

# 貨物自動車運送事業政策の変遷（Ⅳ）

～道路運送法による規制政策の展開～

野 尻 俊 明

## 1. はじめに

昭和23（1948）年に施行された道路運送法（「旧道路運送法」）は3年有余で廃止となり，昭和26（1951）年に新たな道路運送法が制定された（以下，「道路運送法」という）。<sup>(1)</sup>

同法は，制定後数多くの改正を受けながらも，戦後期から昭和時代終焉までの約40年間にわたり，わが国の貨物自動車運送事業政策及び規制政策の基本的な枠組みを形成，維持していくこととなる。その内容は，旧道路運送法で構築された需給調整に基づく「免許制」による参入規制と適正原価に基づく運賃・料金の「認可制」による価格（運賃・料金）規制を両輪とする経済的規制の確立，実施であった。

しかしながら，旧道路運送法制定時にすでに論議された，許認可，自家用自動車問題等，いくつかの重大問題については，道路運送法でも明確な方向性を示すことができず，昭和の時代を通じてほぼ一貫して貨物自動車運送事業の実態に対応した，法規制の緩和化が進行することになる。

なお，昭和21年3月の「行政運営ノ刷新ニ関スル件」に係る閣議決定からスタートした戦後の行政機構，公務員制度，行政運営の改革は，昭和27

年10月には行政管理庁<sup>(2)</sup>を発足させたが、同庁の「監察」はこの後運輸行政に大きな影響を与えることとなる。

本稿は、約40年間にわたり昭和時代のわが国の貨物自動車運送事業政策の中核をなした道路運送法について、主要な2回の改正を中心にその展開、変遷をレビューするものである。

## 2. 道路運送法による規制政策の展開

### 2-1 道路運送法の概要

昭和26年6月から施行された道路運送法の概要について、旧道路運送法との変更点からみると次のとおりである。

#### (1) 目的規定に「公正な競争の確保」を追加

旧道路運送法の目的規定（第1条）は「道路運送に関する秩序の確立及び事業の健全な発達並びに車両の整備及び使用の適正化を図り、以て道路運送における公共の福祉を確保する」ことを目的とすると定めていた。これに対して道路運送法は実現すべき政策目標、道路運輸行政の指導理念として「道路運送事業の適正な運営及び公正な競争を確保するとともに、道路運送に関する秩序を確立することにより、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」を第1条に宣言している。

本法の最終的な目的は公共の福祉の増進であるが、直接的には道路運送の総合的な発達を図ることにある。そのためには、事業の適正な運営、公正な競争の確保、道路運送の秩序の確立が要請されるという枠組みになっている。このうち道路運送法の運用過程で最も重要視されたのは、道路運送秩序の維持（輸送秩序の維持）であった。

旧道路運送法と昭和26年の道路運送法の目的規定はほとんど重複しているが、後者に「公正な競争の確保」という文言が新たに挿入されているのが注目される。一般に戦後制定の法律の目的規定においては「秩序の確

立」「公共の福祉」といった一般条項的、抽象的な用語が用いられることが多い。おそらく「公正な競争の確保」という文言も、制定時には他と同様に本法が目指す政策の一つとして象徴的に挿入されたものといえよう。

もともと、道路運送法に「公正な競争の確保」という文言がわざわざ入れられたのは、他の運輸事業とは異なる事情があったと考えられる。この時期（昭和20年代後半）に制定された他の運輸関係事業法をみると、海上運送法（昭和24年 法律第187号）、港湾運送事業法（昭和26年 法律第161号）、内航海運業法（昭和27年 法律第151号）、航空法（昭和27年 法律第231号）等の目的規定には、「公正な競争の確保」という文言は見えない。貨物自動車運送事業者間の競争、さらには自家用貨物自動車との競争が念頭にあったのではなかろうか。なお、通運事業法（昭和24年 法律第241号）の目的規定には「公正な競争の確保」という文言が挿入されている。

法案審議の議事録によれば、この文言は本法を改正するため法案を提出した「趣旨を盛り込み事業の適正な運営と公正な競争の確保により、道路運送の総合的な発展を図ること」<sup>(3)</sup>としたとのみあり、具体的な論議は展開されていない。<sup>(4)</sup>

産業の基本法である独占禁止法（昭和22年制定）による競争政策と各種事業法に包含される競争政策の交錯は、その後の政策上の論点の一つとなる。

## （2）自動車運送事業の種別の変更

旧道路運送法施行後の事業の進展に鑑みて、貨物自動車運送事業については「積合せ・貸切」と区分するよりも事業の実体に近い「路線事業・区域事業」に区分が変更された（第3条）。また、小型貨物自動車（最大積載量1トン以下）を使用して行う運送事業が活発化している実情があるので、当該事業を追加した。さらに、特定自動車運送事業に関する従来の定義は、「やや不分明のところがあった」<sup>(5)</sup>ので、条件を明確にするとともにその区分も「旅客・貨物」の2種とした。それぞれの事業区分は、以下

のとおりである。

- (ア) 一般自動車運送事業（特定自動車運送事業以外の自動車運送事業）
  - [1] 一般乗合自動車運送事業（旅客を運送する一般自動車運送事業であって，[2] 及び [3] の自動車運送事業以外のもの）
  - [2] 一般貸切自動車運送事業（一個の契約により乗車定員11人以上の自動車を貸し切って旅客を運送する一般自動車運送事業）
  - [3] 一般乗用旅客自動車運送事業（一個の契約により乗車定員10人以下の自動車を貸し切って旅客を運送する一般自動車運送事業）
  - [4] 一般路線貨物自動車運送事業（一定の路線により自動車を使用して貨物を運送する一般自動車運送事業であって，[6] の自動車運送事業以外のもの，以下「路線事業」という）
  - [5] 一般区域貨物自動車運送事業（一定の事業区域において，路線を定めなくて自動車を使用して貨物を運送する一般自動車運送事業であって，[6] の自動車運送事業以外のもの，以下「区域事業」という）
  - [6] 一般小型貨物自動車運送事業（最大積載量1トン以下の自動車のみを使用して貨物を運送する一般自動車運送事業，以下「小型貨物」という）
- (イ) 特定自動車運送事業（特定の者の需要に応じ，一定の範囲の旅客又は貨物を運送する自動車運送事業）
  - [1] 特定旅客自動車運送事業（一定の範囲内の旅客を自動車で運送する事業）
  - [2] 特定貨物自動車運送事業（一定の範囲内の貨物を自動車で運送する事業）

上記のうち，貨物自動車運送事業は(ア) [4]，[5]，[6] 及び(イ) [2] の事業であるが，このほかに「一般区域限定（限定）」と呼ばれる免許があった。これは道路運送法第4条第3項に「自動車運送事業の免許は，運送の需要

者、運送する旅客又は貨物その他の業務の範囲を限定して行うことができる」とあるのを根拠にした事業免許である。

しかし、実際には「特定」と「限定」の定義が不明で行政担当者が自由裁量的に処理を行ったとの批判が根強くあり、後に貨物自動車運送業界の一部からは「特定」「限定」は「一般」免許の予備的免許で、「業務範囲により営業行為に制約を受けているが、その制約こそは戦前より継続する業者を擁護するもの」<sup>(6)</sup>との批判が出されることになる。

戦前からの既存の業者の擁護についてはともかく、事業の種類細分化、複雑化は免許による参入規制、事業規制政策への批判として、後に噴出することになる。<sup>(7)</sup>

### （3）免許基準の事項を法律上に規定

旧道路運送法においては運輸省告示という形で免許基準を公示していたが、本法においては第6条に「免許基準」に係る規定が新設された。すなわち、免許の申請（第5条）があった場合に第6条第1項は事業の開始が①輸送需要に対し適切なるものであること、②公衆の利便を増進するものであること、③供給輸送力が輸送需要に対し著しく不均衡とならないものであること、④事業を適確に遂行するに足る能力を有するものであること、⑤輸送施設が輸送需要の性質に適応するものであること、の5点を審査するとしている。

また同条第2項では、同項に規定する不適合要件に該当しない場合には、審査の結果基準に適合していると認めるときは、運輸大臣は参入の申請に対して自動車運送事業の免許をしなければならない、としている。

ただし、法律に規定された免許基準は自動車運送事業の各分野（バス、タクシー、トラック）について仔細に規定されているわけではなく、抽象的かつ簡潔なものとなっている。実際上の具体的な基準は運輸省の通達、運用等に委ねられており、このことは参入規制政策について行政の裁量、関与の余地が多く存在することを意味し、道路運送法における参入規制政

策の大きな特徴であることを指摘しておきたい。

道路運送法が施行された後の参入の状況は、免許件数が前年の約1.5倍に急増（表－1参照）という形で現れた。この背景には、自動車、部品、ガソリン等の供給が円滑化したという要因もあるが、昭和25、26年の朝鮮動乱による特需等に支えられた旺盛な新規参入を希望する事業者の増加がある。また、市場には他にも潜在的な参入者が多数存在していたといわれていた。<sup>(8)</sup>

