

「日本は鉄道の運賃を自由化すべきである。是か非か」

\*鉄道運送事業者が旅客の運賃（定期旅客運賃及び新幹線特急料金を含む）を国の認可なく自由に設定できるものとする。

論題検討委員 溝口 翔太

## 1 はじめに

鉄道は、私たちの身近にあります。皆さんも、学校に通う時、友だちと遊びに行く時、家族で旅行に行く時など、ありとあらゆる場面で鉄道を利用していることでしょう。

そして、鉄道路線の 신설や廃線は頻繁には起きず、鉄道の運賃もほとんど変わることがありません。鉄道は、私たちの身近に変わらない姿で存在し、だからこそ私たちの生活に欠かせない存在となっています。

しかし、それは当たり前なのでしょうか？

## 2 鉄道の運賃に関する法規制

今回の論題を考えるに当たり、現状、鉄道の運賃がどのように設定されるのか見てみましょう。

まず、鉄道事業は、旅客（つまり人）の運送と、貨物の運送に分かれます。今回の論題は、付帯文のとおり、旅客を運送する際の運賃を対象とするものです。

次に、日常的に“鉄道運賃”と呼んでいるものには、正確には、旅客の運送への対価である「**運賃**」と、運送以外の業務や仕事への対価である「**料金**」の2種類があります。例えば、在来線の普通列車に乗車するための切符代（**普通旅客運賃**）や定期券代金（**定期旅客運賃**）はいずれも「運賃」に分類され、在来線の特急列車に乗車するための特急券代（**特急料金**）、新幹線に乗車するための新幹線特急券代（**新幹線特急料金**）、特急列車の指定席に座るための座席指定料金、駅に入場するだけの入場券代はいずれも「料金」に分類されます。

そして、これらの運賃や料金は、**鉄道事業法**という法律の第十六条「旅客の運賃及び料金」で以下のように規制されています。

（旅客の運賃及び料金）<sup>1</sup>

第十六条 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。

2 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。

3 鉄道運送事業者は、第一項の認可を受けた旅客運賃等の上限の範囲内で旅客運賃等を定め、あらかじめ、その旨を国土交通大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

4 鉄道運送事業者は、特別車両料金その他の客車の特別な設備の利用についての料金その他の国土交通省令で定める旅客の料金を定めるときは、あらかじめ、その旨を国土交通大臣に届け出なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

5 国土交通大臣は、第三項の旅客運賃等又は前項の旅客の料金が次の各号のいずれかに該当すると認めるときは、当該鉄道運送事業者に対し、期限を定めてその旅客運賃等又は旅客の料金を変更すべきことを命ずることができる。

一 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。

二 他の鉄道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ものであるとき。

この法律を具体的に説明すると、運賃の全部と料金のうち新幹線特急料金については、鉄道会社が、あらかじめ国から上限額の認可を受け、その上限の範囲で実際の設定額を決めて、国に届け出ることとされています（16条1項～3項）。これに対し、料金のうち新幹線特急料金以外のもの（例えば在来線の特急料金など）については、いきなり鉄道会社が設定額を決め、国に届け出ればよいこととされています（16条4項）。つまり、普通旅客運賃、定期旅客運賃、新幹線特急料金などに限り、上限の規制が設けられており、自由に値上げできないのです。

なお、いずれにせよ鉄道会社は、国に運賃や料金の設定額を届け出なければなりません。そして、国

<sup>1</sup> 法律の条文は複数の項に分かれていることがあります。この場合、最初の段落を（項番号は書かれていませんが）「1項」と呼び、それ以降の段落は冒頭に付けられた項番号を用いて「2項」、「3項」などと呼びます（例えば、鉄道事業法16条では、「2国土交通大臣は」から始まる段落のことを鉄道事業法16条2項と

呼びます。）。また、項の中に、さらに漢数字で段落分けされている場合、その小段落は漢数字を用いて「1号」、「2号」などと呼びます（例えば、鉄道事業法16条5項の中で、「一 特定の旅客」から始まる段落を、鉄道事業法16条5項1号と呼びます）

