

2013年10月11日 全13頁

# 都市鉄道利便増進事業の現状と政策的意義

コンサルティング・ソリューション第一部  
主任コンサルタント 米川 誠

## [要約]

- 本年3月20日、阪神三宮駅の全面改良工事が完成した。これにより、アクセス性向上、乗り換え時間短縮、列車の速達性向上などの利便性が向上し、周辺の再開発等により、駅周辺地域が活性化することが期待されている。
- この事業は都市鉄道利便増進事業の適用第一号であり、現在、他に相鉄・JR 直通線及び相鉄・東急直通線の2つの事業が都市鉄道利便増進事業の適用を受け、整備が進行中である。2つの事業の完成により、神奈川県央エリアから都心方面や新横浜駅へのアクセスが格段に向上し、大きな利便性向上効果が見込まれている。
- 都市鉄道利便増進事業は近年の都市鉄道の課題である速達性の欠如、他の路線との接続の不備、通勤・通学時の混雑等の質的問題の解決に対応したものであり、国の補助率が3分の1という鉄道関係では支援が最も手厚い補助であることをみても、鉄道事業のなかでも特に政策的に意義の高い事業と言える。
- 今後は制度の更なる活用に向けて、制度を改良していくことも考えられる。本制度の積極的活用が図られるよう、官民それぞれが不断の創意・工夫を行っていく必要がある。

## 1. はじめに

本年3月20日、阪神三宮駅の全面改良工事が完成し、同日に記念除幕式が行われた。平成17年10月から進められていたこの改良工事により、新たな駅改札口の新設やエレベーター整備、ホーム拡幅、構内配線整備など、三宮駅の駅機能の高度化を行うとともに、周辺の地下通路等の整備により歩行者ネットワークの整備も行った。これにより、アクセス性向上、乗り換え時間短縮、列車の速達性向上などの利便性が向上し、周辺の再開発等により、駅周辺地域が活性化することが期待されている。

この阪神電鉄三宮駅改良事業は都市鉄道利便増進事業の適用第一号であり、神戸高速鉄道が主体となり、国や兵庫県、神戸市の補助を得て実施された。都市鉄道利便増進事業は平成17年度に制定・施行された都市鉄道等利便増進法に基づくものであり、既存の都市鉄道ネットワークを最大限生かしながら、短絡線の整備、相互直通化の推進やターミナル駅の改良による乗り

換え利便性の向上などを進めることで、他路線との接続の不備や乗り継ぎの便の悪さなどの課題の解決を図り、よりシームレスで利用者にとって利便性の高い鉄道ネットワークへの再生を通じて、活力ある都市活動やゆとりある都市生活の実現に寄与することを目的としている。

本稿では、まず、この法律制定の背景と経緯、事業の概要を述べた上で、この事業が適用されている事業や政策的意義等について見ていきたい。

## 2. 都市鉄道利便増進法の制定と経緯

### (1) 都市鉄道の整備の現状

日本の鉄道総延長キロは2万7,337キロある。そのなかで三大都市圏の占める割合は4,800キロで18%、2割弱に過ぎない。ところが、年間の輸送人員で見ると、全体で231億人の年間輸送人員のうち三大都市圏で197億人、85%を占めている。この数字から、都市鉄道は、大都市の機能を支え、快適な通勤・通学のみならず、豊かで快適な都市生活を営む上で欠かすことのできない基幹的かつ必須の交通機関であることがわかる。また、定時制、安定性、安全性と有するという特性があり、環境に優しい交通機関として、国民から大きな期待が寄せられている。

都市鉄道の整備については、これまで運輸政策審議会(現：交通政策審議会)の答申の考え方に沿って、大都市圏における通勤・通学時間帯の混雑緩和のための輸送力増強や、拡大する都市圏の交流機能を支える新線整備などによる輸送サービスの向上のための事業が実施されてきた。その結果、鉄道ネットワークは拡充し、混雑状況については、依然として混雑の激しい一部の路線や区間を除いて、平均的には混雑緩和の傾向が見られるようになった。また、都市鉄道は、都市圏の拡大やニュータウンなどの宅地供給によって生ずる大量の交通需要に対応し、都市構造の形成を支援し、駅を中心とした快適なまちづくりにも大きく貢献してきた。さらに、バリアフリー化や駅の利便性向上などのサービス向上も着実に進められている状況にある。これらを鑑みるに、都市鉄道はネットワークとしてはほぼ概成しつつあると断言するのが現状であろう。

