

論 説

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

藤 田 稔

はじめに

1. 事案の概要

1-1 富士交通の参入と撤退までの経緯

1-1-1 仙台・福島線と仙台・郡山線の競争の経緯

1-1-2 仙台・山形線の競争の経緯

2. 公取委による対応の検討

2-1 2003年5月14日公表の公取委の対応

2-2 道路運送法の規制緩和と公取委による高速バスの共同運行に係る独占禁止法上の考え方を見直し

2-3 2005年2月3日公表の公取委の対応

3. 運賃の低価格設定の適法性の検討

結び

はじめに

2000年に公布され2002年に施行された道路運送法改正による規制改革の後に、東北地方の高速バス路線のうち、仙台・福島線と仙台・郡山線、仙台・山形線に新規参入が行われ、既存業者との間で激しい競争が行われて、参入した事業者は民事再生法の適用を申請して撤退した。公取委は、審査を行ったが、既存業者に対して注意を行ったのみで、行政処分

が採られることはなく終了した。公取委は本件を最終的には共同運行の問題として処理しており、公取委の高速バスの共同運行の考え方は現在の公取委HPにも掲載されている。本件に関連すると思われる司法試験の問題も作成されて、設問に関して議論が行われた。

本稿は、事案を回顧し、その後の独禁法の法理の発展も踏まえて、当時の公取委の対応を分析して問題点を指摘して、事案の処理の評価を試みるとともに、規制改革と競争政策の展開における独占禁止法による競争政策の限界にも言及する。

1. 事案の概要

1-1 富士交通の参入と撤退までの経緯

本件に関しては、当時、公取委HPに公取委の対応が掲載されていた。公取委が本件の問題の事実関係をどのように認識して対応したかを示す重要な資料である。そこには事業者の実名は掲載されていない。しかしながら、当時の仙台市や山形市、福島市の住民には広く知られた事実であり、新聞報道も繰り返し行われた。以下では、朝日新聞データベースと読売新聞データベースから検索して得た新聞報道を基に、事業者の実名も示しつつ、新規参入がどのように行われ、既存業者がどう対応したか、新規参入業者が撤退した競争の経緯をまとめる。公取委発表文にはない事実関係のある程度、うかがい知ることができる。

本件の競争と公取委の対応を評価するには、現在の状況もベンチマークとして参考になろう。現在の仙台・福島線は、当時と同じ3社の共同運行が行われている。運賃は3社で同額であり、大人の運賃で片道1200円、2枚つづり2000円、6枚つづり5700円である。便数は、平日で福島交通が往復15便、宮城交通が往復6便、JRバス東北が往復3便、合計往復24便である。

現在の仙台・郡山線は、2社の共同運行であり、運賃は2社で同額であり、大人の運賃で片道2300円、2枚つづり3700円、6枚つづり9900円である。便数は、平日で福島交通が往復11便、宮城交通が往復4便で合計往復15便である。

現在の仙台・山形線は、2社の共同運行であり、運賃は2社で同額であり、大人の運賃で片道950円、2回券1700円、6回券4800円である。便数は、平日で山形交通が往復40便、宮城交通が往復40便、合計往復80便である。

1-1-1 仙台・福島線と仙台・郡山線の競争の経緯

新規参入は、まず、仙台・福島線と仙台・郡山線に行われた。新規参入を行ったのは、宮城県で貸切バス事業・観光バス事業を営んでいた富士交通である⁽¹⁾。東北運輸局は2002年9月15日に許可し、富士交通は10月5日から運行を開始した。仙台・福島間は平日9往復、土日6往復で、料金は片道900円、往復1700円、仙台・郡山間は平日4往復、土日2往復で、片道1800円、往復3400円であった（読売新聞2002年10月6日）。

仙台・福島線と仙台・郡山線では、以前から、宮城交通、JRバス東北、福島交通が共同運行を行っていた（朝日新聞2002年11月15日）。2001年8月には、福島線を往復36便に、郡山線を往復24便に増便していた（読売新聞2002年4月9日）。3社は富士交通が参入する2カ月前の2002年8月に仙台・福島間往復1600円の割引運賃を導入した（朝日新聞2002年11月15日）。富士交通は参入後に値下げして同額となった（朝日2003年5月15日）。

(1) 観光バスは季節による収入の変動が激しく、本業の貸し切りバス事業は、バブル経済の崩壊以降、需要低迷で慢性的な不採算状態に陥ったので、道路運送法の規制緩和を機に高速バス路線に参入したとのことである（朝日新聞2002年11月15日 読売新聞2004年8月25日）。

公取委が2003年5月15日に後述のような注意を既存業者3社に対して行った後、富士交通は5月20日から、福島線を20便から26便に、郡山線を11便から16便に増便した。仙台・福島間の往復運賃を1500円から1400円に、仙台・郡山間の往復運賃を3000円から2600円に値下げした（読売新聞2003年5月21日）。

仙台・福島間、仙台・郡山間は、JRを利用して移動することもできる。JR東日本は、2003年6月1日から9月30日まで期間限定で、仙台・福島間を1300円で往復できる割引乗車券を発売した⁽²⁾（読売新聞2003年5月28日）。既存業者3社は、7月から福島線を24便増便して60便とするとともに、4500円の6回券を販売した（読売新聞2003年10月23日）。

その後、白河市の観光バス会社の桜交通⁽³⁾が、2003年12月28日から富士交通と共同運行を開始した。仙台・福島線が片道800円、往復1400円、仙台・郡山線が、郡山駅前から片道1800円、往復2600円に運賃が設定された。運行総本数は、富士交通と合わせて、福島線が15便から19便に、郡山線が10便から16便に増え、乗車券も共通であった（読売新聞2003年12月27日）。

既存業者3社は共同運行する福島線と郡山線の専用回数券（2枚）を200円、2004年2月20日に値下げして、福島往復1200円、郡山往復2400円に設定し、5月19日までの3か月限定だが、延長もあり得るとした。

(2) 正規運賃は片道1280円で、割引率は約49.2%で、富士交通の往復1400円より片道50円安くなる、土日祭日限定の新幹線・在来線を利用できる「福島・仙台週末往復切符」3500円があるが、1日当たり利用客数は約6千人と横ばい状態なので、有効期間を2日間に延ばして、新幹線特急券との併用もできる新乗車券を企画し、発売に合わせて、福島・仙台間を約70分で運行する快速列車（1日3往復）を土日祭日に2往復増発すると報じられた（読売新聞2003年5月28日）。

(3) 桜交通は、福島や郡山営業所の車庫を富士交通に貸すなど、提携を深めてきたと報じられた（朝日新聞2003年12月20日）。

他方、富士交通側は、既に1月10日から3月末までの予定で、福島往復1200円、郡山往復2400円としていた（読売新聞2004年2月25日）。2004年5月、富士交通と桜交通は、共同運行する高速バスの往復券を100円値下げして、福島往復1100円に、郡山往復2300円に値下げし、回数券を発行しては福島線（10枚）を5000円、郡山線（6枚）を6000円で販売するとともに、客室乗務員の搭乗と飲物サービスを廃止した（朝日新聞2004年5月27日）。しかしながら、2004年8月25日に、富士交通は仙台地裁に民事再生法の適用を申請した（朝日新聞2004年8月25日）。

1-1-2 仙台・山形線の競争の経緯

仙台・山形線における事業者間の競争は次のように展開された。

富士交通が、2004年2月7日に運行を始めた。片道800円、往復1500円と、既存業者2社よりも安く設定し、1日15往復であった⁽⁴⁾。仙台・山形線では、山形交通と宮城交通が、仙台・山形間の高速道路が開通していない1980年代前半には、既に共同運行を行っていた。2社の運賃は、片道1000円、往復1800円であった。仙台・山形間は、JR東日本を利用して移動することもできるが、JRは片道1110円、往復1700円で運行していた。富士交通の参入に対して、山形交通は料金は据え置くが、利便性を高めようと40台の往復から大幅増便し、2社で1日60往復にした（朝日新聞2004年2月8日、朝日新聞2004年9月25日、読売新聞2004年2月3日）。便数では山形交通が圧倒的に多く、朝のラッシュ時には10分毎に

