

審理員意見書

審査請求第1号
令和8年5月22日

国土交通大臣
金子 恭之 殿

審理員 水野 寿洋

行政不服審査法（平成26年法律第68号）第42条2項の規定に基づき、審査請求人小井土 直樹が令和4年12月27日に審査請求を行った鉄道事業法（昭和61年法律第92号）第16条第1項に基づく国土交通大臣による令和4年12月27日付け鉄道事業の旅客運賃の上限変更認可処分について、審査庁がすべき裁決に関する審理員意見書を提出する。

第1 事案の概要

本件は、国土交通大臣が東日本旅客鉄道株式会社（以下「JR東日本」という。）による鉄道事業の旅客運賃の上限変更認可申請に対して令和4年12月27日付けで行った鉄道事業法第16条第1項に基づく認可処分（以下「本件処分」という。）に対し、審査請求人が、この処分は同条第2項の規定に違反した通達に基づき行われたものであり、また、認可に当たっての総収入の算定に合理性を欠くものであると主張して、処分の取消し及び執行停止を求める事案である。

第2 事実関係

1 関係法令等の定め（本件処分に係る根拠法令等）

鉄道事業法第16条第1項は、「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。」と規定し、同条第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。」と規定している。

また、行政手続法（平成5年法律第88号）第5条に基づき国土交通省が定めている「鉄道局関係審査基準・標準処理期間」（平成19年6月25日国鉄総第113号）においては、鉄道事業法第16条第1項の審査基準として、「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こと。具体的

には、運賃及び料金の上限が、効率的かつ合理的に鉄道事業を経営した場合における適正な原価に公正妥当な利潤を加えたものを回収し得るような水準を超えないものであること」と定めている。

さらに、国土交通省は、鉄道事業法第16条第2項の審査の際に用いる収入原価等の基本的な算定方法として、「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」（平成12年3月1日鉄業第10号）及び「中小民鉄事業者の収入原価算定要領」（平成12年3月1日鉄業第11号）を定めており、また別途、鉄道事業者がオフピーク定期券のような変動運賃制（後述）を実施しようとする場合の審査の運用方針として、「運賃収入の増加を目的としない運賃の上限の変更に関する処理方針」（令和4年9月14日国鉄事第287号）（以下「処理方針」という。）を定めている。

処理方針では、鉄道事業者が、旅客需要の平準化等による利用者利便の向上を目的に、運賃の上限を変更した上で、運賃収入を増加させないことを前提に、変更した上限の範囲内において割増の運賃と割引の運賃を組み合わせた設定（以下「変動運賃制」という。）を実施する場合は、変動運賃制を実施した場合の運賃収入と、実施しなかった場合の運賃収入を適切な方法で比較及び検証し、変動運賃制の実施によって運賃収入が増加しないことをもって、適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないとみなすこと、収入原価算定要領を適用しないこと、変動運賃制は一定の期限を定めて実施すること、運賃の上限の変更については、利用者利益の保護の観点から適切なものであることを確認すること、変動運賃制の実施に必要な事項を定めた計画を認可申請時に提出すること、変動運賃制の実施期間中は総括原価に著しい影響を及ぼすことが明らかなダイヤ改正等は行わないことなどを定めている。

2 処分の内容及び理由

JR東日本は、国土交通大臣に対し、令和4年9月16日付けで、オフピーク定期券の導入による変動運賃制の実施のため、鉄道事業法第16条第1項に基づく運賃上限変更認可申請（以下「本件認可申請」という。）をした。

本件認可申請の内容は、平日朝のピーク時間帯に定期券として利用できない代わりに従来の通勤定期券よりも約10%割安に購入することができるオフピーク定期券の設定を前提として、電車特定区間内のみを乗車する場合の通勤定期旅客運賃の上限の水準を約1.4%上昇させるというものである。

国土交通大臣は、令和4年9月21日付けで、運輸審議会に対し、本件認可申請について諮問を行った。

運輸審議会は、審議及び公聴会の結果を踏まえて検討を行った結果、本件認可申請に適用された処理方針の内容に一定の合理性が認められること、本件認可申請は処理方針に掲げる要件を充足しており、認可基準に適合するものと認められることから、令和4年12月15日、期限に係る条件を付した上で、本件認可申請について認可することが適当であるという内容の答申を行った。

同答申を受けて、国土交通大臣は、令和4年12月27日、本件認可申請に対し、本認可は令和8年3月31日まで有効とすること、有効期限後における本認可にかかる旅客運賃については、改めて有効期限までに認可を受けることなどの条件を付して、認可をした（本件処分）。

3 審理手続の経過

- ・令和4年12月27日、審査請求人は、行政不服審査法第2条に基づき、同日に国土交通大臣によって行われた本件処分に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。
- ・令和5年7月7日、国土交通大臣（審査庁）は、本件審査請求は不適法であって補正することができないことが明らかであるとして、行政不服審査法第24条第2項に基づき、審理手続を経ることなく、本件審査請求を却下する旨の裁決（以下「本件裁決」という。）をした。
- ・令和6年1月10日、審査請求人は、国土交通大臣を被告として、本件裁決の取消しと精神的損害に対する国家賠償の支払を求める訴訟を提起した。
- ・令和7年5月22日、東京地方裁判所は、国土交通大臣が審理手続を経ることなく本件審査請求を却下した本件裁決は違法であるとして、本件裁決の取消しを命ずるとともに、国家賠償請求については棄却する旨の判決を言い渡した。（その後、原告、被告双方が控訴。）
- ・令和8年1月28日、東京高等裁判所は、控訴をいずれも棄却した。（原告、被告とも上訴せず確定。）
- ・令和8年2月17日、審理員が指名された。
- ・令和8年3月16日、国土交通大臣（処分庁）から弁明書が提出された。
- ・令和8年4月6日、審査請求人から反論書が提出された。
- ・令和8年4月13日、審査請求人からの申立てにより、審理員は処分庁及びJR東日本に対し、物件提出を依頼した。また同日、審理員は処分庁に対し、反論書の内容等について質問した。
- ・令和8年4月20日、処分庁及びJR東日本から、物件（不存在のものを除く。）が提出された。
- ・令和8年5月1日、処分庁から質問に対する回答書が提出された。
- ・令和8年5月15日、審理手続を終結した。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張の要旨

