

# 貨物自動車運送事業政策の変遷(V)

～貨物自動車運送事業の発展と政策への批判論～

A History of Motor Freight Transportation Policy in Japan(V)



野尻俊明：流通経済大学 法学部 教授

## 略 歴

昭和48年3月 流通経済大学経済学部卒業  
昭和54年3月 日本大学法学研究科博士後期課程（単位取得）  
昭和54年4月 (株)日通総合研究所 入社  
平成元年4月 流通経済大学社会学部助教授  
平成14年11月～平成20年11月 流通経済大学学長  
現在 流通経済大学法学部教授

〔要約〕 昭和26年に制定された道路運送法は、その後何度となく改正されながらも昭和時代を通じて一定の役割を果たし、トラック産業の発展に貢献した。しかし、同法はトラック輸送の法的基盤を形成、維持したものの、日本の経済・社会環境の急激な変化のなかで次第にその存在意義に疑義が出され、昭和50年代後半には規制の見直し論、規制の緩和論が台頭してくる。

本稿は、昭和30年代以降のほぼ30年間について、トラック輸送の発展の姿を概観し、昭和50年代から本格化する経済学、法律学からの規制への批判論先駆的、代表的な所見を要約した。

## 1. はじめに

昭和26年に制定され、昭和28年以降数度にわたる改正を受けながらも、道路運送法は昭和の時代を貨物自動車運送事業の事業法として重要な役割を果たした。しかしながら、同法が前提とする事業の実態は、わが国経済、社会の成長、発展により大きく変化し、徐々に制度の建て前と市場の実際との間に種々の乖離が生じるようになった。

こうした事態に対し昭和40年代後半以降、種々の批判論が展開されることになる。すなわち、もともと道路運送法の立法時からあった許認可行政の縮減問題、独占禁止法の適用除外問題等に加え、規制の根拠である事業の「公共性」について懐疑的な見解が登場し、

道路運送法と貨物自動車運送事業政策のあり方への批判論が展開された。

本稿は、道路運送法に対する批判論のうち、経済学及び法律学の視点からの批判論について、その代表的な論者の見解を整理し、次に問題となる規制緩和論及び同政策の理論的な背景を確認することを目的としている。

## 2. 貨物輸送及び貨物自動車運送事業の発展と課題

### (1) 経済発展と貨物輸送

戦後の混乱期を経て昭和30年頃からわが国経済は高度成長期に入り、著しい経済発展を成し遂げた。しかし、昭和40年代終盤には石油危機が到来、その後の低成長、安定成長等、昭和時代の経済、社会は著しい変化を経験した。また、それに伴い貨物輸送量、運輸行政

の課題等も激動した。

ここでは昭和30年代から60年代を大まかに時代区分して、わが国経済の推移、貨物輸送部門の量的変化の変遷さらには運輸行政の展開について、主として『運輸省五十年史』<sup>1</sup>等の資料をもとに時代の趨勢を概観、確認しておきたい。

#### 1) 昭和30年代(1955～1964年)

周知のように、昭和30年代は高度経済成長の時代であった。昭和30～40年の10年間の平均成長率は9.8%、国民総生産は2.4倍を記録した。この背景には、技術革新と家電製品を中心とする耐久消費財の普及による大量消費時代の到来がある。もっとも、30年代は高い経済成長率の反面、景気変動も激しい時代でもあり、「神武景気」、「岩戸景気」といった好況期と「なべ底景気」などの不況期の繰り返しが生じていた。さらには、貿易自由化による開放体制への移行という重大課題に直面した。

高度成長は、運輸行政にも多大な影響を与えることとなった。まず、港湾、道路、鉄道等の運輸関連の社会資本の立ち遅れを顕在化させ、これが高度経済成長のボトルネックとして表面化したため、輸送力の増強、整備が30年代の運輸行政の最大の課題となった。さらに、交通量の増大と交通機関の高速化は、交通事故の増加と深刻化、社会問題化をもたらし、その対策が喫緊の課題となった。

貨物輸送の分野についてみると、輸送量は経済の高度成長をほぼ忠実に反映して大幅な増加となっていた。すなわち、輸送トン数では平均12%の伸びを示し、40(1965)年度で

は30年度の3倍強に、輸送トンキロは平均伸び率8.6%、40年度には30年度の2倍強に達していた。ただし、この間の不況期には伸び率の鈍化ないし減少を示していた(図-1参照)。

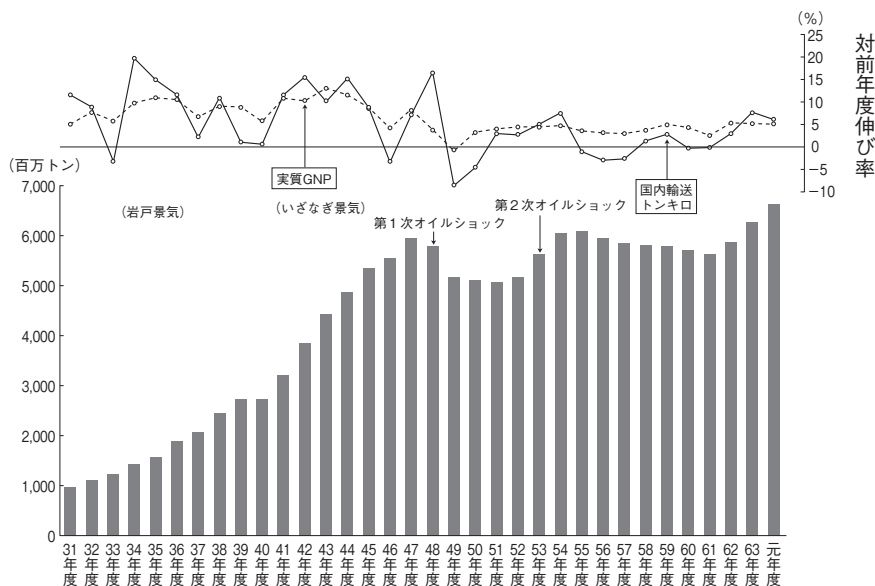
貨物輸送量の大幅増加の中で、輸送需要が輸送供給力を大幅に上回り、各地で異常な滞貨が発生して国内産業の正常な運営に支障をきたすという事態が発生した。特に、昭和31～32年の「神武景気」の際には、国鉄の貨物輸送を中心に駅頭滞貨、輸送逼迫、貨車不足等、国鉄貨物輸送のマヒ状態が発生し、貨物輸送が経済成長のボトルネックとしてクローズアップされる事態となった。国鉄の輸送能力の不足は、戦中、戦後を通じた設備投資不足を原因とするとの指摘がなされ、30年代における運輸行政の最大の課題である輸送部門の社会資本の整備の必要性を表面化させる契機となった。