(4) 1カ月17000人の利用で、1300万円の収入を見込んでおり、25%のシェア獲得を目指すと報じられていた（朝日新聞2004年2月8日）。富士交通が既存2社よりも300円安く設定できたのは、管理部門が10人で、徹底してコストを抑制しているからと報じられていた。参入後2週間では、富士交通の利用局は予想以上の多さで採算ラインを超えていたとも報道されていた（朝日新聞2004年2月21日）。

発着し、富士交通は1時間に1本だけであり、定期券利用者が全体の3割で利便性は山形交通が圧倒的に強いはずだったが、富士交通の乗客が予想以上に多かったために、運賃の値下げの具体的検討に入った。富士交通の乗客数は参入後20日間で1日平均約509人だった(朝日新聞2004年2月21日)。3月4日には、山形交通が片道1000円を800円に値下げする申請⁽⁵⁾を東北運輸局に行い、宮城交通も近く追従すること、往復券1800円を廃止して、2枚つづりの回数券1500円にすると報じられた(朝日新聞2004年3月4日)。運賃改定は1997年10月以来のことであり、6枚つづりの回数券は、5200円から4400円に下げると報じられた(読売新聞2004年3月4日)。宮城交通が3月5日に山形交通と足並みをそろえる値下げ申請を行った(読売新聞2004年3月6日)。山形交通と宮城交通の値下げは4月には実施され、乗車数が1台20人程度から26人程度へと盛り返し、逆に富士交通は1台15人程度に減らしたと報じられた。富士交通はこれに対して、5枚つづり回数券3500円、通学用が10枚つづり回数券4500円を導入することとし、1枚当たり700円で、既存業者2社の回数券と比べると、1枚33円安いことになると報じられた(読売新聞2004年5月14日)。他方でJR東日本が、4月から仙台・山形間で4枚つづりの回数券(1カ月間有効)を3000円で発売した(朝日新聞2004年3月26日)。

山形交通と宮城交通は、さらに、片道運賃を800円から750円に値下げし、早ければ8月末から実施し、6枚つづりの回数券を4400円から3600円に値下げし、2枚つづりを1500円から1400円に下げるとの方針が報道され、両社が東北運輸局に届出たと報じられた(読売新聞2004年7月19日、7月29日)。その後、富士交通が、8月23日に仙台地裁に民事再生

(5) 新聞報道では、しばしば申請という表現が使われているが、道路運送法上は申請ではなくて届出である。

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——藤田
手続き開始を申し立てたと報じられた（読売新聞2004年8月25日）。

2. 公取委による対応の検討

2-1 2003年5月14日公表の公取委の対応

本件に関して公取委は、「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」と題して、2003年5月14日と2005年2月3日に、それぞれ公取委が取った対応を公表している。

2003年5月14日公表の事案について、「東北地方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」とだけ記載されており、実名は記載されていない。しかし事案の内容が朝日新聞と読売新聞の2003年5月15日の報道と符合することから、仙台・福島線、仙台・郡山線の事案に関する公表と判断できる。

公表文は、公取委が独占禁止法の規定に基づいて審査を行ってきたところ、同法3条（私的独占の禁止）及び第19条（不公正な取引方法第15項〔競争者に対する取引妨害〕に該当）違反につながるおそれがあるものとして、注意を喚起したと述べている。

公表文の被疑事件の概要によると、①3社は、東北地区において高速バス⁽⁶⁾路線の運賃プールを伴う共同運行⁽⁷⁾を行っており、新規参入者が事業許可の申請を行った路線において、3社以外に高速バス事業者は存

(6) 公取委の公表文によれば、高速バスとは、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、おおむね50キロメートル以上の系統を運行する乗合バスをいう。

(7) 公取委の公表文によれば、共同運行とは、路線の起点又は終点どちらか一方にのみ営業拠点を有する複数の乗合バス事業者が、運賃プール等により、共同して当該路線を運行することをいう。また、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いう。

在せず、事業者間で競争がない路線となっていた。②3社は、当該高速バス路線について、新規参入者が事業許可の申請を行った際に、共同して、新規参入者が認可申請した運賃と同等の水準まで運賃を引き下げた。③東北地区における乗合バスの事業許可の申請において、停留所の使用に当たって関係事業者等関係者間の調整を要する場合は、その調整が終了していることが必要とされていることから、新規参入者は、バスプールの管理者に使用の申請をしたところ、3社の同意を得ることを条件として提示されたので3社に同意を求めたが、速やかに同意が得られず、また、運輸局からも、当該事実について確認を求められたことから、事業開始の遅延を回避するため、独自に停留所を設置して運行を開始した。このような公取委による事実認識が示されている。

公取委は、②の行為に対しては、「独占禁止法の規定に直ちに違反するものであるとは認められなかったが、3社以外に高速バス事業者が存在しない路線において、共同運行の形態の下で3社が一体となって新規参入者に対応する行為は、新規参入者の事業活動を排除することとなる場合には、通常の事業者間の競争の範囲を超え、3社間で通謀して行う私的独占（独占禁止法第3条）として独占禁止法違反につながるおそれがある旨の指摘を行い、このような行為を行わないように注意を喚起した」と公表している。

「直ちに違反するものであるとは認められなかった」理由は明らかにしていない。「共同して……運賃を引き下げた」と共同行為が行なわれたとの認識は示している。私的独占の要件について、(1)他に競争事業者が存在しない独占的地位にあり、(2)共同運行の形態の下で一体となって行う行為で、(3)新規参入事業者の事業活動を排除することとなる場合に「違反につながるおそれがある」との認識を示している。価格設定に関しては、独禁法は不公正な取引方法の不当廉売に該当する行為も第19条で禁止しているが、公取委は全く言及していない。

公取委は、③の行為に対しては、「3社が、新規参入者からの協議の求めを拒否した事実は認められなかったが、3社が、それぞれ、正当な理由がないのに、バスプールの使用を同意しないことは、競争者に対する取引妨害（独占禁止法第19条（一般指定第15項に該当））として独占禁止法違反につながるおそれがある旨の指摘を行い、このような行為を行わないように注意を喚起した」と公表している。

協議の求めを拒否したわけではなかったが、なかなか同意しなかったので、富士交通はバスプールの使用を諦めて、別に停留場を設置したと報じられており（読売新聞2003年5月15日）、どの程度まで同意を引き延ばせば違反行為に該当するのかが問題となる。また、この問題では、共同行為として行われたかは問題とされておらず、各事業者の単独行為として問題にされている。同意の拒否は取引の拒絶とも言えないので、一般指定15項の取引妨害が問題にされたのであろう。

バスプールの事業者に対して、バスプールの使用を許可する際、既存事業者の同意を得ることを条件としていたことの見直しを、公取委は要請している。本件でバスプールの事業者はJR東日本だったようであり、富士交通と競争関係にあり、また富士交通と競争を展開していたJR東北バスのグループ会社であった。バスプールの事業者が「付度」によって使用を認めない行動に出た場合には、独禁法の適用は難しくなる。もっとも、本件の場合には、公取委の注意は競争を促進する成果をもたらしたと言える。その後、富士交通に対してバスプールの使用が認められて使用されるようになったと報じられている（読売新聞2003年10月23日）。

公取委はまた、「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」を求めるとともに、高速バスの共同運行に関す

