

# 交通重点政策

## 2023-2024（補足版）

◆ 制度・政策要望（予算関連）

I. 「2024年問題」への対応

1. 物流に係る2024年問題
2. 建設業に係る2024年問題

II. 持続可能な「ヒト・モノ＝ネットワーク」の実現

1. 「改正地域交通法」の趣旨に基づく真に持続可能な交通体系の構築に向けた政策の実施
2. 合理性ある運賃・料金制度への改定や社会的要請対応を踏まえたコスト増への対応
3. 脱炭素化に向けた鉄道への支援や利用促進
4. JR会社間の連携強化

◆ 税制改正要望

I. 2025年度税制改正要望

2024年4月



## 目 次

### 政策・制度要望（予算関連）

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. 「2024年問題」への対応</b>                    | <b>3</b>  |
| 1. 物流に係る2024年問題                            |           |
| (1) 2024年問題を念頭に置いた「国策としての物流政策」の展開          | 3         |
| (2) 喫緊の課題である「2024年問題」への対策                  | 6         |
| (3) JR貨物の経営を支える基本的スキームの維持・改善               | 9         |
| 2. 建設業に係る2024年問題                           | 11        |
| (1) 適正契約（工期・請負代金）の推進                       | 11        |
| (2) 人財確保に向けた取り組みの推進                        | 14        |
| (3) 整備新幹線建設スキームに与える影響と必要な対応                | 15        |
| <b>II. 持続可能な「ヒト・モノ＝ネットワーク」の実現</b>          | <b>16</b> |
| 1. 「改正地域交通法」の趣旨に基づく真に持続可能な交通体系の構築に向けた政策の実施 | 16        |
| (1) 持続可能な地域モビリティ実現に向けた実行ある議論の推進            | 16        |
| (2) 総合的・横断的な交通政策の推進                        | 18        |
| (3) 北海道における「あるべき交通体系」の構築                   | 20        |
| (4) 人流を活性化する社会政策の推進                        | 21        |
| 2. 合理性ある運賃・料金制度への改定や社会的要請対応を踏まえたコスト増への対応   | 22        |
| (1) 総括原価方式の見直しによる運賃・料金施策に係る課題の解決           | 22        |
| (2) 燃料費やエネルギー価格高騰に対する現行支援制度の拡充             | 25        |
| 3. 脱炭素化に向けた鉄道への支援や利用促進                     | 26        |
| (1) 脱炭素化に貢献する鉄道の活用に向けた政策の実施                | 26        |
| (2) JR産業におけるGX投資への支援強化                     | 28        |
| (3) カーボンプライシング導入における鉄道事業への負担の除外            | 29        |
| 4. JR会社間の連携強化                              |           |
| (1) 業界団体の設立                                | 30        |
| (2) 具体的に連携を図るべき事項                          | 31        |

## 税制改正要望

### I. 2025 年度税制改正要望

32

- (1) 低炭素化等に資する旅客用新規鉄道車両に係る特例措置の延長（固定資産税）
- (2) 鉄道駅等のバリアフリー施設に係る特例措置の拡充・延長（固定資産税・都市計画税）
- (3) 鉄道事業再構築を実現するための特例措置の拡充・延長（固定資産税・都市計画税）
- (4) 耐震補強工事によって取得した資産に係る特例措置の拡充・延長（固定資産税）
- (5) 鉄道用車両等に対する固定資産税非課税措置の創設（固定資産税：地方税）
- (6) 貨物鉄道へのモーダルシフトを促進する税制支援措置の拡充・創設（固定資産税等：地方税）
- (7) バスの動力源に供する軽油の減免措置の創設（軽油引取税：地方税）

本冊は J R 連合が 2023 年 4 月に策定した「交通重点政策 2023-2024」に記載した内容に関して、物流・建設業に係る 2024 年問題への対応や改正地域交通法施行を踏まえた持続可能な地域公共交通実現に向けた課題、合理性ある運賃・料金制度への改定、カーボンニュートラル対応にまつわる議論など、この間のさまざまな動きを捉え、これらに対して新たに顕在化した課題認識および政策・制度要望をとりまとめたものです。

J R 連合は「交通重点政策 2023-2024」を活用した政策活動を展開しており、補足版である本冊も加えて、引き続き政策課題の解決、政策要望の実現に向けて取り組んでまいります。関係各方面の皆さまには一層のご理解とご協力をお願いします。

# 交通重点政策

## 2023—2024

JR連合の政策活動と「交通重点政策2023-2024」について

- ◆制度・政策要望（予算関連）
  - I. 産業の「回復・成長・拡大」に向けた支援策（新型コロナウイルス感染症関連）
    1. 今後の感染症等への対応
    2. 産業の「回復・回復」に向けた支援策
    3. 産業の「成長・拡大」に向けた持続的かつ安定的な支援策
  - II. 持続可能な「ヒト・モノ・ネットワーク」の実現
    1. 総合交通政策の推進
    2. 持続可能な交通体系の確立と維持・発展に向けた取り組みの推進
    3. 鉄道安全を守るための鉄道インフラ整備の強化
    4. 社会のニーズ・変遷への対応
    5. 貨物鉄道へのモーダルシフト促進
  - III. 高速鉄道・新幹線ネットワークの構築・計画推進
    1. 高速鉄道・新幹線ネットワークの構築と計画推進
    2. 整備新幹線計画の「推進スキーム」に係る課題
    3. 個別計画に係る課題
  - IV. バス産業の活性化に向けた対応
    1. バス産業の安全確立
    2. 持続可能な魅力あるバス産業の構築
- ◆税制改正要望
  1. 2024年度税制改正要望
  2. 2025年度税制改正要望

2023 年 4 月



JR連合  
日本鉄道労働組合連合会  
JAPAN RAILWAY TRADE UNIONS CONFEDERATION

# 政策・制度要望（予算関連）

## I. 「2024 年問題」への対応

### 1. 物流に係る 2024 年問題

#### (1) 2024 年問題を念頭に置いた「国策としての物流政策」の展開

##### 【要望事項】

貨物鉄道は物流の 2024 年問題解決の担い手であり、国は「物流革新緊急パッケージ」等を策定し、物流の効率化を行うべくモーダルシフトの推進を掲げている。しかし、自然災害の影響等による遅れなどに起因する信頼性の低さやダイヤ設定上の制約等が要因となり、機運が醸成されているとは言えない状況にあることから、まずは日本における物流のあり方や各交通モードの役割を明確にし、その中で貨物鉄道をどう活用していくのか、国策として整理を行うこと。その上で、アボイダブルコストルールや貨物調整金制度等の仕組み、官民の役割、J R 旅客 6 社との関係性について客観的に見直すこと。

##### 【背景・理由】

2024 年 4 月より、自動車運転者に対する時間外労働の上限を 960 時間とする規制が適用開始となりました。長時間労働の解消などによる労働環境の改善により、産業がより良い将来展望を描けることを目指す取り組みですが、一方でこれに伴う労働力不足の影響が課題となっています。対策を講じない場合、2024 年には 14%、2030 年には 30%の輸送力不足が生じるとされています。

こうした中、政府は 2023 年 6 月に「物流革新に向けた政策パッケージ」を策定し、「物流の効率化」の必要性を謳い、その方策として「モーダルシフトの推進」を掲げています。また、同年 10 月には「物流革新緊急パッケージ」を策定し、「鉄道（コンテナ貨物）、内航（フェリー・RORO 船等）の輸送量・輸送分担率を今後 10 年程度で倍増」「31ft コンテナの利用拡大を優先的に促進しつつ、中長期的に 40ft コンテナの利用拡大促進」の 2 点に取り組むとしています。

しかしながら、物流の 2024 年問題を解決する方策の一つとしての期待感はあるものの、貨物鉄道へのモーダルシフト推進の機運は醸成されていません。2022 年 7 月の「今後の鉄道物流のあり方に関する検討会」による中間とりまとめでも指摘されているとおり、自然災害の影響による遅れなどに起因する信頼性の低さや荷主側のリードタイム許容可否といった課題のほか、ダイヤ設定上の制約や活用方の認知度の低さなどが阻害要因となっています。さらには、原油価格高騰や円安に伴う物品の値上げを受けた個人消費の低迷等による国内総物流量の減少も影響し、貨物鉄道の輸送量は拡大に至らず横ばいの状況が続いています。

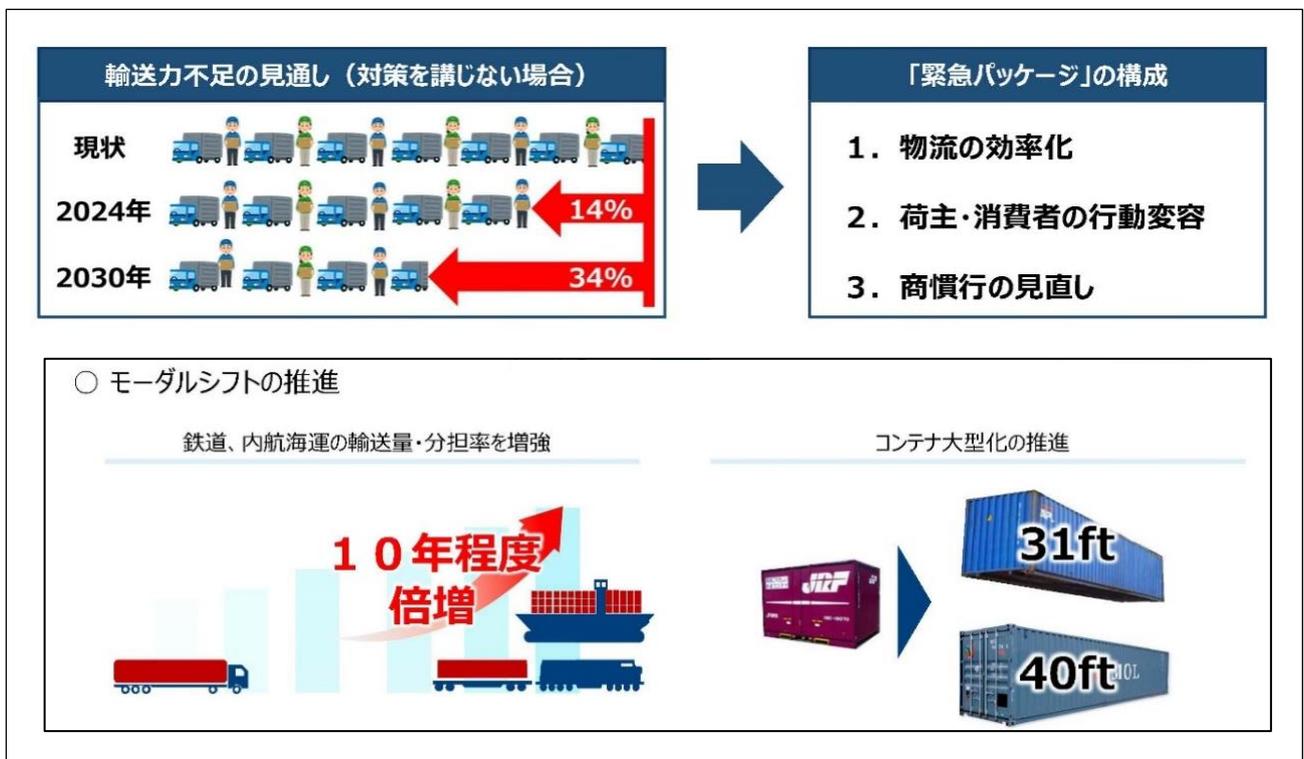
こうした J R 貨物の現状を踏まえれば、先に述べた、物流革新緊急パッケージで掲げられている輸送量倍増という目標の達成には非常に高いハードルがあると言わざるを得ません。コンテナ貨物列車の積載率は、平日に比べて休日が低い状況にあるなど、既存輸送量を最大限活用できていない実態もあり、J R 貨物としてより一層主体的に取り組むことが前提であるものの、一事業者の取り組みには限界があります。リードタイム延伸に係る荷主の理解醸成、集荷先・配達先をつなぐ利用運送事業者の選択肢拡大、荷主のニーズに応えるダイヤ設定など、輸送量拡大につながる取り組みはあるものの、どれも J R

