

第5章 旅客運送事業制度の分析

旅客運送事業制度に関しては、交通研究の観点からこれまでも多くの研究者が論文等を発表しているところである。従って本章においては、本研究の目的の一つである観光概念における「日常」と「非日常」の意識の接近という課題に関し、交通制度についても実証することを狙いとするとともに、情報化の進展と規制緩和政策等の結果もたらされた旅客運送事業制度への影響に関し分析し、観光と旅客運送事業の制度的課題を考察することに重点をおいて記述することとする。

第1節 旅客運送事業制度における日常と非日常の区分

法制度において観光業制度は旅客運送事業制度に付随する制度から始まっている。旅客運送事業制度には通勤通学需要に代表される「日常」と余暇需要に代表される「非日常」を区分する考え方が根幹にあり、運賃政策、施設整備政策等はこの区分により「非日常」需要が「日常」需要に付随する形でこれまで実施されてきた。規制制度も「日常」を前提として構成されてきた。

この旅客運送事業制度においても「日常」と「非日常」の意識の接近が現れている。旅客運送事業は「日常」を対象とした定時定路線の乗合運送事業と、「非日常」を対象とした不定期の貸切運送に区分され、前者は数量規制を中心とした免許制度のもとに管理されていた。しかし交通の発展に伴い輸送力が増大し、数量規制制度が廃止されるとともに、両者の事業区分が不明確になりつつある。

この「日常」と「非日常」の意識の接近は、前章までの分析では「非日常」であるものが常態化することにより引き起こされてきたものであったが、旅客運送事業における場合は逆の形で発生している。見込み生産に基づく日常運送サービスが、通信情報技術を駆使することによりマーケティングがより効率的に行えるようになったことと、数量規制の廃止により制度的にそれが可能とされたことがあいまって、非日常運送サービスを取り込んだ形で融合し始めている。更にそれにとどまらず、自家用運送と営業用運送の区分もなくなりつつあり、情報制度のなかにおいて考察しなければ分析が不十分なものとなってきている。また、定期運送の中でも、「日常」の代表である通勤通学定期運賃のウェイトが低下し、「非日常」をも取り込んだ普通運賃のウェイトが増大している。阪急電鉄等では区間指定割引運賃(1ヵ月間の利用状況を集計し、一定条件を満たせば、登録区間内駅で何回乗り降りしても、通勤1ヵ月定期運賃を超えない)が実施に移され、定期運賃制度そのものが変貌を遂げようとしている。生活スタイルの変化とSUICA等に代表される情報通信技術がそれを促進しているのである。

第2節 旅客運送事業法制度と規制緩和

(1) 定期運送と不定期運送

人類はそもそも移動を常態とするものであるという認識が強く受け入れられているが、現象としてあらわれる移動のニーズは、時々刻々発生するランダムなものである。従って、定時、定路線の公共旅客交通機関は人類に我慢を強いることとなり、経済社会が発展するとマイカーが選好されることとなる。「公共旅客運送機関を利用しましょう」とお題目を念

仏のように唱えても仕方がないとまで厳しい批判が出てくるのである。

営業用運送については交通機関ごとの法制度によりきわめて規範性の強い規制制度が実施されている。現行制度においては、海上運送法は、船舶による旅客運送を定期運送事業と不定期運送事業に事業区分する。道路運送法は自動車による旅客運送を、定期運送・不定期運送の分類とあわせて、乗合・貸切の分類に事業区分のウェイトをおいて規制している。航空法、鉄道事業法は定期運送事業、不定期運送事業の事業区分を行っていない。

定期運送事業は、「一定のルート(定路線)」を「一定のスケジュール(定時)」で運送する点で不定期運送事業と区別される。定期運送人がスケジュールどおり運行できず遅延した場合、利用者に遅延損害を支払う必要があるかが問題となる。運行時間が運送契約の内容となっているか否かによる⁽⁴⁾。実態上、定期運送の「一定のスケジュール」は、事業区分を行う行政規制上の概念とされ、直ちにそれが運送契約の内容となる運送条件とはされていない。バスや山手線のダイヤは「標準運行時刻」として、契約内容とはしていない。運行時刻を運送条件とする場合、遅延時は遅延損害が発生する。システムとして、運行時刻を運送条件に含めるか否かは供給者側の任意となっている。運送条件に含めれば、最終的には遅延損害の支払に対処せざるを得ないため、運賃水準に影響する。現行システムでは、運行時刻を運送条件としないシステムが多い。JR等では特急列車等が一定時間以上遅延した場合、特急料金等は払い戻すが、基本的な運送の対価である運賃は払い戻さない。遅延により、接続運送機関の出発時刻に間に合わなくても契約責任は発生しないシステムをとるが、トラブル回避の観点から現場では終電車の遅延による代替運送機関の手配等臨機応変に対応することが求められる。解約金を要求する早割航空運賃制度においても、鉄道、船舶等の遅延を含め事実上接続できなかったことが明確にされれば全額払戻に応じる実務慣行が定着している。