（1）処理方針が鉄道事業法第16条第2項に違反している通達であること

ア 本件処分に適用された処理方針（通達）では、変動運賃制を実施する場合は、総括原価については平年度において変化しないものとし、変動運賃制の実施によって運賃収入が増加しないことをもって、適正な原価に適正な利潤を加えたもの

を超えないとみなすこととしているが、このような取扱いは現行法で認められる範囲を超えるものであり、違法又は不当である。

イ 処理方針は認可の対象外である割引運賃の実施を前提として収入額を算定しようとするものであり、鉄道事業法第16条第2項の規定と整合しないものである。処理方針のもとでは、上限運賃認可後、任意に鉄道事業者はオフピーク定期運賃を廃止ないし割引率を縮減することができ、上限運賃制の審査を空洞化させるものといわざるを得ない。変動運賃制を導入するのであれば、オフピーク定期券についても上限認可の対象とすべきである。

ウ オフピーク定期券の導入により、ピーク時のラッシュが緩和され、ピーク時の運転本数が減少されることにより、鉄道事業者のコストが削減されることにつながるから、総括原価が変化しないという処理方針の前提において誤りがある。

エ JR東日本はコロナ禍以降、総括原価に一定の影響を及ぼすと思われる終電繰上げや通勤時間帯のダイヤ改正を行っており、改めて改定後の上限運賃に基づく総収入が総括原価を超過していないかどうか審査を行う必要がある。

オ JR東日本は昭和62年の会社設立以降本格的な運賃改定をしておらず、時の変化により総括原価が大きく変化している可能性があり、処理方針の定める方法では総括原価を審査したことにはならないというべきである。

(2) 認可に当たっての総収入の算定に合理性を欠くこと

カ 令和4年度当初に比べ、対面によるコミュニケーションの重要性が再認識される動きも見られ、列車の混雑度も上がるようになったことを踏まえると、通勤需要がコロナ前の80%に留まるとする予想には合理性があるとはいえない。

キ 給与規定の運用等の変更を伴う制度の円滑な導入には3年程度を要すると考えるのが自然であり、切替え遅れによる増収額が1年間の10億円程度に留まるという試算にも合理性がない。

ク オフピーク定期券の割合が高まることはJR東日本にとってインセンティブがないことから、十分な広報がされずに利用率が17.2%より相当程度低くなり増収となる蓋然性も高い。オフピーク定期券導入後も通常定期券のオフピーク利用に対するJREポイントの付与が継続されるなら、通勤手当を支給される労働者にとっても経済的インセンティブが働かない。

ケ オフピーク定期券の利用率の設定根拠となったアンケート調査は、認可時よりもコロナの影響が大きい令和4年春に行われており、その後利用者の意識は大きく変化している上、アンケート自体に中小企業が含まれていないなどの欠陥があった可能性がある。また、オフピーク定期券については距離別にも利用率の変化があることが想定されるのであって、一律どの距離でも17.2%利用するとの試算が合理的であるとはいえない。

コ オフピーク定期券の実際の利用率は割引率を引き上げた後の令和6年11月でも目標を大きく下回っており、アンケート結果と実態の乖離が大きい以上、合

理性のある調査、分析がなされなかったというべきである。

サ オフピーク定期券利用者による定期外利用の増収額が35億円となる合理的な根拠資料も提出されていない。

シ 値上げ前の先買いによる減収として1億円を想定しているが、消費税率アップの際に比べ利用客の意識が高くなく、1億円には満たないと考えるのが合理的である。

2 処分庁の主張の要旨

(1) 処理方針が鉄道事業法第16条第2項に違反している通達ではないこと

ア 鉄道事業法第16条第2項の具体的な審査方法は、専門的・技術的な知見を有する行政庁の裁量に委ねられているところ、処理方針は、交通政策審議会の下に設置された今後の鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会の中間とりまとめ（令和4年7月）において、「現行制度の運用の改善・工夫」が求められたことを受けて、変動運賃制を実施する場合の具体的な認可の手続きを定めたものであり、適法なものである。すなわち、処理方針は、変動運賃制の導入を目的とする上限運賃変更の場合においては、すでに認可を受けた運賃の上限が適法なものであることを前提として、変動運賃制を実施した場合の運賃収入と、これを実施しなかった場合の運賃収入を適切な方法で比較及び検証し、変動運賃制を実施した場合の運賃収入が増加しないと認められるのであれば、「適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないもの」とであると判断することとしたものであり、同項に違反するものではない。

イ 割引の運賃の実施を前提として収入額を算定することについては、処理方針において、認可申請時に実施期間や割増・割引運賃の改定率の根拠となる事項（運賃収入が増加しないことの根拠となる資料を含む。）等を記載した「変動運賃制実施計画」の提出を求めていることからすれば、申請者が実施期間中に変動運賃制の前提となっている割引の運賃を理由なく廃止し、又は縮小することは想定しがたい上、仮にそのようなことが行われた場合、鉄道事業法第23条第1項に基づく事業改善命令により運賃の上限を変更させることも可能であるから、違法・不当なものではない。

