

信用乗車方式と割増運賃制度について

LRT (Light Rail Transit) の導入及び効率的運用を促進するため、信用乗車方式の採用が重要であるとの指摘があり、同方式を採用する場合には、不正乗車防止のため、現在、省令で定められている割増運賃の倍率を高く設定すべきとの主張もある。本稿は、この主張を巡る議論が適切に行われるよう、民事上の制裁である割増運賃制度の運用とその限界を示すとともに、割増運賃の倍率の見直しは、省令改正といえども、立法政策論として、多くの難しい論点をはらむ問題であることをわかりやすく説明することを目的とする。

キーワード | 信用乗車方式、割増運賃制度、鉄道営業法、鉄道運輸規程、軌道運輸規程

西川 健

NISHIKAWA, Takeshi

国土交通政策研究所副所長
前 国土交通省大臣官房参事官^{注1)}

1——いわゆる信用乗車方式と割増運賃制度について

近年、欧米諸都市では、従来の路面電車に比べて快適性や速達性に優れたLRT (Light Rail Transit) が導入され、都市構造及び都市交通の改善にめざましい成果が現れている^{注2)}。このため、我が国の都市交通分野においても、欧米諸都市と同様のLRTを導入しようとの機運が高まっている。

その議論の中で、諸外国の鉄軌道・LRTにおいて多くの場合に採用されている信用乗車方式(あるいは無改札方式)を採用することがLRTの効用を高めるものであるとの指摘がある。これは、信用乗車方式を採用すれば、旅客は改札を通らず自由に乗降できることから、旅客の円滑な乗降を促進し、車内混雑軽減、定時走行維持に効果が発揮されるとの考えである。

他方、信用乗車方式で懸念される不正乗車の防止については、諸外国では、もっぱら係員等による抜き打ちの検札により、不正乗車を行った旅客からは、高額のパナルティ(通常運賃の10倍等)を徴収することとなっているので、我が国もこれに倣うべきであるとする議論がある^{注3)}。これは、我が国では、鉄道運輸規程(昭和17年鉄道省令第3号)及び軌道運輸規程(大正12年鉄道省令第4号)において、鉄軌道事業者は不正乗車を行った旅客に対して相当運賃及びその2倍以内の割増運賃(合計で3倍以内の運賃)を請求できることと規定されているが、この割増運賃の倍率が低いため不正乗車の抑止には不

十分であるとするものである。

なお、我が国でも、信用乗車方式の導入を妨げる法的規制はないので、現時点においても実際に採用することは可能である。しかし、これが現実採用されていないのは、上記の不正乗車を行った旅客に対して請求できる割増運賃が諸外国に比べて低額とされているためとの指摘の当否を別にしても、現実的には以下の事情があるものと考えられる。

- ①諸外国と異なり、日本では鉄軌道事業者に対し、運営費の補助は行っていないことから、鉄軌道事業収入の根幹を支えているのは運賃収入であり、その運賃の収受が確実に行われないと、経営への影響が甚大となること。
- ②都市部においては、これまで信用乗車方式が導入されてこなかったことから、信用乗車方式を導入するに当たっては、不正乗車の事前抑止、旅客とのトラブル防止のため、事前に大規模な周知活動を展開する等の措置の実施が欠かせないこと。仮にそのような周知活動を行ったとしても、信用乗車方式の導入後に、不正乗車を行う旅客が増える可能性があり、抜き打ちの検札の際に、不正乗車を行った旅客に割増運賃を請求しようとする係員と旅客の間でのトラブルが増加するおそれがあること。
- ③都市部での限られた駅スペースに多数の旅客が集中する場合には、旅客の安全確保の観点からは、柵や改札の設置により、駅へ立ち入る旅客数を制限することを可能とする改札方式が適切であると考えられること。

