

「チーム地域共創」をつくる9提言

将来に夢と希望を持てる鉄道・公共交通の創出

＜JR連合発足25年、JR発足30年＞ 「JR連合鉄道特性活性化プロジェクト最終答申(簡略版)」

- 世界でも類例のない超少子高齢化・人口減少時代、人口の大都市一極集中と地方の過疎化の同時進行、地域や経済的な「格差」の拡大、自家用車への依存社会の深度化と、公共交通の利用者減少に伴う相次ぐ撤退。相次ぐ自然災害、労働条件の後退に起因するバスやトラックの運転者不足、さらには自動車の自動運転技術の開発等の新たな動きの顕在化…。交通・運輸産業を取り巻く環境はめまぐるしく変化し、厳しさは増すばかり…。
- こうした状況下で、JR連合の鉄道特性活性化プロジェクトは、わが国における交通・運輸産業が如何にあるべきか、JR及び行政が担う役割は何か、などについて具体的に提起すべく活動してきた。鉄道に携わる者としての矜持を持ちつつも、鉄道・JRのエゴに陥らぬよう意識し、‘働く者の立場’から「日本の人流・物流ネットワークの在り方を考える」という難しいテーマへ挑んだ。
- 本最終答申は、「鉄道特性の発揮」の可否という観点から内容を構成したが、現実的な前提・認識に立ち議論を重ねた。鉄道は、ゼロから造ることはもとより、既存システムの維持すらも難しい重大装置産業であるがゆえに、一度廃止されて復活した事例は極めて少ない。だからこそ、既存の鉄道を廃し他交通モードを選択するという判断は、極めて難しく重い。一方、至上命題は、交通空白地帯の拡大を食い止め、「地域・エリアにおける移動・輸送手段を確保すること」である。そして「人流・物流を維持・活性化させ、地域から、経済・社会の発展に繋げていくこと」である。こうした観点から、従来になく踏み込んだ提言を練り上げた。
- 交通・運輸産業の、人・物を‘安全に’運び、送り届けるという社会的使命は普遍的なものである。そのうえで、いずれの交通モードも、利用者のニーズに応え、より便利に、より快適になるよう進化し、‘選択’されるための努力を重ねていかななくてはならない。自らの普遍的な使命に矜持を持ちつつ、時代と環境の変化や利用者のニーズに対し、柔軟に適応し、必要な変容を遂げていかななくてはならない。
- すべての関係者が集えば、やれることはまだまだ多くある。まずは、事業者と産業に携わるもの同士が「チーム」になって連携・協働すること、事業者も労働組合も地域の集まりに積極的に参加すること、「隋より始めよ」である。並行して、地方自治体や事業者及び利用者等のすべての関係者が集い、ともに考え、創り、守り、支えていくこと、すなわち「チーム地域共創」を形成し、継続的な取り組みをしていくことが必要不可欠である。以上のような観点から、自戒をこめて、提言を発する。

目 次

1. 取り巻く状況と課題	1
2. 提言にあたっての基本的な方針と内容の構成、論ずるべきポイント	3
3. 鉄道特性の活性化、公共交通の持続的発展にむけた提言	5
Ⅰ 鉄道特性の発揮による競争力強化と社会への貢献	
提言 1. 都市間輸送のさらなるブラッシュアップ	5
提言 2. 都市圏輸送の質的強化	7
提言 3. 技術革新による新たなムーブメントの創出と積極的な事業展開	9
Ⅱ パートナリシップによる鉄道特性の発揮（鉄道の再生）	
提言 4. 「チーム公共交通」の形成を通じた交通モード全体としての取り組み強化	15
提言 5. 駅を中心とした「まちづくり」の創出と鉄道の利用促進	17
提言 6. モーダルシフト推進にむけたさらなる環境整備	19
Ⅲ 鉄道特性を発揮することが極めて困難な地域への対応	
提言 7. 地方自治体主導の公共交通施策の確立と「チーム地域共創」の形成	21
Ⅳ 地域における総合交通政策を創造するための構造改革	
提言 8. 総合交通政策を創造するための制度の確立	23
提言 9. 公共交通に対する公的助成システム及び「独自財源制度」の創設	25
4. 参考資料	27

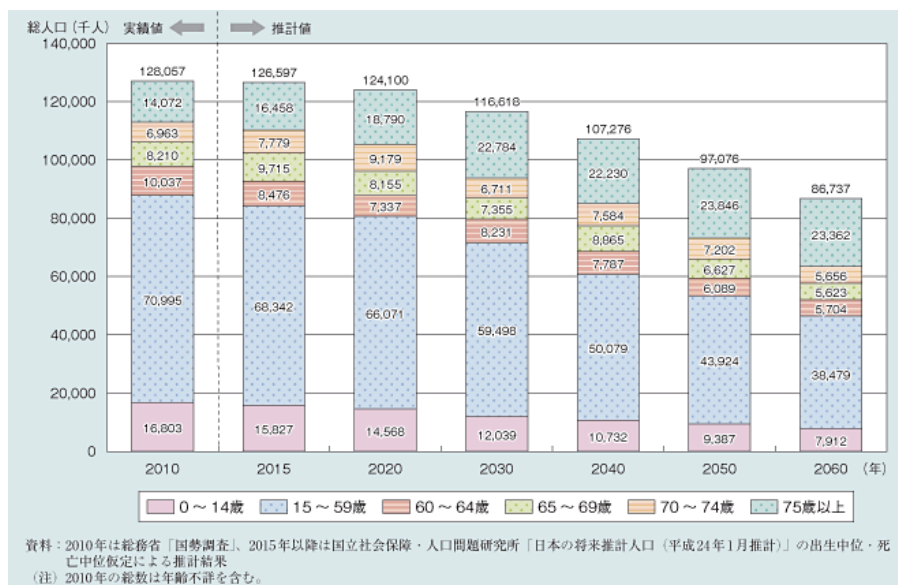


1. 取り巻く状況と課題

① 急激に進行する人口減少と高齢化【図表1】

- ・日本の人口は2050年には1億人を割り込むという推計。
- ・高齢化は主要先進国でも類例のないスピードで進行し、推計では65歳以上の人口割合が2013年の25%から2050年には約40%に。
- ・少子化によって、生産年齢人口（15～64歳）の比率が2015年度の約6割から、2050年度には約5割まで低下。

【図表1】日本の年齢区分別将来人口推計

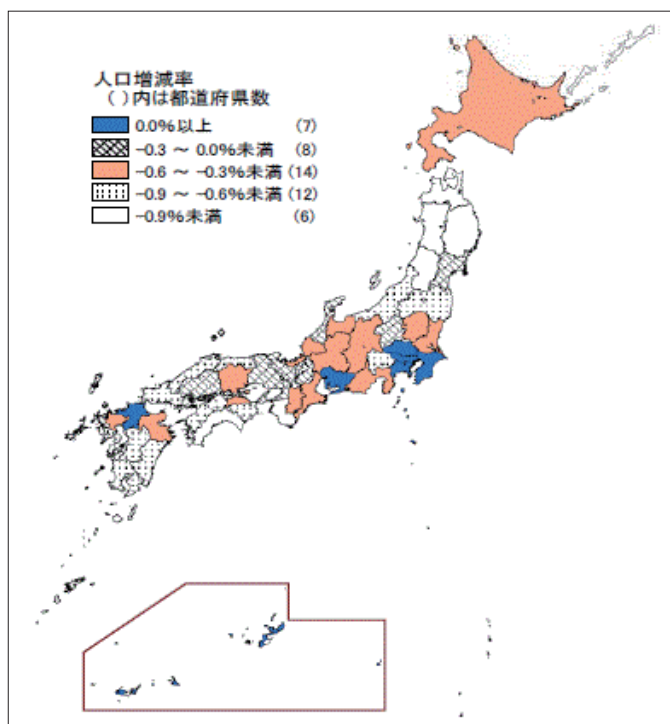


② 都市部への人口集中と地方の過疎化【図表2】

- ・三大都市圏をはじめ、都市部に人口が集中する傾向が続き、地方の過疎化が顕著に。地方の活気が失われ、さらなる若年層の転出と消費低迷につながり、過疎化に一層の拍車がかかるという悪循環に陥るケースも。さらには周辺地域・自治体との交流人口が減少し、公共交通の維持はますます困難に。
- ・地方の鉄道事業者の約8割、乗合バスは民間事業者の約7割、公営事業者の約9割が赤字。地方の交通事業者は経営が厳しい状況に追い込まれており、今後は必要な公共交通サービスを受けることのできない地域住民が今後増加する可能性がある（交通空白地帯の拡大）。

【出典：国立社会保障・人口問題研究所推計データ】

【図表2】都道府県別人口増減率（2016年）



【出典：総務省統計局人口推計】

③ “多頻度化・大規模化”する自然災害と鉄道施設・設備の被災【図表3～4】

- ・毎年のように、台風・集中豪雨等の自然災害に起因する鉄道被災が連続発生。
- ・多くのケースで、鉄道用地外からの土砂流入や河川堤防崩壊により軌道が損壊したり押し流されたりしているのが特徴。近年では東日本大震災（2011年）、熊本地震（2016年）等による大規模被災も発生。
- ・復旧費用は甚大で、路線の廃止をも視野に入れた検討・対応を迫られることも。

【図表3】JR東海・東海道本線（由比～興津駅間）：台風18号による鉄道被災（2014.10）



【図表4】JR九州・日田彦山線（宝珠山駅～大鶴駅間）：九州北部豪雨による被災（2017.07）



④廃止が続く鉄軌道路線 [図表5]

- ・2015年度には、地域鉄道全96社中71社、割合にして約4分の3の事業者が鉄軌道業の経常収支ベースで赤字を計上。
- ・その結果、2000年以降だけでも全国で39路線771.1kmに及ぶ鉄軌道が廃止に追い込まれた。
- ・近年ではJRでも、鉄道路線廃止が続く（留萌線、三江線）。

⑤鉄道貨物・船舶へのモーダルシフトの必要性 [図表6]

- ・地球環境問題等への対応の必要性はもとより、トラック運転者不足が社会問題化し、鉄道・船舶への貨物モーダルシフトの一層の推進が求められる。
- ・効率的な物流網の構築が求められているが、依然として自動車が圧倒的シェアを誇り、モーダルシフトの歩みは遅い。

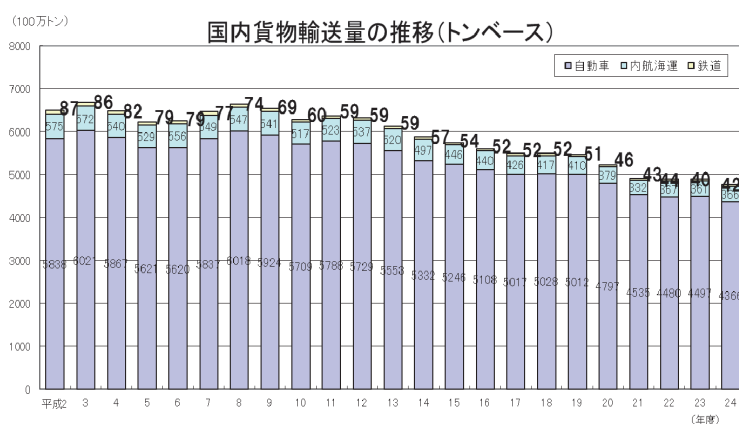
⑥道路網の急速な拡大と公共交通の衰退 [図表7]

- ・公共による道路政策により、高速道路・高規格道路は著しく発達。特に地方部では鉄道から自動車に大きく輸送分担が移り、輸送市場に大きな構造変化をもたらしてきた。
- ・地方部にとって都市間を結ぶ高速道路・高規格道路等は重要な社会インフラだが、道路・自動車偏重の交通政策が継続されれば、独立採算性原則に基づき運営される鉄道は衰退する一方である。
- ・日本の交通・運輸産業も、時代と環境の変化に合わせ対応していかなければならない。AIやIoTの積極活用等を模索する官民の動きも活発化しており、交通・運輸産業においても様々な観点から将来を見据え、環境の激変に対する備えが必要不可欠である。

【図表5】 近年廃止された鉄軌道路線

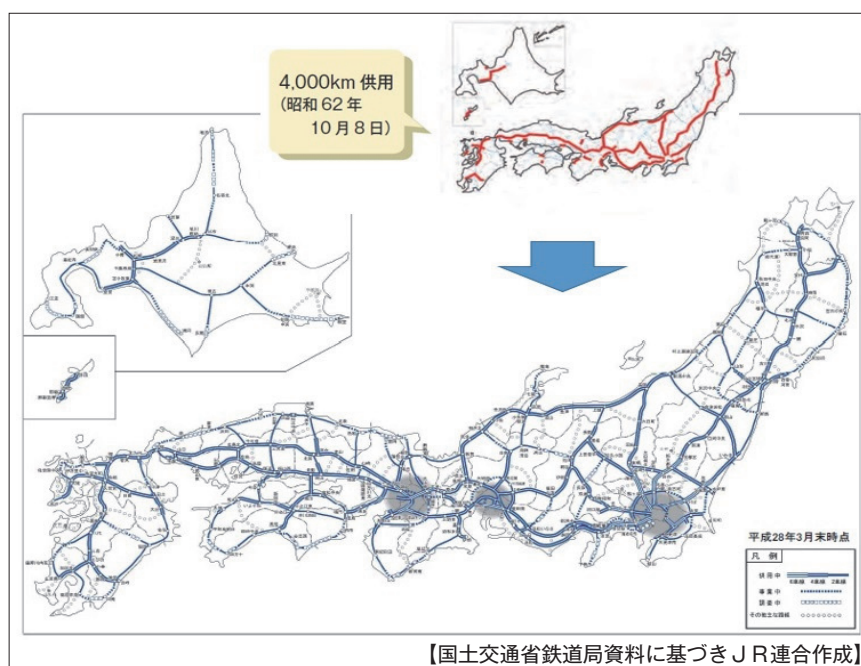


【図表6】 国内貨物輸送における各モードの分担率



【国土交通省総合政策局資料に基づきJR連合作成】

【図表7】 高速道路網の延伸状況



2. 提言にあたっての基本的な方針と内容の構成、論ずるべきポイント

(1) 提言にあたっての基本的な方針

①「あるべき姿」の実現にむけた持続性を有した戦略を提示する

私たちにとっての「あるべき姿」とは、「ＪＲが未来に亘り産業として維持・発展することのできる姿」、「ＪＲに働く者が将来に夢と希望を持って業務に従事し続けることのできる姿」であり、決して近視眼的な視点に陥ることなく、持続性を有する姿を希求する。

②鉄道が有する特性領域の明確化に基づいた戦略を提示する

- ・「鉄道特性」とは、安全性、大量性、定時性、高速性といった性質に加え、鉄道利用の結果生ずる効果として‘環境負荷が他モードに比して小さいこと’が挙げられる。
- ・留意すべきは、ＪＲは『民間企業としての側面』と、交通（輸送サービス）を提供する『公共的側面』を兼ね備えているという事実である。こうした点を明確に意識した戦略とするべく、4つのカテゴリー（柱）の整理を図り、内容を構成する（4つの柱に付随する計9つの提言）。

- i) まず、『民間企業としての側面』については、企業が上述のような「鉄道特性」を発揮し、様々な技術やサービス等をこの間蓄積し磨き上げてきたことで、独自の産業競争力を十分に有すると考えられる領域を「鉄道特性を発揮し競争力を強化すべき領域」と位置づけ、さらなる競争力強化にむけた戦略提示を行う。その結果としてＪＲ産業自体のさらなる発展と社会への貢献を促していく。
- ii) 次に、『公共的側面』、即ち、『多くの地方路線に代表される、事業者単体としては成立しえない事業ではあるものの、公共的役割として期待されている領域』については、パートナーシップにより今後も「鉄道特性」を発揮することが可能なのかどうかといった観点から整理し、「パートナーシップによる鉄道特性の発揮（鉄道の再生）」を行う領域と位置づけ、今後のあるべき方向性について戦略を提示する。
- iii) 一方で、急激な人口減少や他交通機関の充実等の結果、『公共的役割としての鉄道特性を発揮することが将来にわたって困難であると捉えられる領域（路線、地域）』も散見される。そうした課題についても論点を整理し、戦略を提示する。
- iv) 最後に、日本において総合交通政策を推進（創造）するにあたっては、「その前提として制度や環境に関する抜本的な構造改革が必要である」という観点からの戦略を提示する。

③ＪＲ（鉄道）のみに固執しない、今後の交通運輸全体を見通した包括的戦略を提示する

- ・今般の政策提言はＪＲ（鉄道）を軸とするものの、もはやＪＲと民鉄、ないしは鉄道とその他公共交通とを区分することが妥当でないケースも見受けられる。これまでは事業者間競争を通じて安全性や利便性を向上させてきたが、人口減少時代に突入し、競争だけでは事業継続がままならず、結果として交通産業全体としての地盤沈下、安全やサービスの質の低下を招来しかねない。
- ・特に公共的役割の発揮を勘案するうえでは、ＪＲ連合が提起する多くの交通モード間の連携である「チーム公共交通」を形成することが必要不可欠であり、決してＪＲのみに固執することなく、交通運輸全体を見通した、様々な産業とのパートナーシップを包含する戦略を提示する。

