

公 述 書

日本女子大学名誉教授 細川幸一

私は長年、消費者問題としての公共料金について研究し、特に鉄道運賃の認可にかかわる運輸審議会の在り方について30年ほど前から関心を持ってきた（参考新聞記事添付）。

本公聴会は、行政不服審査法第2条に基づき、国土交通大臣によって行われた処分に対して審査請求が行われ、本審査請求を却下する旨の裁決が行われたことの合法性を問うためのものであり、運輸審議会の歴史のなかで初めての事案であろう。その手続きや扱いにつき、一般国民・消費者を軽視した態度が続けていることを憂慮し、公述を行う。

1. 本件公聴会手続の問題点

本件公聴会には、手続的公正の観点から看過できない問題がある。

第一に、公述人は何について意見を述べるべきかが明確にされていない。すなわち、JR 東日本の運賃上限認可申請内容の賛否について公述するのか、請求人の審査請求の賛否について意見を述べるのか、あるいは国土交通大臣の運輸審議会に対する諮問事項や、審理員意見書、裁決についての審査庁の考え方について意見を求められているのかが明示されていない。このような状況では、公述人は公述の対象及び争点を十分に理解しないまま意見を述べざるを得ない。いずれについて賛否を問うかによって、賛否がまったく逆になる。

第二に、公述人に提供される資料は審理員意見書及びその添付資料である「諮問説明書」に限られている。「諮問説明書」は正式な諮問書ではなく、その内容を要約した資料にすぎない。また、請求人の審査請求書も公表されていないため、公述人は事件の全体像や当事者双方の主張を原資料によって確認することができない。その結果、公述人は審理員が整理した情報の範囲内でしか意見を形成できず、公聴会が本来予定する実質的な意見聴取機能が十分に確保されているとはいえない。公正かつ透明な審議を実現するためには、公述の対象を明確にするとともに、諮問書及び審査請求書などの基本資料を公述人に開示することが望まれる。

例えば、公聴会開催の通知がウェブサイトに掲載された当時は関連資料として「（参考）東日本旅客鉄道株式会社への旅客運賃上限認可について」があるのみであった。

しかも、審理員意見書は既に一定の法的結論を示した文書であるため、公述人に提供される情報は審理員の見解に偏ることになる。このような手続が、公聴会制度の趣旨である公正かつ実効的な意見聴取を十分に保障しているかについては、大きな疑問がある。

すなわち、本件公聴会は、公述人が公述の対象及び争点を把握できないまま実施されており、公聴会制度が予定する実質的な意見聴取機能を果たしていない。そのため、公聴会手続には問題があり、このような手続きに基づく運輸審議会の答申及び裁決の適法性にも影響を及ぼす。

こうした中で、公聴会を開催することは重大な手続上の瑕疵がある。よって当日の状況如何で、公述権の侵害として行政不服審査請求を行うことを検討する可能性があることを伝える。

2. 今回の運賃認可は違法の疑いがある

国土交通省は、認可後に事業者が認可の前提と異なる運用を行った場合には、鉄道事業法 23 条の業務改善命令によって是正できることを理由として、認可時にオフピーク定期券収入を収支計算に算入することの適法性を主張した。しかし、運賃認可制度は事前審査制度であるのに対し、業務改善命令は事後的監督手段であり、その制度目的は異なる。事後規制の存在を理由として認可時の適法性審査を補完することが許されるはずがない。とりわけ、業務改善命令が実際には極めて限定的にしか発動されていない現状を踏まえれば、事後規制による担保を前提として認可制度を運用することは疑義がある。

鉄道事業法第 23 条第 1 項に基づく事業改善命令は、国土交通省が重大な安全問題や利用者利益の侵害があった場合に発動できる。

国交省は重大な安全問題が起きた際は、本条項を発動している（例えば、2003 年 JR 東日本中央線高架切換工事及び京浜東北線軌道工事における大規模な輸送障害、2011 年 JR 北海道の石勝線特急列車脱線火災事故、2024 年 JR 貨物の輪軸組立データの不適切事案等）。

一方で、利用者の不利益が問題となる運賃認可については、第 23 条第 1 項第 1 号（運賃又は料金を変更すること）の権限があるにもかかわらず、これまで実際に運賃変更命令を発した例は見当たらない。このことは、安全確保には積極的に監督権限を行使する一方、利用者の経済的利益保護・運賃是正については監督権限の行使が極めて消極的であるという行政運用の特徴を示すものである。

そもそも、国交省は「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」と主張しているが、ではどのように適法かつ有効なものであることを確認しているのか明らかにされたい。

例えば、東海道新幹線は長年にわたり極めて高い収益を上げ、その利益は中央新幹線建設に充当されている。この事実は、少なくとも現行運賃が利用者に十分還元されていない可能性を示す。国土交通大臣は運賃認可制度及び事業改善命令制度を通じて、現行運賃がなお総括原価方式の理念に適合しているかを継続的に検証すべきであるが、どのように検証しているのか。

