

都市鉄道等の利用者の利便の増進に関する基本方針（案）

我が国においては、三大都市圏その他政令指定都市を中心とした大都市圏が形成されており、その社会経済活動は、我が国の活力の源泉となっている。その中で、我が国の都市鉄道は、世界に類を見ない規模及び頻度で利用されており、都市の社会経済活動を支える上で大きな役割を果たしている。

これらの都市鉄道のネットワークについては、相当程度拡充されてきており、今後は、そのネットワークを活用した都市鉄道施設の整備等を促進することにより、都市鉄道等の利用者の利便を増進し、もって活力ある都市活動及びゆとりのある都市生活の実現に寄与することが急務となっている。

本方針は、このような都市鉄道等の利用者の利便の増進に向け、都市鉄道等利便増進法（以下「法」という。）に基づき、国、地方公共団体、鉄道事業者、道路管理者、バス事業者等の関係者が互いに連携しつつ、都市鉄道等の利用者の利便の増進を図っていくための基本的な方針として定めるものである。

一 都市鉄道等の利用者の利便の増進の意義及び目標に関する事項

1 都市鉄道等の利用者の利便の増進の意義

都市鉄道については、これまで、増大する輸送需要への対応を主眼とした整備が多数の鉄道事業者によりそれぞれ進められてきた結果、そのネットワークは、相当程度拡充されてきた。しかしながら、その反面、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、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なお見られるとともに、近年の輸送需要の頭打ちによる投資の抑制、市街地の熟成による関係者の利害調整の困難化から、これらの課題に対応した都市鉄道等の整備が自発的に行われることは困難となっている。

このような状況において、既存の都市鉄道施設を有効活用しつつ行う都市鉄道利便増進事業を推進し、併せて交通結節機能の高度化を図り、また、これらの効果を十分に発揮させるためのソフト施策を行うことによって、都市鉄道等の利用者の利便の増進を図っていくことには大きな意義がある。

2 都市鉄道等の利用者の利便の増進の目標

都市鉄道等の利用者の利便の増進に当たっては、国、地方公共団体、鉄道事業者等の関係者が互いに連携しつつ、都市鉄道の既存ストックを有効活用すること、関係者の参加機会を等しく確保すること、ムリ・ムダのない事業実施を行うことといった点に留意しなければならない。その上で、法に基づく枠組みの活用等により、他の路線との接続性が不十分なことによる迂回の解消、混雑時間帯における速達性の向上、駅及びその周辺地域の一体性の確保、これらの効果を十分に発揮させるためのソフト施策の充実を図ることにより、都市鉄道のネットワークを一層高度化し、都市鉄道等の利用者の利便を飛躍的に高め、もって活力ある都市

活動及びゆとりのある都市生活の実現を図っていくことを目標とする。

二 都市鉄道利便増進事業に関する基本的な事項

「都市鉄道利便増進事業」は、既存の都市鉄道施設の間を連絡する新線の建設等既存の都市鉄道施設を有効活用して目的地に到達するまでに要する時間の短縮を図る「速達性向上事業」と、既存の駅施設における乗継ぎを円滑にするための経路の改善等既存の駅施設を有効活用して駅施設の利用円滑を図る「駅施設利用円滑化事業」からなる。

これらは、相当程度拡充されつつある都市鉄道の既存ストックを有効活用しつつ行う事業であり、施設の整備及び営業の主体を分離した上で、営業主体は受益相当額を施設使用料として整備主体に支払い、整備主体はこの収入等により整備費用を賄う方式である「受益活用型」上下分離方式を採用するものである。なお、施設使用料については、最終的には整備主体と営業主体との間で決定されるものであるが、ここでいう受益相当額とは、適切な需要予測を前提に算出されたものであって、営業主体が整備区間において得る利益のみならず既設路線の損益変化により得る利益を含むものである。

