JR三島会社・JR貨物の 経営安定化に向けて

一 中長期視点に立脚した安定経営と成長への提言 一

JR連合

「JR三島会社・JR貨物経営安定化プロジェクト」

はじめに

JR連合は、日本経済の発展と地域の活性化に資する総合交通体系を構築するとともに、鉄道産業の明るい展望を創り出すべく、今後の鉄道のあり方を真摯に議論し、あるべき方向性を打ち出すことを目的として、産業政策を運動の重要な柱と位置付けて取り組んでいる。

一昨年4月にJRは発足25年を迎えた。この間、JRは地域住民の足として、地域経済の発展を支えるべく、安全性やサービスレベルの向上を図り、地域に根ざした鉄道を指向し、日々安全安定輸送を行ってきた。しかし、足元を見ると地方の過疎化や少子化・高齢化の進展、高速道路網を中心とした道路網の延伸によるモータリゼーションの加速や、都度の政治判断に左右され続けた高速道路通行料金割引等により、地方鉄道を中心として鉄道利用者全体は減少している。中でも、JR北海道、四国、九州のいわゆる「JR三島会社」やJR貨物は非常に厳しい経営を強いられている。各社は現在もなお未上場である。JR九州においては株式上場が視野に入ってきたが、国鉄改革の趣旨に則り、更なる経営の安定化が望まれるところ、総論としてその道筋はいまだ立っていない。

このような中、JR連合では、中長期的視点に立った「JR三島会社・JR貨物経営安定化プロジェクト」を設置させ、民主党小川淳也衆議院議員、神戸大学正司健一副学長、さらには関係単組の政策担当者及びJR連合事務局により、平成24年11月から議論を展開してきた。当プロジェクトに与えられた使命は、JR三島会社(JR北海道、JR四国、JR九州)ならびにJR貨物の将来に亘る経営安定化に資する具体的な方策について、幅広い見地から検討を行うことであり、JR三島会社・JR貨物の経営安定化にむけて、直面する課題の把握や経営の安定化に向けての方策、更には目指すべき鉄道ネットワークの将来像などについて、この間会合を重ねながら幅広く検討を行い、今次提言を取りまとめた。

今後、本提言の実現に向けて、関係主体がそれぞれ取り組みを強化していくことを強く 求めるものであり、そのためにも J R連合が先頭に立って、その役割を一層発揮すること を要請する。

目 次

1. PTの目的ならびに活動経過····································	3
(1) 同PTの目的 ······	3
(2) 課題認識	3
(3) 取り組みにあたっての観点	4
(4) プロジェクトの活動経過	4
2. JR三島会社・JR貨物を取り巻く環境····································	5
(1) 取り巻く状況と見通し	
(2) 発足以降の各社の推移	
(3) 公的部門からの各種助成措置	
(4) 利益剰余金を活用した支援策と経営自立計画の策定	
(5) 各社における最近の経営動向及び特徴	
3. 提言にあたっての基本認識·······	15
(1) 提言の骨子	
(2)「経営自立計画」の取り扱い	
(3) 経営実態を踏まえた政策誘導	
() / 1 <u>— — / / 1</u> — · 1 — · 2 · 1 — · 2 · 1 · 1 · 1 · 1 · 1 · 1 · 1 · 1 · 1	
4. 各社の経営安定に向けた「成長戦略シナリオ」	17
(1)「成長戦略シナリオ」の概略と構成·······	17
(2)「成長戦略シナリオ」を構成する要素の詳細	
5. 各社が展開する鉄道ネットワークのあり方	21
(1) 三島特例をはじめとする租税特別措置の位置付けと役割	
	21
(2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿	21
(2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿	
(2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿	22
(2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿	22 23
(2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿6. 経営安定基金の取り扱い7. JR九州の株式上場について	22 23 23
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 	22 23 23
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 	22 23 23 23
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化 	22 23 23 23 24
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化 (1) JR北海道及びJR四国の経営安定化 	22 23 23 23 24 24
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化 	22 23 23 23 24 24
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化 (1) JR北海道及びJR四国の経営安定化 (2) JR貨物の経営安定化 (2) JR貨物の経営安定化 	22 23 23 23 24 24 25
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化 (1) JR北海道及びJR四国の経営安定化 	22 23 23 23 24 24 25 25
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化 (1) JR北海道及びJR四国の経営安定化 (2) JR貨物の経営安定化 (2) JR貨物の経営安定化 (1) 財務動産経営安定化 9. 北海道新幹線開業に伴う課題への対応 (1) 課題認識 	22 23 23 23 24 24 25 25 25
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化 (1) JR北海道及びJR四国の経営安定化 (2) JR貨物の経営安定化 9. 北海道新幹線開業に伴う課題への対応 	22 23 23 23 24 24 25 25 25 26
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化 (1) JR北海道及びJR四国の経営安定化 (2) JR貨物の経営安定化 (2) JR貨物の経営安定化 (1) 課題認識 (1) 課題認識 (2) 青函共用区間における政府方針の概要(平成25年3月発表) 	22 23 23 23 24 24 25 25 25 26
 (2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿 6. 経営安定基金の取り扱い 7. JR九州の株式上場について (1) 基本的な考え方 (2) 具体的な取り扱い 8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化 (1) JR北海道及びJR四国の経営安定化 (2) JR貨物の経営安定化 (2) JR貨物の経営安定化 (1) 課題認識 (1) 課題認識 (2) 青函共用区間における政府方針の概要(平成25年3月発表) 	22 23 23 23 24 24 25 25 25 26 26

1. PTの目的ならびに活動経過

(1) 同PTの目的

この間 J R 三島会社及び J R 貨物は労使あげて経営努力を行い、地域に密着した鉄道を中心とする事業運営を展開してきた。

一方、従前から脆弱な経営基盤であった各社を取り巻く環境は発足当初に比べて厳しさを増し、環境の悪化は今後一層深刻化することが予想される。また、経営を下支えしている各種措置についても、金利動向の変動や、税制をはじめとする都度の政治判断等に左右されるという将来リスクを孕んでいる。

よって、同PTは「主要都市を連絡する中距離の幹線輸送並びに大都市圏及び地方主要都市圏における輸送その他の地域輸送の分野において果たすべき役割(国鉄改革法第6条)」「貨物鉄道事業における長距離の輸送及び大量の輸送の分野において果たすべき役割(同法第8条)」を将来に亘って全うすべく、中長期的な視点に立脚した経営のあり方や経営スキームの方向性、ないしは総合交通体系に基づいた政策誘導のあり方を幅広く議論検討し、実現可能性を念頭においた提言を行うことを目的とした。

(2) 課題認識

国鉄改革から27年が経過し、とりわけ経営が脆弱と目されていたJR三島会社及 びJR貨物は、労使をあげた様々な取り組みをはじめ、発足当初に設けられた経営安 定基金や租税特別措置といった各種措置により、地域に必要とされる鉄道、さらには 日本経済の根幹を支える物流インフラとして、それぞれ役割を果たしてきた。

しかし、三島エリアでは全国に先駆けて人口減少、過疎化・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極めて厳しい状況が続いている。貨物鉄道もかような道路網の整備に加え、第二種鉄道事業者としてJR旅客会社の線路を借り受けて走行する特殊性ゆえに様々な制約条件が課されるなど、経営環境は変わらず厳しい状況が続いている。

昨年来JR北海道で様々な事故や不祥事が多発し、大きな社会問題と化した。線路補修に関わる改ざんをはじめ、社員に起因する不祥事が後を絶たず、極めて憂慮すべき事態と受け止めているが、一方で、JR北海道が抱える構造的な課題、即ち、会社発足当初からほぼ全ての路線で旅客輸送量が減少しており、その結果生じた慢性的な資金不足により、安全に関わる資材調達さえも困難を来した面も指摘されている。発生事象に対しては、一義的には社員の意識改革や企業風土改革をはじめとしたあらゆる企業努力の範疇で対処すべきものではあるが、当問題に内包された構造的な課題は大なり小なりJR三島会社ならびにJR貨物が抱える共通の課題でもあり、そうした課題に手を付けずに放置すれば国民・利用者の安全・安心を損なう事象が生じかねない懸念を有する。

そうした課題認識に立って、JR三島会社及びJR貨物が今後も将来に亘って基幹インフラとしての使命を発揮し、安全、安心そして安定的な鉄道輸送を提供できるよう、各社が確固たる安定経営を確保するための方策、道筋を明確にすべく、答申策定を行うこととした。

