特集 都市鉄道等利便増進法
［利便性の高い都市鉄道ネットワークへ］

都市鉄道等利便増進法の成立経緯と可能性

量から質へ、鉄道政策の重点が変化

平成17年8月に施行された都市鉄道等利便増進法は、既存の都市鉄道ネットワークを有効活用することにより利用者の利便を増進する事業を、財政・税制の両面から支援することを目的としている。受益活用型上下分離方式が本格的に導入されるなど、従来の補助制度とは異なる整備スキームに寄せられる期待も大きい。相鉄・JR直通線、相鉄・東急直通線による神奈川東部方面線はその第1案件である。

都市鉄道等利便増進法制定の背景と目的、神奈川東部方面線への期待と都市鉄道がこれから目指すべき方向性について、国土交通省鉄道局の濱勝俊・都市鉄道課長に話をうかがった。

国土交通省 鉄道局　都市鉄道課長
濱 勝俊
Katsutoshi HAMA

取材・文◉茶木　環（ジャーナリスト）
撮影◉増子俊吉

3大都市の輸送人員シェアは9割

相鉄・JR直通線については平成18年11月、相鉄・東急直通線については翌19年4月にその速達性向上計画が認定され、都市鉄道等利便増進法に基づく速達性向上事業の第1号案件がスタートした。

都市鉄道等利便増進法は、既存の都市鉄道のネットワークを有効に活用し、連絡線などを新たに敷設することによって「速達性の向上」、つまり目的地への到達時間の短縮を図り、さらに既存駅での乗り換えの円滑化など「交通結節機能を高度化」することによって、都市鉄道の利便性を増進し、都市機能を進化させようという法律である。対象地域は、都市鉄道等利便増進法施行規則により、首都圏、近畿圏、中部圏及び政令指定都市に定められている。

「日本の鉄道総延長キロは全国で2万5273キロあります。その中で三大都市圏の占める割合は4693キロで18・5％、2割弱に過ぎません。ところが、年間の輸送人員で見てみると、全体で218億人の年間輸送人員のうち三大都市圏で190億人、87％を占めている。2割の鉄道路線に約9割の人が乗っているということです。都市鉄道の存在がいかに大きく、高い機能を有しているかがわかるでしょう」

日本の都市鉄道は、世界でも類がない規模と頻度で利用されており、都市の社会活動を支える上で欠かせないものとなっている。

「鉄道整備の歴史的経緯を振り返ってみると、日本は、公有公営が原則である諸外国と異なり、民間による鉄道輸送が発達してきました。日本の民営鉄道が歴史的に直面してきた課題とは、あくまで独立採算が原則であり、運行コストに加え、インフラ整備コストも負担しなければならないということでした。すなわち、いかにしてインフラ整備コストを回収し、採算性を確保するかが常に最大の課題だったのです。沿線で住宅を開発し、百貨店などの集客施設の運営によって収益を確保するビジネスモデルが誕生したのは1910年代ですが、20年代には主要都市圏全域に普及、拡大していきました」

やがて50年代に入ると、国の補助や財政投融資等により鉄道会社のインフラ整備コストを削減する制度が次々に発足し、定着していく。

「1959年には日本開発銀行による大都市民営鉄道への融資が開始され、営団地下鉄と都営地下鉄という公的な主体に建設費の約70％を国と地方で補助する地下高速鉄道建設費補助制度を62年に開始しています。64年には、日本鉄道建設公団も設立されました」

支援制度の充実と鉄道事業者のビジネスモデルの確立によって、高度成長期には、各鉄道事業者は輸送力増強に向けて積極的に投資を行っていくようになった。増大する通勤・通学需要に

応えようと、新線をつくる。それでも足りないので、複々線をつくる。地下鉄網が整備される。郊外とターミナル駅を結ぶ鉄道網が整備されていく。

「都市鉄道は右肩上がりで人口が増えていく、経済も伸びていくという中で、整備されてきたわけです。輸送力増強を図るひとつの目安として、混雑率がありますが、1975年当時、東京圏の混雑率は220%でした。それが2005年になると170%まで減少されています。都市の鉄道網――ネットワークとしては概成しつつあると言っていいでしょう」