輸送機関別輸送量では、鉄道輸送と内航海運が経済の動きを忠実に反映する消長を示したのに対し、自動車貨物運送、特に自家用輸送は景気変動のいかんにかかわらず、一貫して年々大幅な伸びを示していた。

輸送機関別の分担率(シェア)でみると、鉄道の輸送量がトン数、トンキロとも毎年漸減傾向をたどり、30年度の23.2%(トン数)、52.9%(トンキロ)が、40年度にはそれぞれ9.6%及び30.7%へと低下したのに対し、自動車は30年度の68.4%(トン数)及び11.6%(トンキロ)に対し、40年度にはそれぞれ83.5%及び26.0%へと大きく伸長した(図-2参照)。

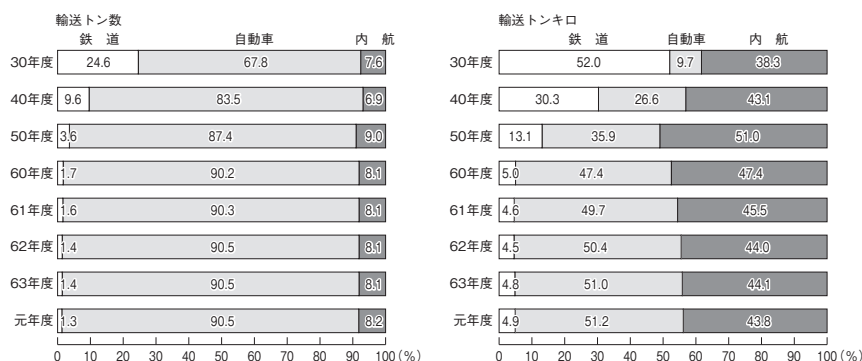
#### 2) 昭和40年代(1965～1974年)

図－1 国内貨物輸送量と一般経済の推移



資料:『運輸白書』(平成2年版)

図－2 国内貨物輸送の輸送機関分担率の推移



資料:『運輸白書』(平成2年版)

昭和40年代は、30年代に始まった高度経済成長の極大化とそのひずみの顕在化、さらには石油危機を契機とした長期不況の始まりの時期であった。換言すれば、直線的な高度成長から減速経済への転換期であったといえる。

昭和40年代後半まで続く高度経済成長は、わが国社会に大きな発展をもたらしたが、一方で多くの課題も生起させ40年代後半にはそれらが顕在化した。具体的には、物価の高騰、農業、流通部門等の低生産性部門の立遅

れ、生活関連社会資本の立遅れ、公害の発生、交通事故の増大及び過疎・過密化の進展等である。なかでも、モータリゼーションの進展に伴う自動車事故の増大により、41年には交通事故死者が13,895人にのぼり「交通戦争」という新語まで生まれる状況となってしまった。昭和40年代半ばになると「自動車はそれまでの『経済の繁栄の象徴』『文明の利器』の地位から、一転して『環境破壊者』『凶器』へと引きずりおろされ」<sup>2</sup>ることになってしまった。この後、交通事故、交通公害（騒

音、大気汚染)、エネルギー(燃料油)問題は、貨物自動車運送事業の深刻な課題となっていく。

昭和40年代後半に至るまで続いたわが国の高度経済成長の終焉を決定付けたのは、46年のニクソンショックによる金・ドル兌換性の停止と円の変動相場制への移行、そして48年秋に発生した石油危機であった。

貨物輸送の分野では、昭和40年代前半(1965～70年)においては国内の景気の好況を反映して、輸送トン数で平均14.9%、輸送トンキロで平均13.5%の伸びを示したが、石油ショックの影響により48年度には輸送トン数で対前年比2.7%減となった。また、40年代後半にはそれまで比較的高い相関関係を保っていた国民総生産の伸び率と輸送トンキロとの伸び率との間に乖離が生じてきたことが注目される。

輸送機関別貨物輸送量をみると、鉄道の輸送量が漸減したのに対し、貨物自動車(トラック)の輸送量は飛躍的に伸びている。40年から48年度までの間に輸送トン数で124.0%、輸送トンキロでは191.3%の伸びを示していた。その内訳をみると、輸送トン数では自家用トラックの伸びが、また輸送トンキロでは営業用トラックの伸びが著しい。この結果、全輸送機関に占めるトラック輸送のシェアは、輸送トン数では80～90%を占め他の輸送機関を大きく引き離しトラックが国内貨物輸送の主役の座を確立した(図-2参照)。

### 3) 昭和50、60年代(1975～1989年)

昭和50年代は、わが国経済の高度成長から安定成長への移行期であった。また、国民生

活の面では高度成長期の所得水準の上昇を受けて、ニーズの高度化、多様化が進み、生活についても安全性や安定性の確保、さらには質的充実を求める傾向が明確となった。

こうした社会の変化は貨物輸送の分野にも大きな影響を及ぼしている。すなわち、高度成長期においては増大する輸送需要への追従が貨物輸送の主要な目的とされたが、安定成長期においては産業の物流ニーズに対応した供給サイドの合理化、効率化が求められることになった。具体的には、産業構造の変化に伴う高付加価値商品等の増加等物流ニーズの高度化・多様化等への対応、物流コスト低減のためのトラック(車両)の大型化等輸送機関の効率化対策、トラック輸送の増加に伴う環境及び交通混雑等への対応等が求められた。

