

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	鉄道運賃・料金制度の課題
著者 / 所属	大嶋 満 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	450号
刊行日	2022-10-3
頁	58-73
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20221003.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

鉄道運賃・料金制度の課題

大嶋 満

(国土交通委員会調査室)

1. 鉄道事業に係る規制緩和（平成11年の鉄道事業法改正）の概要
2. 鉄道運賃・料金制度の概要
 - (1) 運賃・料金の種類と規制の概要
 - (2) 総括原価方式の概要
3. コロナ禍における運賃改定の動向
4. 主な課題
 - (1) 社会情勢やニーズの変化に対応した運賃・料金の実現
 - (2) 変動運賃制の導入
 - (3) 運賃改定手続の迅速化・合理化
 - (4) 収入原価算定要領の見直し
 - (5) 地方部における運賃の在り方

新型コロナの影響に伴う社会経済の急激な変革、少子高齢化の進行等により、鉄道利用の大幅な増加は期待できない。その一方で、デジタル化の進展、自然災害の頻発・激甚化、バリアフリー化・安全対策など、多様化する利用者ニーズへの柔軟な対応や持続可能な事業運営が鉄道事業者に求められている。このような状況の中、導入から20年以上が経過した総括原価方式に基づく上限認可制を始め、現行の鉄道運賃・料金制度の問題点も指摘されており、その見直しが課題となっている。

本稿では、鉄道運賃・料金制度の概要等を説明した上で、交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会に設けられた「鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会」（以下「小委員会」という。）による「今後の鉄道運賃・料金制度のあり方等について 中間とりまとめ」（令4.7）（以下「中間とりまとめ」という。）を示しながら、同制度の主な課題を論ずる¹。

¹ 本稿は令和4年9月2日時点の情報に基づく。本稿掲載URLへの最終アクセスも同日。

1. 鉄道事業に係る規制緩和（平成11年の鉄道事業法改正）の概要

平成11年改正前の鉄道事業法（昭和61年法律第92号）では、鉄道事業は、輸送の安全を確保し、良質な輸送サービスを安定的かつ継続的に提供することが極めて重要であることから、適切な計画と事業遂行能力を有する者に対してのみ事業経営が認められる免許制とされ²、事業退出については許可制とされていた。また、鉄道事業の免許基準として、①その事業の開始が輸送需要に対し適切なものであること、②その事業の供給輸送力が輸送需要量に対し不均衡とならないものであることが定められていた（いわゆる需給調整規制）。

自由競争の促進による経済活動の一層の効率化・活性化のため、事前規制型から事後チェック型の行政への転換を図る観点から、平成11年に鉄道事業法が改正され、需給調整規制を廃止するとともに、鉄道事業の参入については**許可制**、退出（休廃止）については**事前届出制**（廃止の場合、廃止日の1年前までに届出）とする規制緩和が行われた。あわせて、運賃・料金に係る**上限認可制**（後述）が法定化された³。

我が国の旅客鉄道では、鉄道施設を保有した上で運行を行う上下一体の鉄道事業者が大部分を占め、鉄道の上下分離や運行事業へのオープンアクセス⁴を実施するEU諸国等とは異なり、新規参入コストやリスクが大きい。そのため、需給調整規制廃止後も旅客鉄道事業への競争的参入の事例はほとんどなく、新規参入の事例は、都市鉄道の新線整備や整備新幹線開業に伴う並行在来線等が中心となっている。一方、退出規制の緩和は不採算路線の市場退出を促したとされ⁵、平成12年度以降の鉄軌道廃止路線は45路線・1,157.9kmに及ぶ（令和4年4月時点）。これらのうち、JR（本稿では旅客6社を指すこととする。以下同じ。）が廃止した路線は10路線・530.2kmとなっている⁶。

2. 鉄道運賃・料金制度の概要

（1）運賃・料金の種類と規制の概要

運賃は「人又は物品の運送に対する対価」、料金は「運送以外の設備の使用や運送以外の役務に対する対価」とされる。運賃には普通旅客運賃（JRの例を**図表1**に示す。）や定期旅客運賃、加算運賃、割引運賃などがある。また、料金には特急料金や急行料金、座席指定料金、特別車両料金などがある。これらの設定は鉄道事業者により異なる。

² 鉄道事業法研究会編著『逐条解説 鉄道事業法』（第一法規出版、昭和63年）22頁。なお、鉄道事業の免許は、特定の相手方に対し鉄道事業の経営を行う権能を付与する行為であり、講学上の特許である（同）。

³ 法定化に先立ち、総括原価方式の下での上限価格制（認可が必要な運賃・料金はその上限を認可し、その範囲内であれば報告により運賃等を設定・変更するもの）が平成9年1月に導入されている。

⁴ ある鉄道事業者により独占・排他的に使用されていた鉄道線路が、当該鉄道事業者以外の事業者にも利用され、かつその営業行為が認められることをいう。

⁵ 斎藤峻彦著、関西鉄道協会都市交通研究所編『鉄道政策の改革－鉄道大国・日本の「先進」と「後進」－』（成山堂書店、令和元年）96頁

⁶ JRが廃止した路線で、①他の鉄道事業者に経営移管されたもの（JR東日本の山田線（宮古・釜石間）等）や、②一部区間をルート変更の上、ライトレールとして再開業したもの（JR西日本の富山港線（富山・岩瀬浜間））もあるが、これらはここでいう廃止路線に含めていない。参考までに、これらを含むJRの廃止路線の一覧が、鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会「地域の将来と利用者の視点に立ったローカル鉄道の在り方に関する提言～地域戦略の中でどう活かし、どう刷新するか～」（令4.7）（以下「検討会提言」という。）7頁に掲載されている。

図表1 JRの幹線及び地方交通線の普通旅客運賃（営業キロ・賃率）

幹線	～100キロ	101～200キロ	201～300キロ	301～600キロ	600キロ～
本州3社 (注2)	16円20銭			12円85銭	7円5銭
北海道	対キロ区間制	19円70銭	16円20銭		
四国	18円21銭	16円20銭			
九州	対キロ区間制	17円75銭			
地方交通線	～100キロ	101～182キロ	183～273キロ	274～546キロ	547キロ～
本州3社 (注2)	17円80銭			14円10銭	7円70銭
北海道	対キロ区間制	21円60銭	17円80銭		
四国、九州	擬制キロ（地方交通線の営業キロ×1.1）を適用し、幹線の計算方法により算出				

(注1) 運賃の算出に当たっては、発着区間の営業キロ（営業線の長さを示すキロ程をいう。運賃計算等の基礎となっている。）を本図表の営業キロに従い区分し、営業キロ区分に対する賃率を乗じた額を合計した額を一定の方法により端数整理し、その額に100分の110を乗じ端数整理する。ただし、本州3社及びJR四国の営業キロが10キロ以下の区間の運賃は、対キロ区間制（一定の距離を基準として区間を定め、乗車区間に応じた運賃を適用する制度）による特定額となる。本州3社とJR北海道・四国・九州にまたがる場合は、利用する全区間のキロ数に対応する基準額とJR北海道・四国・九州の各社ごとのキロ数に対応する加算額を合計して運賃を算出する。

