

交通政策審議会答申 「東京圏における今後の都市鉄道のあり方について」

志村 務
SHIMURA, Tsutomu

前 国土交通省鉄道局次長
(現 新関西空港株式会社専務取締役兼専務執行役員)

1—はじめに

東京圏(東京都心部を中心とする概ね半径50kmの範囲をいう。以下同じ。)の都市鉄道については、1956年の都市交通審議会答申第1号(以下「第1号答申」という。)を嚆矢に、直近では2000年の運輸政策審議会答申第18号(以下「第18号答申」という。)に至るまで過去8度の答申に基づき、整備が進められてきた。今日では、ネットワークの稠密性やサービス水準について世界に誇るべき水準になってきたところである。

一方、近年では訪日外国人の増加や各国との都市間競争が激化する中での国家戦略特別区域等を活用した都市の国際競争力強化の必要性の高まり、少子高齢化の進展や人口減少社会の到来、首都直下地震をはじめとした災害リスクの高まり等、東京圏の都市鉄道を取り巻く環境は大きく変化している。さらに、2020年には東京オリンピック・パラリンピックの開催が決定している。

このような状況の中、より質の高い東京圏の都市鉄道ネットワークを構築していく観点から、空港アクセスの改善、列車遅延への対応、バリアフリー対策の強化、まちづくりとの連携、防災対策の強化、外国人の利用のしやすさの向上など国際化への取組、駅空間の質の向上、ICTの活用の拡大等を進めることが急務となっている。

このような状況を踏まえ、2014年4月に国土交通大臣から交通政策審議会に対して、東京圏における今後の都市鉄道のあり方について諮問がなされた。それを受け、2014年6月以降、同審議会陸上交通分科会鉄道部会の下に設置された東京圏における今後の都市鉄道のあり方に関する小委員会にて2年間にわたり審議が重ねられ、概ね15年後(2030年頃)を念頭に置いて、地下鉄、民鉄線及びJR在来線のほか、モノレール、新交通システム、路面電車等を含む鉄軌道を対象として、2016年4月に交通政策審議会答申「東京圏における今後の都市鉄道のあり方について」が取りまとめられた。

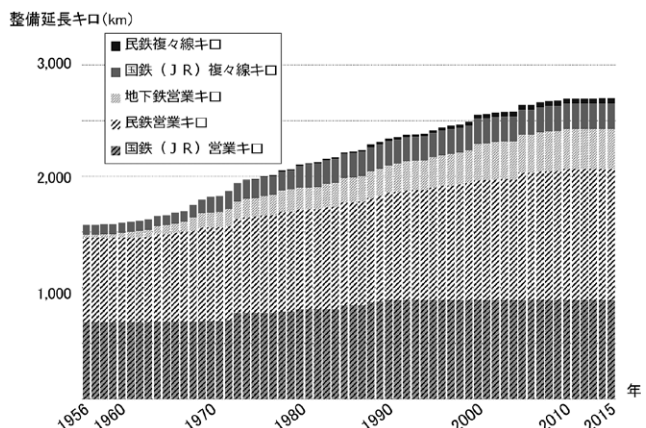
本稿では、同答申の内容について概説する。

2—東京圏の都市鉄道の現状

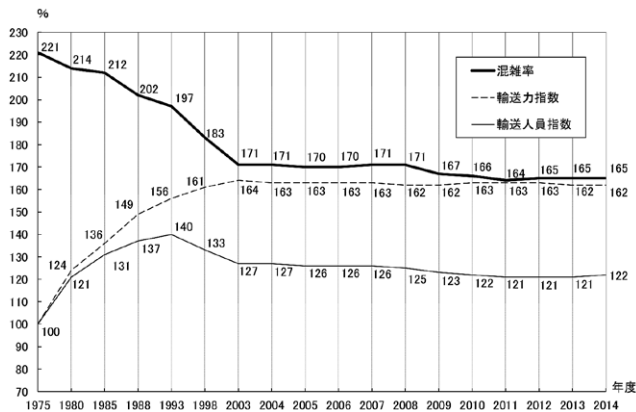
東京圏の都市鉄道の総延長は、1956年(第1号答申時点)では1,566kmであったが、2015年には2,705kmとなるなど、着実に整備が進展してきた(図一1)。その結果、東京圏の都市鉄道は世界的にみても稠密なものとなり、相当程度充実してきたところである。

また、東京圏の都市鉄道の流動は2,250万人/日(2010年時点)、総交通流動に占める割合は28%(2010年時点)であり、都市鉄道は東京圏における基幹的な交通機関として役割を果たしている。