### (2) 都市鉄道の課題

しかしながら、都市鉄道の整備は、混雑率の緩和など一定の効果が見られるものの、通勤・通学時の混雑緩和は十分とは言えず、目的地までの到達時間がかかるなどの速達性の欠如、他の路線・交通手段への接続の不備等、質の面から見ると、必ずしも利用者のニーズに当たっているとは言いがたい状況にある。

一方、利用者の立場から実施が望まれている輸送力増強・高速化、バリアフリー化を含めた駅施設の大規模改良等の事業は、社会的必要性は高く、利用者利便の向上につながるものの、それだけで輸送量が増加するものではなく、鉄道利用者の収益向上には直接つながりにくいものである。

また、鉄道ネットワークがほぼ概成していることに伴い近傍鉄道事業者との調整が困難であること、わが国の総人口の減少見通しや少子高齢化に伴い収益力の低下が予想されること、都市部の建設費が高騰していること等の要因もあるため、これからの都市鉄道の整備については、採算性を重視する鉄道事業者に対し、自発的・積極的な投資を期待することが難しい状況にある。

このように、都市鉄道の整備における重点政策が、量的拡大から既存ストックを活用して、質的に中身を変えることに変化するなかでは、運賃等の収入をもとに鉄道事業者主導で実施していく従来の整備手法が限界に近づきつつあることや、駅施設の改良と駅周辺の整備の計画を調整する仕組みがないことなどの理由により、国が中長期的な視点に立った方針を定めて、計画的に鉄道整備を進めるなど、国の関与が求められる状況にあった。

### (3) 都市鉄道利便増進法の制定

このような経緯を踏まえ、都市鉄道等の利用者の利便を増進するため、既存の鉄道施設を有効活用しつつ行う速達性向上事業及び駅施設利用円滑化事業を促進し、あわせて駅施設及び駅周辺施設における交通結節機能の高度化を図るための措置を定めるものとして、平成17年度に都市鉄道等利便増進法が制定・施行された。