2——不正乗車対策としての割増運賃制度の見直しについて

上記のような、我が国における不正乗車に対する割増運賃の倍率を引き上げるべきと主張する者は、欧米ではペナルティを通常運賃に比して高額に設定しているのだから、我が国でも同様にすることに合理性があるとの考えを前提に、割増運賃の倍率は、鉄道運輸規程及び軌道運輸規程という省令に規定されていることから、容易に改正出来るものと受け止めているものと思われる。しかしながら、仮にこの倍率を引き上げる方向で、割増運賃制度を見直すとするれば、「3—割増運賃制度等鉄道営業法に関する法的な論議について」に後述する根本的な法的論議を避けられたとしても、以下の問題点がある。

2.1 何倍の割増運賃であれば適切なのか

2倍以内の割増運賃制度は、鉄道営業法が制定された明治33年^{注4)}以来約100年もの間に、我が国に広く定着した制度(バス、航空、電力、電話等の料金制度のモデルともなっている。)であり、また、国民の間でいわば常識として受け止められていることから、不正乗車の防止策としてそれなりに有効に機能しているとの評価もある。こ

のように既に国民の間で広く定着している制度を前提として、信用乗車方式を導入する際に不正乗車を十分に抑止する効果は、割増運賃が2倍では期待できず、高倍率でなければならないという主張を合理的に実証するデータ、さらに、仮に高倍率の方が抑止効果が高いとしても、なお補脱される運賃収入を補填するに足りるようには何倍であればよいのかを実証的に示すデータを得ることは極めて難しいと考えられる。このため、仮に省令改正により、具体的な倍率を示して割増運賃を高額にする途を開くとすると、国土交通省としては説明責任を負うこととなり、何らかの争いになった場合、国会で政府としての正式見解を問われたり、国を相手取った訴訟となったりしたときに、合理性の立証責任を果たせるか甚だ疑問である^{注5)}。

これらのことを考慮に入れると、国として、信用乗車方式の導入を促進することを目的として、民事上の制裁である割増運賃の上限倍率につき現行の合計で3倍を例えば10倍に引き上げるといふ法令改正を行うことは、世論の大勢がこれを求めるという事情でもない限り極めて困難である。なお、現時点においては、既に長期間に亘り社会的に定着した割増運賃制度を全国的に一律に変更することを必要とする世論の大勢の支持があるとは思

参考

■ 鉄道営業法(明治33年法律第65号)(抄)

第十八条 旅客ハ鉄道係員ノ請求アリタルトキハ何時ニテモ乗車券ヲ呈示シ検査ヲ受クヘシ

2 有効ノ乗車券ヲ所持セス又ハ乗車券ノ検査ヲ拒ミ又ハ取集ノ際之ヲ渡ササル者ハ鉄道運輸規程ノ定ムル所ニ依リ割増賃金ヲ支払フヘシ

3 前項ノ場合ニ於テ乗車停車場不明ナルトキハ其ノ列車ノ出発停車場ヨリ運賃ヲ計算ス乗車等級不明ナルトキハ其ノ列車ノ最優等級ニ依リ運賃ヲ計算ス

第二十九条 鉄道係員ノ許諾ヲ受ケシテ左ノ所為ヲ為シタル者ハ五十円〔二万円〕以下ノ罰金又ハ科料ニ処ス

一 有効ノ乗車券ナクシテ乗車シタルトキ

二 乗車券ニ指示シタルモノヨリ優等ノ車ニ乗リタルトキ

三 乗車券ニ指示シタル停車場ニ於テ下車セサルトキ

第三十条の二 前二条ノ所為ハ鉄道ノ告訴アルニ非ザレバ公訴ヲ提起スルコトヲ得ズ

■ 鉄道運輸規程(昭和17年鉄道省令第3号)(抄)

第十九条 有効ノ乗車券ヲ所持セズシテ乗車シ又ハ乗車券ノ検査ヲ拒ミ若ハ取集ノ際之ヲ渡サザル者ニ対

シ鉄道ハ其ノ旅客ガ乗車シタル区間ニ対スル相当運賃及其ノ二倍以内ノ増運賃ヲ請求スルコトヲ得

■ 軌道法(大正10年法律第76号)