宅配便導入時も、遅延損害の取扱が問題となった。運送約款で遅延責任を明確化したことも成功につながった。運送契約かどうかは別としても、主催(企画)旅行者は旅程保証責任を自ら引き受けている。最終的には公平な競争市場が決めるということなのである。

行政上不定期運送事業に分類されるものであっても、マーケティング戦略の必要から、運行スケジュールを決めて運送サービスを提供するものがある。運送条件とはしないものの離島航路の旅客不定期航路事業にその例がみられる。運送条件に運行時刻を含めるか否かは運送契約上の問題であり、定期運送事業、不定期運送事業いずれであっても、運行時刻を運送契約の内容とするものとししないものがあるということである。航空法においては数量規制の廃止等の規制緩和により、従来定期航空運送事業と不定期航空運送事業に分類されていた航空運送事業が一つに統合され、事業区分上は定期・不定期の区別がなくなったが、それまでは、離島航空路の二地点間運送が不定期航空運送事業として区分されていた。鉄道事業法は元来定期、不定期の事業区分はない。専用の鉄道施設を施設保有者が占有するところから、数量規制上の事業区分は不必要であったからである。

「一定のルート」とは事業区分上の概念である。ルートの定まらない「定時」制は運送機関としては実質的に無意味である。「一定のスケジュール」とはルートを前提としたものである。当然運送目的地は運送条件となっている。従って、航空機、鉄道において、ダイヤが混乱し、運送を途中で中止した場合、最終目的地まで振替運送を行うか、出発地へもどり、運賃を払い戻すことになる。振替輸送を行う場合は、その費用を運送人が負担する。

現場の対応は、サービス業として臨機応変、弾力的に行われる。

1999年法改正前の海上運送法においては、旅客不定期航路事業は、運航日数が30日を超えるものは許可制、30日未満のものは届出制となっていた。この場合の運航日数は同一ルートについてのものであり、ルート毎に判断された。伊勢湾、瀬戸内海といった多島海では同一ルートか否かも判断を必要とする。路線バスでは、需要の多様化に伴いルートデビエーション(乗客の有無に応じてルートを選択できるよう設定されている)、フリー乗降(停留場以外の場所においても自由に乗降出来る)といったルートの弾力化が行われている。

(2) 運送行為の機能分化

日本道路公団改革を契機として交通施設(インフラ)の整備について上下分離論議が活発になされたが、インフラ(infrastructure)は文字通り下部であり、これを利用する運送行為の機能分化は、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⁽²⁾の機能分化が定着しており、航空輸送でも共同運航⁽³⁾、ウェットリース⁽⁴⁾、コードシェアの出現といった形で運送行為の機能分化が拡大している。この運送行為の機能分化は事業参入規制制度の緩和を促進させた。集荷集客機能はすでに旅行業者、運送取扱事業者といった形で分化していた。

事業参入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の規制に通じる。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。この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。この運送事業法による参入規制制度は、すべてが各運送事業規制法により明文で規定されていたかは疑問がある。聴聞手続、同業者の意見聴取、行政の自由裁量等も合わさって参入障壁を作っていた。判例も行政の自由裁量の範囲を広く考えることで参入規制制度を支持してきた。各運送事業法改正が行われ参入規制制度が緩和されたが、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、運送事業法改正が行われなかったとしても、それまでのような自由裁量の幅の大きい参入規制制度を継続することは困難であったはずである。

運送需要には地域性、波動性がある。参入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、実運送事業者間の元請・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。観光バス等の用車制度がその典型である。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。

(3) 自家用運送と営業用運送の相対化

運送事業法は、規制の対象とする運送事業を、他の行為から画するために規定を設けている。その規定の仕方は、「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」の「運送行為」を行う「事業」とし、定義を記述するのに法律概念を用いない事実記載型であるのが一般的である。事実記載型といっても、最終的には法的判断によらざるを得ない部分があるが、わが国は判例が少なく、判例の積重ねにより透明性が確保され事前予測が可能な状態とはなっていない。事実上行政庁の裁量に任されていたことからスピード感に欠ける場所があったともいわれている。この点が、規制緩和の進展とともに行政手続法、行政情報公開法が制定されたように、行政庁の自由裁量では社会の発展に阻害するとの意識が強まり、特にIT関連を中心として国際競争力の阻害にならないよ

