

J R 25 年にむけた政策提言

～国鉄改革を完遂し持続可能な交通体系を築くために～

2011 年 6 月

提言にあたって

日本鉄道労働組合連合会
会 長 坪 井 義 範

東日本大震災で被災された皆さまに対し、心からお見舞いを申し上げます。

私たち J R 連合は、国民のライフラインを担う J R の労働組合として、その社会的使命を自覚し、一日も早い鉄道交通の復旧にむけて全力を注いでいます。そして、被災者の方々の生活支援と、日本の社会、経済の復興支援に、総力を挙げて取り組んでいきます。

未曾有の被害を出した東日本大震災では、鉄道路線網も大きく破壊されました。J R をはじめとする鉄道各社は現在、復旧作業を進めていますが、これに要する費用は甚大であり、特に中小事業者にとっては経営の限界を超え、最悪の場合、事業廃止・廃線に至ることが懸念されます。また、地震の多発する国情に鑑みれば、復旧にあたっては、さらなる耐震補強、周辺の治水・治山対策、線形改良等が求められ、都市計画を含めた総合的な見地からあらためて交通計画を策定する必要があります。ライフラインをいかに守るか、災害に強い公共交通として再生するためにも、現行の支援体系を見直し、総合交通政策を早期に策定しなければならないと考えます。

J R 各社は来年発足 25 年を迎えます。「鉄道の再生」を目的とした国鉄改革の理念のもと、たゆまぬ経営努力と、これを支える組合員の懸命な努力により、安全性とサービスの向上に努め、国民、利用者の皆様の期待に応えてきました。しかし、課題も依然として残されています。中でも、J R 北海道、J R 四国、J R 九州のいわゆる「J R 三島会社」と貨物会社は、J R 本州三社（J R 東日本、J R 東海、J R 西日本）に比べて経営基盤が脆弱であることから、国鉄改革の目的である完全民営化を果たし得ず、今後の道筋も定かではありません。これらの各社も同様に国民の足を守り、地域経済を支えている重要な使命に鑑み、あらためて早期に、それぞれの自立経営確立にむけた展望を示す必要があります。

また、日本の交通体系は、各交通機関が公正な競争条件の下で切磋琢磨して現在に至っていますが、一方で、総合的な交通政策が欠如しているため、相互の連携が不十分であるなどの課題も生じています。少子高齢化や環境問題など、鉄道をはじめとする公共交通の期待と役割は高まる反面、現実には利用者が減少し、むしろ衰退する傾向にあります。時代のニーズに適合した、最適な交通体系を実現することにより、地域の活性化をはかり、もって国力を高めるためにも、住民と、国、地方自治体、事業者などが連携した総合的な交通政策の策定が求められます。そのためにも、現在、国会に上程されている交通基本法が早期に制定されることが求められます。

私たち J R 連合は、J R 25 年の節目にむけ、あらためて鉄道をはじめとした公共交通の飛躍にむけて提言します。本提言の実現にむけ、皆様のご理解とご協力を要請します。

J R 25 年にむけた政策提言

～国鉄改革を完遂し持続可能な交通体系を築くために～

はじめに

第Ⅰ章 J R 三島・貨物会社の経営基盤の確立にむけて

1. J R 三島・貨物会社の自立経営確保をはじめとする緊急課題
2. 鉄道貨物へのモーダルシフト推進のための支援策
3. J Rをはじめ鉄道の社会的役割の発揮にむけた政策課題の実現

第Ⅱ章 持続可能な総合交通体系の形成のために

1. 交通基本法の早期制定と総合交通政策の確立
2. 地域主権に基づく交通政策の策定
3. 「総合交通特別会計」の創設
4. 鉄道の持続的な発展にむけた支援策
5. 震災など非常時における公共交通への支援策
6. 高速道路料金政策の適正化
7. 整備新幹線の整備スキームの堅持
8. 中央新幹線リニア計画における留意点
9. バス事業の安全と J R バスの活性化方策

第Ⅲ章 鉄道のさらなる飛躍にむけて

1. 駅を核とするまちづくり・地域活性化による鉄道の役割の発揮
2. 物流新幹線の建設も視野に入れた大胆な鉄道貨物の活用
3. わが国の鉄道技術や安全性を活かした成長戦略

まとめ

はじめに

鉄道は、環境面や安全面に優れた交通機関であり、わが国においては有益な社会インフラとして全国にネットワークが形成されています。国や地域を成長させ、国民の豊かな生活を保障し、また、地球温暖化対策や高齢化、過疎化などの社会変化に対応するためにも、わが国の財産である鉄道を、総合的な交通体系の中核に据えて、より有効に活用すべきであると、私たちは考えます。

J R 連合は 2003 年に策定した交通政策『21 世紀鉄道ビジョン』で「鉄道の特性を活かした、自動車に過度に依存しない、持続可能な交通づくり」を提起し、その実現にむけて取り組んできました。また、2010 年 3 月に『総合交通体系に基づく交通政策の基本的方向―持続可能な交通体系形成のための提言』を策定し、「交通基本法」の早期制定、総合交通政策の確立、政治・行政によるリーダーシップの発揮、地方主権の推進などを提起しました。今こそ、鉄道の有効活用を柱とする公共交通の充実を通じ、旅客部門、貨物部門ともに、持続可能な交通づくりを推進するべきであると考えます。しかしながら現状の鉄道は、少子高齢化や過疎化、高速道路料金の引き下げ施策などに伴い、とくに地方の幹線、ローカル線、および貨物鉄道で、厳しい経営状況に陥っているのが実態であります。

1987 年 4 月に J R が発足して間もなく 25 年となります。この間すでに、J R 東日本、J R 東海、J R 西日本の J R 本州三社は完全民営化を果たしましたが、経営基盤が脆弱な J R 北海道、J R 四国、J R 九州の J R 三島会社と、インフラの老朽化といった構造的課題を抱える J R 貨物は、厳しい経営状況に置かれ、依然、自立経営確保の見通しが立っていません。これら 4 社は、そもそも営業赤字が見込まれたことから、わが国の基幹的輸送機関としての機能を発揮するために、経営安定基金の創設や税制特例措置などの支援策が講じられました。しかしながら、低金利の長期化などにより、これら支援策については所期の効果が十分に得られず、各社の徹底した努力により何とか経営を改善させ、現在に至っているのが実情です。

国鉄改革の目的は「鉄道の再生」にあり、その意味では着実に目的は達しつつあると考えています。しかしながら、今後を展望すれば、社会インフラである鉄道を維持、活性化させ、さらなる積極的な活用を通じて、日本経済の活性化に寄与することこそが、私たち J R の社会的使命だと考えます。政府の掲げる成長戦略の一環として、鉄道を軸とした公共交通ネットワークの強化についても求めていきたいと考えます。

本提言は上記の考え方から、第Ⅰ章に、完全民営化にむけた課題として「J R 三島・貨物会社の経営基盤の確立にむけて」を提起し、第Ⅱ章に、各交通機関の特性を活かした「持続可能な総合交通体系の形成」、第Ⅲ章には鉄道の役割を発揮し、鉄道の未来を拓くための成長戦略として「鉄道のさらなる飛躍にむけて」を提起しています。皆様のご理解とご協力を、よろしくお願いします。

第 I 章

J R 三島・貨物会社の経営基盤の確立にむけて

1. J R 三島・貨物会社の自立経営確保をはじめとする緊急課題

2012 年 4 月は J R 発足 25 年の節目の年であり、J R 三島・貨物会社への経営支援策の見直し時期にもあたります。従って、この機会に、地域の公共交通や、環境に優れた鉄道貨物輸送を担う J R 三島・貨物会社の重要な役割を認識し、各社の安定経営を確保し、将来展望を明確化することが求められています。

この間実施されてきた、経営安定基金の運用益の底支え措置や、後述の固定資産税の減免（三島特例、承継特例）をはじめとする J R 三島・貨物に対する経営支援策は、1997 年度以降、5 年ごとに繰り返し延長されてきました。また、外形標準課税特例措置や買換特例措置についても期限の延長がなされました。その結果、厳しい情勢下にも、J R 三島・貨物会社は経営を維持し、役割を全うしてくることができたといえます。

しかし、基金の運用益や税制特例措置に経営の根幹が大きく左右されるスキームは、地域の足を担う公共交通機関として、また、完全民営化を期待される企業のあり方としても、大いに問題があると言えます。J R 連合は、J R 発足 25 年の節目にあたり、各社の安定経営の確保と将来展望の明確化にむけて、本年度で期限の切れる税制特例措置等の恒久化をはじめとする支援策の創設などを求めます。

なお、昨年 12 月に「鉄道建設・運輸施設整備支援機構」の特例業務勘定・利益剰余金の取り扱いについて、2011 年度予算編成では、政府は 1.2 兆円を国庫返納したうえで、次年度以降、J R 三島・貨物会社に対し最長 20 年間、無利子貸付を含めた約 6,000 億円の支援措置を決定しました。3 月 8 日には国会に「国鉄清算事業団債務等処理法改正法案」が上程されましたが、東日本大震災の発生により法案審議が遅れ、5 月末現在では審議中の状態にあることから、J R 連合は同法案の早期成立による支援策の確実な実施を求めています。