## 3. 都市鉄道等利便増進事業の概要

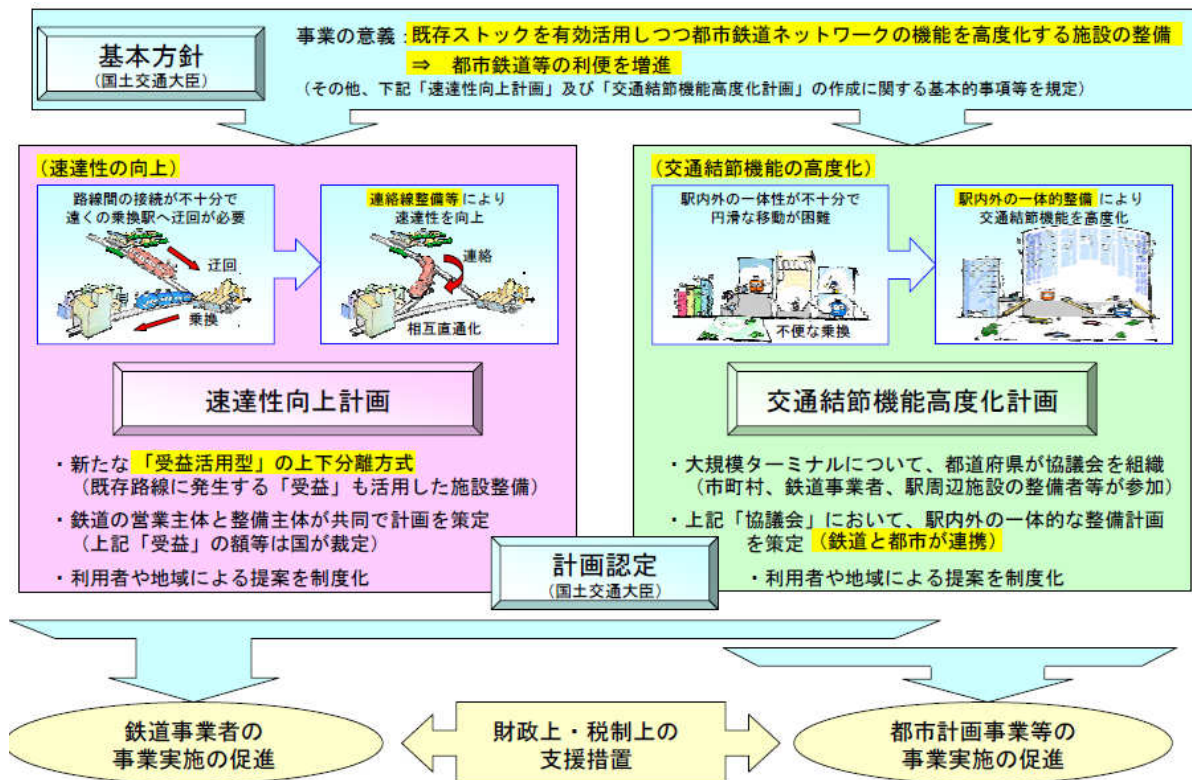
### (1) 「速達性向上事業」と「駅施設利用円滑化事業」

「都市鉄道利便増進事業」は、「速達性向上事業」及び「駅施設利用円滑化事業」からなり、大都市圏の旅客事業を対象としている。

「速達性向上事業」とは、既存の都市鉄道施設の間を連絡する新線の建設等により目的地に到達するまでに要する時間の短縮を図る事業をさす。また、「駅施設利用円滑化事業」とは、既存の駅施設における乗り継ぎを円滑にするための経路の改善等により駅施設における乗り継ぎに要する時間の短縮その他の駅施設の利用の円滑化を図る事業である。

両事業とも、鉄道の営業と整備の主体を分けた上で、整備主体が国・自治体の支援も受けつつ、必要な事業費を借り入れ、線路を整備、この上を運行する営業主体に貸し付け、営業主体は列車を運行し、その営業収入から線路使用料を支払い、事業に要した費用を返済して行くという仕組みを導入するとともに、整備した路線のみから上がる収益だけでなく、ネットワーク全体で見て広く収益が及ぶ範囲を線路使用料として支払うという「受益活用型」上下分離方式を、鉄道で始めて導入した画期的な制度といえる。この方式の導入により、営業主体は多額の建設資金を調達せずとも事業に参画できる上、整備主体も将来の収入を合理的に予見した上で事業に参画できるようになった(図表1参照)。

図表 1 都市鉄道等利便増進法の基本的枠組み



(出典)国土交通省交通政策審議会資料

## (2) 補助制度の概要

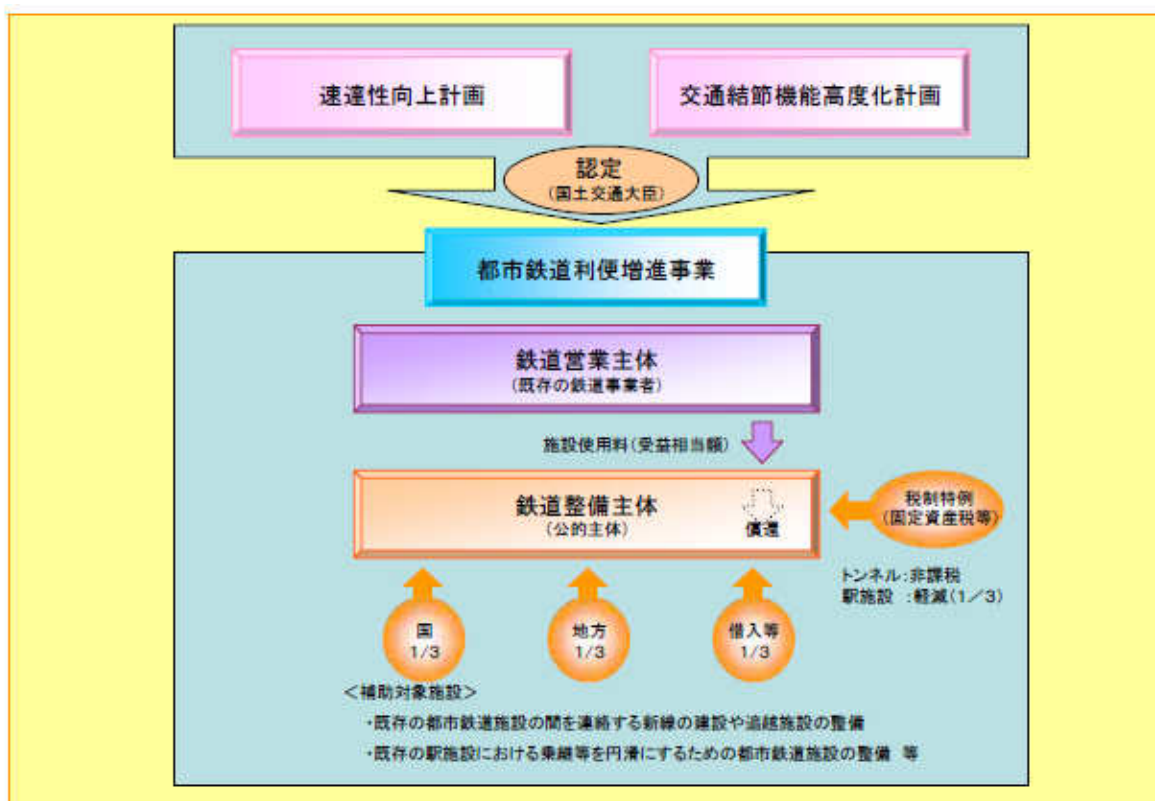
「都市鉄道等利便増進法」の制定・施行と併せ、平成 17 年度予算において、都市鉄道の既存を有効活用しつつ、「受益活用型」上下分離方式により、速達性の向上及び駅施設の利用円滑化を図る「都市鉄道利便増進事業費補助」が創設された。以後毎年度予算が計上されており、平成 25 年度は 184 億円の予算が計上されている。