第十四条 軌道ノ建設、運輸、運転及係員ニ関スル規程ハ命令ヲ以テ之ヲ定ム

■ 軌道運輸規程(大正12年鉄道省令第4号)(抄)

第八条 旅客ハ軌道係員ヨリ乗車券ノ検査及取集ヲ求めラレタルトキハ之ヲ拒ムコトヲ得ス

2 無効ノ乗車券ヲ以テ乗車シ又ハ乗車券ノ検査ヲ拒ミ若ハ取集ノ際之ヲ渡サザル者ニ対シ軌道ハ相当運賃及其ノ二倍以内ノ増運賃ヲ請求スルコトヲ得

■ 改正刑法草案(昭和49年5月29日法制審議会総会決定)

第三百三十九条 (自動設備の不正利用、無賃乗車)

① 不正の手段を用い、対価を支払わないで、自動販売機、公衆電話その他有料の自動設備を利用して、財物又は不法の利益を得た者は、三年以下の懲役、二十万円以下の罰金、拘留又は科料に処する。

② 不正の手段を用い、対価を支払わないで、公共のための交通機関を利用した者も、前項と同じである。

えない。そのような全国的な世論を形成するためには相当の社会的エネルギーを必要とすると思える。

他方、引き上げる割増運賃の具体的な倍率を省令で定めるのではなく、事業者が定める約款において2倍を超える割増運賃を請求することを可能とする省令改正も考えられるが(ただし、このような省令改正を行おうとすると、「3—割増運賃制度等鉄道営業法に関する法的な論議について」に後述する法的議論を惹起する可能性がある。)、不正乗車に係る個別具体の事例で訴訟となる可能性があり^{注6)}、その場合、2倍を超える割増運賃の妥当性についての立証責任は当該鉄道事業者が負うこととなる。

2.2 軌道法には不正乗車に係る罰則の規定が置かれていない

割増運賃制度は、不正乗車を行った旅客に対する制裁の要素を含むが、あくまで民事上の制裁であることから、当該旅客が支払いを拒む場合に自力救済は認められないことから、これを徴収するには法律に基づく民事紛争処理手続きによる必要がある。しかし、支払いを拒む旅客の氏名・住所・居所等を特定した上で民事紛争処理手続きに持ち込むことは迂遠であるので、現実には、係員は、割増運賃の支払いを拒むのであれば、警察に通報することを伝えて請求せざるを得ない(通常であれば、罰金の額の多寡に関わらず、刑事罰を科されるようなことになるよりも、民事上の割増運賃を払うことで済ませようとするものと思われる。)。それでも、不正乗車を行った旅客が割増運賃の支払いを拒み続けるのであれば、至近距離にいる警察官に通報するか、鉄道係員が当該旅客を現行犯逮捕し(刑事訴訟法第213条により私人による現行犯逮捕が認められている。)、警察に引き渡すことも想定される。この場合、鉄道であれば鉄道営業法第29条に定められる不正乗車に係る罰則(2万円以下の罰金)が適用されることになるが^{注7)}、軌道であれば軌道法体系下には不正乗車に係る罰則は規定されていない^{注8)}ことから、刑法246条に定める詐欺罪を適用することとなる。しかし、詐欺罪の構成要件(故意犯の欺罔行為により、錯誤に基づく財産的処分行為がなされ、財物又は財産上の利益の取得が行われる因果的連鎖)は、不正乗車の罪の構成要件より厳格であるため、現実の立証面での問題(具体的証拠をどのように採取・確保できるか等)も含め適用が難しい面がある。また、自動改札では、旅客に不正な乗車券を使用されても、欺罔行為があったとは言えず、詐欺罪の適用は難しいとされる。これらのことを踏まえた結果、改正刑法草案においては、「自動設備の不正利用、無賃乗車の罪(第339条)」が設けられたものと考えられる^{注9)}。