う、具体的事例がなくても事前に法の運用につき行政庁の判断を求めることのできるノーアクションレタールール(法令適用事前確認手続)が閣議決定されたところである。それまでは行政庁は具体的申請がなければ判断を明示せず、結論が出るにしても時間がかかり、起業家は全面的にリスクを負わざるを得ない状況であった。

運送行為のメルクマールである他人性(「他人の需要」)の判断にあたって、これまで「不特定多数」及びそれに対立する「特定少数」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、不特定多数を対象とする公共輸送の概念がその分希薄化してきている。

経済社会的には純粹の無償行為は例外的であり、ほとんどの行為がなんらかの形でその費用を回収している。従って「有償性」の判断も古くから微妙な問題であり、介護タクシー問題⁽⁵⁾に代表されるように単純に判断できなくなっている。ましてや主催(企画)旅行を活用すれば事実上規制を受けることなく事実上運送サービスを提供することが可能な時代であり、営業行為としての運送行為を区別する意味合いが薄くなってきている。

旅客の場合「他人の需要」の判断も困難である⁽⁶⁾。しかも、自家用を制限的に解釈する必要性も低下している。一番単純な形態である自然人が自分の車を運転して移動する形態は他人の需要による運送ではない。家族を同乗させた場合も有償・無償にかかわらず他人の需要ではない。法は家庭の中にまで入らないからである。その場合に親戚が参加しており、お礼を受け取ったとしても他人の需要ではないとするのが自然である。弟子が小遣いをもらって自分の車で師匠を送迎したとしても家族の一員とみなせる状態であれば他人の需要でないである。いずれ運送事業規制がコミュニティの中に入らなくてもよいとなるかもしれない。そうなれば自家用自動車の有償運送の許可は不要となろう。なお、自動車損害賠償保障法第三条に規定する「他人の生命又は身体」の他人の解釈において、判例は妻も他人としているのは、被害者救済の法益を重視してのことである。

近代法は自然人だけではなく法人を想定している。企業が職務遂行上社員用に移動サービスを提供しても他人の需要ではない。有償無償については当然社内業務であるから直接の対価支払いはない。一般的には有償であれば社員という立場ではなくなる。営業用か否かは、通常は他人性より有償性で区別できる。NPOが増加している今日、道路運送法の解釈についても、共済組合方式が自動車運送事業にあたるとした判例(神戸地裁 1967年11月29日判決(別冊ジュリスト N034p174))も見直しが必要である。

インターネット等の情報技術は特定多数集団の形成を可能とした。コモンキャリアの概念は不特定多数概念をもとにつくられたものであるが、もはや不特定をいう概念は危くなっている。技術的には「個」が識別できるのである。特定も不特定も個別に法的判断を要する概念となっていており、分類の仕方そのものが問題となっていてきている。

道路運送法は自動車運送事業発展のため営業類似行為を規制してきた。観光地における自家用車による送迎バスも取締りの対象と考えられていた時代がある。1971年版観光白書(p.45)では、行政管理庁の勧告に関し「旅館・ホテルで自家用マイクロバスを使用して、旅客輸送類似行為を行っているものが見受けられるが、これは道路運送法に違反しており、普通第二種免許を持たないものに運転を任せていること、適切な運行管理を行う体制にない等、多数の利用者の安全確保の見地からも不適當であるので、その実態把握に努め、自家用マイクロバスによる旅客輸送類似行為を行わないよう指導し、とくに運行の必要が認

められるものについては、安全運行措置をとらせるため、道路運送法に基づく免許を受けさせることについて検討する必要がある。」と記述し、あわせて運輸省が講じた措置「営業類序旅客輸送行為のないよう、1969年5月29日付をもって陸運局長に通達し、その指導監督の強化と徹底を図っている。」を記述している。わざわざ国会に提出される年次報告(観光白書)に記載されている点で、当時の観光行政がおかれていたポジションが推測できるというものである。規制緩和が必要とされるわけであった。営業類似行為を規制する発想は今日でも残存しており、自家用自動車の共同使用を許可制度のもとに置いている⁽⁷⁾。規制緩和の今日でも変わらない。カーシェアリングを運輸白書等で積極的に評価しているものの、共同使用の許可制度のもとでは政策実現は困難である。共同使用の許可や自動車の登録が電子政府実現で容易になれば普及するかもしれないが、容易になれば制度そのものを不要とする意見が強まるのである。

