

交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会

中間とりまとめ（素案）

～ 地域との連携による鉄道の利便性のさらなる向上と活性化に向けて～

第 1 章 序論

1. 我が国の鉄道のネットワーク・サービスに関する現状認識と課題

我が国の鉄道は、幹線・都市圏・地方圏それぞれの旅客輸送や全国的な貨物輸送の各分野において、引き続き解決を図っていくべき問題点は残されているものの、基本的には、世界的に見ても高い水準のネットワークを構築し、質の高いサービスを提供している。

しかしながら、少子高齢化の進展、人口減少の始まり、モータリゼーションのさらなる進行などを背景に利用の伸び悩みや減少傾向なども生じているため、これらに伴う経営環境の悪化を克服するとともに、従来からの問題点の解消を図りながら、現在のネットワークやサービスを引き続き維持・充実して利用者の期待に応えていくことが求められている。

特に、鉄道を含む公共交通機関については、各地域ブロックの自立的発展に向けた総合的な交通ネットワークの中での重要性、深刻化する地球環境問題への対応に向けて環境に優しい輸送モードとしての特性を最大限活用していく必要性、さらには、高齢者や児童・学生などの生活の足としての役割の重要性などに対する社会的な認識がますます高まっている。このような観点からも、ネットワークとサービスの維持・充実を通じた利便性の向上や利用の拡大が重要な課題となっている。

また、地方都市などでは、これまで相当の期間にわたりモータリゼーションの進展を反映したまちづくりが進められた結果、鉄道が本来の特性を発揮しにくい人口分布の構造となり、利用者離れの背景の一つとなっていた。しかしながら、近年では、国の都市政策として高齢者の住みやすさや地球環境問題などに対応して公共交通を利用しやすいまちづくりの推進を目指すこととされているところであり、このような動きに連動して鉄道政策においても、地域の交流拠点としての駅の活用をはじめ、まちづくりや地域の観光振興策などとの連携を強化していくことも重要な課題となっている。

2. 本中間とりまとめの位置付け

鉄道部会では、1. で述べたネットワーク・サービスに関する課題を踏

まえ、それらに対応した具体的な検討項目を整理した上で、小委員会を設置して個々の検討項目に関する詳細な検討を行ったところである。

それらの検討項目のうち、新たな制度の導入や既存の制度の改良などを伴うものについては、引き続き十分な検討・議論を尽くしていく必要がある。

他方、これまでの議論によって一定の方向性についてコンセンサスがあり、かつ、具体的な実現方策の企画立案に向け行政当局において速やかに作業を着手すべきと考えられる検討項目については、それらに係る小委員会及び鉄道部会の検討・議論の成果を中間とりまとめとして示すこととした。

第2章 直ちに着手すべき具体的施策

1. 幹線鉄道のネットワーク・サービスの充実

(1) 幹線鉄道の現状と在来幹線鉄道の高速化に向けた課題

幹線鉄道ネットワークの重要性

広域的な公共交通ネットワークは、鉄道、自動車、航空などのモードから構成されている。この中で、新幹線と在来幹線鉄道を合わせた幹線鉄道ネットワークは100kmから800kmの距離帯を中心とした輸送に速達性と定時性の高いサービスを提供するなど、各モードがその特性を發揮しながら競争と役割分担をしながら利用者の多様なニーズに対応している。

今後の我が国においてブロック間や地域間の交流や連携を促進していく上では、このように各モードがその特性を踏まえて競争と役割分担を図りながら全体として広域的な公共交通ネットワークの利便性の向上を実現していくことが必要であり、かかる観点から、幹線鉄道ネットワークについても、サービスの改善を通じて利便性を向上させていくことが重要な課題となっている。

特に、幹線鉄道ネットワークには、高齢者などの交通弱者に利用しやすい移動手段であること、環境負荷が相対的に小さいこと、観光など地域振興への波及効果が大きいことなどの優れた特色があるため、これらの利点が十分に發揮されるようにすることが必要である。