この都市鉄道利便増進事業を円滑かつ効果的に実施するためには、都市鉄道の既存ストックを最大限に有効活用するものであること、利用者の利便の増進（乗車・乗継時間の短縮等）が効果的に図られるものであること、受益が相当程度発生するものであること、効率的な事業の実施が図られるものであることが求められる。

三 整備構想及び営業構想、速達性向上計画、交通結節機能高度化構想並びに交通結節機能高度化計画の作成に関する基本的な事項

1 整備構想及び営業構想並びに速達性向上計画について

(1) 整備構想及び営業構想について

法においては、速達性向上事業に係る整備主体と営業主体がそれぞれ整備構想又は営業構想を作成することができることとされている。これは、整備主体又は営業主体が、相互に縛られることなく自主的・主体的に事業発案を行うとともに、整備費用や受益相当額等についてそれぞれの利益を追求しながら協議が行うことができる環境を整えることによって、より効果的かつ効率的に速達性向上事業が実施されることを目的としている。

したがって、整備構想又は営業構想を作成しようとする主体は、それぞれ単独で、既存の都市鉄道施設の持つ潜在能力を可能な限り高めること、整備効果としての利用者利便の増進ができるだけ大きくなること、事業効率性ができるだけ高くなることを念頭に置くことが求められる。

また、法においては、整備主体、営業主体ともに自由な参入（オープンアクセス）を確保することとされており、競争原理を作用させることによって一層の事業の効率化を図ることを目指す。

(2) 速達性向上計画について

基本的考え方

整備構想又は営業構想は、それぞれ、実際に事業を行うに当たって必要となる要素の半分の要素しか定められていない、いわば片割れの構想であるため、それぞれ単独で構想を作成した整備構想事業者及び営業構想事業者は、協議により両構想の要素を融合させ、事業の共同実施のための速達性向上計画を作成することが必要である。

したがって、速達性向上計画を作成する場合は、国土交通大臣の認定を受けた整備構想事業者と営業構想事業者が十分に協議し、当該事業が既存の都市鉄道施設の持つ潜在能力を可能な限り高めること、整備効果としての利用者利便の増進ができるだけ大きくなること、事業効率性ができるだけ高くなることに加え、確実かつ効果的に実施されるような計画の作成を行うべきである。また、法第九条及び第十条の規定により、計画の認定を受けた場合、鉄道事業法（昭和六十一年法律第九十二号）の許可、軌道法（大正十年法律第七十六号）の特許等を受けたものとみなされることから、経営上適切であるか否か、輸送の安全上適切であるか否か等を十分に精査し、計画の作成を行うべきである。

留意事項

速達性向上計画を作成する主体は、計画の作成に当たっては、以下の事項に留意するものとする。

イ 使用料の設定

適切に算定された整備費用を基準に、適切に算定された受益相当額を勘案して、整備主体及び営業主体の協議によって決定されなければならない。

ロ 事業の効果

現状の問題点を正確に把握した上で、事業による効果として、定性的効果と併せて定量的効果を算定しなければならない。また、費用対効果の観点から適正なものでなければならない。

ハ 計画作成に当たっての認定構想事業者間の協議

認定構想事業者相互間で十分に協議を行わなければならない。認定構想事業者が三者以上存在する場合には、認定構想事業者は、できるだけ多くの他の認定構想事業者との協議を行うように努めなければならない。

ニ 地方公共団体との協議

計画に記載する速達性向上事業を実施する区域をその区域に含む地方公共団体に協議し、その同意を得なければならない。

ホ 既存の構想・計画との整合性

既存の地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二条第四項の基本構想等既存の構想・計画との整合性を図ることが適切である。

裁定等

計画の作成に当たっては、できる限り当事者間の協議において自主的に問題の解決が図られることが望ましい。しかしながら、解決が見込まれないときは、当事者からの申立てに基づく国の適切な関与により、事態の打開を図ることが