輸送機関の分担をみると、トラック輸送がいつそう進展し輸送トン数では50年代末には全体の90%を占めるにいたった。他方、鉄道輸送の減少傾向は継続し貨物運送分野で地位を著しく低下させている(図-2参照)。

貨物自動車運送事業分野においても、この時期に大きな変化が生じていた。すなわち、昭和40年代末の石油危機を契機にわが国経済における産業構造が変化し、それ以前の第二次産業から第三次産業へ、重厚長大型から軽薄短小型の産業へ、と重心が移り、貨物輸送においても多頻度小口輸送が進展してきている。

また、この時期には宅配便輸送や引越運送等の、いわゆる「消費者物流」が発展、拡大し、運輸、物流分野に新たな市場が生成、発



展することになった。そして、輸送サービスの「量」から「質」への転換が明瞭となった。

昭和60年代は、昭和60（1985）年9月のプラザ合意以降の円高不況に始まり、その後の回復局面で生じたバブルの発生、さらにはバブルの崩壊による未曾有の経済苦境のスタートの時代であった。また、わが国経済のグローバル化の進展、高次の成熟経済社会への転換、少子・高齢社会への移行および情報通信の高度化、地球環境問題の拡大等、わが国社会、経済に大きな質的、構造的変革が生じた時期であった。

昭和時代の終焉となったこの時期は、21世紀という新たな時代の変革を予感、先取りする事象が多々生じた時代でもあり、運輸、貨物輸送政策の一大転換期であったとも位置づけられる。

## (2) 貨物自動車運送事業の発展

昭和30年代から60年代（1955～90年頃）における貨物自動車運送（トラック輸送）事

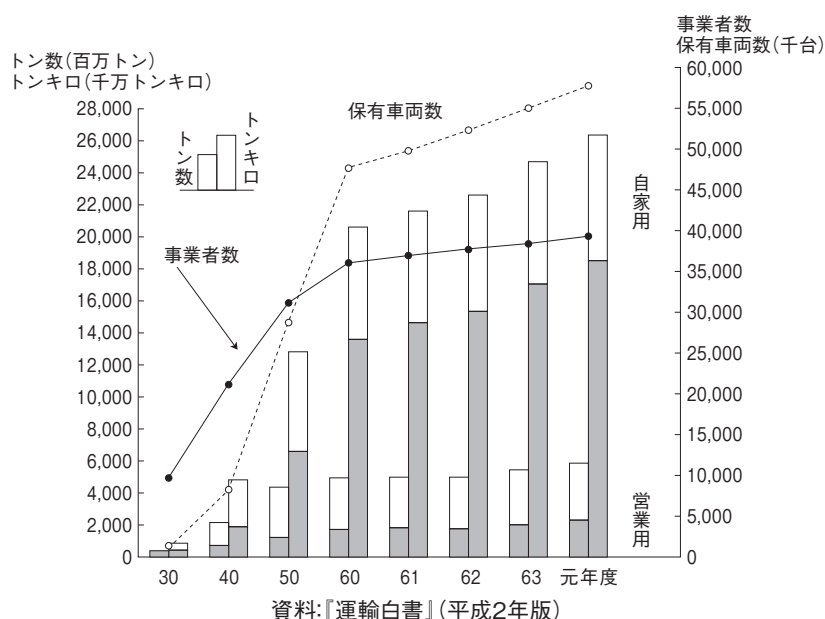
業は、前述の通りわが国の経済成長と歩みを同一にして急速な発展、拡大、さらには経済、産業構造の変化と共に成熟を短時間に経験し、国内貨物運送分野の主役に躍り出ることになった。ここでは、そうした姿を『トラック輸送40年のあゆみ』<sup>3</sup>（全日本トラック協会 昭和63年）をもとに、簡単に確認しておきたい。

同書は、昭和20年～24年を「トラック輸送の混迷期」、昭和25年～29年を「トラック輸送の発展萌芽期」としたうえで、昭和30年以降の展開について5期に分けて説明している。

### ①「トラック輸送時代の幕開け期」（昭和30年～34年）

昭和30年代前半は、トラックが有する機関としての特性（正確性、迅速性、機動性）が輸送需要の質の要求に合致して発展した。トラックによる輸送量が増加するに伴って、輸送距離の伸びも生じてきた。20年代に50キロ

図ー3 自動車のトン数・トンキロ、事業者及び保有車両数の推移



メートルの範囲に集中していたものが、30年代に入ると200キロメートルにも及ぶ長距離輸送が見られるようになった。この結果、従来の認識では鉄道輸送の補助的輸送機関であったものが、陸上貨物輸送の基幹的な輸送機関となる基盤が確立されつつあった。事業数も昭和30年に1万弱であったものが、昭和34年には約1.5倍の1万4000を数えている（後掲【参考資料】参照）。

なお、この時期は路線トラックが脚光を浴びており、今日までを通じても路線トラック事業者数がもっとも多かったのが昭和33年で、541事業者となっていた。この時期の路線トラック事業者数の増大は、新規路線の開設ラッシュによるもので、東海道路線には新規事業者が殺到し、一時期は約60の事業者が一挙に申請、免許されている。このころから、トラックの路線貨物輸送は鉄道の小口貨物を脅かす存在となっていく。

## ②「トラック輸送の基幹的地位の確立期」（昭和35年～39年）

昭和30年代後半、経済の高度成長に伴って貨物輸送量が増大したが、その中でもトラックと内航海運の伸びが著しかった。トラックのシェアは、昭和30年にトン数で69.3%であったものが35年には76.9%、40年には83.5%、またトン・キロでは同様に11.6%、15.0%、26.0%と、飛躍的に高めている。