る平成9年作成の独占禁止法の考え方を説明した上で、道路運送法の改正により新規参入が現実には生じている事例が見られるとして、見直しを行う旨、表明した⁽⁸⁾。

2-2 道路運送法の規制緩和と公取委による高速バスの共同運行に係る独占禁止法上の考え方を見直し

公取委は1997年7月の「一般乗合旅客自動車運送事業に係る相談について」において、共同運行における協定に対する独占禁止法の考え方を明らかにしていた（以下では、「1997年の考え方」と表記する）。2003年5月の公取委の対応は、これを参照していたと考えられる。この考え方は、道路運送法の改正による規制緩和の後に新規参入が行われたことを踏まえて見直しが行われて、2004年2月24日に公表された。どのように見直されたのかを以下に検討する。

1997年当時の道路運送法は、6条で、バス事業（一般旅客自動車運送事業）を営もうとする者は運輸大臣の免許を受けなければならないと定めていた。これが2000年改正で免許制が許可制に変更された⁽⁹⁾。名称の変更とともに事業経営が可能になる基準が緩和されたことが重要であろう。2000年改正後の6条の許可基準は、事業計画が輸送の安全を確保するため、その他事業の遂行上適切か、事業をみずから適切に遂行するに足る能力があるかを問題にするものである。1997年の免許基準は、2000年改正後の規定に相当する3号と4号のほか、需給調整が免許の付

(8) 公取委は、その他、国土交通省を通じて日本バス協会に対して会員事業者に周知するように求めたことと、国土交通省に対して要請を行ったことも公表している。

(9) 乗合バスに関する道路運送法の規制改革に関して、若林亜里砂「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48-52頁（2012）を参照。

与の段階で行われており⁽¹⁰⁾、輸送需要が増大しない限り、新規参入が認められることは困難で既存業者が法で守られている状態にあったと考える。

20条で、事業区域を定める一般旅客自動車運送事業を経営する者は、発地及び着地のいずれもがその事業区域外に存する旅客の運送をしてはならないと定められており、現行法も同じである。「いずれもが」との定めであって、高速バスの運行が可能になっている。

2000年改正の前後を通じて、運賃及び料金は主務大臣⁽¹¹⁾の認可を要することに違いはない。しかしながら、1997年法では、運賃及び料金は確定額で定めなければならないと5項で定めており⁽¹²⁾、認可基準を9条2項に1号から5号にわたって定めていた。2000年改正により、認可の基準は、「能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものであるかどうか」となり、認可を受けた運賃等の上限の範囲内で運賃等を定めて届出ることに変更された⁽¹³⁾。道路運送法は、10条で運賃又は料金の割り戻しの禁止、11条で運送約款、12条で運賃・料金等の掲示、13条で運送引受義務を定めており、基本的に2000年改正

(10) 「事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること」(1号)、「当該路線又は事業区域に係る供給輸送力が輸送総需要に対し不均衡とならないもの」(2号)、「その他当該事業の開始が公益上必要であり、かつ、適切なものである」(5号)との基準に適合するかが、審査されることになっていた。

(11) 道路運送法の主務大臣は、制定当初は運輸大臣であり、その後の改正により、国土交通大臣となった。

(12) 4項で「……総収入を減少させないと見込まれる範囲内で、運輸省令で定めるところにより、運用する機関又は区間その他の条件を定めて、……割引を行うことができる。あらかじめ、……届け出なければならない」と一定の柔軟性は認めていた。

(13) 9条6項で国土交通大臣の変更命令が定められている。変更命令の要件は、届出た運賃等が「特定の旅客に対し不当な差別的取扱いをするものであるとき」(2号)、「他の一般旅客自動車運送事業者との間に不当な競争を引き起こすおそれがあるとき」(3号)である。これらの要件は、2000年改正前は、運賃及び料金の認可基準の中に定められていた。

前の規定が現行法でも定められている。

道路運送法は、18条に独占禁止法の除外規定を明文で定めている。19条の主務大臣の認可を受けて行う行為として適用除外の対象となる行為を定めている⁽¹⁴⁾。19条の認可要件で、旅客の利益を不当に害さない、不当に差別的でない、加入及び脱退を不当に制限しない、協定の目的に照らして必要最小限度であることの各号に適合することが定められており、19条の2で、主務大臣は各号に適合しなくなったときは、協定内容の変更を命じ、又は認可を取り消さなければならないことになっている⁽¹⁵⁾。適用除外にならないのは、他に、不公正な取引方法を用いるとき、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も該当する。この適用除外の定め方は、現行法でも基本的に変更されていない。

「1997年の考え方」は、「独占禁止法上問題となる協定の類型」（第1の類型）と「原則として独占禁止法上問題とはならない協定の類型」（第2の類型）を示している。道路運送法の適用除外規定は、該当する協定が独占禁止法に違反しないことを明示しているだけであって、適用除外規定に依拠しなくても独占禁止法に違反しない協定が存在することが前

(14) 19条の認可を受けて行う行為として、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営んで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、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営んで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が定められている。

(15) 19条の3で、主務大臣は認可に際して公取委と協議することが必要で、公取委は19条2項の各号に適合するものでなくなったと認めるときは、主務大臣に対して19条の2の処分の請求ができるとの権限が定められている。この公取委の請求があったときは、官報に公示され、公示後、1月を経過すると、18条の但書で、適用除外の対象から外れる。

提となっている。「第1の類型」として、「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」「上記以外の協定であっても、事業者が協定に参加し又は脱退することを不当に制限する協定は独占禁止法上問題となる」と述べている。そして、「原則として独占禁止法上問題とはならない協定の類型」（第2の類型）として、まず、「一般に、運賃・料金、運行回数及び路線・運行系統等競争手段に関する制限を伴わない協定は、原則として独占禁止法上問題とはならない」とする。その上で、「また、以下の1の類型に該当する協定及び2～6の類型に該当し、かつ、第1の類型に該当しない協定については、原則として独占禁止法上問題とはならない」としている。

この文の趣旨は、どう解すべきであろうか。「1の類型」「2～6の類型」「第1の類型に該当しない」の全てを充たす協定が原則として独占禁止法上問題とならないとされていることは明らかであろう。「かつ」の文言から、「2～6の類型」は、「第1の類型に該当しない」ことも必要と考えられる。「1の類型に該当する協定」は、「第1の類型」に該当しても問題とならない趣旨かが問題であろう。

「2～6の類型」とは、「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」で3つの条件⁽¹⁶⁾を充たすもの、「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・収受・配分に関する協定」、「6 バスターミナル等の設備の共用」である。このうち「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」に関しては、同様の協定は、適用除外規定の道路運送法18条2号にも定められていた。

(16) 3つの条件とは、①全体として競争手段を制限し、需要者の利益を不当に害さないものであり、②当該協定が特定の事業者に対して不当に差別的でないものであって、③事業者には協定の遵守を強制するものではないことである。

「1の類型」とは、「一定の共同経営に関する協定」であり、「(1) 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。」が高速バス路線に関係した類型である¹⁷⁾。

この箇所のみから考えると、「路線分割、市場分割」は独占禁止法上問題となるが、「運賃・料金、運行回数又は運行系統を制限する協定」も独占禁止法上原則として問題とならないとの考え方のように解されよう。その場合、「路線分割、市場分割」はどうして問題にされているのであろうか。新規路線の敷設にあたり、乗客が競合しないように共同経営に当たる事業者間で複数の路線を取り決めることが問題なのであろうか。その場合、各路線は独占状態になることが問題ということなのかも知れないが、共同経営に際して、「運賃・料金、運行回数又は運行系統を制限する協定」が是認されるとすると、競争制限効果にどの程度の違いがあるのか、疑問が生じる。

「1997年の考え方」は、2004年2月24日公表の「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」で見直しが行われた(以下、「2004年の考え方」と表記する)。「2004年の考え方」は、「1 一般に、一般乗合旅客自動車運送事業者(以下単に「事業者」という。)による、運賃・