本制度では、三大都市圏及び政令指定都市の「都市鉄道等利便増進法」による国土交通大臣の認定を受けた計画に基づく短絡線、相互直通施設や追い越し施設の整備及び周辺整備と一体的な既設駅の改良事業において整備される鉄道事業に対して補助を行うこととしている。「速達性向上事業」及び「駅施設利用円滑化事業」の両事業とも鉄道の営業と施設の整備主体を分けた上で整備主体が国や地方自治体から、それぞれ事業費の 3 分の 1 ずつの補助金を受け取り、残りの 3 分の 1 を整備主体自らが借入金で賄い、鉄道施設を整備する。そして、整備した鉄道施設を営業主体に貸し付け、営業主体は整備主体に施設使用料を支払って運行し、整備主体は借入金を償還して行くというスキームになっている。併せて、それらの施設に対しては、固定資産税等の減免措置を講じている。(図表 2 参照)。整備主体は公的主体(第三セクター等)となっている。

本制度が適用されている事業はこれまで 3 例ある。次章でその概要を述べる。



図表2 都市鉄道利便増進事業の財政上・税制上の支援措置



(出典)国土交通省交通政策審議会資料

#### 4. これまでの制度適用事業の概要

##### (1) 相鉄・JR 直通線及び相鉄・東急直通線の整備事業

「速達性向上事業」の適用事業として「相鉄・JR 直通線事業」と「相鉄・東急直通線事業」の2例がある。前者の整備区間は相鉄本線西谷駅～JR 東海道貨物線横浜羽沢駅付近の約 2.7 km、事業費は約 683 億円で、平成 27 年 3 月の完成を目指している(整備主体：(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構、営業主体：相模鉄道(株))<sup>1</sup>。後者の整備区間は JR 東海道貨物線横浜羽沢駅付近～東急東横線・目黒線日吉駅の約 10 km、事業費は約 1,957 億円で、平成 31 年 3 月の完成を目指している(整備主体：(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構、営業主体：相模鉄道(株)・東京急行電鉄(株)) (図表 3 参照)。

本事業の大きな効果として、神奈川県央エリアから新横浜へのアクセス、都心方面へのアクセスが大幅に向上することが上げられる。例えば、相鉄線大和駅から新横浜駅に行くには、現行では一度 JR 横浜駅で乗り換えて行く必要があるが、直通線が整備されることにより、乗り換えなしで新横浜駅に行けるようになり、所要時間も 42 分から 19 分へと約 23 分短縮することになる。また相鉄線二俣川駅から新宿へ行くには現行では JR 横浜駅で乗り換えていく必要があるが、直通線が整備されることにより、乗り換えなしで新宿駅に行けるようになり、所要時間も

<sup>1</sup> 本年 4 月 23 日に鉄道・運輸機構から相鉄・JR 直通線事業については、東海道貨物線との接続部の工事の遅れなどにより開業時期は平成 30 年度内、建設費は約 782 億円になる見通しとなったことが発表された。

