

規制緩和と運送法体系の再構築

寺前 秀一
TERAMAE, Shuichi

金沢学院大学特任教授

1 運送行為の機能分化の拡大と数量規制緩和の進展

交通インフラの整備をめぐって上下分離論議が活発であるが、インフラは文字通り下部であり、交通機能の分離・分化は上部の運送行為において先行している。船舶輸送では古くからオーナー・オペレーターの機能分化が定着しており、航空輸送でもウェットリース、コードシェアへと運送行為の機能分化が拡大している。運送行為の機能分化は量的規制の緩和を促進する。集荷集客機能はすでに旅行者、運送取扱人といった形で分化していた。数量規制とは運送に必要な設備及びその使用状態の量的規制であり、運送設備を利用者に利用させる量を規制する点で、運送設備の賃貸借業に通じる。集荷集客業、労務提供業はその限りにおいて付随的である。数量規制のもとでは業務の合理化圧力が運送行為の機能分化を促進する役割を担っていた。この事業法の数量規制はすべてが明文で規定されていたかは疑問を持つむきもある。聴聞手続、同業者の意見聴取、行政の自由裁量等が参入障壁を作っていたのかもしれない。判例も自由裁量の範囲を広く考えることで数量規制制度を支持してきた。法改正が行われ数量規制が緩和されたが、新たに施行された行政手続法、行政情報公開法のもとでは、事業法改正が行われなかったとしても、それまでのような数量規制を継続することは困難であったかもしれない。

運送需要には地域性、波動性がある。数量規制制度が社会的に理解され継続されるには機動的対応が必須であり、実運送人間の元請・下請(元受・下受)関係で対応され、その結果運送機能の分化が促進された。トラック、観光バスの用車制度がその典型である。利用運送業活用の物流子会社や単品主催までも販売する旅行業商品の拡大も規制緩和の引き金の一つとなり、数量規制制度を崩壊させていった。

2 事実記載型としての運送行為の定義とその問題点

交通関係事業法は、規制の対象とする「運送行為」を他の行為から画するために規定している。その規定は、「自動車、

船舶、航空機等」を使用して「他人の需要」に応じて「有償」で行う「運送」であると記述する事実記載型であるとされている。

自動車等の運搬具を使用する行為がすべて「運送行為」であるとは限らない。航空法は航空運送事業と航空機使用事業に区分し、観光客を乗せて飛行する場合は運送事業に、調査・監視客を乗せて飛行する場合は使用事業に分類する。顧客の頭の中にあることで分類するから事実記載型としては徹底しない。「他人の需要」であるかも判断が難しい。家族や従業員は自家用の範疇であり他人ではない。この自家用を制限的に解釈する必要性も低下している。これまで「特定少数」「不特定多数」に漫然と区分されていたものが、インターネット等により「特定多数」の分類をも念頭におかざるをえなくなり、公共輸送の概念がその分希薄化してきた。主催旅行と手配旅行の区分も同様である。「有償」の判定も微妙である。社会的にはコストがかからない事業など考えられず、「運賃」として直接費用を回収するかである。ホテルの自家用送迎バスの費用は宿泊費で回収している。営業類似行為取締の発想であった道路運送法の無償自動車運送事業の許可制は廃止になった。用語としては「運送」より移動、移送のほうが客観的であるが、数量規制を行う場合は範囲が広がりすぎて非現実的である。貨物の売買を伴う場合、自己の所有物を運ぶこととなれば「運送」ではない。土砂等の運搬は運送でないことが多いのもこのことによる。移送行為を包摂した警備行為や介護行為が「運送行為」を含むものと認識するか、警備や介護法体系で対応すれば十分であると認識するかは今後の社会的課題である。罰則規定が存在するとなると罪法定主義上制限的に解釈すべきこととなる。

「運送行為」は事実記載型で記述されるものの、事業法は運送約款を規制するところから「運送行為」は同時に運送契約を前提にし、実運送人が運送責任を負うことを前提にする。道路運送法は営業用自動車(規制対象となる運送行為を行う車両)と自家用自動車を区分し、道路運送車両法は外形的に識別可能なように緑と白のナンバープレートに区分

する。道路運送法は白ナンバーの「自家用自動車」を使用する運送契約の存在を想定(有償運送の許可制度)する一方、民商法上の運送契約を締結しない緑ナンバーの無償自動車運送事業を想定(現在は廃止していた)。

3 外部化された集荷集客機能

貨物運送取扱事業法、旅行業法上の貨物運送取扱事業、主催旅行業の事業区分は契約類型型であるとされる。民商法上の契約類型を抽出したこの契約類型型の規定については批判もある。貨物運送取扱事業法では取次業に関する規制が廃止された。契約類型については個別の事案ごとに定まるものであり、事業者も認識が薄いから規制の実施には困難性を伴っていた。