ウ オフピーク定期券は、中長期的にピークシフトの拡大・定着に伴うコスト削減効果が期待できる可能性はあるものの、3年以内とする変動運賃制の実施期間において、認可申請の前提となる総括原価の水準に有意な影響を与えるものではないから、総括原価が変化しないものとする処理方針の前提は合理的である。

エ 終電繰上げ等を含め、輸送需要等に応じたダイヤの見直しは、鉄道事業者の事業活動として通常行われているものであり、直ちに総括原価に有意な影響を与えるものではない。

オ 鉄道事業法は、認可後の上限運賃について、一定の有効期限の設定や一定期間ごとの更新を求めるような制度は採用しておらず、その適切性が失われた場合の

是正をもっぱら事業改善命令に委ねているところ、本件処分による変更前のＪＲ東日本の上限運賃は、事業改善命令の発出を要するような事情は認められない適法かつ有効なものである。そして、認可済みの適法かつ有効な上限運賃について、運賃収入の増加を目的としない上限運賃の変更を行う場合において、変更前の上限運賃の適法性を前提として、変更に伴う運賃収入の増減に着目して審査を行うことは、同法が認可済みの上限運賃の是正手段を事業改善命令に委ねた趣旨に沿い、実務上も合理的な審査方法である。これまでも、消費税率の引上げに伴う上限運賃の変更において、認可済みの上限運賃の適法性を前提として、運賃改定による増収が消費税相当額の増加分を上回らないことをもって適正な原価に適正な利潤を超えないものと判断する運用を重ねてきている。

(2) 認可に当たっての総収入の算定は合理的であること

カ ＪＲ東日本の需要見通しについて、認可申請時における輸送需要がコロナ前を大幅に下回り、特に通勤定期は定期外と比べて回復が遅く、一部は定期外に転移したと考えられていたことからすれば、ＪＲ東日本がオフピーク定期券の実施期間の通勤定期券利用者がコロナ前の８０％に留まると想定したことは合理的である。

キ オフピーク定期券への切替え遅れによる増収について、ＪＲ東日本は、８０社程度の企業にヒアリングを実施した結果、制度変更等が必要と回答した企業の平均所要期間が約８カ月であったことを踏まえ、定着期間を１年程度と見込んだものであり、その試算は合理的である。

ク 鉄道事業者にとって中長期的なコスト削減効果等のメリットが期待できるオフピーク定期券の割合を高めることのインセンティブはあるといえるのであり、現にＪＲ東日本において多様な広報が実施されている。また、オフピーク定期券発売後は、その設定範囲において、通常定期券のオフピーク利用に対するＪＲＥポイントの付与は行っていない。

ケ アンケート調査の集計・分析には一定期間を要するのは当然であり、認可までの間に利用者の意識が明確に変化したという根拠も見当たらないことからすれば、令和４年春に実施したアンケートに基づき購入率を想定したことが不合理とはいえない。また、当該アンケート調査においては、中小企業を含めて十分なサンプル数を確保し、回答サンプルの偏りを補正するなどの処理を行っており、このようなアンケート調査結果に基づき、回答者の意向を一般化して用いたことは推計手法として合理性を有する。

コ オフピーク定期券の購入率の想定と実績の違いについて、購入率の想定は、ＪＲ東日本が実施したアンケート等の分析結果を踏まえて算定・判断したものであり、結果的に実際の購入率はその想定を下回ったからといって、直ちに想定時の算定・判断が合理性に欠けるものとはいえない。

サ オフピーク定期券のピーク時間帯での使用による定期外運賃の増収額については、運輸審議会に対して根拠となる資料を提出して説明を行っている。なお、

当該資料は秘匿性の高い情報を含むため非公開としたものである。

シ 通常の通勤定期券の値上げに伴う先買いについては、同時に実施される「鉄道駅バリアフリー料金の設定」を合わせた改定率が100kmまでの区間において2.0%~9.8%となることから、少なくとも消費税10%改定（定期券の改定率は約1.9%）と同程度の先買いが発生すると見込んだものであり、その試算は合理的である。

第4 論点整理

本件審査請求の論点は以下のとおり整理される。

- (1) 本件処分に適用された処理方針が、鉄道事業法第16条第2項の審査の方法として下記の点において妥当なものであるかどうか
 - ① 平年度において総括原価が変化しないものとし、割引の運賃と割増の運賃の組合せにより運賃収入が増加しなければ適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものとして取り扱うこと
 - ② 上限の範囲内で届出により設定される割引運賃の設定を考慮して運賃収入を算定すること
- (2) オフピーク定期券の導入によって運賃収入が増加しないとするJR東日本の試算が下記の点において合理的なものであるかどうか
 - ① 通勤定期券の需要想定
 - ② オフピーク定期券の利用率の想定
 - ③ オフピーク定期券への切替え遅れによる増収額
 - ④ オフピーク定期券のピーク時間帯での使用による定期外運賃の増収額
 - ⑤ 通常の通勤定期券の値上げ前の先買いによる減収額

第5 審理員意見書の理由

1 審理員が認定した事実

第4で整理した論点に関して、審理員が認定した事実は以下のとおりである。

(1) 処理方針策定の背景・経緯

交通政策基本法（平成25年法律第92号）に基づき令和3年5月28日に閣議決定された第2次交通政策基本計画において、新たに取り組む政策の一例として、「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、必要な施策を検討する。具体的には、時差通勤等による分散乗車の取組を一層深めていくほか、例えば、変動運賃制（ダイナミックプライシング）等の新たな対策について、その効果や課題について十分に検討する」との記載が盛り込まれた。

国土交通大臣は、上記の記載等も踏まえ、これからの時代に求められる鉄道運賃・料金制度のあり方や、それを実現するために必要な行政の関与について議論する必要があるとして、令和4年2月8日、国土交通省設置法（平成11年法律