17) 「(2) 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。」がもう一つの「1の類型」である。

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」と述べており、この部分は、「1997年の考え方」と変更はない。ただ、注が付加された。「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」「また、運賃収入を着券精算する等各事業者の実乗車人数に応じて運賃収入を精算する形態に関する協定であっても、事業者間で運賃、運行回数等について制限することになる場合には、原則として独占禁止法上問題となる」とされている。この注の中の二つの部分は、「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」と「事業者間で運賃、運行回数等について制限することになる場合には」で、取扱いが異なっている。

運賃をプールして、運行回数比で配分する場合には、配分額が乗客数とは無関係に決まることになり、3社間で乗客獲得をめぐる競争するインセンティブは生じない。運賃水準の設定でも、3社全体の総収入が最大になることが各社の収入を最大にすることにつながる。他方、自社の運行回数を多くすれば、自社の収入は増加することになる。運行コストは各社が負担するが、コストを上回る収入が得られる見込みがあると、自社の運行回数を増やそうとするインセンティブはありそうに考える¹⁸⁾。

18) 「2004年の考え方」によると、高速バスの共同運行が初期投資に必要な費用の大きさに照らして単独事業者による参入が困難である等の事情から認められる場合は、運行時刻の協定は是認されることになる。その場合、時刻表の共同決定は運行回数の共同決定に事実上つながり、前者が許されるのであれば、後者もこれに付随するものとして許容されるという解釈も成り立たないではないように思われるという指摘が、2008年度の司法試験問題をめぐる議論の中で行われている。土田和博「選択科目・経済法・解説」別冊法セ198号331頁（2008）。

共通乗車券を発行して各社が販売した場合の着券精算の場合の競争への影響は、他社が販売した乗車券で自社に乗車して収受した乗車券の精算価格によって異なるとの指摘がある。①他社販売乗車券の価格で精算、②自社販売乗車券価格で精算、③共通の卸価格で精算することが考えられるが、①の方式は、乗車人数が多いほど、精算による受け取る金額が大きくなるので、乗車時において自社便を選ばせる競争（非価格の品質・サービス競争）のインセンティブはあるが、乗車券販売の価格競争のインセンティブはない。価格を下げても、乗客が他社便に乗車すれば何も残らない。JR東日本から乗客を奪う可能性はある。②の方式は、安くして多く売っても、他社に乗車されると差額分だけ損をする。販売努力は報われず、かえって価格差を付けない、あるいは他社よりも高く価格を付けるようにインセンティブが働く。③の方式は、精算価格と販売価格との差額分が利益になるので、値下げして多く売るインセンティブが維持される。ただし、精算価格の設定が両社の最低価格の協定と同じ効果をもつ可能性もある。精算価格はできるだけ低くすべきであり、運行に必要な最低限の一人あたりの費用にすることが望ましい。精算価格をこのような水準に設定すると、乗車券の販売数を増加させないと営業利益を増加させられないので、乗車券の販売における価格競争が維持できる¹⁹⁾。

「2004年の考え方」は、次いで、「2 しかしながら、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。こうした高速バスの運行における特性を踏まえると、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以下の協定は、参入可能な事業体を増やすという競争

(19) 河谷清文・中川寛子「検証 第3回司法試験 経済法」ロースクール研究 11号33-34頁 (2008)。

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」として、「ア 事業者が単独では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」と「イ 上記アの目的に基づく協定を既に行っている事業者が単独では当該協定に係る路線を維持することが困難な場合に行われている当該協定」を挙げている。その上で、「ただし、2002年2月に施行された道路運送法の改正によるいわゆる需給調整規制の廃止により、路線への参入が行いやすくなる等、競争環境が変化している中、当該協定に参加する事業者が共同して、競合路線を運行する他の事業者を排除し又は他の事業者による競合路線への新規参入を阻害する行為及び他の事業者が協定に参加し又は協定から脱退することを不当に制限する行為は独占禁止法上問題となる」としている。

「1997年の考え方」では、高速バスの共同運行以外の「独占禁止法上原則として問題とならない類型」が示されていたが、なくなっている。高速バスの共同運行に関しては、「特性に応じた必要な範囲を超えない形で行われる」という限定の文言が加えられた上で、「路線分割、市場分割を行う協定を除き」独占禁止法上問題とならないとしている。「2004年の考え方」で、1と2がどのような位置づけなのかは、公表に際しての説明文で、「今回の考え方で独占禁止法上問題ないとされている場合から外れる場合については、独占禁止法の一般論に基づいて判断されることとなることから、今回の考え方の冒頭において、そ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、そこでいう運賃等の制限に当たる旨を確信的に記述」したと述べている。「特性に応じた必要な範囲を超え」た協定については、1で示された考え方が適用されることになり、「必要な範囲」に入るか否かの判断が大きな

問題になろうが、その説明は行われていない。

高速バスの共同運行が初期投資に必要な費用の大きさに照らして単独事業者による参入が困難である等の事情から、原則として独占法上の問題は無い範囲から除かれる範囲を、「運賃・料金・運行回数・運行系統の制限、または路線分割や市場分割を伴う場合」と把握する文献がある²⁰⁾。他方、「路線分割、市場分割を行う協定以外の運賃・料金、運行回数または運行系統を制限する協定を行っても原則として独占禁止法上の問題とはならない」と把握する見解もある²¹⁾。

「1997年の考え方」の説明文では、「平成9年の考え方では、共同運行に参加する事業者による新規参入者に対応する行為等について触れられていなかったことから、原則として独占禁止法上問題ないと考えられる共同運行であっても、それに参加する事業者が共同して、例えば、新規参入者に対応することによりその事業活動を排除する行為、正当な理由がないのに新規参入者によるバスプール（鉄道の駅前に設置されている乗降場）の使用を同意しない等の新規参入を阻害する行為、事業者が既存の協定から脱退して単独での運行に移行することを不当に制限する行為等は独占禁止法上問題となることを明示したとされている。バスプールの使用を同意しない問題では、2003年5月14日の公取委による注意では取引妨害の問題とされており、単独行為の問題とされていた。共同行為に問題になる行為を限定する趣旨があるのか、共同運行に付随する行為で問題になる行為を確認したに止まるかは明らかではない。

20) 金井・川濱・泉水編『独占禁止法（第6版）』104頁（弘文堂 2018）[宮井]。

21) 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11頁（2014）。なお、共同行為により新規路線を開設することができた旅客運送市場で独占となることを必然なものを競争制限効果があるといきなり考えるのは、いかにも不自然であり、新規商品役務を創り出す共同行為は、行為要件および違法要件のいずれにも当たらないと判断すべきだと指摘している（10頁）。

この「2004年の考え方」の公表後に、公取委による本件の2度目の処理が行われて、2005年2月3日に公表されているので、そこで示された公取委の事実認識と「考え方」を検討することにする。

2-3 2005年2月3日公表の公取委の対応

富士交通が独禁法45条に基づき、公取委に申告していたと報じられていたが（読売新聞2004年8月25日）、公取委の対応は、富士交通が民事再生法の適用を仙台地裁に申請した後に行われた。本件の概要として、仙台・山形線の共同運行と、仙台・福島線の共同運行について、述べており、「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」と説明している。

仙台・福島線については、運賃収入をプールした上で運行回数比に応じて配分する提携方法から、共通乗車券に基づき運賃収入を着券精算する方法に変更するとともに、「運賃の設定、回数券の割引率、運行回数等は、各社が独自に決定すること」「運賃の設定、回数券の割引率、運行回数等について、運輸局への認可申請又は届出の前に3社間で協議を行わないこと」との改善を図ったことから、審査を終了したとしている。

