ＪＲと地域の将来展望を両立し、

働く者が希望を持って働きつづけられる自立経営の実現への提言

【ＪＲ二島・貨物経営自立実現プロジェクト　中間とりまとめ】

２０２０年５月

日本鉄道労働組合連合会

（ＪＲ連合）

はじめに

ＪＲ北海道では、ここ数年、若手や中堅層の働く仲間が会社を去っており、歯止めがかかっていない。また、ＪＲ四国でも同様に増加しつつある。恐らく、家族とともに将来や今の生活に不安を抱え、会社や地域に対しても展望が描けていない、希望が持てていないのではないだろうか。また、こうした心境のなかで、意欲をもって働けなくなった、働きがいを感じられなくなったのではないだろうか。これは単に一企業の課題ということではなく、ＪＲ産業に対する、そして地域に対する将来展望にかかっているのではないかと考える。つまり、地域における社会的使命を果たし続けるというやりがいと、将来に夢と希望がもてる会社として安心して働き続けられる環境を両立していかなければならない。

「鉄道の再生」を目的とした国鉄改革から、すでに 33 年が経過したが、鉄道が持つ社会的使命は、国や地域を成長させ、国民の豊かな生活を支える有益な社会インフラとしての役割であり、何ら変わるものではない。しかしながら、我が国が直面する超少子高齢化社会、大都市一極集中と地方過疎化、モータリゼーションの進展、第四次産業革命の到来、そして新型コロナウイルスを発端とした社会の変容という激動の時代を迎え、鉄道を含む公共交通ネットワーク、あるいは物流ネットワークのあり方が問われている。特に北海道や四国では地域を巻き込んだ議論が進められてきたが、持続可能な人流・物流ネットワークの構築という共通認識がありつつも、具現化は遅々として進んでいない。まさに地域の将来を切り拓くことであり、早晩日本全国に波及する課題として理解しなければならず、新型コロナウイルスの影響でこうした議論は一層加速させなければならなくなった。

一方、ＪＲグループは発足以来、地域密着型の経営を志向し、国鉄時代と比べて安全性や利便性、サービスを格段に向上させ、またモーダルシフトの牽引役として、効率的な物流網を形成するなど、日本の経済・社会を支えてきた。さらには、鉄道のみならず、多様な業種・業態に拡大し、すでにＪＲ東日本、ＪＲ東海、ＪＲ西日本、ＪＲ九州が完全民営化を果たすなど、各社ともに地域にとってなくてはならない存在を確立してきた。よって、「鉄道の再生」は着実に目的を達成しつつあるといえるものの、ＪＲ北海道、ＪＲ四国、ＪＲ貨物は脆弱な体力で懸命に経営を維持している状況にある。そして、ＪＲ北海道やＪＲ四国は 2020 年度までの経営自立計画が未達となり、国土交通大臣から 2031 年度における経営自立が求められる状況に至っている。これまでの支援を単に延長するのでなく、ＪＲ北海道、ＪＲ四国、ＪＲ貨物が責任の持てる事業領域を確定したうえで、持続可能な鉄道サービスを提供できる体制構築を通じた経営自立を進めていかなければならない。

ＪＲ二島・貨物経営自立実現プロジェクトは、泉健太衆議院議員、小川淳也衆議院議員、広田一衆議院議員を共同座長として、こうした現状を踏まえ、「鉄道ネットワークのあり方」と「経営のあり方」を一定切り分けながら議論を重ねてきた。そして、当面の対応として、2021 年度以降の法改正を伴う支援への対応を中心に具体的な提起とすべく、提言内容を練り上げてきた。本提言の実現にむけては関係主体がそれぞれの取り組みを推進することを強く求めるものである。なお、本提言はあくまでも中間とりまとめであり、引き続き、各社の経営自立が実現されるよう、さらなる議論と検証、提言活動を継続していく。

政策提言の概要

【ＪＲ二島・貨物経営自立実現プロジェクトの目的】※ＪＲ二島：ＪＲ北海道及びＪＲ四国

・ＪＲグループ発足 33 年。ＪＲ二島・貨物も地域の社会・経済に不可欠な存在。
・しかし、累次に亘る支援策が講じられるもＪＲ二島・貨物は経営自立の見通し立たず。
・若手・中堅の離職が増加、人材基盤が劣化すれば安全運行にも影響。
・課題を放置すれば地域の人流・物流ネットワークの維持が困難に。
・年度末で国の助成策の大きな節目を迎える一方、2031 年度での経営自立を求められる。

① 2021 年度以降の現行助成策の延長・拡充【当面の対策】
② 10 年後の経営自立の姿を描き、そこにつなげる道筋を確立【将来像とプロセス】
→持続的に社会的使命を果たすために①に加え②の足掛かりをつけることが重要
働く者の視点から幅広く議論検討し、各社の経営自立を果たすべく、提言を行う。

【私たちの理念】

・ＪＲ連合の政策活動の目的は以下の２点。
① 地域を支える鉄道を含めた持続可能な交通体系を構築する
② 社員が誇りと意欲を持ち安心して働き続けられる環境を築く

【提言にむけた考え方など】

○「鉄道ネットワークのあり方」と「経営のあり方」を一定切り分けて考える
⇒ＪＲの経営に対して資金投入を繰り返して、ＪＲにすべての路線をそのまま維持する責務を課すスキームは限界

① ＪＲが主体的に持続可能な鉄道サービスを提供できる事業領域を確定
⇒ 経営自立の将来像を明確にしたうえで、今後 10 年の道筋をバックキャスト的に描くこと。
② 鉄道特性を発揮できずＪＲが主体的に担えない領域は国と地方がその役割を担う
⇒ ＪＲは鉄道のプロとして安全輸送、地域貢献に役割を果たすこと。

○支援の仕組みを抜本的に見直すべき。
・地域における持続可能な交通体系とＪＲの経営自立を両立できる透明性のある支援の仕組みを大胆に追求すべき。
・ＪＲの経営支援に充当する財源を地域に活用し地方の負担を軽減することも可能と考える。

【ＪＲ北海道】※①は「鉄道ネットワークのあり方」、②は「経営のあり方」

① 北海道新幹線を基軸に都市間輸送と札幌圏を中心とした鉄道ネットワークの強化
・単独維持困難線区については今後の需要を見極めつつ、最適なモードに転換。
・札幌圏を含め、主要駅を拠点とした地域公共交通の利便性向上にも努める。

② 札幌圏と北海道新幹線を基盤に、関連事業も含めた収益拡大を通じて経営自立
・単独維持困難線区については経営主体のあり方を含めた抜本的見直し。
・新幹線の高速化や中核都市や主要空港のアクセス強化を図りつつ、関連事業も推進。

【ＪＲ四国】　※①・②は同上

① 「抜本的高速化」の進展を図りつつ、地域とともに持続可能な交通体系を構築
・地域での協議会での取り組みを通じ、モード間の連携強化等を図っていく。
・四国新幹線を念頭に置きつつ、都市間ネットワークの利便性向上を図る。

② 地域との連携による都市圏輸送の充実強化、都市間輸送の競争力強化の早期実現
・地域との連携強化を図りつつ、鉄道特性の発揮困難な部分は抜本的見直しも必要。
・競争力強化に資する都市間輸送の抜本的高速化の早期実現が不可欠。

※ＪＲ北海道・四国の経営自立までは経営安定基金・税制支援措置の現行水準を継続。

【ＪＲ貨物】　※①・②は同上

① 全国を結ぶ貨物鉄道ネットワークを活かしながら、モーダルシフトを推進
・本州から札幌の物流網は不可欠であり、青函共用走行・並行在来線は維持すべき。
・貨物鉄道の社会的使命を認識しつつ、最適な物流網の形成を図る。

② 大動脈を中心としながら、レールゲート事業の拡大など、総合物流企業として発展
・青函共用走行を維持し大動脈を強化しながら、「選択と集中」の観点で見直しも図る。
・貨物鉄道の強みを活かすレールゲート事業など、総合物流企業として発展を目指す。

【2021 年度以降の支援措置に対する要望事項】

１．設備投資・大規模修繕等に対する支援（青函･本四や貨物運行に伴う負担軽減含む）
２．運転資金への手立て（経営安定基金の機能維持、国に対する借入金の返済猶予など）
３．将来を見据えた取り組みに対する支援
① **地域と連携した持続可能な交通体系の構築**（地域を含む関係主体との協議推進）
② **在来線ネットワークの利便性向上**に資する支援
（一体的交通サービス提供への支援、**四国における短絡線**整備など）
③ **北海道新幹線の高速化**（320km/h）に対する支援（**青函共用走行は維持**）
④ 北海道新幹線札幌開業に伴う**並行在来線の存続**（貨物の必要性を認識したうえでの判断）と**貨物調整金の財源確保**
⑤ **四国新幹線**の実現に向けた**予算措置**の早期実現（早期に整備計画へ格上げすべき）
⑥ **貨物鉄道**の安全安定輸送に資する対策強化
（防災減災対策、**リダンダンシー確保、結節強化**、新幹線による貨物輸送など）
４．新型コロナウイルス感染症による影響に鑑みた支援

目　次

Ⅰ．プロジェクトの目的と課題認識
１．プロジェクトの目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　１
２．課題認識・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　１

Ⅱ．現状と課題
１．取り巻く情勢と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　３
（１）社会環境の変化・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・　６
（２）各交通・運輸に関する動向・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１２
（３）鉄道事業の現状

２．ＪＲ二島・貨物の現状・課題
（１）ＪＲ北海道・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１６
（２）ＪＲ四国・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・２２
（３）ＪＲ貨物・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・２８

３．累次に亘る支援措置の実施状況
（１）経営安定基金の設定と下支え措置・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３５
（２）特例業務勘定を活用した支援措置・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３５
（３）税制特例措置の実施と延長・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３６
（４）貨物調整金の交付と財源確保・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３７

４．新型コロナウイルス感染症による影響・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３８

Ⅲ．私たちの政策提言
１．政策提言の理念等
（１）私たちの政策提言の理念・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３９
（２）政策提言のフレームと基本的な考え方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・３９

２．あるべき地域公共交通・物流ネットワークのあり方・・・・・・・・・・・・・４０
2.1　北海道における鉄道ネットワークのあり方・・・・・・・・・・・・・・・・・４１
（１）単独維持困難線区
（２）在来線ネットワーク
（３）北海道新幹線
（４）並行在来線

2.2　四国における鉄道ネットワークのあり方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・４２
（１）都市間鉄道ネットワーク
（２）都市圏鉄道ネットワーク
（３）その他の路線

2.3　貨物鉄道ネットワークのあり方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・４３
（１）貨物鉄道の大動脈
（２）その他の路線等
（３）総合物流企業としての事業領域

３．目指すべき経営自立のあり方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・４４
（１）ＪＲ北海道の経営自立の方向性
（２）ＪＲ四国の経営自立の方向性
（３）ＪＲ貨物の経営自立の方向性
（４）経営自立における国鉄改革時に措置された基本スキームの取り扱い

４．2021 年度以降の支援措置にむけて・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・４７

Ⅰ．プロジェクトの目的と課題認識

１．プロジェクトの目的

ＪＲグループは発足から33年を経過したが、鉄道事業を基幹産業としながら、ホテル、物販、飲食、不動産、情報システム、介護など、多岐にわたる業種・業態に拡大し、まさに「総合生活産業」として成長を遂げてきた。とりわけ、発足当初から厳しい経営環境が想定されたＪＲ二島（北海道・四国）・貨物においては、脆弱な経営体力ながらも懸命に経営を維持し、地域の社会・経済にとって不可欠な存在となっている。しかしながら、さまざまな経営努力を積み重ねてきたものの、依然として株式上場・完全民営化への道筋は立っていない。

国鉄改革以降、経営安定基金や税制特例措置をはじめとする経営支援措置に加え、鉄道運輸機構の特例業務勘定・利益剰余金を活用した設備投資への支援など、累次に亘る支援策が講じられてきたが、ＪＲグループの会社間の経営環境・体力などの違いは一層大きくなり、地域の人流・物流ネットワークの維持・活性化といった課題とともに、乗り換えなければならない経営課題が山積している。なお、上述の設備投資等への支援については、2020年度末で節目を迎える。

これら三社を取り巻く状況を踏まえ、ＪＲ二島・貨物が将来にわたり社会的使命を果たし続けられる持続可能な交通体系（人流・物流）と経営のあり方・スキームについて一定切り分けつつ、働く者の視点から幅広く議論検討し、各社の経営自立を果たすべく、提言を行うことを目的とする。

２．課題認識

北海道や四国では全国に先駆けて人口減少、過疎化・少子高齢化が急速に進んでおり、一方で高速道路網の整備等によりモータリゼーションが進展するなど、経営を取り巻く環境は厳しさが増す一方である。さらには、近年の自然災害の大規模化・多頻度化によって、毎年のように鉄道路線の甚大な被災に見舞われ、長期間の寸断が余儀なくされている。そのような中、ＪＲ北海道は「単独維持困難線区」を公表し、地域との膝つめ協議が行われており、ＪＲ四国においても、各県知事や経済界・労働界・有識者などで構成する「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」において議論が進められている。まさに、地域における持続可能な人流・物流ネットワークにとって、分水嶺となるべく議論・検討が巻き起こっている。

さらに、ＪＲ北海道やＪＲ四国に対しては、国土交通大臣から2031年度における経営自立が求められており、ＪＲ貨物を含むＪＲ二島・貨物が安定的に収益を得て、責任をもって事業を継続していける体制を構築していかなければならない。「鉄道の再生」をめざして進められた国鉄改革の趣旨を踏まえつつ、現状に照らして現実的な判断も必要な時期を迎えている。

一方で、働く者にとっては、将来不安を抱える状況ともいえ、地方自治体や他の民間企業における「売り手市場」というべき採用環境も相まって、若手・

中堅社員の離職が拡大している。仮に、これが継続・拡大すれば、鉄道の安全・安定輸送すら脅かされる危険性も孕んでいる。鉄道を守るのは人材であって、そのためにも安心して意欲を持って働き続けられる環境が必要である。

こうした課題認識に立って、ＪＲ二島・貨物が将来に亘ってＪＲが担うべき社会的使命を果たし続けられるよう、持続可能な交通体系（人流・物流）と経営のあり方・スキームを明確化し、実現していくための提言を、働く者の視点からとりまとめることとする。

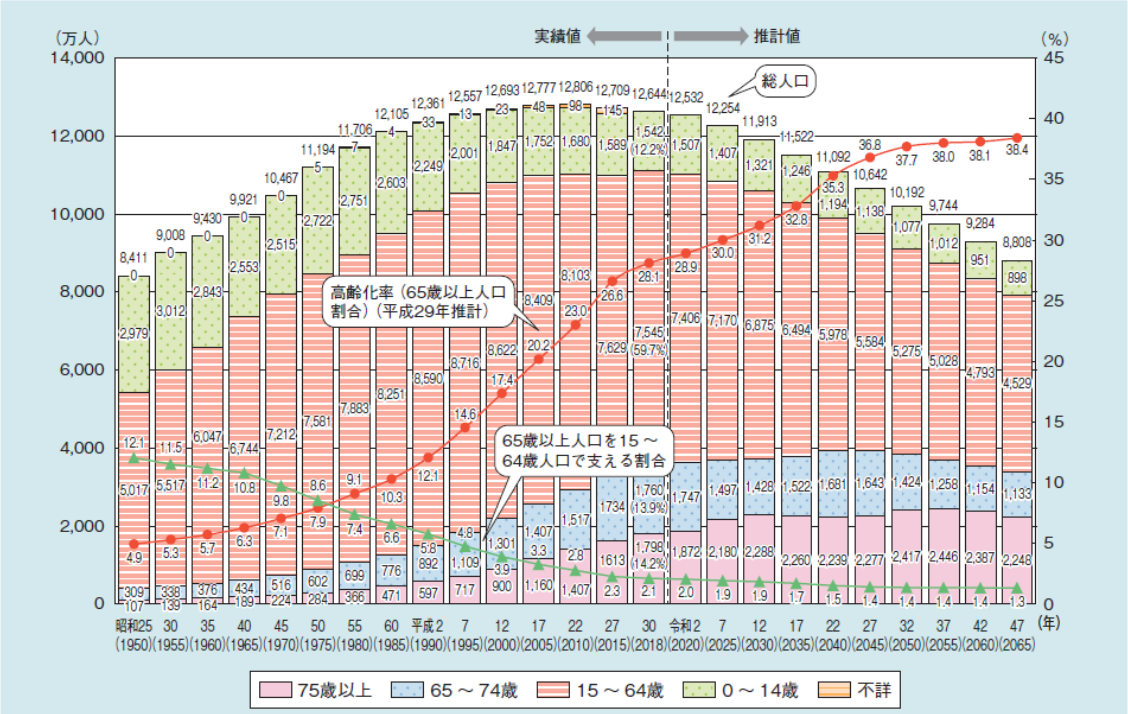
Ⅱ．現状と課題について

１．取り巻く情勢と課題

（１）社会環境の変化

①　今後の人口推計と少子高齢化の進行

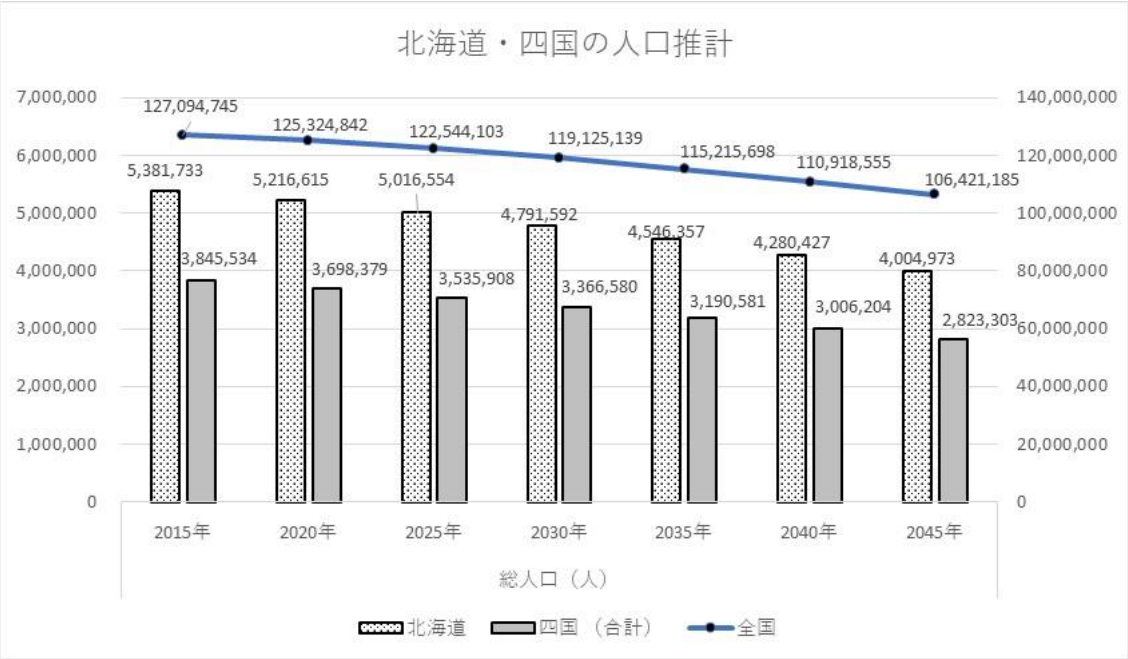
我が国は人口減少局面にある中、国立社会保障人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」によれば、2020 年の１億２千万人台から、35 年後の 2055 年には１億人を割り込み、2065 年には９千万人を切ると予測されている。同時に、高齢化についても主要先進国でも類例のないスピードで進行し、高齢化率（65 歳以上人口割合）は 2020 年時点ですでに 28%を超えるとされており、推計でも 2045 年で 35%を超えるとされている。したがって、人口全体の減少とともに、現役世代である生産年齢人口が減少することによって、消費や内需の縮小が懸念される。



※出典：令和元年版高齢社会白書

なお、日本の地域別将来推計人口（平成 30（2018）年推計）では、北海道・四国においては、全国よりも一層急速に人口減少が進むことが想定されている。2015 年と比較して、2045 年の人口割合は全国では 83.7%であるが、北

海道で 74.4%、四国で 73.4%となっている。また、高齢化率についても、2045 年時点で全国が 36.8%であるのに対し、北海道は 42.8%、四国は 40.8%と高い水準で推移すると見られている。つまり、全国に先駆けて超少子高齢化・人口減少が進む地域であるという厳しい前提のうえで、今後進むべき方向性を見据える必要がある。