① 2012 年度の税制改正に求める事項

1) 「承継特例」の恒久化（J R 三島・貨物会社）

J R 三島会社と J R 貨物が国鉄から承継した本来事業用固定資産に係る固定資産税、都市計画税の課税標準を 3/5 とする軽減措置の恒久化

2) 「三島特例」の恒久化（J R 三島会社）

J R 三島会社が所有または借り受けている固定資産に係る固定資産税、都市計画税の課税標準を 1/2 とする軽減措置の恒久化

3) 「買換特例」の恒久化（J R 貨物会社）

J R 貨物が土地等を譲渡し、機関車、コンテナ貨車を取得した場合の法人課税の特例措置の恒久化

4) 「新車特例」の恒久化（J R 貨物会社）

J R 貨物が鉄道貨物輸送の効率化のために取得した機関車・コンテナ貨車に係る固

定資産税の課税標準を 3/5 とする軽減措置の恒久化

5) 「軽油引取税」減免措置の継続

鉄道車両、軌道用車両などの動力源用軽油の課税免除措置の継続

6) 「鉄道用車両」に対する固定資産税の非課税（新規）

旅客、貨物ともに移動性償却資産として固定資産税が課税されている鉄道用車両に対する固定資産税の免除

※ 5)、6)はすべての鉄道事業者が対象

② 2012 年度予算に求める事項

国鉄改革を完遂するための J R 三島・貨物会社の経営支援策の拡充、地方路線の維持、活性化等にむけた対策など、以下の課題を中心に政策要求の実現を求めます。

- 1) J R 三島・貨物会社が国鉄から継承した老朽化の著しい構造物・車両の大規模改修や取り替え等への支援
- 2) 整備新幹線の既着工区間の早期建設をはじめとする計画的な建設推進、および並行在来線の安定経営による鉄道貨物ルートと地域交通維持のための支援
- 3) J R 四国の本四架橋の利用料に対する減免等の助成
- 4) J R 北海道の青函トンネルの維持・改修にかかる費用の助成
- 5) 北海道新幹線の整備に伴う青函トンネルの新幹線と貨物列車の共同走行に係る J R 北海道・J R 貨物の諸経費に対する助成
- 6) J R をはじめ、民鉄、第三セクターの地方路線の維持・活性化にむけた助成
- 7) 鉄道防災対策の強化と災害復旧事業費の拡充

2. 鉄道貨物へのモーダルシフト推進のための支援策

鉄道貨物輸送は環境負荷が低い輸送手段であるにもかかわらず、国内の物流に占めるシェアは 4 % に止まり、十分な役割を發揮できていません。J R 貨物の経営体力では、自力で実効あるモーダルシフトを実現するインフラ整備を行うことは不可能です。すでに国土交通省は鉄道貨物輸送の振興へ支援策を講じているところですが、「交通基本法」に示す「環境にやさしい交通体系の実現」の理念に基づき、モーダルシフトを国家的な重要課題に位置づけたいっそうの施策の推進が必要だといえます。東日本大震災からの復興を通じて、鉄道貨物の重要性が再認識される中、以下の要求を中心に、モーダルシフトを推進するための支援策の実現を求めていくこととします。

- ① 「貨物輸送のインフラ経費は公共が支援すべきである」との考え方に基づく、J R 旅客会社に支払う線路使用料の公共負担等、助成策の創設
- ② 鉄道貨物輸送の輸送力増強や機能強化にむけたインフラ整備（輸送隘路でのバイパス線建設、E & S 化、大型コンテナ輸送が可能となるトンネル拡幅等）のための助成の拡充

- ③ 鉄道貨物輸送をはじめとするモーダルシフト推進のための荷主等へのインセンティブ政策の拡充
- ④ 実効性のあるモーダルシフトを推進するための法律の制定と、その実効性を裏付ける財源措置

3. JRをはじめ鉄道の社会的役割の発揮にむけた政策課題の実現

国や地域を支える持続可能な交通体系を築くためには、鉄道の有効活用を通じた総合的かつ合理的な「鉄道特性の発揮」が求められます。とくに、「交通基本法」が提起する「総合交通政策」の理念に基づき、まちづくり政策と一体化した地域と事業者の官民パートナーシップが必要であり、震災復興においても、その重要性が高まっているといえます。例えば、JR、民鉄、第三セクターなど、地方路線の維持・活性化のために、各自治体に地方路線の維持・活性化のための財源を交付し、それぞれの交通政策に基づき、地域が主体的に助成を行う仕組みなど（基金の創設）を求めています。

また、既存の鉄道設備を活かした施策（鉄道の高速化など大規模輸送改善に係わる助成策〔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）も有効な対策であり、これに対する公共による積極的な助成も求めていくこととします。

第Ⅱ章 持続可能な総合交通体系の形成のために

第1章においては、喫緊の課題に対応する緊急対策を提示しました。交通政策および鉄道政策は長期的な課題であり、わが国の経済活動および国民生活を左右するものです。従って、JRや交通事業者の自助努力を前提としたうえで、長期的、マクロ的な視点に立ち、交通政策および鉄道政策を実施して行かなければなりません。

わが国では、かつて運輸省と建設省が並立していたほか、国土交通省に統合された後も局ごとの縦割り行政であったため、交通政策全般の指針を示す基本法が制定されてきませんでした。環境問題や、地域の足を確保するなどの社会的要請を満たすための交通政策が必要であるにもかかわらず、その方針が提示されてきませんでした。交通機関間を有機的に結びつけ、経済・社会効率的で持続可能な交通体系を構築していくために、わが国においても「交通基本法」を早期に制定しなければなりません。

また、従来の交通政策は行政主導の縦割りの政策であり、交通手段間のバランスを無視してきました。総合交通政策は、すべての交通手段のバランスを考慮して、持続可能な交通体系を確立するものであり、持続可能な交通体系では、自動車を含むすべての交通手段は、その特性を最大限発揮して、国民と社会のニーズに応える使命を帯びています。

21世紀においては、持続可能な総合交通体系の形成および維持が重要な政策課題であり、本章では、持続可能な総合交通政策の形成および維持のための政策提言をします。

1. 交通基本法の早期制定と総合交通政策の確立

(1) 交通基本法の早期制定を

交通機関間を有機的に結びつけ、経済・社会効率的で持続可能な交通体系を構築していくために、わが国においても「交通基本法」を早期に制定する必要があります。そして、わが国の実態に適した「国民の移動する権利」を確立し、その概念に関する社会的認知の向上をはかり、公共交通に対する行政、事業者、国民の役割分担や義務・権利関係を明確にしていくことが求められます。

2011年3月8日、政府は交通基本法案を閣議決定しました。内容は、全2章28条で構成され、「移動権」の保障は見送られましたが、基本理念の柱として、国民等の交通に対する基本的なニーズの充足、交通の機能の確保および向上、交通による環境への負荷の低減、交通の適切な役割分担および有機的かつ効率的な連携など、交通に関する基本理念等が盛り込まれました。

JR連合は「持続可能な交通体系の形成」にむけ、今通常国会での「交通基本法案」成立と、私たちの提言の基調である「鉄道の特性を活かした、自動車に過度に依存しない、持続可能な交通体系」を形成するために、実効性のある関連施策の実施を求めます。

(2) 総合交通政策の早急なる確立を

総合交通政策は、すべての交通手段のバランスを考慮して、持続可能な交通体系を確立するものです。持続可能な交通体系では、自動車を含むすべての交通手段は、その特性を最大限発揮して、国民と社会のニーズに応える使命を帯びています。と同時に、安全、環境、渋滞など社会コストの低減についても、最適化を求めなければなりません。

従来の交通施策は、行政主導の縦割りの施策であり、結果的に交通手段間のバランスは無視されてきました。政治主導を掲げる民主党政権には、この縦割り交通行政を打破して、総合的な交通政策を確立することが求められます。

具体的には、以下の実行を求めます。

- ① 「交通基本法」の理念に合致する総合交通政策の考え方を明確にすること
- ② 政権党として、具体的な総合交通政策を作成すること
- ③ 総合交通政策には、中期的な目標を定め、それを実現する手段も明示すること

2. 地域主権に基づく交通政策の策定

交通政策は、それぞれの交通手段・交通機関がその特性を発揮し、国民およびわが国経済のニーズに対応する必要があります。鉄道には鉄道なりの特性と長所があり、自動車にも利点があります。各交通機関のマイナスの影響を最小限に抑え、そして利点を最大限に発揮し、環境に優しい持続可能な交通体系へ誘導するために交通政策が必要であります。

空港や高速道路の全国配置がほぼ終了し、交通政策の課題は地域交通のあり方に重点が移りつつある中で、地域交通には、地域経済を支える基盤としての役割が期待されるとともに、地域住民の足の確保が重要な課題であります。地域を活性化し、住民の足を確保する交通体系は単一の交通手段に依存することはできないし、複数の交通手段を有機的に総合したものでなければならないと考えます。つまり、まちづくりや地域振興策とも結合させた、地域における総合交通政策が求められます。

地域における総合交通政策の担い手は地域しかありません。民主党が掲げる地域主権の考え方は、まさに地域交通政策に当てはまります。国の縦割り行政とそれに付随する補助金政策によって、地域交通政策も交通手段ごとに分断されてきました。地域が主導する地域交通政策が実施される仕組みが確立されなければなりません。

具体的には、以下を実行するべきであると考えます。

- ① 地域主権の考え方に基づき、地域交通政策の策定権限と財源を国から地域に移譲する
- ② 広域連合などを活用し、複数の地方自治体が協力して地域交通政策を推進する体制を構築する

- ③ 地域が自立して交通政策を実施できるように、地域交通政策の財源制度を整備する

3. 「総合交通特別会計」の創設

交通政策の財源および交通関連の税制に総合交通政策の観点を組み込み、中央集権の弊害を除去するためのひとつの方法が「総合交通特別会計」であると考えます。「総合交通特別会計」の下で、交通に関連する政策財源と税制度を一元的に管理することによって、本来あるべき総合交通政策に近づくことが可能となります。