貨物単独で実現できるものではありません。民間企業間での協議では利害が対立し、最適解に辿り着き難いことは既に現状が示しているとおりです。

こうした課題の解決に向けて、中長期的視点に基づき、日本の物流政策の中で貨物鉄道をどう位置付け、どの範囲で、いかにして活用していくのか、国が整理を行い、そのビジョンを明確に示すとともに道筋を立てるべきと考えます。直面する物流の2024年問題への対処のみならず、環境優位性の高さやエネルギー輸送・災害時の緊急輸送等といった役割、物流網としての持続性やリダンダンシー確保の必要性という観点からも検討を行い、国内物流業界における貨物鉄道を、どの分野・区間においては民間の活力で維持するのか、公が関与し支えるべきなのか、時代と社会の変化・要請を踏まえ、国鉄改革当時とは異なる状況にあることを考慮し、整理することが求められます。貨物鉄道が担う役割を踏まえ、GX・環境政策、国防や農水など、あらゆる関係の分野から財源を総動員する形で確保し、これを活用する大胆な支援・政策誘導を行うべきです。

あわせて、JR貨物とJR旅客6社との間には、線路使用料に係る議論や労働力不足が深刻化する中での保守作業への影響に対する懸念といった課題も存在しており、客観的な見直しが行われなければ、解決には至りません。2026年度末が期限となっているJR会社間の協定の在り方、貨物調整金の財源に対する検討も行われる必要があります。

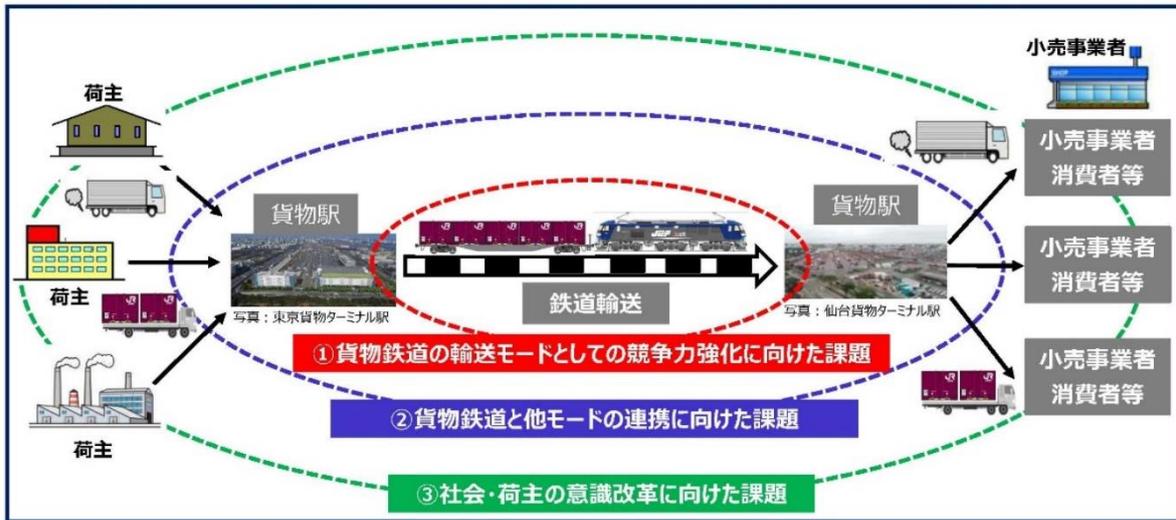
その先には、当然ながらJR貨物が経営自立を実現させ、国内物流の一翼を担う存在として基盤を確立することが望まれます。そのためには収益性の向上が必須であり、トラック業界や他の交通モードとの間における過度な運賃・料金の値下げ競争を規制し、労務費や設備投資に必要なコストを収入でカバーできる状態を創出できるよう環境整備を図るべきと考えます。



物流革新緊急パッケージ ※モーダルシフト関係部分のみ抜粋（出典：内閣府）

「今後の鉄道物流の在り方に関する検討会」中間とりまとめの概要②

✓ 3つの視点に沿って、14の課題と今後の取組の方向性を整理



- 課題1 既存の輸送力を徹底的に活用した潜在的な輸送ニーズの取り込み
- 課題2 これまで限定的な扱いとなってきた貨物への対応
- 課題3 国際海上コンテナの海陸一貫輸送への対応
- 課題4 災害時をはじめとする輸送障害への対策強化
- 課題5 災害等輸送障害発生時の対応力強化
- 課題6 公共インフラとしての新たな社会的要請への対応
- 課題7 全国一元的な貨物鉄道輸送サービスの維持・発展に係る費用負担のあり方
- 課題8 新幹線による貨物輸送の拡大に向けた検討の具体化

- 課題9 誰でもいつでも利用できる体制づくり
- 課題10 パレチゼーションの推進
- 課題11 貨物駅の高度利用・貨物鉄道のスマート化の推進

- 課題12 貨物鉄道輸送の特性に関する認知度の向上
- 課題13 エコレールマークの価値向上・改善
- 課題14 貨物鉄道輸送の利用を促す新たな制度の必要性

「今後の鉄道物流のあり方に関する検討会」中間とりまとめの概要（出典：国土交通省）

## (2) 喫緊の課題である「2024年問題」への対策

### 【要望事項】

貨物鉄道ネットワークが安定的にサービスを提供できるよう、旅客鉄道会社をはじめ事業者が保有する路線（軌道）の強靱化対策に向けた必要な財政支援を行い、防災・減災対策を積極的に講じること。

31ft コンテナ、40ft コンテナの利用拡大には、トップリフターの整備や用地の確保等の設備投資が必要不可欠であり、JR貨物によるこれらの取得・活用に向けて、あっせん等の実務支援や助成、税制優遇措置をはじめとする財政的支援を講じること。

貨物鉄道による輸送には、荷主と拠点駅、仕向駅と配達先を結ぶ第二種利用運送事業者の存在が不可欠であるが、同事業者は許可制となっている。利用者の増加による輸送量の拡大には、潜在的な荷主が貨物鉄道をシームレスに利用できる環境づくりが必要であり、安全の確立に十分に配慮した上での規制緩和を行うこと。

### 【背景・理由】

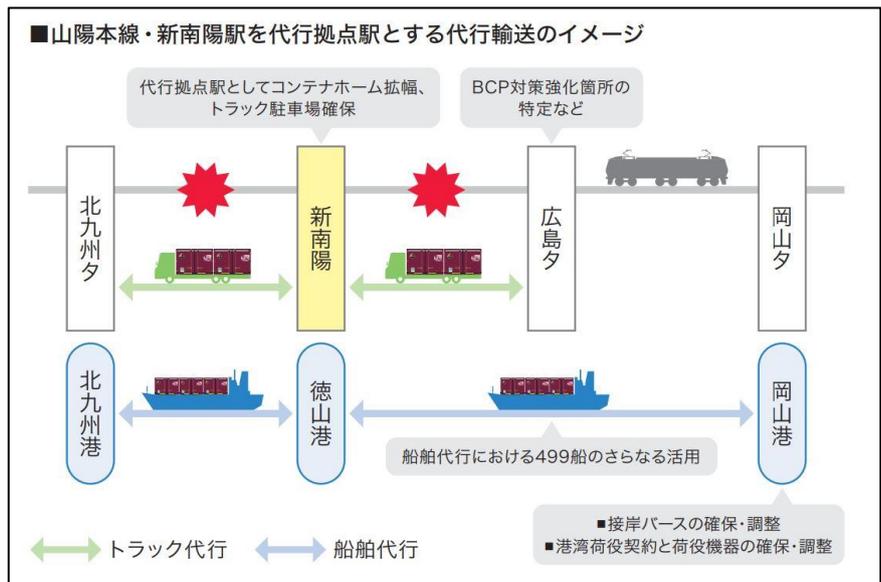
中長期的な観点から、国内物流政策における貨物鉄道の位置付けの整理が必要であるとともに、直面する2024年問題への対策も講じていかなければなりません。利用促進に寄与する路線（軌道）の強靱化、輸送量の拡大に資する大型コンテナの導入、潜在需要開拓のための環境整備としての利用運送事業に係る規制緩和が求められます。

貨物鉄道へのモーダルシフトが進んでいない要因として、「自然災害の影響等による遅れなどに起因する信頼性の低さ」が指摘されています。2018年7月に発生した西日本豪雨災害では、山陽線が大きな被害を受け、100日間途絶することとなりました。その後も、主に大雨による線路設備の被災が毎年のように発生しており、貨物列車の運行が長期間出来ないなどの大きな影響を受けています。JR貨物では、利用運送事業者と連携し、不通区間を迂回するトラック・船舶による代行輸送の実施を行うなど、災害発生時の代替輸送スキームの確立や被災時の輸送拠点の確保、沿線自治体との提携といった取り組みを行っているものの、貨物鉄道ネットワークの安定的なサービス提供に対する疑念を荷主に抱かせることとなりました。

根本的な課題の解決には、路線（軌道）の強靱化が重要と考えます。これは、JR貨物だけでなく、JR旅客会社の経営基盤強化にも資する内容であると考えられるものの、事業者が行うには負担が大きいことから、必要な財政支援が講じられる必要があります。

また、「物流革新緊急パッケージ」では「31ft コンテナの利用拡大を優先的に促進しつつ、

中長期的に40ft コンテナの利用拡大促進」を図るとの目標が掲げられています。当然ながら促進を図るためには、大型コンテナを輸送するトップリフターの整備、コンテナを留置する用地の確保が欠かせ



トラックや船舶による代行輸送の実施状況（出典：JR貨物）

ません。とりわけ、用地については、現時点においても留置場所に余力があるとは言えない状態にあります。JR貨物では、『今後の鉄道物流のあり方に関する検討会』による中間とりまとめに対するKPI/KGIを設定し、貨物駅の高度利用を図るべく、12ft コンテナの3段積による用地生み出しを検討したものの、現状設備では安全性が確保できないとして、当座は駅構内のレイアウト見直しによる対応を行うこととしています。しかしながら、31ft コンテナへの置き換えが進めばそれだけ、また、40ft コンテナの利用拡大が進めば当然、留置場所がより逼迫することとなります。加えて、荷主や一般消費者がリードタイム延伸を許容し、現在積載率が伸びていない土休日の活用について社会的合意と変革が図られれば、発駅・着駅双方において、コンテナの保管・留置量は増加することが見込まれます。レイアウト見直しによる対応のみならず、産業横断的かつ官民連携により、早急に留置場所を確保することが必要であり、そのための財政支援も講じられるべきです。あわせて、コンテナ大型化の推進に対する支援として、大型コンテナを増産するメーカーへの支援や増産手段の拡充、コンテナの留置に係るルール等の見直しなどの環境整備も欠かせません。

