

<第5回 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>

今後求められるバリアフリー化の推進に資する 利用者負担制度の方向性について

1. これまでの議論のまとめ	1
2. 利用者負担制度における受益と負担の関係等の整理	4
3. 高度なバリアフリー化に係る利用者負担制度の方向性	6
4. 高度バリアフリー料金（仮称）の創設について（素案）	7
5. 現行制度との整理等について	8

主な意見等

 鉄道駅の
バリアフ
リー化をと
りまく状況

- ① 鉄道事業者の今後の経営環境については、安全運行のための恒常的な設備投資に加えバリアフリー設備の新設・維持・更新コストの増大が見込まれる一方、人口減少により長期的には運賃収入の拡大が見込めないことなどから、厳しくなりつつあり、既に人口減少局面を迎えている関東以外では関東と比べ厳しい状況にある。
- ② バリアフリー化については、国、地方自治体、鉄道事業者が1/3ずつ負担することを基本とした現行の補助制度により1ルートの段差解消をはじめ着実に整備が進捗しているが、経営環境と同様地域差もみられる。また、地方自治体の財政状況が厳しいこと等により鉄道事業者の負担が1/3を超える場合がある。
- ③ 昨今では、東京パラリンピック等を契機とした一層高度なバリアフリー化への要請が高まりつつあるが、事業者、国、地方自治体がそれぞれ制約を抱える中で、今後のバリアフリー化のニーズに対応するためには費用負担について新たな選択肢を作っていく必要があるのではないかと。

 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
について

- ① バリアフリー化については、直接的、定量的に収益に結びつかないほか、投資市場での評価が困難であり、大規模な投資の場合、株主などの納得を得られにくい。CSR・企業努力の中で進めていく場合、整備速度が遅くなってしまう課題があり、受益者負担の検討が必要。
- ② 受益者負担について、宅地開発と一体的に行われた新線建設や新駅設置など、沿線地域への受益が比較的多いものについては、沿線自治体・沿線住民・開発者が負担している事例があるが、バリアフリー化が沿線の路線価の向上に寄与するとは必ずしも言えないところがあり、利用者のニーズの高度化に対応した整備のための利用者負担の検討が必要。
- ③ FITやユニバーサルサービスなど、社会的合意、公益があって、皆で負担してもらうものについては税金的に、新線加算のように特定の者に便益が生じるものは料金に近い形で負担してもらうのが、社会的に安定したシステムになると考えられる。
- ④ 利用者負担には、環境価値のように受益が利用者に均一に行き渡るため利用者全体で負担するケース、受益者は一部だが全体で負担するケース、直接の受益者である利用者のみが負担するケースなど、色々なパターンがみられるが、受益者・利用者・費用負担の関係をどのように考えるか整理することが重要。

これまでの議論のまとめ② 事業者ヒアリング

	主な意見等
今後迅速にバリアフリー化を進める上での課題・改善すべき事項	<ul style="list-style-type: none"> ① 地方自治体の補助金の上限や費用負担に消極的な地方自治体、協議の長期化等について <u>国から地方自治体への働きかけを引き続き行う</u>ことが必要。また、<u>施工期間確保のため交付決定時期の前倒し</u>ができないか。 ② 今後のバリアフリー化についても三位一体の原則に基づく <u>確実な予算採択</u>が必要。 ③ ニーズの高度化や設備量の増加に伴う維持・更新費の増大を踏まえ、今後の <u>新設・維持・更新費の負担について鉄道事業者の収益に与える影響を緩和する仕組み</u>や <u>現行の補助制度の対象範囲の見直し</u>ができないか。
新たな利用者負担制度の有効性と課題について	<ul style="list-style-type: none"> ① <u>社会的に整備が求められるものの受益者が限られるものの負担については公が一定の役割を果たすべき</u>であり今後も三位一体の仕組みで進めていくべき。また、財源以外にも多くの課題がある。 ② バリアフリー化は社会福祉施策であり三位一体の費用負担が基本である。 ③ <u>短期間での実施が求められる社会的要請に伴う施策や、お客様にとって大きな受益となる施策</u>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。 ④ 限られた財源の中更なるバリアフリー化を進めるためには、<u>通常の運賃改定では迅速に対応することは困難</u>であり、新たな受益者負担制度の創設が不可欠。 ⑤ <u>バリアフリーとホームドアはいずれも、利用者への受益と、障害者等の移動円滑化や安全といった公共的な部分が両方ある</u>ため、補助と受益者負担とあわせて三位一体で整備を進めることが一番理想的と考える。 ⑥ 利用者負担の仕組みを創設することは、交通政策基本法に記載された国民等が交通施策に主体的に取り組むとの趣旨に合致し、課題がクリアされれば、利用者負担の考え方は、各社の置かれた状況次第では有効な施策となり得る。 ⑦ <u>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</u>すべき。また、<u>利用者の納得感</u>を得るために、<u>負担金の施設整備への充当について透明性を確保</u>すべき。 ⑧ 民間企業の設備投資や資金調達の自主性は尊重されるべきであり、<u>任意に活用できる制度とすべき</u>。