また、「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」と述べる。しかし、この主張には具体的な根拠が示されていない。どの認可事例を指すのか、何件の事例が存在するのか、また、そのような運用を定めた通達、審査基準又は行政内部の指針が存在するのかについては何ら明らかにされていない。「運用を重ねてきた」との抽象的な説明だけでは、行政実務として確立した運用であることを基礎付ける証拠とはなり得ない。

さらに、消費税率引上げに伴う運賃改定は、法令改正という外部的要因に対応する認可であるのに対し、本件オフピーク定期券は、事業者が自ら設定し、その内容を裁量によって変更し得る運賃制度である。両者は制度の性質を異にするにもかかわらず、消費税転嫁時の運用を本件の根拠として援用するのであれば、その法的理由を具体的に説明すべきである。この点に十分な説明を欠く国土交通省の主張には、大きな疑問が残る。

3. 審理員の資格要件違反の可能性

行政不服審査法第9条により、審理員は処分に関与していない職員でなければならない。

例えば、運賃認可の審査に実質的に関与していた、処分案の作成に関与していた、処分を擁護する立場にあった等の事実があれば審理員指定の適法性が問題となる。水野寿洋氏はどの部署に所属していたのか、過去に鉄道局や運賃認可業務との関わりはなかったのか、本件の認可処分に実質的に関与していなかったことはどのように担保されていたのか、審査庁はなぜ水野氏を審理員に指定したのかがまったく明らかにされていない。

以上から次の文書の開示を求める。

- ・ 審理員指定に関する決裁文書
- ・ 審理員選定の理由が記載された文書
- ・ 審理員が第9条の要件を満たすことを確認した資料
- ・ 審理員の所属・職歴が確認できる資料

形式的には第9条を満たしていても、特定の立場に偏った審理を行った、JR 東日本や処分庁の主張だけを採用した、請求人の主張や証拠を十分検討しなかった、等の事情があれば、公正な審理義務違反と言える。

本件審理員意見書には、末尾に「諮問説明書」が添付されている。この文書は、裁決に至る判断を簡潔に整理したものであるが、その内容は処分庁の法的主張とほぼ同一であり、審理員が独自の法的検討を行った形跡は必ずしも明らかではない。

行政不服審査法は、一定の独立性を有する審理員制度を設けることにより、審査請求人と審査庁との間に立つ中立的な立場から事案を審理し、裁決の公正性を確保することを目的としている。そのため、審理員には処分庁の主張を追認するだけでなく、必要に応じて資料提出を求め、法的論点を自ら検討することが期待されている。

しかし、本件意見書及び諮問説明書からは、請求人が主張した鉄道事業法の解釈、平成25年東京地裁判決の意義、オフピーク定期券収入を認可原価に算入する適法性などについて、処分庁の見解を超えた独立した検討は十分に読み取れない。そもそも審理員の意見書の別表のような「諮問説明書」で、すべての項目において「審理員の意見に同じ」というだけの「裁決についての審査庁の考え方及びその理由」は異常である。審理員が処分庁の意見に沿う形で意見を書くことに邁進したか、実際には処分庁が本意見書を作成したのではとの疑念を抱かせる。行政不服審査法が予定する審理員制度の実質的な独立性が十分に機能していたのかについては、制度運用上の課題として検証されるべきである。

本公聴会は請求人の請求に応えての公聴会であろうから、以下の資料を公開されたい。

- ・ 本請求人の行政不服審査法に基づく請求書
- ・ 国土交通大臣の運輸審議会に対する諮問書

4. 最後に

筆者が消費者委員会委員をしていた当時2012年2月28日に「公共料金問題についての建議」を公表し、公共料金制度全般について改善を求めた。その中で「消費者の権利・利益を十分代弁し得る観点から、運輸審議会委員の選任」を求め、国交省は消費者団体幹部を委員に任命したが、相変わらず消費者軽視の

態度をとっていることは誠に遺憾である。

国土交通省は、本件において鉄道の日常的利用者の法的地位を一貫して限定的に捉えている。すなわち、これまでの運輸審議会の公聴会では、日常的利用者を「利害関係人」として認めず、行政事件訴訟においては原告適格を否定し、行政不服審査においても請求人適格を欠くと主張してきた。その結果、鉄道利用者は、認可手続への参加、司法による救済、行政内部の救済という三つの場面のいずれにおいても、実質的な権利主体として位置付けられてはいない。

しかし、鉄道事業法 1 条は「利用者の利益の保護」を法律の目的として明記している。鉄道運賃認可は、日常的利用者の経済的利益に直接影響を及ぼす行政処分である以上、その利用者を制度の各段階から排除するような解釈は、同法の目的と整合しない。利用者保護を掲げながら、利用者に意見表明や行政救済を求める機会を実質的に認めない制度運用は、鉄道事業法の理念を空洞化させるおそれがある。東京地裁令和 7 年判決が、「請求人適格がないことが明らか」とはいえないと判示したことは、このような国土交通省の画一的な運用に対し、再検討を促す重要な意義を有する。

