

主 文

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 控訴の趣旨

- 1 原判決中控訴人らに係る部分を取り消す。
- 2 (1) (控訴人 A)

関東運輸局長がB株式会社に対し平成17年6月20日付けでした一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の変更を認可する処分のうち原判決別紙認可項目1記載の各認可項目中, の3並びに の4(3)及び(5)の部分を取り消す。

- (2) (控訴人 C)

関東運輸局長がD株式会社に対し平成17年6月20日付けでした一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の変更を認可する処分のうち原判決別紙認可項目1記載の各認可項目中, の3並びに の4(3)及び(5)の部分を取り消す。

- (3) (控訴人 E 及び控訴人 F)

関東運輸局長がG株式会社に対し平成17年7月29日付けでした一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の変更を認可する処分のうち原判決別紙認可項目3記載の各認可項目中, の3並びに の4(3)及び(5)の部分を取り消す。

- (4) (控訴人 H , 控訴人 I 及び控訴人 J)

関東運輸局長が株式会社Kに対し平成17年6月30日付けでした一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の変更を認可する処分のうち原判決別紙認可項目2記載の各認可項目中, の3並びに の4(3)及び(5)の部分を取り消す。

(5) (控訴人 L , 控訴人 M 及び控訴人 N)

関東運輸局長が O 株式会社に対し平成 17 年 6 月 20 日付けでした一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の変更を認可する処分のうち原判決別紙認可項目 1 記載の各認可項目中, の 3 並びに の 4 (3) 及び(5)の部分を取り消す。

(6) (控訴人 P)

関東運輸局長が Q 株式会社に対し平成 17 年 6 月 20 日付けでした一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の変更を認可する処分のうち原判決別紙認可項目 1 記載の各認可項目中, の 3 並びに の 4 (3) 及び(5)の部分を取り消す。

(7) (控訴人 R)

関東運輸局長が S 株式会社に対し平成 17 年 6 月 20 日付けでした一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の変更を認可する処分のうち原判決別紙認可項目 1 記載の各認可項目中, の 3 並びに の 4 (3) 及び(5)の部分を取り消す。

(8) (控訴人 T 及び控訴人 U)

関東運輸局長が V 株式会社に対し平成 17 年 6 月 20 日付けでした一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の変更を認可する処分のうち原判決別紙認可項目 1 記載の各認可項目中, の 3 並びに の 4 (3) 及び(5)の部分を取り消す。

3 被控訴人は, 各控訴人に対し, それぞれ 50 万円及びこれに対する平成 18 年 1 月 26 日から支払済みまで年 5 分の割合による金員を支払え。

4 3 につき仮執行宣言

第 2 事案の概要

1 本件は, 国土交通大臣の権限の委任を受けた関東運輸局長が道路運送法 (平成 18 年法律第 19 号による改正前のもの。以下同じ。) 9 条の 3 第 1 項に基

づき一般乗用旅客自動車運送事業者である〇株式会社ほか7社に対し行った運賃及び料金の変更を認可する処分に関し、控訴人らのうちこれら8社のタクシー会社に勤務するタクシー運転手ら14名（ただし、同運転手らのうち、控訴人であったWは、本件訴訟の当審係属中に死亡し、控訴人Eがその訴訟を承継した。）が、それぞれ、その勤務するタクシー会社を処分の相手方とする上記認可処分のうち営業的割引（いわゆる大口割引）の認可に係る部分は同条2項の認可基準に違反するなどの違法な処分であるとして、上記部分の取消しを求め、また、これら8社を含むタクシー会社13社に勤務するタクシー運転手らである控訴人らが、それぞれ、これらの違法な処分によって精神的損害を被ったとして、被控訴人に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を求める事案である。