第18号答申は、今後対応すべき課題として、①混雑の緩和、②速達性の向上、③都市構造・機能の再編整備への対応、④空港、新幹線等へのアクセス機能の強化、⑤シームレス化、⑥バリアフリー化の6項目を掲げていた。いずれも着実な取組がなされてきたところであるが、いまだ道半ばな点もある。例えば、混雑の緩和については、新線整備、複々線化、車両の長編成化等の取組の結果、ピーク時における主要31区間の平均混雑率は183%(1998年時点)から165%(2014年時点)へと大きく改善し(図一2)、ピーク時における個別路線の最混雑区間の混雑率が180%を超える区間数は23区間(1998年時点)から14区間(2014年時点)へと大幅に減少した。しかし、第18号答申において定められた目標^{注1)}の達成には至っていない。



■図一1 東京圏の都市鉄道の総延長(複々線を含む.)の推移



■図—2 ピーク時における主要31区間の平均混雑率の推移

また、ピークサイド、帰宅時間帯、夜間等の朝のピーク時と異なる時間帯においても混雑が生じている状況にある。

加えて、第18号答申までは対応の必要性が指摘されてこなかったものの、都市機能にとって重要性が増大している駅、効率的な都市生活の基盤となっている定時性及び安全な都市生活の基盤となっている防災の各分野において、対応の必要性が増大している。

3—東京圏における今後の都市鉄道のあり方

3.1 東京圏の都市鉄道が目指すべき姿

(1) 国際競争力の強化に資する都市鉄道

近年のアジア主要都市の急速な台頭により、国際的な都市間競争が激化しており、特に我が国の成長を牽引する東京圏の国際競争力を強化することが喫緊の課題となっている。交通は成長を牽引する経済活動等を支える基盤であり、都市鉄道においてもその機能強化を図ることが極めて重要である。そのため、以下の取組を推進すべきである。

- ・都心のみならず、東京圏に複数点在するビジネス・観光等の拠点と空港・新幹線駅とのアクセスを強化する。
- ・国際競争力強化の拠点となるまちづくりの進展とシンクロして駅や路線を整備する。その際、整備時期、費用負担等について、開発サイド等との連携を強化する。

(2) 豊かな国民生活に資する都市鉄道

東京圏の都市鉄道は既に世界トップレベルのサービス水準にあり、豊かな国民生活に寄与してきたが、国民生活をさらに豊かなものにするため、「守り」(＝維持)のみならず「攻め」(＝向上)として、サービス水準の引き上げが必要である。そのため、以下の取組を推進すべきである。

- ・複々線化、車両の長編成化、オフピーク通勤等の取組により混雑の緩和を図る。また、朝のピーク時間帯の混雑緩和に加え、ピークサイド、帰宅時間帯、夜間等の時間帯についても混雑状況の「見える化」の検討を鉄道事業者において進め、需給バランスを踏まえた運行サービスを設定する。

- ・複々線化等の輸送力増強等により速達性の向上を図る。
- ・(相互)直通運転、乗換利便性の向上、案内・サインの統一等、鉄道事業者間のシームレス化を推進するとともに、駅前広場の整備、運行ダイヤの調整等により他モードも含めた移動全体のシームレス化を図る。

(3) まちづくりと連携した持続可能な都市鉄道

今後急激な人口減少や高齢化等が見込まれているが、そのような社会情勢の変化に対応し、質の高いサービスを持続的に提供していくため、まちづくりとの連携を図り持続可能な都市鉄道を実現することが重要である。そのため、以下の取組を推進すべきである。

- ・障害者、高齢者、妊産婦、子ども連れの人、外国人を含め、すべての人が安心して安全に都市鉄道を利用できるよう、他の鉄道事業者やまちづくりとも連携を図りながら、ユニバーサルデザイン化を進める。
- ・鉄道の沿線に都市機能を計画的に誘導・集積しながらまちづくりを進め、鉄道も沿線のまちづくりと連携を図る「鉄道沿線まちづくり」を推進するため、鉄道沿線地方公共団体、鉄道事業者、住民等の関係者間の連携強化を図る。
- ・鉄道のエコデザイン化を進める。

(4) 駅空間の質的進化～次世代ステーションの創造～

駅については、交通ネットワークのノード(節)としての役割に加えて、まちづくりの拠点としても重要性が増大しているが、駅に係る関係者間の連携が取れていないなど、改善の余地は大きい。今後駅については、様々な主体が参画し、まちとの一体感があり、全ての利用者にやさしく、分かりやすく、心地よく、ゆとりのある「次世代ステーション」の創造を図ることが重要である。そのため、以下の取組を推進すべきである。

