

通学定期運賃制度、何がおかしいか、何が問題か

新納克広（奈良県立大学 非常勤講師・名誉教授）

Email:niiro216@narapu.ac.jp

はじめに

日本社会では、地域公共交通サービス維持のための公共補助に合意が得られているとは言えない。一方で、多くの地域で高齢者や障害者を対象にする福祉乗車制度に、公共補助が投入されていて、公共交通の特性からそれらの補助は、福祉乗車制度の受益者だけでなく、バスや鉄道の利用者全体に利益を与える。

高齢者や障害者と異なり、通学定期券の割引に対する公共補助は全国に普及していない。それゆえ、通学運賃割引を拡充すると、他の旅客の運賃負担を増加させたり、サービス水準を下げたりすることになる。なぜ、公共補助による通学運賃割引にこれまで実施されてこなかったのだろう。通学定期割引に対する公共補助が実現すれば、公共交通の危機はある程度回避できる。本研究では、通学運賃の歴史をさかのぼるとともに、経済学の枠組みで通学運賃割引をどう考えるかの視点を提示したい。

1. 通学運賃割引の歴史

通学運賃割引の起源は 1895 年に国鉄が発売した学生定期券で、1903 年から本格的な通学定期券が発売され、その形態はほぼ現在と同じであった。このときの割引率は 50～60%台であったが、1918 年以降、上昇した（注：割引率は 1 ヶ月を 30 日と想定し、毎日当該区間を 1 往復するときの普通運賃の総額に対して計算する）。また、対キロ制普通運賃に対して、乗車距離が長くなるほど割引率が高くなる。民鉄は、開業時から国鉄に準拠した通学定期券を発売している。通学運賃割引に対する政府からの補償はなく、補償の必要性の議論に関する当時の資料は見あたらない。

戦後の物価急騰期に公共交通運賃は物価統制令の対象になった。通学定期運賃は普通運賃より値上げが抑制され、割引率が上昇した。この時期が割引率の高さのピークで、国鉄の通学定期割引率は最高 91%に達した。1948 年の日本国有鉄道運賃法施行により、国鉄の割引率は 1 ヶ月定期 50%、6 ヶ月定期 60%以上と法律で定められ、それ以上高率の割引は運輸大臣の認可事項となった。実際の通学定期の割引率は法律の下限を上回っていた。バスに通学定期券が普及し始め、1951 年の運輸省の通達で、定期券または回数券の形で通学運賃割引が義務化された。

終戦直後の超インフレが収まった後も物価は上昇し続け、鉄道・バス運賃は数年おきに値上げが実施された。このとき、鉄道事業者は通勤定期、通学定期の割引率の引き下げを望んだ。運賃改定は政府の認可事項であり、政府や政治家は「生活困窮世帯の学生生徒の就学保障」を理由とする反対に配慮して、国鉄や民鉄からの割引率引き下げ申請をそのまま認めることはなく、若干の引き下げに修正して認可することが多かった。1987 年の国鉄の経営形態変更時に、国鉄の定期割引率の下限を規制する法律は廃止された。その後、本州 JR 旅客鉄道各社は割引率を変更していないが、三島会社は割引率を引き下げている。

バスは鉄道と異なる変化を経験してきた。鉄道は、創業当時から定期割引率に関して事業者の裁量が認められ、現在、事業者間で割引率にかなりの相違がある。これに対して、バスは創業時から第二次大戦後まで定期の設定例が少なく、戦後、政府の指示で定期を発売開始した際に、割

引率を各事業者横並びにするように指示されていた。1946年の物価庁の通達で、割引率は30～40%とされ、鉄道に比べかなり低率になっていた。バスは同じ路線で複数の事業者が競争することがあり、政府は運賃値下げ競争を回避させるため、同一区間同一運賃を普通運賃だけでなく定期運賃でも徹底させようとしていた。鉄道より低率の理由は、高率に設定すると、普通運賃を値上げしなければ採算が確保できなかつたからである。「通学旅客への配慮から普通運賃を値上げする」との発想は政府にも事業者にもなかつた。この30～40%の割引率（主に40%）を現在までほとんどの事業者が採用し続けている。

2. 通学定期運賃割引に公共補助がない理由

通学定期割引は国鉄が先導した。国鉄は国の機関であり、国策遂行を要請されていた。導入当時、中等教育や高等教育の振興が国策であり、通学交通費はその障害要因であった。一方で、国鉄は陸上交通市場における独占者であり、通学定期運賃を格安にしても、他の市場で独占価格を課して収支を安定させることができた。さらに、輸送量の増加により規模の経済を得られ、電化などの技術革新により運行費用を低下させ、運賃を上げる必要が小さかつた。大都市圏鉄も同様に、規模の経済や技術革新の恩恵を得られた。

戦後もしくは国鉄や大都市圏鉄の輸送量は増え続け、定期割引が経営悪化の要因にはならなかつた。バスも、鉄道より低率の割引であれば、経営に悪影響を与えていなかった。しかし、1960年代になると、通学定期割引を事業者独力で実施することに対する疑念が発されるようになった。1962年に野党が「鉄道軌道等の事業における公共負担の国庫負担等に関する法律」を国会に提出し、社会政策としての定期割引分を公共負担にすることを明記していた。その後も度々、同様の提案が出ているが、大きな声とはなっていない。

都道府県や市町村の公共負担は徐々に増えていった。国鉄ローカル線のバス転換時に、バスは国鉄に比べ普通運賃が高く、割引率が低いため、大幅な負担増になった。その差額の一部を地方政府が負担した。さらに、中学高校の統廃合による通学距離延長も公費負担の理由になっている。

おわりに ー経済学からの視点

鉄道やバスは、同じ路線に同じ車両を用いて多数の乗客を同時に輸送している。事業者は旅客全体からの収入で費用を償えばよく、個々の旅客に異なる運賃を課することができる。政府規制がなければ、事業者は旅客の属性に応じて運賃を設定して、収入を増やすであろう。一方、政府は学生や福祉対象者など特定の属性により低運賃を設定することを要請する。経済学の理論は、事業者の便益、旅客の便益、それ以外の経済主体の便益（外部経済・外部不経済）の合計が最大になる運賃が最適であると考えている。普通運賃、通勤定期運賃、通学定期運賃、福祉割引運賃、観光客むけ企画割引運賃は、相互依存関係で決められる。政府が通学運賃の割引を要請するのは、割引が教育振興による外部経済を広く社会にもたらすからである。しかし、社会全体に好影響を与える施策を実行するための資金を、通学以外の当該事業者の旅客が負担することは、外部経済の受益者とその費用負担者が異なることになる。

事業者間、地域間で普通運賃と割引率にかなりの差が存在することは、教育費負担が全国で異なることになる。鉄道の普通運賃と割引率の遠距離通減制は、事業者間の乗継の有無で交通費負担に大きな差を生じさせている。これらに加え、地方政府の通学割引負担に地域差があることも、「実質」教育費の負担の公平に反している。これらの議論が盛んになることを期待する。