

**資料 2**

H20.4.18

交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会・最終とりまとめ  
(素案)

# 目 次

## 第1章 はじめに

## 第2章 鉄道をめぐる現状（近年の経済社会環境の変化と鉄道輸送への期待）

- 1．鉄道の事業特性と鉄道事業の役割
- 2．鉄道を取り巻く経済社会環境の変化

## 第3章 鉄道ネットワーク・サービスのあり方について

### 第1節 少子高齢化社会における鉄道ネットワーク・サービスのあり方

- 1．鉄道輸送の動向
- 2．少子高齢化の本格的な進展を迎えての今後の取組みの方向性

### 第2節 幹線鉄道ネットワークについて

### 第3節 都市鉄道ネットワークについて

- 1．都市鉄道の役割
- 2．都市鉄道ネットワークの拡充
- 3．都市鉄道と幹線交通とのアクセス改善
- 4．都市鉄道ネットワークの効果を引き出すための工夫
- 5．混雑対策
- 6．深夜時間帯における運行時間の延長の是非
- 7．まちづくりと連携した駅の魅力の向上

### 第4節 地方鉄道について

- 1．地方鉄道の現状
- 2．地域と一体となった地方鉄道活性化への取組み
- 3．厳しい経営状況に陥った鉄道輸送の維持に向けた緊急的取組み

### 第5節 鉄道サービスについて

- 1．鉄道サービスの現状と課題
- 2．鉄道サービスの高質化と多様化に向けた具体的展開
- 3．情報通信技術の活用とサービス・イノベーション
- 4．地球環境への優しさを鍵とした需要の喚起
- 5．より快適で、安心して信頼のある鉄道空間の提供

## 第4章 鉄道技術・安全のあり方について

（ 技術・安全小委員会の検討を挿入 ）

## 第5章 おわりに

## 第1章 はじめに

明治5年(1872年)新橋・横浜間で英国製蒸気機関車の汽笛を響かせて以来、我が国の鉄道は、システムをより良いものへ磨き上げていくための創意工夫、ものづくりに賭ける意欲の高さ、正確さ、勤勉さといった国民性を良く現しながら、130年余りにわたり、技術力の向上と運行システムの改善に弛まぬ努力を重ね、国際的にみても群を抜く水準の安全な高密度大量輸送を実現し、年間220億人が利用する稠密なネットワークを築く等、諸外国に誇る大量高速公共交通機関として、国民生活に欠かすことのできない存在となった。

全国に張り巡らされた幹線鉄道網は、旅客・貨物輸送の大動脈として、ブロック間・地域間の交流を促進し、国土の均衡ある発展を支え、我が国が戦後復興から高度経済成長を成し遂げる際の重要な基盤となった。高度経済成長期には、急速に拡大する輸送需要に応えるため、新幹線をはじめとする新線整備、複々線化等の輸送力増強に取り組んで大量高速輸送を実現してきた。また、沿線開発と併せて整備された都市鉄道網は、急増する都市部の通勤需要や住宅需要に応え、産業立地を促し、我が国の経済発展と暮らしの豊かさを支えてきた。

以後、我が国の経済社会の成熟化を踏まえて、既存ストックの有効活用によって更にシームレスな交通システムを実現するべく、これまで築き上げてきたネットワークを磨き上げるとともに、バリアフリー化や混雑緩和、情報通信技術の活用等、多様化する利用者ニーズに応えたサービスの高質化への取り組みを始めている。

鉄道が我が国の経済社会とともに、弛まぬ発展を遂げる中、鉄道利用者数は、近年の少子高齢化やモータリゼーションの進展に伴って、ここ数年横這い傾向に転じており、本格的な少子高齢化時代の到来を迎えて、今後、右肩上がりの増加は見込めないものと考えられる。

しかし、このような中でこそ、鉄道は技術力の一層の向上と安全確保の徹底を図り、環境負荷が低く高齢者等の移動に優しい公共交通モードとして、その機能特性を最大限に発揮し、豊かさを実感できる活力ある都市生活の実現や、ゆとりと潤いのある地域の自立的発展に向けて、ネットワーク・サービスの充実を図り、遺憾なくその使命を果たしていくことが求められている。

交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会では、このような現状を踏まえ、今後の鉄道輸送・鉄道技術のあるべき姿と鉄道政策が目指すべき方向性について検討すべく、平成19年4月、鉄道部会の下にネットワーク・サービス小委員会と技術・安全小委員会を設置し、前者において8回、後者において5回の審議を行い、約1年3ヶ月間にわたって検討を進めてきた。

本報告書は、両小委員会における議論を踏まえて、鉄道部会として更に検討を深めた内容についてとりまとめたものである。

## 第2章 鉄道をめぐる現状

### (近年の経済社会環境の変化と鉄道輸送への期待)

#### 1. 鉄道の事業特性と鉄道事業の役割

##### (鉄道の事業特性)

鉄道は、「高い安全性を有し、環境負荷が低く、高齢者等の移動に優しい」、「定時性に優れ、高速大量輸送が可能である」等の機能特性を最大限に発揮することにより、人々の暮らしや経済活動を支えるとともに、地域の活性化や観光振興等、多くの経済的・社会的便益をもたらしてきた。

鉄道サービスを提供するに当たっては、施設保有と運行を一体的に行うことが通常であるため、事業の実施には、施設の整備・保有に多大な費用を要し、投資の懐妊期間が長い場合が多い。また、沿線開発に伴って自社利益が発生する場合等を除き、経済的・社会的便益を内部化することも難しく、通常、頻繁な参入・撤退は行われない。

ひとたび鉄道が整備されれば、利用者に対する輸送サービスの提供にとどまらず、鉄道整備と一体、或いは鉄道の存在をきっかけとして、沿線開発や住宅開発、産業立地が行われることで、長年沿線に暮らす人々の生活の基盤となり、鉄道の存在を前提とした生活設計が行われる等、様々な交通モードの中でも鉄道はとりわけ地域において大きな存在となる。

このような中、需要水準や投資規模等の観点から、他の鉄道事業者が参入しにくい地域独占的な事業路線も多く、市場原理に基づく競争が働きにくいことから、鉄道事業については、運賃その他について、鉄道事業法等による事業規制が設けられているところである。

