

独占禁止法の特例法（令和2年法律第32号） についての初期の運用動向

——乗合バス事業者の共同経営に関する独占禁止法の
解釈及び道路運送法の適用除外規定との対比——

柳 武 史*

- I はじめに
- II 独占禁止法の解釈——高速バスの共同運行を参考として——
- III 道路運送法の適用除外規定
- IV 特例法における認可事例
- V 若干の検討
- VI 結びに代えて

I はじめに

我が国においては、世界でも稀に見る急速な少子高齢化・人口減少が進展しており、特に地域経済は著しい衰退局面に入りつつあるようにも見える¹⁾。その影響は、地域住民の生活等を下支えする主要な交通手段である乗合バス事業者にも及んでいる。例えば、大都市部（三大都市圏）以外の地域における令和3年度の一般乗合バス事業（保有車両30両以上）の収支状況は、合計153社のうち151社が赤字となっている²⁾。新型コロナウイルス感染症の影響（テレワークやオンライン授業といった生活様式の変化）がこうした傾向に拍車をかけている可能性もあろう。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第22巻第2号 2023年7月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科准教授

1) 川合弘造「乗合バス・地域銀行の企業結合と特例措置」ジュリスト1547号（2020年）37頁参照。

このような背景のもとに、独占禁止法の特例法³⁾が2020年11月27日に施行されてから、現時点(2023年4月1日時点)で2年5ヶ月が経過した⁴⁾。特例法の制定は、乗合バス事業者の経営力強化の選択肢として共同経営の実施が挙げられ、また運転者の不足等も課題であることもあり、複数事業者の共同経営を通して、中心部での頻度の高い便数の適正化を図る等の効率的な運行を実現し、その効果をもって低需要の路線を含むバスネットワーク全体を維持すること等が企図されたものである⁵⁾。また、例えば、平成9年以降、広島市内の複数の公共交通事業者が、地域で協議して路線網の再編やサービス連携を行おうとしたところ、公正取引委員会から独占禁止法のカルテル規制、すなわち不当な取引制限(独占禁止法2条6項・3条)に抵触するおそれがあるとの指摘を受け、取組みが進まなかったことも要因としてあったとされている⁶⁾。

本稿は、特例法の初期の運用動向について、特に乗合バス事業者の共同経営に

-
- 2) 国土交通省「令和3年度乗合バス事業の収支状況について」、<https://www.mlit.go.jp/jidosha/content/001574163.pdf> [2023年4月1日最終閲覧]。新型コロナウイルス感染症の影響が大きかったためか、令和2年度については、合計156社のうち156社が赤字(黒字の事業者は0社)となっている。この点に関連して、地方の生活路線である路線バスの運営・補助のあり方も含めた問題について根本的に検討する必要があることを示唆する、若林亜理砂「バス事業における規制と競争——高速バスを中心に」立教法学85号(2012年)76頁も参照。なお、海外の多くの国・地域では、公共交通は赤字になりがちで、競争政策にはなじまないと言われ、乗合バス等は収益事業としてではなく、地域の公共財として公的な財源で支えられているようである。古川浩太郎「地域公共交通の維持に向けて——現状及び近年の施策」レファレンス836号(2020年)117-118頁参照。
 - 3) 地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律(令和2年法律第32号)。
 - 4) 特例法は、「この法律の施行の日から十年以内に廃止するものとする」(特例法附則2項)とされ、10年以内の時限立法と位置付けられている。特例法を廃止等させるための法律の提出時期は未定であるが、特例法が10年近く施行されるのだとすると、4分の1程度の期間が経過したことになる。
 - 5) 佐々木豪ほか「乗合バスおよび地域銀行に関する独占禁止法の特例法の概要」旬刊商事法務2233号(2020年)43頁。
 - 6) 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律(平成19年法律第59号)の平成26年改正を受けて、広島市の事業者は再度連携を模索したが、カルテル規制により運賃プールによる事業者間の収益調整ができなかったこともあり、当初の検討事項のうち、路線再編等の一部の実施にとどまったほか、この路線再編等の協議についても、事業者同士では直接行えず、地方公共団体を介しての調整を要したという。

焦点を当てて検討しようと試みるものである⁷⁾。これは、企業結合規制ではなく、主にカルテル規制の適用除外に関する議論ということになる⁸⁾。なお、特例法の対象となる乗合バス事業者は、特例法2条2号に定義があり、「地域一般乗合旅客自動車運送事業者」と呼ばれている。そこでは、「全国の区域の全部又は大部分において当該基盤的サービスを提供している者を除く」とされており、全国規模の事業者は除かれている。

問題は、乗合バス事業者の共同経営の文脈で、特例法の独自の存在意義はどのような点に求められるのかということである。特例法の立法担当官の解説によると、共同経営の協定の締結に係る国土交通大臣の認可により独占禁止法の適用除外が行われ、運賃プール等による事業者間の収入調整も可能となるとされている⁹⁾。他方で、特例法9条1項3号と関連して、複数事業者間での運行回数の制限を伴わない運行時刻の調整は、独占禁止法上問題とならない（したがって、特例法の認可対象となる行為から除かれている）ともされている¹⁰⁾。

また、特例法9条3項は、道路運送法18条から19条の3までの規定は、特例法9条1項の「認可を受けた協定の締結には、適用しない」と定めている。これは、（道路運送法の適用除外規定は）特例法の認可の対象となる協定の締結と「重なる場合がある」ことから、適用関係を調整するために置かれている規定とされている¹¹⁾。

学説においては、特例法は、採算路線の利益を不採算路線の損失に補填する際に、競争者が採算路線のみに参入するクリームスキミングをしない等を競争者との協力のもとで行う場面を想定し、その限りで不当な取引制限の適用除外とする

7) 特例法における共同経営の規定は地域銀行を対象としておらず、乗合バス事業者を対象としている（特例法9条1項、2項参照）。佐々木ほか・前掲注5）45頁参照。

8) 白石忠志『独禁法講義〔第10版〕』（有斐閣、2023年）81頁参照。

9) 佐々木ほか・前掲注5）46頁。

10) 佐々木豪ほか「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律の概要」公正取引837号（2020年）50頁。ここでは、運行回数の制限として、「減少、固定化等」が想定されている。杉田茂樹＝坂本智章「乗合バス及び地域銀行に係る独占禁止法の特例法——合併等と共同経営に関する特例を創設」時の法令2113号（2021年）15頁を参照。

11) 佐々木ほか・前掲注10）50頁注9、杉田＝坂本・前掲注10）14頁注4。

のではないかとの指摘がなされている¹²⁾。確かに、特例法11条1項1号は、認可の基準の一つとして、「計画区域内に、地域一般乗合旅客自動車運送事業者が提供する基盤的サービスに係る路線であって、収支が不均衡な状況にある路線が存すること」と規定している¹³⁾。

以上を踏まえ、どのような協定であれば独占禁止法上問題なく行うことができ、どこからが特例法がなければ締結できない協定となるのであろうか。一定の場合には、非ハードコア・カルテル¹⁴⁾として独占禁止法においても許容される余地はあるのであろうか。

また、道路運送法の適用除外規定との関係はどのように整理されるのであろうか。こちらにも、一定の場合には、道路運送法の適用除外規定で対処する余地はあるのであろうか。

本稿では、まず、高速バスの共同運行を参考として既存の独占禁止法上の考え方を整理する(Ⅱ)。次に、道路運送法の適用除外規定を概観する(Ⅲ)。そして、特例法における認可事例として、乗合バス事業者の共同経営に係る6件の認可事例を検討する(Ⅳ)。以上を踏まえて、道路運送法の適用除外規定でも対処できた可能性等に関する若干の検討を行い(Ⅴ)、将来に向けた展望を述べることにしたい(Ⅵ)。

12) 泉水文雄『独占禁止法』(有斐閣、2022年)629-630頁、泉水文雄「地銀・バス特例法の位置づけの試論」独占禁止法の部屋ブログ(2021年5月3日)、<http://blog.livedoor.jp/antitrust/archives/52166932.html> [2023年4月1日最終閲覧]。ただし、これ自体は競争回避になり得るが、具体的な事例はないと思われるものの、非ハードコア・カルテルとして許容される余地があるとも指摘している。

13) なお、特例法の立法担当官の解説によると、「収支が不均衡な状況にある路線」とは、乗合バス事業の収支が赤字である路線が想定されるが、計画区域全体での収支が不均衡であることまでは求められていないとされている。佐々木ほか・前掲注10)51頁、杉田=坂本・前掲注10)16頁を参照。