(注2) 本州3社の場合及び他社にまたがる場合の基準額。幹線と地方交通線を連続して乗車する場合、「地方交通線の営業キロ×1.1+幹線の営業キロ」に幹線の賃率を乗ずる。なお、東京・大阪電車特定区間については、①山手線内・大阪環状線内：～300キロ・13円25銭、②その他：～300キロ・15円30銭、301キロ～・12円15銭となる。

(出所) 国土交通省鉄道局『数字でみる鉄道2021』（令4.1）105頁等を基に筆者作成

割引運賃等を除く運賃と新幹線の特急料金については、運賃・料金を支払わなければ鉄道を利用することが不可能であり、利用者が不当に高額な運賃・料金を強いられるおそれがあることから、これらの上限の設定・変更は国土交通大臣の認可を要し（上限認可制）、上限の範囲内での設定・変更は届出により行うこととされている（鉄道事業法第16条第1項及び第3項）。他方で、新幹線を除く特急料金、特別車両料金等の設定・変更は、これらの料金を支払わずとも鉄道を利用可能であり、料金が高額となることが想定されないとして、事前の届出とされている（事前届出制）（同第4項）。また、令和3年12月の鉄道事業法施行規則（昭和62年運輸省令第6号）の改正により、利用者の円滑な移動及び施設の利用のために設けられる設備による安全かつ円滑な運送の確保に係る料金（バリアフリー料金）が創設された（事前届出制）。同料金の額は利用者に過度の負担感を与えないもの⁷とし、また、通学定期については免除するなど家計負担に配慮することとされている。なお、入場料金等は、鉄道に直接的に附随する役務の提供への対価ではなく、利用者の利益に与える影響が軽微であることから、無規制となっている。以上を整理して図表2に示す。

⁷ 一例として、JR東日本は、令和5年3月頃から、東京の電車特定区間のみを利用する場合を対象に、普通旅客運賃に10円を加算するなどとしている（JR東日本ニュースリリース（令4.4.5））。

図表2 運賃・料金の種類と規制の概要

【運賃（旅客）】…人の運送（場所的移動）に対する対価	
①普通旅客運賃、定期旅客運賃、加算運賃	→上限の設定・変更は 認可 、 上限の範囲内での設定・変更は 届出
②割引運賃、回数乗車券	→上限の範囲内での設定・変更として 届出
【料金】…運送以外の設備の使用や運送以外の役務に対する対価	
①特急料金（新幹線鉄道に係るもの）	→上限の設定・変更は 認可 、 上限の範囲内での設定・変更は 届出
②特急料金（新幹線鉄道に係るものを除く。）、 急行料金、座席指定料金、 特別車両料金（グリーン料金等）	→ 届出
③バリアフリー料金	
④入場料金、払戻手数料、手回り品料金	→無規制

（出所）第8回小委員会（令4.7.26）資料を基に筆者作成

特定の旅客に対し不当な差別的扱いをする場合、他の鉄道事業者との間に不当な競争を引き起こす場合は、国土交通大臣は運賃・料金の変更命令を行うことができる（鉄道事業法第16条第5項）。前者は「旅客運賃が合理的かつ正当な理由なく、特定の旅客を個別的に優遇又は冷遇するもの、例えば、鉄道事業者が旅客の信条や宗教等によって異なる旅客運賃を適用する場合を指すものと解するのが相当」とされる⁸。加えて、輸送の安全、利用者の利便その他公共の利益を阻害している事実があると認められるときは、国土交通大臣は、運賃・料金を変更すること等の事業改善命令を行うことができる（同第23条）。なお、運賃・料金は、関係駅等に公告した後でなければ実施することができず、運賃・料金の値上げの際は7日間以上の公告が義務付けられている（鉄道営業法（明治33年法律第65号）第3条）。

（2）総括原価方式の概要

鉄道事業では、その経営に必要な営業費に適正な利潤を加えた総括原価を求め、総収入がこれを上回らないよう運賃水準を決定する**総括原価方式**が用いられる。すなわち、原価計算期間（平年度3年間）の鉄道事業部門の収入及び原価を算定の上、所要の増収額を計算し、これを基礎として運賃を決定する⁹。国土交通大臣は、鉄道事業者が申請する運賃・料金の上限が総括原価を超えていないか審査し認可を行う（鉄道事業法第16条第2項）¹⁰。

総括原価方式の利点は、算定根拠の分かりやすさ、事業者の健全発展に必要な事業報酬を確保できること、安全性やサービス水準改善のための長期的投資への誘因があること、

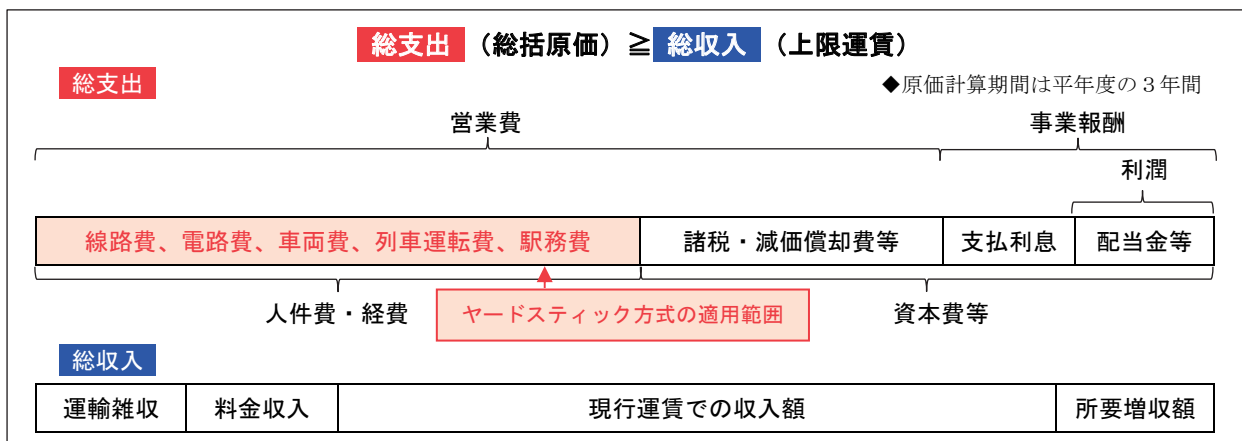
⁸ 東京地判平25.3.26判タ1415号237頁

⁹ 国土交通省は「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」及び「中小民鉄事業者の収入原価算定要領」（以下これらを「収入原価算定要領」という。）において具体的な算定方法を示している。

¹⁰ 鉄道事業者は、上限認可申請に当たり、収入原価算定要領を踏まえ、総括原価に見合う総収入に基づく運賃表（タリフ）を作成し、国土交通省に提出する。国土交通大臣は、所要の審査を経て、タリフ記載の運賃を上限額として認可する。旅客運輸収入がおおむね30億円以上の事業者の上限運賃設定・変更認可申請については、国土交通省本省において審査が行われ、運輸審議会への諮問・答申を経て国土交通大臣が認可する。それ以外の事業者は、地方運輸局長権限となっている。なお、ほとんどの鉄道事業者は、認可運賃の額を実際の運賃として設定している。他方で、北総鉄道、多摩都市モノレール、泉北高速鉄道などの一部の事業者は、実際の運賃を認可運賃より低く設定している（中間とりまとめ8頁）。