営業用運送と自家用運送に限らず、これまで旅客運送事業の分野において対立する概念とされてきたものが、ITの出現により相互に相対化しつつある。貸切運送と乗合運送については、各種旅客運送事業法規制の中で、事業区分として制度的に区別されてきているが、ITが進歩したことから、これを主催旅行と組み合わせることにより、乗合運送を貸切運送とすることが簡便に行えるようになり、両者の関係が相対化してきている。

普通運賃と定期運賃に大別する運賃制度は、旧国有鉄道運賃法の制度に倣うものであるが、今日ではITを活用することにより、様々な種類の運賃を設定することが技術的には可能となってきている。実際旅客運送事業の規制緩和が進展したこともあり、様々な運賃が運送事業者の手で設定され、普通運賃と定期運賃が相対化している。しかしながら事前届出等が必要であるところから、弾力性に欠ける面が依然として存在する。その一方で単品主催旅行を活用することにより、実質的には自由に運賃を設定することも可能となり、運賃規制そのものが形骸化しつつある。

第3節 実運送事業者と利用運送事業者

旅客運送事業法(鉄道事業法、軌道法、道路運送法、海上運送法、航空法)が旅客運送事業の参入規制(設備の数量規制)を行っていた時代は、旅客運送行為は運送事業者が自ら行うことが前提となっていた。各旅客運送事業法は旅客運送事業者の事業遂行能力を審査することとしており、自ら運送行為を行う運送事業者である実運送事業者とは規制法上の概念であった。これに対して契約運送事業者とは、実際に運送行為を行うか否かは問題ではなく、請負った運送を完成させる契約責任を負う者のことをいい、管理能力、信用力、賠償能力が重要な事業遂行能力と判断される。

運送行為が規制されるのは当然と認識されている時代は、実運送事業者と契約運送事業者を区別することの社会的な必要性も薄く、契約運送事業者即ち実運送事業者であった。しかしながら事業参入規制制度のもとでも現実には需要に波動性があり、実運送事業者の間で運送契約が取り交わされる元請、下請関係や、運送契約が取り交わされない用車(船、機)関係が利用されて現実の需要に対応してきた。運送行為の機能分化が発生したわけである。

制度上実運送の概念が明文化されている例は、条約ではグアダハラ条約⁽⁸⁾があったもののわが国は未加盟であり、わが国で法律上明文化されたのは1989年貨物運送取扱業法にお

いてである⁽⁹⁾。自動車貨物運送事業の規制緩和に伴い貨物運送取扱事業法が制定され、規制対象としての利用運送を範疇化するため、実運送概念が明文化された。ゴツン免許⁽¹⁰⁾、宅急便運賃⁽¹¹⁾⁽¹²⁾に代表されるように自動車貨物運送事業の参入規制、運賃規制が実態上虚構化し、更に制度としての数量規制の緩和も実施され、事業規制の中心が安全規制へとウェイトを移していった。事業規制が安全規制へウェイトを移すとともに、営業用、自家用の区分が相対化することとなった。従来の運送事業区分では自家用と区分される運転代行サービスの規制に、営業運送サービスを対象とした二種運転免許の規制が適用されるようになったことが代表例である。

旅行あつ旋業法時代は旅行(あつ旋)業を「対価を得て、他人の経営する運送機関若しくは宿泊施設を利用して、日本人若しくは外国人を運送し若しくは宿泊させ、又はこれらの行為に附随してその他の旅行に関するサービスを提供すること」と規定し、「利用する」の法的意味が曖昧であったものの利用運送を想定していたとされる。現在の旅行業法は旅行あつ旋業法時代に不明確であったとされる法的関係を明確にしたものとされており、利用運送についても旅行業の範疇として規定している。旅行業法においては貨物利用運送事業法と異なり、「実運送」の法的定義を設けておらず、これに相当するものとして「他人の経営する運送機関」という用語を無定義で使用している。契約運送事業者イコール実運送事業者を基本スキームとしてきたこれまでのわが国の旅客運送事業に関する法体系のもとでは、利用運送事業を行う旅行者は事実上存在しなかったとされる。旅行あつ旋業法上では実運送事業者の登録義務を免除していた。このことが実運送事業者の行う利用運送を旅行業法上の旅行業務と考えない意識形成に結びつけたのではないと思われる。