(3) 取り組みにあたっての観点

プロジェクトの取り組みにあたっては以下の3点を重視した。

- ① 現下の状況や外部環境の変化等を踏まえた将来見通しに基づく議論の展開 人口減少や少子化の影響度及び進捗度、高速道路料金施策やその他交通政策など の外部環境変化等を十分に踏まえ、JR三島会社及びJR貨物が取り巻く将来像を できる限り想定し、それに基づいた議論を展開することとした。
- ② 短中期的視点と中長期視点による政策立案の策定

目下、JR三島会社及びJR貨物は、特例業務勘定の利益剰余金に基づく経営安定化債券や設備投資等を促す貸付等の各種支援策を受けるとともに、当該支援策を踏まえて経営自立に向けて取り組み段階中である。従って当該支援期間を短中期と位置づけ、その間における各種経営課題への対応ないしは必要な政策誘導のあり方等についてまずは議論を深めることとした。

そして、当該支援期間以降を中長期と位置付け、取り巻く将来予測等を踏まえつつ、中長期的な視点に立った鉄道の位置づけを含めた経営のあり方ないしは政策の方向性を検討した。併せて組合員にとって将来に希望の持てる成長戦略の検討も併せて行うこととした。

③ 労働組合員の視点に立った政策立案

現場組合員の視点に常に立った政策立案を志向することとした。即ちデータに基づいた地に足を付けた議論を大前提としつつ、現場の声を十二分に反映した労働組合らしい提言を展開することとした。

(4) プロジェクトの活動経過

この間、以下の通り7回に亘る会合を展開し、関係主体からのヒアリング等様々な 知見を得る取り組みを重ねてきた。

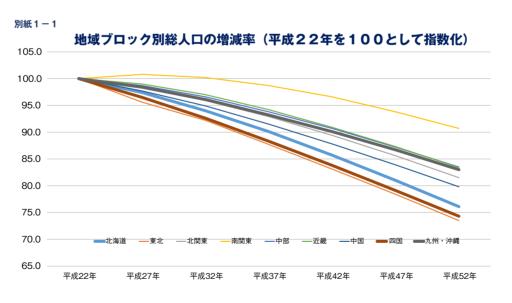
- ① 第1回会合(2012年11月2日)
 - ・プロジェクトの概要ならびに議論の方向性について共有化
 - ・鉄道局より経営支援策等の現状についてヒアリング
- ② 第2回会合(2013年3月1日)
 - IR各社から中長期に亘る経営計画についてヒアリングを実施
- ③ 第3回会合(2013年6月7日)
 - ・短中期及び中長期的課題に分けた議論展開
 - ・高速道路料金問題への緊急提言の検討

- ④ 第4回会合(2013年11月7日)
 - ・中長期的視点に立った政策誘導のあり方について議論
- ⑤ 第5回会合(2014年2月19日)
 - ・中長期的な経営安定にむけた方策の検討
- ⑥ 第6回会合(2014年5月14日)
 - ・最終答申書の検討
- (7) 第7回会合(2014年10月8日)
 - ・最終答申の議論、採択

2. JR三島会社・JR貨物を取り巻く環境

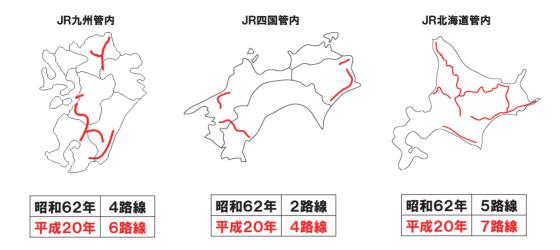
(1)取り巻く状況と見通し

日本の総人口は、2004年の約1億2,780万人をピークに減少局面に入り、我が国は本格的な人口減少社会を迎えている。諸外国にも例を見ない急速な少子高齢化が進む結果、2050年頃には総人口は1億人を下回り、総人口に占める高齢者(65歳以上)の割合も2010年には5人に1人程度であったものが、2025年には4人に1人程度にまで増加すると見込まれている。とりわけ地方部においては、人口減少が急激に進行しており、国立社会保障・人口問題研究所による人口動態推計によると特にJR三島会社が所管する北海道・四国・九州は、他地域と比してその減少率が著しい(【資料1-1】)。



それに伴い、北海道、四国、九州における鉄道利用者は特に地方部において減少傾向を示している。 JRが発足した昭和62年と比較しても、輸送密度が1日1kmあたり 2,000人未満しかご利用がない路線数は各エリアとも増加しており、その傾向に歯止めがかかっていない(【資料1-2】)。

北海道・四国・九州エリアにおける旅客輸送密度2000人/日未満の路線

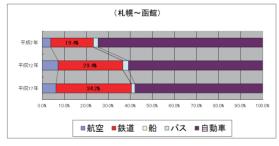


※国鉄時代末期においては、輸送密度1日1kmあたり2,000人未満の路線を廃止対象 路線として取り扱っていた。

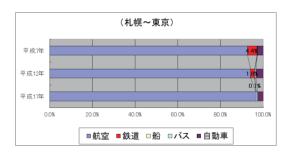
また、三島エリアにおいては対抗輸送機関との競争も一層激しさを増している。三島エリアにおける主要地点と東京間、及び主要 2 地点間移動の利用交通モード推移を見ると、東京 \sim 三島エリア間においては航空機が、各三島内移動については自動車(マイカー)が着実にシェアを伸ばしている(【資料 $1-3\sim5$ 】)。

別紙1-3

北海道エリアにおける輸送分担率推移

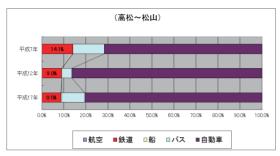




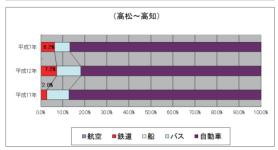


国土交通省全国幹線旅客純流動調査より作成

四国エリアにおける輸送分担率推移



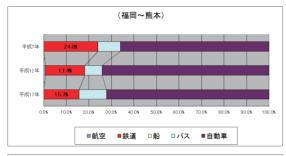


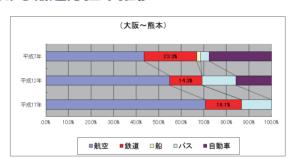


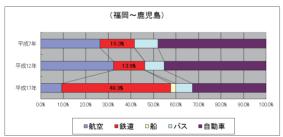
国土交通省全国幹線旅客純流動調査より作成

別紙1-5

九州エリアにおける輸送分担率推移







国土交通省全国幹線旅客純流動調査より作成

航空機については、三島エリアの至る所に空港が整備され、羽田発着便が増便されており、近年ではLCCの参入も拡大している。また空港アクセスも着実に整備されるなど、競争環境はますます厳しさを増している。

マイカー利用については、三島エリアとも他のエリアに比べて増加が著しい。国土 交通省が行った平成22年度都市交通調査(パーソントリップ調査)を見ても、全国 平均と比べて三島エリアにおけるマイカー利用率の高さは顕著である(【資料1 -6】)。

平日における自動車及び鉄道の利用率状況(都市別)

自動車利用率 (平日)	北海道 四国		九州	
30~40%			福岡	
40~50%	札幌 小樽	松山		
50~60%		高知	北九州 太宰府 熊本 鹿児島	
60~70%	千歳	今治 徳島 南国	臼杵	
70%以上			諫早 人吉	

鉄道利用率 (平日)	北海道	四国	九州
5%未満		松今徳南高	臼 椎本 棟 東 人 児 鹿
5~10%	千歳 小樽		北九州
10~15%			福岡 太宰府
15~20%			

全国平均45.7%

全国平均14.9%

当該エリアにおける高速道路網をはじめとした道路網の拡充がそうしたモータリゼーションの動きを助長していると言える。最近では都度の政治判断により高速道路料金が変動しているが、以前高速道路料金土日1,000円施策が展開された時は、三島エリアの鉄道都市間輸送に甚大な影響を及ぼした(【資料1-7】)。

別紙1-7

高速道路料金引き下げに関する鉄道への影響(運輸調査局調べ)

