

都市鉄道における利用者ニーズの高度化等に対応した
施設整備促進に関する検討会

中間とりまとめ
(抜粋)

平成30年2月

目次

I	はじめに	1
II	鉄道駅におけるバリアフリー化を取り巻く状況	1
1.	鉄道事業者の経営環境	1
(1)	夜間人口及び生産年齢人口の推移と予測	2
(2)	高齢者、障害者の現状	2
(3)	鉄道事業の輸送人員、営業収益、設備投資等の推移	2
(4)	鉄道事業に求められる設備投資の見通し	3
2.	バリアフリー化の進捗状況と費用負担の現状	4
(1)	鉄道駅のバリアフリー化の目標	4
(2)	支援制度の概要とバリアフリー化の実施状況	5
3.	バリアフリー化に関する情勢の変化	6
(1)	ユニバーサルデザイン 2020 行動計画等	6
(2)	バリアフリー法・交通バリアフリー基準の改正の検討	7
III	今後求められるバリアフリー化に係る費用負担のあり方	7
1.	受益者負担の検討の必要性	7
(1)	国・地方公共団体の財政状況と費用負担の実績	7
(2)	鉄道事業者による CSR としての実施について	8
(3)	沿線自治体、沿線住民等による負担について	8
(4)	利用者による負担について	9
2.	バリアフリー化による受益の内容及び費用の負担に対する考え方	9
(1)	鉄道事業者及び有識者の意見	10
(2)	消費者団体ヒアリング	10
(3)	仮想的市場評価法（CVM）による利用者の支払意思の調査	11
IV	新たな利用者負担制度の検討	12
1.	利用者負担の仕組みの方向性について	12
(1)	既存の利用者負担制度の考え方	12
(2)	高度なバリアフリーに係る利用者負担の仕組みの方向性	14

2. 新たな利用者負担制度の検討素案	14
(1) 制度の目的・趣旨	15
(2) 対象設備	15
(3) 対象旅客	16
(4) 総徴収限度額、徴収期間、透明性の確保	16
3. 新たな利用者負担制度（検討素案）に対する関係者の主な意見	16
(1) 新たな利用者負担制度の導入について（総論）	17
(2) 負担を求める範囲（対象設備・対象旅客）	18
(3) 総徴収限度額、徴収期間、利用者の納得感・透明性の確保	19
(4) 新たな料金収受に係る技術的課題等	19
(5) その他現行の補助制度との関係性等について	20
V 結語	21
参考資料	22
委員名簿	65
検討会開催状況	66

IV 新たな利用者負担制度の検討

1. 利用者負担の仕組みの方向性について

- ◆ 高度なバリアフリー化については、整備の一律の義務づけや事業者間の負担の平準化は想定していないため、再生可能エネルギー固定価格買取制度等のように、利用者全体を受益者として広く負担を求めたり、運賃・料金体系とは別途特別な負担金等を創設することは困難であると考えられる。
- ◆ したがって、空港ターミナルにおける旅客取扱施設使用料や鉄道の新線建設に係る加算運賃制度のように、受益を合理的に想定できる範囲で、高度なバリアフリー整備の負担を求めるとし、運賃・料金体系の中で、事業者の任意の判断により、運賃とは別途負担を求めることができる仕組みを検討することが適当であると考えられる。

(1) 既存の利用者負担制度の考え方

- 既存の利用者負担制度のうち、「再生可能エネルギー固定価格買取制度（FIT）」においては、再生エネルギーの買取りを事業者に義務づけており、受益が全国的に広がることから、広範囲に負担を求めている。また、費用負担の地域間・事業者間の平準化を実施するため、料金体系と切り離れた負担金制度を創設している。その他、電気通信における「ユニバーサルサービス交付金制度」のように、ユニバーサルサービスの全国的な提供を一部の事業者に義務づけ、これらの事業者のユニバーサルサービスの収支の赤字の一部について、受益する事業者に対して負担を求める制度がある。
- 一方、サービスが全国的に義務づけられておらず、かつ、環境価値のように受益が均てんするものでない場合には、主な受益は整備区域等に限定される。このような場合において、多額の費用がかかるが、整備区域等の利用者（利用し得る者等を含む）に大きな受益がある場合に、事業者の判断により、通常の運賃とは別途、受益者に負担を求めるとする例がある。
- 例えば、「空港ターミナルにおける旅客取扱施設使用料」においては、多額の費用がかかる大規模改修等について、費用と収入の便益関係を明確にするため、施設使用料を徴収可能としている。また、鉄道の新線建設に係る多額の資本費については、受益と負担の均衡を図るため、新線利用者から基本運賃とは別途、加算運賃を徴収可能としている。