貨物鉄道には、荷主の荷物を集荷し拠点駅へ運ぶ・仕向駅から配達先まで荷物を配達する利用運送事業者の存在が欠かせません。しかし、その役割は許可制である第二種利用運送事業者に限定されています。潜在的な利用ニーズの拡大に向けては、貨物鉄道と荷主・配達先を結ぶ利用運送事業者の選択肢を増やすことも方策の一つです。JR貨物では、専用ではない一般トラックであってもコンテナとの貨物の積み替えが行える積替ステーションの整備を進めています。取り組みがより効果を発揮するには、新規事業者の参入を加速化させる必要があり、安全の確立に十分に配慮した上で、規制緩和が求められます。



JR貨物

日本貨物鉄道株式会社

### 3. 輸送量増大に向けた具体的取組み

#### (4) 輸送量の回復／大型コンテナ・海上コンテナ

○ 大型コンテナ取扱量の拡大

- ・トラック輸送の大部分を占める10トントラックとの親和性が高い31ftコンテナを中心に、取扱量の拡大を図るための設備投資と体制づくりを推進する。

**設備投資(ハード対策)**

- ・コンテナホームの幅や路盤改良の実施(静岡貨物、西浜松駅)
- ・構内上屋の改良による積替機能の拡充
- ・コンテナ中継作業の改善によるネットワークの拡大
- ・必要な設備及び機材(コンテナ、トラック、荷役機器等)の増備



▲荷役機器(トップリフター)

**鉄道利用事業者による  
コンテナシェアリングと  
ラウンドマッチングを実現**



**利用しやすい体制づくり(ソフト対策)**

- ・組織的なオペレーション体制の構築
- ・往復利用をマッチングさせる仕組みの構築
- ・お客様の個別需要に応じたコンテナ保有形態の検討



▲私有31ft定温コンテナ



▲JR所有31ftコンテナ



▲ブルボンラッピングコンテナ

© Japan Freight Railway Company 9

大型コンテナ取扱量の拡大による輸送量増大に向けた取組み (出典：JR貨物)

### 3. 輸送量増大に向けた具体的取組み

#### (4) 輸送量の回復／大型コンテナ・海上コンテナ

##### ○ 海上コンテナ取扱量の拡大

- ・国土交通省の有識者会議「今後の鉄道物流の在り方に関する検討会」の中間とりまとめ(2022年7月28日発表)において、国際海上コンテナの海陸一貫輸送への対応が課題の一つに。
- ・今後の40ft背高コンテナの輸送拡大に向け、必要な調査及び実証実験を2023年度より開始している。



▲「今後の鉄道物流の在り方に関する検討会」  
中間とりまとめ

##### ○ 当社における取組み例

###### 既存輸送の利便性向上

- ・必要な設備及び機材(荷役機器等)の増備により、20ftコンテナ取扱量拡大に対応
- ・リーファーコンテナ※1を用いることにより、農産品輸送等の定温ニーズ拡大に対応

※1) エンジン稼働に必要な電源は、給電コンテナより給電ケーブルを通して供給



▲海上コンテナ(20ft)輸送拡大



▲リーファーコンテナを用いた定温輸送

###### 新規輸送の拡大

- ・2022年までに低床貨車を計4両製作
- ・40ft背高コンテナの輸送拡大に向けた調査及び実証実験を、今後も新たな輸送区間で実施※2

※2) 大館駅(秋田県)、新潟(新潟県)等で実証実験を実施済み(2023年11月)



▲低床貨車(コキ73形式)



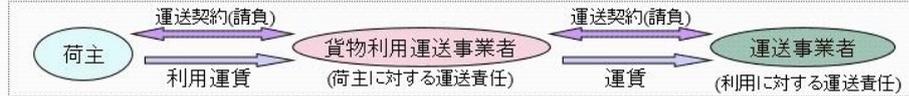
▲大館駅における実証実験

大型コンテナ取扱量の拡大による輸送量増大に向けた取組み (出典: J R 貨物)

## 貨物利用運送事業とは

### 貨物利用運送事業

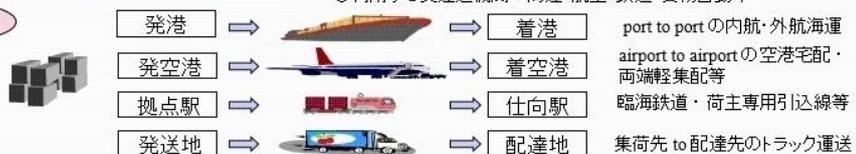
(利用運送の概念)



#### 第一種貨物利用運送事業

- 第二種貨物利用運送事業以外の貨物利用運送事業
- 利用する実運送機関: 海運・航空・鉄道・貨物自動車

##### 登録



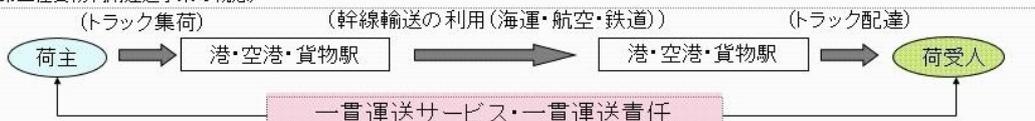
#### 第二種貨物利用運送事業

- 海運、鉄道又は航空の利用運送及びこれに先行・後続するトラック集配により、荷主に対し一貫サービスを提供する事業

##### 許可



(第二種貨物利用運送事業の概念)



- 第二種貨物利用運送事業者は、荷主に対し、集荷・幹線輸送・配達の一貫運送責任を負って、戸口から戸口までの一貫運送サービスを提供
- 利用する運送機関: 海運(利用海運+トラック集配) 航空(利用航空+トラック集配) 鉄道(利用鉄道+トラック集配)

貨物利用運送事業の仕組み (出典: 国土交通省近畿運輸局)

### (3) JR貨物の経営を支える基本的スキームの維持・改善

#### 【要望事項】

JR貨物がJR旅客会社に支払う線路使用料（「アボイダブル・コストルール」に基づく）については、2027年にJR会社間の協定が更新時期を迎える。重量を有する貨物鉄道の走行によってJR旅客各社の保守費用が増大していることに鑑み、JR旅客各社の負担軽減を図るべく制度設計を行うこと。見直しにあたっては、現行の課題を抜本的に解決する政策が必要であり、JR貨物の経営への影響を考慮し、過度な負担とならないようにすること。

また、これらの課題解決のために、モーダルシフトの推進が求められる物流政策の観点から、持続的なスキームを構築するために必要な設備投資や事業に対し、国による財政支援を行うこと。

並行在来線においては、経営への影響に鑑み「貨物調整金制度」による支援策が設定されているが、その財源は2030年度までしか決定していないほか、並行在来線の増加とともに貨物調整金の総額は増加しており、現行制度には持続可能性がない。ついては、中長期的な視点から持続可能な支援制度を構築するとともに、将来の新幹線整備の財源に影響を及ぼさないよう、必要な財源の確保を行うこと。

#### 【背景・理由】

##### <アボイダブル・コストルール>

「アボイダブル・コストルール」は国鉄改革スキームの一部であり、JR貨物が旅客会社へ支払う線路使用料に関する制度です。未だ経営体力が脆弱なJR貨物の物流ネットワーク維持のためには、国鉄からの分割民営化から35年以上が経過した今もなお必要不可欠な仕組みです。

同ルールは、民間会社間（JR旅客会社⇄JR貨物間）の協定によって維持されていますが、貨物列車の走行によって発生するコストの大半を旅客会社に負担させる構造に問題があります。旅客会社からすれば、JR貨物に対して無償の財政支援を行っている状態にあると言っても過言ではありません（JR貨物は旅客会社に対して、実際にはフルコストの1/8～9程度の線路使用料収入しか支払っていない）。現行の協定の期限は2026年度末とされていますが、2030年にJR貨物の経営自立をめざす取り組みを展開する中で、線路使用料に係る課題の解決は極めて重要であり、避けて通れません。

民間の旅客会社に貨物鉄道にかかるコストの多くを負担させる状態を解消することが望ましいものの、経営体力の脆弱なJR貨物がフルコストを自前で賄うことは不可能です。その際には、国策としてJR貨物の財政を支える仕組みが必要となります。

他方で、完全に現行の状態（旅客会社と貨物会社の協定に基づく現行の仕組み）を解消できないのであれば、貨物列車の走行に起因するコストについては旅客会社が負担しなくても済むような仕組み（ルールの内訳の見直し）などが必須と言えます。貨物鉄道の活用に必要なコストを民間の旅客会社に負担させる仕組みを少しでも改善すべく、国策として総物流政策を進める取り組みの一環として措置すべきと考えます。

2024年問題の解決には、貨物鉄道へのモーダルシフトが必要不可欠ですが、現行の仕組みの上での貨物鉄道の輸送量増加は、旅客会社への負担増にもつながってしまいます。貨物列車は通過トン数が大きく、走行による線路等設備への影響も大きいいため、既存の輸送力を活用した積載量の拡大はもとより、列車本数の拡大も旅客会社としては安易に歓迎できない事情が生じます。とりわけ、夜間の貨物列車本数の増発は、当該時間帯での保守作業をより制約させてしまうおそれがあります。以前から指摘される課題ではありましたが、コロナ禍を経てより労働力不足の問題、保守作業の施工能力の課題が顕在化す

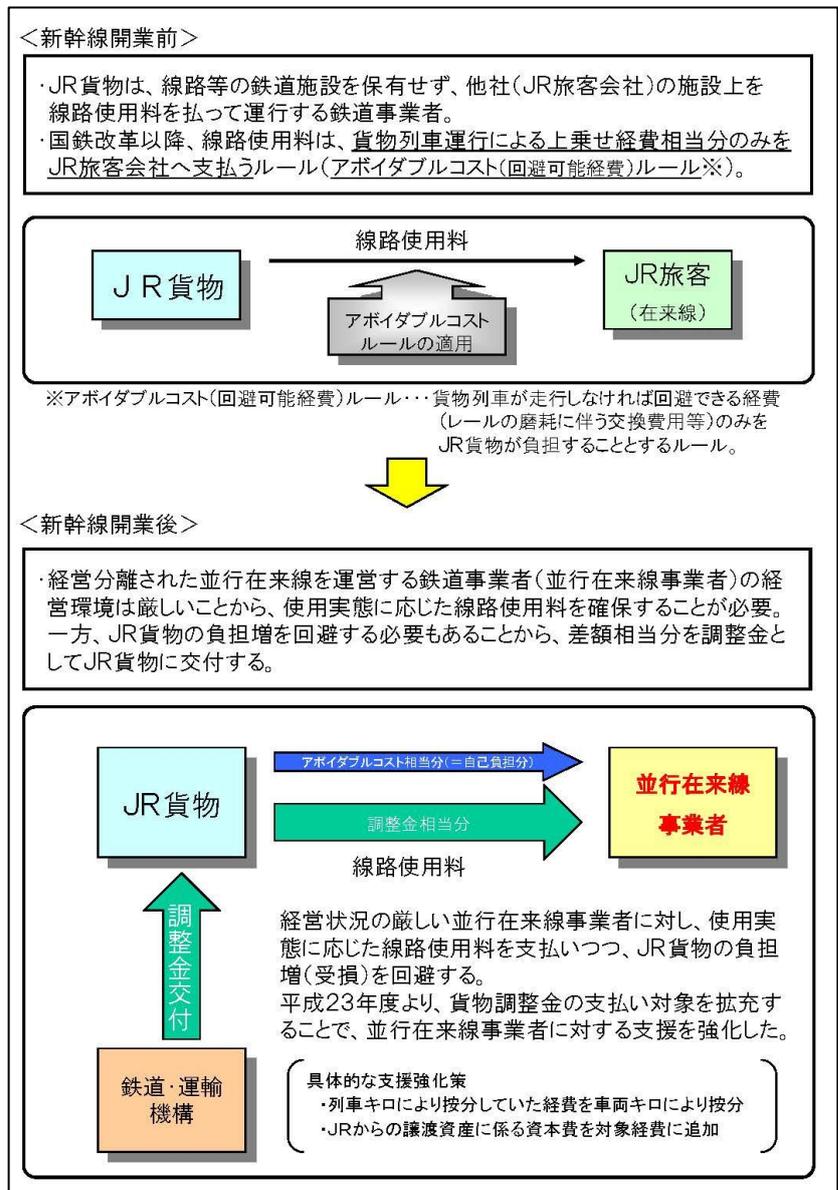
る中では、モーダルシフトにも寄与し、鉄道のプレゼンスを高めることに繋がる貨物鉄道の輸送量増大は、社会的意義があるものの旅客会社にとって許容し難いものとなります。現状を踏まえれば、旅客会社にも資する結果となるよう線路使用料に係るルール抜本的な見直しが必要不可欠であり、民間会社間のルールと言えど、国策の観点から国が指導力を発揮すべきと考えます。