今後は、これらの事業特性を踏まえつつ、近年の経済社会環境の変化や多様化する利用者ニーズ等に鑑み、事業者の収益増加に直接結びつかないような利便性の向上を含め、多様で高質なサービスが提供されるよう、事業者の不断の努力と、これを支えるための制度面での検討が必要となる。

##### (鉄道事業の多面的な役割)

鉄道事業者は、会社法の制定を受けたコーポレートガバナンスの強化、企業価値の向上、配当の充実による株主への還元等、企業としての様々な要請に応えつつ、利用しやすい運賃で通勤通学や日常生活の移動を安定的・継続的に支える等、迅速で安全・快適な公共輸送機関としての役割を果たすとともに、沿線における生活・文化圏の形成や観光振興等、地域における発展やまちづくりの基礎として、また、沿線企業のみならず、我が国の経済・社会活動全般の発展の基礎として、安定的・継続的な輸送サービスを提供する等、様々な社会的要請に応えて、多面的な役割を果たすことが求められている。

## 2. 鉄道を取り巻く経済社会環境の変化

(安全、安心への意識の高まり)

近年、新聞における「安全」関係記事数の急増にも見られるように、様々な事故・事件の発生を背景として、国民の安全・安心に対する関心や事故による死傷への感受性が高まっている。我が国の社会の成熟化に伴い、日常生活における不安の解消や事故等に伴う社会的・経済的損失の最小化が強く求められる中、鉄道が国民の日々の生活に不可欠な交通手段であることを踏まえ、徹底した安全・安心の確保に向けて不断の努力を行っていくことが求められている。

(地球環境問題の深刻化と鉄道への期待の高まり)

鉄道は、人口稠密地域等において他の交通モードに比して極めて優れたエネルギー効率を誇り、CO<sub>2</sub>排出原単位が旅客輸送では自家用自動車の約9分の1(全国人<sup>キ</sup>ベース)、貨物輸送ではトラックの約7分の1(全国トン<sup>キ</sup>ベース)である等、地球環境に優しい輸送機関である。

地球環境問題が深刻化する中で、我が国全体の約2割を占める運輸部門においてもCO<sub>2</sub>排出量の削減が求められているが、運輸部門におけるCO<sub>2</sub>排出量は、その約9割が自動車に起因しており、低炭素社会の形成に向け、自動車など他の交通モードに比べて格段に環境に優しい鉄道輸送に対する期待が一層高まってきている。

地球環境問題がグローバルな課題であることから、鉄道が果たす役割への期待は、国内にとどまらない。アジア各国の主要都市においては、爆発的な人口増加と経済成長に伴って、深刻な道路交通渋滞が地球環境問題の観点からも重要な課題となっており、このような課題に対応する観点からも、我が国の先進的な鉄道技術が果たす役割がますます大きくなっている。

(情報通信技術の発展)

昨今の情報通信技術の発展は、大容量の情報伝達や双方向通信を可能とする等の技術革新により、様々な分野において、安心して快適に暮らせる社会の実現に大きな役割を果たしている。インターネットの普及により、莫大な量の情報が世界中で瞬時にやり取りされ、商取引においてもその利用が飛躍的に拡大しつつある。交通分野では、例えば、高度道路交通システム(ITS)の導入により、交通事故や渋滞等、様々な課題の解決に大きく貢献している。

鉄道においても、乗車カードとしての非接触型ICカードの導入に加え、高密度な列車運行も可能にする信号通信システムのデジタル化や、災害や異常が発生した場合の迅速かつ的確な対応を可能とする地震・災害情報システム・遅延情報システムの構築等、様々な分野で技術的なブレークスルーをもたらしており、今後とも、自動車など他分野での取組みも参考にしつつ、その成果を積極的に取り入れることにより、安全で利用者利便に優れた鉄道シ

システムを創り上げていく必要がある。

(競合する他の交通モードの発展)

高速道路の着実な整備や地方圏における急速なモータリゼーション・郊外化が進展する中、輸送シェアをますます高める自家用自動車や、車両の快適性・高速性を向上させて昼夜を問わず低廉なサービスを展開する高速バス、或いは、バーゲン型運賃など利用者ニーズに対応した多様な運賃の提供によって中・長距離帯における競争力を高める航空等、競合する他の交通モードとの競争が激化していることを踏まえ、今後、鉄道は、運賃面はもとより、サービスの根幹である安全・安心、正確性、速達性、運行頻度、高齢者等への優しさ、シームレスな乗り継ぎ利便性、車両等のアコモデーションのグレードアップやバリアフリー化による快適性の向上、乗り継ぎ情報や外国語表示を含めた案内表示の充実等、総合的な観点から、更にサービスを磨き上げて、自らの競争力を高め、利用者から選ばれるようなサービスの提供に努めていくことが必要である。

(地方の活性化と都市の魅力の磨き上げの必要性)

都市と地方の地域間格差の問題が指摘されて久しい。地方では、長年にわたる人口減少の結果、病院や学校、文化施設など日々の暮らしを支える施設の利用数が減り、それらの機能が低下すること等に伴い、暮らしの魅力が薄れ、更に人口が減るとの悪循環に陥りがちであるが、地方の魅力・活力の低下は、自然環境を大切に暮らしを育て我が国の良き伝統・文化を次世代に継承していく場を崩壊させるという、我が国の屋台骨を揺るがしかねない問題である。我が国の活力の源である地方の活性化を図るべく、鉄道をはじめ、地域の暮らしを支える地域公共交通の活性化が強く求められている。

また、現在、国民の大多数が暮らす都市部においても、団塊の世代の流出等に伴う将来的な市街地の縮小や、成長著しい東アジアの主要都市を含む広域的な都市間競争の激化といった新たな課題に直面しており、我が国経済の牽引役となるべき都市の魅力の磨き上げ、国際的にみても魅力と活力に満ちあふれた都市生活を実現するため、今後、鉄道がますます大きな役割を果たしていくことが期待されている。

(少子高齢化の本格的な進展)