【参考事例①】（サービス等の性格や義務づけにより受益が全国的なもの）

- 再生可能エネルギーの固定価格買取制度（FIT）

全国的に再生可能エネルギーの利用を促進しエネルギー安全保障の強化や環境負荷の低減を図ることが不可欠なことから、再生可能エネルギー電気の買取りを一部の電気事業者に義務づけた上で、電気事業者間の負担の平準化を図るため、費用調整のための特別の措置（納付金・交付金制度）を講じている。また、電気事業者は、再生可能エネルギーの利用の促進に伴う利益を享受する電気利用者全体に負担を求めることができることとしている。

○ 電気通信におけるユニバーサルサービス交付金制度

加入電話等、公衆電話、緊急通報といった国民生活に不可欠であるため日本全国における提供を確保すべきユニバーサルサービスについて、その提供を一部の電気通信事業者に義務づけている。これらの電気通信事業者が提供するユニバーサルサービスの収支の赤字の一部について、その提供に係る設備と接続することにより受益を得ている主要な電気通信事業者（携帯電話事業者等）に対しても負担を求める制度を創設している。なお、当該携帯電話事業者等は、その事業者の判断により負担の原資を最終利用者に転嫁している。

【参考事例②】（受益が整備範囲等に限定されるもの）

○ 空港ターミナルにおける旅客取扱施設使用料

航空旅客ターミナルビルの施設維持に要する費用は、航空事業者からの施設使用料等により賄い、旅客は運賃を通じて費用を負担しているが、大規模改修時の多額の費用については、費用と収入の便益関係を明確にするため、航空旅客が使用する施設については旅客取扱施設使用料として空港利用者から徴収可能としている。

○ 鉄道の新線建設に係る加算運賃制度

鉄道の施設維持に要する費用は、旅客は基本運賃を通じて費用を負担しているが、新線建設に係る多額の資本費については、受益と負担の均衡を図るため、新線利用者から基本運賃とは別途加算運賃を徴収可能としている。

(2) 高度なバリアフリーに係る利用者負担の仕組みの方向性

- 高度なバリアフリーについては、既存駅も含めて一律の整備を義務づけることは想定しておらず、環境価値のように受益が均てんするものでもない

ため、鉄道利用者全体を受益者として全国的に、一律に負担を求めることは利用者の理解を得ることが難しいと考えられる。

- また、費用負担の地域間・事業者間の平準化を求めるものではないため、運賃・料金体系とは別途特別な負担金等を利用者に求めることは利用者の理解を得ることが難しいと考えられる。
- したがって、空港ターミナルにおける旅客取扱施設使用料や鉄道の新線建設に係る加算運賃制度のように、受益を合理的に想定できる範囲で、高度なバリアフリー整備の負担を求めることとし、運賃・料金体系の中で、事業者の任意の判断により、運賃とは別途負担を求めることができる仕組みを検討することが適当であると考えられる。

2. 新たな利用者負担制度の検討素案

- ◆ 障害者等の最低限の物理的な鉄道アクセスの確保を大きく上回るなど、利用者の利便性、安全性及び快適性向上に著しく寄与すると認められるものを、鉄道施設の高度なバリアフリー化と位置づける。
- ◆ こうした整備に対する利用者ニーズの高まりや、ユニバーサルデザイン2020 行動計画（平成29年2月関係閣僚会議決定）等、共生社会の実現に向けた社会的要請を踏まえ、高度バリアフリー料金（仮称）を創設し、高度なバリアフリー化による利便性、安全性及び快適性の向上が合理的に想定される利用者に対し一定の負担を求めることができることとするにより、利用者全体のより一層安全で快適な移動に資する高度なバリアフリー化の早期実現を促進する。