安易な値上げを抑制できることが挙げられる。一方で、その欠点として、①コスト削減インセンティブが働きにくいこと、②コスト情報が事業者側に偏在するため行政側が行う原価査定に限界があること、③市場の状況に対応した価格設定を行いにくいこと等が指摘される。特に①②の改善を企図し、各事業者の間接的な競争を通じ効率化を促すため、JR、大手民鉄及び地下鉄事業者について、ヤードスティック方式（基準比較方式。ヤードスティックは「物差し」の意）が採用されている¹¹（図表3）。なお、中小民鉄は、事業規模や経営環境にばらつきが大きいいため、同方式は適用されていない。

図表3 総括原価方式の概要



（注）主な項目の算定方法（JR・大手民鉄・地下鉄の場合）の概要は以下のとおり

運賃収入：上限運賃により収入額を算定

改定前収入 = (実績年度の一人平均支払運賃) × 推定輸送量 (※1)

逸走前改定収入 = (定期外・定期別に算出した一人平均支払運賃) × 推定輸送量

逸走后改定収入 = (逸走前改定収入) - (逸走・旧運賃繰入等による減収額) (※2)

※1 過去の輸送実績を基礎として旅客輸送量を推計し、過去及び将来の特殊要因を考慮し算定

※2 逸走は、過去の運賃改定時における逸走を基礎として算定

料金収入：特急料金等収入は、旅客運賃収入の推計方式に準じて算定

線路費：線路保存費 - 固定資産除却費 - 新幹線鉄道大規模改修引当金繰入額 - 新幹線鉄道大規模改修引当金取崩額（貸方） + 鉄道線路使用料 + （保守管理費、案内宣伝費、厚生福利施設費及び一般管理費に係る人件費及び経費の一部（以下「人件費等①」という。））

電路費：電路保存費 - 固定資産除却費 + 人件費等①

車両費：車両保存費 - 動力費 - 固定資産除却費 + 車両使用料 + 人件費等①

列車運転費：運転費 - 動力費 + （輸送管理費、案内宣伝費、厚生福利施設費及び一般管理費に係る人件費及び経費の一部（以下「人件費等②」という。））

駅務費：運輸費 - 固定資産除却費 - 鉄道線路使用料 - 車両使用料 + 人件費等②

事業報酬：レートベース（真実かつ有効な事業資産の価値）（A） × 報酬率（B）

A = 期首・期末平均固定資産 + 期首・期末平均建設仮勘定 + 営業費（減価償却費・諸税を除く。）の4%相当額 + 貯蔵品 + 繰延資産（社債発行差金を除く。） + 鉄道事業部門に係る関連事業資産（各事業部門の専属営業費割合等により分担したもの） ± （預り保証金・差入れ保証金・特定都市鉄道整備積立金充当額）

B = 自己資本報酬率（C） × 30% + 他人資本報酬率（D） × 70%

C = (公社債応募者利回り（E） + 全産業平均自己資本利益率（F） + 10%配当を前提とする配当所要率（11%）) / 3の過去5年平均（ただし、F < Eの場合はC = E）

D = 法定債務を除く債務実績利率のグループ（JR・大手民鉄・地下鉄）別平均の過去5年平均（出所）第8回小委員会（令4.7.26）資料、収入原価算定要領等を基に筆者作成

¹¹ 水谷淳「鉄道事業におけるヤードスティック規制－基準コスト算出手法の検討－」『運輸政策研究』Vol. 17 No. 2 (2014 Summer) <<https://www.jttri.or.jp/members/journal/assets/no65-03.pdf>>

ヤードスティック方式では、営業費の人件費・経費部分について、JR・大手民鉄・地下鉄の3グループ別に、①線路費、②電路費、③車両費、④列車運転費、⑤駅務費の5費目ごとに回帰分析を行い、事業者ごとの基準コストを算定し、基準コストに基づき適正コスト（運賃改定時の総括原価の一部として認められるコスト）を定める¹²。基準コスト<実績コストの場合（非効率な事業者）は適正コスト＝基準コスト、基準コスト>実績コストの場合（効率的な事業者）は適正コスト＝（基準コスト+実績コスト）／2となる。

ヤードスティック方式における回帰式に使用するデータは、公表データが用いられており、回帰式、基準単価、基準コスト等の結果は毎年公表される。参考までに、近年のJRの基準コスト合計額と実績コスト合計額を図表4に示す。コロナ禍の令和2年度及び令和3年度では、実績コスト合計額が前年度に比べ減少し、基準コスト合計額>実績コスト合計額となる社も比較的多く見られた。輸送実績が落ち込む中（後掲図表5参照）、コスト削減に注力する様子が見られる¹³。なお、鉄道事業者のコスト削減努力は、運賃改定時の実績年度のみ評価されるのではなく、経年努力についても評価される。具体的には、運賃改定時の実績コストと基準コストの乖離度と、前回運賃改定時の実績コストと基準コストの乖離度を比較し、その差分の2分の1が基準コストに加減される仕組みとなっている¹⁴。

図表4 近年のJRの基準コスト合計額と実績コスト合計額

(単位) 百万円

上段：基準コスト合計額 下段：実績コスト合計額	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州
令和元年度	63,733 71,905	783,165 795,540	289,132 296,846	377,241 374,174	18,955 19,306	83,362 72,404
令和2年度	63,767 71,070	700,833 767,243	250,790 266,598	354,057 338,282	18,844 17,189	75,442 64,122
令和3年度	60,737 70,453	762,637 671,570	255,452 258,563	352,193 311,474	17,730 16,437	76,414 63,628

(注1) 「基準コスト合計額」(A)は、線路費、電路費、車両費、列車運転費及び駅務費のそれぞれについて、基準単価に施設量を乗じて算定した基準となるコストの合計。「実績コスト合計額」(B)は、それに対応する実績の支出額。各年度において、A>Bの場合、Bの欄を黄色に着色している。

(注2) 鉄軌道業の営業費用に占めるヤードスティック対象経費の割合(6社平均)は、令和元年度44%、令和2年度45%、令和3年度43%。

(出所) 国土交通省資料を基に筆者作成

3. コロナ禍における運賃改定の動向

コロナ禍に伴い、鉄道の輸送実績は都市部を中心に急激に落ち込んでいる。コロナ禍前後のJRの輸送実績及び運輸収入を図表5に示す¹⁵。

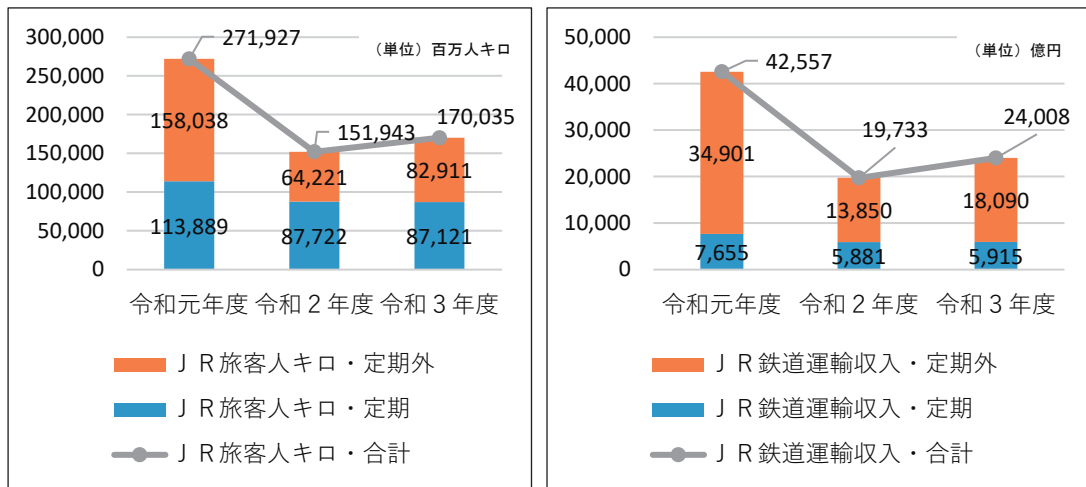
¹² グループ別に各費目の経費を施設量で除した後、事業環境等の相違を示す指標で回帰分析した結果の理論値を「基準単価」といい、基準単価に施設量を乗じたものが「基準コスト」となる。

