資料２

消費者委員会公共料金等専門調査会　　　　　　　　　　　　　　　　　　　2013 年 5 月 30 日

鉄道料金認可をめぐる問題点について

消費者委員会委員公共料金問題担当委員

Ⅰ. 消費者への情報開示をめぐる問題

１．情報提供の不備

国土交通省は、「鉄軌道の情報提供ガイドライン」に沿った情報提供を行っているとしているものの、鉄軌道ガイドライン自体が運賃等改定時を主に意識したものであり、運賃等改定後、及び運賃等認可審査の際の事前の情報提供を念頭に置いたものとはなっていない。

そのために運賃等改定後のチェックや、運賃等認可審査の過程における公聴会等で申請された運賃等の妥当性を判断するための事前の情報提供の必要性を考慮したものとはなっていないものとみられる。そして消費者（利用者）にとって、不利益と考えられる点として、次のことが挙げられる。

＊ 認可申請時点での十分な情報を得ていなければ、公聴会が開催されたとしても、限られた意見しか表明することができない。

＊ 運賃等改定時のデータと対比できるデータが改定後定期的に示されていなければ、現在の運賃等内容が妥当であるかどうか判断できない。

さらに、国土交通省は、一定の条件をみたした路線については、加算運賃として消費者（利用者）に相応の負担（受益者負担）を求めることを認めているところ、加算運賃を導入している路線の運賃回収状況や、長期間、加算運賃を継続する必要性等については、説明責任が十分に果たされているとは言い難い。

加算運賃についての鉄道会社の説明例（京浜急行電鉄のＷＥＢより）

当社では平成１０年１１月１８日の羽田空港駅（現羽田空港国内線ターミナル駅）開業時から，空港線の延伸および輸送力増強の費用に充てるため，天空橋駅～羽田空港国内線ターミナル駅間を通過する場合に加算運賃をいただいておりますが，平成２３年度末における状況は下記のとおりです。

１．開業に要した設備投資額　　　約７００億円

２．支払利息・土地施設使用料　　　約２７０億円（２３年度末までの累計）

３．加算運賃収入　　　　　　　　　約４６０億円（　同　上　）

羽田空港駅開業後も空港アクセス向上のため，輸送力の増強やサービス向上に積極的に取り組んでおります。平成２２年に開業した「羽田空港国際線ターミナル駅」の建設（約１５０億円）や，現在推進中の，本線から空港線への分岐点である京急蒲田駅付近の連続立体交差事業に合わせた京急蒲田駅総合改善事業など，多額の追加投資を行っております。何卒ご理解賜りますようお願いいたします。

参考：建議に対する国交省の回答内容

・運賃改定における透明性の向上や利用者等の監視による効率化の促進をより一層図るため、「鉄軌道事業の情報提供ガイドライン」を見直し、情報提供の時期を一層詳細に区分。同見直しについて、各地方運輸局等の所管部局へ文書を発出し、鉄軌道事業者に対する周知・指導を要請。***⇒効果未確認***

・加算運賃を継続する必要性などについて更なる情報提供の充実を図るよう、各地方運輸局等の所管部局へ文書を　発出し、鉄軌道事業者に対する周知・指導を要請。***⇒その効果を確認中***

２．運輸審議会での審議過程の透明性

審議会の多くは、透明性、説明責任という観点から、議事録や配付資料をインターネット上で公表することが進んできている中、運輸審議会については、平成23年６月以降、議事概要のみ公表されている。過去の議事録や公表されている議事概要の内容をみても、審議会の場で委員に対しどのような資料が配付され、規制当局からどのような説明があったのか等、どのような審議が行われたかについては、ほとんどうかがい知ることができなかった。

また、鉄道運賃等の認可については、原則として運輸審議会へ諮問し答申を受けることによって、判断の透明・公正性を確保しているものとみられるが、平成21年度以降、鉄道運賃等の認可申請があった４件のうち、説明聴取事案（軽微認定事案）として、同審議会への諮問を経ずに処理した案件は３件である。その中には、必ずしも社会的に「軽微」ととらえられるか明らかでないと思われる案件も含まれているが、これら３件については、結果的に、一連の手続きの過程において消費者（利用者）の意見を聴取した事実は確認できなかった。運賃等に消費者（利用者）の意見を反映させるという観点からは、審議会での公聴会等の手続きは重要な意味を有するため、真に審議会への諮問を必要としない「軽微」な案件であるか否かの判断基準を明確に示すとともに、それぞれの案件ごとに、審議会への諮問を必要としないと判断した理由について明らかにすることが望まれる。