この結果、既存の事業者の視点では道路運送法成立以降、厳しい基準もなしくずしに新免申請者側に好都合に解釈、運用されようになり<sup>(9)</sup>、「書類さえととのってれば免許」されるという風潮が出てきたという指摘もある。<sup>(10)</sup> いずれにしても昭和27年ごろから貨物自動車運送事業への新規参入が増加し、事業が活発化する。昭和31年には事業者数が10,000を超え（表－1参照）、貨物自動車運送事業の隆盛への序幕が切って落とされた。

#### (4) 適正原価による運賃、料金設定と「定額制」等の規定

道路運送法第8条は、運賃及び料金の認可について規定している。すなわち、同条第1項で自動車運送事業者は運賃及び料金を定め運輸大臣の認可を受けねばならないとしている。変更の場合も、また同様である。

運輸大臣がこれらの認可をする際には、次の基準によってすること（同条第2項）とした。すなわち、①能率的な経営の下における適正な原価を償い、且つ、適正な利潤を含むものであること、②特定の旅客又は荷主に対し不当な差別的取扱をするものでないこと、③旅客又は貨物の運賃及び料金を負担する能力にかんがみ、旅客又は荷主が当該事業を利用することを困難にするおそれがないものであること、④他の自動車運送事業者との間に不当な競争をひきおこすこととなるおそれがないものであること、である。

なお、同条第3項では、運賃及び料金は「定額をもって明確に定めなければならない」としている。ここでいう定額制とは、「一定額の認可を受

ければそれより割増、割引或いは割戻をしてはならない<sup>(11)</sup>制度で、それを採用した理由は、事業者間の不当な競争の防止と荷主への不当な差別的取扱の禁止にあった。<sup>(12)</sup> もっとも、定額制は実際には「相当複雑なものであってさしつかえないのでありまして、定額制であるから画一的な一本のものでやるということでは決してございません<sup>(13)</sup>」との説明がある。一般の商品に係る「定価」といった概念とは、およそ趣旨が異なるものであったといえる。

同様の理由で、第10条には「現払制」が定められていた。すなわち、貨物自動車運送事業者は「運送貨物を荷受人に引き渡すまでに」（第10条第1項）荷主から運賃・料金の収受をせねばならない、という規定である。

運賃の定額制、現払制（「定額現払制」）は、当時市場で繰り広げられていた低運賃（いわゆる「運賃ダンピング」）競争を回避、終息できるのではないかという期待が、貨物自動車運送業界からかけられていた<sup>(14)</sup>が、結局は理想論、空論に終わってしまった。すでに市場では運賃競争が激しく展開されており、地域によっても事業者によっても様々な運賃が提示されていた。運賃は、地域別、貨物品目別、割増、割引等も認可基準に合致すれば認可されることになっており、確定的な定額の運賃を行政が設定するというのは、当初から困難なことであったといわざるを得ない。

この後、道路運送法は法が規定する認可運賃・料金と市場で形成される実勢運賃の差異に対峙しつづけることとなる。

#### （5）自動車運送取扱事業に関する規定の新設

道路運送法は第5章（第80条～第95条）に、「自動車運送取扱事業」を規定し「登録」制とした（第80条）。これは旧道路運送法には無かった新規の規定である。

定義規定（第2条第4項）によれば、自動車運送取扱事業とは「他人の需要に応じ、有償で」次に掲げる行為を行うものをいう、としている。具体的には①自己の名をもつてする自動車運送事業者による貨物運送の取次

又は運送貨物の自動車運送事業者からの受取（運送取扱事業）、②他人の名をもつてする自動車運送事業者への貨物の運送の委託又は運送貨物の自動車運送事業者からの受取（運送代弁業）、③自動車運送事業者の行う運送を利用してする貨物の運送（利用運送事業）、である。

自動車運送取扱事業を開始するには、上記の種別について登録を行う（第80条第2項）ものとされるが、その際の「基準」は法定されていない。運輸大臣は、当該登録の申請があった場合には第81条に規定する申請書により自動車運送取扱事業登録簿に登録せねばならない（第82条）とされる。

ただし、第83条には欠格事項が定められ同条各項（1～6）の事由に該当する場合には登録を拒否しなければならない、とされている。このうち、第1項～第4項については自動車運送事業と同様（第6条第2項1～4号）であるが、「事業に必要な施設であつて運輸省令で定めるものを有しない者」（第5項）、「当該事業を遂行するに足る資力信用を有しない者」（第6項）という2項目が追加されている。

運送取扱事業が道路運送法に追加、包含された背景には、この時期に貨物自動車による長距離輸送市場が生成され、積合せ輸送事業が発展してきたことがあり、輸送の長距離化により路線貨物自動車運送事業に対する仲介、斡旋を業とする者が出現してきたことにある。運送取扱業者が介在する路線、積合せの現場では、荷送人から荷受人に引き渡されるまでの間の責任の所在、運賃・料金の収受をめぐる問題といったトラブルが生じ、「企業体の不安定な水屋（運送取扱業者）の場合に、その取扱った貨物の最後の実質的責任をトラック業者に負わす場合がしばしばあり、これらの輸送責任を負荷し得ないような運送取扱業者に一定の法的責任を負わす」<sup>(15)</sup> 目的があった。実運送としての貨物自動車運送事業者側からの要請も、運送取扱事業への規制導入の一因でもあった。

#### (6) 軽車両運送事業に関する規定

道路運送法第6章は、自動車ではなく荷馬車、牛車、大八車、リヤカー



等の人力や馬力等を使用しての運搬具である軽車両運送事業についての規定であり、これらにより事業を開始する際には行政庁への「届出」が必要とされた（第96条）。この時期にはすでに自動車による輸送が主力となり、馬力、人力等による輸送は補助的な位置づけになっており、輸送力としては徐々に無視することも可能な状況になっていたため、軽微な規制である「届出」とされたのであった。

なお、軽車両事業者がこの法律、処分に違反したときには、三ヶ月以内において期間を定めて事業の停止命令を発することができることとした（第97条）。

#### （7）自家用自動車の使用に関する詳細な規定の新設

道路運送法第7章（第99条～第102条）は、自家用自動車の使用に関する規定である。

自動車運送事業者が事業用自動車以外の自動車、すなわち自家用自動車を使用する場合には、運輸大臣への届出が必要とされる（第99条第1項）。また、自家用自動車を共同で使用する場合には運輸大臣の許可が必要である（第100条第1項）。

自家用自動車は原則として有償で運送の用に供してはならず（第101条第1項）、また運輸大臣の許可を受けずに有償で貸渡してはならない（同条第2項）とされた。

自家用自動車の位置づけは、旧道路運送法の制定をめぐる議論以来極めて大きな問題であった。すなわち、旧道路運送法では自家用自動車の有償行為（営業類似行為）を禁止する一方、経済復興に伴う輸送需要の増大に応じるため増加しつつある自家用貨物自動車を合法的に活用する道を開いていた。前述の通り、このことが自家用自動車を支援する団体と営業用自動車（貨物自動車運送業界）団体の間での対立をいっそう激化させることになった。特に、貨物自動車運送業界では昭和24年の不況を契機に自家用対策を求める声が高まり、次第に自家用貨物自動車の使用について法規制

を要求することになる。<sup>(16)</sup>

なお、この間の法制化についての動向をみておくと、まず昭和23年6月に全国自家用自動車組合連合会が中心となって、自家用自動車余裕輸送力利用に関する法案（いわゆる「自家用利用法案」）が議員立法として提案されたのに対し、貨物自動車運送業界の団体である日本トラック協会は「道路運送法と関係なくトラック事業の免許を獲得するための野望」と断じ、徹底的な反対運動を起こしている。<sup>(17)</sup>

結局、道路運送法は免許制による参入規制を続ける中で、自家用自動車による営業類似行為問題と苦闘しながら、道路運送法第1条に掲げる「輸送秩序の維持、確立」に向けて実現困難な政策の企画、実施を続けることになる。

#### (8) 道路運送委員会制度の改正

道路運送法においては、旧道路運送法の道路運送委員会に代わり、道路運送審議会が創設され陸運局毎に設置された（第103条）。陸運局長は①自動車運送事業の免許、②自動車運送事業の停止及び免許の取消、③自動車運送事業の基本的な運賃及び料金に関する認可、については「道路運送審議会にはかり、その決定を尊重し」なければならない（第104条）とした。

このような結果、民主的な行政手続き、国民の参加という理念に基づく道路運送委員会制度は、「出発当時のものとは全く質を異にしてしまった」。<sup>(18)</sup> 新設された道路運送審議会は、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡、新潟、仙台及び札幌の各陸運局に置かれ、半数に削減された委員のもと陸運局長の免許等に関する権限の行使についてのチェック、すなわち陸運局長の権限を一定の範囲で制限するための機関としての役割を果たすことになった。なお、従前の中央道路審議会の仕事は、昭和24年の運輸設置法により設けられた運輸大臣の諮問機関である運輸審議会に吸収された。<sup>(19)</sup>