第4節 乗合運送と貸切運送

(1) 連続概念の乗合運送と貸切運送

運送機関に複数人が同乗することは定員が一人用でもない限り普通のことである。それをあえて制度上乗合運送と貸切運送に区分するのは旅客運送事業の事業参入規制のための範疇化であり、乗合運送、貸切運送とは事業規制上の概念なのである。

乗合運送は乗合バスに代表され、貸切運送はハイヤー・タクシー、貸切バスに代表される道路運送法上の概念でもある。道路運送法において1951年前はハイヤー・タクシーも貸切バスも同じ「貸切事業」に分類され、シンプルな区分となっていた。現在は一般乗用自動車運送事業(タクシー・ハイヤー)と一般貸切自動車運送事業(貸切バス)とは、旅客定員(10人以下及び11人以上)を区切りとして区分されている(厳密には後述する乗合タクシーと俗称される10人以下の貸切バスも存在する)。事業区分としての乗合運送は、定時・定路線を前提とした一般乗合自動車運送事業(いわゆる乗合バス)が行うサービスと認識されているから、非定時・非定路線の貸切バスが乗合運送を行うことは例外(許可が必要)と認識され、特にハイヤー・タクシーは乗合運送が法律上禁止されている。阪急沿線ではじめて行われた乗合サービスは、乗車定員が10人以下のタクシー車両を使用するところから「乗合タクシー」と称されるが、一般乗用自動車運送事業(ハイヤー・タクシー事業)ではなく、貸切バスと同じ一般貸切自動車運送事業に分類される事業として、特別に道路運送法第21条の規定により乗合の許可を受けて行うものである⁽¹³⁾。このように乗合タクシーは一般乗用旅客自動車運送事業ではなく、一般貸切旅客自動車運送事業として取り扱われるものの、

契約類型は乗合バスとおなじである。旅客運送事業規制が規制緩和された結果、乗合・貸切を区別する意味合いもその分低下することとなったはずである。

行政上の乗合・貸切の事業区分はないが、「貸切運賃」⁽¹⁴⁾を設ける場合がある。運送契約において貸切を区分するわけである。鉄道では、貸切運賃と団体割引運賃が認可されている。貸切運賃は貸切鉄道運送契約の対価である。実乗車人数にかかわらず貸し切ったスペースに対応した定員に普通運賃を乗じて算定する。定員以上乗車すれば超過分の人数に応じて運賃を増加させ、ボリュームディスカウントはないのが一般的である。運送契約終了時までスペースを専有させることを契約内容とするものである。申込者に制限はなく、団体の性格(団体性)は問われない。団体割引運賃は、ボリュームディスカウントが行われ、グループの人数が一定数を超えれば割引される。一定の空間を専有するわけではないから、他の乗客と混在してもかまわない。実際の運用によっては貸切運送と同様の機能を持つ場合もある。

団体割引運賃については、ボリュームディスカウントの規模如何では乗合差益が生み出せることから、主催旅行者の素材として活用できるものである。

法制度上乗合運送と貸切運送の事業区分が存在しない場合、貸切運送の対象とするスペースは事業者の判断で決められる。列車、船舶全体を貸し切る場合のみならず、船舶、航空機、車両の一部を貸し切ることも可能である。概念上は一人用スペースの貸切運送もありえるわけで、座席指定席は貸切席とも認識できる。貸切運送と乗合運送の区分は連続した概念である。

道路運送法では、一般乗用旅客自動車運送事業は「一個の契約により旅客定員 10 人以下の自動車を貸し切って旅客を運送する」事業と分類して、契約の数を一個としている。一般貸切旅客自動車運送事業は、標準約款第六章(旅行業者との関係)で運送契約を、主催旅行の場合は旅行業者と、手配旅行の場合は手配依頼者と、結ぶとしており、契約の数を決めていないが、定義及び運賃制度の実態から契約の数は一つと考えられている。これに対して乗合運送は乗り合わせる利用者の数だけ運送契約が存在する。

