

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

～ネットワークとサービスの充実に向けて直ちに具体化を図るべき施策～

第1章 検討の前提

1. ネットワークとサービスの現状に関する基本的な認識

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、利用者の基本的なニーズに応えられるネットワークを構築し、世界的に見ても高い水準の安全性や運行頻度等による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更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して、現在のネットワークとサービスを引き続き充実することにより、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他のモードとも十分に連携しながらシームレスな輸送を提供する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、輸送の安全の徹底を前提とした上でネットワークとサービスの充実を通じて利便性を向上させ、利用の拡大を図っていくことが求められている。

2. 本中間とりまとめの位置付け

鉄道部会では、1. で述べた基本的な認識を踏まえ、それらに対応した具体的な検討項目を整理した上で、個々の検討項目に関する詳細な検討・議論を行ってきたところである。

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訂・変更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、具体化のための企画立案に向け行政当局において直ちに作業に着手すべきと考えられる施策については、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 ネットワークとサービスの充実に向けた課題と直ちに具体化を図るべき施策

1. 幹線鉄道のネットワークとサービスの充実

(1) 現状の評価と課題

広域的な公共交通ネットワークの中で重要性を増す在来幹線鉄道の役割

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、広域的な公共交通ネットワークを構成する鉄道、自動車、航空などのモードがそれぞれの特性を發揮しながら競争と役割分担を図り、全体とし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、在来幹線鉄道ネットワークには、高齢者などの移動制約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、利便性の向上を通じた利用の拡大により、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。在来幹線鉄道が他モードとの競争と役割分担の中で引き続き利用者のニーズに応えていく上では、安全輸送はもとより安定運行の確保のための環境整備に努めながら、表定速度や最高速度の引き上げ等の高速化により速達性の向上を図っていくことが必要である。

在来幹線鉄道の高速化事業を効果的かつ迅速に実施するための仕組みを導入すべき必要性

在来幹線鉄道の高速化には、施設改良に伴う大規模な投資を要するため、国と地方自治体が協調して補助を行う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。また、国、地方自治体ともに財政事情が厳しいことから、事業化後の進捗にも時間を要することが多い。

このため、高速化を進展させる上では、地方自治体をはじめとする沿線地域の関係者が連携して鉄道事業者が事業を実施しやすくなるようにするための環境整備や支援手法の多様化を図りながら、事業を迅速かつ効果的に実施するための仕組みを導入することが課題となっている。

(2) 直ちに具体化を図るべき施策

高速化のボトルネックとなっている要因に関する調査

曲線の多い線形など現状において高速化のボトルネックとなっている要因や、既存施設、未完成の施設の改良、活用等によりその解消を図る方策について全国規模で調査を行い、その分析・比較結果に基づいて、部分的な施設整備を先行させることにより早期に高速化を実現することができる路線・区間について把握するべきである。

なお、当該調査の実施にあたっては、高速化事業の推進に意欲的な地方自治体の参加を得ることが望ましい。

高速化効果の早期確保に資する施設の先行的整備の促進

曲線改良、軌道強化、行き違い施設の整備など、路線全体の構想に先立って実施することにより高速化効果の早期確保につながる施設の先行的整備を促進することとし、国と地方自治体が協調して鉄道事業者に対して支援を行う制度のあり方について具体的な検討を進めるべきである。

高速化効果の確保に即効性のある次世代型高速省エネ車両の導入等の促進

施設整備を伴わないものの、高速化効果の確保に即効性のある次世代型高速省エネ車両の導入等を促進することとし、国と地方自治体が協調して鉄道事業者に対して支援を行う制度のあり方について具体的な検討を進めるべきである。

他分野の施策との連携

高速化による沿線地域への波及効果を十分に発揮させる観点から、地

域振興に関連する他分野の施策とも積極的な連携を図るべきである。

2. 都市鉄道のネットワークとサービスの充実

(1) 現状の評価と課題

都市鉄道ネットワークの更なる充実の必要性

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についてその有効活用を図りながら、空港アクセス鉄道、速達性向上に資する連絡線や乗継円滑化に資する乗換駅・拠点駅の整備を通じてシームレスで利便性の高いものとするにより、ネットワーク機能を更に強化していくことが重要な課題となっている。

都市鉄道におけるサービスの質的向上の必要性

都市鉄道においては、長年にわたり大きな課題とされてきたピーク時間帯の混雑の緩和が着実に進みつつある一方で、サービス全般について質的な向上を求めるニーズが高まりつつある。

このため、今後においては、ピーク時間帯の前後や夜間などの混雑についても新たに対応を検討していくことや、輸送障害が発生した場合において利用者に提供する情報を充実させることなどを通じ、利用者の期待に添えていくことが必要である。

また、鉄道事業者による意欲的なサービス向上施策を促進するに際し、利用者の多様なニーズが各社の取組に一層的確に反映されることに資するよう、国が自ら利用者の評価や意見を直接収集し、分析することが望ましい。