もっとも、道路運送審議会は「必要があると認められるときは」公聴会

を開くことができる（第115条）とされたが、実際には免許手続きにおいては公聴会を必ず開催して事実審理をなすことになっていた。しかし、免許をめぐる審議会、行政、事業者の間の意見の調整が難航、徐々にそれぞれの関係者の本制度への考え方に格差が生じ、その結果同制度への当初の熱意が次第に消え失せていったといえる。

制度は変質、弱体化したものの、この時期の道路運送法の運用、特に参入規制においては「公聴会」（及び後述する聴聞会）が一定の役割を果たしていたという事実がある。例えば、免許の是非を判断する「公聴会」（「聴聞会」）の場においては、「机を挟んで免許申請者と反対者が対峙し、口角泡を飛ばして言い合いとなり喧嘩寸前までいったこともあった…また、免許は3回程度申請しないとおりなかった」ということがある。<sup>(20)</sup> こうした新規参入をめぐる対立抗争の事態に、審議会も行政も有効な可否の判断、紛争解決の手段を見出し、実行できなかつた、ともいえる。

旧道路運送法時代に極度に制限された新規参入も、手続き等の困難はあるものの結果的には免許申請者が免許を取得することができるようになり、本改正法施行後の貨物自動車運送事業者数の増加につながった。

#### （9）独占禁止法の適用除外

道路運送法第21条は、認可を受けて行う正当な「運輸に関する協定」（第20条）及び「他の運送事業者又は通運事業者との設備の共用、連絡運輸、共同経営又は運輸に関する協定」（第33条第1項4号）について、独占禁止法の適用除外を規定している。

わが国で初めて独占禁止法が施行された昭和22年時点で存在した自動車交通事業法は、「事業法令に基づく正当な行為」（独占禁止法第22条）として同法の適用除外が容認されていたが、<sup>(21)</sup> 道路運送法はこの規定を継承したものである。

なお、公正取引委員会は独占禁止法の精神に反する法令の措置について、昭和23年4月6日付けで「経済関係諸法令の改廃に関する意見」を関係各

省に送付している。これは「許認可制度は可能な限り少なくすること，届出制で足りるものはこれに置き換えるべきこと，許認可制を必要とするときはその条件を可能な限り客観的に明らかにすること，委員会，聴聞会等の制度活用」すべきこととしていた。<sup>(22)</sup> 公正取引委員会は事業法に基づく許認可制を極力縮小して独占禁止法による公正かつ自由な競争という基準により，事業の諸政策を行うべきと考えていたことの現われといえる。

表一 貨物自動車運送事業者数の推移（昭和25年～昭和50年）

年度末	路線トラック	区域トラック	小 型	特定貨物	霊柩	合 計
昭25	282	1,108	—	273	—	1,663
26	332	1,192	378	325	260	2,487
27	363	1,741	1,014	400	282	3,800
28	440	2,319	1,979	501	275	5,514
29	483	3,473	3,185	518	318	7,977
30	528	4,280	4,043	583	345	9,779
31	527	5,018	4,609	604	385	11,143
32	538	5,248	5,283	669	425	12,163
33	541	5,750	5,647	692	462	13,092
34	539	6,250	6,015	740	503	14,047
35	533	6,533	6,484	809	573	14,932
36	525	7,661	6,907	908	630	16,631
37	515	8,127	7,495	979	683	17,799
38	505	9,025	8,495	975	730	19,209
39	493	9,867	8,643	1,030	783	20,668
40	489	10,725	8,643	1,094	781	21,732
41	480	11,685	8,523	1,153	952	22,793
42	470	12,318	8,372	1,163	937	23,260
43	458	11,848	7,751	1,034	972	22,063
44	439	12,833	8,405	1,042	1,052	23,771
45	425	14,028	8,532	1,101	1,157	25,243
46	400	23,769		1,028	1,216	26,413
47	395	25,991		1,025	1,294	28,625
48	388	27,018		1,091	1,312	29,809
49	383	27,293		1,103	1,362	30,141
50	379	28,253		1,127	1,387	31,146

(資料)『運輸省三十年史(資料編)』441頁。

道路運送法における独占禁止法適用除外規定は、時々で問題が顕在化しながらもその位置づけは変わることはなかった。

## 2-2 道路運送法の改正

貨物自動車運送事業の規制の基本的な枠組みを形成していた道路運送法は、昭和26年の制定から平成2年に貨物自動車運送事業への適用が廃止されるまでの約40年間に、15回以上の法改正が実施された。単純に考えれば、ほぼ2年半に一度ずつ改正されたことになり、これは頻繁に改正されたということになる。もっとも改正の内容は軽重さまざまであるので、改正の回数で評価を下すのは軽率の感がある。

しかし、この約40年間は貨物自動車運送事業にとって激変に次ぐ激変の時期であり、また急成長の時代でもあった。規制政策も各種事業の実情、実態に合わせる形で後追いの柔軟かつ迅速に対応したものであったといえる。このことは、道路運送法の規制政策の性格の一端を示すものである。このことので記憶にとどめる必要がある。

道路運送法は昭和28年、31年、35年、46年、59年、60年の改正等多くの改正が行われたが、中でも昭和28年及び昭和46年の改正は規制政策に重要な影響を及ぼす改正であった。

以下、これらの改正について概要を確認しておきたい。

## 2-3 昭和28年改正法について

### (1) 昭和28年改正の背景

昭和26年に装いも新たに制定された道路運送法は、2年余で再度の改正が行われ、昭和28（1953）年8月に改正法が制定、同年10月1日に施行された（以下、「昭和28年改正法」という）。<sup>(23)</sup>

この改正の背景を一言でいえば、本来昭和26年の道路運送法制定時に解決しておくべき諸課題が法制定後も未解決のまま持ち越され、さらに諸課

題をめぐる紛争がいつそう深刻化したということにあったといえる。諸課題の中でも中心的な論点は、免許制度による参入規制の是非と道路運送審議会に関する批判の二点であった。

なお、昭和28年の改正の前段として昭和27年末から昭和28年春にかけて、道路運送法の改正に関する大きな動きがあった。すなわち、衆議院運輸委員会の議事録によれば、昭和27年12月22日に中曽根康弘議員を中心とする議員から提案された区域トラック、旅客事業の免許制を届出制に改めることを骨子とする法案<sup>(24)</sup>(いわゆる「中曽根法案」)の衆議院への提出を受けて、同委員会で「道路運送法改正に関する小委員会」が急遽設置され、免廃問題等をめぐって調査、論議が行われた。これは免許制度堅持派からの、免廃派への強烈な巻き返しの動きであった。<sup>(25)</sup>

小委員会での審議の経過及びその結果は、昭和28年3月13日に関谷勝利委員から次のように報告されている。すなわち、都合5回にわたる小委員会の場に業界代表4名、労働者代表、利用者代表、免廃期成同盟代表、学識経験者各1名を参考人として招致し、意見の聴取を行った。さらに、前年12月22日の「道路運送法の一部を改正する法律案」<sup>(26)</sup>の提案者代表(中曽根康弘衆議院議員)と運輸省自動車局当局からも意見を聴取した結果、現行免許制度の撤廃と道路運送審議会の問題が核心であることが判明した、とする。

具体的には、まず免許制度について免許制の撤廃、自由営業を主張(いわゆる「免廃運動」<sup>(27)</sup>)する側の理由は、現行法では各業種とも一律に煩雑な免許手続きを要しかつ免許基準が形式的厳格に過ぎるため許可等が容易におらず、多数の小規模業者は営業を営むことができないので、やむを得ず名義借り営業、自家用による営業類似行為を行う者がでている実情がある。かかる免許制は小企業に対する不当な圧迫であり、職業選択の自由を不当に束縛するものであって、中小企業の多いわが国に適せず、よって実情に即するよう免許制度の大改革を行うこと。その結果問題となる道路運

送の秩序維持，事故賠償能力の低下等は運送事業者の自主的規制によることとし，行政監督はこれを最小限にとどめるべしとしている。これに対して，免許制存続を主張する側は現行制度に伴う弊害，矛盾はこれを認めるも，自動車運送事業の有する公共性から見て，免許制は当然であり，免許制撤廃のあかつきには過小経営の濫立，不当競争の惹起，事故の頻発，従業員の労働強化，賠償能力の低下等の事態が現出し，これにより交通秩序を乱し，一般旅客，荷主に重大な損失を与えることとなる点を強調する。

また，道路運送審議会については，その運営の実情からその構成につき再検討を加えるべきとの意見やこれを廃止し新たに諮問機関を設置して個々の免許事案にはタッチせしめないこととし，行政簡素化に資する制度にするべきとの意見が報告された。<sup>(28)</sup>