### <貨物調整金制度>

整備新幹線の開業によって経営分離された並行在来線の運営会社に対しては、国（鉄道・運輸機構）から「貨物調整金」が措置されています。これは、貨物列車が並行在来線会社の路線を走行することによって発生するコストの全額を、経営体力の脆弱なJR貨物が負担することができないため、JR貨物はアボイダブル・コストルール相当額のみを支払うこととし、残りは国（鉄道・運輸機構）がJR貨物を通じて並行在来線会社に支払う仕組みです。実質的にはJR貨物への経営支援策として機能しており、JR貨物による貨物鉄道輸送を継続しモーダルシフトを推進していくための前提条件とも言えます。

一方、同制度の創設当初は交付予定額が少なく、財源としては整備新幹線の貸付料の一部が充てられていましたが、整備新幹線計画の推進とともに政府が同制度による交付対象を拡充し、2011年度から10年

間に限り、追加財源として機構の特例業務勘定より総計1,000億円を拠出し充当する措置が決定されました。しかし、同追加財源は既に枯渇し、さらには貸付料についても、既設新幹線の一部区間（長野新幹線）では2027年には開業から30年を迎え、規定の貸付料徴収期間が終了する見込みであるなど、先行き不透明な要素を孕んでいます。2021年の法改正により機構の特例業務勘定から貨物調整金を拠出する措置の延長がなされたものの、現在整備中または今後新規着工される整備新幹線が開業を迎えるにあたり、新たに並行在来線が開業すれば、貨物調整金の支出は増加するとともにJR貨物の線路使用料の負担が現状より大きくなることは必至です。今後の新幹線ネットワークの構築に向けても同制度の維持・拡充は極めて重要な課題であり、将来にわたり持続可能な財源の確保、または支援策の構築が求められます。



線路使用料および貨物調整金（出典：国土交通省）

## 2. 建設業に係る 2024 年問題

### (1) 適正契約（工期・請負代金）の推進

#### 【要望事項】

建設業の 2024 年問題に対応する前提として、働く者を守り、かつ産業の魅力を高めていくためにも、「適正契約」を推進すること。とりわけ、「工期に関する基準」の浸透はもとより、適正運用を促進し、不適切に短い工期での請負契約が締結されないよう厳格に規制すること。

あわせて請負代金についても、民間工事への適用を目指して勧告を検討している「標準労務費」については、各産業の特情を踏まえたうえで、サプライチェーンの末端まで適切な賃金の原資が確保できるよう、職種毎に十分な金額を勧告するとともに、不適切に低額な請負代金での契約を防止するための規制を行うこと。

工期延伸や工事費増に伴い、発注者に大きな負担が生じることから、労務費を含めた適切な価格転嫁が出来る仕組みを創設するとともに、発注者の負担増について、ただちに価格転嫁が困難な場合は必要な支援策を講じること。

新ルールが業界の隅々にまで浸透するよう、業界の適正契約の推進や価格転嫁の必要性について、広く社会の理解を得る取り組みを行うこと。

#### 【背景・理由】

建設業は、他産業と比較し、賃金が低く就労時間も長いなど、担い手の確保が困難な状況にあります。また、高齢化も進行しており、次世代への技術継承が大きな課題となっています。建設業を持続可能な産業とするには、若年入職者の確保・育成への取り組み、処遇改善や生産性向上とともに、働き方改革が不可欠です。2024 年 4 月より、時間外労働の上限が 720 時間に規制されるほか、「4 週 8 休化」も推進されていますが、これに伴い生じる労働力不足が懸念されています。

J R 産業においても、鉄道事業における建設業務（鉄道設備の新設・修繕・撤去工事、設備の保守点検等）や関連事業における建設業務（鉄道以外の事業における建設工事や設備の保守点検等）は建設業登録しているグループ会社等が施工しています。既に人手不足、施工能力の確保が課題となっている状況下にお

いて、さらに労働力不足が深刻化するとなれば、同規模の工事であっても工期の延伸やそれに伴う工事費の増嵩が生じる可能性があります。定められた検査や保守作業を施工できなければ、列車運行にも支障を来しかねません。

こうした点を踏まえ、建設業の 2024 年問題への対応としては、まずは工期・金額について、適正契約が推進される必要があります。既に国土交通省では 2020 年 7 月より「工期に関する基準」を策定しており（2024 年 3 月に改正）、これに基づき、前工程の遅れによるしわ寄せを受けないよう、適切な工期に見直す・延伸することが必要です。

加えて、請負代金についても、取引上の地位を不当に利用した不当に低い請負代金や価格競争にお

#### J R 産業における建設業の概要

- (1) 鉄道事業における建設業務  
鉄道設備の新設・修繕・撤去工事、設備の保守点検等  
・ **土木工作物**（トンネル・橋りょう・のり面工等）  
・ **線路設備**（レール、道床（バラスト）等）  
・ **建物**（駅舎、ホーム、係員詰所等）  
・ **電力設備**（電柱、架線、変電所、照明等）  
・ **信号通信設備**（信号機、踏切、通信無線装置）など
- (2) 関連事業における建設業務  
鉄道以外の事業における建設工事や設備の保守点検等  
・ **駅ビル** ・ **ホテル** ・ **マンション** など

**これら保守工事等は、建設業登録しているグループ会社等が施工**

J R 産業における建設業（J R 連合作成）

る利益を無視した不当に低い請負代金での契約が締結されることなく、サプライチェーンの末端まで適切な賃金の原資が確保できることを意識した金額となることが求められます。

2024年1月に開会した第213回通常国会では、改正建設業法の審議が予定されています。3月に閣議決定された改正法案には、「労働者の処遇改善」「資材高騰に伴う労務費へのしわ寄せ防止」「働き方改革と生産性向上」が盛り込まれており、JR連合がかねてより主張してきた内容と方向性を同じくするものとなっています。適切に審議が進められることを期待するとともに、労働者の処遇改善について、中央建設審議会が標準労務費について作成・勧告を行うとされている点に関しては、有識者の意見を適切に聴取し決定することを強く求めます。鉄道事業における建設業は、列車見張員の確保や列車間合いでの作業実施という制約があることが特情として挙げられますが、一般の建設業界に係る論点のみで議論が進められることがないよう関係産業の有識者から産業構造の課題を含めて意見を聴取し、丁寧な議論のうえで勧告が行われなければなりません。

2023年11月には、公正取引委員会が「労務費の適切な転嫁のための価格交渉に関する指針」を公表し、サプライチェーン全体で適切な価格転嫁を行うことが求められてきました。しかしながら、JR産業においては、JR本体の収入の根幹である鉄道事業の運賃制度が総括原価方式に基づく上限認可制となっており、価格転嫁を迅速に行えない状態にあります。こうした事情も汲みつつ、発注者の視点に立った価格転嫁の仕組みが構築される必要があるほか、ただちに価格転嫁が難しい場合には、支援策が講じられて然るべきと考えます。

あわせて、建設業の2024年問題は、建設業界だけの問題ではありません。鉄道事業のように主幹事業でなくとも密接に関わってくるほか、他産業や消費者にも影響が及ぶ問題です。課題の存在、そして工期や工費に係る負担増が生じることが、業界や関係事業者のみならず、広く世間一般にも理解が及ぶ必要があることから、国が中心となり、理解浸透に向けた必要な取り組みを行うべきと考えます。

|  |  |                                     |       |
|--|--|-------------------------------------|-------|
| <b>工期に関する基準 概要</b>   |  | 令和2年7月20日作成<br>令和6年3月27日改定          | 国土交通省 |
| ●本基準は、適正な工期の設定や見積りにあたり発注者及び受注者（下請負人を含む）が考慮すべき事項の集合体であり、建設工事において適正な工期を確保するための基準である。 |  |                                     |       |
| <b>第1章 総論</b>  |  |                                     |       |
| (1) 背景   |  | (4) 本基準の趣旨                          |       |
| (2) 建設工事の特徴  |  | (5) 適用範囲                            |       |
| (1) 多様な関係者の関与 (ii) 一品受注生産 (iii) 工期とコストの密接な関係                                       |  | (6) 工期設定における受発注者の責務                 |       |
| (3) 建設工事の請負契約及び工期に関する考え方   |  |                                     |       |
| (i) 公共工事・民間工事に共通する基本的な考え方 (ii) 公共工事における考え方 (iii) 下請契約                              |  |                                     |       |
| <b>第2章 工期全般にわたって考慮すべき事項</b>  |  | <b>第3章 工程別に考慮すべき事項</b>              |       |
| (1) 自然要因   |  | (1) 準備                              |       |
| 降雨日・降雪日、猛暑日、河川の出水期における作業制限 等   |  | (i) 資機材調達・人員確保                      |       |
| (2) 休日・法定外労働時間   |  | (ii) 資機材の管理や周辺設備                    |       |
| 労働基準法に基づく法定外労働時間の遵守  |  | (iii) その他                           |       |
| 建設業の担い手一人ひとりが週休2日（4週8休）を確保   |  | (2) 施工                              |       |
| (3) イベント   |  | (i) 基礎工事 (ii) 土工事 (iii) 躯体工事        |       |
| 年末年始、夏季休暇、GW、農業用水塔の落水期間 等  |  | (iv) シールド工事 (v) 設備工事                |       |
| (4) 制約条件   |  | (vi) 機器製作期間・搬入時期 (vii) 仕上工事         |       |
| 鉄道近接・航空制限などの立地に係る制約 等  |  | (viii) 前面及び周辺道路状況の影響 (ix) その他       |       |
| (5) 契約方式   |  | (3) 後片付け                            |       |
| 設計段階における受注者（建設業者）の工期設定への関与、分離発注 等  |  | (i) 完了検査 (ii) 引き渡し前の後片付け、清掃等の後片付け期間 |       |
| (6) 関係者との調整  |  | (iii) 原型復旧条件                        |       |
| 工事の前に実施する計画の説明会 等  |  | <b>第4章 分野別に考慮すべき事項</b>              |       |
| (7) 行政への申請   |  | (1) 住宅・不動産分野 (3) 電力分野               |       |
| 新技術や特許公報を指定する場合、その許可がおりるまでに要する時間 等   |  | (2) 鉄道分野 (4) ガス分野                   |       |
| (8) 労働・安全衛生  |  | <b>第6章 その他</b>                      |       |
| 労働安全衛生法等の関係法令の遵守、安全確保のための十分な工期の設定 等  |  | (1) 著しく短い工期と疑われる場合の対応               |       |
| (9) 工期変更   |  | 駆け込みホットラインの活用                       |       |
| 当初契約時の工期の施工が困難な場合、工期の延長等を含め、適切に契約条件の変更等を受発注者間で協議・合意                                |  | (2) 建設資材価格高騰を踏まえた適切な価格転嫁の対応         |       |
| (10) その他   |  | 受発注者間において、協議を行い、必要に応じて適切に契約変更       |       |
| 施工時期や施工時間、施工法等の制限 等  |  | (3) 基準の見直し                          |       |
| <b>第5章 働き方改革・生産性向上に向けた取組について</b>   |  | 本基準の運用状況等を踏まえて、見直し等の措置を講ずる          |       |
| 働き方改革に向けた意識改革や事務作業の効率化、工事開始前の事前調整、施工上の工夫、ICTツールの活用等について優良事例として整理                   |  | 1                                   |       |
| ※詳細は別紙に整理  |  |                                     |       |