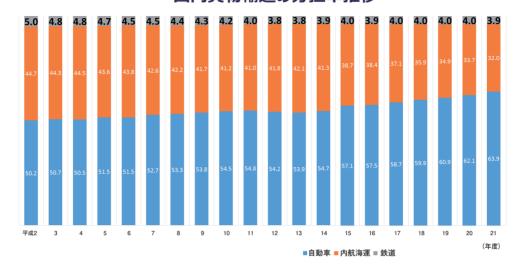
※2009年度の高速道路土日祝日上限1,000円施策における影響

会社名	区間	列車等	GW(4/24~5/6)対 前年比	夏季(7/17~8/18)対 前年比	
JR北海道	函館本線	札幌~岩見沢	93%	92%	
	室蘭本線	東室蘭~苫小牧	97%	92%	
JR四国	瀬戸大橋線	児島~多度津	89%	87%	
	予讃線	多度津~伊予三島	86%	86%	
	高徳線	高松~徳島	91%	85%	
JR九州	鹿児島線	大牟田~熊本	91%	92%	
	日豊線	小倉~行橋	93%	91%	

今後も高速道路網が三島エリアにおけるJR路線と並行して拡充される予定となっており、加えて税金を投入して高規格幹線道路の建設が進められ、料金を収受しない無料開放区間が地方部で拡がるなど、都市間輸送において楽観できない状況となっている。

次に、JR貨物は日本の鉄道貨物の大部分を担っているが、そもそも日本全体の物流における貨物鉄道のシェアは年々低下傾向にある(【資料1-8】)。

国内貨物輸送の分担率推移



政府が掲げる環境面に適合したモーダルシフト政策や慢性的なトラックドライバー不足などに、鉄道貨物にとって追い風となる要素はあるものの、日本の物流量全体が減少傾向にあることも踏まえると、今後はさらに厳しい状況になると言える。また、JR貨物は第二種鉄道事業者としてJR旅客会社の線路を借りて走行するといった構造上の制約があり、ダイヤ設定についてもJR旅客会社との調整が必要な上、近年特に大都市圏を中心に旅客列車本数が増加し、貨物列車を運行させるだけの時間的余裕がないなど、JR貨物にとっては極めて厳しい状況にある。さらにはJR貨物にとって大きな収入源となっている北海道~本州間における鉄道貨物輸送においては、再来年春の北海道新幹線開業に伴う青函トンネル共用使用がどのような影響を及ぼすか等といった制約も今後の企業運営上の大きな課題と言えよう。

※実際、国土交通省が5年毎に実施している物流センサスにおける3日間の物流動向 を調査した結果によれば、鉄道貨物のシェアは減少傾向が続き、営業用トラックが 着実にシェアを伸ばしている。

(2) 発足以降の各社の推移

JR発足27年が経過し、この間、地域の足としてその役割を全うし、地域の発展、ひいては日本経済の成長に寄与してきた。一方、JRを取り巻く環境は前述の通り、厳しさを増しており、とりわけJR三島会社(JR北海道、JR四国、JR九州)及び鉄道貨物輸送を担うJR貨物については、この間相当の経営努力を講じてきたものの、現在においても自力での安定経営が困難な状況が続いている。

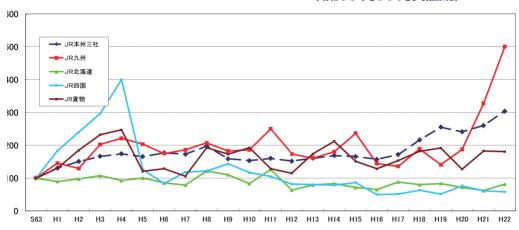
4社の鉄道運輸(貨物)収入の増減比較(【資料1-9】)では、JR九州につ

150 (昭和62年を100として指数化)
130 (昭和67年を100として指数化)
110 562 563 H6 H7 H8 H9 H10 H11 H12 H13 H14 H15 H16 H17 H18 H19 H20 H21 H22 H23 H24 画路館物

JR三島会社及びJR貨物の鉄道運輸(貨物)収入推移

ては九州新幹線開業により近年伸びを示しているが、その他エリアでは低落傾向を示している。各社とも安全投資を中心とする設備投資を積極的に展開してきており (【資料1-10】)、一方で様々な経営効率化施策として、駅の無人化やワンマン列

JR三島会社及びJR貨物の設備投資状況推移



(昭和63年を100として指数化)

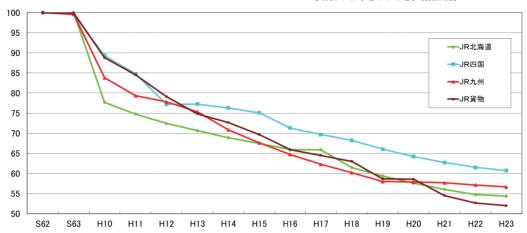
車の拡大等による経営合理化、コンテナ管理や収支管理へのIT活用などの抜本的効率化等の推進を図ってきた。このほか、各社はJR発足時と比較して4割程度の人員を削減するなど、大幅な経営改善を進めてきたのも事実である(【資料1-11】)。しかし、営業収入の減少を反映して、営業損益では極めて厳しい状況が続いている

(【資料1-12】)。その結果として、後述の経営安定基金による運用益や租税特別 措置等による経営の下支えが不可欠となっているのが実態である。

別紙1-11

JR三島会社及びJR貨物の社員数増減状況

(昭和62年を100として指数化)



別紙1-12



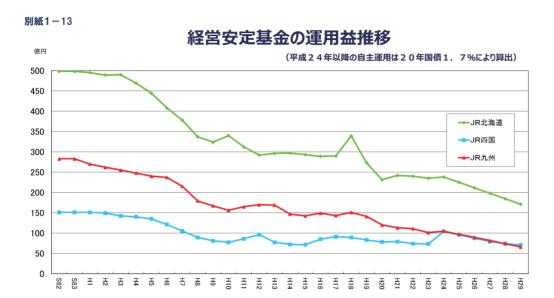


(3) 公的部門からの各種助成措置

① 経営安定基金

国鉄分割民営化の際、JR三島会社についてはその市場特性から営業損失が見込まれたため、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した上で、JR三島会社における経営の安定を図るため、営業収入の1%の経常利益を計上できるよう、経営安定基金が措置された(JR北海道は6,822億円、JR四国は2,082億円、JR九州は3,877億円)。運用益収入額については、事業範囲、今後の輸送需要見通し、要員規模、引き継ぐ資産の価格等の前提条件から算出した昭和62年度の収支見通しが収入の概ね1%程度の利益を出すために必要な額を設定したものである。その運用利回りは当時の10年国債の過去10年平均金利である7.3%から割り出されて設定された。さらに、平成9年度から平成23年度までは、経営安定基金の一部を鉄道・運輸機構が一定の優遇金利で借り入れを行うことにより、運用益の確保を図った(平成9年~平成13年度は4.99%、平成14年度~平成23年度は3.73%)。この

間、当該安定基金運用益がJR三島会社の経営を下支えしてきたが、基金の自主運用が徐々に増加し、近年の低金利により、年々運用益が減少している(【資料1-13】)。



② アボイダブルコストルール

JR貨物に対しては経営上の負荷を低減するため、線路使用料に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、枕木等の修繕費について、走行量に応じ案分して支払われており、車両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(【資料1-14】)。

別紙1-14

アボイダブルコストルールについて

- ·JR貨物は、線路等の鉄道施設を保有せず、他社(JR旅客会社)の施設上を 線路使用料を払って運行する鉄道事業者。
- ・国鉄改革以降、線路使用料は、貨物列車運行による上乗せ経費相当分のみを JR旅客会社へ支払うルール(アボイダブルコスト(回避可能経費)ルール※)。



「アボイダブルコストルール」とは・・・

JR貨物が旅客会社の線路上を走行して貨物輸送を行う場合に、JR貨物が当該線路を使用することにより、旅客会社に追加的に発生すると認められる経費に相当する額。具体的には、貨物列車が走行することによって破損・摩耗が進むレール、枕木等の修繕費について走行量に応じて支払われる。

なお、整備新幹線延伸に伴い、いわゆる並行在来線が順次第三セクター化しているが、当該並行在来線においても現在 J R 貨物は走行している。その際に J R 貨物が第 三セクター会社に支払う線路使用料についても当該アボイダブルコストルールが適用 されているが、一方で各並行在来線は極めて厳しい財務状況であるため、政府は貨物調整金制度としてアボイダブルコストルールを適用した線路使用料割引分の補填を各第三セクター会社に措置しており、その際にはJRからの譲渡にかかる資本費についても必要経費として算定するなど、第三セクター会社の経営体力を勘案し上述のJRに適用するルールを上回る仕組みを付加している。