この後，小委員会による上記の論点を中心とする議論を踏まえて，衆議院運輸委員会で道路運送法改正案が作成され，昭和28年3月14日に衆議院に提出された。しかし，同日の衆議院の解散<sup>(29)</sup>により，同法案は中曽根法案と共に廃案となった。

こうした社会の動向を受け，運輸省は免許基準の適用，事案審理手続きの簡素化等の問題につき，昭和27年12月27日付けで陸運局長に対する自動車局長通牒により免許制度に関する課題の解消を図る方策を法改正に先駆けて図っていた。<sup>(30)</sup> こうしたこともあり昭和28年に入ってからの国会での法改正論議の中では，免許制度の撤廃論は後退している。

なお，免廃運動とほぼ同じ時期に政府は行政簡素化の視点から行政監察を実施しているが，昭和25年8月から昭和26年2月まで「自動車運送行政監察」が実施され，その結果を公表している。すなわち，①自動車運送事業の免許について，②運輸審議会について，③道路運送審議会について，④陸運事務所の運営について，⑤道路の整備について，⑥自動車行政の方向，に関して報告を発表しており，その内容は中曽根法案に近いものとなっていた。<sup>(31)</sup>

道路運送法改正法が施行された昭和28年10月に、政府は「臨時行政改革本部」を設置して行政改革全般についての検討を開始したが、その中に「自動車運送事業の免許制を届出制に改める（路線事業を除く）」との一項が含まれていた。<sup>(32)</sup> 区域事業の免許問題は、この後の行政改革論議で常に取り上げられるテーマの一つとなっていく。

この後以降、道路行政、免許制度の課題について行政手続きの簡素化が重要な視点として明確化、顕在化したことを指摘しておかねばならない。

なお、貨物自動車運送事業者の団体である日本トラック協会（略称「日ト協」）は、本改正における自家用自動車への取組みを不満として、「輸送秩序確立」の観点から自家用自動車の使用許可制と違反取締の厳格化を要望して議員立法による立法化への方針を固め、昭和31年2月には原案を策定して自民党政策審議会に提出された。もっとも、使用許可制には法律上の疑義が出されたため実際には自家用自動車の使用の「認証制」であった。しかし、認証制の導入を企図した法案は成立することはなかった。<sup>(33)</sup>

その後、自家用自動車の規制強化、法制化への試みは何度か繰り返され、道路運送法の改正（昭和35年）でも一部が取り入れられたがこともあったが、結局、自家用自動車の規制は既存事業者が要求するような形にはならなかった。その行政側の理由は、「行政庁の人員予算の不足」とされた。<sup>(34)</sup>

## (2) 昭和28年改正法の概要

道路運送法改正法案（「道路運送法の一部を改正する法律案」）は、昭和28年7月3日に参議院に、また同月6日に衆議院に提出され、両院の運輸委員会において提出理由（ほぼ同様）の説明が行われた。

このうち衆議院運輸委員会では法案提出の理由として、道路運送法施行後の「自動車運送の著しい発達及び諸事情の変化、昭和27年12月22日の議員提出の法案の趣旨を全面的に取り入れて、自動車運送事業に対する規定と自動車運送に関する諮問機関についての必要な改正と諸種の届出制度の廃止等による行政手続きの簡素化をはかるため」<sup>(35)</sup>としている。



同法案は、両院の運輸委員会での審議の末、昭和28年8月10日に両院を通過、成立し同年10月1日から施行された。改正法の概要は、以下のとおりである。

① 免許基準を事業の種類を実情に添うよう改正

昭和26年以降の免廃運動等もあり、免許制度の存続について数年来の論議があったが、本改正では引き続き自動車運送事業の免許制度は存続<sup>(36)</sup>されることになった（第4条）。

ただし、昭和28年改正法では道路運送法で法制化された免許基準（第6条）について、修正、運用等の見直しが行われた。すなわち、昭和26年の道路運送法第6条第1項3が「当該事業の開始によって当該路線又は事業区域における供給輸送力が輸送需要量に対し著しく不均衡とならないものであること」としていたのを、改正法は「当該事業の開始によって当該路線又は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」（第6条第1項2号）と規定し、従来の規定から「著しく」という文言を削除した。従前では規定の反対解釈として輸送需給に著しい不均衡が生じない限り免許すべき<sup>(37)</sup>としていたが、現実には新規参入は厳しく制限され、特に区域事業においては自家用貨物自動車による営業類似行為（いわゆる「白トラ」によるヤミ（闇）営業）や名義借りなどの温床となっていた。こうしたことから新規の事業免許を求める声は強く、前述の免廃運動につながっていく。

もともと、既存の事業者からは昭和26年の道路運送法施行、免許基準の柔軟な運用、さらに昭和27年12月の自動車局長通牒の発出以降、特に「小型」を中心に新規参入が急増していた（表-1参照）ため、新規参入抑制の要請が引き続き強く出されていた。

また、新たに一般自動車運送事業の免許基準とは別に特定自動車運送事業の免許基準が定められた（第6条第2項）。<sup>(38)</sup>

昭和28年改正法の免許基準の改正は、後述の「公聴会」の廃止と相俟つ

て参入の容易化を促し「区域」、「小型」の事業分野で「新免ラッシュ」<sup>(39)</sup>と呼ばれた事業者急増が生じることとなった。この分野の新規参入は、以後不断に継続していく。

ところで、改正法の審議を通じて「営業区域」の問題が取り上げられた。道路運送法第24条は事業区域外の運送について、区域外運送を行う場合には「その都度運輸大臣の許可を受けねばならない」としていたが、昭和28年改正法では「事業区域を定める自動車運送事業を営業者は、発地及び着地のいずれもがその事業区域外に存する旅客又は貨物の運送をしてはならない」(第24条)として、区域外営業を「禁止行為」とし「区域外運送の(特別)許可」を廃止した。

ここで「事業区域」というのは、通常自動車でもって営業のできる事業運営の範囲であるとし、トラックの場合一般的には100キロ以内と考えるとしている。この根拠は、貨物を運んで行ってその日のうちに帰れる(日帰り可能)範囲とした。自動車運送事業に日帰り以遠の営業を無限に認めると、「日本全国が全部営業区域となってしまう各地を主たる営業区域としている事業者との間に摩擦」が起ることになるので、それを回避するためとの理由であった。<sup>(40)</sup>

## ② 自動車運送事業の種別を改正

従来的一般乗合自動車運送事業と一般路線貨物自動車運送事業の定義について、「あまりばく然としていて申請者にとっても、官庁側にも不便な点があったので」<sup>(41)</sup>、実情に即するよう改正がなされた。このうち一般路線貨物自動車運送事業については、定期、定路線、積合貨物を三要素として改正、また小型貨物自動車運送事業については従来1トン以下の小型自動車のみを使用に限定していたものを、「運輸省令で定める屯数以下の自動車のみ」(第3条第2項6号)による貨物の運送として使用車両の積載量に幅をもたせた。

改正された自動車運送事業の事業区分は、次のとおりである(第3条)。

- (ア) 一般自動車事業（特定自動車運送事業以外の自動車運送事業）
- [1] 一般乗合旅客自動車運送事業（路線を定めて定期に運行する自動車により乗合旅客を運送する一般自動車運送事業）
  - [2] 一般貸切旅客自動車運送事業（旅客を運送する一般自動車運送事業であって、[1] 及び [3] の自動車運送事業以外のもの）
  - [3] 一般乗用旅客自動車運送事業（一個の契約により乗車定員十人以下の自動車を貸し切って旅客を運送する一般自動車運送事業）
  - [4] 一般路線貨物自動車運送事業（路線を定めて定期に運行する自動車により積合貨物を運送する一般自動車運送事業）
  - [5] 一般区域貨物自動車運送事業（貨物を運送する一般自動車運送事業であって、[4] 及び [6] の自動車運送事業以外のもの）
  - [6] 一般小型貨物自動車運送事業（最大積載量が運輸省令で定めるトン数以下の自動車のみにより貨物を運送する一般自動車運送事業であって、[4] の自動車運送事業以外のもの）
- (イ) 特定自動車運送事業（定義等の変更なし）
- [1] 特定旅客自動車運送事業
  - [2] 特定貨物自動車運送事業（以下、「特定事業」という）
- 以上の各事業のうち、貨物自動車運送事業は(ア) [4]、[5]、[6] 及び(イ) [2] の4種の事業である。また、「一般区域限定免許」も存続した。

### ③ 道路運送審議会の廃止と自動車運送協議会の創設

戦後の行政の民主化の象徴として旧道路運送法により設置された道路運送委員会は、昭和26年の道路運送法の改正により道路運送審議会と改称、その内容も変質していた。しかし、免許手続きにおける「公聴会」制度は存続していたが、運営方法や行政手続きの簡素化の観点から批判が続出していた。