トラック輸送は、産業構造の変化による輸送需要の質的变化に適切に対応できたこと、また産業立地の広域化、地方の発展とりわけ消費物資の都市部から地方部への流動について、路線トラックが大きな役割を果たし、営

業用輸送を中心としたトラック輸送の長距離化が促進した。

また、この時期にはトラック輸送の需要の増大により、交通渋滞等の発生や労働力不足問題が顕在化してきた。前者については、昭和36年に大阪で総合交通規制が実施され大型車の通行禁止、トラックの通り抜け禁止等の交通規制強化策がとられたのをはじめ、その後東京他でも種々の交通規制が強化された。また、後者については他産業での労働条件等の向上で、トラック分野の労働力の定着性が不安定となり運転者不足問題が発生した。なお、この問題は貨物輸送の合理化の必要が謳われ、新規の概念として「物的流通」(physical distribution)<sup>4</sup>が注目を集める背景ともなった。

## ③「トラック輸送の主導的地位確立期」（昭和40年～48年）

この時期には、鉄道輸送の地位低下とトラック輸送の飛躍的増加により国内貨物輸送の主役の交代が生じている。昭和39年に2万社を超した貨物自動車運送事業者数は、40年代に入っても増加しつづけ、昭和49年には3万社を超している。こうした事業者数の増大には昭和45年の「6・15通達」が大きく影響していることについては、前述した。

こうした急発展の背景には、40年代に入っの産業構造の高度化と産業立地の内陸部への展開、さらには高速道路の整備等がある。特に、昭和44年には東名高速道路が開通し、名神高速道路と結んで太平洋ベルト地帯に高速・大量のトラック輸送ルートが誕生し、道路輸送の高速道路時代の幕開けとなった。ま

た、幹線輸送部分の高速道路利用によりトラックの高速化、大型化が促進されるとともに、都市内部においては小型車を利用しての集荷配達の実施が必要となり、積替えターミナルの計画的配置が政府により進められた。

ただ、トラック輸送の制約も拡大を続けた。すでに30年代に顕在化した道路混雑や労働力不足は、深刻化を増大させている。

特に、長時間労働が常態化しつつあるトラック輸送産業においては、労働条件の改善が交通事故防止対策にもつながることから新たな規制が実施されることとなった。すなわち、昭和42年2月9日に労働省が「自動車運転者の労働時間等の改善基準」と題する通達を発出（通達日から「二九通達」と呼ばれた）して、運転者の動労時間規制が開始された。

昭和48年秋に発生した「第一次石油危機」は、わが国経済社会に多大な影響を及ぼしたが、軽油を主な燃料とするトラック輸送にとってもその影響は計り知れないものとなった。

#### ④「トラック輸送の質的転換期」（昭和49年～59年）

昭和49年以降の経済のマイナス成長を反映して、輸送量も大きく落ち込んだ。特に、鉄道、内航海運の落ち込みは激しく、これに対してトラック輸送は比較的堅調に推移した。これは荷主の速配ニーズ、物流合理化ニーズにトラック輸送のサービスが適合したからであった。その結果、低成長時代に入って鉄道（国鉄）貨物輸送の凋落は著しく、システムの縮小が繰り返されたが、トラック輸送はその受け皿としてますます重要性を高めていった。

またこの時期は、従来の重厚長大型の貨物が減少し軽薄短小型の貨物の需要が増加した。それに伴い、輸送は量的な需要が伸び悩み、質的なニーズすなわち多頻度少量輸送といった高質な需要が増大した。物流ニーズの高度化、効率化が社会から求められ始められたのも、この頃からであった。

そして、50年代の後半には宅配便や引越専門輸送サービスといった、いわゆる「消費者物流」が脚光をあび、トラック輸送はわが国の経済と国民生活に不可欠なサービスとして広く認知されるようになる。

ただし、貨物自動車運送事業者の中には、人件費、燃料費等営業費の上昇、ターミナル等の整備、用地確保に係る経費の増大により、経営の悪化が目立ち始めてきた。また、交通事故、環境問題、労働条件の悪化等、トラック輸送産業が以前からかかえる課題はますます深刻さを増し、例えば昭和54年8月には自動車運送事業運輸規則の改正により、過積載に対する罰則が強化されるなど、貨物自動車運送事業者への規制強化が図られた。

しかし他方では、貨物自動車運送事業の社会的役割の増加とともに、従来の事業規制による事業の枠組みに対して、批判の目が向けられはじめ50年代後半には規制の緩和が大きなテーマとして取り上げられるようになった。

#### ⑤「トラック輸送の成熟期」（昭和60年以降）

昭和60年前後においては、わが国の貨物輸送量は横ばい傾向を示したが、61年度におけるトラック輸送のトン数で全体の90%、トンキロで50%を超え、これ以降名実ともに国内

貨物輸送の主役の座を確立、維持している。そして、昭和60年4月の日本電電公社の民営化と第三次通信回線の自由化等の流れの中で、物流、トラック輸送分野の情報化が進展し、トラック輸送の優位性を一層助長した。これらによりトラック輸送は、円熟期を迎えたといえる。

しかし、従来からの安全問題、労働力問題、公害問題等の諸課題は依然として未解決のままであり、一層深刻化していった。中でも、公害問題は従来からの騒音・振動問題に加えて、自動車からの排出ガスによる大気汚染問題がクローズアップされ、以後トラックの排出ガス規制は強化の一途をたどることとなる。

また、規制緩和論議が進展し、昭和60年7月に臨時行政改革推進審議会が出した「行政改革の推進方策に関する答申」において、貨物自動車運送事業の規制政策のあり方について具体的な指摘がなされ、規制政策の大転換を迎えることとなる。

### 3. 貨物自動車運送事業規制政策への批判

道路運送法による貨物自動車運送事業への規制政策は、事業を取り巻く諸環境、とりわけ市場構造の変化に伴い大きな変化を余儀なくされたが、行政による柔軟な法運用等により一定の現実的な対応が取られてきた。しかし、規制政策そのものや同政策が包含する諸課題が時代とともに顕在化、深刻化し、また昭和50年代の経済苦境に直面するに及んで各方面から規制政策および貨物自動車運送事業政策に対して厳しい問題提起や批判が提示さ