14) 非ハードコア・カルテルは、行為の外見上の特徴のみから競争の実質的制限のみを目的とするとは断定しがたく、反競争効果を補うような競争促進効果ないし正当化事由が存在する可能性が否定しきれないものを指すとされている。金井貴嗣ほか編著『独占禁止法[第6版]』(弘文堂、2018年)40頁〔宮井雅明〕参照。

II 独占禁止法の解釈——高速バスの共同運行を参考として——

1 概説

道路運送法は、路線バス事業について、運賃・料金の上限を認可制としつつ、それ以下の運賃・料金を各事業者が事前に届け出ることによって競争が行われることを許容している¹⁵⁾。したがって、この範囲においては、基本的には「公正且つ自由な競争を促進」（独占禁止法1条）することを目的とする独占禁止法が適用されることになる¹⁶⁾。以下においては、高速バスの共同運行を参考として既存の独占禁止法上の考え方を整理することとしたい。

ただし、特例法2条1号イにおいては、「専ら、一の市町村の区域を越え、かつ、一定の距離以上の路線において自動車を行う事業として主務省令で定めるものに係るもの」は基盤的サービスの定義から除外されており、高速バス事業は特例法の対象外とされている。すなわち、高速バスは一定の地理的範囲を超えて提供されるサービスであることから、特例法の目的に照らして除外されているのである¹⁷⁾。ここで高速バスの共同運行を参考とするのは、あくまで独占禁止法の一般的な解釈を確認するという趣旨によるものである¹⁸⁾。

2 公正取引委員会によるガイドライン及び事件処理

(1) 1997年ガイドライン

公正取引委員会は、1997年7月にガイドラインを公表した（以下「1997年ガイドライン」という）¹⁹⁾。

まず、「第1 独占禁止法上問題となる協定の類型」として、「運賃・料金、運

15) 金井ほか編著・前掲注14) 458頁〔土田和博〕。

16) 道路運送法の下でも、運賃やサービスのあり方を決定するイニシアチブはそれぞれの事業者には与えられていることを指摘するものとして、根岸哲『規制産業の経済法研究 第二巻』（成文堂、1986年）20-21頁を参照。

17) 佐々木ほか・前掲注10) 47頁注3。

18) なお、事業者単独では参入しにくいといった高速バスの特性等は踏まえる必要がある。国土交通省「独占禁止法特例法の共同経営計画等の作成の手引き（第2版）」（令和3年3月）19頁参照、<https://www.mlit.go.jp/common/001391784.pdf>〔2023年4月1日最終閲覧〕。

行回数又は運行系統を制限する協定及び路線分割、市場分割を行う協定」は、原則として独占禁止法上問題となるとされている。

そして、「第2 原則として独占禁止法上問題とはならない協定の類型」として、①一定の共同経営に関する協定、②旅客の利便の増進を目的とする運行時刻の調整に関する協定、③定期乗車券の共通使用、④共通乗車券（バス共通カード、共通回数券）、⑤連絡運輸及びこれに付随して行われる運賃の計算・收受・配分に関する協定、⑥バスターミナル等の設備の共用が挙げられている。ただし、②～⑥の類型については、上記の第1の類型に該当しない協定である必要がある。

その中でも、①一定の共同経営に関する協定に関して、「事業施設等の関係で初期投資に必要な費用を単独では負担し難いこと等（例えば、都市間を結び、停車する停留所を限定して運行する急行系統で、運行系統キロが概ね50キロメートル以上の乗合バスがこれに該当する）により、事業者が単独で参入しにくい場合において、新規路線を開設するために行われる共同経営に関する協定は、路線分割、市場分割を行う協定を除き、原則として独占禁止法上問題とはならない」（以下「新規路線開設型」という）とされている。また、「既存事業者が十分な経営合理化努力を行っているにもかかわらず、輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる路線において地域住民の生活に必要な旅客の輸送を確保するため、既存事業者が他の新規事業者と行う共同経営に関する協定は、路線分割、市場分割を行う協定を除き、原則として独占禁止法上問題とはならない」（以下

19) 公正取引委員会「一般乗合旅客自動車運送事業に係る相談について」（平成9年7月）。なお、乗合バスに関し、運賃・料金等の制限を伴わない運行時刻の調整、共通定期券等の協定については、原則として独占禁止法上問題とならないとする、杉本和行「企業統合に対する独占禁止法の適用について」（平成30年11月6日未来投資会議（第21回）資料4）10頁も参照。また、公正取引委員会事務総局「地方基盤企業の統合等について」（平成30年12月19日未来投資会議地方施策協議会（第1回）資料3）9頁は、①旅客の利便の増進を目的とする運行時刻の調整、定期乗車券の共通使用、共通乗車券、連絡運輸、連絡運輸に付随して行われる運賃の計算・收受・配分、バスターミナル等の設備の共用は、通常、事業者間の競争を制限しないことから、独占禁止法上問題とならない、②輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる生活路線を維持するために、地域の複数の事業者が、自治体も交えて路線網の再編に共同で取り組むことは、再編後に、複数の事業者が競争的にサービスを提供することができる路線において、競争が維持される場合には、独占禁止法上問題とならないと述べている。

「事業継続困難型」という）とされている。

このように、1997年ガイドラインでは、運賃・料金、運行回数又は運行系統を制限する協定及び路線分割、市場分割を行う協定は、原則として独占禁止法上問題となるとしつつも、新規路線開設型と事業継続困難型の共同経営に関する協定については、路線分割、市場分割を行う協定を除き、原則として独占禁止法上問題とならないとしている。1997年ガイドラインはこのように解釈する具体的な理由については述べていない。なお、学説上は、「路線分割、市場分割」と「運賃・料金、運行回数又は運行系統を制限する協定」について、競争制限効果にどの程度の違いがあるのか疑問も呈されている²⁰⁾。

(2) 2003年の注意事例

公正取引委員会は、2003年5月14日、注意事例を公表している²¹⁾。これは、東北地区において高速バス路線の共同運行を行っている乗合バス事業者3社に対し、私的独占及び取引妨害につながるおそれがあるものとして注意を喚起したものである。

本稿で取り扱うカルテル規制との関わりについてのみ言及すると、公正取引委員会は、「2 注意等の概要」として、3社の共同運行については、各社の事業能力等を考慮し、単独で運行が可能な事業者は運賃プールを伴う共同運行に参加しない、あるいは、運賃プールを伴わない提携運行に変更する等共同運行の形態を改善することを求めたとされている。また、公正取引委員会は、競合事業者のほとんどが参加している共同運行において、運賃制限を伴う運賃プールを行うことは、不当な取引制限として独占禁止法上問題となることを、国土交通省を通じ、社団法人日本バス協会に対して会員事業者に周知するよう求めたとのことである。ここでの「運賃プール」とは、各社の運賃収入をいったんプールした上で、運行回数比等に応じて配分することを指している。

20) 藤田稔「東北地方の高速バス事業における共同運行事業者による新規参入事業者排除の独禁法事案の回顧と考察」山形大学法政論叢73号（2020年）25頁。

21) 公正取引委員会「乗合バス事業者に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について」（平成15年5月14日）。

(3) 2004年ガイドライン

そして、公正取引委員会は、2004年2月24日、新たなガイドラインを公表した²²⁾。これは、公正取引委員会が1997年ガイドラインを見直したものである(以下「2004年ガイドライン」という)。

まず、2004年ガイドラインでも、一般に、事業者による、「運賃・料金、運行回数又は運行系統を制限する協定及び路線分割、市場分割を行う協定」は、原則として独占禁止法上問題となるとされている。そして、例えば、協定に参加する各事業者の運賃収入をいったんプールした上で、それを運行回数比等に応じて配分する形態に関する協定は、事業者間で運賃、運行回数等について制限することになり、原則として独占禁止法上問題となるとしている。これは、独占禁止法の一般論を示しつつ、プールした運賃を運行回数比等で分け合う運賃プールは、運賃等の制限に当たる旨を確信的に記述したものである。公正取引委員会事務総局職員の解説では、運行回数比、輸送能力比といった実乗車人数に基づかないデータに基づいてプールした運賃を配分することは、事前に事業者間で運賃や運行回数等を調整しておかなければ成り立ち得ない配分方法であると指摘されている²³⁾。

他方で、高速バスの運行については、着地が事業者の営業区域から遠隔地にあり、事業者が単独では運行しにくい場合が多いという特性があることを踏まえると、そうした特性に応じた「必要な範囲」を超えない形で行われる協定は、「参入可能な事業体を増やすという競争促進的効果が認められ、また、事業者が単独では達成し得ない効率性を達成することにより利用者の利便に資すると考えられることから、路線分割、市場分割を行う協定を除き、原則として独占禁止法上問題とはならない」とされている。これは、高速バスの特性に応じた「必要な範囲」を超えない協定が原則として独占禁止法上問題ない旨を明確化したものである。なお、公正取引委員会事務総局職員の解説では、「必要な範囲」に関しては、