他の運送においても、同じケースがある。旅客運送の場合、運送人は個々の乗客に対して個別に契約責任を直接負うと解釈したほうが常識的な場合もある。乗合性は貸切性を広く解釈するか否かの裏返しであり、旅行業の認識方法の問題にもつながる。これまで、乗合・貸切の区分は、運送契約の数、運賃制度の作り方の組合せの問題(運送契約ごとにくらか、利用者一人いくらか)と認識されてきたが、制度としての乗合・貸切は事実記載的に区分し、運送契約の数、運賃制度の作り方の問題とは切り離すべきである。その結果事業区分する社会的意味合いが薄くなりつつあるということの認識が深まるのである。

(2) 主催旅行を活用した乗合運送

旅客運送における乗合運送と貸切運送の概念は、貨物運送における混載運送と貸切運送に対応するものであり、旅客運送は運送契約当事者である利用者が運送客体となる点で貨物より複雑である。トラック運送においてはすでに貸切運送と混載(積合)運送の事業区分を廃止しており、貸切運送を区分するのは旅客自動車運送事業だけであったが、2000年10月から新たに施行された海上運送法第21条において、旅客不定期航路事業は、通船、遊覧船以外のものは乗合旅客の運送が禁止されることとなった。

旧旅行あつ旋業法時代は、旅客運送事業者が付随サービスを一緒に提供する主催旅行サービスがカテゴリー化されていた。その当時において、一般貸切自動車運送事業者が自動車あるいは用車により観光ツアーを主催できるかという問題があり、行政運用では、一般貸切自動車運送事業は乗合禁止であり、一個の契約である団体に対して(主催)旅行を企画することはできるが、複数の利用者を募集して行う主催旅行は乗合禁止規定に抵触するとして、違法であると行政解釈してきた(国井富士利(1957)p. 34)。道路運送法において貸切運送・混載(積合)運送を区分していた時代にあつては一般区域自動車運送事業は積合運送が出来ないことから、道路運送法第 89 条(創設的規定)は、自動車運送取扱事業者が利用運送契約を活用して複数の実荷主の貨物を積み合わせる場合、一般路線自動車運送事業のみ利用することを認め、一般区域自動車運送事業を利用することを禁じていた。政策論としてはともかく論理は一貫していたわけである。

道路運送法において、貨物運送の場合は、利用運送の積合制限を明文で行っていたことの反対解釈をすれば、旅客運送の場合は、旅行あつ旋業法において主催旅行の乗合規制を明文では行っていないところから、原則的には、貸切バスを利用して複数の利用者を募集して行う団体旅行を主催することは可能であったと解釈できる。例外的な特殊なケースとして、当時の旅行あつ旋業法がカテゴリー化していた実運送人が複数の利用者を募集して主催旅行を行う場合においては(この場合は乗合が禁止されている一般貸切自動車運送事業者)、行政解釈上乗合が禁止されるとされる場合があつたわけであるが、その解釈の適否は、今目的には明文で禁止されていない以上不適という可能性が高かつたのではないかと思われる。罰則を伴うわけであり、罪刑法定主義上消極的に解釈すべきものであつたと思われる。

前述の通り海上運送法において不定期運送事業の乗合運送を禁止している。旅行業法では旅行業者が個人客を募集し集団として仕立て上げ、主催旅行者として不定期運送サービスを利用することは合法であると解釈されているが、定期航路と競合する路線においてはトラブルが発生することがある。このような場合に対応するため、国土交通省から「旅客不定期航路事業と主催旅行について(2002年10月22日国海旅第33号)」が出されている。その内容は「旅行業者の行う主催旅行により募集された旅行団は貸切運送の対象とするものの、事前の広告等が週のうち曜日を特定するなど周期性の高い催行予定日程をカレンダー、日程表等に表示している主催旅行に係る運送の場合は、実質的な乗合運送に該当するおそれがあるため、その事業内容が一定の基準を満たさない場合には認められ」ないとするものである。周期性の高い主催旅行に係る運送の事業内容に関する基準等として、「1 一航海ごとに、出向予定日の前日正午までに、貸切を行う団体の構成を特定すること。2 団体の構成員は、原則として、日時を確定した往復運送(往航又は復航のいずれかが他の輸送機関であっても可)を内容とする主催旅行により募集された者であること。(団体の構成員のうち、日時を確定した往復運送を利用する者以外の者が半数以上を占めることは認められない)」もだされている。予約の間際化という一般的傾向に逆行している面もあり、明文で禁止しない限り、訴訟には耐えられないのではないかとも思われる。

旅客部門の国際航空チャーター(不定期)については、2003年8月1日付けで改正された国土交通省航空局長通達によって、これまで1社が航空機の全座席を借り切らなければならないとした規制(単一用機者要件)が撤廃された。この結果、オウンユース(団体などによ