利用者利便の増進に資する。このため、国土交通大臣は、一定の場合には、法第六条第一項の規定により協議の開始又は再開の命令を行うことができ、また、同条第二項の規定により裁定を行うことができる。この裁定に当たり、国土交通大臣は、事業の具体的内容の妥当性、施設の整備費用の適切性、受益相当額の適切性等について考慮するものとする。

2 交通結節機能高度化構想及び交通結節機能高度化計画の作成について

(1) 交通結節機能高度化構想について

基本的考え方

相当数の人の移動のあるターミナル駅及びその周辺地域において交通結節機能の高度化を図るためには、地方公共団体、鉄道事業者、道路整備主体、バス事業者、タクシー事業者等の関係者が協力して、駅施設の整備を駅周辺施設の整備と一体的に行うことが必要であり、法第十二条においては、その前段階として、都道府県（政令指定都市を含む。以下同じ。）が事業の概要を記した交通結節機能高度化構想を作成することとしている。

したがって、交通結節機能高度化構想を作成するに当たっては、以下の事項に適合すべきである。

イ 構想は、既存の駅施設を活用して、乗換に係る移動距離・移動時間の短縮等の交通結節機能の高度化を図るために必要な駅施設の整備及び駅周辺施設の整備に関する構想を含むものでなければならない。

ロ 交通結節施設の整備に要すると見込まれる期間については、可能な限り迅速に整備を行うよう適切な期間を定めなければならない。ただし、用地確保の状況、事業の内容等を踏まえ、整備に必要な期間を十分確保しなければならない。

ハ 駅施設及び駅周辺施設の整備を行うと見込まれる者並びに駅施設の営業を行うと見込まれる者については、施設ごとに、施設の種類、機能、所有関係等を踏まえ、適切な者を定めなければならない。

ニ 構想における駅施設の整備及び駅周辺施設の整備については、費用対効果の観点から適正なものでなければならない。

ホ 構想は、用地取得、資金、法律上の規制等の面から駅施設の整備及び駅周辺施設の整備が実現可能と見込まれるものでなければならない。

留意事項

交通結節機能高度化構想を作成する都道府県は、構想の作成に当たっては、以下の事項に留意するものとする。

イ 基本的視点

都道府県は、利用者や地域のニーズを的確に把握し得る地域の総合行政主体として、どのような駅施設及び駅周辺施設の整備を行えば利用者の利便を増進し得るかという視点に立って構想を作成することが求められる。

ロ ソフト施策

交通結節機能の高度化を図るためには、駅施設及び駅周辺施設の整備と併せて、これらの事業の効果を十分に発揮させるためのソフト施策を行うことが望ましい。

(2) 交通結節機能高度化計画について

基本的考え方

交通結節機能の高度化を図るため、駅施設の整備を駅周辺施設の整備と一体的に行うに当たっては、整備すべき施設の位置・規模、整備内容や費用負担といった事業実施に必要な事項について、関係者間の合意形成が図られ、責任が明確にされる必要がある。このため、法は、協議会において、国土交通大臣が同意した交通結節機能高度化構想に基づき、交通結節機能高度化計画を作成することとしている。同計画が認定されれば、計画において駅施設の整備若しくは営業又は駅周辺施設の整備を行うこととされた者に事業の実施義務が課せられるほか、同計画に定められている場合に、都市計画決定手続を行う義務が課せられることとなる。

したがって、交通結節機能高度化計画を作成するに当たっては、以下の事項に適合すべきである。

- イ 計画は、交通結節機能高度化構想に基づいたものであり、かつ、交通結節機能の高度化を図るために必要な駅施設の整備及び駅周辺施設の整備に関する計画を含むものでなければならない。
- ロ 計画においては、適切な事業期間が設定されていなければならない。
- ハ 計画においては、交通結節機能の高度化を図るために必要な駅施設及び駅周辺施設の整備主体が明記されていなければならない。
- ニ 計画においては、各整備主体の負担が妥当なものでなければならない。
- ホ 計画における駅施設の整備及び駅周辺施設の整備については、費用対効果の観点から適正なものでなければならない。
- ヘ 計画に係る都市計画に関する事項は、既に都市計画決定がなされている場合、整備主体により土地が既に取得されており、かつ、整備主体による事業の実施が確実と見込まれる場合等、都市計画決定の必要が認められない場合を除き、原則として、都市施設に該当する駅施設及び駅周辺施設に関する都市計画に関する事項を記載するものでなければならない。