工期に関する基準の概要（出典：国土交通省）

●建設業法及び公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律の一部を改正する法律案

背景・必要性

- 建設業は、他産業より賃金が低く、就労時間も長いため、担い手の確保が困難。

(参考1) 建設業の賃金と労働時間

|      |         |          |           |         |
|------|---------|----------|-----------|---------|
| 建設業※ | 417万円/年 | (▲15.6%) | 2,022時間/年 | (+3.5%) |
| 全産業  | 494万円/年 |          | 1,954時間/年 |         |

※賃金は「生産労働者」の値  
出典：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」(令和4年)      出典：厚生労働省「毎月勤労統計調査」(令和4年度)

(参考2) 建設業就業者数と全産業に占める割合( )内

[H9] 685万人(10.4%) ⇒ [R4] 479万人(7.1%)

出典：総務省「労働力調査」を基に国土交通省算出

- 建設業が「地域の守り手」等の役割を果たしていけるよう、時間外労働規制等にも対応しつつ、**処遇改善**、**働き方改革**、**生産性向上**に取り組む必要。

処遇改善 賃金の引上げ

労務費へのしわ寄せ防止 資材高騰分の転嫁

働き方改革 労働時間の適正化  
 生産性向上 現場管理の効率化

担い手の確保

持続可能な建設業へ

法案の概要

1. 労働者の処遇改善

- 労働者の**処遇確保**を建設業者に**努力義務化**

➡国は、取組状況を調査・公表、中央建設業審議会へ報告

- 標準労務費の勧告**

・中央建設業審議会が「労務費の基準」を作成・勧告

- 適正な労務費等の確保と行き渡り**

・著しく低い**労務費**等による**見積り**や**見積り依頼**を**禁止**

➡国土交通大臣等は、**違反発注者に勧告・公表**  
(違反建設業者には、現行規定により指導監督)

- 原価割れ契約の禁止**を受注者にも導入



2. 資材高騰に伴う労務費へのしわ寄せ防止

- 契約前のルール

- 資材高騰など請負額に影響を及ぼす事象(リスク)の**情報**は、受注者から注文者に**提供**するよう**義務化**
- 資材が高騰した際の**請負代金**等の「**変更方法**」を**契約書記載事項**として**明確化**

- 契約後のルール

- 資材高騰が顕在化した場合に、受注者が「**変更方法**」に従って**契約変更協議**を申し出たときは、注文者は、**誠実に協議に応じる努力義務**※ ※公共工事発注者は、誠実に協議に応ずる**義務**

3. 働き方改革と生産性向上

- 長時間労働の抑制

- 工期ダンピング対策**を強化  
(著しく短い工期による契約締結を受注者にも禁止)

- ICTを活用した生産性の向上

- 現場技術者に係る**専任義務**を**合理化**(例. 遠隔通信の活用)
- 国が**現場管理の「指針」**を作成(例. 元下間でデータ共有)

➡特定建設業者※や公共工事受注者に**効率的な現場管理**を**努力義務化** ※多くの下請業者を使う建設業者

- 公共工事発注者への**施工体制台帳の提出義務**を**合理化**  
(ICTの活用で施工体制を確認できれば提出を省略可)



技術者が、カメラ映像を確認し、現場へ指示



【目標・効果】・全産業を上回る賃金上昇率の達成(2024~2029年度)

(KPI) ・技能者と技術者の週休2日の割合を原則100%(2029年度)

## (2) 人財確保に向けた取り組みの推進

### 【要望事項】

時間外労働の上限規制を実施するにあたり、不払い残業を発生させないために、適切な行政監視及び指導を実施すること。

安定した収入により人財を確保するため、特に中小企業における日給月給制から月給制への移行を促進し、そのための支援策を講じること。

新技術の導入による生産性向上や働き方の見直しのための設備投資等に支援策を講じること。

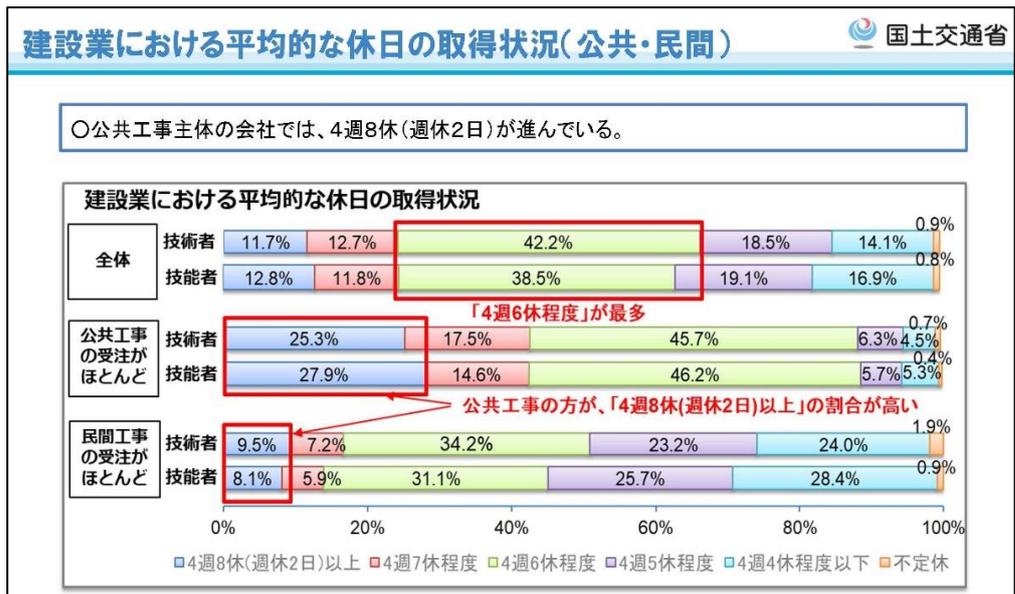
### 【背景・理由】

労働力不足によって、一人当たりの業務量の増加が想定されるものの、これにより残業代の不払い等が起きてしまえば、働き方改革の推進により持続可能な建設業界を形成する取り組みの意義も無に帰してしまいます。上限規制の実効性が保たれるよう、関係省庁が連携し、必要な行政監視と指導に努めることが求められます。

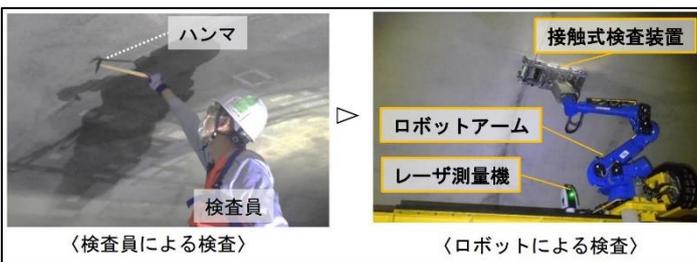
加えて、建設業界においては、日給月給制を採用している中小企業が多い状況にあります。休日数により収入が変動することから、働く者にとっては、適正な休日の取得に対するメリットが感じられないほか、事業者にとっても労働条件の改善が進まないことで人財の確保・定着が進まないという課題が生じています。悪天候・工期調整等による変動により、収入が安定しないことも、持続可能な産業の形成を阻害している要因であり、特に中小企業において月給制へ移行すべきと考えられることから、国が適切に指導するとともに、必要な支援策が講じられなければなりません。

こうした取り組みとあわせて、生産性の向上も進める必要があります。特にICTや新技術の活用

による取り組みは、業務が機械等に置き換えられることも一定想定されるものの、人手不足の状況下において生産性の向上は喫緊の課題であり、積極的に取り組まなければなりません。また、そのための設備投資に対する支援も必要です。



建設業の平均的な休日の取得状況 (出典：国土交通省)



トンネル検査ロボットによる検査の自動化 (出典：J R 東海)



生産性・安全性向上に向けた多機能鉄道重機の開発 (出典：J R 西日本)

### (3) 整備新幹線建設スキームに与える影響と必要な対応

#### 【要望事項】

現在建設中の整備新幹線について、工期の途中においても、現実的な工期の見直しを柔軟に行うとともに、開業時期の遅れに関し、地域をはじめ社会的な理解が得られるよう促し、円滑に建設が進むよう取り組むこと。

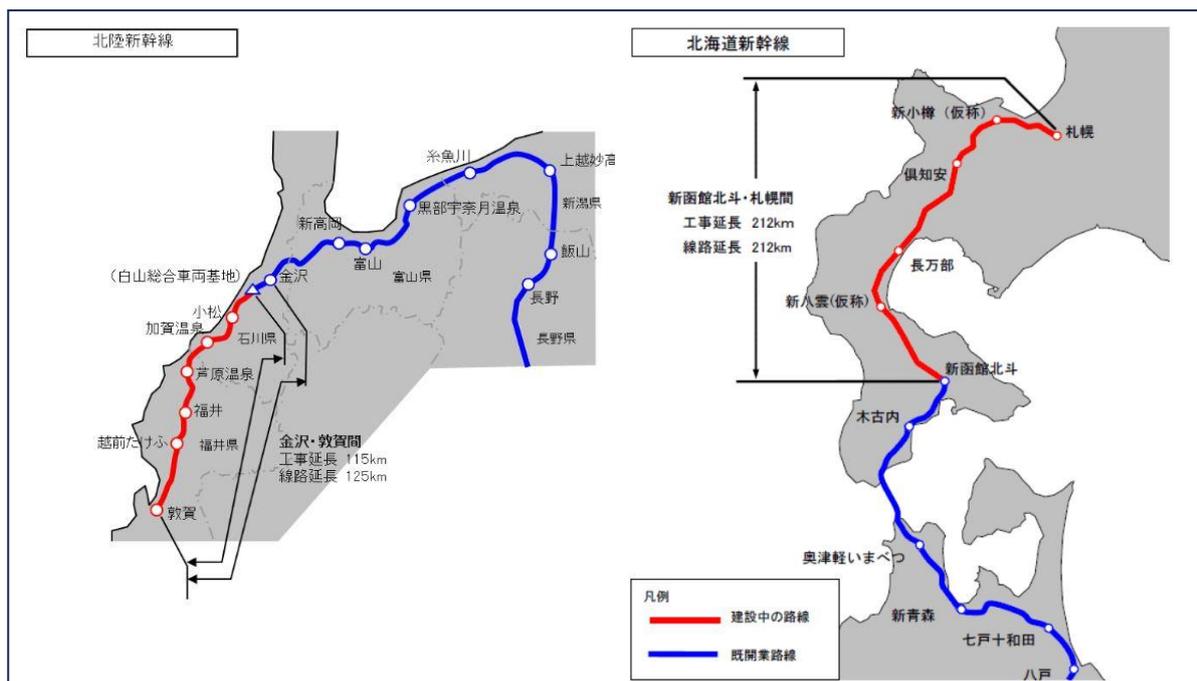
工事費や人件費等大幅なコストの増加が見込まれることから、国が適切な予算を確保のうえ建設を推進すること。

