車運送事業者」とは、従前の自動認可運賃制度の下で値下げ競争の原因となっていなかったタクシー事業者、すなわち自動認可運賃の範囲内の運賃で営業していたタクシー事業者を意味するというべきである。かかる解釈は、上記「標準的な」一般乗用旅客自動車運送事業者という文言にも合致する。
- e (相手方らの主張後記イ(イ)bについて)前記aのとおり、公定幅運賃の範囲の指定に当たっては、従前の自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃でタクシー事業を営んでいたタクシー事業者の利益を考慮することは予定されていない。したがって、公定幅運賃の範囲を指定するに当たって実態調査や運賃原価の見直しを行っていないとしても、

そのことが近畿運輸局長の裁量権の逸脱・濫用を基礎付ける事情とはならない。

なお、自動認可運賃については、運賃適用地域ごとに、その範囲の上限を超える運賃の認可申請があったときから3か月間に、申請率が7割以上となった場合に、運賃改定手続を開始することとされている。本件公示により公定幅運賃が指定された当時、相手方らが営業所を置く運賃適用地域においては、タクシー事業者から自動認可運賃の範囲の上限を超える運賃の認可申請はされておらず、自動認可運賃については、運賃原価を見直す必要はなかった。したがって、自動認可運賃の範囲とその設定方法を基本的に同じくする公定幅運賃の指定に当たっても、運賃原価を見直す必要性はなく、運賃原価を見直すための実態調査を行う必要もなかった。

f (相手方らの主張後記イ(イ)cについて) 本件では、協議会の意見が提出される前に公定幅運賃の範囲を指定する方法が公示(近畿運輸局長設定に係る「公定幅運賃の範囲の指定方法等について」〔平成26年1月27日付け近運自二公示第39号。以下「公示第39号」という。])され、その方法に従って公定幅運賃の範囲が指定されたが、各協議会から提出された意見には、上記公示の方針に賛成する意見、反対する意見などがあつた。近畿運輸局長は、これらの意見を踏まえた上、本件公示により公定幅運賃の範囲を指定した。したがって、近畿運輸局長が協議会の意見を一切考慮せずに公定幅運賃の範囲を指定したことにはならない。

イ 相手方らの主張

(ア) 憲法違反

a 近畿運輸局長が定めた本件公定幅運賃については、次の事情からすると、最高裁昭和50年判決が定立した厳格な合理性の基準に従って

判定されるべきである。

公定幅運賃制度は、タクシー事業者の営業の自由の中核をなす運賃設定の自由に対する規制である。また、その内容は、自己の努力ではいかんともし難い公定幅運賃の範囲内の届出を最終的には事業許可の取消しや刑事罰をもって強制する価格統制制度である。そして、同制度は、自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃で適法にタクシー事業を営んできたタクシー事業者の誠実な経営努力を完全に否定するものである。

b 公定幅運賃制度には、以下のとおり、同制度の合理性を基礎付ける立法事実は存在せず、また、規制目的と規制手段の合理的関連性も存在しない。

(a) 次の事実からして、現在、タクシー業界において、運賃に関する過当競争は存在しない。

平成26年1月末日時点において、自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃を採用する法人事業者は、全事業者の約5パーセントにすぎない。また、平成20年度の調査結果によれば、大阪では約8割のタクシー事業者が自動認可運賃の上限運賃を採用していた。そして、各都市の実車距離当たり運送収入は、平成13年以降、おおむね上昇傾向にある（なお、京都はほぼ横ばいであり、大阪は若干の下落傾向はあるが、平成20年以降は上昇傾向にある。）ところ、同傾向は、運賃の上昇傾向を窺わせる。

(b) 自動認可運賃制度の下では、地方運輸局長は、下限割れ運賃を申請した事業者に対して、当該運賃で事業を遂行した場合に想定される運送収入と原価を査定した結果、収支を償うことができると判断し、かつ、他の事業者に対して不当競争を生じさせることがないと判断した場合に下限割れ運賃を認可できるとされていた。したがっ