鉄道政策の重点が変化

鉄道整備は、国土交通大臣の諮問機関である交通政策審議会の答申でマスタープランが公表される。それに基づいて、鉄道事業者が名乗りを挙げ、鉄道事業法の許可を受け、具体的な整備を進めていくプロセスを経る。高度成長期から90年代にかけての都市鉄道整備は、増大する通勤・通学客への対応とネットワークの整備・拡大が重点課題とされ、鉄道事業者は国や自治体の補助を受けながらも、施設・運行コストを自社で負担し、拡充してきた。こうして現在の都市圏の鉄道ネットワークは、構築されてきた。

しかし、他の鉄道事業者の路線との接続の不備や、混雑時間における速度の低下、既存駅とその周辺におけるいわゆる一体的な整備の欠如など、質の面での課題はなお残る。けれどもその一方で、近年の輸送需要の伸び悩みによる投資の抑制や、市街地の熟成による関係者の利害調整の難しさから、都市鉄道の整備が事業者から自発的に行われるということは難しくなってきた。

「2000年代に入ってから重点課題は、既存ストックの機能向上――具体的には速達性の向上や混雑解消、乗り継ぎの利便性向上などと、空港や新幹線など幹線交通へのアクセスへと変化してきました。つまり、既存ストックを活かして、今度は質的に中身を変える。量的なものから質的なものへ、鉄道の政策的な重点が変わってきたということが、都市鉄道等利便増進法成立の背景にあります」

平成12年に運輸政策審議会が出した第18号答申では、神奈川東部方面線の平成27年までの整備が示唆されていた。これは相鉄本線・二俣川駅から新横浜を経由して、東急東横線大倉山駅へとつながる路線であった。しかし、従来の鉄道事業者がコスト負担をする手法では、莫大な建設費を前に事業者は名乗りを挙げることができず、計画実現の見通しが立たなかった。

事業者側の事情を見てみれば、かねてより都心部への乗り入れ構想を有していた相鉄は、JR東日本に相互直通を申し入れていたが、なかなか話が進まないという状況にあった。

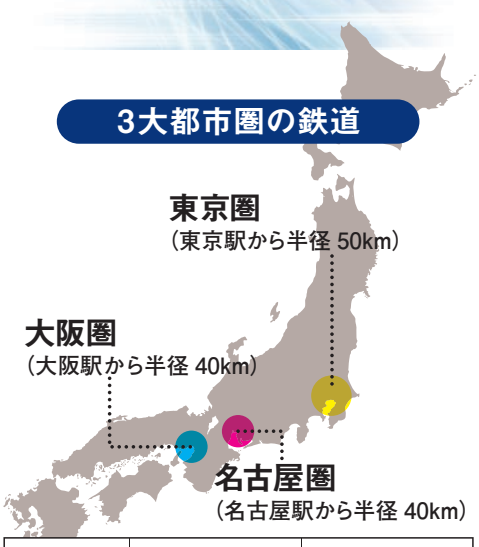
しかし、鋭意続けられた協議により、相鉄とJR東日本が合意し、相次いで、相鉄・東急直通線のプランが浮上する。2つの直通線を同時に整備すれば、当初のルートとは異なるものの、第18号答申の神奈川東部方面線としての機能は十分に果たすことになる。この機運に、都市鉄道等利便増進法の成立が後押しし、構想は実現に向けて一気に加速した。