民商法は「自己の名を持って、物品運送の取次ぎをなすを業とする」運送取扱人を運送人と区分した。商法改正要綱は運送取扱人を「物品運送の取次、代理又は媒介をなすことを業とする者」と再定義を提案したが、実現しなかった。

貨物運送取扱事業、旅行業は利用運送業を含めて、歴史的には実運送業の別働隊として外部化して存在してきた。いわば大運送である鉄道運送、船舶運送に対して集配等を含め小運送と位置付けられ、通運事業、回漕業、旅行斡旋業と称され周辺産業的な取扱を受けた。後発である航空運送でも然りである。物流二法制定前は各実事業法でそれぞれ規定されていた運送取扱事業(利用運送事業を含む)が貨物運送取扱事業法で整理されたものの、事業区分は実運送建になっており、実運送区分によらない旅行業法的な発展は遂げず、制度として複合運送制度を発展させるには限界があった。旅行業については、昭和43年飛騨川バス転落事故を契機に「旅行あっせん業法」は改正され現行の旅行業法へと発展したが、主催旅行契約の請負性を否定する実務慣行から脱却しない限り、情報化時代には実運送業から分化してくる集客機能には対抗できないであろう。

実運送を前提とする事業規制法は利用運送事業を運送人に分類しないが、民商法上は運送人である。数量規制のない外航海運では運送人が誰を運送契約の相手方の荷主として認めるかという裏返しの議論が存在した。1984年改定の米国海運法で、非船舶運航業者(NVOCC)を海上運送の輸送手段を保有しない公共運送人として位置付けし荷主として認知した。海運同盟が荷主性(裏から見れば運送人性)を認めるか否か、同盟運賃のメリットを享受させるかの問題であった。トラック等でも利用運送事業者が荷主系物流会社の場合、実運送人からは運送事業としてみる意識は薄いといわざるを得なかった。

実運送行為の数量規制とあわせて、利用運送人の集荷集客機能を制限する規制が行われる。事業区分として運送事

業を貸切事業と非貸切事業(乗合事業、混載事業)に分類してそれぞれ数量規制を行う場合、利用運送事業者を活用して集荷を行い実運送人としての貸切事業を活用する行為を制限してきた。集客については主催旅行者を活用すれば制度的対応が可能であった。しかしながら、乗合、混載については利用者の集団性の認識問題であり、契約類型にかかわることから事実記載型の実運送分類では識別が困難であるという問題を内在させている。

貨物運送取扱事業法における利用運送は規制法の対象となっている実運送を利用するものに限定している(利用運送の利用であるクーリエサービスは規制対象外である)。旅行業法では他人の経営する運送機関を利用して旅行者に対して運送サービスを提供する業務である利用運送業を想定している(実態上は存在せず、その理由を事業規制法の存在に求める意見もあるが誤解であろう)が、利用対象の実運送の定義をしないまま他人の経営する運送機関としている点で曖昧である。旅行の媒介、代理、取次も同様である。旅行業法が規制の対象となっている運送事業以外に宿泊業や自由に行えるサービス業を利用するところから法令で定義づけられた実運送に限定しないものとなったと推測される。

集客機能を担う旅行業者にとって、契約責任が低ければ旅行商品の信用性が失われるものの、高ければ事業リスクが大きくなるというジレンマがある。主催旅行について判例は、契約の性格を準委任契約類似の無名契約とし、請負性を否定している。外国で事故に遭った実利用者は外国の実運送人相手に裁判を外国でしなければならないこととなる。昭和57年の旅行業約款の改正論議では、委任的構成では旅行費用の内訳をはじめサービス提供機関の名前と万一の場合に責任などを明示しなければならない点に、売買的構成では実運送人のサービスを旅行業者が自己の名において旅行者に提供する結果、実運送人の故意過失についても旅行業者の責に帰すべき事由として債務不履行責任を負う点に、旅行業者が難色を示した。最終的には特別補償責任という中間的な責任で主催旅行者の責任が収束された。平成7年には旅程保証制度も設けられたが、いずれも請負責任は否定されている。ECでは、統合に伴う法の統一のため「バック旅行、バック休暇旅行及びバック周遊旅行に関する1990年6月13日付EC理事会指令」を制定し厳格責任を定めているが、(社)全国旅行業協会ではEU理事会指令を参考とした責任制度の導入には時期尚早という意見が強い。