¹³ 一例として、JR東日本は、鉄道事業に係る営業コストを令和元年度比で1,000億円削減するとしており、令和3年度末までに630億円の削減を達成している(2022年3月期決算説明会資料(令4.4.28))。同社はこれまでに、ワンマン運転の拡大や初電線下げ・終電線上げ、減便等に取り組んでいる。

¹⁴ 原潔「鉄道運賃の実務と実際」『運輸と経済』第65巻11号(平17.11)58頁

¹⁵ 鉄道事業者の①旅客輸送実績及び②運輸収入は、国土交通省の「鉄道統計年報」に示されるが、本稿執筆時点では令和元年度分までしか公表されていない。①は同省の「鉄道輸送統計月報(年報)」(本稿執筆時点で令和4年5月分まで公表済)でも把握できるが、②は同統計の対象外である。令和2年度以降の鉄道事業者全体の②の把握が困難であることなどから、図表5では、令和元年度から令和3年度までのJRの①②を示

図表5 コロナ禍前後のJRの輸送実績（左）及び運輸収入（右）



(出所) 国土交通省「鉄道統計年報」及びJRの決算資料・ファクトシートを基に筆者作成

一部の鉄道事業者では、各種コスト削減策に加え、コロナ禍に伴う減収、今後の需要減等を背景とした運賃値上げに着手している。西日本鉄道は、令和3年3月、認可運賃を下回る額を適用する一部区間の運賃を値上げした。最近では、東急電鉄が令和4年1月に運賃改定の認可申請を行い、令和4年4月に認可を受けた。同社は、令和5年3月から、一部路線を除き、初乗り運賃を10円程度値上げし、その他区間及び通勤定期の改定率を全体の改定率(12.9%)と同程度とする等としている¹⁶。また、近畿日本鉄道が、令和5年4月から全体で17%の運賃値上げを行うべく令和4年4月に認可申請を行い、同年9月に認可された¹⁷。JRでは、JR西日本が令和5年4月に京阪神エリアの特定区間運賃を一部値上げするとしている¹⁸。加えて、令和4年8月にはJR四国が運賃改定の認可申請を行い、令和5年春に運賃・料金全体で約13%値上げするとしている(運賃改定率：定期外12.51%、定期25.55%)¹⁹。

コロナ禍のような大きな輸送需要の変容があったとしても、短期的に収束するのか、あるいは、長期的に継続するのか、需要予測に当たっての期間も一定程度必要となるほか、認可手続にも相当の期間を要する。また、平年度3年間で算定する総括原価方式では機動的な運賃改定が困難となっている²⁰。加えて、現行制度では、運賃値上げの上限認可に当た

している(令和元年度分は「鉄道統計年報」の数値を用い、令和2・3年度分はJRの決算資料等の数値を足し上げている。)。なお、「鉄道輸送統計月報(年報)」によれば、JR及び民鉄全体の輸送実績は、令和元年度約4,350億6,300万人キロ、令和2年度約2,632億1,100万人キロ(対令和元年度比約40%減)、令和3年度約2,898億9,100万人キロ(同約33%減)となっている。

¹⁶ 東急電鉄ニュースリリース(令4.4.8)。なお、当該認可は、令和9年度末までの期限が設けられ、運賃改定後の令和5年度から3年間の総収入と総括原価の実績を確認することとされた。

¹⁷ 近畿日本鉄道ニュースリリース(令4.9.2)。なお、当該認可は、令和9年度末までの期限が設けられ、運賃改定後の令和5年度から3年間の総収入と総括原価の実績を確認することとされた。

¹⁸ JR西日本ニュースリリース(令4.3.29)。なお、JR本州3社では発足以来、消費税導入・引上げに伴うものを除き、運賃改定は行われていない。

¹⁹ JR四国ニュースリリース(令4.8.26)

²⁰ 他方、イギリスやドイツなどの鉄道運賃は、我が国と比べ柔軟な制度となっている。イギリスでは、政府が物価上昇率を踏まえて改定率を設定し、ほぼ毎年改定がなされている(プライスカップ方式)。ドイツでは、

り、「鉄道事業で今後3年間にわたり赤字の継続が見込まれること」が事実上の条件とされる。しかし、株式市場を意識すれば、今後3年間最終赤字という事業計画を立てることは困難であり、JR等の鉄道事業の比重が大きい事業者は、設備投資の抑制等の経費削減により収支改善を図ろうとする。鉄道事業の比重が小さい東急の場合、グループ全体で黒字であれば、鉄道事業に限り赤字という実情を明かすハードルが下がることから、認可申請に踏み切ったとも捉えられる²¹。

4. 主な課題

(1) 社会情勢やニーズの変化に対応した運賃・料金の実現

ア 鉄道の独占性の今日的評価

現行の運賃・料金制度は、主に鉄道の独占性に由来し、鉄道事業者がその支配的な地位を利用して、適正なコスト及び利潤の範囲を上回る不当で高額な運賃・料金を設定し、かつ、必要なサービスが提供されない可能性を排除するものと捉えられる²²。中間とりまとめでは、上限認可制は、利用者利益の保護の面で有効に機能してきたと評している²³。

では、鉄道の独占性は現在も不変であろうか。

国内拠点都市間の中長距離輸送について、航空分野では、平成12年の需給調整規制廃止後、運賃の設定・変更が認可制から事前届出制へ移行した結果、ダイナミックプライシング（後述）導入や早期購入時の大幅割引運賃の設定など、きめ細かな運賃設定が可能となり、LCC等の新規航空会社の参入が相次ぎ、利用者の選択肢の拡大に貢献した。また、高速バスの運行系統数（令和元年度）は、平成9年度の3倍以上となっている。短距離輸送でも、自動車や自転車のシェアリングが普及するなど、都市部を中心に移動の選択肢が広がっている²⁴。特に航空や高速バスとの厳しい競争関係にある中長距離輸送の一部路線では、鉄道の独占性に一定の変化が生じている。

その一方で、新型コロナ感染拡大を契機として、都市部の通勤・通学需要の一部が在宅勤務等により代替される移動需要の変容はあるものの、日常生活の移動手段として鉄道に頼らざるを得ない者も少なくない。これを踏まえて、中間とりまとめでは、鉄道の独占性に大きな変化はないと評価している²⁵。