て、下限割れ運賃は、不当な競争を引き起こす運賃ではなかった。

- (c) 平成14年2月施行の改正道路運送法によりタクシー事業に対する規制が緩和されたが、規制緩和後タクシーによる事故が増大しているという状況はない。
- (d) 平成14年2月施行の改正道路運送法によりタクシー業界への規制が緩和され、また、自動認可運賃制度の下での適法な下限割れ運賃でのタクシー事業の運営等により、タクシー需要者を取り込んだのに、公定幅運賃を導入すれば、業界全体の需要が減少することになり、かえって供給過剰の状態が悪化することになる。また、現在、タクシー業界においては多くの運転者が退職し、更に運転者が不足することとなるから、供給過剰の状態を解消する必要はない。
- (e) 仮に、タクシー運転者について、事故発生の危険性のある労働基準法に違反する長時間労働や低賃金の状態がある場合、それは、労働基準法を遵守させることによって改善が図られるべき事柄であり、運賃を規制することによって改善を図る問題ではない。
- (f) 公定幅運賃制度は、自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃で適法にタクシー事業を営んでいたタクシー事業者に奪われていた利用者を自動認可運賃で運行するタクシー事業者に取り戻そうとする措置であり、このような事業者の保護とともに下限割れ運賃がなくなるだけの制度であり、利用者にとっては何らのメリットもない。
- (g) ところで、交通経済学の見地からは、運賃規制の導入が正当化されるのは、事業者間の過当競争などの市場原理が機能しない、いわゆる「市場の失敗」が発生している場合であるが、前記(a)のとおり、タクシー事業者間において、運賃に関する競争は存在しない。また、タクシー事業者の収益構造は、その営業形態によって異なるにもかかわらず、その差異を無視し、一律の範囲に規制することにはおよ

そ合理性が認められない。

- c 公定幅運賃制度は、前記 a, b の事情からして違憲である。さらに、特措法が公定幅運賃の範囲を自動認可運賃と同じ範囲と定めた場合、これまで自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃で適法に認可を受けてタクシー事業を営んできた相手方らの地位を一方的に剥奪し、不当に高く狭い幅の運賃を強制するという運賃設定の自由を更に強度に侵害することになり、その違憲性がより明確となる。

(イ) 裁量権の逸脱・濫用

- a 旧特措法の制定以降、自動認可運賃制度の下、下限割れ運賃を認可するに当たっては厳格なチェックがされ、近畿運輸局管内の下限割れ運賃を採用するタクシー事業者数は減少していること、また、前記(ア) b(a)(b)のとおり、タクシー業界において過当競争が認められないこと、公定幅運賃と自動認可運賃は制度趣旨が異なることなどからしても、公定幅運賃の範囲を自動認可運賃の範囲と同じとする合理性はない。

ところで、公示第39号では、公定幅運賃の範囲を指定する趣旨が道路運送法9条の3第2項に基づく認可基準の趣旨と合致するとされている。仮に、公定幅運賃の範囲を指定する趣旨が同項に基づく認可の趣旨と合致するのであれば、下限割れ運賃も同項に適合する運賃として認可された運賃であったため、同運賃も公定幅に含まれるものとして公定幅運賃の指定がなされるべきである。

- b 公定幅運賃が「能率的な経営を行う標準的なタクシー事業者の適正な原価に適正な利潤を加えた運賃を標準とする」（特措法16条2項1号）以上、処分庁は、公定幅運賃を指定する場合、同適正な原価と利潤を算定し、その上で設定することが求められている。しかし、近畿運輸局長は、本件公定幅運賃の範囲を指定した本件公示を定めるに

当たり、対象地域内の事業者を対象に実態調査を行うべきであった。また、本件公示当時、標準能率事業者の選定が行われていれば、相手方ら（個人事業者を除く。）は、適正な原価と利潤によりタクシー事業を営むものとして「標準能率事業者」に該当していた。