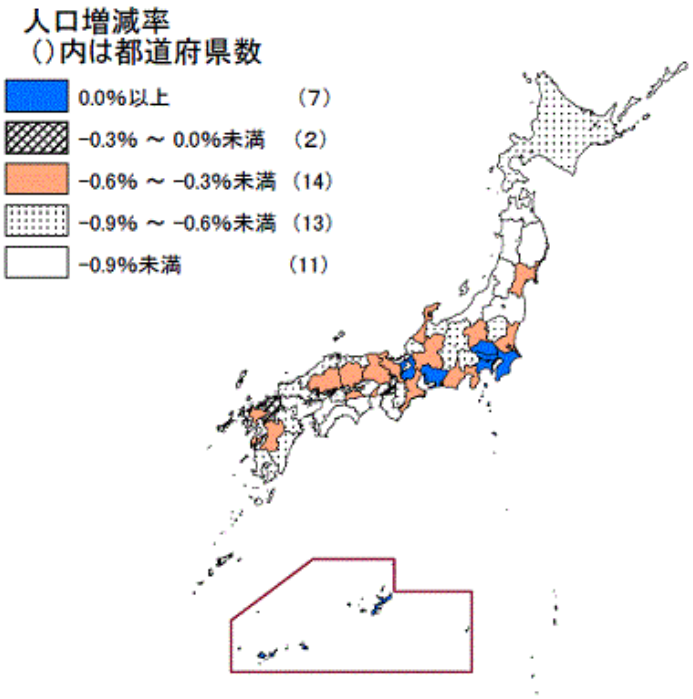


※出典：国立社会保障人口問題研究所・日本の地域別将来推計人口（平成 30（2018）年推計）を参考にＪＲ連合作成

② 都市部への人口集中と地方の過疎化

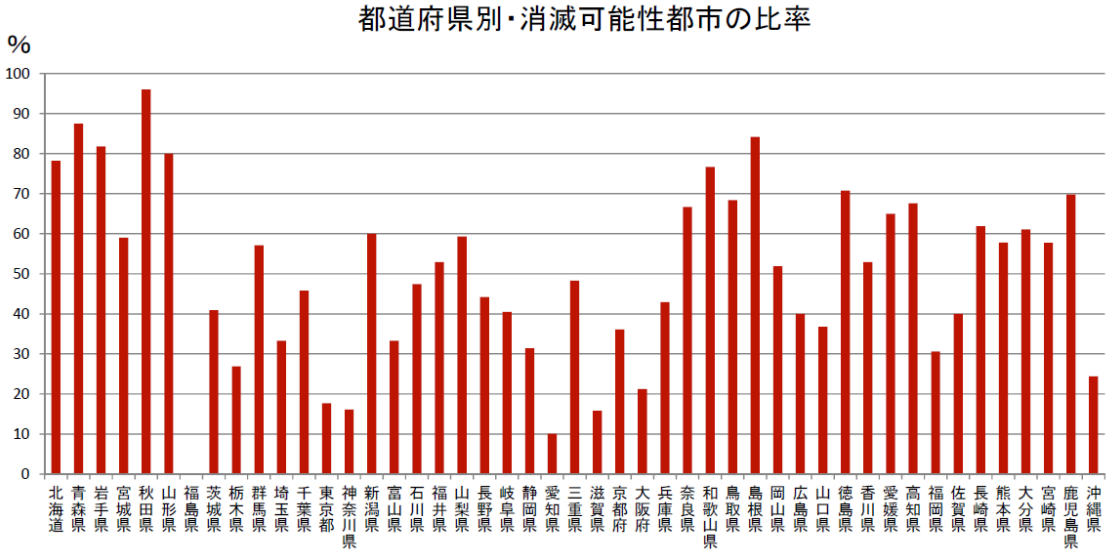
人口減少とともに大きな課題である地方の過疎化については、総務省が実施する人口推計によれば、首都圏をはじめとする大都市圏に集中する傾向が続いている。人口推計（2019 年 10 月 1 日現在）では、都道府県別人口増減率は東京都が 0.71%の増加である一方、北海道・四国エリアではいずれも減少の一途を辿っており、香川県が 0.59%、北海道が 0.68%、愛媛県が 0.93%、徳島県が 1.09%、高知県が 1.15%の減少となっている。

これまで過疎化の進展によって、人口減少がさらに進み、当該地方の活気の喪失、若年層の一層の転出、そして消費低迷につながり、過疎化を一層進めてしまうという悪循環に陥るケースが散見されてきた。また、こうした状況が広がることによって、周辺地域との交流人口の減少を招く要因にもなり得る。実際に、地域鉄道や地方の乗合バスの大半が赤字である現状はその裏付けともいえる。さらにいえば、移動手段を失うことが住民の転出にもつながりかねない。



※出典：総務省統計局ＨＰより

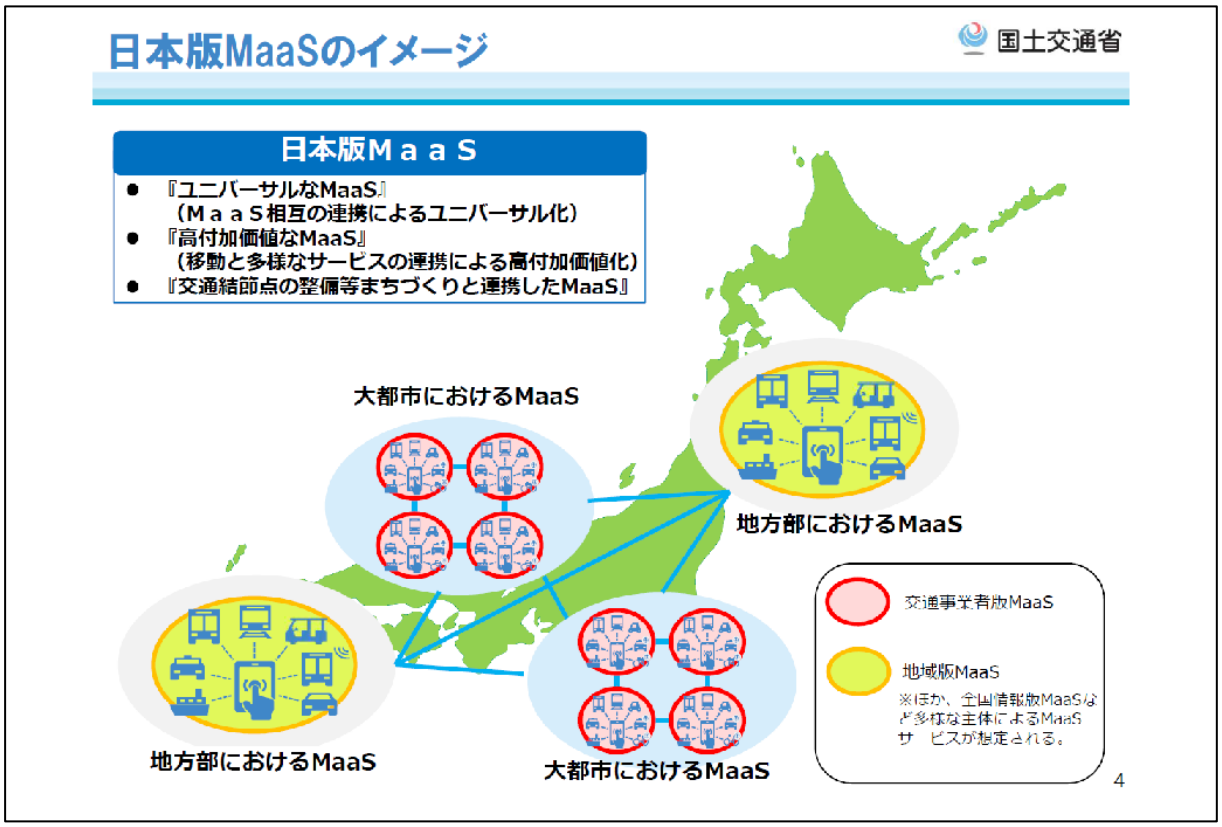
また、日本創成会議が 2014 年に発表した消滅可能性都市では、都道府県別の比率を見ると北海道・四国エリアは全国平均（49.8%）を上回っており、特に北海道においては８割近くの地方自治体がその対象となっている。また、東京や大阪でも対象地域が含まれるように、大都市圏も例外ではなく、やはり交通・運輸に関わる政策はもとより、まちづくりや福祉・教育など、さまざまな政策を連動させる「ポリシーミックス」の考えのもと、地域社会・経済を守り、過疎化を食い止めていかなければならない。



※出典：国土交通省ＨＰより
※　消滅可能性都市は、若年女性人口が減少し、持続可能性を失う地方自治体と定義されている。

（２）各交通・運輸に関する動向

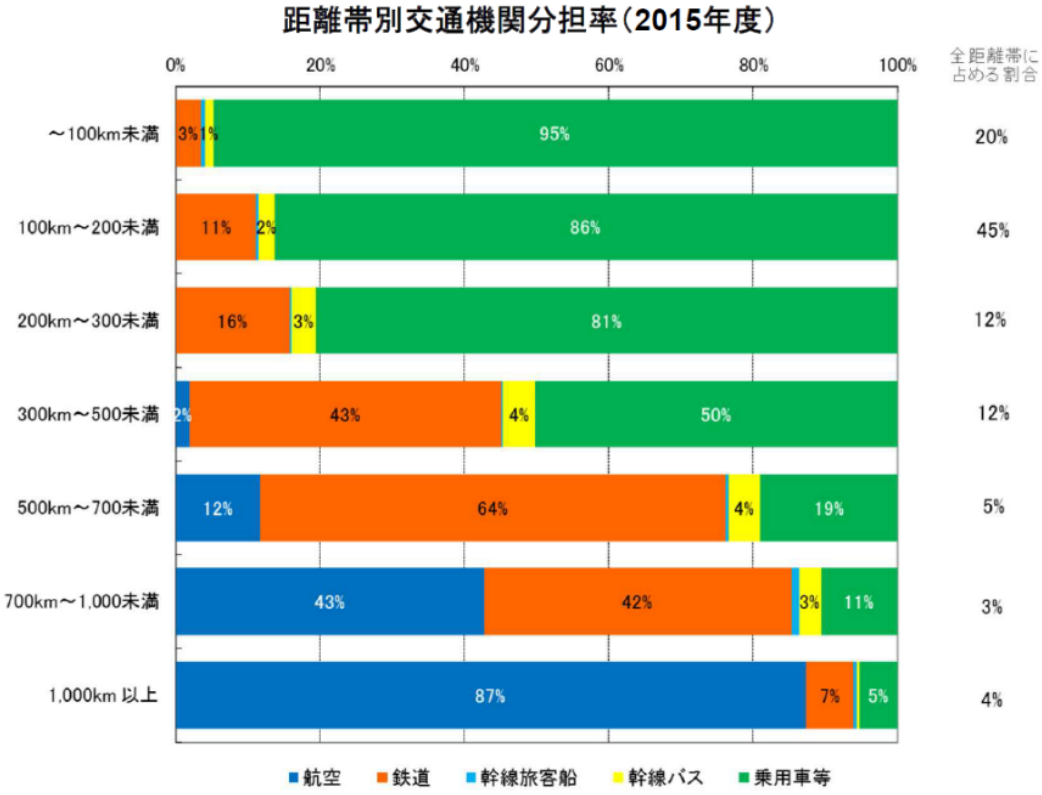
交通・運輸産業においては、他の産業と同様に、人口減少・少子高齢化に伴う労働力不足が懸念される中、新技術の活用とともに、モード間の連携も一定進んでいるが、社会情勢の変化のスピードにまだまだ追いついていない。人流においてはＭａａＳの取り組みが全国各地に広がりを見せており、今後、実用化・普及が期待される。また、物流においても物流総合効率化法改正により、さまざまな連携事業が活発に行われている。今後もこうした取り組みが一層進むこと、つまり各モードの特性を活かしながら連携・協働していくことは社会を支えるインフラとしての機能を維持するためには不可欠である。



※出典：国土交通省・都市と地方の新たなモビリティサービス懇談会 中間とりまとめ

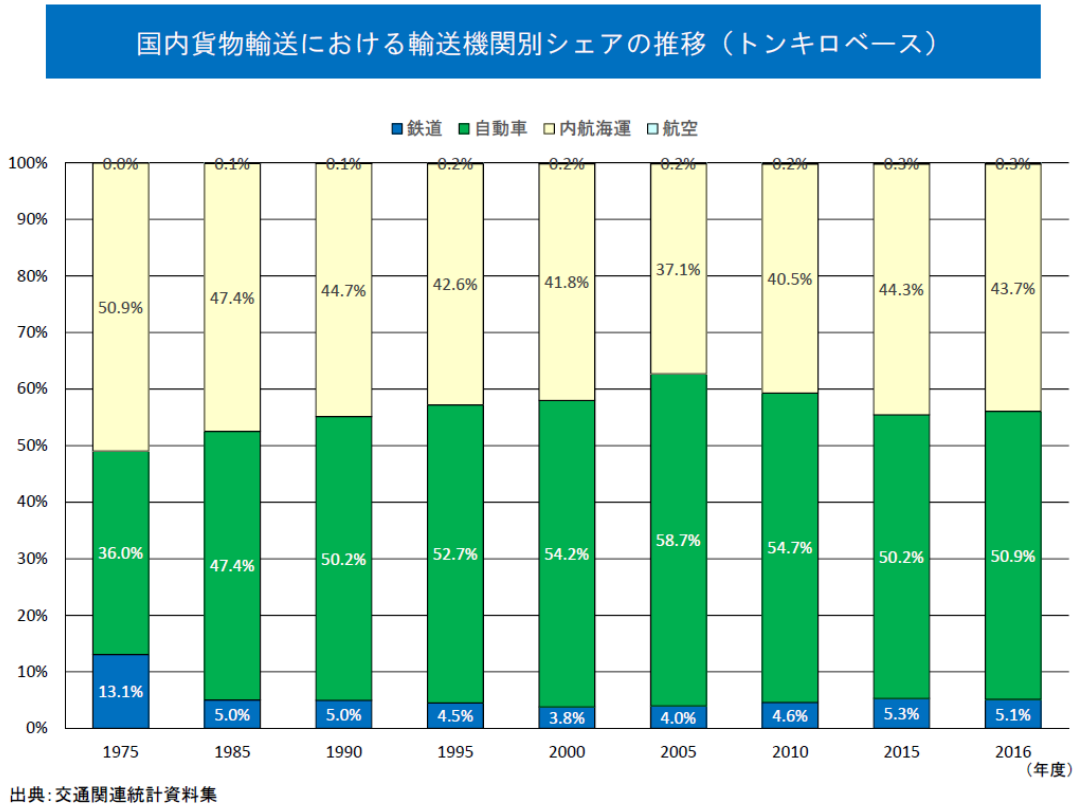
国土交通省が公表した第６回全国幹線旅客純流動調査によると、2015 年度の幹線交通機関を利用した都道府県をまたぐ旅客流動について、年間旅客流動量は約 18 億人で国民１人あたりでは年間約 14 回に相当するとしている。これは 2010 年度の結果と比較して増加傾向にある。また、距離別で見ると 300km 未満の近距離帯では乗用車等、300km～700km の中距離帯では鉄道、700km 以上

の長距離帯では航空が主に利用されている状況である。これは各交通モードのもつ特性によって役割分担がなされていることを示しており、これを最大化する政策誘導が必要であろう。ただし、地域ごとのインフラ整備に大きな隔たりがある現状を踏まえれば、それぞれのニーズに見合った公共による整備促進の必要性も考慮すべきである。



※出典：第６回全国幹線旅客純流動調査結果

また、国内貨物輸送における輸送機関別シェアを見ると、貨物鉄道が占める割合はわずかであるものの、総合物流効率化法に基づく総合効率化計画の実績として、法改正以降１年間の件数の６割がトラックから貨物鉄道への転換であるように、潜在的な需要があることが分かる。今後もトラックドライバー不足が進む中では、貨物鉄道との連携が進むことはある意味当然の流れともいえ、人流と同様に、それぞれのモードが持つ特性や果たすべき使命があるわけであって、最適な物流網を築いていくことが我が国の社会・経済にとっても何より重要である。したがって、モーダルシフト推進や物流効率化の観点にたった政策誘導は今後も引き続き図っていく必要がある。

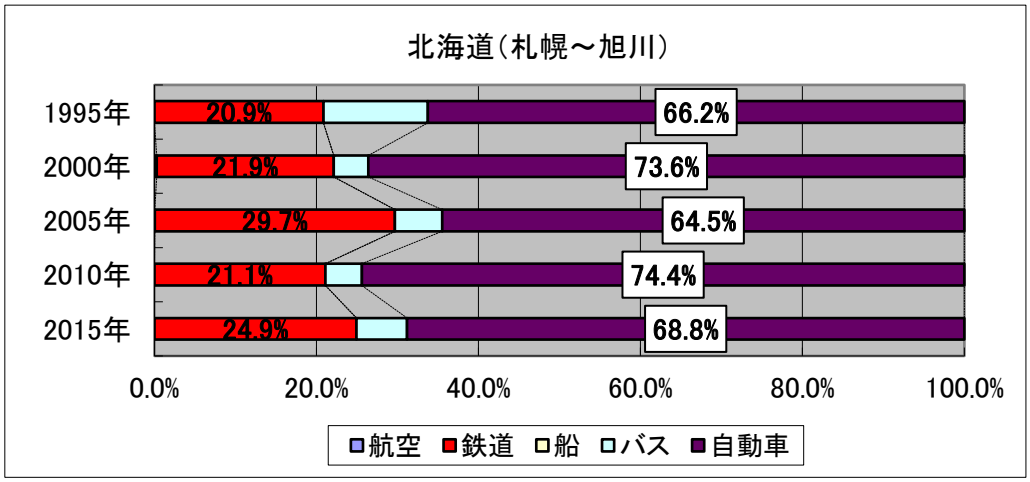


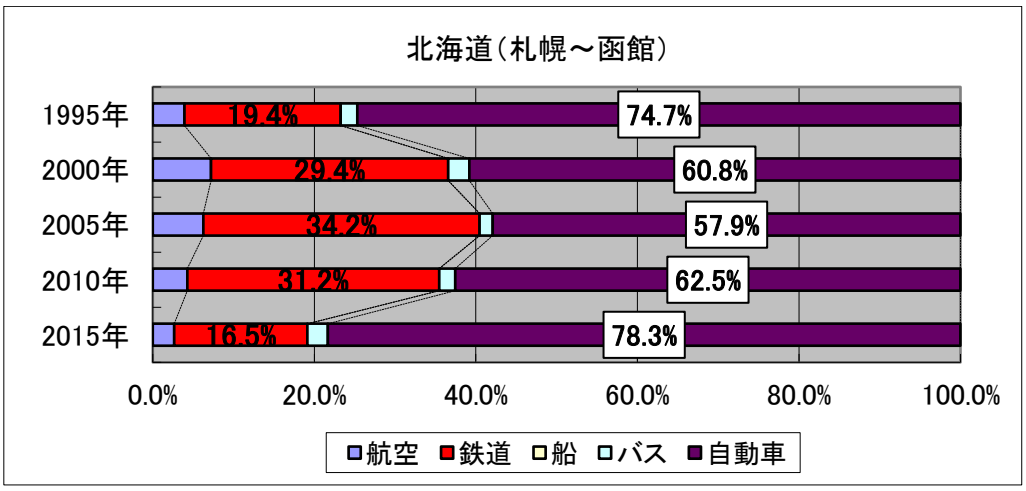
※出典：国土交通省ＨＰより

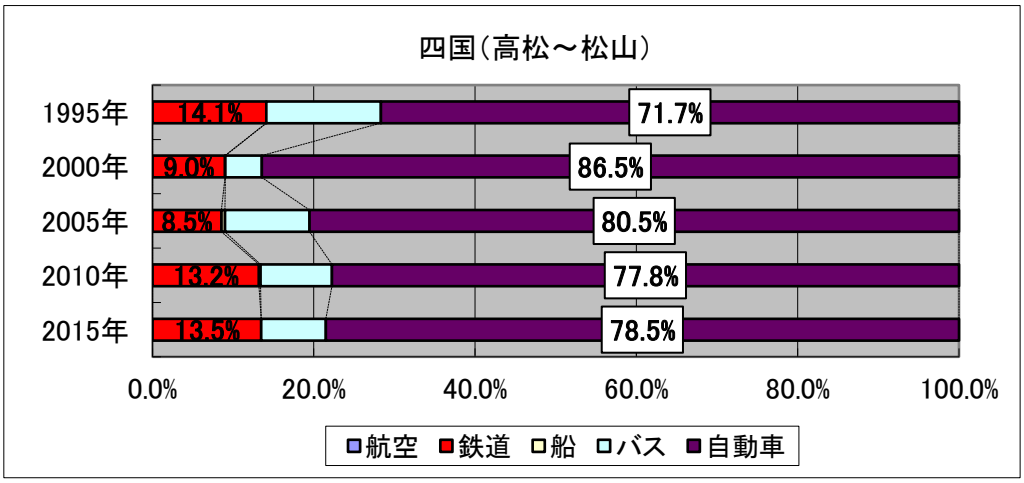
① 自家用車

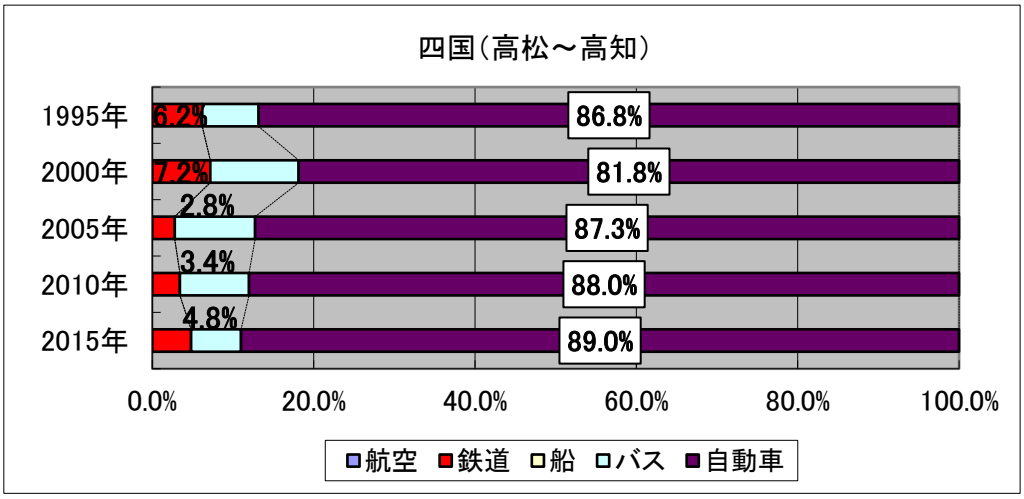
マイカーについては、2019 年３月末での自動車保有台数は 61,543,555 台（一般財団法人自動車検査登録情報協会ＨＰより）を数え、伸び率の鈍化が見られるものの、世帯あたりの普及台数は 1.052 台と一定水準を保っている。世帯あたりの普及台数を都道府県別で見ると、北海道で 1.006 台と全国平均を下回るものの、東京や大阪といった大都市部で普及台数が低い傾向から推測すれば、札幌中心部においては低い傾向と考えられ、それ以外の地域においては相当の数値であることが想像に難くない。また、四国四県では、徳島県が 1.359 台、香川県が 1.337 台、愛媛県が 1.135 台、高知県が 1.126 台と全国平均を上回っている。