在来幹線鉄道の高速化の必要性

広域的な公共交通ネットワークにより提供されるサービスにおいて、

速達性は利用者に最も重視される要素の一つである。このため、各モードにおいて速達性の向上を目指して社会資本の整備が進められ、高速バスの速達性の向上などの効果が現れているところであり、これら他モードとの競争と役割分担の中で幹線鉄道ネットワークとして引き続き利用者のニーズに応えていく上では、高速化事業を進めて速達性の向上を図っていくべきである。

このような観点から、着実に進捗しつつある整備新幹線の整備と平行して、運輸政策審議会第19号答申において掲げられた目標である「表定速度時速90km以上」を充たす区間が3割程度にとどまっている在来幹線鉄道について、その高速化を効果的に推進していくことが必要である。

在来幹線鉄道の高速化を効果的に進めるために考慮すべき事項

在来幹線鉄道の高速化は施設改良に伴う大規模な投資を要するため、鉄道事業者が行う事業に対して国と地方自治体が協調して支援する制度がとられているところであるが、かかる制度を前提としてもなお鉄道事業者としては事業実施の判断は慎重に行わざるを得ない実情にある。したがって、高速化を進展させる上では、地域などが連携して鉄道事業者が事業実施をしやすくなるような環境整備を図ることが望ましい。また、国、地方自治体ともに財政状況が厳しいことを踏まえれば、速達性向上の必要性が特に高い路線や見込まれる向上効果が特に大きい路線などに重点化して支援を行うことが適切と考えられる。

(2) 今後の在来幹線鉄道の高速化に対する考え方

高速化の取組みの重点化

前述の通り、在来幹線鉄道の高速化事業は、鉄道事業者の経営判断を前提として行われるものであることから、事業実施にあたっては、鉄道事業者において十分に検討を行うとともに、高速化の実現を望む地域においても対象路線に対する利用促進の取り組みを積極的に進めることなどにより、採算性を見通しをはじめとする事業計画の熟度を高める努力をすべきである。

高速化事業に対しては国と地方自治体が支援を行うことになるが、限られた財源を最大限有効に活用する観点からは、速達性向上の必要性が特に高い路線や見込まれる向上効果が特に大きい路線として、以下のような特性を有する路線について重点的に実施していくべきである。

全国一日交通圏を形成する5大都市圏からの3時間到達圏の域外に位置する路線
新幹線フィーダー機能を有する路線
速達性向上施策にあわせて駅周辺整備等のまちづくりや観光振興施策が行われるなど（特に広域的な）地域活性化のポテンシャルが高い路線
沿線地域が整備費用の負担、需要喚起等に取り組む姿勢・意欲の高い路線

また、その際、高速道路などの競合交通機関の整備の進展による鉄道の競争力の低下の状況についても併せて考慮すべきである。

地域活性化などに関する施策との連携

在来幹線鉄道的高速化を促進するための支援策としては、幹線鉄道等活性化事業費補助の制度が運用されているが、そのための予算を重点的に配分するなど、補助制度の一層効率的な運用が求められることはいうまでもない。

一方で、現下の財政事情においては、幹線鉄道等活性化事業費補助に対するニーズの全てに対応することは困難であること、また、在来幹線鉄道的高速化をこの補助制度のみに依存させることも必ずしも適切ではないと考えられる。財源の多様化を図る上では、在来幹線鉄道的高速化が観光振興など地域の活性化への波及効果が大きいこと、中長距離帯における鉄道利用へのシフトは環境対策上も有意義と考えられることなどに着目し、広域的な地域活性化、観光振興、まちづくり、地球温暖化対策などに関する施策との連携を積極的に図っていくべきであり、そのような連携の中で、これらの施策に係る補助金や交付金を高速化事業に活用する方策について検討を進めるべきである。

(3) 高速化以外の在来幹線鉄道の活性化方策

幹線鉄道については、高速化による速達性の向上に加え、鉄道事業者において、沿線地域と十分に協力しながら創意工夫をこらして利便性の向上や活性化を図っていくことも重要である。その場合、ハード・ソフトの両面にわたる取り組みを積極的に講じることで、利用者の目から見て鉄道利用が一層魅力あるものとなるように努めるべきである。