- c 特措法16条1項では、特定地域及び準特定地域が指定され、当該地域に協議会が組織されている場合、公定幅運賃の範囲を定めるに当たり協議会の意見を聴くことが必須とされていた。仮に、公定幅運賃を自動認可運賃と同じものとする、法が協議会の意見を聴くとした趣旨が失われ、当該規定は完全に死文化する。

相手方らが事業を行う各地域（交通圏）には、いずれも協議会が組織されていた上、協議会が開催されたが、公示第39号の方針どおり、自動認可運賃がそのまま本件公定幅運賃にスライドされ、協議会における意見が考慮されなかった。

- d （抗告人の主張前記ア(イ) aについて）特措法について、国会における立法者意思を正しく把握するためには、条文の文言を基礎として、公定幅運賃制度の内容及び効果並びにタクシー事業者に関する客観的状況に照らして合理的な解釈がされるべきである。法案提案者の個人的見解が過大に評価されてはならない。また、法案提案者の発言からは、必ずしも従前の自動認可運賃の下限を下回る運賃を排除するまでの趣旨は読み取れない。

- e （抗告人の主張前記ア(イ) bについて）行政上の措置をする際、当該措置により従前の地位が不利益に変更される者がある場合、処分庁としては、係る措置を講ずる必要がある場合であっても、不利益の内容や程度を十分斟酌して当該措置を行うべきである。特に本件においては、処分庁自ら従前、相手方らの自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃を適法として認可していたのであるから、自ら認可した運賃で営

業するタクシー事業者の地位・利益を考慮すべきである。

本件は、相手方らに対して運賃認可がされた後、公定幅運賃制度の導入により、認可の期限内であるにもかかわらず、認可の効力を一方的に失わしめるものであって、法的には撤回と同様の場面であるが、撤回には相手方の事情等を考慮した適正な利益衡量が必要とされている。

f (抗告人の主張前記ア(イ)cについて) 特措法16条2項1号は「標準的な一般乗用旅客自動車運送事業者」と規定するところ、それを「標準的な事業者の費用水準に適正な利潤を加えて算出される金額の範囲である自動認可運賃」と解するのは条文解釈の限界を超えている。

また、旧特措法の下、自動認可運賃の幅を設定するに当たっては、「標準能率事業者」が選定され、その中から最大30社の「原価計算対象事業者」が選定され、この「原価計算対象事業者」の数値を処理した値に基づいて上記自動認可運賃の幅が設定されていた。自動認可運賃は、行政上の便宜のための制度であり、上記「原価計算対象事業者」の選定に当たって、処分庁が自由に決めていたため、客観的な合理性が担保されていたとはいえず、しかも、過去に提出されたデータによるものであった。したがって、自動認可運賃が、本件公示当時の「標準的な事業者の費用水準に適正な利潤を加えて算出される金額」であったとは到底いえない。

g 公定幅運賃を定めた本件公示には、以上のaないしfの事情からして裁量権の逸脱・濫用がある。

(3) 争点(3) (公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるか。) (原審争点(4))

ア 抗告人の主張



国土交通大臣等は、本件公示が違法であると判断された原決定を受けて、事実上、相手方ら以外のタクシー事業者に対しても、本件公示に定める公定幅運賃の範囲内でないことを理由として、本件不利益処分をすることができない状況にある。また、原決定を受けて、国土交通大臣等による本件運賃変更命令が出されないことを見越して、公定幅運賃の範囲外に運賃を設定して届け出るタクシー事業者が現れる可能性が高い。そうすると、準特定地域に指定された地域においては、特措法の目的を達成するどころか、運賃が無規制化し、タクシー事業者のみならず、バス事業などの他の公共交通事業者をも含む市場が大混乱するおそれがある。