22) 公正取引委員会「高速バスの共同運行に係る独占禁止法上の考え方」(平成16年2月24日)。

23) 真淵博「高速バスの共同運行に係る独占禁止法上の考え方について」公正取引642号(2004年)43頁。

基本的には、発着地それぞれの1社ずつで共同運行を行えば高速バス路線の運行は可能と考えられるところであり、そこに更に単独での運行が可能と考えられる事業者や他の共同運行体が加わって3社や4社以上で共同運行を行う場合が「必要な範囲」を超えないものと評価できるか否かについては、否定的に考えざるを得ないと指摘されている²⁴⁾。

2004年ガイドラインは、1997年ガイドラインにおける新規路線開設型等について考え方がさらに明確化されたと位置付けることができるようにも思われる。そこでは、「参入可能な事業体を増やすという競争促進の効果が認められ、また、事業者が単独では達成し得ない効率性を達成することにより利用者の利便に資する」という形で具体的な理由もある程度は示されている。

(4) 2005年の審査打ち切り事例

公正取引委員会は、2005年2月3日、審査打ち切り事例を公表している²⁵⁾。これは、仙台市一山形市間の高速バス路線（以下「仙台一山形線」という）の共同運行を行っている乗合バス事業者及び仙台市一福島市間の高速バス路線（以下「仙台一福島線」という）の共同運行を行っている乗合バス事業者に対し、運賃、運行回数等を共同で決定し競争業者に対抗している疑いがあったことから独占禁止法の規定に基づいて審査を行ってきたところ、乗合バス事業者が自主的に改善を図ったことから、審査を終了することとしたものである。

まず、仙台一山形線の共同運行を行っている2社は、それぞれ、仙台市、山形市において乗合バス事業を営んでいるが、仙台一山形線について、各社が発行した乗車券で、利用者は2社が運行するいずれのバスにも乗車できることとし、運賃収入を着券精算する提携方法を採用している。次に、仙台一福島線の共同運行を行っている3社は、仙台市又は福島市のいずれか又は双方において乗合バス事業を営んでいるが、仙台一福島線について、3社の運賃収入をいったんプールした上で各社の運行回数比に応じて配分する提携方法を採用している。これらについて、

24) 真淵・前掲注23) 42頁。

25) 公正取引委員会「乗合バス事業者に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について」（平成17年2月3日）。

公正取引委員会は、乗合バス事業者における共同運行の運営に関して改善が図られ、各路線については、共同運行の下においても、各乗合バス事業者が独自の割引運賃やサービスを設けて競争することが可能な態勢になったことから、審査を終了することとしたとしている。

3 平成20年司法試験経済法をめぐる議論

学説では、平成20年司法試験経済法〔第1問〕の〔設問1〕（以下「本問」という）をめぐっても議論がなされた。本問では、乗合バス事業を営む会社であるA社及びB社の2社による甲市—乙市間的高速バスの共同運行に係る運賃の設定方法等について、①案（共同運行である以上、2社の公平の観点から2社で協議して運賃を決定する）、②案（運賃は各自で決定し、運賃の配分も行わない）、③案（運賃は各自で決定することとするが、運賃売上げは共同でプールした上で、各社の運行回数比によって配分する）の3案が問題となった。そして、①案ないし③案を比較しつつ、それらの案についての独占禁止法上の問題点とその考え方を論じ、最大の利益が確保でき、かつ独占禁止法に抵触しないような案を示すことが求められた。

本問は、バス会社による運賃の設定方法等に関する3案について、不当な取引制限の成否を検討させるものである²⁶⁾。競争の実質的制限等の検討に当たっては、共同運行による新規事業又は市場の創出という本問の特性も踏まえて、どの取引分野でいかなる競争が制限されるのか、いかなる競争促進的効果があるのか、それらが独占禁止法上どのように評価されるかについて、競争の本質に沿った検討を適切に行うことを求めているのだという。

ここで、折衷的な③案について、売上がすべてプールされ、運行回数によって配分されるので、営業努力により自社の乗車券を他社よりも多く販売する意味がなくなり、A社とB社との間の価格競争が減殺される可能性がある指摘されている²⁷⁾。また、運行回数により配分が決まるので、自社便により多くの乗客を乗せようとする競争（品質・サービス競争）がなされなくなる可能性もあると

26) 法務省「平成20年新司法試験論文式試験問題出題趣旨」9頁。

される。

他方で、本問の協定は、典型的な価格カルテルや入札談合のような競争制限以外の目的・効果をもたない事業活動の調整のためのあからさまなカルテルではないことが指摘されている²⁷⁾。すなわち、本問の協定は、競争制限効果だけでなく、事業者が単独では運行できない高速バスの運行を共同して行うことで従来にはなかった新たなサービスを生み出すと共に、単独ではなし得ない効率性を達成することにより利用者の利便に資するという、競争にとって好ましい効果も同時に持っているのである。このように、高速バスの共同運行それ自体は非ハードコア・カルテルの一種であって、共同運行を成り立たせるために必要な共同決定は不当な取引制限に当たらないと考えられている²⁹⁾³⁰⁾。

4 小括

従前から独占禁止法上問題ないとされるケースとして、①地方自治体が複数の

27) 河谷清文＝中川寛子「検証 第3回新司法試験 XI 経済法」ロースクール研究11号（2008年）90頁。この論考は、着券精算（各事業者の実乗車人数に応じて運賃収入を精算する方式）によることを前提として、次のような分析をしている。すなわち、他社販売乗車券で乗車した乗客一人につき、(i) 他社販売乗車券の価格で精算（チケット販売において価格を引き下げ多く販売するインセンティブがない）、(ii) 自社販売乗車券の価格で精算（チケットの販売努力が報われず、他社と価格差をつけない、あるいは他社よりも高い価格をつけるようにするインセンティブとなり、競争制限効果が大きい）、及び (iii) 共通の卸価格を設定して精算（値下げして多く売るインセンティブが維持されるものの、精算価格の設定が最低価格の協定と同じ効果を持つ可能性があるため、精算価格はできるだけ低くすべきである）というパターンが考えられ、前記 (iii) の方法によった上で運行に必要な一人あたりの費用を基準に精算することが望ましいとする。なお、公正取引委員会事務総局職員の解説では、実乗車人数に基づいて運賃収入を精算する方法は、理論的には、運賃や運行回数の調整・制限を伴わずに成り立ち得るものであることも指摘されている。真淵・前掲注23) 43頁参照。

28) 土佐和生「選択科目：経済法解説」中央大学真法会編『新司法試験論文式問題と解説（平成20年度）』（法学書院、2008年）299頁。

29) 土田和博「経済法 論文式試験の解説」法学セミナー編集部編『新司法試験の問題と解説2008（別冊法学セミナー198号）』（日本評論社、2008年）331頁。また、本問についてバスの共同運行という合理的原則型の共同行為（水平的制限行為）と指摘するものとして、村上政博「司法試験経済法の過去問の分析とその評価(3)」公正取引766号（2014年）49-50頁や栗田誠「司法試験論文式試験（選択科目）『経済法』試験問題の分析」公正取引811号（2018年）53頁を参照。なお、併せて、根岸哲「短期講座 司法試験経済法問題を教材に独占禁止法を学ぶ——第4回」公正取引719号（2010年）82頁も参照。

事業者と個別に調整し、各事業者が独自に路線、運賃、ダイヤ等を決定した場合（運賃プールを除く）、②共通運賃や共通定期券等について、各社の運賃・乗車人数に応じて運賃収入を精算する等、競争性が確保される場合等が挙げられてきたようである³¹⁾。

ただ、高速バス事業における新規路線開設型の議論からも分かる通り、どのような協定であれば独占禁止法上問題なく行うことができるかを探求する上では、競争促進効果あるいは社会公共的な目的に基づく正当化事由が一つの鍵となる。2004年ガイドラインでは、新規路線開設型に関しては参入可能な事業者を増やす、あるいは利用者の利便に資するという点に着目した。これは、新市場の創出や新規商品役務の創出と言い換えることもできるかもしれない。

