

交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会・提言(案)

平成20年6月3日現在

目 次

第1章 はじめに

第2章 鉄道を取り巻く近年の経済社会環境の変化

1. 安全、安心への意識の高まり
2. 地球環境問題の深刻化
3. 情報通信技術の発展
4. 経済社会の成熟化に伴う、価値観やライフスタイル、働き方の多様化
5. 本格的な少子高齢化の進展
6. 地方の活性化と都市の魅力の向上の必要性

第3章 今後の鉄道ネットワーク・サービスのあり方

第1節 鉄道輸送の概況

第2節 鉄道ネットワーク・サービスの充実に向けた基本的視点

1. 事故防止・輸送障害対策の充実や技術開発成果の活用等による、鉄道の機能特性の発揮
2. 鉄道で過ごす時間と鉄道空間の質の向上
3. 観光利用の促進
4. 地球環境への優しさを鍵とした需要の喚起と利用促進
5. 他の交通機関との連携強化
6. 地域に根ざした取組み

第3節 今後の鉄道サービスのあり方

第4節 今後の幹線鉄道ネットワークのあり方

第5節 今後の都市鉄道ネットワークのあり方

第6節 今後の地方鉄道のあり方

第7節 今後の貨物鉄道のあり方

第4章 今後の鉄道技術・安全のあり方

第1節 基本的視点

第2節 安全で安定した鉄道輸送の実現

第3節 新技術の導入と技術開発のあり方

第4節 我が国の鉄道システムの海外展開と国際貢献のあり方

第5節 新たな課題への挑戦を支えるための、人・組織・産業の技術力の結集と情報の共有化

第5章 終わりに

第1章 はじめに

—地球環境問題の深刻化と経済社会の成熟化の中で、鉄道がいま果たすべき使命—

- 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、より良いシステムを築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年余りにわたって、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、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、産業立地を促し、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た新線整備や複々線化等により、幹線鉄道の輸送力増強が図られるとともに、沿線開発と併せて整備された都市鉄道網が、急増する都市部の通勤需要や住宅需要に応じて、暮らしの豊かさを支えてきた。
- 近年の我が国経済社会の成熟化を踏まえ、既存ストックの有効活用によって今後更にシームレスな鉄道ネットワークを実現するべく、これまで築き上げてきた鉄道ネットワークをまちづくりと連携しながら磨き上げるとともに、バリアフリー化や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に取り組むことにより、利用者に一層快適な「鉄道空間」と「質の高い時間」を提供することが求められている。また、車窓から美しい国土を愉しむ機会を演出し、観光立国を目指す我が国の「旅の舞台」として鉄道が更に大きな役割を果たしていくよう期待されるところである。
- 鉄道が我が国経済社会とともに弛まぬ発展を遂げる一方、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い、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期待できないものと考えられる。
- しかし、鉄道は、このような中でこそ、技術革新と安全確保の徹底に努め、高齢者等の移動に優しい高速大量輸送機関として自らの機能特性を最大限に発揮して、活力ある都市生活の実現や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るとともに、先進的技術を活用した国際貢献を進め、一刻の猶予も許されない地球環境問題への交通分野における対応の切り札となって、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。
- 石油エネルギーを大量消費する自動車文明が席捲した20世紀が終わりを告げ、石油に依存した大量生産・大量消費のあり方の見直しを迫る地球環境問題や資源・エネルギー問題の深刻化、発展途上国における都市部の慢性的な交通渋滞等を通して現代文明のあり方が根本から問い直される中で、自動車への過度の依存からの脱却や環境に優しくコンパクトな都市構造の実現に貢献する効率的な社会インフラとしての鉄道の役割の再評価が、21世紀世界の潮流となり始めていると言っても過言ではない。

- 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。
- 本提言は、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 鉄道を取り巻く近年の経済社会環境の変化

- 急速に変化する時代の要請と鉄道への期待の高まり -

1. 安全、安心への意識の高まり

- 近年の「安全」関係の新聞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、安全・安心に対して、国民から大きな関心が寄せられている。我が国社会の成熟化に伴い、日常生活における不安の解消や事件・事故を防止することが社会的にも強く求められる中、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て、徹底した安全・安心の確保に向けた不断の努力を行っていくことが要請されている。

2. 地球環境問題の深刻化

【地球環境に優しい鉄道輸送への期待の高まり】

- 鉄道輸送は、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、旅客輸送ではCO₂排出量原単位が自家用自動車の約9分の1（全国人^千ベース）、貨物輸送ではトラックの約7分の1（全国トン^千ベース）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、我が国のCO₂排出量の約2割を占める運輸部門においても排出量削減が強く求められているが、運輸部門におけるCO₂排出量の約9割が自動車に起因しており、低炭素社会の形成に向けて、自動車等に比べはるかにエネルギー効率が良い鉄道輸送に対する期待が一層高まっている。
- 鉄道は、この期待に応えて、省エネ車両の導入や更なる技術開発等によって自らのエネルギー効率をさらに高めるとともに、より多くの人々に利用されることとなるようなサービスを提供していくよう求められている。

【先進技術による国際貢献】

- 地球環境問題がグローバルな課題であることから、鉄道への期待は国内にとどまらない。アジアの主要都市において、爆発的な人口増加と経済成長に伴って深刻化する道路交通渋滞が地球環境の観点からも重要な課題となる中、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。

3 . 情報通信技術の発展

【急速に暮らしを変え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等の技術革新により、様々な分野において、安心して快適な暮らし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伴って莫大な量の情報が世界中で瞬時にやり取りされるようになり、商取引をはじめとする様々なサービス分野においても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。

【鉄道分野における積極的活用】

- このような中、鉄道分野においても、スムーズな入出場や運賃支払いのためのICカードの導入に加え、高密度な列車運行を可能にする信号通信システムのデジタル化や、災害や異常発生時における迅速かつ確か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、安全で利便性の高い鉄道システムを創り上げていく必要がある。

4 . 経済社会の成熟化に伴う、価値観やライフスタイル、働き方の多様化

【価値観やライフスタイル、働き方の多様化】

- 高度経済成長期には、物質的な豊かさを求めて経済性・効率性が重視されたところであるが、我が国の経済社会の成熟化に伴い、「個」の重視、自己実現意識の高まり、「快さ」やゆとり・あそびの追求、生活と仕事のメリハリ等、人々の価値観やライフスタイル、働き方の多様化が進んでいる。
- このような時代の変化の中で、鉄道輸送についても、目的地までの速達性のみを重視するだけでなく、乗っている間の「時間」・「空間」の「質」が問われるようになってきている。