は、その運賃や料金が不当な場合には、鉄道会社に対して運賃や料金を変更するよう命令できるものとされています（16条5項）。

### 3 本論題の解釈

以上を踏まえて、今回の論題を解釈します。

今回の論題の主体は「日本」とされているので、プランでは、国が鉄道事業法を改正して、鉄道の運賃や料金を自由化することになります。そして、論題の付帯文とあわせると、ここでいう自由化とは、2で述べたように鉄道会社があらかじめ国から上限額の認可を受けて、その上限の範囲で実際の運賃額を設定するという今までの制度を廃止することになります。なお、論題の付帯文にもあるとおり、もともと今の制度でも上限額の認可が必要とされるのは運賃の全部と料金のうち新幹線特急料金のみですから、プランの対象はこれらの運賃や料金に限られることとなります。

これに対し、新幹線特急料金以外の料金、すなわち在来線の特急料金、座席指定料金、入場券代等は、プランの前後で規制内容が変わりません。

以上を大まかにまとめると、次のとおりになります。

#### ・運賃、新幹線特急料金

プラン前：上限金額の認可+設定額の届出

⇒プラン後：鉄道会社が自由に決められる

※なお、鉄道会社が運賃や新幹線特急料金を設定した後に国に設定額を届け出なければならないものとするかどうかは、論題解釈と肯定側のプランに委ねられるものと考えられます。

#### ・新幹線特急料金以外の料金

プラン前後：設定額の届出のみ（変化なし）

### 4 上限規制の目的と運用

なぜ現状でこのような上限規制が設けられているのでしょうか。

それは、運賃や新幹線特急料金については、鉄道会社によって高額に設定されたとしても、利用者は鉄道を利用するためには支払わざるを得ないことから、利用者の不当な負担を防ぐためであると説明されています。実際、鉄道は私たちの生活に欠かせない存在であり、鉄道運賃の値上げにより鉄道が利用しづらくなると、沿線住民は大きな影響を受けることとなります。

このような考え方から、国による上限額の認可については、鉄道事業法16条2項で審査の基準も定められており、具体的には、将来3年間の収入が、国の定める基準によって想定されたコストと、国の定める基準によって許容される利益を加えた合計額（これを総括原価といいます）を超えているかどうか、という観点から審査すると運用されています（総括原価方式）。

これを逆からいえば、鉄道運賃の値上げの認可を得るには、将来3年間の収入が総括原価の基準を下回る程度の赤字であることが求められます。この総括原価方式が認可のハードルを厳しくしているとの指摘があります。さらには、認可を得るための申請の準備や申請後の審査のため認可までには相当な時間を要しているという実態もあります。

例えば、JR九州は、このような認可の厳しさから、現状では運賃値上げが困難であるとの意見を述べています<sup>2</sup>。実際、JRや大手私鉄は、2020年までの20年間においては、2019年のJR北海道の運賃改定を除き、実質的な運賃改定をしていません。鉄道運賃の水準がほとんど上がっていないことは、他の公共料金と比較してみても、よく分かります。<sup>3</sup>

しかし、よく考えてみると、物やサービスの価格にこのような上限の規制が設けられていることは稀です。例えば、コメの価格や航空運賃は規制されず、自由競争に委ねられています。コメの業者や航空会社は、経費や客のニーズの変動に応じて価格を自由に値上げすることが許されます。鉄道会社も、ビジネスとして収益を上げることを目的に鉄道事業を展開しているにもかかわらず、なぜ鉄道運賃に限って上限の規制があるのでしょうか。

### 5 鉄道業界の近年の動向

地方部の鉄道会社は、過疎化による利用客減少などにより苦しい経営環境に立たされています。国土交通省の調査では、令和元年度には、地域鉄道事業者95社のうち74社（79%）が赤字であり<sup>4</sup>、地方部の路線が廃線に追い込まれたとのニュースを耳にすることも増えてきました<sup>5</sup>。

さらに、新型コロナウイルス感染症の流行も、鉄道業界にとって痛手となりました。外出自粛やリモートワーク（在宅勤務）の拡大によって、鉄道の利用客は大きく減少し、鉄道各社の収支が一気に悪化しています<sup>6</sup>。

<sup>2</sup> 2022年3月1日 第2回交通政策審議会 鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会 説明資料（JR九州作成）

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001466289.pdf>

<sup>3</sup> 2022年2月16日 第1回交通政策審議会 鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会 参考資料（国土交通省作成）

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001464454.pdf>

<sup>4</sup> 2022年2月14日 第1回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 参考資料（国土交通省作成）