③ 租税特別措置

JR三島会社及びJR貨物に対しては様々な租税特別措置が施されている。まず、JR三島会社に対し、各エリアの鉄道ネットワークを維持するという政策目的のもと、いわゆる三島特例が措置されている。これは、三島会社が所有する一定の固定資産にかかる課税標準の特例として、固定資産税を課税標準の1/2減免するというものである。次に当初は全JR会社に適用してきた、国鉄からJRへの移行に際しての激変緩和措置としての承継特例である。これは、JR各社が国鉄から承継した固定資産について、課税標準の1/2を減免するというものであった。承継特例については既にJR本州 3社は適用外となっており、軽減税率についても平成14年度からは2/5減免と軽減率が減少している。

また、JR貨物に対しては、鉄道貨物輸送の効率化のために取得した機関車・コンテナ貨車の固定資産税を減免する新車特例、土地譲渡益の80%で買換資産を圧縮記帳できる買換特例といった各種税制優遇が措置されている。

さらに、記述の通り三島会社に対しては経営安定基金が措置されているため、その 分資本が過大となっているため、本来的な性格を有していない資本準備金について、 事業税の資本割の課税標準から控除するという、外形標準課税の特例を受けている。

(4) 利益剰余金を活用した支援策と経営自立計画の策定

① 経緯

平成22年春、政府は「事業仕分け」において、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構(以下「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、との結論を示した。その後改めて政府内で議論が展開され、同年12月に、利益剰余金の取り扱いについて、政府は1.2兆円を国庫返納したうえで、次年度以降、JR三島・貨物会社に対し最長20年間、無利子貸付を含めた約6,000億円の支援を行うことを決定、平成23年に法改正が行われた。

② 支援策の概要

上述に基づき、JR三島会社・JR貨物は、平成23年度から利益剰余金を活用した 支援措置が講じられることとなった。実施されている支援措置は次の通りである。

i) JR北海道及びJR四国の経営の安定化を図るため、機構は、平成23年度に、JR 北海道(2,200億円)及びJR四国(1,400億円)に対し無利子貸付(20年据置後一括 償還)を行うとともに、JR北海道及びJR四国を引受先として、運用益の安定的な 確保のため、特別の20年債を発行。

- ii) JR三島会社及びJR貨物の設備投資を支援するため、平成23年度から、機構は 以下の措置を実施。
 - a) I R北海道(10年間で600億円分)は1/2助成、1/2無利子貸付
 - b) I R四国(10年間で400億円分)は1/2助成、1/2無利子貸付
 - c) I R九州(5年間で500億円分)は無利子貸付
 - d) IR貨物 (7年間で700億円分) は無利子貸付
 - e) JR貨物の青函トンネル用機関車等(上限190億円)は1/2助成、1/2無利 子貸付

※無利子貸付については全て10年据え置き後10年均等償還

③ 「経営自立計画」の策定

支援措置が講じられることとなった4社は、今後の増収ならびに費用削減方策、設備投資計画等を盛り込んだ「経営自立計画」を策定し、社内に設置した第三者委員会において当該計画の達成状況の確認を受けながら、その計画の到達を目指すこととなった。なお、当該計画終了年度は、JR九州については平成28年度末、JR貨物については平成30年度末、JR北海道ならびにJR四国については平成32年度末となっている。

(5) 各社における最近の経営動向及び特徴

① JR北海道

昨年の一連の事故等に伴う特急の運休、減便などにより、鉄道運輸収入は大きく落ち込んでおり、昨年度決算においては過去2番目に低い収入となっている。その一方で北海道新幹線工事関連の売り上げが大きく伸びたほか、小売業や不動産賃貸業などの増収に加え、経営安定基金運用益の大幅な増加により、連結決算では、売上高、経常利益、当期純利益ともに連結発表以来過去最高となっている。

なお、再来年春に北海道新幹線開業を控え、会社内に準備室を設け、準備にあたっている。

② J R 四国

2013年度の鉄道運輸収入は、イベント開催や消費増税前の駆け込み需要等により 0.8%増となり、2期連続で増収となった。ホテル業、建設業なども好調に推移した ほか、経営安定基金運用益の増加や機構の利益剰余金を活用した支援策により当期純利益ベースで2期ぶりに黒字を確保した。

本年7月から新たな観光列車(伊予灘ものがたり)を投入するなど、観光需要喚起、地域活性化も含めた取り組みを展開している。

③ JR九州

2013年度決算については、鉄道事業、建設業、マンション販売、「JR博多シティ」の売り上げなどが好調に推移し、売上高、経常利益とも過去最高となった。また、経営安定基金運用益も大幅に増加し、当期純利益も大幅な増益となっている。

現在、グループ中期経営計画「つくる2016」を発表し、あるべき姿を提示している。その中で、上場会社に相応しい経営基盤を構築するために、上場のための諸条件の整備を図るとしている。

④ IR貨物

景気回復や円安、消費増税前の駆け込み需要などで、2013年度のコンテナ輸送量は4.9%増と3期ぶりに増収となり、人件費の減少などにより、営業利益、経常利益、当期純利益とも大幅な増益となった。また、機構の利益剰余金を活用した支援策により、期末の有利子債務は1,265億円と昨年比で130億円縮減されている。

3. 提言にあたっての基本認識

(1) 提言の骨子

提言にあたっての前提となるのは各社におけるなお一層の経営努力である。経営努力とは、安全最優先の事業運営はもとより、さらなる収益力の強化、効率的経営の推進といった、安定経営に繋がる様々な取り組みを指す。そうした経営努力を行ってもなお経営の安定化が困難である範疇において、各社の経営自主性を尊重しながら安定経営を可能とする環境へと政策誘導を求めることとした。

一方で、最終的には政策誘導に頼らない確固たる企業運営を展開すべく、各社における経営安定に至るまでのプロセスを「成長戦略シナリオ」と位置づけ、「安全確立のためのインフラ基盤強化」→「利便性向上、地域との共生」→「収益基盤の強化」に繋がる好循環シナリオを描いた。つまり、それぞれが密接に関わり合いながら循環し、循環スパイラルを繰り返し続けることで、確固たる経営安定化を図っていくというものである。しかし、その循環には駆動力が必要である。そこで、現下ないしは将来における各社の経営体力を十分勘案し、循環をなす駆動力を各社が有しているかを十分見極めつつ、各社の状況に応じた必要な駆動力を措置することこそ公的セクターによる役割(=政策誘導)であるとした。なお、その際の政策誘導は、単なる事業者支援という矮小化した形態ではなく、利用者視点に沿った方策、即ち、国民・利用者の安全・安心を確保するためにも、インフラ基盤の強化に資する国の役割を明記した。なお、ここで言う「インフラ基盤」とは、トンネルや鉄橋に代表されるいわゆる鉄道構造物や車両はもとより、通信ネットワークをはじめとする鉄道運営に必要な様々なシステム、さらにはそうした基盤整備に必要となる人材などといった、いわばハード・ソフト両面を包括した概念である。

一方で、各社が展開している鉄道ネットワークの維持については、とりわけ、地域におけるあるべき公共交通は当該地域が主体性を持って判断していくべきとの交通政策基本法ないしは改正地域公共交通活性化再生法の趣旨に基づき、これまでほぼ一貫して国が主体的に行ってきた政策誘導(租税特別措置等)とともに、より沿線自治体

が積極的に関与する政策アプローチの創設を謳った。

その上で、上述の基本的視点に基づき、現下措置されている経営安定基金や各種租税 特別措置等についても、その本来有する政策目的等を踏まえた措置の必要性等について 提言を行うこととし、併せて各社に関わる個別政策課題についても論じることとした。

(2) 「経営自立計画」の取り扱い

前述の通り、政府は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による利益剰余金を活用し、平成23年度から三島・貨物会社に対し支援措置を講じたが、その際JR4社は「経営自立計画」を策定した。各社は現在、「経営自立計画」に盛り込んだ計画の達成を念頭に置いた経営を展開しているが、中には既に当該計画との乖離が生じている状況も顕在化しはじめている。例えばJR北海道については、件の事故・不祥事により、支援措置の前倒し活用を行った結果、全体計画に大幅な変更が必要な事態となっている。