	主な意見等
利用者負担における受益と負担の考え方について（事業者ヒアリング）	<ul style="list-style-type: none"> ①エレベーターは輸送力が大きくないので受益者が限られる。ホームドアも殆ど転落リスクのない方に受益があるとは言えないのではないか。 ②特定駅のバリアフリーの受益はエレベーター等の施設に特定されるため、<u>他の駅の利用者に負担を求めるのは受益と負担が一致しないのではないか。整備する駅が少ない場合、路線全体などでの負担を求める場合丁寧な説明が必要</u>になるのではないか。<u>事業エリアが広い場合、受益と負担が一致しない場合が多くなる</u>のではないか。 ③バリアフリーは<u>ユニバーサルなものとして広い範囲で負担を求めることに理解を得られる</u>のではないか。
利用者負担における受益と負担の考え方について（有識者委員）	<ul style="list-style-type: none"> ① <u>高齢者や観光客増加等により利用者</u>と<u>受益者のずれが縮小</u>しており、今後も重なりが大きくなるのではないか。 ②使わなくても受益があるという考え方があるのではないか。例えば<u>日常的に利用しないバリアフリー設備にも、体調が悪いとき等には利用できるといった受益（オプションバリュー）</u>があるのではないか。 ③ある瞬間の受益と負担の関係のみならず、若い人は<u>いずれ高齢者になること</u>や、<u>重い荷物を持つ必要が生じた際にも外出したくなること</u>なども含め、<u>時間軸を広げて検討</u>してもよいのではないか。
消費者団体ヒアリング	<ul style="list-style-type: none"> ①バリアフリー化の費用については、<u>事業者、国・自治体、利用者の三者が応分に負担すべきとの意見が一番多く、必要性の高まりにあわせ利用者も広く薄く負担してもいい</u>のではないか、また、<u>多少でも負担することで心のバリアフリーへの理解が進む</u>のではないかという意見もあり、<u>利用者のニーズの高い施設整備の推進に対する負担には一定程度の理解</u>があることがわかった。 ②<u>バリアフリー化の費用を運賃に埋没させず分離して、利用者</u>に<u>目的・負担の見える化</u>をして頂きたい。それが利用者の納得感にもつながるのではないか。<u>HP等で用途が公表され、その内容が第三者などによるチェックがされていることが望ましい</u>のではないか。 ③ユニバーサルデザインとの関係を含め、<u>対象者や必要な設備などを明確にし、有限で貴重な資源を優先的かつ効率的に使う必要</u>がある。

利用者負担制度における受益と負担の関係等の整理①

利用者負担制度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買取制度は、全国的に同エネルギーの利用を促進し電気の安定供給等を図ることが不可欠なことから電気事業者に買取りを義務づけた上で、安定供給等の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。
- また、ユニバーサルサービス制度は、全国あまねく提供することが不可欠なユニバーサルサービスの提供をNTT東西に義務づけ、その主要な受益者といえるIP電話・携帯電話等の競争事業者に負担を求めることとし、当該競争事業者は、同サービスの受益者でもある利用者に転嫁できることとしている。