(2) 論ずるべきポイント

①公共交通の位置づけを再確認する

- ・「公共交通」（本答申における定義）とは、『運賃・料金が定められ公表されており、これに基づき運行されるモードの交通機関を、不特定多数の人が利用料金（対価）を支払って利用する乗り物』である。
『利用者には制約がなく、人種や性別・年齢に拘わらず、また身体障害の有無や思想信条・内心の意思に関係なく、誰でも利用が可能な交通機関』である。
- ・事業者は、運送約款に反する行為や秩序維持の必要性等の特段の事情がない限り利用を拒むことができ

ず、法に基づく一定の事業規制を受け、プロとして安全・技術水準の維持・確保を求められる。

②独立採算性原則の限界を確認する

- ・日本の公共交通の運営は、事業者の自助努力による独立採算性がベースである。鉄道に目をむければ、私鉄の発足と経過、国鉄分割民営化もしかり、事業採算性の低い事業者は淘汰されてきた。
- ・背景（前提）に、国としての道路偏重スタンスと、これに基づく「行政上の仕組み（税制や助成の考え方）」がある。日本では諸外国と比して鉄道への公共投資が極端に抑えられてきた。こうした前提に抜本的な変化がない限り、短中期的には現環境下でできることから改革を進める必要がある。

③今こそ様々な知恵を出し工夫をこらした交通政策を確立する

- ・一方で、時代が変わり大きな変化が生まれている。欧米に比して数十年の遅れをとりつつも、交通政策基本法の施行と交通政策基本計画の実行、そのめざす姿を具現化する地域公共交通活性化再生法の施行と一部改正によるさらなる公的支援の拡充が、過去にはなかった大きな潮流として生まれ、ようやくスタートラインに立ったのである。この流れを止めてはならず、加速させなくてはならない。[P.27]

④取り巻く環境の激変へ対応する

- ・AIやIoT等の開発・活用が叫ばれる中、交通・運輸業界においては、自動車の自動運転技術開発の推進や、「ライドシェア」のような自家用車有償輸送等、‘新たな動き’が顕在化している。これに伴い直面する課題を直視したうえで将来を見据え、中長期的な視点に立ち対処していかなければならない。
- ・すべてが‘自動化’するだろうか。自由で主体的な移動や人的交流に対する欲求、多様な選択肢を求めるニーズは、時代の流れや社会の変化の中でも消え去ることはない。
- ・真に必要とされるものは生き残り、役割を果たし続ける。反面、いくら努力を重ね、ありとあらゆる手法や処方箋を駆使してもなお、地域（エリア）住民や利用者を選択されないのであれば、別モードや別の運営スキームを選択するという結論に至る可能性がある。

⑤鉄道政策をはじめ、交通行政を抜本的に変革する

- ・高齢化・人口減少社会で、環境問題が将来を不安定化させる世界の中で、そしてデフレ経済からの出口が見えず迷走する日本経済において、磨き続けてきた世界に冠たる日本の鉄道技術の有用性・存在価値は極めて大きい。交通弱者や、年々急増するインバウンド等の旅行者にとっても不可欠である。
- ・日本は、歴史的経緯や成功体験（それが現行の交通行政の風土）を全否定する必要はないが、過去に引きずられることなく、長期的な視点から、鉄道の有用性・存在価値を再認識するべきである。

⑥すべての関係者の歩み寄りと協力・連携を推進・強化する

i) 「チーム公共交通」・「チーム地域共創」の形成の加速のために

- ・地域公共交通の再生活活性化にむけては、特に地方においては交通モードのベストミックス・連携・協働（チーム公共交通の形成）が必要である。目先の利害関係ばかりにとらわれている場合ではない。
- ・JR等の鉄道事業者や各モードの公共交通関係事業者は、行政と地域に積極的に歩み寄り共に考え、動くべきであり、「チーム地域共創」の形成を真剣に考えなければならない。

ii) 現実的かつ客観的な視点に基づく検討の必要性

- ・精神論的な主張、想い、ノスタルジックな‘鉄道復興至上主義’のみが先行すると、バランスを失う。
- ・様々な観点から現実を見据え、将来的な持続可能性を視野に入れた「地に足のついた政策論議」を展開し、そのうえで鉄道の必要性、鉄道特性発揮の可否、鉄道選択の適否が判断されなければならない。

iii) すべての関係者の主体的な参画による「チーム地域共創」が不可欠

- ・官（国・地方自治体）も、民（事業者）も、人（住民・利用者）も、‘本気度合い’が試される。
- ・いずれの参画が欠けても、持続可能な鉄道・公共交通の構築には到達しない。三位一体となれば、地域における公共交通の最適解は必ず見いだせると信じて考動することが、私たちJRで働く者が提言していくうえでの根本的な視点となる。
- ・JRで働く者として、日本全国の交通ネットワークを担当するJRが、メインプレイヤーとして動くべきである、あるいは牽引する存在であってほしいという願いを込めた提言とする。

3. 鉄道特性の活性化、公共交通の持続的発展にむけた提言

I. 鉄道特性の発揮による競争力強化と社会への貢献

<提言1> 都市間輸送のさらなるブラッシュアップ

【提言骨子】

- ①整備新幹線、中央新幹線（リニア）による高速鉄道幹線ネットワークの早期構築
- ②既存在来線を活用した、線形改良・駅構内の改良・バイパス線の建設・電化、新製車両の投入などの高速化、駅改良等による新幹線と在来線との結節強化
- ③都市間鉄道輸送の活性化にむけた高速化事業の展開と、公的助成とスキームの見直し検討

【現状と課題】

i) 整備新幹線計画の推進状況は、全国を俯瞰すれば大きく偏りと滞りがある。2017年現在、3つの計画が推進されているが、北陸新幹線の敦賀以西ルートについては財源確保の見通しが立っていない。また、四国地方は、新幹線導入に係る計画（四国新幹線、四国横断新幹線）が基本計画に留まっている日本で唯一のエリアとなっている。

ii) 中央新幹線については、営業主体及び建設主体として指名されたJR東海が工事に着手している。

iii) 整備新幹線計画を推進するにあたっては、財源や施工能力の限界に係る問題があり、発生する並行在来線の運行をはじめとする沿線住民・利用者の理解の必要性等も含め、慎重かつ丁寧な検討・調整が不可欠であり、長期的な展望に基づく計画の立案・推進が求められる。

iv) さらには、開業後半世紀が経過した東海道新幹線をはじめとして、各新幹線は、将来の経年劣化や、大規模災害発生時の長期間運休が懸念されており、現在は構造物の耐震化や、脱線防止ガードの敷設等の地震対策が行われている。

v) 新幹線ネットワークが徐々に拡大する一方で、半世紀にわたるモータリゼーションと高速道路網の整備の進展や地方過疎化等によって、中距離都市間輸送における在来線鉄道の競争力が低下している。四国地方などをはじめ、新幹線を有しないエリアにおいては、相対的に公共交通の利便性低下と地域社会・経済の地盤沈下が散見される。

vi) 毎年の鉄道局予算では、幹線鉄道的高速化・利便性向上にむけた調査費が計上されており、政府内でも我々の要請に呼応した動きが一部始まっている。既存の設備を活用することで、比較的安価で投資効果の大きな在来線的高速化にむけた取り組みを加速させる必要がある。とりわけ高速鉄道空白地の地方部における公共交通の活性化が喫緊の課題である。

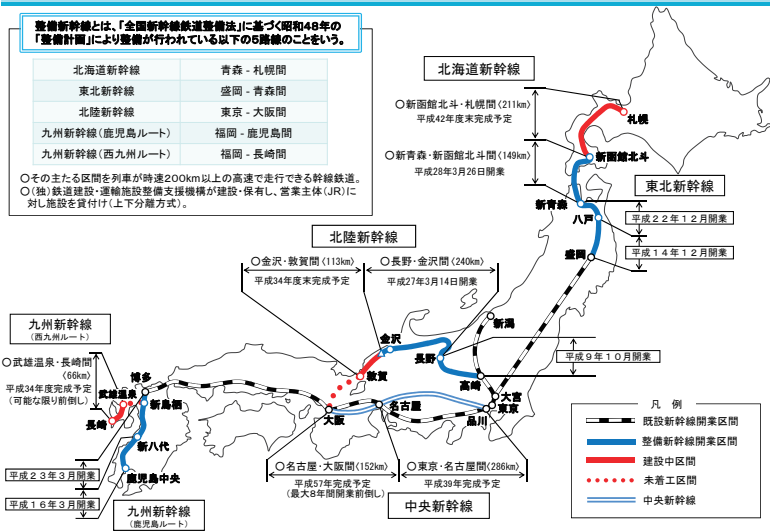
vii) 現行の都市間輸送への公的助成スキームとしては「幹線鉄道等活性化事業費補助」があるが、同活性化事業への助成は「国が2/10」、「地方公共団体が2/10」と限定的であり、まちづくり事業と連携した在来線的高速化事業についても、「国、地方公共団体がそれぞれ1/3」である。在来線的高速化は、地方自治体ないしは鉄道事業者の負担が大きく、活用事例数はほとんどない。

全国の新幹線鉄道網の現状

整備新幹線とは、「全国新幹線鉄道整備法」に基づく昭和48年の「整備計画」により整備が行われている以下の5路線のことをいう。

北海道新幹線	青森 - 札幌間
東北新幹線	盛岡 - 青森間
北陸新幹線	東京 - 大阪間
九州新幹線（鹿児島ルート）	福岡 - 鹿児島間
九州新幹線（西九州ルート）	福岡 - 長崎間

○その主たる区間を列車が時速200km以上の高速で走行できる幹線鉄道。
○(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構が建設・保有し、営業主体(JR)に対し施設を賃付け(上下分離方式)。



【出典：国土交通省鉄道局資料】

【今後のあり方】

①整備新幹線、中央新幹線（リニア）による高速鉄道幹線ネットワークの早期構築

- i) 急速に変化する日本の経済・社会の中において、日本国土の均衡ある発展、地方の活性化にむけては、地方の魅力の再生・発信とあわせて、交流人口・居住人口を増加させていく必要があり、有効な手段としての新幹線計画（中央新幹線、整備新幹線）のさらなる拡張・推進が求められる。
- ii) 幹・在の双方を視野に入れた、地域（エリア）の実情を加味した、高速鉄道幹線ネットワークとしての検討も必要である。

②既存在来線を活用した、線形改良・駅構内の改良・バイパス線の建設・電化・新製車両の投入などの高速化、駅改良等による新幹線と在来線との結節強化

- i) まず、既存の在来線網を活用した中距離都市間輸送の強化を行うべきである。道路や空港・港湾の整備も含め、環境負荷低減などの視点も踏まえた総合的な交通政策の検討と費用対効果分析を通じて俯瞰すれば、既存の鉄道設備を活かした在来線の高速化は、有効な対策の1つと言える。
 - a) 短期的な視点から出来得る策としては、現資産の有効活用といった観点からの交通手段のブラッシュアップによる「高速鉄道ネットワークの質的強化」が可能であり必要である。在来線の質的向上は、費用対効果面でより有効であるケースも少なくないと考えられ、地域活性化の起爆剤ともなり得る。具体的には、通過駅を多く含む速達列車のダイヤ設定や、通勤時間帯における運賃・料金の工夫と適した対応設備・輸送力を有する車両の投入・運用等が挙げられる。
 - b) 中長期的な対策としては、線形改良・駅構内の改良・バイパス線の建設・電化・新製車両の投入などの高速化、駅改良等による新幹線と在来線との結節の強化などが考えられる。
- ii) これらの施策を後押しする助成や支援スキームの拡充など、公共の積極的な対応も求められる。現在の設備を活用することで、高速道路建設に比べても格段に安い費用で、大きな効果が期待できる都市間鉄道の再活性化に対して、様々なスキームの考察・検討を図るべきである。また、駅周辺整備等の沿線のまちづくり事業と連携したうえで在来線の高速化事業を実施し、相乗的な沿線地域の活性化を図るべきである。

③都市間鉄道輸送の活性化にむけた高速化事業の展開と、公的助成とスキームの見直し検討

- i) 鉄道の高規格化は、ただ単に速度向上、乗り心地の改善だけではなく、近い将来における東海・東南海・南海地震をはじめとする大地震等の発生が懸念される中で、災害に強い鉄道インフラの構築のためにも求められる。
- ii) 一方で、鉄道の高規格化事業の費用を鉄道事業者のみが賄うことは負担が大きく、とりわけ経営体力の脆弱な事業者にとっては不可能であることから、整備新幹線の費用負担スキームを参考にしつつ、都市間輸送の強化にむけた新たな財政スキームを検討すべきである。

【国、地方自治体の役割】

- 既存の整備新幹線計画及び中央新幹線計画の積極推進に資する財源確保や推進スキームの構築
- 基本計画に留まっている新たな新幹線路線の整備にむけた積極的な検討と推進
- 在来線の高速化による高速鉄道ネットワークの拡充にむけた支援スキーム強化
- 事業者との連携による、地域住民や通勤・通学利用者等のニーズの適宜適切な把握

【JRの役割】

- 地方自治体との連携による、地域住民や通勤・通学利用者等のニーズの適宜適切な把握
- 把握したニーズに応える、既存の在来線網を活用した在来線鉄道の高速化をはじめとする柔軟なダイヤ設定、運賃・料金設定の工夫等による利用促進策の積極推進

<提言2> 都市圏輸送の質的強化

【提言骨子】

- ①利用者目線にたった各交通モード間の連携強化、「乗り換え抵抗」の軽減又は解消
- ②地方自治体のリーダーシップに基づくすべての関係者の歩み寄りと協働
- ③交通政策と都市整備計画の推進との連動によるまちづくり

【現状と課題】

- i) 地方の中核都市のみならず大都市圏でも、高齢化や生産年齢人口の減少による通勤・通学輸送の減少が見込まれ、定期収入が大宗を占める事業者の経営逼迫を招く恐れがある。
- ii) 細切れの公共交通、公共交通間の連携不足による「乗り換え抵抗」が、公共交通の利用促進を妨げている。設備面の断絶、事業者毎の運賃やシステム相違、接続時間の長短、案内サインの分かりにくさ等、利用者にとって多くの「不便」が存在し、これらは事業の独立採算性原則に基づき発展してきた日本の交通・運輸産業の、つまり事業者間競争の生み出した弊害と言える。こうした背景の中で、地方のみならず多くの都市部においても、一部を除けば、自家用車の利用割合（依存度）が高まる傾向が続いており、公共交通離れが進んでいる。

- iii) 交通系ICカードの導入・普及は、全国相互利用サービスが2013年3月にスタートして以降全国で急速に進んできたが、一方で、財政事情の厳しい事業者や地方自治体では、当該地域内の交通モードにおいてしか利用できない、または制約のある地域独自カードの導入に留まっている。また「交通系ICカード空白地域」も多くあり、利用者にとっては「乗り換え抵抗」の1つとなっている。

- iv) 高齢者の医療・福祉施設等に対するニーズが高まり、都市中心

部における交通弱者の増加が見受けられ、公共交通に対する潜在的需要は高まっていると言える。しかし、特に地方都市においては、生活基盤となる各種機能・拠点（行政・医療・教育・福祉・飲食・小売店等）の散在・偏在から、利用者のニーズを公共交通網がカバーできず、自家用車の利用割合（依存度）を高めており、ひいては当該都市の活性化の阻害要因となっている。

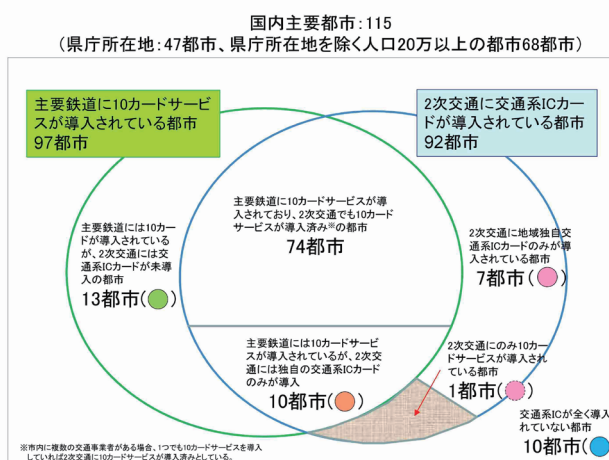
【今後のあり方】

- ①利用者目線にたった各交通モード間の連携強化、「乗り換え抵抗」の軽減又は解消

- i) 都市圏内においては、すべての交通事業者が歩み寄り、利用者目線にたった、連携・協働の促進による利便性向上策が必要不可欠であり、第一義的には「乗り換え抵抗」の軽減又は解消が強く求められる。
- ii) JRと民鉄やバス事業者等の相互間の、さらなる利用促進策の展開が必要である。具体例として、バスロケーションシステムの導入・活用、住民・利用者のニーズに沿う形での重複路線の統廃合や路線新設、運賃・料金設定、協働での営業施策の展開、イベントの共催等、官民間わず知恵・アイデアを出し合う取り組みが必要である。
- iii) 都市圏においては一定規模の人口（利用者数）が存することから、交通事業者間の主体的な努力に基づく連携・協働強化によって、公共交通の利用者増加を生み出すチャンス、自家用車への依存度を低減でき