基本的には、今後取り巻く経営環境の激変がない限りにおいて、当該計画について着実な履行に鋭意努めなければならないのは言うまでもない。特に当初計画の見込みの甘さや単純に収入が予想を下回るといった、概ね企業側に要因が認められる場合はここで言う「経営環境の激変」と捉えることは困難である。しかし、その一方で現実を踏まえた計画でなければ計画自体が画餅となる。即ち、計画遂行に際し過度な負荷が各社に様々な歪みを生じさせ、無理な業務執行が安全輸送はもとより、業務運営に重大な支障を及ぼしかねない。重要なのは支援措置を活用して経営を安定軌道に乗せるという計画目的を確実に達成することであって、当初想定の下に作成された計画文書中の数値を達成することが目的ではない。そうした観点に立ち、当該計画の進捗を適宜把握するべく各社毎に設置されている第三者委員会が機能を発揮することが重要である。足元の状況を十分踏まえた第三者委員会での議論、そして独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構との調整を各社が適宜図っていくことが大切である。

(3) 経営実態を踏まえた政策誘導

政府などでは従前「三島貨物」という括りで様々な政策判断を行ってきたが、中長期的視点に立てば、株式上場を間近の目標として据えているJR九州とその他会社(JR北海道、JR四国、JR貨物)を今後も同列で論じることは現実的ではない。つまり、JR九州については従前の取り組みに加え平成23年度からの政府による上述支援措置を講じること等により株式上場しうる経営環境が整いつつある一方で、JR北海道、JR四国、JR貨物については依然として取り巻く環境は厳しく、経営安定化を視野に入れたより一層の政策誘導が必要と認識する。

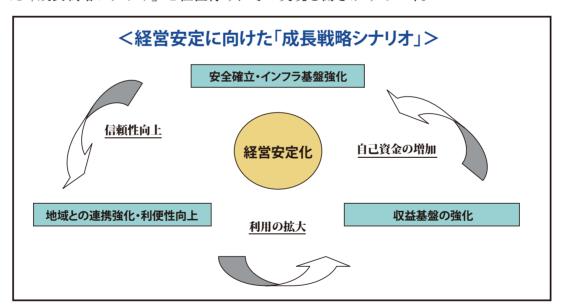
従って、「経営自立計画」終了以降の中長期的観点においては、これまでと同様の括り方に依らず、各社の経営状況等を十分踏まえた、経営安定化に向けた政策誘導を講じる必要がある。

4. 各社の経営安定に向けた「成長戦略シナリオ」

(1) 「成長戦略シナリオ」の概略と構成

JR三島会社及びJR貨物は、今後も将来に亘り基幹インフラとしての使命を発揮し、安全、安心そして安定的な鉄道輸送、ないしは日本の物流を支える鉄道貨物輸送を利用者・ユーザーに提供していく使命を帯びている。そのためには永続的にそうした使命を遂行できるための経営の安定化が必要不可欠である。

経営が安定するためには、第一に、安心・安全な輸送を遂行しうる強固なインフラ基盤をまずは維持し続けること、第二に、地域との一層の連携強化を図り、以て住民・利用者にとって利便性を向上させること、そして第三に、収益基盤の更なる強化を図ること、以上3つの観点が重要である。そして、3つの観点それぞれが密接に関わり合いながら循環し、その循環を繰り返すことで、確固たる経営安定化を図ることが肝要である。即ち、強固なインフラ基盤に基づく安心・安全な輸送がお客様・地域住民のさらなる信頼を得、さらに地域と密接に関わることで利用者のニーズを掘り起こし、収益の拡大に繋げ、収益基盤の一層の強化を図る。そうした取り組みの中で得た原資をインフラ基盤の一層の強化に充当する。その過程により経営の安定化を導き、更なる安全投資を誘発するという上昇スパイラルである。これを経営安定に向けた「成長戦略シナリオ」と位置付け、その実現を働きかけていく。



経営体力のある事業者であれば、こうしたプロセスないし循環は自社において取り組むことが可能である。一方、JR三島会社及びJR貨物においては、経営体力の差こそあれ、総じてこうした循環を駆動させるための資源に乏しい。従って、初期段階における駆動に必要な政策誘導については公的セクターが行うべきであり、そのために、安定経営の基礎的要件とも言える、安全確立のためのインフラ基盤強化を対象として取り扱うことが妥当である。なお、繰り返しになるが、ここで言う「インフラ基盤」とは、トンネルや鉄橋に代表されるいわゆる鉄道構造物や車両はもとより、通信

ネットワークをはじめとする鉄道運営に必要な様々なシステム、さらにはそうした基 盤整備に必要となる人材などといった、いわばハード・ソフト両面を包括した概念で ある。

(2) 「成長戦略シナリオ」を構成する要素の詳細

① 安全確立のためのインフラ基盤強化

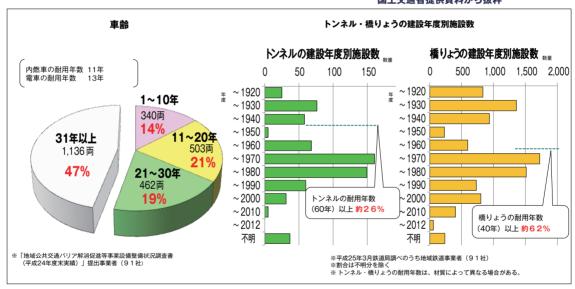
安全は人・モノから織りなされるインフラ基盤の盤石さから創られる。鉄道にとって安全は最も優先されるべき重要課題であって、社員に対する安全教育の展開はもとより、JRではこの間、積極的に安全投資を推し進めてきた結果、各種指標を見ても安全の精度は発足当初に比べて格段に改善してきたといえる。

しかし、鉄道構造物は今後さらなる老朽化に直面し、老朽対策に多大な経営資源を 投下せざるを得ない状況が想定されている(【別紙2】)。

別紙2

鉄道構造物の老朽化について





とりわけ、国鉄時代に敷設したトンネルや鉄橋といった鉄道構造物が軒並み老朽化し、大規模修繕といった処方に莫大な資金が必要となる。また、そうした老朽対策には相応の技術力を必要とするため、技術保持には継続して優秀な人材を確保・育成していかなければならない。 J R をはじめ、日本の鉄道は概して事業者が施設を保有しているため、構造物の維持については事業者が処置を講じることが基本ではある。しかし、経営体力の脆弱な事業者にとっては全ての施設において過大な投資となりかねず、結果として安全面において支障をきたしかねない。また、経営体力の多寡により安全対策の差が生じ、結果として「安全レベルの格差」が拡大する懸念もある。

そもそも、日本においては、概ね、経営に係る経費は経営に伴う収入をもって充て なければならないとする「独立採算制の原則」が適用されているが、海外に目を向け ると、アメリカやイギリス、ドイツなどでは、鉱油税やガソリン税など自動車利用者 が負担した税金を財源に、路面電車・LRTなどの公共交通の建設、整備、運営の補 助が行われている。例えば、ドイツの場合、鉱油税が公共交通整備の財源として使わ れているが、1960年代の都市交通に関する政策転換がその起源として認められる。 1964年、ドイツでは「自治体の交通状況を改善する方策」という報告書が出された。 この報告書は、「全市民の生活に必要な交通の可能性を提供するには、自動車を公共 交通・歩行者・自転車より優先させてはならない」とし、「交通状況を改善するため に各種の具体的提案を行っており、なかでも公共交通機関の任務を重視する」として いる。また、同報告書は公共交通機関の整備について、財源を自治体が負担するのは 困難であるとして、鉱油税を原資に自治体財政への支援を提案した。1971年、「自治 体交通財政援助法」が制定され、連邦政府から各州に、道路や公共交通機関の整備費 のため、鉱油税から補助金が支給されることが法定化された。以後、この法律がドイ ツの公共交通を支えることとなった。自治体交通財政援助法は1992年以降、州の自主 性を重視する政策に転換され、補助総額の80%は州で配分できるようになった。助成 対象は使途がLRT建設、路面電車、地下鉄の整備などに限定されている。公共交通 の維持は社会的使命であり、ガソリン税、道路諸税を諸外国のように公共交通に対す る建設・整備費補助として活用することで、高齢化や環境問題に直面する我が国にお いても有効な方策となると考えられる(【別紙3】)。

