

2019年11月17日「亀有・金町の鉄道問題を考える会」プレゼンテーション

常磐緩行線・千代田線問題（金町・亀有問題）について

弁護士 中 村 忠 史

第1 問題の所在（差別的運賃の実態と構造）

1 常磐緩行線・千代田線（金町・亀有）問題とは何か。

金町や亀有は常磐緩行線（各駅停車）と地下鉄千代田線しか停車しない。常磐緩行線と千代田線は、相互直通運転（相互乗り入れ）をしていて、それらは綾瀬・北千住を経て千代田線に乗り入れて西日暮里に向かい、日暮里や上野に行くことはない。そのため、金町や亀有の利用者は千代田線に乗車したまま西日暮里方面に向かうばかりか、差別的運賃を支払わざるを得ない状況に追い込まれてしまう。これが常磐緩行線・千代田線問題（金町・亀有問題）の核心である。

（差別的運賃の実態）

① 金町	～	西日暮里	IC 316円	切符 320円
② 金町～北千住～日暮里～西日暮里			220円	220円
①と②の差額 IC 96円 切符 100円				
③ 亀有	～	西日暮里	IC 305円	切符 310円
④ 亀有～北千住～日暮里～西日暮里			220円	220円
③と④の差額 IC 85円 切符 90円				
⑤ 金町	～西日暮里～	上野	IC 372円	切符 340円
⑥ 金町	～北千住～	上野	220円	220円
⑤と⑥の差額 IC 152円 切符 120円				
⑦ 亀有	～西日暮里～	上野	IC 361円	切符 340円
⑧ 亀有	～北千住～	上野	220円	220円
⑦と⑧の差額 IC 141円 切符 120円				

2 差別的運賃の実態を具体的に比較してみる。

(1) 金町から常磐緩行線もしくは千代田線で西日暮里まで乗車するとICカードで316円、切符で320円であるが、金町から北千住駅で乗りかえ、さらに日暮里で乗り換えて、西日暮里まで乗車すると220円ですむ。その差額はICカードで96円、切符で100円となる。

(2) 亀有から常磐緩行線もしくは千代田線で西日暮里まで乗車するとICカード

で305円、切符で310円であるが、亀有から北千住で乗りかえ、さらに日暮里で乗り換えて、西日暮里まで乗車すると220円ですむ。その差額はICカードで85円、切符で90円となる。

(3) 金町から常磐緩行線もしくは千代田線で西日暮里まで行き、西日暮里でJRに乗り換えて上野まで乗車するとICカードで372円、切符で340円であるが、金町から北千住で乗り換えて上野まで乗車すると220円ですむ。その差額はICカードで152円、切符で120円となる。

(4) 亀有から常磐緩行線もしくは千代田線で西日暮里まで行き、西日暮里でJRに乗り換えて上野まで乗車するとICカードで361円、切符で340円であるが、亀有から北千住で乗り換えて上野まで乗車すると220円ですむ。その差額はICカードで141円、切符で120円となる。

(差別的運賃の構造)

金町～JR東日本～北千住～東京地下鉄～西日暮里	
(IC168円)	(IC168円)
(切符170円)	(切符170円)

$$IC = 168\text{円} + 168\text{円} - 20\text{円} = 316\text{円}$$

$$\text{切符} = 170\text{円} + 170\text{円} - 20\text{円} = 320\text{円}$$

金町～JR東日本～北千住～東京地下鉄～西日暮里～JR東日本～上野		
(IC168円)	(IC168円)	(IC136円)

$$IC = (JR168\text{円} + \text{地下鉄}168\text{円}) - 100\text{円} + JR136\text{円} = 372\text{円}$$

$$\text{切符} = JR170\text{円} + \text{地下鉄}170\text{円} = 340\text{円}$$

3 差別的運賃の構造を検討してみる。

(1) 金町から常磐緩行線もしくは千代田線で西日暮里まで行くための運賃は、金町・北千住間のJR運賃がICカードで168円、切符で170円、北千住・西日暮里間の地下鉄運賃がICカードで168円、切符で170円、そして、JR運賃と地下鉄運賃が合算された後に20円の割引がなされ(これを乗継割引)、ICカードで316円、切符で320円となる。

(2) ところが、金町から常磐緩行線もしくは千代田線で西日暮里まで行き、西日暮里でJRに乗り換えて上野まで乗車する場合、ICカードと切符では計算方法がまったく異なる。

ア ICカードでは金町・北千住間のJR運賃168円、北千住・西日暮里間の地下鉄運賃が168円、合算すると336円になるが、ここで100円の割引がなされ、西日暮里・上野間のJR運賃136円が加算され372円となる。

なぜ100円の乗継割引をするのかといえば、JR+地下鉄+JRと合計3回の初乗り運賃が課せられてしまうからである。

イ 切符では、金町・北千住間と西日暮里・上野間のJR運賃が通算されて170円、それに北千住・西日暮里間の地下鉄運賃170円を合算して340円となる。

(3) 差別運賃の特徴

ア 2つの鉄道運送事業者がそれぞれの運賃体系を持っており、2つの鉄道を乗り継ごうとすると初乗り運賃が合算される。これを「併算制」という。それゆえ、初乗り運賃が2回課せられることになり、差別的運賃の原因となる。