4 実運送行為の分離・分解の進展

運送行為は大きく集荷集客、設備提供、労務供給、業務統括管理行為から構成される。将来的には高度情報化された通路設備提供サービスも運送行為の重要機能となる(船

舶検査等履行補助者の先行的履行行為の範疇では捉えられない)。集荷集客については運送取扱事業、旅行業への外部化にとどまらず、実運送業者間の下請化、共同化等多様化している。設備提供は古くから用船、近年では用車、用機も常態化しており、労務供給行為においても、人材派遣、ウェットリースの活用が常態化している。これらの運送行為の機能分化に規制法がどこまで対応できているのか検証が必要となってきた。

運送人は運送責任を負う者として重視され、船積証券発行者、航空券発行者として認識されてきた。しかし交通機関の高速化、ドキュメントレス化で運送書類の社会的役割は終焉へと向かい、誰が運送責任を負うのか外形的な認識が容易ではなくなってきた。

「航空機の運航または整備に関する業務の受委託(ウェットリース)」は、利用者と運送契約を締結する運航事業者Aが運航管理責任を負い、航空機賃貸事業者Bは運航事業者Aに対して機材を賃貸借し、乗員を派遣する。実運航はBが行っている。機材、乗員はAの所属となる。「航空機の運航または整備に関する業務の管理の受委託」は、運航に関する業務についてその指揮監督権限まで含めた業務の管理を包括的に受委託するものであり、運航事業者Aは航空事業者に課せられている社会的責任をも包含して航空機賃貸事業者B(実運航者)に委託する(委託に監視管理監督する責務は残る)。運航規定、整備規定はBのものを使用する。航空法は事業計画の認可でオーソライズする。いずれにしろ運送行為が分化した。商法では船舶の一部をもって用船契約の目的とすることを明文で想定しており、スペースチャーター(海運会社が他の海運会社のスペースを利用して運送、スペースを借りた海運会社もB/Lを発行する。海運会社間には運送契約なし)も定着している。航空のコードシェアにおいては、「コードシェアの場合は、航空券面上、当該区間に運送人コードを表示した運送人との間に運送契約が成立し、その運送人の運送約款が適用される」(『新国際航空法』(有信堂)坂本明雄・三好晋著)。航空会社間には利用運送契約は存在しない。集荷集客機能が実運送行為を代表するわけであり、完全に実運送行為の逆転現象である。

日本のトラック運送事業法令は運送行為の外部化に関する規定が不明確であった。トラックを借りること(賃貸借契約)と、貨物の運送を頼むこと(運送契約)は簡単に違いを認識できる。しかし船長ほどではないにしてもドライバーが派遣されることにより複雑化する。船舶の場合定期用船契約に関して数多くの論文が発表され、一応判例で法的関係が確立されている。道路運送法の改正でトラック運送事業者という身分を保有している者間の利用運送を実運送法と同じ法律のなかで規定をただけにとどまっておらず、法的関係

は従来どおりである。庸車には定期用船的なものと同航海上船のものがある。後者は運送契約(請負契約)を前提とした元請・下請関係にあり、運行管理責任はトラック所有者側にある。前者はトラックの賃貸借契約であり運行管理責任は庸車側にあることとなる。改正法のもととなる懇談会報告では、元請・下請をいわゆる庸車行為とし元請には運行管理責任がないことを前提にしているから、航海上船的のものを想定していたのであろうが、一定期間トラックを借り、ついでにドライバーを供給してもらう定期用船的形態(この場合は利用運送関係に立たない)も見受けられる。海運と比較すると用語使用の違いが見られるわけである。改正法では実運送業者の行う利用運送について、実運送業者による輸送の安全確保を阻害する行為を禁止する条項を新設し、元請下請(元受・下受)関係の適正化がはかれることとなった。下受が履行補助者であれば当然元受到運行管理責任があり、特別の立法措置は不要である。利用運送契約という運送契約を前提としているから、荷主としての責任が強化されたことになった。

オーナー・オペレーター制度は海運一般に見られるが、法律上で両者を区分しているのはわが国のみである。零細事業者が大半を占める内航海運業界において事業規模の適正化を図る観点から、昭和41年に制度化された。外航海運はさらに船舶管理会社システムへとウェイトを移しつつある。

5 運送法体系の再構築の必要性

技術革新、経営のリスク分散は分業を促進する。しかも国境を超えて促進する。その一方で企業活動を補助する者の行為が原因となって惹起される損害賠償が多発・重大化し、補助者の行為による運送人の責任が問題化する。運送人は多種多様な補助者のうちで「いかなる範囲の補助者の」「いかなる行為」について運送契約上の債務不履行責任を負うべきかということの論議へと発展してきたが、今日では補助する者と補助される者の関係が有機的複合的になり、誰が主体で誰が補助者であるかさえ外部から見分けがつかなくなりつつある。数量規制の廃止とは、実運送人が持つ実運送設備の数量的規制をしないということである。従って数量規制を廃止すれば、集荷機能面で実運送人と純契約運送人を区別する意味がなくなる。