消費者委員会は前述の 2012 年建議で、運輸審議会一般規則の「利害関係人」の解釈についても、日常的に当該交通機関を利用する消費者（利用者）を含めることを検討すべきであるとした。運輸審議会は現状、「利用者その他の者のうち、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」としているが、一体どのような者をいうのか明示されていなかったが、今回の請求人が行った公述人申請では「利害関係人」として認めたようであり、一步前進である（しかし、「公募により選定された公述人」との表記は問題である）。

それでありながら、行政不服審査請求においては請求人適格を認めず、東京地裁裁判でも同様の主張をしたことは誠に遺憾である。今回の公聴会は、意図的なのか国交省からの明言はないが、「請求人適格」を認めたゆえの開催である。行政事件訴訟における「原告適格」についても鉄道を日常的に利用する一般国民・消費者を軽視してきた態度を早急に改めるべきである。鉄道事業法は鉄道事業者の利益を守るための法律ではなく、利用者の利益を保護することを目的とする法律である。その原点に立ち返った制度運用を強く求め、本公述を終える。

解説と提言



細川 幸一
ミワイオミニング大学客員研究員

東京モノレールの運賃が四月二十四日から大幅値上げされた。普通運賃は平均3・4%の値上げであるが、定期運賃は平均49・2%もの値上げ（上限運賃）である。東京モノレールは、京浜急行空港線の羽田空港への乗り入れで乗客が激増したため、値上げしても同様に乗り移る恐れのない定期客を狙って大幅値上げすること、減収分を補おうとしたのである。

現在、鉄道運賃は運輸審議会が運輸相の諮問を受けて答申を出し、運輸相がそれを尊重して認可する仕組みである。このケースでは運輸審議会は東京モノレールの申請どおりに認可することが妥当と答申した。運輸審議会規則では、運輸審議会はできる限り公聴会を開催しなければならないと定めているが、今回の答申では開催されなかった。「利害関係人」からの申し出がある場合は、必ず開催しなければならないが、運輸審議会は利用者を「利害関係人」と

め、判決を言い渡す。
陪審員の意見が一致しないと
きは、審判無効となり、新しい
陪審員を選び、再審理を行う。
事実認定は一審の陪審の判断で

1997
の刑

被告人総数
公訴棄却
有罪答弁・ 不抗争答弁
陪審裁判
裁判官裁判

※抗争答弁
意見がある
会がどういう選択
肢を示すのが注目
したい。

適しているのか。
司法制度改革審議
会がどういう選択
肢を示すのが注目
したい。

ろ。このような特殊性から決定プロセスへの消費者の参画が重要であるが、多くの問題がある。
利用者が「利害関係人」とみなされないため異議申し立てできないケース以外に、そもそも運輸審議会の審議事項でない場合、あるいは審議事項であるが、軽微な事案として認定され、審議されない場合も、利用者が認可に参画できない。

前者の例は、西武鉄道新宿線複々線の二日後であった。特別措置法に基づき工事計画は運輸審議会事項ではないため、公聴会の前に認可してしまっているのである。
次に、軽微な事案として審議、公聴会が行われなかったケースは、京浜急行空港線の羽田空港までの延伸にかかわる運賃認可である。延伸部分の利用については通常の区間キロ数運賃に百七十円特別加算すること

が同社より申請された。運輸審議会は昨年十月二十日、これを「軽微な事案」と認定して審議せず、翌日に運輸相が申請どおり認可した。例えば、品川駅から羽田空港駅まで二百三十円のところ、特別加算して四百円としたのである。同社は利用者への特別加算の積算根拠開示を拒否した。開通式では、運輸相までもが参加しており、この開通の影響の大きさがうかがえる。それが軽微な事案として処理されたのである。
このように、鉄道運賃の認可にあたって、利用者参画の機会が確保さ

運賃認可に利用者参画必要

れなかったことになる。

現在、規制緩和が進み、航空業界では新規参入が実現している。鉄道では線路の敷設が必要なため、新たな競争相手は登場しにくい。今回のケースでは競争は起きないが、乗りの多い駅に隣接した形で、一方的に競争となった形である。競争相手が現れなるときは値上げが可能というのは鉄道の特徴である。
線化工事の突然の無期延期（事実的な中止）である。西武鉄道は、特定都市鉄道整備促進特別措置法により、運賃に特別加算する形で、同線の複々線化工事費用を利用者から七年前にわたり先取り徴収（総額百五十五億円）していたが、住民らへの説明なしに突然、工事開始の延期を申請し、運輸相は九五三年三月二十日に認可した。この計画の延期は、運賃の改定を伴うので、運賃の改定について運輸審議会に諮られたが、公聴会が開かれたのは計画延期認可

は昨年十月二十日、これを「軽微な事案」と認定して審議せず、翌日に運輸相が申請どおり認可した。例え

ば、品川駅から羽田空港駅まで二百三十円のところ、特別加算して四百円としたのである。同社は利用者への特別加算の積算根拠開示を拒否した。開通式では、運輸相までもが参加しており、この開通の影響の大きさがうかがえる。それが軽微な事案として処理されたのである。
このように、鉄道運賃の認可にあたって、利用者参画の機会が確保さ

◇ ◇

早大大学院卒。国民生活センター総務企画部主管などを経て現職。消費者法、国際政治学専攻。37歳。