【鉄道で過ごす時間と鉄道空間の質の向上】

- これまで我が国の鉄道関係者が誇りを持って築いてきた安全性と定時性は、鉄道輸送の要であり、今後とも、その重要性は些かも揺らくものではない。その上に立って、速達性の追求のみならず、鉄道空間の快適性を高めることが求められており、通勤・通学はもとより人生で多くの時を過ごす「鉄道空間」の中で如何に「質の高い時間」を過ごすことが出来るかが問われている。

5 . 本格的な少子高齢化の進展

【全国的な需要動向】

- 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7,000万人程度になり、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て、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、利用者から期待される多様なサービスを今後鉄道が如何に提供していくことが出来るかが問われている。

【地域の現状に即した対応の必要性】

- 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年後、30年後に急激な高齢化を迎えることが予想される等、鉄道ネットワーク・サービスの提供に当たっては、その地域の現状に即した対応が必要となる。

【鉄道技術者の減少と関係者全体での取組みの必要性】

- 近年の団塊世代の大量退職により、特に、現場経験が豊富な技術者を中心として鉄道事業者の技術者の層が薄くなりつつある。事業者における技術者の規模の縮小により、一部の事業者では組織としての技術力を維持・継承するために最小限必要な規模（ミニマム・マス）を下回り、技術力の低下を招くに至っていることが強く懸念されている。必要な技術力を維持・継承できるよう、今後、鉄道技術関係者全体として取組みを進めていくことが求められている。

6. 地方の活性化と都市の魅力の向上の必要性

【地方の魅力や活力の低下】

- 地方においては、長年にわたる人口減少に伴って、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者数が減る結果、それらの機能が低下して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。地方の魅力や活力の低下により、幾世代にもわたって育まれてきた良き伝統・文化を次世代に継承していく場が失われることが強く懸念されており、我が国の活力の源である地域の暮らしを支え、その自然や伝統・文化の魅力を活かした観光の発展に大きな役割を担うべく、鉄道をはじめとする公共交通サービスの活性化が求められている。

【都市が直面する課題】

- また、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いる。我が国経済の牽引役となるべき都市の魅力を向上させ、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べく、今後、鉄道がより大きな役割を果たしていくことが期待される。

第3章 今後の鉄道ネットワーク・サービスのあり方

第1節 鉄道輸送の概況

1. 旅客鉄道輸送

【概況】

- 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）に約22,000百万人を突破するなど、従来は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、横這い傾向に転じている。

【地域別の動向】

- 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約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18年間で輸送人員が合計で平均約19%減となっている等、地域により傾向が異なっている。

【輸送機関別分担率】

- 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以降、平成17年度では鉄道の機関分担率は約28%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うかがえる。

2. 鉄道貨物輸送

【概況】

- 我が国の国内貨物輸送量がここ数年減少傾向にある中で、鉄道貨物輸送についても全般的には減少傾向となっており、特に石灰石、セメント等の車扱の減少が著しく、平成17年度の輸送トン数（約2,731万トン）、輸送トンキロ（約26億トンキロ）は、ともに10年前の半分以下となっている一方、コンテナについては、平成12年度以降は増加傾向となっている（平成17年度、約2,516万トン、約199億トンキロ）。

【輸送機関別分担率】

- 昭和40年度には、鉄道貨物輸送は約31%（自動車は約26%）と大きな地位を占めていたが、その後のモータリゼーションの進展や事故等による鉄道貨物輸送の信頼性の低下等により大きくシェアを落とし、国鉄改革時の昭和62年度には約5%（自動車は約50%）にまで減少した。以降、近年においては、約4～5%前後で推移している（トンキロベース）。
- また、陸上貨物輸送における距離帯別シェア（トンベース）でみると、平成10年度に501～1,000kmで約9%、1,001km以上で約40%を占めていた鉄道貨物輸送は、その後、徐々に減少を続け、平成15年度には501～1,000kmで約5%、1,001km以上でも3割を割り込む（約28%）に至ったが、平成16年度に増加に転じ、平成17年度にはそれぞれ約7%、約33%となっている。環境問題等を背景としたモーダルシフトが進む中、中・長距離帯（501km～）において、今後更に鉄道機能特性が発揮されることが望まれる。

第2節 鉄道ネットワーク・サービスの充実に向けた基本的視点

- 鉄道ネットワーク・サービスの未来を照らす幾つかの視点 -

- 鉄道事業を実施するにあたって、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、企業価値の向上や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・通学や人々の日常生活を安定的・継続的に支え、公共交通機関として極めて重要な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、地域の発展やまちづくりの基礎として、また、我が国の経済社会活動全般の基礎として、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。今後、これらの役割を確実に果たしていくために、以下の観点を踏まえて、ネットワーク・サービスの充実に取り組んでいくことが必要である。

1. 事故防止・輸送障害対策の充実や技術開発成果の活用等による、鉄道の機能特性の発揮

- 少子高齢化が本格的に進展する中、右肩上がりの鉄道利用者増を見込むことは難しい。鉄道が今後とも社会の要請に応えていくためには、施設・車両の改良や利用者との協力等による事故防止対策や、事故情報・リスク情報の活用、輸送障害対策の充実等により、鉄道輸送の安全性・安定性を更に高めるとともに、高速化や輸送力増強に係る新技術の導入はもとより、保守の合理化や車両の標準化等の省力化技術や省エネ技術等の技術開発成果を活用して、「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」等の鉄道機能特性をフルに発揮していく必要がある。

2. 鉄道で過ごす時間と鉄道空間の質の向上

- 鉄道の利用にあたっては、通勤や通学など他に目的があつて、そのための移動手段として鉄道を使う場合や、鉄道に乗ること自体が目的である場合がある。

【移動時間に対する積極的意義づけ】

- 何か他に目的があつて鉄道で移動する場合、従来、鉄道による移動時間は専ら短縮すべき無駄な時間と捉えられがちであったが、近年は、毎日決まった自分の時間として、移動時間を楽しんでいる人も多い。例えば、毎朝、職場に向かう前に通勤電車で新聞を読んで情報を取るばかりでなく、語学の習得や読書、音楽鑑賞等によって移動時間を積極的に楽しむ人が多く、通勤時間帯における着席特急電車の相互直通乗り入れは、確実に座れる安心感とゆったりした座席スペース等により、職場と自宅の間における「切り替えの場」として活用されている。新幹線では、慌ただしい日常を離れてクリエイティブな発想を得るべく、パソコンを持ち込んで思索に没頭するケースも多い。