別紙3 各国における公共交通に関する制度

	日本	フランス	ドイツ	イギリス	アメリカ	韓国
交通の基本的 施策に関する法 律	交通政策基本 法(2014)	交通基本法 (1982)	なし	なし	なし	なし
地域公共交通 に関わる法律	地域公共交通 活性化再生法 (2007)	国内交通基本 法(1982)	近距離交通地 域化法(1996)	交通法(2000)	都市公共交通 法(1964)	利用促進法 (2005)
公共交通に対す る特別財源(中 央政府)	なし	なし	エネルギー税	鉱油税	ガソリン税	交通税
公共交通に対す る特別財源(地 方行政)	なし	交通税の一部でインフラ整備	エネルギー税の 一部を州の財源 に委譲	鉱油税の一部を 州に配分し、公 共交通に使用	ガソリン税の一 部を州に配分し、 公共交通に使 用	交通誘発負担 金

いずれにせよ、更新・保守に多大な費用を要する老朽化対策については、国民の安全・安心を確立する上での重要な課題であり、経営体力に応じた公的セクターの関与が必要である。確かに、一部地方鉄道に対しては国による支援スキームが設定されているが、より事業者全体を俯瞰しつつ、経営体力に応じた形態を考慮すべきである。

② 地域との連携強化・利便性向上の取り組み

鉄道は沿線との連携のもとで成り立つ事業である。沿線住民のご理解、信頼を得、 利便性を確保し、利用頂く。その過程によって沿線自治体も恩恵を浴する。現に、鉄 道は沿線における経済・生活・文化圏の形成や交流人口の拡大、観光振興等、地域に 様々な経済・社会的便益をもたらし、地域とともに発展してきた。

鉄道が持続的に発展していくためには、地域に親しみのある鉄道となるべく、鉄道 事業者と利用者、地域住民との間の連携を密にし、鉄道が果たす役割についてより一 層協働関係を作っていくことが必要である。即ち、安心・安全の輸送提供を通じて得 た信頼を基礎とし、より地域密着の経営を指向することが地域から更なる信頼を獲得 し、以て利用者の増大に繋げることが可能となる。このような意味でも沿線自治体と の連携は今後ますます重要になってくる。

これまでJRは地域密着をその理念に掲げつつも、地域とのコミュニケーションを十分取ってきたかというと疑問が残る。ここに来て各社が地域密着型経営を指向しはじめるなどの兆しが出てきたが、この動きをさらに加速させることが肝要である。とりわけ地域の衰退が顕著な三島エリアにおいてはなおのことである。元気な街づくりとJRをはじめとした公共交通とは利害が一致するものであり、三島エリアにおいては、他地域に先駆けて更なる地域との共生に取り組むべきである。

その一方で、鉄道をはじめとした交通ネットワークについては、都市や地域における交通のあり方の上に成り立つものであり、事業者だけに委ねるべき性質のものではない。どのような交通のあり方が求められているか、その中で鉄道が如何なる役割を果たすべきかとの視点を持って、自治体と連携を深めながら、取組みを進捗させていくことが必要である。

③ 収益基盤の強化に向けての取り組み

当然ながら効率的経営に基づく経費の節減は必要であるが、そもそも車両の更新・メンテナンス、軌道をはじめとした鉄道構造物の維持修繕、人件費、動力費等、鉄道の運営には相応の固定的経費を要する。従って、キャッシュフローの確保、即ち安定した収益基盤が事業運営には必要不可欠であって、そのためには、鉄道運輸収入の増加と安定確保が重要である。安定した収益基盤が強固なインフラを形成する原資となり、新たな投資を通じて更なる事業を展開する源となる。

JR三島会社及びJR貨物は鉄道運輸収入の拡大に向け様々な取り組みがなされている。こうした取り組みは今後も継続していかなければならない。地域に愛され、信頼され、その結果として利用頂くという、極めて単純であるが、この循環を愚直に遂行することがなんといっても肝要である。昨今のJR北海道における事故・不祥事で、北海道民の信頼を失い、結果として鉄道利用者の減少を招いてしまったことはこの点で非常に残念であり、真摯に反省しなければならない。定常的にご利用頂く沿線住民との信頼関係は絶対に維持し続けなければならない。

一方で、沿線人口の減少に直面している三島エリアにおいては、収入の増加に限界があるのも事実である。各社は鉄道を軸としつつ、様々な事業を展開し、収益の柱を拡大しているし、整備新幹線の拡充に伴い新たな収益を確保しているケースもある。 一方で、単なる収益拡大=売上高ベースの拡大という拡張路線だけが好循環を生み出すものではない。重要なのは、より強固な収益基盤を将来に亘り構築できるかであ る。いずれにせよ、将来的には収益基盤の強化を通じて、政策誘導に頼らずとも安定 経営が可能となる事業体の形成を図っていく必要がある。

5. 各社が展開する鉄道ネットワークのあり方

前述した通り、JR三島会社が展開する鉄道については、その多くがいわゆる地方閑散路線であり、利用者数の減少も顕著である。今後ますます人口減少に拍車がかかる中で、現在の鉄道ネットワークをどのように取り扱っていくべきかを論じる。

(1) 三島特例をはじめとする租税特別措置の位置付けと役割

三島特例を中心とする租税特別措置は、その政策目的にある通り、各社担当エリアにおける現行の鉄道ネットワーク維持のために措置されたものである。その政策の結果、現在JR北海道で約20億円、JR四国で約8億円、JR九州で約54億円、JR貨物で約22億円の効果をもたらし、それを以て各社は既存のネットワーク維持に必要な各種設備投資を講じている。一方、この制度は地方税である固定資産税の減免という、沿線地方自治体に対しても応分の負担を頂いて成り立っている制度であり、そういう意味では、国が主導しつつもJR三島エリアの沿線自治体の協力のもと、現行の鉄道ネットワーク維持を図っている政策と言える。

これまでもそうだった通り、今後も国が掲げる三島エリアにおける鉄道ネットワークを維持するという政策目的を達成するためには、事業者のみでの対応は不可能である。従って、ネットワーク維持という観点に立てば、引き続き当該措置を通じた政策誘導は今後も必要である。

(2) 交通ネットワークにおけるあるべき姿

一方で、本来、地域における公共交通のあり方、特に人口減少や高齢化の著しい地方部における交通手段のあり方については、運営を事業者のみに委ねるのではなく、沿線自治体などの関係者により幅広く検討されるべきものであって、その結果として当該エリアにおける交通政策が展開されるのが本旨であり、それが昨年成立した交通政策基本法、本年成立した改正地域公共交通活性化再生法の期するところである。即ち、今後の公共交通について県や市町村が主体的に検討を行い、あるべき交通政策が定められ、その中で各エリアが提供する鉄道ネットワークについても検討がなされるべきである。その上で維持運営に必要な支援を自治体が講じるといった地方主体のアプローチを一層拡充していくことが肝要である。前述した通り、現在三島エリアについては沿線自治体が固定資産税の減免を講じているが、この取り扱いとともに、より一歩進んだ地方主導の政策誘導を模索する時期に来ている。

しかし、その一方で、「3割自治」と言われる通り、基礎自治体たる市町村の財政

余力はほぼ残されていないのも現実である。また、手がけなければならない政策課題も数多い。自治体において、交通関係に精通した職員がいないという声もよく聞く。即ち、鉄道を含めた公共交通自体を受け止めるだけの力が存在していない自治体も多い。とは言え、交通インフラは住民生活を構成していく上で優先度の高いものであることを斟酌すれば、各自治体にとっては急務の課題と言える。こうした現状を踏まえると、法律改正でその風潮を作り出しただけに留まらない、国がより全面に立った政策誘導が必要と考える。併せて、自治体においても、単一基礎自治体のみで対処しようとせず、広域連合体、さらには道・県単位での連携も視野に入れた対処が現実的である。とりわけ、複数の自治体を跨がっているJRの実態を踏まえれば、そうした広域連合体との連携強化は不可欠であろう。

なお、その際には、あるべき地域公共交通に向けて、地方自治体は将来を見据えた 実効的な交通政策を展開すべきである。即ち、国が描く地方都市の将来像、特にコンパクトシティ化を念頭に置いた地方部のあるべき姿を念頭に置き、バスをはじめとするネットワークを構成する多様な交通モードの選択や公共交通の更なる連携といった視点、更には上下分離方式の採用可否といった様々な観点について、これまでにない危機感をもって、住民を巻き込んだ広範な議論を展開し、地域に適合した交通政策を打ち出すべきである。JRの経営自主性が損なわれないことに十分留意しつつ、実態に即した地域目線での聖域なき政策提言と実行が必要となってきている。