交通系ICカードの主要都市への導入状況図

国土交通省



【出典：国土交通省鉄道局資料】

る余地が多分にある。都市中心部における高齢者や身体障がい者等の交通弱者の増加に伴う、公共交通に対する潜在的需要の高まりへ積極的に対応することも、公共交通の利用促進に繋がる。高齢者の免許返納支援策等との連動を図りつつ、自動車運転免許がなくとも不自由なく移動・生活できる環境を積極的に創出するといった取り組みも一例として挙げられる。

iv) 上述のような取り組みの地道な積み重ねが、利用増加に伴う関係事業者の収益拡大、さらなる投資の増加と利便性の一層の向上を生み出し、さらには人口減少や都市の衰退といった現象に歯止めをかけ、まちの活力を生み出すという地域関係者の利益最大化が図られる。

②地方自治体のリーダーシップに基づくすべての関係者の歩み寄りと協働

- i) 地域（エリア）の持続可能な移動・輸送手段の構築という「大義」のもとでの、事業者間の利害調整が必要であり、そこでは公共が、複数の事業者間のコーディネートを実行する役割を果たす地方自治体の存在とリーダーシップの発揮が不可欠である。
- ii) 地方自治体や事業者をはじめとするすべての関係者が、地域の「協議会」「検討会議」等への主体的かつ積極的な参画を通じて、地域住民のニーズを汲み取る継続的な努力を行いつつ、把握した情報を着実に施策へ反映していくことが、さらなる利用促進状況を生み出す好循環に繋がる。
- iii) 安全性向上策としてのホームドアの設置や、ハード・ソフト両面に亘るバリアフリー化の推進にあたっては、公共による事業者との連携強化が不可欠であり、負担の大きい事業者への支援強化が求められる。

③交通計画と都市整備計画との連動によるまちづくり

- i) コンパクトシティ形成を、単なる人口減少や財政事情の悪化等に対する対策として受動的に捉えるのではなく、利便性向上による人口密度の維持、及び生産性向上や商売機会の創出による地域活性化、そして自動車に偏りすぎない移動手段のシフト等にとって有用な手段と認識し、能動的に推進する必要がある。
- ii) 具体的には、交通を申し都市機能・生活基盤となる拠点を団子とした、圏内の立地適正化計画の作成と計画の推進（コンパクトシティ・エコシティ化）が当該都市圏の活性化と再生をもたらし、公共交通の再構築（鉄道のあるところではその再生）にも繋がる。

【国、地方自治体の役割】

- 地域住民や利用者のニーズを継続的に把握する取り組みと柔軟な対応
- 把握したニーズや利用状況に係る情報の、事業者への提供・共有化、協働
- 協議会を中心とした場における事業者間の利害関係調整、交通モード間のコーディネート（リーダーシップ）
- 都市中心部と郊外、生活機能の集積部と空白部の整理
- 事業採算性の有無の検証、シビルミニマム（国民に保障されるべき最低限の水準）の確保というスタンスを超えた利便性の高い交通体系の構築にむけた取り組み
- 高齢者や身体障がい者等の交通弱者の増加をも視野に入れた鉄道利用促進策の展開

【ＪＲの役割】

- 地域の「協議会」「検討会議」等への主体的かつ積極的な参画
- 交通モード間・事業者間の、あらゆる乗り換え抵抗軽減・解消の取り組みの推進
- 地方自治体や他交通事業者との間での「歩み寄り」と協働（情報の相互提供、共同運行、役割分担整理等）

＜提言３＞技術革新による新たなムーブメントの創出と積極的な事業展開

３－１．外部環境の変化に対する積極的な適応と先見性あるビジネスの拡大

【提言骨子】

- ①急増するインバウンド需要の積極的な取り込みと官民連携強化
- ②消費意欲の旺盛なシニア層の積極的な取り込み
- ③貨物鉄道輸送の中長距離輸送への大胆なシフトと「事業領域の適正化」の推進

【現状と課題】

- i) 2016年の訪日外国人観光客数は、円安による割安感の定着、格安航空会社をはじめとする航空路線の拡大、継続的な訪日旅行プロモーションによる需要の拡大、ビザ要件の大幅な緩和等により、前年比21.8%増の2,403万9千人となった（初の2千万人超え）。
- ii) 訪日外国人観光客による鉄道利用も急増している（ジャパンレールパス；2015年度80万枚発売）。観光庁「訪日外国人消費動向調査（2014年）」によれば、2大都市圏のみならず、地方への広がりをも見せているが、地方訪問は北海道、中部地方、九州、沖縄に集中。訪日外国人観光客の約8割が中国、韓国、台湾、香港、米国の5ヶ国で占められ、政情不安等の外部要因リスクも抱えている。
- iii) 受入環境の課題として、都市部では宿泊施設の深刻な不足、宿泊単価の高止まりがリピーターづくりの足枷となり得る。地方では、公共交通機関やパブリックスペースでの多言語対応や無料Wi-Fi環境の整備が遅れ、二次交通・バスの運転者不足も課題である。
- iv) JRグループでは、シニアを対象とした「ジパング倶楽部」による割引のほか、各社が独自にシニア層優待制度を導入し、近年利用は大幅に増加、今後もさらなる増加が見込まれる。JRの豪華観光列車は、裕福なアクティブシニア層の利用が際立っている。一方、ジパング倶楽部等で「のぞみ」「みずほ」の利用が出来ないなど制度的な課題が残っている。
- v) 物流業界では「トラック運転者不足」は深刻な社会問題となり、小売業界やメーカー等で貨物鉄道へシフトする動きが広がっている。国内貨物鉄道の輸送量分担率（トンキロベース）は、2012年度は5.0%まで上昇したが（2002年度は3.8%）、様々な構造的課題により停滞気味である。
- vi) 国土交通省が重点施策として進めてきた「次世代型モーダルシフト」（2014年～複数企業間での共同積載の推進）といった従来の仕組みに加え、「改正物流総合効率化法（2016年）」により物流事業者や荷主などの協働・連携が後押しされている（例；ビール系飲料の共同輸送、鉄道シフト等）。【P.30】
- vii) 今後、貨物鉄道輸送が多頻度化した場合には、JR旅客会社や並行在来線事業者との間におけるダイヤ調整の難航や、軌道のメンテナンスコストの増大が想定される。

【今後のあり方】

①急増するインバウンド需要の積極的な取り込みと官民連携強化

- i) 訪日外国人観光客の誘致は、官民一体となった取り組みが求められる。商品造成にあたっては、訪日外国人観光客専用のチャージ式ICカード乗車券「KANSAIONEPASS」（関西ワンパス、2016年4月～）や、四国エリア等で見られる官民連携の取り組みは注目に値し、海外でも成功事例が多くある（スイス等）。また二次交通の充実・利便性向上策によって相乗効果を生み出すべきである。
- ii) 誘客にあたっては、外国人観光客による観光・交通情報の収集を容易にするために、インバウンドに係る受入環境の整備、具体的には、駅・バス停留所における案内サインの多言語化対応、主要駅における多言語対応の観光案内所の設置、公共交通機関及び公共スペースでの無料Wi-Fiのさらなる普及、都市圏における各社共通の駅ナンバリングの導入などが求められる。

②消費意欲の旺盛なシニア層の積極的な取り込み

- i) 各社独自の制度導入・充実を含め、シニア層の取り込みを図るべく、JR北海道とJR東日本の「大人の休日倶楽部」による連携のような取り組みを、他社でも可能な限り水平展開する。
- ii) 観光施設や宿泊施設の割引の拡充など、地方への誘客を意識した営業施策の展開を図っていく。

③貨物鉄道輸送の中長距離輸送への大胆なシフトと「事業領域の適正化」の推進

- i) J R 貨物の拡散する事業領域や、私企業による維持が極めて非効率な貨物鉄道ネットワークを見直し、社員が集中して取り組める事業範囲への適正化が必要である。J R 貨物の経営基盤強化のため「貨物鉄道輸送の大動脈」に対して人材や資金を集中投下して収益構造を強化し、上述の構造的課題を改善するべく、国としても政策誘導を行うべきである。
- ii) 「改正物流総合効率化法」の積極的活用によるモーダルシフト推進を強く牽引するべきである。
- iii) 「効率の良い物流システムの構築」という観点から、物流施設の共同利用、各モードの結節を考えた物流計画の策定等、モーダルシフトを促す仕組みの構築が求められる。改正物流総合効率化法の支援対象拡充、推進する企業・荷主へのインセンティブを拡充・制度化するなど、より積極的な政策誘導を行うべきであり、財源確保と公的支援の拡充が不可欠である。

【国、地方自治体の役割】

○観光立国推進にむけて、地方誘客を念頭においた、海外における宣伝・プロモーション活動強化

- ・地方創生の観点からも、国が司令塔として海外宣伝・プロモーション活動を行い、併せて二次交通である鉄道・バス路線、商品の案内を積極的に行うべきである。
- ・長期的視点からは、多様な国・地域からの誘客を進め、リスク分散を図る必要がある。
- ・地方自治体は、地元の経済団体・観光協会・交通事業者との連携・調整を行い、観光素材の発掘や多言語対応の案内所設置、宿泊施設の外国人観光客対応へのアドバイス等も進めるべきである。

○地方自治体主導による事業者・各種団体との地域誘客活動コラボレーション

- ・今後の事業者が展開する各種営業施策や観光・イベント列車の運行等の取り組みに対し、地域との共生が図れるよう、地方自治体・地域住民が事業者と一体となった取り組みを展開する。

○貨物鉄道の公共インフラとしての役割を明確化したモーダルシフト促進施策の徹底

- ・J R 貨物が私企業の事業領域の範疇を超え、社会的要請・使命から維持する路線には、公的支援を図るべきである（貨物調整金制度の準用や赤字路線バス支援と同様の欠損費補助等）。
- ・物流施設の共同利用、各モードの結節を考えた物流計画の策定や、貨物鉄道へモーダルシフトを強く促す仕組みの構築が必要であり、事業者や荷主へ強いインセンティブの設定・制度化等、より積極的な政策誘導を行うべきである。また、そのための財源確保と公的支援の拡充が不可欠である。

○貨物鉄道モーダルシフトの推進に伴う J R 旅客会社や並行在来線事業者の負担増加への対応の検討

【J R の役割】

○空港及び宿泊施設からの二次交通の充実（鉄道・バス）と利便性向上施策の展開

- ・二次交通としての既存の鉄道・バス網の活用、「関西ワンパス」等の官民連携を積極推進すべきである。
- ・「ジャパンレールパス」についても、整備新幹線開業に伴う並行在来線の第三セクター化を踏まえ、利用拡大にむけて、J R が主導的役割を果たすべきである。
- ・J R グループが、駅ナンバリング、多言語対応の案内サイン、無料Wi-Fi、ICカード利用駅・エリアのさらなる拡大や、係員による多言語対応策の充実等を積極推進するべきである。

○シニア層の利用促進を意識した施設・設備の整備、地域との共生

- ・バリアフリー設備の充実、シニア層を意識した各種設備上のきめ細やかな整備を行うべきである。
- ・観光素材の発掘などに、地域とともに取り組み、地域との共生を図るべきと考える。
- ・ウォーキングやサイクリング等も含め、昨今の健康指向の取り組みなど、時代の流れに応じたニーズを広く汲み取り、産業の垣根を越えた連携による地域共創事業を推進するべきである。

○J R 貨物における「事業領域の適正化」を通じた貨物鉄道輸送の強化・推進

- ・構造赤字部門の抜本的改革として、オフレールステーション・臨海鉄道・車扱輸送の整理はまさに事業領域の適正化の第一歩であり、さらなる積極推進が必要である。未来を視野に入れた社内の構造改革にむけ、不退転の決意と実践が求められる。
- ・荷主ニーズの的確な把握、他産業との連携等で、モーダルシフトの主導的役割を果たすべきである。

3-2. 技術革新による新たなムーブメントの創出

【提言骨子】

- ①旅客流動等のビッグデータを活用した新たな付加価値の増大
- ②車両、保安システム等の継続的な技術革新を通じた安全性・利便性の向上

【現状と課題】

i) 交通系電子マネーの1ヶ月あたりの利用件数は、2013年7月に1億件を突破し、2017年5月には初めて1億5千万件に達するなど、2013年3月23日の全国相互利用サービスがスタートして以降、急増している。これら自動改札通過データや店舗の購買データなどの様々なビッグデータは、鉄道を中核とする総合サービス産業の付加価値向上に資する活用が期待されている。

ii) ビッグデータを活用した例としては、現在、JR東日本が列車運行や必要電力を予測するシステムを2017年度中に構築するとしているほか、経路検索サービス大手のナビタイムジャパンが同社の「経路検索条件データ」を用いた「移動需要分析」を行っている。世界的なリサーチ&コンサルタント会社である「フロスト&サリバン」によれば、鉄道業界のビックデータ活用は、2020年に投資額が世界全体で21億4,000万ドル（約2,300億円）に達すると予測しており、今後急速にその活用が進む可能性がある。

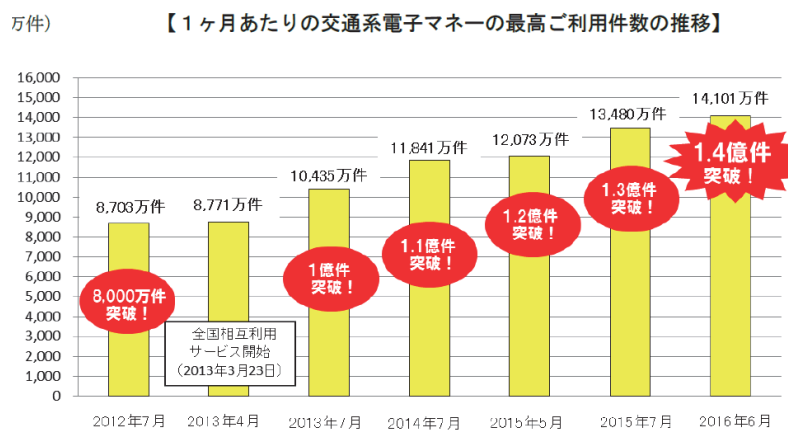
iii) JR東日本の「蓄電池駆動電車システム（EV-E301系）」（烏山線、2014年～）、「防護無線自動発報システム」（2008年～）、JR東海N700系の「中央締結プレーキディスク」「台車振動自動検知システム」「リニア中央新幹線」「新幹線車両の故障情報のビッグデータ化」「N700S」「ハイブリッド特急気動車」、JR西日本の「新保安システム」「回生電力貯蔵装置」、JR九州の新型蓄電池電車「DENCHA（デンチャ）」（筑豊線、2016年～）、新幹線の脱線・逸脱防止対策や耐震対策など、JRグループにおける画期的・先進的な技術革新については、枚挙にいとまがなく、世界的にも最先端の技術やシステムを有していると言っても過言ではない。

一方で、収益力の高いJR本州三社や大手民鉄などにその技術は集中し、車両メーカーのJRの系列化なども相まって、技術の内製化が進み、鉄道会社における技術力や安全性に格差が生じつつある点は否めない。

【今後のあり方】

①旅客流動等のビッグデータを活用した新たな付加価値の増大

鉄道総合技術研究所（以下、JR総研）の研究によれば、自動改札や券売機データ、利用者携帯端末の位置情報などのビッグデータの活用により、将来的には、「輸送ニーズのモデル化」を行い、動的な「輸送計画とその最適化」が可能だとしている。また、震災などの異常時対応について、ビッグデータを通して、利



【出典：交通系ICカード全国相互利用サービス対象10発行会社のプレス資料】

東日本旅客鉄道（JR東日本）は、ビッグデータを使って列車運行や駅に必要な電力を予測する取り組みを始める。天気予報や沿線のイベント情報といった外部データを収集し、運行ダイヤなどの自社データと掛け合わせて分析することで省エネにつなげる。2017年度中に試作システムを完成させる計画だ。

ビッグデータで鉄道の電力予測

電力を大量に使う鉄道会社は、自社で発電設備を持つと同時に、大手電力などの大口顧客でもある。JR東日本の場合、2014年は約58・2億kWhの電力を消費し、そのうち32・7億kWhを自社の水力・火力発電でまかなない、残りを外部から購入した。

JR東がシステム

同社では現在、専門の担当者が1日に必要な電力量を予測し、自社電源の発電量と電力会社からの調達量を決めている。この予測が外れると、朝夕のラッシュ時などに電力会社から契約電力を購入し、超えた剰余な電力を購入することになる。ビッグデータ分析でこうした「ハズレ」を大幅に減らす考えだ。