都市鉄道等利便増進法では、予算上・税制上の支援措置が講じられるとともに、計画制度の創設等、所要の措置が講じられる。

相鉄・JR直通線に続き、相鉄・東急直通線が都市鉄道等利便増進法に基づく速達性向上計画の認定を受け、新たな神奈川東部方面線がスタートした。

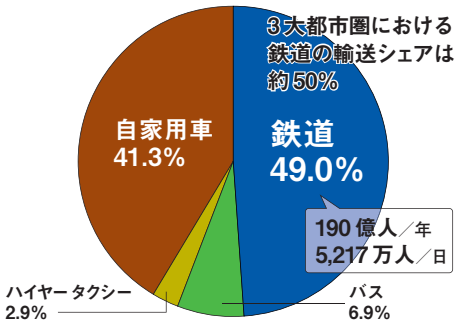
日本の 都市鉄道の現状

3大都市圏の鉄道



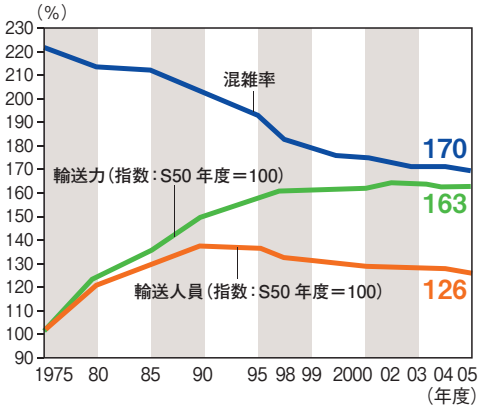
	路線延長(km)	年間輸送人員(百万人)
東京圏	2,308	13,354
名古屋圏	929	1,055
大阪圏	1,456	4,632
3大都市圏	4,693	19,041
全国	25,273	21,811

鉄道の輸送機関分担率



輸送人員ベースにおける分担率。都市交通年報(2005年版)をもとに作成。

混雑率の現状(東京圏)



(資料:国土交通省)

この速達性向上計画において、ひとつの大きなポイントとなったのは、東海道新幹線が停車する新横浜駅へのアクセスだ。

「神奈川県央部と横浜駅を結ぶ相鉄の利用客は、その多くが横浜駅で乗り換えて都心に向かっているわけで、これがJRと結ばれて乗り換えずに行けるとなると、所要時間が格段に短縮されます。が、それと並んでに大きなポイントとなったのは、相鉄・東急直通線による新横浜駅へのアクセスです。たとえば相鉄線沿線の人が新幹線を利用する際には、横浜まで出て乗り換えるという相当な遠回りを強いられてきました。しかし連絡線がつくられれば乗り換えなしで新横浜に直接アクセスでき、新幹線がぐっと身近なものになります。東急東横線沿線の方にとっても、乗り換えが解消され、これまで品川駅や東京駅を利用していた人も、より近い新横浜駅を利用できるようになります。

ある程度のネットワークができている現段階での次なる目標は、新幹線駅や都心へのアクセスなど様々な利便性をいかに増進していくかにありますが、今回の事例では、最小限の整備でより大きな効果を出せるということを示すことができました。そういう意味では、国から見ても政策指標として非常に重要だということになると思います」

画期的な受益活用型上下分離方式

都市鉄道等利便増進法に基づく事業は、国土交通大臣が策定する基本方針に基づき実施される。大きくは、神奈川東部方面線のように速達性向上計画に基づき連絡線等が整備される事業と、大規模ターミナルについて都道府県が組織する関係者の協議会で策定される交通結節機能高度化計画に基づき実施される駅施設の改良事業の2つに分かれる（次頁図表参照）。

都市鉄道等利便増進法では、都市鉄道施設の整備については、鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下鉄道・運輸機構）や第3セクターなどの公的な主体が実施することが想定されている。

鉄道事業者への従来の補助制度は、上下一体型の鉄道整備を前提としたものだったが、本事業では、鉄道事業者が当該施設により受ける受益の範囲内で施設使用料を負担する「受益活用型上下分離方式」が初めて本格的に導入された。これまでの上下分離方式とは全く異なる画期的なシステムである。