参考：建議に対する国交省の回答内容

・運輸審議会の審議過程については、議事概要、情報公開法に規定する不開示情報を除いた配布資料をHPに公表。また、公聴会や参考人意見聴取を行った事案については、答申の際提起された意見の取扱いについてHPで公表。***⇒原局の説明内容の記載なし、不開示扱いの情報が多い。***

・説明聴取事案の認定について、プロセスの透明化を図るため、判断理由を含む議事概要をHPで公表。

Ⅱ．消費者の参画・意見の反映

１．運輸審議会の委員構成

消費者委員会からの「 現在の運輸審議会メンバーは国民・消費者の声を代弁できる人材であると述べているが、そのように国交省が判断した根拠（ 任命時の理由書、国会への説明資料など）は何か」との質問に対して、国交省は、「運輸審議会の委員の人選については、国民目線に立った利用者保護と安全で安定的な事業運営の確保の必要性を十分に踏まえて、公平・中立な審議を行う必要から均衡が取れた委員構成となるよう留意し、幅広い経験と高い識見を有する者を選任している。また、運輸審議会委員は、出身母体等を代表して、あるいは出身母体等からの目線で審議に参画するのではなく、広く一般国民の代表としての観点から審議を行っている」（下線挿入）と回答している。どういう理由で高い見識を有していると判断したか、広く国民一般の代表として審議を行うことができると言えるのかの説明は一切なく、同審議会の委員が消費者の声を代弁できることの具体的な説明ができない状況にある。

なお、現在の運輸審議会の委員構成は下記のとおり。（　）内は前職・現職等。

会長	上野文雄（日本国有鉄道・ＪＲ東日本を経て、ルミネ専務）
会長代理	鷹箸有宇壽（東京ガスを経て、東京ガスエネルギー代表取締役社長）
委員（非常勤）	廻洋子（クラブメッド・地中海クラブを経て淑徳大学観光経営学科教授）
委員（非常勤）	保田眞紀子（弁護士）
委員（非常勤）	島村勝巳（日本通運を経て日本通運健康保険組合理事長）
委員（非常勤）	松田英三（読売新聞解説委員）

２．運輸審議会における消費者の扱い

運輸審議会一般規則は利害関係人につき以下のように規定している。

（利害関係人）

第５条　国土交通省設置法 （平成十一年法律第百号。以下「法」という。）第二十三条 の規定による利害関係人とは、当該事案に関し、次の各号のいずれかに該当する者をいう。

１　許可、認可、特許、認定若しくは承認の申請者、同意を要する協議をした者又は行政不服審査法 （昭和三十七年法律第百六十号）による不服申立てをした者（以下「事案の申請者」という。）

２　事案において、行政手続法 （平成五年法律第八十八号）第二条第四号 に規定する不利益処分（以下「不利益処分」という。）の名あて人となるべき者

３　事案の申請者と競争の関係にある者

４　料率の変更を請求した者

４の２　臨港地区の区域の案の変更を請求した者
５　　港湾管理者の設立に関する調停を受ける者
６　　前各号に掲げる者のほか、運輸審議会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

以上から、国交省は利用者を利害関係人に含めていない。

東京地裁平成 25 年 3 月 26 日(火) 判決（平成 22 年(行ウ)第 462 号）鉄道運賃変更命令等請求事件（定塚誠裁判長）は原告 5 名全員に以下のように述べて原告適格を認めている。

鉄道事業法 16 条 1 項に基づく旅客運賃認可処分に関し、少なくとも居住地から職場や学校等への日々の通勤や通学等の手段として反復継続して日常的に鉄道を利用している者が有する利益は、「法律上保護された利益」 に該当するというべきであり、このような者は、旅客運賃認可処分の取消し又は無効確認の訴えについて原告適格を有するものと解するのが相当である。 そして、原告ら 5 名はいずれも、北総鉄道に旅客運賃を支払って、居住地から職場や学校等への日々の通勤や通学等の手段として反復継続して日常的に北総線を利用している者であると認められるから、いずれも、北総運賃変更認可処分の取消し又は無効確認の訴え（本件請求④及び⑤）にっついて、原告適格を有する。