イ 乗り継ぎのたびに運賃が合算されるので、割引がなされる。これを乗継割引というが、割引金額が少額なので差別的運賃のは正にはいたっていない。

ウ JRは、切符についてではあるが、金町・北千住間と西日暮里・上野間では、地下鉄線を経由していても、JRの乗車距離の応じて運賃を定めている。

4 北千住乗換えは困難である理由

(1) ここまで説明すると、「北千住で常磐緩行線もしくは千代田線から常磐快速線に乗り換えることではないか。」という意見が出てこよう。ところが、北千住乗換えは思ったほど簡単にはいかない。

(2) 北千住駅の構造について

本来であれば、快速線と緩行線は連絡が円滑でなければならない。ところが、常磐緩行線や千代田線は北千住の地下2階ホームに発着する。ところが常磐快速線は地上2階ホームに発着するので、果てしなく階段を昇るか、エレベーターやエスカレーターを利用することになって高低差が大きいだけでなく、長い連絡通路を移動しなければならず、常磐緩行線から常磐快速線への乗り換えはきわめて困難となっている。すなわち、常磐緩行線や千代田線は利用者を西日暮里方面に連れて行くようなシステムとなっているのである。

(3) 常磐快速線の輸送力の限界

そもそも、従来の常磐線の輸送力が人口増加に追いつかず、複々線化するだけの用地買収もできなかったため、常磐線を常磐快速線と常磐緩行線の2本立てとし、常磐緩行線を千代田線と相互直通運転とすることによって、輸送力の増加を図ったのであるから、差別的運賃の解消策として北千住での乗換えを提案することは本末転倒である。

5 常磐緩行線と千代田線の利便性は差別的運賃を正当化できない。

なかには、「私は西日暮里を通過して都心に通勤・通学したいので、北千住で乗り換える必要はないから、差別的な運賃であってもやむを得ない。」という意見もあると思われる。JRを乗り継いで西日暮里に行けば運賃が220円なのに、

常磐緩行線もしくは千代田線で直接西日暮里に向かう場合は距離が短いのに、亀有からであればICカードで85円、切符で90円、金町からであればICカードで96円、切符で100円も割高な運賃を支払わなければならず、やはり疑問点は解消されない。

第2 常磐緩行線と千代田線問題の歴史的経緯

(常磐緩行線と千代田線が相互直通運転となった経緯)

- 1 国鉄は、昭和30年代から、東海道線、中央線、東北線・高崎線、常磐線、総武線の輸送力増強を計画していた。ところが、常磐線については複々線化が困難であり、上野駅をターミナル駅とすることも困難だった。
- 2 昭和39年12月、千代田線（綾瀬・代々木上原）は、都市高速鉄道第9号線として都市計画決定され、営団はこの路線の免許を受けた。
- 3 昭和40年3月30日、国鉄と営団は、「列車の相互直通運転に関する覚え書」を締結し、営団の新設する地下鉄9号線（綾瀬・代々木上原間）と国鉄常磐線（綾瀬・松戸間）に列車の相互直通運転を行うことになった。
- 4 昭和43年6月18日、国鉄と営団は「列車の相互直通運転に関する覚え書」を一部変更する覚え書を締結し、国鉄常磐線の松戸・我孫子間線路増設区間延伸に伴い、列車の相互直通運転に関する覚え書の一部を変更した。
- 5 昭和46年4月16日、国鉄と営団は「国鉄常磐線と営団千代田線との相互直通運転契約書」を締結し、国鉄の電車を営団綾瀬・霞ヶ関間に、また、営団の電車を国鉄線綾瀬・我孫子間にそれぞれ相互に直通運転することになった。
- 6 昭和46年4月19日、国鉄と営団は「綾瀬駅共同使用契約書」を締結し、営団の綾瀬駅発着または経由の旅客の取扱いに供するため、綾瀬駅の共同使用を取り決めた。
- 7 昭和46年4月20日、千代田線が綾瀬まで開通し、常磐緩行線と千代田線の相互直通運転が開始されたが、これに伴い千代田線綾瀬・北千住間に係る運賃は、常磐線との関連で運賃調整策が講じられた。

1 常磐線緩行線と千代田線の相互直通運転

日本国有鉄道（国鉄）は、昭和30年代から常磐線の輸送力増強を計画していたが、敷地確保が困難なために複々線化ができないだけでなく、上野駅をターミナル駅とすることもできなかった。昭和39年12月、帝都高速度交通営団（営団）が千代田線（綾瀬・代々木上原間）を開設することになったため、その開業に合わせて、昭和40年3月30日、国鉄と営団は常磐緩行線と相互直通運転を