神奈川東部方面線では、総事業費約2700億円のうち、国と地方公共団体（神奈川県と横浜市）がそれぞれ3分の1を補助し、残り3分の1を整備主体である鉄道・運輸機構が資金調達して鉄道施設を整備する。営業主体である相鉄と東急電鉄は「受益」相当額を施設使用料として鉄道・運輸機構に支払う。営業主体は、無理な負担を負わずにすむ。

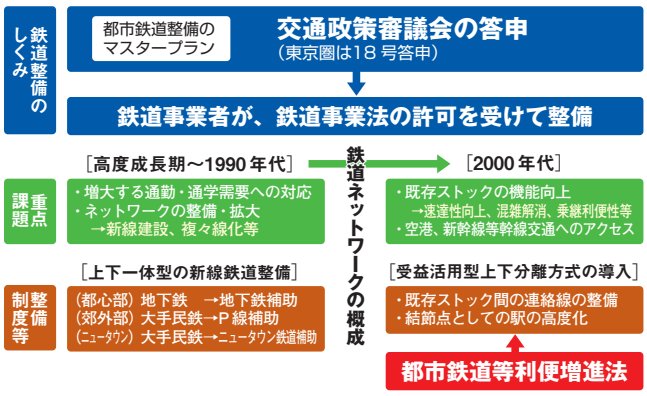
「これからは少ない投資量で大きな効果を出す、大きな流れの中でネットワークを考えていくことが求められます。単体で誰かが整備して、そこだけで営業してくださいというわけにはいきません。今回の場合でも、相鉄・JR直通のための西谷駅～横浜羽沢駅付近間2・7キロの連絡線整備を、当該区間だけで採算をとるのは難しいでしょう。全体としては受益が発生したとしても、こういう連絡線だけで鉄道事業者が採算をとることはできないんです」

速達性向上事業を実施するには、鉄道施設を整備しようとする者は「整備構想」を策定し、施設の営業を行おうとする者は「営業構想」を策定して、それぞれ国土交通大臣の認定を受ける必要がある。認定を受けた構想は公表され、当該事業に参加したいという者は個別に構想の対策を策定し、国土交通大臣の認定を受けることで事業に参加することが可能となる。こうした形をとることによって、オープンアクセスと事業の透明性を確保している。

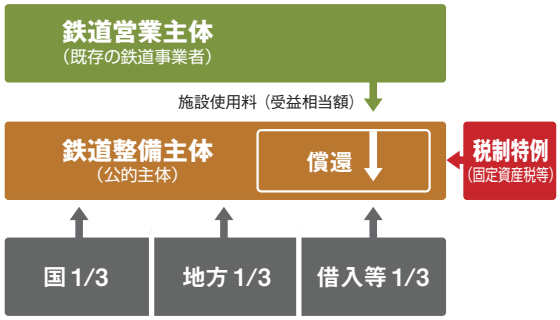
認定を受けた者は、指定の期限までに協議を行い、速達性向上計画を作成し、計画が実現に向けて動き出していく。

しかし、施設の使用に関しては様々な受益が発生し、複数の営業主体が存在する場合には、調整が最も重要な事項となる。さらに計画については、関係地方公共団体の同意を得なければならず、地元自治体との調整も必要になる。

都市鉄道整備の最近の変化



都市鉄道利便増進事業の財政上・税制上の支援措置



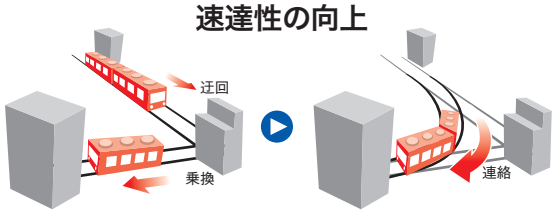
＜補助対象施設＞
・既存の都市鉄道施設の間を連絡する新線の建設や追越施設の整備
・既存の駅施設における乗継等を円滑にするための都市鉄道施設の整備　等