#### 【背景・理由】

労働力不足により、従前と同規模の工事であっても、工期の延伸やそれに伴う工事費の増嵩、人件費の増加等のコスト増が見込まれます。2024年問題による影響への理解が進むことが、持続可能な建設業界の形成、人財の確保・定着に必要不可欠ですが、とりわけ、整備新幹線に関しては、開業時期とも密接に関係することから、地域をはじめとした社会への理解促進が重要な課題となります。

2024年3月に金沢・敦賀間が開業した北陸新幹線は、当初2025年度の開業が計画されていましたが、工期短縮に必要な財源確保の見通しが立ったことで、2015年1月に、政府・与党整備新幹線検討委員会において政府・与党申合せが行われ、開業時期から3年前倒しし、2022年度開業とすることが決定されました。しかし、加賀トンネルにおける追加工事や敦賀駅の工事が難航したことで、開業時期の遅れと工費の増加を余儀なくされ、2023年度の開業となりました。結果として、当初計画より1年前倒しが図れているものの、地元や政財界から批判を受ける形となっています。現在、札幌への延伸開業に向けて建設が進められている北海道新幹線についても、当初計画より5年前倒しし、2030年度の開業を目指すとして一方、トンネル工事の難航や建設費の高騰による遅れが指摘されています。

こうした工期の前倒しは、整備新幹線の開業効果に対する期待の高さに起因しているものの、無理な工期の設定は建設に従事する労働者に負担を強いることにつながり、働き方改革の推進と逆行する動きです。国は、建設業界における課題に対する理解促進が進むよう取り組むとともに、適切な工期の設定、それに見合う予算を確保し、着実に整備新幹線建設が推進するようにしなければなりません。



開業した北陸新幹線金沢・敦賀間と建設中の北海道新幹線新函館北斗・札幌間（出典：鉄道・運輸機構）

## Ⅱ. 持続可能な「ヒト・モノ＝ネットワーク」の実現

### 1. 「改正地域交通法」の趣旨に基づく真に持続可能な交通体系の構築に向けた政策の実施

#### (1) 持続可能な地域モビリティ実現に向けた実行ある議論の推進

##### 【要望事項】

2023年10月に改正地域交通法が施行されたものの、路線の存廃議論につながることを危惧して消極的、逆行する反応を示す自治体もあるが、同改正法は「JRが路線を廃止しやすくする」ためのものでなく、「持続可能な公共交通のあり方を地域のあらゆる関係者が議論し選択・実現する」ためのものであり、改正の趣旨に則り、関係主体による議論が円滑に進められるよう国が適切な指導や政策推進・政策誘導を積極的に行うこと。

なお、議論にあたっては、鉄道からバス等へのモード転換や上下分離方式をはじめとする公有民営方式の導入等も含めた検討を行い、真に持続可能な交通体系を構築すること。

##### 【背景・理由】

人口減少等による長期的な利用者の落ち込みに加え、コロナ禍の直撃により、地域交通を取り巻く状況は年々悪化しています。5類引き下げ以降人流が回復を見せても、特に一部のローカル鉄道では、大量輸送機関としての特性が十分に発揮できない状況に陥っています。当該線区、沿線自治体の将来を見据えれば、あらゆる交通モードにおける地域の関係者の連携・協働＝「共創」を通じ、ネットワークの利便性・持続可能性・生産性が向上するよう取り組むべきであり、JR連合は『「チーム地域共創」をつくる9提言（2017年）」や「持続可能な地域公共交通をつくるJR連合政策提言（2022年）」を通じてその必要性を訴え続けてきました。

2023年10月に施行された改正地域交通法は、地域公共交通ネットワークを再構築＝「リ・デザイン」することを目的としており、JR連合との考えと合致する内容が盛り込まれています。今後は改正法の趣旨に則り、各地域において議論が進むことが求められますが、路線の存廃議論に結び付くことを嫌い、否定的な反応を示す自治体も少なくありません。

改正法施行後、初めて再構築協議会が設置された芸備線に関しては、沿線自治体から路線維持を要望する声が挙げられ、コロナ禍の収束により鉄道運輸収入が回復している事業者による内部補助を求める意見などが出されました。しかしながら、将来の人口減少を考えれば、事業者の内部補助による延命は単なる弥縫策でしかありません。当該線区のあり方、ひいてはそれを踏まえた当該地域のあり方にまで議論を展開する必要があります。

一方、城端線・氷見線のように、今回創設された制度を活用し、鉄道の維持・高度化を図る鉄道事業再構築事業の計画を策定し、認可された路線もあります。同路線は、当初LRT化を視野に2020年1月より富山県、沿線自治体、JR西日本が協議を行ってきましたが、費用面での課題を解決できないことからこれを断念し、2023年に設置された再構築協議会にて鉄道の形態を生かす方向で議論が進められてきました。結果、2024年2月から10年間を計画期間とし、JR西日本からあいの風とやま鉄道への事業譲渡を予定し、新型車両の導入や交通系ICカードへの対応、譲渡後の増便やパターンダイヤ化、高岡駅での直通運転を行うための駅改良等を行う実施計画が策定され、改正地域交通法に基づ

く認定が行われました。

現在、各地域の地方ローカル線では、今後のあり方に関する議論が進められています。各線区が抱える状況は異なるものの、関係主体（事業者・地域・国）がそれぞれの立場から、積極的に議論を展開することが持続可能な交通体系の構築に不可欠であることは共通しています。国は、議論が滞ることがないように積極的に関与していくべきです。

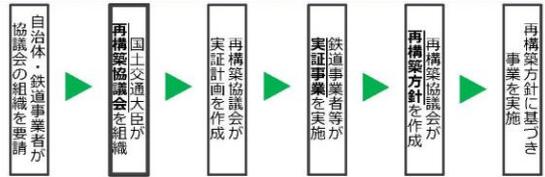
## 2. 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律

### 地域の関係者の連携と協働の促進【地域交通法】

- ・**目的規定**に、自治体・公共交通事業者・地域の多様な主体等の「地域の関係者」の「連携と協働」を追加し、**国の努力義務**として、関係者相互間の連携と協働の促進を追加。
- ・地域の関係者相互間の連携に関する事項を、**地域公共交通計画への記載**に努める事項として追加。

### ローカル鉄道の再構築に関する仕組みの創設・拡充【地域交通法】

- ・自治体又は鉄道事業者からの要請に基づき、関係自治体の意見を聴いて、国土交通大臣が組織する「**再構築協議会**」を創設（協議会の開催、調査・実証事業等に対して国が支援）。
- ・また、協議会において①鉄道輸送の維持・高度化 ②バス等への転換のいずれかにより利便性・持続可能性の向上を図るための方策について協議が調ったときは**再構築方針を作成**。国は協議が調うよう積極的に関与。
- ・国は、大臣認定を受けた同事業によるインフラ整備に取り組み自治体について、社会資本整備総合交付金等により支援。＜予算＞



（協議会では「廃止ありき」「存続ありき」の前提を置かず議論）  
 ※J各社は、引き続きJ R会社法に基づく「大臣指針」を遵守し、国鉄改革の実施後の輸送需要の動向等を踏まえて現に営業する路線の適切な維持等に努めることが前提

### バス・タクシー等地域交通の再構築に関する仕組みの拡充【地域交通法】

#### 「地域公共交通利便増進事業」の拡充

- ・自治体と交通事業者が、一定の区域・期間について、交通サービス水準（運行回数等）、費用負担等の協定を締結して行う「**エリア一括協定運行事業**」を創設。
- ・国は、**複数年の支援総額を事前明示**するとともに、インフラ・車両整備に対する社会資本整備総合交付金を含め、予算面で支援（上下分離も可能）。＜予算＞

#### 「道路運送高度化事業」の拡充

- ・AIオンデマンド、キャッシュレス決済、EVバスの導入等の**交通DX・GXを推進**する事業を創設。
- ・国は、インフラ・車両整備に対する社会資本整備総合交付金を含め、予算面で支援するとともに、（独）鉄道・運輸機構の出融資や固定資産税の特例措置により支援できるような措置。＜予算・財投・税制＞



### 鉄道・タクシーにおける協議運賃制度の創設【鉄道事業法・道路運送法】

地域の関係者間の協議が調ったときは、国土交通大臣への届出による運賃設定を可能とする**協議運賃制度**を創設。  
 （※乗合バスについては、平成18年より協議運賃制度を導入済。）

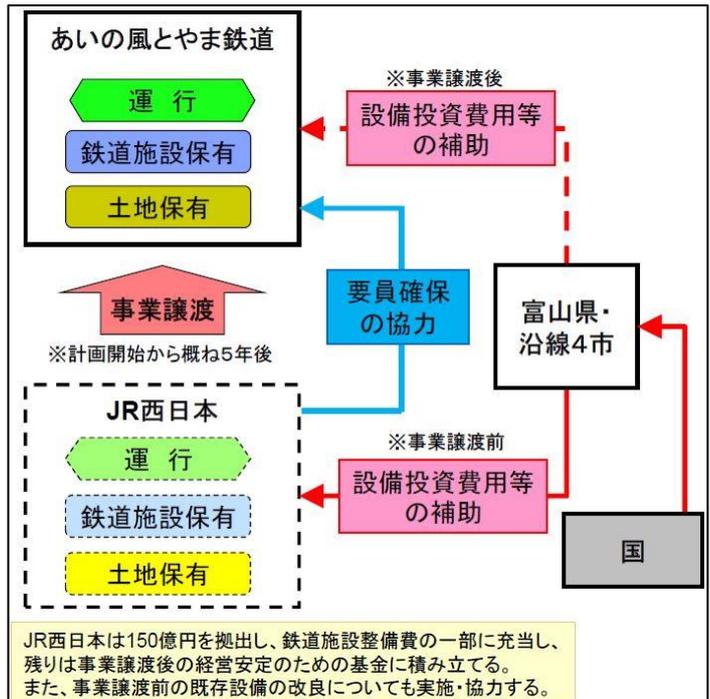
【目標・効果】：再構築協議会における協議や地域の関係者との連携・協働を通じ、地域交通を再構築  
 (KPI) 地域公共交通特定事業の実施計画の認定総数：67件（2022年10月時点）⇒300件（2027年度）

3

開業した北陸新幹線金沢・敦賀間と建設中の北海道新幹線新函館北斗・札幌間（出典：鉄道・運輸機構）



芸備線第1回再構築協議会（出典：NHK）



城端線・氷見線鉄道事業再構築事業実施スキーム（出典：国土交通省）

## (2) 総合的・横断的な交通政策の推進

### 【要望事項】

地方公共交通は財源不足や人財不足（特に運転士やメンテナンス人財）といった問題を抱えており、課題解決のアプローチとして、①ポリシーミックス、②産業間連携、地域のすべての関係者を総動員しての連携・協働、③交流人口の増大に向けた取り組みの拡充・後押しを図ること。

とりわけ、財源・人財不足に係る問題に対しては、ポリシーミックスの観点から総合的・横断的に交通政策を実施することが重要であり、国や地域は教育、医療・福祉をはじめ、まちづくりや地域振興、産業・観光政策のほか、環境や防衛も横断的に課題として取り扱うこと。加えて、こうした観点から、各関係予算との組み合わせや編成変更する形での財政出動を行うこと。