2016年2月27日（産経新聞夕刊）



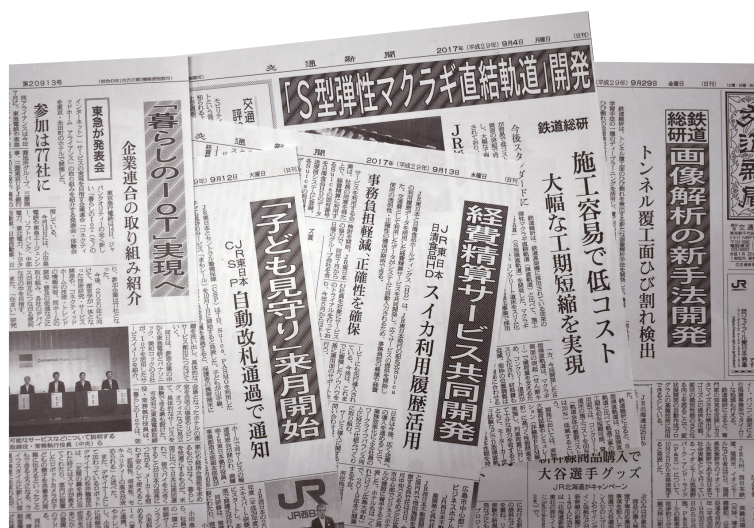
JR九州新型蓄電池電車819系「DENCHA」

ユーザー移動をリアルタイムで大量に収集・追跡を行い、移動ニーズを予測も可能だとしており、これらを最大限に活用した、鉄道の業務運営の改善や利便性向上にむけた取り組みが求められる。

②車両、保安システム等の継続的な技術革新を通じた、安全性と利便性の向上

安全や保安における精度向上に資する技術について、JR総研を有効に活用するなど、積極的な水平展開が必要である。また、ソフト面においても、作業方式やマニュアル、教育・訓練制度などを相互に情報交換し、事業者間の枠を超えて共有化するなどの対応が求められる。

これらにより、経営体力の弱いJR三島・貨物会社や中小民鉄などの安全性や技術力の向上に大いに資することができ、結果として鉄道全体の信頼性向上に繋がると言える。



ビックデータを活用した新たな施策（交通新聞より）

【国、地方自治体の役割】

○鉄道分野におけるビックデータ活用にあたっての支援の強化

政府は2015年度よりビックデータの活用による競争力強化に取り組んでおり、「様々な分野で生成される多種多量のデータを横断的に活用し社会全体で知識や情報の共有が可能となるように、その公開や流通を促進し、かつ分野横断的な連携を図る」としており、鉄道分野におけるビックデータ活用にあたっての支援が求められる。

○日本の鉄道全体の技術力と安全性の向上を図る仕組みの創設にむけた事業者間調整と支援

交通系ICカードの全国相互利用に際して国が主導的役割を果たしたように、技術革新においても、国が事業者間の調整や必要な助成等の支援を行い、日本の鉄道全体の技術力と安全性の向上を図る仕組みを強化し、あるいはさらなる支援制度を創設すべきと考える。

【JRの役割】

○JRグループ全体におけるビックデータの有効活用

- ・JRグループが独自にビックデータを活用した効率かつ適切な運行ダイヤを構築することで、混雑緩和や省エネルギーに資する取り組みが期待される。
- ・その他の各種サービス関連事業においても、鉄道やバスにおける旅客流動に関するデータをはじめ、提携店舗データを含めた店舗等のデータ活用により、利用者の求める店舗展開や商品構成などを行うことが可能となる。
- ・JR総研では、ビックデータの研究が進められており、その成果について、JRグループ全体での活用を図ることが求められる。

○安全分野における技術開発の共同利用・開発、人事交流の推進

- ・安全や保安における精度向上に資する技術について、JR総研を有効に活用するなど、積極的な水平展開を行うべきである。
- ・JR西日本「安全研究所」の人間工学分野における研究成果についても、鉄道業界全体で共有化を一層進めるべきである。
- ・さらには、可能な限りJR各社間技術や安全分野における人事交流を行うべきである。

3-3. JRが保有する鉄道システムの官民一体となった海外プロジェクト推進

【提言骨子】

- ①成長戦略、技術力維持・向上としての高速鉄道システムの展開
- ②新興国への都市圏輸送、都市間輸送システムの展開

【現状と課題】

i) わが国の鉄道は、新幹線そしてリニア新幹線が代表するように、世界最先端の技術やシステムを有しており、環境面やエネルギー効率面においても、その優位性は揺るぎない地位を確立している。現在、安倍政権は成長戦略の柱の一つとしてインフラ輸出を掲げており、官民一体となって、高速鉄道の受注獲得をめざしている。

ii) 具体的には、JR東海による米国テキサス州（ダラス～ヒューストン間）への新幹線方式（「N700系」をベース）の高速鉄道システム、同じく米国メリーランド州へのリニア方式の高速鉄道システム、そしてJR東日本によるインドへの新幹線方式の高速鉄道システムが具体的に進められている。その一方で、海外における高速鉄道の受注競争は、インドネシアの高速鉄道（ジャカルタ～バンドン間）での中国の受注に見られるように、政治情勢に大きく左右される可能性があり、引き続き官民一体となった取り組みが求められている。

iii) 上述の高速鉄道のみならず、上下一体経営の都市間輸送・都市圏輸送といった日本の鉄道システムに対し、新興国を中心に導入の検討が具体的に進められている。

・JR東日本グループの「日本コンサルタンツ（株）」（略称JIC）には、JR西日本、東京メトロをはじめとした鉄道各社（10社・局）が出資しているが、同社及びJR東日本、東京メトロが中心となって、ジャカルタ地下鉄の運営維持管理コンサルティングを行っているほか、エジプト、トルコ、ベトナムなどの鉄道建設プロジェクトでのエンジニアリング・コンサルティングサービスを提供している。

・またJR西日本は、リオデジャネイロ五輪を開催し旅客需要が見込まれたブラジルの都市交通事業に出資し、技術者を派遣し、運行や保線、車両の保守などで支援している。

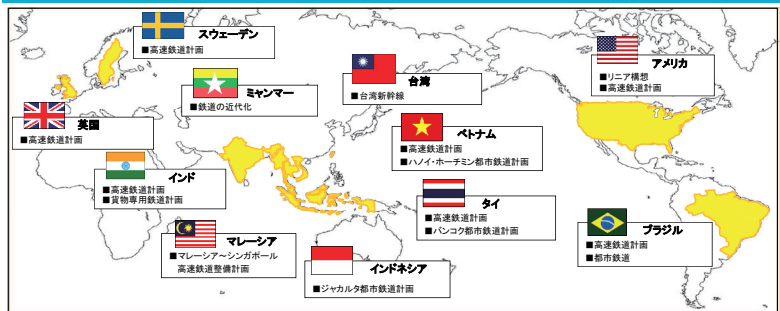
【今後のあり方】

①成長戦略、技術力維持・向上としての高速鉄道システムの海外展開

i) 高速鉄道システムの海外輸出については、鉄道事業者、車両メーカー、商社、あるいは経済団体などが一体となって、政府と協力のもと受注をめざす。

ii) また、高速鉄道の海外輸出は、関係者のモチベーション向上にもつながるとともに、新線建設が整備新

各国の鉄道プロジェクトと海外展開に向けた取組み



◆都市化への対応、経済成長、雇用拡大、環境問題への対応等を目的に多くの国が鉄道整備を検討、推進中。
◆安全、安定、高頻度、大量輸送、省エネルギー性等の面で優れた我が国鉄道システムに対する国際的な期待。

※目標：2020年に約30兆円のインフラシステム受注（うち交通分野は7兆円）
（インフラシステム輸出戦略（平成26年度改訂版））

我が国鉄道インフラの海外展開促進

相手国への
トップセールス

資金調達の
支援
（例）海外交通・都市開発事業支援機構（JOIN）、
JICA、JBIC 等

鉄道技術・規格の国際標準化対応
や技術基準策定支援

実現可能性調査やコンサルティン
グ等を通じた海外鉄道計画への
積極的関与

【出典：国土交通省HP】

ジャワ島高速鉄道計画に対する日中の提案



高速鉄道計画白紙に インドネシア 日中両案を不採用

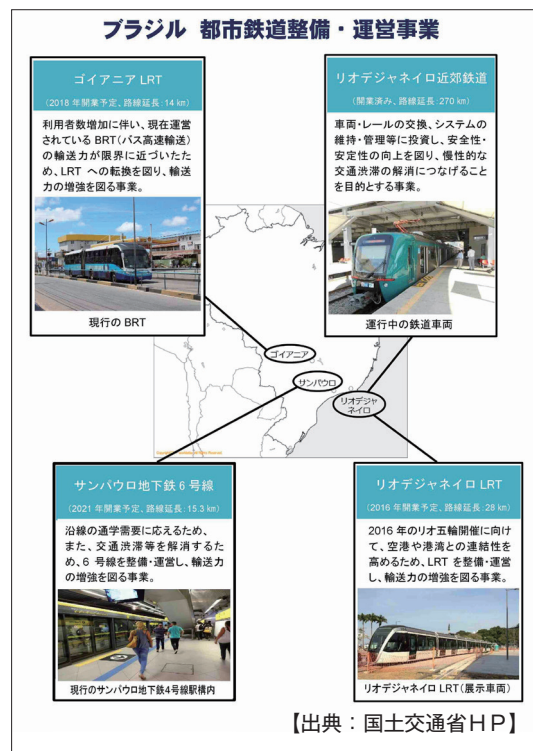
【本紙記者取材】インドネシア政府は、ジャバ島のジャカルタとバンドン間を結ぶ高速鉄道の計画を白紙にすることを決定した。この決定は、日中両国の提案が採用されなかったためである。日本政府は、安全性と低金利の貸付を強調したが、インドネシア政府は、中国の提案がより現実的であると判断した。中国の提案は、工期の短縮と初期投資の削減を重視していた。日本政府は、この決定を遺憾の意を表明し、今後の関係強化を呼びかけている。

2015年9月5日（産経新聞朝刊）

幹線に限定されている今日において、技術力の維持・向上という観点からも、積極的に推進すべきと考える。

②新興国への都市圏輸送、都市間輸送システムの海外展開

- i) アジアを中心とする新興国では、急激な人口増加と都市集中という課題が浮き彫りになっており、鉄道への期待が高まっており、狭い国土で発達した、日本の都市間輸送・都市圏輸送が注目されている。
- ii) 様々な分野の技術を集積し、システムとして運行される鉄道は、鉄道の敷設だけでなく、運行管理業務ノウハウが重要であり、高速鉄道の海外輸出と同様、鉄道事業者、車両メーカー、商社等が一体となり、受注獲得をめざすべきと考える。
- iii) とりわけ、アジア圏で急速な成長を遂げつつある中国では同分野のノウハウの集積は進んでおらず、日本の強みを最も発揮できる分野であると考えている。



【国、地方自治体の役割】

○高速鉄道の海外受注獲得にむけた取り組みと事業者支援の強化

- ・政府として、インドネシアでの高速鉄道受注失敗の敗因分析を行い、改善策など対策を急ぐ必要がある。
- ・2015年11月、官民でつくる海外交通・都市開発事業支援機構（J O I N）は、J R 東海のテキサス新幹線を支援するため、現地で資金調達などを担う推進会社に対する約4,000万ドル（約43億円）を出資しているが、ODAに加え、資金面での支援を今後も行い、受注獲得をめざすべきである。

○都市鉄道の海外受注獲得にむけた取り組みと事業者支援の強化

- ・高速鉄道同様に、官民一体となった受注をめざすべきであり、加えて、J O I N がブラジル都市鉄道への出資を行ったように、資金面での支援を行うべきである。

【J R の役割】

○高速鉄道の海外展開にむけた競争力強化と関係者間の連携強化

- ・新幹線のセールスポイントである、安全性と定時性、省エネをさらに追求することは言うまでもなく、車両メーカーと連携し、コスト削減の技術革新と採算性向上を図り、中国をはじめとする新興国との競争力を高める必要がある。
- ・車両メーカーや商社との連携において、主導的な役割を果たしていくとともに、高速鉄道導入をめざす、海外の鉄道事業者の技術者の招聘を積極的に行い、ボトムアップによるアプローチを並行して行うべきである。

○都市圏輸送・都市間輸送における海外への積極的なアプローチ

- ・都市圏輸送については、海外の鉄道会社への出資や技術者派遣、運行管理コンサルティングなどを通じ、日本の鉄道車両の納入をめざすべきである。
- ・新幹線をはじめとする高速鉄道で採算性が取れない場合において、日本の都市間輸送システムの受注をめざすべきである。

Ⅱ パートナースhipによる鉄道特性の発揮（鉄道の再生）

<提言4> 「チーム公共交通」の形成を通じた交通モード全体としての取り組み強化

【提言骨子】

- ①あらゆる交通機関による連携・協働の強化
- ②官民連携のもとでの「チーム公共交通」の持続的フレームの構築

【現状と課題】

- i) 高齢化や人口減少による交通・運輸市場自体の縮小が進むとともに、モータリゼーションや道路網の整備、自動車の普及により公共交通利用者減少に拍車がかかっている。特に地方部においては市場の縮小が加速度的に進んでおり、交通弱者の移動手段の確保がより困難な状況に陥っている。
- ii) 独立事業採算性が原則の日本の交通行政、各交通モードの発展の歴史の中で、（適正な競争は排除すべきでないが）過度な競争により交通機関間の連携を逸失してきた経緯がある。過度の価格競争によって事業者の経営体力が削がれ、安全性をも阻害する事象の発生や、労働者の労働条件の悪化にも連鎖した事例が多く存する。
- iii) それゆえ、地方において、利用者目線に立った「乗り換え抵抗」の低減や解消、路線の統廃合や共同運行等といった利便性向上施策を行おうとしても、事業者間の利害が衝突して遅々として進まない状況が生じたり、または事業者間の経営体力差や経営資源の差によって交通系ＩＣカードの導入時期や仕様に差異が生じたりしているのが現状である。あるいは、こうした状況を打破すべく、地方自治体による事業者間の利害調整等の支援とリーダーシップが求められるところであるが、実情としては交通政策に精通した知識と経験の豊かな交通政策担当者は不足している。
- iv) 自然災害の多発エリアにおける被災が、事業者の事業採算性を超える大きな負担となっている現実もある。復旧に際し多額の投資を行っても、何度も繰り返し被災し、経営体力を削がれていくことで、鉄道路線の廃止論議が浮上するケースが多く存する。このような経緯であっても、他交通モードへの転換の提案が行われた際には、様々な要因もあるが猛反発が発生し、現状打破ができない状態が継続、事業者の経営悪化・地域の活力の低下といった悪循環も発生している。
- v) 地域公共交通のあり方等を検討する協議会や検討会議に対し、ＪＲ旅客会社は一部の例外を除き、主体的かつ積極的な参画を図れていない。地域公共交通に関する協議会等からの参加要請を受けても、ＪＲ旅客会社が参加を拒否している事例もある。



九州北部豪雨災害（2012年7月）豊肥本線

【今後のあり方】

①あらゆる交通機関による連携・協働の強化

- i) 「交通モードを越えた事業者同士の連携」が必要であり、真に必要とされる持続可能な交通体系を構築するにあたっては、公共交通全体が「一体的なシステム」として機能することが求められる。
- ii) そのためには事業者間のパートナーシップ、強い連携と協働が必要不可欠であり、ソフト面では、乗り継ぎの際の接続や運賃・料金の設定、利用ルールの簡素化、観光促進にむけた特別企画乗車券の改善・新企画・共同キャンペーンの展開などといった工夫や、事業者が直通運転を行うといった取り組みが挙げられる。また競合エリアでも連携したり広域連携を強化したりすることで利用者の利便性を高め、パイを増やす工夫を創出することも必要である。
- iii) ハード面においても、ＩＣカードシステム規格の統一や、車両をはじめとする器材調達の共有化や、案

内設備や施設の整備、バリアフリー化の推進などによる乗り換え抵抗の解消などが挙げられる。加えて、日常的な利用者数の少ない地方部においては、人流・物流を一体的に扱う協働事業（客貨混載など）も、限られた経営資源を有効活用する有為な手法といえる。

iv) その他、地方の市電・市バス間で導入されているバスロケーションシステムや、東京オリンピックをにらんで検討されている関東圏の各交通モード連携による「交通利便性向上システム」は、公共交通の利用促進策としては極めて有用なものと言える。