【鉄道に乗ること自体の楽しみ】

- また、鉄道ファンならずとも、多くの人々が、列車で旅することに鉄道ならで

はの味わいを感じてきた。鉄道が、「旅の舞台」として、車窓から地域の風景・風土を映し出して、美しい国土を愉しむ機会を演出し、それらと溶け合う車両や内装のデザイン・色調が、旅の愉しみを彩ってきた。

【鉄道空間における他者とのかかわり】

- メール通信環境の整備や車内ディスプレイによる情報サービスの充実とともに、都市部を中心に「個」の空間の充実が時代の流れとなる一方、通勤・通学電車における他者への心遣いなど、公共空間としての利用意識を高めることが求められている。かつて地方を走る列車のボックス席では「おひとつどうぞ」と差し出される蜜柑をきっかけに、知らない者同士がひとときを共有し、互いに相手を気遣う柔らかな情景がよく見られた。効率追求の中で失われてしまった何気ない情景であるが、今日的意味から車内空間のあり方を改めて考える意味もあるのではないか。地方鉄道をはじめ、鉄道ならではの空間が人と人との触れ合いを紡ぎ出すことへの期待は大きい。

【駅を中心とする鉄道空間の魅力の向上】

- また、駅を中心とする鉄道空間の魅力を高め、鉄道空間で過ごす時間を更に実りあるものにするためには、地域の歴史風土や伝統文化を映し出して豊かな旅情を醸し出したり、緑豊かでゆったりと落ち着いた憩いの広場となる等、個性にあふれ、味わいのある駅空間を実現するとともに、駅の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の駅の魅力の向上に積極的に取り組むことも重要である。

【鉄道空間の美観への一層の配慮】

- さらに、ふと車窓から目を転じると、線路際や駅裏等の鉄道用地における雑然とした風景が目に入ってくることも多い。これらの風景は、鉄道サービスに対する利用者の評価や沿線イメージに少なからぬ影響を与えるものである。近年、鉄道事業者においては、美しく洗練された車両内装や駅コンコースのデザイン等の導入に取り組んでいるが、今後、利用者が更に快適な時間を過ごせるよう、駅や車両はもとより、線路際や駅裏等の鉄道用地を含めた鉄道空間の美観に一層意を用いる必要がある。

【「鉄道で過ごす時間」と「鉄道空間」の質の向上】

- 鉄道には、様々な目的で様々な人々が乗り合わせる。鉄道の性格や路線の状況も異なっており、あらゆる場面に共通する一律の答を出すことは難しいが、利用者が少しでも意義ある時を過ごすことが出来るよう、鉄道で過ごす時間、鉄道空間の質を更に向上させていくことが求められている。

3. 観光利用の促進

【観光における鉄道の魅力の向上】

- 通勤・通学客の増加を見込むことが困難となる中、鉄道には、従来の利用者の枠を超えた積極的な利用者の取り込みが必要であり、観光利用の促進が重要な鍵となる。我が国が観光立国を目指す中、鉄道が観光においても中心的な移動手段として大きな役割を果たしていることを踏まえ、今後、更に国内外の観光

客の利用を促進するべく、インターネットによる沿線の景観・観光資源情報のビジュアルな発信や、山岳や渓谷、海岸等の本格的な景観が楽しめる観光鉄道等の発展も含めて、観光における鉄道の魅力の向上に努めることが重要である。

【外国人観光客の利便性の向上】

- 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、携帯端末の活用も含めた案内情報システムの充実や外国人向け企画切符の販売、複数事業者に跨ったチケットの一枚化・チケットレス化を進めるとともに、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に向けて積極的な対応を行うことが求められる。

4．地球環境への優しさを鍵とした需要の喚起と利用促進

- 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てエネルギー効率に優れ、環境にやさしい鉄道の機能特性をより多くの人々に知ってもらい、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るとともに、週末に家族が自然環境に親しむ機会等に利用しやすい価格で複数の事業者に乗車できる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推進していくことが求められている。

5．他の交通機関との連携強化

- 今後、自動車への過度の依存からの脱却を目指して、鉄道が、環境にやさしい機能特性を活かして自らの役割を果たしていくためには、「パーク&ライド」や「レール&レンタカー」の利用促進に取り組むとともに、自転車や歩行者のモビリティの向上にも留意しつつ、バスをはじめとする他の公共交通機関との機能補完を進めること等により、出発地から目的地までの利用者の移動ニーズに的確に添えていくことが求められる。

6．地域に根ざした取組み

【地域とともに発展する鉄道】

- 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。近年、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。

【理解と共感を丁寧に育む「双方向・対話型」コミュニケーション】

- 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・サポーター）に愛される鉄道となるべく、利用者や地域住民と鉄道事業者との間の「双方向・対話型」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が有効である。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注目されることが多かったが、日常的に取り組むことが有効であり、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3節 今後の鉄道サービスのあり方

- 利用者とともに創り上げていく、新たなサービスの姿 -

1. 新たな鉄道サービスのあり方

【従来の取組み】

- 通勤・通学路線等、これまで長期にわたって固定的な需要を見込むことが可能で安定的な投資を行うことが出来るような経営環境にあった鉄道においては、経済社会機能の集中や人口増に应运え基本輸送サービスを確実に提供することが最重要課題であり、そのために必要な輸送力増強投資や安全投資にインフラ投資の重点が置かれてきた。

【利用者を獲得するための新たなサービスのあり方】

- これらの課題は全て解消されている訳ではなく、引き続き、基本的なサービスを確実に提供しよう努めなければならないが、今日、鉄道は、少子高齢社会の進展に伴う通学者・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短縮といった新たな課題に直面しており、定時性・速達性等の鉄道機能特性の向上を図りつつ、高齢者や、現在自動車を利用している者、訪日外国人旅行者等、今後増加が見込まれる利用者層や潜在的な利用者層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となっている。

【利用者と事業者双方の意識の変化】

- 従来、利用者にとって鉄道サービスはいわば「既製品」的な性格を帯びていたが、平成12年に制定された「高齢者、身体障害者等の公共交通機関を利用した移動の円滑化の促進に関する法律」に基づいて進められた駅や車両のバリアフリー化は、提供されるままのサービスを甘受してき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、必ずしも直ちには収益増に結びつかないサービス関連投資に対する事業者のマインドをも変えつつある。
- また、近年の我が国経済社会の成熟化に伴い、「鉄道で過ごす時間」や「鉄道空間」の質の向上が強く求められており、いわゆるホームライナー等の有料着席サービスをはじめ、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生まれてきている。