また、公共交通機関別の分担率についても自家用車の割合の高止まりが顕著となっており、第６回(2015 年度)全国幹線旅客純流動調査によれば、北海道内では札幌～旭川間や札幌～函館間で７割前後、四国では高松～松山間、高松～高知間では８～９割以上を占める状況である。


北海道（札幌～旭川）
1995年
2000年
2005年
2010年
2015年
20.9%
21.9%
29.7%
21.1%
24.9%
66.2%
73.6%
64.5%
74.4%
68.8%
0.0%
20.0%
40.0%
60.0%
80.0%
100.0%
航空
鉄道
船
バス
自動車


北海道（札幌～函館）
1995年
2000年
2005年
2010年
2015年
19.4%
29.4%
34.2%
31.2%
16.5%
74.7%
60.8%
57.9%
62.5%
78.3%
0.0%
20.0%
40.0%
60.0%
80.0%
100.0%
航空
鉄道
船
バス
自動車


四国（高松～松山）
1995年
2000年
2005年
2010年
2015年
14.1%
9.0%
8.5%
13.2%
13.5%
71.7%
86.5%
80.5%
77.8%
78.5%
0.0%
20.0%
40.0%
60.0%
80.0%
100.0%
航空
鉄道
船
バス
自動車



※出典：「第６回（2015 年度）全国幹線旅客純流動調査」データをＪＲ連合が編集

②　ハイヤー・タクシー

全国のタクシー車両数については、2001 年以降に進められた規制緩和によって 2007 年に 267,291 台を数えるまで増加したが、需要と供給のバランスが崩れて供給過多の状態に陥り、2007 年に「タクシー特措法」が成立、2013 年に同法の改正が行われ、適正化が取り組まれた。その後は、車両数も減少に転じ、ドライバーの高齢化も課題となっている。なお、2018 年３月末現在においては、全国で法人・個人タクシーは 219,808 台、北海道で 11,482 台、四国四県では 6,285 台となっている。（一般財団法人自動車検査登録情報協会資料より）

③　バス

バス業界では、2000 年以降の規制緩和で貸切バスや高速ツアーバスに新規事業者が参入、熾烈な競争を繰り広げた。その後、2012 年４月に関越道における高速ツアーバス事故、2016 年１月に軽井沢スキーバス事故が発生するなど、たびたび安全管理体制が問われている。そのような中、乗合バス事業では 2006 年の改正道路運送法の施行後、事業者数は新規参入により増加傾向にあるものの、輸送人員や収入は横ばい傾向にある。とりわけ、経常収支率は大都市では 100％超と黒字基調である一方、その他地域は 80％台となっており、厳しい経営状況にある。また、近年コミュニティバスや乗合タクシーが導入されるなど、地域ニーズに見合った交通モードのダウンサイジングも広がりを見せている。さらに、本年の通常国会においては地域公共交通活性化再生法改正法が成立し、ますます地域ごとの連携・協働に基づく持続可能な交通体系の構築に向けた取り組みが加速することが期待される。

④　トラック

トラックは国内物流の中心的存在であり、2017 年度の国内貨物総輸送量

はトンベースで約 47 億トン、トンキロベースに換算すると 4,144 億トンキロであるが、そのうちトラックはトンベースで 91.5%（約 43 億トン）、トンキロベースで 50.9%（約 2,108 億トンキロ）を占めている。一方、トラックドライバーの人手不足や高齢化が社会問題化するなど、今後の持続性への課題や安全性への懸念が浮き彫りとなっている。すでに取り組みが進められている鉄道・内航海運などとの連携・役割分担をさらに推進していく必要があり、加えて、ダブル連結トラックの普及や、実証実験が行われている隊列走行の実現など新たな技術・手法の導入・拡大が求められている。

⑤　航空

航空業界は、2000 年の航空法改正によって需給調整規制が撤廃され、取り巻く状況は大きく変化している。格安航空会社（ＬＣＣ）の登場は運輸・交通業界における競争、特に新幹線と航空との競争に拍車をかけている。ただし、ＬＣＣが参入したとはいえ、大手２社の傘下であることから、国内航空に限ってみれば、実質的に寡占状態といえる状況にある。

こうした中で、政府が訪日外国人目標（2030 年に 6,000 万人）を掲げるなど、インバウンド需要が急速に伸びている。北海道においては、道内７空港が 2020 年より民営化され、一層の需要拡大や路線誘致に意欲を見せている。また、四国四県においてもそれぞれ空港が整備されており、アジア圏からの直行便によって、訪日外国人が激増している。しかし、二次交通の利便性向上など、課題は残されており、ＭａａＳの取り組みに対して航空との連携を図るべきとの指摘もある。

⑥　内航海運・船舶

海上交通については、フェリーや旅客船などが長距離・離島航路を中心にその役割を担っている。一方、物流面では、国内貨物総輸送量約 47 億トンのうち、2017 年度の輸送量は３億 6,012 万トン（7.5%）ながら、トンキロベースでは 1,809 億トンキロ（43.7%）と一定のシェアを維持し続けている。船員需給の逼迫が課題となっているが、これに対しては技術革新で少人数での航行が可能となり、さらには、自動運航にむけても開発が進められている。

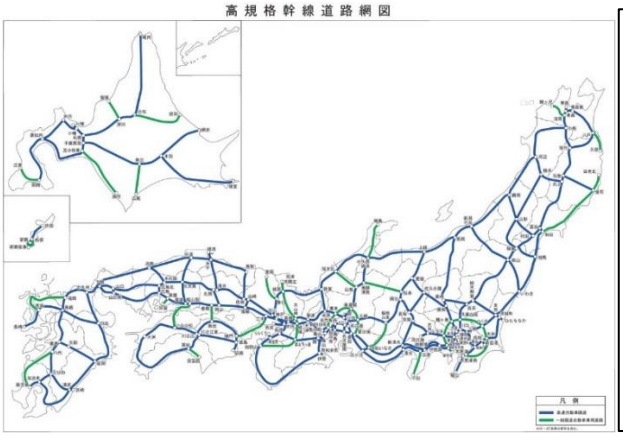
⑦　高速道路

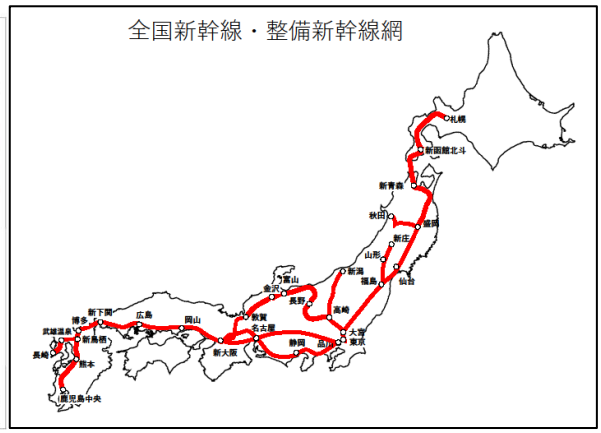
日本の道路の総延長は 2018 年 4 月現在で 127 万 km にも及ぶ。このうち高速自動車国道の総延長は 9,429km であるが、これと自動車専用道路などが含まれる「高規格幹線道路」は約 14,000km の計画のうち、約 12,000km が開通しており、進捗率は 86%となっている。ただし、北海道では整備が遅れており、進捗率は 65%に留まっている。四国においては 80%と整備が進んでいる上、ＪＲ四国の路線網と並走することも特徴として挙げられる。どちらの地域においても、高規格幹線道路の整備が進むにつれ、鉄道の利用が減少し

ていることから相関関係があることは明らかといえる。

また、国内の新幹線ネットワークがミニ新幹線方式の区間や整備中の区間を含めても 4,000km にも満たない状況を踏まえれば、道路網の充実ぶりがより分かりやすい。加えていえば、新幹線は未整備の地域・エリアもあることから、国土の均衡ある発展を指向するのであれば、こうした道路偏重のインフラ整備のあり方も見直すべき課題である。

＜参考：高規格幹線道路網と新幹線網の比較＞





※出典：左図は国土交通省ＨＰより、右図はＪＲ連合作成

（３）鉄道事業の現状

①　輸送量

2018 年度の鉄道旅客輸送は、旅客数量合計で前年度比 1.2%増の 252.6 億人、旅客人キロ合計では前年度比 1.0%増の 4,416.1 億人キロであった。定期・定期外別にみると、旅客数量では定期計で前年度比 1.4%増の 146.2 億人、定期外計で前年度比 0.9%増の 106.4 億人であった。また、旅客人キロでは定期計で前年度比 0.8%増の 2,120.5 億人キロ、定期外計で前年度比 1.1%増の 2,295.5 億人キロであった。ＪＲ、民鉄の別に見ても、いずれも増加基調にある。新幹線については、全体の増加率を１%以上上回る状況となっている。

年度 / 事項	旅客数量（百万人）			旅客人キロ（百万人キロ）		
	2017	2018	2018/2017（%）	2017	2018	2018/2017（%）
合計	24,972	25,269	101.2%	437,362	441,614	101.0%
定期計	14,420	14,627	101.4%	210,349	212,055	100.8%
定期外計	10,552	10,642	100.9%	227,012	229,558	101.1%
ＪＲ旅客	9,488	9,555	100.7%	275,123	277,670	100.9%
定期	5,773	5,817	100.8%	112,735	113,176	100.4%
定期外	3,714	3,738	100.6%	162,387	164,493	101.3%
民鉄（ＪＲ以外）	15,484	15,713	101.5%	162,238	163,944	101.1%
定期	8,646	8,810	101.9%	97,614	98,878	101.3%
定期外	6,837	6,903	101.0%	64,624	65,065	100.7%

年度 事項	旅客数量（百万人）			旅客人キロ（百万人キロ）		
	2017	2018	2018/2017（%）	2017	2018	2018/2017（%）
新幹線	4,351	4,462	102.6%	97,419	99,564	102.2%
定期	47	48	102.1%	330	337	102.1%
定期外	4,303	4,413	102.6%	97,089	99,226	102.2%

※出典：国土交通省「2018 年度　鉄道輸送統計調査（年次）」データをＪＲ連合が編集

2018 年度の鉄道貨物輸送は平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）の影響により約 100 日間、ＪＲ西日本・山陽本線が寸断されるなど、自然災害の影響を受け、大幅な減少に転じた。貨物数量合計では前年度比 6.3%減の 4,232 万トン、貨物トンキロ合計では前年度比 10.6%減の 193.6 億トンキロであった。コンテナ・車扱別では、貨物数量はコンテナ計で前年度比 8.5%減の 2,304 万トン、車扱計で前年度比 11.2%減の 1,772 万トンであった。また、貨物トンキロは、コンテナ計で前年度比 3.5%減の 192.7 億トンキロ、車扱計で前年度比 3.1%減の 16.4 億トンキロであった。なお、2017 年度は 2016 年度をいずれも上回っていた。

年度 事項	貨物数量（千トン）			貨物トンキロ（百万トンキロ）		
	2017	2018	2018/2017（%）	2017	2018	2018/2017（%）
合計	45,169	42,320	93.7%	21,662	19,368	89.4%
コンテナ計	25,198	23,049	91.5%	19,966	17,723	88.8%
車扱計	19,971	19,271	96.5%	1,696	1,644	96.9%

※出典：国土交通省「2018 年度　鉄道輸送統計調査（年次）」データをＪＲ連合が編集

②　収入動向

2017 年度の鉄道運輸収入は、7 兆 0,134 億 5,879 万円と前年度を３%程度上回った。これを旅客・貨物別にみると、旅客運輸収入が 6 兆 8,837 億 7,331 万円、貨物運輸収入が 1,296 億 8,548 万円となっている。旅客は、ＪＲ各社や民鉄で概ね前年を上回っているものの、中小民鉄では前年を下回る会社も多く厳しい状況が続いている。貨物は、ＪＲ・民鉄ともに前年を上回った。リーマンショック以降、景気低迷とともに、利用状況は落ち込んでいたが、ここ数年は景気回復に伴い、鉄道産業においても増加傾向にある。

単位：千円

事項別 業態別	旅客運輸収入		貨物運輸収入		計
	定期	定期外	コンテナ	車扱	
ＪＲ（旅客）	756,926,669	3,553,924,748			4,310,851,417
民鉄（旅客）	985,323,472	1,587,598,423			2,572,921,895
大手	654,595,150	949,046,484			1,603,641,633
中小	129,133,072	205,844,329			334,977,405
公営	201,595,250	432,707,611			634,302,861
ＪＲ（貨物）			112,792,207	9,985,705	122,777,912
民鉄（貨物）			1,918,203	4,989,372	6,907,575
全国計	1,742,250,141	5,141,523,171	114,710,410	14,975,077	7,013,458,799

※出典：国土交通省「平成 29 年度　鉄道統計年報」データをＪＲ連合が編集

③　廃止された鉄軌道路線

地域における鉄道は、地域住民の通学・通勤などの足として重要な役割を担っている。また、経済活動の基盤として、移動手段の確保、少子高齢化や地球環境問題への対応、まちづくりと連動した地域経済の自立・活性化等の観点から、重要な社会インフラのひとつである。しかしながら、地域鉄道を取り巻く環境は、少子高齢化やモータリゼーションの進展等に伴って、極めて厳しい状況が続いており、2018 年度には地域鉄道（※）全 96 社中 69 社、約７割の事業者が鉄軌道業の経常収支ベースで赤字を計上している。こうした状況下、2000 年以降だけでも全国で 41 路線 895.3 ㎞に及ぶ鉄軌道が廃止に追い込まれた。また、近年ではＪＲにおいても、路線廃止が続いており、2020 年５月にはＪＲ北海道・札沼線の一部（47.6 キロ）が廃止された。

（※）地域鉄道とは、一般に、新幹線・在来幹線・都市鉄道に該当する路線以外の鉄道路線のことをいい、その運営主体は、ＪＲ・一部の大手民鉄・中小民鉄及び旧国鉄の特定地方交通線や整備新幹線の並行在来線などを引き継いだ第三セクターである。これらのうち、中小民鉄及び第三セクターを合わせて地域鉄道事業者と呼んでおり、2020 年３月１日現在で 95 社となっている。

近年廃止された鉄軌道路線

国土交通省

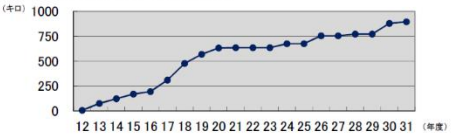
○ 平成12年度以降、全国で41路線・ 895．3kmの鉄軌道が廃止された。

※平成31年4月1日現在

【平成12年度以降の全国廃止路線一覧】

年度	事業者名	路線名	区間	営業キロ	営業廃止年月日
12	西日本鉄道	北九州線	黒崎駅前～折尾	5.0	12.11.26
13	のと鉄道	七尾線	穴水～輪島	20.4	13.4.1
	下北交通	大畑線	下北～大畑	18.0	13.4.1
	名古屋鉄道	揖斐線	黒野～本揖斐	5.6	13.10.1
	〃	谷汲線	黒野～谷汲	11.2	13.10.1
	〃	八百津線	明智～八百津	7.3	13.10.1
	〃	竹鼻線	江吉良～大須	6.7	13.10.1
14	長野電鉄	河東線	信州中野～木島	12.9	14.4.1
	南海電気鉄道	和歌山港線	和歌山港～水軒	2.6	14.5.26
	京福電気鉄道	永平寺線	東古市～永平寺	6.2	14.10.21
	南部縦貫鉄道	南部縦貫鉄道線	野辺地～七戸	20.9	14.8.1
	有田鉄道	有田鉄道線	藤並～金屋口	5.6	15.1.1
15	JR西日本	可部線	可部～三段峡	46.2	15.12.1
16	名古屋鉄道	三河線	碧南～吉良吉田	16.4	16.4.1
	〃	〃	猿投～西中金	8.6	16.4.1
17	〃	揖斐線	忠節～黒野	12.7	17.4.1
	〃	岐阜市内線	岐阜駅前～忠節	3.7	17.4.1
	〃	美濃町線	徹明町～関	18.8	17.4.1
	〃	田神線	田神～競輪場前	1.4	17.4.1
	日立電鉄	日立電鉄線	常北太田～鮎川	18.1	17.4.1
	のと鉄道	能登線	穴水～蛸島	61.0	17.4.1
18	北海道ちほく高原鉄道	ふるさと銀河線	池田～北見	140.0	18.4.21
	桃花台新交通	桃花台線	小牧～桃花台東	7.4	18.10.1
	神岡鉄道	神岡線	猪谷～奥飛騨温泉口	19.9	18.12.1
19	くりはら田園鉄道	くりはら田園鉄道線	石越～細倉マインパーク前	25.7	19.4.1
	鹿島鉄道	鹿島鉄道線	石岡～鉾田	27.2	19.4.1
	西日本鉄道	宮地岳線	西鉄新宮～津屋崎	9.9	19.4.1
	高千穂鉄道	高千穂線	延岡～槙峰	29.1	19.9.6
20	島原鉄道	島原鉄道線	島原外港～加津佐	35.3	20.4.1
	三木鉄道	三木線	三木～厄神	6.6	20.4.1
	名古屋鉄道	モンキーパークモノレール線	犬山遊園～動物園	1.2	20.12.27
	高千穂鉄道	高千穂線	槙峰～高千穂	20.9	20.12.28
21	北陸鉄道	石川線	鶴来～加賀一の宮	2.1	21.11.1
24	十和田観光電鉄	十和田観光電鉄線	十和田市～三沢	14.7	24.4.1
	長野電鉄	屋代線	屋代～須坂	24.4	24.4.1
26	JR東日本	岩泉線	茂市～岩泉	38.4	26.4.1
	JR北海道	江差線	木古内～江差	42.1	26.5.12
27	阪堺電気軌道	上町線	住吉～住吉公園	0.2	28.1.31
28	JR北海道	留萌線	留萌～増毛	16.7	28.12.5
30	JR西日本	三江線	江津～三次	108.1	30.4.1
31	JR北海道	石勝線	新夕張～夕張	16.1	31.4.1