②官民連携のもとでの「チーム公共交通」の持続的フレームの構築

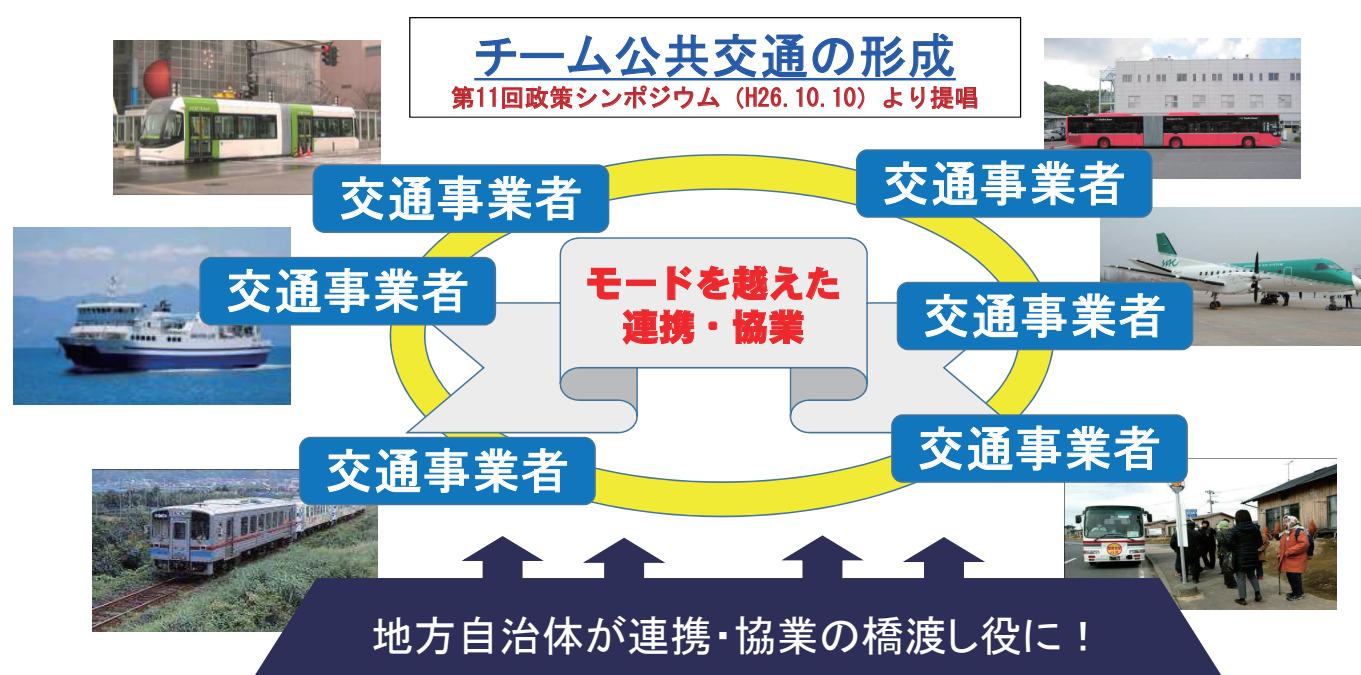
- i) 異なる交通モード間の主体的な連携、役割分担の明確化による‘すみわけ’の促進によって、相乗効果が創出される。それぞれの地域の実情に即した「交通のベストミックス」が、地方公共交通の再生に繋がる。
- ii) そのためにも、現状、事業者任せとなっている各種取り組みのコーディネートが行政に求められる。その際には、交通政策に精通した経験豊かな人材の育成・配置と、当該人材による強いリーダーシップが不可欠である。

【国、地方自治体の役割】

- 地域公共交通の再構築にあたっての強力なリーダーシップ
- 事業者間の主体的な連携・協働を促進する財政支援スキームの創出
- 事業者間の利害調整の仲介
- 様々な交通政策に係る知見の提供、地域公共交通の再構築に係る支援措置の拡充
- 地域の交通に関する潜在的なニーズの把握と事業者に対する情報提供・支援
- 交通政策に精通した経験豊かな人材の育成・配置

【JRの役割】

- 地域の法定協議会や地域公共交通会議などの会議体への、当事者意識をもった、責任ある積極参画
- 国・地方自治体や地域住民・利用者等との合意形成における率先垂範的なアプローチ
- 地方自治体及び地域住民等の関係者に対する積極的な情報開示



<提言5> 駅を中心とした「まちづくり」の創出と鉄道の利用促進

【提言骨子】

- ①鉄道を基軸に据えた「まちづくり」（コンパクトシティ化）の推進
- ②鉄道のみならず、他交通モードとのすみわけ・共存（結節点の強化等）、交通ベストミックスの創出による、さらなる利用促進
- ③駅（結節点）の多機能化とにぎわいの創出、地場産業、文化資源、観光資源の整備も含めた総合的な「地域共創」の取り組み
- ④官（国・地方自治体）・民（事業者）・人（住民・利用者）による「三位一体」となった取り組み

【現状と課題】

- i) モータリゼーション、都市構造の変化（駅前中心から郊外型へ）が進み、特に地方部で駅前周辺に広がる商店街の閉店が相次ぐなど、中小商店の減衰、まちの衰退現象が顕著である。駅を含めた駅周辺の価値の相対的な低下が、駅来訪者の減少や、駅を結節点として構成してきた公共交通ネットワークの崩壊に繋がっている。
- ii) 利用者減少を理由とした列車ダイヤの間引き、ワンマン化・無人化の拡大、さらなる利用者減少という負のスパイラルに陥り、さらなる公共交通利用者の減少、交通事業者の市場からの撤退促進という最悪の結末が生まれている。加えて、これまで経験したことのない速度で進む高齢化に伴い、移動制約者が急激に増加し、ますます拍車がかかると想定される。
- iii) このような状況下でも、一部の地方自治体では、地域公共交通の利用促進を図るための条例の制定や、特定の利用者層をターゲットに据えた取り組み等、現行制度の中で出来る施策が独自に実施されている箇所もある。例としては、通勤のための自動車利用者を対象としたパーク＆ライド促進にむけた土地活用（無償または低料金）や、学生を対象とした運賃・料金の補助制度、運転免許返納と連動させた運賃割引制度の導入、異なる交通モード間でも共通で使えるＩＣカードシステムの導入・割引制度の設定などが挙げられる。
- iv) 事業者が明確に地域共生スタンスを前面に打ち出し、地域（地方自治体や地域住民）と連携・協働で創り上げる地方創生・観光促進の取り組み事例も多く存する。ＪＲ九州やＪＲ四国等のように、観光列車自体が鉄道の利用促進策（鉄道需要の喚起、交流人口の増加策）として効果を発揮する事例は多くある。
- v) その他、特に地方部では、地域鉄道事業者と地方自治体が連携し、駅を拠点とした、地域鉄道による列車そのものを集客のための経営資源として扱う種々のイベント列車運行や、観光資源・素材やウォーキング・サイクリングなどを組み合わせた事業が展開されている。また、ＪＲ九州やＪＲ四国等において無人駅のスペースを地方自治体や地域のＮＰＯ団体などに無償譲渡・活用することによって、地域が一体となった取り組みを推進する事例など、数多くの「地域共生」を体現する取り組みが存在している。

【今後のあり方】

- ①鉄道を基軸に据えた「まちづくり」（コンパクトシティ化）の推進
 - i) 交通の整備や観光促進策等の事業は、すべてが「まちづくり」とセットで、戦略的にコーディネートされるべきである。高齢化・人口減少による地方過疎化、中心市街地の空洞化が進む地方都市については、都市をコンパクト化し、医療や福祉、子育て支援、商業等といった都市機能を中心市街地に集約するにあたり、交通弱者も含めた住民が、日常生活に必要なサービスを身近に便利に享受できるようにするためには、拠点への移動手段や拠点間の移動手段を確保する必要がある。



ＪＲ四国観光列車「伊予灘ものがたり」



ＪＲ四国無人駅のスペース利用

- ii) また公共の移動手段の整備は、鉄道だけではなくバス・自動車等の他交通モードとの連携を図ることによって、相乗効果を生み出すべきである。異なる交通モードは競合関係というよりも、相互に補完関係にあるという視点で連携を図るべきである。公的資金の投入による再編・再構築事業（上下分離等）【P.28～】もその選択肢の1つとしてある。

②交通ベストミックスの創出による、さらなる利用促進

- i) 『鉄道駅を交通結節点に据えた「コンパクトシティ化」の推進』により、拡散してきた都市機能の中心市街地への集中・行政サービスの効率化、郊外とのすみわけが図られ、公共の足の整備と種々の利便性向上の相乗効果によって、新たな人的流動（地域住民、観光客など）が創出され、地域（まち）の活性化が図られる。ひいては空洞化して活力が失われ、価値が低下してきた中心市街地の価値上昇、地方自治体の歳入増（固定資産税の増収等）、都市の再生といった、プラスのサイクルの創出にも繋がる。また、結果として政府が掲げる地方創生の原動力になる。



富山ライトレール

- ii) 極端で偏りのある状況ではなく、中心市街地と郊外、そして交通機関のバランス（すみわけ、役割分担）が図られることで、最適かつ最良のものが創出される。

③駅（結節点）の多機能化とにぎわいの創出、地場産業、文化資源、観光資源の整備も含めた総合的な地域共創の取り組み

文字通りの「まちづくり」のみ、あるいは「交通」のみを単独で扱うのではなく、また事業者が所有する駅施設やスペースなどの資源を無駄に放置するのではなく、地場産業や文化の整備・活性化と発展、周辺の種々の観光資源との組み合わせによって有効活用するための知恵を生み出し、利用促進や観光誘致に繋げる取り組みと一体的に行われることが、地方創生・地域活性化にむけたさらなる相乗効果を創出するものとなる。

④官（国・地方自治体）・民（事業者）・人（住民・利用者）による「三位一体」となった取り組み

- i) 国・地方自治体は、公共の使命である社会資本整備の一環として責任をもって進めるべきであるし、事業者は地域共生というスタンスに立った事業展開を行うべきである。また、地域住民がその意義を理解・共有し、積極的に参画するべきである。
- ii) いずれもが主たる牽引役となって、「共に考え、作り、支え、守っていく」という「チーム地域共創」を形成し、地域の実情に即した、最適かつ持続可能な「解」を見い出すべきである。

【国、地方自治体の役割】

- 地域公共交通再編、及び地方創生にむけたさらなる財政出動の拡充（国）
- 中長期的な展望に基づく総合的な計画の策定と主体的な推進・利害調整促進（地方自治体）
- 公共交通の利用促進を図るための仕組み作り、事業者と一体となった啓発活動の積極展開

【JRの役割】

- 地方自治体との連携強化によるまちづくりへの積極参画
- 地域共生スタンスを前面に出したアプローチ（地方創生、観光施策、鉄道需要喚起）
- 線区・地域ごとの鉄道網維持のための利用促進策・設備投資の実行
 - ・他交通モードとの乗り換えにおける利便性の向上や、客貨混載事業、パーク＆ライドの推進、保有する土地・建物等の経営資源の積極提供など
- まちの玄関・顔・交通結節点としての駅機能の整備・充実
 - ・新規ビジネス、地域との協働により、人が集まり、そして有意義な時間を過ごす空間を創出するためのハード・ソフト両面に亘る積極的な取り組み

<提言6> モーダルシフト推進にむけたさらなる環境整備

【提言骨子】

- ①行政主導によるモーダルシフト推進施策のさらなる継続・拡充
- ②官民連携による物流ネットワークの最適化（役割分担、すみわけ）、結節点の強化
- ③モードの異なる物流事業者間の連携・協働の強化

【現状と課題】

- i) モーダルシフト促進がうたわれる一方で、非効率かつ環境負荷の高い物流（トラック道路輸送）への優遇施策が積極的に継続されているという矛盾がある。こうした状況からの脱却を図る政策誘導・転換が必要であり、国による「総合交通政策」の推進が求められる。
- ii) トラック運送業においては、運転者不足が極めて切迫した課題であり、モードを越えた効率的な物流輸送体系の能動的な構築が必要不可欠である。2016年には、改正総合物流効率化法の施行によって、事業者間の連携を強化・促進する環境の整備が図られ（助成の拡充等）、トラックから鉄道や海運へのシフトが徐々に生じているものの、物流事業者間の積極的な連携、協働は道半ばであり、今後一層加速させる必要がある。

【P.30】

- iii) 必然的に、その受け皿としての貨物鉄道の質的向上が課題として求められる。J R貨物は、公共的使命を帯びた全国一元経営の特殊会社だが、限られた経営資源では、現行の貨物鉄道ネットワークを単独で維持し続けることは不可能である。背伸びをした経営が財政余力を失わせ、未来にむけた設備投資を縮小させている。だからこそJ R貨物の「事業領域の適正化」を進めることが不可欠だが、現状としては抜本的な対応ができていない。一方で、仮にJ R貨物が不採算輸送の整理、選択と集中といった施策を行った場合には、特に地方の貨物鉄道輸送が失われ、物流ネットワークが寸断されてしまう恐れがある。
- iv) 現在、経営体力のないJR貨物及び並行在来線事業者に対する支援スキームとしては、「アボイダブル・コストルール」及び「貨物調整金制度」が存在するが、後者には未来永劫にわたる安定的な財源はなく、前者は軌道の保守・管理の財政負担が、関係企業の経営を圧迫する要因にもなっている。
- v) 自然災害発生時などの異常時には、各モードの結節点におけるソフト・ハード両面の整備が不十分であるため、物流網が寸断されてしまうため、試行錯誤が行われている（「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」、2015年7月に報告書）。同報告では、「J R貨物においては（中略）主な課題及び対応の方向性の具体化について検討し、着手できることから、直ちに計画的・継続的な対応を行うことが一層の鉄道へのモーダルシフト推進のためには必要である。その際、関係者の理解・協調が重要であり、それらとの適切な連携の下に推進することが重要である。」とされている。

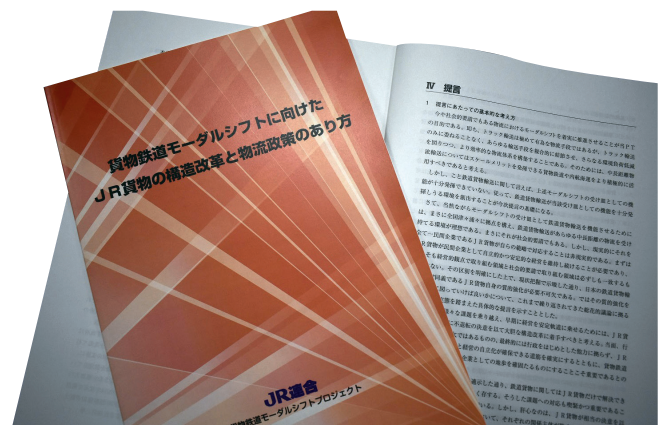
【今後のあり方】

①行政主導によるモーダルシフト推進施策のさらなる継続・拡充

環境負荷低減・省エネルギー化推進のためにも、あるいは近年の喫緊の課題と言われるトラック運転者不足問題解決のためにも、モーダルシフト推進は有益かつ効果的であり、貨物鉄道・海運のシェアを拡大していくための施策推進が求められる。

②官民連携による物流ネットワークの最適化（役割分担、すみわけ）、結節点の強化

- i) J R貨物が、環境負荷低減、大量・定時輸送といった鉄道特性を発揮し、貨物鉄道として物流ネットワークの維持、モーダルシフト推進という社会的要請に応え続けていくためには、「事業領域の適正化」が不可欠である。一方で、事業領域の適正化を進めることで、J R貨物が維持できなくなった必要な物流ネットワークについては、国・自治体が社会資本整備の一環として支援を図



貨物鉄道モーダルシフトPT：最終答申【提言】

るべきである。こうしたすみわけと資源の集中投下によって、さらなる貨物鉄道による物流網の強化が図られ、設備投資、利便性向上・利用促進といったプラスのスパイラルが創出される。【貨物鉄道モーダルシフトPT、最終答申参照】

- ii) 短中距離輸送と長距離輸送のすみわけや連携が図られれば、結果として、トラック運転者不足と過酷な労働条件・環境の緩和や、各モード企業の経営体力と保有労働力に見合った物流の最適化によって、それぞれの事業・サービスの充実・強化といったプラスのスパイラルが生み出されることに繋がると考える。こうした状況を生み出すべく、陸・海・空の各モード間の結節点を強化し、リードタイムを可能な限り短縮し、効率的な連携が可能となるよう環境整備を図るべきである。

③モードの異なる物流事業者間の連携・協働の強化

- i) 地方においては、少子高齢化、過疎化の進展が著しく、物流網の維持・発展のためには、地域における利活用資源の集中化、効率化のための施策が必須となる。言い換えれば、ＪＲ貨物や民間の各輸送モード単体では物流網維持を図ることが困難なエリア・線区においては、新たな物流の仕組みを構築・整備することが行政の使命である。
- ii) こうした地域（エリア）においては、すでに一部の地域では取り組みが生まれているが、少子高齢化や過疎化が急速に進展する地方においては、旅客鉄道事業だけでは路線を維持できないのであれば、旅客（人流）と貨物（物流）との融合を進めるという手法（客貨混載・貨客混載）も有用である。
- iii) 例えば、欧米のみならず日本国内においても京福電鉄のように、すでに路面電車を物流に活用する先進的な事例のほか、北越急行「ほくほく線」における佐川急便との連携事業の社会実験は既に完了し事業化されている。今後はローカル鉄道や高速鉄道の活用も必要に応じて行うことが、事業者や地域住民の双方に有用であると考え。また、岩手県や宮崎県におけるバスを活用した客貨混載に加え、ＪＲ東日本においても東北エリアの地産品を関東エリアへ運搬する手段として、既存の高速バス網を利用する新事業が開始される模様であり、加えて東京メトロでは回送列車を活用した物流事業の構築の取り組みも始まっており、こうした取り組みがひとつの未来形とも考える。
- iv) 従って、各物流事業者間の連携・協働を一層促進することに加え、旅客鉄道列車（新幹線鉄道も含む）や高速バス・乗合バス等の既存ストックを活用した客貨混載事業の創出や、推進支援スキームの構築が求められる。