とはいえ、人口減少社会の対応への文脈で問題となるのはむしろ事業継続困難型であるため、1997年ガイドラインにおける事業継続困難型の説明を具体的な理由も含めて明確化することが求められることとなろう。この点について、後に詳述するが、独占禁止法の解釈論としては、少なくとも2つの方向性があり得るようにも思われる。第一に、因果関係論の問題として対処する考え方である。第二に、社会公共的な目的に基づく正当化事由の問題として対処する考え方である。これは、特例法における認可事例を概観した後に、V2において若干の検討を行うこととしたい。

30) A、B社間的高速バス運行計画については、単独では実現困難であって、地域住民の利便を向上するという強い正当化事由があるため、たとえ共同プール方式で運賃を収受、分配する方式が採用されたとしても、公正取引委員会が現実に正式調査を開始してそれを禁止することは想定し難いとの指摘もなされている。村上政博『独占禁止法における事例分析——司法試験経済法過去問の検討と評価』（中央経済社、2016年）111頁参照。また、高速バスに係る2004年ガイドラインを念頭に置いて、新規商品役務を創り出す共同行為は、行為要件（共同する複数の事業者の事業活動の相互拘束）および違法要件（一定の取引分野における競争の実質的制限）のいずれにも当たらないと判断すべきとする見解として、鈴木孝之「市場法の中の独占禁止法の運用と解釈」白鷗大学法科大学院紀要8号（2014年）10-12頁も参照。

31) 国土交通省・前掲注18)5頁及び19-22頁。

Ⅲ 道路運送法の適用除外規定

1 適用除外規定の概要

道路運送法18条乃至19条の3は、独占禁止法の適用除外規定を定めている。すなわち、独占禁止法の規定は、国土交通大臣の認可を受けた場合には、①輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる路線において地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、当該路線において事業を経営している二以上の一般乗合旅客自動車運送事業者が行う共同経営に関する協定の締結、及び②旅客の利便を増進する適切な運行時刻を設定するため、同一の路線において事業を経営している二以上の一般乗合旅客自動車運送事業者が行う共同経営に関する協定の締結には適用しないとされる。①は過疎地域における生活路線の確保を目的とするものであり、②はいわゆるダイヤ調整協定である³²⁾。また、ここでは国土交通大臣の認可を受けて協定を締結して運賃プールを含む共同経営を行うことができるとされている³³⁾。

ただし、(1)不公正な取引方法を用いるとき、(2)一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより旅客の利益を不当に害することとなるとき等は、この限りでないとされている（道路運送法18条但書）。

また、道路運送法19条2項によれば、国土交通大臣が認可を行うために充足する必要がある要件は、①旅客の利益を不当に害さないこと、②不当に差別的でないこと、③加入及び脱退を不当に制限しないこと、及び④協定の目的に照らして必要最小限度であることである。

なお、国土交通大臣は、「認可をしようとするときは、公正取引委員会に協議しなければならない」（道路運送法19条の3第1項）とされる。

道路運送法の適用除外規定は、産業保護・育成法制として位置付けることが可能であり、規制目的を補完するための手段等として協定等（カルテル）が行われ

32) 岸井大太郎『公的規制と独占禁止法——公益事業の経済法研究』（商事法務、2017年）341-342頁は、これらはいずれも、地域住民の生活の必要、旅客・利用者の利便という消費者利益の促進に資するものであることから除外対象とされたと指摘している。

33) 根岸哲「規制と競争との関係を巡る覚書——歴史は繰り返されるのか？」泉水文雄＝角松生史監修『法政策学の試み——法政策研究第20集』（信山社、2020年）76-77頁。

るものと指摘されている³⁴⁾。また、このように道路運送法18条に基づいて独占禁止法の適用除外とされている場合があるものの、そのような場合を除いて独占禁止法は常に適用が可能であることを意味しているとされる³⁵⁾。

2 特例法との関係

確かに、特例法と道路運送法の適用除外規定は要件上似通っている点があり、Iにおいて言及したように両者は「重なる場合がある」との指摘はもっともなところがある。例えば、「協定内容及び当該協定の締結について不公正な取引方法を用いるものでないこと」(特例法11条3項1号)は、道路運送法18条但書と概ね対応している。また、「加入及び脱退を不当に制限するものでないこと」(特例法11条3項2号)は、道路運送法19条2項3号とほとんど一致している。そして、「計画区域内において地域一般乗合旅客自動車運送業者が行う基盤サービスの提供の維持を図るために必要な限度を超えない範囲内のものであること」(特例法11条1項5号)は、「協定の目的に照らして必要最小限度であること」(道路運送法19条2項4号)と類似している。さらに、「協定地域一般乗合旅客自動車運送事業者等が提供する運送サービスに係る利用者に対して不当な不利益を生ずるおそれがあると認められないこと」(特例法11条1項4号)も、「旅客の利益を不当に害さないこと」(道路運送法19条2項1号)と類似している(これは、「一定の取引分野における競争を実質的に制限することにより旅客の利益を不当に害することとなるとき」(道路運送法18条但書)とも重なることとなろうか)。

そうすると、事業継続困難型を念頭に置いた場合、道路運送法の適用除外規定に特有の要件は、次の2つとなろう。すなわち、①「輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる路線において地域住民の生活に必要な旅客輸送を確保するため、当該路線において事業を経営している二以上の一般乗合旅客自動車運送事業者が行う共同経営に関する協定の締結」(道路運送法18条1号)、②「不当に差別的でないこと」(道路運送法19条2項2号)である。

34) 友岡史仁『要説 経済行政法』(弘文堂、2015年)204-206頁。

35) 友岡史仁『経済行政法の実践的研究』(信山社、2022年)125頁。

これに対して特例法に特有の要件は、次の3つとなろう。すなわち、(1)「計画区域内に、地域一般乗合旅客自動車運送事業者が提供する基盤的サービスに係る路線であって、収支が不均衡な状況にある路線が存すること」（特例法11条1項1号）、(2)「共同経営を行うことにより、地域一般乗合旅客自動車運送事業者が提供する基盤的サービスに係る事業の改善が見込まれるとともに、その改善に応じ、前号の収支が不均衡な状況にある路線の存する計画区域内において当該基盤的サービスの提供の維持が図られること」（特例法11条1項2号）、(3)「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律第三条第一項に規定する基本方針に照らして適切なものであること」（特例法11条1項3号）である。

道路運送法に基づく適用除外カルテルについては路線ごとにカルテルが実施されることになる。生活路線の維持等の一定の共同経営協定は、道路運送法でも認められているが、特例法の方がより広範な内容を含めることができるとの指摘もなされている³⁶⁾。そして、特例法は、事業継続困難な既存路線等にとどまらず、対象区域内に赤字路線が存すること等を条件に、新規開設路線や黒字路線を対象とするもの等、基盤的サービスの維持に資する共同経営を広く認めることとしているのだという³⁷⁾。

3 実際の運用状況

令和3年度の道路運送法に基づく適用除外カルテルの件数は3件とされている³⁸⁾。具体的には、北部支線（沖縄）における生活路線維持のための共同経営、読谷線・糸満線（沖縄）における適切な運行時刻設定のための共同経営、名護西線・名護西空港線（沖縄）における適切な運行時刻設定のための共同経営である。

36) 公益財団法人公正取引協会「独禁法よもやま話（第5回）バス事業・銀行の独占禁止法特例法」（2020年7月3日）、<https://www.koutori-kyokai.or.jp/pages/149/>〔2023年4月1日最終閲覧〕。

37) 国土交通省・前掲注18）95頁。また、特例法は、乗合バス以外の路面電車やフェリー等の他の交通事業者との共同経営も対象とするものであることから、道路運送法とは異なる法体系により特例を措置しているとされている。

38) 公正取引委員会『令和3年度公正取引委員会年次報告』（令和4年9月9日）84頁、https://www.jftc.go.jp/soshiki/nenpou/r3nenpou/r3nenpou_zentai.pdf〔2023年4月1日最終閲覧〕。

ただし、実施主体が同じカルテルを1件として算定すると、件数は1件になるのだという。

なお、国土交通大臣は、認可をする際には、公正取引委員会に協議することとされているが、公正取引委員会は、「所要の検討を行った結果、異議ない旨回答した」としている³⁹⁾。

IV 特例法における認可事例

1 概説

現時点（2023年4月1日時点）では、乗合バスの共同経営の認可は6件なされているようである⁴⁰⁾。具体的には、①熊本地域乗合バス事業共同経営計画、②岡山駅・大東間共同経営計画、③前橋市内乗合バス事業共同経営計画、④徳島県南部における共同経営計画、⑤長崎市域乗合バス事業共同経営計画、⑥広島市中心部における均一運賃の設定に係る共同経営計画である。国土交通大臣が乗合バス事業者に交付した認可書は公表されていないようであるため、以下においては乗合バス事業者が国土交通大臣に提出した共同経営計画を検討することとした⁴¹⁾。