現行の特別会計制度は多くの問題を抱えているため、その解体が進み、交通政策関係の歳入と歳出は一般財源化されています。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り、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ます。「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します。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と考えます。

地域交通に関しては、道州単位等のブロックごとの「地域総合交通特別会計」の仕組みを導入すべきであり、都道府県制度が維持されているとしても、広域連合によって「地域総合交通特別会計」制度を実現することができます。これは、地域交通政策における縦割り行政の打破と中央集権体制を変革するものであり、結果として、地域のニーズに密着した総合交通政策を展開することを可能とするものであります。

2011 年度予算で、地域公共交通の確保・維持・改善に対する国の支援策として「地域公共交通確保維持改善事業～生活交通サバイバル戦略～」(305 億円)の予算が新規に計上されました。交通基本法関連施策の充実として、地域特性に応じ効率的に必要な支援を行うため画期的なことであり、こうした予算のさらなる拡充を求めます。

具体的には、以下の実行を求めます。

- ① 総合交通政策の理念に基づき、「総合交通特別会計」を創設する
- ② 自動車関連諸税をはじめとする交通関係諸税を「総合交通特別会計」の歳入とする
- ③ 既存新幹線のリース料を「総合交通特別会計」の歳入とする
- ④ 交通機関間の適正なバランスを考慮した総合交通政策の費用を「総合交通特別会計」から支出する
- ⑤ 地域交通における総合交通政策を推進するために、「地域総合交通特別会計」を創設する

4. 鉄道の持続的な発展にむけた支援策

日本の鉄道は、環境面や安全面に優れていることに加え、有益な社会インフラとして全国にネットワークが形成されている。国や地域を成長させ、豊かな生活のために、また、地球温暖化対策の推進のために、鉄道は有効に活用すべきと考えます。

都市鉄道は鉄道の特性を最も発揮できる分野であり、鉄道の利便性を高めることで、通勤・通学に限らず都市生活をより豊かにすることが可能であり、J Rが主体的に施策を講じるとともに、私鉄・地下鉄・バスなど他の交通事業者との連携を強化し、公共交通全体の利便性を高めることが必要であると考えます。

なかでも、国や地方の厳しい財政事情や、少子高齢化・人口減少社会への移行、地球環境問題への対応などを踏まえ、既存設備を活用した鉄道、公共交通の利便性の向上策がとくに重要となります。2005年8月1日に施行された「都市鉄道等利便増進法」に定めるスキームは注目すべき内容であり、実効性のある運用が必要です。交通バリアフリー対策とも一体化し、企業と地域が連携して利用者本位の姿勢で対策を進めるよう求めます。

また、都市間を結ぶ在来線の鉄道輸送の利用は減少し、地方ローカル圏においては、モータリゼーションの進展に加えて、近年の少子化に伴う人口減によって鉄道の輸送量は減少を続けていますが、活性化は不可能ではありません。道路や空港建設などを含めた総合的な交通政策の議論と費用対効果分析を通じ、既存の鉄道設備を活かした有効な対策を講じるべきであると考えます。

具体的には、安全対策に対する支援・公共交通の維持活性化にむけた支援などに関し、主に以下の事項について公共の積極的な対応を求めます。

① 安全対策に関する支援

- 1) 鉄道インフラの防災・災害復旧対策を治山・治水事業と一体化した鉄道防災事業費補助「鉄道軌道整備法」等の現行の助成のあり方の抜本的見直し
- 2) 乗客の安全対策・事故防止対策（ホーム柵やホームドア）に係わる費用の助成
- 3) バリアフリー推進にむけ国の基本方針に満たない駅舎等のバリアフリー化への助成

② 公共交通の維持活性化にむけた支援

- 1) 地方ローカル線の維持・活性化のために必要なインフラ整備に対して、国・地域など公共の積極的な投資と助成
- 2) J Rなどの鉄道車両、軌道車両の動力源に使用する軽油引取税の課税免除措置
- 3) 利用者の利便性増進をはかるための、駅の乗り継ぎ施設の改善や、I Cカード導入・利用拡大への助成
- 4) 高速道路料金施策（割引施策および無料化社会実験）に起因する、J R各社をはじめとする公共交通機関の減収分に対する助成

③ 鉄道特性の発揮にむけた支援

- 1) 「交通基本法」の早期制定（第Ⅱ章参照）および関連施策の充実に係る「地域公共交通確保維持改善事業」の予算確保と施策の推進
- 2) 「総合交通政策」を推進するための交通運輸データの集積、分析、政策立案機能向上のための対策の強化
- 3) 環境面に優れる鉄道の利用促進の観点から、「地球温暖化対策のための税」創設にあたり、鉄道への負担軽減と、鉄道に関する施策への有効活用

5. 震災など非常時における公共交通への支援策

東日本大震災は交通施設にも甚大な被害を与え、人々の移動および物資の流通が途絶しました。また、応急復旧後にも需要減少などその影響は長引きます。加えて、壊滅的な被害を受けた区間では復旧が容易ではなく、その結果として交通および輸送のネットワークが機能しない状況が続くことになります。

東日本大震災は、交通の重要性を改めて知らしめました。そして、震災がもたらす公共交通に対する影響も甚大であることがわかりました。公共交通事業者がコントロールすることができないのは、震災等の自然災害だけではありません。たとえば、新型インフルエンザなどの感染症やテロなどは、公共交通利用者を一気に自動車利用へと駆り立てます。公共交通はこれらの不可抗力的な事象に対して脆弱です。

鉄道を例にとると、国鉄が独占力を有した昭和30年代とは異なり、鉄道はひとつの交通手段に過ぎず、自動車等の代替的な交通手段に対して絶対的な優位性を持つ状況は過去のものであります。鉄道運賃に関しては総括原価主義が維持されており、適正利潤が確保されることになってはいますが、他の交通手段との競争やわが国経済の停滞によって運賃を引き上げ改定することは極めて困難です。このため、震災等による施設被害の復旧費用や需要減少による収入不足に対して、十分に対応する能力が低下してきています。

民間事業者である以上、他の産業と同様に、自力によって再建するべきであるという主張には一理あります。たとえば、災害復旧に関して、電力や都市ガスおよび電話等の公益事業は民間企業として自力での復旧を当然のこととしています。これらの公益事業と鉄道事業との違いは、独占力あるいは市場シェアであり、つまり、公共交通は、自動車等との競争にさらされ、平常時にはともかく、非常時には自立的な復旧が困難な状況に陥っています。

今回の東日本大震災は、震災等の非常事態に対する公共交通の脆弱性を顕わにしました。非常時における公共交通への支援策を、過去の制度や観念にとらわれることなく、ゼロベースで再構築することを求めます。

- ① 鉄道軌道整備法の適用要件を緩和するとともに、被害額の半額を上回る助成、原形復旧を越える整備に対しても助成対象とすること
- ② 基幹インフラである鉄道を公共財と位置付け、災害などの被害における復旧・復興の

助成策は抜本的な見直しを行うこと

- ③ 災害や非常時などの復旧・復興は、地域の街づくりを含めた総合的な見地から、総合交通計画を策定し、公共による最大限の支援を行うこと。

6. 高速道路料金政策の適正化

J R連合は、高速道路料金政策について、これまで実施されてきた「生活対策」「緊急総合対策」としての土日祝日割引や、深夜割引などの大幅な割引施策、無料化社会実験、さらに、民主党が公約に掲げる原則無料化施策は、ともに、総合交通政策や環境政策の視点を欠くものであり、交通機関間の公正な競争のバランスを著しく崩す、持続可能な交通の形成に逆行する政策であると認識しています。すでに、鉄道・バスをはじめとする公共交通や鉄道貨物輸送には、利用が大きく減少するなどの深刻な影響も及んでおり、緊急的な対策を求めてきました。

3月11日東日本大震災が発生し、復興財源の確保のために、結果的に、高速道路料金の大幅割引や無料化の施策が中止されたことは妥当な判断であると考えます。その一方で、東北道や常磐道など被災地域の高速道路料金の無料化の検討などが報道されています。

J R連合は被災地の早期復旧にむけて施策の意義は一定理解するものの、仮に、震災復興対策としてそうした政策を実施する場合は、バランスを欠く矛盾した政策とならないよう、旅客、貨物部門ともに、鉄道やバスなどの公共交通機関に対しても相応の助成を行うよう強く求めます。

また、単に財源問題からの検討だけではなく、総合交通政策の観点から、民主党マニフェストに掲げる高速道路料金の原則無料化の政策は撤回し、公共交通を柱とした、環境政策とも矛盾しないバランスのある政策に改めるよう求めます。

7. 整備新幹線の整備スキームの堅持

J R連合は、鉄道の特性を高く発揮でき、地域貢献の大きい整備新幹線は、早期の開業を目指すべきであると考えます。ただし、建設の前提として、①整備効果が十分に発現するような整備計画とすること、②J R負担は「受益の範囲内」とすること、③開業後の並行在来線・鉄道貨物ルートを安定的に維持すること、④J R貨物の線路使用料について現行水準を維持すること等が必要でます。

整備新幹線の新規着工区間（北海道新幹線、北陸新幹線（富山～石動、および金沢以西）、九州新幹線（長崎ルート））の建設費財源については、1996年12月の「政府与党合意」における「J Rについては、受益の範囲を限度とした貸付料等によるものとする」とのスキームを遵守するよう強く求めます。

また、新規着工の財源については、安易な借入れやJ R負担をあてにするのではなく、硬直化した公共事業財源や地方財源の配分の見直しなどの努力が必要であると考え、きわ

めて厳しいわが国の財政事情の中、今後の整備新幹線の建設については、道路整備や空港整備等とも合わせ、利用者や地域からみた総合交通体系の視点から議論を深める必要があります。地域が建設を求めるならば、例えば、道路整備に関わる財源を活用するなど、硬直化した公共事業の配分見直しなども検討すべきです。

