

令和4年度答申第52号
令和4年11月8日

諮問番号 令和4年度諮問第43号（令和4年8月24日諮問）
審査庁 国土交通大臣
事件名 一般乗合旅客自動車運送事業の事業計画変更認可申請却下処分に関する件

答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求は棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

本件は、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が、道路運送法（昭和26年法律第183号）15条1項の規定に基づき一般乗合旅客自動車運送事業の事業計画の変更認可申請（以下「本件変更認可申請」という。）をしたところ、A運輸局長（以下「処分庁」という。）が、同条2項において準用する同法6条1号及び2号に適合しないとして、これを却下する処分（以下「本件却下処分」という。）をしたことから、審査請求人がこれを不服として審査請求をした事案である。

1 関係する法令の定め

（1）旅客自動車運送事業の種類

道路運送法2条3項は、この法律で「旅客自動車運送事業」とは、他人の需要に応じ、有償で、自動車を使用して旅客を運送する事業であって、次条に掲げるものをいうと規定し、同法3条は、旅客自動車運送事業の種

類は、①一般旅客自動車運送事業（次の②以外の旅客自動車運送事業）と②特定旅客自動車運送事業（特定の者の需要に応じ、一定の範囲の旅客を運送する旅客自動車運送事業）とする旨規定し、①の種別として、（i）一般乗合旅客自動車運送事業（乗合旅客を運送するもの）、（ii）一般貸切旅客自動車運送事業（一個の契約により国土交通省令で定める乗車定員以上の自動車を貸し切って旅客を運送するもの）及び（iii）一般乗用旅客自動車運送事業（一個の契約により（ii）の国土交通省令で定める乗車定員未満の自動車を貸し切って旅客を運送するもの）を掲げる。

（2）一般旅客自動車運送事業の許可

ア 道路運送法4条1項は、一般旅客自動車運送事業を經營しようとする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならないと規定し、同条2項は、同事業の許可は、同事業の種別（上記（1）（i）から（iii）まで）について行うと規定する。

イ 道路運送法5条1項は、一般旅客自動車運送事業の許可を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した申請書を国土交通大臣に提出しなければならないと規定し、同項3号は、路線又は営業区域、営業所の名称及び位置、営業所ごとに配置する事業用自動車の数その他の一般旅客自動車運送事業の種別（一般乗合旅客自動車運送事業にあつては、路線定期運行（路線を定めて定期的に運行する自動車による乗合旅客の運送をいう。以下同じ。）その他の国土交通省令で定める運行の態様の別を含む。）ごとに国土交通省令で定める事項に関する事業計画を掲げる。

（3）一般旅客自動車運送事業の許可基準

道路運送法6条は、国土交通大臣は、一般旅客自動車運送事業の許可をしようとするときは、次の基準に適合するかどうかを審査して、これをしなければならないと規定し、①当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切なものであること（1号）、②前号に掲げるもののほか、当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること（2号）、③当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること（3号）を掲げる。

（4）一般旅客自動車運送事業の事業計画の変更

道路運送法15条1項は、一般旅客自動車運送事業者は、事業計画の変更（同条3項等により届出で足りるものを除く。）をしようとするときは、国土交通大臣の認可を受けなければならない旨規定し、同条2項は、同法6条の規定（上記（3））は、前項の認可について準用すると規定する。

(5) 権限の委任

道路運送法 88 条 2 項は、同法第 2 章（旅客自動車運送事業）等に規定する国土交通大臣の権限は、政令で定めるところにより、地方運輸局長に委任することができる旨規定する。

これを受けて、道路運送法施行令（昭和 26 年政令第 250 号）1 条 1 項は、一般乗合旅客自動車運送事業に関する道路運送法第 2 章等に規定する国土交通大臣の権限であって、次に掲げるものは、地方運輸局長に委任する旨規定し、同項 6 号は、同法 15 条 1 項の規定による事業計画の変更（路線の新設に関するものにあつては、当該事業に係る路線が地方路線である場合に限る。）の認可等を掲げる。