原審は、上記認可処分の相手方であるタクシー会社に勤務するタクシー運転手である者は上記部分の取消しを求める法律上の利益を有するものではないとして、本件訴えのうち上記部分の取消しを求める部分をいずれも却下するとともに、上記認可処分を行った関東運輸局長の行為に国家賠償法上の違法はないとして、控訴人らの損害賠償請求をいずれも棄却した。そこで、控訴人らがこれを不服として控訴した。

- 2 前提となる事実等は、原判決の「事実及び理由」の「第2 事案の概要」1（同1頁24行目から3頁11行目まで）記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、原判決3頁3行目、同7行目及び同11行目の「別紙」をいずれも「原判決別紙」に改める。
- 3 争点及び当事者の主張は、下記4のとおり当審における当事者の補充主張を付加するほかは、原判決「事実及び理由」の「第2 事案の概要」2及び3（同3頁12行目から8頁26行目まで）記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、原判決3頁13行目の「本件各認可処分の取消し」を「上記第1の2記載のとおり本件各認可処分の一部の取消し（以下、単に「本件各認可処

分の取消し」という。)に、同 17 行目の「原告らは、」を「控訴人らのうち、控訴人 A、控訴人 C、控訴人 F、控訴人 H、控訴人 I、控訴人 J、控訴人 L、控訴人 M、控訴人 N、控訴人 P、控訴人 R、控訴人 T 及び控訴人 U (以下「控訴人 A ほか 12 名」という。)は」に、同 18 行目の「である。」を「であり、控訴人 E は本件各認可処分の相手方である G 株式会社に勤務するタクシー運転手であった亡 W の訴訟承継人である。」に、4 頁 9 行目の「原告らは、」を「控訴人 A ほか 12 名は」に、同 10 行目の「につき」を「につき、また、控訴人 E は亡 W の勤務先であった会社を処分の相手方とする運賃認可処分の取消しを求めるにつき、それぞれ」にそれぞれ改める。

4 当審における当事者の補充主張

(1) 本件各認可処分の取消しに係る請求について

ア 本件各認可処分の取消しを求める控訴人らの主張

(ア) タクシー運転手の賃金が歩合給中心のものとなっているのは、その労働形態や労使の力関係等の不可避的な事情によるものである。タクシー運転手の賃金が歩合給であり、実態としてタクシー運賃の上下に連動してタクシー運転手の賃金が上下することから、タクシー運転手が運賃認可処分について法律上保護された利益を有することは、以下の点からも明らかである。

a 東京地区における平成 2 年、平成 4 年及び平成 7 年のタクシー運賃の改定の認可の際には、いずれも、関東運輸局長において、タクシー運転手の労働条件の改善を指示する通達を発出している。これらの通達の発出は、歩合給であるタクシー運転手の賃金が運賃改定と連動するものであること及び労使交渉にのみ任せたのでは運賃改定の趣旨である労働条件の改善が必ずしも実現されないことを行政当局が十分認識していることを示すものである。

b タクシーの規制緩和に際して国土交通省が発出した一連の通達のう

ち、平成13年10月26日付け国自旅第101号通達「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃料金の認可の処理方針について」(以下「101号通達」という。)別紙4「自動認可運賃等の申請に対する処理手続等」では、自動認可運賃を下回る運賃申請があった場合には申請者の原価及び収入を査定するとした上で、「人件費については、申請者の運転者1人当たり平均給与月額(福利厚生費を含む。以下同じ。)が原価計算対象事業者の運転者1人当たり平均給与月額の平均の額(以下「標準人件費」という。)の10%を超えて下回っているときは、(1)労使間で当該申請について了解がある場合、又は(2)過去2年間に労働基準法(昭和22年法律第49号)違反及び自動車運転者の労働時間等の改善のための基準(平成元年労働省告示第7号)違反が認定されていない場合は申請者の実績値を用い、その他の場合には基準人件費を10%下回る額で人件費を査定することとする。」としている。これは、規制緩和により容易になったタクシー運賃の値下げについて、労使間の了解がないまま使用者が一方的に大幅な運賃値下げを申請して認可を受けることで、タクシー運転手の賃金が大幅に低下することを避ける趣旨のものであり、タクシー運賃の値下げがタクシー運転手の賃金の低下につながることを行政当局が十分認識していることを示すものである。