【国、地方自治体の役割】

- 道路偏重の交通政策からの脱却、総合交通政策によるモーダルシフトの積極推進
- 効率的かつ最適な各輸送モードの連携を可能とする「陸・海・空」の結節点強化
- ＪＲ貨物が自力では維持し続けることができない貨物鉄道物流ネットワークを維持するための支援スキームの創出
- 各輸送モード単体による物流ネットワークの維持が困難な地域（エリア）における、既存ストックを活用した新たな物流網（旅客鉄道会社やバスによる客貨混載事業等）の構築・支援の推進

【ＪＲの役割】

- ＪＲ貨物における、現実的視点に立った積極的な「事業領域の適正化」、ＪＲ貨物による物流網の維持困難なエリア・線区の明確化
- 他物流事業者との連携・協働の強化による物流ネットワークの強化・維持、利便性向上
- 総合物流会社生まれ変わるためのノウハウの蓄積・導入、輸出

Ⅲ 鉄道特性を発揮することが極めて困難な地域への対応

<提言7> 地方自治体主導の公共交通施策の確立と「チーム地域共創」の形成

【提言骨子】

- ①鉄道の存続が極めて困難なケースにおける、地域（エリア）のあらゆる特情を踏まえた、代替移動・輸送手段の確保
- ②行政による、利用者ニーズの把握と、地域（エリア）の将来戦略に基づく、地域（エリア）の事情に即した「真に持続可能な交通体系」の姿の明確化、責任をもった調整・支援
- ③ＪＲを含めた「チーム地域共創」の形成、及び関係者間の合意形成にむけたＪＲの積極的な参画、地域公共交通の再構築における役割の発揮

【現状と課題】

- i) 取り巻く環境や人口・社会構造の変化等に加え、2000年に行われた鉄道事業法の改正によって、事業者の撤退が複数発生している。現実問題として、少子高齢化や人口減少が著しい地域（エリア）では、様々な「枠組み」「手法」「各種知見」を活用・駆使しつくしてもなお、事業の採算性が確保できず、鉄道特性を将来にわたって発揮することが困難な状況・ケースがある。
- ii) 自然災害の猛威に高い頻度で晒され、鉄道設備の被災が発生する地域においても同様の状況・ケースが想定される。災害による危険性を恒常的に孕む地域では、予防保全的な治山・治水事業の実施や、自治体・土地所有者の協力が不可欠だが、必要な自治体の財源が確保できず放置されていたり、関係者の協力体制が構築されていなかったりすることも多い。
- iii) 「鉄道特性を発揮することが極めて困難な地域（エリア）」においては、鉄道路線の存廃の是非に関する議論と併せて、鉄道路線廃止後の地域交通のあり方に対する議論・検討をせざるを得ない。鉄道路線廃止という選択が浮上すると、沿線自治体や地域住民・団体等から、利用の有無に関係なく反対運動が生じるケースが多い。対応が遅れ、事業者の体力を削り続ける状態が長引けば、結果としてまちの活力にも影響を及ぼすなど、負のスパイラルに陥った結果、鉄道路線の撤退がまちの存亡や地域（エリア）の地盤沈下に繋がるという、誰もが望まぬ結末に繋がるケースも発生している。
- iv) 一方で、鉄道路線廃止後、バス転換を図り、その後地方自治体の強いリーダーシップと工夫によって地域公共交通網を徐々に発展・充実させている事例もある（岐阜市等）。



岐阜バス（岐阜市）連結バス「清流ライナー」

【今後のあり方】

- ①鉄道の存続が極めて困難なケースにおける、地域（エリア）のあらゆる特情を踏まえた、移動・輸送手段の確保
 - i) あらゆる手法・支援スキームを駆使しても鉄道特性を発揮できないケースでも、何らかの「移動・輸送手段の確保」は不可欠であり、鉄道の存廃のみならず、事後の検討が併せて必要である。
 - ii) 鉄道路線の廃止論議においては、大前提として、地域（エリア）の特情・地理条件等にも配慮した徹底的な検討が必要である。
 - ・例として、自家用車流入による市街地の交通渋滞や駐車場不足、駅周辺・沿線の商業施設や観光地への影響、貨物鉄道に関連する地場産業（農業など）への配慮など、地域（エリア）に様々な影響を及ぼすことが懸念されることから、総合的な検討を行ったうえで判断すべきである。
 - ・豪雪地帯等では、冬期の移動・輸送手段として機能するかといった入念な検討も必要である。
- ②利用者のニーズと地域（エリア）の将来戦略に基づく、地域（エリア）の事情に即した「真に持続可能な交通体系」の姿の明確化と、行政による責任をもった調整・支援
 - i) 鉄道路線の廃止を選択するに至った場合においても、当該地域（エリア）の実情やニーズに対して、最

適な交通モードを構築することが求められる。

- ・地方自治体や事業者は、具体的な検討を開始する段階より、日常的に利用する機会の多い沿線住民の積極的な参画を求め、巻き込み、共に考動すること、慎重かつ丁寧な合意形成が大切である。
- ・地方自治体や事業者は、沿線住民の理解を基盤とした「チーム地域共創」の形成、すなわち「共に考え、創り、支え、守る」という土壌の形成にむけた努力・姿勢が求められ、現行の交通モードの経営状態や課題についての積極的な情報開示や丁寧な説明が必須（社会的義務）である。
- ii) 地域公共交通の再構築・活性化に取り組む際には、いわゆる「交通弱者」への配慮、すなわち、高齢者、妊婦、子供、障がい者等の存在や動向等についても詳細を把握し、バリアフリー化や「交通弱者」の移動を疎外する要因の除去等といった、適切な配慮を行う必要がある。
- iii) 人流のみならず、物流ネットワークも公共性の高い生活基盤であることから、これを維持・確保する観点からも総合的な検討が求められる。さらに、社会福祉的な観点のみならず、公共交通を基軸とした「まちづくり」という観点からの「公共」アプローチは必須である。
- iv) 既に鉄道路線が廃止された一部の地域（エリア）のように、鉄道駅や軌道・車両等の鉄道遺産を、有用な観光資源として位置づけ整備し、地域の顔としての「道の駅（バスターミナル）」やコミュニティの拠点として、人を呼び込む資源として積極活用することも有用な取り組みである。さらに、地場の産業や文化、特産物等のPRと有機的にリンクさせ、フル活用していくことも求められる。
- v) 公共（行政）は、主たる利用者の意思やニーズを丁寧に汲み取り、地域（エリア）の武器となる資源と将来戦略を踏まえ、地域（エリア）の実情に即した「真に持続可能な移動・輸送手段（交通体系）」を明確にするべきである。そのうえで、地域公共交通の持続的な発展にむけた主体的な施策を展開するべきである。その際には、当該地域（エリア）における交通事業者間の利害調整やコーディネート、人材派遣や財政支援などの積極的な対応が求められる。

③ JRを含めた「チーム地域共創」の形成、及び関係者間の合意形成にむけたJRの積極的な参画、地域公共交通の再構築における役割の発揮

- i) JRの鉄道路線廃止が選択された場合、JRは、国や自治体と協力・連携して沿線住民の意思を汲み取るとともに、代替交通モードの選択と地域公共交通の再構築に至るまで、責任をもって主体的な役割を果たすべきである。
- ii) 再構築後においても、利便性向上に係る施策や観光施策の実施、地方創生に資する地域住民との連携・協働等、「チーム地域共創」を強化・充実していくというスタンスを貫くべきである。

【国、地方自治体の役割】

- 事業者のみならず、日常的に利用する機会の多い地域住民や地域公共交通で働く者の代表者たる労働組合も含め、すべてのステークホルダーを巻き込んだ協議会の設置及び合意形成
- 地域公共交通を基軸とした「まちづくり」という観点に基づく公共的なアプローチ
- 地域の有するすべての資源の発掘とフル活用、有機的なリンク、積極的なPR
- 広域連合などを活用した自治体や関係事業者間の協働が可能となるような支援策の構築
- 事業者間の利害調整やコーディネート
- 人材派遣や財政面での積極的な支援

【JRの役割】

- 自治体や地域住民などの関係主体にむけた積極的な情報開示と合意形成にむけた努力
- 地域公共交通を基軸とした「まちづくり」への積極参画
- 高齢者や身体障がい者、学生などをはじめとする「交通弱者」への配慮
- 地域社会に与える影響を最小限に留める努力（人流・物流両面で鉄道を利用してきた地場産業などへの影響に対する配慮）
- 代替交通モードの選択と地域公共交通の再構築までの役割と責任
- 再構築後も交通の利便性向上や観光振興など、「チーム地域共創」の強化・充実

Ⅳ 地域における総合交通政策を創造するための構造改革

<提言8> 総合交通政策を創造するための制度の確立

【提言骨子】

地域交通政策の最大の目的は、「地域の移動・輸送手段の確保」である。この目的を果たすためには、以下のような公共セクターによる環境整備・制度の確立が不可欠である。そのうえで、各地域において、合理的な施策が選択・実施されるような体制が構築されなければならない。

- ①すべてのステークホルダーの自主性・参画度合いを高め、建設的な協議・検討を促す仕組み作り
[法的な義務づけの強化（計画策定、協議会）、予算や税制面でのインセンティブ設定等]
- ②実態に即した、正しい情報に基づく合理的な交通政策（交通体系）が主体的に選択・実行されるための環境整備（地方の権限や財源の強化、専門部署の設置、専門の見地からのサポート・コーディネート等）
- ③時代や地域の実情に即した交通体系を構築するための「既存ルール」の運用改善、実情にそぐわない硬直的な制約の撤廃
- ④地域交通政策を推進する、専門的かつ豊富な知識・経験を有する人材の確保・育成を図る取り組みの強化
- ⑤地域公共交通全体を俯瞰した中での鉄道の位置づけ（扱い）の見直し、公的セクターの関与・財政出動のあり方の強化・拡大

【現状と課題】

- i) 2013年以降、法律の制定・改正等によって、徐々に環境は整備されてきているが、依然として日本の交通政策には、予算面も含めて偏りが存する[道路偏重の交通政策；詳細は「提言9」参照]。
- ii) 国内では、政府主導で自動車の自動運転技術の開発・導入にむけた具体的な検討など、将来を見据えた断片的な動き（予算配分や議論の場の設定）が生じているが、そもそも現行の地域公共交通のあり方検討や支援スキームは不十分であり、足下がおろそかになっている。あたかもすべてやり尽くしたかのような誤認識や行政の縦割弊害が根強く、整合性ある総合交通政策が推進されていない。
- iii) 交通政策基本法に基づく「交通政策基本計画」の作成義務は国にしかない。また地域公共交通活性化再生法改正法に基づき自治体が策定する「地域公共交通網形成計画」も、作成自治体数は全体の1割に満たず、当該計画を実行に移す「実施計画」の認定数は8件に過ぎない（2017年5月現在）。
- iv) 地方自治体が主導すべき地域公共交通政策の進捗や実行力は、地方自治体により大きな差異があり、余力がなく放置されている地域（エリア）も多い。現行制度上で地方自治体らが国からの支援を受けるためのハードルは高い。地域（エリア）によって理由・背景は様々だが、地方自治体との意見交換やフィールドワークから知り得た実情として、以下のような例が挙げられる。

- ア) 知識・経験のある担当者、専門の担当者（部門）が不在で、片手間の交通政策しかできない。
- イ) 基礎自治体のエリアを跨がって策定すべき実情があるが、調整役がおらず連携が進まない。
- ウ) 事業者の競争関係の中で利害が衝突し、自治体が調整するも当事者間の主張が相容れない。
- エ) 住民の強い感情的反発や、各関係者の目先の損得勘定によって、冷静かつ中長期的視点に立った交通政策を合理的に選択することが困難な状況がある。
- オ) 現行の法下においては、地域公共交通網形成計画及び実施計画の策定に対するインセンティブが低く、地方自治体内での交通政策の優先順位が低い。 Etc.

- v) 路線バスでは、公の補助金による事業者の赤字補填制度があるが、経営努力で赤字が小さくなれば、受け取る補助金が減るため経営努力を行うインセンティブとはなり得ず、モラルハザードにも繋がり得る構造的問題がある。また、路線バス補助金制度の1つに「地域間幹線系統補助」があるが、補助対象基準による制約（地域の横断的な設定や運行頻度、輸送人員数、拠点設定）がある。

【今後のあり方】

①すべてのステークホルダーの自主性・参画度合いを高め、建設的な協議・検討を促す仕組み作り

- i) 政策の企画・立案に対して、自治体や事業者、及び住民・利用者をはじめとする各ステークホルダーの自主性・参画度合いを高め、建設的な協議・検討を促す仕組み作りが必要である。
 - ・地方自治体首長の強力なリーダーシップが必須であり、実務部隊においても交通政策の専門部署・担当の設置・配置が求められる。
 - ・法により、市町村に公共交通計画の策定（計画の構成・内容などに関する要件の提示）や、すべての関係者が集い議論・検討を行うための協議会設置を義務づけ、地域のニーズに即した持続可能な公共交通体系の構築を図る取り組みが推進されるべきである。
 - ・関連予算面での助成拡大や税制面での優遇措置等、インセンティブの設定・充実等も必要である。
- ii) 単独の自治体による取り組みがそぐわない地域（エリア）、あるいは日常交通圏の範囲と地方自治体の境界が異なる地域（エリア）等においては、広域連合などを活用して、地方自治体間や事業者間の横断的な協働が可能となるよう措置する必要がある。それを後押しする国や上位自治体の意識的なコーディネートが必要であり、専門的な知識と経験を備えた人材の配置が必須である。かつ予算・税制面で、連携・協働を促進するためのインセンティブ設定も求められる。

②実態に即した、正しい情報に基づく合理的な交通政策（交通体系）が主体的に選択・実行されるための環境整備が必要

- i) すべての地域（エリア）において、実態に即した、正しい情報に基づく合理的な交通政策（交通体系）が主体的に選択・実行されるためには、すべての関係者が感情的反発や目先の損得勘定によって合理性を欠いた状態から早期に抜け出し、強い‘当事者意識’をもって参画し、中長期的な視点に立って‘責任ある’話し合いを行うことを可能とする環境整備が必要である。
- ii) 地方の権限や財源の強化、専門的見地からのサポート・コーディネート等が必要不可欠である。

③時代や地域の実情に即した交通体系を構築するための「既存ルール」の運用改善、実情にそぐわない硬直的な制約の撤廃

- i) バス補助制度に見られるように、前向きな取り組みを圧迫・阻害する制度は早期に淘汰・改変し、時代や実情に即した交通体系を構築するための制度の柔軟な運用・改善を併せて実施すべきである。
- ii) 事業者の経営改善意欲と工夫を創出するような制度設計が求められる。バスの例で言えば、「上下分離方式」の活用や、事業の委託方式の採用等の仕組みが挙げられる。

④地域交通政策を推進する、専門的かつ豊富な知識・経験を有する人材の確保・育成を図る取り組みの強化

- i) 地方自治体によって人材の有無の濃淡が激しく、体制作り、人的な支援が急務である。
- ii) 経験と専門知識を備えた人材が、各地で継続的に協議会をとりまとめつつ、持続可能な交通体系の維持・継続を前提としたフォローアップを行って体制を整えることが求められる。

⑤地域公共交通全体を俯瞰した中での鉄道の位置づけ（扱い）の見直し、公的セクターの関与・財政出動のあり方の強化・拡大

- i) 大前提として、交通モード間の競争の土台を揃える「イコール・フットイング」のスタンスに立ち、公平でバランスのとれた交通政策の推進と、何よりも国民の生活を守る、国土発展に資する「持続可能な将来の地域公共交通」を維持していくための根本的な土壌形成が図られるべきである。
- ii) そのうえで地方（エリア）が主体的かつ責任をもって「チーム地域共創」の形成・強化に取り組み、関係者による粘り強い合意形成に基づく各種計画の策定、関係者による総合的な取り組みに着手するという‘高いハードル’を乗り越えられるよう、①～④に掲げた取り組みが求められる。
- iii) その後は、将来にわたり力強く継続的に取り組まれるための環境整備や制度確立が必要となる。特に地方部では、事業者の経営状況や地方自治体の財政事情、及び地域の取り組み状況を踏まえ、それに応じた積極的な財政支援を行う仕組みを構築するべきである。