さらに同判決は以下のようにも指摘している。

運輸審一般規則５条６号は、利害関係人として「運輸審議会が当該事案に関し、特に重大な利害関係を有すると認める者」を規定しているところ、鉄道事業法施行規則７３条３号が、地方運輸局長が同法１６条１項の規定による旅客運賃上限の認可を行う場合に意見聴取をする「利害関係人」として、「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者と認める者」を規定していることからすれば、運輸審議会一般規則５条６号に規定する利害関係人についても、「利用者」が含まれるものと解するのが相当である。

以上のことから、運輸審議会における審議において「少なくとも居住地から職場や学校等への日々の通勤や通学等の手段として反復継続して日常的に鉄道を利用している者」が利害関係人であることは当然であろう。

Ⅲ. 適正な運賃水準の設定

１．運賃算定をめぐる問題

鉄道事業法16条「旅客の運賃及び料金」は、「鉄道運送事業者は、旅客の運賃及び国土交通省令で定める旅客の料金（以下「旅客運賃等」という。）の上限を定め、国土交通大臣の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。」と述べ、同条2項は、「国土交通大臣は、前項の認可をしようとするときは、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を審査して、これをしなければならない。」としている。

これを受けて、「ＪＲ旅客会社、大手民鉄及び地下鉄事業者の収入原価算定要領」が定められ、ヤードスティック方式によりそれを審査することを定めている。しかしながら運輸審議会が「能率的な経営の下における適正な原価」であるか否かを審議していることが必ずしも確認できない。

なお、「中小民鉄事業者の収入原価算定要領」では、ヤードスティック方式の適用もなく、原価の適正性を判断する算定がない。

また、現在、総括原価の算定は、上限運賃の新設認可申請あるいは改定認可申請時とされている。このため、算定期間 3 年間を経過して以降の算定審査は、事業者が上限運賃の改定を必要とする時に限られ、この間の運賃水準は検証されない。

２．一社一運賃原則の例外をめぐる問題

国交省は、昭和62年12月の衆議院物価特別委員会で、鉄道運賃は「1社1運賃が原則」と答弁して今日に至っている。ところが、「加算運賃」の多用に加えて、京成電鉄における路線別運賃の設定（千原線と成田空港線）等による高運賃体系が沿線住民からの不満を噴出させている。

なお、国交省は従来、加算運賃の見直し時期について運賃認可後10年（加算運賃による資本費の回収率が 50%に達したとき）との考えを示してきたが、それを超える加算運賃継続路線が複数あるとの消費者委員会の指摘に対して明確な回答をしていない。

参考：第111国会　衆議院 物価問題等に関する特別委員会3号（昭和62年12月22日）
（岩佐恵美議員の質問に対する運輸省地域交通局鉄道業務課長岩田貞男氏の答弁）

○岩佐委員　次に、特別加算運賃制度について伺いたいと思います。各社の皆さんにいろいろ伺っているのですけれども、個別の事情はあるようですが、おおむね十年ぐらいで解消していきたい、こういうようなことを伺っているわけですが、その点いかがでしょうか。

○岩田説明員　お尋ねの件でございますけれども、確かに先生おっしゃったように<u>原則は一社一運賃でありますが</u>、初め新線ができまして資本費が非常にかさむという場合に

ついては、利用者、受益者との負担の均衡を図る観点からそういう加算運賃制度を採用しております。確かに順次その資本費というものは軽減されて一般化されるものですから、一般と同じような、普通の違う区間の資本費と同じようになるものですから、そういうことで十年を一つの目途としてそういう加算運賃については順次逓減させていこうというような方針でおります。その理由としましては、利用者もだんだんふえてくるということで資本費の負担が少なくなってくる、一般化していく、それから利用者もふえる、そういうことで考えております。

参考：京急空港線に係る加算運賃算定の考え方（京浜急行電鉄の申請書より）

京浜急行電鉄の平成 10 年 10 月 8 日付「鉄道事業の旅客運賃の設定認可申請」（京急発第 270 号）では、「京急空港線に係る加算運賃算定の考え方」として、「開業後 10 年間に発生する資本費の概ね 50%を加算運賃収入で回収することを基本」と述べている。これに対して国交省の認可書は「加算運賃設定の趣旨が達成される時点を目途として、その見直しを行い、所要の措置を講ずること」としている。