都市鉄道等利便増進法の基本的枠組

基本方針
（国土交通大臣）

事業の意義：**既存ストックを有効活用しつつ都市鉄道ネットワークの機能を高度化する施設の整備**
➡都市鉄道等の利便を増進
（その他、下記「速達性向上計画」及び「交通結節機能高度化計画」の作成に関する基本的事項等を規定）

速達性の向上



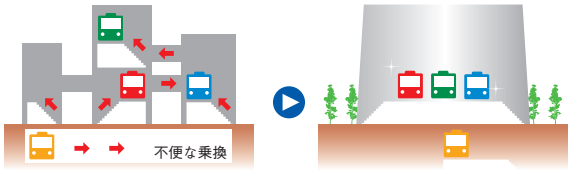
路線間の接続が不十分で
遠くの乗換駅へ迂回が必要

連絡線整備等により
速達性を向上

速達性向上計画

□**新たな「受益活用型」の上下分離方式**
（既存路線に発生する「受益」も活用した施設整備）
□**鉄道の営業主体と整備主体が共同で計画を策定**
（上記「受益」の額等は国が裁定）
□**利用者や地域による提案を制度化**

交通結節機能の高度化



駅内外の一体性が不十分で
円滑な移動が困難

駅内外の一体的整備により
交通結節機能を高度化

交通結節機能高度化計画

□**大規模ターミナルについて、都道府県が協議会を組織**
（市町村、鉄道事業者、駅周辺施設の整備者等が参加）
□**上記「協議会」において、**
駅内外の一体的な整備計画を策定（鉄道と都市が連携）
□**利用者や地域による提案を制度化**

計画認定
（国土交通大臣）

鉄道事業者の事業実施の促進

財政上・税制上の支援措置

都市計画事業等の事業実施の促進

「ある程度、公的な主体がインフラを整備して、いろんな受益がこの大きなネットワークの中に発生しますから、それをいかに調整して、施設使用料として整備費用に還元してもらうか、というルールをつくることによって、計画がスムーズに進むようになります。この調整には透明性のある手続きがないと進まない。インフラをつくる側もそこで営業する側も内容をオープンにした上で議論する。そういうプロセスを経て、両者が納得するルールをつくって、上下分離を成り立たせていく。これが非常に大事なポイントになります。都市鉄道等利便増進法による事業スキームは、関係者の利害を調整するシステムとして機能します」

確かに、東京都心部乗り入れという長年の夢がかなう相鉄、新横浜アクセスに期待する東急電鉄、県央部・市西部から新横浜、都心方面へのアクセスの飛躍的向上による地域の活性化を願う神奈川県と横浜市、それぞれにとって大きな効果がもたらされる形で、この速達性向上事業は実現する。

利用者利便性の向上施策を積極的に

ところで、この都市鉄道利便増進事業は国の補助率が3分の1を占めるなど鉄道関係では支援が最も手厚いものの一つだ。

「税金で得られた収入をいかに配分していくのか。鉄道事業の場合、政策的により意義の高いものに重点的に投下します。政策的な役割や国の果たす意義という視点では、より広域的なものが対象となります。たとえば全国のネットワークをつくっていくという整備新幹線は国の仕事として非常に重要な意義を持っているし、国にしかできないことなので、整備費の3分の2を国が、残りの3分の1を地方自治体が支援しています。全国ではないにしても大都市圏においてより政策効果の高いものは、同じように手厚い補助の対象となる。新幹線と同じように、高い政策的意義があるということで、3分の1の補助になったということです」

都市鉄道等利便増進法は、神奈川東部方面線のような連絡線を整備する案件だけではなく、追越施設の整備のような既存ストックの機能向上による利用者利便性の向上施策も対象としている。

「既存線の追越施設をつくることで速達性の向上を図る案件も対象になりますし、現在進行中の阪神三宮駅など、大規模ターミナルの交通結節機能高度化も対象となります。すでにいくつかの事業計画が進んでいます。

鉄道事業者にはそれぞれの創意と工夫により、現行路線の効用を拡大しネットワークの高質化を図るプロジェクトに積極的に取り組んでいただきたいと思います」