【鉄道サービスの高質化と多様化】

- 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、最低限提供すべき基本的サービスから、バリアフリー、車内空間・駅空間の快適性、利用者への多様な情報提供、わかりやすさ、他モードとのアクセス強化等、多様で高質なサービスへと、鉄道事業者による取組みや利用者からの要請が高度化してきている。
- このようなサービスの高質化・多様化は、鉄道が潜在的な利用者層を顕在化させ、公共交通機関として利用者を選択されるために、極めて重要な取組みである。今後、鉄道事業者は、基本的な輸送サービスを確実に提供するとともに、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て、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、人々の活動を支えていくことが求められており、国においてもこれらのサービスの創造のための環境整備を行っていくことが必要である。

2. 鉄道サービスの高質化と多様化に向けた具体的展開

【バリアフリー化等の推進】

- 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」空間にとどまらず、多くの人々が行き交い、集う公共的なスペースとなっている。駅や車両のバリアフリー化の推進による鉄道空間の高質化は、「どこでも、誰でも、自由に、使いやすく」を目指すユニバーサルデザインの中でも最も社会的要請の強い取組みの一つであり、今後、鉄道事業者においては、バリアフリー化の推進に一層取り組んでいくことが求められる。
- 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着実にバリアフリー化が進められているが、目標達成のためには、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に関係者が連携して取り組む必要がある。
- また、鉄道事業者においては、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、バリアフリーの深度化を今後更に進めるとともに、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ことも重要である。

【利便性・快適性の向上への取組み】

- 近年、「鉄道で過ごす時間」や「鉄道空間」の質の向上が強く求められる中、車両の内装・色調やシートの座り心地の向上、きめ細かな温度管理、振動や騒音の低減等によって、快適性を高めたり、下車駅からバス等へ乗り継ぐための情報を含めた案内表示の充実や、輸送障害・遅延発生時の情報提供の高度化、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ことが必要である。

【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の取組み】

- このようにサービスの高質化・多様化に向けた要請が高まる中、鉄道事業者の多くは、これまで長期にわたって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、長期的に安定した需要増が見込まれなくなる中で、巨額な安全投資や輸送力増強投資を行いつつ、必ずしも直ちには収益増に結びつかないサービス関連投資を如何に鉄道事業者が進めていくかが課題となっている。
- 中・長期的には企業価値・沿線価値を高める等のメリットはあるものの、直ちには収益増に結びつきにくいこれらの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き、利用者負担のあり方も含めて、国としても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

【情報通信技術の活用によるサービス・イノベーション】

- 今日、経済社会のあり方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、鉄道サービスにも取り入れられて、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、駅の案内情報や列車の運行情報、駅周辺情報等をリアルタイムで提供することを可能とする等、長年の課題に対する画期的な解決策を与えつつある。情報通信技術は日進月歩であり、鉄道事業者においては、その成果を鉄道サービスに確実に取り込んでいくことが求められる。

【ICカードによる利便性の向上】

- 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、発行枚数は3,600万枚に達する（平成20年1月現在）等、今や鉄道を支える重要なインフラに成長しており、今後とも全国の多くのエリアで導入が予定されている。ICカードは、スムーズな入出場や運賃支払いを可能とすることで利用者利便を高めるとともに、カードを携帯電話に組み込んでカードレス化を図り、人々の鉄道利用のスタイルのみならず、生活スタイルをも変え始めており、利用者の暮らしと鉄道や駅周辺との新しい関係づくりのツールとして高い期待が寄せられている。
- ICカードシステムは、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、鉄道事業者においては、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ことが期待される。

【ICカードと運賃・料金・体系のあり方の検討】

- ICカードの利便性向上に向けた取組みを進めていくためには、鉄道事業者がシステム投資を進めるとともに、国においても運賃・料金のあり方を検討することが有効である。IC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・料金体系に基づく運賃收受を実現しており、特に、プリペイド型ICカードシステムでは、巨大なシステムを安定的に運用するため、機能の変更・追加にあたって慎重な検証が必要となっている。利用者の利便性の向上に向けてICカードシステムの対応能力を向上させ、IC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ことが必要であり、そのためには、国としても、中・長期的な展望を持って、運賃・料金体系のあり方を検討していく必要がある。

4. 「安心・信頼」できる鉄道空間の確立

【「安心・信頼」を支える秩序の揺らぎ】

- 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公共の場であるが、誰でも利用できるがゆえに、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いった問題を抱えている。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、利用者側に端を發す

る問題が多く発生しており、これまで長きにわたって鉄道が提供してきた「安心・信頼」できる鉄道空間という無形の価値が損なわれかねないことが懸念される。

【関係者の連携・協力による粘り強い取組み】

- 鉄道事業者側の瑕疵に必ずしも起因しないこのような問題を解決し、より快適で、安心・信頼できる鉄道空間を提供するためには、利用者や鉄道事業者、国、各々の単体の努力だけではなく、三者が連携・協力して粘り強く対応することを基本に、鉄道事業者が中心となって、具体的に検討、実施することが必要である。

5. 利用者の声・要望の集積と分析

- 今後、鉄道事業者が新たなサービスを創造し、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、いわゆる「女性専用車両」の導入や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、複数の事業者が連携し、更に国も参画しながら、積極的に取組みを進めていくことが有効である。このため、事業者が連携して利用者の声や要望を体系的に分析するための方策を国としても検討する必要がある。

第4節 今後の幹線鉄道ネットワークのあり方

- 国土の骨格として地域の発展を支える幹線鉄道ネットワークの構築 -

1. 幹線鉄道ネットワークの役割

【幹線鉄道ネットワークの重要性】

- 幹線鉄道ネットワークは、地域ブロック間の交流を促進する広域的な国土の骨格としての役割を果たすとともに、連担する地方都市をつないで地域ブロック内の交流を活性化し、地域の一体感を醸成する等の役割を担っており、例えば、地方都市において若年層が大都市に居を移すことなく魅力ある仕事や学校に通えるようにする（「雇用・就学機会の拡大」）とともに、大都市と直結して域外からの観光客を取り込み（「観光振興」）、地方鉄道やバス、福祉タクシー等との組み合わせで高齢者等に移動手段を提供すること等を通して、地域経済を活性化させ、地域のくらしに活力を与えている。

【幹線鉄道ネットワークの機能強化】

- 近年、高速バスが低廉な料金で乗り心地や車内サービスの向上を図り、航空が割安なバゲン型運賃を設定してチケットレスサービスにより利用者利便を向上させる等、他の交通モードが自らの競争力を高めている。その中で、環境負荷が小さく、高齢者等の移動に優しい高速大量輸送機関として、幹線鉄道がその役割を果たしていくためには、幹線鉄道の地域ブロック内外にわたる役割を再認識し、高速化や快適性の向上、乗り継ぎ利便性の高いダイヤ設定等によっ