- ・駅の関係者が一堂に会して、課題の共有と調整を図る場(駅まち会議)を設置し、PDCAサイクルを実施しながら、駅に係る課題を解決する「駅まちマネジメント」(駅マネ)を推進する。
- ・バリアフリー化及び外国人対応を推進する。
- ・駅ナカ店舗の再配置やベンチの設置等による分かりやすくゆとりある駅空間を形成する。
- ・自由通路等の整備による駅周辺の回遊性の向上やまちの顔としてのデザイン性向上等により、まちとの一体性を創出する。

(5) 信頼と安心の都市鉄道

東京圏の都市鉄道においては短時間の遅延が慢性的に発生しているほか、長時間の遅延も広範囲に発生しており、発生回数も増加していることから、対策を行うことが重要である。平時はもとより異常気象時や輸送トラブル発生時においても、鉄道利用者からの信頼が厚くいつでも安心して利用できる「信頼と安心の都市鉄道」を実現すべきである。安全運行が最優

先であるという大前提を徹底しつつ、信頼性の向上を図るため、以下の取組を推進すべきである。

- ・ 遅延の現状と改善の状況を分かりやすく「見える化」する。また、「見える化」を踏まえ、鉄道事業者における取組を促進し、鉄道利用者との協働を進める。
- ・ 降積雪、台風等、大規模な遅延が発生する可能性が高い場合において、鉄道利用者の行動判断に資するような情報提供が円滑に行われるよう、最低限情報提供すべき内容とその表現方法に関する共通のルールを確立する。

(6) 災害対策の強化と取組の「見える化」

東京圏の鉄道事業者はこれまで、多様かつ甚大な災害の頻発を踏まえ、災害対策について数多くの取組を進めてきたところである。一方で、東日本大震災発生時には駅構内に帰宅困難者の滞留が発生したほか、豪雨、豪雪時には駅構内に鉄道利用者の滞留が発生する事態も生じたところである。加えて、近い将来、高い確率で首都直下地震の発生も予測されている。特に、東京圏には、我が国の政治、行政及び経済の中核機能が集積しており、これらの中核機能を支える基盤として災害に強靱な都市鉄道が必要である。そのため、以下の取組を推進すべきである。