59分から44分へと約15分短縮することになる。

図表3 相鉄・JR直通線路線図



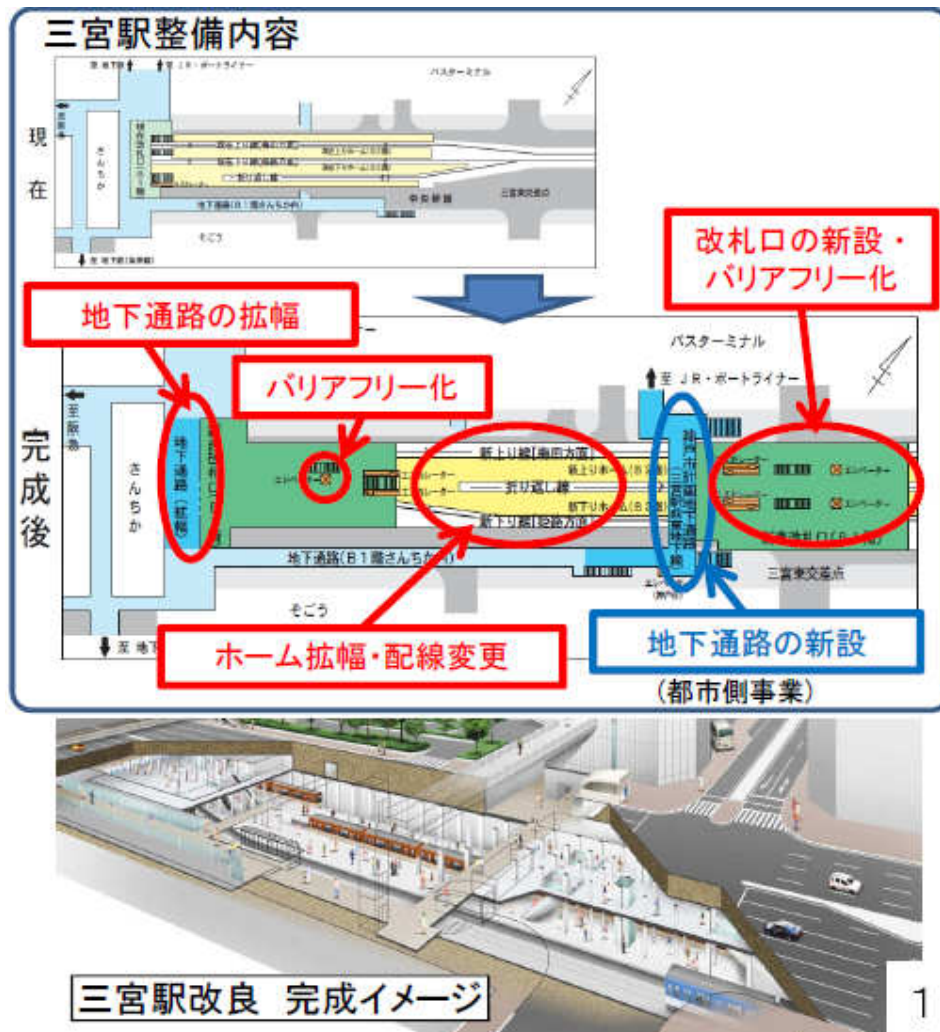
(出典) 鉄道・運輸機構ウェブサイト

## (2) 阪神電鉄三宮駅改良事業

「駅施設利用円滑化事業」の適用事例として「阪神三宮駅改良事業」がある。これは阪神電鉄本線三宮駅において、駅東口改札の新設、ホーム拡幅、駅構内の配線変更、バリアフリー化等を駅周辺の都市側事業と整合性を取りながら、駅施設の利用円滑化と交通結節機能の高度化を図るというもので、事業費は約130億円で冒頭で述べたように、平成25年3月に工事は完了済みである。(整備主体：神戸高速鉄道(株)、営業主：阪神電気鉄道(株))(図表4参照)。

本事業の大きな効果として、アクセス性向上、乗り換え時間短縮、列車の速達性向上など利便性が向上するとともに、周辺の再開発の促進が見込まれる。例えば乗り換え時間短縮効果については、姫路方面となんば線直通列車の乗り換え時間が約3分7秒から約7秒と約3分の短縮に、ポートライナーとの乗り換え時間が約3分39秒から約2分18秒と約1分21秒の短縮となる。

図表4 三宮駅改良事業図



(出典)国土交通省ウェブサイト

## 5. 都市鉄道等利便増進事業の政策的意義

### (1) 都市鉄道等の利便を増進

まず事業の意義としては、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整備を促進し、都市鉄道等の利便を増進させることが上げられる。先にも述べたように、他の事業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一体的な整備の欠如など質的な面での課題が残るものの、近年の輸送需要の伸び悩みによる投資の抑制等により、都市鉄道の整備が自発的に行われることは難しくなってきた。例えば、平成12年に運輸政策審議会が出した第18号答申では、神奈川県東部方面線の平成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駅を經由して、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を負担する手法では、莫大な建設費を前に事業者は名乗りを上げることができず、計画の実現の見通しが立たなかった。



しかし、都市鉄道利便増進法の成立により、JR 東日本が参加し、構想は実現に向けて一気に加速することとなった。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計画の認定を受け、神奈川東部方面線がスタートした。これが完成すれば、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速達性事業は実現する。