鉄道は、「大量輸送、速達性、定時性」という特性を発揮してこそ、地域の発展を支える戦略的インフラとしての存在価値があります。鉄道の速達性の向上により、通勤・通学はもちろん、都市生活をより豊かにし、地域社会の発展に寄与することは言うまでもありません。鉄道の速達性・利便性をより高め、鉄道の特性を発揮できる新幹線計画、および在来線の機能強化は今後も推進する必要があります。なお、在来線の機能強化については、ＪＲ四国の予讃線やＪＲ九州の日豊本線等において、短絡線建設を含む高速化、複線化、電化、新幹線・在来線の結節の強化など、既存インフラの有効活用した対策を積極的に進めるべきであると考えます。

８．中央新幹線リニア計画における留意点

東海道新幹線は日本の大動脈輸送を担い社会・経済の発展に寄与してきました。その東海道新幹線も開業４６年を経過し、懸念されている将来の経年劣化や大規模災害に対する抜本的な備えをしなければなりません。このため、その役割を代替するバイパスとして自己負担による路線建設を前提に、ＪＲ東海が開発してきた超電導リニアによる東海道新幹線バイパスを実現し、東海道新幹線と一元的に経営していくことが必要です。超電導リニアによる中央新幹線の実現は、東京・名古屋・大阪の日本の大動脈輸送の二重系化を実現し、日本の経済社会全体に大きな波及効果があると考えています。

５月２７日に国土交通省は、ＪＲ東海に対し、南アルプスを貫く直線ルートで、東京から大阪までを結ぶ中央新幹線リニアの建設を指示しました。今後は、ＪＲ東海が環境アセスメントを行い２０１４年度には工事を始める予定です。中央新幹線リニアは、計画から着工へと進んでいきます。これからは沿線自治体との協議、調整が重要となりますが、建設にあたっては、上場企業であるＪＲ東海の経営自主性を十分に担保することに留意すべきです。また、用地買収や沿線地域の合意形成など、国および地方公共団体等の公共がなすべき重要な役割も存在します。公共が積極的に公共の役割を発揮することが求められています。

９．バス事業の安全とＪＲバスの活性化方策

道路運送法改正に依拠する２０００年の貸切バス、２００２年の乗合バスの規制緩和によって、バス事業は大きく様変わりし、バス業界では、行き過ぎた規制緩和による過当競争が、長時間労働と過労運転、重大事故を誘発しています。都市間ツアーバスに象徴され

るように、悪質な事業者による法秩序を破るような行為が横行しているのが実態であり、それがバス事業者の経営収支を悪化させ、そのリスクを乗務員に転嫁する事業者が増大しています。

高速バスを主要な事業収入とするＪＲバスは、こうした実態の影響を大きく受けています。また、他の多くの乗り合いバス事業者も経営を圧迫されており、その結果として路線バスの維持も困難となる状況も危惧されています。このような状況を放置するならば、バス輸送サービスの劣化による地域社会への影響も計り知れない深刻な問題になるものと考えます。

昨年９月１０日に、総務大臣が「貸切バスの安全確保対策に関する行政評価・監視」に基づき、国土交通大臣に対し、①安全確保対策の徹底、②収受運賃の実態把握の実施および公示運賃の検証、③旅行業者への指導・監督の強化、④貸切バス事業者に対する監査の効果的かつ効率的な実施、について勧告を行いました。これに基づき、国土交通省は、高速乗合バスと高速ツアーバスによる都市間バス輸送に関し、利用者のニーズに対応した利便性の高いサービス提供について、公平・健全な競争環境の整備が各方面から求められている現状から、乗合バス・貸切バスをめぐる諸状況等を踏まえ、今後のバス事業規制の見直しの方向性などを中心に、バス事業のあり方を検討するため、学識経験者、関係業界等からなる「バス事業のあり方検討会」を昨年１２月２４日に設置し、今日まで６回の検討会を開催、高速バス、貸切バスの健全な発展にむけた中間報告骨子案をまとめ、今年度末には具体的方針を策定する予定です。

ＪＲ連合は、「交通基本政策検討委員会」答申で提起したように、バスの業界秩序・公平競争環境の確立と安全性向上を重要課題と位置づけ、具体的には、「改善基準（自動車運転者の労働時間等の改善のための基準）」の法制化や安全で秩序あるバス事業の確立にむけ、上記の総務省勧告の履行等に関する要請行動など、「都市間ツアーバス」対策をさらに強化していく必要があると考えています。

具体的には、以下の実行を求めます。

- ① 都市間ツアーバスへの法令・規程を適正化し、高速路線バスとの公正な競争ルールを確立する
- ② バス運転者の労働時間等への規制基準を確立し、それを担保する措置を導入する
- ③ 乗合バス事業に関わる燃料諸税の暫定税率を廃止する
- ④ 地方交通維持補助金や車両購入補助金等のバス事業者への現行助成制度を拡充する

第Ⅲ章 鉄道のさらなる飛躍にむけて

第Ⅱ章において提示した政策提言は、ＪＲ発足 25 年を経てなおも残存している課題および昨今の状況変化によって生じてきている問題点を解決しようとするものです。その一方、25 年前を振り返ると、ＪＲ発足後への不安はあったものの、鉄道の未来を拓くという強い使命感と、国民に愛される鉄道への転換という希望がありました。第Ⅲ章では、鉄道の明るい未来を拓くために、あらためて、鉄道を活かした成長戦略について例示的な提案を行いたいと考えます。

1. 駅を核とするまちづくり・地域活性化による鉄道の役割の発揮

まず、鉄道のさらなる飛躍のためには、鉄道が、わが国の社会、経済の活性化にむけて相乗的な役割を果たすことが前提となります。ＪＲ連合は、これまでおもに鉄道の輸送機能に重点を置いた政策を提言してきましたが、これをさらに発展させて、鉄道が持つ旅客の集積力と、これを活かしたまちづくりや地域振興への貢献、そして時間距離の短縮による社会、経済の活性化などの効果に着目した鉄道の有効活用を訴えます。たとえば、3 月に開業した博多駅の商業施設（ＪＲ博多シティ）や、5 月に開業した大阪駅の商業施設（大阪ステーションシティ）の例をみても、駅を核とする開発は、鉄道の特性である大規模な集客能力を発揮することにより、まちの賑わいをつくり、商業圏を大きく作りかえることにつながります。バイパス沿いやインターチェンジ周辺の大規模店舗など自動車交通を核としたまちづくりとは異なり、若者から高齢者まで幅広い利用者を対象に、面的な広がりのある賑わいを創出するという点で、地域にとっても非常に有益な開発であるといえます。地方都市においても、多くの成功事例があります。通勤駅においては、スーパーマーケットの出店や託児所の設置なども進んでいます。

このように、今後の鉄道の発展のために、駅を核とするまちづくり、地域活性化を進めることの重要性を提起しておきたいと考えます。なお、ＪＲ各社が鉄道を活かした事業展開による収益で安定経営を確保し、それによって不採算路線を維持するビジネスモデルも、交通政策上、過度な内部補助は決して望ましいとはいえないものの、今後のＪＲの経営のあり方として検討されるべきでしょう。ただし、ＪＲの事業展開にあたっては、国鉄改革の理念に立ち、地域の行政や事業者と連携し、相互の発展に十分に留意すべきことや、一律的な方針ではなく、地域ごとの特色を活かした開発を行うべきであることも、併せて提起します。

2. 物流新幹線の建設も視野に入れた大胆な鉄道貨物の活用

これまでＪＲ連合が繰り返し訴えてきた通り、鉄道貨物輸送は、環境面、エネルギー面、安全面、そして労働効率性の面など、これからの日本が直面する社会的課題に対し

て非常に優れた特性を持っており、将来を展望すれば、国をあげてその有効活用に本腰を入れて取り組むべきでテーマあると考えます。

かねてより、東京～大阪間に建設中の第二東名高速道などを利用し、無人運転の「東海道物流新幹線」を建設すべきとの構想もあります。「東海道物流新幹線」が実現した場合、国内物流に占める鉄道シェア（現在４％）が倍増し、ＣＯ２が年間３６５万トン分削減できると試算されます。これは、「京都議定書」において温暖化対策としてわが国に求められる内航海運・鉄道へのモーダルシフトによるＣＯ２排出の削減目標（年間４４０万トン、内訳は海運で３７０万トン分、鉄道で７０万トン分）からみても非常に効果が大きいことがわかります。こうした施策が実現すれば、鉄道貨物輸送へのモーダルシフトが、環境、エネルギー分野、さらに労働力の面からも、地球温暖化対策に大きく貢献することになります。

しかし、現在のところ、実現にむけた動きは見られないのが実態です。優れた鉄道特性を考えれば、鉄道貨物への積極投資は、将来社会に有益な成長戦略のひとつであることは間違いありません。現在の不十分なインフラを前提にした対策ではなく、上述のような物流専用新線の建設など、鉄道貨物を徹底して活用するための大胆な戦略が求められていると考えます。また、そのための投資は、必ずわが国の社会、経済に大きなプラスの効果を生むものと確信します。

新たな発想の下に、こうした戦略を策定し、国をあげて実現にむけた検討を進めることを提言するものです。

３．わが国の鉄道技術や安全性を活かした成長戦略

わが国の鉄道は、新幹線や大都市圏路線での安全で正確かつ安定した大量輸送を日々遂行している実績に証明される通り、世界的にも最先端の技術やシステムを有していると考えます。そして、環境面やエネルギー効率面などにすぐれた鉄道を発展させ、国内はもとより、世界的にもさらに活用していかなければなりません。そのための戦略についても提案したいと考えます。