2. 都市鉄道等の整備

(1) 都市鉄道の現状

都市鉄道ネットワークは概成しつつあり、今後は、既存のネットワークの有効活用を図りながら、空港アクセス鉄道など、ネットワーク機能強化の観点から整備効果の高い路線を重点的に整備するとともに、乗継円滑化に資する乗換駅・拠点駅の整備を進め、これらを通じて都市鉄道のネットワーク機能を強化することが重要な課題となっている。

また、ピーク時間帯のみならずそれ以外の時間帯も含めた混雑緩和、バリアフリー化といった輸送サービスの質の向上に対するニーズが高まっている。

(2) 鉄道事業における資金需要の特性と長期・安定的な資金を確保すべき必要性

都市鉄道をはじめとする鉄道事業においては、混雑緩和のための輸送力増強やバリアフリー化等に伴う施設の大規模な改良などの公益性が極めて高い事業を実施するために莫大な投資をしなければならないが、これらは必ずしも増収につながるものではなく、また、運賃収入で回収するにしても相当の長期間を要することになる。このような鉄道事業に固有の事情に対応するため、長期・安定的な資金が必要である。

(3) 政策投資銀行の民営化以後について講ずべき措置

これまで、鉄道事業は政策投資銀行による政策融資制度の対象とされ、長期・安定的な資金の供給が確保されてきたところであり、鉄道事業者各社ではこの融資を活用して多くの公益性の高い事業の実施を実現させてきた。

政策投資銀行については、平成20年10月から民営化され、移行期間を経た後に完全民営化されることとされており、民営化後における同行の資金調達は、長期・固定の財政投融資資金から、市場からの自己調達資金中心となり、民営化以前の貸出条件からの変更が予想される。

これに伴い、従前の政策融資制度の対象とされてきた社会的要請の高いプロジェクトの新規事業化や、継続案件への影響も懸念される所であり、引き続き、これらのプロジェクトに対し、長期・安定的な事業資金の供給が継続されることが必要である。

移行期間中においては、同行に対する財政投融資資金の貸付等の移行措置が認められていることから、この措置による同行の財務体質の強化を通じ、当面は、鉄道事業者に対する長期・安定的な事業資金の供給の継続を

確保することが必要と考えるが、今後の民間金融市場における新たな金融手法の開発状況等も踏まえつつ、必要に応じ、長期・安定的な事業資金の確保のための更なる措置についての検討を進めて行くべきである。

なお、同様の事情は、都市鉄道のみならず貨物鉄道及び地方鉄道についても当てはまることから、これらに対しても民営化後の政策投資銀行による長期・安定的な資金の供給が継続されることが必要と考えられる。

3. 地方鉄道の維持・活性化

(1) 地方鉄道の現状と維持・活性化に向けた課題

地方鉄道の現状

沿線における人口減少や少子高齢化の進展、モータリゼーションの進行などに伴って利用者数がピーク時から約30%減少（平成4年～17年）するなど地方鉄道の経営を取り巻く環境が厳しさを増しつつある状況に対応し、鉄道事業者においても同時期に従業員数を約30%減らすなど経営の合理化を進めているが、そのような努力も限界に近づきつつある。この結果、地方鉄道は、平成17年度は全体の約8割の事業者で経常赤字を計上しており、路線の廃止に至る例も全国各地で見られるようになっている。

しかしながら、その一方で、地域における鉄道が果たしている役割の大きさなどに着目して地域の様々な主体と鉄道事業者が一体となった取り組みにより地方鉄道の維持や活性化に成功する例も現れている。また、まちづくり行政の分野でも、高齢化社会の本格的到来に備えて公共交通機関を中心としたコンパクトなまちづくりを進めようとする動きが一部で活発化しており、このようなまちづくり施策と地方鉄道の活性化を連動させようとする取り組みも始められている。

地方鉄道の維持・活性化に向けた課題

多くの地方鉄道では、施設や設備の老朽化が進むなど、利用者が求める利便性の高いサービスを提供して利用者の拡大を図るために必要な条件を備えているとは言いがたい状態にあり、収入の減少に伴う設備投資の遅れが利用者のさらなる減少をもたらすという悪循環に陥っている例も珍しくない。