	制度の趣旨、負担を求める根拠	受益の内容 【均てん性】	受益者・利用者	負担者	受益者、利用者、負担者の関係
①再生可能エネルギー固定価格買取制度	<ul style="list-style-type: none"> ○電気の安定供給等のため再生可能エネルギーの利用促進が必要。 ○このため<u>電気事業者に再生可能エネルギーの買取を義務付け</u>。 ○<u>電気事業者間の負担の平準化を実施するため費用調整のための特別の措置（納付金・交付金制度）</u>を講じている。 ○電気事業者は安定供給等の<u>受益者である電気利用者に転嫁可能（賦課金）</u>。 	電気の安定供給（石油高騰時の電気料金の高騰緩和等）及び環境負荷低減【全国的】	電気利用者 ※ 1	電気利用者（利用量に応じ） ※ 2	電気利用者 = 受 = 負 ※ 1・2
②ユニバーサルサービス制度	<ul style="list-style-type: none"> ○加入電話、公衆電話、緊急通報等は全国で提供されるべきユニバーサルサービス ○このため、<u>NTT東西に高コスト地域も含めて同サービス提供を義務づけ</u> ○携帯電話等の普及により同サービスの収支が赤字となるおそれが生じたため、<u>同サービスを活用している主要な携帯電話会社等に赤字を補填するための特別の負担</u>を求める制度を創設 ○携帯電話会社等は<u>利用者に転嫁可能（※）</u>。 ※<u>負担を求める根拠：ユニバーサルサービスの受益者でもあり、また、携帯電話等の算入により安価な通話料金を享受</u> 	日本全国での必要最低限の通信確保（加入電話、公衆電話、緊急通報）【全国的】	全国どこでもサービスを利用し得るという意味で国民全体が潜在的利用者・受益者	ユニバーサルサービス設備に接続している通信事業者のサービス利用者 ※ 2	ユニバーサルサービス利用者 ≤ サービスを利用し得る国民全体 = 受 > 負 ※ 2

※ 1 環境負荷低減については国民全体が受益者

※ 2 事業者が転嫁した場合

利用者負担制度における受益と負担の関係等の整理②

利用者負担制度②（受益が整備範囲等に限定されるもの）

- 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、公共事業であるが特別な負担を一律に求める例（④⑤）や、受益と負担の明確化・均衡の観点から、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ことができるとする例がある（③⑥）。

	制度の趣旨、負担を求める根拠	受益の内容 【均てん性】	受益者・利用者	受益者、利用者、 負担者の関係
③ 空港ターミナルにおける旅客施設使用料	<ul style="list-style-type: none"> ○ 空港の施設維持に要する費用は、航空事業者からの着陸料等により賄い、旅客は運賃を通じて費用を負担。 ○ 大規模改修時の多額の費用については、受益と負担の明確化のため施設使用料として徴収可能としている。 	旅客サービス向上 【整備空港内】	空港利用者（ 設備を利用しない空港利用者を含む ）	設備利用者 \leq 空港利用者 = 受 = 負
④ 下水道建設における受益者負担金	<ul style="list-style-type: none"> ○ 下水道整備には多額の費用を要するところ、整備地区の土地所有者は、（自らの土地について下水道に未接続の場合においても）地区全体として生活環境が改善し資産価値が増加することから、使用料（※）とは別途、受益者負担金を徴収。 ※維持管理については、汚水は下水道使用料、雨水は市町村費で賄っている。 	生活環境の改善、資産価値の増加 【整備地区内】	整備地区内の土地所有者（ 未接続者を含む ）	下水道利用者 \leq 整備地区内の土地所有者 = 受 = 負
⑤ 道路整備財源（高速道路料金）	<ul style="list-style-type: none"> ○ 限られた財源の中で早期に道路整備を行うことを目的とした制度 ○ 道路建設等に係る費用を借り入れ、供用後に料金を徴収することによって当該借入金の償還に充てることが基本的枠組み 	高速道路サービス 【整備区間】	高速道路の利用者	高速道路利用者 = 受 = 負
⑥ 加算運賃制度	<ul style="list-style-type: none"> ○ 新線建設に係る多額の資本費について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。 	鉄道サービス 【新線区間】	新線利用者	新線利用者 = 受 = 負
⑦ 特定都市鉄道整備積立金制度	<ul style="list-style-type: none"> ○ 大規模な輸送力増強を行う場合、供用開始後の急激な減価償却費及び運賃上昇が負担となる。 ○ これを回避して事業の促進を図るため、当該事業により将来受益が見込まれる利用者から運賃を前取りし、事業者・利用者の負担を平準化するもの。 	輸送力増強、混雑緩和等 【整備区間及び関連区間】	整備区間及び関連区間を 将来利用する可能性のある鉄道利用者	整備区間・関連区間の利用者 \equiv 利用が見込まれる者 = 受 = 負