我が国の総人口は、2004年の約1億2,780万人をピークに減少局面に入り、本格的な人口減少社会を迎えている。国立社会保障・人口問題研究所の推計によると、諸外国にも例を見ない急速な少子高齢化が進む結果、2070年代には総人口は7000万人程度になり、総人口に占める高齢者の割合も2005年には5人に1人程度であったものが2025年には4人に1人程度にまで増加すると見込まれ、今後の鉄道利用者数についても、団塊世代の大量退職等を控え、少子高齢化の本格的な進展の中で、右肩上がりの増加は期待出来ない状況に

ある。このような状況において、今後、鉄道が如何に利用者から期待される多様なサービスを提供していくことが出来るかが問われている。

また、人口減少・少子高齢化は全国一律に進行するものではなく、例えば、近年の首都圏の人口動向を見ると、近郊整備地帯の外縁部等が減少傾向となっているものの、高層マンションの建設等により、都市部では増加傾向が強くなっており、20年、30年後に急激な高齢化を迎えることが予想される等、その地域の現状に即した対応が必要となる。

## 第3章 鉄道ネットワーク・サービスのあり方について

### 第1節 少子高齢化社会における鉄道ネットワーク・サービスのあり方

#### 1. 鉄道輸送の動向

##### - 旅客鉄道輸送

我が国の旅客鉄道輸送人員は、新線整備や既存ストックのネットワーク化等により、平成2年（1990年）に22,000百万人を突破するなど増加傾向が続いてきたが、少子高齢化の進展等により、近年、輸送人員の伸びが横這い傾向に転じている。

地域別に輸送人員の動向をみると、首都圏では増加傾向が続いており、特に東京都区部では鉄軌道の分担率が76%（平成16年度）と非常に高い水準に達しているが、地方鉄道については、少子高齢化の進展に加え、モータリゼーションや郊外化の進展等により、昭和62年から平成17年までの18年間で、輸送人員が全国平均約19%の減少となっている等、地域により傾向が異なっている。

全体における輸送機関別分担率を見ると、昭和54年に旅客輸送における鉄道と自動車の機関分担率が逆転して、平成17年度で27.7%となっており、自動車をはじめとする他の交通モードとの競争が激しさを増していることが伺われる。

- 貨物鉄道輸送  
（今後、記述）

#### 2. 少子高齢化の本格的な進展を迎えての今後の取組みの方向性

（鉄道機能特性の磨き上げ）

少子高齢化の本格的な進展を迎え、右肩上がりの利用者増を見込むことが

難しい中、今後とも鉄道が時代と社会の要請にしっかりと応えていくためには、線形改良・相互直通運転による「速達性・利便性の向上」や、踏切事故防止対策等の「安全・安心への取組」等、鉄道のポテンシャルを活かすべく、自らの機能特性を更に磨き上げていく必要がある。

(社会環境の変化や利用者ニーズの多様化に対応した、優しく便利なサービスの提供)

本格的な少子高齢化の到来やそれに伴うバリアフリー意識の高まり等、社会環境が大きく変化する中、高齢者や障害者をはじめとする全ての人々に便利で優しいサービスを提供することが一層重要になってきている。また、利用者ニーズの多様化を受けて、より快適性や利便性の高いサービスを提供することが求められている。

バリアフリー化の推進等、社会環境の変化や利用者ニーズの多様化・高度化に応じたサービス提供に伴う投資は、事業者の収益に直接結びつかないことが多いが、少子高齢化による人口減少が現実のものとなる中、今後、このような社会環境の変化や多様化・高度化する利用者ニーズに如何に応えていくか、事業者の不断の努力と、これを支えるための制度面での検討が必要となる。

(観光利用の促進)

今後、通勤・通学客の増加を見込むことが困難となる中、鉄道は、従来の利用者の枠を超えて積極的に利用者を取り込んでいく必要があり、このような観点から、観光利用は重要な鍵となる。観光立国を目指す我が国において、鉄道が観光における移動手段としても中核的な役割を果たしていることを踏まえ、国内外の観光客の利用を促進するべく魅力の向上に努めることが必要であり、特に、昨今のグローバル化の進展や東アジア経済の成長を踏まえて、駅での外国語による案内表示の充実や外国人向け企画切符の販売はもとより、インターネットを活用して外国から容易に切符を予約・購入できるようにする等、外国人観光客の利便性の向上等への積極的な対応が求められている。

(公共交通全体としての利用促進)

また、今後、更に鉄道利用の促進を図る上では、鉄道輸送自体の積極的な需要喚起にとどまらず、自転車や歩行者のモビリティの向上にも留意しつつ、バスや航空などの他の交通機関との連携を強化し、公共交通全体として利用促進を図っていくとの視点を忘れてはならない。

(地域に根ざした取組み)

これまで、鉄道は、沿線における経済・生活・文化圏の形成や交流人口の拡大、観光振興等、地域に様々な経済・社会的便益をもたらし、地域とともに発展してきた。

このような中、地域における「人との関わり合い」を通して、鉄道の利便性や意義が再認識され、鉄道事業者と利用者・住民が共同で沿線の活性化や環境改善等に取り組むような試みも様々な地域で芽生えてきている。

本格的な少子高齢化時代を迎える中、地域における大幅な利用者減に陥らず、鉄道が持続的に発展していくためには、地域(コミュニティー・サポーター)に愛される鉄道となるべく、「双方向・対話型」によるコミュニケーションを密にし、鉄道が果たす役割についての理解と共感を丁寧に育みながら、協働関係を作っていくことも有効である。従来、このような取組みは、鉄道が存廃の危機に陥った際に着目されることが多かったが、昨今の大都市圏の路線における取組みにも見られるように、日常的に取り組むことも有効であり、即効的な効果というよりも、謂わば「漢方薬」のように、息長く、鉄道の未来を照らす光となるよう、期待されるものである。

## 第2節 幹線鉄道ネットワークの現状と課題、今後の方向性

( 今後、書き込み )