この事例からは、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た。そういう意味からも、国から見ても政策指標として非常に重要である事業だといえる。現に国の補助率が3分の1という鉄道関係では支援が最も手厚い補助であることは鉄道事業のなかでも特に政策的に意義の高い事業と位置づけられているといえよう。

## (2) 画期的な受益活用型上下分離法方式

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」が初めて本格的に採用された。これまでの上下分離方式とはまった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2,700億円のうち、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。これにより営業主体は無理な負担を負うことなしに、整備リスクから開放されることになる。

このようなことから、受益活用型上下分離方式を採用している都市鉄道利便増進事業費補助を効果的に活用すれば、従来に比べて、鉄道事業者の負担が軽減され、整備事業への参画を促進することが可能であると思われる。

## 6. 制度の活用が検討されている事例

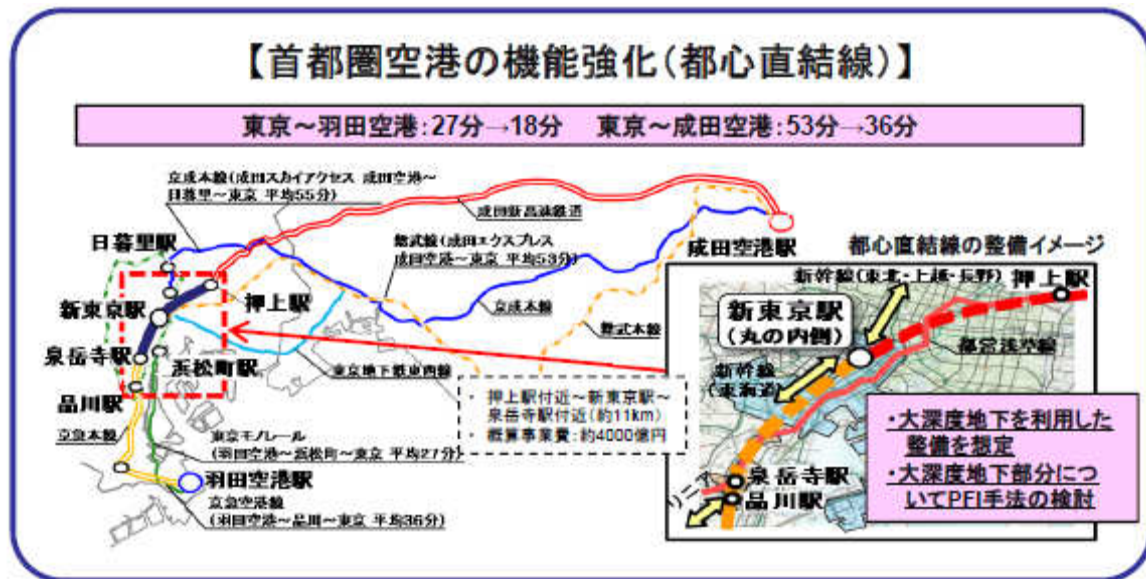
ここでは現在、都市鉄道利便増進事業の活用が検討される事例をいくつか紹介する。

### (1) 成田・羽田直結鉄道及び新東京駅の整備

首都圏の国際競争力を維持強化していくとともに、依然として高い東京圏の通勤混雑の緩和をも図る観点から、既存ストックを最大限活用することを前提に、都心と成田空港を30分台、都心と羽田空港を20分台、両空港間を50分台でアクセスすることを目標として短絡線及び新東京駅を整備することが検討されている。具体的には東京駅丸の内側の地下に新東京駅を建設し、この新駅と押上駅付近及び泉岳寺駅付近の間に短絡線を整備するという案を中心として、整備は都市鉄道利便増進事業費用補助及び民間資金を投入することが検討されている(図表5参照)。



図表5 成田・羽田直結短絡線及び新東京駅



(出典)国土交通省ウェブサイト

## (2) 地下鉄8号線(豊洲～住吉間)の整備

江東区は本年7月に東京メトロ有楽町線を豊洲駅から半蔵門線の住吉駅まで延伸する事業計画案をまとめた。同事業の整備区間は地下鉄8号線の豊洲～住吉駅間の延長5.2km。東陽町駅を結節駅として、豊洲～東陽町駅間と、東陽町～住吉駅間に中間駅をそれぞれ新設する計画である。これにより豊洲～住吉間の所要時間が現状の約半分の10分に短縮し、南北移動の時間短縮や交通不便地域の解消、混雑緩和、沿線まちづくりへの寄与などの効果があるとしている(図表6参照)。