る1機貸切)、アフィニティー(社員旅行、修学旅行などを行う団体による一機貸切)、ITC(包括旅行チャーター=旅行業者が主催するいわゆるパックスツアーなど)の混乗などが自由化された。また、現行の行政運用基準では、旅行会社が主催して一般客を公募する包括旅行チャーターで外国航空会社の飛行機を使う場合、滞在期間の50%以上をその航空会社の本国・地域で過ごさなければならないこととしている。日本の航空会社の利用を促進するための措置であるが、旅程の硬直化につながっていることから、旅行業界から改善が求められている。この規制も撤廃される方針も明らかにされている。

【補注】

(1)日本航空の国際運送約款では時刻表等の時刻は契約の一部をなすものではないとするが(10条(A)第一文)、この規定は、ワルソー条約19条(運送人は旅客、手荷物または貨物の航空運送における延着から生ずる損害につき責任を負う)および23条本文(運送人の責任を免除し、またはこの条約で定める責任の限度よりも低い限度を定める約款は無効とする)との関係上問題があるとされる。

(2)内航海運事業者は、海上運送法では運送事業者(オペレーター)と船舶貸渡事業者(オーナー)に区分される。

(3)運輸省航空局の「共同運送の取り扱い等について」(1991年6月14日空事第387号)によれば『共同運送』は、わが国定期航空運送事業者が、特定の路線において外国航空事業者の実運航を利用して自社便として利用者に対し航空運送サービスを提供することとし、『共同運航』は、特定の路線につき免許を保有し、かつ、当該路線において実運航を行っているわが国定期航空運送事業者が、外国航空運送事業者にその実運航を利用させ、当該外国運送事業者の自社便として利用させること」と定義しており、利用運送であれば旅行業法の主催旅行となるが、この点についてはなんら触れていない。

(4)他社の機材や乗員をリースして自社便として運航する形態

(5)介護保険の給付サービス(介護報酬)の一つに身体介護である身体介助サービスがある。この身体介助サービスとともに、移送サービスが実態上一連の行為として提供されるが、移送サービスは身体介護ではなく保険給付対象外として扱われている。身体介護サービスには、居宅サービス中の訪問身体介護料(30分2310円)が支払われるが、その算定にあたっては、乗車時、降車時の時間は合算されるものの、移送サービスは給付対象ではないとの判断から、運転中の時間は除外される。また、介護報酬費の1割は自己負担となっているため、身体介護料(30分2310円)のうち210円は自分が負担する。身体介助を行う運転手は、定められた介護資格を保有しなければならない。移送サービスが介護保険の給付対象ではないとの判断から、当然のことながら介護保険は移送の有償性を否定しており、介護保険の立場からは法的には自家用車の利用は可能ということになるものの、介護保険者である自治体の運用は営業車(いわゆる介護タクシー)に限定するものもあり統一が取れていないのが実態である。国土交通省担当部局では、実態として一連行為の中で介護保険金が支払われていることをもって有償であるとの認識のもとに、営業車による運送(あるいは許可を受けた自家用自動車の有償運送)でなければならないと判断しているようであるが、有償運送の許可を受けない自家用車による輸送が社会的存在として行われている事実を無視するわけにもいかない状態である。また、国土交通省担当部局にとって、営業車である介護タクシーの場合、無償と判断すると認可運賃収受違反ということになり、「タクシー運賃額相当

額が事実上当該事業の実施に伴う事業者の収入になっていれば認可運賃を収受している」と解釈し、身体介護料が支払われていれば無償ではないと判断している。社会実態を尊重して厚生労働省担当部局と同じく、無償と認識すれば自家用車の利用の合法的解釈は可能ではあるものの、営業車の認可運賃違反という判断につながることでなってしまう、運送行為であるという判断を前提とする限り、現状を肯定する統一的解釈が打ち出せない状況である。国の行政機関の解釈が統一(さらには司法判断も)されるよう、立法機関による運送行為とは別範疇の特別立法を行うにしても、その立法理由には相当の論議が必要である。

(6)北前船・水野安兵衛の買積運送にはB/Lは必要なかった。自分が買い付けたものを運んでいたからである。現代、砂利・砂・石材の多くは採石場等で買付けをし、自己の貨物として輸送し、目的地で販売している。貨物の場合は所有権、占有権、管理権により法的には明確に区分できる。