第100号)第14条第1項に基づき、交通政策審議会に対し、今後の運賃・料金制度のあり方等について諮問を行った。

交通政策審議会は、上記諮問を受けて、その下に鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会を設置した。同小委員会は、8回にわたり審議を重ね、令和4年7月、今後の鉄道運賃・料金制度のあり方についての中間とりまとめを行った。

中間とりまとめでは、現行の鉄道運賃制度は、総括原価方式の下での上限認可制となっており、鉄道事業者は、この上限額以下であれば任意に運賃を設定することができるものの、ほとんどの鉄道事業者は、認可運賃上限額を実際の運賃として設定しているため、運賃の一部を僅かでも上げようとする、変更後の運賃体系による総収入が総括原価と収支均衡となるかどうか、改めて運賃体系全体について認可手続きを行う必要がある一方、いざ運賃上限認可申請を含む運賃改定手続きを行おうとすると、諸々の準備や申請、審査に相当の期間とコストを要することになるなどの課題が示された。さらに、このような課題を踏まえ、当面の対応として、現行制度の運用の改善・工夫等で実施できる運賃・料金について検討すること等が示され、具体的な事例として、例えば、値上げと値下げを組み合わせ、全体としては増収にならないような新たな運賃・料金については、一定期間後の検証等の条件をつけて柔軟に認可することなどが盛り込まれた。

国土交通省は、中間とりまとめに盛り込まれた上記内容の具体化に向けて検討を行い、パブリックコメントの実施等を経て、令和4年9月14日、処理方針を定めた。

(2) JR東日本が行ったアンケート調査の詳細

JR東日本から提出された資料によれば、利用率の設定に当たって用いられたアンケート調査は、首都圏(1都3県)に所在する企業(中小企業を含む。)及び個人を対象に実施され、有効回答数は企業アンケートが1689件、個人アンケートが2124件となっている。また、その回答を分析した結果として、オフピーク定期券を10%値下げし、通常定期券を2%値上げする場合の購入率は17.2%になるという試算が報告されている。

(3) オフピーク定期券のピーク時間帯での使用による定期外運賃の増収額の算定根拠

JR東日本から提出された資料によれば、オフピーク定期券利用者のピーク時間帯利用による定期外運賃の増収額は、電車特定区間内の通勤定期券の発売実績とIC運賃のタリフ(運賃表)から算出した1回当たりの平均単価に、Suica通勤定期券による平日ピーク時間帯の利用実績にオフピーク定期券購入率と経済合理性に基づく推論を加味して想定した1月当たりのピーク時間帯の平均利用日数を乗じて1人1月当たりのピーク時間帯利用による定期外運賃収入を推計し、これにオフピーク定期券の想定購入者数を乗じて算定されている。

(4) オフピーク定期券導入後の状況

審査請求人から提出された資料(令和7年1月23日運輸審議会資料抜粋)に

よれば、令和6年11月におけるオフピーク定期券の購入率の実績は、目標の17.2%に対して9.5%である。なお、令和6年10月から、通常の通勤定期券と比べた場合のオフピーク定期券の割引率が約15%に拡大されている。

2 論点に対する判断

(1) 本件処分に適用された処理方針が、鉄道事業法第16条第2項の審査の方法として妥当なものであるかどうか

① 平年度において総括原価が変化しないものとし、割引の運賃と割増の運賃の組合せにより運賃収入が増加しなければ適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものとして取り扱うことについて

鉄道事業法第16条第2項が定める「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」する方法については、事案に応じて様々な方法が考えられるところ、変動運賃制が運賃収入の増加を図ることを目的とするものではなく、運賃収入を増加させない範囲で旅客需要を変動させ、その平準化等により利用者利便の向上を図ることを目的とするものであることからすれば、変動運賃制の実施を目的とする上限運賃変更を対象とする処理方針が、一般的な上限運賃改定の場合のように総括原価を収入原価算定要領に基づき一から積み上げるのではなく、適法かつ有効な認可済みの上限運賃を前提として、変動運賃制の実施により運賃収入が増加しないことをもって、「適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないもの」として取り扱うものとしたことには、1(1)で述べた背景・経緯に照らし、申請、審査にかかる期間の短縮や負担軽減を通じて変動運賃制の円滑な実施を効率的に図り、ひいては、利用者の利便の向上にもつながるとの観点から、一定の合理性が認められる。

また、審査請求人は、変動運賃制の実施により総括原価が変化しないという処理方針の前提条件に誤りがあると主張するが、変動運賃制によるコスト削減効果は中長期的に期待されるものであり、処理方針で「最長でも3年程度」としている実施期間において、車両数や施設規模の見直し等に伴うコスト削減効果が直ちに発現するものではないから、平年度において総括原価は変化しないものとする処理方針の前提に不合理な点があるとはいえない。

さらに、審査請求人は、JR東日本がコロナ禍以降に終電繰上げ等のダイヤ改正を行っていることや、同社が長期間本格的な運賃改定をしていないことから、総括原価が変化している可能性があり、処理方針の定める方法では総括原価を審査したことにはならないとも主張するが、輸送需要等に応じたダイヤの見直しや時間の経過によって、認可済みの上限運賃の適法性・有効性が失われるものではないから、これを前提とした処理方針の審査方法が妥当性を欠くことの根拠とはならない。

以上から、処理方針が、平年度において総括原価が変化しないものとして取り扱い、割引の運賃と割増の運賃の組合せにより運賃収入が増加しなければ適

正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものとみなすとしていることについては、違法又は不当なものであるということとはできない。