仙台・山形線については、2社が共同運行の運営に関して、「運賃の設定、回数券の割引率、運行回数等は、各社が独自に決定すること」「運賃の設定、回数券の割引率、運行回数等について、運輸局への認可申請又は届出の前に2社間で協議を行わないこと」「各社の運行時刻の調整は、利用者利便のために必要な場合に行うこと」を確認して、共同運行の運営の改善を図ったことから、審査を終了したとしている。

この公表文から、公取委は共同運行自体は独禁法上問題ないとしても、運賃の設定、回数券の割引率、運行回数等の設定を共同して行うことは、少なくとも本件で問題となった三つの路線については、高速バスの共同

運行の「特性に応じた必要な範囲を超えない」ものではないと考えているとみることができよう。

また、「2004年の考え方」は、「事業者が単独では当該協定に係る路線を維持することが困難な場合に行われている」共同運行は、「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」との考え方を示していたが、全国第3番目のドル箱路線と呼ばれている仙台・山形線で単独運行で参入した事業者があったにもかかわらず、「単独では当該協定に係る路線を維持することが困難」であるとして山形交通と宮城交通の共同運行を是認するのならば、共同運行が是認されない事案は、あり得ないのではないかと考える。「事業者が単独では達成し得ない効率性を達成」できる業務提携であり、それが参入してきた事業者を斥ける競争力の基盤にもなっていたようにも見えることから²²⁾、共同運行を是認する理由の説明を改訂する必要があるように考える。

公表文の末尾で、「なお、乗合バス事業者が、運賃、運行回数等について情報交換を行い、共同して競争業者に対抗する行為を行うことは、独占禁止法第3条（私的独占及び不当な取引制限の禁止）違反につながるおそれがあるものであり、当委員会としては、今後とも、公正かつ自由な競争の促進の観点から、高速バスの共同運行について注視していくこととしている」と述べている。あくまで共同行為として競争業者に対抗する行為に問題となる行為を限定しており、運賃の設定、回数券の割引率、運行回数等を共同して決めなければ排除行為の問題は生じないと

22) 一般的にも既存事業者は新規参入事業者に対して有利な地歩を占めていることが多く、その強みを活用して、新規参入業者を斥けることができると指摘されている。Aaron S. Edlin, Stopping Above-Cost Predatory Pricing, 111 Yale L.J. 963 (2002)。

の認識が示されていると言えよう。

既存バス会社が行っていた運賃の引き下げについては、公取委は独禁法違反につながる行為として注意を行うことさえ行っておらず、全く問題のない行為であったと認識していたと考える。

3. 運賃の低価格設定の適法性の検討

(1) 富士交通が経営破綻に追い込まれたのは、既存業者との価格競争に敗れたことであることは、参入と撤退の経緯から明らかであろう。この間、共同運行を行っていた既存事業者の運賃や回数券等の価格の設定は完全に足並みをそろえていた。公取委も仙台・福島線、仙台・郡山線の共同運行の方式が運賃等の共同決定をもたらすことを認めていた。富士交通が撤退後、仙台・山形線では、運賃の改定が数度行われたが、山形交通と宮城交通の運賃に違いが生じたことは記憶にない。運賃は次第に引き上げられて、現在に至っている。仙台・福島線、仙台・郡山線で、共同運行している各社の運賃に違いが生じたと聞いたこともない。

このように本件は競争者を排除する低価格販売の事例であるが、本稿では競争者を排除する低価格販売についての独禁法上の規制全般を不当廉売規制と呼ぶ。ここでいう不当廉売規制には、独禁法の現行規定は、私的独占（禁止規定が3条後段で定義規定は2条5項）の一つの類型である排除型私的独占行為と、不正な取引方法（禁止規定が19条）の行為類型である不当廉売（2条9項3号の行為類型と2条9項6号口に基づく一般指定6項の行為類型）と差別対価（2条9項2号の行為類型と2条9項6号口に基づく一般指定3項の行為類型）が含まれる。

競争者を排除する低価格販売が独禁法で問題となる類型には、①不当に人為的な安値を設定して、競争者を市場から駆逐して、非競争的な状況を作り出す略奪的価格設定、②新規参入者がいるとき、独占的ないし

寡占的な状況を維持するために安値で対抗して、参入の意図をくじき市場支配力の維持・強化をはかる参入阻止、③カルテルないし協調を破った事業者に対し、報復的な安値をもって損失を負わせ、カルテルの実効性を高める協調の維持がある²³⁾。

本件は、②の類型に属する。日本では①の類型に属する既存事業者間の低価格販売の事案で審決・判決が下された事案がいくつかあり、新規参入事業者の低価格販売が問擬されて緊急停止命令と同意審決が下された事案²⁴⁾はあるが、②の類型の審決・判決の先例はなく、本件は、②の類型の問題を考察する上で参考になる事案²⁵⁾であろう。

(2) 本件で公取委が審査を行った際に問題にしていた独禁法の条項は、公表文によれば、独禁法違反の私的独占に該当するか否かであった。私的独占に関しては、最高裁判所の判断が本件以後に下されている。被審

23) 前掲注20 306頁 [川濱]

24) 公取委が不公正な取引方法の不当廉売と認定した中部読売新聞社事件（東京高決昭和50年4月30日・審決集22巻301頁、公取委同意審決昭和52年11月24日・審決集24巻50頁）がある。この事案では、既存事業者は低価格販売で参入事業者に対抗しなかった。むしろ特異な事案である。

25) 本件以外で既存事業者が新規参入業者に対して低価格販売で攻撃した事案には、航空自由化に伴い新規参入した事業者に対する既存の航空会社の運賃設定に対して、公取委が注意を行った事案がある。「国内定期航空旅客運送事業分野における大手3社と新規2社の競争の状況について」（公取委公表1999年12月14日）では、対抗的な割引運賃の設定については、「単なる競争対抗とは認め難く、新規2社の排除につながりかねないものであって、公正かつ自由な競争を確保する観点から問題となるおそれがあるものと考えられる」との認識を示し、大手3社の「節度ある行動が望まれる」と述べている。「大手航空3社の運賃設定について」（公取委公表2002年9月26日）では、「これらの運賃設定行為は、大手航空3社の市場における地位・状況、総合的事業能力、当該運賃水準、新規参入者に及ぼす影響等からみて独占禁止法第3条（私的独占の禁止）の規定に違反するおそれがある」として、「自主的な改善措置を採ることを求めた」と述べている。

人のNTT東日本による審決取消訴訟²⁶⁾において、「本件行為が独禁法2条5項にいう「他の事業者の事業活動を排除」する行為（以下「排除行為」という。）に該当するか否かは、本件行為の単独かつ一方的な取引拒絶ないし廉売としての側面が、自らの市場支配力の形成、維持ないし強化という観点からみて正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有するものであり、競業者のFTTHサービス市場への参入を著しく困難にするなどの効果を持つものといえるか否かによって決すべきものである」と最高裁は判示している²⁷⁾。本件行為が排除型私的独占に当たる違法な行為であるか否かを判断するための論点は、日本音楽著作権協会に対する審決²⁸⁾で示されたように、①本件行為が他の事業者の事業活動を排除する効果を有するか、②本件行為が自らの市場支配力の形成、維持ないし強化という観点からみて正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有するか、③本件行為が一定の取引分野における競争を実質的に制限するものであるか、④本件行為は公共の利益に反するものであるかと、整理することができよう²⁹⁾。

26) 東日本電信電話株式会社に対する件（最判平成22年12月17日・民集64巻8号2067頁）。

27) 被審人の競業者であったイーライセンスによる審決取消訴訟（日本音楽著作権協会に対する件・最判平成27年4月28日・民集69巻3号518頁）でも、「本件行為が独占禁止法2条5項にいう「他の事業者の事業活動を排除」する行為に該当するか否かは、本件行為につき、自らの市場支配力の形成、維持ないし強化という観点からみて正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有するものであり、他の管理事業者の本件市場への参入を著しく困難にするなどの効果を有するものといえるか否かによって決すべきものである」と最高裁は判示している。