#### イ 相手方らの主張

上記アの主張は、否認ないし争う。

### 第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、相手方らの本件申立ては、本件不利益処分等について、本案事件の第一審判決の言渡しから60日を経過する日までの間、仮に差止めを求める範囲で理由があるから同範囲で認容し、その余の部分についてはいずれも却下すべきものと判断する。その理由は、次のとおり補正し、後記2において当審における当事者の補充主張に対する判断を付加するほかは、原決定「理由」中の「第3 当裁判所の判断」の1ないし4（原決定13頁25行目から28頁3行目まで）に認定・説示するとおりであるから、これを引用する。

原決定24頁16行目の「その必要性」から18行目末尾までを「一件記録からは、公定幅運賃制度の目的が公共の福祉に合致しないことが明らかであるとか、その手段に、必要性及び合理性がないことが明らかであるとまではいえず、公定幅運賃制度が憲法22条1項に違反するとはいえない。」と改める。

#### 2 当審における当事者の補充主張に対する判断

- (1) 争点(1)（本件不利益処分等について、①処分の蓋然性があるか、②償うことのできない損害を避けるため緊急の必要があるか。）について

ア ①②の要件の有無の判断の枠組み

原告人は、①②の要件の有無について、本件不利益処分等の個々の処分ごとに判断すべきである旨主張する。

確かに、仮の差止めが認められる要件として①②の要件が必要である（行訴法3条7項、37条の5第2項）ところ、本件不利益処分等の個々の処分について、事後的救済手段である取消訴訟等の提起をすることは可能である。しかし、相手方らによる公定幅運賃外の運賃届出という違反行為とともに相手方らが行政庁による公定幅運賃内での届出指導にしたがっていないという行為の存在を前提とすると、近畿運輸局長(処分庁)が、その職責から相手方らの同違反状態を見過ごしたり、放置したりすることは考えがたく、また、本件運賃変更命令後も相手方らの上記状況が継続した場合、なおさら、相手方らの同違反状態を見過ごしたり、放置したりすることは考えがたい。他方、相手方らも公定幅運賃制度を厳しく非難し、また、従前、自動認可運賃制度の下で適法に下限割れ運賃でタクシー事業を営んできたことを踏まえると、仮に、本件運賃変更命令が出された後も含めて、近畿運輸局長の指導勧告などに従って、公定幅運賃外の運賃届出を撤回して公定幅運賃内の運賃を届け出る蓋然性は少ない。このような状況下では、近畿運輸局長は、相手方らに対して、特措法16条の4第3項、18条、特措規則11条1項、本件通達及び処分基準公示に基づいて本件運賃変更命令を行う蓋然性が高く、また、上記のとおり相手方らが公定幅運賃内の届出をしないことから、さらに相手方らに対して、本件運賃変更命令違反として、特措法17条の3第1項、18条、特措規則11条1項、本件通達及び処分基準公示に基づいて短期間の内に反復継続的かつ累積加重的に本件自動車等の使用停止処分や本件事業許可取消処分まで行う蓋然性が高い。また、本件運賃変更命令に違反して相手方らが公定幅運賃外の運賃を収受した場合には罰金100万円以下の刑事罰を受ける蓋然性もあ

る（特措法20条の3第4号，21条）。このような状況下で抗告人が主張するような本件不利益処分等の個々の処分に対する事後的救済手段である取消訴訟等の提起をもって本件不利益処分等で生じた相手方らの損害を回復することが可能か問題となる（詳しくは，後記ウで認定説示する。）  
上，個々の処分に対する取消訴訟等に対する判断が示されるまでに相応の期間を要することから，その間に次の処分等がされることも相当程度想定される。以上のような本件不利益処分等の相互の密接な関連性を有する特質からすると，抗告人が主張する個々の処分に対する事後的救済手段である取消訴訟等の提起による損害回復手段では，相手方らに生じる損害回復を著しく困難にさせる。

したがって，抗告人が主張するような態様で①②の要件を判断するのは相当ではなく，本件不利益処分等を基本的には一連の行為として判断するのが相当である。

イ 本件自動車等の使用停止処分及び本件事業許可取消処分の蓋然性があるか

抗告人は，本件不利益処分等の内，本件自動車等の使用停止処分及び本件事業許可取消処分について処分要件を充足していない段階においては，①の要件である処分の蓋然性を肯定することができない旨主張する。しかし，本件不利益処分等について，本件運賃変更命令以外の処分も含めて，①の要件である「処分の蓋然性」があることは上記アで認定説示したとおりである。