② 上限の範囲内で届出により設定される割引運賃の設定を考慮して運賃収入を算定することについて

審査請求人は、処理方針は認可の対象外である割引運賃の実施を前提として収入額を算定するものであり、上限運賃認可後に鉄道事業者が任意に割引を廃止し、又は縮小することが可能であることにより、上限運賃制の審査を空洞化させるものであるから、鉄道事業法第16条第2項に違反すると主張する。

しかしながら、1(1)で述べたとおり、処理方針策定の背景となった第2次交通政策基本計画の記載に「変動運賃制(ダイナミックプライシング)」との文言があることからすれば、変動運賃制は、割引の運賃額をあらかじめ固定せず、利用状況等に応じて割引額を臨機応変に変動させる方法(ダイナミックプライシング)により実施されることも十分想定される場所であり、そうしたケースを考えると、割引の運賃を上限運賃として認可することには技術的な困難があり、したがってそうした認可と変動運賃制とはなじまないものと考えられる。

このことからすれば、行政庁が処理方針において、変動運賃制を実施する場合の具体的な認可の手続として、現行の上限運賃制の仕組みを活用し、届出による割引の実施を前提として収入額を算定することにより、利用状況等に応じた割引運賃の柔軟な設定・変更が可能となるような方法を定めたことには、一定の合理性が認められる。

その上で、認可に一定の期限を付して効果検証を行う仕組みを設け、その実施に必要な計画の提出を求めるなど、届出で設定される割引運賃を含む変動運賃制全体について実効性の確保を図っていること、さらに、その実効性が最終的には鉄道事業法第23条第1項の事業改善命令により担保され得るものであることからすれば、実態として、鉄道事業者が任意に割引を廃止し、又は縮小することは想定されにくい。

以上を踏まえると、処理方針が行政庁に認められた裁量の範囲を超える違法又は不当なものであるということとはできない。

(2) オフピーク定期券の導入によって運賃収入が増加しないとするJR東日本の試算が合理的なものであるかどうか

① 通勤定期券の需要想定について

JR東日本の需要見通しについて、認可申請時における輸送需要がコロナ前を大幅に下回り、特に通勤定期は定期外と比べて回復が遅く、一部は定期外に転移したと考えられていたことからすれば、オフピーク定期券の実施期間の通勤定期券利用者がコロナ前の80%に留まると想定して収入を試算したことに不合理な点は認められない。

② オフピーク定期券の利用率の想定について

オフピーク定期券の利用率は、JR東日本が実施したアンケート調査の分析結果に基づいて設定されており、その算定・判断の過程及び内容に不合理な点は認められない。

審査請求人は、アンケート調査が実施された令和4年春から本件処分（令和4年12月）までの間に利用者の意識が大きく変化していると主張するが、本件処分の時点において、リモートワークやオンライン会議などの新しい生活様式の定着や、通勤混雑を回避する意識の高まりが一定程度生じていたことは事実であって、アンケート調査結果の妥当性が直ちに失われていたということはない。

また、審査請求人は、アンケート自体に欠陥があった可能性があるとして指摘するが、1（1）のとおり、アンケートの対象範囲については、首都圏（1都3県）に所在する企業及び個人を対象に、勤務先所在地、業種のばらつきを意識の上、統計的に十分なサンプル数を確保し、回答サンプルの偏りを補正するなどの処理を行っていることからすれば、回答者の意向を一般化して電車特定区間全体に用いたことが推計手法として不合理とはいえない。

さらに、審査請求人は、アンケート結果と実態の乖離が大きいことを指摘するが、実際のオフピーク定期券の利用率が、認可申請時の推計と乖離していることは1（4）のとおり事実であるものの、コロナ禍におけるその後の需要想定や、前例のないオフピーク定期券の普及の見通しについて、アンケート調査の分析結果を用いて推測したことは不合理とはいえない。また、本件処分においては、期限にかかる条件を付して、想定と実績が乖離した場合に、将来に向かってこれを是正する機会を設けており、結果的に乖離が生じたことのみをもって、本件処分が違法又は不当であるとはいえない。

③ オフピーク定期券への切替え遅れによる増収額について

オフピーク定期券への切替え遅れによる増収額は、JR東日本が80社程度の企業にヒアリングを実施した結果を踏まえて、オフピーク定期券の利用率が定着するまでの期間を1年程度と見込んで試算したものであり、不合理な点は認められない。

④ オフピーク定期券のピーク時間帯使用による定期外利用の増収について

1（3）のとおり、オフピーク定期券利用者のピーク時間帯利用に伴う定期外運賃の増収額は、JR東日本が保有する発売実績や利用実績等の詳細なデータも活用して推計したものであり、不合理な点は認められない。

⑤ 通常の通勤定期券の値上げ前の先買いによる減収額について

本件処分による「通常定期券の値上げ」と「鉄道駅バリアフリー料金の設定」が同時に実施され、両者を合わせた改定率が2.0%以上となることからすれば、少なくとも、改定率が約1.9%であった消費税10%改定時と同程度の先買いが発生すると見込んだことに不合理な点は認められない。

第6 結論

上記のとおり、本件処分には違法又は不当な点はない。そのため、本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第45条第2項の規定により、棄却されるべきである。