(1) 制度の目的・趣旨

- 鉄道のバリアフリー設備については、駅の出入口からホームまでの1ルート
の段差解消をはじめ着実に進捗しているが、近年、ユニバーサルデザイン
2020 行動計画をはじめ各種政府計画において、障害者権利条約の理念や超
高齢化社会への対応、観光先進国の実現、災害に強くしなやかな国づくりな
ど様々な観点から、誰もが安全で快適に移動できるユニバーサルデザインの
街づくりの推進、バリアフリー水準の底上げに対する社会的要請が高ま
っている。
- また、利用者においても、バリアフリーやユニバーサルデザインに関するニ
ーズ・意識が高まっており、今後、高齢化の進展等に伴い、より高い水準の

ユニバーサルデザイン化の要請が更に高まることも想定される。

- このため、高度バリアフリー料金（仮称）を創設し、高度なバリアフリー化による利便性、安全性及び快適性の向上が合理的に想定される利用者に対し一定の負担を求めることができることとすることにより、利用者ニーズに応じた高度なバリアフリー化の早期実現を促進する。

(2) 対象設備

- 障害者等の最低限の物理的な鉄道アクセスの確保を大きく上回るなど、利用者の利便性、安全性及び快適性向上に著しく寄与すると認められる設備を対象とする。
- 具体的には、複数ルートや乗換えルートの段差解消、エレベーターの容量の拡大、エスカレーター・ホームドアの一層の普及等について、補助制度との関係及び高度化の内容に留意しつつ、対象とする方向で検討を行う。
- 設備の維持・更新については、バリアフリー設備の持続的な整備に資するよう、制度の整合性に留意しつつ対象とすることについて検討を行う。

(3) 対象旅客

- 対象設備により利便性、安全性及び快適性の向上が図られることが合理的に想定される者を基本とし、具体的な範囲は、利用者の納得感、技術的な課題、運賃・料金体系との整合性に留意して今後検討する。
- 例えば、高度なバリアフリー設備整備対象駅で乗降（・乗換）するなど駅毎に負担を求める方法や、一定の整備を行う路線・区間毎に負担を求める方法が考えられる。また、事業者単位で広く負担を求める方法については、運賃改定との違いを整理することが課題である。

(4) 総徴収限度額、徴収期間、透明性の確保

- 総徴収限度額は、制度の目的を踏まえ、対象設備の整備費用を超えない範囲とする。
- 料金は、対象設備による利便性、快適性の向上の対価であり、徴収期間は、設備の供用開始後から総徴収限度額の回収が終了するまでを限度とする方向で検討。
- 加算運賃等における考え方を参考とし、整備計画の段階で料金を利用者に公表するとともに、徴収開始後も一定期間毎に徴収額、充当率等を国におい

てチェックした上で公表する。

3. 新たな利用者負担制度（検討素案）に対する関係者の主な意見

- ◆ 新たな制度の方向性については、バリアフリー化に関する受益は一定程度限定的であるため、合理的に受益が想定される範囲で負担を求める方向性は妥当であり、利用者が負担を納得できる意義・説明が重要との意見があった。
- ◆ また、社会的要請を受け行う利用者の受益となる施策の迅速な実施のためには、通常の運賃改定では迅速に対応することは困難であり、現行の補助制度に加えて新たな仕組みが有効であるとの意見があった。一方、高度なバリアフリー化についても従来のバリアフリー化と同様に社会福祉施策であるため、補助制度の適用により整備すべきとの意見があった。また、設備の維持・更新については、現行の補助制度の拡充が望ましいとの意見があった。
- ◆ 負担を求める範囲（対象設備・対象旅客）については、消費者団体から、路線毎の方が日常的な鉄道利用における支払方法として自然ではないかとの意見があった。
- ◆ また、鉄道事業者からは、既に整備された駅があること、ホームドアについては路線の輸送安定性に寄与すること、駅毎の収受は技術的な課題が多いこと等から、各設備の整備計画について路線単位等でトータルで負担の対象とする方法がよいのではないかと意見があった。
- ◆ 総徴収限度額については、利用者の過度な負担増とならないよう、現行制度とのバランスに配慮すべきとの意見があった。
- ◆ このほか、複数の鉄道事業者の相互直通運転の進展や IC カードによる運賃等の徴収の範囲が拡大している中、新たな利用者負担制度の導入に当たっては、運賃・料金収受に係る運用上の課題や、システム改修に係る技術面・費用面の課題があるとの意見があった。
- ◆ また、新たな利用者負担制度の導入によって、バリアフリー化について補助制度による支援が得にくくなる等の問題が生じないよう、現行制度との整合性に留意すべきとの意見があった。