まず、新幹線技術の諸外国への輸出が挙げられます。上述の通り、わが国の新幹線に関する高い技術や安全性については論を待ちません。国土交通省は、鉄道技術の海外展開をわが国の成長戦略の一つと位置づけました。鉄道技術者から見れば遅きに失した感はあるかもしれませんが、官民の協力により今後大いに発展することが期待できます。わが国の優れた新幹線技術を諸外国に輸出することは、鉄道技術者のみならず、鉄道労働者、さらには一般国民にも誇りとなるものです。そして、車両や設備を日本のメーカーで大量に受注、生産することができれば、鉄道関連の需要が拡大し、結果的に、国内における生産の安定やコストダウンにつながるなど、大きなメリットも期待できると考えます。

また、わが国の鉄道の先進技術は、新幹線だけではありません。とくに、安全に関する技術や定時運行等の信頼性などの安心技術ともいえるべき優れた技術を広く世界に展

開することも有益だと考えます。言うまでもなく、こうした日本の鉄道の技術は、世界を常にリードしてきました。阪神・淡路大震災および東日本大震災においても、新幹線において死者は発生しておらず、新幹線の安全性が立証されたともいえます。鉄道の安全に関する技術の提供を通じて、わが国は世界に貢献できる能力を持っていると確信します。そして、技術の輸出は、ひるがえって国内の鉄道の安全性向上に寄与するといえます。わが国の鉄道需要は、在来線や民鉄、とくにローカル線ではむしろ縮小する傾向にあります。国内メーカーが海外の旺盛な需要を受注することができれば、安全に関する技術開発や生産へのインセンティブも高まり、コストダウンにもつながります。その結果、ローカル線を含めた在来線や民鉄も、技術開発やコストダウンの恩恵を享受し、安全性の向上をはかることができる可能性が高まります。

このほか、世界が追随できないような高い安全性と信頼性を併せ持ったリニアモーターカー技術によるリニア中央新幹線の実現は、わが国鉄道における新たな黎明をもたらします。リニアモーターカーの開発技術も、わが国が世界にアピールし新たな成長戦略として展開するべきといえます。

以上のいずれの例示的な提言も、鉄道の未来を拓くための方策は、鉄道労働者、鉄道経営者そして利用者である国民が、鉄道の将来社会に果たすべき役割を共有し、鉄道の特性を発揮させ、さらなる飛躍にむけ知恵を結集することを通じて実現されるものと認識します。ＪＲ連合はそのための具体的な方策として、関係者等のパートナーシップが重要であるとし、『７つのパートナーシップ』を提言しています。鉄道の未来を拓くための、つまり鉄道のさらなる飛躍を期するための具体的な方策は、これらのパートナーシップを通じてこそ実現できるものであると考えます。

※ＪＲ連合の政策提言、「７つのパートナーシップ」「総合交通体系に基づく交通政策の基本的方向」はＪＲ連合ホームページに全文を掲載しています。

(<http://homepage1.nifty.com/JR-RENGO>)

まとめ

私たちがめざす「鉄道の特性を活かした、自動車に過度に依存しない、持続可能な交通づくり」の実現には、国、地方での総合的な交通政策の策定と推進が必要です。今後の急速な環境変化を展望し、国・地域レベルで、住民・利用者本位の総合的な交通政策を策定し、責任ある行政対応を進めるべきであると考えます。交通基本法の法案には、国および地方において、「交通基本計画」を策定することが規定されています。私たちは、この「交通基本計画」において鉄道を初めとする公共交通機関が適切に位置づけられることを強く求めます。

世界の鉄道はその多くが公営であり、民営であるとしても公共の関与が強い一方で、わが国では、従前からの民鉄の自立経営の歴史および国鉄改革の主旨の堅持により、公共から独立した民間事業との認識が定着しています。しかしながら、鉄道を取り巻く状況は、昭和30年代とは様変わりしたのは当然としても、国鉄民営化が実施された25年前と比べても、格段に厳しくなっています。民鉄やJRの懸命な努力によって、従来通りの安全で確実な鉄道運行がなされているため問題はあまり顕在化していませんが、鉄道の持続性および将来の発展性に関する懸念は高まっています。

では、公共の関与をただ拡大強化すれば良いのでしょうか。公か民かという二者択一の発想では、鉄道の持続可能性と将来性について明るい展望を開くことはできません。公共はその職責を発揮し、民間事業者はその本分を全うすることによって、お互いの足らざる部分を補い、国民の生活と経済を支える鉄道の維持・発展をはかっていかなければなりません。JR連合は鉄道を取り巻くパートナーシップが肝要であると考え、以前からその重要性を指摘してきました。

より具体的には、私鉄の経営努力などを踏まえ、今後も自立経営を目指す事業者の努力を尊重し、公共は民間活力を最大限に引き出す姿勢を堅持すべきだと考えます。そして、鉄道の特性を発揮できない、市場原理に合わない分野では民間事業者のみによる鉄道サービスの維持は困難ですが、そのような分野においても民間活力を活かすことが重要です。つまり、JRの最大限の経営努力を前提に、地方ローカル線などは、地域の交通政策に基づき公共とJRとの適正な役割分担を再構築すべきであり、「鉄道はいかにあるべきか」という根源的な課題を各自治体において議論し、鉄道をどう位置づけ、各交通手段が果たすべき役割や、道路・鉄道・空港など交通インフラ整備のあり方について、財源の議論も含めて検討する必要があります。過去のトラウマにとらわれることなく、JRも本音で積極的に関与していく姿勢を持つことによって、公共とのパートナーシップがスタートすることになります。

パートナーシップとは、根源的に、「国民の生活と経済活動に資する鉄道を実現するために」公共は公共にしかできないことをその責務として実行し、JRは鉄道輸送サービス

の供給のプロとして、鉄道事業者の本分を最大限果たすことだと考えます。そのためには、日本社会の中に、「国民のための鉄道」という共通の目的意識を築き、国民的な議論を深めることが必要であると考えます。

明確な目的意識の確立と真摯な議論を通じて、ＪＲ発足後の過去の 25 年の蓄積を振り返り、次の 25 年の鉄道を拓くことが私たちの使命だと考えています。

日本鉄道労働組合連合会（ＪＲ連合）執行委員会

会 長	坪井 義範
副 会 長	田原 孝蔵（ＪＲ北労組中央執行委員長）
同	今井 伸（ＪＲ東日本ユニオン中央執行委員長）
同	水嶋 敏行（ＪＲ東海ユニオン中央執行委員長）
同	前田 稔（ＪＲ西労組中央執行委員長）
同	真辺 政昭（ＪＲ四国労組執行委員長）
同	舩津 壽幸（ＪＲ九州労組中央執行委員長）
同	山崎 俊実（貨物鉄産労中央執行委員長）
事務局長	松尾 啓史
執行委員	荻山 市朗
同	慶島 譲治
同	井口 昌宏
同	中原 博徳
同	杉原 清道（ＪＲ西労組中央本部書記長）
同	西村 基良（ＪＲ東海ユニオン中央本部書記長）
特別執行委員	森 康行（グループ労組連絡会代表幹事）
同	堂屋敷 光（青年・女性委員会議長）

ＪＲ 25 年政策プロジェクト委員会

主 査	真辺 政昭（ＪＲ四国労組執行委員長）
副 主 査	山崎 俊実（貨物鉄産労中央執行委員長）
事務局長	井口 昌宏（ＪＲ連合執行委員）
委 員	菅 原 和忠（ＪＲ北労組書記長）
委 員	大 森 靖二（ＪＲ東日本副委員長）
委 員	池上 嘉之（ＪＲ東海ユニオン執行委員）
委 員	中本 義明（ＪＲ西労組執行委員）
委 員	大谷 清（ＪＲ四国労組執行委員）
委 員	豊饒 英之（ＪＲ九州労組執行委員）
委 員	大杉 正美（貨物鉄産労書記長）
アドバイザー	太田 和博 教授（専修大学商学部）
アドバイザー	水嶋 敏行（ＪＲ東海ユニオン中央執行委員長）

解説編

1. 国鉄改革における分割民営化等の考え方

① 分割

国鉄が行っていた鉄道事業に関し、我が国の基幹的輸送機関として果たすべき機能を發揮させるため、適正な経営規模の下において、効率的な輸送が提供されるよう、事業の経営を分割（旅客 6 社及び貨物 1 社）。

② 民営化

- ・明確な経営責任の下において自主的に運営されるよう、経営組織を株式会社化。
- ・JR 各社の株式は、当初国鉄清算事業団（現：鉄道・運輸機構特例業務勘定）が保有するが、経営基盤の確立等諸条件が整い次第、逐次株式を処分し、できる限り早期に純民間会社に移行。

※JR 本州三社は、平成 13 年に JR 会社法の適用除外となり、その後、鉄道・運輸機構特例業務勘定保有の株式も全て売却され、現在では完全民営化されている。

③国鉄分割民営化後の JR 各社の経営の考え方

- ・JR 各社が鉄道事業を適切かつ円滑に運営する上で最小限の事業用資産を各社に承継。
- ・その上で、各社最低限の利益として、営業収入の 1 %の経常利益を上げることができるよう、以下の措置が講じられた。

④JR 本州三社及び JR 貨物

ドル箱路線を抱えるなど、営業黒字が見込まれたことから、営業収入の 1 %の経常利益が上げられ、かつ、将来にわたって事業を健全に経営できる限度の国鉄長期債務を承継。（JR 東日本：4.2 兆円、JR 東海：0.5 兆円、JR 西日本：1.1 兆円、JR 貨物：0.1 兆円）