2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は、以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、平成 24 年 3 月 19 日、処分庁から、一般乗合旅客自動車運送事業の許可を受けたところ、令和 3 年 1 月 5 日、処分庁に対し、道路運送法 15 条 1 項に基づき、路線延長及び停留所の新設を内容とする事業計画の変更認可申請（本件変更認可申請）をした。

（審査請求人事業者台帳、一般乗合旅客自動車運送事業の事業計画変更認可申請書）

- (2) 処分庁は、令和 3 年 8 月 6 日付けで、審査請求人に対し、本件変更認可申請は、道路運送法 15 条 2 項において準用する同法 6 条 1 号及び 2 号に適合しないとして、これを却下する処分（本件却下処分）をした。本件却下処分の理由については、その通知書に記載されるとともに、同日付けで、A 運輸局自動車交通部長から書面が発出されている。

（一般乗合旅客自動車運送事業の事業計画変更認可申請について、一般乗合旅客自動車運送事業の事業計画変更認可申請の却下の理由について）

- (3) 審査請求人は、令和 3 年 10 月 22 日、審査庁に対し、本件却下処分を不服として本件審査請求をした。

（審査請求書）

- (4) 審査庁は、令和 4 年 8 月 24 日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして本件諮問をした。

（諮問書、諮問説明書）

3 審査請求人の主張の要旨

- (1) 処分庁は、本件変更認可申請が、「一般乗合旅客自動車運送事業に係る

経営許可申請事案の審査基準について」（平成18年9月29日付けA運輸局公示第69号。以下「本件許可審査基準」という。）の記「2. 事業の適切性」の「（1）路線定期運行（中略）を行う場合にあっては、路線の設定が、事業用自動車の運行上問題のないものであること。」並びに記「3. 路線定期運行に係る事業計画等」の「（6）停留所」の「①事業用自動車の運行上問題のないものであること。」及び「②申請者が、原則として3年以上の使用権原を有するものであること。」の各規定に適合しないとして、本件却下処分をした。

しかし、本件却下処分は、実質的には、法令上求められていない「競合他社の承諾」という審査基準を加重してされたもので、裁量権の逸脱・濫用があり、違法であるから、速やかに取り消されるべきである。

（2）事業用自動車の運行上問題のないものであることについて

本件変更認可申請は、審査請求人が運行する3路線について、B停留所とC停留所の各停留所の間に、D駅Eロバスターミナル（以下「本件バスターミナル」という。）構内に「D駅」という停留所（以下「本件新設停留所」という。）を新設し、本件バスターミナル構内に乗り入れるという若干の路線の延長及び停留所の新設を内容とするものである。

審査請求人の運行計画は、Fの公共交通の出発地点（結節点）ともいえる本件バスターミナルへの乗り入れの認可を求めるものであるから、それ自体、十分合理性を有する。本件バスターミナルは、既存事業者が既に6社乗り入れており、ピーク時には相当の本数の路線バスが出入りしているものの、仮にG（審査請求人が運行する路線バスの名称）が乗り入れたとしても、その乗り入れ総本数は地権者・管理権者であるH及びF市が試算した限界値をなお下回っているため、F市が行った現地調査においても、その運行計画に何ら問題は指摘されておらず、運行上何ら問題のないものであることは明らかである。

（3）停留所の使用権原について

本件変更認可申請については、本件新設停留所の管理権者たるHの承諾を得ることができず、形式的に本件許可審査基準の要件を充足していないが、実質的にはHが承諾を出すための利用基準は充足している。

Hが承諾書を提出しないのは、競合他社が乗り入れに反対しているからにはほかならず、実質的には「土地管理者の承諾」ではなく、「競合他社の承諾」が問題となっている。道路運送法の趣旨目的、本件バスターミナル

