

公 述 書

令和8年6月21日

運輸審議会会長

堀川 義弘 殿

申請者（審査請求人） 小井土 直樹

1 本日は、関係者の皆様のご協力により、令和4年12月27日付で国土交通大臣がし東日本旅客鉄道株式会社、以下 JR 東日本と呼ばさせていただきます、に対する運賃上限変更認可処分に対する審査請求の件につきまして、公聴会を開催いただきありがとうございます。

私が調べた限り、貴審議会で行政不服審査の案件で諮問がされたのは初めてということであり、今後の先例となる公聴会となることであり、一般消費者側からの審査請求が認められるという歴史的なものであります。

今回、私は、JR 東日本線の通勤定期利用者として、国土交通大臣に対して審査請求を行いました。

今日、私がこの場に立てるのも、近鉄特急料金訴訟最高裁判決の厚い壁を崩した北総線訴訟の原告団及び阿部泰隆先生をはじめとする弁護団の皆様による努力があってこそのものであり、ここに敬意を表したいと思います。

国の方で、却下裁決をされたことにより裁決取り消し請求訴訟の提起を余儀なくされ、その結果、今回の審査請求の審理が3年半越しになってしまったことは大変に遺憾であります。

なお、引き続いて昨年8月1日に JR 東日本に対して認可された運賃本格改訂にかかる認可、並びに関東運輸局長案件であった東海道新幹線別線化の認可についても、私の方で審査請求を行い、審理員による審理手続が終了次第、貴審議会に諮問される予定となっており、公聴会の開催申請もしていますし、今回の認可とも深く関連する部分もありますので、こちらもよろしくお願い致します。

2 それでは、まず処理方針自体が鉄道事業法の運賃上限認可制度と整合しないことについてご説明させていただきます。

まず、処理方針については、認可の対象外で届出事項に過ぎない割引運賃の実施を前提として収入額の算定を行うというものでありますが、鉄道事業法 54 条による条件を付す場合はともかく、運賃上限認可制度のもとでは具体的な運賃は鉄道事業者の創意工夫を前提とした届出制を採用しており、任意に鉄道事業者がオフピーク定期券制度の廃止、縮減を可能とする制度になっており、認可審査時には上限運賃で運賃を収受することを前提として収入額の見込みを審査する審査基準と整合するものでない点に問題があります。

処分庁からは、最終的には、オフピーク定期券の利用を事業者の判断で廃止した場合、鉄道事業法第 23 条 1 項 1 号の運賃上限の変更についての事業改善命令で担保されるという回答があり、さらにオフピーク定期券の利用率が想定より上回った場合においてオフピーク定期券の割引率を減少させることを想定してオフピーク定期券運賃を上限運賃の認可の対象とすることをあえて求めなかったという回答がありましたが、本来は前回の公聴会の時点で明らかになっているべき事項が、今回の審査請求で初めて明らかになったことであり、まさに、オフピーク定期券の利用者が想定を上回って、J R 東日本の収入が当初の見込みよりも減少し値上げが必要になった場合こそ、利用者保護のために、その妥当性について、運賃上限認可審査を行うべきであり、鉄道利用者による審査請求権、取消訴訟権を制限することを最初から想定した枠組みであったことが判明し、私が前回の公聴会で指摘した問題点について、貴審議会でもきちんとした審理がされていなかったことは非常に残念に思います。また、事業改善命令について国土交通大臣が不作為で発出しなかった場合、利用者側は非申請型義務付け訴訟を提起しなければならず、取消訴訟よりも厳格な要件を求められることになり、また、鉄道事業者にとって不利益処分ですから、処分を行う国土交通省側に主張立証責任を有することになり、事業改善命令を行うことは実際問題かなりハードルは高く実効性が担保されているとはいえないという問題もあります。

加えて、今回の審査において、適正原価について、昭和 61 年 9 月に旧国鉄時代における運賃改定がなされて以来、本認可がなされる時点まで 36 年間本格審査がされたわけでないのですが、鉄道の自動改札の導入、鉄道のワンマン化の推進、スイカの導入、従業員の大幅整理合理化、雇用制度の多様化、みど

りの窓口の大幅削減、無人駅の増加等、貨物路線、設備の大幅縮小、北陸新幹線開業、東北新幹線延伸、山形秋田新幹線開業、並行在来線廃止、J R東日本の株式上場等適正原価に与える事象が行われたのに、認可時における適正原価の妥当性について、一切問わずに収入が従前と上回らないとの見込みのもと、適正原価の審査を省略できるとするのは合理性がないものと思います。

処分庁からは、運賃上限改定の事業改善命令を発出する状況になかったことを理由に適正原価の審査を省略できると主張していますが、そもそも、運賃上限改定の事業改善命令発出の処分基準自体明確でなく、また、認可審査時において運賃上限改定の事業改善命令を発出する状況になかったことに関する審査がなされた形跡もないのであり、処理基準自体の合理性がないことは明らかです。

3 続いて、収入見込みについての不合理性について公述させていただきます。

まず、問題点としてアンケート結果と実際のオフピーク定期券の利用率の大きな乖離の問題です。

認可の基礎となった想定では通常定期を2パーセント値上げし、オフピーク定期券を10パーセント値下げするとして、17.2%が切り替えるとしたが、実際には10%弱の切り替え率であり、大幅な乖離があります。値下げ幅を15%に拡大してようやく2025年末時点で10.3%になったというのが実際のようです。