イ 社会情勢やニーズの変化に対応した運賃・料金の必要性和今後の方向性

移動の選択肢の多様化やテレワーク等の動向を引き続き注視していく必要がある。鉄道利用はコロナ禍前の水準には戻らないとの見方もあるとともに、長期的にも人口減少基調とされている。中間とりまとめでは、鉄道需要は、マクロ的には、総人口等の変化とともに全国的に縮小傾向となり、ミクロ的には、通勤・通学需要を支える日常的で定

都市間鉄道の運賃が個別の列車の需給に応じ変動する（第1回小委員会（令4.2.16）資料3等）。

²¹ 『日経ビジネス』（令4.1.28）〈<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0UC2645W0W2A120C2000000/>〉

²² 中間とりまとめ6頁

²³ 中間とりまとめ7頁

²⁴ 中間とりまとめ2～3頁。カーシェアやサイクルシェア等の移動カテゴリの市場規模は、令和3年度2,432億円（平成30年度比約26%増）、また、ベースシナリオで令和7年度4,876億円、令和12年度1兆955億円と推計されている（（株）情報通信総合研究所「シェアリングエコノミー関連調査2021年度調査結果」（令4.1））。

²⁵ 中間とりまとめ7頁

型的な需要が大宗を占める状況から、アクティブなシニア層や国内外の旅行者等による非日常的で多面的な需要も存在感を増す状況へ変化すると想定している²⁶。その上で、鉄道事業を取り巻く環境が大きく変化し、社会や利用者が鉄道事業に求める役割・サービスが多様化・高度化する中、鉄道輸送サービスの対価である運賃・料金も、こうした変化やニーズへの対応が求められるとしている²⁷。

加えて、M a a S²⁸の普及に向けては、異なる運賃・料金体系を持つ交通モードや事業者サービスを一つの移動サービスとして統合する際、運賃・料金をどのようにパッケージ化し利用者に提示するかが重要となる。M a a S事業者・交通事業者間、M a a S事業者・利用者間のそれぞれについて運賃・料金制度の目的を損なわない範囲で利用者の利便性が高まるよう、可能な限り柔軟な運賃・料金制度を実現することが必要とされている²⁹。

運賃に関する伝統的な学説として、運送価値説（輸送対象に期待される運賃負担力に応じて運賃を決定）及び運送費用説（費用を基に運賃を決定）があり、現行制度は後者に基づくとされる。現行の総括原価に基づく運賃は算定根拠が明確である一方、鉄道利用の価値は主観的かつ多様であることから、今後の運賃の考え方としては、後者とのバランスに留意しつつ、前者も重視していくことが望まれる。運賃設定につき利用者の理解をいかに得るかが大きなポイントとなろう。

鉄道の独占性に大きな変化が見られないこと、利用者利益の保護の観点を踏まえれば、中間とりまとめで示されたとおり、まずは現行制度を前提としつつ、事業者の創意工夫が最大限発揮されるよう、制度の運用改善・工夫等に速やかに取り組むべきであろう。一方で、人口減少が顕著に進む地方部では、高規格幹線道路等の道路整備の進展により自動車の利便性は年々向上する一方、鉄道利用者の減少に歯止めがかからず、存廃問題に直面している路線もある。地域全体で熟慮の上、それでもなお鉄道の存続を図る場合、当該地域ではむしろ鉄道の独占性が薄らいでいることを踏まえ、都市部とは異なる特段の対応を講ずることが考えられよう（後述4.（5）参照）。

小委員会では、鉄道事業者側から、様々な運賃・料金の案等が示された（図表6）。中間とりまとめでは、現行制度の運用改善・工夫等で実施可能なものもあるとしており、国土交通省において今後速やかに検討を加え、可能なものから早期実施を図るべきであろう。鉄道事業では、デジタル技術の利活用が比較的遅れていることから、新たなサービス創出やコスト低減に当たっては、デジタル技術を積極的に活用することも期待される³⁰（後述）。

²⁶ 中間とりまとめ2頁

²⁷ 中間とりまとめ9頁

²⁸ M a a S (Mobility as a Service) とは、地域住民や旅行者一人一人のトリップ単位での移動ニーズに対応し、複数の公共交通やそれ以外の移動サービスを最適に組み合わせて検索・予約・決済等を一括で行うサービスをいう。

²⁹ 「都市と地方の新たなモビリティサービス懇談会 中間とりまとめ」（平31.3）12～13頁

³⁰ 中間とりまとめ3頁

図表6 小委員会において鉄道事業者側から示された運賃・料金の案・要望（主なもの）

<p>【JR上場4社】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○オフピーク定期券導入（※）と早期導入に向けた特例的認可【東日本】 ※ 首都圏の通勤定期券に割安なオフピーク定期券を導入し、割引減収分は、全体として増収とならないよう通常の定期券価格を広く薄く見直す。 ○認可対象の運賃の種類・絞り込み（幹線と地方交通線のみを認可対象とし、他の運賃は上限運賃の範囲内と位置付ける等）【東日本】 ○地方交通線における路線の特情に応じた運賃設定（総括原価方式の枠外で、路線の特性に応じた運賃やモード間の乗り継ぎに配慮した運賃等の設定）【東日本】 ○運賃・料金改定時の審査手続等の簡便化・迅速化【東海】 ○収入超過を前提としない場合における認可審査の見直し（全路線の収支による審査ではなく、関係するエリアや時間帯の収入に対する審査による特例的な認可又は届出での改定実現）【西日本】 ○航空運賃と同程度の規制緩和【西日本】 ○普通運賃を基にした定期運賃の届出化【西日本】 ○新幹線特急料金の届出制への変更、柔軟化【東日本、西日本、九州】 ○ヤードスティック方式の見直し（料金収入見合いの費用や動力費等の対象化、JR上場4社でのグループ化等）、レートベースの見直し（報酬率の計算方法の妥当性の検証）、原価計算期間の見直し（コロナ禍のような激変が起きた場合に実施年度・平年度の適用年度を柔軟化）【東日本】 ○収入原価算定要領の見直し（①サービス向上や安全対策のインセンティブが働きにくい、②原価計算期間が長く、経営状況を踏まえたスピード感を持った改定判断ができない、③災害や燃油等の原価変化を織り込んだ簡易な手続による柔軟な運賃設定が必要、④事業者が固定資産の減損処理を行う場合、翌年以降の減価償却費が減少するため、コストを原価に正確に反映することができない可能性）【九州】 ○外部要因による急激な減収への時限的対処（運賃改定時の収入計算期間に急激な減収期間を含めた審査（遡及適用）、急激な減収局面で臨時的に運賃加算できる仕組み）【西日本】 ○障害者割引等の事業者負担の見直し【東日本、西日本】
<p>【（一社）日本民営鉄道協会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ○認可運賃に基づく総収入を超えない範囲内での運賃設定の実現及び当該手続の簡便化（届出等） ○認可運賃を算定根拠とした合理的な定期運賃設定の実現及び当該手続の簡便化（届出等） ○営業路線・区間、利用時間帯・曜日・季節等、需要や営業施策に応じた運賃等の設定 ○社会環境等が大きく変化する環境下の収入（輸送人員）・原価の将来推計方法と計算期間の検証・見直し ○原価算定方式の検証と検証結果に応じた見直し ○バリアフリー化、防災・減災、国土強靱化等の施策に伴う施設整備から発生する維持補修費等について、投資インセンティブが働くよう適切に原価に反映 ○鉄道事業継続に支障が生じる急激な減収に対応した時限的な運賃加算等及び当該手続の簡便化 ○将来需要の先行きが見通せない状況において、需要予測について事後検証を前提として足元の実績を基準とするなどの一定のルールを定め、運賃改定の早期検討を可能とすること ○有事に備えた資金について、平時の運賃等への上乗せ及び留保を可能とすること