⑤JR 三島会社（経営安定基金の設定）

ドル箱路線がなく、営業赤字が見込まれたことから、国鉄長期債務は承継せず、経営の安定のための基金を設置することとし、基金の運用益を加えて営業収入の 1 %の経常利益となるように設定した。

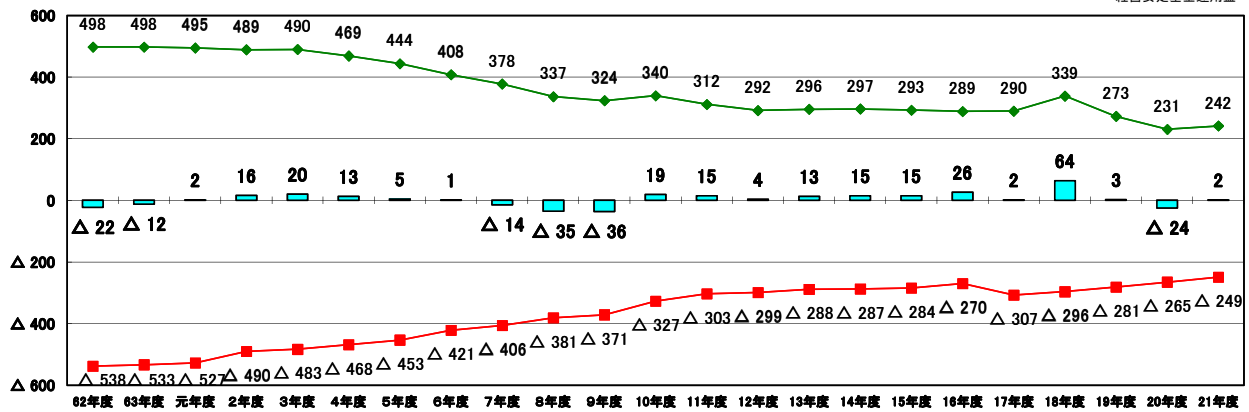
- ・収入（営業収入＋基金の運用益）－ 営業費用 ＝ 経常利益（営業収入の 1 %程度）
- ・経営安定基金は、運用利回りを 7.3%と設定し、各社の基金に必要な金額を逆算
- ・7.3%は、当時の 10 年国債の過去 10 年の平均金利、
- ・経営安定基金、JR 北海道 6,822 億円、JR 四国 2,082 億円、JR 九州 3,877 億円

(億円)

JR北海道の経常損益の推移

※経営安定基金 6,822億円

経常損益
営業損益
経営安定基金運用益

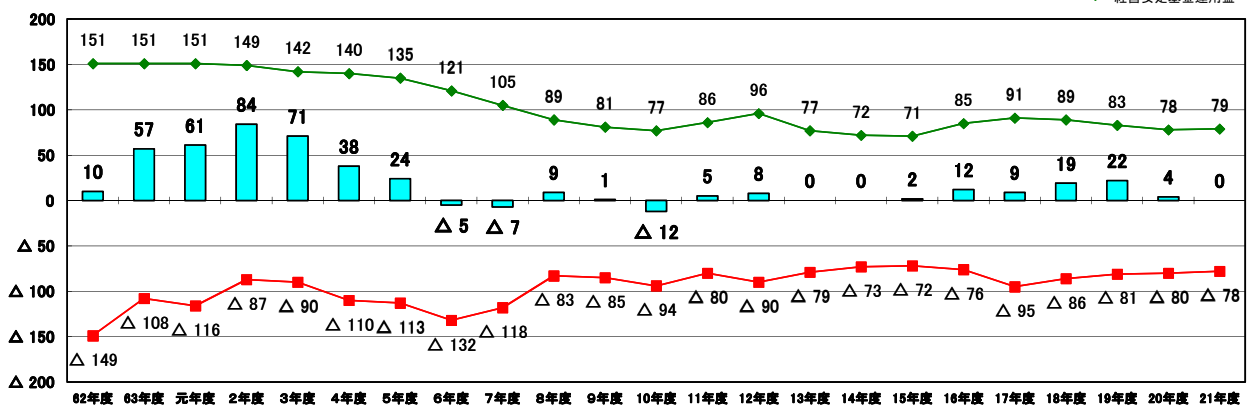


(億円)

JR四国の経常損益の推移

※経営安定基金 2,082億円

経常損益
営業損益
経営安定基金運用益

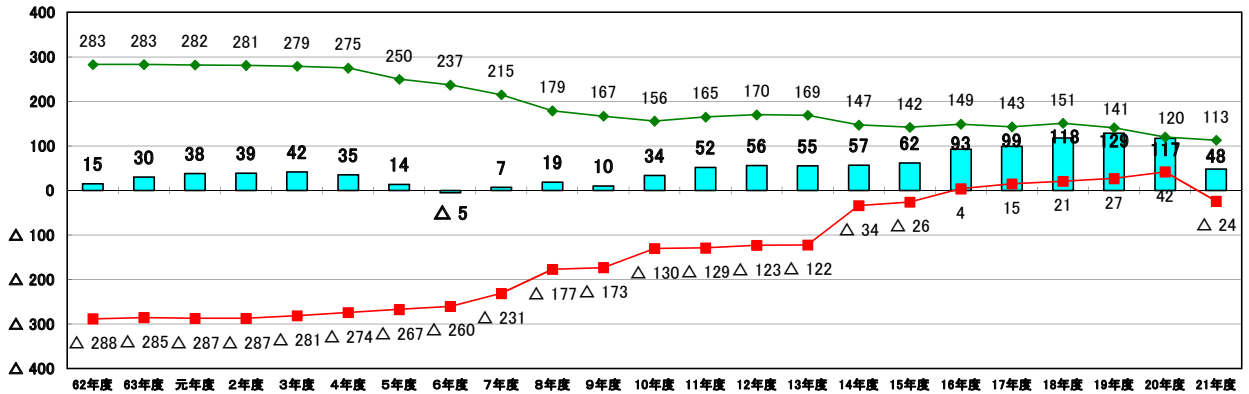


(億円)

JR九州の経常損益の推移

※経営安定基金 3,877億円

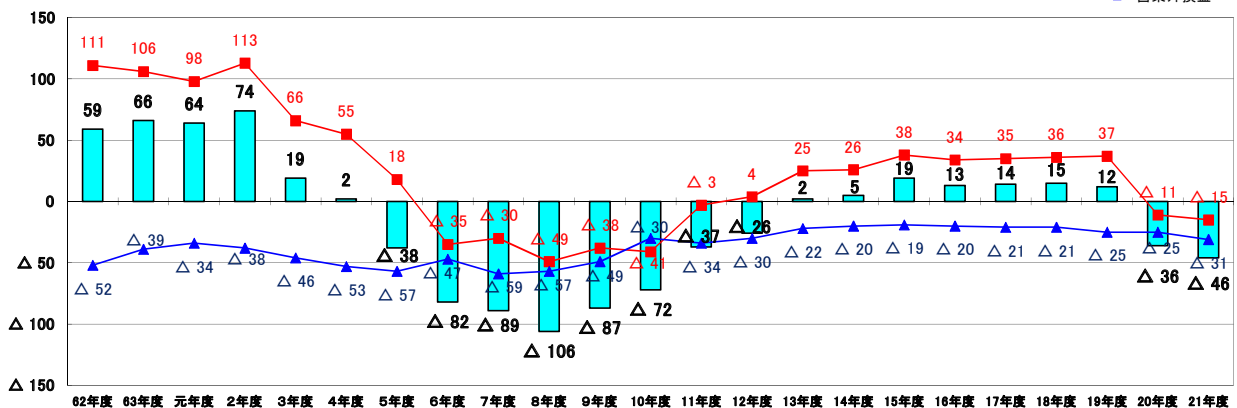
経常損益
営業損益
経営安定基金運用益



(億円)

JR貨物の経常損益の推移

経常損益
営業損益
営業外損益



2. 鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定の概要について

1. 経緯

国鉄→国鉄清算事業団（昭和 62 年 4 月）→日本鉄道建設公団（平成 10 年 10 月）
→鉄道建設・運輸施設整備支援機構（平成 15 年 10 月）

2. 鉄道建設・運輸施設整備支援機構の概要

- ①整備新幹線等の鉄道の建設、保有・貸付け、譲渡・資金回収等（建設勘定）
- ②鉄道整備を行う鉄道事業者に対する補助金の交付等（助成勘定）
- ③旧国鉄の地位の承継に伴う費用の支払等（特例業務勘定）
- ④内航船舶の共有建造、技術支援等
- ⑤運輸技術に関する基礎的研究等（基礎的研究等勘定）

3. 特例業務勘定の主な業務

特例業務勘定は、旧国鉄清算事業団（旧国鉄）の地位を承継したものであり、現在の主な業務は以下のとおり。

- ① 旧国鉄職員の年金、業務災害補償（アスベスト被害等）等の支払い
- ② 旧国鉄の地位の承継に伴う労働訴訟等への対応
- ③ 旧国鉄時代から承継した土地の処分
- ④ J R 株式の処分
- ⑤ 国鉄改革に伴い設定された新幹線債権の償還金の受入れ
- ⑥ J R 三島貨物会社に対する無利子貸付
- ⑦ その他、旧国鉄に関わる業務