協議会

イ 協議会の設置

駅施設の整備を駅周辺施設の整備と一体的に行うに当たっては、複数の関係者の利害が錯綜しているなか、発案者に過度に事業遂行責務が生じる傾向にあるため、そもそも関係者が集って協議を行うことが大変困難な状況にある場合が多い。

そこで、法第十三条において、地域における行政を総合的かつ広域的に担うとともに、当該施設整備の必要性や関係者・利用者の状況を的確に把握し得る都道府県が主導して協議会を組織することができることとし、関係者に参加を義務付けることにより、すべての関係者が協議の場に参加し、その協

議の場で合意形成をし、交通結節機能高度化計画の作成が図られていくこと、を目指すものである。

ロ 協議会の構成員

法第十三条第五項において、同条第二項に規定する者以外に、同意都道府県が必要と認めるときは、バス事業者、タクシー事業者、NPOその他同意都道府県が必要と認める者を協議会の構成員として加えることができることとされている。

交通結節機能の高度化を図るためには、バス事業者、タクシー事業者等のほか、都道府県警察等より多くの関係主体が協議に加わった上で合意形成を図る方が、ソフト施策も含めより利便性の高い交通結節施設の整備等が期待される。

したがって、同意都道府県は、交通結節機能高度化構想の内容を十分に踏まえた上で、交通結節機能の高度化を図るために必要な駅施設及び駅周辺施設の整備を行うために必要な者を協議会の構成員に含むことを前提に、より多くの関係主体を協議会の構成員とすることが望ましい。

ハ 協議会の運営

協議会の運営については、法第十三条第八項において、同条に定めるもののほか、必要な事項については、協議会が定めることとしているが、会長等の協議会における協議のとりまとめ役の選任方法、協議会の招集方法、意思決定の方法等に係る規約等を定め、適切に協議会を運営することが望ましい。

留意事項

交通結節機能高度化計画を作成する主体は、計画の作成に当たっては、以下の事項に留意するものとする。

イ 使用料の設定

駅施設利用円滑化事業により駅施設の整備及び営業を行う場合にあっては、法第十四条第三項の規定により、計画にその旨を明らかにするとともに当該整備に係る駅施設の使用料の額を記載する必要があるが、使用料の額は、適切に算定された整備費用を基準に、適切に算定された受益相当額を勘案して、整備主体及び営業主体の協議によって決定されなければならない。

ロ 事業の効果

現状の問題点を正確に把握した上で、事業による効果として、定性的効果と併せて定量的効果を算定しなければならない。

ハ 都市計画に関する事項

都市計画に関する事項を定めるときには、法第十九条及び第二十条の規定の趣旨が、整備主体を施行予定者として都市計画に位置づけ事業認可の申請義務を課すことによって交通結節機能高度化計画の実現を担保しようとするものであることを踏まえ、施行予定者及び施行予定者としての期間を定めるべきである。この場合において、施行予定者としての期間は、整備期間を踏まえて、迅速かつ十分なものでなければならない。

ニ バリアフリー化への配慮

交通結節機能の高度化に係る駅施設及び駅周辺施設は、相当数の利用者によって利用され、利用者の中には高齢者、身体障害者等も含まれるものであるから、当該駅施設及び駅周辺施設の整備規模や空間的条件等に応じて、可能な限りバリアフリー化が図られるよう配慮することが望ましい。