- c 国土交通省が発出した平成19年3月28日付け国自旅第325号通達「一般タクシー事業における今般の運賃改定申請の審査等の取扱いについて」においては、「今般の運賃改定申請に係る審査を行う中、タクシー運転手の賃金体系が、従来にも増して歩合給中心の体系に移行し、処理方針通達における人件費の算定方法(毎年度の春闘で賃金の改定がなされることを前提とする考え方)は、必ずしも実態に即していない状況となっていることが確認された。一方、今般の運賃改定

申請においては、運転者の労働条件の改善が主要な理由のひとつとして挙げられているところである。こうした状況を踏まえつつ、タクシーサービスの質を維持するためには運転者の労働条件につき一定の水準を確保することが必要であることを勘案し、今般の運賃改定申請に係る審査においては、実績における運送収入に対する運転者人件費の割合を維持したうえで健全な経営が成立する水準の運賃を設定するという考え方に立って、運転者人件費及び所要増収額の算定については、処理方針通達別紙 2 にかかわらず、原則として以下の方法による」として、新たな算定方法が示されたが、その内容は、運賃改定後に歩合給であるタクシー運転者の賃金が増収に比例して増加することを前提として、あらかじめその分を含めて増収率を算定するという方式を採用するというものであり、その結果として、増収率は従来の方式よりも高めに算定されることとなっている。そして、実際のタクシー運賃の改定時には、関東運輸局が平成 19 年 10 月 19 日付け公示「一般乗用旅客自動車運送事業（タクシー）の自動認可運賃等について」において、「運賃改定実施後において、実績における運送収入に対する運転者人件費の割合（歩合率）を維持させること等により、適切に運転者の労働条件の改善措置を講ずること」を事業者（事業者団体）に指示している。これらは、運転者の賃金改善のためにはある程度高めの増収率を確保した運賃改定が必要であること、歩合給中心の体系に移行しているタクシー運転者の賃金が増収率とより一層密接に連動するようになり、運賃改訂後の労働条件改善のためには、運送収入に対する運転者人件費の割合（歩合率）を維持させることが必要となっていることを行政当局が十分認識していることを示すものである。

（イ） 道路運送法の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、道路運送法施行規則 10 条の 3 第 2 項のほか、平成 16 年 9 月 16 日付け関東運輸局

長あての自動車交通局長通知「「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金に関する制度について」及び「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃料金の認可の処理方針について」の一部改正について」及び同月29日付け関東運輸局長公示「「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金に関する制度について」及び「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の認可申請の審査基準について」の一部改正について」等が参酌されるべきである。そして、これらの通知等における「自動認可運賃に該当しない運賃申請の処理要領」等において、運賃及び料金の認可申請に係る申請者の運転者1人当たりの平均給与月額を原価計算対象事業者の運転者1人当たりの平均給与月額と比較する等の基準が用いられていること等から、申請者の運転者の労働条件が個別具体的な利益として道路運送法の運賃認可処分において考慮されていることは明らかである。運賃及び料金の認可申請は、個別の事業者が行い、その審査も本来個別に行われるものであるから、そこでは、タクシー運転者一般の利害が考慮されるのではなく、標準人件費との対比を基に、個別の事業者ごとのタクシー運転者の人件費が考慮され、評価されているものである。

- (ウ) 道路運送法89条は、地方運輸局長が運賃認可処分等を行う際の利害関係人からの意見聴取について定める規定であるところ、同条にいう「利害関係人」には、タクシー運転手も含まれる。すなわち、この「利害関係人」を具体的に定義した道路運送法施行規則56条は、その第3号において、「利用者その他の者のうち地方運輸局長が当該事案に関し特に重大な利害関係を有すると認める者」と定めており、これは、認可の申請者（同条1号）や当該申請者と競争の関係にある者（同条2号）以外の者であっても、「特に重大な利害関係を有する」者となり得ることを想定したものである。