28) 日本音楽著作権協会に対する件（審判審決平成21年6月12日・審決集59巻59頁）。

29) 日本音楽著作権協会事件の調査官解説は、審決の整理を肯定的に引用している。清水智恵子「本判決解説」法曹時報69巻8号2255頁以下2266頁。

本件の場合、新聞報道を前提に考察するならば、既存バス事業者の乗客の輸送役務の低価格販売が新規参入した富士交通の乗客を奪取して富士交通の収益を減少させ、これに対する富士交通の対抗値下げが富士交通の収益の減少を拡大して、経営破綻に追い込んだと考えられ、本件の低価格販売の排除効果は認められると言えそうである。また、富士交通の撤退後、既存事業者間で価格競争が展開されたことは見出されず、共同運行を行う既存事業者が同額の運賃を値上げしてきたことから、「一定の取引分野」が乗合バス事業者だけで画定されるのか、鉄道事業者まで含めて画定されるのかという問題があるが、いずれにせよ、市場支配力の維持として「一定の取引分野における競争を実質的に制限する」と認定することもできそうである。

他方、公取委は、共同運行を行っていた既存事業者間が低価格販売を共同行為として行ったと事実認定するだけの証拠は収集できなかったことが考えられる。だが、独禁法2条5項は違反行為の主体について、「事業者が、単独に、又は他の事業者と結合し、若しくは通謀し、その他いかなる方法をもつてするかを問わず」と定めているのであって、共同行為であることは私的独占の要件となっていない。共同性を認定するに足りる事業者間の意思の連絡が認定できなくとも、既存事業者が並行して低価格販売を行った事案であり、各事業者の低価格販売と排除効果との因果関係が問題になると言えよう。

単独で並列的に行われる排除行為の累積的效果に関する研究には、排他的供給契約をめぐる研究³⁰⁾がある。もっとも排他的供給契約に関して、並行的に排除行為を行うという均衡が実現する場合等の検討が行われており、本件のような並列的に同一価格の低価格販売の事案には、直接には参考にならないように考える。

30) 滝澤紗矢子ほか「並行的排除行為規制の妥当性とその手法に関する研究」(競争政策研究センター共同研究 CR 03-09 2010年1月22日)。

本件では、一事業者だけが低価格販売を行ったという反事実的仮定を行った場合に競争の実質的制限までの効果が生じるかについての判断には難しいものがある³¹⁾が、不公正な取引方法の「他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがある」との要件の認定は可能であろう。

2005年2月3日公表の公取委の対応は、「運賃の設定、回数券の割引率、運行回数等は、各社が独自に決定すること」を確認することで、問題は解消すると考えているように見える。しかしながら、共同運行の協議が行われる以上、仮に運賃の設定に関して意思の連絡が事業者間で行われても証拠に基づき認定することは容易ではなかろう。他方、仮に共同行為に相当する意思の連絡が行われなくても、暗黙の協調行為により同一の運賃が設定される可能性は大きいと考える。共同運行を行う事業者の数が少なく、各事業者が同質の役務を販売しており、地方都市の乗合バス事業者として費用条件が類似しており、協調的行動が採られやすい条件に合致しているからである³²⁾。富士交通の参入後に運賃をしばらくの間、据え置いていた山交バスには、多くの利用者から「同じ距離なのに運賃が違うのはなぜか」との問い合わせが寄せられたとの報道もされており（読売新聞2004年3月4日）、まして共同運行するバス会社間で運

(31) 仮に既存事業者の中の一事業者のみが低価格販売を行うと、新規参入事業者よりも低価格販売を行わない共同運行している事業者の顧客を奪う効果も考えられる。他方、現在の時刻表を見ると、共同運行を行う事業者のうち、一日の時間帯の中で、ある時間帯は一つのバス会社しか運行していないことが多く、その時間帯の顧客に対しては、そのバス会社が独占的な立場に立っていることが見られており、本件当時もそのように運行されていたとすると、富士交通は毎日、各時間帯に少数のバスを運行していたことから、富士交通の乗客を奪うことになったとも考えられる。

(32) 公取委「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」（最終改正2019年12月17日）の第4の1（2）協調的行動による競争の実質的制限、笠原慎吾ほか「[業務提携に関する検討会] 報告書」14頁（競争政策研究センター 2019年7月10日）。

賃を異なった水準に設定することは客対応の点からも現実性が乏しいと考える。2005年2月3日の公取委の公表文は、共同運行する二社間で行われていた着券精算を「各社の便で受領した（着札した）乗車券に基づき、各社の運送収入を確定し、各社間で精算すること」と述べている。当時も今も、共同運行を行うバスの乗車券の販売価格は同一であるが、各社の乗車券の販売価格が異なった場合の精算方法まで公取委が指導を行ったことはうかがわれない³³。

(3) 私的独占の適用に関して最も重要な論点は、「本件行為が自らの市場支配力の形成、維持ないし強化という観点からみて正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有するか」の論点であろう。低価格販売における排除行為の認定に関して、公取委は排除型私的独占に係る独占禁止法上の指針を公表している。指針では、「ある商品について、その商品を生産しなければ発生しない費用を下回る対価を設定する行為は、排除行為に該当しうる。」「どのような費用が「商品を生産しなければ発生しない費用」となるかについては、実情に即して合理的な期間において、商品の供給量に応じて増減する費用であるか否か、商品の供給と密接な関連性を有する費用項目であるか否かという観点から判断される。」と述べている³⁴。指針ではこれに加えて、「その供給する費用を下回り、かつ、「商品を生産しなければ発生しない費用」以上の対価を設定する行為は、当該商品の供給が長期間かつ大量に行われているなどの特段の事情が認められない限り、自らと同等又はそれ以上に効率的な事業者の事業活動を困難にさせるものとして排除行為となる可能性は低い」とも述べている。特段の事情が認められる場合には、排除行為と認定することを認めていると言える。

(33) 精算方法によって競争に与える効果に大きな違いがあることは、注19の文献を参照されたい。

(34) 公取委「排除型私的独占に係る独占禁止法上の指針」(2009年10月28日) 8頁。

排除型私的独占の指針の考え方は、「不当廉売に関する独占禁止法上の考え方」（最終改正2017年6月16日）に示された独禁法2条9項3号に関する不公正な取引方法の適用に関する考え方と基本的に変わりはない。ただし、「不当廉売に関する独占禁止法上の考え方」では、一般指定6項の適用に関しては、「廉売行為者が可変的性質を持つ費用以上の価格（総販売原価を下回ることが前提）で供給する場合や、可変的性質を下回る価格で単発的に供給する場合であっても、廉売対象製品の特性、廉売行為者の意図・目的、廉売の効果、市場全体の状況等からみて、公正な競争秩序に悪影響を与えるときは、……不当廉売として規制される。」と述べており、規制対象が私的独占よりも広いとも言えよう。

（4）本件に関して、公取委は審査において事業者のコストも調査しているかも知れないが、公表されていない。本稿では、新聞報道を基にいくらか推測するしか方法はない。

仙台・山形線における競争の経過では、新規参入を前にして既存業者2社は大幅に増便している。1台当たりの乗客数は減少して、マージンは減少したかも知れない。運賃を既存事業者より、200円低くして参入した富士交通は、当初は採算ラインである乗客数を上回っていると報道されていた。既存業者2社がこの価格水準まで引き下げたことで富士交通は乗客を奪われて経営が苦しくなったと報じられている。既存業者2社は富士交通から乗客を奪って当初の富士交通並みの乗客数を確保した。富士交通は乗客数の増加を狙って運賃を引き下げたが、既存業者2社もさらに富士交通の運賃を下回る水準まで引き下げる方針を示したところで、富士交通は経営破綻に陥った。JRもバスに乗客が移動するのを阻止すべく運賃を引き下げているので、既存業者2社の乗客が鉄道輸送から移動して増加することは期待できない状況にあった。