（出所）第2回小委員会（令4.3.1）資料及び第3回小委員会（令4.3.2）資料を基に筆者作成

ところで、中間とりまとめでは、安全・安心で快適な鉄道輸送サービスの実現のために必要な投資に対し、受益と負担の関係が比較的明瞭である場合は、利用者に過度な負担とならず、また、運用の透明性を確保することを前提に新たな料金を設けることも考えられるとしている³¹。導入を検討する場合は、利用者保護の観点から、負担額の設定に十分留意の上、料金新設の必要性を丁寧に説明し、理解醸成に努めるべきであろう。

³¹ 中間とりまとめ10頁

(2) 変動運賃制の導入

ア 背景・必要性

コロナ禍における輸送需要の変容を契機として、JR東日本やJR西日本は、混雑時の運賃を高く、閑散時の運賃を安くする変動運賃制の導入に意欲を示している。第2次交通政策基本計画（令3.5閣議決定）では、「特に、大都市部においては、都市鉄道等における通勤時間帯等の混雑緩和を促進させるため、ポストコロナ時代の利用状況を十分に検証の上、変動運賃制（ダイナミックプライシング）等の新たな対策の効果や課題を十分に検討する」旨が盛り込まれている。コロナ禍では、感染拡大防止の観点から、緊急事態宣言・まん延防止等重点措置期間を中心として、不要不急の移動の自粛が求められ、いわゆる三密回避のため、官公庁・民間企業を問わず、テレワークや時差出勤が広く推進された。コロナ禍前後の三大都市圏主要区間の平均混雑率及び輸送力の推移（図表7）を見ると、コロナ禍において混雑率は大きく低下し、定員乗車に近い状態となった。令和元年度の三大都市圏の最混雑区間の混雑率の推移（図表8）でも同様の傾向がうかがえる。これは、図表7にあるとおり、鉄道事業者が輸送力を大きく変更していないことが影響している³²。

図表7 コロナ禍前後の三大都市圏主要区間の平均混雑率及び輸送力の推移

上段：平均混雑率、下段：輸送力	令和元年度	令和2年度	令和3年度
東京圏（31区間）	163% 995千人	107% 991千人	108% 992千人
大阪圏（20区間）	126% 422千人	103% 406千人	104% 410千人
名古屋圏（8区間）	132% 133千人	104% 132千人	110% 132千人

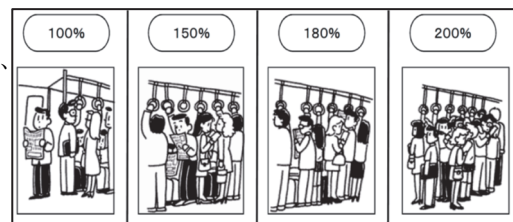
（注1）混雑率＝最混雑時間帯1時間の平均

（注2）混雑率の目安は次のとおり（右図は国土交通省資料）
100%：定員乗車（座席につくか、吊革につかまると、ドア付近の柱につかまることができる。）

150%：広げて楽に新聞を読める。

180%：折りたたむなど無理をすれば新聞を読める。

200%：体がふれあい相当圧迫感があるが、週刊誌程度なら何とか読める。



（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

図表8 三大都市圏の最混雑区間（令和元年度）の混雑率の推移

	令和元年度	令和2年度	令和3年度
①東京メトロ東西線 木場→門前仲町【東京圏】	199%	123%	128% (※134%)
②阪急神戸本線 神崎川→十三【大阪圏】	149%	114%	115%
③名鉄本線(東) 神宮前→金山【名古屋圏】	149%	108%	122%

（注）①の輸送力は令和元・2年度38,448人、令和3年度40,338人（対前年度比1,890人（約4.9%）増）。

※は令和元・2年度の輸送力を基に算出した混雑率。②③の輸送力は令和元～3年度で同一

（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

³² なお、令和4年3月のダイヤ改正ではJRや大手民鉄等で減便がなされ、特に、JR東日本・西日本では過去最大規模の減便となった。また、東京メトロは同月に続き、8月にも減便を実施している。

国土交通省による鉄道利用者アンケート調査結果（令3.1）³³によれば、車両混雑に対して不快と感じる人は、混雑率100%で約5割、混雑率120%で約8割、混雑率150%で約9割以上となっている。また、JR東日本のアンケート調査（令3.9、サンプル数10,893人）では、「移動自粛等の制限がなくなった際にJR東日本に期待すること」として、混雑緩和との回答が最も多い³⁴。その一方で、東京商工会議所（交通運輸部会）による「通勤混雑緩和に向けた実態把握調査」の調査結果（令3.7）³⁵（以下「東商調査結果」という。）によれば、コロナ終息後、在宅勤務実施率・オフピーク通勤実施率は全体的に低下する見込みとなっている。鉄道事業者においては、今後の利用者の意向・需要動向等を十分に注視しながら、混雑緩和策を適切に講ずる必要があり、その一つとして、変動運賃制による乗客分散化が有効な手段として期待されている。変動運賃制は、鉄道事業の経営に大きな利点があるとされ、繁閑に応じた時間帯別運賃の設定により、乗客を分散させピークカットすることができれば、輸送力・人員の削減や車両・設備への投資の抑制等が可能となるため、収益改善効果が期待される。

イ 導入に向けた課題

現行制度では、航空運賃のような本格的な変動運賃の導入は困難であり、運賃規制の更なる緩和が必須となろう。中間とりまとめでは、現行制度の課題をあまねく解決し、社会情勢の変化や利用者ニーズの多様化により柔軟に対応するため、現行制度の見直しも必要であるが、これは「将来の検討」とされた。この点につき、小委員会では、**試案（①鉄道事業者は国の定めた基本指針を踏まえ運賃・料金を自由に設定、②利用者利益を毀損する運賃・料金が設定された場合は変更命令等により是正、③事業コスト等を基にあらかじめ算出された収入見込額を実績収入が上回った場合に鉄道事業者はその取扱いを公表）**を基に議論がなされたが、国の関与の在り方や、運賃・料金設定の自由度向上・多様化と利用者利益保護や利便性の確保をどのようにバランスさせるか等について、更に議論を深める必要があるとされた³⁶。試案のような運賃・料金設定の自由化を進める場合、規制当局（国土交通省鉄道局・地方運輸局）の事後チェック体制も重要となる。実務的観点踏まえた効果的かつ合理的な体制の構築にも留意すべきであろう。