て自らの魅力を更に高めることが重要である。

2. 新幹線ネットワークの整備

【新幹線整備の現状】

- 新幹線は、我が国の国土の骨格を形成する重要な高速大量輸送機関である。昭和 39 年の東海道新幹線の開業以来、昭和 47 年に山陽新幹線新大阪・岡山間、昭和 50 年に同岡山・博多間、昭和 57 年に東北新幹線大宮・盛岡間、上越新幹線大宮・新潟間、昭和 60 年に東北新幹線大宮・上野間、平成 3 年に同上野・東京間が開業し、旧国鉄時代に着工された計 1835.1km が整備された。
- また、国鉄改革後の平成元年以降に着工された線区については、上下分離による整備方式が確立され、平成 9 年に北陸新幹線高崎・長野間、平成 14 年に東北新幹線盛岡・八戸間、平成 16 年に九州新幹線新八代・鹿児島中央間が次々と開業した。その結果、現在は計 2175.9km が整備され、旧国鉄時代に着工された線区が全て開業した平成 3 年度時点の線路延長と比較して 19% 増となっている。

【新幹線整備の着実な推進】

- 平成 16 年 12 月の政府・与党申合せに基づき、現在、北海道新幹線新青森・新函館間(完成予定は平成 27 年度末)、東北新幹線八戸・新青森間(同平成 22 年度末)、北陸新幹線長野・金沢(白山総合車両基地)間(同平成 26 年度末)及び福井駅部(同平成 20 年度末)、九州新幹線博多・新八代間(同平成 22 年度末)、同武雄温泉・諫早間(平成 20 年 3 月の認可から概ね 10 年程度で完成予定)について着実に整備が進められており、これらが完成すれば、計 2809.2km の新幹線ネットワークが形成されることになる。
- 新幹線の開業に伴う第一の効果は、速達性の大幅な向上にあり、区間によっては 1 時間以上の大幅な時間短縮効果を生み、人の流れを抜本的に変革するほどの影響力を持っている。開業が沿線にもたらす効果も大きく、商業施設の新規進出や観光客の増加による経済波及効果等、新幹線は地域の発展にも極めて重要な役割を担っており、引き続き、安定的な財源を確保した上で、着実に整備を推進していく必要がある。

3. 幹線鉄道ネットワークの機能強化に向けた取組み

- このような意義を有する新幹線が遺憾なくその役割を果たし、新幹線と在来幹線鉄道が連携した幹線鉄道ネットワークが全体として高い機能を発揮するためには、新幹線整備効果の広範囲への浸透を図るとともに、線路の線形改良等による在来幹線鉄道の高速化を進めることが極めて重要である。

【新幹線整備効果の浸透】

- 新幹線整備効果の広範囲への浸透を図るためには、新幹線と在来幹線鉄道の接続を円滑化することが必要である。そのための方策として、在来線の軌間(1,067mm)を新幹線の軌間(1,435mm)に改軌する、いわゆる「ミニ新幹線方式」が山形新幹線や秋田新幹線において採用されているところであるが、最近では新幹線と在来幹線鉄道との「同一ホーム乗換」により接続の円滑化を図

る取組みも見られる。例えば、新八代駅では九州新幹線「つばめ」と在来線特急「リレーつばめ」との同一ホーム乗換の採用により、新幹線と在来幹線鉄道との乗換時間を3分に短縮し、旅客の乗換抵抗を大幅に軽減することに成功している。新潟駅においても、連続立体交差化事業に併せて、上越新幹線と羽越線の同一ホーム乗換を可能にするよう取り組んでおり、これらの取組みを更に進めていくことが求められている。

【在来幹線鉄道的高速化】

- 今後、より一層質の高い幹線鉄道ネットワークを構築していくためには、在来幹線鉄道的高速化等を図っていくことが必要であり、これは、新幹線整備効果を更に広範囲に浸透させることにも資するものである。
- 在来幹線鉄道については、従来より、国と地方公共団体が協調して鉄道事業者に補助を行う「幹線鉄道等活性化事業費補助制度」を用いて線路の線形改良等を行い、既存の鉄道施設を最大限に活用して高速化を図ってきた。
- 更に、経営環境の厳しい北海道・四国・九州の各地域においては、在来幹線鉄道ネットワークの維持・改善を図るため、域内の幹線鉄道輸送を担うJR各社に対して、各種税制特例措置等の支援措置が講じられてきた。

【幹線鉄道等活性化事業費補助の一層の活用】

- しかしながら、大規模な投資を要する在来幹線鉄道的高速化への取組みに対しては、近年、鉄道事業者、地域とも慎重になっているとの現状が憂慮され、幹線鉄道ネットワークの意義・役割を踏まえた鉄道事業者の積極的な取組みはもとより、雇用・就業機会の拡大や観光振興、移動手段の提供等、幹線鉄道が地域にもたらす効果を明らかにすることにより、沿線地方公共団体や住民の主体的な参画を促すことが求められる
- 幹線鉄道ネットワークの機能強化に向けて、現行の幹線鉄道等活性化事業費補助が一層活用されるよう、国、地方公共団体、事業者が連携して取り組んでいくことが必要である。

第5節 今後の都市鉄道ネットワークのあり方

- 活力ある都市活動と快適で豊かな都市生活を実現する、質の高いネットワークへ -

1. 都市鉄道ネットワークの現状

【ネットワークの現状と、拡充にあたっての課題】

- 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、大阪及び名古屋の各圏域に関する運輸政策審議会答申等に基づき、新線建設や複々線化等の輸送力増強が着実に進められてきた結果、都市鉄道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、整備費用の増大等により、鉄道事業者が運行と施設整備を上下一体的に行う従来の手

法では、今後、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。

【「質」的課題の顕在化】

- また、都市鉄道ネットワークにおいては、依然として高い混雑率を示す路線が存在するほか、相互直通運転による遅延の影響の広域化や、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等の「質」的課題が顕在化していることから、利用者利便を一層高めるべく、ネットワークの「質」の向上に取り組むよう期待されている。

2 . 都市鉄道ネットワークの拡充方策

【都市鉄道利便増進事業の積極的活用】

- 平成17年度に施行された「都市鉄道等利便増進法」は、既存ストックを有効活用して最小限の投資により機能を高めるとの趣旨の下、「受益活用型上下分離方式」に基づく「都市鉄道利便増進事業」制度を導入し、連絡線等の整備による速達性の向上や、周辺と一体的な駅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。既存ストックを活用したこのようなネットワークの拡充が今後ますます重要になってくるが、その際、鉄道事業者が「都市鉄道利便増進事業」を積極的に活用しつつ、同制度の趣旨を踏まえ、国において、例えば、連絡線の整備と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」について、速達性を高めるような既存路線の延伸や交通結節機能を有する新駅の設置等への対象の拡大や、補助対象となる公的主体の範囲の見直し等の要件緩和、事業の便益が広域にわたる場合の負担のあり方を調整するための枠組み等を検討し、更なる都市鉄道ネットワークの拡充と利用者利便の向上を目指すことが必要である。