### 第3節 都市鉄道ネットワークについて

#### 1. 都市鉄道の役割

都市鉄道は、活力ある都市活動や豊かで快適な都市生活を営む上で欠かすことのできない重要な社会基盤である。東京圏、大阪圏及び名古屋圏においては、それぞれの圏域に関する運輸政策審議会答申等に基づき、新線建設、複々線化等の輸送力増強が着実に進められた結果、ネットワークは相当程度拡充されてきており、通勤・通学時の混雑は一定程度、緩和されているが、特に東京圏を中心とした一部路線では依然として高い混雑率を示している。また、拠点空港へのアクセス改善等、グローバル化に伴う都市の国際競争力の強化の必要性も指摘されている。

今後とも、新線建設や複々線化等による輸送力増強や幹線交通とのアクセス改善のほか、既存ストックを有効活用して都市鉄道ネットワーク機能を高度化するための施設整備等、政策的意義があり、かつ社会的便益が高い施設

の重点的整備を引き続き推進するとともに、相互直通化の一層の推進や鉄道事業者間を乗り継ぐ場合における運賃の割高感の是正等、ソフト面における対策により、利用者にとって更に使いやすい鉄道ネットワークを構築していく必要がある。

## 2. 都市鉄道ネットワークの拡充

都市鉄道においては、増大する輸送需要への対応を主眼とした整備が各鉄道事業者によって沿線ごとに進められたことにより、そのネットワークは全体として相当程度拡充されてきた。

しかしながら、都市部の成熟に伴う物理的な制約や権利関係の複雑化、整備費用の増大等の理由により、今後の整備は一層難しいものとなっており、従来のように鉄道事業者が運行と施設整備を上下一体的に行うことによっては、新線整備や施設の大規模改良の進展を期待することが難しい状況にある。

また、他の鉄道事業者の路線との接続の不備、混雑時間帯における速度の低下や遅延の発生、交通結節点として重要な役割を担う駅とその周辺との一体的な整備の欠如といった、「質」の面における課題が存在し、利用者の期待に十分応え切れていないため、今後、一層の質の向上を図ることが求められている。

このような中、平成17年度に施行された都市鉄道等利便増進法は、「受益活用型上下分離方式」により、連絡線等の整備による速達性の向上、周辺整備と一体的な駅の整備による交通結節機能の高度化を推進しているところであるが、施設整備が求められる全ての事例に対応できているわけではなく、より幅広いニーズに応えていく必要がある。

このため、既存ストックを有効活用するとの都市鉄道利便増進事業の主旨の範囲内で、例えば、連絡線の整備及び追越施設の整備に限定されている現行の速達性向上事業の範囲について、路線の延伸、交通結節機能を有する新駅の設置などへの整備対象の拡大や、補助対象要件となっている公的主体の範囲の見直しなどの補助要件の緩和、当該事業によって便益が広域にわたる場合の負担のあり方を調整する枠組み等を検討し、更なる都市鉄道ネットワークの拡充と利用者の利便性の向上を目指すこととする。

また、大規模な施設改良などのプロジェクトに対しては、長期・低利による安定的な資金の供給を確保することが不可欠であることから、本年10月の日本政策投資銀行の民営化後を見据え、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なども踏まえつつ、必要に応じ、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いくべきである。

### 3．都市鉄道と幹線交通とのアクセス改善

グローバル化に伴う都市の国際競争力の強化や他地域との広域的な連携・交流の必要性が高まっている中、国内外の地域を結ぶ航空や新幹線、高速道路等の幹線交通へのアクセスが重要性を増している。

しかしながら、都市鉄道の整備は、従来、都心部に向けた通勤・通学輸送への対応を主眼としてきたため、都市鉄道ネットワーク内の移動に重点を置いて整備が進められてきており、空港や新幹線、高速道路等の都市鉄道外へのアクセスについては十分なアクセスが確保されていない面がある。

例えば、成田空港の拡充や羽田空港の国際化等の動きを受けて、両空港と都心間及び両空港間のアクセス強化が求められているほか、新幹線へのアクセスについても、所要時間や乗換回数等の面で改善の余地がある。

このため、都心から成田空港へのアクセス時間を国際的に遜色のない水準までに大幅に短縮（51分→36分）する成田高速鉄道アクセスの整備（平成22年度開業予定）を着実に推進するとともに、世界の主要都市における空港間の鉄道アクセスを参考にしながら、成田空港と羽田空港の鉄道アクセス改善のための既設線の追越施設整備や短絡線の整備等の対応策について検討を進める。

また、新幹線へのアクセスについても、JR東北線、高崎線及び常磐線方面から東海道新幹線へのアクセス改善が期待できる東北縦貫線計画や、新横浜駅へのアクセスを向上させる相鉄・JR直通線及び相鉄・東急直通線の整備等を適切に推進していく。

さらに、成田空港や東京駅をはじめとする、都市鉄道と幹線交通との交通結節点において、スムーズな乗り継ぎを実現すべく、外国人旅行客等に対する案内情報の充実を図る必要がある。

### 4．都市鉄道ネットワークの効果を引き出すための工夫

従来より、各鉄道事業者は、相互に連携しつつ、乗り継ぎの円滑化、相互直通運転の実施、乗り継ぎ割引の導入等、旅客サービスの向上策を推進してきたところであるが、通勤・通学需要への対応の観点を中心に、大都市圏において都市鉄道ネットワークが相当程度拡充されてきた現状に鑑み、今後、更に、利用者の立場に立って、事業者の壁を越えて、より一層のシームレス化を推進することが求められている。

シームレス化については、相互直通運転の拡大、ICカードシステムの普及により、物理的な対応は進んでおり、全体としての利便性は相当程度高まってきている。こうした中、複数の事業者をまたがって利用する利用者も増えてきており、その中で、事業者ごとに初乗り運賃が課される結果として負担感を感じることから、全体としてよりなだらかな運賃にして欲しいという

利用者の声もある。

これまで築き上げられてきた都市鉄道ネットワークを生かしつつ、今後、更に利用者利便を高める観点から、乗継運賃割引の拡大や事業の運営形態の見直し等も含めて、関係者で多面的な検討を行うことも重要である。

また、相互直通運転の拡大に伴う輸送トラブルの影響が広域化しているとの指摘もあり、相互直通区間における輸送障害時の影響を最小限に押さえるべく、待避線の設置や、輸送障害が起こっていない区間での折返運転の実施のほか、利用者はもとより事業者間の情報提供を充実させる等、ハード・ソフト両面で工夫を行っていくことが必要である。