4. 利益剰余金について

平成 10 年以降の主な資金収入（平成 10 年度下期～平成 21 年度）

- ① J R 本州 3 社株の売却収入：1 兆 9,847 億円
- ② 国鉄改革に伴い設定された新幹線債権に係る収入：1 兆 6,066 億円
- ③ 国鉄用地の売却収入：7,964 億円
- ④ 国庫補助金収入（平成 10 年度下期～18 年度）：5,525 億円

『21 年度末の利益剰余金 1 兆 4,500 億円』

※ 平成 22 年 4 月 27 日、事業仕分の結果『利益剰余金は国庫返納』となる

3. 特定業務勘定におけるＪＲ三島・貨物会社に対する支援策

平成 22 年 12 月 21 日、政府は「鉄道建設・運輸施設整備支援機構」の特例業務勘定における利益剰余金の取り扱いについて、ＪＲ三島会社とＪＲ貨物に対して、最長 20 年間、無利子貸付を含めた約 6,000 億円の支援措置を実施するなどの内容を決定した。政府は 2 月 8 日に「国鉄清算事業団債務等処理法案」を閣議決定し、3 月 8 日には衆議院に法案が提出されました。

●日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律等の一部を改正する法律案

独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定の利益剰余金等を活用して鉄道施策を推進するため、ＪＲ北海道及びＪＲ四国の経営の安定化、ＪＲ北海道、ＪＲ四国及びＪＲ九州並びにＪＲ貨物の設備投資への支援、整備新幹線の着実な整備、並行在来線への支援等に関する所要の措置を講じる。

ＪＲ北海道、ＪＲ四国、ＪＲ九州、ＪＲ貨物に対する支援

1. ＪＲ北海道及びＪＲ四国の経営安定基金の積み増し（無利子貸付方式）

機構は、ＪＲ北海道及びＪＲ四国の経営の安定化を図るため、これらの会社に対して、償還期間 20 年、市場金利の動向その他の事情を勘案して国土交通大臣が定める利率の特別債券を発行できることとする。

この場合において、機構は、これらの会社に対して、特別債券の引き受けに要する費用に充てるための資金を無利子で貸し付けることができることとする。

○ ＪＲ北海道：2200 億円、ＪＲ四国：1400 億円

2. ＪＲ北海道、ＪＲ四国、ＪＲ九州及びＪＲ貨物の設備投資に対する支援

（平成 23 年度～平成 32 年度）

機構は、ＪＲ北海道、ＪＲ四国、ＪＲ九州及びＪＲ貨物に対して、これらの会社の設備投資に要する費用に充てるため、助成金の交付及び無利子貸付を行うことができることとする。

○ 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（青函トンネル用機関車等で、助成金 1／2、無利子貸付 1／2）

整備新幹線の着実な整備（1500 億円）

機構は、北陸新幹線（高崎－長野間）の建設に係る債務の償還を行うための資金を特例業務勘定から建設勘定に繰入れることができることとする（平成 23 年度）。これによって、これまで債務の償還に充当していた新幹線の貸付料収入を整備新幹線の建設費に充当することにより、整備新幹線の着実な整備を行う。

並行在来線の支援（貨物調整金）（1000 億円）（平成 23 年度～平成 32 年度）

ＪＲから経営分離された並行在来線を支援するために機構が建設勘定において行う貨物調整金交付業務に要する費用に充てるため、特例業務勘定から建設勘定に費用の繰入れを行うことができることとする。

4. 2012 年度税制改正要望に関する解説

① J R 三島・貨物会社に係る税制特例措置の恒久化

固定資産税等の軽減の税制特例措置

- ・ J R 7 社に対しては、国鉄改革から 10 年に限り、経営の安定のために、固定資産税・都市計画税などの軽減措置が講じられてきた（本州三社・貨物会社は 1/2 免除、J R 三島会社は 3/4 免除）。
- ・ この措置は 96 年度で終了することとなっていたが、厳しい経営状況にある J R 三島、貨物会社については、97 年度以降も、引き続き軽減措置が 5 年間延長された（三島特例および承継特例）。
- ・ さらに 2002 年度からは、三島特例（J R 三島会社の事業用固定資産への措置）は 5 年間延長、貨物を含めた承継特例（国鉄から承継した固定資産への措置）は特例率を 3/5 に縮減して 5 年間延長とされた。またこの他の J R 貨物に対する特例は 2 年間延長されることとなった。
- ・ また 2007 年度以降においても、三島特例ならびに承継特例などの再延長（5 年間）が決まり、厳しい経営環境におかれている J R 三島・貨物会社の経営安定に大きく寄与している。
- ・ なお、2009 年 3 月末で期限切れとなる外形標準課税特例措置の再延長（5 年間）と買換特例措置の再延長（3 年間）も実施されることとなった。

〔固定資産税等の軽減措置の効果〕（2009 年度推定値、単位：億円）

会社別	経常利益	軽減措置内訳				
		軽減額計	外形課税	三島特例	承継特例	貨物に関する諸制度
J R 北海道	3	2 7	2	2 1	4	—
J R 四 国	1	1 1	1	8	2	—
J R 九 州	4 8	4 6	2	3 6	8	—
J R 貨 物	▲ 4 6	2 2	—	—	1 3	9

*2011 年度末に期限切れを迎える J R 貨物に関する税制特例措置

- ・ 機関車等の土地譲渡益による買換 [5.5 億円]（法人税）
- ・ 高性能機関車・コンテナ貨車の新規購入 [3 億円]
- ・ 第三セクターから借り受ける資産 [0.3 億円]
- ・ 鉄道・運輸機構の基盤整備事業により取得した資産 [0.4 億円]

固定資産
税・都市計
画税等

※ 軽油引取税（J R 7 社）の免税措置：年間 71 億円

（北海道：17 億円、四国：7 億円。九州：7 億円、貨物：15 億円）

②鉄道事業者全般に係る要望（鉄道用車両に対する固定資産税の免除）

- ・ 「移動性償却資産」への固定資産税については、国土交通省の「平成 23 年度税制改正要望事項」において「検討事項要望」に盛り込まれている。
移動体単体の省エネ化促進、交通システムとしてモーダルシフトの推進や公共交通の利用促進の見地から、船舶、航空機、鉄道車両といった移動性償却資産に係る課税のあり方について検討

5. 2012 年度予算要望に関する解説

① J R 三島の経営安定基金

- ・ 経営安定基金は、J R 北海道 6,822 億円、J R 四国 2,082 億円、J R 九州 3,877 億円の 4 社計で 12,781 億円。
会社発足にあたり運用利率 7.3%で設定されたが、自主運用への移行と市場金利の低下により、現在は（支援措置を加味しても）3%前後で運用されているため、運用益は大幅に減少し、当初の約半分になっている。

② J R 三島・貨物会社が国鉄から継承した老朽化の著しい構造物・車両の大規模改修や取り替え等への支援

- ・ 国鉄から継承した構造物・車両は老朽化が著しく、今後大規模改修や車両の取り替えが必要となる。
- ・ J R 三島・貨物会社は、資金の調達が大きな課題となっている。

③ J R 四国の本四架橋利用料に対する減免等の助成

- ・ 瀬戸大橋は新幹線建設が可能な構造となっているが、その予定はない。しかしながら、同橋利用料は新幹線部分も対象とされており、このために J R 四国が負担する利用料は過重になっている（2008 年度 7 億 4 千万円）。
- ・ 新幹線建設に係る未使用部分の負担は、利用料から除くべきである。そもそも、高速道路料金政策とのバランスを考慮すれば、利用料は公的負担をすべきと考える。

④ J R 北海道の青函トンネルの維持・改修にかかる費用の助成

- ・ トンネル所有者である鉄道・運輸機構に対する賃貸料と維持管理費は年間 4 億円。
- ・ J R 北海道所有とされた鉄道敷設部分の維持管理費が約 8 億円。
- ・ 改修費・設備更新費は 1,100 億円程度必要と試算されている（99 年以降当初 5 年間は、国が 2/3、J R 北海道が 1/3 の負担割合とされたが、十分な予算措置がなされず、現在も工事が行われている）。

⑤ 北海道新幹線の整備に伴う青函トンネルの新幹線と貨物列車の共同走行に係る J R 北海道、J R 貨物の諸経費に対する助成策

- ・ J R 貨物の青函トンネル用の機関車の新製費用等
- ・ 貨物列車の安全性確保のための技術開発や設備投資に係る費用（トレイン・オン・トレインの開発、投資等）

- ・ 青函トンネル用機関車の開発・導入費用は約 200 億円程度とみられる。
- ・ 貨物列車の安全性確保のための技術開発や設備投資に係る費用（トレイン・オン・トレインの開発、投資等）は約 150 億と想定される。

6. 鉄道貨物へのモーダルシフト推進のための支援策

① 貨物輸送のインフラ経費は公共が支援すべきとの考え方に基づく、J R 旅客会社に支払う線路使用料を公共で負担する等の助成策の創設

J R 貨物の線路使用料は 2009 年度で約 171 億円となっている。

② 鉄道貨物輸送の輸送力増強や機能強化に向けたインフラ整備のための助成の拡充
輸送隘路でのバイパス線建設、駅改良、大型コンテナ輸送が可能となるトンネル拡幅等

- ・ 旅客輸送のニーズから列車密度の高くなっている、いわゆる隘路区間において、貨物専用線新設の効果は非常に大きい、多額の資金が必要となる。なお、大動脈である東海道線においては有識者らを中心に「物流新幹線構想」が検討されている。
 - ・ 現在、「E & S * 駅」の整備が徐々に拡大されている。貨物列車の速達化、利用促進につながるとともに異常時対策にもつながることから、いっそう拡充すべきである。
 - ・ 鉄道コンテナは 12 フィートの小型が中心で、海上コンテナは大型化（40 フィート超）している。わが国の鉄道貨物輸送では、こうした大型の海上コンテナ輸送に対応する設備が不十分であり、輸送が大幅に制約されているのが実態である。この分野の輸送量の拡大は、鉄道貨物輸送の役割発揮のために非常に有効である。そのために、荷役設備の整備、大型コンテナが通過できるトンネルの整備、大型コンテナ輸送に対応した貨車の開発などを進める必要がある。その整備財源については、社会的な効果を勘案し、国・公共による積極的な助成を求めたい。
- ※ E & S : 「Effective & Speedy」の略で、コンテナを本線上の列車から積卸しする、『着発線荷役』方式のこと。