3—割増運賃制度等鉄道営業法に関する法的な論議について

割増運賃制度の規定を定めている鉄道営業法体系は、かつての国営鉄道が本来なら約款で定める事項を法定化したものや、鉄道係員・乗客に対する規律、罰則等が混在して定められている古い法律である。このため、現代の実情を踏まえて、標準約款制度の導入や法令で規定することの必要性等の様々な論点について、昭和33年以来これまでも何度も、ハイレベルの学識経験者、有識者を構成員とする検討会を設置する等して、検討が行われてきている^{注10)}。

しかしながら、鉄道営業法は民法や商法、刑法等と密接に関連していることから多数の難しい論点があるため、十分な法的検討を尽くす必要があることや国会における法律案審議状況等の理由から、改正には至っていない。

これまでの検討の中で、議論された割増運賃制度の法的性格等に係る主な論点を整理すると概ね次のようになるが、それぞれ問題を抱えるものである。

①鉄軌道事業者と乗客の間に契約が成立しているという前提に基づく立論

・「特別運賃」であるという説；

不正行為を前提として特別に運賃を設定するとの考え方には無理がある。

・「損害賠償の予定」であるという説；

例えば不正乗車旅客の危険物持ち込みにより不測の大きな損害が生じた場合等に問題がある。

・「違約金」であるという説；

この説に立てば、上記の2説に指摘されるような問題はない。

いずれの説とも、鉄軌道事業者と乗客の間に契約関係が成立しているという前提に立脚しているが、偽造乗車券で乗車したような場合に契約が成立していると言えるかどうかについては、甚だ疑問である。また、乗車という事実のみにより契約の成立を認識するいわゆる「事実的契約関係理論」も唱えられているが、これに対しては、民法の大原則である意思主義の修正を迫るものとして強い批判がある。

②契約関係の有無に関わらず国が特別に認めた規定であるとする前提に基づく立論

・「法律の規定による義務」であるという説；

現在の我が国の民事法体系において、国が強行的に賠償額を定めることは極めて異例であるとの

指摘がなされる。

・「不法行為による損害賠償」であるという説；

我が国においては、不法行為による損害賠償は実損を超えることはできない(懲罰的損害賠償は不可)という考え方が一般的なので、特例を設けたことになる。

これらの説に立つ場合には、割増運賃に係る省令の規定は強行規定ということとなり、これを超える額の割増運賃の設定を事業者が行うことは不可能である。

以上のような民法の原理原則にも及ぶ様々な法的論議について、識者の間でも見解の統一が得られなかったものの、割増運賃の規定そのものについては、不正乗車の防止策として現行規定が社会に定着し一定の機能を果たしていること等の理由により、規定を法令上存置する方がよいとする意見が大勢を占め、それ以上に議論は深められなかった。

このようなことから、現時点において、この割増運賃の規定の見直しを検討しようとするれば、関係者間での事前合意に基づく違約金の予定額を法令で定めるということは極めて異例であること及び我が国の民事法制では実損額を超える懲罰的賠償を認めていないことに鑑みると、単に省令の改正ということに留まらず、省令の根拠である鉄道営業法が何故にこのような制度を定め省令に委任しているのか等、特に法的に慎重な検討が求められると考えられる。また、鉄道営業法の一部の規定についての議論は、この規定だけでなく鉄道営業法体系全体の見直し、また、そこから鉄道事業法や軌道法等の鉄道法体系の見直しの論議にも波及することが考えられることから、相当の時間をかけて十分な論議を尽くすことが求められる可能性が極めて高い。

4——今後の検討の方向について

以上述べたように、信用乗車方式の導入の促進の観点から、割増運賃制度を見直すことには多くの論点があるが、社会的要請が強まるようであれば、鉄道営業法改正の緊急性や必要性も見極めつつ検討を進めていく必要があると考える。なお、このような広く定着した制度を見直す際に、社会的合意形成を図るには、社会実験等の実施も有効な手段の一つといえるかもしれない^{注11)}。