事業の枠組みについては「都市鉄道利便増進事業費補助」の適用を想定し、延伸部分の整備を区などで構成する第三セクターが担当し、開業後の運営を東京メトロが担う。事業費の総額は約1,260億円と概算。平成27年度着工を目指してさらに検討を進めている。

図表6 地下鉄8号線(豊洲～住吉間)路線図



(出典)江東区ウェブサイト

### (3) 地下鉄7号線（浦和美園～岩槻間）の整備

さいたま市は平成24年10月に「地下鉄7号線延伸実現方策検討会」の検討結果を取りまとめ、公表した。地下鉄7号線延伸とは埼玉高速鉄道線の浦和美園駅を岩槻駅まで約7.2km延伸する計画であり、建設費は約770億円となっている（図表7参照）。「都市鉄道利便増進事業費補助」の適用を想定しているが、平成24年2月に公表された検討結果における延伸による費用対効果（B/C）は慎重ケースで採算性44年、 $B/C=0.9$ となり、「都市鉄道等利便増進法」に基づく許認可の一般的な目安（採算性30年、 $B/C>1$ ）に届いていない厳しいものとなった。一方、「沿線地域の活性化・開発等を進めることで、プロジェクトの評価を高めることが可能である」ことが示されたことを受けて、平成24年10月に公表された検討結果では、沿線地域の成長・発展プランも公表し、実行に移すことが新たな方向性として示された。

図表7 地下鉄7号線（浦和美園～岩槻間）路線図



(出典)さいたま市ウェブサイト

### (4) 新空港線「蒲蒲線」の整備

新空港線「蒲蒲線」は京浜急行電鉄空港線と東京急行電鉄多摩川線を短絡する路線であり、運輸政策審議会答申第18号において平成27年までに整備着手することが適当であると位置づけられた路線である。位置的には東急多摩川線矢口渡駅～蒲田駅間から分岐し、京急空港線糀谷駅～大鳥居駅間で接続する新たな短絡線である（図表8参照）。地下鉄での整備で整備延長は約3.1km、都市鉄道等利便増進法の適用を想定しており、事業費は約1,080億円を見込んでいる。

事業の効果については、羽田空港へのアクセスが強化されることがあげられる。「蒲蒲線」の整備により、羽田空港から蒲田、渋谷を経て池袋などを結ぶ広域交通軸の形成と利便性向上が期待される。