高度なバリアフリー化に係る利用者負担制度の方向性

バリアフリー化による受益の範囲について

- バリアフリー化による受益者を最も限定的に見れば、エレベーター等については設備を利用した者、ホームドアについては当該ホームを利用した者が受益者となる。
- しかしながら、設備を利用し得る（利用を排除されない）という意味での受益を含めれば、高度なバリアフリー化がされた駅利用者全体が受益者。（ホームドア：遅延防止の波及効果を含めれば更に拡大。）
- 更に、全国的に整備を行う前提であれば、転居・旅行時にも利用し得るなど、長期的にみれば全ての鉄道利用者に一定の受益を想定可能。ただし、「環境負荷の低減」のように全国に波及するものではない。
- なお、今後、高齢化の進展等に伴い、受益者の拡大が想定される。

高度なバリアフリー化に係る新たな利用者負担の仕組みの方向性について

- 利用者負担制度①（FIT・ユニバーサルサービス）は、一律の実施を前提として、費用負担の地域間・事業者間の平準化を実施するために、料金体系と切り離した特別な負担金を創設。
- 一方、高度なバリアフリーについて、一律の整備（全駅の整備の義務づけ）や費用負担の地域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創設することは困難。
- また、環境価値のようにその性格上受益が全国に均てんするものではないため、鉄道利用者全体を長期的な受益者とみなして広く負担を求めるためには、一律の整備が前提となるのではないか。



- 利用者負担制度②と同様、高度なバリアフリー整備について合理的に受益を想定できる範囲で負担を求めるべきではないか。また、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はないか。

趣旨・概要

- 鉄道駅のバリアフリー化について、より一層高度なバリアフリー化に対する利用者ニーズが高まっているが、バリアフリー化は鉄道事業者の収益の向上に必ずしもつながるものではないため、高度なバリアフリーによる利便性、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一定の負担を求めることにより、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。

	案	考え方・備考
対象設備	複数ルート・乗換えルートの段差解消、エレベーターの容量の拡大、ホームドアの整備等 ※ 1	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
対象旅客	対象設備が整備された駅（高度バリアフリー化駅）の利用者等 ※ 1・2	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
総徴収限度額	総徴収額は、対象設備の整備費用を超えない範囲	目的は整備費用の確保であり、鉄道事業者の利益とならないことを担保
徴収期間	設備の供用開始後、総徴収限度額の回収が終了するまで	料金は、対象設備による利便性、快適性の向上の対価
透明性の確保	整備計画・料金を利用者に公表 一定期間毎に徴収額、充当率等を公表	加算運賃等における考え方を参考とする

※ 1 CVM調査（仮想市場調査）を踏まえ検討 ⇒ 資料 2 参照

※ 2 定期、IC、切符による收受方法等の課題も踏まえ検討 ⇒ 参考資料 2 参照

現行制度との整理等について

バリアフリー法に基づく国・自治体の責務と従来の取組み

- バリアフリー法に基づき、国は「移動等円滑化を促進するために必要な資金の確保その他の措置」を、地方公共団体は国の施策に準じて必要な措置を講ずるよう努めることとされている。
- 交通バリアフリー法制定以来、障害者等が安全かつ円滑に鉄道を利用するために最低限必要なアクセス手段等の確保を図るため、1 / 3 補助の仕組みにより従来のバリアフリー化(※)を促進、着実に整備が進捗。※ 1ルート¹の段差解消、障害者対応型トイレ、内方線付き点状ブロックによる転落防止等

昨今の社会的要請の高度化等の情勢変化

- 一方、昨今では、東京パラリンピック等を契機とした一層高度なバリアフリー化(※)への要請が高まりつつあるが、これらは従来のバリアフリー化を超えたユニバーサルデザインの側面が大きい。
 - ※複数ルート・乗換えルートの段差解消やエレベーターの容量拡大、ホームドアによる転落防止など
 - エレベーターの容量の拡大：通勤客、ベビーカー、観光客等による設備の利用の増加にも対応
 - 複数ルート・乗換えルートの段差解消：利用者の利便性向上にも著しく寄与
 - ホームドア：利用者全体のホーム上の安全・安心の向上（転落事故の過半は酔客等）や、輸送障害の減少にも資する
- また、今後、高齢化率の上昇等に伴い、エスカレーターを含めて整備の必要性が高まることも想定される。

今後の補助制度・新たな利用者負担制度についての検討の方向性（案）

- 従来のバリアフリー化については、引き続き補助制度により整備を促進するとともに、高度なバリアフリー化については、その性格を踏まえ、利用者に一定の負担を求めることができる仕組みを創設することについて、補助制度との関係を含め今後検討。