【安定的な資金供給の確保】

- 新線建設や複々線化等の大規模な施設改良プロジェクトには、長期・低利の安定的な資金供給を確保することが不可欠である。このため、平成20年10月の日本政策投資銀行の民営化後を見据えて、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、必要に応じ安定的な資金供給の確保のための更なる措置について国としても検討を進めていくべきである。

3 . 混雑対策

【依然として高い混雑率を示す路線の存在】

- 大都市圏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、東京を中心とした一部路線・区間では、依然として高い混雑率が見られる。

【ハード・ソフト両面からの混雑対策】

- このため、都市部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をはじめとする輸送力の増強等が進められている場合には、これを速やかに完成させることが重要であるとともに、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鉄道事業者において併せて強化していくことが必要である。

- さらに、ピーク時間帯前後や夕方・深夜時間帯の混雑についても、増便やダイヤ編成上の工夫等、実態に応じて必要な対応を進めていくことが求められる。
- また、鉄道事業者側のこのような対応と併せて、時差通勤・通学への取組みはもとより、ドア付近に立った利用者が降りる人のために道をあける等、ちょっとした利用者の心がけが、混雑や遅延の解消に大きく資するものであることから、このような面からも鉄道事業者と利用者が協力して改善に取り組むことが有効である。

4 . 相互直通運転における輸送障害拡大への対応

- また、近年、相互直通運転の拡大に伴う輸送障害の影響の広域化が指摘されていることから、相互直通区間における輸送障害の影響を最小限に抑えるべく、待避線の設置や折返運転を実施するほか、利用者への情報提供はもとより、他の事業者との間での情報提供を充実させる等、鉄道事業者においてハード・ソフト両面で工夫を行っていくことが重要である。

5 . 都市鉄道ネットワークの効果を引き出すための工夫

【事業者の壁を越えた一層のシームレス化】

- 従来より鉄道事業者は相互に連携しつつ、乗り継ぎの円滑化や相互直通運転の実施、乗り継ぎ割引の導入等のサービス向上策を進めてきたが、都市鉄道ネットワークが相当程度拡充される中、今後更に利用者の立場に立って、事業者の壁を越えた一層のシームレス化を推進することが求められている。

【更なるシームレス化を実現するための多面的な検討】

- 都市鉄道ネットワークのシームレス化については、相互直通運転の拡大やＩＣカードシステムの普及等によって物理的な対応は進んできているが、複数の事業者をまたがって利用する際、事業者ごとに初乗り運賃が課される結果としての負担感から、全体としてよりなだらかな運賃にして欲しいとの利用者の声もある。これまで築き上げられてきた都市鉄道ネットワークを活かしつつ、鉄道事業者の経営の自主性を基礎として今後更に利用者利便を高めるとの観点から、乗り継ぎ運賃の割引拡大や事業の運営形態の見直し等を含め、関係者間で多面的な検討を行うことも重要である。

6 . 都市鉄道と幹線交通とのアクセス改善

【改善の余地が残る幹線交通とのアクセス】

- 都市の国際競争力の強化や内外との広域的な連携・交流の必要性が高まる中、航空や新幹線、高速道路など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、これまで、都市鉄道の整備にあたっては、郊外から都心部に向けた通勤・通学輸送への対応に主眼が置かれてきたため、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

路等との「都市鉄道外へのアクセス」については必ずしも十分には整備されていない。特に、空港へのアクセス改善については、成田空港の拡充や羽田空港の国際化等の動きを受け、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残されている。

【空港や新幹線とのアクセス改善】

- 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ない水準まで大幅に短縮（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時間を参考にしながら、成田・羽田両空港間の鉄道アクセス改善のための既設線の追越施設の整備や短絡線の整備等の対応策につき、国が検討を進めることが必要である。
- また、新幹線へのアクセスについても、広域的な鉄道ネットワークを形成する観点から、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鉄道事業者において適切に推進していくことが必要である。

7. 深夜時間帯における運行時間の延長の是非

- 近年のグローバル化の進展に伴って、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。
- この点については、根本的には、環境・エネルギー面の視点や社会的・文化的見地を含めて、深夜における都市活動をどのように捉えていくべきかという、都市のあり方に関する様々な見地からの議論を深めていくことが必要である。また、交通政策の視点から見ても、安全な鉄道輸送のためには、運行時間外の深夜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、バスやタクシー等を含めた公共交通全体での深夜の対応体制の有無や、深夜時間帯における旅客需要・運行コストなど鉄道事業者の事業採算性の確保の面からの検討も行う必要がある。

8. 駅の魅力の向上

【まちづくりとの連携】

- 駅とまちづくりの連携については、駅の改修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駅及び駅周辺の一体的な整備が実現できない等、十分に連携が行われていないとの指摘がある。特に、大規模駅においては、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の調整がますます難しいものとなっている。
- このような現状を踏まえ、駅と周辺の町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、「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の一層の活用を図るための方策を国が検討する必要がある。

【駅の機能の高度化】

- 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、近年、商業施設機能が強化されるとともに、一部の駅では、図書館や保育所の併設等により、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。また、大学病院など高度な医療・健康関係施設の駅への集積等、沿線の暮らしの魅力を高めるためのテーマ性のある戦略的な取組みも始まっている。これらの取組みにより、駅やまちが賑わい、鉄道利用の促進も期待されることから、今後、鉄道事業者が利用者や住民のニーズを的確に把握して取組みを進めるとともに、国において、先進的な取組み事例の発信等を行い、利用者ニーズを踏まえた各種施設の駅への集積等、多方面における取組みを促すことが求められる。

【鉄道用地をより一層活用するための鉄道抵当制度に関する検討】

- 現行の鉄道抵当制度においては、鉄道用地が鉄道財団を構成する場合には、地上権等の設定が認められず、鉄道用地の活用を図る上で支障となっている事例があるとの指摘がある。このため、財団抵当制度を貫く民事法制度との関係に留意しつつ、鉄道用地への多様な権利設定を可能とすることができないか国において検討する必要がある。