そこで、昭和28年改正法は道路運送審議会を廃止して、新たに陸運局長の諮問機関として自動車運送協議会を創設した（第103条）。この協議会は従来公聴会制度に代わり「聴聞会制度」を導入した。陸運局長は、次に掲げる事項について「必要があるときは利害関係人又は参考人の出席を求めて聴聞することができる」（第122条の2）こととしているが、法定の具体的な事項は、(ア)自動車運送事業の免許、(イ)自動車運送事業の停止及び免許の取消、(ウ)自動車運送事業における基本的な運賃及び料金に関する認可、の3項目である（同条1～3号）。

この改正の結果、自動車運送協議会は行政庁（運輸省）への民主的なチェック機能が実質的に失われ「名ばかりの存在」<sup>(42)</sup>となってしまった。

すでに度々述べているように、戦後の行政の民主化の象徴として米国から輸入した独立行政委員会制度<sup>(43)</sup>の一つである道路運送委員会制度は、その後弱体化の方向で運輸審議会、自動車運送協議会へと変更された。このことについてこの制度の導入に尽力した志鎌一之氏は自著の中で「結局かかる行政事務についての公聴会制度やまた行政官庁の権限をある意味において拘束するような制度は、わが国には成長し得ないことの端的な現われがここに見られるのではなかろうか」<sup>(44)</sup>と結論付けている。米国で生成、発展した独立行政委員会制度をわが国で受容する土壌、基盤がわが国でまだ未成熟であったというしかない。

道路運送法上の「公聴会制度」が消滅したことにより、事業への参入は一層容易となっていく。参入の容易化は、昭和30年代以降のわが国の驚異

的な経済発展，貨物量の増大に，大いに寄与，貢献することとなるが，免許制度を中心とした参入規制政策の理論的根拠については，疑義が深度を増すことになった。

## 2-4 昭和46年改正法について

### (1) 昭和46年改正の経緯と背景

道路運送法は昭和26年の制定以降，法改正の度に参入，運賃等の経済的規制の面での緩和化が図られてきた。これは急激な貨物自動車運送事業の発展に牽引され，またその発展を推進するための緩和化であった。特に，わが国経済の高度成長期（昭和35年から石油危機前の昭和48年の間）の貨物輸送量は，おおむね年率8.4%を超える高い伸びを示しており，<sup>(45)</sup> 貨物自動車運送事業者数も約1.7倍（表-1参照）に急増している。実態として，市場の要請に応じた柔軟な参入規制が行われていた。また，行政手続きの簡素化の要請もあった。

こうした背景のもと，昭和46（1971）年5月12日に改正法が成立（施行は同年6月1日），法律第96号として公布された（以下，「昭和46年改正法」という）。

しかし，昭和46年法改正は従前の度重なる改正と異なる特色があった。それは，運輸，陸運行政，政策の一大転換ともいえるものである。すなわち，昭和40年代以降の激動する社会，経済の実態に対応した運輸行政を行っていくためには「最早，従来のごとき事業者に対する許認可中心の規制型の行政によってはならない。運輸行政は，新しい時代に即した新しい行政への道を探し，その質的転換を図るべき時代に来ている」<sup>(46)</sup>との認識のもと，各種政策とりわけ許認可政策の転換が志向された。こうした考え方は，すでに昭和43年7月に運輸行政の全面的な再検討を行った「運輸行政刷新本部」が策定した運輸行政改革計画の中で示されていた。具体的には，①運輸行政は，従来の事業者に対する監督を主眼とした許認可中心の

規制型行政から日本経済の動脈をになう経済としての運輸に主力を置いた誘導型の行政に転換すべきこと、②運輸行政は、利用者の利便の確保を中心とするサービス型の行政であるべきこと、<sup>(47)</sup>である。

このことは換言すれば、昭和30年代から生じていた貨物自動車運送市場での需給の逆転を行政が追認し、供給過少時代の許認可行政が行き詰まり、供給過剰時代への対応が迫られ、その政策の端緒が切られたということである。

「事業者から利用者重視への視点の転換」こそ、昭和40年代後半（1970年代）以降の運輸行政のキーワードであり、さらに昭和50年後半（1980年）以降、一層明確となる。

以上のような運輸行政の質的転換を陸運、貨物自動車運送行政に投影、具現化したのが、昭和46年の道路運送法改正といえる。

ところで、昭和46年の道路運送法改正は同法自体の改正ではなく、「許可、認可等の整理に関する法律」<sup>(48)</sup>の中で、道路運送法の一部改正（第24条）として行われた。このことは、道路運送法の改正が許認可を中心する行政改革の一環として行われたという証左にほかならないが、一方で本改正により貨物自動車運送事業政策の変更が行われたのか、という疑問が浮かびあがる。すなわち、本改正は単に許認可の簡素化、合理化のための改正であり、運輸、貨物自動車運送事業政策の基本は不変なのか、という疑問である。

このことについての国会での論議は、大変興味深い。改正法案の審議は、行政の簡素化を担当する内閣委員会に一括整理法案として付議されたが、後述する改正内容は運輸政策の根幹に触れる問題であり、運輸委員会で専門的に審議しないのはおかしい、とする意見が委員から出された。<sup>(49)</sup>これに対して答弁に立った当時の橋本運輸大臣は委員の指摘に同意しつつも、運輸政策の全般にわたる政策の検討は時間がかかり、緊急必要な問題についての処理ができないので「基本問題にかかわることではあるけれど

も、とりあえず現状のいわゆる煩雑な行政を整理していこう（中略）、こういうような次善の策というたてまえでこの法律案を出した」<sup>(50)</sup>と答えている。さらに、運輸政策全般にわたる課題については、すでに議論が行われていた「総合交通体系」<sup>(51)</sup>の論議の中で検討を進めるとした。

今日からみれば「次善の策」として、専門でない委員会が多くの時間をかけることなく審議した改正法案には、従前の政策の転換を含む多くの重要な改正点が含まれていたことは興味深い。現状を追認しながら急いで法改正を行うという道路運送法の歴史が、くしくも垣間見られた論議であった。

もっとも、上記のような論議が国会で行われてはいたが、実際には昭和46年の改正の前年に、特に参入規制政策をめぐる大きな変更が行われていた。いわゆる「6・15通達」である。

ここで「6・15通達」<sup>(52)</sup>というのは、昭和45（1970）年6月15日に運輸省自動車局長から各陸運局長あてに発せられた通達で、貨物自動車運送事業に係る許認可等に関する処理方針を定めたものである。この通達の要点を端的にいえば、路線事業の参入を厳しく制限する一方、区域事業の参入については大幅な規制の緩和化を行う、というものである。

同通達は許認可の考え方として、①必要最小限度の審査にとどめ、事業者の自主的判断を尊重しつつ公正な競争原理の導入に努める、②事業者又は協同組合の事業の長期計画作成の段階から積極的に指導、相談に応じる、③法令に定める義務を履行しない事業者、事故多発事業者については、業務の適正化について指導する、④本処理方針の運用に当っては業界に混乱が生じないよう配慮し、指導を行う、等の基本方針を確認したうえで、免許、運輸開始の確認、運送約款等について処理方針を示している。<sup>(53)</sup>

このうち事業免許についてみると、路線事業と区域事業を明確に区別して今後の施策を打ち出している。

まず路線事業については、今後の路線事業の重点的な施策として、事業

の協業化、大規模化、企業の合併の促進、有機的な路線網の形成を図ることとし、路線業者を全国路線業者、広域路線業者、地域路線業者に分けて事業分野の調整を行う。そして、路線事業の過当競争及び二重投資の防止の観点から免許申請地点間の需給関係（申請者の荷主把握の度合いのみではない）を審査するとして参入規制の強化を打ち出している。

また区域事業については、現段階では特に新規免許を抑制する必要は認められず、できる限り競争原理を導入することが利用者へのサービスの向上の面からみて効果的である考えられる。従って、今後は不況期等の特別の場合を除いては、免許処理を促進することによって、当該申請地区での需給関係が著しく影響されるものではないと考える、としている。また、現実の営業区域の広域化に配慮し、原則として陸運事務所単位の免許とするとしている。すなわち、免許における市場要件が撤廃され積極的な競争原理の導入が図られたといえる。<sup>(54)</sup> これは、区域事業の大幅な参入規制緩和であり、事業法の改正によらず行政的手法のより実質的な緩和化が実施されたものといえる。

以上のように、「6・15通達」は路線免許の厳格化、区域免許の容易化を行ったが、この他にも、貨物自動車運送事業及び自動車運送取扱事業に関係する多くの許認可事項の規制の緩和、手続きの簡素化を実施した。

以上のような状況の下、昭和46年の道路運送法の改正が行われた。

## (2) 昭和46年改正法の概要

### ① 自動車運送事業に対する規制の変更

#### 1) 自動車運送事業の定義

昭和46年改正法は自動車運送事業の定義を「他人の需用に応じ、自動車を使用して旅客を運送する事業及び自動車（軽自動車を除く）を使用して貨物を運送する事業」（第2条第2項）とした。軽自動車を使って貨物を運送する事業については、自動車運送事業の定義から除外し、軽車両（荷馬車、リヤカー等）を使用して運送する事業に包含された。