れてくることとなった。そしてこれらの批判論は、その後の規制緩和論へとつながっていく。

貨物自動車運送事業政策に対する批判の根源は、事業の「公共性」を基礎とする道路運送法の建前と市場、事業の実態との乖離にあった。需給調整機能を核とする参入の免許制は、とりわけ区域トラック市場へのなし崩し的な参入容易化の進行によりその機能が不全となり、また、国家容認のカルテルともいえる人為的な価格設定行為である運賃料金の認可制は形骸化、名目化し、市場で形成される実勢運賃（ほとんどの場合認可運賃より低位）が常態化し、取引の「目安」価格として機能するという状況であった。昭和50年代には、参入、運賃規制という道路運送法の根幹の仕組みの熔融が、社会の各方面から広範な制度批判を惹起することとなった。

ここでは、経済学的視点、法学的視点及びその他の関係部門からの批判論について、その概略を要約し主要な論点を整理しておくこととする。なお、ここではそれぞれの分野で代表的と考えられる論者の著作、論文を選択、抽出して整理の対象とした。

#### (1) 経済学からの批判論

経済学とりわけ交通経済学の分野からの交通政策<sup>5</sup>あるいは規制政策に対する批判論は、多種、多様である。しかし、もっとも早くまた本格的にこの問題を論じ、またその後の論議に強い影響を与えたのは、東京大学経済学部岡野行秀教授（当時、現東京大学名誉教授）の指摘、主張である。ここでは岡野教授の著作の中から、同教授の批判論を要約して



おきたい。

岡野教授は昭和53年に公刊された自著『陸運業界』<sup>6</sup>において、昭和30年代以降の貨物自動車運送事業の急速な発展の要因と特性を分析し、トラック輸送が陸運業で中心となった経緯、理由を検討した上で、貨物自動車運送事業の大きな特徴を指摘する。

すなわち、トラック輸送には同一機関内(トラック業界内)及び他の輸送機関との間に多様な競争関係があること、さらには利用者(荷主)が「運送事業者の供給する輸送サービスとほとんど変わらない輸送サービスを大差ない費用で自給可能である」<sup>7</sup>という特徴を指摘している。つまり、トラック事業者は鉄道等とは異なり同業他社との競合ばかりでなく自家用輸送との間に競争関係が生まれることを指摘する。ここでいう自家用輸送は、無免許で営業類似行為等を行ういわゆる「白トラ」との競合だけではなく、荷主自身が自動車を保有して輸送サービスの自給を行うことも、運送事業者の輸送サービスを購入することも選択できるということである。自家用輸送の存在が、規制政策のあり方に大きな影響を与えるという指摘は、道路運送法の制定時点からの大きな課題であった。

岡野教授は、道路運送法による参入規制と運賃・料金規制の採用理由等を検討したうえで、貨物自動車運送事業における経済的規制の困難さと限界を指摘する。すなわち、「…自動車運送の市場を人為的に分割し、各事業に分割された一つの市場を受け持たせ、事業免許制によって各市場の需給のバランスを図るという従来の行政の基本的枠組みは、もと

もとトラック輸送サービスの生産という点では各事業に本質的な差異がないので、市場を人為的に分割すること自体に問題があった。社会の変化する輸送のニーズに対応するために・・・行政そのものが経済・社会の変化とともに各事業の市場分野の境界を実質的に取り払わざるを得なくなり、事業免許制の基本的枠組みは崩れてしまった。料金規制も、トラック輸送市場が本質的に競争的になる条件を備えているだけでなく、企業の間で経営効率の差によるコストの差が存在する以上、その機能には限界がある」<sup>8</sup>とする。

以上のような問題の存在により、すでに免許制および運賃・料金規制はその存在意義がゆらぐ事態が生じ、行政(運輸省)および事業者の双方から実質的廃止ないし緩和を示唆する意見が出されてきているとする。具体的には、「現実の市場の変化に対応するために、従来の事業分野に影響を与えるような免許行政の変更を迫られる一方、既得権の温存を図る事業者に、免許規制の強化を迫られ板挟みになった運輸省は、次第に市場に積極的に介入する“許認可行政”から消極的介入ないし自由化へ転換しはじめた。他方、業界内にも、免許制自由化を是認する事業者が散見されるようになって来た。・・・いかに免許制による規制強化を唱えたところで、市場自体に本質的に競争的になる条件が備わっている以上、免許規制の強化は業者の期待に反して新たな矛盾を生み出すだけであり、行政も否応なしに自由化を指向せざるを得ないだろう。料金規制も、業界には「ダンピング」防止規制－認可運賃の下限を下回る料金の規制－を

望む声が強いが、一般の利用者の保護を図るための上限についての規制だけが残し、次第に自由化されていくだろう」<sup>9</sup>としている。

以上のように、岡野教授は経済学的視点から政府の規制は「市場の欠陥を是正するには、参入規制、価格規制などに代表される市場への直接介入を避けて、市場における競争の枠組の設定について最小限の規制を実施し、あとは市場の競争に委ねるべきである・・・規制の範囲を安全確保に関する物理的な施設、設備についての必要十分な範囲と労働条件についての規制に限定し、いわゆる経済規制をできるだけ排除すべき」<sup>10</sup>と主張した。

岡野教授は、貨物自動車運送事業を含む交通市場に規制が不可欠とする考え方は、「ほとんど信仰に近い」<sup>11</sup>と断じ、従来からの規制政策に根本的な疑義を提示した。つまり、トラック等の自動車運送事業には、自然独占性を有する産業すなわち被規制産業であることに強い否定的な、すなわち事業の「公共性」を否定する見解を提示したものといえる。そして、規制政策そのものが持つ避けがたい欠陥と、規制の対象である市場の変化による規制の陳腐化を理由に、規制緩和の必要性を主張した。<sup>12</sup>