の公的性格、管理権者の公的性格、管理権者の被る不利益、競合他社の対応の内実、利用者の利益等からすれば、処分庁は、本件変更認可申請を形式的に審査したことにより、結果的に道路運送法6条では直接保護されていない競合他社の利益を保護することとなり、道路運送法の趣旨目的を没却することになり、結論として著しく不合理な結果となっている。

審査請求人に対する競合他社の行動は、正当な理由なく、正当な競争手段を逸脱するもの、すなわち私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和22年法律第54号。以下「独占禁止法」という。）にすら違反するものであり、そのような強硬な手段に出る競合他社から審査請求人が同意を取り付けることは実現不可能である。

本件バスターミナルは、極めて公益的性格の強い土地であり、本来は広く開放されるべきものである。また、管理権者であるHが承諾を与えたとしても、Hには特段不利益もなく、承諾を拒絶しているのは、実質的には道路運送法では考慮に入られていない競合他社の利益追求のための反対意思を尊重したものであり、かつ競合他社の審査請求人に対する排除行為は、独占禁止法に抵触する違反行為である。

- (4) 以上のとおり、本件変更認可申請に対し、本件許可審査基準を形式的に適用してされた本件却下処分は、裁量権の逸脱・濫用があり、違法であるから、速やかに取り消されるべきである。

第2 諮問に係る審査庁の判断

- 1 審査庁は、審理員意見書のとおり本件審査請求は理由がないから、棄却すべきであるとしている。
- 2 審理員の意見の概要は、以下のとおりである。
 - (1) 「一般乗合旅客自動車運送事業に係る事業計画変更認可申請事案等の審査基準について」（平成18年9月29日付けA運輸局公示第70号。以下「本件変更認可等審査基準」）で準用する本件許可審査基準の記「2. 事業の適切性」の「(1) 路線定期運行（中略）を行う場合にあつては、路線の設定が、事業用自動車の運行上問題のないものであること。」及び記「3. 路線定期運行に係る事業計画等」の「(6) 停留所」の「①事業用自動車の運行上問題のないものであること。」の各規定は、道路運送法6条1号及び2号の許可基準を具体化したものであり、道路運送法の目的である輸送の安全の確保や利用者の利益の保護及びその利便の増進を損なう結果を防止する趣旨で定められたものと考えられる。

仮に、処分庁が、申請者が申請路線又は申請停留所の法的な使用権原を有していない事業計画変更認可申請を認可したとしても、申請者は当該申請路線又は当該申請停留所の使用権原を有していないのであるから、当該申請路線又は当該申請停留所の管理者によってそこから排除されることになる。そのような場合には、道路運送法の目的である輸送の安全の確保、利用者の利益の保護及びその利便の増進を損なう事態が発生することとなるから、処分庁が、申請路線又は申請停留所が「運行上問題のない」かどうかを判断するに当たっては、申請者が申請路線又は申請停留所の法的な使用権原を有しているかについても考慮することは妥当である。

- (2) 本件変更認可等審査基準で準用する本件許可審査基準の記「3. 路線定期運行に係る事業計画等」の「(6) 停留所」の「②申請者が、原則として3年以上の使用権原を有するものであること。」の規定についても、道路運送法6条1号及び2号の許可基準を具体化したものであり、道路運送法の目的である輸送の安全の確保や利用者の利益の保護及びその利便の増進を損なう結果を防止する趣旨で定められたものと考えられる。
- (3) 本件変更認可等審査基準の記「8. 挙証等」の「申請内容について、客観的な挙証があり、かつ、合理的な陳述がなされるものであること。」の規定については、処分庁が一般乗合旅客自動車運送事業の事業計画変更認可申請に対する審査を公正かつ適正に行うため、申請者に対し申請内容の裏付けを求めることとした規定であると解される。
- (4) これを本件についてみると、本件バスターミナルへの乗り入れ及び本件新設停留所の使用について承諾を行う管理者はHであると認められるところ、処分庁宛ての回答書の内容に照らしても、Hが審査請求人による本件バスターミナルへの乗り入れ及び本件新設停留所の使用を承諾していないことは明らかであり、本件変更認可申請は上記(1)及び(2)の各規定に適合していない。