制度の問題に加え、変動運賃制導入に当たっては、①需要把握と価格設定の困難さ（鉄道利用、特に通勤での乗車は多くの場合、価格変動に対する行動変化が小さい。）、②頻繁かつ大幅な価格改定が顧客の信頼感を損ない、利用満足度が落ち込む等の可能性があること、③エッセンシャルワーカー・学生・低所得者等への配慮³⁷、④利用者への運賃に関する情報の周知といった課題をクリアする必要がある。④に関し、変動運賃の仕組みに対する利用者の理解が不十分となれば、その最適な行動選択の機会を奪い、移動コス

³³ 第2回鉄道の混雑緩和に資する情報提供のあり方に関する勉強会（令3.1.25）資料

³⁴ 第2回小委員会（令4.3.1）JR東日本資料

³⁵ 調査期間は令3.5.31～6.11。会員企業12,028社に調査票を送付し1,465社（回収率12.2%）が回答<<https://www.tokyo-cci.or.jp/page.jsp?id=1025412>>。

³⁶ 中間とりまとめ11頁

³⁷ 井上一幸「時論～鉄道運賃へのダイナミックプライシング適用を考える」『三井住友信託銀行 調査月報』2021年10月号<https://www.smtb.jp/-/media/tb/personal/useful/report-economy/pdf/114_0.pdf>

トの増大にもつながるため、利用者視点に立ち、必要な情報をあらかじめ丁寧かつ分かりやすく伝えることが肝要である。この点、鉄道営業法第3条に基づく運賃等の事前の公告の義務付けの見直し等も重要な論点となり得るだろう。加えて、技術的には、AIを活用した高度な分析手法の確立、一層複雑な料金計算等を処理することとなる自動改札機やICカードシステム等のハード面の環境整備も大きな課題となる。特に、変動運賃制にはICカード等の電磁的決済手段が欠かせない。近年、QRコードやクレジットカードのタッチ決済等の新たな決済手法が登場している。更なるキャッシュレス化による環境整備も重要となろう。

ところで、現行の運賃制度を前提とした上で、JR東日本は、オフピーク定期券（前掲図表6参照）を令和5年春に導入するとしている³⁸。オフピーク定期券は、変動運賃制の嚆矢となると思料する。オフピーク定期券を含め、変動運賃制が効果的に機能するためには、企業等の勤務時間等の面での柔軟な対応が求められるが、例えば、東商調査結果では、時差出勤制度がなく導入の検討もしていない企業の割合が33.3%となっている。オフピーク定期券の実施に向けては、企業等の実情を十分に勘案した上で、利用者がメリットを実感できる仕組みとなることを期待するとともに、今後の動向が注視される。

（3）運賃改定手続の迅速化・合理化

運賃の認可申請から認可までに要する標準処理期間は4か月である。しかし、鉄道事業者における申請前の準備に要する期間、ICカードシステム・自動改札機の更新作業に要する期間（ICカードシステムは、複数の鉄道事業者による相互直通運転の進展や利用範囲の全国エリアへの拡大等により極めて複雑化しており、運賃・料金の変更等に伴う当該更新作業に普通運賃の改定で数か月かかるほか、相当のコストを要する³⁹。）を考えると、現状では運賃改定に標準処理期間を上回る期間を要している。また、鉄道事業者には事実上多くの書類作成が求められ、デジタル技術の活用を含む手続の簡素化も課題とされる⁴⁰。

社会経済情勢の変化に機動的・弾力的に対応した多様な運賃・料金設定等の実現のためには、運賃改定手続の迅速化・合理化に係る検討を進める必要がある。特に、ICカードシステム等の更新作業の迅速化のためのシステムやハード対応を検討する際は、変動運賃制導入やMa a S普及を念頭に、拡張性・柔軟性に十分留意することが求められよう。

（4）収入原価算定要領の見直し

現行の収入原価算定要領は、平成9年以来大きな見直しが行われておらず、所要の見直しを行い、社会情勢の変化に伴う要請に応えられる算定方法を確立すべきである。中間とりまとめを踏まえ、特に以下の3点についての対応が求められる。

第一に、現行制度では、企業会計上認められた減価償却費を総括原価に反映させること

³⁸ なお、JR東日本は、令和4年4月から令和5年3月末までの期間において、Suica通勤定期券により、平日朝、対象エリアの駅でポイント還元対象となる時間帯に改札機を利用して入場した場合、ポイント還元する「オフピークポイントサービス」を実施している。

³⁹ 中間とりまとめ11頁

⁴⁰ 中間とりまとめ9頁

とし、中長期的に必要となる投資・コストが早い段階で十分に費用として計上されない。そのため、安全・安心や環境といった今日的課題を始め、社会的要請の変化に対応した新たな投資・コスト（鉄道施設の強靱化の前倒しや車内セキュリティ対策、カーボンニュートラル実現に向けた環境投資等）が見込まれる中、鉄道事業者の積極的な取組につながりにくい側面があるとされる⁴¹。

第二に、ヤードスティック方式について、同一グループの鉄道事業者同士でも、鉄道事業の実態が著しく異なる状況となっている。そのため、①JRでは上場4社と未上場2社では経営環境が大きく異なるため別グループとすべきであること、②各鉄道事業者の環境を踏まえた補正（説明変数）の必要性などが指摘されている⁴²。

第三に、現行制度導入以降、株主からの自己資本利益率（ROE）に対する要求水準が高まる等の企業評価の変化や、減損会計制度導入による減価償却費の計上方法の変更等の会計制度の変更等により、事業報酬や原価に対する考え方や制度が大きく変化しているが、これに応じた総括原価の算定方法の見直しがなされていない⁴³。鉄道事業者の適切な評価につなげる観点からも、現行の会計制度に見合った改善が求められる。

以上のほか、前掲図表6記載の鉄道事業者側からの意見にも留意し、幅広い観点から見直しを検討する必要がある。特に、現下のエネルギー価格高騰を踏まえ、これを運賃に適時適切に反映するための柔軟な運賃改定の仕組みや、動力費のヤードスティック方式の対象経費化について、速やかな検討が望まれる。

（5）地方部における運賃の在り方

ア 地方路線の現状

地域鉄道⁴⁴は、地域住民の通学・通勤の足として重要な役割を担うとともに、地域の経済活動の基盤である。しかし、地域鉄道を取り巻く環境は、人口減少、少子高齢化、モータリゼーションの進展等に伴い極めて厳しい状況が続いており、特に令和2年度以降は、コロナ禍の影響がこれに拍車をかけている。令和2年度において、地域鉄道事業者全95社のうち93社が鉄軌道事業の経常収支ベースで赤字を計上している（令和元年度は全95社のうち74社（約8割）が該当）。また、JRや大手民鉄の地方路線でも厳しい状況が続いている。JRではこれまでに、JR東海を除き、不採算路線に係る線区別収支が公表されている。最近では、令和4年7月、JR東日本が令和元年度の平均通過人員2,000人／日未満の線区（35路線、66区間）ごとの収支を令和元・2年度の2年分公表した⁴⁵。公表線区は全て赤字であり、例えば、津軽線（青森・中小国間（営業キロ31.4km））は、新型コロナウイルスの影響が小さい令和元年度の収支においても約21.6億円の赤字を計上し、平均通過人員は昭和62年度10,813人／日から令和元年度720人／日へと93%減少している。