なお、ここで特例法が共同経営に関する協定の締結において想定しているのは、主として、次の3つの行為（サービス内容）である⁴²⁾。まず、①交通ネットワ

39) 公正取引委員会・前掲注38) 82頁。

40) 国土交通省「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律について」、https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000153.html [2023年4月1日最終閲覧]。なお、これは変更の認可についてはカウントしない（協定の締結の認可のみをカウントする）場合の件数である。

41) 特例法12条は、国土交通大臣は、認可を行ったときは、「当該認可に係る共同経営計画を公表するものとする」と規定している。また、国土交通省関係地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律施行規則（令和2年国土交通省令第94号）6条は、「インターネットの利用その他の適切な方法」により公表する旨を規定している。

42) 佐々木ほか・前掲注5) 45-46頁、佐々木ほか・前掲注10) 50頁、杉田=坂本・前掲注10) 14-15頁。

ーク内の路線・運行系統等について、利用者が一定の条件の範囲内で地域公共交通を利用することができる運賃・料金等の設定である（特例法9条1項1号）。これは、定額制乗り放題運賃（一定の期間、区間、利用回数等の範囲内であれば自由に乗り降りすることができる運賃体系）や通し運賃（異なる交通事業者が運行する複数の路線を乗り継いだ場合に、乗り継ぎの際の初乗り運賃を無料とする運賃体系）等が念頭に置かれている。次に、②交通ネットワーク内の路線・運行系統等の共同・分担運行である（特例法9条1項2号）。これは、ハブ・アンド・スポーク型のネットワーク再編（縁辺部から中心部の中間に設けた乗換え拠点であるハブを起点に幹線・支線であるスポークを設定すること）や競合路線における複数事業者の共同・分担運行（都市内ループバスの導入等）等が念頭に置かれている。そして、③交通ネットワーク内の路線・運行系統等の運行回数・運行時刻の設定である（特例法9条1項3号）。これは、等間隔運行（一定の等間隔となる時間を空けて運行すること）やパターンダイヤ（特定の周期でダイヤを設定すること）等が念頭に置かれている。なお、このほか、①～③と類似の行為として政令で定めるものも含まれる（特例法9条1項4号）。

2 認可事例

(1) 熊本地域乗合バス事業共同経営計画⁴³⁾

本件は、九州産交バス（株）・産交バス（株）・熊本電気鉄道（株）・熊本バス（株）・熊本都市バス（株）の5社による熊本地域における共同経営に関する協定の締結が問題となったものである。5社は、2021年3月2日に申請を行い、国土交通大臣は、2021年3月19日に認可を行っている⁴⁴⁾。そして、2021年12月27日と2022年10月20日に変更の認可がなされている（特例法13条1項本文参照）。なお、本件は特例法に基づく初の認可事例である。

本件では、複数の事業者が重複してバス路線を運行している区間（重複区間）

43) 九州産交バス（株）ほか「熊本地域乗合バス事業共同経営計画〈2022年11月改訂版〉」（令和4年7月）。

44) 国土交通省総合政策局地域交通課「熊本地域のバス事業者5社による共同経営が、4月1日から始まります～独占禁止法特例法に基づき、共同経営第1号を認可～」(令和3年3月19日)。

を含む4方面のバス路線と余剰充当先のバス路線を対象路線とし、当該対象路線の周辺(半径500メートル)が計画区域とされた。ここで、各方面の経常収支はマイナス(赤字)であり将来的にバスサービスの維持が困難になることが予想されるといふ。そこで、5社が連携し運行主体や運行便数等を見直すことで運行の効率化(重複路線の効率化)を進めるとともに、だんご状態となっている重複ダイヤ・間隔が長いダイヤの調整による待ち時間の標準化を図ることとされた⁴⁵⁾。

(2) 岡山駅・大東間共同経営計画⁴⁶⁾

本件は、岡山電気軌道(株)・両備ホールディングス(株)の2社による岡山駅～国道30号線沿線における共同経営に関する協定の締結が問題となったものである。2社は、2021年3月15日に申請を行い、国土交通大臣は、2021年3月25日に認可を行っている⁴⁷⁾。

本件では、岡山駅より大東交差点間を運行する路線を対象路線とし、岡山駅～国道30号線沿線が対象区域とされた。そして、当該地域において2社が運行する系統(重複路線)について共同して運行回数又は運行時刻を設定する(すべての対象系統を合わせ早朝・夜間時間帯を除き15～20分間隔の等間隔運行を維持する)とともに、停車停留所を統一化することとされた⁴⁸⁾。この結果、岡山市中心部を走る路線の効率化や利便性向上により、運送サービスの持続的な維持が図られるという。

(3) 前橋市内乗合バス事業共同経営計画⁴⁹⁾

本件は、関越交通(株)・(株)群馬バス・群馬中央バス(株)・上信電鉄(株)・永井運輸(株)・日本中央バス(株)の6社による前橋市内における等間

45) 九州産交バスほか・前掲注43)4頁。

46) 岡山電気軌道(株)・両備ホールディングス(株)「岡山駅・大東間共同経営計画」(令和3年3月15日)。

47) 国土交通省総合政策局地域交通課「岡山電気軌道・両備HDによる共同経営が、4月1日から始まります～独占禁止法特例法に基づき共同経営を認可～」(令和3年3月25日)。

48) 岡山電気軌道・両備ホールディングス・前掲注46)3-4頁。

49) 関越交通(株)ほか「前橋市内乗合バス事業共同経営計画」(令和3年9月)(令和4年3月変更)。

隔運行の実施に関する協定が問題となったものである。6社は、2021年8月31日に申請を行い、国土交通大臣は、2021年9月24日に認可を行っている⁵⁰⁾。そして、2022年3月10日に変更の認可がなされている（特例法13条1項本文参照）。

本件では、6社が重複して運行する「JR前橋駅」～「県庁前」（本町ライン）を経由する11路線を対象路線とし、群馬県前橋市全域が計画区域とされた。そして、JR両毛線の運行ダイヤにあわせ、上下ともに15分間隔のパターンダイヤとし、パターン化した間の運行もできる限り5分単位とすることとされた⁵¹⁾。これと併せて、6社間の停留所の設定を共通化する取組みを実施している。その結果、当該路線そのものの維持と利用者の利便性向上を図るといふ。

（4）徳島県南部における共同経営計画⁵²⁾

本件は、徳島バス（株）・四国旅客鉄道（株）の2社から申請のあった共同経営が問題となったものである。2社は、2022年3月3日に申請を行い、国土交通大臣は、2022年3月18日に認可を行っている⁵³⁾。そして、2023年3月15日に変更の認可がなされている（特例法13条1項本文参照）。なお、本件は鉄道とバスという異なる交通モードの事業者間の共同経営に関する初の認可事例である⁵⁴⁾。

本件では、徳島バス「室戸・生見・阿南大阪線」の阿南駅～浅川（途中乗降区

50) 国土交通省総合政策局地域交通課「前橋市内において、バス事業者6社による共同経営が始まります～前橋市中心部の移動が、より一層便利になります～」(令和3年9月27日)。

51) 関越交通ほか・前掲注49)4頁。

52) 徳島バス（株）＝四国旅客鉄道（株）「徳島県南部における共同経営計画」（令和4年3月）(令和5年3月改定)。

53) 国土交通省総合政策局地域交通課「徳島県南部にて、全国初の鉄道とバス事業者間の共同経営がスタートします～JR切符や定期券で、並行するバス路線の乗車が可能になり、乗車機会拡大～」(令和4年3月18日)。

54) 本稿脚注37)において言及したように、特例法では、共同経営に関する協定は、地域一般乗合旅客自動車運送事業者と公共交通事業者（この場合は鉄道事業者）の間でも締結することができる（特例法9条1項柱書、2条4号イ参照）。これに対して、道路運送法の適用除外規定は、「二以上の一般乗合旅客自動車運送事業者が行う共同経営に関する協定の締結」に限定されている（道路運送法18条1号・2号）。