諮問説明書

審査請求の対象となる処分		鉄道事業法(昭和61年法律第92号)第16条第1項の規定に基づく鉄道事業の 旅客運賃の上限変更認可処分		事件番号	審査請求第1号
審理員意見書の結論		棄却されるべき		裁決についての審査庁の考え方	審理員の意見に同じ
番号	争点	審査請求人の主張の要旨	処分庁の主張の要旨	審理員意見書に おける意見要旨	裁決についての審査庁 の考え方及びその理由
1	本件処分に適用された処理方針が、鉄道事業法第16条第2項の審査の方法として妥当なものであるかどうか				
1-1	平年度において総括原価が変化しないものとし、割引の運賃と割増の運賃の組合せにより運賃収入が増加しなければ適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものとして取り扱うことについて	<p>ア 本件処分に適用された処理方針(通達)では、変動運賃制を実施する場合は、総括原価については平年度において変化しないものとし、変動運賃制の実施によって運賃収入が増加しないことをもって、適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないとみなすこととしているが、このような取扱いが現行法で認められる範囲を超えるものであり、違法又は不当である。</p> <p>ウ オフピーク定期券の導入により、ピーク時のラッシュが緩和され、ピーク時の運転本数が減少されることにより、鉄道事業者のコストが</p>	<p>ア 鉄道事業法第16条第2項の具体的な審査方法は、専門的・技術的な知見を有する行政庁の裁量に委ねられているところ、処理方針は、交通政策審議会の下に設置された今後の鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会の間とりまとめ(令和4年7月)において、「現行制度の運用の改善・工夫」が求められたことを受けて、変動運賃制を実施する場合の具体的な認可の手続きを定めたものであり、適法なものである。すなわち、処理方針は、変動運賃制の導入を目的とする上限運賃変更の場合においては、すでに認可を受けた運賃の上限が適法なものであることを前提として、変動運賃制を実施した場合の運賃収入と、これを実施しなかった場合の運賃収入を適切な方法で比較及び検証し、変動運賃制を実施した場合の運賃収入が増加しないと認められるのであれば、「適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないもの」であると判断することとしたものであり、同項に違反するものではない。</p> <p>ウ オフピーク定期券は、中長期的にピークシフトの拡大・定着に伴うコスト削減効果が期待できる可能性はあるものの、3年以内とする変動</p>	<p>鉄道事業法第16条第2項が定める「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」する方法については、事案に応じて様々な方法が考えられるところ、変動運賃制が運賃収入の増加を図ることを目的とするものではなく、運賃収入を増加させない範囲で旅客需要を変動させ、その平準化等により利用者利便の向上を図ることを目的とするものであることからすれば、変動運賃制の実施を目的とする上限運賃変更を対象とする処理方針が、一般的な上限運賃改定の場合のように総括原価を収入原価算定要領に基づき一から積み上げるのではなく、適法かつ有効な認可済みの上限運賃を前提として、変動運賃制の実施により運賃収入が増加しないことをもって、「適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないもの」として取り扱うものとしたことには、処理方針策定の背景・経緯に照らし、申請、審査にかかる期間の短縮や負担軽減を通じて変動運賃制の円滑な実施を効率的に図り、ひいては、利用者の利便の向上にもつながるとの観点から、一定の合理性が認められる。</p> <p>また、審査請求人は、変動運賃制の実施</p>	<p>審理員の意見に同じ</p>

		<p>削減されることにつながるのであるから、総括原価が変化しないという処理方針の前提において誤りがある。</p>	<p>運賃制の実施期間において、認可申請の前提となる総括原価の水準に有意な影響を与えるものではないから、総括原価が変化しないものとする処理方針の前提は合理的である。</p>	<p>により総括原価が変化しないという処理方針の前提条件に誤りがあると主張するが、変動運賃制によるコスト削減効果は中長期的に期待されるものであり、処理方針で「最長でも3年程度」としている実施期間において、車両数や施設規模の見直し等に伴うコスト削減効果が直ちに発現するものではないから、平年度において総括原価は変化しないものとする処理方針の前提に不合理な点があるとはいえない。</p> <p>さらに、審査請求人は、JR東日本がコロナ禍以降に終電繰上げ等のダイヤ改正を行っていることや、同社が長期間本格的な運賃改定をしていないことから、総括原価が変化している可能性があり、処理方針の定める方法では総括原価を審査したことにはならないとも主張するが、輸送需要等に応じたダイヤの見直しや時間の経過によって、認可済みの上限運賃の適法性・有効性が失われるものではないから、これを前提とした処理方針の審査方法が妥当性を欠くことの根拠とはならない。</p> <p>以上から、処理方針が、平年度において総括原価が変化しないものとして取り扱い、割引の運賃と割増の運賃の組合せにより運賃収入が増加しなければ適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものとみなすとしていることについては、違法又は不当なものであるということとはできない。</p>	
		<p>エ JR東日本はコロナ禍以降、総括原価に一定の影響を及ぼすと思われる終電繰上げや通勤時間帯のダイヤ改正を行っており、改めて改定後の上限運賃に基づく総収入が総括原価を超過していないかどうか審査を行う必要がある。</p>	<p>エ 終電繰上げ等を含め、輸送需要等に応じたダイヤの見直しは、鉄道事業者の事業活動として通常行われているものであり、直ちに総括原価に有意な影響を与えるものではない。</p>		
		<p>オ JR東日本は昭和62年の会社設立以降本格的な運賃改定をしておらず、時の変化により総括原価が大きく変化している可能性があり、処理方針の定める方法では総括原価を審査したことにはならないといふべきである。</p>	<p>オ 鉄道事業法は、認可後の上限運賃について、一定の有効期限の設定や一定期間ごとの更新を求めるような制度は採用しておらず、その適切性が失われた場合は是正を求めば事業改善命令に委ねているところ、本件処分による変更前のJR東日本の上限運賃は、事業改善命令の発出を要するような事情は認められない適法かつ有効なものである。そして、認可済みの適法かつ有効な上限運賃について、運賃収入の増加を目的としない上限運賃の変更を行う場合において、変更前の上限運賃の適法性を前提として、変更に伴う運賃収入の増減に着目して審査を行うことは、同法が認可済みの上限運賃の是正手段を事業改善命令に委ねた趣旨に沿い、実務上も合理的な審査方法である。これまでも、消費税率の引上げに伴う上限運賃の変更において、認可済みの上限運賃の適法性を前提として、運賃改定による増収が消費税相当額の増加分を上回らないことをもって適正な原価に適正な利潤を超えないものと判断する運用を重ねてきている。</p>		
<p>1-2</p>	<p>上限の範囲内で届出により設定される割引運賃の設定を考慮して運賃収入を算定することについて</p>	<p>イ 処理方針は認可の対象外である割引運賃の実施を前提として収入額を算定しようとするものであり、鉄道事業法第16条第2項の規定と整合しないものである。処理方針のもとでは、上限運賃認可後、任意に鉄道事業者はオフピーク定期運賃を廃止ないし割引率を縮減することができ、上限運賃制の審査を空洞化させるものといわざるを得ない。変動運賃制を導入</p>	<p>イ 割引の運賃の実施を前提として収入額を算定することについては、処理方針において、認可申請時に実施期間や割増・割引運賃の改定率の根拠となる事項(運賃収入が増加しないことの根拠となる資料を含む。)等を記載した「変動運賃制実施計画」の提出を求めていることからすれば、申請者が実施期間中に変動運賃制の前提となっている割引の運賃</p>	<p>審査請求人は、処理方針は認可の対象外である割引運賃の実施を前提として収入額を算定するものであり、上限運賃認可後に鉄道事業者が任意に割引を廃止し、又は縮小することが可能であることにより、上限運賃制の審査を空洞化させるものであるから、鉄道事業法第16条第2項に違反すると主張する。</p> <p>しかしながら、処理方針策定の背景となつ</p>	<p>審理員の意見に同じ</p>