開始することを計画した。具体的には、国鉄は、常磐線の我孫子・綾瀬間の線増工事をし、在来の取手・上野間は快速線に、新設の我孫子・綾瀬間を緩行線として千代田線と直結させ、昭和46年4月16日、国鉄と営団の間で相互直通運転契約を締結し、この契約に基づいて、同月20日、相互直通運転を開始した。

2 運賃調整の必要性

(国鉄と営団は運賃問題が発生することを認識していた。)

常磐線の線増工事が完成し、千代田線綾瀬・北千住間が開通すると、常磐線我孫子・北千住間は快速線と緩行線に分離され、快速は我孫子、松戸、北千住を停車し、上野方向（北千住・上野間は各駅停車）へ、一方緩行は我孫子から各駅停車で千代田線に直通運転されることになった。したがって、従来国鉄の区間であった綾瀬・北千住間の緩行線は営団の路線として営業することになった。

この結果、同区間を利用していた旅客に対しては、利用形態が今までと何ら変わらないにもかかわらず、開通と同時に運賃変更をせざるを得ないことが予想された。

すなわち、緩行の綾瀬・北千住間を発着あるいは経由して国鉄線を利用する旅客は、国鉄線と営団線を通じて利用する形となり、旅客は国鉄、営団の併算運賃を支払うこととなって、双方の運賃額に差があるときは運賃変更となり、国鉄線であった時よりも運賃が値上げとなった場合は、利用者によって、容認しがたい不条理が発生することになる。

このため、昭和44年12月5日、国鉄、営団で構成する「運賃問題専門委員会」が発足し、昭和46年2月1日次のような運賃調整策を運輸省指導のもとに決定した。

(東京地下鉄道千代田線建設史163頁)

国鉄と営団は、常磐緩行線と千代田線の相互直通運転に伴って運賃問題が発生することを理解していたが、関心を寄せていたのは綾瀬・北千住間のみだけだった。すなわち、松戸方面から綾瀬までは国鉄運賃となるが、綾瀬と北千住間は千代田線の路線なので営団の運賃が併算されるということである。そこで次のような運賃調整策を講じることになった。

3 運賃調整策（1）基本的な考え方

(国鉄と営団は運賃問題をどのように解決しようとしていたのか。)

運賃調整の範囲は相互直通運転の実施に伴い問題の生ずる区間に限るものと

し、物理的に営団線を利用しなければ順路では到達できない国鉄各駅相互間を発着する旅客に対して、直通運転実施前の運賃より高額とならないよう次のような運賃設定をする。

- ア 綾瀬・北千住間を経由して一方向又は両方向に国鉄線を利用する旅客については、同区間を国鉄線とみなして従来と変わらない国鉄通算運賃を適用する。
- イ 綾瀬・北千住間相互発着旅客については営団運賃を收受するが、その運賃額は従来の国鉄運賃と同額に特定する。
- ウ 「綾瀬－北千住－営団線」の利用者については、本来の営団運賃を適用する。
- エ 「**綾瀬以遠の国鉄線各駅－北千住－営団線**」の利用者については、**国鉄運賃と営団運賃の併算を收受することになるが、この場合の運賃の分界点は上記アとの平仄上「北千住」とする。**

(東京地下鉄道千代田線建設史 163～164頁)

「物理的に営団線を利用しなければ順路では到達できない」ということは、常磐緩行線や千代田線が金町もしくは亀有から西日暮里方面に向かう場合でも、北千住で乗り換えることができるから、運賃調整は不要という判断があった。

4 運賃調整策（2）乗車形態別の運賃設定方

(国鉄と営団が考えた運賃調整策)

- ア 北千住－綾瀬－金町方面 国鉄運賃
- イ 綾瀬－北千住－三河島方面 国鉄運賃
- ウ 金町方面－綾瀬－北千住－三河島方面 国鉄運賃
- エ **金町方面－綾瀬－北千住－営団線方面**
北千住を運賃分界点として国鉄、営団所定運賃の併算
オ 金町方面－綾瀬－北千住－東武伊勢崎方面
北千住を運賃分界点として国鉄・東武所定運賃の併算
カ 綾瀬－北千住相互発着 営団運賃（国鉄運賃相当額）
キ 綾瀬－北千住－東武伊勢崎線方面
営団運賃（国鉄運賃相当額）と東武線運賃の併算
ク 綾瀬－北千住－営団線方面 営団運賃（営団所定）

(東京地下鉄道千代田線建設史 164頁)

国鉄と営団の運賃調整が不徹底であったために、金町・亀有の利用者は救済されず、金町・亀有問題が残ることになった。

5 葛飾区議会の動き（昭和46年6月10日 かつしか区議会だより 臨時号）

(葛飾区議会の「要望書」と「決議文」)

(要望書) 国鉄常磐線と営団地下鉄千代田線の相互直通運転に伴う不合理解消に関する要望書(要旨)