上述の課題は三島エリアだけにクローズした話ではなく、全ての地方エリアで対処すべき問題である。しかし、切実な公共交通の現実に直面するのは、全国に先駆けて人口減少等が到来している三島エリアであることは言うまでもない。従って、今後の日本における公共交通モデルを構築するためにも、まずは三島エリアが先駆的立場として取り組むべきではなかろうか。

6. 経営安定基金の取り扱い

経営安定基金については、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律(JR会社法)において、「JR北海道、JR四国、JR九州の設立に際し、それぞれ基金を置かせるものとし、その運用により生ずる収益をその事業の運営に必要な費用に充てることにより、各社の経営の安定を図るものとする」と規定されており、その上で、①原則取り崩してはならない、②確実かつ有利な方法により基金を運営しなければならない、③経営安定基金に係る経理はその他の経理と区分経理しなければならない、との運用に関する規制がなされている。

前述の通り、経営安定基金については、国鉄改革における7社分割を行う時点で、JR 三島会社が企業体として経営安定のもとで存続しうるよう(営業収入の1%を経常利益算 定)講じられたものであって、その役割は昭和62年においても現在においても変わること はない。そして将来においても当該3社の経営安定を支え続けるものである。そうした位置付けと考え方を踏まえて今後も経営安定基金が取り扱われなければならない。

7. JR九州の株式上場について

(1) 基本的な考え方

国鉄改革の意義は、破綻に瀕した国鉄を、交通市場の中での耐えうる事業体に変革し、地域に根ざした企業体として鉄道の役割と責任を十分果たすことのできるよう事業再生を図ることであった。そして各社は経営基盤の早期確立を図り、株式を処分し、完全民営化を果たすことがJRの使命であった。

JR九州においても民営化以降、効率化や輸送サービスの改善等といった経営努力を図ってきた。また、鉄道事業の赤字を補完すべく非鉄道事業も積極的に展開し、その結果としてこの間着実に経営改善が図られてきた。なお、平成23年度からは特例業務勘定利益剰余金を活用した支援措置が講じられており、JR九州においては現下において既に株式を上場しうる経営基盤が十分確立したものと判断する。

なお、JR九州における経営自立、とりわけ九州地区における現行の鉄道を中心とした交通ネットワーク維持を前提とした経営自立は、経営安定基金や各種税制特例が措置された上で成り立つものと認識している。従って、株式上場以降も既存の鉄道ネットワークを基本的に維持するのであれば当該基金はもとより、税制特例の継続措置を図るべきである。

(2) 具体的な取り扱い

① 経営安定基金

経営安定基金については、前述の通り国鉄改革における会社分割を行う時点で、JR 三島会社が企業体として経営安定のもとで存続しうるよう講じられた、会社存立の基 礎要件であった。その役割はこれまで同様、今後も変わるものではない。従って、上 場を機に当該基金の取り扱いが変更されるべきものではない。

② 租税特別措置

いわゆる三島特例は、九州地区をはじめとした三島エリアにおいて既存の鉄道ネットワークを維持し、地域住民へ鉄道サービスを提供するとの政策目的に基づいた措置であったもので、その役割についても今後において一切変わるものではない。即ち、当該措置がJR九州に適用されなければ、今後引き続いて九州エリアでの既成の鉄道ネットワークを維持するのは極めて困難であると認識する。従って、株式上場後も九州エリアの鉄道ネットワークを維持するためには、JR九州に対して当該租税特別措置を継続して適用すべきである。

一方、承継特例については国鉄分割民営化に際しての激変緩和措置であり、確かに

既に株式上場を果たした本州3社(JR東日本、JR東海、JR西日本)は既に役割を終えたとして、その対象から除外されている。従って、今次株式上場に際してJR九州も激変緩和措置の対象外とすることは合理的判断とは言える。しかし、その一方で、当該措置についても三島特例と同様当該エリアでの鉄道ネットワークの維持に不可欠な措置であったのも事実である。そうした点を十分斟酌し、現実に沿った対処がなされるべきである。

8. JR北海道、JR四国及びJR貨物の経営安定化

(1) JR北海道及びJR四国の経営安定化

JR北海道及びJR四国については、鉄道ネットワークの維持を前提とした税制特例措置、ないしは平成23年度からの機構の利益剰余金を通じた支援等を講じてきたが、他交通機関との競争激化、沿線人口の減少による鉄道利用者の減少等により今後も厳しい経営環境が続くことが想定されている。とりわけ北海道エリアにおいては他エリア以上に沿線人口の減少が進む一方で引き続き区間の長い赤字路線を保有し続けているといった事情、また四国エリアにおいては他エリアでは存在する高速鉄道計画が施されていないといった要因も十分勘案しなければならない。当面は経営自立計画に基づく着実な経営改善に取り組むことはもちろん、特にJR北海道における昨今の事故・不祥事を二度と起こさない、安全最優先の企業風土確立を基礎とするあらゆる経営改善努力を展開することが前提となるが、今後も経営の安定化に向けた公的セクターにおける政策誘導は必要不可欠である。

政策誘導の方向性としては、前述の「成長戦略シナリオ」で触れたが、利用者視点に立った、インフラ基盤強化に着目した誘導を展開すべきである。各社にとって国鉄時代に敷設した構造物の老朽化対策は急務の課題であり、特に鉄橋やトンネルといった構造物は今後取り替えといった大規模修繕工事が必要となってくる。相当のキャッシュアウトが想定され、本来保有者たる事業者自身による対応が原則ではあるが、経営体力の脆弱な事業者にとって財務基盤を揺るがしかねないことが想定される。経営安定にはインフラ基盤強化が欠かせないこと、及び安全安心の生活基盤を公共が支えるという立場で、企業体力を勘案した鉄道構造物の維持・強化に対する政策誘導が欠かせない。

また、鉄道ネットワークの維持については、現在その政策目的を達するために三島特例を中心とする租税特例措置が施されている。今後も引き続いて北海道ならびに四国エリアにおいてJR北海道及びJR四国が提供する鉄道ネットワークを維持し続けるためにも、継続適用が必要であるのは言うまでもない。今後はさらに一歩踏み込んで、本来、地域における公共交通のあり方、特に人口減少や高齢化の著しい地方部における交通手段のあり方については、運営を事業者のみに委ねるのではなく、沿線自

治体などの関係者により幅広く検討されるべきものであるとの認識に基づき、現下の 租税特別措置とともに、一層沿線自治体との連携強化のもと、自治体と支え合う鉄道 を形成していくべきである。

なお、JR北海道及びJR四国に措置されている経営安定基金は国鉄改革(7社分割)時において各社が今後将来に亘り安定経営を図ることをその目的としている。即ち、両会社の安定経営には経営安定基金が欠かせないものであり、今後も引き続いて経営を下支えする役割を担うことになる。

(2) JR貨物の経営安定化

他会社同様JR貨物のさらなる経営効率化に向けた一層の努力が前提となる。JR 貨物は他会社と異なり、全国一社制を敷いている。必然的に限られた資金及び人材な どの経営資源が分散化する事象を招きかねない。つまり、経営資源は限られていると いう現実を直視すべきである。将来の物流の見通しを踏まえ、限られた経営資源の投 入領域を見定めつつ、経営範囲の見直しといった選択と集中を一層図るべきである。 即ち、鉄道貨物がより優位性を発揮できる分野を中心とした企業戦略を展開し、イン ターモーダル、すなわちトラック物流や海運と鉄道貨物との棲み分け・連携を行い、 日本全体における物流の効率化を図ることが肝要である。

一方で、JR貨物は企業運営上様々な制約を強いられているのも事実である。従って、公的セクターからの政策誘導は欠かせない。しかしその視点は上記物流効率化、即ち政府の求める環境適合性を兼ね備えた物流モーダルシフトである。まずは企業としてできうる自助努力の上で、政府の展開する政策推進に向けた政策誘導が展開されるべきである。支援の具体例としては、ターミナル駅の効率運用を可能とする機能に着目した支援、国際物流との結節箇所となる港湾部に着目した支援等が想定される。いずれにせよ、当プロジェクトとは別に進捗している「貨物鉄道モーダルシフト」からまもなく示されるであろう最終答申において、上記の考え方を盛り込んで頂くことを要請する。