間内)及びJR牟岐線の阿南駅～浅川駅を共同経営の対象とする路線とし、阿南市、美波町、牟岐町及び海陽町の全域が共同経営の対象とする区域とされた。そして、JR乗車券類(普通乗車券、定期乗車券、回数乗車券、団体乗車券、特別企画乗車券の総称)により、徳島バス「室戸・生見・阿南大阪線」の途中乗降利用を可能とする(あらかじめ定めた区間)とともに、阿南駅、阿波橋駅、由岐駅、日和佐駅及び牟岐駅にて鉄道とバスを乗り継ぐ場合、JR乗車券類により通し運賃を適用する(対象区間の営業割引運賃の設定)こととされた⁵⁵⁾。これにより、徳島県南部地域を南北に結ぶ交通サービスの実質的な運行本数増や待ち時間の短縮等の利便性向上が図られるほか、利便性向上に伴う利用者の増加等による経営力の強化が期待されるという。

(5) 長崎市域乗合バス事業共同経営計画⁵⁶⁾

本件は、長崎自動車(株)・長崎県交通局の2社による長崎市域における乗合バス事業の共同経営に関する協定が問題となったものである。2社は、2022年3月3日に申請を行い、国土交通大臣は、2022年3月18日に認可を行っている⁵⁷⁾。そして、2022年9月29日に変更の認可がなされている(特例法13条1項本文参照)。なお、本件では共同経営の一方の当事者は長崎県交通局という地方自治体となっている。

本件では、長崎市域内で事業者が重複して運行している区間(重複区間)を含む3地区のバス路線と余剰充当先のバス路線を対象路線とし、当該対象路線の周辺(半径500メートル)が計画区域とされた。そして、重複路線における運行事業者の一元化、需給バランスを踏まえた運行便数の適正化、待ち時間の平準化、

55) 徳島バス=四国旅客鉄道・前掲注52)4頁。

56) 長崎自動車(株)=長崎県交通局「長崎市域乗合バス事業共同経営計画〈第1版〉——改訂版〉(令和4年9月改定)。なお、長崎市域乗合バス事業共同経営計画の経緯や概要等を紹介するものとして、柿原幸記「先進事例紹介 競争から共創へ、コロナ後の路線バス網再構築への取組～独占禁止法特例法に基づく共同経営の取組～」公営企業54巻12号(2023年)52頁がある。

57) 国土交通省総合政策局地域交通課「長崎市域において、バス事業者2社による共同経営が始まります～長崎市における持続可能な路線バス網の維持を目指します～」(令和4年3月18日)。

新規路線の共同運行を実施することとされた⁵⁸⁾。これにより、運行効率化を通じた収支改善を図るとともに、利便性の向上を図るといふ。

(6) 広島市中心部における均一運賃の設定に係る共同経営計画⁵⁹⁾

本件は、広島電鉄（株）・広島バス（株）・広島交通（株）・中国ジェイアールバス（株）・芸陽バス（株）・備北交通（株）、エイチ・ディー西広島（株）の7社から申請のあった共同経営が問題となったものである。7社は、2022年9月6日に申請を行い、国土交通大臣は、2022年10月18日に認可を行っている⁶⁰⁾。そして、2023年3月23日に変更の認可がなされている（特例法13条1項本文参照）。なお、本件も交通モードの枠を超えた「路線バス・電車共通のサービス」を実現する認可事例である。

本件では、計画区域は広島市中区（JR線以南）等とされ、対象路線は計画区域内に乗り入れる路線バス62路線及び電車（路面電車）7路線（計69路線）とされた。そして、路線バスについて広島市中心部の190円均一運賃エリアをデルタ内の南部まで拡大し、220円均一に変更するとともに、電車について白島線を除く市内線の運賃を190円均一から220円均一に変更する（広島市中心部のデルタ内を運行する路線バスと電車の運賃を同額にする）こととされた⁶¹⁾。これにより、利用者の移動の利便性を向上させるとともに、利便性向上に伴う利用者の増加等により経営基盤の強化が期待されるという。

58) 長崎自動車＝長崎県交通局・前掲注56) 4頁。

59) 広島電鉄（株）ほか「広島市中心部における均一運賃の設定に係る共同経営計画」（令和5年3月）。

60) 国土交通省総合政策局地域交通課「広島市内中心部を運行する交通事業者による共同経営がスタートします～路線バスの均一運賃エリアを拡大し、路線バスと路面電車の運賃を同額化～」(令和4年10月18日)。

61) 広島電鉄ほか・前掲注59) 4頁。

V 若干の検討

1 道路運送法の適用除外規定でも対処できた可能性

第一に、少なくとも、岡山駅・大東間共同経営計画及び前橋市内乗合バス事業共同経営計画に関しては、道路運送法の適用除外規定でも説明できた可能性があるようにも思われる。まず、岡山駅・大東間共同経営計画では、岡山駅より大東交差点間を運行する路線という形で対象路線は特定されており、そこにおいて2社が運行する系統について共同して運行回数又は運行時刻を設定するとともに、停車停留所を統一化するものである。次に、前橋市内乗合バス事業共同経営計画でも、6社が重複して運行する「JR前橋駅」～「県庁前」(本町ライン)を経由する11路線という形で対象路線は特定されており、そこにおいてJR両毛線の運行ダイヤにあわせ、上下ともに15分間隔のパターンダイヤとし、パターン化した間の運行もできる限り5分単位とするものである。これらは、余剰充当先のバス路線として新規開設路線等を想定しているわけでもなく、道路運送法に基づく適用除外カルテルとして路線ごとに共同経営に関する協定を締結する余地があるようにも見える。確かに、特例法9条3項の規定は存在するものの(道路運送法よりも特例法を優先させる立法者意思とも評価し得る)、これらは、道路運送法18条1号ないし2号の要件をみたま可能性があると見えるのではなかろうか。

なお、特例法の制定に関連して、国土交通大臣が、中心市街地を運行するバス事業者等の路線、運行間隔、運賃等について共同経営等を認めることにより、その収入をプールすることで低需要の山間部等の路線を維持するために、低需要地区の路線のサービス維持を共同経営等の条件とすることは、「国交大臣の認可によって、従来の道路運送法(18条・19条)上の独禁法適用除外規定の下で十分可能であったのであり、これに屋上屋を重ねるのにすぎず、従来のスキームでできなかったものが今回のスキームで可能になるのかという強い疑問がある」との指摘もなされている⁶²⁾。

62) 根岸・前掲注33) 75頁。

2 独占禁止法の解釈でも対処できた可能性

(1) 問題の所在

第二に、これらの乗合バス共同経営の認可事例は、乗合バス事業者が国土交通大臣に提出した共同経営計画からは事実関係の詳細が判然としない部分があるものの、独占禁止法の解釈で取り扱う可能性もないわけではないようにも思われる。ただし、この場合は、人口減少社会の対応への文脈で問題となる事業継続困難型に関して、公正取引委員会において、具体的な理由も含めてさらに独占禁止法の解釈（外延）を明確化することが望まれることとなろう。この点については、検討している共同経営の内容が独占禁止法違反にならないと考えるのであれば、そのまま実行することもできるし、懸念がある場合でも、独占禁止法上問題となるかどうか公正取引委員会に事前相談することもできるとの指摘もなされている⁶³⁾。

なお、特例法の制定に関連して、①旅客の利便の増進を目的とする運行時刻の調整、定期乗車券の共通使用、共通乗車券、連絡運輸、連絡運輸に付随して行われる運賃の計算・收受・配分、バスターミナル等の設備の共用や、②輸送需要の減少により事業の継続が困難と見込まれる生活路線を維持するために、地域の複数の事業者が、自治体も交えて路線網の再編に共同で取り組む場合であっても、複数の事業者が競争的にサービスを提供することが可能な場合には独占禁止法上問題とならないとの指摘もなされている⁶⁴⁾。

(2) 因果関係論の問題として対処する考え方

ここで、独占禁止法の解釈論としては、少なくとも2つの方向性があり得るようにも思われる。まず、因果関係論の問題として対処する考え方があり得る⁶⁵⁾。

63) 公正取引協会・前掲注36)。

64) 根岸・前掲注33) 76頁。

65) 独占禁止法における因果関係をめぐる議論については、白石忠志「独禁法における因果関係」伊藤眞ほか編『経済社会と法の役割 石川正先生古稀記念論文集』（商事法務、2013年）369頁、池田毅ほか編著『ビジネスを促進する 独禁法の道標』（LexisNexis、2015年）311頁〔平山賢太郎〕、越知保見「独占禁止法における因果関係——NTT東日本事件最高裁判決とその他の最近の事例から」川濱昇ほか編『競争法の理論と課題——独占禁止法・知的財産法の最前線 根岸哲先生古稀祝賀』（有斐閣、2013年）31頁等を参照。