## 5．混雑対策

大都市圏の都市鉄道における最混雑時間帯の混雑率は、新線整備や複々線化工事等の輸送力増強策をはじめとする様々な通勤・通学混雑緩和対策により改善が図られてきたが、東京を中心として一部の路線・区間では、依然として高い混雑率が見られる。

そのため、都市における今後の人口の増減動向を十分踏まえつつ、中長期的な視点をもって混雑緩和対策を検討・実施していく必要があるが、新線整備や複々線化工事等、既に施設整備が進められている事業については、これを速やかに完成させることが重要であり、また、物理的にこれ以上の増便や施設整備による解決が難しい路線の場合には、列車運行形態の工夫や混雑情報提供の充実等といったソフト面の対策も併せて強化していくことが必要である。

また、ピーク時間帯前後や夕方・深夜時間帯の混雑についても、実態に応じて、増便やダイヤ編成上の工夫など必要な対応を進めていくことが求められる。

## 6．深夜時間帯における運行時間の延長の是非

近年、グローバル化が進展し、成長著しい東アジアの主要都市を含む広域的な都市間競争が激化する中、都市のライフスタイルの多様化や羽田空港等における深夜・早朝時間帯の活用等を踏まえ、国際的に見ても魅力と活力に満ち溢れた都市生活を実現するべく、深夜時間帯における都市鉄道の運行時間の延長の必要性が指摘されている。他方、安全な鉄道輸送のためには、深夜時間帯に線路の保守管理等を実施しなければならず、利便性と安全性との両立に留意する必要があるほか、深夜時間帯における旅客需要や費用負担など鉄道事業としての採算性の確保の面からも検討する必要がある。更に、また、この問題については、莫大なエネルギーを消費して、夜通し煌々と、光が灯り、人が行き交うような「眠らない街」が望ましいか否かについての社

会的・文化的見地からの検討も含め、様々な見地から検討を重ねていくことが必要である。

## 7. まちづくりと連携した駅の魅力の向上

駅とまちづくりの連携については、駅の改修等とまちづくりが別個に進められたり、権利関係や費用負担の調整がなされないために一体的な整備が実現できないなど、駅周辺の開発が十分な形で行われていないとの指摘もある。特に、大規模な駅においては、関係者が多く、費用負担のあり方や事業スキームの構築等を含む関係者間の調整が、ますます難しいものとなっている。

一方、鉄道事業において最大の資源である駅の空間の活用については、商業施設機能が強化されているとともに、一部の駅では、病院や保育所を併設することにより、鉄道事業と公共サービスとの連携を図るケースも見られる。

このような現状を踏まえ、今後とも、駅及び駅周辺の街並みとの一体的な景観等に配慮しつつ、駅の拠点性を活かして、その利便性の向上を図るべく、例えば、都市鉄道等利便増進法に基づく交通結節機能高度化事業等、関係者間の調整スキームを含めた駅及び駅周辺の一体的整備に資する既存の枠組みの一層の活用を図るための方策を検討するとともに、鉄道利用者や地域住民が駅に求める機能等についてのニーズ的確な把握や先進事例の発信を行うことなどにより、利用者ニーズを踏まえた施設の集積等、多方面における取組みを促す必要がある。

また、コンコースを彩る壁画や彫像、ステンドグラス等、様々な表現手段によるパブリックアートの活用や、機能的で魅力ある建築デザイン等により、文化的なパブリックスペースとして、駅を中心とした空間の魅力の向上に積極的に取り組むことも重要である。

なお、現行の鉄道抵当制度において、鉄道用地が鉄道財団を構成する場合にあっては、地上権等の設定が認められないことから、鉄道用地の活用を図る上で支障となっている場合があるとの指摘があることを踏まえ、同制度について、財団抵当制度を貫く民事法制度との関係に留意しつつ、多様な権利設定を可能とすることができないか、検討を進めるべきである。

## 第4節 地方鉄道について

### 1. 地方鉄道の現状

(輸送人員の長期逡減傾向にある地方鉄道)

91社158路線(平成20年3月末時点)にのぼる我が国の地方鉄道は、住民の通勤・通学や買物の足として沿線地域の人々の暮らしを支え、地域内の交流

を担うとともに、都市部との間を結ぶ地方の基幹的公共交通機関として活躍してきたが、少子高齢化による沿線の人口減少やモータリゼーションの進展等により、昭和62年から平成17年までの間に利用者総数が約19%減少する等、利用者の長期逡減傾向に歯止めがかからず、経営を取り巻く環境は近年一層厳しさを増している。

## 2. 地域と一体となった地方鉄道活性化への取組み

(地域と一体となったサービスの磨き上げ)

我が国が本格的な少子高齢化時代を迎える中、地方鉄道は、地方における高齢者等の日々の移動を支える基幹的公共交通機関としての役割を果たすとともに、駅の拠点性を活かして地域の形成・発展に寄与し、まちの誇らしさや沿線地域の一体感を醸成し、観光振興に寄与する等、地域の暮らしやまちづくりの基礎として、地域の活性化に極めて大きく貢献するものであり、今後、より一層地域に根ざした存在として、地域に愛され、地域から求められるサービスを展開していくことが求められる。そのためには、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく協議会の枠組みや、国からの補助制度等を活用しつつ、地域の様々な関係者と議論を重ね、都市部の鉄道との乗り継ぎ改善を含め、更に利用しやすい運行ダイヤの設定や、バスなど他の交通モードへのアクセスの改善、駅の拠点性を活かした公共サービスの提供等、地域とともにサービスを磨き上げることを通して、地域の暮らしに組み込まれた持続可能な存在として、地域と一体となってその活性化を図っていくことが必要である。

(観光やまちづくりを切り口とした活性化)

地方鉄道が、今後ともしっかりとその役割を果たしていくためには、沿線住民の利用促進に向けた取組みはもとより、観光を切り口とした取組みも有効である。鉄道が地域の観光資源を結んで走ることによって観光振興に役割を果たすとともに、蒸気機関車を走らせるイベントの実施や車両の改装等により、地方鉄道自らが観光資源となって、その魅力を訴え、沿線住民のみならず遠方からの観光客の取り込みを図ることが出来れば、交流人口の増加と地域の活性化につながり、地域にとっても極めて意義のある取組みとなる。