【平成12年度以降の全国廃止路線長の推移】



出典：国土交通省ＨＰより

２．ＪＲ二島・貨物の現状・課題

（１）ＪＲ北海道

ＪＲ北海道は、2011 年度から経営自立計画のもと、鉄道運輸機構の利益剰余金を活用した支援を受けつつ、経営自立にむけた取り組みが進められようとしていた。その矢先、79 名が負傷する石勝線における列車脱線火災事故が発生し、その後も車両トラブルや不祥事が続き、そして貨物列車脱線事故が発生、これを契機としてレール検査データ改ざんが判明するなど、安全管理上の重大事象が続発した。

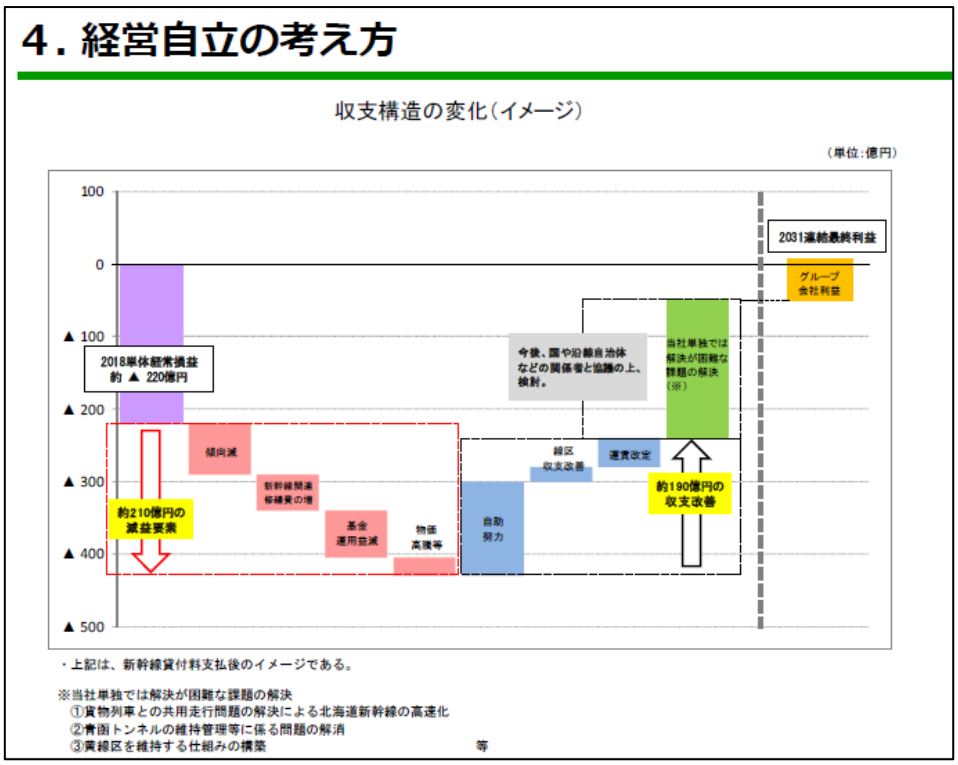
その結果、2014 年に国土交通大臣より「輸送の安全に関する事業改善命令及び事業の適切かつ健全な運営に関する監督命令」を受ける事態に至った。こうした状況から安全投資を見直し、事業改善にむけた取り組みを続けていたが、2015 年にＪＲ北海道再生推進会議による「ＪＲ北海道再生のための提言書」が出されると、翌年「「持続可能な交通体系のあり方」について」、さらに同年「当社単独では維持することが困難な線区について」を表明し、事業範囲の抜本的な見直しに対して、地域の各関係者への協力を求めた。

これによって、地域に大きな波紋を呼びつつも、当該沿線地域における協議会が設置されるなど、議論が進められることとなった。夕張支線が先んじてバス転換を決定したものの、廃線や上下分離といった内容が先行し、地域からの強い反発により対応は遅々として進まず、地域によってはＪＲ北海道との対話自体を拒絶する状況となった。こうした中、北海道は 2018 年３月に「総合交通政策指針」を策定し、地域としての支援を含む方向性を示した。こうした動きに続き、2018 年７月に国土交通大臣から「事業の適切かつ健全な運営に関する監督命令」が発出され、これに基づき 2020 年度までの２年間の支援とともに、2031 年度における経営自立を目指すこととした。ＪＲ北海道は、監督命令に従い、2019 年４月に新たに「ＪＲ北海道グループ長期経営ビジョン未来 2031」、「ＪＲ北海道グループ中期経営計画 2023」、「事業計画（アクションプラン）」（※地域と連携した取り組み）を策定、現在、2031 年度での経営自立にむけ取り組みを進めている。

【監督命令のポイント】
・2031 年度の経営自立を目指す。
・そのために、収益の増加とコスト削減に取り組み徹底した経営努力を行うこと。
・事業範囲の見直しにむけて、最適なモードへの転換を進める。
・鉄道を持続的に維持する仕組みの構築にむけて、2019～2020 年度を「第１期集中改革期間」、2021～2023 年度を「第２期集中改革期間」として、2023 年度に総括的な検証を行い、抜本的な改善方策についても検討を行う。
・長期ビジョンや中期経営計画、アクションプランの策定とともに、国とともに四半期ごとに検証。

【支援策（2019～2020 年度）】
①利用が少なく鉄道を持続的に維持する仕組みの構築が必要な線区における鉄道施設及び車両の設備投資及び修繕への支援
（※）地方自治体等からも同水準の支援が行われることを前提に、具体的な仕組みについては、地方自治体等との協議も踏まえ、今後検討・調整。
道内自治体の厳しい財政状況を踏まえ、地方財政措置を要求。
②貨物列車走行線区における貨物列車の運行に必要な設備投資及び修繕等への支援
③青函トンネルの維持管理への支援
④経営基盤の強化に資する前向きな設備投資への支援

総額（２年間）　４百億円台　※のちに協議の上、414 億円に確定。
①から③までは全額助成、④は助成１／２、無利子貸付１／２



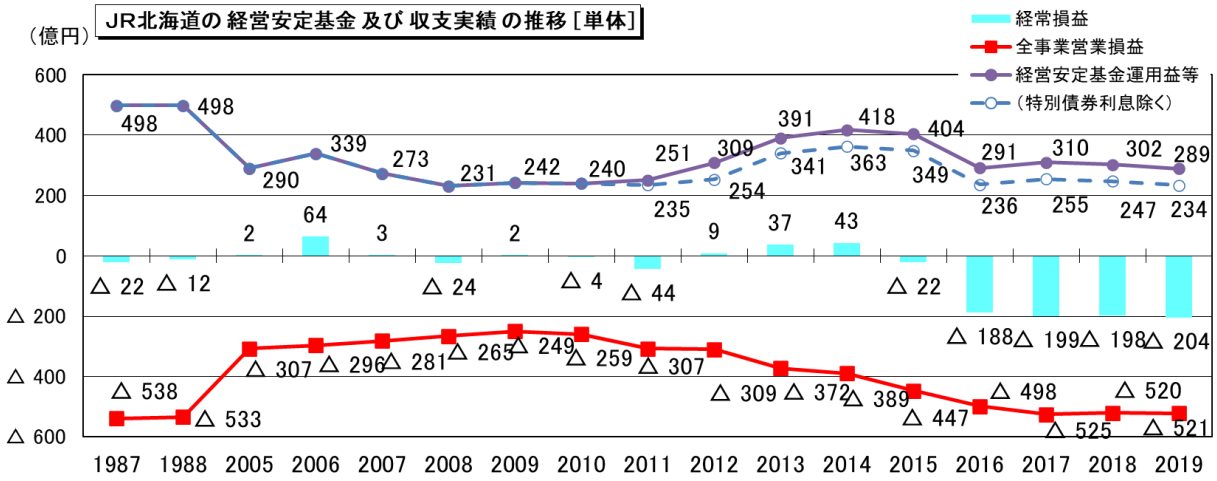
※出典：ＪＲ北海道グループ長期経営ビジョン未来 2031

①　経営状況

2019 年度の決算は、新型コロナウイルス感染症の影響を受け、減収減益となった。連結ベースでも、バスや物販、ホテル業などを中心に大きな影響が及び、グループ全体で 62 億円の減収。特に、鉄道運輸収入は運賃改定や前年度の自然災害による影響の反動で堅調に推移していたものの、42 億円もの減収によって、前年度を下回ることになった。また経営安定基金についても運用益が前年度を下回ったうえ、金融市場の悪化により、含み益が目減りし

た。

単体における経常利益も 200 億円を超える赤字となり、第１期集中改革期間をどのように乗り切るかが課題として重くのしかかっている。また、利用状況の急減により資金繰りにも影響を及ぼしており、こうした影響が今後の経営改善にむけた取り組みにも大きく作用してくることも懸念材料となった。



②　線区別の利用状況

ＪＲ北海道の線区別の利用状況については、輸送密度（１日１km あたりの平均通過人員）が 2,000 人を下回るという非常に利用の少ない「単独維持困難線区」とそれ以外で大別される。(「単独維持困難線区」については後述。)上位では札幌圏が突出して高く、札幌～旭川間、札幌～函館間、北海道新幹線など都市間輸送が続く。下表のとおり、札幌圏の４線区はＪＲ北海道の営業キロ 2400.5km のうち 171.3km（全体の 7.1%）である一方、国鉄末期にバス転換の基準となった輸送密度 4,000 人／日未満は「単独維持困難線区」を含め、およそ８割を占めていることが分かる。

そして、営業収支を見ると、2018 年度の実績では、管理費を含んだ場合すべての線区で赤字と、鉄道事業単体で見た場合の厳しさが際立っている。

＜参考：各線区別の収支および輸送密度について※「単独維持困難線区」除く＞

線名・区間				営業キロ	収支（百万円）			輸送密度（人／日）
					営業収益（A）	営業費用（B）	営業収益（A）－（B）	
石勝・根室線	南千歳	～	帯広	176.2	5,408	8,796	△ 3,388	3,529
室蘭線	長万部	～	東室蘭	77.2	2,931	4,575	△ 1,645	4,804
室蘭線	室蘭	～	苫小牧	65.0	3,342	5,816	△ 2,474	6,764
函館線	岩見沢	～	旭川	96.2	5,379	8,993	△ 3,615	8,237
札沼線	桑園	～	医療大学	28.9	41,842	44,597	△ 2,755	17,957
函館線	札幌	～	岩見沢	40.6				42,926
千歳・室蘭線	白石	～	苫小牧	68.0				46,416
函館線	小樽	～	札幌	33.8				47,039
宗谷線	旭川	～	名寄	76.2	632	3,330	△ 2,698	1,393
根室線	帯広	～	釧路	128.3	1,605	5,500	△ 3,895	1,557
新幹線	新青森	～	新函館北斗	148.8	9,334	18,907	△ 9,573	4,899
函館線	長万部	～	小樽	140.2	430	2,791	△ 2,360	625
函館線	函館	～	長万部	147.6	4,488	11,090	△ 6,602	3,650

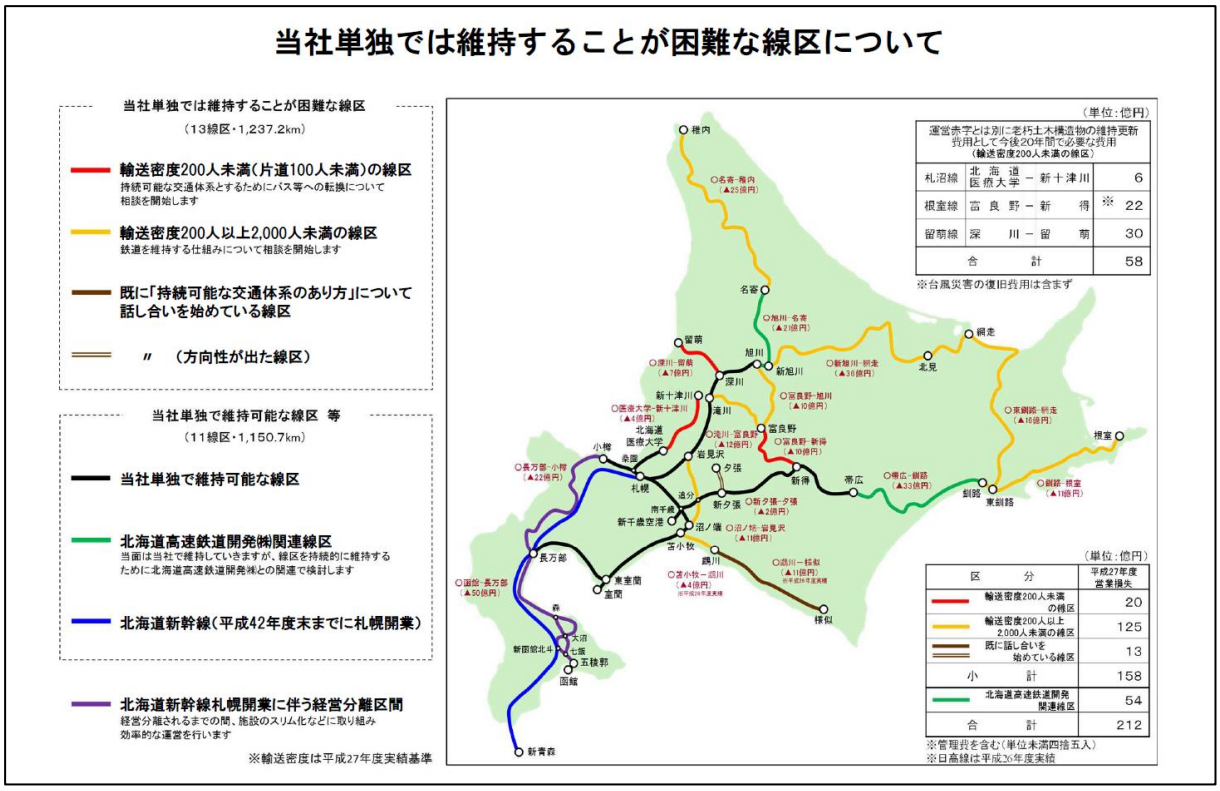
※出典：「平成 30 年度 線区別の収支とご利用状況」データを加工

③ 単独維持困難線区

ＪＲ北海道は、2016 年に「持続可能な交通体系のあり方」を示し、同年「当社単独では維持することが困難な線区」を公表した。輸送密度 200 人／日未満の線区（赤茶線区）についてはバス等へのモード転換を、輸送密度 2,000 人／日未満の線区（黄線区）については上下分離も含む、地域とともに鉄道を維持する仕組みを求めた。

しかし、各地域によって議論進捗はまだら模様である。赤茶線区については、夕張支線が先行してバス転換を決定、2019 年 3 月末をもって廃止し、札沼線（医療大学～新十津川間）は 2020 年 5 月に廃止した。さらに、日高線については、沿線協議会においてバス転換の方向性が確認されたものの、新型コロナウイルス感染症の影響から、その後の議論が滞っている。一方、留萌線や根室線（富良野～新得間）については、沿線自治体からの強い反発もあり、進捗が見られない。

また、黄線区については、2019 年度以降はアクションプランに掲げられた利用促進策を展開しており、線区別の利用状況からは一定の効果が発現している。しかしながら、当初ＪＲ北海道が打ち出した“上下分離”については、沿線自治体からの拒絶反応が示されると、すぐになりを潜めることとなった。さらに、利用促進に対する支援は年間 2 億円に留まり、鉄道を維持するための抜本的な改善方策の構築にはまだまだ時間を要する状況となっている。



※出典：ＪＲ北海道ＨＰより

＜参考：上下分離の例＞

	列車の運行	車両の維持・修繕	施設の維持・修繕	土地の保有
現状	JR北海道	JR北海道	JR北海道	JR北海道
土地のみ自治体保有 （例：和歌山電鐵）	運行会社 （和歌山電鐵）	運行会社 （和歌山電鐵）	運行会社 （和歌山電鐵）	自治体保有 （和歌山市・紀の川市）
群馬県型上下分離 （例：上信電鉄）	運行会社 （上信電鉄）	運行会社 （上信電鉄）	保有：運行会社（上信電鉄） 費用：県＆自治体の補助	保有：運行会社（上信電鉄） 固定資産税：自治体が負担
一般的な上下分離	運行会社	運行会社	保有会社 （or自治体保有）	保有会社 （or自治体保有）
列車の運行のみ実施 （例：若桜鉄道）	運行会社 （若桜鉄道）	保有会社 （八頭町、若桜町）	保有会社 （八頭町、若桜町）	保有会社 （八頭町、若桜町）

④　北海道新幹線の札幌延伸と高速化

北海道新幹線の札幌開業時期を経営自立の目標年次として定めたように、ＪＲ北海道が大転換を果たすためには新幹線による効果を最大化していくことが重要であることはいうまでもない。ＪＲ北海道が掲げた長期経営ビジョンにおいても、「輸送サービスの変革」として札幌～東京間で最速 4 時間

半を目指すとしている。すでに、青函共用走行区間では、2020 年現在、最高 160km/h での営業運転が実現しており、貨物列車の少ないＧＷや盆・正月の期間での 210km/h 走行にむけた実証実験も完了している。そして、道内の区間については、整備新幹線の法令上の上限である 260km/h を超える 320km/h にむけて自己資金を投じて設備投資も図っていくことを表明している。

しかし、北海道新幹線の高速化には、こうした設備投資のみならず、青函共用走行区間の解決や東北新幹線区間の高速化の実現など、ＪＲ他社を巻き込んだ議論が必要な課題の解決が欠かせない。特に青函共用走行区間については、ＪＲ貨物の大動脈としての機能維持にとって不可欠な部分でもあり、未だ明確な方向性が見いだせていない。

一方で、札幌～函館間が 1 時間で結ばれ、道内交通網の転換にもつながることから、札幌圏の収益拡大とともに、旭川や帯広・釧路などの中核都市へのアクセス強化を図っていくべき状況ともいえる。さらには、新千歳空港をはじめ道内の空港アクセス強化や他モードとの連携も一層重要性を増してくるところである。

※出典：ＪＲ北海道プレス資料より

⑤　その他（青函トンネルの維持管理等）

ＪＲ北海道の抱える大きなリスクとして、海底トンネルである青函トンネル区間の保守が挙げられる。特に、新幹線と貨物列車が共用走行するという唯一の区間でもあり、安全性の確保が最重視される。青函トンネルは我が国最長の海底トンネルであり、開通から 30 年以上を経過し、高湿かつ海水侵入という過酷な環境下から劣化が著しい状況にある。設備の腐食や劣化が進

む上、共用するレールは激しい波状摩耗も発生している。しかしながら、長大トンネルであるがゆえ、保守間合いの確保に苦慮している現状もあり、経営に苦しむＪＲ北海道にとっては負担軽減が求められる。

その他、老朽化の進む設備が将来リスクであることは日本全国の鉄道事業者共通の課題であるが、単独維持困難線区だけでも 20 年間で 58 億円を要するとしたように、ＪＲ北海道においても非常に大きな負担が想定されている。こうした設備は自然災害による被害を悪化させる要因ともなり得ることにも留意すべきである。

（２）ＪＲ四国

発足当初から厳しい経営が想定されていたＪＲ四国は、翌年に瀬戸大橋が開通して以降、順調に業績を伸ばしていたが、高速道路の急速な延伸に伴い、他交通機関との競争が激化し、1996 年をピークに鉄道運輸収入が減少の一途を辿っていた。下げ止まりを見せ始めていた 2008 年頃、リーマンショックによる景気低迷と高速道路料金引き下げによって、一気に大幅な減収となり、その後は低空飛行にあえいでいた。そして、2010 年に四国経済連合会を中心に「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会」が立ち上がり、四国における総合交通体系の構築にむけ地域を巻き込んだ議論が始まった。その後、同懇談会では 2011 年に「四国の鉄道活性化への提言」をとりまとめ、「四国の鉄道ネットワークの維持」と「鉄道の抜本的な高速化」の必要性とそのための方策を示した。

さらに、2011 年からは鉄道運輸機構からの支援措置実施が決定し、経営自立計画の達成にむけ支援措置を活用しつつ、特急車両や線路設備等の設備更新を進めながら、2020 年度における経営自立を目指すこととなった。支援措置の活用やこの間の経営努力によって経営基盤を着実に強化できたものの、経営の抜本的な改善に至らず、一層厳しさが増す中、あらためて地域と四国における鉄道ネットワークについて幅広く意見交換を行うため、2017 年に「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」を立ち上げることとなった。同懇談会Ⅱにおける議論には２年を要したものの、「中間整理」をとりまとめ、『四国が目指すべき公共交通ネットワークの将来像』や今後の取り組み方針が示されるなど、一定の成果を得るに至った。しかしながら、2020 年度における利益目標が未達となる見込みが明らかになると、国土交通大臣から「ＪＲ四国の経営改善について」とした行政指導文書が発出され、2031 年度における経営自立が求められた。今後はこの内容に基づいて、取り組みが進められようとしている。