また、審査請求人は、実質的にはHが承諾を出すための要件は充足していると主張しているが、承諾の可否の決定権限は、Hが有しているのであって、Hが、処分庁宛ての回答書において審査請求人に対する使用権原について明確に「無」と回答している以上、処分庁は、Hの決定の過程に関与することができる法的権限やHの決定とは異なる決定を独自に行うことができる法的権限を何ら有していないのであるから、審査請求人は本件新設停留所についての使用権原を有していないと判断せざるを得ない。

さらに、審査請求人は、本件却下処分は、実質的には法令上認められていない「競合他社の承諾」という審査基準を加重した上、かかる要件不充足を理由に行われたものであり、競合他社の対応の内実等の個別的事情を鑑みることなく、本件変更認可申請を形式的に審査し、結果的に道路運送法6条では直接保護されていない競合他社の利益を保護することとなっているため、道路運送法の趣旨目的を没却しており、結論として著しく不合理な結果となっていると主張する。確かに、同法15条2項が準用する同法6条の許可基準、本件変更認可等審査基準及び本件許可審査基準には、競合する既存事業者の利益を保護する趣旨は含まれていない。しかし、本件却下処分は、上記のとおり、処分庁が道路運送法の目的である輸送の安全の確保や利用者の利益の保護及びその利便の増進を損なう結果を防止する観点から行われたものであるから、「競合他社の承諾」という審査基準を加重し、かかる要件不充足を理由に行われたものであるとはいえないし、また、本件変更認可申請を形式的に審査したともいえず、道路運送法の趣旨目的を没却しており、結論として著しく不合理な結果となっているとはいえない。

- (5) そのほか、審査請求人は、競合他社の審査請求人に対する排除行為は、独占禁止法に抵触する違法行為であると主張するが、独占禁止法は、公正取引委員会が所管する法律であるから、審理員又は審査庁において、その違法性についての判断はできない。
- (6) 以上のとおり、本件変更認可申請は、本件変更認可等審査基準で準用する本件許可審査基準の規定に適合しておらず、結果として、道路運送法15条2項で準用する同法6条の許可基準に適合していないことから、本件却下処分は違法又は不当であるとはいえない。

以上のとおり、本件審査請求は理由がないから、棄却されるべきである。

第3 当審査会の判断

当審査会は、令和4年8月24日、審査庁から諮問を受け、同年9月8日、同月29日、同年10月6日、同月13日及び同年11月4日の計5回、調査審議をした。

また、審査庁から、令和4年10月7日に主張書面及び資料の提出を、審査請求人から、同年10月31日に主張書面及び資料の提出を、それぞれ受けた。

1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

- (1) 一件記録によれば、本件審査請求の受付（令和3年10月22日）から

本件諮問（令和4年8月24日）までに約10か月の期間を要しているところ、特に、審査請求人の反論書に対して処分庁から再弁明書の提出はなくその提出期限（同年4月15日）を経過し、審理員の質問に対する処分庁の回答（同年4月18日付け）を受けてから審理の終結を通知（同年8月1日付け）するまでに約3か月半を要している。再弁明書の提出期限の直前に審理員の指名替えがあったとはいえ、審理の終結までにこのような期間を要したことについて、特段の理由があったとは認められない。

また、上記の指名替え後の審理員は、処分庁に対し、本件変更認可申請の申請書一式の写しを提出するよう求めている。そうすると、指名替え前の審理員は、その提出を求めず、審査請求人の申請内容を確認することなしに審理を進めていたことになるところ、審理関係人の主張を踏まえて争点を把握することは勿論であるが、処分庁がいかなる申請に対して本件却下処分をしたのかを確認することは、事件の概要や争点の把握の前提となるものである。当該審理員は、申請内容を把握して審理を進める必要があった。