このことは、関係営業区域を仙台市とするタクシー会社によるタクシ

一運賃及び料金に関する認可申請に係る平成19年12月11日付け東北運輸局長公示（公示番号××号）について、タクシー運転者等を中心とする労働者で組織する労働組合であるXのY執行委員長が道路運送法施行規則57条の規定に基づき東北運輸局長に対して道路運送法89条2項の利害関係人としての意見聴取の申請をしたところ、東北運輸局長が同月26日付け東自旅二第××号をもって当該意見聴取を行う旨上記執行委員長に通知したことから明らかである。

(エ) 国土交通省設置法に基づく交通政策審議会の「タクシーサービスの将来ビジョン小委員会」が平成18年7月に取りまとめた「タクシーサービスの将来ビジョン小委員会報告書」については、Z本部の書記長が、同小委員会の専門委員として、その取りまとめに参画している。これは、運賃及び料金の認可をめぐる運輸行政において、タクシー運転者が事業者及び利用者と並ぶ独自の法的地位を占めていることの表れである。

イ 被控訴人の主張

(ア) タクシー運転者である控訴人らに行政事件訴訟法9条1項にいう「法律上の利益」が認められるかどうかは、運賃認可処分の根拠規定である道路運送法9条の3の文言のほか、根拠法令である道路運送法の趣旨、目的、当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質等を考慮し、道路運送法やその関係法令の解釈によって一義的に導き出されるものである。したがって、タクシー運転者の賃金体系について歩合給制を採用しているか、固定給制を採用しているかというような、法律の規定によらず、労使間の交渉によって変更される余地のある事情によって、原告適格の有無についての結論が左右される余地はないというべきである。

なお、行政庁が法律に従って運賃認可処分を実際に行うに当たり、歩合給制を採用するタクシー事業者が多いという現状を踏まえ、必要な措

置を行うことは当然であり，そのことと法律の解釈上原告適格を認めることができるかどうかとは別問題であるから，控訴人らが指摘する各種通達において運賃改定時にタクシー運転者の労働条件に対する考慮がされていたとしても，そのことによって原告適格が認められることとなるものではない。控訴人らが指摘する各通達について，タクシー運転者の労働条件に対する一定の配慮を読み取ることができるとしても，それは一般的な配慮にすぎない。

(イ) 運賃認可処分においてタクシー運転者の賃金が考慮されるとしても，それは，タクシー事業における費用の一つとしての平均給与額でしかなく，タクシー運転者の労働条件を個別的に保護するものとはいえない。道路運送法及びその関係法令の解釈によっても，それらがタクシー運転者の労働条件を一般的公益の中に吸収解消させるに止めず，個々人の利益として保護しているとは認められないというべきである。

(2) 損害賠償請求について

ア 控訴人らの主張

国家賠償法の「違法性」と行政処分の取消訴訟の「違法性」とを別異に解すべきではない。本件各認可処分については，それが違法である限り，当然にこれを行った公務員の行為も，国家賠償法上違法となると解すべきである。

イ 被控訴人の主張

争う。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も，控訴人らの本件訴えのうち本件各認可処分の取消しを求める部分はいずれも却下すべきものであり，控訴人らのその余の請求は理由がないものと判断する。その理由は，次のとおり付加訂正するほか，原判決の「事実及び理由」の「第3 当裁判所の判断」1及び2（同9頁2行目から同21頁1