これらの主張は、その後続く規制緩和論へ経済学的立場から理論的根拠を提示することとなった。

## (2) 法律学からの批判論

運輸行政及び貨物自動車運送事業政策への問題提起、批判は、主として行政法、行政学あるいは経済法学の分野から論じ始められた。ここではこれらの分野の代表的、先駆的

な見解、研究について見ておくこととする。

### ①行政法

まず、行政法に関わる議論についてみると、運輸事業、貨物自動車運送事業への関心は、許認可に係る法的問題が中心であった。従来の許認可及び運輸事業規制の法的性質を整理し、本格的に問題点の指摘を行ったのは東京大学法学部の原田尚彦助教授（当時、現東京大学名誉教授）が昭和45（1970）年に発表した論文<sup>13</sup>であろう。

同論文では、運送事業は法制上かなり特色のある規制を受けるが、この規制の法的性質について従来からしばしば行政法学上で争いがあったことを踏まえ、旧来の考え方を次のように整理している。

伝統的な行政法学説による運輸事業の免許は、いわゆる「公企業の特許」の性質を持つもので警察許可の性質をもつ営業免許と質的に区別されてきた。前者は、私人の営業の自由に対する干渉行政の一形態であり「許可」の性質をもつものに対し、後者は国家のみの有する公企業経営権の一部を私人に授与する特典付与行為であり「特許」であるとした。そして営業免許は行政庁が法律の定めにより拘束されて実施すべきものであるのに対し、公企業の特許は法律に特別の定めのない限り行政庁の自由裁量に属するものと解釈されてきた。また、特許企業は国に代わって国の事業を代行するものであることを理由にして、事業に対する国の包括的な監督規制を正当化し、この監督関係はいわゆる特別権力関係であって法治行政の適用を受けないと解釈した。すなわち、(i) 特許が行政庁の自由裁量行為で

あること、(ii) その監督関係が特別権力関係であること、が伝統的な公企業の特許理論の骨子であった。<sup>14</sup>

しかし、少なくとも昭和30年代後半以降においては公益事業規制も営業の自由に対する規制行政の一環とする理論が行政法学の主流となっており、また判例もこの理論を踏襲している。その結果、運送事業の免許を自由裁量行為とすることについては、法律で許可基準が列挙されているときは、その認定はもはや行政庁の自由裁量に委ねられるものでなく法規裁量に属するものであり、また監督関係を特別権力関係とみることにについてはこれを法規監督とみることにについて、ほとんどの学説が一致している。<sup>15</sup>

行政法学における以上のような理論の展開は、運輸事業をめぐる免許手続きに関する判例あるいは免許基準の認定に関する判例、さらには運賃の認可その他業務監督上の許認可に関する判例等に色濃く反映されている。これら昭和30年代後半以降の裁判例では、公企業の特許の理念を放棄し、運送事業に関する許認可を営業の自由の規制行政の一環としてとらえ、許認可について司法審査に積極的に取り組んでいる。この結果、特別権力関係の理論は克服され、監督行政と事業者の関係に法治行政の原理を導入することになった。<sup>16</sup>

以上のような行政法学の理論及び裁判例は、道路運送法の基盤となる許認可に係る法律的な基礎の論拠が実質的に崩壊したことを意味し、政府規制の新たな法的基盤を希求する社会的要請となっていく。

## ②行政学

次に、行政学の立場からも規制行政とりわけ許認可行政への批判論が種々展開された。運輸事業の当該問題についての研究の代表的なものとして千葉大学法経学部の森田朗助教授(当時、現東京大学大学院教授)の著作『許認可行政と官僚制』<sup>17</sup>があげられる。同書は、道路運送法の昭和28～46年改正までの規制を基に自動車運送事業を素材として、政策執行活動、免許制度のしくみ、その運用等を詳細に検討し、また事例研究として貨物自動車運送事業を取り上げている。

森田教授は、一般に法律の目的規定(第1条)は本来、実現すべき政策の目的や執行活動の判断基準を示したものであるべきであるが、「公正な競争」「公共の福祉」等道路運送法で用いられている用語は、解釈によっては矛盾する価値を内包している曖昧かつ抽象的なものであり、「基準としては有効なものとはいいがたく・・・むしろ象徴的用語として使用されることが多い」<sup>18</sup>と指摘し、道路運送法第1条の「公正な競争」「道路運送に関する秩序(=輸送秩序)の確立」について、立場によって具体的意味内容が大きく異なることを論じている。すなわち、「既得利益の維持をめざす事業者にとっては、現状を固定する意味での『輸送秩序』を『確立』することは望ましいものであるが、新規参入の事業者を加えた『公正な競争』は必ずしも望ましいものではない。したがって、既存事業者が『輸送秩序の確立』を望む場合には、自分たちの利益の擁護が合意されている」とし、「輸送秩序の確立」は、「つねに一方にとって望ましい秩序が他方にとっては望ましくない秩序で



あるため、まず『確立』されることはない<sup>19</sup>としている。森田教授は、道路運送法の目的規定の中に同法の持つ理論的な矛盾、弱点を見出し、さらに制度の枠組みの現実的な限界を論じた後、実際の規制行政は「通達」によって行われ、その結果「法律は実際から遊離していた」<sup>20</sup>と結論付ける。

森田教授の学問的関心は、第一義的には政策を執行する行政機関の活動である執行活動の分析にあるが、この視点から道路運送法の免許制による参入規制について、特に道路運送法第6条の免許基準を素材として詳細な検討を行っている。その上で、「道路運送法の条文は概して抽象的であり、制度の運用にあたって必要とされる大半の事項の決定は、運輸省当局の裁量に委ねられ、実質的な制度のあり方は、運用方針とそれを具体化した多数の通達によって規定されていた」<sup>21</sup>と指摘した。さらに、規制政策を実行する上での最大の問題を行政機関の持つ監督能力の限界であるとしている。すなわち「行政機関は通常、監督の対象であるすべての者に対して、有効に監督を行い、違反行為を十分に抑制するだけの能力を有していない。そのため、監督行動は、重要な問題について選択的に行われざるをえず、重要と判断されなかった違反行為はある程度放置される・・・トラックの運賃ダンピングなどはその一例であり、現実の運賃の収受状況は、制度の予定するものとは非常に異なった別の秩序を形成していた」<sup>22</sup>としている。