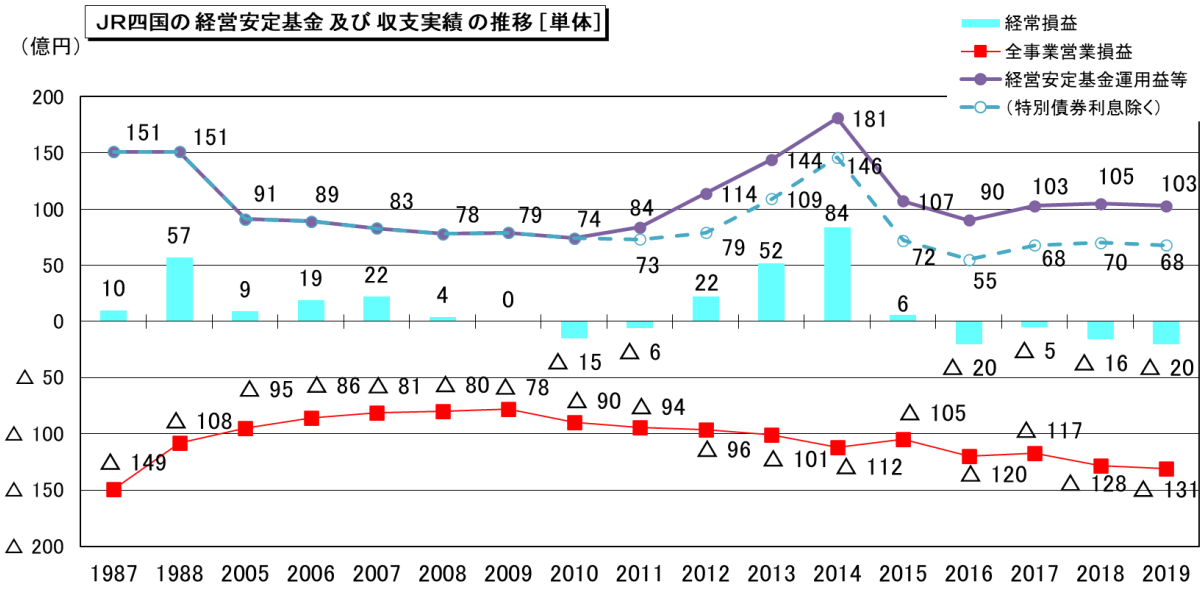
【指導の内容（要旨）】
・2031 年度の経営自立を目指すこと。
・経営自立計画が未達となった原因の分析・報告。

・2020 年度事業計画について、国とともに四半期ごとに検証。
・10 年間の長期経営ビジョンおよび５年間の中期経営計画の策定と、これらについて国とともに四半期ごとに検証。
・外部の厳しい意見・アドバイスを経営に反映させる仕組みの構築。
・５年間の事業計画の策定、地域関係者と一体となった利用促進やコスト削減の取り組み。あるべき交通体系の徹底的な検討、取組結果の毎年度の検証と最終（2025）年度における総括的な検証。

① 経営状況

2019 年度は、１月までは前年を上回り、当初計画どおり業績は堅調に推移していたものの、２月以降は新型コロナウイルス感染症の影響により、極めて厳しい経営状況となった。特に鉄道運輸収入は 224 億円で、会社発足以来最低を更新した。連結ベースでも鉄道事業の結果が大きく響き、２期連続の経常赤字となった。なお、新型コロナウイルス感染症によって、鉄道運輸収入で 11 億円、ホテルやバスでも２～３億円の収益悪化が生じた。

2020 年度における経営自立計画の利益目標未達が見込まれる一方、国土交通省からの行政指導に基づき、経営改善が求められる中、新型コロナウイルス感染症によるさらなる環境悪化により危機的状況を迎えたといえる。特に、資金繰りについては、借り入れによる金利負担もさることながら、元本を返済することも現在の経営体力からすれば容易ではない。さらに長期的に利用減少に歯止めがかからない状況に陥った場合は、事業継続にも影響を及ぼしかねない状況にある。



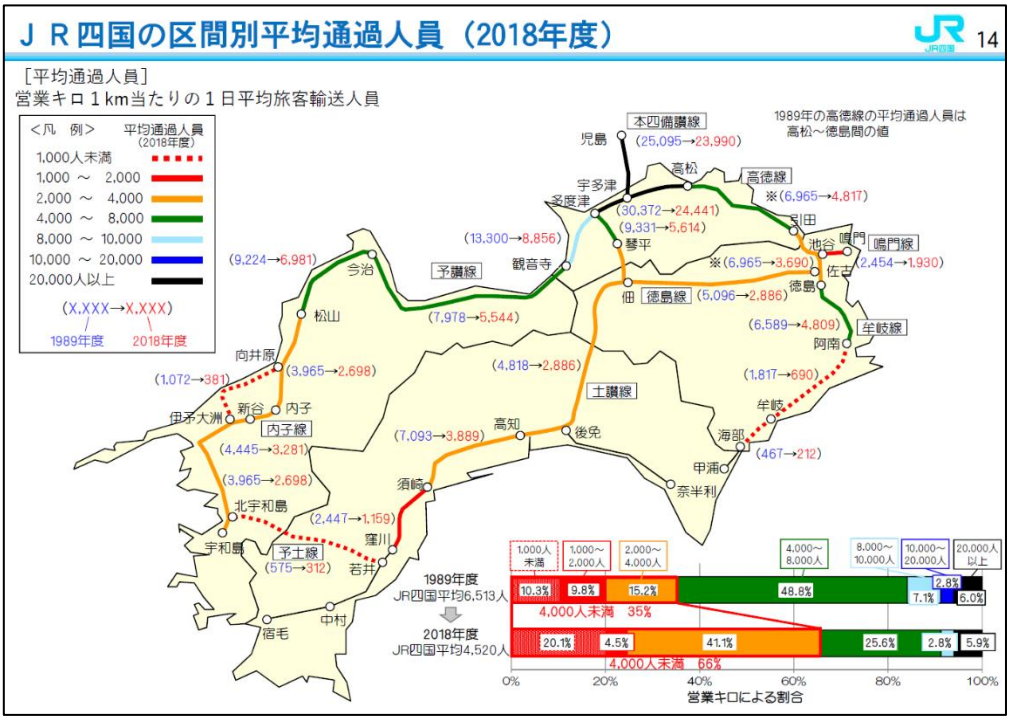
② 線区別の利用状況

ＪＲ四国の路線網は８の字型となっており、四県庁所在地を中心とした都

市間輸送と都市圏輸送を担っている。都市圏輸送においては、通勤・通学、都市間輸送においては、ビジネスや観光などで利用されている実情であろう。この路線網の利用状況からは、本州につながる本四備讃線に合流するような旅客流動が見て取れる。したがって、人口の多い松山市など愛媛県内の路線や私鉄が存在しない徳島県内の一部路線のほか、瀬戸大橋の架かる香川県に利用が集中する状況となっている。

100 万人都市も新幹線もない環境下で利便性向上に努めながらも、瀬戸大橋が開通する以前である会社発足時の鉄道運輸収入を下回っている現状であり、2018 年度で 66%の路線が 4,000 人／日未満という国鉄末期にバス転換の基準とされたラインを下回るうえ、会社全体でも輸送密度 4,520 人／日と肉薄している。さらに、特急列車を除いた利用状況からは、四県庁所在地近辺の都市圏輸送以外の利用状況は低水準であることが分かる。

線区別の営業収支についても公表したところであるが、各線区からの合流地点となる本四備讃線を除いて、すべて赤字という状況である。



※出典：四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ・ＪＲ四国資料

③　四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ

2017 年、ＪＲ四国とともに、四県知事、市町村会長、四国経済連合会、四国交運労協、有識者などで構成する「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」が発足、前回の懇談会による提言後の取り組みや、鉄道特性、維持方策等について検証したうえで、四国における鉄道ネットワークのあり方について、幅広く意見交換を行うことを目的として、議論を開始した。

第３回会合（2018 年）では「中間とりまとめ（案）」を提起するも委員からさまざまな意見があったことから承認が見送られた。2019 年に入り、第４回会合では「線区別の収支及び営業係数」を公開し、本四備讃線を除く、全路線が赤字であることを明らかにした。また、論点を整理し、「公共交通ネットワークのあり方」と「ＪＲ四国の経営」を切り分けたうえで、並行して議論を深めることとした。第５回会合（2019 年 10 月）で「中間整理」が承認され、「新幹線を骨格とした公共交通ネットワークの構築」を目指すべき将来像とするなど、今後の方向性について合意形成が図られた。なお、県別（地域別）会議を開催し、利便性向上・利用促進策の検討を進めており、徳島県内におけるパターンダイヤの導入や高速バスとの連携による地域間移動の利便性確保など、成功事例の水平展開も行われている。

※出典：四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ・中間整理

④　四国新幹線の実現にむけた取り組み

四国における新幹線計画は基本計画路線である四国新幹線および四国横断新幹線の２路線であるが、整備計画に格上げされる状況には至っていない。しかしながら、2010 年から始まった「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会」がとりまとめた「四国の鉄道活性化への提言」に「鉄道の抜本的な高速化」の必要性が示されて以降、誘致に向けた動きが加速している。

同懇談会の提言を受け、「四国の鉄道高速化検討準備会」が「四国における鉄道の抜本的高速化に関する基礎調査」を実施。2014 年に結果を公表したが、基本計画の四国新幹線一部区間および四国横断新幹線（徳島～高松～松山、

岡山～高知）を整備するケース（総事業費は約 1 兆 5710 億円で、平均輸送密度は 9000 人、経済への波及効果は年間 169 億円と推計）において、新大阪と四県が 1 時間半で結ばれるなどにより、公共事業の指標であるＢ／Ｃ（費用便益比）が 1 を上回るとした。

また、国土交通省では 2016 年に公表した「四国圏広域地域計画」において「鉄道の抜本的な高速化」を長期的な検討課題と位置づけ、2017 年度以降、四国における新幹線を含む「基本計画路線を含む幹線鉄道ネットワーク」に関する調査について予算化している。

こうした中、四国各地でシンポジウムが開催されるなど、地元の機運醸成が図られてきたところ、2017 年にオール四国で新幹線誘致を推進する新組織として「四国新幹線整備促進期成会」が発足し、第 1 回東京大会には与野党の四国・岡山選出の多くの国会議員が出席した。2019 年の第 3 回東京大会ではリニア中央新幹線の大阪延伸が予定されている 2037 年度までの開業を目標として決議した。

さらに、先述のとおり、「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」の「中間整理」では目指すべき将来像として「新幹線を骨格とした公共交通ネットワークの構築」を掲げた。

四国の新幹線整備のイメージ

整備延長	302km	費用便益比（B/C）	1.03
概算事業費（車両費含む）	1.57兆円	経済波及効果	169億円/年

※図の赤色実線ルートの場合

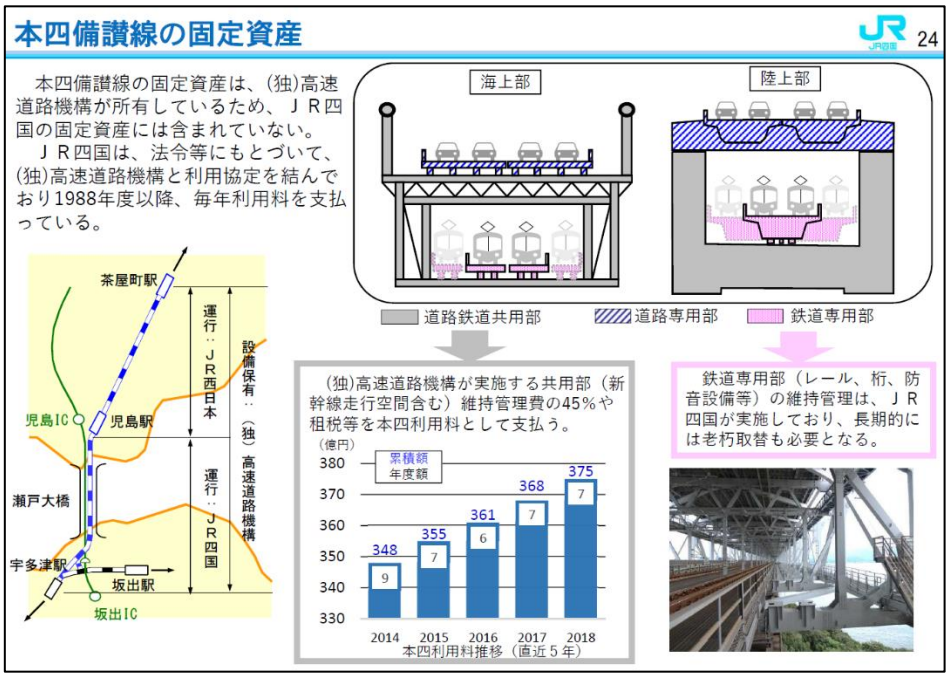
※出典：四国新幹線整備促進期成会ＨＰより

⑤　その他（本四架橋の維持管理等）

1988 年に世界最長の鉄道道路併用橋として瀬戸大橋が開通したが、ＪＲ四国では本四備讃線の開業により鉄道路線が本州とつながった。会社発足２年目での快調なスタートを切ることとなったが、現在でもＪＲ四国管内の最

も利用の多い区間である。なお、鉄道専用部分には新幹線スペースが確保された。

一方で、当該区間の固定資産は（現在は（独）高速道路機構）が所有しており、ＪＲ四国は毎年利用料を払いながら列車を運行している。利用料には、道路との共用部分（躯体など）の維持管理費の 45%や租税等が含まれる。また、利用料以外に、鉄道専用部分の維持管理にかかるコストを負担しているが、老朽化による取り替え後の設備等はＪＲ四国の資産として編入される仕組みとなっている。開通から 30 年超を経過する中、今後は設備更新や大規模な修繕の必要性も高まってくるが、そのコスト負担は大きな課題となっている。



※出典：四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ・ＪＲ四国資料

本四架橋だけでなく、ＪＲ四国全体としても設備の老朽化に伴う設備更新や大規模修繕が重くのしかかってくることが想定されている。実際にＪＲ四国の鉄道路線の 75%が開通から 80 年を経過しており、老朽化が進行している。加えて、こうした老朽化設備は自然災害発生時に被害を拡大させる結果を招いている。平成 30 年７月豪雨では、完成から 100 年を超える橋りょうが被災したことから、１ヶ月を超える長期間の路線寸断を余儀なくされた。つまり、こうした老朽化設備への対策強化が災害リスクを低減し、安全で安定した輸送を提供する基盤の強化にもつながることから、経営上の最重要課題であるともいえる。

（３）ＪＲ貨物

国鉄改革において貨物部門は全国一元的な事業運営を行うこととされ、ＪＲ貨物は、国鉄の長期債務のうち 0.1 兆円を承継したうえで、ＪＲ旅客会社の鉄道路線に使用料を支払いながら運行する形態として生まれた。先出のＪＲ北海道およびＪＲ四国のように経営安定基金が措置されていないが、貨物鉄道の安定的なサービス提供の維持のため、線路使用料は貨物輸送によって傷んだレールやマクラギ等の修繕費のみに限定するルール、いわゆるアボイダブル・コストルールとすることがＪＲ各社との共通のルールとして運用されている。

一方で、鉄道貨物輸送は国内貨物輸送においてトラックや船舶に大きく水をあけられており、先に述べたとおり、トンキロベースでわずか５％程度である。しかしながら、環境負荷軽減が求められる昨今、トラックドライバー不足が深刻化していることも相まって、貨物鉄道のプレゼンスが高まっている。とりわけ、2016 年の物流総合効率化法の改正以降、モーダルシフト・効率的な物流への転換が進められており、そのパートナーとして最も選ばれているのはＪＲ貨物である。

こうした状況の中、ＪＲ貨物は 2016 年度に鉄道ロジスティクス部門で黒字化を達成すると、翌年も２期連続となる黒字を計上し、自立経営にむけた明るい兆しが見えつつある。現在、2023 年度を目標年次とした中期経営計画の達成にむけ取り組んでおり、「総合物流企業」として、日本の物流の一翼を担い続ける社会的使命を抱えつつ、さらなる飛躍が求められる。

【ＪＲ貨物グループ中期経営計画 2023】
＜マーケットの期待に応えるために私たちが目指すべき姿＞
人口減少や環境問題の深刻化等を受け、持続可能な社会の構築が求められる中、鉄道輸送を基軸とした総合物流企業グループとして、コーポレート・ガバナンスと安全を基盤に、お客様への最適なソリューションと、時代に即した新しいサービスの提供を通じ成長していく企業グループ

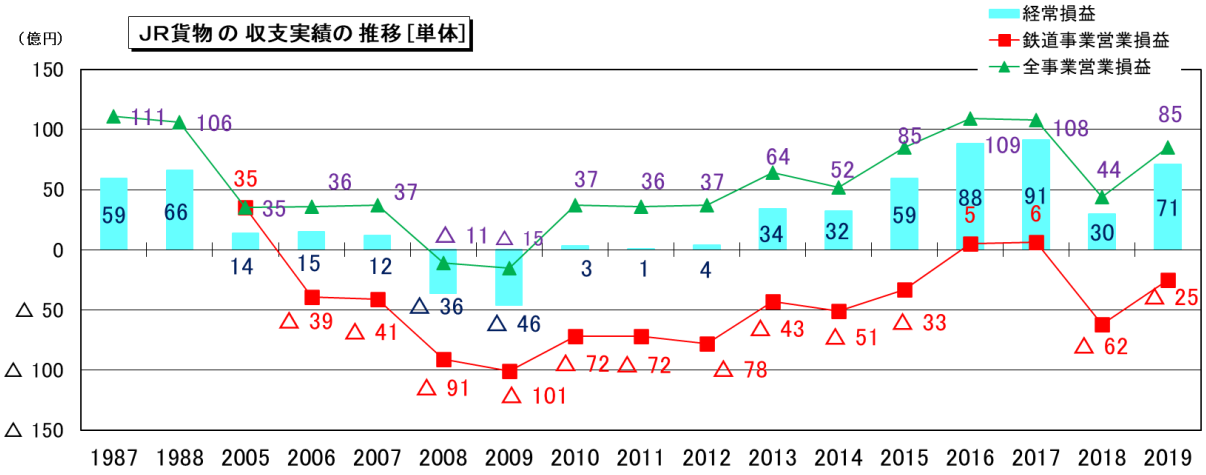
＜重点戦略＞
① グループのリソースを活用し、お客様にとって最適なソリューションを提供する総合物流事業への進化
② 鉄道や事業開発に次ぐ第３の柱となる新規事業の育成
③ 仕事の仕組みの抜本的な改善に向けた、新しい技術の積極的な活用
④ 中長距離輸送のプラットフォーマーとして社会に貢献し、さらなる収益性向上を図る鉄道貨物輸送の展開
⑤ 総合物流に貢献する貨物駅の高度開発のほか、社外物件購入による開発の推進
⑥ 経営基盤の強化（社員満足度の高い企業グループへの進化、グループ各社ミッションの完遂、コンプライアンス・法務機能の充実等）

＜数値目標（連結）＞
・売上高：2,120 億円以上　うち鉄道ロジスティクス事業：1,900 億円以上
・経常利益：140 億円以上

①　経営状況

2019 年度決算は前年度の自然災害の影響から回復し、単体で増収増益となった。鉄道運輸収入は運賃改定等の営業施策の推進の効果もあり、昨年 10 月の台風 19 号による東北線の寸断等の大幅な減収があったものの、大幅に増加した。鉄道ロジスティクス部門は２期連続の赤字となったとはいえ、連結ベースでも増収増益となり、前年度から巻き返して純利益も黒字に転じた。

2020 年度においても、マルチテナント型大型物流施設「東京レールゲートＷＥＳＴ」が本格稼働することから、総合物流企業としてさらなる成長が期待される。しかし、新型コロナウイルス感染症による影響として、2020 年３月の輸送量はコンテナで前年比 8.2%の減少が生じ、さらに４月以降は国内景気低迷の影響が加わり、コンテナで前年比 11.0%、車扱で 8.4%の輸送量が減少しており、今後一層の影響拡大が懸念されている。



②　輸送ネットワークの状況

ＪＲ貨物の輸送量の多くを占めるのは大動脈といわれる、札幌～東京～福岡の路線である。当該区間においては、大都市圏をつなぐ形から、将来的にも中軸となるべき部分であることは明らかである。しかし、この大動脈においても課題は存する。北の大動脈たる札幌～東京間は青函共用走行区間や北海道新幹線の札幌延伸に伴う並行在来線がボトルネックとなりうる課題であり、西の大動脈においても、平成 30 年 7 月豪雨によって長期間寸断したことにより、リダンダンシー確保といった部分で課題が顕在化したといえる。さまざまな課題を抱えるとはいえ、この重要路線を中心とした貨物鉄道ネットワークとして、さらに磨きをかけていくというのは当然の方向性となる。