軽自動車による貨物運送が自動車運送事業から除外された理由は、次のように説明されている。すなわち、「貨物運送用の軽自動車（軽トラック）については、その最大積載量が0.35トン程度であって輸送力としては微々たるものであること、近年における労働力不足の深刻化による人件費コストの上昇、輸送需要の増大等からトラック事業者の使用する貨物自動車は大型化の傾向を顕著に示しており、軽トラックによる運送に適合するような貨物の輸送分野は、トラック事業の分担する輸送分野とは異なる輸送分野を形成する実態に立ち至っていること、例えば、軽トラックの昭和46年3月末における総数は約300万台であるが、そのうちトラック事業者が使用しているものは約3000台弱に過ぎず、軽トラックによる運送に適合するような少量、近距離の貨物輸送は自家用自動車が分担するに至っていること等の現状に鑑み、軽トラックを使用して貨物を運送する事業について、公共輸送力の確保、調整という見地から免許制を維持することは実態にそぐわなくなってきた」<sup>(55)</sup> いる、との認識からである。

## 2) 自動車運送事業の種類

### i) 無償自動車運送事業の新設

本法により自動車運送事業の種類に無償自動車運送事業が追加された（第3条第4項2号）。従前は有償であるか無償であるかを問わず一律にその営業は免許制とされてきたが、今次改正により無償で行う自動車運送事業については、営業開始前の届出制（第45条の2第1項）に改められた。すなわち、規制の緩和化が図られたことになる。

ここで「無償」の自動車運送事業とは、旅客については旅館、ホテル、ゴルフ場等の利用者の送迎用のバス、また貨物については市町村が行う無償の霊柩運送事業があげられている。<sup>(56)</sup> しかしながら、実際的には自家用運送との明確な区分は困難な場合が多いと思われるが、このことについて無償自動車運送事業には自家用運送には無い運輸の安全関係の規則（例えば、運行管理者の選任）が適用される点で異なると説明されている。<sup>(57)</sup>

無償自動車運送事業は、運送の対価を収受せずにサービスを提供するものであるから、もし市場において有償で運送サービスを行う事業者との競争を生じた場合には、その無償性の故に一般自動車運送事業の経営を悪化させ、その業務の遂行を困難にするおそれがあり、利用者の利便を阻害する可能性がある。

そこで、改正法は無償自動車運送事業について次のような規制を行うこととした。

- ア) 事業経営の開始に際する届出の義務及び届出事項の変更に際しての届出の義務（第45条の2第1項）
- イ) 事故を起こした際の届出の義務（第45条の2第3項において準用する第25条）
- ウ) 運行管理者の選任等の義務（第45条の2第3項において準用する第25条の2）
- エ) 輸送の安全等に関し運輸省令で定める事項の遵守義務及び輸送の安全確保のための命令（第45条の2第3項において準用する第30条）
- オ) 当該事業の経営により一般自動車運送事業の経営及び事業計画の維持を困難とするため公衆の利便を阻害することの禁止及びそのような事態が生じた場合の措置（第45条の2第2項並びに同条第3項において準用する第45条第8項及び第9項）
- カ) 事業を廃止、譲渡又は相続する場合、法人が合併又は解散する場合等の届出の義務（第45条の2第5項～第7項）

このような安全面での規定においても、「無償」と「自家用」の区分は実質的には困難であることは容易に想像がつく。おそらく困難な「自家用」への規制の代替として、規制の緩和をうたいつつ「無償」事業への新たな規制（届出）を行ったものといえよう。<sup>(58)</sup>

ii) 「一般小型」と「一般区域」の統合

昭和26年道運法の制定時に新設された一般小型貨物自動車運送事業（最

大積載量3.5トン以下の自動車のみにより貨物を運送する一般自動車運送事業で一般路線貨物自動車運送事業以外のもの、以下「小型事業」というが、今次改正により一般区域貨物自動車運送事業（以下、「区域事業」という）に統合された。

小型事業と区域事業は、法規制的には使用できる車両の大きさに制限があるか否かであるが、実際には制度が予期しない事態となっていた。すなわち、貨物自動車運送事業への新規参入を行なおうとする免許申請者は、「まず小型事業の免許を受け、資金力、事業規模の増大に伴い、大型車両を保有する必要から区域事業へと切り替え免許申請を行う」というケースが常態となっており、この行政事務は事業者、行政庁のいずれの側からも繁雑なものとなっていた<sup>(59)</sup>。そこで行政手続きの簡素化の観点から、両者の統合を行った。

### iii) 特定自動車運送事業に対する規制の緩和

特定自動車運送事業とは、「特定の者の需用に応じ、一定の範囲の旅客又は貨物を運送する自動車運送事業であって、無償自動車運送事業以外のもの」（第3条第3項）と定義されるが、いわば自家用輸送の代行ともいえるものである。不特定多数の需要者にサービスを提供する、すなわち公益性、公共性の強い一般自動車運送事業と同等の規制を加える必要性の根拠は弱いといえる。しかしながら、従前においては両者にはほぼ同等の規制が実施されていたため、その区分は不分明で実務上は明確な運用区分がなされていなかった<sup>(60)</sup>。

そこで今次改正においては、不特定多数の者の運送需要に応ずる事業であるか否かの観点から両者の区分を明確にし、特定自動車運送事業を経営しようとする者と運送需要者との間に、真に安定、継続的な運送契約、運送需要が存在し専属的な運送を提供するものである場合には、従来の免許制ではなく事業の許可制とすることとした（第45条第1項）。

なお、特定貨物自動車運送事業と一般区域貨物自動車運送事業における

業務の範囲の限定（荷主限定）との区分は不明瞭で混同され易い。前者は特定の需要者（荷主）に完全に従属していることと、運賃の適用については一般区域貨物自動車運送事業の運賃率によらないことであるもの、の二点において区分されるとされていた。<sup>(61)</sup>

## ② 運賃，料金規制の変更

本改正以前の道路運送法においては、自動車運送事業者は運送行為完了ごとに一定期日までに運賃及び料金を収受することを義務付けられ、これを猶予するときは、その度ごとに許可を受けなければならないこととされていた（改正前道路運送法第10条及び第11条）。

しかし、貨物自動車運送事業の経営の実態をみると特定の荷主と契約し、反覆継続的に貨物を運送するケースが多く、一定期間ごとに運賃及び料金の精算を行っているのが通常である。したがって、これらの手続きは実態にそぐわないばかりか手続的にも非常に複雑であり、またこれらの規定を廃止しても利用者の保護に欠けることにはならないとの判断から、本改正法においては手続きの簡素化を図るため、運賃及び料金の収受期間に関する規定を廃止することとされた。

なお、貨物自動車運送事業者が他の事業者との競争手段として収受期間の延長を行ったり、荷主によって収受期間を不当に差別する場合には、不当競争の禁止（第32条第2項）もしくは差別取扱の禁止（第32条第3項）の違反となる。<sup>(62)</sup>

本改正は、運賃の支払等に関する手続きの簡素化を内容とするものであるが、すでに貨物自動車運送市場で常態化していた認可割れ運賃（実勢運賃）への本質的な政策上の手当ては回避され、運賃・料金規制の制度と実態の矛盾はますます拡大し続けることとなる。<sup>(63)</sup>

## ③ 自動車運送取扱事業に対する規制の変更

一般貨物自動車運送事業者と荷主の間に介在して、運送取扱、貨物の受取、引渡等を行う自動車運送取扱事業については、事業を継続して経営す

る等の義務は課されていない。すなわち、改正前の道路運送法においては利用者の保護を図るために必要な事項、例えば、資力、信用、事業遂行能力のチェックのための登録制、運賃及び料金並びに取扱約款の認可制等の規制のみが行われていた。

今次改正においては、次のような手続きの整理、簡素化が行われた。

- ア) 自動車運送取扱事業の登録事項のうち、自動車運送取扱行為の相手方となる自動車運送事業者の氏名又は名称及び住所を削除（第81条第1項）
- イ) 実態把握のための諸届出—自動車運送取扱事業の営業開始、事業の休止及び事業の施設を変更した場合の届出の廃止（第84条、第88条第3項、第91条第1項）
- ウ) 取扱約款について、一般自動車運送事業の場合と同様に運輸大臣が定めた標準約款と同一の場合は、認可を要せず届出で足りるとした（第86条第3項及び第4項）
- エ) 登録事項を変更した場合の自動車運送取扱事業者への通知を廃止（第88条第2項における第82条第2項の準用の廃止）。ただし、行政庁が登録事項の変更を拒否する場合の通知については当然に行われる。<sup>(64)</sup>

なお、本改正に関する国会審議において陸海空の複合輸送問題に関連して、将来においては「運送取扱人法」の検討の必要性が認識され、簡単な討議が行われている。<sup>(65)</sup> 後々問題となる「総合運送取扱人（業）」あるいは「運送取扱事業」の法制、政策上の位置づけについての論議の萌芽の一つといえよう。