<提言9>公共交通に対する公的助成システム及び「独自財源制度」の創設

【提言骨子】

- ①交通に関連する政策財源（インフラ整備・助成など）と税制を一元的に管理する独自財源制度として「総合交通特別会計」を創設すべき
- ②地方自治体の権限を拡大し、「①」に基づき交付される資金の中で柔軟な予算配分・執行を行う裁量の確保と、柔軟な財政出動をできる環境の整備を行うべき

【現状と課題】

i) 日本では、鉄道事業者における「独立採算の原則」なる思考回路が強く根付いており、交通政策基本法や地域公共交通活性化再生法（改正法含む）の制定後も、一部を除いて、公共交通サービスの縮小傾向に抜本的な歯止めはかかっていない。2017年5月段階において、地域公共交通網形成計画に基づく具体的な実施計画の認定件数は1桁に留まっており、認定事業に対する国の補助として必要最低限の予算は確保されているものの、鉄道を他の社会資本（道路や港湾、空港等）と同列に扱う姿勢はない。

ii) 日本の鉄道は、国鉄の分割民営化や私鉄の発展の経緯、及び事業者の独立採算性が前提となっている点などにおいて、欧米等とは地

理的・歴史的・思想的に発展の経過が異なり、独特の交通文化が形成されている。道路や港湾、空港等が公共財として扱われ、公的資金が投入される一方で、鉄道は公共財として扱われず、国の関与のあり方、すなわち公的資金の投入方等が極めて限定的である。現に、鉄道への助成や税制優遇措置の対象となっているのは、地方鉄道や並行在来線事業者、及び第三セクターなど、経営体力の極めて脆弱な事業者が主であるが、それすらも限定的なものである。一方で、道路関係予算は潤沢に確保され、高速道路や高規格道路の建設・整備はもとより高速道路料金制度なども合わせて、自動車偏重の交通政策となっているのが現実である。欧米等をはじめとする海外の多くの国において、鉄道を公共的な役割を持つ重要な社会資本と位置づけ、公的資金を投入している状況と比べれば、日本の鉄道の位置づけ・扱いは特異性が際立っている。

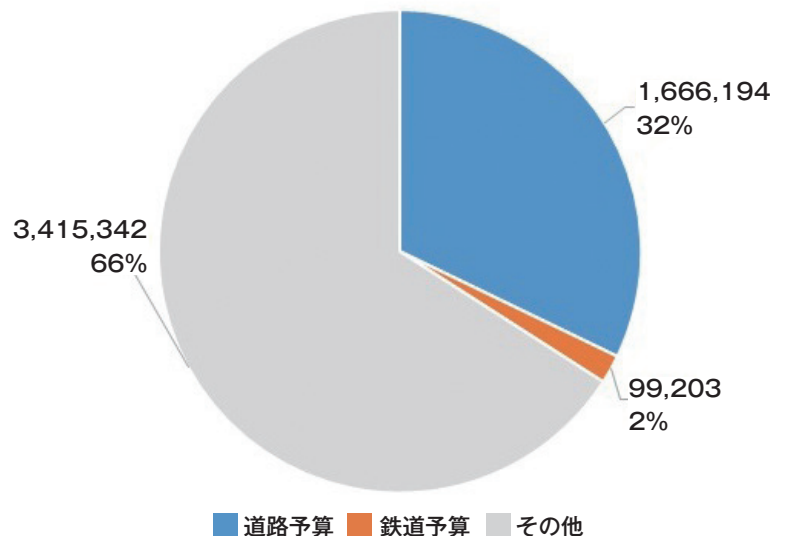
iii) 2017年度予算においても、国土交通省予算の公共事業関係費が5兆1,800億円であり、そのうち、道路関係予算は約1兆6,600億円を超えている。加えて、約2兆円の予算が計上されている「社会資本整備総合交付金」及び「防災・安全交付金」は、「地方からの要望に応じて道路整備に充当が可能」とされている。一方で、鉄道関係予算は道路予算の10分の1以下の約1,000億円であり、そのうち最も予算を配分している整備新幹線整備事業費でも750億円と、予算規模の違いが際立っている。

iv) 今後も、自動車関係諸税の簡素化・負担軽減措置や、高速道路料金の無料化・低廉化などの自動車取得・利用を促進する「偏った交通政策」が推進・継続された場合には、その反作用として、公共交通の利用者離れが進み、特に厳しい環境下にある地方路線の維持は困難となる。

v) 税制においても、鉄道は公共交通機関としての社会的・公共的役割が大きいにも拘わらず、鉄道車両に対する固定資産税の課税があり、これは世界的にも珍しい。また、税率及び税額の設定において、各交通モード間の整合性は根本的に考慮されていない。

vi) 総合交通政策を推進するにあたっての必要な財源が不足している大きな要因の1つとして、国家予算の編成時におけるシーリング（分野ごとに予算額や各省庁が要求できる額の上限を目安として設定する仕組み）があると考えられる。現在の予算編成時に見られる省庁間のシーリングが硬直的な予算配分を生み出しており、

国土交通省予算（公共事業関係費）における道路偏重政策
（平成29年国土交通省予算より）単位：百万円



真に必要とされる分野への予算が確保されず、国民をはじめとする利用者の選択の幅を狭めている現状がある。真に必要とされる交通体系を確立し、持続可能なものとして運営していくためには、国民による選択の幅を拡げ、例えば国民が鉄道における高負担・高サービスを容認・選択するという裁量を確保するといった環境の整備が求められる。

【今後のあり方】

①交通に関連する政策財源（インフラ整備・助成など）と税制を一元的に管理する独自財源制度として「総合交通特別会計」を創設すべき

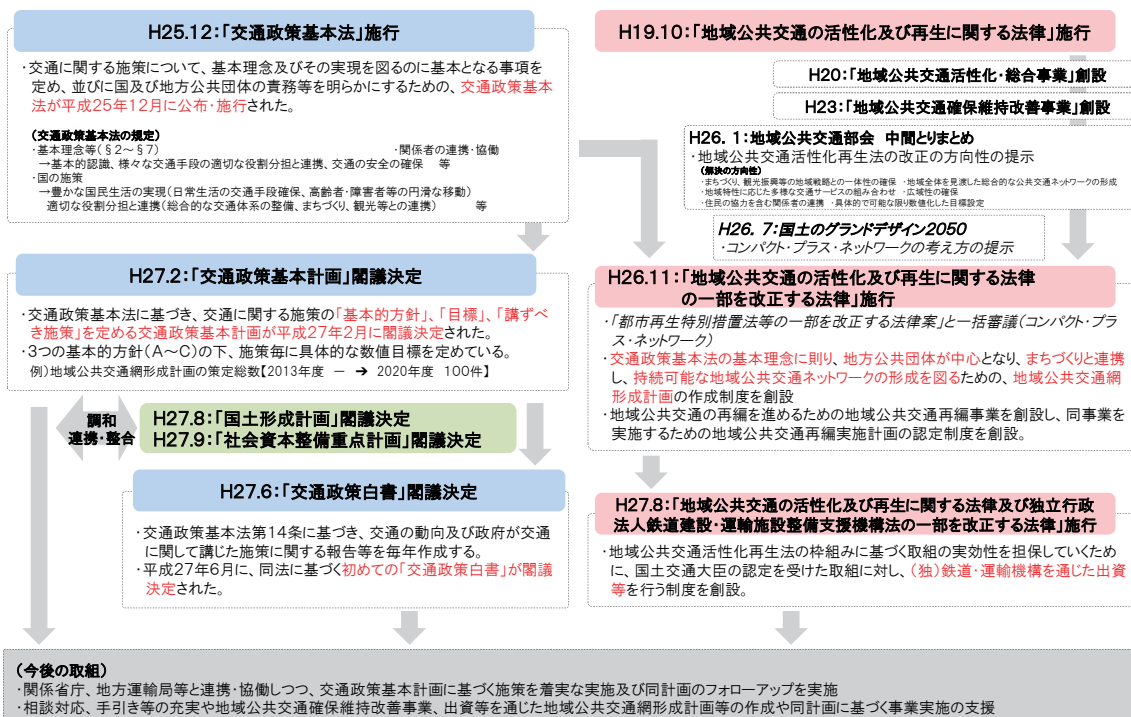
- i) まずは、事業者間の競争・事業採算性を原則とした交通政策を改め、「競争でさらなる発展をもたらされる分野」と、「社会的な要請に基づき、公的サービスとして扱われるべき分野」を区分した政策が必要である。後者においては、公的助成の拡充が不可欠であるが、一方で、民間事業者の創意工夫を失わせるようなものであってはならず、合理的な制度設計が必要である。特に、「交通市場における適切な競争状態を促すような公的助成制度」を導入するのが肝要である。
- ii) 国家予算編成にあたっては、各地域（エリア）において真に必要とされる交通体系を確立させ、かつ持続的なものとするために必要な予算を確保するという観点から、現行の硬直的かつ縦割りの予算配分のあり方や仕組みを改めるべきである。また、シビルミニマム（国民に保障されるべき最低限の水準）の確保は当然であり、国民がより安全で安心な生活を享受できるようにするためには、移動・輸送手段の充実、選択肢の確保を図るという観点から、総合交通政策の推進に必要な「機動力のある財源システム」が求められる。
- iii) 交通政策の財源と交通関連の税制に「総合交通政策」の観点を組み込み、交通に関連する政策財源（インフラ整備・助成など）と税制を一元的に管理し、適切な仕組みを設計する必要がある。交通関係の税制と財源を同じ予算の枠に取り入れ、それを総合的に運営することが、総合交通政策の確立・推進に資するものであると考える。
 - ・すなわち、交通に関するインフラの整備や助成を税収で一体的にまかなうことが、交通政策や交通事業者の運営を本来あるべき総合交通政策に近づけることを可能にする。道路特定財源などの特別会計制度は多くの問題を抱えているため解体が進み、現在、交通政策関係の歳入と歳出は一般財源化されている。しかしながら、類似するものをひとつに集めて取り扱う方が効率的であることは明らかである。
 - ・交通政策に関連する歳入と歳出を「総合交通特別会計」の下で一元管理することによって、より望ましい総合交通政策が実現できる。「総合交通特別会計」の下で歳入を一元管理することは、交通に関連する税制を、総合交通体系の視点からの交通機関間のバランスを考慮しながら設定することを意味する。また、歳出を一元管理することによって、縦割り交通行政の弊害を打破し、望ましい交通体系にむけた交通政策を実効あるものにすることができる。

②地方自治体の権限を拡大し、「①」に基づき交付される資金の中で、柔軟な予算配分・執行を行う裁量の確保と、柔軟な財政出動をできる環境の整備を行うべき

- i) 地方への権限・財源の移譲を併せて行うことが肝要である。それが、さらなる地方自治体の主導による総合的な取り組みや、「チーム地域共創」形成のさらなる充実・推進に繋がる。
- ii) 権限と財源を措置することは、地域が主体的かつ責任ある取り組みを推進するうえでの大きなインセンティブともなり、それが地方主導の、地域に真に必要とされる持続可能な交通体系の確立に資するものとする。

2013年に交通政策基本法が、2014年には地域公共交通活性化再生法一部改正法がそれぞれ成立し、公共交通を巡る動きが活発化しつつある。2015年2月には交通政策基本計画が閣議決定され、国は、交通に関わる諸施策を、所要の財政措置を講じるとともに具体的な数値目標をもって取り組むこととなった。