		<p>するのであれば、オフピーク定期券についても上限認可の対象とすべきである。</p>	<p>を理由なく廃止し、又は縮小することは想定しがたい上、仮にそのようなことが行われた場合、鉄道事業法第23条第1項に基づく事業改善命令により運賃の上限を変更させることも可能であるから、違法・不当なものであるとはいえない。</p>	<p>た第2次交通政策基本計画の記載に「変動運賃制(ダイナミックプライシング)」との文言があることからすれば、変動運賃制は、割引の運賃額をあらかじめ固定せず、利用状況等に応じて割引額を臨機応変に変動させる方法(ダイナミックプライシング)により実施されることも十分想定される所であり、そうしたケースを考えると、割引の運賃を上限運賃として認可することには技術的な困難があり、したがってそうした認可と変動運賃制とはなじまないものと考えられる。</p> <p>このことからすれば、行政庁が処理方針において、変動運賃制を実施する場合の具体的な認可の手段として、現行の上限運賃制の仕組みを活用し、届出による割引の実施を前提として収入額を算定することにより、利用状況等に応じた割引運賃の柔軟な設定・変更が可能となるような方法を定めたことには、一定の合理性が認められる。</p> <p>その上で、認可に一定の期限を付して効果検証を行う仕組みを設け、その実施に必要な計画の提出を求めるなど、届出で設定される割引運賃を含む変動運賃制全体について実効性の確保を図っていること、さらに、その実効性が最終的には鉄道事業法第23条第1項の事業改善命令により担保され得るものであることからすれば、実態として、鉄道事業者が任意に割引を廃止し、又は縮小することは想定されにくい。</p> <p>以上を踏まえると、処理方針が行政庁に認められた裁量の範囲を超える違法又は不当なものであるといふことはできない。</p>	
2	<p>オフピーク定期券の導入によって運賃収入が増加しないとするJR東日本の試算が合理的なものであるかどうか</p>				
2-1	<p>通勤定期券の需要想定について</p>	<p>カ 令和4年度当初に比べ、対面によるコミュニケーションの重要性が再認識される動きも見られ、列車の混雑度も上がるようになったことを踏まえると、通勤需要がコロナ前の80%に留まるとする予想には合理性があるとはいえない。</p>	<p>カ JR東日本の需要見通しについて、認可申請時における輸送需要がコロナ前を大幅に下回り、特に通勤定期は定期外と比べて回復が遅く、一部は定期外に転移したと考えられていたことからすれば、JR東日本がオフピーク定期券の実施期間の通勤定期券利用者がコロナ前の80%に留まると想定したことは合理的</p>	<p>JR東日本の需要見通しについて、認可申請時における輸送需要がコロナ前を大幅に下回り、特に通勤定期は定期外と比べて回復が遅く、一部は定期外に転移したと考えられていたことからすれば、オフピーク定期券の実施期間の通勤定期券利用者がコロナ前の80%に留まると想定して収入を試算したこと</p>	<p>審理員の意見に同じ</p>