#### ④ 軽車両等運送事業の追加

前記のとおり、本改正によって軽車両運送事業に軽自動車（貨物積載量350kg以下）を使用して貨物を運送する事業が追加され、軽車両等運送事業として規制の対象とされた。

従前では、人力、馬力等軽微な運搬具による輸送を軽車両運送事業とし

て道路運送事業の一種としていたが、今次改正法では「軽車両等」として「等」の一文字を挿入することにより、貨物軽自動車（軽トラック）を道路運送事業に追加したことになる。

前述の通り、本改正は許認可の整理の一環として実施されたものであるが、従前、軽貨物自動車については、「運送事業の事業用自動車として把握する必要はない」<sup>(66)</sup>との認識で、規制の埒外に置かれていた軽自動車による貨物の運送事業を一度規制の枠内に取り込み、その上で許認可の簡素化を行ったといえる。少々違和感を感じる措置であり、法案審議においても論点の一つとされた。<sup>(67)</sup>

この結果、軽車両等運送事業に対しては事業の開始にあたり30日前までに行政庁（都道府県知事）に「届出」ねばならないとし、輸送の安全についての規制に係る規定（第98条において第30条（輸送の安全）の規定を準用すること、及び運送の安全又は旅客若しくは荷主の利益を確保するため運輸省令で定める事項を遵守せねばならないこととなった。

なお、軽自動車を使用して貨物を運送する事業については、道路運送法の規制によるほか、道路運送車両法による整備管理者の選任、道路交通法による安全運転管理者の選任等の規制を受けることとなる。<sup>(68)</sup>

#### ⑤ 自家用自動車に対する規制の変更

道路運送法は制定以来、自家用自動車を貸渡すことを一般に禁止してきたが、運輸大臣（都道府県知事に権限委任）の許可があれば有償での貸渡しを容認してきた。今次改正では、有償での貸渡しについて「業として」有償で貸渡す場合の他は許可を要しないこととした（第101条第2項）。

従前は、自家用自動車の有償での貸渡し行為について、有償運送行為あるいは自動車運送事業の経営に類似するおそれがあり、これを無規制とすると自動車運送事業の健全な発達が阻害されると考えてきたからである。しかし、輸送力の活用という観点からみれば自家用自動車を「業とするもの」（他人の需要に応じ、反覆継続し、又はその意図をもって貸渡すも

の)のほかは、自動車運送事業の健全な発達を阻害するとは考えられないので、許可を要するのは「業として」有償で貸渡す場合のみとした。<sup>(69)</sup>

ところで、従来から自家用自動車による貨物輸送により激しい規制の実施を要請していたのは、貨物自動車運送事業の事業者団体であった。<sup>(70)</sup> 前述のとおり、昭和30年代においては事業者団体の要望は自家用自動車規制の法制化であったが、昭和40年代後半以降は「輸送秩序確立運動」として展開されることになる。例えば、昭和50年10月には全日本トラック協会内に「秩序確立専門委員会」が設置され、白トラ問題等を含めた違法営業行為の排除と防止ならびに認可運賃の適正な収受策が検討されるなどした。<sup>(71)</sup>

しかし、この問題は道路運送法の下では解決することができず、基本的には今日まで継続している。

#### ⑥ その他

昭和46年の改正法は同年12月1日から施行されたが、自動車運送事業者の既得の権利ないしは地位の尊重、保護の観点から、いくつかの経過措置が取られた他、改正法においては標準約款に関する規定（第12条第3項及び第4項）、天災等の場合における代替路線による事業の経営（第19条の2）、事業用自動車の貸渡しの許可（第37条但書）、道路管理者の意見聴取の範囲の限定（第124条但書）等の規定の変更が行われた。

なお、道路運送法は昭和46年以降も昭和57、59、60、61年に法改正が行われた。

### 3. むすびにかえて

昭和26年に制定された道路運送法は、昭和28、46年の改正を含む度重なる改正を経ながら躍進する貨物自動車運送事業の法的基盤を整備、強化していった。高度経済成長による貨物輸送量の増大を支え、担う貨物自動車運送事業の増加は、「トラックの時代」を形成し、貨物自動車運送事業な

しにはわが国の社会，経済活動は成立し得ない状況となっている。

しかし他方では，道路運送法は大きな難題を抱えながらの展開でもあった。すなわち，昭和20年代後半の貨物運送の需要に対して供給が脆弱な時代に形成された規制の論理は，昭和40年代以降に明確に現われる需要に対する供給過剰時代においては，特に経済的規制の側面で論理の矛盾がしばしば表面化することになる。昭和40年代の前半には，すでに「規制の緩和化」という用語が行政（運輸省）の公的な文書に散見されるようになるが，昭和時代の末期にはこの問題が貨物自動車運送事業規制政策の主要な課題となる。

貨物運送（物流）市場における需給の逆転は，道路運送法による貨物自動車運送事業規制政策に弔鐘をならすこととなった。

#### 注

- (1) わが国の貨物自動車運送事業政策について，本稿に至るまでの経緯は拙稿『貨物自動車運送事業政策の変遷(1)』（流経法学 第10巻第2号 2011.3），『道路運送法の制定経緯について～貨物自動車運送事業政策の変遷（Ⅱ）』（流通経済大学物流科学研究所「物流問題研究」No.55 2011/10/22冬）及び『貨物自動車運送事業政策の変遷（Ⅲ）』（流経法学第11巻第1号 2011.9）を参照されたい。
- (2) 平成13年の中央省庁改革において，総務省行政監察局は総務省行政評価局に名称が変更となり，現在では「監察」という用語が消滅した。
- (3) 衆議院「運輸委員会」（昭和26年5月15日）議事録（牛島政府委員の発言）参照。
- (4) この点について，当時の運輸省自動車局長は「自家用車の問題」についての見解の中で，次のように述べている。すなわち，「公正競争の観念の具体的適用は，時代と場所によって自ら相違がある。自由放任競争から高度に規制された枠内における限られた競争まで，種々の段階がある。今日の時勢にもっともふさわしい形態を慎重に検討し，かつ，本来の交通機関の持つている公共の本質を勘案して，今後の方針を決定していきたい。」牛島辰彌「貨物自動車輸送の展望」『わだち』（昭和27年1月号）。30頁。
- (5) 志鎌一之『自動車交通政策の変遷』278頁。
- (6) 『(社)東京貨物自動車協会史』（昭和42年9月）12頁。



- (7) 例えば、岡野行秀『陸運業界』（昭和53年12月）75～78参照。
- (8) 「トラック業界の好況は心ある者を刺激せずにはおかなかった。即ち、自家用トラックを有する者はいふ迄もなく、運転免許証を有する者は、旧陸軍の払下げ車や老朽車を手に入れて、所謂モグリ営業を営む者が現われ、漸時悪質化する傾向を辿るに至った。その頃の道路交通取締は極めて緩慢に過ぎ、路上を車庫代りに使用出来た事もモグリ業者を助長させた要因の一つであった。」『（社）東京貨物自動車協会史』10～11頁。
- (9) 『福岡県トラック協会四十年史』（昭和62年5月）96頁。
- (10) 『日本トラック協会二十年史』（昭和42年2月）73頁。
- (11) 中村豊『伸びゆく自動車』交通毎日新聞社（昭和28年3月）172頁。
- (12) 同上。
- (13) 衆議院「運輸委員会」昭和26年5月17日議事録 中村（豊）政府委員の答弁。

なお、中村氏は後に自著の中で「審議に際しては理想としては可なるも現在の経済界の実情に副わない行過ぎで、実行不可能であるとか、トラック業者の経理の改善を目的としたものに過ぎないとかの論難はあったが、物価統制令の存続する間は施行されないから、その間に充分業者及び荷主の啓蒙宣伝に努力するし、現払制の実施に至っても法定の猶予期間や特定の場合には許可制のある旨を説明して、実行可能なように努力することとした」と述べている。中村（豊）前掲書 173頁。
- (14) 『日本トラック協会二十年史』84頁。
- (15) 衆議院「運輸委員会」（昭和26年5月21日）における森田公述人（日本トラック協会常務理事）の発言。
- (16) 「昭和27年11月11日、早くも日ト協常任理事会は、輸送秩序確立方策の実効が上がない点から、より抜本的な策として、輸送秩序確立を前提とした道運法改正をはかるべきだとし、その検討点として、免許基準の明確化、自家用自動車使用の規制をあげている。以後、日ト協の輸送秩序確立対策は主として法改正によってそれをはかろうとする方向に向かってゆく…」日本トラック協会二十年史』79頁。
- (17) 同上 57頁。
- (18) 志鎌 前掲書 282頁。
- (19) 『日本トラック協会二十年史』73頁。
- (20) 『茨城県トラック協会 50年のあゆみ』（平成23年6月）68～69頁。
- (21) 独占禁止法第22条の範囲を特定するため同上第2項の規定に基づき昭和22年11月20日に「独占禁止法の適用除外に関する法律」（法律第138号）が公布、施行された。自動車交通事業法、小運送業法等は同法を根拠に適用除外とされた。
- (22) 『独占禁止政策五十年史（上巻）』（公正取引協会 平成9年9月）30～31頁。