7. 交通基本法案の概要について

平成 23 年 3 月 8 日

国土交通省

1. 背景

人口減少・少子高齢化の進展等、交通を取り巻く社会経済情勢が変化中、国民生活及び経済活動にとって不可欠な基盤である交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、交通に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体、事業者等の責務を明らかにするとともに、交通に関する施策の基本となる事項等について定める必要がある。

2. 概要

(1) 基本理念等

国民等の交通に対する基本的なニーズの充足、交通の機能の確保及び向上、交通による環境への負荷の低減、交通の適切な役割分担及び有機的かつ効率的な連携、連携等による施策の推進、交通の安全の確保といった交通に関する基本理念等を定めることとする。

(2) 責務

交通に関する施策について、その基本理念を定め、国、地方公共団体、交通関連事業者、交通施設管理者及び国民の責務を明らかにすることとする。

(3) 基本的施策

国及び地方公共団体が講ずる交通に関する基本的施策について定めることとする。

(4) 交通基本計画の策定

交通に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府は、交通基本計画を策定することとする。

(5) 年次報告

交通の動向及び政府が交通に関して講じた施策について、毎年国会に報告を行うこととする。

8. 整備新幹線の取り扱いについて

整備新幹線とは、「全国新幹線鉄道整備法(1970年)」で整備計画が定められた5新幹線を指す。2000年12月に「政府・与党整備新幹線検討委員会」で「政府与党申合せ」がまとめられ、新規着工区間として北陸新幹線(長野～富山)や九州新幹線(博多～新八代)のフル規格整備などが決定された。この中では「新たな区間の着工」について、「JRの同意、並行在来線の経営分離についての沿線地方公共団体の同意の取付等基本条件が整えられていることを確認した上で行う」ことが確認されている。これにより2001年度からは、既着工区間と併せて3線(東北・北陸・九州)6区間で整備が進められ、2002年12月に東北新幹線の盛岡～八戸間が、2004年3月には九州新幹線の新八代～鹿児島中央間が開業した。2010年12月4日には東北新幹線が新青森まで開通し、2011年3月12日には九州新幹線が博多～鹿児島中央間で全線開通した。

(1) 既設新幹線と整備新幹線の財産、経営方式の違い

新幹線には、財産の帰属や運営方式の面からみて、①JR本州三社が1991年に購入し保有する線区(東海道、山陽、東北(東京～盛岡)、上越)と、②上下分離方式による上述の財源スキームに基づき建設された整備新幹線の線区(東北(盛岡～八戸)、北陸(高崎～長野))の二種類がある。①はJR各社の財産であるが、②は国(鉄道建設・運輸施設整備支援機構、以下「鉄道・運輸機構」という)が保有する財産であり、JRが貸付

料を支払い借り受けている点で大きな違いがある。

そして、1996 年 12 月の「政府与党合意」における整備新幹線建設費の J R の負担は、「受益の範囲を限度とした貸付料等によるものとする」と明記され、貸付料の内容は、「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法施行令」で、「当該新幹線営業主体である鉄道事業者の受益の程度を勘案し、当該新幹線営業主体である鉄道事業者が毎事業年度支払うべき額」などと規定されている。建設費の負担は、営業主体となる J R の貸付料に限定されていることは明らかである。

(2) 整備新幹線の建設財源について

整備新幹線の建設費については、1996 年 12 月の「政府与党合意」で、国（91 年に J R 本州三社（東日本・東海・西日本）が新幹線を買収した際の譲渡収入分の一部を含む）、地方公共団体、および J R による負担のスキームが決まり、「J R は受益の範囲を限度とした貸付料等による」とされた。これに基づき、東北新幹線（八戸～新青森）などの着工区間は、現在、① J R 本州三社が支払っている既設新幹線譲渡収入の一部（2011 年度予算：724 億円）と、②国（一般財源、同 706 億円など）、③地方公共団体の負担で建設されている。なお、2011 年度の推進事業費は 2,950 億円（前年比△588 億円）である。

なお、①の財源は「3 号債務」（1.1 兆円）といい、J R 本州三社が新幹線価格に上乗せして支払ったものである。毎年 724 億円ずつ 60 年間、利子を含めると総額 4 兆円以上を J R 本州三社が支払うこととされ、2017 年度上期まで新幹線整備に充てることとなっている。

[整備新幹線事業費線別配分（2011 年度）] 単位：億円

北海道新幹線	新青森～新函館	880
東北新幹線	八戸～新青森	40
北陸新幹線	長野～金沢（白山総合車両基地）	1,780
九州新幹線	博多～新八代（鹿児島ルート）	60
	武雄温泉～諫早（長崎ルート）	100
留保分		90
合 計		2,950

(3) 新規着工区間の建設財源の見通し（政府与党案）

整備新幹線は、現在、北海道新幹線（新青森～函館）・北陸新幹線（富山～石動、および金沢以西）・九州新幹線（武雄温泉～諫早）で工事が進んでいる。

政府与党案では、新規着工区間の財源には、着工区間が完成した後の 2013 年度から 2017 年度上期までの J R 本州三社の既設新幹線譲渡収入の将来分（「3 号債務」、約 3,300 億

円)を担保とする借金を充当する計画により、2011年度は国の負担として537億円の前倒し分が計上され、「政府与党申合せ(2対1の割合)」により、地方公共団体が、その半額にあたる268億円を負担することとなっている。

新規着工区間の総工費は1兆1,600億円と見込まれるが、2013～2017年度上期に、前項(2)の①～③(「3号債務」、国、地方)のスキームで確保できる金額は約1兆円である。不足分は工事費の圧縮で対応することとし、合わせて、JRの負担拡大も検討されてきた。

[整備新幹線の建設費の財源スキーム](2011年度)

【事業費：2,950億円】

公共事業関係費 706億円	既設新幹線譲渡収入等 1,261億円	地方公共団体 983億円
国 1,967億円		地方公共団体 983億円

← 2 → ← 1 →

注1. 地方公共団体は、公共事業関係費と既設新幹線譲渡収入等の合計額の2分の1を負担(所要の地方交付税措置を講ずる。)

注2. 既設新幹線譲渡収入とは、1991年10月にJR東日本、東海、西日本に既に建設された新幹線鉄道施設(東海道、山陽、東北及び上越新幹線)を譲渡した際の代金の一部であり、2017年度上期まで、整備新幹線建設財源に充当することとしている。

なお、2013年度以降の既設新幹線譲渡収入の前倒し活用分を含む。

(参考) 地方負担分について

- ・ 地方負担分の90%までは起債が認められている。この地方債の2分の1(地方負担分45%)には、償還時に地方交付税措置がある。
- ・ 地方の実質負担割合：18%

国 2/3		地方 1/3		
公共事業関係費	既設新幹線譲渡収入	地方債		一般財源 地方分の 10%
		交付税措置あり 地方分の 45%	交付税措置なし 地方分の 45%	

地方の実質負担(全体の18%)

← →

[整備新幹線問題調整会議の設置]

一昨年 of 政権交代を受け、政府は未着工区間工事に入る条件の見直しなどを協議する「整備新幹線問題検討会議」を1月28日に開催した。この中で、従来の方針を踏襲する形で、①安定財源の確保②収支採算性③投資効果④JRの同意⑤並行在来線の経営分離への沿線自治体の同意の5項目を決定。本年度予算で、新規区間の建設費に充当できる保留分として90億円を計上した。同会議はこれ以降、JR各社や関係自治体からのヒアリングなどを進めている。

当面の整備新幹線の整備方針

平成21年12月24日
整備新幹線問題検討委員会

1. 建設中の区間について

(1) 予定どおりの完成・開業を目指して着実に整備を進める。

(2) 建設物価の上昇等を原因として建設中の区間の工事費が増額したことを踏まえ、(独)鉄道・運輸機構の入札・契約手続きの改善により、整備新幹線の工事費の縮減に努めつつ、未着工区間の建設財源に優先して、工事費増額分の不足財源を確保する。

2. 未着工の区間について

(1) 早期に着工すべき区間を決定する。このため、整備新幹線問題検討会議等において、次の事項について検討を進める。

① 当該区間について、費用対効果(CO2削減効果を含む)、沿線自治体の取組み等により整備の意義を十分に検証し、着工の優先順位付けを検討する。

② 開業済区間の貸付料、今後開業する区間の貸付料、既設新幹線譲渡収入のさらなる活用、公共事業関係費等を含め、幅広い視点から安定的な財源確保の方策を検討する。その際、PPP(パブリック・プライベート・パートナーシップ)等による民間資金の活用についても検討を行う。

(2) その上で、以下の着工に当たっての基本的な条件を確認した上で、着工するものとする。

① 安定的な財源見通しの確保

② 収支採算性

③ 投資効果

④ 営業主体としてのJRの同意

⑤ 並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意



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

電話 (NTT) 03-3270-4590 (JR) 057-7848

Eメール: honbu@jrtu.jtuc-rengo.jp

ホームページ: <http://homepage1.nifty.com/JR-RENGO>