- ・ 鉄道利用者の安心感の醸成、災害発生時の適切な行動や協力等を促すため、例えば「災害対策レポート」の発行等による災害対策の「見える化」を推進する。

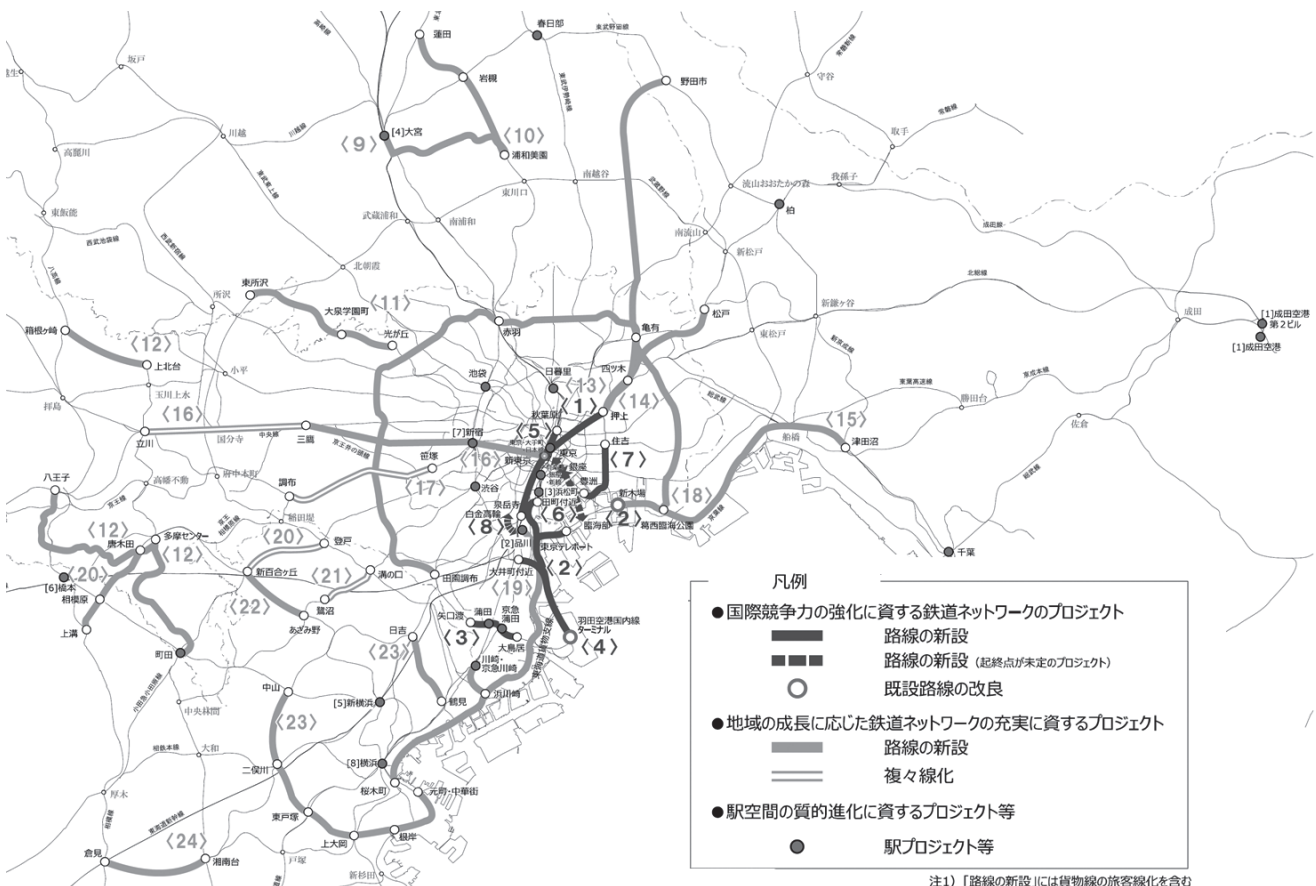
・ ハード・ソフト両面から災害対策を強力に推進する。

3.2 具体的なプロジェクトについて

東京圏における今後の都市鉄道のあり方について、目指すべき姿は3.1節で先述したとおりであるが、これを具現化するのは地方公共団体や鉄道事業者、都市開発事業者等による具体的な取組にはかならない。また、過去8度の答申では具体的な事業を挙げてその実現を促してきた経緯も踏まえ、本答申でも関係都県・政令指定都市及び鉄道事業者並びに委員から提案のあったプロジェクトについて、目指すべき姿を実現する上で意義のあるプロジェクトであるか否か等について検討が行われた。検討の結果、目指すべき姿を実現する上で意義のあるプロジェクトとされたのは以下のとおりである（図-3参照）。今後、以下に掲げたプロジェクトを含め、各プロジェクトを進めるに当たっては、地方公共団体、鉄道事業者等において、プロジェクトごとの課題の解決に向けた取組が進められることを期待する。

①国際競争力の強化に資する鉄道ネットワークのプロジェクト

- 〈1〉都心直結線の新設（押上～新東京～泉岳寺）
- 〈2〉羽田空港アクセス線の新設及び京葉線・りんかい線相互直通運転化（田町駅付近・大井町駅付近・東京テレポート～東京貨物ターミナル付近～羽田空港、新木場）
- 〈3〉新空港線の新設（矢口渡～蒲田～京急蒲田～大鳥居）



■図-3 東京圏鉄道網図

注1 「路線の新設」には貨物線の旅客線化を含む
 注2 「既設路線の改良」には複々線化は含まない

- 〈4〉京急空港線羽田空港国内線ターミナル駅引上線の新設
- 〈5〉常磐新線の延伸（秋葉原～東京（新東京））
- 〈6〉都心部・臨海地域地下鉄構想の新設及び同構想と常磐新線延伸の一体整備（臨海部～銀座～東京）
- 〈7〉東京8号線（有楽町線）の延伸（豊洲～住吉）
- 〈8〉都心部・品川地下鉄構想の新設（白金高輪～品川）