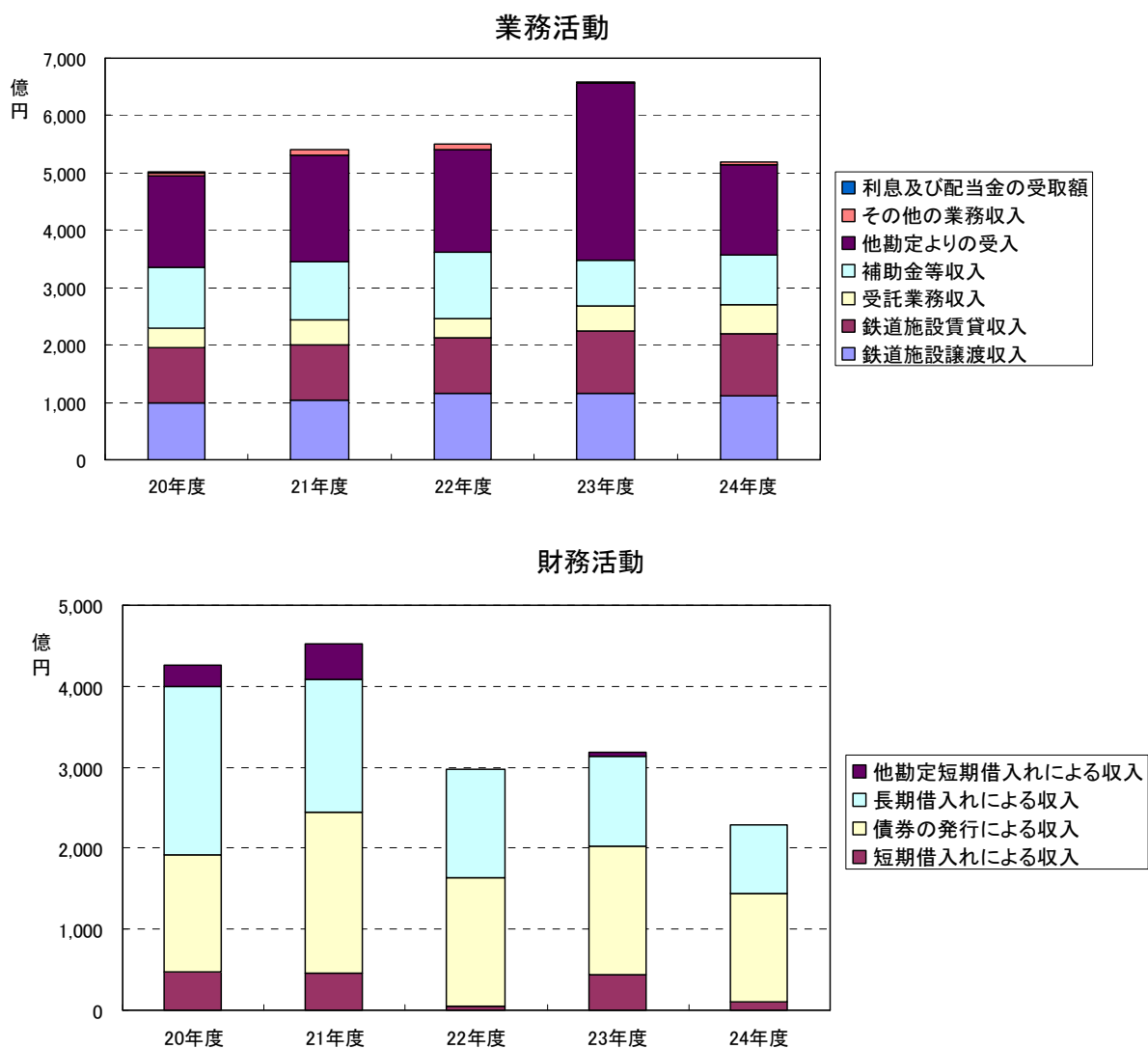


## 7. 建設勘定の資金調達

図表 9 は都市鉄道利便事業を行っている鉄道・運輸機構の建設勘定のキャッシュフロー計算書より業務活動及び財務活動の項目を抜き出して、その推移を示したものである。業務勘定では比較的安定的な収入を維持している。ここでの他勘定よりの受入とは国の補助金等を財源とする助成勘定からの受入である。財務活動では近年では債券による収入が大きな比率を占めるようになってきている。

平成 25 年度の都市鉄道利便増進事業費は 184 億円であり、鉄道・運輸機構による調達分はその 3 分の 1 の 61 億円となっているが、鉄道・運輸機構債券による資金調達の一部は都市鉄道利便増進事業に充当されており、債券発行による資金調達が、都市鉄道利便増進事業推進に一役買っていることになる。

図表 9 建設勘定における業務活動及び財務活動によるキャッシュフロー（財源関連）



(出典) 鉄道・運輸機構「財務諸表（建設勘定）」より大和総研作成



## 8. 更なる制度の活用に向けて

本稿では、都市鉄道利便増進事業が速達性の向上、乗り継ぎ利便の向上、駅施設改良等を通じて、鉄道利用者の利便性向上や地域活性化等に大きな効果をもたらすことを、事例をあげて述べた。

しかしながら、今後適用が期待される事業の計画が進んでいるものの、平成 17 年に法が制定されてからこれまでの適用事例は 3 例にとどまっている。今後は更なる制度の活用に向けて、例えば、補助対象となる公的主体の範囲の見直しや、借入金の償還期間（現在は 30 年）の延長、補助事業の対象範囲の拡大等があげられる。「都市鉄道利便増進事業費補助」制度の積極的活用が図られるよう、官民それぞれが不断の創意・工夫を行っていく必要がある。

また、鉄道・運輸機構は今後も主要な整備主体となることが予想されるので、今後も適切な資金調達を図りながら、安定的に都市鉄道利便増進事業を行っていくことが望まれる。

### 【参考文献】

濱勝俊「都市鉄道等利便増進法の成立経緯と可能性」『みんなつ冬号』、日本民営鉄道協会編集・発行、平成 18 年 12 月 No. 25、18～21 頁

横田茂「都市鉄道の整備手法の活用促進方策についての研究：都市鉄道等利便増進法に着目して」『運輸政策研究』、一般財団法人運輸政策研究機構、平成 24 年 10 月、Vol. 15、No. 3

（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構「投資家説明資料」、平成 25 年 9 月

（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構「業務説明資料」、平成 25 年 5 月

衆議院調査局「都市鉄道等利便増進法案」について、平成 17 年 3 月

「都市交通年報」、一般財団法人運輸政策研究機構

「数字でみる鉄道 2012」、一般財団法人運輸政策研究機構