9. 北海道新幹線開業に伴う課題への対応

(1) 課題認識

平成27年度(平成28年春)開業を目指す北海道新幹線では、青函トンネルが新幹線と貨物列車の共用走行区間となる。開業後は在来特急列車と同等の最高速度140km/h運転とされるが、その後様々な検討を加え、速度向上に取り組んでいく方針が政府から示されている。

北海道新幹線は本州と北海道間における初めての高速鉄道輸送手段である一方で、 青函トンネルを活用した鉄道貨物は本州〜北海道間の物流ネットワークの軸を担って おり、現に北海道と本州間における物流の約4割は鉄道貨物によるものである。即ち 人流、物流ともに要路である。

また、高速走行を行う新幹線と貨物列車が同一軌道上を走行する初めてのケースであり、安全確立を前提とした運行システムの構築には相応の技術力を必要とする。

その一方で、同新幹線開業後江差線(木古内~五稜郭間)が第三セクター鉄道となるが、同路線は引き続いてJR貨物が多頻度走行することになる。昨今江差線内で貨物列車が脱線する事故が立て続けに発生しており、第三セクターとしてどのように安全コストを負担し続けていくかといった点について極めて危惧するところである。

(2) 青函共用区間における政府方針の概要(平成25年3月発表)

① 開業後当面は最高速度140 k m/h での運行となるが、時間帯区分により平成30年春のダイヤ改正時に1日1往復の高速走行の実現を目指す。そのために必要な技術開発等を進める。

※時間帯区分:新幹線と貨物列車が走行する時間帯を分ける方策

- ② また、すれ違い時減速システムや新幹線貨物専用列車導入などの検討を進度化、開発の見通しを得る。
 - ※すれ違い時減速システム:新幹線と貨物列車がすれ違う前に新幹線が減速するシステム
- ③ 一方で安全性が十分確保されないとの結論に至った場合は、上記取り組みを延期する。

(3) 対応の考え方

青函トンネルは本州〜北海道間の人流、物流双方にとっての要路である。とりわけ 新幹線開業は同区間における移動機会を増大する可能性を秘めている一方で、今後も 変わらずその使命が果たされなければならない物流に対する影響も慎重に検討する必 要がある。よって、人流及び物流それぞれ少なくとも現行の輸送力が十分維持される ことが最低限必要になってくると考える(現行の輸送頻度:旅客列車:28本/日、 貨物列車:51本/日)。さらに、物流サイドで見れば、荷物の発着時刻はその商品 (サービス)にとって極めて重要な要素であることから、現行の荷発着等も十分斟酌 したダイヤ構成が可能となるような対応を図らなければならない。

さて、同区間における新幹線側の運行速度向上は、整備新幹線として多額の建設費を投じて整備してきた経緯、ならびに速達性の確保が交通手段としての競争力保持にとって重要である観点からも重要な課題といえる。加えて、高速走行を行う新幹線と貨物列車との同一軌道を走行するわが国初めてのケースであり、安全が十分担保しうる輸送システムが確立すれば、他への汎用性も含めて極めて有意義である。しかし、大前提となるのは安全である。レールを中心とした鉄道構造物は旅客列車より重量がある貨物列車から強い負荷を受ける。つまり、現行の新幹線専用軌道における保守作

業以上に労力がかかることが懸念される。同区間における新幹線の速度向上は、そう した点等を十分勘案し、安全を大前提とした判断を行う必要がある。

なお、政府方針で示されている新幹線貨物列車(いわゆるトレイン・オン・トレイン)については、現時点での技術開発状況では実現可能性が極めて低く、オペレーションの課題や用地の課題等を踏まえると、現実的に取り得る選択肢ではない。

一方で、確かにJR貨物にとって当該区間に関しては何らメリットを享受する点がないという点からすれば受損的要素が強いものの、本州〜北海道間の物流輸送が経営に大きな影響力を今後も持ち続けること、また今後新幹線との共用走行実現の活路ともなり得ること等を十分勘案し、同区間での共用走行に際し新幹線の速度向上に耐えうる機関車・貨車、コンテナの一段の技術開発に積極的に取り組むべきである。その一方で、当該区間の機関車はATC区間とATS区間を行き来することから、双方の保安装置を搭載することとなり、技術的に様々な課題も生じることが想定される。その点については行政の主体的な役割発揮を強く求める。

江差線で貨物列車の相次ぐ脱線は、北海道内の物流業界に衝撃を与えている。現在運輸安全委員会が詳細を調査中であるが、いずれにせよ新幹線開業後にJR北海道から経営分離されて以降も同区間をJR貨物の貨物列車が走行する。同区間の運営を引き受けることになる第三セクター会社に対しては国が貨物調整金制度を活用した支援を行うことになるが、二度とこうした脱線事故が発生しないよう、第三セクター移行までにJR北海道及びJR貨物2社において対策を早急に講じなければならない。

10. 鉄道の高規格化

その他 J R三島会社及び J R貨物のみならず、全ての J R、更には鉄道を含めた公共交通に関わる課題ではあるが、とりわけ当該エリアにとって影響が大きいと思われる鉄道の高規格化について提起し、その処方策を明記する。

一定距離における輸送、即ち都市間輸送は鉄道の特性を発揮できる分野である。とくに新幹線はその役割を十分すぎるほど担っているところだが、鉄道特性の更なる活用のためにも、都市間輸送のさらなるブラッシュアップは十分検討に値する課題である。この点については現在進められている「鉄道特性活性化プロジェクト」で更なる議論の展開を祈念するところであるが、概ね方向性としては、新幹線の更なる拡張と今ある在来線の高速化にあるのではないだろうか。現在もなお整備新幹線の開業前倒し議論がくすぶり、その財源問題を巡り議論が紛糾しているところであるが、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。そこで、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ってはどうだろうか。現実的に高速化の支障となっているのは曲線の多い線形や単線区間、さらには高速化に耐えられない軌道状態といった点

である。さらに鉄道の高規格化は単に速度向上、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課題である。

しかし、鉄道の高規格の費用を鉄道事業者のみが賄うこと、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。整備新幹線については国による財政支援スキームが相当 程度準備されている。この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 強化に向けた新たな財政スキームを検討すべきである。

11. 最後に

JR三島会社及びJR貨物が帯びている使命、即ち、将来に亘り基幹インフラとしての使命を発揮し、安全、安心そして安定的な鉄道輸送、ないしは日本の物流を支える鉄道貨物輸送を利用者・ユーザーに提供していく使命というのは、今後も不変である。一方で、取り巻く環境は刻一刻と変化していく。不変の使命を変化する環境に適合させながら永劫展開することがJR三島会社及びJR貨物の使命なのである。

基本は各企業の自助努力であることは言うまでもない。それなしには事業は成立しない。その労については労使の垣根なく惜しみなく取り組まなければならない。しかし、その労を以てしても対処できない部分については政策誘導が必要となる。しかし、その政策誘導も、現下の財政制約状況を踏まえつつ、合理的判断の下でいかなければならない。もとより私たちが提供するサービスはユニバーサルでもあり、地域的でもある。いずれにせよ、そこに利用されるお客様がいる。本検討プロジェクトは利用者・国民視点を重視してきた。利用者・国民にとって、安心で安全な輸送を提供する使命を全うするために、事業者・労働者は当然のこととして、地域、行政といった関係者の一層の力添えが必要である。

さらに、現在JR三島会社及びJR貨物が抱える課題は、将来三大都市圏を抱えるJR本州三社ないしは他交通事業者にとっても必ず直面する課題である。そういう意味でも、三島エリアないしはJR貨物の課題を正しく政策誘導することは日本全体における最適な公共交通政策を展開する上で、先駆的事例となる。そうした認識を以て、様々な関係主体は、是非今回取りまとめた提言を踏まえ、果断なく取り組みを進捗させてほしい。

JR三島会社・JR貨物経営安定化プロジェクト 構成メンバー

座 長 小川 淳也 衆議院議員

アドバイザー 正司 健一 神戸大学副学長(理事)

関係単組 昆 弘美 JR北労組書記長

眞鍋 健治 JR四国労組政策部長

芦原 秀巳 J R 九州労組副委員長

北村 公次 JR九州労組業務部長

森泉 政人 貨物鉄産労副委員長

橋爪 博史 貨物鉄産労執行委員

JR連合 松岡 裕次 会長

井口 昌宏 事務局長

上村 良成 企画部長

前田 庸之 組織・政治部長

吉田 祥司 教育・広報部長

尾形 泰二郎 政策部長