### 【背景・理由】

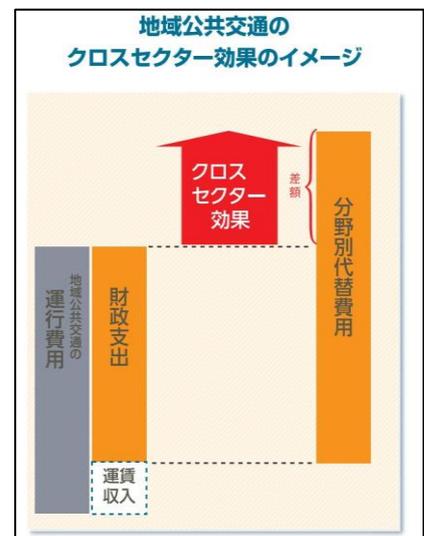
日本の総人口は2008年をピークとし、2011年以降は一貫して減少し続けています。コロナ禍においては、人流抑制により利用者数が激減し、各地の地方公共交通事業者は軒並み厳しい経営状況に追い込まれました。コロナ禍の収束により人流は回復したものの、利用者数の減少・収益性の低下、厳しい財政状況といったコロナ禍以前より抱えていた課題は、ある程度人流が回復したとしても解決が図れるものではありません。現在はそれに加えて、人財不足、労働力不足という問題に直面し、とりわけ、鉄道やバスの運転士、保守管理等のメンテナンス人財の不足が顕著となっています。

運転士不足により、ローカル鉄道や地方のバス路線では、減便・運休が発生しています。国は若年層の人財確保を図るべく、2022年5月にバス運転士に係る年齢要件を「21歳以上」から「19歳以上」に引き下げました。また、鉄道の運転士についても、2024年度中に現行の年齢要件を「20歳以上」から「18歳以上」に引き下げること検討しています。

メンテナンス人財においては、建設業界への入職者数の低下や離職者の増加、高年齢化が進み、人手不足の状態が悪化しているほか、建設業の2024年問題が鉄道事業に及ぼす影響でも指摘しているとおり、施工能力が確保できなければ、事業の根幹である安全の確立も脅かされる状況となります。

こうした課題に対しては、総合的・横断的に交通政策を実施することが重要です。交通政策を単なる「既存の交通機関の維持策」や「交通モードの取捨選択」等と限定的に捉えるのではなく、公共交通と関係性の深い医療・福祉・文教をはじめ、まちづくりや地域振興、産業・観光政策など行政部局を越えた各種経済・社会政策と連動させる「ポリシーミックス」の考えに基づき取り組む必要があります。また、経営基盤の脆弱な地方公共交通事業者が取り組むことのできる施策には限界があり、公的支援が欠かせません。その際、交通のみならず、関係する各政策の予算との組み合わせや、時には編成を変更し財政出動を行うべきと考えます。先に述べたとおり地域公共交通には多面的な効果があり、地方公共交通におけるクロスセクター効果の考えを踏まえ、大胆な財政出動を行うべきと考えます。

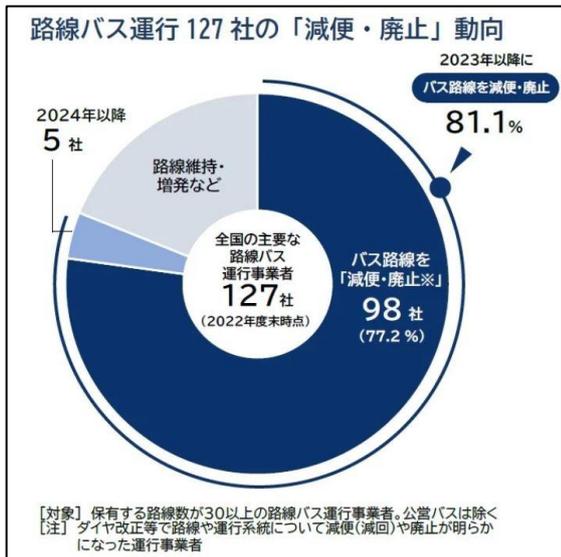
地方公共交通は独立採算原則の限界に達しています。単に移動の手段としてではなく、地域の拠点をつなぎ、地域を支えているインフラとしての認識を高め、公共交通をどう維持・活用していくか議論を深めていかなければなりません。他産業との連携により、財源不足や人財不足を補完し合えることも可能と考えます。すべての関係者が連携・協働を図り、よりスピード感を持った対応をとることが必要です。



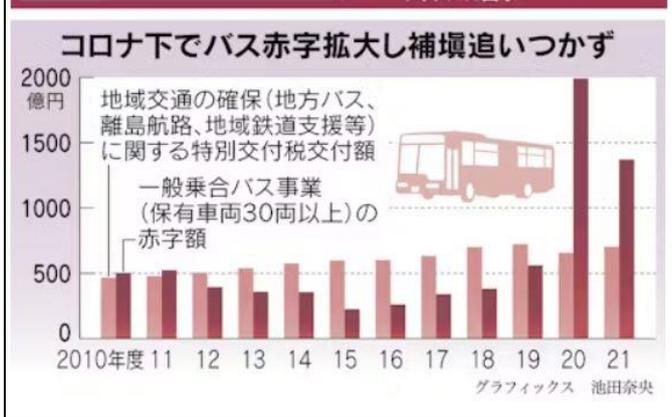
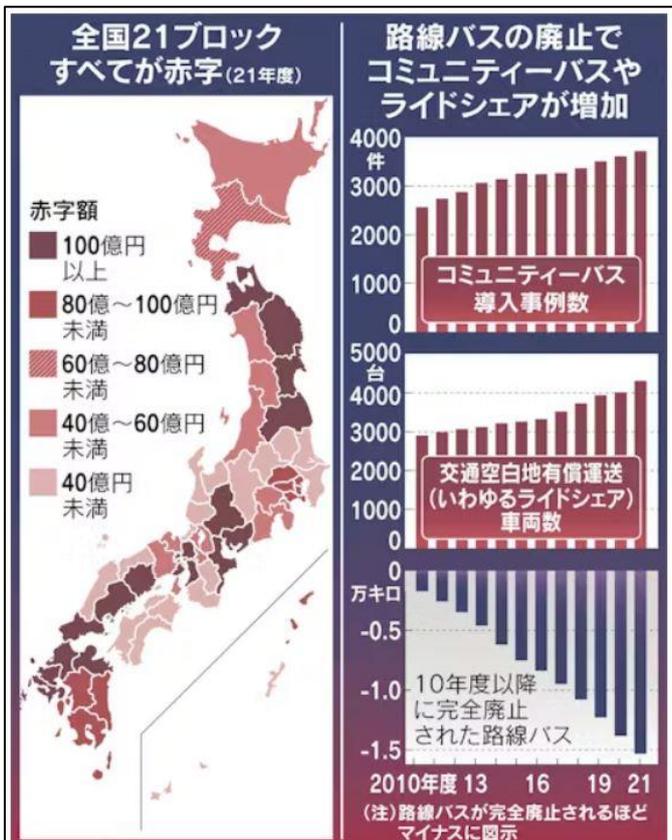
クロスセクター効果のイメージ  
(出典：近畿運輸局)



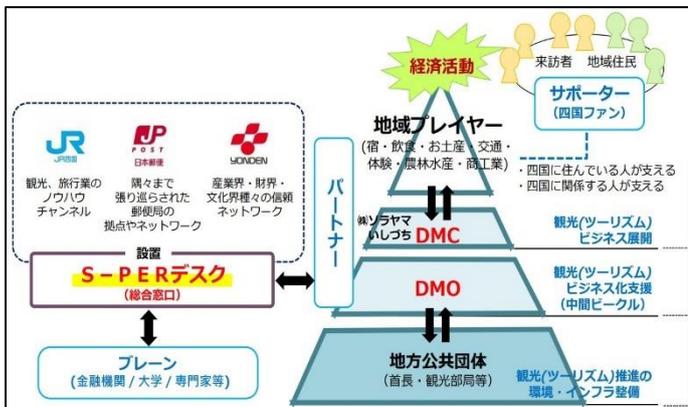
人手不足などで減便したローカル線  
(出典：日本経済新聞)



保有路線数30以上の路線バス運行127社の「減便・廃止」動向 (出典：帝国データバンク)



2021年度のバス事業者経営状況等 (出典：日本経済新聞)



他産業との連携事例：J R四国・日本郵便・四国電力によるS-PER デスク (出典：J R四国)



他産業との連携事例：J R東日本・日本郵政・日本郵便による連携 (出典：J R東日本)

### (3) 北海道における「あるべき交通体系」の構築

#### 【要望事項】

北海道における「あるべき交通体系」の構築に向けて、2024年度以降の支援措置が講じられることを踏まえ、地域の関係主体による協議が着実に前に進められなければならない。北海道を含む沿線各自治体は、事業者任せにせず、総合的・横断的な交通政策の具体的な検討と実施を、主体的かつ積極的に行うこと。

また、各地域の持続可能な交通体系の構築については、地域における関係者の主体的な参画と連携による推進が基本ではあるが、一方で、日本国土の各地の特徴、気候や地理、居住人口・交流人口の状況等の特情からすれば、地域の関係資源活用や努力だけでは持続的に対応や解決が困難なレベルの課題も存するのが現実である。従って、政府は、地域の関係者の討議を前提としつつも、気候や地理等の特情を踏まえた特殊な政策対応も検討・実施するべきである。北海道という最北の地域においては、多くの観光資源を有しながらも広大なエリアで、厳しい気候や地政学的な特殊性を有することから、これらを踏まえた課題の整理と、あらゆる分野の政策の連動、ポリシーミックスの推進が必要であり、関連する財政措置が求められる。こうした観点から、政府は特殊かつ重要な国土政策の一環として、JR北海道問題へコミットし、地域と一体となって対応すること。

#### 【背景・理由】

JR北海道は、2018年にJR会社法に基づく監督命令を受け、2023年度末までの中期経営計画における経営改善およびいわゆる「黄線区」における事業の抜本的な改善方策の検討に取り組んできました。しかし、コロナ禍の影響を受け、利用促進施策が思うように進まなかったことから、2023年1月にアクションプランの総括的検証報告会を開催し、「コロナ禍により効果が発揮できなかった利用促進等の取り組みについて、内容を見直し、実証事業として行うことも含めて検討・実施」「線区特性に応じて、徹底した利用促進やコスト削減の取り組みを行うとともに、データとファクトに基づく議論を重ね、PDCAサイクルにより必要な見直しを行いながら、今後3年間を目処に、事業の抜本的改善方策をとりまとめる」としています。

これを受けて、同年3月には国土交通大臣より再度監督命令が発出されるとともに、2023年度末までとなっていた支援策（改正国鉄清算事業団債務等処理法に基づく支援の枠組みは2030年まで）について、JR北海道が作成する中期経営計画にあわせて、2024年度から2026年度までの支援が継続・拡充されています。しかし、黄線区における取り組みや支援が継続されるものの、JR北海道や北海道を含む沿線自治体が置かれている状況を考えれば、時間的余裕はありません。関係主体がそれぞれ危機感を持ち、能動的に今後の各路線のあり方について議論することが必要であり、講じられた支援策が実効性あるものとなるよう、国は適切に指導・監督していくべきです。

また、北海道という地域の特性を踏まえれば、単なる交通政策から黄線区の問題を考えるのではなく、国土政策の一環として、関係予算を用いた財政出動が必要です。国は、こうした事情も勘案しながら、地域と一体となって取り組む必要があります。