 国土交通省



＜参考資料２：地域公共交通活性化再生法等改正の概要（出典：国土交通省ＨＰ）＞

 国十交通省

○地域公共交通活性化再生法の一部改正法（平成26年5月公布・11月施行）

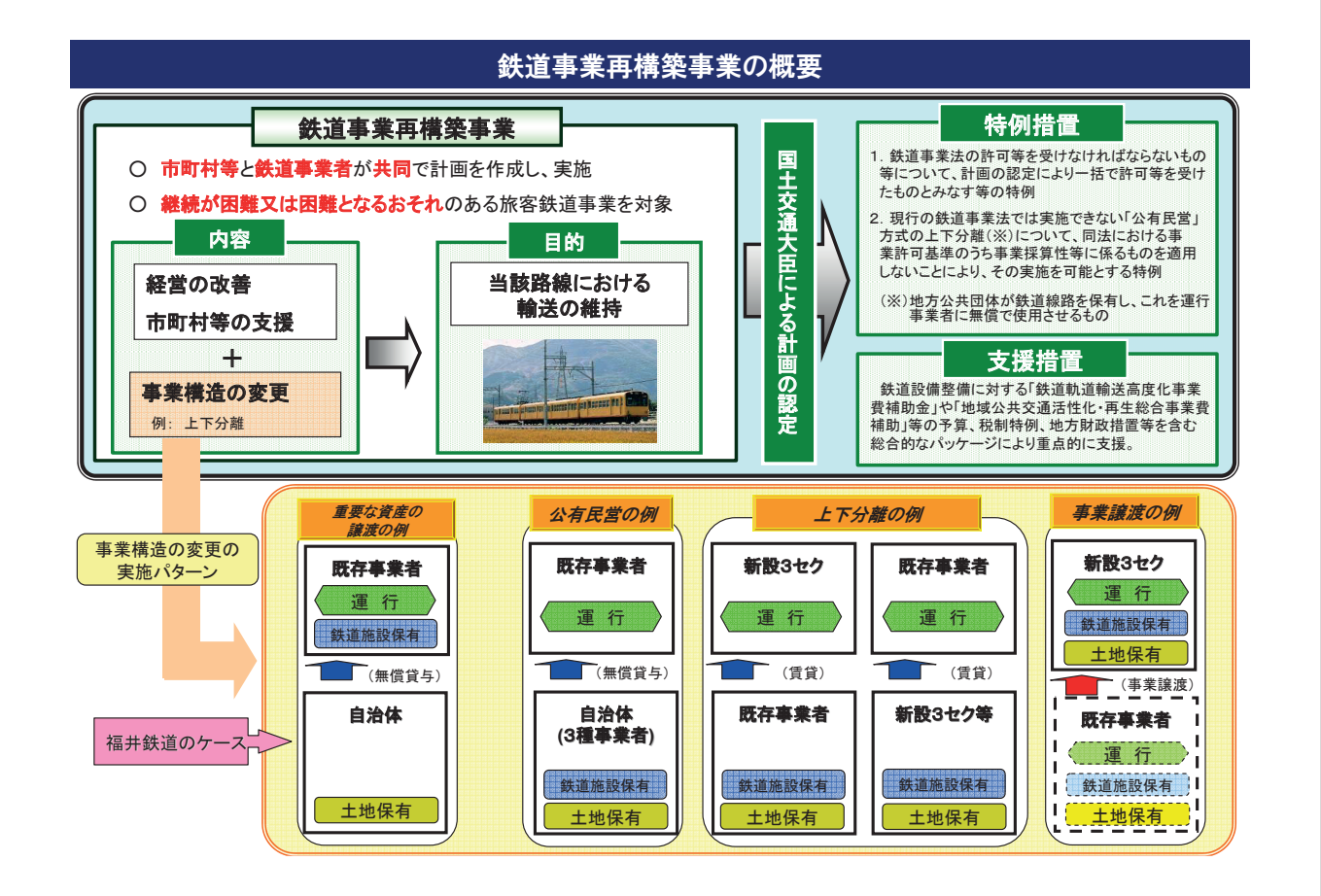


○地域公共交通活性化再生法及び鉄道・運輸機構法の一部改正法（平成27年5月公布・8月施行）

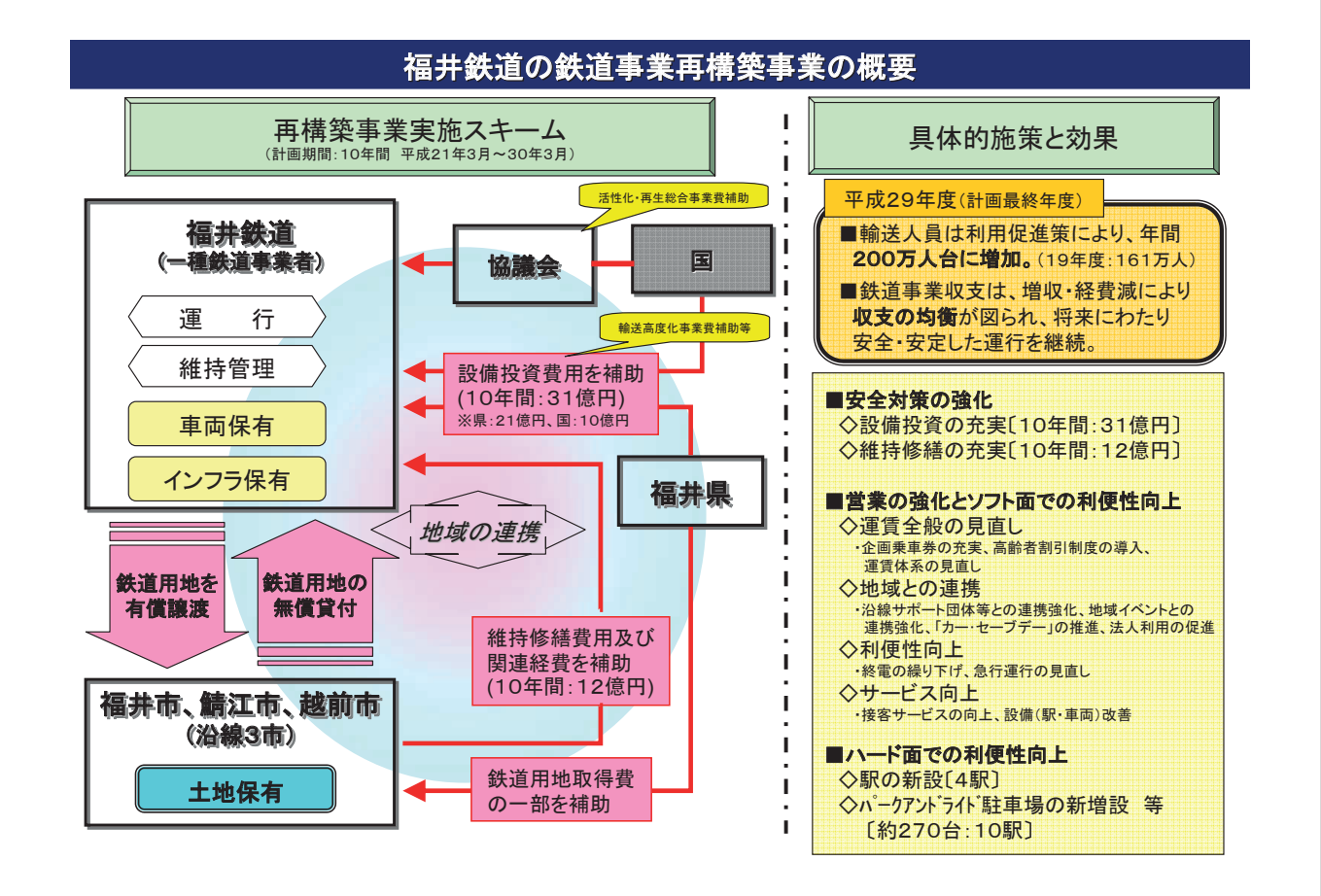
地域公共交通活性化再生法に基づく国土交通大臣の認定を受けた
地域公共交通ネットワークの再構築を図る事業に対する
産業投資による鉄道・運輸機構を通じた出資等の仕組みを創設し、
支援の充実・多様化を図る。



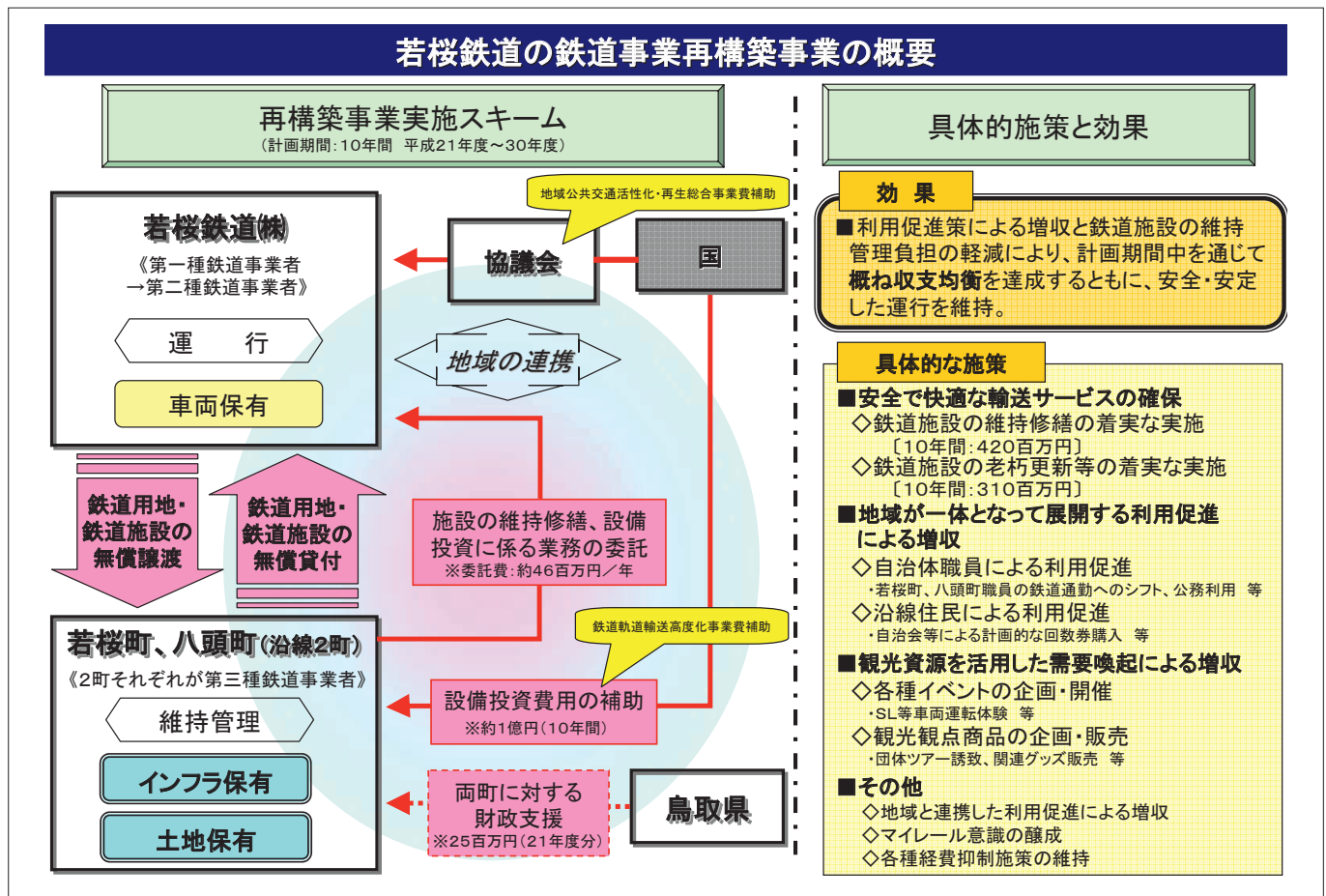
- ・平成28年5月末までに**144件**の**地域公共交通網形成計画**が国土交通大臣に送付された。
- ・平成28年5月末までに**3件**の**地域公共交通再編実施計画**が認定された。
- ・**163団体**が、**地域公共交通網形成計画の作成**（平成28年度中）について**具体的検討の意向**を示している。
- ・**59団体**が、**地域公共交通再編実施計画の作成**（平成28年度中）について**認定的検討の意向**を示している。



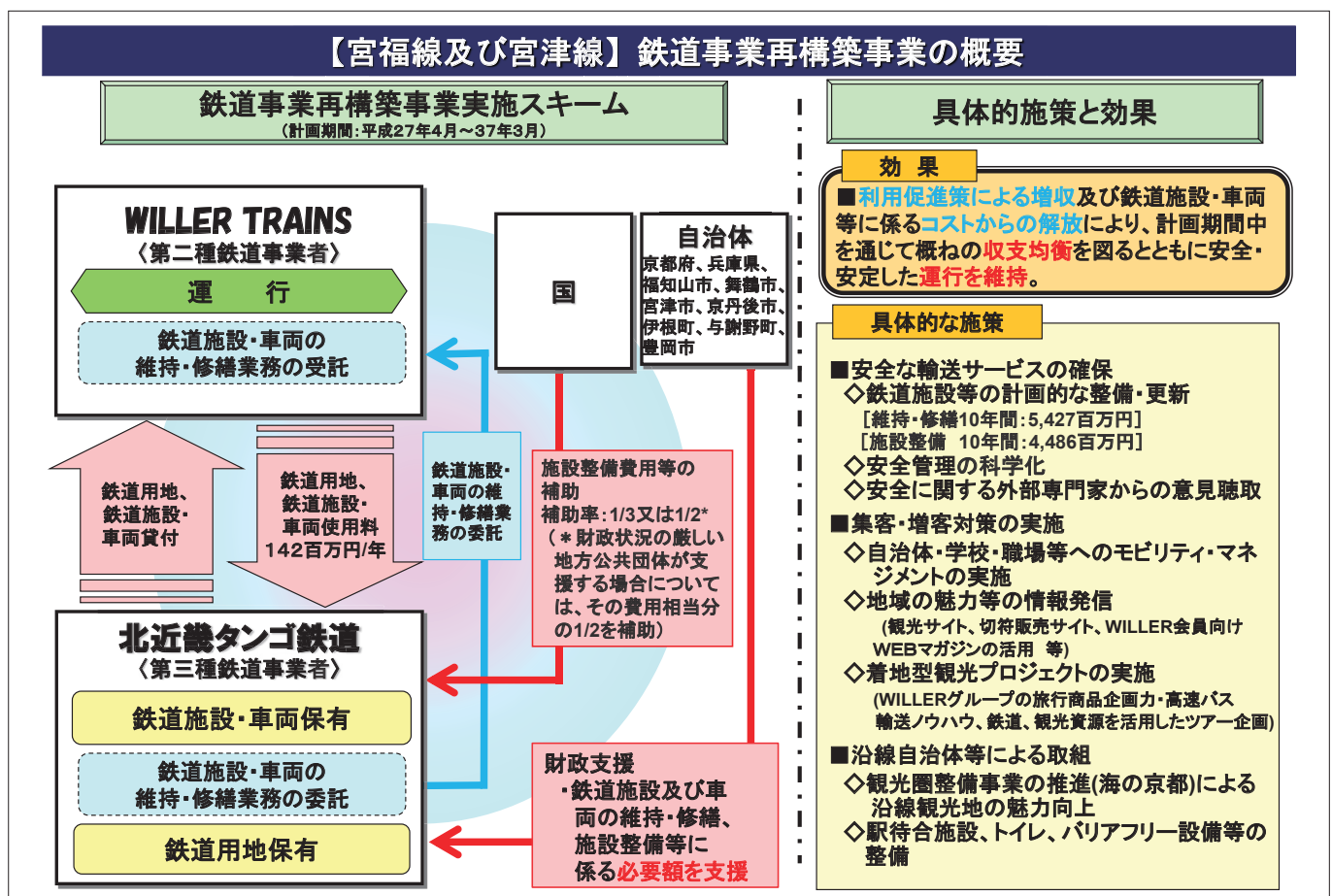
①福井鉄道（2009年2月認定）



②若桜鉄道（2009年3月認定）

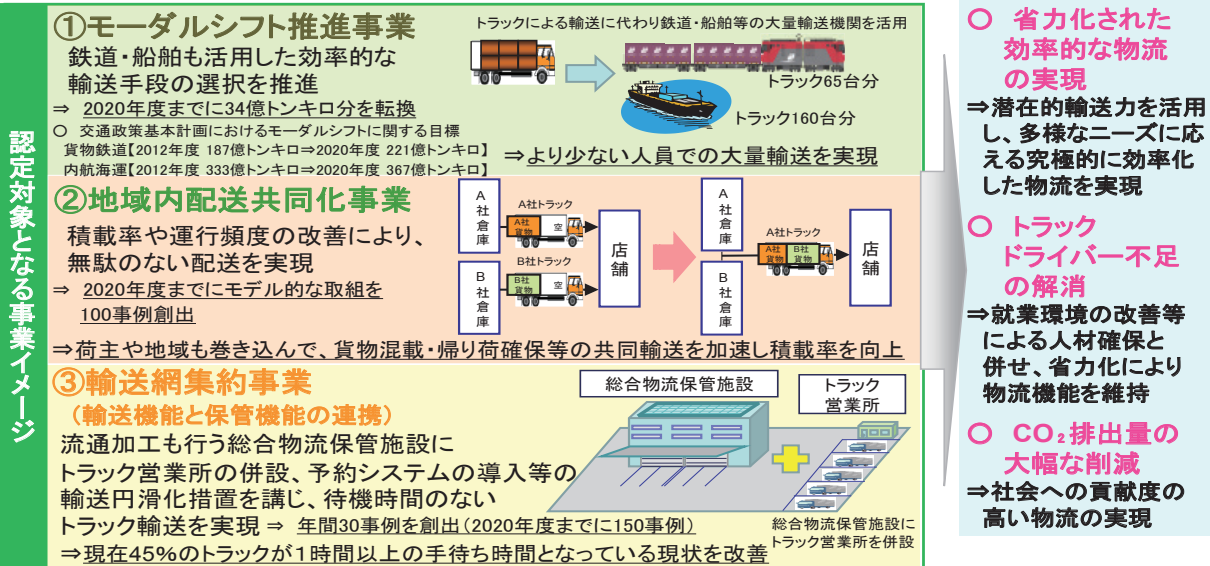


③北近畿タンゴ鉄道：宮福線及び宮津線（2015年3月認定）



改正案の概要

- 物流分野の労働力不足への対応を強力に推進し、流通業務の省力化を図るため、2以上の者の連携を前提に、多様な取組みへと対象を拡大。



総合効率化計画（2以上の者が連携して作成）

大臣認定

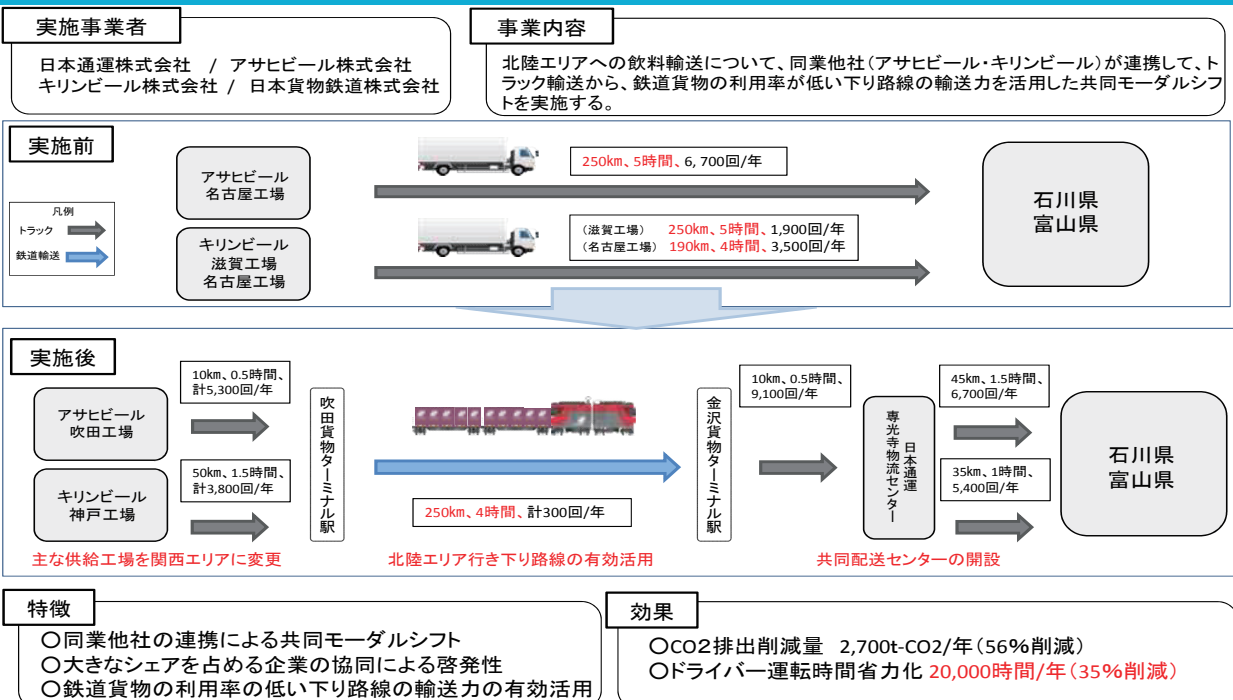
認定事業に対する支援策

- （1）関連施設及び設備に対する税制上の特例【平成28年度税制改正案】
- （2）計画策定経費等に対する補助【平成28年度予算案】
- （3）事業開始に必要なとなる行政手続の一括化等の関係法律の特例等（トラック事業許可のみなし取得等）

我が国の経済活動及び国民生活を支える流通業務の生産性を向上

<2017.1.16認定事業>

【事業概要】 同業他社（アサヒ・キリン）の連携による中距離の共同モーダルシフト 国土交通省



※ 数値は切り上げ・切り捨てにより概数処理している。



日本鉄道労働組合連合会

「鉄道特性活性化プロジェクト」最終答申(簡略版)

2018年1月 発行

日本鉄道労働組合連合会 (JR連合)

〒103-0022 東京都中央区日本橋室町1-8-10 東興ビル9階

TEL (NTT) 03-3270-4590 (代)

U R L : <http://www.jr-rengo.jp>