不当廉売の分析で、運輸業という点で共通性のある航空業界の問題を分析した文献が本件の考察にも参考になると考える。この文献は、不当

廉売は、コスト割れ販売で競争者を排除する行為であり、コストをカバーする価格での廉売で競争者が排除されても、競争者の効率の劣った結果に過ぎないから、不当廉売とはならないと指摘する。問題はコストとは何かであり、①当該路線サービスのための短期限界費用と、②路線サービスの為の総費用とが考えられる。変動費（短期限界費用）を上回る収入を上げ得る運賃であれば、利益をもたらす運賃であり、固定費は長期的に回収できればよいが、固定費を回収できない状態が続くと、利払いなどに支障が生じ、廉売を行う事業者より効率的な事業者でも退出を余儀なくされることになる。短期限界費用割れの価格か否かは、機会費用で判断すべきであり、運賃引き下げには、①参入事業者への顧客の移動を食い止める増収効果があり、②既存の顧客に対して運賃を引き下げることによる減収効果があり、①から②を減じた純利益を最大化するのが経済合理的な対応であり、かえってこの純利益を減少させる対応は、機会費用（他の対応措置で得られる利益を失わせる）の回収を不可能にするから、不当廉売と考えられることになる³⁵⁾。機会費用基準³⁶⁾をとると、既存事業者が参入者の低運賃にマッチングした運賃値下げも、不当廉売となりうる³⁷⁾。

機会費用を考える際の起点をどこにするかが問題となろう。起点を富士交通が参入の動きを示す前の時点に置くとすると、最終的に富士交通にとどめを刺した運賃は、2回券が1400円、6回券が3600円であり、それぞれ1800円、5200円からの値下げであり、便数は2社で40台の往復か

35) 古城誠「航空自由化と不当廉売規制」公正取引594号16頁（2000）。

36) 反競争的効果の達成以外は合理性を持たない低価格を問題にすることは、価格設定活動における機会費用を勘案することと同値である。供給に必要な投入要素について、それぞれの機会費用を勘案することを意味する。川濱昇『不当廉売規制の残された課題』35頁（経済産業研究所 2013）。

37) 古城 前掲注35 18頁。前掲注25の公取委1999年12月14日公表の事案の對抗値下げについて、機会費用割れの可能性があると指摘している。

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——藤田
ら60往復に大幅に増便されたとのことであり、機会費用を下回った運賃
設定であった可能性も否定できないと考える。

他方、路線バス運行の短期限界費用を平均可変費用で代用して変動費
で考えると、当初、参入した当時の富士交通は採算ラインを超えていた
と報道されており、その際の富士交通の運賃と乗客数を確保できれば、
変動費を超えていると一応考える根拠³⁸⁾にはなる。片道800円、往復
1500円の水準である。これに比しても、富士交通にとどめを刺した2回
券1400円、6回券が3600円の水準は、それでも変動費を上回っていたか
も知れないが、固定費である車両費用等を回収できる水準か疑問があり、
長期的には同等以上効率的な事業者を排除する設定であった可能性は否
定できないと考える。富士交通は管理部門がスリム化されていたとの報
道もあり（朝日新聞2004年2月21日）、既存事業者2社よりも効率的な
事業者であった可能性も否定できないと考える。

したがって、少なくとも当時の一般指定6項後段（現行の一般指定6
項）に該当する不公正な取引方法が行われていた可能性はあると考える。
もっとも適切な排除措置命令が可能だったか、また公取委が法的措置を
採らなかったことが、経済効率性や消費者の利益の観点で不当なもので
あったかは、別な問題であろう。

山形交通の場合、路線バスの運行本数は継続的に減少を続けている。
山形県内の路線バスは利益が上がっておらず、高速バス路線の日本で第
3番目のドル箱路線と報道されている（朝日新聞2004年9月25日）仙台・

38) このような推測は、ヤマト運輸対郵政公社の民事訴訟で、裁判所によって
否定されている（東京地判平成18年1月19日・審決集52巻934頁、東京高判平
成19年11月28日・審決集54巻699頁）。もっとも同事件は、民間企業と公社と
いう組織運営も会計のやり方も全く違う事業者間の争訟であった。メーカー
間での争訟でも製造技術の違いなどから推測は無理と言えるのかも知れない。
しかしながら、本件のように同一路線の乗合バス事業の運行費用に、全く推
測ができないほどに事業者間で大きな違いがあるのか、疑問を感じる。

山形線から上がる利益で内部補助していたことをうかがわせる報道がある（読売新聞2014年5月14日）。そうだとすれば、富士交通の参入にはクリームスキミングの側面があったことになる。山形交通は縮小が続き過剰能力となったバスと運転手を高速バス路線に投入していた可能性があり、仮に公取委の法的措置が採られて富士交通が存続すると、過剰な投資がこの地域のバス事業に行われた可能性がある。山形交通が仙台・山形線からあがる収入の内部補助によって山形県内の路線バスを維持しているのならば、山形県内の消費者の利益につながることは否定できないであろう。

長期限界費用に代用される平均総費用ではなく、短期限界費用を下回る価格が違法性が推定される価格の水準であるとする考え方には、短期限界費用が平均総費用を下回っているのは企業に過剰能力が存在していることを示しており、市場の過剰能力を増やさないことが経済効率性の改善につながるので妥当な基準であるとの理由があった³⁹⁾。これに対しては、企業は需要の変動に対応する為に予備的な余剰能力を有するのは正常な事業活動であり、長期限界費用（代用としての平均総費用）を下回る価格は同等以上効率的な競争者を排除することになるので、規制すべきである⁴⁰⁾と指摘されていた。本件の新規参入を独禁法の適用で擁護するような法運用が過剰能力を生みだすとするならば、平均総費用を下回るからといって排除措置命令を行うことは適切ではないと理論的にも言えそうである。

排除措置命令で運賃水準をどう命じるかにも問題があろう。一つの考え方は、富士交通にとどめを刺した運賃引下を差し止めることであろう。だが、それが仮に有効性を発揮したとしても、長期にわたって消費者の

³⁹⁾ Phillip Areeda and Donald F. Turner, *Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act*, 88 Harv. L. Rev. 710. (1975)。

⁴⁰⁾ R. Posner., *The Antitrust Law* 218 (2d. ed. 2001)。

利益に資する低価格運賃が行われるかは不明であろう。既存業者2社が富士交通に共同運行に参加して共通乗車券の枠組みに入るように呼び掛ける可能性があり、その場合に富士交通は共同運行に参画することは望むところ⁽⁴¹⁾ではなかろうか。参入には成功するかも知れないが、長期的には既存業者2社の事実上のカルテル体制が新規参入業者を加えた3社の事実上のカルテル体制に変わっただけという帰結の可能性もあったと考える。

(5) 仙台・福島線に関しては、数段階の相互の値下げ競争が繰り返されており、JR東日本との競争もかなりの影響があったとも考えられ、新規参入した富士交通も業務提携を行う他の参入業者を確保して共同運行で既存業者と競争を展開していたなど、状況は複雑で、「自らの市場支配力の形成、維持ないし強化という観点からみて正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有する」か否かの判断⁽⁴²⁾には難しいものがあるであろう。それでも価格競争が展開されたからといって不当廉売規制の対象にならないわけではなく、同等以上効率的な競争事業者を排除するようなコスト割れ価格の水準であったならば⁽⁴³⁾、独禁法違反として規制す

(41) 富士交通が最初から共同運行への参加を希望して、既存事業者に意向を打診したことがあるかどうかは、不明である。少なくともそのような新聞報道は見当たらない。

(42) なお、不公正な取引方法に該当するか否かの判断も、私的独占の適用に際しての「正常な競争手段を逸脱するような人為性を有するか」の判断と質的に同様な判断を要すると思われる。川濱昇ほか「競争者排除型行為に係る不公正な取引方法・私的独占について 理論的整理」(競争政策研究センター CR 01-08 2008年6月26日)を参照。