具体的には、ある市場において、複数の事業者が運行しているが、市場の規模が小さいため、複数の事業者による競争が困難な場合には、業務提携は独占禁止法上問題とならないとの考え方があり得る。乗合バス事業者の共同経営は業務提携ではあるが、公正取引委員会は、企業結合規制において既にこの考え方を明示している。すなわち、公正取引委員会「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」（平成16年5月31日策定、令和元年12月17日最終改定）第4の2（9）「一定の取引分野の規模」は、「複数の事業者が事業活動を行うと、効率的な事業者であっても採算が取れないほど一定の取引分野の規模が十分に大きくなく、企業結合がなくても複数の事業者による競争を維持することが困難な場合には、当該複数の事業者が企業結合によって1社となったとしても、当該企業結合により一定の取引分野における競争を実質的に制限することとはならないと通常考えられる」と述べている。

この点に関連して、特例法における認可の条件には、「収支が不均衡な状況にある路線」（特例法11条1項1号）というものが含まれているが、これは、ふくおかフィナンシャルグループ・十八銀行の経営統合事例⁶⁶⁾で公正取引委員会が因果関係なしとした理由に相当するとの指摘がなされている⁶⁷⁾。これは、行為がなかった場合に競争が続くとしても、それを法律が期待すべきでないから、因果関係が否定されると捉えるようである⁶⁸⁾。このような考え方によれば、業務提携と検討対象市場における反競争性との間の因果関係が認められないと判断することにより、独占禁止法違反ではないという帰結を導くことができる場合があることとだろうか⁶⁹⁾。なお、因果関係論の問題として対処する考え方では、あ

66) 公正取引委員会「株式会社ふくおかフィナンシャルグループによる株式会社十八銀行の株式取得に関する審査結果について」（平成30年8月24日）別紙資料、<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h30/avg/kiketsu/180824-3.pdf>〔2023年4月1日最終閲覧〕。

67) 白石・前掲注8）81頁参照。

68) なお、泉水・前掲注12）252頁は、高速バスに係る2004年ガイドラインについて、単独での参入が困難である状況を前提にCounterfactual（行為が行われなかった場合に実現するであろう競争状況）の考え方に基づいていると指摘している。ただし、ここでは、（因果関係判定の手法というよりは）共同行為がなければ市場や取引が成立しないのであれば、競争が促進されていると評価でき、その意味で社会公共的な目的といえると説明する方法としてCounterfactualに言及されているようである。

る程度広い市場（乗合バス事業であれば、市域全体等）を画定できるかが結論を左右するかもしれない。

(3) 社会公共的な目的に基づく正当化事由の問題として対処する考え方

次に、社会公共的な目的に基づく正当化事由の問題として対処する考え方があり得る。これは、人口減少社会において乗合バスのような基盤企業ないしインフラの業務の安定性や持続性を確保するという社会公共的な目的をどのように考慮するかという問題である⁷⁰⁾⁷¹⁾。

この点に関連して、公正取引委員会は、2023年3月1日、「フィンテックを活用したサービスに関するフォローアップ調査について」を公表している。そこでは、家計簿サービス等の分野における口座情報参照契約に係る契約条件の見直し等に対する優越的地位の濫用の適用に関して、銀行がAPI（Application Programming Interface のことで、他のシステムの機能やデータを安全に利用するための接続方式を指す）接続基盤を通じたアクセス数の増加等の状況の変化に伴い取引の条件を変更すること自体は、原則として、その自由な経営判断に委ねられているが、銀行の取引上の地位が電子決済等代行業者に優越している場合に、

69) 公正取引委員会事務総局・前掲注19) 8頁は、ある市場において、複数の事業者が運行しているが、市場の規模が小さいため、複数の事業者による競争が持続困難な場合には、業務提携は独占禁止法上問題とならないとしている。もっとも、因果関係論の問題として対処する考え方は、市場画定の在り方によっては議論の射程が限定される可能性があるだろう。柳武史「独占禁止法の特例法（令和2年法律第32号）の位置付けについて——地域銀行の経営統合を中心として」一橋法学21巻3号（2022年）952-955頁参照。この点に関連して、国土交通省総合政策局公共交通政策部「乗合バス等地域交通における競争政策のあり方について」（平成30年12月19日未来投資会議地方施策協議会（第1回）資料5）10頁は、企業結合規制の文脈ではあるが、市域全体を市場画定する場合と各路線を市場画定する場合があります。これを課題として指摘している。また、日本経済再生本部未来投資会議地方施策協議会「12/19 未来投資会議 地方施策協議会（第1回）議事要旨」（平成30年12月19日）8頁〔大橋弘発言〕は、「……地方というのは、ある意味、地理的な範囲をどう画定するのかということにも絡んでくるのだと思います。……。……市場の画定の仕方でも地方基盤企業の考え方というのは随分変わってくる」と述べている。なお、社会公共的な目的に基づく正当化事由の問題として対処する考え方を示唆するものとして、栗田誠「公的規制の下にある産業に対する法的規整の枠組——『規制法と競争法の「相互浸透」』のその後」栗田誠＝武生昌士編著『法政大学現代法研究所叢書49 公的規制の法と政策』（法政大学出版局、2022年）190頁を参照。

銀行が、契約の見直しを行い、電子決済等代行業者に、正常な商慣習に照らし不当に不利益を与える場合には、独占禁止法上問題となるおそれがあるとされている。そして、家計簿サービス等の分野におけるイノベーションの促進や利用者の利便性の向上、事業者の新規参入を促す観点からは、電子決済等代行業者が、将

- 70) ここで、我が国においては、社会公共的な目的の考慮を通して、市場外における利益の一部については實際上評価に取り込んできた可能性がある。公正取引委員会「グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関するガイドライン検討会（第1回）議事要旨」2頁参照、<https://www.jftc.go.jp/soshiki/kyotsukoukai/kenkyukai/grenn/221020/221020.pdf> [2023年4月1日最終閲覧]。この観点は、ある方との議論の中でご示唆を賜ったものであり、ここに記して御礼を申し上げたい。（基盤企業ないしインフラの）業務の安定性や持続性を確保するという社会公共的な目的は、（グリーン社会の実現に向けた取組みとは性格の異なるものではあるものの）實際上、広範囲の住民全体やネットワーク全体の利便性等に繋がる可能性があるだろう。内閣官房日本経済再生総合事務局「地銀・乗合バス等の経営統合・共同経営についての規制の論点」（平成31年4月3日未来投資会議（第26回）資料2）1頁参照。この点に関連して、白石忠志「ツイート」（2022年2月10日）、<https://twitter.com/shiraishijp/status/1491524050614583297> [2023年4月1日最終閲覧] は、共同研究開発を例に挙げて、市場外での便益を理由として検討対象市場での反競争性を正当化することは昔から行われており、正当化理由が発生する場が市場である必要はない（ただし、検討対象市場における反競争性を正当化するものである必要はあるので、検討対象市場の画定は正当化理由の成否の判断にとって必要である）と指摘している。
- 71) このような社会公共的な目的に基づく正当化事由を考慮する上での参照点は、基本的には究極目的（独占禁止法1条参照）である消費者利益等ということになるのではなかろうか。舟田正之『独占禁止法の研究』（勁草書房、2021年）74-76頁参照。公正取引委員会「グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方」（令和5年3月31日策定）はじめに・2においても、「社会公共的に望ましい目的のために実施され、消費者利益をもたらすことが期待されている取組」であることが前提となっているようにも読めるところである。なお、特例法に係る参議院内閣委員会附帯決議の5項においては、企業結合規制の文脈ではあるが、「公正取引委員会の企業結合審査については、本法の対象とならない分野を含め、一般消費者の利益が確保されることを前提として、地域の実情等も踏まえつつ、できるだけ速やかに透明性の高い審査を実施すること」とされている。第201回国会参議院内閣委員会会議録第10号（令和2年5月19日）23頁参照。また、特例法の制定に際して、安倍晋三内閣総理大臣（当時）は、「独占禁止法の適用に当たっては、地域のインフラ維持と競争政策上の弊害防止をバランスよく勘案し、判断を行っていくことが重要である」と述べている。日本経済再生本部未来投資会議「11/6 第21回未来投資会議 議事要旨」（平成30年11月6日）14頁〔安倍晋三発言〕参照。この点に関連して、杉本和行「地方基盤企業の統合等に関する公正取引委員会の考え方」（平成31年4月3日未来投資会議（第26回）資料3）2頁は、地域における生活路線のネットワーク全体を維持するための路線の調整や運賃プールを含む共同経営は、自治体を中心に利用者等を含め協議が行われる等、利用者の利益が確保されるのであれば、独占禁止法の特例とすることが考えられるとも述べている。