行目まで)記載のとおりであるから,これを引用する。

- (1) 原判決12頁14行目の「4号」を「4号まで」に改める。
- (2) 13頁5,6行目の「可能なのであるから」を「可能であるというべきであるほか,そもそも,タクシー運転者がその勤務先会社を処分の相手方とする運賃認可処分の取消しを求めるにつき行政事件訴訟法9条1項にいう「法律上の利益を有する者」に該当するかどうかは,道路運送法やその関係法令の解釈によって一義的に導き出されるべきものであって,当該タクシー運転者の賃金体系について歩合給制が採用されているか,固定給制が採用されているかというような,法令の規定によらず,労使間の交渉によって変更される余地のある事情によって,その結論が左右される余地はないというべきであり」に改める。
- (3) 17頁14行目末尾に改行の上,次を加える。

「オ 控訴人らは,道路運送法の趣旨及び目的を考慮するに当たっては,道路運送法施行規則10条の3第2項のほか,平成16年9月16日付け関東運輸局長あての自動車交通局長通知「「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金に関する制度について」及び「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃料金の認可の処理方針について」の一部改正について」及び同月29日付け関東運輸局長公示「「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金に関する制度について」及び「一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の認可申請の審査基準について」の一部改正について」等が参酌されるべきであり,これらの通知等における「自動認可運賃に該当しない運賃申請の処理要領」等において,運賃及び料金の認可申請に係る申請者の運転者1人当たりの平均給与月額を原価計算対象事業者の運転者1人当たりの平均給与月額と比較する等の基準が用いられていること等から,申請者の運転者の労働条件が個別具体的な利益として道路運送法の運賃認可処分において考慮されていることは明らかであって,タクシー運転者は,運賃認

可処分について法律上保護された利益を有するものと解すべきである旨主張するので、この点について検討する。

道路運送法施行規則 10 条の 3 は、道路運送法 9 条の 3 第 1 項の規定により一般乗用旅客自動車運送事業の運賃及び料金の設定又は変更の認可を申請しようとする者は所定の事項を記載した運賃及び料金設定（変更）認可申請書を提出すべき旨を定める（道路運送法施行規則 10 条の 3 第 1 項）とともに、当該申請書には、原則として原価計算書その他運賃及び料金の額の算出の基礎を記載した書類を添付すべき旨を定めている（同条 2 項，3 項）。また、証拠（甲 2，20 の 1・2，乙 2）によれば、101 号通達別紙 4「自動認可運賃等の申請に対する処理手続等」の第 3「自動認可運賃に該当しない運賃申請の処理要領」の 1「原価及び収入の算定」においては、申請運賃が当該運賃適用地域（需要構造，原価水準等を勘案して運賃改定手続をまとめて取り扱うことが合理的であると認められる地域として地方運輸局長（沖縄総合事務局長を含む。以下同じ。）が定める地域）の自動認可運賃に該当せず、かつ、運賃改定（運賃適用地域において普通車の最も高額な運賃よりも高い運賃を設定すること）を伴わない運賃に係る申請については、申請者に実績年度の原価及び収入をもとに所定の書類を作成提出させ、地方運輸局長においてこれをもとに平年度における申請者の原価及び収入を査定するものとされ、「人件費については、申請者の運転者 1 人当たり平均給与月額（福利厚生費を含む。以下同じ。）が原価計算対象事業者の運転者 1 人当たり平均給与月額の平均の額（以下「標準人件費」という。）の 10 % を超えて下回っているときは、(1) 労使間で当該申請について了解がある場合、又は(2) 過去 2 年間に労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）違反及び自動車運転者の労働時間等の改善のための基準（平成元年労働省告示第 7 号）違反が認定されていない場合は申請者の実績値を用い、その他の場合には標準人件費を 10 % 下回る額で人件

費を査定することとする。」とされている（なお，控訴人らが指摘する上記通知は，１０１号通達の一部改正（平成１６年９月１６日付け国自旅第１４８号によるもの）が平成１６年１０月１日から適用される旨を通知する内容のものであるところ，同一部改正においては，別紙４の第３については，変更が加えられていない。また，控訴人らが指摘する上記公示も，自動認可運賃に該当しない運賃申請の処理要領として，１０１号通達別紙４の第３の内容を掲げるものである。）ことが認められる。