したがって，抗告人の上記主張は，採用できない。

ウ 本件不利益処分等に「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要」が認められるか

「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要」であるが，差止訴訟の本案判決前に本案訴訟の結果と同じ内容を仮の裁判で実現するという

仮の差止訴訟の特質からすると、当該処分がされることにより生ずるおそれのある損害が、処分後の救済手段である取消訴訟等の提起により容易に救済を受けることができるものではなく、その侵害を回復するのに後の金銭賠償によることが不可能、または、社会通念に照らして金銭賠償のみによることが著しく不相当と認められる場合をいうと解するのが相当である。

そこで、本件不利益処分等による損害であるが、前記アで認定説示したとおり、個々の処分に対して取消訴訟等を提起することにより容易に救済を受けることができるとはいえない。また、相手方らの公定幅運賃外の届出を契機に本件運賃変更命令がなされる蓋然性が高いところ、本件運賃変更命令を基礎として、引き続いて反復継続的かつ累積加重的になされる本件事業許可取消処分までの一連の処分により、短期の内に事業停止にまで追い込まれ、その結果、相手方らは、それぞれの区域でタクシー事業を行うことが困難となり、また、本件運賃変更命令に違反して公定幅運賃外の運賃を収受した場合には罰金100万円以下の刑事罰が科されることになる。以上の事実を踏まえると、相手方らは、本件不利益処分等により一旦事業継続ができなくなり、それが相当期間に及ぶと顧客との関係のみならず相手方ら内部の人的、物的諸条件からして事業回復は著しく困難となり、その期間が伸びるほど、困難度は増し、また、本件不利益処分等及び刑事罰を受けることで社会的信用が失墜する。相手方らに生じた上記損害は、事後的な救済手段である取消訴訟等の提起及び事後的な金銭賠償によって十分な回復が可能なものということとはできない。

したがって、本件不利益処分等により相手方らには、②の要件である「償うことのできない損害を避けるため緊急の必要」があるというべきである。そうすると、原告人の上記主張は、採用できない。

#### エ 原告人の個別主張に対する判断

原告人は、本件運賃変更命令に反して公定幅運賃外の運賃を収受するこ

とによる刑事罰を避けようと思えば、一定期間、タクシーによる営業を差し控えることも考えられるが、そのような短期間の営業回避は、金銭賠償で十分回復可能である旨主張する。しかし、抗告人が主張する一定期間がどの程度の期間を想定しているのか必ずしも明らかでない上、その期間が長くなればなるほど上記ウで認定説示したとおり、事業回復の困難度が増すようになり、また、本件不利益処分等により、上記刑事罰を受ける危険性を除いても上記ウで認定説示したとおり各処分を争っていたのでは「償うことのできない損害」が生じる。

したがって、抗告人の上記主張は、採用できない。

(2) 争点(2)（「本案について理由があるとみえる」か。）について

ア 憲法違反の主張について

(ア) 相手方らは、公定幅運賃は、タクシー事業者の営業の自由の中核をなす運賃設定の自由に対する規制であり、タクシー事業者としての誠実な経営努力を完全に否定するものであるから、公定幅運賃の合理性については、最高裁昭和50年判決が定立した厳格な合理性の基準に従って判定される必要がある旨主張する。

ところで、特措法1条に掲げる目的を達するため、タクシー運賃に係る規制について、規制目的、規制の必要性、規制によって制限される営業の自由の性質、内容、程度等を踏まえて具体的にどのような規制手段・態様を採用するのが適切妥当であるかは、基本的には立法機関（立法府の制定した法律により行政立法の権能を委任された行政機関を含む。）の合理的裁量判断に委ねられているものと解するのが相当である。