他方、全国を結ぶ貨物鉄道ネットワークにおいては、輸送ニーズの多寡によって、収支状況にばらつきがあるのも事実である。ただし、東日本大震災発生後の石油輸送や、がれきの運搬といった社会的要請に基づく貨物鉄道の役割もたびたび認識されるところでもあり、こうした部分にも留意しておかなければならない。

さらに、ＪＲ貨物は総合物流企業としてマルチテナント型大型物流施設であるレールゲート事業を展開しようとしている。これにより、貨物鉄道との結節点を増強するだけでなく、全国を結ぶ貨物鉄道ネットワークの価値向上につながることでもあり、今後ますます広がりを見せるものと考えられる。

※出典：ＪＲ貨物資料より

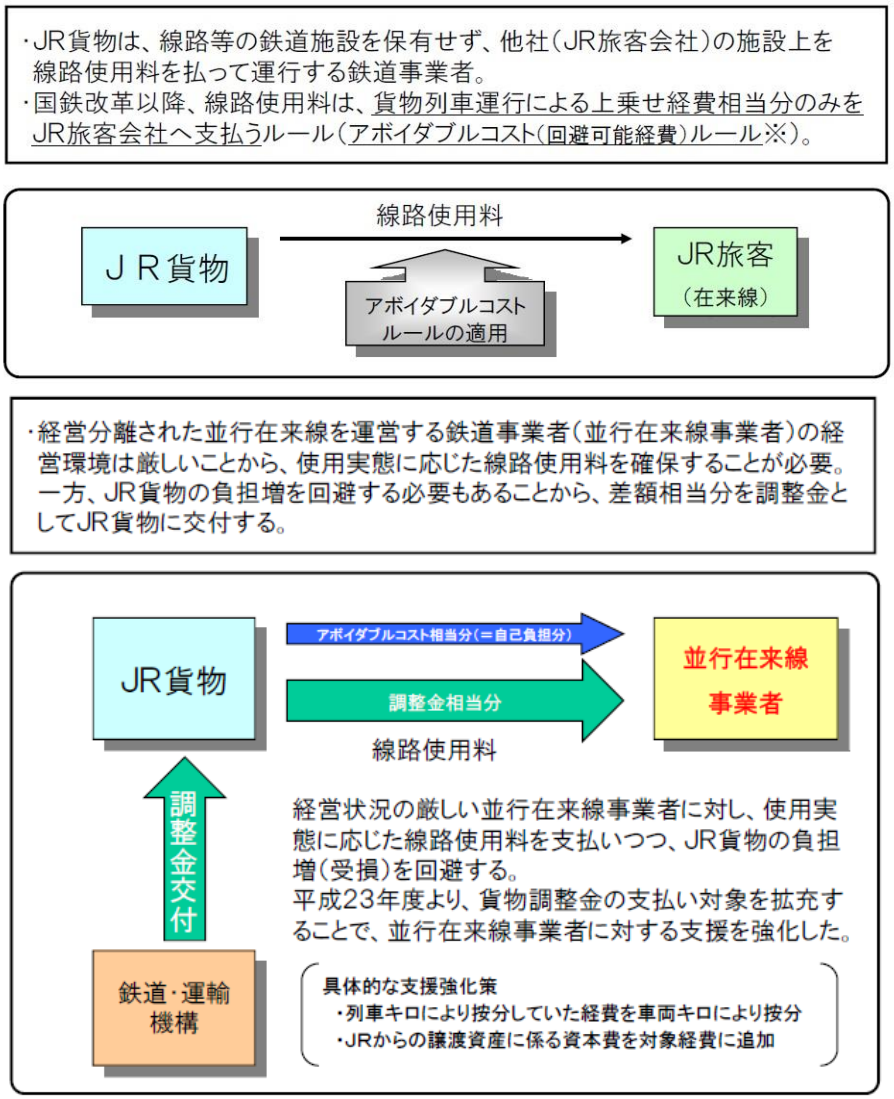
③　アボイダブル・コストルールを含む基本スキーム

ＪＲ貨物は旅客会社の鉄道路線で運行しており、旅客会社との協定に基づき、線路使用料を支払っている。分割民営化後の経営上の負荷を軽減するための基本的なスキームとして、線路使用料にはアボイダブル・コストルールを適用し、ＪＲ貨物が当該鉄道路線を使用することにより追加的に発生すると認められる経費によることとした。具体的には、修繕費のうち、貨物列車の走行によって破損・摩耗するレール、マクラギ等の修繕費について、走行量に応じて按分して支払われており、列車の通過量に関係のない、その他修繕費や人件費、業務費、資本費は対象外となっている。

さらには、整備新幹線の開業に伴い並行在来線が経営分離された際の線路使用料については、貨物調整金制度が適用されており、当該並行在来線の厳しい経営状況に鑑みて、アボイダブル・コストルールを適用した線路使用料

の割引分を国からＪＲ貨物を通じて、線路使用料として支払っている。

これらのスキームはいずれも貨物鉄道を支える基礎的部分であり、ＪＲ貨物の経営にとっては不可欠であることは明らかである。これがなかりせば事業が成り立たないことは、すなわち国内の物流ネットワークにおける鉄道が果たすべき役割を維持するためにも欠かすことはできないということである。ただし、ＪＲ北海道に対して貨物列車の運行に鑑みた支援策が講じられていることからは、旅客会社が負担とする形が必ずしも持続可能なものでないことを示唆しており、貨物調整金と同様に公的支援によって維持すべき状況が広がることも想定される。



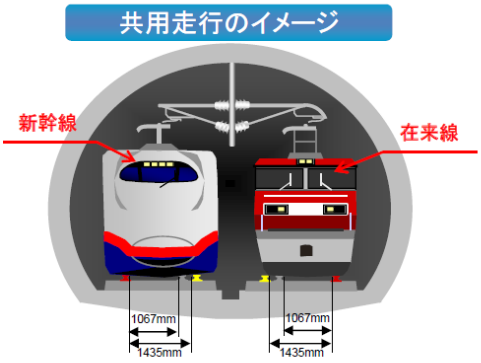
※出典：国土交通省ＨＰより

④　北海道新幹線の札幌延伸と高速化に伴う課題

北海道新幹線の開業に伴い、これまで在来線軌道で旅客輸送と貨物輸送が行われてきた青函トンネルを含む一部区間（青函共用走行区間）は、新幹線と在来線が線路を共用する初めてのケースとなった。開業当初より、安全面

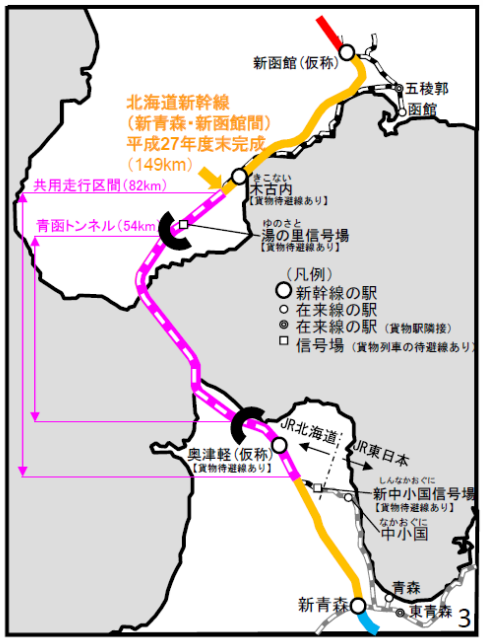
を配慮し 140km/h による運行が実施されてきたが、2019 年３月のダイヤ改正から 160km/h での営業運転が行われている。さらなる高速運転にむけた実証実験も実施されている。ＪＲ北海道が策定した長期経営ビジョンなどにおいても「新幹線の高速走行性能の最大限の発揮」が経営改善のポイントとして掲げられており、青函共用走行区間も大きな課題として「抜本的解決」が必要とされた。

しかし、当該区間を走行する貨物列車は新幹線の約 1.5 倍の 51 本／日が運行されており、「北の大動脈」として極めて重要な部分であることが分かる。つまり、北海道はもとより、本州を含めた社会・経済に影響が及ぶということに留意したうえでの対処が必要である。すでに報道にあったように、札幌延伸時においても当該区間の貨物鉄道は存続することとされており、今後も大動脈としての機能を維持すべきである。一方、より現実的かつ将来の人流・物流ネットワーク構築に寄与するあらゆる代替手段（貨物の新幹線輸送・貨客混載・他モードとの連携を含む）についても並行して検討しておくことが貨物鉄道の可能性を広げることにつながる。



分類	所有	日常管理
新幹線のみが走行	機構	JR北海道
新幹線と在来線が共用走行	機構	JR北海道
在来線のみが走行	JR北海道	JR北海道
在来線のみが走行	JR東日本	JR東日本

※在来線の青森駅以東はH22.12に第3セクターに経営分離。

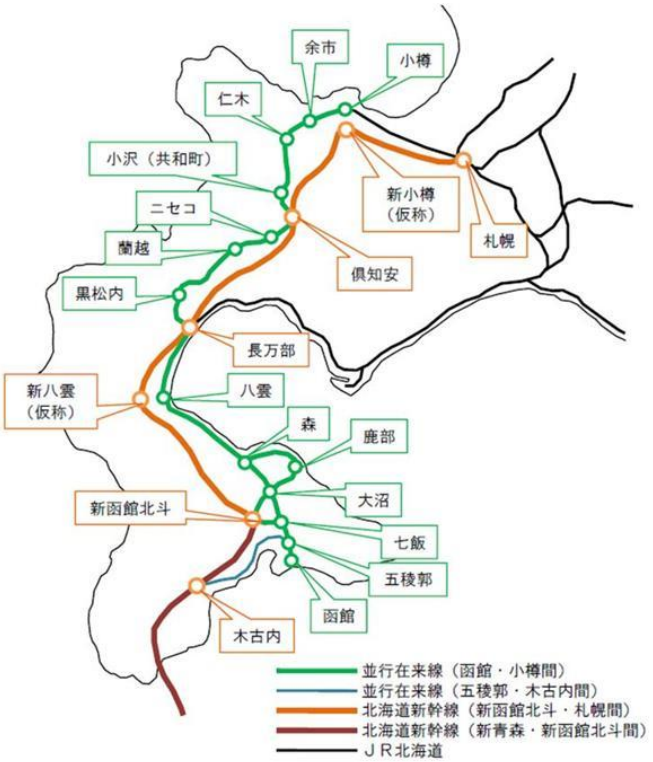


※出典：国土交通省・青函共用走行区間技術検討ＷＧ資料より

また、並行在来線として経営分離される区間は、北海道および沿線自治体によって「北海道新幹線並行在来線対策協議会」が 2012 年に組織され、小樽～長万部間と長万部～函館間でそれぞれブロック会議において協議が進められている。これまで 2025 年度で存廃を判断するとされていたが、2019 年に前倒すことを決定し、2020 年度で需要推計などにむけた調査費を計上するなど、具体的に動き始めている。とりわけ、当該区間の利用状況は特急停車駅を除けば、非常にわずかであり、毎年多額の赤字を計上している。加えて、大規模修繕・設備更新にも今後 20 年で 100 億円を要することが想定さ

れており、沿線自治体が経営を維持するためには重い負担がのしかかる。

その中で、長万部～五稜郭間は貨物列車が運行しており、当該区間の存廃が貨物鉄道の存続に直結することになる。これまで、並行在来線区間において、貨物列車が走行する場合は貨物調整金制度が活用されてきた。こうした制度の最大限の活用をはじめ、同協議会での判断においては、貨物鉄道の観点も踏まえた議論が欠かせない。



※出典：北海道新幹線並行在来線対策協議会ＨＰより

⑤　その他（自然災害リスクへの対応、総合物流企業としての取り組み）

ＪＲ貨物は 2016 年度に初めて鉄道ロジスティクス部門での黒字化を達成し、翌 2017 年度においても、２期連続となる黒字を計上した。だが、翌 2018 年度は、平成 30 年７月豪雨（西日本豪雨）をはじめとする自然災害によって、３期ぶりの赤字に転じた。西日本豪雨による影響は、ＪＲ西日本・山陽本線が長期間に亘り路線寸断が余儀なくされ、迂回列車やトラック・船舶による代替輸送を実施した。この影響は 100 日間に及び、大きな減収と損失を伴った。あらためて経営上の最重要課題であることが認識されたということである。

こうした事態を受け、ＪＲ貨物は自然災害発生時のＢＣＰにも積極的に取り組んでおり、代替輸送体制の構築を進めている。2014 年に発生した台風 18 号による東海道線の 10 日間の不通を契機として、国土交通省では「モーダルシフト促進のための貨物鉄道の輸送障害時の代替輸送に係る諸課題に関

する検討会」が設置され報告書を取りまとめたが、相次ぐ自然災害の発生に応じて、対策の一層の強化を図っているところである。

また、西の大動脈である当該区間は貨物鉄道輸送にとって最重要路線であることから、本来であれば路線の強靱化対策を講じたいところである。しかし、旅客会社の路線を借りて走行するＪＲ貨物には、自己の資産でもなく、こうした対策の実施は困難である。鉄道の定時性を確保するのであれば、旅客会社の施設を強化するといった防災対策により、発災時にも被害を最小限に食い止める方が有効である。現在、「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」として、鉄道沿線の法面補強などが実施されているが、こうした対策推進が貨物鉄道にも寄与する。

※出典：ＪＲ貨物・平成 31 年３月期中間決算資料より

近年、ＪＲ貨物では物流結節点としての貨物駅の高度利用・多機能化にむけた取り組みが推進されている。第１号となる東京ターミナル駅の高度化事業が着々と進められ、「東京レールゲートＷＥＳＴ」が今年竣工した。貨物鉄道がモーダルシフトの牽引役として役割が求められる中、貨物駅のアクセスの優位性を最大限に活かしつつ、陸海空の物流ジャンクションとしての機能を強化することにより、さらなるモード間の連携が図られるものである。「総合物流企業」としての成長を目指すＪＲ貨物が物流業界の中で確固たる地位を確立していくためにも、当該事業をさらに展開すべきである。

※出典：ＪＲ貨物ＨＰより

３．累次に亘る支援措置の実施状況

国鉄改革時にＪＲ各社の民営化に伴う負担を軽減すべく、税制特例措置をはじめとして、さまざまな措置が講じられた。しかし、その後の各社の経営状況や株式上場・完全民営化といった状況を踏まえつつ選別され、一方では必要に応じて支援の累次に亘った実施や拡充などが図られてきた。こうした公的支援については、現在も自立経営を果たすことができていないＪＲ二島・貨物にとって経営上必要不可欠なものである。だが、その政策目的、国鉄改革の趣旨も踏まえておかなければならない。

（１）経営安定基金の設定と下支え措置

ＪＲ北海道、ＪＲ四国については、分割民営化後、営業赤字が見込まれたことから、国鉄長期債務を承継せず、経営安定基金を設置し、その運用益によって事業の営業損失を補うこととされた。なお、ＪＲ北海道には 6,822 億円、ＪＲ四国には 2,082 億円で、当初は年率 7.3%とされた。しかし、その後、金利低下が進んだことから、運用益の下支え措置として、1997～2001 年度は 4.99%、2002～2011 年度は 3.73%の利率での経営安定基金の鉄道運輸機構への貸し付けが実施された。さらに、2011 年度からは経営安定基金の実質的な積み増しとして、ＪＲ北海道に 2,200 億円、ＪＲ四国に 1,400 億円を無利子で貸し付けたうえで、その資金で経営安定化特別債券（償還期間 20 年）を購入し、鉄道運輸機構から年利 2.5%（※当初 10 年間は 2.5%、その後 10 年間は市場金利に応じて上限 2.5%で変動）の利息を受ける措置が講じられている。

（２）特例業務勘定を活用した支援措置

①　経営安定化のための支援措置（2011 年度～）

2010 年の政府における「事業仕分け」によって、鉄道運輸機構の特例業務勘定における利益剰余金を国庫返納するとの結論が示された。その後、同年末に三党合意を経て、政府は 1.2 兆円を国庫返納したうえで、ＪＲ三島（二

島＋九州）・貨物に対して、経営安定基金の実質的な積み増し（※（1）に記載）や設備投資支援などを行うことを決定した。

なお、設備投資支援については以下の内容である。

ＪＲ北海道：600 億円（助成金 1/2、無利子貸付 1/2）
ＪＲ四国　：400 億円（助成金 1/2、無利子貸付 1/2）
ＪＲ九州　：500 億円（無利子貸付）
ＪＲ貨物　：700 億円（無利子貸付）、
190 億円（青函用機関車等：助成金 1/2、無利子貸付 1/2）

②　安全対策に対する追加的支援措置（2016～2019 年度）

石勝線列車脱線火災事故を発端として、2014 年に国土交通大臣より「輸送の安全に関する事業改善命令及び事業の適切かつ健全な運営に関する監督命令」がＪＲ北海道に対して出されることとなった。これに対して、ＪＲ北海道は「安全投資と修繕に関する５年間の計画」を策定し、安全投資と修繕の全般にわたって抜本的な見直しを行った。また、ＪＲ四国においても安全投資および修繕について見直しを行ったことから、同様に５年間の計画を策定した。これらの計画の実施に対して、以下のような支援を行った。

ＪＲ北海道：1,200 億円（設備投資 600 億円、修繕費 600 億円）
ＪＲ四国　：200 億円（設備投資 112 億円、修繕費 88 億円）

③　監督命令に基づく支援措置（2019～2020 年度）

2018 年に発出された国土交通大臣による「監督命令」では、ＪＲ北海道が 2031 年度の経営自立を目指すべく、第１期集中改革期間として 2019～2020 年度が設定され、２年間で４百億円台の財政支援が行われることとなった。具体的には、以下の内容であり、2019 年度においては北海道・沿線市町村からの２億円の支援も併せて行われている。

ＪＲ北海道：414 億円（北海道・沿線市町村からは別途２億円の支援）
① 単独維持困難線区に対する支援
② 貨物列車の運行に必要な設備投資及び修繕等への支援
③ 青函トンネルの維持管理への支援
④ 経営基盤の強化に資する前向きな設備投資への支援
※ ①から③までは全額助成、④は助成１／２、無利子貸付１／２

（３）税制特例措置の実施と延長

ＪＲ各社に対しては、国鉄時代に固定資産税等の負担がなかったことを踏ま

えた激変緩和や、地域住民への鉄道サービスの確保の目的から、税制特例措置が設けられたが、一定期間ごとに延長や縮減が繰り返され、ＪＲ本州三社やＪＲ九州の株式上場・完全民営化などのタイミングでは対象から除外されてきた。

代表的なものとして、いわゆる二島特例は、ＪＲ北海道およびＪＲ四国を対象として、鉄道資産に対する固定資産税の課税標準を 1／2 とするもので、いわゆる承継特例は、ＪＲ北海道、ＪＲ四国およびＪＲ貨物を対象として、国鉄承継資産に対する固定資産税の課税標準を 3／5（2001 年度までは 1／2）とするものである。その他、ＪＲ二島・貨物に限定されたものでは、ＪＲ貨物の新車特例やＪＲ北海道およびＪＲ四国に対する法人事業税の特例措置などが挙げられる。

これらの税制特例措置のほとんどが期限付きのものであり、経営上の重要な要素といえる二島特例・承継特例も恒久的なものではなく、５年ごとに延長されていることは課題であるといえる。

（４）貨物調整金の交付と財源確保

整備新幹線の開業に伴う並行在来線における貨物列車の運行には、貨物調整金が措置されており、これによってアボイダブル・コストルールと同等の費用負担を実現している。並行在来線にとって、生命線ともいえる収入であり、地域の交通確保や物流網の維持にとっても重要なものである。しかしながら、その財源は 2030 年まで整備新幹線の貸付料を活用することとされており、2011 年度からの鉄道運輸機構の特例業務勘定・利益剰余金を活用した経営支援が実施された際には、1000 億円が財源として確保されたが、その後は不透明な状況にある。

ＪＲ二島・貨物に対する主な公的支援措置　※赤字下線部は2020年度までの支援措置

税制特例措置

- ●二島（ＪＲ北海道、ＪＲ四国）特例、承継特例：固定資産税・都市計画税
  …ＪＲ二島会社が所有する固定資産に係る特例【課税標準1/2】、ＪＲ二島及び貨物会社が国鉄から承継した固定資産に係る特例【課税標準3/5】
- ●ＪＲ二島会社の法人事業税資本割
  …商法の特例によって資本金を超える資本準備金を計上しており、課税標準である資本金等の金額を「資本金の額の２倍」とする特例
- ●軽油引取税免税措置
  …鉄軌道用車両およびＪＲ貨物会社がコンテナ貨物の積み卸しのために使用する機械（フォークリフト等）の動力源に供する軽油に対する特例
- ●新車特例：固定資産税【課税標準：旅客・ＪＲ等：５年間2/3、貨物・５年間3/5】
  …低炭素化等に資する旅客用新規鉄道車両への代替、国鉄から承継した機関車から代替した貨物用高性能機関車に対する特例