また森田教授は、行政機関は監督活動を有効かつ効率的に行うために事業者の組織化及

び業界団体による間接的なコントロールの仕組みが形成されており、「現実の監督活動の大半は、このような業界団体を媒介として行われているといっても過言ではない」<sup>23</sup>ともしている。

現実の道路運送法による規制政策は、法の規定の不備、行政機関の監督能力の限界等により、事業者団体の巻き込んだ形で行われていることを指摘しながら、道路運送法による規制行政の限界を論じている。

### ③経済法

経済法の分野からも様々な形で道路運送法による経済的規制について、批判的検討が行われ公表されてきた。<sup>24</sup>すでに指摘したように、旧道路運送法の制定をめぐる国会での論議の中で独占禁止法の適用除外問題が取り上げられていたように、事業法と独占禁止法の交錯の問題は極めて重要な論点であった。

この交錯に関する初期の論文<sup>25</sup>の一つに、北海道大学法学部の今村成和教授（当時）の論文<sup>25</sup>がある。今村教授は、米国における public utilityの法的性格を政府から与えられた「許可 (license)」によって、「一つの特権を構成し、政府の統制下に、自由競争は排除され・・・法的独占の地位にある」<sup>26</sup>として、一般私企業が禁止される独占について法的に異なる扱いを受けることを論じた。ただ、このような法的対応の基礎となった1877年のマン事件判決 (Munn v. Illinois, 94 U.S.113) も、その後の判例により根拠に動揺が生じつつあることを指摘している。すなわち、マン事件判決は最終的には事業の公共的性格を法的独占の根拠としていたが、その後1934年



の *Nebbia v. New York* 事件 (*Nebbia v. New York*, 291 U.S. 502) 判決が従来の裁判所の態度に決定的な転換をもたらし、さらにそれに続くいくつかの判例がマン事件判決に大きな修正、変更を加えていることを指摘した。米国法に強い影響を受けて制定されたわが国独占禁止法の適用除外規定と事業法の規定について、米国ではすでに旧来の考え方に変化が生じていることを論証したものである。

この今村教授の米国における政府による事業規制の性格に関する研究に続くのが、神戸大学法学部の根岸哲教授（当時）による、米国における政府規制（連邦政府による運輸事業規制）と競争機能に関する諸研究である。ここでは米国の運輸事業を素材として検討し、さらにわが国の運輸事業規制と競争機能の交錯に関する論文<sup>27</sup>を取り上げておきたい。

根岸教授は、政府により参入規制や価格規制等の経済的規制を受けてきた規制産業について、なぜ特定の産業分野について自由な競争を制限し経済的規制を加えなければならないのかを、本格的に研究、論証した第一人者である。

根岸教授は、各種運送事業法と反トラスト法との交錯についてプライマリー・ジュリスディクション理論（Primary Jurisdiction Doctrine、以下「PJ理論」）の検討を通じて検討を加えている。PJ理論というのは、「各種規制立法に服する事業者の一定の行為に対して反トラスト法の適用がどの範囲まで可能かあるいは除外されるのかという問題を一定限度内において解決するために裁判所によっ

て形成された理論」<sup>28</sup>である。PJ理論は「ある紛争事項に対する判断権限を第一次的に当該事項に関する法律運用のために特別に創設された専門的行政機関（主としてICC、CAB等の独立規制機関）に与え、第二次的判断権を行使する裁判所が、その行政機関による判断を尊重することあるいはより進んで自らの判断に置き換えることを期待するものであった」<sup>29</sup>が、その起源は1907年のアービリン事件（*Texas & Pacific R. Co. v. Abilene Cotton Oil Co.*, 240 U.S. 426）にあった。この判決の狙いは運賃をめぐる荷主と運送事業者間の紛争について、「少なくとも運賃の合理性に関する判断についてはICCに権限を集中させることであった」<sup>30</sup>が、この判決以降は一定の範囲において反トラスト法の適用を制限する理論として展開された。

PJ理論及びその後の判例の検討を基に、根岸教授は米国の事業法と反トラスト法の交錯について「各種運送事業法に一定の適切な規制権限あるいは救済権限が定められているという理由では反トラスト法の適用が排除されるという結論を導くことはできず、反トラスト法の適用除外を認めるのは法律上明文で定められた場合でしかも明文で定められた手続きに厳密に従う場合に限る」<sup>31</sup>と結論付けている。

以上のような米国の法制、判例の動向の研究を踏まえて、同教授はわが国における問題点について次のように指摘している。

すなわち、事業法の参入規制<sup>32</sup>によって、つまり政府の行為によって生じると判断される独占的地位の獲得あるいは維持について

は、独占禁止法の適用問題が生じることはない。しかしながら、「既存事業者の独占的地位の維持が実質的に見て当該業者の行為に基づく」と判断される場合<sup>33</sup>には、独占禁止法の適用の問題が生じることになるとしている。例えば、他の事業者の参入を認めない協定の締結、株式保有、役員兼任等の手段により他の事業者の参入申請を妨げる行為、事業者団体において構成事業者の参入路線等を決定する場合などにおいては、当然に独占禁止法の適用が問題となる、としている<sup>34</sup>。

根岸教授の研究は、米国の法制と運用の検討を通じてわが国独占禁止法についても、すでに定説となっている適用除外についての解釈<sup>35</sup>に見直しの方向性を先駆的に提示したもののといえる。そして、80年代初頭には「自然独占論」に根拠づけられる事業法による、運輸事業等のいわゆる「公益事業」の規制についても「競争政策的観点を少なくとも補完的に導入すべき」<sup>36</sup>という議論が一般化した。