国鉄第三次増強計画に基づく常磐線と営団地下鉄千代田線の相互直通運転が開始され、その輸送力増強を期待しておりましたところ、上野駅直通の従来線は快速線となり、本区内の金町、亀有、綾瀬各駅は通過駅とされた結果、上野方面への利用者は北千住または西日暮里両駅で乗り換えなければなりません。しかし、その連絡通路の構造、距離、混雑等による不便、さらに西日暮里駅経由では運賃増額となって負担をこうむり、また合理化計画に基づくホーム駅務員無人化は利用者の安全運輸精神に欠けるものであると思われます。

よって葛飾区議会は左記事項を要望いたします。

1. 松戸～上野間は従来どおり運行すること。

1. 西日暮里経由でも料金は従来どおりとすること。

1. ホーム駅務係員を常時置くこと。

(決議文) 常磐線と千代田線の相互運転による不合理解消に関する決議

先に実施された国鉄常磐線と営団地下鉄千代田線の相互直通運転による不便、不利は葛飾区利用者にとって重大な結果となった。

このため、当葛飾区議会においても、去る4月26日、全議員連名による要望書をもって、関係機関である運輸大臣、日本国有鉄道総裁、営団地下鉄総裁、日本国有鉄道東京北鉄道管理局長にそれぞれ不合理解消の改善方を申し入れたところである。

しかるに、関係当局の4月30日回答によると、要望した事項の改善方には程遠いものがある。

これがため、当葛飾区議会は更にこれら問題の要点である松戸・上野間は従来どおり運行すること。および西日暮里経由でも料金は従来どおりとすること。ならびにホーム駅務要員を常時配置することの件についてさらに努力され一日も早く実現されることを望む。

右、決議する。

6 国会(衆議院運輸委員会 昭和46年5月12日)での審議

常磐緩行線・千代田線は、相互直通運転が開始された平成46年4月20日から混乱が発生し、国会で取り上げられているが、そこで質疑は多方面にわたつており、この議事録は非常に重要な資料となっている。ここでは差別的運賃についての説明が重要である。

(運賃についての政府答弁の要約)

北千住駅－西日暮里駅経由の運賃も日暮里駅経由と同じにするというような選択的乗車（運賃）の要望があるが、**運賃制度は従来から併算制度をとっており、それぞれの運賃を併算するという建前でてきており、常磐線もその原則どおりにした。**同一の目的地へ行く場合に、国鉄と他線の二つの道があるという場合に、その運賃を同額にするというようなことは、国鉄の運賃制度と営団地下鉄の運賃制度は異なるので非常に困難である。**やはりその事業者の賃率に従った運賃というものを設定するということが、現段階では一番公平であろう。**問題は、**国鉄運賃法なり営団地下鉄の運賃法というものが現存しておるので、いま直ちにこれを実行することはむずかしいだろう。**

（第65回衆議院運輸委員会議事録第18号）

(1) 政府委員は、差別的運賃が存在しており、それが不合理な事態を招いていることは認めつつ、①選択的乗車（運賃）は従来からの制度では採用できない。②運賃制度は、鉄道事業者ごとに一定の賃率にしたがった運賃制度があり、鉄道事業者が異なれば運賃は併算される（併算制度）。③国鉄運賃法や営団の運賃法が現存するので、選択的乗車（運賃）の導入は難しく、現行制度上はやむを得ない状況であり、将来的課題であると答弁している。

(2) 国鉄と営団の運賃の決め方

国鉄の運賃は、「国有鉄道運賃法」により「営業キロ1キロメートルごとに、150キロメートルまでは○○円、150キロメートルを越える部分は○○円」と法定されていた。これを「対キロ制」といい、「キロ当たりの賃率に乗車区間の営業キロを乗じて運賃額を計算する方法」である。

これに対し、営団の運賃は、「地方鉄道法」により「地方鉄道業者は旅客及び荷物の運賃その他運輸に関する料金を定め監督官庁の認可を受くべし。監督官庁は公益上必要ありと認むるときは運賃又は料金の変更を命ずることを得」と規定されていた。営団の運賃は、昭和20年から昭和36年までは均一制だったが、新線開業の資金が十分に確保できなかったため、特定の路線について別運賃を導入するようになり、昭和36年以降は「対キロ区間制」が採用されていた。これは「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算出する制度で、乗車距離に応じて階段状に運賃が変化していく方法」である。乗車距離が長くなるにしたがって階段の高さ（加算額）、階段の奥行きの長さ（同一運賃で乗車できる区間長）を変化させることにより遠距離遙減が図られている。

国鉄は「対キロ制」、営団は「対キロ区間制」の違いはあるが、運賃が併算さ

れていた。これを是正するためには国鉄の運賃の変更が必要であるが、そのためには国有鉄道運賃法（法律）の改正が必要であった。しかし、同法の改正は容易ではなく、これ以降、常磐緩行線・千代田線問題は放置されてしまった。

（3）乗継運賃制度

その後、国鉄と営団で乗継運賃制度（併算運賃から割引を行う。）が取り入れられている。平成26年6月1日現在で、JR東日本と東京地下鉄はJR東日本の10キロまでの区間と東京地下鉄の2駅までの区間（接続駅：中野、西船橋、北千住、綾瀬）について併算運賃から20円引きとしているほか、さらに、西日暮里でJR東日本に乗り換える場合は100円引きとしている。