経営安定基金

鉄道の運営により生じる営業損失を補填するため必要な運用益を確保するためにＪＲ三島会社（ＪＲ北海道、四国、九州）に講じられた基金
ＪＲ北海道：6,822億円、ＪＲ四国：2,082億円、ＪＲ九州：3,877億円※上場株に取り崩し

貨物鉄道関係

- ●アボイダブルコストルール
  …国鉄の長期債務の一部を承継した上で、鉄道貨物輸送のサービスを維持していくため、ＪＲ貨物がＪＲ旅客各社に支払う線路使用料は貨物輸送によって痛んだレールやまくら木等の修繕費のみに限定するルール
- ●貨物調整金
  …経営分離された並行在来線を運営する鉄道事業者の厳しい経営状況から、使用実態に応じた線路使用料を支払いつつ、ＪＲ貨物の負担増（受損）を回避するため、その差額相当分を調整金としてＪＲ貨物に交付するもの
  ※2011年度～2020年度、鉄道運輸機構特例業務勘定からの繰り入れにより、1000億円の財源確保

経営安定化等のための支援措置

- ●経営安定基金の積み増し（無利子貸付方式）
  …鉄道運輸機構特例業務勘定から無利子貸付を受け、経営安定化特別債券（償還期間20年、利回り2.5%）を購入し、受取利息によって基金の実質的積み増しを実施　※当初10年間は2.5%、その後10年間は市場金利に応じて上限2.5%で変動
  ＪＲ北海道：2,200億円（利息55億円／年）　ＪＲ四国　：1,400億円（利息35億円／年）
- ●設備投資への助成金、無利子貸付：2011～2020年度
  …ＪＲ北海道：600億円（助成金1/2、無利子貸付1/2）ＪＲ四国　：400億円（助成金1/2、無利子貸付1/2）
  ＪＲ九州　：500億円（無利子貸付）　ＪＲ貨物　：700億円（無利子貸付）、190億円（車両用機関車等：助成金1/2、無利子貸付1/2）
- ●安全対策に対する追加的支援措置【安全投資・修繕５ヵ年計画に基づく安全対策のための設備投資・修繕費】
  …ＪＲ北海道：1,200億円（設備投資600億円、修繕費600億円）　ＪＲ四国　：200億円（設備投資112億円、修繕費88億円）
- ●2018年７月に国土交通大臣から発せられたＪＲ北海道に対する監督命令に基づく支援：2019～2020年度
  …ＪＲ北海道：414億円（北海道・沿線市町村からは別途２億円の支援）

４．新型コロナウイルス感染症の影響

現在、日本のみならず世界中を席巻している新型コロナウイルス感染症の拡大は、人々の生活はもとより、社会構造や経済活動そのものを大きく変えようとしている。ＪＲグループにも大きな影響が及んでおり、先に述べた 2019 年度の各社の決算でも旅客流動が極端に滞っていることが数字に表れている。そして、2020 年度の業績予想を各社見送るという事態からも、その危機的状況が受け取れる。現状として、通勤・通学、出張や旅行、そしてインバウンドといったさまざまな需要が先行き不透明であり、いつまでこうした状況が続くかすら全く見通せない。

本年４月７日に政府による緊急事態宣言が発せられて以降は、駅や列車内はかつてないほどの閑散とした状況となり、ＧＷの各新幹線の実績も前年比 95％減となる５％程度の利用に留まった。

さらに、宣言解除後にも政府が要請している「新しい生活様式」には「公共交通」の利用時における留意点が掲げられ、ＪＲ各社や民鉄協などによる鉄道連絡会からは「鉄軌道事業における新型コロナウイルス感染症対策に関するガイドライン」を公表し感染防止とともに安全な鉄道の利用を呼びかけたが、感染リスクを避けようとするため、利用控えが進むなど心理的なハードルが生まれることは必至である。また、テレワークやオンライン会議などが定着することも公共交通利用の機会減少に拍車をかけることとなるであろう。

現時点では、まだ見通せない状況であるものの影響は長期化するものと想定されるため、社会変容・行動変容の状況を注視しつつ、丁寧に、そして柔軟に対処していかなければならない課題であることは間違いない。

＜ＪＲ旅客各社の 2020 年度ＧＷの利用状況※カッコ内は前年比＞

	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州
新幹線	0.4 万人 （３％）	28.9 万人 （５％）	29.2 万人 （６％）	19 万人 （５％）	―	3.6 万人 （７％）
在来線 特急等	2.1 万人 （９％）	7.3 万人 （５％）	1.1 万人 （４％）		5.5 万人 (10％)	1.5 万人 （５％）

※在来線については主要線区のみなど、公表ベース。

Ⅲ．私たちの政策提言

１．政策提言の理念等

（１）私たちの政策提言の理念

1987 年にＪＲ７社が発足し本年４月で 33 年を迎えた。国鉄改革の目的は各社が自主性を持った経営を通じて鉄道の再生、発展を図ることである。しかし、本州３社に加え、ＪＲ九州が上場したものの、経営基盤の脆弱なＪＲ二島・貨物はさまざまな支援を受けており、今も経営自立の見通しが立っていない。

こうした先行き不透明な状況を反映してか、ＪＲ二島・貨物では若手や中堅の離職者が年々増加するなど人材確保が厳しくなっている。この最大の原因は、会社が社員にとって将来の希望が持てない、つまり、職業人生を安心して託せない魅力の低い評価になってしまっていることにある。最大の労働条件というべき賃金も地場水準と比較して低位に置かれている。人材の基盤が劣化する状態を放置すれば、鉄道の安全運行そのものが不可能になってしまう。

私たちの政策活動の目的は、地域を支える鉄道を含めた持続可能な交通体系を構築すること、社員が誇りと意欲を持ち安心して働き続けられる環境を築くこと、の２点である。しかしながら、ＪＲ発足時から経営環境が大きく変化し、さらに変化が加速する中で、現在の各種支援策を延長するだけでは持続性がないどころか、私たちの目的を実現することも不可能である。ゆえに私たちはこれら政策目的の実現を目指し、中長期的視点に立って本提言を策定するものである。

ＪＲ北海道

中途退職 最多ペース

本年度 4年連続100人超えへ

ＪＲ北海道の２０１９年度の中途退職者数が同年12月末時点で約90人に上り、過去最多の１４１人だった18年度と同じペースで推移していることが、ＪＲ関係者への取材で分かった。４年連続で１００人を超えるのは確実だ。経営難から大幅な路線見直しを迫られる同社の先行きに不安を覚える若手・中堅は後を絶たず、同社も引き留めに躍起となっている。

（関連記事26面）

ＪＲ北海道は中途退職者数を80人だった15年度分から公表。その前は毎年度30～40人で推移していたというが、年々増加し続け、18年度は過去最高の１４１人に。19年度も12月末時点で前年同期と同水準といい、関係者は「年度替わり前の1～3月は例年、中途退職が集中する。19年度も１００人を超える」とみる。

中途退職者が増え続ける背景には、相次ぐ事故や検査データ改ざんなどで14年1月に国から事業改善命令を受けた以降、巨額の安全対策費で経営が急速に悪化したことがある。18年に国から経営改善の監督命令も受け、中途退職に拍車をかけたもようだ。

この結果、全社員数（約6800人）に占める中途退職者数の割合は18年度、2%に上昇。他のＪＲ各社は中途退職者数を公表していないが、社員約1万6千人のＪＲ東海は「退職率は1%程度」、約2300人のＪＲ四国は「入社3年以内の退職者は3～10人」とし、北海道は際立つ。

退職者の7割は入社10年未満が占め、ＪＲ北海道の島田修社長は記者会見で「270人規模で採用しても１００人が辞めてしまう。由々しき事態」と危機感を口にしてきた。

同社は17年度から入社5、10年目の社員向けにセミナーを開き、島田社長自ら北海道新幹線の札幌延伸をにらんだ経営見通しを説明するなど社員の引き留めを図り、老朽化した社宅の建て替えなど職場環境の改善にも取り組んできた。ただ、19年3月期連結決算は営業損失が過去最大の41８億円となり、人材流出に歯止めがかかるか不透明だ。

（吉田隆久）

※出典：北海道新聞（2020 年１月６日）

（２）政策提言のフレームと基本的な考え方

まず、現実的対応として当面の経営支援を継続させるとともに、10 年程度先を見通した経営自立の将来像を明確にし、そこにつながる今後 10 年間の道筋をバックキャスト的に描くべきである。当面の対策と将来像との二段階で政策提言を組み立てる。働く者に希望と安心を与えるためにも、将来像とプロセスを明らかにすることが重要である。

次に経営自立の意味をあらためて定義したい。私たちが目指す経営自立とは、「ＪＲが主体的な立場で、地域において持続可能な鉄道サービスを提供するというＪＲが本来担うべき役割を発揮できる経営環境」と位置付ける。つまり、現行の事業領域を是とするのではなく、取り巻く環境を踏まえ、社会的な合意のうえにＪＲ二島・貨物が責任の持てる事業領域を確定し、鉄道の特性の発揮に着目し、労使の努力によって経営の責任が持てる範囲とすべきである。この事業領域において、鉄道事業を核に、地域や物流を支える社会的使命を果たし得ると考える。

なお、国鉄改革の所期の目的からすれば、経営自立を「株式上場、完全民営化」と位置付けるべきだが、今日的な情勢からみて、必ずしも形式的な要件に拘るのではなく、ＪＲの主体性を担保できる経営の姿を実質的に追求することが重要である。透明性のある経営支援を受けることもあり得るが、そのことが賃金など社員の地位向上や会社の意思決定を阻害することがあってはならない。欠損補助のようなネガティブな形ではなく、経営自立を損なわない合理的かつ持続性のある方法を追求すべきである。

一方で、ＪＲ二島・貨物が経営の主体性を持って担うことの困難な領域は、国や地方が責任を持って持続可能な交通体系を確保すべくその役割を果たすとともに、ＪＲは鉄道のプロを能動的に涵養し続けながら、地域との連携を通じて地域に貢献できるような形を模索すべきである。また、モード転換に至ったとしても、鉄道との接続をはじめとした連携強化等を通じて、ＪＲとして果たすことのできる役割や責任を担い続けるべきである。そもそも現行ＪＲへの助成に投下している財源を地域における交通体系の構築に活用することも十分可能である。いずれにせよ、地域における持続可能な交通体系とＪＲの経営自立と両立できる透明性ある支援のしくみを大胆に追求すべきである。

この提言を実現することによって、ＪＲ二島・貨物の労使が経営の展望や目標を共有でき、持続的な鉄道サービスの提供と、働く者が誇りを持てる地位の向上という政策目的をともに達成できると確信する。

２．あるべき地域公共交通・物流ネットワークのあり方

そもそも北海道・四国エリアにおける地域公共交通網は、交通政策基本法の理念に基づき、ＪＲのみならず地域のすべての関係者の連携・協働により構築すべき問題であるという課題認識に立って議論すべきであって、そのうえでＪＲ各社の事業領域を明確にすることが肝要である。これは北海道・四国エリアに限ったことではなく日本全国共通の課題であり、北海道・四国における議論が日本における公共交通の先駆的モデルになることを意識しなければならない。

また、全国に広がる貨物鉄道網は、安全性・安定性に加え、環境・労働力不足といった面からも、今後も日本の社会・経済を支える屋台骨としてなくてはならない。特に、貨物鉄道の大動脈は輸送力を増強し、一層のモーダルシフトを推進していかなければならない社会的意義を有する。一方で、私企業としてのＪＲ貨物の経営体力で担うことが困難な部分については見直すべきであり、国民経済的観点に基づいて、物流の効率化を進めていくことも必要である。

2.1 北海道における鉄道ネットワークのあり方

（１）単独維持困難線区

輸送密度が 200 人未満である赤線区については、鉄道特性を活かすことが不可能な路線であることが明らかであることから、あらためてバス転換をはじめとするモード転換を早急に決断すべきである。

また、輸送密度 200 人以上、2000 人未満である黄線区については、現在、沿線地域とともに利用促進に取り組んでおり、鉄道の果たすべき役割・使命があると考える。しかしながら、鉄道特性が十分に発揮できる状況にあるとはいえず、今後も地域とともに持続可能な交通体系にむけた不断の取り組みがなくてはならない。特に、地域公共交通の観点からは、鉄道だけでなくバスなどの公共交通とともに、スクールバスその他のあらゆる交通手段との最適化が重要である。さらには、まちづくりをはじめ、医療・介護・教育等とのクロスセクター効果を意識した取り組みが欠かせない。

（２）在来線ネットワーク

札幌圏を中心として、今後も鉄道特性を発揮し続けることができる在来線ネットワークのさらなるブラッシュアップは、当該沿線地域の活性化のためにも欠かせない。特に約 200 万人の人口を擁する札幌都市圏交通においては、さらに利用者目線に立った、各交通事業者との連携・協働の促進による利便性向上を進めるべきである。また、民営化された道内の７空港のさらなる活用にむけては、空港アクセスの一層の改善が求められる。とりわけ、新千歳空港駅のスルー化による抜本的な改良はインバウンド対応をはじめとする観光需要の対応には有効であり、その輸送力増強が道内各地域へのアクセス改善にもつながっていくことが期待される。

（３）北海道新幹線

北海道新幹線の札幌開業については、まさに北海道地域の社会・経済の大きな転換点となりうる。例えば、仙台空港との航空便は１日往復それぞれおよそ15 便（30 便）が運行しているが、新幹線が４時間を切ることができれば、多くの利用者がシフトすることが想定される。また、東北地方のみならず、北関東を中心に、関東地域からのアクセスについても新幹線へのシフトが想定され、結果として交流人口全体の増加につながると考えられる。したがって、現在検討が進められている、より一層の速達性向上に資する設備の整備促進を第一義に、新幹線札幌駅の開発、そして、札幌駅から各地域への移動を円滑化していくことも推進していかなければならない。

（４）並行在来線

北海道新幹線札幌開業によって函館～小樽間が新たに並行在来線となる。現在沿線自治体による協議会が設置され、検討がなされている。しかしながら、当該区間における鉄道の利用状況は芳しくなく、毎年多額の営業赤字と、老朽化設備の大規模修繕・更新費用も今後 20 年で 100 億円を超える金額が想定されており、路線の存続には非常に高いハードルとなっている。上述のとおり、鉄道特性を発揮しうることのできる路線においては、地域とともに有効に活用していくべきであるものの、当該区間についてはそれが極めて困難な状況にあるといえる。

一方、五稜郭～長万部間は貨物列車が運行する区間であり、貨物鉄道の大動脈としての役割を踏まえれば、路線を維持すべきであると考える。

2.2 四国における鉄道ネットワークのあり方

（１）都市間鉄道ネットワーク

四国地域においては、100 万人規模の大都市などがないものの、400 万人弱の人口が居住しており、都市間輸送においては、鉄道特性を今後も引き続き発揮しうる環境があるといえる。しかしながら、新幹線のない全国唯一のエリアであるうえに、高速道路網がほぼ整備されている状況からすれば、抜本的な高速化による競争力強化がなくてはならない。特に、四国四県知事や経済界・労働界などで構成された「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」による「中間整理」では、「新幹線を骨格とした公共交通ネットワークの構築」を目指すべき将来像に掲げた。したがって、四国新幹線を念頭においた抜本的な高速化が必要不可欠である。

一方で、抜本的な高速化については、新幹線整備は中長期的な展望であって、現在の鉄道ネットワークのブラッシュアップを図っていかなければならない。つまり、都市間輸送をより速達性のあるものにするための投資を行っていくことである。具体的には松山～西条間、四国中央～高知をトンネルで結ぶ短絡線整備が考えられる。こうした整備を当面の設備強化とし、これを将来の新幹線整備にも資するものとして進めていくべきである。

（２）都市圏鉄道ネットワーク

四県庁所在地をはじめとする中核都市においては、通勤・通学など一定水準以上の需要が中長期的に見込まれており、地域の各交通事業者との連携・協働を図り、さらなる利便性向上を進めていかなければならない。「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」は現在県別での懇談会を設置し、地域公共交通網に関する検討がなされている。交通政策基本法等の理念からすれば、地域におけるこうした協議を通じた持続可能な公共交通の構築があるべき姿といえる。例えば、徳島県では、牟岐線においてパターンダイヤを導入したうえで、高速バスとの連携強化を図るなど、効果を生みつつある新たな取り組みがなされており、同懇談会で出された方策・アイデアを具現化していくことが重要となる。

（３）その他の路線

四県庁所在地における都市間・都市圏の他に、在来線特急を運行する区間もあり、さらには、高校が所在するなど、通学需要が見込まれる路線もある。また、ＪＲ四国では予讃線、土讃線の３区間において、観光列車（ものがたり列車）を運行している。加えて、予土線では鉄道ホビートレインなどの特徴的な車両を運用することにより、観光需要を創出している。人口減少がより一層加速的に進む地域である一方で、これらの路線においても、地域との一層の連携・協働を通じた取り組みによって、地域公共交通の活性化と地域活性化を両立することも可能だと考える。しかしながら、需要が将来的に見込まれるものでもなく、いかにしてこれを食い止めていくかについては、今後の取り組みにかかっているといっても過言ではない。さらにいえば、最適な交通モードの選択も視野に入れておくことも重要であり、地域を守る観点で取り組むことが肝要である。

2.3 貨物鉄道ネットワークのあり方

（１）貨物鉄道の大動脈

ＪＲ貨物は鉄道ロジスティクス部門で黒字化を果たしたように、近年、環境にやさしい、あるいは効率的な物流モードとして存在感を高めてきた。とりわけ、札幌～東京～福岡間の輸送網は貨物鉄道の大動脈として、今後も日本の物流における鉄道がより重要な役割を担うことが求められる。そのためにも、輸送力増強を図るべく、設備強化・車両更新等を進めていかなければならない。

また、将来的には、新幹線による貨物輸送も視野に入れておくべきである。北海道新幹線の札幌開業やリニア新幹線の開業を一つのめどとして、手法等に関する検討を進め、新幹線ネットワークの一層の有効活用とともに、自然災害による輸送障害低減を図る活路とすべきである。

（２）その他の路線等

ＪＲ貨物は、我が国唯一の全国に貨物鉄道ネットワークを有する事業者であり、国内物流において鉄道というモードを維持していくことこそが、同社の社会的使命であるともいえる。とりわけ、昨今、頻発する大規模自然災害においては、緊急物資や廃棄物の輸送を貨物鉄道が担ってきた。また、地域によっては、特定の物資を貨物鉄道輸送に頼っている例もあり、地域社会・経済を下支えする役割として不可欠である。このような貨物鉄道の果たすべき社会的使命は将来に亘り求められるものであり、今後も地域と連携しながら路線維持をしていくべきである。

自然災害に対しては、貨物鉄道網自体が寸断される事象も起こっており、トラックや船舶との結節強化など、リダンダンシー確保にも努めておくことが重要である。とりわけ、港湾との結節については、物流効率化の観点からも有効である。

一方で、ＪＲ貨物はあくまで私企業であるという立場を踏まえれば、事業領域を適正化していくべきである。つまり、採算を取ることが困難である部分については、撤退も含めて見直していくべきである。特に、今後の労働力不足を考えれば、ＪＲ貨物もその例外ではなく、現状のままであれば全体的な影響にも及びかねない。一方で、当該地域の物流ネットワークのあり方については、地域や事業者との協議を進めていくことにも取り組みながら、総合物流企業として、重要な役割を担い続けていかなければならない。

（３）総合物流企業としての事業領域

貨物鉄道の特徴として、貨物ターミナル駅が市中に存在することがある。そこからのトラック輸送がより近距離で行われるなど、立地条件の優位性を活かすことで、他の物流モードとの差別化が図られるところである。今後さらなる物流モードの有機的な連携を進めるうえでも駅拠点機能の強化していくことが重要であると考えられる。ＪＲ貨物はレールゲート事業を推進しており、これをしっかりと進めていくべきであり、鉄道ネットワークの効用を最大化しながら、日本の物流を牽引していかなければならない。

３．ＪＲ北海道、ＪＲ四国、ＪＲ貨物の目指すべき経営自立のあり方

ＪＲ二島・貨物の経営状況に鑑みれば、現状は三者三様といえる状況にある。しかしながら、各社が経営自立を果たしていくことは当該地域だけでなく、全国に広がる鉄道ネットワークの課題に対する方向性を示していくことにもつながっていく。とりわけ、すでに議論が進められている事業領域の抜本的な見直しについては、各社が将来に亘って自らの収益の範囲で責任を持って経営を継続していくためには避けて通ることができない問題である。ただし、事業領域の見直しを進めていく中でも、ＪＲが地域において果たし続ける役割があることは先述のとおりであり、働く者にとっても誇りと意欲を持ち働き続けられるための視点は