2-2	オフピーク定期券の利用率の想定について	<p>ク オフピーク定期券の割合が高まることはJR東日本にとってインセンティブがないことから、十分な広報がされずに利用率が17.2%より相当程度低くなり増収となる蓋然性も高い。オフピーク定期券導入後も通常定期券のオフピーク利用に対するJREポイントの付与が継続されるなら、通勤手当を支給される労働者にとっても経済的インセンティブが働かない。</p>	<p>ク 鉄道事業者にとって中長期的なコスト削減効果等のメリットが期待できるオフピーク定期券の割合を高めることのインセンティブはあるといえるのであり、現にJR東日本において多様な広報が実施されている。また、オフピーク定期券発売後は、その設定範囲において、通常定期券のオフピーク利用に対するJREポイントの付与は行っていない。</p>	<p>に不合理な点は認められない。</p> <p>オフピーク定期券の利用率は、JR東日本が実施したアンケート調査の分析結果に基づいて設定されており、その算定・判断の過程及び内容に不合理な点は認められない。</p> <p>審査請求人は、アンケート調査が実施された令和4年春から本件処分(令和4年12月)までの間に利用者の意識が大きく変化していると主張するが、本件処分の時点において、リモートワークやオンライン会議などの新しい生活様式の定着や、通勤混雑を回避する意識の高まりが一定程度生じていたことは事実であって、アンケート調査結果の妥当性が直ちに失われていたということはない。</p> <p>また、審査請求人は、アンケート自体に欠陥があった可能性があると指摘するが、JR東日本から提出された資料によれば、アンケートの対象範囲については、首都圏(1都3県)に所在する企業及び個人を対象に、勤務先所在地、業種のばらつきを意識の上、統計的に十分なサンプル数を確保し、回答サンプルの偏りを補正するなどの処理を行っていることからすれば、回答者の意向を一般化して電車特定区間全体に用いたことが推計手法として不合理とはいえない。</p> <p>さらに、審査請求人は、アンケート結果と実態の乖離が大きいことを指摘するが、実際のオフピーク定期券の利用率が、認可申請時の推計と乖離していることは事実であるものの、コロナ禍におけるその後の需要想定や、前例のないオフピーク定期券の普及の見通しについて、アンケート調査の分析結果を用いて推測したことは不合理とはいえない。また、本件処分においては、期限にかかる条件を付して、想定と実績が乖離した場合に、将来に向かってこれを是正する機会を設けており、結果的に乖離が生じたことのみをもって、本件処分が違法又は不当であるとはいえない。</p>	<p>審理員の意見に同じ</p>
		<p>ケ オフピーク定期券の利用率の設定根拠となったアンケート調査は、認可時よりもコロナの影響が大きい令和4年春に行われており、その後利用者の意識は大きく変化している上、アンケート自体に中小企業が含まれていないなどの欠陥があった可能性がある。また、オフピーク定期券については距離別にも利用率の変化があることが想定されるのであって、一律どの距離でも17.2%利用するとの試算が合理的であるとはいえない。</p>	<p>ケ アンケート調査の集計・分析には一定期間を要するのは当然であり、認可までの間に利用者の意識が明確に変化したという根拠も見当たらないことからすれば、令和4年春に実施したアンケートに基づき購入率を想定したことが不合理とはいえない。また、当該アンケート調査においては、中小企業を含めて十分なサンプル数を確保し、回答サンプルの偏りを補正するなどの処理を行っており、このようなアンケート調査結果に基づき、回答者の意向を一般化して用いたことは推計手法として合理性を有する。</p>		
		<p>コ オフピーク定期券の実際の利用率は割引率を引き上げた後の令和6年11月でも目標を大きく下回っており、アンケート結果と実態の乖離が大きい以上、合理性のある調査、分析がなされなかったといふべきである。</p>	<p>コ オフピーク定期券の購入率の想定と実績の違いについて、購入率の想定は、JR東日本が実施したアンケート等の分析結果を踏まえて算定・判断したものであり、結果的に実際の購入率がその想定を下回ったからといって、直ちに想定時の算定・判断が合理性に欠けるものとはいえない。</p>		
2-3	オフピーク定期券への切り替え遅れによる増収額について	<p>キ 給与規定の運用等の変更を伴う制度の円滑な導入には3年程度を要すると考えるのが自然であり、切り替え遅れによる増収額が1年</p>	<p>キ オフピーク定期券への切り替え遅れによる増収額について、JR東日本は、80社程度の企業にヒアリングを実施した結果、制度変更等が</p>	<p>オフピーク定期券への切り替え遅れによる増収額は、JR東日本が80社程度の企業にヒアリングを実施した結果を踏まえて、オフピーク定</p>	<p>審理員の意見に同じ</p>

		間の10億円程度に留まるという試算にも合理性がない。	必要と回答した企業の平均所要期間が約8か月であったことを踏まえ、定着期間を1年程度と見込んだものであり、その試算は合理的である。	期券の利用率が定着するまでの期間を1年程度と見込んで試算したものであり、不合理な点は認められない。	
2-4	オフピーク定期券のピーク時間帯での使用による定期外運賃の増収額について	サ オフピーク定期券利用者による定期外利用の増収額が35億円となる合理的な根拠資料も提出されていない。	サ オフピーク定期券のピーク時間帯での使用による定期外運賃の増収額については、運輸審議会に対して根拠となる資料を提出して説明を行っている。なお、当該資料は秘匿性の高い情報を含むため非公開としたものである。	JR東日本から提出された資料によれば、オフピーク定期券利用者のピーク時間帯利用に伴う定期外運賃の増収額は、JR東日本が保有する発売実績や利用実績等の詳細なデータも活用して推計したものであり、不合理な点は認められない。	審理員の意見に同じ
2-5	通常通勤定期券の値上げ前の先買いによる減収額について	シ 値上げ前の先買いによる減収として1億円を想定しているが、消費税率アップの際に比べ利用客の意識が高くなく、1億円には満たないと考えるのが合理的である。	シ 通常通勤定期券の値上げに伴う先買いについては、同時に実施される「鉄道駅バリアフリー料金の設定」を合わせた改定率が100kmまでの区間において2.0%～9.8%となることから、少なくとも消費税10%改定(定期券の改定率は約1.9%)と同程度の先買いが発生すると見込んだものであり、その試算は合理的である。	本件処分による「通常定期券の値上げ」と「鉄道駅バリアフリー料金の設定」が同時に実施され、両者を合わせた改定率が2.0%以上となることからすれば、少なくとも、改定率が約1.9%であった消費税10%改定時と同程度の先買いが発生すると見込んだことに不合理な点は認められない。	審理員の意見に同じ