7 葛飾区の動き（平成18年（2006年）7月25日かつしか区議会だより）

（JR金町、亀有、綾瀬駅から東京地下鉄西日暮里駅乗換えの際の料金格差の是正を求める意見書）

昭和46年（1971年）4月、当時の国鉄は、通勤通学時の混雑解消を目的として、常磐線の複々線化を実現させた。この際、従来の常磐線は「各駅停車」と「快速電車」に分けられ、各駅停車を緩行線として当時の営団地下鉄千代田線に乗り入れ、快速電車を従来どおり日暮里・上野方面へ向かうものに振り分けた。しかし、これによって、JR金町、亀有、綾瀬駅から東京地下鉄西日暮里駅で乗換える際の料金格差や逆転といった料金問題が発生し、さらに、北千住駅での乗換えの不便や、緩行線は1時間に5本という過疎ダイヤ等々の状況が深刻化し、その状態が現在まで35年間も放置されたままとなっている。本区議会は行政とも一丸となって、この問題の解決に向けた取組みを展開していく覚悟である。これに対し、JR東日本、東京地下鉄には、これまで区民が被ってきた損害を更に発生させないように、運賃体系の抜本的な見直しに早急に着手すべきである。よって、政府に対し、JR金町、亀有、綾瀬駅から東京地下鉄西日暮里駅乗換えの際の料金格差の是正に向けた抜本的な対策を講じるとともに、JR東日本及び東京地下鉄に対してその実現方を強く働きかけるよう要望するものである。

8 足立区議会の動き（平成21年（2009年）1月25日足立区議会だより）

（JR綾瀬駅以東から西日暮里駅乗換時にかかる運賃加算の是正及び常磐線各駅停車の過疎ダイヤ解消を求める要望書（全文））

1971年、当時の国鉄は、常磐線の混雑解消を目的とした複々線化を実現させました。しかし、京浜東北線や中央線とは異なり、各駅停車については、北千住駅から地下鉄千代田線に乗り入れる方式を採用し、綾瀬駅・北千住駅間は国鉄

の運賃制度を残したまま、当時の営団地下鉄の運転路線としました。これにより、北千住駅での各駅停車から快速線への乗換は、地下2階から地上へと不便なものになっただけでなく、綾瀬駅以東からの利用者が西日暮里駅での乗換時に生じる地下鉄線初乗り運賃加算についても、各駅停車利用者にとり大きな料金負担となっています。このことは、計画当時から問題とされていましたが、現在まで改善されておりません。

さらに、快速線の運行本数は、複々線化以降かなり増発されましたが、各駅停車のダイヤは1971年当時とほとんど変わっておりません。平日は朝・夕のラッシュ時を除き1時間に5本、土曜・休日に至っては東京近郊の幹線では例のない過疎ダイヤの状況であり、足立区民を含む利用者から改善を望む声が多数寄せられ、足立区議会としても大変憂慮しているところです。

よって、貴社におかれましては、下記事項の実施にご尽力いただきますよう要望いたします。

記

- 1 綾瀬駅以東から地下鉄西日暮里駅乗換時の運賃加算を是正すること
- 2 各駅停車の過疎ダイヤの解消に向けた抜本的な対策を講じること

(東日本旅客鉄道株式会社 代表取締役社長、東京地下鉄株式会社 代表取締役社長あて)

第3 鉄道事業法（国鉄の分割民営化を前に昭和61年に制定された法律）

鉄道事業法第16条（旅客の運賃及び料金）

- 1 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。

鉄道事業法第18条（運輸に関する協定）

鉄道運送事業者は、他の運送事業者と連絡運輸若しくは直通運輸又は運賃に関する協定その他の運輸に関する協定をしようとするときは、国土交通省令で定めるところにより、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。

鉄道事業法第23条（改善命令）

国土交通大臣は、鉄道事業者の事業について運送に安全、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るときは、鉄道事業者に対し、次に掲げる事項を命じることができる。

- 一 旅客運賃等の上限若しくは旅客の料金（第16条第1項及び第4項に規定するものを除く。）又は貨物の運賃若しくは料金を変更すること。
- 二 列車の運行計画を変更すること。

- 1 常磐緩行線・千代田線問題が解決できなかったことの原因の一つは、国鉄の運賃が法律で定められていたため、これを是正するには法改正が必要であった。
- 2 鉄道事業法の第16条1項は、運賃は法律で定められるのではなく、鉄道運送事業者が独自の規定で運賃の上限を定め、国土交通大臣の認可を受ければ、その上限以下で任意に運賃を設定することができるようになった。JR東日本は旅客営業規則に基づいて運賃を設定しているし、東京地下鉄も同様である。そうなると、鉄道運送事業者がその気になれば、差別的運賃を是正することが可能となる。
- 3 また、鉄道事業法は、第16条5項で、国土交通大臣は、鉄道運送事業者が、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、鉄道運送事業者に対し、運賃の変更を命じることができる。これを「改善命令」という。国土交通大臣は、特定の旅客に対し運賃について不当な差別的取扱いを認めた場合は改善命令を発令し、差別的運賃を是正させることが可能となる。
- 4 常磐緩行線・千代田線問題は、JR東日本や東京地下鉄の運賃設定だけの問題ではなく、相互直通運転によって生じたものであるという視点に立てば、鉄道事業法23条の「利用者の利便その他の公共的利益を阻害している事実」に該当し