鉄道事業における資金需要の特性と安定的な資金を確保すべき必要性

混雑緩和のための輸送力増強やバリアフリー化などに伴う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、従来これらは政策投資銀行による政策融資制度の対象とされてきたところであるが、平成20年10月に予定されている同行の民営化後は貸出条件が変更されることが予想される。これに伴い、新規事業や継続案件への影響も懸念されるが、引き続き、完全民営化後も含め、都市鉄道における公益性が極めて高いプロジェクトについては、同様の事情が当てはまる貨物鉄道及び地方鉄道の整備などと同じく、長期・低利による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。

(2) 直ちに具体化を図るべき施策

都市鉄道利便増進事業などの推進

都市鉄道ネットワークの更なる充実を図るため、都市鉄道利便増進事業などを活用しつつ、着実に整備を進めるべきである。そのためにも、鉄道整備等基礎調査の積極的活用などにより、鉄道整備のあり方を検討しつつ鉄道事業者や関係地方自治体などの意向を適切に把握し、事業化の可能性について検討を進めるべきである。

都市鉄道における利用者満足度調査の導入

鉄道事業者各社が提供しているサービスに対する利用者の評価や意見を正確に把握し、行政における施策の企画立案に反映させることを目的として、サービス水準に関する事業者別や路線別等のデータも提供しながら都市鉄道について定期的に利用者満足度を調査することとし、このための仕組みについて具体的な検討を進めるべきである。

都市鉄道における輸送障害発生時の情報提供体制の高度化

悪天候や事故などにより輸送障害が発生した場合における利用者への情報提供について、都市鉄道ネットワークの全体にわたり復旧見通しや他社路線を含めた代替ルートなども迅速に案内できる体制を都市圏ごとに整備するなどして高度化を図っていくこととし、このための具体的な検討を進めるべきである。

鉄道事業における安定的な資金の確保

政策投資銀行の民営化が行われる平成20年10月から完全民営化までの移行期間中においては、同行に対する財政投融资資金の貸付など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、長期・低利による安定的な事業資金の供給の継続を確保するよう努めるべきである。

また、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、完全民営化後も含め、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。

3. 地方鉄道のネットワークとサービスの維持・活性化

(1) 現状の評価と課題

厳しさを増す地方鉄道の経営環境

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

行などに伴って地方鉄道の経営を取り巻く環境は厳しさを増しつつある。

これに対応し、鉄道事業者においても従業員数の削減をはじめとする合理化策を進めているが、安全運行のために不可欠な技術の継承への懸念さえ生じるなどそのような努力も限界に近づきつつあり、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。

沿線の地方自治体や住民などによる主体的な取組を促すための環境整備の必要性

で述べたような状況の中にあって、地方鉄道の維持・活性化を実現していくためには、路線毎の運営形態・条件等をも踏まえながら、地方自治体、住民、観光関係団体、NPO、沿線立地企業など、沿線地域の様々な関係者が、それぞれの能力や特性を活かして相互に連携しながら、鉄道事業者と一体となって創意工夫に基づく取組を展開していくことが必要不可欠となっている。

この場合、本年5月18日に成立した「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（以下「連携計画」という。）の制度を効果的に活用することが有効であり、国においてはこれを支援していくことが必要である。また、併せて、沿線自治体において、鉄道利用の促進に資するまちづくり施策の展開を図っていくことが重要である。

（２）直ちに具体化を図るべき施策

地方自治体による鉄道施設の保有などの取組を活発化させるための支援

沿線の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、地方自治体が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具体的な検討を進めるべきである。

地方自治体が必要と考えるサービス水準を実現するための制度の創設
地方鉄道における鉄道サービスのあり方について、地方自治体や住民などの関係者による主体的な取組を促す観点から、地方自治体において、住民などの要望に基づいて必要と考えるサービス水準を想定し、鉄道事業者との合意を前提として双方の役割分担によりそれを実現するこ

とができる制度の創設について具体的な検討を進めるべきである。

鉄道事業者、地方自治体、住民などが連携して行う取組に対する総合的かつ重点的な支援

現行の鉄道軌道近代化設備整備費補助制度においては、赤字の鉄道事業者が行う安全性・利便性の向上のための施設・設備の整備に対して補助を行ってきたところであるが、今後は、まちづくりや地域活性化、観光振興、地球温暖化対策等と連携しながら沿線地域の様々な主体が一体となって鉄道の維持・活性化を図ろうとする意欲的な取組を対象とする支援を目的とすることとし、このような観点から、沿線の地方自治体、住民などと鉄道事業者が連携して策定した連携計画に基づく取組に対して、まちづくり等の施策と連携して重点的な支援を行うことができる補助制度に移行させる方向で具体的な検討を進めるべきである。