履行補助者の過失による責任は最初否定されていたが、昭和4年大審院判決で認められるとともに、履行補助者の過失による責任法理が確立されていった。しかしコードシェア、スペースチャーター等実運送人間の分業は履行補助者といったレベルを超えて存在するものであり、履行補助者の過失による責任法理のみで対応できるのか検証が必要である。

数量規制の緩和・撤廃により、安全規制、約款規制等に

重点がおかれつつあるが、安全規制は運送設備、労務管理等実運送に関する規制、約款規制は集荷集荷客機能に関する規制であり、運送事業法体系の再整理が必要となる。集荷集荷客機能は、実運送事業法の外部においては貨物運送取扱事業法、旅行業法により規制されているものの、主催旅行業については、実運送法の適用関係が明確化されていない課題を抱える。主催旅行者が介在する場合に、実利用者と実運送人の間には運送契約の有無にかかわらず運賃等運送条件に関する運送事業法上の規制はかからない運用がなされている。明文の根拠は存在しないが行政運用上確立されている。運送条件以外の、例えば運送資格条件についてはあいまいである。主催旅行者が無免許業者を利用しても違法性がないのかあいまいさを抱える。旅行業法では運送機関としか規定せず、運送機関の資格について規定していない。貨物運送取扱事業法では利用運送事業が利用する実運送の定義に関し、明文で規定しているから解釈に疑義が発生しないが、旅行業法の場合あいまいであり、反対解釈をすれば主催旅行者は自由に運送機関を選択でき、しかもその場合には行政規制法の適用がないとなると、実運送事業法体系が崩れることとなる。運賃規制の適用がないどころか白バス、白タクを利用することも違反ではないということになるのは常識的ではないが、法律的説明が不明確である。海外の実運送機関を利用する場合を含めて明確化措置が必要であろう。主催旅行の法的性格とも関連する立法的に解決すべき大きな課題である。また実運送法体系の中においては実運送資格保有者間の契約関係が利用者との関係で明確化されていない課題を抱える。異種運送機関間の場合には実運送法が縦割りであり、鉄道営業のように個別に規定を設ける事例は例外である。

数量規制を前提としてきた実運送法体系ではそれぞれの運送事業ごとに制度が構築され、複数の異種運送機関を活用する制度は不備であった。コンテナ化は貨物運送機関の特性を失わせた。利用者に対するサービスの高度化から、代行バス、ロケット便等代行運送サービスの提供も常識化している。議論は貨物に関する複合運送論の展開等の中でなされてきたが、数量規制が存在する国内法のもとでは限界があった。

6 総合移動サービス産業の登場

運送とは派生需要であり、本来需要である警備・介護等に付随して提供される運送サービスは埋没してしまう。ましてや直接費用を回収しない料金体系(警備料、介護料等)の元ではなおさらである。運送サービス、運送用具の提供、運転手の派遣等を利用者の選好に応じ随時提供する総合移動サービスでは営業用、自家用の区別は重要ではなくなる。ITの普及によるクラブ型交通社会では自家用の範囲が拡大し、営自区分によらない運行管理規制に移行するであろう。既に自家用運送の範疇である運転代行サービスにおいて、それまで営業用のみであった第二種運転免許が必要とされるにいたった。生活の中には移動はつき物であり、運送行為を超越して移動を含め生活ごと請負う総合生活移動産業サービスも登場するかもしれない。定期券による運送契約は、ある区間内でどこでも何度でも利用できるという契約であり、仕事の完成という請負性を超えて、利用者自らが仕事の内容を選択するものともいえる。家族定期券、法人定期券が登場すれば判断する利用者の範囲が拡大する。いずれ総合移動サービスに発展するであろう。物の移動ではすでに総合物流管理サービスが提供されている。ここでは移動する距離が問題ではなく、費用管理、時間管理が重要なファクターとなる。運送制度で取り扱うにしても制度の再構築が必要となる。IT関連では新規ビジネスが規制の不意打ちにあわないよう、事前に法令解釈を求めることが可能となった(ノーアクション・レター・ルール)。高度移動サービスは位置情報システムが標準装備されるから、当然ノーアクション・レター・ルールを活用できる。

情報化時代を迎え集荷集荷客行為はボーダーレスで行われる。旅行業契約等通常の取引は属地主義であるが貨物運送取扱事業法の適用は発地主義で行われている。外国人フォワード - のホームページでフィリピン発日本行の運送依頼を行った場合の適用といった問題が課題となる。

ロディエールは主催旅行契約を「精神の創作物」を契約の目的とする請負契約であって、旅行業者は「旅行の建築家」であるとした。これからは旅行のみの建築家でなく、旅行を含めた「生活の建築家」の時代かもしれない。新しい運送事業法体系に関する政策提言が求められる。