ますから、国土交通大臣は、運賃の変更だけでなく、列車の運行計画自体の変更について改善命令を発令することができる。

鉄道事業法第22条の2（乗継円滑化措置等）

1 鉄道事業者は、利用者の利便の増進を図るため、他の運送事業者その他の関係者と相互に協力して、連絡運輸、直通運輸その他の運送事業者の運送との間の旅客の乗継ぎ又は貨物の引継ぎを円滑に行うための国土交通省令で定める措置を講ずるよう努めなければならない。

鉄道事業法第22条の3（乗継円滑化措置の勧告）

1 国土交通大臣は、利用者の利便の増進の程度、建設又は改良に要する費用等を考慮して特に必要があると認める場合には、鉄道事業者に対し、乗継円滑化措置を講すべきことを勧告することができる。

5 鉄道事業法第22条の2、同条の3は乗継円滑化措置について定めている。運賃を併算されるのがいやだったら北千住で乗り換えればよいというのであれば、北千住駅の乗継ぎが円滑にできなければならない。ところが、既に述べたとおり、地下2階の千代田線ホームから地上2階の常磐快速線のホームまで移動することは乗り換えることは事実上不可能である。

6 JR東日本が綾瀬・西日暮里間を第二種鉄道事業とすることについて

鉄道事業法第2条

- 1 この法律において「鉄道事業」とは、第一種鉄道事業、第二種鉄道事業及び第三種鉄道事業をいう。
- 2 この法律において「第一種鉄道事業」とは、他人の需要に応じ、鉄道（軌道法による軌道及び同法が準用される軌道に準すべきものを除く。）による旅客又は貨物の運送を行う事業であって、第二種鉄道事業者以外のものをいう。
- 3 この法律において「第二種鉄道事業」とは、他人の需要に応じ、自らが敷設する鉄道線路（他人が敷設した鉄道線路であって譲渡を受けたものを含む。）以外の鉄道線路を使用して鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業をいう。
- 4 この法律において「第三種鉄道事業」とは、鉄道線路を第一種鉄道事業を経営する者に譲渡する目的をもって敷設する事業及び鉄道線路を敷設して当該鉄道線路を第二種鉄道事業を経営する者に専ら使用させる事業をいう。

（1）都営三田線と東京地下鉄南北線の目黒・白金高輪間の取組みが参考になる。もともと目黒・白金高輪間の路線は南北線の路線だった。そこに三田線が乗り入

れることになった。そうすると、従来の考え方であれば、三田線の利用者は白金高輪までの運賃に白金高輪から白金台もしくは目黒までの南北線の運賃が併算されることになる。しかし、三田線は、目黒・白金高輪間は第二種鉄道事業として鉄道事業の許可を取り、運賃が併算されることを回避している。

(2) これと同様に、JR東日本が綾瀬・西日暮里間について第二種鉄道事業とすることで差別的運賃が自動的に解消するとは思われない。むしろ重要なことは、鉄道事業法第18条に規程する鉄道事業者と他の鉄道事業者の間で運輸に関する協定の内容をどのようにするかが重要な問題である。すなわち、常磐緩行線と千代田線の相互直通運転について、運賃に関する協定について、従来どおり、併算制を取た上で乗継割引を導入する程度ではなく、通算制を採用する方法で差別的運賃を解消する方向での是正措置を講じてもらいたいし、すでに鉄道事業法第16条により、国鉄運賃法のような法的な制約はなくなっており、運賃に関する協定を是正することは可能である。

第4 運賃の考え方

1 運賃の設定方法

- (1) 均一制=乗車距離に関係なく均一の運賃とする方式
- (2) ゾーン制=都市内をいくつかのゾーンに区切り、乗車してから下車するまでに通過するゾーンの数などで運賃を決める方式
- (3) 距離制=乗車距離に応じて運賃を決めるものであり、対キロ制と対キロ区間制がある。
 - ア 対キロ制=キロ当たり賃率を設定し、賃率に乗車距離を乗じて運賃を算出する方法
 - イ 対キロ区間制=距離に応じて運賃が決まるが、距離帯ごとに運賃を決め、階段状に距離に応じて運賃が増加していく運賃表で運賃を算出する方式

2 初乗り運賃の考え方

(1) 終端費用に対するものという考え方

終端費用とは、鉄道輸送にかかる費用を終端費用とそれ以外の費用に分割して考えた際、駅の維持に要する費用を含む駅での乗車下車にかかる費用であり、輸送キロの大小に關係せず輸送人員あたり一律に回収すべき費用である。それ以外の費用は輸送キロに比例する費用であると考える。初乗り運賃はこの終端費用とそれ以外の費用の最低輸送区間分の合算値であるという考え方である。