こうした研究を通じて、運輸事業の中でも鉄道事業等が他の公益事業と同じく自然独占産業として独占の容認が必然視されてきたのに対し、バス、タクシー、トラック等の自動車運送事業は本来的にはむしろ競争的な産業分野であり、その適用除外制度について従来から本質的な疑義が生成されてきたが、これらについて独占禁止法の適用の可能性、必要が主張されるにいたる。

経済法分野もしくは競争政策からの事業法及び独占禁止法適用除外の再検討についての各種提言は、貨物自動車運送事業を中心として運輸分野への規制緩和論の有力な理論的根

拠となっていく。<sup>37</sup>

## 4. 結びにかえて

本稿は、昭和30年代から60年代初頭までの間の貨物自動車運送事業をめぐる問題について、その概要をレビューした。そして、トラック輸送の成長、発展とその課題を整理した後、道路運送法に基づく規制政策について、とりわけ経済学、法律学からの批判論を紹介し、同政策の有する限界について言及した。当該政策への批判は、その後、利用者（荷主）、政府内部、さらには外国政府等からも規制の再検討を迫られる事態となり、昭和の終盤には規制緩和の嵐が吹き荒れることとなる。

次稿においては、規制緩和論の論議から貨物自動車運送事業分野への規制緩和政策の導入の経緯・内容について、検討を試みる予定である。

- 1 『運輸省五十年史』財団法人運輸振興協会刊（平成11年12月）。
- 2 今野源八郎・岡野行秀編『現代自動車交通論』（東京大学出版会 1979年）8頁。
- 3 （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）。
- 4 「物的流通」という用語の生成、展開、その後の「物流」への変化については、例えば、唐沢豊『物流概論』（有斐閣 平成元年4月）26～28頁を参照。
- 5 本稿の関心からみれば、交通政策への本格的な批判論議の端緒は昭和46年7月の運輸政策審議会答申における「総合交通体系」をめぐって交わされた論議といえる。当該論議については、今野源八郎・岡野行秀編『現代自動車交通論』（東京大学出版会 1979年）、日本交通学会『交通学研究／1981年』等の所収論文参照。
- 6 岡野行秀『陸運業界』教育社新書（1978年12月）。
- 7 同上書 56～57頁。
- 8 同上書 237～238頁。
- 9 同上書 238～239頁。
- 10 岡野行秀「規制政策のパラドックス」『交通学研究／1984年』日本交通学会 37頁。
- 11 同上 29頁。
- 12 同上 30～31頁。
- 13 原田尚彦「運送事業と許認可行政」『ジュリスト』No.463（1970.10.1.）18～24頁。

- 14 同上 18～19頁。  
 15 同上 19頁。併せて、原田尚彦『行政法要論』（全訂第六版）173～174頁 参照。  
 16 同 23頁。  
 17 森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店（昭和63年1月）。  
 18 同上書 160頁。  
 19 同上書 160～161頁。  
 20 同上書 176頁。  
 21 同上書 301頁。  
 22 同上書 303頁。  
 23 同上書 304頁。  
 24 政府による事業規制と経済法の問題については、土田和博・須網隆夫編著『政府規制と経済法－規制改革時代の独禁法と事業法』（日本評論社 平成18年）に詳しい。  
 25 今村成和「public utility に対する法的規制」『公益事業研究』第6巻1号（昭和29.6）。  
 なお、同論文は今村成和『私的独占禁止法の研究（一）』有斐閣（昭和31年初版）に所収されている。  
 26 同上書（昭和44年版）133頁。  
 27 根岸哲「政府規制産業における規制と競争機能との交錯－アメリカの運送事業における展開を中心として」『神戸法学雑誌』第19巻1・2号及び第3・4号（昭和44年9月～昭和45年3月）なお、同論文は根岸哲『規制産業の経済法研究（Ⅰ）』成文堂（昭和59年9月）に所収されている。  
 28 根岸哲『規制産業の経済法研究（Ⅰ）』（成文堂 昭和59年9月）126頁。  
 29 同上書 130頁。  
 30 同上書 133頁。  
 31 同上書 151頁。なお、PJ 理論（第一次管轄権）については実方謙二『経済規制と競争政策』（成文堂 昭和58年5月）第4章もあわせて参照されたい。  
 32 参入規制の問題点については、例えば、実方謙二 前掲書（第1章第1節）に詳しい。  
 33 同上書 158頁。  
 34 同上書 159頁。  
 35 例えば、今村成和『独占禁止法』（有斐閣 法律学全集 52-II 昭和36年）、正田彬『独占禁止法』（日本評論社 昭和41年）等を参照。  
 36 舟田正之「公共企業法における規制原理－運輸事業法令を中心として－」『政府規制産業と競争政策』経済法学会年報第2号（通巻24号）有斐閣 1981年 55頁。  
 37 事業法と独占禁止法の関係についての論議の展開及び規制緩和への道筋については、土田和博「公的規制の緩和と法」『法経論集』第62号（平成元年）に詳しい。

【参考資料】貨物自動車運送事業者数の推移（昭和30年～昭和63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
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
51	372	29,022		1,189	1,402	31,985
52	368	29,566		1,223	1,429	32,576
53	367	30,223		1,270	1,447	33,307
54	361	30,852		1,298	1,483	33,994
55	356	31,334		1,365	1,578	34,633
56	355	31,792		1,375	1,624	35,146
57	352	32,162		1,356	1,657	35,527
58	347	32,513		1,374	1,687	35,921
59	343	32,661		1,358	1,701	36,063
60	337	33,201		1,342	1,714	36,594
61	336	33,841		1,334	1,751	37,262
62	332	34,471		1,314	1,816	37,933
63	329	35,168		1,364	1,860	38,721

（出典）『陸運統計要覧』より