更には、パークアンドライド用の駐車場整備や、沿線自治体と住民との協議による駅の移設や統廃合の実施等、まちづくりの視点から活性化を図っていくことも大切である。また、その際、公共サービス施設の駅への併設等、駅の拠点性を活かして、地域住民の利便性を向上させるとともに、駅が地域の顔としての位置づけを取り戻し、駅に集まる人々によって賑わい、親しまれていくような取組みも有効であろう。

(地域住民との交流や心のふれあいを大切にした取り組み)

地方鉄道が持続的に発展していくためには、地域(コミュニティー・サポーター)に愛される存在となることが重要である。例えば車内に沿線の園児の絵を展示する等、地域住民との交流や心のふれあいを大切にしながら、「双方向・対話型」によるコミュニケーションに取組み、鉄道が果たす役割についての理解と共感を丁寧に育んでいくことが大切である。このような取り組みは、即時的な効果というよりも、謂わば「漢方薬」のように、息長く、鉄道の未来を照らす光となるよう期待されるものである。

### 3. 厳しい経営状況に陥った鉄道輸送の維持に向けた緊急的取組み

(この項については、平成20年1月25日第4回鉄道部会に取りまとめられた緊急提言「地域の暮らしや観光、まちづくりに組み込まれた持続可能な鉄道輸送の実現に向けて」において詳述しているので、詳しくは右緊急提言を参照頂きたい)

(厳しい経営環境と、鉄道の廃止が地域にもたらす影響)

他の交通モードと異なる鉄道事業の特色として、線路等のインフラを事業者が一体で保有することが通例であることが挙げられるが、鉄道事業者のコスト構造においては、施設保有に係る経費の占める割合が大きく、地方鉄道においても極めて大きな経営圧迫要因となっている。

地方鉄道を取り巻く近年の経営環境の変化として、少子高齢化やモータリゼーションの進展に加えて、平成12年に実施された鉄道事業法についての規制緩和が挙げられる。規制緩和による事業者間競争の促進は、都市部等、競争原理が働きやすい地域においては多様なサービスの安価な提供等、利用者利便の観点から一定の成果を挙げているが、需要の規模などから、地方部においては、事業者間の競争が促進される環境に乏しいため、規制緩和による効果が発揮されにくく、需要の減少に伴う経営悪化等から事業廃止に追い込まれる事業者も見られ、平成12年度以降、全国で25路線・574.1kmの鉄道が廃止された。

経営合理化や需要喚起等に向けてギリギリの努力が行われる中、事業の存続が困難となっている地方鉄道も多い。関係者の努力にも関わらず、ひとたび地方鉄道が廃止に至った場合には、バス輸送に転換されることが通例であるが、バス転換に適さない地域があることに加えて、定時性に優れ大量輸送が可能な鉄道が廃止されれば、中・高校生の通学に支障をきたすとともに、バス転換による運賃上昇や所要時間増加により高齢者の外出機会が減少してしまうほか、マイカーへの転換による道路混雑、観光地の人出減少や駅前商

店街の売上減少等、地域に様々な影響を及ぼすことが指摘されている。

( 鉄道輸送の維持の要否に係る評価・検討 )

事業の存続が困難となった鉄道輸送の維持の要否を検討する場合、沿線地域が、必要な費用ともたらされる便益等を考量すべく、可能な限り客観的な評価・検討を行い、その結果を地域で広く共有することが望ましい。その際、地域で適切な評価・検討が行われるよう、国としては、評価項目及び評価手法を分かりやすく示した手引きの作成や必要な助言を提供するための体制整備、地方鉄道の活性化に向けた取組事例等を紹介するデータベースの構築等の支援策を講ずることが求められる。

( 地域における合意形成 )

これらの評価・検討を進める際に重要なことは、鉄道事業がもたらす経済的・社会的な便益を十分に評価した上で、事業の再構築を支援することによって輸送を継続させていくことが可能か等について検討し、維持していくことが適切であれば、そのために必要となる支援を講じるとの視点である。すなわち、鉄道事業の存続自体を自己目的化させるのではなく、地域住民にその意義を見出され、真に地域に必要とされているかを判断すべく、地域の様々な関係者が主体的に議論し、鉄道輸送の維持の要否について合意形成を行うことが重要である。

( 協議会に対するコンサルティングや経費面での支援 )

地域における鉄道輸送の維持の要否に係る評価・検討や合意形成に当たっては、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく協議会の枠組みが活用されることが想定されるが、右協議会の運営や連携計画の作成等について、コンサルティング事業の実施や経費面での支援を講ずることが必要である。

( 事業再構築に向けた取組み )

- 鉄道事業者による経営改善努力

鉄道事業者は、経費節減努力をはじめとする経営合理化策はもとより、利用者のニーズを反映した運行ダイヤの改善や新型車両の導入、駅機能の高度化等、利用促進のためのサービス向上に向けた前向きな取組みを行うほか、観光のための交通手段として、また、鉄道自らの魅力を訴え、自らが観光資源となって増収を図ること等により、積極的に経営改善を図っていくことが求められる。

- 地域による支援

これに対する地域による支援としては、補助金等の財政的支援や商店街・観光イベント等との連携による利用促進策等、様々な取組みを地域の实情に応じて適切に組み合わせて実施することが期待される。

- 事業構造の変更

鉄道事業者のコスト構造において施設保有に係る経費の占める割合が大きいことから、これらの負担を軽減するために、上下分離方式や事業又は土地等の資産の譲渡・譲受等による事業構造の変更を行うことが有効である。

(事業再構築に対する国の支援)

鉄道事業の再構築に当たっては、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく「連携計画」の枠組みを活用することが有効であり、当該枠組みによる取組みにおいて、制度面・財政面等から、国は、以下のような支援を講ずるべきである。