(2) 固定費用に対するものという考え方

鉄道輸送にかかる費用を、輸送量に関わらず発生する固定費用と、輸送量に応じて発生する可変費用に分けて考えている。それに対して運賃も基本（固定）料

金と従量（可変）料金から構成され、基本料金が固定費用に、従量料金が可変費用に対応する。初乗り料金はこの基本料金に従量料金の最低輸送区間分を合算したものであるという考え方である。

（3）初乗り運賃を減額するには

いずれの考え方も、費用を分解するなどして数値的に検証した例に乏しいが、前者の考え方の場合初乗り運賃は、相互直通運転において一部不要、乗継の場合は遅減されると考えることができる。

3 乗継運賃の計算方法（2つ以上の事業者間にまたがる利用を「連絡乗車」と呼び、その際の運賃を「乗継運賃」と定義する。）

（1）併算運賃＝利用した事業者ごとに運賃を別々に計算し、合算する方式で、利用した事業者ごとに初乗り運賃がかかることになる。ほとんどの鉄道会社では乗車距離が長くなるほど運賃の上がり方が小さくなる遠距離遅減制を採用している。併算運賃ではこの遠距離遅減も事業者ごとになるため、連絡乗車を含む場合は含まない場合に比べて遅減されにくくなる。この初乗り運賃と遠距離遅減の観点から、併算運賃は連絡乗車がない場合に比べて相当割高となる。日本では現在、併算運賃が採用されている。連絡乗車路にICカードや切符は通じて利用できるが、運賃は割高となる。

（2）通算運賃＝利用者すべての事業者の乗車距離を合算し、総乗車距離で運賃を算出するものである。事業者ごとの賃率や運賃表が異なる場合には、重みづけ等の計算上の工夫がなされる。この場合の初乗り運賃は1回となる。

（3）共通運賃＝異なる事業者間で運賃表を共通にし、運賃を算出する方式をいう。ゾーン制の場合や距離制の場合があるが、共通の運賃表を使用し総移動距離で運賃を計算するため、事業者が変わっても運賃計算に影響せず、初乗り運賃は1回のみとなる。

4 割高な乗継運賃を解消する方法

（1）併算割引（併算運賃から低額を割り引く方法）

東京メトロ線と都営地下鉄線は、昭和36年から2社間の割高な併算運賃を軽減するため連絡割引普通運賃が実施され、割引額は徐々に拡大されている。昭和59年には大手民鉄と地下鉄との間で本格的に併算割引による乗継割引運賃制度が導入された。しかし、数十円の併算割引では、利用者の負担感は一部緩和されるものの、百数十円となる乗継時の初乗り運賃分に比べて小さいものであり、現在にいたるも抜本的な取り組みには至っていない。

（2）初乗り運賃を下げる。

（3）通算運賃（通算した乗車距離で乗継運賃を算出する方法）の導入

東京メトロ線と都営地下鉄線は、会社間の乗継がない駅間の乗車では、各社の

運賃表により運賃を計算する。会社間の乗継がある駅間の乗車では、合計の乗車距離にて運賃を計算する。運転表が異なる路線同士を利用する場合には、合計の乗車距離に対して低い方の運賃表で算出した運賃に、高い方の運賃表で利用した距離の差額を加算する。この方法により、利用者によっては事業者間をまたぐ利用の際の運賃負担軽減や最短経路の選択が容易となるなどのメリットがある。また社会的にみても鉄道利用の増加、鉄道インフラの有効活用、地域間交流の促進、自動車利用からの転移などが期待できる。

(4) 共通運賃（事業者間で同じ運賃表を使用する方法で、運賃計算が乗継の有無に左右されない）の導入

(5) 経営の一元化（経営統合により連絡乗車そのものを解消する方法）

5 検討

(1) 乗継運賃制度や初乗り運賃の値下げでは妥当な解決は困難である。

乗継時の初乗り加算の解消という点では、乗継運賃制度（併算割引）や初乗り運賃の値下げでは完全な解消は難しい。事業者ごとに初乗り運賃が異なるため併算割引では割引額の設定が困難である。初乗り運賃の値下げは乗継のない短距離の利用者の運賃も下がるため値下げにも限度があり、大幅な値下げは短距離利用者と長距離利用者の間で公平性を欠く。その他の方法では乗継時の初乗り運賃負担を取り除くことができる。

(2) 共通運賃（ゾーン制）の問題点

共通運賃（ゾーン制）は同じ輸送距離でもゾーンをまたぐ箇所とまたがない箇所で運賃に大きな差が生じ、不公平感が生じる。併算割引では、初乗り加算を完全に解消できる程度に割引額を拡大すれば、運賃は距離に応じたものになるが、遠距離遅減は事業者ごとのままとなり、遠距離遅減されにくくなり、乗継のない利用との間で差が生じる。通算運賃や共通運賃（距離制）では、連続的に運賃を設定することができ、利用距離に見合った運賃が実現できる。