このように，運賃認可処分に当たっては，一定の場合を除き，申請者から提出される原価計算書等に基づき，地方運輸局長において平年度における申請者の原価及び収入を査定すべきものとされており，その際，申請者の運転者１人当たり平均給与月額と標準人件費（原価計算対象事業者の運転者１人当たり平均給与月額の平均の額）との比較が行われるべきこととされていることは控訴人らが指摘するとおりであるが，上掲証拠によれば，平成１６年９月１６日付け国自旅第１４８号による１０１号通達の一部改正は，「意欲のある事業者の創意工夫により更に多彩な運賃及び料金の設定がなされることがタクシー事業の活性化，利用者利便の向上につながる」との観点から行われたものであり，その趣旨を明示するため，上記改正後の１０１号通達の前文には，一般乗用旅客自動車事業の運賃料金の認可の処理方針の基本的な観点として，「利用者間に不当に差別的な取扱いをするものではなく，かつ，他の事業者との間に不当な競争を引き起こすおそれがないことを十分勘案の上，運賃料金の多様化を促進する」旨が新たに掲げられたことが認められるのであり，このような改正経過の趣旨にも照らせば，上記の比較も，申請に係る運賃の認可の可否を判定する過程において，地方運輸局長において査定すべき申請者の原価の１項目である人件費の査定として行われるものであり，申請者に勤務するタクシー運転者の賃金水準その他の労働条件の個別具体的な保護を図る趣旨によるものでは

ないことは明らかであるというべきである。また，上掲証拠によれば，１０１号通達別紙第４の第３の３「申請に対する処分」(１)においては，「申請額が運賃査定額以上である場合は申請額で認可することとする。また，申請額が運賃査定額に満たない場合は運賃査定額を申請者に通知し，通知後２週間以内に申請額を運賃査定額に変更することができることとする。変更申請がない場合は，当該申請による運賃を設定することによる労働条件への影響等についても審査の上，その適否を判断することとする。」とされていることが認められるが，これも，労働条件への一般的な配慮にとどまり，申請者に勤務するタクシー運転者の労働条件の個別具体的な保護を目的とするものではないと解される。この点も，上記の１０１号通達の改正の経過に照らしても明らかであるというべきである。

したがって，１０１号通達の内容を参酌しても，道路運送法が一般乗用旅客自動車運送事業に従事する運転者の賃金等の労働条件の保護自体をその趣旨又は目的としているものと解することはできないといわざるを得ず，この点についての控訴人らの主張も採用することはできない。」

- (４) １７頁２３行目の「され」を「認可され」に改める。
- (５) １８頁１８行目の「理由はない。」の次に「この点について，控訴人らは，上記のとおり，関係営業地域を仙台市とするタクシー会社によるタクシー運賃及び料金に関する認可申請に係る平成１９年１２月１１日付け東北運輸局長公示（公示番号××号）について，Xの執行委員長が道路運送法施行規則５７条の規定に基づき東北運輸局長に対して道路運送法８９条２項の利害関係人としての意見聴取の申請をしたところ，東北運輸局長が同月２６日付け東自旅二第××号をもって当該意見聴取を行う旨上記執行委員長に通知した事実をもって，道路運送法８９条にいう「利害関係人」にはタクシー運転手も含まれることの証左であるとするが，Xの執行委員長に対し当該通知がされた事実をもって直ちに同条にいう「利害関係人」にはタクシー運転手

も含まれるものと解することができないことは明らかである。」を加える。

(6) 19頁13行目の「の一部」を削る。

(7) 20頁4行目の「裁判所時報1458号1頁」を「民集62巻5号1005頁」に改める。

2 よって、原判決は相当であって、本件控訴はいずれも理由がないからこれらを棄却することとし、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第7民事部

裁判長裁判官

大 谷 禎 男

裁判官

相 澤 哲

裁判官

吉 村 真 幸