- 法制度面の支援

経営が困難となっている、或いは困難となるおそれがある鉄道事業について、地方公共団体の支援を受けて、上下分離や事業の譲渡・譲受等の事業構造の変更を行うことにより、鉄道輸送の維持を図る「鉄道事業再構築事業」の実施につき、必要な制度的受け皿を整備すべく、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に所要の改正を加えることが必要である。

特に、事業構造の変更に当たっては、鉄道事業法上、事業の許可や事業基本計画の変更認可等、複数の手続を伴うことから、これらの簡素化・迅速化について必要な措置を講ずるべきである。

さらに、鉄道施設を地方公共団体が保有し、これを運行事業者に無償で使用させる「公有民営」方式による上下分離手法につき、鉄道事業の再構築に当たって多様な選択肢を整備する観点からも、これを実施することが可能となるよう、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に所要の改正を加えることが必要である。

- 財政的支援

事業の実施に当たっては、サービス改善や安全性の向上等を図る必要がある一方、これらの取組みが、厳しい財政事情等にある鉄道事業者や地方公共団体等により行われることに鑑み、設備整備等を予算制度で重点的に支援することが必要である。

## 第5節 鉄道サービスについて

### 1. 鉄道サービスの現状と課題

#### (新たな鉄道サービスの創造)

鉄道は、ネットワークとその上で提供されるサービスとが一体となって、定時に、大量に、高速で人々を輸送する交通機関であり、これまでは、大都市圏への経済社会機能の集中と人口増等から、このような基本的な輸送サービスの確実な提供が長期にわたって大きな課題となってきた。これらの課題については、未だ全ての路線において解消されている訳ではないが、他方、今日、鉄道は、少子高齢社会における都市鉄道のコアの利用者である通学者・通勤者の長期的な減少傾向や、都心回帰に伴う利用距離の減少等、新たな課題に直面している。長期的に安定した需要増が見込まれなくなりつつある中、定時性・速達性等の鉄道機能特性に磨きをかけつつ、今後、如何にして利用者を獲得していくかが課題となっており、社会において比重を増す一方の高齢者や、現在は自動車を利用している者、更には、増加が著しい訪日外国人旅行者等、今後、増加していくであろう利用者や潜在的な利用者から選び取られるようなサービスを如何に提供していくかが重要である。

近年の利用者ニーズの多様化を踏まえ、鉄道事業者においても、いわゆるホームライナー等の有料着席サービスに見られるように、高サービス・高負担によるサービス提供や会員制のサービスの導入等、多様なサービスメニューが出されてきている。このように、サービス供給者である鉄道事業者が、基本的な輸送サービスを確実に提供しつつ、経済社会環境の変化に伴うマーケットの量的・質的变化を的確に捉え、駅・車両等のハード、運賃・料金を含めたソフト両面で新しい鉄道サービスの創造を主体的に推進し、人々の活動を将来にわたり支えていくことが、今後、更に必要になってくるものと考えられ、行政においても、これらサービス創造のための環境整備を行っていくことが求められている。

#### (鉄道サービスの高質化と多様化)

鉄道サービスは、需要水準や投資規模等の観点から、他の鉄道事業者が参入しにくい事業路線も多く、市場原理に基づく競争が働きにくい。通勤・通学等、人々の日々の活動を支える都市鉄道は、長期に固定的な需要を見込むことが可能で、基本的に安定的な投資が行える経営環境にある。このような中、これまでは、サービスの高質化・多様化というよりも、基本的な輸送サービスを確実に提供するべく、輸送力増強投資や安全投資に重点を置いたインフラ投資が行われてきた。

しかしながら、平成12年に制定された交通バリアフリー法に基づく駅や車

両のバリアフリー化は、それまで事業者から提供されるサービスを甘受していた利用者の関心を大きく変え、高質なサービスに対する利用者の意識を高めるとともに、必ずしも収益増に直接結びつかないとされてきたサービス関連投資に関する事業者のマインドをも変えつつある。

これらの動きに見られるように、近年、鉄道サービスについては、安全・安心、速達性・正確性、運行頻度、運賃、バリアフリー、快適性、情報提供・わかりやすさ、駅へのアクセス等、様々な観点につき、最低限提供すべき基本的サービスから、一層多様で高質なサービスへと、鉄道事業者による取り組みや利用者からの要請が高度化している。

これらのサービスの高質化・多様化は、今後、鉄道が公共交通機関として利用者に選択され、あるいは潜在的な利用者を顕在化させるために、極めて重要な課題である。利用者にとって、現在の鉄道サービスはいわば「既製品の」なものとなっており、今後、鉄道事業者は、利用者の潜在的な要望を現実のサービスとして実現し、提供していくことが求められている。基本的な輸送サービスの確実な提供を行い、利用者像をよりつぶさにとらえ、より多様なサービスを創造していくことが必要となる。

## 2．鉄道サービスの高質化と多様化に向けた具体的展開

(バリアフリー化の推進など、便利さ・快適さへの取り組み)

駅や車両をはじめとする鉄道空間は、単なる移動のための「通過する」空間としてではなく、多くの人々が行き交い、集う公共的なスペースとなっており、駅・車両のバリアフリー化の推進の効果は、段差の解消のためのエレベータ等の設置にとどまらず、関連設備の設置・更新、駅の橋上化、更には、自由通路等の整備による駅と駅周辺地域との一体化等、広範囲に現れており、確実に鉄道空間を変えつつある。このような鉄道空間の高質化は、「どこでも、誰でも、自由に、使いやすく」というユニバーサルデザインの中でも、最も注目度の高いものの一つであり、今後、バリアフリー化の推進をはじめとした駅空間の便利さ・快適さの向上に、一層取り組んでいく必要がある。

バリアフリー化については、バリアフリー新法に基づく基本方針の目標年次である平成22年が目前に迫る中で、一日の利用者平均が5千人以上の駅については着実にバリアフリー化が進められているが、目標の達成のためには、物理的・技術的な観点から整備が困難な駅や、自治体との調整が難航している駅への対応が必要である。また、交通・観光の拠点的な機能を持つ5千人未満の駅への対応や、バリアフリー化された施設の案内表示等のバリアフリーの深度化についても今後更に進めていく必要がある。