審査庁は、審理員名簿に掲載されている者又は審理員となることが見込まれる者に対し研修を行うなどして、簡易迅速かつ公正な審理の実現を図る必要がある。

- (2) 上記(1)で指摘した点以外では、本件諮問に至るまでの一連の手續に特段違法又は不当と認めるべき点はうかがわれない。

2 本件却下処分の適法性及び妥当性について

- (1) 一般旅客自動車運送事業の事業計画の変更の認可については、同事業の許可の基準（道路運送法6条）が準用される（同法15条2項）、同法6条は、当該事業の計画が輸送の安全を確保するため適切なものであること（1号）、前号に掲げるもののほか、当該事業の遂行上適切な計画を有するものであること（2号）、当該事業を自ら適確に遂行するに足る能力を有するものであること（3号）という抽象的かつ概括的な文言を使用し、具体的な基準を定めているものではない。

そして、同事業の許可及び事業計画の変更認可の許否の審査に際しては、当該事業の実態等を踏まえた専門技術的な検討を要するから、同法6条は、その許否の判断を、そうした知見を有する国土交通大臣（地方運輸局長）の合理的な裁量に委ねたものと解される。

上記裁量権の行使につき、処分庁は、具体的な審査基準として、本件許

可審査基準及び本件変更認可等審査基準を策定しているところ、このような審査基準の策定についても、処分庁の合理的な裁量に委ねられているものと解される。

- (2) 本件変更認可等審査基準（記1. (1)）において準用する本件許可審査基準の記「2. 事業の適切性」の「(1) 路線定期運行（中略）を行う場合にあつては、路線の設定が、事業用自動車の運行上問題のないものであること。」及び記「3. 路線定期運行に係る事業計画等」の「(6) 停留所」の「①事業用自動車の運行上問題のないものであること。」の各基準については、道路運送法6条1号及び2号を具体化するものとして特段不合理的な点はみられないから、処分庁の合理的な裁量の範囲内とすることができる。

また、同じく準用する上記の「(6) 停留所」は「②申請者が、原則として3年以上の使用権原を有するものであること。」を掲げる。申請者が停留所の使用権原を有しない場合には、停留所を適法に使用することができず、事業計画の遂行が一般的に困難であると考えられる上、仮に停留所を使用した場合には、その管理者から排除されるなどして、輸送の安全が損なわれる事態が生じるおそれがある。そうすると、上記基準は、そのような事態を防止する趣旨の基準として、処分庁の合理的な裁量の範囲内とすることができる。

- (3) これを本件についてみると、本件変更認可申請は、審査請求人が運行する3系統の路線について、本件バスターミナル構内のa番乗り場に停留所を新設し、それに伴って路線を延長することを内容とするものである（一般乗合旅客自動車運送事業の事業計画変更認可申請書）。本件新設停留所が所在するF市I地の所有者はF市であるが（位置関係図、登記事項証明書）、バス、タクシー等の本件バスターミナルへの乗り入れ及び駐車承認は、Hが行うものとされており（D駅前広場の管理運営に関する協定書）、Hは、審査請求人に対し、本件バスターミナルに乗り入れ、本件新設停留所を使用する権原を与えていない（D駅E口構内バスターミナルの使用権原に関するH宛て照会文書及び回答）。

したがって、審査請求人は本件バスターミナルに乗り入れ、本件新設停留所を使用する権原を有しないから、乗り入れたとしても管理者から排除されることになり、本件許可審査基準（記2. (1) 及び記3. (6) ①）にいう「事業用自動車の運行上問題のないものであること。」に該当する

とはいえない。よって、本件変更認可申請は、本件許可審査基準（記2.（1）及び記3.（6）①）に適合せず、また、本件許可審査基準（記3.（6）②）に適合しないというべきである。

（4）なお、審査請求人は、本件変更認可申請について、乗り入れ総本数は限界値を下回っており、F市の現地調査でも問題は指摘されていないから、事業用自動車の運行上問題がないと主張する。