(7)道路運送法 79 条は「第 79 条 自家用自動車を共同で使用しようとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならない。2 国土交通大臣は、自家用自動車の共同使用の様態が自動車運送事業の経営に類似していると認める場合を除くほか、前項の許可をしなければならない。」と規定する。

(8)1964 年 5 月 1 日発行したグアダラハラ条約(契約運送人以外の者により行われる国際航空運送に関するある規則の統一のためのワルソー条約を補足する条約)においては、契約運送人と実際運送人の概念が明確化され、国際運送に契約運送人が介在した場合の契約運送人及び実際運送人両者の関係を定めている。

(9)貨物利用運送事業法第 2 条は「この法律において『実運送』とは、船舶運航事業者、航空運送事業者、鉄道運送事業者又は貨物自動車運送事業者(以下実運送事業者という)の行う貨物の運送をいい、『利用運送』とは、運送事業者の行う運送(実運送に係るものに限る。)を利用してする貨物の運送をいう。」と規定する。

(10)ゴッツン免許とは、俗称であり、1983 年 4 月 21 日参議院運輸委員会における梶原清の発言「ごつつん免許という問題を私、常々申し上げておるわけでございますが、トラック運送事業の免許申請をする人、純粋にこれからトラック運送事業をやるといふ申請者の大半が白ナンバーの車で営業類似行為をやっている人ではないかと私は推測をいたします。従来ある程度の実績が確認できなければ免許にならないという風潮がありましたために、まず実績を稼ぐ、白ナンバーで実績を稼ぐ、そしてどこそこにおいて荷物が確保できるからといって申請をする、それを認める。しかし、いままで白ナンバー営業をやっておったのだから、道路運送法違反だから使用禁止処分をするとごつつんを食らわせて、そして免許を与える。こういうことが従来二十年、三十年続けられてきたように思うわけでございまして、実は私も自動車行政を長く担当いたしてまいりましたから、その責任者の一人であるわけでございますが、しかしこれはちょっとやっぱり考え直さなければいけない、こういうふうにするわけでございます。しかし、なかなか言うべくしてむずかしいことだと思います。トラック免許申請の需給関係について調査をしようというのがなかなかむずかしい、こういうふうにするわけでございますが、こういう点につきまして運輸省にも一工夫をいただかなければいけません、業界においてもそれなりの工夫をし努力をいただかなければ正常化ができないのではないだろうか。また、そのゴッツン免許の方式を改めるとすれば、言葉をかえて言いますれば、白ナンバー営業をしておった者には免許を与えないということをするためには、みずから業界の中でも襟を正していただかなければいけない、こういうふうにするのですが、これはなかなかむずかしい指摘でございますので、簡単に、御所見がも

しありましたらお答えをいただきたいと思います。」に現れている。

(11)ヤマト運輸が宅急便サービスを個建てゾーン制運賃制度で提供し始めたとき、重量・距離制を前提とした認可運賃違反ではないかとする疑義が生じた。当時の認可運賃は上下 10%の幅運賃制であったことから、宅急便運賃はその幅の中に入っているという理解で認知されたが、そのフィクションが通用しなくなり、宅配便運賃制度が創設されることとなった。

(12)1984年4月19日衆議院物価問題等に関する特別委員会において浅見説明員は「ただいま先生から御指摘がございましたように、1982年11月24日に、行政管理庁から陸上貨物運送事業についての監察結果に基づく勧告が出ておりまして、その中の一つの項目といたしまして、いわゆる宅配便については、貨物の重量別、運送距離別に全国一律で認可されている一般路線トラック運送事業の認可運賃を適用することとされているが、現実には認可運賃と乖離が生じている面もある。こういったことから、『宅配便の運賃については、輸送サービスの内容等に対応したものを定め得るようその在り方について検討すること。』という勧告を受けております。それから第二臨調の最終答申、これは1982年3月14日でございますが、その答申の中にも、全く同様の趣旨の指摘が盛り込まれております。」と発言している。

(13)道路運送法第21条では、一般貸切旅客自動車運送事業者は、①災害の場合その他緊急を要するとき②一般乗合旅客自動車運送事業者によることが困難な場合において運輸大臣の許可を受けたとき、を除き、乗合旅客の運送をしてはいけないこととなっている。宝塚市仁川地区ではじまった乗合タクシーは、事業区分上は一般貸切旅客自動車運送事業であるが、運送契約上は乗合運送契約である。

(14)貸切運賃の計算に用いる定員は、JR東海のように座席定員とするものと、名鉄のように立ち席を含めた設備定員とするものがある。