- (23) 「道路運送法の一部を改正する法律」(昭和28年8月5日)法律第168号。
- (24) 昭和27年12月22日に中曽根康弘議員他18名によって衆議院に提出(衆法第24号)され、同日運輸委員会に付託された「道路運送法の一部を改正する法律案」(中曽根法案)の要旨は、次のとおりである。
- (1) 現行法において免許制を採っている自動車運送事業の中の一部について、免許制を廃止し届出事業に改め、その届出事業の運営に関する法規制の一部を緩和する。
  - (2) 運賃の認可基準を改める。
  - (3) 自家用自動車に関する法規制を簡素化する。
  - (4) 陸運局長の諮問機関である道路運送審議会を廃止する。
  - (5) 自動車運送事業、自動車運送取扱事業、及び自家用自動車に関する権限は、現行法では陸運局長及び都道府県知事に委任することができることとなっているが、之を都道府県知事に対してのみ委任できることとし、陸運局長の権限を都道府県知事に移譲する。
- (25) 『日本トラック協会二十年史』76頁。
- (26) 同法案は、昭和28年3月14日の衆議院解散により廃案となった。
- (27) 「免廃運動」については、日ト協『日本トラック協会二十年史』72~76頁を参照。なお、この運動は「ときの政府が推進していた行政改革と連動し…営業類似行為で生活していた白トラ業者を結集、群馬県であがった火の手はたちまち全国にひろがって連日新聞の紙面をにぎわした。この免廃運動の旗振り役を買って出たのが改進黨で売り出し中だった群馬県選出の衆議院議員、中曽根康弘…群馬県で結成された自動車運送営業権獲得既成同盟が約350人を集めて決起大会を開いたのは昭和26年8月で、中曽根代議士や県会議員出席のもと「道路運送法による官僚企業統制の撤廃及び自由営業の再開」を要求する決議を行った。しかし、既成同盟の運動に当初協力的だった県選出の自由党代議士の多くが、群馬県トラック協会の反対運動にあって離反したためこの運動は下火になるが、翌27年8月全トラック業統制撤廃既成同盟の結成で再燃する。」(「あの日あの時—物流秘話—」(12) 輸送経済新聞 昭和63年7月30日付け)。
- (28) 衆議院 運輸委員会(昭和28年3月13日)議事録参照。  
同法案の骨子は、「免許制は存続するが運用の面で改める必要がある」とするものであった(『日本トラック協会二十年史』76頁)。
- (29) 第4次吉田内閣のいわゆる「バカヤロー解散」。
- (30) 衆議院「運輸委員会」に政府委員として出席した中村豊運輸省自動車局長は「昨年暮れに出しました陸運局長あての通牒に基きまして、現地陸運局長は小型トラック、乗用旅客及び本省権限になっております区域トラックについて、形式的標準に

とられることなく、地域の実情に応じた免許の処分を実現しております。特に、小規模の、所有台数の少ない業者に対しても、非常にたくさんの免許をしております」と発言している（衆議院 運輸委員会議事録 昭和28年7月15日）

- (31) 『行政監察三十年史 [ I ]』（昭和53年10月）130～132頁。
- (32) 前出『日本トラック協会十年の歩み』5頁及び『日本トラック協会二十年史』75頁。
- (33) 『日本トラック協会二十年史』95頁。
- (34) 同上 97頁。
- (35) 衆議院「運輸委員会」（昭和28年7月6日）における西村（英）政府委員の発言。
- (36) 免許制度が必要な理由について、政府委員（中村（豊）運輸省自動車局長）は衆議院運輸委員会における委員（川島金次議員）の質問に対して回答している。その大要は次のとおりである。すなわち、第一に、自動車運送事業は公共性の強い公共事業であること。従って、公共の福祉の保護のため諸義務を果たすための資力、信用、遵法精神をもった適格者でなければならない。第二に、交通事業は全体で輸送を完遂する必要があるため、交通全体の秩序保持の意味から他の輸送機関と同様に自動車運送事業も免許制としている。第三に、他人の生命、財産を運送する仕事なので事故等への責任の観点から十分に責任のある者が、十分に資格のある者だけが事業を行うことが必要である。また、欧米各国をはじめ諸外国でも免許制度をとっており、「これはいわば交通というものの本質から出た必然の結果であり、洋の東西を問わず、古今を通じて誤らざる交通の大原則であると考えられる。」（衆議院「運輸委員会」（昭和28年7月11日）議事録）。
- (37) 志鎌 前掲書 304頁。
- (38) 『日本トラック協会二十年史』76頁。
- (39) 前出『福岡県トラック協会40年史』104頁。
- (40) 衆議院「運輸委員会」（昭和28年7月10日）における中村（豊）政府委員の発言。
- (41) 志鎌 前掲書 305頁。
- (42) 『日本トラック協会二十年史』76頁。
- (43) 当該制度については『米国の独立行政委員会』（最高裁判所事務総局行政局 昭和25年6月）を参照されたい。
- (44) 志鎌 前掲書 305～306頁。
- (45) 『運輸白書』（昭和63年版）頁。
- (46) 武石章「道路運送法の一部改正の概要」『改正・道路運送法のすべて』一隅社（昭和46年12月）5頁。
- (47) 「運輸行政政策部会報告について」『運輸調査月報』第10巻第5号（昭和43年8月）21～25頁。

- (48) 昭和46年6月1日（法律第96号）。
- (49) 衆議院「内閣委員会」（昭和46年4月16日）における大出俊委員の発言。
- (50) 衆議院「内閣委員会」（昭和46年4月20日）における橋本登美三郎国務大臣の発言。
- (51) 「総合交通体系」については、昭和46年7月31日に運輸政策審議会（運輸大臣の諮問機関）が運輸大臣に対して「総合交通体系に関する答申」を行っている。なお、運輸省監修『わがくにの総合交通体系』（運輸経済研究センター 昭和47年6月）、岡野行秀「総合交通政策」（『講座・公的規制と産業④』所収 NTT出版 平成7年2月）参照。
- (52) 「貨物自動車運送事業の免許及び認可申請等の処理について」（昭和45年6月15日）自貨第167号。
- (53) 具体的には、同通達「別紙（1）（2）（3）」を参照されたい。
- (54) 森田 朗『許認可行政と官僚制』（岩波書店 昭和63年1月）186頁。
- (55) 武石 前掲書 7頁。
- (56) 衆議院「内閣委員会」（昭和46年4月16日）における小林正興（運輸省自動車局業務部長）政府委員の発言。
- (57) 同上。
- (58) 事業者側では従来から「…自家用トラックは『無償貨物自動車運送事業』として規制される…」との認識があった。（社）全日本トラック協会『トラック輸送40年のあゆみ』（昭和63年3月）126頁。
- (59) 武石 前掲書 8頁。
- (60) 同上書 9頁。
- (61) 奥山正晴『トラック運送事業の法制と実務』（輸送経済新聞社 昭和55年2月）33頁。  
なお、事業の限定とは「一般貨物自動車運送事業（路線、区域とも）においては、法律上その業務を限定して事業の経営が出来ることになっている。業務の範囲を限定するということは、当該事業者の相手となる荷主を限定（これを荷主限定というが、この場合は通常三者の荷主以内とされる）する場合と、その取り扱うべき貨物の品目についての限定（品目限定事業という）である。また事業の経営期間を定めて（期間限定事業という）一定期間内において事業を営することもできる」ことをいう（同書 32頁）。
- (62) 同上書 15～16頁。
- (63) 岡野行秀『陸運業界』（教育社新書 昭和53年12月）85頁。
- (64) 武石 前掲書 18～19頁。
- (65) 衆議院「内閣委員会」（昭和46年4月20日）議事録参照。

貨物自動車運送事業政策の変遷（Ⅳ）

- (66) 衆議院「内閣委員会」（昭和46年4月16日）における、小林正興政府委員（運輸省自動車局業務部長）の答弁。
- (67) 衆議院「内閣委員会」（昭和46年4月16日）における、大出俊委員と政府委員の論議を参照されたい。
- (68) 同上書 20頁。
- (69) 同上書 20～21頁。
- (70) 貨物自動車運送事業者の団体は、昭和23年に任意団体として設立された「日本トラック協会」が昭和29年に「社団法人日本トラック協会」となり、また昭和44年には「(社)日本トラック協会」（略称「日ト協」）と「全国陸運貨物協会」及び「全国貨物運送事業組合連合会」が統合され、現在の「社団法人全日本トラック協会」（略称「全ト協」）となっている。
- (71) 『トラック輸送40年のあゆみ』（全日本トラック協会 昭和63年3月）153頁。