しかし、F市によれば、審査請求人による本件バスターミナルへの乗り入れは技術的に可能とされている一方で、本件バスターミナル内での運行の安全確保は事業者間の譲り合いが前提とされている（事業計画変更認可申請に関する意見照会について（回答））。そして、審査請求人の乗り入れについて、既存事業者の同意が得られていないことからすると（F市公共交通網形成協議会第8回協議会資料等）、既存事業者との適切な調整は期待し難く、多くの事業者のバスが多数乗り入れるという本件バスターミナルの特性上、安全に乗り入れることができるとはいえない。そうすると、乗り入れる権原がないのみならず、実質的にみても、事業用自動車の運行上問題がないとはいえない。

また、審査請求人は、本件却下処分が「競合他社の承諾」という法令上求められていない要件を加重して行われたもので、本件許可審査基準を形式的に適用したことにより著しく不合理な結果となっていると主張し、当審査会に提出した主張書面においても重ねて主張する。

そこで検討すると、Hは、本件バスターミナルの運用について、①乗り入れ対応能力の範囲内、②バース（乗り場）の運用可、③実運行上の相互配慮の3点について支障がなければ、乗り入れを承認することが基本であるという立場であり（駅前広場管理者たるHとしての駅前広場の運用について（周知））、審査請求人による本件バスターミナルへの乗り入れについては、上記①の乗り入れ対応能力の範囲内であることが確認できたとしているが、上記②及び③について、審査請求人においてバス事業者間等での調整同意を得るよう求めている（D駅E口構内乗入れ申し入れ書について（回答））。

そうすると、既存事業者の承諾が結果的に必要となったとしても、それは本件バスターミナルへの乗り入れの判断権者たるHの承認方針の問題であり、処分庁はその方針に介入することはできないのであるから、処分庁が法令にない要件を加重したということとはできない。また、Hは、実運行

上の相互配慮を承認条件の一つとして掲げており（上記③）、事業者間の調整同意を求めるのは、新規乗り入れに際しての安全確保を求めているのであって、単に既存事業者の了承を求めているわけではないと解される。そして、本件変更認可申請については、審査請求人に本件バスターミナルに乗り入れ、本件新設停留所を使用する権原がなく、実質的にみても、事業用自動車の運行上問題がないとはいえないことは上記のとおりであるから、著しく不合理な結果となっているともいえない。

したがって、審査請求人の上記主張はいずれも採用することができない。

（5）結論

以上によれば、本件却下処分が違法又は不当ということはできない。

3 付言

本件却下処分の令和3年8月6日付け通知書には、道路運送法15条2項において準用する同法6条1号及び2号に適合しないため却下するとした上で、その理由として、本件許可審査基準の記2.（1）並びに記3.（6）①及び②に適合する客観的な挙証がなされていない旨が記載されており、さらに、同日付けのA運輸局自動車交通部長名義の書面には、本件却下処分に当たり上記基準に適合する客観的な挙証がなされていないと判断した具体的な理由が記載されている。

申請者は、この二つの書面を併せ見ることで、本件却下処分の理由を具体的に了知することができるのであるが、本来、処分の理由を提示すべき主体は処分庁であるし（行政手続法（平成5年法律第88号）8条1項）、理由を提示する書面が2通に分けられていることは申請者にとって分かりやすいものとはいえない。今後、処分庁が同種の処分をする際には、処分庁の一の書面をもって理由を提示することが求められる。

また、上記の通知書及び書面には、上記のとおり本件却下処分の理由として本件許可審査基準が示されているが、指名替え後の審理員が処分庁に確認したとおり、本来、本件変更認可申請に係る審査基準は、本件変更認可等審査基準であって、これにおいて準用する本件許可審査基準を適用した結果であることは明示されていない。処分庁は、今後、処分の理由として審査基準の適用関係を正確に示す必要がある。

4 まとめ

以上によれば、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第3部会

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 委 | 員 | 三 | 宅 | 俊 | 光 |
| 委 | 員 | 佐 | 脇 | 敦 | 子 |
| 委 | 員 | 中 | 原 | 茂 | 樹 |