来銀行に支払う参照系 API（残高照会等の口座情報を参照するためのもの）接続料について予見しやすくなるよう、銀行において、「業務の安定性や持続性が確保される範囲で」⁷²⁾、自らの参照系 API 接続料に係る標準料金体系を策定し、電子決済等代行業者から求めがあった場合には、適用する参照系 API 接続料の合理性について説明することが望ましいとの考え方が示されている。すなわち、優越的地位の濫用の文脈ではあるし、このように述べられた根拠は必ずしも明らかではないものの（競争政策上望ましいが、銀行の負担を伴う行為だからこそ、あえて言及されたとも考えられる）、公正取引委員会において銀行の業務の安定性や持続性の確保に配慮する姿勢が見受けられるところである。

そもそも、不当な取引制限における「競争を実質的に制限する」ないし「公共の利益」の概念は、社会公共的な目的を考慮する受け皿としても機能し得るものである⁷³⁾。そして、公正取引委員会は、相談事例等を通して、その経験もある

72) 公正取引委員会「フィンテックを活用したサービスに関するフォローアップ調査報告書」（2023年3月）24頁、<https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2023/mar/chouseika/houkokusyoyo.pdf> [2023年4月1日最終閲覧]。優越的地位の濫用においても社会公共的な必要性に基づく正当化事由を観念できることについては、長澤哲也『優越的地位濫用規制と下請法の解説と分析〔第4版〕』（商事法務、2021年）148-149頁を参照。ただし、（銀行のような基盤企業ないしインフラの）業務の安定性や持続性の確保を理論的にどのように位置付けるかという問題があろう。本文において述べたように、社会公共的な目的として、基本的には総合考慮の枠組みにおける考慮要素の一つとして位置付けるのが既存の独占禁止法上の考え方（公正取引委員会による現在の独占禁止法実務）とは整合的なものかもしれない。しかし、これは単なる事業上の合理性にすぎないのではないか、地域のインフラ維持を広義の競争促進効果ないし消費者利益と位置付けることは可能なのか、社会公共的な目的の考慮要素としての重み付けによっては結局のところ実質的に市場間の比較衡量を認めたのと同じ結果にならないか、社会公共的な目的は競争制限の意図・目的とどのような関係に立つのか、独占禁止法の解釈による対処をぎりぎり限界まで詰めることは公正取引委員会の独立性（独占禁止法28条等）との関係でどのように評価されるのか等、慎重に検討すべき課題は多いといえよう。

73) この意味において、基本法・一般法である独占禁止法の解釈は「融通無碍」ともいい得る柔軟なものなのかもしれない。この観点は、根岸哲先生（神戸大学名誉教授・甲南大学名誉教授）よりグリーン社会に向けた取組みに係る議論の中でご示唆を賜ったものであり、ここに記して厚く御礼を申し上げたい。ただ、独占禁止法の分析枠組みからの逸脱と事実認定の歪曲ではないかとの批判を受けないように、あくまで独占禁止法の解釈（外延）の明確化という範囲を超えない形で、ハードコア・カルテルも含むカルテル規制の全体的なエンフォースメントが低調とならないように、経済実態に応じた柔軟な適用には歯止めをかける必要はあるだろう。栗田・前掲注69）190-191頁を参照。

程度蓄積してきたといえよう。このような社会公共的な目的は、基本的には総合考慮の枠組みにおける考慮要素の一つとして位置付けられることとなろうか⁷⁴⁾。なお、社会公共的な目的に基づく正当化事由の問題として対処する考え方では、明確な反競争効果が想定される限界事例において、既存の独占禁止法上の考え方と全体的な整合性のとれた形で解決するためのロジックが問題となるかもしれない。因果関係論の問題として対処する考え方と社会公共的な目的に基づく正当化事由の問題として対処する考え方は、具体的な事案（地域の実情等）も踏まえつつ、使い分けたり、組み合わせせたりする総合的・包括的なアプローチも考えられるだろう。

3 競争政策の観点からさらなる説明が求められる可能性

第三に、広島市中心部における均一運賃の設定に係る共同経営計画においては、均一運賃エリアを拡大してはいるものの、路線バスについて190円の運賃を220円に値上げしている（電車についても、190円の運賃を220円に値上げしている）。これは、確かに「定額の運賃又は料金を設定する行為」（特例法9条1項1号）となりそうであるが、15-16%という相当程度の値上げも伴っており、運賃・料金に係る競争に直接的な影響を及ぼすともいえる（ただし、共同経営を行った場合でも、共同経営の対象となる路線バスの収支は赤字のままなようである）。

74) ある市場での競争制限効果を他の市場での競争促進効果や消費者利益により正当化することはできないことが指摘されている。泉水・前掲注12) 250頁注91参照。なお、公正取引委員会・前掲注71) はじめに・2においては、「ある具体的な事業者等の取組に競争制限効果が見込まれつつ競争促進効果も見込まれる場合、当該取組の目的の合理性及び手段の相当性（より制限的でない他の代替的手段があるか等）を勘案しつつ、当該取組から生じる競争制限効果と競争促進効果を総合的に考慮して、当該取組が独占禁止法上問題となるか否か判断されることとなる」とされている。パブリックコメントにおける意見に対する考え方という形ではあるものの、ここでの手段の相当性は、総合考慮の一つの要素にすぎない（そして、取組の競争促進効果によっては、より制限的でない他の代替的手段が存在する取組であっても、独占禁止法上問題ないと判断される場合はある）ことが前提となっているようである。公正取引委員会「『グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方』（案）に対する意見の概要及びそれに対する考え方」意見1-24に対する考え方参照。

本件は、特例法を用いるとしても、競争政策の観点からさらなる説明が望ましいようにも思われる。例えば、認可の基準である「利用者に対して不当な不利益を生ずるおそれがあると認められないこと」（特例法11条1項4号）や「基盤的サービスの提供の維持を図るために必要な限度を超えない範囲内のものであること」（特例法11条1項5号）等の該当性については慎重に吟味する必要があるのではなかろうか。

なお、本件において、道路運送法の適用除外規定を適用できるかは注意深く検討する必要があるかもしれない。運賃・料金に関する協定については、市場メカニズムの機能を失わせるものとして、独占禁止法上もっとも悪性が強いこと等から、特別の事情があるごく例外的な場合を除き、除外の対象とならないと指摘されているところである⁷⁵⁾。また、本件は、独占禁止法の解釈論の観点から社会公共的な目的に基づく正当化事由の問題として正当化できるかも慎重に検討する必要があるかもしれない。

VI 結びに代えて

従来の適用除外立法のほとんどが不当な取引制限との関係を整序する必要から設けられてきていることを考慮すれば、乗合バス事業者の共同経営協定の促進を図るためには適用除外規定が必要になるとも指摘されている。とはいえ、「公正且つ自由な競争」（独占禁止法1条）という「原則」の位置を占める重要な基本法・一般法としての独占禁止法の立法の趣旨・目的を可能な限り尊重するべきであることに鑑みると、特例法の運用にあたっては、特例法の政策目的の達成に「必要な限度を超えない範囲内」にとどめるという謙抑的な態度が望まれることになる（特例法11条1項5号等参照⁷⁶⁾。

公正取引委員会は、2023年3月2日、リニューアルしたホームページ

75) 岸井・前掲注32) 343-344頁参照。

76) 柳武史「独占禁止法の特例法（令和2年法律第32号）をめぐる解釈・運用上の課題について」土田和博ほか編『現代経済法の課題と理論 金井貴嗣先生古稀祝賀論文集』（弘文堂、2022年）482-483頁。

(<https://www.jftc.go.jp>) を公開している⁷⁷⁾。新しいホームページのトップページには、「公正で自由な競争が持続的な成長と生活水準を向上させる」との標語が掲げられている。もちろん、ここでの「持続的な成長」とは、基本的には、競争政策の的確な実施こそが独占禁止法1条に掲げる法目的の達成に繋がるとの立場を表明したものといえよう。ただ、人口減少社会への対応の文脈では、そのような競争政策、すなわち独占禁止法の解釈の中で、社会公共的な目的の考慮等を通して、持続性（地域の基盤企業ないしインフラの将来にわたる業務の持続性の確保）をも規範的に包摂することは可能なのではないだろうか。

今後も継続的に特例法の運用動向を注視するとともに、特例法の廃止等を含む将来の議論に備えて、その射程や位置付けを明らかにしていく必要があるだろう。そして、そのような作業と並行して、独占禁止法の解釈（外延）の明確化や道路運送法の適用除外規定の意義や限界も探究していくことが求められよう。

77) 公正取引委員会「公正取引委員会ホームページのリニューアルについて」（令和5年2月27日）。