ホ ソフト施策

交通結節機能の高度化を図るためには、駅施設及び駅周辺施設の整備と併せて、これらの事業の効果を十分に発揮させるためのソフト施策を行うことが望ましい。

ヘ 道路交通の安全と円滑の確保についての配慮

交通結節機能高度化計画の作成に当たっては、駐輪場及び駐車場の整備等により、歩行者の通行その他の道路交通の安全と円滑の確保について配慮することが望ましい。

ト 既存の構想・計画との整合性

地方自治法第二条第四項の基本構想等既存の構想・計画との整合性を図ることが適切である。

裁定等

作成に当たっては、できる限り当事者間の協議において自主的に問題の解決が図られることが望ましい。しかしながら、解決が見込まれないときは、当事者からの申立てに基づく国の適切な関与により、事態の打開を図ることが利用者利便の増進に資する。このため、駅施設利用円滑化事業に関する事項について、国土交通大臣は、一定の場合には、法第十五条第一項の規定により協議の開始又は再開の命令を行うことができ、また、同条第二項の規定により裁定を行うことができる。この裁定に当たり、国土交通大臣は、事業の具体的内容の妥当性、施設の整備費用の適切性、受益相当額の適切性等について考慮するものとする。

四 都市鉄道等の利用者の利便の増進のための施策に関する基本的な事項その他都市鉄道等の利用者の利便の増進に関する事項

1 国が講ずべき措置

(1) 施設整備等に対する支援、調査及び研究開発等

鉄道事業者等による都市鉄道等の利便の増進のための措置を促進するため、施設整備等に対する必要な支援措置を講ずる。

また、都市鉄道等の利用者の利便の増進を目的とした都市鉄道等の有効活用方策、需要予測手法の改善、都市鉄道整備とまちづくりとの連携等の調査及び研究開発の促進を図るとともに、それらの成果が幅広く活用されるよう、鉄道事業者等に提供する。

(2) 国民に対する広報等

都市鉄道等の利用者の利便の増進のためには、優良な事業の発掘・実施がなされ、より質の高い都市鉄道ネットワークの形成がなされるべきである。法におい

ては、都市鉄道利便増進事業に対する地方公共団体からの要請、NPO等からの提案が規定されている。有効な要請や提案が数多くなされるためにも、国は、広報活動等を通じて都市鉄道等の利便の増進の重要性について、国民の理解を深めるよう努める。

(3) 透明性の確保

国は、速達性向上事業に係る整備構想、営業構想又は速達性向上計画の認定、交通結節機能高度化構想の同意、交通結節機能高度化計画の認定、協議命令、裁定等この法律に定める措置を講ずるに当たっては、提出された資料やその措置に至った理由をできるだけ明らかにするなど、その過程の透明性の確保に努める。

2 地方公共団体が講ずべき措置

地方公共団体は、地域住民の利便の増進を図る観点から、地域の実情に即して、都市鉄道等の利便の増進のための施設整備等に対する支援措置、優良な事業の発掘・実施によるより質の高い都市鉄道ネットワークの形成のため、都市鉄道等の利便の増進の重要性についての広報活動、法に定める措置を講ずるに当たっての透明性の確保等都市鉄道等の利便の増進を図るために必要な措置を講ずるよう努める。

3 鉄道事業者等が講ずべき措置

鉄道事業者等は、都市鉄道利便増進事業等による施設整備及び営業について、円滑な実施がなされるよう努めるとともに、利用者のニーズに沿ったソフト施策の実施を図るなど、都市鉄道等の利用者の利便の増進に努める。

4 その他

地域や施設整備の内容等が法の対象となっていない場合であっても、国、地方公共団体、鉄道事業者等の関係者は、利用者の利便の増進を図るため、法において制度化された事業の要請や提案、協議を行うための体制の整備等に準じた措置を講ずることにより、適切に施設整備等を推進するよう努める。