他方、特定の地域でのみ信用乗車方式の導入を促進するのであれば、信用乗車方式を導入した時の不正乗車を抑止するという観点からは、割増運賃制度という民事上の制裁に過度の期待をするのではなく、地方自治体

で定める条例による行政刑罰や地方自治体の長の定める規則による過料で対処できないか検討の余地があるのではないかと考えられる^{注12)}。

さらに、ICカードによる運賃収受方式を導入すれば、特段の制裁措置を設けなくとも不正乗車の防止になるのではないかと考えられる。ICカードによる運賃収受を主とすると、観光客等地域住民でない一見客の取扱いはどうすればよいのか等運用面の課題はあるものの、広島電鉄は、平成23年度にもICカード導入完了に合わせて、「技術進歩により、不正乗車を防げるめどがついた」として、信用乗車方式を導入することを予定しているとのことである。また、富山ライトレールでは、朝のラッシュ時(午前7時から午前9時まで)は、ICカード利用者についてはワンマン運行の車両の後方無人乗降口からの降車が出るようにしているが、「不正は少ない」としている^{注13)}。但し、慣れていない乗客が間違えることもあるが、その場合は都度案内をして精算等(割増運賃の適用は行わないで)の対応をしているとのことである。このように、新しい技術の活用とソフトな対応を組み合わせることにより、あえて法的制裁措置にこだわらなくとも実質的に信用乗車制度の導入を図ることも可能ではないかと考えられる。

注

注1) 本稿は、筆者が国土交通省鉄道局業務課長在任中(平成17年8月~18年7月)に、省内外の方々の御助言、御教示を得た結果を踏まえて、一部に私見も交えて取りまとめたものであるが、特に調査・検討・資料作成においては、阿部竜矢、軽部努、横田僚子の尽力・貢献を多とするものである。

注2) LRT導入を主軸とした都市構造及び都市交通の改善が、都市部における自動車、自動二輪車、自転車、歩行者の混在交通を低減させることにより、交通事故の減少に効果を発揮した事例分析については、拙稿「公共交通機関の整備・拡充等による自動車交通量削減施策の交通事故低減効果に関する海外事例調査報告」(交通安全No.82 pp.42-45、(財)日本交通安全教育普及協会、2000年)参照。

注3) 諸外国で採用されているペナルティの法的性格(民事法、刑事法、行政法のいずれによるかも含め)及び執行に当たっての係員等の資格については、残念ながら承知していない。

注4) 当時は、我が国の民法法等基本的な法体系が構築されつつあった時期であるので、この割増運賃を「2倍以内」としたのも、いわば白紙に絵を描くようなもので、民事上の制裁としての金額にかかる基準を国が定めるという法的に異例の「決め」の問題だったのではないかとと思われる(後述の「3—割増運賃制度等鉄道営業法に関する法的な論議について」に関連)。

注5) 罰金額を参考にすればよいと主張する者もいるが、刑罰と民事上の制裁とを同列には論じられない。また、諸外国の例が合理性の証になると主張する者もいるが、国毎に社会事情や法制度が異なるため、このことだけで合理性の証になるとは言えないのではないか。

注6) 特に、定期券の不正使用の場合にあっては、割増運賃額が高額になるため、実際に訴訟となったケースがある。なお、鉄軌道事業者の約款では、このような訴訟等のトラブルのリスクを避けるため、約款において割増運賃額の減免を認めることも定めている。

注7) 法的に厳密に言うところ、民事上の制裁と不正乗車に係る罰則は併せて適用されるものであり、一方が適用されれば他方の適用を排除することにはなっていないが、不正乗車に係る罰則は、鉄道事業者からの告訴による親告罪となっていることから、実態上はこのような運用されるものと考えられる(鉄道営業法第30条の2)。