そこで、特措法で採用している公定幅運賃制度であるが、前記引用した原決定の記載のとおり（原決定20頁ないし24頁）、タクシー事業の規制緩和以降供給過剰の状態が生じているとして、これが運転者の労働条件の悪化等を招き、その改善を図る必要性から旧特措法が制定・施

行されたところ，さらなる効果的な措置を講ずる必要性があるとして特措法の下で導入されたものである。

公定幅運賃制度は，同導入趣旨のとおり供給過剰地域や供給過剰となるおそれのある地域の運賃値下げ競争に伴う運転者の労働条件の悪化に起因するサービス・安全性の低下の防止を図ることを意図するところ，同意図を達するため，公定幅運賃は，特措法16条2項の「能率的な経営を行う標準的な事業者が一般乗用旅客自動車運送事業者が行う一般乗用旅客自動車運送事業に係る適正な原価に適正な利潤を加えた運賃を標準とする」ことなどに基づいて定めることとされた。同定めは，公定幅運賃の範囲に従った範囲内での競争によって，サービス面などの運賃以外での健全な競争を促すことを目的とし，地域における国民のための適切な公的交通の一端を担うタクシー事業の運営とともに旅客の安全性も意図したものとされている。

また，公定幅運賃による規制であるが，タクシー事業を営むことができるかどうかという職業選択の自由そのものに対して制約を課すものではなく，タクシー事業を営むことができることを前提として，その運賃・料金設定について一定の制約を意図するものであるところ，これは，職業活動としての営業内容ないし態様に対する制約の範疇に属するものであること，これによって規制されるのは，一定期間，特定地域又は準特定地域として指定された一定の地域内における一定の幅の範囲内になり運賃・料金を定めて行うタクシー事業にとどまるものであることから，タクシー事業者は，少なくとも公定幅運賃の幅の範囲内においては運賃・料金の設定を自由に行える余地が残されている。

以上の事実を踏まえると，公定幅運賃の合理性については，相手方が主張するような最高裁昭和50年判決が定立した厳格な合理性の基準に従って判定される必要性まではないといわなければならない。したが

って、相手方らの上記主張は、採用できない。

そこで、特措法に定められた公定幅運賃制度それ自体の合理性の成否であるが、上記認定説示したことを踏まえると、特措法1条が定めた目的が公共の福祉に合致しないことが明らかであるとか、その手段に必要性、合理性がないことが明らかであるとまでは認められない。したがって、立法機関の合理的裁量を逸脱・濫用していると認めることはできない。

(イ) ところで、相手方らは、前記第2の4(2)イ(ア)で公定幅運賃制度それ自体、憲法22条違反などと主張する。しかし、特措法1条に掲げる目的を達するためのタクシー運賃に係る規制については、前記(ア)で認定説示したとおり基本的には立法機関（立法府の制定した法律により行政立法の権能を委任された行政機関を含む。）の合理的裁量判断に委ねられているものであって、公定幅運賃制度に関する目的やその定め方の枠組みは前記(ア)で認定説示したとおりである。以上のことを踏まえると、相手方らの上記主張は、採用できない。

(ウ) 公定幅運賃制度は、前記(ア)で認定説示したとおり、憲法22条1項に直ちに違反するものではないが、タクシー事業者に対して、事業内容の内、枢要な要素である運賃・料金設定について一定の規制を行うものであって、その範囲でタクシー事業者の営業の自由を制限することになる。

地方運輸局長は、公定幅運賃を設定するに当たって合理的な裁量が認められているものの、タクシー事業者の営業の自由を不当に害してはならない旨その裁量権について一定の制約を受けるものと解するのが相当である。したがって、仮に地方運輸局長の公定幅運賃の設定に当たって裁量権の逸脱・濫用があった場合には違法となる。

イ 裁量権の逸脱・濫用

(ア) 抗告人は、前記第2の4(2)ア(イ)とおりに主張して、近畿運輸局長が公定幅運賃の範囲を、自動認可運賃制度の下における自動認可運賃の範囲と同一としたことについて裁量権の逸脱・濫用がない旨主張する。