(1) 新たな利用者負担制度の導入について（総論）

- 有識者委員からは、バリアフリー化による受益は外部性の観点からみても一定程度限定的にならざるを得ないため、合理的に受益が想定される範囲で負担を求める方向性は妥当であるとの意見や、受益の定義や受益者の範

- 困についての説明、また、負担金の実額が重要であるとの意見があった。
- 消費者団体からは、利用者ニーズを受けた整備について利用者も応分の負担をすべきであり、方向性はよいが、鉄道事業者の投資内容は消費者に見えにくく理解しづらいため、利用者が負担を納得できる意義・説明が重要との意見があった。
 - 鉄道事業者からは、制度の導入に積極的な意見として次のような意見があった。
 - 短期間での実施が求められる社会的要請に伴う施策や、利用者にとって大きな受益となる施策については、現行の補助制度に加えて新たな仕組みが有効。
 - 限られた財源の中で更なるバリアフリー化を早急に進めるためには、通常の運賃改定では迅速に対応することは困難であり、新たな受益者負担制度の創設が不可欠。
 - ユニバーサルなものとして路線単位など広く負担を求めることの方が理解を得られるのではないか。
 - 料金と位置づける場合、選択の自由が無い点で従来の料金と異なる面があるが、利用者にとり費用負担の明確化が図られるのではないか。
 - 一方、制度の導入には課題があるとの意見として鉄道事業者から次のような意見があった。
 - 高度なバリアフリー化についても従来のバリアフリー化と同様に社会福祉施策であるため、補助制度の適用により整備すべき。また、設備の維持・更新については現行の補助制度の拡充が望ましい。
 - 都市部とローカル線など事業エリアが広い一方、整備を行う駅は限定的であり、特定の地域等に限定して負担を求めることは困難。
 - バリアフリー化の受益は限定的であり利用者の理解を得づらい。
 - バリアフリーの整備費用は、本来は社会全体で負担すべきものであり、利用者負担制度の導入は、利用者にとっては「値上げ」と受け止められる可能性が高いため、国が責任を持って理解を広く国民に求める必要がある。
 - 経営状況等、鉄道事業者各社の事情に拘らず公平に活用できる制度とすべき。
 - 制度の活用が困難な事業者に不公平が生じないような配慮が必要。

- 他社が導入する場合を含むシステム改修の費用負担や技術的課題、補助制度の縮小・自治体支援の減少、競争条件への影響等を懸念。

(2) 負担を求める範囲（対象設備・対象旅客）

- 消費者団体から、駅毎に整備の有無に応じて支払いの有無を設定する仕組みは日常的な鉄道利用における支払方法として馴染まず、順次乗る毎に負担金により徐々に利用しやすい路線になっていくといった自然な形がよいのではないかと意見があった。
- 鉄道事業者からは、以下の理由から、路線・区間毎や事業者毎に利用者全体から収受する方がよいのではないかと意見があった。
 - 既に整備された駅と今後整備する駅が混在しているため、路線毎の方が公平感・納得感が高いのではないかと。
 - 同じ設備でも駅毎に整備費用が大きく異なるため駅毎に負担額が変わることは利用者の納得感を得づらいのではないかと。
 - ホームドアについては路線の輸送安定性に寄与することから路線毎の方が納得が得られやすいのではないかと。
 - 駅毎の収受は技術的な課題が多いのではないかと。
 - 受益の範囲を広く柔軟に捉えるのであれば、事業者毎に収受するという考え方もあるのではないかと。
- 対象設備については、整備条件が整った路線単位等で整備することが考えられるホームドアについては制度を適用しやすいとの意見のほか、エレベーター、エスカレーター、ホームドア（駅の構造や利用者数等に応じ固定柵、センサー等の転落防止設備を含む。）等を路線単位等でトータルで負担の対象とする方がよいのではないかと意見があった。
- 更新については、今後の更新費の増大を踏まえ対象とすることが望ましいが、高度化の内容について検討が必要との意見があった。