9. まちづくりとの連携によるLRTの整備

【LRTの整備に対する支援】

- 人と環境に優しい都市交通機関の一つとして注目を集めているLRT（次世代型軌道交通システム）については、欧州における普及状況等にも鑑み、我が国でもさらに活用できる可能性があるのではないかと考えられる。このため、道路やまちづくり、軌道事業を担当する関係部局が連携してインフラや設備の整備に対して助成を行う枠組みや、平成19年に制定された「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」で創設された「軌道運送高度化事業制度」を引き続き十分に活用しながら、既存の路面電車のLRT化や新規導入計画に対して必要な支援を行っていくことが求められる。

【トランジットモールの設定に向けた検討】

- また、今後のLRTの整備に際しては、中心市街地の活性化への効果や交通機関としての競争力を十二分に確保する観点から、地理的な条件やまちづくりの方針等に即しつつ、トランジットモールの設定について積極的な検討が行われることが望ましい。この場合、商業・流通関係者や住民の参加を得た幅広い合意の形成と、道路交通対策面での関係機関・関係者間の連携が特に重要な課題となるが、地域の合意形成については、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づく「地域公共交通総合連携計画」の枠組みを活用して議論を深めることが効果的である。また、道路交通対策面については、地域での議論

や調整が円滑に進むよう、関係省庁・部局が連携を深め、必要に応じて共同で助言等を行うことが求められる。

第6節 今後の地方鉄道のあり方

- 地域の暮らしや観光、まちづくりに組み込まれた、持続可能な地方鉄道輸送の実現 -

1. 地方鉄道の現状

【輸送人員の長期逓減傾向にある地方鉄道】

○91 社158路線（平成20年4月1日時点）にのぼる我が国の地方鉄道は、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年までに利用者が約19%減少する等、利用者の長期逓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. 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^{*1()}

【地方鉄道の厳しい経営環境】

- 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、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。需要の規模等から、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。

【鉄道の廃止が地域にもたらす影響】

- 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するほか、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。

*1(この項については、平成20年1月25日の第4回鉄道部会で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」を御参照頂きたい)

【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際、沿線地域が費用及び便益等を総合考量すべく、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、国は、評価項目及び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】

- 地域がこれらの評価・検討を進める上で重要なことは、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。
- 地域が、鉄道輸送の維持の要否に係る評価・検討や合意形成を行うに当たっては、「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、国としても、右協議会の運営や連携計画の作成等につき、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。

【鉄道事業の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、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取り組む等により、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実情に応じて適切に組み合わせることで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「地域公共交通総合連携計画」の枠組みの活用が有効であり、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（「地域公共交通の活性化及び再生に関する法の一部を改正する法律」の円滑な施行）

- 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ることが必要であり、これを実現する「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律」が平成20年5月23日に国会で成立したことを踏まえ、同法の円滑な施行へ向けて、国が万全を期すことが求められる。
- 同法の改正とその円滑な施行により、事業構造の変更に当たって、鉄道事業法上の事業許可や事業基本計画の変更認可等の手続の簡素化・迅速化が図られるとともに、鉄道施設を地方公共団体が保有して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を実施することが可能となる。
- これらにより、鉄道事業者や地方自治体等の関係者が「鉄道事業再構築事業」の実施に積極的に取り組んでいくことが求められる。

- 財政的支援

- また、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、設備整備等を引き続き予算制度で重点的に支援することが必要である。

3. 地域と一体となった活性化への取組み

【コミュニティレール化等、地域と一体となった新たな取組みの必要性】

- 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、バスや福祉タクシー等と連携しながら、高齢者等の日々の移動を支え、駅の拠点性を活かして、地域の形成・発展や観光振興に寄与する等、地域の活性化に極めて大きく貢献するものである。
- 地方鉄道が、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するためには、「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、利用しやすい運行ダイヤの設定や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、地域と一体となったサービス向上を通して、地域の暮らしに組み込まれた持続可能な存在となっていくことが必要である。
- その際、特に潜在的な利用者が見込まれる地方都市近郊等の路線やその一部区間において、駅間を短縮して徒歩圏内にある駅を増やすことや、「毎時何分発車」といった覚えやすいダイヤの設定、昼間時間帯割引などの弾力的な運賃設定等の様々な取組みをパッケージにすることにより、既存の輸送のあり方を一新して、地域の輸送ニーズにきめ細かく応える「コミュニティレール化」を進めることも有効なアプローチであると考えられ、国においても、地域や事業者の創意工夫に対して適確な支援を行うことが必要である。

【観光やまちづくりの切り口】

- 地方鉄道が、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、イベントの実施や車両の改装等により、鉄道自らが観光資源となって、魅力を訴え、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る。

【地域住民との交流や心のふれあい】

- 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・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」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てていくことが大切である。このような取組みは、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。

第7節 今後の貨物鉄道のあり方

- 地球環境問題への対応に大きな役割を担う貨物鉄道輸送 -

1. 鉄道貨物輸送に求められる多面的な役割

【地球環境問題等への対応において期待される役割】

- 貨物鉄道は、中・長距離帯を中心とした物資の輸送を担い、人々の暮らしや経済活動を支えてきたが、近年、地球環境問題が深刻化する中、環境負荷の少ない大量輸送機関（CO2 排出量が営業用トラックの約 1/7）として、貨物鉄道への期待が更に高まっている。京都議定書目標達成計画においても鉄道へのモーダルシフトが位置付けられており、京都議定書目標達成に貢献することはもとより、洞爺湖サミットを控えて、ポスト京都議定書を見据えた議論が行われる中、今後、さらなるモーダルシフトが進むことにより、より一層のCO2排出量削減が進むことが期待されている。
- また、貨物輸送量が一定規模以上の荷主に対して省エネへの取組みを求める改正省エネ法（「エネルギーの使用の合理化に関する法律」）が施行されたことから、荷主企業の省エネ行動の受け皿としての期待が高まっている。

【労働力の確保のために期待される役割】

- 少子高齢化の進展に伴って若年労働力が減少する中、輸送の省力化と労働力の確保の観点から、運転士一人で 10 トントラック 65 台分の貨物を運ぶことができる鉄道貨物輸送の活用に期待が高まっている。

【地域への貢献のために期待される役割】

- 鉄道貨物輸送は、地域経済を支える産業物資や地域の生活を支える生活物資の輸送に大きな役割を果たしているが、近年、大規模工場の地方進出等に際しての輸送手段として選択されるケースが出てきており、地域への企業立地等においてもその貢献が期待される。また、こうした鉄道貨物輸送の地域への貢献に鑑み、地域の側においても、貨物鉄道ネットワークが十分機能するよう積極的に協力していくことが期待される。

【我が国の製造業等の国際競争力の強化に期待される役割】

- 近年、東アジアとの国際複合一貫輸送の増大に対応して、鉄道貨物輸送を活用したいいわゆるシー&レールサービスが展開されており、我が国の製造業等の国際競争力の強化の面からも、これらのニーズに対して適切に対応する必要がある。