しかし、原決定を引用して説示したとおり、自動認可運賃制度の下、届け出た運賃が自動認可運賃の範囲内でない場合と公定幅運賃の範囲内でない場合とでは、その法的効果や届出をしたタクシー事業者の地位は全く異なるものであることからすると、公定幅運賃の範囲について、そのような相違を考慮することなく自動認可運賃と同じ幅にすることに合理性を見出すことは困難である。以上の事実により前記のとおり公定幅運賃制度がタクシー事業者の事業の枢要な要素である運賃・料金に対する規制ということからすると、本件公示の基礎となる特措法16条2項1号の「能率的な経営を行う標準的な一般乗用旅客自動車運送業者が行う一般乗用旅客自動車運送事業に係る適正な原価に適正な利潤」の算定に当たっては、自動認可運賃制度の下で適法にタクシー事業を営んできた者（下限割れ運賃でタクシー事業を営んでいた者の場合、厳格な個別審査の上、下限割れ運賃であっても当該タクシー業者にとって適正な原価に適正な利潤を踏まえた運賃で、道路運送法9条の3第2項に定める基準に適合する運賃として、認可を受けている。）の具体的利益を不当に侵害してはならず、同具体的利益を斟酌して行うべきものと解するのが相当である。仮に、抗告人が主張するとおり従前の自動認可運賃をもって公定幅運賃とすると、自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃で適法にタクシー事業を営んできた一定程度の割合を占めるタクシー事業者は、従前適法であった事業が禁止されることになり、その不利益の程度は重大というべきである。したがって、本件公定幅運賃を定めた本件公示は、その判断の基礎の前提を欠くものであって、その内容も相当性を欠くものである。そうすると、近畿運輸局長の行為には裁量権を逸脱、濫用し



た違法があるといわざるを得ない。

以上のとおり、抗告人の上記主張は、採用できない。

(イ) a ところで、抗告人は、特措法の立法に携わった国会議員の国会審議における発言から、公定幅運賃の範囲は、自動認可運賃の範囲と同様であることが求められたものである旨主張する。しかし、国会議員の発言等が直ちに立法者意思になるとは解されず、法律の解釈に当たっては、立法目的との関連において合理的な解釈をする必要があるところ、前記(ア)のとおり、公定幅運賃の範囲を自動認可運賃の範囲と一致させる合理性はない。したがって、抗告人の上記主張は、採用できない。

b 抗告人は、公定幅運賃の幅を検討するに際して、自動認可運賃の下限割れ運賃によるタクシー事業者の営業の利益を斟酌することはおよそ予定されていない旨主張する。しかし、前記ア(ウ)、イ(ア)で認定説示したとおり、公定幅運賃の設定に当たっても自動認可運賃制度の下、適法に下限割れ運賃でタクシー事業を営んできた者の具体的利益を不当に侵してはならない。また、自動認可運賃制度の下で下限割れ運賃で適法にタクシー事業を営んでいた者は、前記イ(ア)で認定説示したとおり、厳格な個別審査の上、道路運送法9条の3第2項に定める基準に適合するものとして、認可を受けて営業していたものである。以上の事実を踏まえると、自動認可運賃制度の下、下限割れ運賃で適法に事業を営んできた者に対して同じ態様で営業継続できない状態に置くことは、前記公定幅運賃制定に係る立法目的を勘案しても不合理というべきである。