⁴¹ 中間とりまとめ8頁

⁴² 第2回小委員会（令4.3.1）JR東日本資料及び第3回小委員会（令4.3.2）議事要旨

⁴³ 中間とりまとめ8頁

⁴⁴ 地域鉄道とは一般に、新幹線、在来幹線、都市鉄道に該当する路線以外の鉄軌道路線のことをいい、運営主体が中小民鉄及び第三セクターであるものが地域鉄道事業者と呼ばれ、令和4年4月時点で95社ある。

⁴⁵ JR東日本ニュースリリース（令4.7.28）

現行の運賃規制は、都市間輸送、大都市輸送、地方輸送等を行う広域路線網を運営する事業者に対しても、1事業者につき1運賃(率)のみを認可する仕組みであることから、認可運賃は内部補助を前提に算出されることを意味する⁴⁶。コロナ禍で鉄道事業の経営状況が悪化したこともあり、地方の不採算路線を都市部の路線の収益による内部補助で支える仕組みには限界がきているとの指摘もある⁴⁷。

イ 交通事業者間の連携と協議運賃制度の導入

鉄道等の公共交通による移動が主流である都市部とは異なり、地方部では、交通事業者が小さなパイを奪い合い、共倒れとなりかねない。地域モビリティの維持・確保が困難な地方部においては今後、「競争」から「共創」への転換、交通事業者と地域の関係者との協働が求められている。そのため、都市部と区別し、運賃・料金を含む事業経営に資する規制緩和を更に推進することが重要となろう。

令和4年3月、「徳島県南部における共同経営計画」に基づく共同経営について、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)に基づく国土交通大臣の認可がなされ、令和4年4月から、徳島バスの室戸・生見・阿南大阪線の一般道区間の一部においてJR乗車券類での乗車が可能となった⁴⁸。鉄道とバスの双方を共通運賃・通し運賃で利用可能となり、運行本数の実質的な増加や待ち時間の短縮等の利便性向上が図られている。当該事例は共創を促す新たなモデルであり、こうした地域の実情に応じた柔軟な運賃設定を認めることで、利用者の利便性向上につながる交通事業者間の連携の更なる拡大が期待されている。

中間とりまとめでは、このような動きを後押しする観点から、地域の関係者が合意すれば、認可運賃とは異なる運賃設定を可能とするような制度の構築を検討するとしている⁴⁹。当該制度の方向性としては、中間とりまとめに具体的な言及はないが、乗合バス事業で導入されている**協議運賃制度**が念頭に置かれている⁵⁰。

道路運送法(昭和26年法律第183号)では、乗合バスの運賃・料金の上限認可制が規定されているが(第9条第1項)、乗合バス事業者が、地域における需要に応じ当該地域の住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために乗合旅客の運送を行う場合、当該運送に係る運賃等について地方公共団体、乗合バス事業者、住民等の間の協議が調ったときは、認可を要せず、事前の届出で運賃等を設定・変更することを可能としている(同第4項)⁵¹。こうした仕組みは**協議運賃制度**などと呼ばれる。認

⁴⁶ 斎藤峻彦著、関西鉄道協会都市交通研究所編『鉄道政策の改革－鉄道大国・日本の「先進」と「後進」－』(成山堂書店、令和元年)100頁

⁴⁷ 『日本経済新聞電子版』(令4.7.27) <<https://www.nikkei.com/article/DGKKZ062931800X20C22A7EA1000/>>

⁴⁸ 本法律では、国土交通大臣の認可を受けて行う乗合バス等の共同経営に、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)を適用しないこと等が定められている。

⁴⁹ 中間とりまとめ10～11頁

⁵⁰ 第8回小委員会(令4.7.26)議事録10～11頁。なお、検討会提言では、鉄道輸送の高度化に関する支援メニューの一例として、鉄道運賃に関する協議運賃制度の導入が挙げられている(38頁)。

⁵¹ 道路運送法第9条第4項の協議が調ったときは、同項の届出に係る運賃等について**地域公共交通会議**(地域住民の生活に必要な旅客輸送の確保その他の旅客の利便の増進を図るために必要な一般旅客自動車運送事業及び自家用有償旅客運送に関する協議を行うために一又は複数の市町村長(特別区の区長を含む。)又は都

可された上限運賃の改定には大きな労力を要するが、協議運賃制度であれば改定のハードルが下がり、関係者間の合意形成があれば、その実施もスムーズで利用者の不満を軽減できる可能性があるとする。また、総括原価方式に基づく運賃認可は供給者目線であり、利用者や地域の視点が全く入らないが、協議運賃制度ではこれらを反映することができる⁵²。鉄道事業における協議運賃スキームの制度化に向けた検討が望まれる。加えて、地域公共交通会議の主宰者である地方公共団体の担当者の一部には、開催に手間がかかるという意識が根強いとされる。資料のデジタル化やITを活用した会議運営等が進めば、負担軽減や効率向上が可能となるが、そのためには、地方公共団体・事業者はもとより、運輸局の手続やデータ管理の電子化・オープン化が喫緊との指摘もある⁵³。制度整備と併せて環境整備にも目配りすべきであろう。

自家用車利用が主流の地方部における運賃値上げは、地域住民を始めとする利用者の減少を招くことが懸念され、地域の理解がなければ実を結ばない可能性がある。協議運賃制度に係る地域公共交通会議のような協議の仕組みを最大限活用し、運賃値上げの必要性についての地域の理解醸成を図るとともに、運賃値上げとセットでサービスを向上させることで、地域の受容性が高まるのではないかと⁵⁴。また、運賃設定に関しても、前述の鉄道事業法第16条第5項等との関係を整理する必要があるかもしれないが、利用者の属性に応じ異なる運賃を適用させ、例えば、日常的に利用する地域住民は割安の運賃に、観光客は割高の運賃とすることも考えられるのではないかと。なお、この場合、ダイヤ編成やサービスが観光客偏重となりかねないことから、関係者間で地域住民の利便性確保に関して十分確認する必要がある。

鉄道は、移動サービスの提供以外にも、地域活性化や健康寿命の伸長等の社会的便益をもたらす。こうした社会全体への正の外部効果を背景として、利用者への価格転嫁に加え、例えば、維持・活性化を図ることで地域の関係者と合意した路線を対象に、その維持・活性化に係る公的支援の充実も検討すべきではないだろうか。JR・大手民鉄は、内部補助又は別途の支援制度により支えるべきとの考え方から、地域鉄道向けの支援制度の適用が原則除外されているが⁵⁵、当該路線に関してはこれも見直すべきである。運賃・料金制度と公的支援とのバランスも今後は一層重要となろう。

(おおしま みちる)

道府県知事が主宰する会議をいう。)又は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)第6条に規定する協議会(同第5条に規定する地域公共交通計画の作成及び実施に関し必要な協議を行うための協議会)において協議が調っているときである(道路運送法施行規則(昭和26年運輸省令第75号)第9条の2。下線筆者)。

⁵² 加藤博和「日本の地方部における公共交通プライシング転換の方向性～総括原価方式から協議運賃へ～」『土木計画学研究・講演集』Vol.62(令2.11)<<http://orient.genv.nagoya-u.ac.jp/plan2020f-pricing2-ron.pdf>>

⁵³ 同上

⁵⁴ 『神戸新聞』(令4.7.27)

⁵⁵ 検討会提言27頁