このため、老朽化している施設や設備の改修・改良を行い、利便性の抜本的な改善や安全性の向上を図ることが急務となっているが、これらを実施するに際しては、単なるハードの改良にとどめることなく、地域の関係主体と連携した利用促進のための取り組みと一体的に進めること

により、経営改善面で相乗的な効果を上げる必要がある。

(2) 今後の地方鉄道の維持・活性化に対する考え方

鉄道サービスを残すために地域が担うべき役割

地方鉄道の維持・活性化にあたっては、鉄道事業者による最大限の自助努力が大前提であり、利用者のニーズに対応したダイヤや運賃の設定などのサービス改善を進めるとともに、経営合理化を通じたコストの削減等に全力を傾注すべきことは言うまでもない。

これらを前提とした上で、沿線の地域において鉄道サービスの存続や充実が住民生活や地域経済などにとって重要な意義があり、その廃止を回避すべきと判断する場合にあっては、地域として鉄道事業者を支援するとともに、路線の維持・活性化に向けた施策や取り組みの企画・実施に中心的な役割を担っていく必要がある。地域には、地方自治体のほか、観光関係団体、NPO、沿線企業、住民など様々な主体があり、それぞれの能力や特性に活かしながら相互に連携した取り組みを進めるべきであるが、特に地方自治体においては、鉄道利用の促進につながるようなまちづくり施策の展開も図っていくことが重要である。

また、地方自治体による鉄道事業者への支援の形態の一つとして、地方自治体において鉄道施設を保有することにより運行を担う鉄道事業者の負担を軽減する手法があるが、これをはじめとする多様な手法が幅広く活用されることを促進するための方策について検討を深めるべきである。

加えて、鉄道サービスのあり方について、地域による主体的な取り組みを促す観点から、地域において住民にとって必要なサービス水準を設定し、鉄道事業者と協働してそれを実現することができる仕組みについても検討することが望ましい。

国の支援のあり方

このように、地域のニーズに応じて良質なサービスを確保しつつ地方鉄道の維持・活性化を図っていく上では、鉄道事業者自身の取り組みに加えて、地域による積極的な関与が不可欠となっている。これを踏まえ、国として支援を行うにあたっては、地域による支援と相まって行われることにより一層大きな効果が期待できることを考慮するとともに、地域を対象とする地域振興などの各種施策と一体的に行われるように努めるべきである。

) 現行補助制度による支援の重点化

地方鉄道では赤字を計上しながら運営を継続している事業者も多く、設備投資に消極的にならざるを得ないこれら事業者が安全性や利便性の向上のための施設・整備の更新を図る場合を対象として、国と地方自治体が協調して支援する制度（鉄道軌道近代化設備整備費補助制度）が設けられている。

しかしながら、今後においては、赤字事業者に対する助成という観点に必ずしもとらわれることなく、むしろ地域のニーズに応えて良質なサービスを提供することを促す観点から、地域との連携に基づきハード面の改良とソフト面の創意工夫を通じて利便性の向上や活性化に意欲的に取り組む事業者に対して重点的な支援を行うことができる制度としていく方向で検討を進めるべきである。

）地域活性化などに関する施策との連携

鉄道を地域の重要な公共交通と位置づける地域にとって、その維持・活性化はまちづくりや地域活性化の観点においても重要な要素であること、マイカー依存度の高い地方都市での鉄道利用へのシフトは環境対策上も重要であること等に着目し、まちづくり、広域的な地域活性化、観光振興、地球温暖化対策などに関する施策と積極的に連携を図っていくべきであり、そのような連携の中で、これらの施策に係る補助金や交付金を地方鉄道の維持・活性化に活用する方策について検討を進めるべきである。

）地方自治体への支援

良質な鉄道サービスの存在を地域の重要な課題と位置付けた上で、地域が一体となった積極的な鉄道利用促進策を展開し、その一環として鉄道事業者の行う安全性や利便性の向上のための措置に対する支援を行う地方自治体に対しては「頑張る地域」として国も支援を行うべきであり、地方財政措置の手当てについて検討を進めるべきである。