2. 荷主ニーズに対応した物流サービスの提供と競争力の強化

【「JR貨物による更なる役割発揮懇談会」を活用した荷主ニーズの実現】

- 鉄道貨物輸送が、これらの多面的な役割に応えるためには、市場原理に基づいて動いている現実の物流市場において、サプライチェーンマネジメントの構築等により物流の効率化を進めている荷主から、トータルの物流サービスとして選択されなければならない。そのためには、主として鉄道機能特性を發揮できる中・長距離帯を中心に、通運事業者による集配部分を含めたトータルの鉄道貨物輸送として、荷主ニーズに対応した競争力のある物流サービスを提供していく必要がある。
- この観点から、貨物鉄道事業者（JR貨物）、通運事業者それぞれが改めて荷主の声を直接把握し、具体的な改善につなげるべく、平成19年度に国、貨物鉄道事業者、通運事業者及び荷主からなる「JR貨物による更なる役割発揮懇談会」を立ち上げ、ロットの大型化によるコスト低減ニーズや温度管理コンテナによる品質向上ニーズなど、荷主ニーズに対応した物流サービスの提供に向けた課題とその解決方を議論しているところである。引き続き、地球環境問題への対応等の社会的要請を踏まえ、荷主、通運事業者、貨物鉄道事業者の三者が連携してこれらの方策の実現を図り、鉄道貨物輸送の利用促進に向けて取り組んでいくことが重要である。

【安全・安定輸送と競争力の強化】

- また、上記懇談会の中で改めて指摘されたとおり、荷主から選択される物流サービスの実現には、安全・安定輸送の徹底による信頼性の向上と競争力の強化がその大前提となる。これらの課題については、JR貨物が、幹線部分における鉄道貨物輸送の基幹部分を担う者の使命として、自ら課題の解決に取り組むことによりその実効性を高め、荷主、通運事業者等からの信頼を向上させることが必要である。これらの取組みは、国鉄改革の目標であるJR貨物の完全民営化を目指していく上でも必須なものである。

- 安全・安定輸送の徹底

- JR貨物自らに起因するヒューマンエラーや車両故障等による輸送障害について、あらゆる努力を行い、徹底してこれを削減しなければならない。同時に、情報提供や代替輸送等、輸送障害時における対応策を通運事業者と一体となって確立するとともに、早期復旧に向けた旅客鉄道会社との適切な連携を図る等の取組みにより、信頼性を向上させることが重要である。

- 競争力の強化

- JR貨物においては、自らの経営問題にとどまらず、鉄道貨物輸送トータルの競争力の強化につながることも十分認識して徹底したコスト削減に取り組むとともに、鉄道機能特性を發揮できる中・長距離帯を中心として荷主ニーズに対応した付加価値の高い輸送を実現することや戦略的な価格設定を行うことにより、競争力の強化を図っていく必要がある。

3. 既存インフラを最大限活用するための取り組み

【関係者間における意識の共有】

- 貨物鉄道事業者が旅客鉄道事業者と共用している鉄道インフラについては、旅客鉄道事業者との関係で自ずとその利用について制約があり、鉄道貨物輸送に求められる多面的な役割に応えていくためには、いわば「限られた貴重な資源」とも言えるキャパシティを最大限に活用することが必要であり、その意識を貨物鉄道事業者、通運事業者、旅客鉄道事業者等の関係者間で共有することが重要である。

【積載率の向上と輸送枠のとりやすさの実現の両立】

- 具体的には、前述の懇談会やそれを受けて実施された国土交通省の調査において、最も輸送枠の確保が困難とされている東海道線・山陽線等においても輸送余力が存在し、その有効活用が課題であることが明らかになっていることから、積載率の向上と輸送枠のとりやすさの実現の両立を目指して、貨物鉄道事業者と通運事業者が一体となって具体的な方策を確立する必要がある。

【貨物鉄道事業者と旅客鉄道事業者との連携】

- また、ポスト京都議定書をにらんだ更なるCO₂排出量削減への貢献を果たしていくためには、荷主ニーズに対応したダイヤ設定や増発等が図られることが必要となる。その際、施設を共用する旅客鉄道事業者における保守間合いの問題等も十分踏まえつつ、その積極的な協力を得て、既存の調整ルールや合意内容等に従って貨物鉄道事業者と旅客鉄道事業者との間で十分な連携を図りながら実現していくことが望ましい。

4. 今後の戦略的なインフラ整備

- 鉄道貨物のさらなる輸送力の増強や効率的運行等のために必要なインフラ整備については、基本的には貨物鉄道事業者が行うものであり、貨物鉄道事業者自ら確固たる分析・戦略に基づきグランドデザインを描くことが求められる。右グランドデザインに基づくインフラ整備のうち、上述の多面的な役割に照らして社会的に大きく貢献すると認められる取組みについては、国・地域において

も引き続き適切な支援を検討・実施していくことが必要である。

- このような考え方にに基づき、現在、国の支援を受けて整備が進められている北九州・福岡間における貨物輸送力増強事業について着実に整備を進めるとともに、ポスト京都議定書を視野に入れた更なる貢献を目指し、主要幹線の輸送力を最大限活用するための「E & S (Effective & Speedy) 駅」等の戦略的な整備のあり方について検討を行っていくことが重要である。このような戦略的な拠点整備は、企業立地等の面から地域にも大きく貢献するものであることから、地域と一緒にした整備への取り組み方策についても検討していくべきである。

5 . 国民の理解と関心を深めるための取組み

【エコレールマークの普及・促進】

- 鉄道貨物輸送については、輸送される商品を消費する国民の目に触れる機会が少ないこともあり、ともすればその役割について理解が進まない面があるが、地球環境問題が深刻化し、少子高齢化に伴う若年労働力の減少等が進む中、地球環境問題に積極的に取り組む企業や商品を認定するエコレールマーク制度について、関係者が荷主等の協力も得ながら、より一層の普及・促進を図り、広く国民の理解と関心を深めていくことが重要である。

【鉄道貨物輸送の存在感のより一層の向上】

- また、鉄道貨物輸送に係る国や地域の支援等に対する国民の理解を得ていくためには、中・長距離帯における輸送を中心に、今まで以上に、より大きな役割を担う存在となる必要がある。そのためには、環境問題等の「追い風」に頼るだけでなく、貨物鉄道事業者、通運事業者それぞれが上述した課題に対して実効性のある対策を講じて、利用者から真に必要とされる物流サービスを実現していくことが求められる。

第4章 今後の鉄道技術・安全のあり方

技術・安全小委員会において検討

第5章 終わりに

作成中