<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001464074.pdf>

<sup>5</sup> 2022年2月3日 国土交通省 『近年廃止された鉄軌道路線』

<https://www.mlit.go.jp/common/001344605.pdf>

<sup>6</sup> 2022年2月16日 第1回交通政策審議会 鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会 参考資料（国土交通省作成）

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001464454.pdf>

そのため、令和4年には運賃上限額の変更申請が多くされました<sup>7</sup>。このように現行制度でも認可を受ければ運賃や新幹線特急料金を値上げすることができますが、一般に認可を受けることが容易ではないことは4で述べたとおりです。

国も、2022年に「鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会」を設置し、鉄道運賃の規制の在り方について議論を行いました。その結果、値上げと値下げを組み合わせることで全体として増収にならない範囲で運賃が変動する仕組みを現行制度上の工夫として認めたり<sup>8</sup>、鉄道事業法を改正し、鉄道会社が沿線自治体等の関係者との合意を得れば国の認可なしに届出だけで運賃を決めることができる「協議運賃制度」を導入したりすることとなりました<sup>9</sup>。協議運賃制度の詳細は未だ明らかになっていませんが、運賃の値上げに沿線自治体等の関係者が反対する場合には原則どおり国の認可を得る必要があると考えられ、結局のところ、鉄道運賃の上限の規制そのものの廃止は見送られました。そのため、協議運賃制度が導入されたとしても、依然として、鉄道会社が自社の判断のみで運賃や新幹線特急料金を自由に決めることはできず、プランによる差異が残ることになります。

## 6 考えられるメリットの例

そこで、プランにより鉄道業界はどのように変わるのでしょ

うのでしょうか。プラン後は、鉄道会社は、現行の国の基準を満たしていない場合であっても、自社の経営判断を基に運賃や新幹線特急料金を値上げすることができるようになります。そこで、**鉄道会社が運賃の値上げにより収支を改善させ、持続的な鉄道経営や設備投資をできるようになる**とのメリットが考えられます。しかし一方で、運賃の値上げによって利用客が別の鉄道路線を利用したり、鉄道以外の交通手段を選択したりすることも考えられます。そうすると、運賃の値上げは鉄道会社にとって諸刃の剣であり、単純に運賃を値上げすれば経営悪化が解決するという問題ではないかもしれません。

また、プラン後は、運賃や新幹線特急料金の値上げに際して、申請や審査が必要なくなりますし、審査のために3年間分の収入や総括原価の実績値を示す必要もなくなるため、**鉄道会社が利用客の増減や社会情勢の変化に迅速に対応し、柔軟かつ機動的に運賃を変更できるようになり、経営を合理化できる**とのメリットも考えられます。例えば、航空運送では運賃が自由化されているため、時期や時間帯、予約状況等によって航空券の価格が大きく異なります。鉄道会社が同様の仕組みを導入できるとすれ

ば、どうなるのでしょうか。

ところで、プランによる運賃収入の変化は、電車が満員になるような都市部の在来線や新幹線を念頭に置くか、又はそうでない地方部の在来線を念頭に置くかによっても変わってきます。都市部の在来線や新幹線では利用客数が多いので、運賃や料金の値上げにより一定規模の増収の可能性があります。同じ区間を結ぶ別の鉄道路線やバス路線があったり、新幹線に代わり高速バスや航空機による移動ができたりと、競争相手も多いので運賃の値上げにより利用客が減少してしまうおそれも大きいでしょう。これに対し、地方部の在来線については、競争相手となる交通手段がない地域も多いですが、もともと利用客数が少ないため値上げによる増収の規模も小さいかもしれません。そうすると、一口に鉄道会社の経営といっても、都市部の在来線のみを持っている鉄道会社（例えば首都圏の私鉄）を想定するか、地方部の路線のみを持っている鉄道会社（例えば、地方のローカル私鉄）を想定するかによっても、状況は異なってくるでしょう。

また、都市部の在来線や新幹線だけでなく、地方部の在来線も持っているような鉄道会社（例えばJR東日本など）の経営にも目を向ける必要がありそうです。このような鉄道会社では、都市部の在来線や新幹線の黒字により地方部の在来線の赤字を補っている（これを**内部補助**といいます）状態が多くみられます。このような現状がつづく、都市部の在来線や新幹線の収支が悪化した場合、地方部の在来線の赤字を補えなくなり、結果として地方部の在来線を維持できなくなり、廃線になってしまうことも考えられます。