この場合、鉄道の利用促進に資するソフト面の取組なども促進する仕組みとすべきであり、また、関係者による意欲的な取組のインセンティブを阻害することとなっている、現行制度の鉄道の経営状況に係る要件を見直す方向で検討を進めるべきである。

なお、住民、観光関係団体、NPO、沿線立地企業などの様々な主体の参加を得て積極的な支援や利用促進を展開しようとする地方自治体に対する財政支援制度の充実についても具体的な検討を進めるべきである。

情報・ノウハウの共有の推進

鉄道の利用促進の先行事例等に関する情報・ノウハウを収集・整理し、地方自治体をはじめとする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) 現状の評価と課題

バリアフリー新法に基づく整備目標の達成に向けた取組を優先的に進めるべき必要性

鉄道駅のバリアフリー化は、平成18年に成立した「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（以下「バリアフリー新法」という。）に基づく基本方針に定められた整備目標に従って進められている。この整備目標として平成22年までに1日あたり利用者数が5,000人以上の駅については原則として全てバリアフリー化すべきとさ

れているところであり、今後はまずは、この目標の達成に向けた取組を優先的に進めていく必要がある。

また、加えて、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、1日あたり利用者数が5,000人未満の駅についても、高齢者の利用が多いなどそ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ものについては、バリアフリー化を進めていくべきと考えられる。このため、これまでにおいても、5,000人未満の駅であってもバリアフリー新法に基づき市町村が策定した移動円滑化基本構想の下で事業が行われる場合等に支援を行ってきたところである。

なお、バリアフリー化の効果を十分に発揮させる観点からは、鉄道事業者が駅構内等で改集札、精算、各種案内等に係る新たな機器を導入する場合にはそれらを全ての利用者にとって使いやすい仕様とするよう努めることも重要である。また、移動制約者による鉄道利用に際して他の利用者から協力や支援を得やすくするための環境整備を進めることが望ましい。

ホーム上の抜本的安全対策の必要性

我が国の鉄道ではホームからの転落やホーム上での列車との接触により、年間約350人の死傷者が発生しており、運転事故件数で見ると、転落・接触によるもの（自殺を除く）が全体の2割弱を占めているなど、全ての利用者が安心して鉄道を利用できるようにするためには、転落や列車との接触を防止してホーム上の安全を確保していくことも重要な課題となっている。

このため、これまでは専ら列車の自動運転等を安全かつ円滑に行うための補助的な設備と位置付けられてきたホームドア・可動式ホーム柵について、その活用を図ることとし、利用者への協力の呼びかけなどの手法と併せて総合的な対策を講じていくことが望ましい。

(2) 直ちに具体化を図るべき施策

1日あたり利用者数が5,000人以上でエレベーターなどの設置が困難な駅における設置スペースの確保・代替設備の導入

今後は、立地条件などにより、標準的な工法ではエレベーターなどの設置が困難な駅に関して、地方自治体と適切に連携しながら、最新の技術的知見に基づいて、設置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。

1日あたり利用者数が5,000人未満の駅におけるバリアフリー化の推進

今後は、1日あたり利用者数 5,000 人未満の駅においても、高齢者の利用実態その他の駅の状況を含む地域の実情にかんがみバリアフリー化の必要性が高く、地元の協力が得られる場合などについては、バリアフリー化を推進するべきである。

ホームドア・可動式ホーム柵整備の促進

ホームドア・可動式ホーム柵の普及を図っていく上では、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、停車時間が長くなることに伴い所要時間が増加したり、混雑の激しい駅ではホーム上がより混雑し旅客流動の安全性に支障が生じるおそれも懸念されることなど、解決すべき問題点も残されているため、当面は鉄道事業者に対して、ホームドア・可動式ホーム柵の整備を^{しょうよう}奨励するとともに、普及のペースを早めることができるよう、国の支援のあり方について具体的な検討を行うとともに、仕様の標準化や普及に資する技術の開発などを進めるべきである。

第 3 章 今後に向けた考え方

1. 直ちに具体化を図るべき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公共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することが重要であり、第2章で提示した直ちに具体化を図るべき施策について予算要求や制度改正などに向けて更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、主として直ちに具体化を図るべき施策に焦点を当てながらこれまでの審議結果を整理しているところであり、今後、当部会として、これら施策の具体化に向けた行政による検討の動向についても適宜報告を求め、必要に応じ助言などを行っていくこととする。

並行して、これら施策に係るものも含めた検討課題の全般について検討・審議を深めていくこととし、本年秋以降に予定する最終報告では、2010年代を見据えて我が国の鉄道が進むべき方向について幅広く提言を行うこととする。

なお、環境問題への対応の観点から貨物鉄道に関する諸課題について検討・審議を進めるにあたっては、交通政策審議会交通体系分科会環境部会における検討・審議と適切に連携を図りながら、鉄道部会としては貨物鉄道に固有の課題に焦点を当てた対応をとっていくこととする。