したがって、抗告人の上記主張は、採用できない。

c 抗告人は、公定幅運賃導入のため、運賃値下げ競争を一定期間中断ないし予防するという手段からすると、特措法16条2項1号の「能

率的な経営を行う標準的な一般乗用旅客自動車運送事業者」とは、従前の自動認可運賃の下で値下げ競争の原因となっていなかったタクシー事業者，すなわち自動認可運賃の範囲内の運賃で営業していた事業者を意味すると解すべきである旨，かかる解釈は上記「標準的な」一般乗用旅客自動車運送事業者という文言にも合致する旨主張する。しかし，自動認可運賃制度の下においては，下限割れ運賃で適法にタクシー事業を営む者も含めて競争が行われていたところ，それは，適法な下限割れ運賃が不当な競争を引き起こさないものとして，個別審査の上認可されていたことを強く窺わせる。以上の事実を踏まえると，自動認可運賃制度の下で事業を営んでいたタクシー事業者の適法な下限割れ運賃が値下げ競争の原因となっていたと直ちに推認することはできない。また，前記イ(ア)で認定説示したとおり，自動認可運賃と公定幅運賃制度は全くその法的効果を異にするものである以上，その解釈をそのまま引き継ぐことに合理性が認められない。したがって，抗告人が主張するように「能率的な経営を行う標準的な一般乗用旅客自動車運送事業者」を自動認可運賃制度の下，自動認可運賃の範囲内の運賃で営業していた事業者と解さなければならない理由もない。

そうすると，抗告人の上記主張は，採用できない。

- d 抗告人は，自動認可運賃制度の下で認可されていた下限割れ運賃を公定幅運賃の範囲内とした場合には，これまで厳格な審査で例外的に認められてきた下限割れ運賃が，届出のみで認められることとなって，特措法の趣旨に反する旨主張する。しかし，相手方らが事業を営む営業区域におけるタクシー事業者に係る「能率的な経営を行う標準的な事業者が一般乗用旅客自動車運送事業者が行う一般乗用旅客自動車運送事業に係る適正な原価に適正な利潤を加えた運賃」を具体的に調査した場合，相手方らが採用してきた下限割れ運賃が当然に公定幅運賃

の下限を下回る事となるのか、必ずしも明らかでない上、仮に、上記主張するような事態は、公定幅運賃制度について届出があれば認められ、逆にその範囲外では認められない旨の対応とした結果である。このような結果が生じるのが不合理というのであれば、上記のような対応に問題があるというほかない。したがって、これをもって裁量権の逸脱・濫用を正当化することはできない。

そうすると、抗告人の上記主張は、採用できない。

#### ウ 小括

前記ア、イで認定説示したことを踏まえると、本件仮の差止めを求める申立ては、「本案について理由があるとみえる」ということができる。

#### (3) 争点(3) (公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるか。) について

抗告人は、国土交通大臣等は、本件公示が違法であると判断された原決定を受けて、事実上、相手方ら以外のタクシー事業者に対しても、本件公示に定める公定幅運賃の範囲内でないことを理由として、不利益処分等を行うことができない状況にある旨、また、原決定を受けて、国土交通大臣等による本件運賃変更命令が出されないことを見越して、公定幅運賃の範囲内に運賃を設定して届け出るタクシー事業者が現れる可能性が高い旨主張する。

しかし、原決定の性質からして、原決定の効力が相手方ら以外に直ちに及ぶわけではなく、抗告人は、相手方ら以外のタクシー事業者が公定幅運賃外の届出をしたとしても、同事業者に対して、不利益処分等をなし得なくなるわけではない。また、近畿運輸局長が定めた本件公示には前記(2)イで認定説示したとおり、裁量権の逸脱・濫用があるところ、これに基づき、裁量権を逸脱・濫用した処分がなされるおそれが現に存在することを否定することができない。したがって、抗告人の上記主張は、採用できない。

### 3 結論

以上によれば、相手方らの本件抗告申立ては、本件運賃変更命令、本件運賃

変更命令に違反したことを理由とする本件自動車等の使用停止処分及び本件事業許可取消処分について，本案事件の第一審判決の言渡しから60日を経過する日までの間，仮の差止めを求める範囲で理由があるから同限度で認容し，その余の部分については理由がないからこれらを却下すべきである。

よって，原決定は相当であり，本件即時抗告は理由がないからこれを棄却することとして，主文のとおり決定する。

平成27年1月7日

大阪高等裁判所第5民事部

裁判長裁判官 中 村 哲

裁判官 和 久 田 齊

裁判官 山 田 健 男