銀座駅等、蒲田駅・京急蒲田駅 等

・地域活力の創出に資する駅：町田駅、川崎駅・京急川崎駅、千葉駅、柏駅、春日部駅 等

②地域の成長に応じた鉄道ネットワークの充実に資するプロジェクト

- 〈9〉東西交通大宮ルートの新設（大宮～さいたま新都心～浦和美園（中量軌道システム））
- 〈10〉埼玉高速鉄道線の延伸（浦和美園～岩槻～蓮田）
- 〈11〉東京12号線（大江戸線）の延伸（光が丘～大泉学園町～東所沢）
- 〈12〉多摩都市モノレールの延伸（上北台～箱根ヶ崎、多摩センター～八王子、多摩センター～町田）
- 〈13〉東京8号線の延伸（押上～野田市）
- 〈14〉東京11号線の延伸（押上～四ツ木～松戸）
- 〈15〉総武線・京葉線接続新線の新設（新木場～市川塩浜付近～津田沼）
- 〈16〉京葉線の中央線方面延伸及び中央線の複々線化（東京～三鷹～立川）
- 〈17〉京王線の複々線化（笹塚～調布）
- 〈18〉区部周辺部環状公共交通の新設（葛西臨海公園～赤羽～田園調布）
- 〈19〉東海道貨物支線貨客併用化及び川崎アプローチ線の新設（品川・東京テレポート～浜川崎～桜木町、浜川崎～川崎新町～川崎）
- 〈20〉小田急小田原線の複々線化及び小田急多摩線の延伸（登戸～新百合ヶ丘、唐木田～相模原～上溝）
- 〈21〉東急田園都市線の複々線化（溝の口～鷺沼）
- 〈22〉横浜3号線の延伸（あざみ野～新百合ヶ丘）
- 〈23〉横浜環状鉄道の新設（日吉～鶴見、中山～二俣川～東戸塚～上大岡～根岸～元町・中華街）
- 〈24〉いずみ野線の延伸（湘南台～倉見）

③駅空間の質的進化に資するプロジェクト等

- ・広域的な交通ネットワークの拠点となる駅におけるプロジェクト：[1] 成田空港駅・空港第2ビル駅, [2] 品川駅, [3] 浜松町駅, [4] 大宮駅, [5] 新横浜駅, [6] 橋本駅
- ・国際競争力の向上が求められる地域の拠点となる駅におけるプロジェクト：[7] 新宿駅, [8] 横浜駅
- ・駅まちマネジメント（駅マネ）の取組が特に期待される駅
 - ・国際競争力の強化に資する駅：日暮里駅、東京駅・大手町駅・日本橋駅等、渋谷駅、池袋駅、新橋駅・有楽町駅・

4—おわりに

鉄道は各地域のまちづくりの中核となる公共交通機関であり、鉄道とまちづくりのより一層の連携強化が必要である。都心部等では国際競争力強化の拠点のまちづくりの進展を見極めつつ、これに遅滞なくアクセス利便性の向上を図ることが必要である。また、郊外部においては鉄道沿線まちづくりの実現に向けた関係者の連携の強化が必要である。

加えて、今後東京圏の都市鉄道の質の更なる向上を図っていくためには、輸送サービスの提供主体である鉄道事業者のみならず、鉄道利用者の理解と協力も不可欠である。例えば、「ながらスマホ」をやめるといったことや、障害者、外国人等への声かけ等、鉄道利用者のちょっとした気遣いだけで、都市鉄道の質は格段に向上する。

まちづくりサイドや鉄道利用者との連携を強化するためには、国や地方公共団体、鉄道事業者等が保有する様々なデータについて可能な限り積極的に「見える化」し、理解と協力を仰ぐことが重要である。また、「見える化」を踏まえ、PDCAサイクルを実施することも必要であるし、答申についても同様に適切にフォローアップを行うことが重要である。

これまでの東京圏の都市鉄道整備の歩みを顧みると、1987年の国鉄改革以降は、民間鉄道事業者が収支採算性の確保を前提として必要な都市鉄道整備を行うことを基本としつつ、同一事業者内の直通運転のみならず、他社間の相互直通運転をも前提に計画が進められるなど、複数の鉄道事業者間で競争するだけでなく、うまく協調しながらネットワークの形成に努めてきたという世界的に見ても希有な歴史を有している。また、鉄道事業者は社会的な基盤である公共交通サービスを提供することについて使命感を持ち、サービスの質の向上にも努めてきた。その結果、東京圏の都市鉄道はネットワークの稠密性もサービス水準も世界に誇るべきものとなっている。

近年では、量的拡大よりもむしろ、質的向上についての対応の重要性が増大している。これまで蓄積してきた質の高いサービスを更なる高みに引き上げるとともに、東京圏の国際競争力強化の必要性の高まりや、著しい高齢化の進展等、社会経済情勢の変化にも適切に対応しながら、より一層世界からの憧れと模範たる都市鉄道となることを期待する。

注

注1) 第18号答申は、ピーク時における主要31区間の平均混雑率を150%にするるとともに、ピーク時における個別路線の最混雑区間の混雑率を180%以下とすることを目標として定めている。