）その他

地域が主体的に鉄道の利用促進に取り組む場合には、先行事例などに関する情報を最大限活用する必要があるが、地方自治体をはじめとする地域の関係者にとってはこのような情報を入手しにくい環境にある。このため、国においては、これらの情報を収集・整理し、地域の関係者が容易にアクセスや検索を行うことができる体制を構築すべきである。

4．バリアフリー化の推進

（1）バリアフリー新法に基づく目標の達成に向けた整備の促進

鉄道駅のバリアフリー化は、平成18年に成立したバリアフリー新法に

基づく基本方針（以下「基本方針」という。）に定められた整備目標に従って進められており、整備目標において平成22年までに原則全てバリアフリー化すべきとされている1日当たり利用者数が5000人以上の駅について、目標達成に向けた取組みを優先的に進めていく必要がある。

今後は、立地条件等により、標準的な工法ではエレベーター等の設置が困難な駅に関して、最新の技術的知見に基づいて、整備スペースの確保に向けてさらに検討を進めるとともに、エレベーターに代わる移動円滑化設備の導入についても検討を進めるべきである。

また、整備計画や実施時期が未確定なものについて、計画の策定・事業の実施が円滑に進むよう支援するなど、鉄道駅のバリアフリー化の更なる促進を図るべきである。

（2）利用者数が1日当たり5,000人未満の駅への対応

基本方針では、1日当たりの利用者数が5000人以上の駅の100%段差解消をバリアフリー化の整備目標としているが、利用者の少ない駅の比率が高い地方部において高齢化の進行が著しいことを踏まえれば、5000人未満の駅についてもバリアフリー化を進めていくべき必要性は大きいと考えられる。

このため、これまでににおいても、利用者が5000人未満であっても高齢者の利用が多いなど駅の利用状況から見てバリアフリー化を行う必要性が高い駅については、市町村がバリアフリー法に基づく移動円滑化基本構想を策定し駅周辺のバリアフリー化と連携して行われる事業に対して支援を行ってきたところである。

今後はこのような5000人未満の駅のバリアフリー化に対する社会的要請にかんがみ、地域の実情に応じ鉄道のバリアフリー化の更なる推進を図っていくべきである。

（3）ホームドア・可動式ホーム柵整備の促進

平成13年1月のJR新大久保駅で発生したプラットホーム転落事故後、国においては、非常停止押しボタン、転落検知マットの整備、プラットホーム下待機スペースの確保等の対策を推進してきたものの、本年4月には、JR大阪環状線・桃谷駅において目の不自由な夫婦がプラットホームから転落し重傷を負う事故が発生するなど、プラットホーム上の安全対策は未だ不十分である。

視覚障害者をはじめとするすべての鉄道利用者がプラットホームで安全に鉄道を利用することができるようにするためには、プラットホーム上の

抜本的な安全対策であるホームドア・可動式ホーム柵の設置が普及することが望ましい。

しかしながら、ホームドア・可動式ホーム柵の整備を進めていく上では、多額の資金が必要となること、同一駅を使用する車両の扉位置を統一する必要があることなど、解決すべき課題も残されているため、当面は鉄道事業者にホームドア・可動式ホーム柵設置を慫慂するとともに、その設置促進に向けて国においても所要の施策を講じるべきである。

第三章 最後に

1．直ちに着手すべき具体的施策について留意すべき事項

我が国において鉄道は国民生活に最も密着した交通機関となっているが、これを反映して、地域振興、観光振興、まちづくり、地球温暖化対策などの分野でも鉄道は極めて重要な役割を担うことが求められている。

今後の鉄道政策のあり方を検討していく上では、このような状況を正確に認識した上で、これらの分野の政策との連携や協力をますます密にしていくことが重要であり、第2章で提示した直ちに着手すべき具体的施策については、予算要求や制度改正などに向けてさらに検討を進めていくにあたっては、そのような観点に留意するべきである。

2．引き続き鉄道部会として検討を進めるべき課題

この中間とりまとめにおいては、直ちに着手すべき具体的施策を中心に取上げたところであり、2010年代を見据えた鉄道政策に向けて検討が必要な他の多くの課題については、引き続き鉄道部会として十分に審議していくこととする。