(3) 共通運賃の問題点

共通運賃では、事業者は自由に運賃設定できないことから事業者間の競争に制約を課し、一部の原価に合わない運賃設定となることも想定される。また一部の事業者は利潤を確保できなくなり、救済的な乗継運賃の収入分配方法が必要となるだろう。これは採算の悪い事業者だけでなく、今まで努力し採算を確保してきた事業者のインセンティブにも悪影響となる。

(4) 以上の検討から通算運賃による運賃の改定が妥当である。

第5 私たちに何ができるか。

1 鉄道事業法の法的性格

(1) 鉄道事業法は、鉄道事業者（営団地下鉄を承継した東京地下鉄や国鉄を承継したJR東日本）の国に対する義務を定めたものであり、個々の国民に鉄道事業者に対する権利を認めたものではない。それなので、個々の国民が、鉄道事業法に基づき、鉄道事業者を相手として訴訟を提起することはできない。しかし、鉄道事業者に対し改善の申入れはできる。

(2) 国土交通大臣は、鉄道事業者に乗継の負担を軽減したり、運賃を改定するよう勧告したり、改善命令を発令することができる。個々の国民は、国土交通大臣に対し、鉄道事業者に改善勧告したり改善命令を発令するよう請願（陳情）することはできる。

(3) 個々の国民が、国土交通大臣を相手として訴訟を提起して鉄道事業者に改善命令を発令するよう義務付けを求めるることは、行政事件訴訟法上は可能ですが（第3条第6項第1項、第37条の2），認容されるのは極めてむずかしい。

2 鉄道事業者や国に対する不法行為に基づく損害賠償請求訴訟の可否

(1) 民法709条で定める不法行為の要件は次のとおりである。

- ① 権利侵害行為（亀有や金町の利用者に対し運賃や乗継について不当な差別的取扱いが是正されないまま継続していること）
- ② 損害（亀有や金町の利用者が損害を被ったこと＝乗継の不便や運賃が割高なことが内容となるが、損害額の算定に困難が伴う。）
- ③ ①と②の因果関係
- ④ 鉄道事業者に故意（法益侵害を認識・認容していること）または過失（注意義務違反により法益侵害をしていること）

(2) 損害賠償請求を制約する法理

- ① 裁量論（鉄道事業にはさまざまな制約があるなかで事業が推進されるために、ある程度の不利益が発生するのはやむを得ない。）
- ② 制度的限界論（従前から鉄道事業者ごとに算出する併算運賃が基本となっており、これを変更することは困難である。また、乗継割引がなされているのだから、それが限界である。）
- ③ 受忍限度論（亀有駅や金町駅の利用者にわずかでも差別的取扱いがあれば、違法となるのではなく、ある程度の不利益を受任しなければならない。）

(3) 国家賠償法で定める要件は民法709条の要件とほぼ同じである。しかし、国の場合、「国土交通大臣が改善命令を発令すべきだったのに発令しなかった」という不作為の問題である。不作為について不法行為を認められるためには、行政事件訴訟法第37条の2にあるように、「重大な損害が生じるおそれ」があり、かつ、「その損害を避けるため他に適当な方法がないとき」に限るという、「緊要性」が必要とされる。

(4) 鉄道事業者や国に対する損害賠償請求訴訟は、権利救済訴訟ではなく、政策形成訴訟であることを理解しておかねばならない。訴訟は本来の目的は権利救済である。しかし、訴訟を行うことで、鉄道事業者や国を被告とし、当方の主張・立証に対して答弁や反証を余儀なくさせ、鉄道事業の正当性の見直しを余儀なくさせるとともに、世論に訴えるという方法にもなり、沿線住民の関心を高め、よりよい鉄道事業を推進しなければ、利用者の信頼を失うということを理解させるための訴訟は取り得る手段である。

(参考文献)

- 1 曾根悟「1971（昭和46）年4月20日 常磐線と営団千代田線の“相互乗り入れ”」
- 2 東日本旅客鉄道株式会社ホームページ「PASMOエリアの鉄道会社線を利用する場合」
- 3 帝都高速度交通営団「東京地下鉄道千代田線建設史」（昭和58年6月30日）
- 4 第65回国会衆議院運輸委員会議事録第18号（昭和46年5月12日）
- 5 かつしか区議会だより（昭和46年6月10日）
- 6 かつしか区議会だより（平成18年7月25日）
- 7 足立区議会だより（平成21年1月25日）
- 8 金子雄一郎「大都市圏における鉄道運賃の問題と改善方策－運賃共通化の検討を中心として－」（2004（平成16）年「運輸政策研究」）
- 9 北野喜正「東京圏の鉄道における利用者にとって望ましい運賃システムに関する研究」（2014（平成26）年「運輸政策研究」）
- 10 北野喜正「都市鉄道における運賃システムの改善に関する研究－通算制の検討－」（2018（平成30）年「運輸政策研究」）

以上