さらに、安全の確保の観点からも要請の強いホームドア・可動ホーム柵の設置に取り組むとともに、下車駅からのバス等への乗り継ぎ情報を含めた案

内表示の充実や、遅延・輸送障害発生時などの運行情報提供の高度化、駅の多目的利用、複数事業者に跨ったチケットの一枚化・チケットレス化等、より便利で、より快適なサービスへの要請に応えていく必要がある。

(サービス関連投資の促進と、利用者負担のあり方を含めたその実現方策)

その一方、多くの鉄道事業者は、長期にわたり、実質的な運賃改定を行っておらず、厳しい企業努力の中で経営の効率化を行ってきたため、設備投資費とともに、増大する維持管理費への負担感が増大し始めている。今後、需要が長期的に漸減していくと見込まれる中で、巨額な安全投資、輸送力増強投資を行いつつ、短期的な収益増に結びつきにくいサービス関連投資を如何に促進していくかが課題となる。

収益増に直結しにくいサービス関連投資を促進するためには、鉄道事業者と利用者双方が共有する鉄道サービスの高質化・多様化の姿を模索し、その姿を実現するための仕組みや、実現のための鉄道事業者へのインセンティブについて、利用者負担のあり方も含めて、検討を行っていく必要がある。

### 3. 情報通信技術の活用とサービス・イノベーション

(ICカード等によるサービス・イノベーション)

今日、経済社会を急速に変えつつある情報通信技術のイノベーションは、鉄道サービスについても急速に取り入れられ、サービスの質を飛躍的に向上させている。情報通信技術は、駅の案内情報、列車の運行情報、駅周辺の情報提供等を画期的に改善することを可能とし、リアルタイムな情報が直ちに取り出せ、あるいは提供されるという、長年の課題に対する解決策を与えつつある。情報通信技術は、日進月歩であり、その成果を鉄道サービスに確実に取り込んでいく必要がある。

特に、乗車カードとしての非接触型ICカードは、全国で56事業者が導入し、ICカード発行枚数は3,600万枚に達する(平成20年1月現在)等、今や重要な鉄道のインフラに成長している。さらに、ICカードを携帯電話に組みこむことにより、カードレス化が図られる等、ICシステムは、人々の鉄道利用のスタイルを変え、生活自体の中に溶け込んで、生活スタイルを変え始めており、利用者の暮らしと鉄道及び駅周辺との新しい関係づくりのツールとして高い期待感が醸成されつつある。

鉄道系ICカードシステムは、今後とも全国の多くのエリアで導入が予定されており、ICカードによるスムーズな入出場や運賃支払い等、ICカードの利便を利用者に提供していくことが期待されている。ICカードシステムは、鉄道事業者によって地域の実情等を踏まえつつ構築されてきており、現在、JR系、大手民鉄系、地域中小民鉄系に大別されるが、地域・路線ご

とにその相互利用が進められるとともに、他の交通モードとの連携も始まる中、今後とも、利用実態を踏まえつつ、更なる利便性の向上に取り組んでいく必要がある。

#### ( I Cカードと運賃・料金のあり方の検討 )

I Cカードの利便性の向上に向けて、取組みを進めていくためには、システム投資の促進とともに、運賃・料金のあり方を検討することが有効である。I Cカードは、複雑なプログラムに支えられた精緻なシステムによって、現行の運賃体系に基づく運賃收受を実現していることから、特に、プリペイド型I Cカードシステムでは、システムが巨大になっており、その安定的な運用のため、機能の変更・追加にあたっては慎重な検証が行われている。乗車カードとしてのI Cカードを新たな鉄道サービスの創造に結びつけ、地域における他のI Cカードシステムや異業種カードシステム等との連携によって、社会的価値を創造していくには、I Cカードシステムの対応能力を向上させることが必要であり、そのためには、中長期的な展望を持って、運賃・料金体系のあり方そのものを検討していく必要がある。

#### 4 . 地球環境への優しさを鍵とした需要の喚起

今日、地球環境問題への対応がますます重要となる中、他の交通モードに比べ地球環境に優しい鉄道の機能特性をより多くの人に知ってもらい、鉄道を日々の暮らしに組み込んでもらうべく、国民的広がりをもって鉄道の利用促進を図っていくとともに、自然環境に親しむ機会など週末に家族が大人数でも利用しやすい価格で複数事業者に乗車できるような一日周遊切符や方面別企画切符等、多様な企画商品の提供を促進していくことが望ましい。

#### 5 . より快適で、安心して信頼のある鉄道空間の提供

新たなサービスの創造とともに、周囲の美観・風致との調和を図りつつ、快適で美しい文化的・公共的なスペースとして、より快適で安心な鉄道空間を提供していくためには、利用者の声や要望の収集・分析が重要である。このような利用者の声や要望の収集・分析は、これまで事業者ごとに行われてきたが、女性等に配慮した車両の導入、マタニティマークの普及等の近年の先導的な取組みに見られるように、複数の事業者で連携し、更に行政も積極的に参画して取り組んでいくことが、その対応を促進する上で有効である。利用者の声や要望を体系的に収集・分析、整理するための方策を検討する必要がある。

また、これまで鉄道は、「安心・信頼」できる鉄道空間という無形の価値を提供してきたところであるが、近年、その「劣化」が指摘されている。鉄

道は、老若男女を問わず互いにルールを守って利用すべき場であるが、誰でも利用できるものであるがゆえに、世相や流行、社会秩序が、直接、鉄道空間に持ち込まれ、鉄道の秩序維持の問題に繋がる、との構造的な問題を抱えている。特に、今日では、駅係員への暴力や車内での犯罪行為・迷惑行為等、利用者側に端を発する問題が多く発生しており、これらは鉄道事業者側の瑕疵に必ずしも起因しないものである。

このような問題を解決し、より快適で、安心かつ信頼感のある鉄道空間を提供していくためには、利用者、鉄道事業者、行政各々の単体の努力だけではなく、三者が連携・協力しつつ、粘り強く対応することを基本に、具体的な対策を検討していくことが必要である。

## **第4章 鉄道技術・安全のあり方について**

( 技術安全・小委員会で検討中 )

## **第5章 おわりに**

( 今後、書き込み )