(3) 総徴収限度額、徴収期間、利用者の納得感・透明性の確保

- 総徴収限度額については、利用者の過度な負担増とならないよう、現行制度とのバランスに配慮すべきであり、事業費のうち補助対象経費の事業者負担分を上限とすべきとの意見がある一方、補助対象となっていない支障物移転工事費等も対象とすべきとの意見もあった。

- 徴収期間については、路線毎に収受する場合、全ての施設の供用開始後からの収受とすると受益と負担のタイムラグが大きいのではないかとの意見があった。
- 透明性の確保については、検討素案の内容（加算運賃制度を参考に、整備計画・料金を利用者に公表するとともに、一定期間毎に徴収額、充当率等を公表）を実施すべきとの意見等があった。
- また、受益と負担の納得感については、バリアフリー化により駅の中だけでなくまちとのつながりの部分もよくなるということや、デザイン・使いやすさの向上などバリアフリーを機に成熟した良いまちになったと実感を持ってもらうことが重要との意見があった。

(4) 新たな料金収受に係る技術的課題等

- 鉄道事業者から、新たな料金の収受に当たっては、駅毎か路線毎か等の負担を求める範囲のほか、磁気乗車券/IC 乗車券、定期/定期外といった収受方法に応じ、運賃・料金収受に係る運用上の課題や、システム改修に係る技術的な課題があるとの指摘があった。

【主な技術的課題等】

- Suica 等の現行の IC 乗車券は、運賃のみを収受する仕組みとなっているため、運賃と料金を同時に収受する仕組みの開発及びそれに伴う自動改札機、券売機等の改修が必要となる。
- Suica 等の現行の IC 乗車券は、乗車駅から降車駅までの経路が複数ある場合、最も安い経路の運賃を収受する仕組みとなっている。このため、料金の上乗せ後において最も安い経路となっていなければ新たな料金の収受ができない等の課題がある。
- 新たな料金を駅ごとに収受する場合、整備対象駅（A 駅）が手前にあるケースでは、その駅より遠い駅（B 駅）までに要する費用が安価となる可能性があり、B 駅までの切符で A 駅で途中下車する場合の対応が課題である。
- 徴収期間について、年度途中の場合であっても総徴収限度額の回収終了までを限度とすることには、技術的な課題がある。
- また、システム改修には相当の期間や費用がかかるため、システム改修をタイムリーにできず、個別のバリアフリー施設の整備毎に徴収の開始・終了を

行うことは現実的でないとの意見があった。さらに、相互直通運転等を行っている場合自社が制度を適用しなくても改修が必要となるなど他社が導入する場合も含めた費用負担の問題や、システム自体への負荷が過大となることを懸念する意見もあった。

- 一方、システムの複雑さや改修頻度は制度設計や収受範囲等にもよることや、システム上の問題が新たな制度の導入に制約を与えるべきではないとの指摘もあったことから、引き続き関係者間で検討を深度化する必要がある。

(5) その他現行の補助制度との関係性等について

- 制度の活用については、民間企業の設備投資や資金調達の実性は尊重されるべきであり、任意に活用できる制度とすべきとの意見が多かった。
- 新たな利用者負担制度の導入によって、バリアフリー化について国・地方公共団体の支援が得にくくなる等の問題が生じないように、現行制度との整合性に留意すべきとの意見があった。
- また、現行補助制度について、地方公共団体の補助金の上限や費用負担に消極的な地方公共団体、協議の長期化等について国から地方公共団体への働きかけを引き続き行うことが必要であるとの意見や、施工期間確保のため交付決定時期の前倒しができないかとの意見があった。
- その他、利用者負担制度はシステム改修や運用面で多々困難があり、制度を利用できない事業者が出るのが想定される。事業者において確実な財源確保の方策が整わない中で、設備整備の目標を掲げて財源確保の責務を負わせることのないようにするべきとの意見があった。