(43) 有線ブロードネットワークスほか1名に対する件(公取委勧告審決平成16年10月13日・審決集51巻518頁)では、コスト割れか否かの認定がされることなく、3条前段が適用されている。もっとも、この件に対しては、価格がコスト割れしていた可能性があることが指摘されており(平林英勝「判批」判タ1208号51頁)、勧告を受けた事業者が仮に平均総費用を上回る価格水準ならば、勧告を応諾せずに審判で争ったのではないかと考えられよう。

べきであったと言えよう。

本件では、公取委が既存事業者の運賃の低価格の設定を独禁法違反と認定しなかったことは結果的には妥当であるとしても、その理由を公取委に説明して欲しかった。何も説明せずにするほどに問題がなかったわけではないと考える。理由としては、コストとの関係で、運賃の設定は正常な競争手段の範囲を逸脱するような人為性を有するものではなく、不当な対価ではないとしたり、独禁法の究極目的に照らして、保護に値する競争が認められないので、「一定の取引分野における競争の実質的制限」も公正競争阻害性も認められないとしたり、「公共の利益」に反しないとしたりすることが、考えられよう。

公取委が行った共同運行事業者に対して運賃を各自が独自に設定するように確認をとった対応は、誤りではないが実効性に疑問があり、これで十分な競争が確保されるので競争政策上の問題は解消したとは、言えないように考える。

(6) 本件の事案から20年近く経過しているが、仙台・山形線は、本件の新規参入で最も運賃が低下した6回券3600円からみると6回券4800円と値上がりしているが、参入前の6回券5200円よりは低いし、便数は80往復と本件当時の活発に競争が展開された状況に匹敵し、山形県内の他の都市と仙台市を結ぶ路線も新たに開設されているなど、消費者の利益の視点では、かつて行われた激しい価格競争の効果がある程度は残っているとの評価も可能であろう。これに対して、仙台・福島線は、運賃は本件参入前の水準に引き上げられ、便数も24往復と本件参入前の水準まで引き下げられ、消費者の利益は参入前の水準に逆戻りしているものの、新たな新規参入の動きはない。

競争政策による対応としては、消費者厚生増進に焦点を合わせて、新規参入を誘発するような観点で平均総費用以上の価格設定でも不当廉

売と認定する場合があるような法政策も理論的には可能⁽⁴⁴⁾であろう。しかしながら、公取委の不当廉売規制のガイドラインで示された規制根拠⁽⁴⁵⁾や排除型私的独占に対する最高裁判例を踏まえると、現行の独禁法のそのような解釈適用には無理であろう⁽⁴⁶⁾。独占禁止法による競争政策の展開の限界とも言えよう。道路運送法の競争政策として展開することが考えられるが、現状の道路運送法はそうした政策は志向していない⁽⁴⁷⁾。

結び

本稿は、2000年の道路運送法の改正で需給調整の規制が撤廃された後に、東北地方の高速バス路線の仙台・福島線、仙台・郡山線、仙台・山形線に行われた新規参入に対して、既存の共同運行事業者が行った対抗措置によって、新規参入事業者が経営破綻に陥って撤退した独禁法事案に対する公取委の対応を、競争政策の視点で検討した。

公取委は、バスプールの使用に対する同意を速やかに行なわなかった各事業者の行為については、「3社が、それぞれ、正当な理由がないのに、

(44) Edlinは、前掲注22の945頁で、既存事業者が新規参入事業者に対してかなりの有利な強みを享受しており、にもかかわらず、新規参入が行われて、既存事業者の価格と比べて大幅に安い価格で販売している場合に、参入事業者が初期のコストを回収して成長し得るようになる為の合理的な期間、あるいは参入事業者のシェアが既存事業者がその市場支配を失うまでに十分なものとなるまでの期間、既存事業者が実質的な価格割引やかなりの生産拡張を行うことを認めないとの競争政策を提案している。

(45) 川濱昇「不当廉売規制における費用基準とその論拠」根岸哲先生古稀祝賀『競争法の理論と課題』215-220頁（有斐閣 2013）。

(46) 消費者余剰や社会的総余剰基準を直接的に基準として用いることはせず、排除行為とは何かという問題に対し、競争プロセスへの害といった規範的な評価を入れた考察が行われている。川濱 前掲注36 38頁。

(47) 友岡史仁『要説 経済行政法』239-251頁（弘文堂 2015）。

バスプールの使用を同意しないことは、競争者に対する取引妨害（独占禁止法第19条（一般指定第15項に該当））として独占禁止法違反につながるおそれがある旨の指摘を行い、このような行為を行わないように注意を喚起し、その後、同意が行われて、事態の改善につながった。

しかしながら、既存事業者の低価格の運賃設定や増便の対抗措置に関しては、公取委は「共同して」行ったか否かを問題にする姿勢を示し、最終的には、既存事業者から、共同運行の方式が共通乗車券の着券精算の方式に移行し、運賃は各自が独自に決定する旨の確認をとったに過ぎず、運賃水準に関しては、注意すら行わずに、全く問題はないとの認識を事実上示した。共同運行自体も全く問題にできなかった。共同運行に対する公取委の考え方は改訂されたが、共同運行を行う事業者が共同して運賃を決定することに対する公取委の考え方は必ずしも明確とは言えず、少なくとも本件の3路線に関しては、独禁法上問題になることが明らかになったことにとどまっている。そもそも共同運行を行う事業者が意思の連絡を行って運賃水準を決定したとしても立証は事実上困難であり、意思の連絡を行わなくても暗黙の協調行為で事実上、運賃が同一の水準になる市場の状況であり、本件の各路線で共同運行の運賃に違いが生じたとの情報は現在まで得られていない事案であった。単独での事業継続上の困難から共同運行自体を是認する理由付けについては、全国3番目のドル箱路線と言われる仙台・山形線に当てはまるか疑問があり、理由付けを改訂する必要があるだろう。

運賃が低く設定されることによる排除行為の独禁法上の適法性に関しては、共同運行事業者が共同で設定しないと独禁法上問題にならないわけではなかろう。仙台・山形線では、既存事業者の大幅な運賃引き下げと増便に関して、独禁法違反の私的独占ないし不正な取引方法に該当する可能性も否定できないものがあったと考える。もっとも既存事業者が経営する他の路線バスの営業が不振で過剰能力を抱えている可能性が

あり、また、既存事業者の低価格運賃を差し止めて、参入事業者を保護しても、その後に既存事業者の共同運行に参画して事実上のカルテル体制に移行する可能性もあったことから、結果的には違反行為を認定しなかったのは妥当であったと考える。

本件は、新規参入に対して既存事業者が低価格の運賃を設定して適法に排除に成功した事案であり、独禁法の事案として参考になるものがある。もっとも公取委が既存事業者の低価格の運賃の設定を独禁法違反と認定しなかったことは結果的には妥当であるとしても、その根拠を公取委に説明して欲しかった。何も説明せずにすませるほどに問題がなかったわけではないと考える。公取委が行った共同運行事業者に対して運賃を各自が独自に設定するように確認をとった対応は、誤りではないが実効性に疑問があり、これで十分な競争が確保されるので、競争政策上の問題は解消したとは言えないように考える。

事業法である道路運送法の規制緩和により新規参入は行われたが、既存事業者は共同運行を行う先発事業者であることに由来する競争上の強みを有しており、新規参入事業者が既存事業者の対抗措置を乗り越えることには、相当の困難があること、独禁法で既存事業者の低価格運賃を差し止める対応にはかなりの問題があり、独禁法による競争政策の限界を示す事案でもあった。