単に、都市部と地方部における鉄道を切り離して分析するだけではなく、組み合わせることで国全体の鉄道の在り方を議論することも考えられるでしょう。

いずれにしても、相手とかみ合った議論を行い、ジャッジに正確に意見を伝えるには、どのような路線や鉄道会社を前提として話しているのかを、きちんと説明することが望ましいでしょう。

## 7 考えられるデメリットの例

これに対し、鉄道の運賃や新幹線特急料金の値上げは、そのまま**利用者の負担となるため、利用者の生活に悪影響を与えます**。鉄道は私たちの生活に欠かせない存在ですから、運賃の値上げによる近隣住民への影響は大きいものといえるでしょう。

もっとも、値上げが利用者の負担に繋がるとしても、そのことからただちに上限の規制を維持すべきと言えるのでしょうか。例えばコメなどの食品の価格が値上がりすれば食べる人の負担になりますが、

<sup>7</sup> 国土交通省ホームページ（鉄道の運賃・料金について）  
[https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo\\_tk6\\_000035.html](https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk6_000035.html)

<sup>8</sup> 2022年8月4日 NHK解説委員 今井純子 「どう変わる？ 鉄道の運賃」 <https://www.nhk.or.jp/kaisetsu->

<blog/700/471940.html>

<sup>9</sup> 2023年1月17日 NHK

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230117/k10013952531000.html>

だからといってコメの値段は規制されていません。なぜ鉄道運賃の値上げについては、利用者の負担を防ぐべきなのでしょう。

より大きな視点で考えると、鉄道運営のためのコストは、誰が負担すべきなのでしょう。負担する主体としては、鉄道会社や利用客（沿線住民）のほか、行政主体（国や地方公共団体）も考えられます。行政主体による交付金、補助金等の仕組みが現状どうなっているのかや、また、そのような仕組みが望ましいのか否かも考えると、より深い議論ができるかもしれません。

なお、この解説に挙げた論点はあくまで例ですので、メリットやデメリットはここに書かれているものに限りません。プランによって何が起きるのか、皆さんの自由な発想に期待しています。その際には、自分の住んでいる地域の鉄道や住民のことだけではなく、別の地域の鉄道や住民もイメージし、日本全体としてどのような方向を目指すことが望ましいのか考えてみてください。皆さんの理想とする社会が見えてくる試合を楽しみにしています。

## 8 終わりに

鉄道を巡る社会情勢は大きく変わりました。社会の変化により、過疎化による人口減少によって利用客が大きく減少した地域や路線が現れたり、さらに新型コロナウイルス感染症の流行や国民の生活様式の変化によって鉄道の需要も変わり続けています。

鉄道運賃の規制は変えるべきでしょうか？

あるいは、このような現代だからこそ鉄道運賃の規制は残すべきなのでしょう？

鉄道は、変わっていくべきでしょうか？

それとも、変わらない存在であるべきでしょうか？

## 9 参考資料等

○ 鉄道事業法

<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=361AC0000000092>

(1) 国土交通省国土審議会 鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会 議事録等

[https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s304\\_arika02\\_past.html](https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s304_arika02_past.html)

(2) 参議院事務局国土交通委員会調査室 大嶋満 鉄道運賃・料金制度の課題（『立法と調査』450号）

[https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2022pdf/20221003058.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2022pdf/20221003058.pdf)

(3) 国土交通省 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

[https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo\\_tk5\\_000011](https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk5_000011)

[html](#)

日本において鉄道の運賃や新幹線特急料金を自由化した場合に起きることを直接分析している資料は少ないと思われます。

しかし、そうであっても、鉄道の将来や在り方を考えるためには、プラン後の世界を論じることが避けられません。一つの手がかりとしては、外国における鉄道運賃の規制や実情を調べてみる方法があります。また、鉄道以外の公共料金（電気、水道等）や飛行機やバス、タクシーなどの移動手段の価格における実情や、どのような議論があるかを調べてみると、参考になるかもしれません。

その際には、どうして日本でも同じことが起きると考えられるのか、又はどうして鉄道でも同じことが起きると考えられるのかという理由付けも検討すると、より説得力が増した議論になると思います。

皆さんの素晴らしい議論を、熱い試合をお目にかかれるのを楽しみにしております。