忘れてはならない。

ＪＲ北海道においては、2016 年に「単独維持困難線区」を公表し、地域との協議をはじめており、すでに一部の路線ではバス転換が実施されたように、今後も引き続き地域と新たな形を見出していく必要がある。また、「ＪＲ北海道グループ長期経営ビジョン～未来 2031～」で示されたように、北海道新幹線札幌開業までにも弛まぬ経営努力を続けることによって、経営自立を実現していかなければならない。

ＪＲ四国においては、「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」の「中間整理」にある「目指すべき将来像」の実現を目指していくことになるが、新幹線を念頭に置きつつも、収入の柱となる都市間ネットワークの抜本的高速化を早急に進めていかなければならない。加えて、これまで築き上げてきた地域との協議の場を活かしつつ、既存の鉄道ネットワークの強みを磨くと同時に地域とともに支えていく仕組みを構築するなど、経営自立の絵姿を模索していかなければならない。

ＪＲ貨物においては、すでに鉄道ロジスティクス部門での黒字化を果たしたことから、今後も総合物流企業グループとして、さらに磨きをかけていくことが求められる。したがって、「選択と選択」の観点から、貨物鉄道の大動脈の輸送力を増強しながら、一方で、私企業としての事業領域を見極めつつ、モーダルシフト推進の中心的役割を担える存在とならなければならない。

なお、国鉄改革時に講じられた経営支援スキームについては、当然のことながら、ＪＲ貨物の経営のため、そして貨物鉄道を守るために必要不可欠なものであることから、これらの機能維持のためには、法改正や財源確保など所要の対応が求められる。

（１）ＪＲ北海道の経営自立のあり方と方向性

ＪＲ北海道は長期ビジョンを公表し、2031 年度における「国の支援」を受けることなく連結ベースでの黒字化を目指すこととしているが、すでに北海道新幹線の高速化について、青函トンネルでの貨物鉄道との共用走行を継続する方向となっていることなど、想定外の状況が発生している。

とはいえ、北海道新幹線札幌開業による交流人口の増加にむけては、共用走行を受け入れながらも高速化にむけた取り組みが欠かせない。そして、約 200 万人の人口を擁する札幌市を中心としたエリアについては関連事業も含め収益拡大を図らなければならない。都市間ネットワークに関しては高速道路網の整備状況を踏まえた見直しも図っていかなければならない。特に、「単独維持困難線区」を中心に、地域における鉄道網については、ＪＲ北海道の主体的な経営から見直し、地域とともに支えていく仕組みを構築していかなければ、経営自立は果たせない。

（２）ＪＲ四国の経営自立のあり方と方向性

ＪＲ四国においては、都市間輸送の競争力強化を図るべく、大都市や新幹線がない全国唯一のエリアであることを踏まえ、収益の柱というべき「四国新幹線」を念頭に置いた「抜本的高速化」が不可欠である。加えて、新幹線整備が長期的目標であるため、抜本的高速化に資する先行投資等により新幹線整備までの間についても都市間ネットワークの改善にも取り組む必要がある。また、都市圏ネットワークのブラッシュアップとして、パターンダイヤの導入やバス・タクシーなどとの連携も欠かせない。一方で、鉄道特性を発揮することが困難な線区については、地域とともに支えていく仕組みの構築など、経営主体のあり方を含む抜本的な見直しも併せて行わなければならない。

（３）ＪＲ貨物の経営自立のあり方と方向性

ＪＲ貨物については、近年鉄道ロジスティクス部門での黒字化を達成し、自然災害による減収等を除けば、安定的な経常黒字が計上できている。

青函共用走行を継続しながら、大動脈を中心とした鉄道ネットワークを強みとして、さらなる収支改善・拡大を推進していくべきである。一方、貨物鉄道の社会的使命を認識しつつ、私企業として「選択と集中」の観点から事業領域の見直しを不断に図り、貨物鉄道として着実に利益を上げていけるだけの太く、強い路線網を基礎とした強固な経営基盤を確立していくべきである。特に、さらなる収益向上にむけて、拠点駅でのレールゲート事業の拡大により貨物鉄道ネットワークの効用を最大化していくことが重要となり、貨物鉄道を中心とした日本唯一の総合物流企業として、モーダルシフト推進の中心的役割を果たしていかなければならない。

（４）経営自立における国鉄改革時に付与された基本スキームの取り扱い

①　経営安定基金

経営安定基金は国鉄改革時に赤字の見込まれた各社に対して、その赤字を補填するために措置されたものである。基金に対しては、これまでも累次に亘る運用確保のための下支え策を講じられ、2011 年度からは、特別債券による経営安定基金運用益の実質的な積み増しが行われており、2030 年度までの措置となっている。

基金による運用益については、運転資金としてもなくてはならず、今後の各社の資金計画の先行きをより安定させるためには、引き続き必要な資金確保への手当ては経営自立までの間必要である。

②　税制支援措置

国鉄改革時にＪＲ二島・貨物に対して措置された税制特例については、固定資産税を負担軽減する「二島特例」「承継特例」などがあり、それ以降も「事業税の外形標準課税・資本割に対する特例措置」が新設されるなど、これら各社の特情を勘案して講じられてきた。過去の例を見ても、経営自立を果たすまでの間は必要不可欠であることは言うまでもない。とりわけ、2021

年度末には「二島特例」「承継特例」が適用期限を迎えるが、引き続き措置されなければならない。

③　アボイダブル・コストルール・貨物調整金

現行、ＪＲ貨物がＪＲ旅客会社に支払う線路使用料については「アボイダブル・コストルール」に基づいた協定によって支払われている。これは国鉄改革スキームの一部であり、ＪＲ貨物の物流ネットワークの維持のためには必要不可欠である。しかしながら、ＪＲ北海道に対して、国は 2019 年度から貨物列車の運行に必要な修繕等に関する支援を講じたように、ＪＲ旅客会社が重量を有する貨物鉄道の走行に比して相当の経費を負担していることにも留意する必要がある。今後、北海道のみならず、他のエリアにおいても同じような状況が広がれば、旅客会社の負担のみで維持することは困難であり、公的支援によって線路使用料の現行水準を維持すべきである。

また、整備新幹線によって経営分離された並行在来線に対しては、「貨物調整金」が措置されているが、重要な財源であるとともに、ＪＲ貨物による貨物鉄道輸送を継続しモーダルシフトを推進していくための前提条件でもある。引き続き同制度による支援が求められ、そのために必要となる財源確保を図らなければならない。

４．2021 年度以降の支援措置にむけて

ＪＲ二島・貨物の経営自立を達成するためには、持続可能な地域公共交通・物流ネットワークの構築と、そのなかで各社が責任ある事業運営を行うことのできる事業領域の明確化が欠かせないことはここまで述べてきたとおりである。債務等処理法による支援については 2020 年度末までとなっており、今後は法改正にむけて議論されることとなるが、単なる支援延長のような弥縫策に留まることなく、骨太の議論を展開したうえで、新たな支援を実行しなければならない。

新たな支援措置の形は、当面の対応として、ＪＲ二島・貨物に対して、現行水準の経営支援を継続させるとともに、経営自立の将来像を明確にし、そのための取り組みに対しても支援していくべきである。つまり、各社の当面の経営の安定化を図りつつ、あるべき将来像を描き、それを実現する道筋を示すことを通じて、地域にとっても、会社にとっても、働く者にとっても将来に希望を持つことのできることが、新たな支援には求められる。

また、新型コロナウイルス感染症の感染拡大による影響によって、ＪＲ二島・貨物は深刻な減収に見舞われている。長期的影響も懸念されるなか、資金繰りにも窮しており、こうした借り入れに対する返済も今後の経営自立には重くのしかかってくることとなる。したがって、今回のコロナ禍による影響に鑑みた支援もあわせて実施すべきである。

コロナ禍によって、ＪＲ二島・貨物の経営状況は一層悪化したことはいうまでもなく、鉄道ネットワークのあり方や経営自立にむけた議論はよりスピード感をもって取り組まなければならない。

4.1 設備投資等に対する支援

・各社の経営基盤を強固にするために、これまで講じられてきた支援を踏まえつつ、まずは設備投資や大規模修繕に対する支援を行うこと。
・とりわけ、青函トンネル・本四架橋といった国が保有するインフラに対しては、維持管理における負担をなくすべく、抜本的な支援を講じること。
・貨物列車の運行による負担増大に対しても一定の軽減を図ること。

2011 年度以降、鉄道運輸機構の特例業務勘定利益剰余金を財源とした経営支援措置が講じられてきた。ＪＲ二島・貨物には老朽化の進む設備・車両等が多く、今後も車両更新や設備強化・更新などを進める必要があることから、継続を求める。また、ＪＲ北海道においては、2019 年度から講じられた支援が不可欠であり、ＪＲ四国についても、建設後 30 年超となる瀬戸大橋の維持管理に対する支援を行う必要があることから、以下のような支援実施を求める。

① 老朽化の進む鉄道施設（特にトンネル・橋りょう）や車両等に対する、設備投資や修繕費への支援
② 収益向上、コスト削減など経営基盤強化に資する設備投資への支援
③ ＪＲ北海道については、2019 年度～2020 年度に措置された支援の継続（青函トンネル維持管理や線路使用料の負担軽減など）
④ ＪＲ四国については、瀬戸大橋の資産のあり方を含む抜本的な見直しと維持管理に対する支援（青函トンネルと同等の取り扱い）

4.2 運転資金への手立て

・運転資金を確保するための措置として、経営安定基金の機能維持に資する支援を講じること。
・国による累次に亘る借入金については、返済猶予を行うことなど、資金繰りの状況を踏まえた対応を行うこと。

経営安定基金は鉄道事業の赤字部分を補填するとともに、運転資金を捻出するという重要な機能を果たしている。これまで国は経営安定基金の下支え措置を講じ、2011 年度以降、経営安定化特別債券による実質的な経営安定基金の積み増し（ＪＲ北海道は利息 55 億円／年、ＪＲ四国は利息 35 億円／年）を実施するなど、機能維持を図ってきた。当面の間、通常業務に必要な運転資金に対する支援は必要との認識に立ち、2021 年度以降も一定期間の拡充を求める。

また、国による累次に亘る支援による借入金については、資金繰りの状況、新型コロナウイルス感染症による資金への影響等を踏まえ、必要に応じて返済猶予措置や債務の減免を行うことも有効である。

4.3 将来を見据えた取り組みに対する支援

① 地域と連携した持続可能な交通体系の構築

・鉄道を含めた北海道・四国におけるあるべき交通体系に向けたフレームの検討と地域を含めた関係主体を巻き込んだ協議を行うこと。(経営主体のあり方等も含めて持続可能な交通体系の構築にむけた抜本的なフレームの見直し)

・国においては、地域の財政負担をはじめとするさまざまな負担を軽減する制度活用等に関する積極的関与を求める。

すでに、北海道・四国エリアでは地域を巻き込んだ協議が進められているが、今後さらに踏み込んだ議論が必要である。

ＪＲ北海道「単独維持困難線区」については、これまで沿線協議会での取り組みが進められてきたものの、沿線住民や観光旅行者などの需要を見極めたうえで、鉄道で残すべき路線とモード転換もやむを得ない路線を区分すべきである。そのうえで、鉄道で残す場合であっても、設備の維持管理費用を公共で賄うことにより、路線を維持していくべきである。また、利用状況に鑑み、都市間輸送に特化するべく、駅や列車体系についても見直していくべきである。したがって、ＪＲ北海道が鉄道施設を保有しながら、北海道・沿線市町村、あるいは国による財政的支援を受けつつ、存続した駅へのバス等によるフィーダー輸送を確保し、当該地域の持続的な人流・物流網を残していくことを求める。また、モード転換もやむを得ない路線については、事業者や地方自治体だけでなく、働く者や地域住民をはじめとした利用者が議論できる場を設けたうえで、転換後の担い手となる事業者の選定と事業運営体制の確保とともに、資金的な支援実施を行い、将来に亘る交通手段の確保をすべきである。そして、鉄道との接続を意識し、時刻表上に記載し続けることが何よりの安心感につながるはずである。

一方、四国では「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」において、ＪＲ四国の経営状況や需要の実情などを丁寧に説明し、理解を深めたうえで今後のあり方についての議論を進めてきた。こうした地域との向き合い方は学ぶべき点も多く、モード転換を含む、あるべき交通体系の構築にむけては、地域との信頼関係は欠かせない。この信頼関係の下に、四国においても必要な見直しも含む検討を推し進めなくてはならない。

このような北海道・四国における取り組みは、日本全国共通の課題である地域公共交通の今後につながるはずであり、北海道・四国における方策の実施が先駆的モデルになることを認識したうえで、議論・検討していくことを求める。

② 在来線ネットワークの利便性向上に資する支援

・在来線ネットワークの利便性向上を推進するとともに、空港アクセス改善やバスなどの各交通モードとの連携・協働などをこれまで以上に進めること。

・より一体的な交通サービスの提供が図られるような取り組みを支援するこ

と。
・四国地域においては、短絡線整備による速達性向上を図ること。

現状として、在来線を活用した取り組みの余地はまだあるはずである。まずは既存設備の中での利便性向上を図るべく推進することが求められ、線形改良、駅構内の改良、新型車両の投入などが考えられる。空港アクセスの改善やバスなど他モードとの連恵瓊も一層強めていかなければならない。

さらに、ＭａａＳの取り組みにむけて、駅を結節点とするなど、より一体的な交通サービスの提供ができる仕組み作りを進めていくことも必要である。

四国エリアにおいては、在来線ネットワークが高規格幹線道路網を比較して優位性が持てていないことから、速達性を向上し競争力のあるものとしていくことが重要である。ついては、四国新幹線を想定した短絡線の整備を念頭に抜本的な速度向上を行うべきである。

③ 北海道新幹線の高速化に対する支援

・北海道新幹線について、青函共用走行を前提としながら、さらなる高速化（320km/h）を実現するための設備整備への支援を講じること。
・札幌開業を見据えた札幌駅からの在来線や他の交通モードとの結節強化を図るための整備に対して支援すること。

新幹線の価値を最大限引き上げるためには速度向上が不可欠である。新幹線を高速化することによって、交流人口が増え、ＪＲ北海道の経営のみならず、北海道地域の経済への好循環も図られる。したがって、北海道新幹線の高速化にあたっては、青函共用走行区間における貨物鉄道への影響を考慮したうえで、同区間においては、時間帯区分による速度向上を図りつつ、道内の区間における設備整備には国の財政的支援により、整備促進を図ることが求められる。

加えて、道内の交通網の強化にもつながることから、札幌駅を拠点とした交通ネットワークに対して、より利便性を高めるための整備が必要である。札幌駅の交通結節点としての機能充実を図ることにより、旭川や帯広など道内の中核都市や新千歳空港などへのアクセスの速達性・利便性を向上させていくべきである。

④ 並行在来線の存続と貨物調整金の財源確保

・北海道新幹線札幌開業に伴い経営分離される並行在来線について、沿線自治体等による協議の場にＪＲ貨物を参加させるとともに、国としても貨物鉄道路線としての役割を積極的に情報提供し、協議会として物流面の必要性を認識したうえで「存続」という判断をすること。
・既存の並行在来線を含め、貨物調整金の財源確保とともに、極めて厳しい経営環境の継続が想定されることから、経営安定化にむけた各種支援について

幅広く検討・実施すること。

現在、経営分離後の存廃について議論されている道内の並行在来線区間については、利用状況が芳しくないものの、貨物路線としては最重要区間といえる。そして、貨物鉄道ネットワークを維持していくためにも、北の大動脈を守らなくてはならない。したがって、並行在来線の存続にはＪＲ貨物の声をしっかりと聞き取り、結論として存続すべきである。これは当該区間だけの問題ではなく、道内の物流、あるいは北海道経済にも、さらには全国にも波及しかねない問題である。つまりこうした観点で、国からの支援によって並行在来線を支えていくべきである。

これは、既存の並行在来線も含めて、同様に対処すべきであり、そのためには貨物調整金が不可欠であるが、財源確保が欠かせない。さらには、並行在来線に対する経営安定化のための各種支援等についても幅広く行われることが重要である。

⑤ 四国新幹線の実現に向けた予算措置の早期実現

・四国新幹線の実現にむけて、まずは基本計画の整備新幹線計画への格上げにむけた、国の調査の早期再開（予算措置）を行うこと。

ＪＲ四国にとって、四国新幹線は自動車をはじめとする交通モードとの競争力を高めるためにも重要なものであるが、それ以上に四国地域の生活や経済においてこそ、有効なインフラである。経済発展や地域活性化の強力なエンジンとなることは先例が示しており、さらに、防災・減災や国土軸の多様性確保といった観点からも不可欠なものである。そして、働く者にとっても新幹線を現実のものとすることによって、将来の希望につながる。これを実現するためには、整備計画への格上げが待たれるが、まずは予算措置が必要であることから、早期再開を求める。

⑥ 貨物鉄道の安全安定輸送に資する対策強化

・日本の物流を支えるＪＲ貨物の鉄道ネットワークが安定的にサービスを提供できるよう、重要な貨物鉄道網に対する防災・減災対策強化とリダンダンシー確保に資する支援を実施すること。

・新技術の活用を通じた、モーダルシフト推進、物流効率化を進めるべく、港湾や高速道路との結節強化を図ること。また、新幹線による貨物輸送についても実現可能性に鑑み、検討・実施を進めること。

ＪＲ貨物が自立経営を実現するためには、定時性の確保など、安定的なサービスの提供が必要条件であることはいうまでもなく、近年課題として認識を強くしてきた自然災害をはじめとするさまざまなリスクを低減していくことが

肝要である。これまでも取り組みを進められてきたＢＣＰについても深度化を図りつつ、大動脈を中心とした重要な貨物鉄道網に対する防災・減災対策を推進すべきである。また、リダンダンシー確保に資する代替措置等の体制も構築すべきである。

一方、モーダルシフト推進や物流効率化に対しては、ＪＲ貨物のさらなる活躍が期待されるが、それを可能とするためには、新技術も活用すべきである。とりわけ、貨物ターミナル内での作業をはじめ自動化を進めるための好環境もあると考えられ、こうした部分を効率化しつつ、働く者にとっての負担を軽減し、生産性を向上していくべきである。さらには、港湾や高速道路の結節強化には現在進められているレールゲート事業にも考慮されるべき点である。そして、将来的には新幹線による貨物輸送についても、商業ベースで実現することも見据えて検討を進めるべきである。

4.4 新型コロナウイルス感染症による影響に鑑みた支援

・会社発足以来最大の危機的状況の中、かつてないほどの大幅な減収をはじめ、さまざまな経営上の影響が生じていることから、財政措置をはじめとする各種支援を講じること。

新型コロナウイルス感染症の拡大によって、ＪＲ旅客会社においては外出自粛などに伴う大幅な減収に見舞われている。鉄道事業は固定費の割合が高く、列車の運休や社員の一時帰休などを実施しながらも、収支改善には大きく寄与しない状況がある。

今後も、「新しい生活様式」の定着によって、「３密」を避けることが社会的要請となり、「鉄軌道事業における新型コロナウイルス感染症対策に関するガイドライン」を策定するなど取り組みを進めているが、公共交通の利用に対する心理的ハードルが残ることが考えられる。また、テレワークやオンライン会議といったビジネスモデルの変化により需要自体が減少しようとしている。さらに、インバウンド需要も見込めない中、こうした社会変容・行動変容が進み、長期的な影響が想定される。

こうした中、各社ともに資金繰りにも窮しており、特に未上場で資金調達手段も選択肢の少なく、財政基盤も脆弱なＪＲ北海道やＪＲ四国には、金利負担はもとより、元本の返済が重くのしかかり続ける。

したがって、これらの影響に対しては、必要な支援を講じなければ、そもそも経営自立のスタートすら切ることができない。

ＪＲ二島・貨物経営自立実現プロジェクト
構成メンバー

共同座長	泉　健太	衆議院議員
	小川 淳也	衆議院議員
	広田 一	衆議院議員
アドバイザー	太田 和博	専修大学 教授
	板谷 和也	流通経済大学 教授
関係単組	昆　弘美	ＪＲ北労組 中央執行委員長
	高橋 良二	ＪＲ北労組 中央執行委員
	大谷 清	ＪＲ四国労組 執行委員長
	森安 祐貴	ＪＲ四国労組 副執行委員長
	大杉 正美	貨物鉄産労 中央執行委員長
	菊地 克敏	貨物鉄産労 北海道地本委員長
ＪＲ連合	荻山 市朗	会長
	尾形 泰二郎	事務局長
	今井 孝治	企画部長
	中山 耕介	組織部長
	北村 公次	労働政策部長
	中村 鉄平	交通政策部長
	戸田 真宏	政策・業務担当