これは、そもそもアンケート結果によった推定で合理性があるとしています、そのような判断自体に不合理であったということになります。

まず、この種のアンケートについては、オフピーク定期券に関心が高い企業、個人の回答率が高くなる傾向にあり、無関心の企業、個人については回答率が低くなる傾向にあるため、相対的にオフピーク定期券に関心のある企業、個人はオフピーク定期券を購入したいと回答する率が高い結果、アンケートの母集団が実際よりもオフピーク定期券を購入する意向を示す可能性が高く、大幅に上振れした回答したアンケート結果になったと考えられます。

また、人間はアンケートに対し、「社会的に正しいとされる行動」や「理想的な自分」に基づいた回答を選びがちになる傾向があり社会的望ましきバイアス (Social Desirability Bias) が発現しオフピーク定期券切り替えへの積極的の回答が上振れしたことが考えられます。

しかし、こうした問題に対する補正に対する対応は行われたいまま、認可時においても当該アンケート結果に基づく推定は合理的であるとして認可されたことは、合理的な推計をしたということになりません。また、オフピーク定期券自体に前向きな企業、個人についても、これから述べる現実的な課題に対しての対処について楽観的に回答した結果、実際の結果との乖離が生じた可能性は高いといえ、この点の懸念は認可時点で十分想定できたことでした。

J R東日本が令和5年6月に実施した利用者アンケートでは、利用者の勤務先はサービス業、流通・小売業、IT（ソフトウェア・通信）関係の順に多いことが分かっています。現時点では、もともとピーク時間帯以外に勤務している人やフレックスタイムなどの制度が導入されている企業で働く人が通常の定期券から切り替えたケースが多く、昨年2月27日の貴審議会の公聴会でJ R東日本の熊本執行役員鉄道事業本部モビリティ・サービス部門長はオフピーク定期券の導入により、オフピーク時間帯に利用を切り替えたといえるシフト率については、オフピーク定期券導入前の令和5年2月と比較して約1%に過ぎないと回答していることを踏まえると、オフピーク定期券を導入しただけではいわゆるフレックスタイム制の拡大にはつながっていないという問題もあります。

行動経済学および労働経済学の観点から見れば、毎日の通勤時間を変更するためには、「早起きによる身体的・精神的負荷」「会社の就業規則の変更手続き」「遅刻リスクの個人負担」という、極めて重い「時間を変更するコスト」が発生します。認可前の令和2年9月に発表されている東京工業大学の土屋泰樹らによる「オフピーク定期導入による通勤の変化」によれば、午前8時台の運賃を3倍にしてもそれほど行動変容が見られないという結果が示唆されているところでもあります。

また、急な用事で1回でもピーク時間帯に入場すると、通常運賃が別途差し引かれるため、「たまにラッシュ時に乗るかもしれない」という不安が心理的ブレーキになっていると考えられ（泉谷外 2025）、企業側でもピーク時利用の際の精算の問題があるとする、安易に従業員に対しオフピーク定期券の利用の転換を進めにくいといった問題があります。

令和6年10月に公表された「これからの混雑緩和方策についての鉄道事業者研究会」における東京の都市鉄道における混雑緩和方策に関する提言においても令和4年11月時点の企業アンケートの結果に基づくと、オフピーク定期

券の導入が進まない理由として、時間差料金制の導入に伴いより自由な勤務時間制度に移行し、固定時間制等の従業員の割合が低下することが想定されていたが、利用者ニーズアンケートによる 令和 5 年 11 月の状況では、固定時間制等の割合に大きな違いがなく、勤務時間制度がほとんど変化していない可能性があることが明らかになったと分析されているところです。

つづいて、定期外収入の増加見込みについて 3 年間で 35 億円と見込まれていますが、1 月に 4 日以上利用して通常定期利用より損をしてしまう利用客を全く考慮しないシミュレーションをしています。これは誤っていると考えます。また、JR 東日本がとったシミュレーションのためのアンケートでオフピーク定期券の利用が勤務時間帯とフィットしていると回答した人はピーク時利用は 0 回と推計していますが、交通事情の乱れや寝坊等のイレギュラーの事情で通常より異なりピーク時に出勤をするケースが考えられるなどこうしたケースを全く考慮していないシミュレーションには誤りがあると言わざるを得ません。

加えて、切り替え遅れも 1 年を想定していますが、実際には先ほど述べた問題もあり、制度改正等には 3 年程度の期間は必要と考えられ、切り替え遅れの増収が 10 億円にとどまるという試算についても合理性はありません。

しかも、今回の運賃改正により、山手線特定区間、電車特定区間を廃止してしましますが、電車特定区間内での通常定期券利用客から過大に徴収した収入は同区間内の定期券利用者に還元されるべきであり、収入が上振れした場合の還元策について、担保する条件が付されないまま認可された本件認可も取り消しを免れないと考えます。

4 時間の関係上、公述を割愛した主張については、公述書補充書のとおり陳述させていただきます。

5 以上述べた理由から、原認可は取り消すべきと考えます。ご清聴ありがとうございました。

添付資料

土屋泰樹、大森達也、青木悠輔、杉本陽一、大室春喜（2020） オフピーク定期導入による通勤の変化 行動モデル夏の学校 2020 発表

泉谷論、小椋海士、川村皇輔、鶴田直大、西川結翔、萩原誠、平島由里香、
山本陽奈、吉野光流（2025） オフピーク定期券に関する行動経済学的分析
行動経済学会第19回大会発表

東京商工会議所交通運輸部会（2021）通勤混雑緩和に向けた実態把握調査結
果

これからの混雑緩和方策についての鉄道事業研究会（2024）東京の都市鉄道
における混雑緩和方策に関する提言

最高裁昭和42年（行ツ）第84号同50年5月29日第一小法廷判決・民集
29巻5号662頁