注8) これは、理由は不明であるが、軌道法は制定時において、鉄道営業法と異なり旅客の行為を罰則をもって規制することまでは予定しない法律にした

ことにあるかとも考えられる。

注9) 注解特別刑法2交通編(2)I(青林書院新社, 昭和58年)34頁以下, 注釈特別刑法(第6巻II)(立花書房, 昭和57年)15頁以下参照。

注10) 例えば, 昭和38年5月に運輸大臣の諮問機関として設置された臨時鉄道法制調査会の委員構成は次のとおりであった。

会 長	鈴木 竹雄	東京大学教授
会長代理	小町谷操三	東北大学名誉教授
委 員	石井 昭正	日本通運常務取締役
	植田 純一	鉄道貨物協会理事長
	加藤 一郎	東京大学教授(昭和38年8月任命)
	権田 良彦	日本交通公社監事
	高橋 秀雄	早稲田大学教授
	田上 穰治	一橋大学教授
	古谷 善亮	私鉄経営者協会専務理事
	渡辺三樹男	評論家
	高辻 正巳	内閣法制次長(昭和39年11月退任)
	吉国 一郎	同(昭和39年11月任命)
	竹原精太郎	法務事務次官(昭和39年7月退任)
	竹内 寿平	同(昭和39年7月任命)
	岡本 悟	運輸事務次官(昭和39年7月退任)
	広瀬 真一	同(昭和39年7月任命)
	遠藤 鉄二	日本国有鉄道常務理事(昭和38年9月退任)
	河村 勝	同(昭和38年9月任命)
		(昭和40年2月退任)
	今村 義夫	同(昭和40年2月任命)

また, 平成13年に鉄道事業法と鉄道営業法の改正を目指して検討を行うために設置された『旅客鉄道に係る利用者保護方策検討会』のメンバーは, 次のとおりであった。

○委員

阿部 三夫	弁護士
井手 秀樹	慶應義塾大学商学部教授
加藤 雅信	名古屋大学法学部教授<座長>
工藤 芳郎	(社)くらしのりサーチセンター所長専務理事
田高 寛貴	専修大学法学部助教授
玉井 克哉	東京大学先端技術研究センター
飛田恵理子	東京都地域婦人団体連盟生活環境部副部長
松田 英三	読売新聞社論説委員

○オブザーバー

齋藤 春雄	東京都交通局電車部長
富田 哲朗	東日本旅客鉄道(株)取締役総合企画本部経営管理部長
望月 鎮雄	東武鉄道(株)取締役鉄道事業本部副本部長

注11) 但し, 補脱した運賃収入の補填を誰が負担するのかの問題がある。

注12) 道路交通法に定める交通反則通告制度と同様に, 反則金を課すのも一案と主張する者もいるが, 交通反則通告制度は膨大な数に上る交通違反事件を簡易迅速に処理する必要性等から定められた特別な制度(軽微な道交法違反者について任意で反則金を支払うことにより刑事訴訟手続き等を免れることとする制度)であることに留意する必要があると思われる。

注13) 中国新聞平成19年2月24日掲載記事「広電, 車掌廃止信用乗車に」

(原稿受付 2006年7月18日)

Self-service Barrier-free Fare Collection System and Extra Fare System

By Takeshi NISHIKAWA

It is pointed out that an adoption of self-service barrier-free fare collection system is quite effective with a view to promoting introduction of LRT (Light Rail Transit) and securing its efficient operation. It is also argued that, when self-service barrier-free fare collection system is adopted, the degree of extra fare currently stipulated in ministry orders should be raised. For the sake of encouraging appropriate discussion on this issue, this article elaborates the mechanism and limitation of application of extra fare which is a sanction based on civil law. In addition, this article intends to develop clear explanation that a raise of extra fare embraces many difficult points to be resolved as a legislative policy matter even though it requires only a revision of ministry orders.

Key Words : **Self-service barrier-free fare collection system, Extra fare system, Railway Service Law, Ministry Order on Railway Operation, Ministry Order on Tramway Operation**

この号の目次へ <http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsr/bn/no37.html>