JR北海道の単独維持困難線区（出典：JR北海道）

#### (4) 人流を活性化する社会政策の推進

##### 【要望事項】

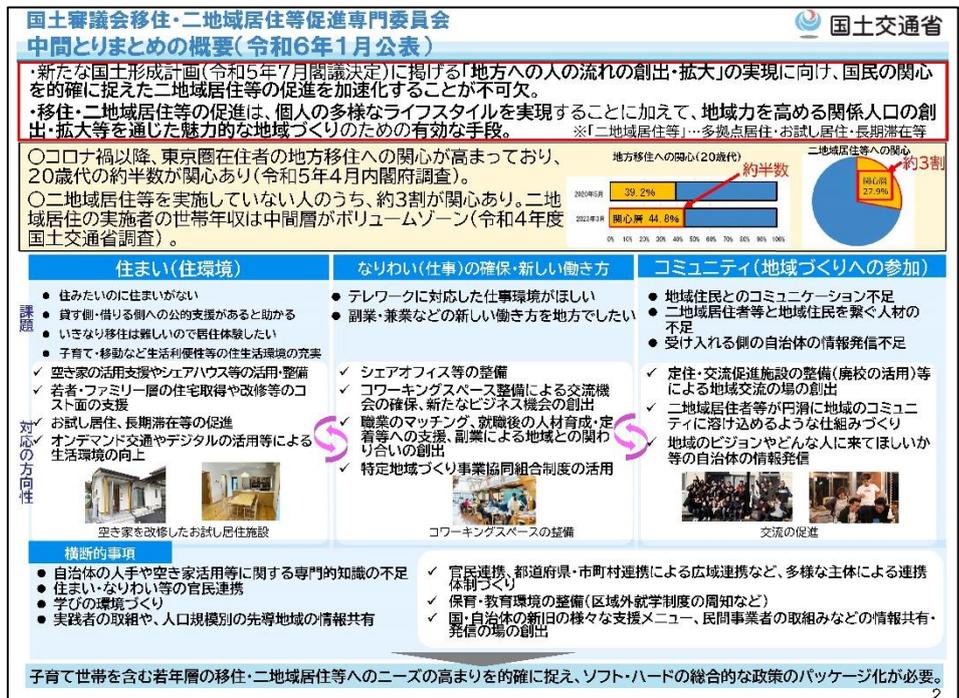
コロナ禍を経て一定程度定着した「リモートワーク」や「ワーケーション」といった働き方の変化は、持続的な社会形成に繋がる「二地域居住」を可能とし、雇用の維持や柔軟な働き方の選択肢として活用が見込まれる。よって、その前提として、高速鉄道や航空機による長距離通勤に必要な通勤費用に係る制度の改訂（通勤手当の非課税免除額の引き上げ、社会保険料の基準となる標準報酬月額からの除外）、社会変容に対応する制度面の環境整備や利用促進を進めること。

##### 【背景・理由】

コロナ禍による社会変容によって、一部の企業では二地域居住を可能とする取り組みが進められてきました。特定のオフィスに出勤するのではなく、自宅や地方拠点における勤務を基本とし、必要によりオフィスに出勤する二地域居住の取り組みは、単身赴任の解消による仕事と育児・介護との両立や、配偶者の転勤に起因する離職の防止など、働き方の改善だけに止まらず、雇用の維持にも繋がる制度として期待されており、国の専門委員会でも今後の検討の方向性がとりまとめられています。

一方で、二地域居住の実施には多くの経費（通勤費）を要することが想定されます。所得税法では月額15万円を超える部分の通勤手当は課税対象となります。また、社会保険料における標準報酬月額の計算では通勤手当が報酬に含まれるため、通勤手当の約10%を労使で負担する必要があるほか、標準報酬月額の増加により、厚生年金保険料、健康保険料、雇用保険料や介護保険料の算定に影響を与えることとなります。通勤手当は多くの場合実費支弁の形で支給されており、本人の可処分所得は増えていないにも関わらず、外形上は収入増が図られており、実態と異なる状態で算定されていると言え、抜本的な制度の見直しが必要と考えます。こうした課題のほか、例えば国家公務員の通勤手当については、月額5万5千円が支給限度額とされており、通勤範囲の拡大・多様な生活様式への対応を踏まえれば、上限を引き上げることも必要な措置と考えます。

二拠点居住の推進は、企業者や労働者のみならず、育児・介護など社会保障の面でも効果をもたらすことから、通勤手当の非課税限度額を引き上げるとともに、社会保険料の標準報酬月額算定から通勤手当を除外すること、加えてこれらの社会変容に対応できる制度面の整備を進める必要があります。



- 若者や子育て世帯を対象に住宅取得支援などの経済的支援、二地域間を移動する交通費、宿泊のための滞在費、インターネット環境確保のための費用など、二地域居住等に伴う諸費用などに対する公的支援が必要。

##### <子育て世代の移住促進に向けた住宅取得や交通費支援(栃木県小山市)>

栃木県小山市では、子育て世代の移住促進に向けて、移住支援金、住宅取得支援補助金、新幹線通勤定期券購入補助金の3つの補助金による支援を実施している。東京圏から転入して住宅を取得した子育て世代には、新築40万円・中古20万円を支援。また、子育て世代が新幹線通勤定期券を購入し、東京圏へ通勤する場合、毎月最大1万円、36月分までを補助。



二地域居住等促進専門委員会中間とりまとめ(上)と課題である経済的負担の軽減事例(下)(出典:国土交通省)

## 2. 合理性ある運賃・料金制度への改定や社会的要請対応を踏まえたコスト増への対応

### (1) 総括原価方式の見直しによる運賃・料金施策に係る課題の解決

#### 【要望事項】

鉄道の運賃・料金に対する規制は、1997年に「総括原価方式に基づく上限認可制」が導入された。以降、四半世紀が経過する中、鉄道事業を取り巻く環境が大きく変化したことを踏まえ、2024年3月には収入原価算定要領等の一部改正が行われ、持続可能な鉄道輸送サービスに資する設備投資の促進や人財の確保、物価高騰等への対応を行うことが可能な内容に見直された。鉄道事業に求められる役割やニーズの変化に鑑み、改善が図られたことは評価するも、現行制度では、コスト増に臨機応変に対応し難いという事業者の経営上の課題は残っており、引き続き現行制度に対する検討は必要である。

あわせて、移動手段の多様化およびコロナ禍を経た社会変容により移動「しない」ことも選択肢の一つとして定着している現状を踏まえれば、現行制度導入時と比べ、鉄道の独占性には大きく変化が生じており、航空機における燃油サーチャージ制度も参考に、コストの上昇やバリアフリー化、防犯対策、災害対策等の社会的要請に対して合理的かつ柔軟に運賃・料金を設定できる制度を設けること。

#### 【背景・理由】

鉄道の運賃制度は、経営に必要な営業費に適正な利潤を加えた総括原価を定め、その範囲内で運賃を設定する「総括原価方式」が1997年に導入されています。以降、導入当時の堅調な輸送人員の増加を背景に、消費税改定を除き長年改定がなされなかったことも相まって、鉄道の運賃・料金制度は四半世紀にわたり維持され続けてきました。

しかし、人口減少等を背景とした鉄道需要の縮小傾向やバリアフリー化、老朽化対策、環境問題という社会的要請対応への投資の必要性、コロナ禍の影響によるライフスタイルの変化やデジタル技術の発展・普及への対応、地域における交通モード間における連携強化等の情勢変化を踏まえ、運賃・料金制度を時代のニーズに合わせて見直す必要性が生じています。

2022年より「鉄道運賃・料金制度のあり方に関する小委員会」にて、現行の運賃・料金制度における課題が議論されてきました。同委員会での議論を踏まえ、2024年4月には総括原価方式における収入原価算定要領の見直しが行われています。事業者の要望を一定反映した形となっており、四半世紀ぶりに改善が図られたことは評価するものの、一方で多くの鉄道事業者が実行運賃を認可運賃額と同等で設定していることから、改定しようとするれば改めて運賃体系全体について認可手続を行う必要があるとともに、その手続に要する期間やコストを踏まえれば、昨今の資源エネルギー価格や物価、人件費の高騰に機動的に対応することが難しいという課題は解消できていません。

制度導入当時と比べ、鉄道は各交通モードとの競争に常に晒されており、環境は大きく変わっています。また、コロナ禍を経た社会変容によって、移動「しない」ことも選択肢となることは、ビジネス需要の減少による減収が如実に示しています。鉄道の独占性を前提とした現行制度は改めて見直しが必要であり、航空で導入されている燃油サーチャージのように、柔軟な制度の導入が必要です。

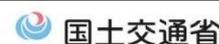
2023年11月には、公正取引委員会が「労務費の適切な転嫁のための価格交渉に関する指針」を公表

しました。2024 春季生活闘争では、この指針も活用し、各業界における賃金改善が図られています。国内経済はインフレの状態にあるものの、長らく鉄道運賃だけは慢性デフレの状況が続いています。JR 産業における人財への投資の必要性、労務費の適正な価格転嫁を実現する観点からも、合理性ある運賃・料金制度の確立が必要です。

| 項目    | 改正内容（概要）               |
|-------|------------------------|
| 減価償却費 | 算定期間を3年→6年に            |
| 研究開発費 | ヤードスティック方式の対象外に        |
| 人件費   | 人件費の伸び率（5年単純平均）を反映     |
| 動力費   | 消費者物価指数の伸び率（5年単純平均）を反映 |
| 特別損失  | 大規模災害等により計上した特別損失を対象に  |
| 減損損失  | 減損会計適用時に個別事情を勘案して算定    |

収入原価算定要領見直しの概要（国土交通省資料よりJR連合作成）

## 鉄道運賃・料金の体系

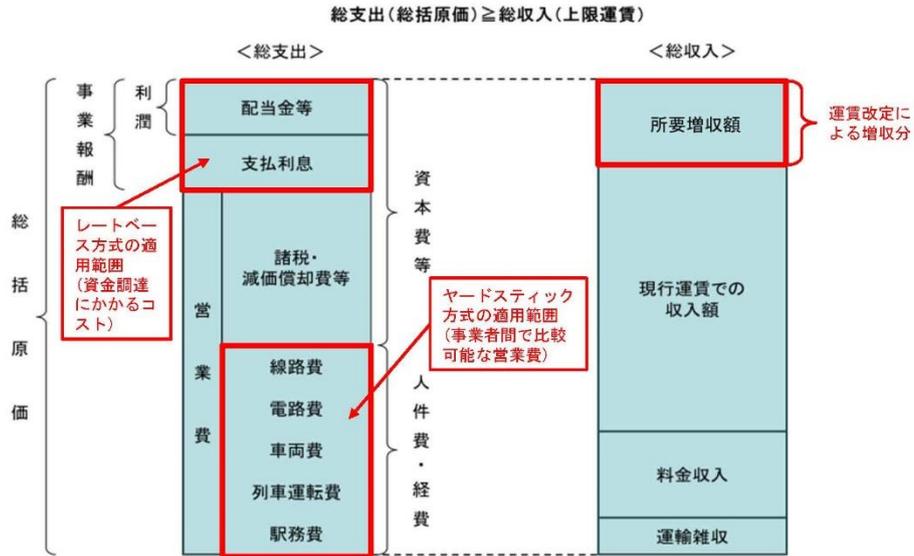


- 鉄道事業法において「運賃」とは、「人又は物品の運送（場所的移動）に対する対価」を指し、「料金」とは、「運送以外の運送事業者の提供する設備の使用又は運送以外の役務に対する対価」を指すものと整理。
- 「運賃・料金」に対する国の関与については、利用者の保護及び鉄道事業者の自主性・主体性の尊重との両立の観点から、以下のとおり整理されている。
  - ① **上限認可制**（普通旅客運賃・定期旅客運賃・加算運賃・新幹線特急料金）
    - 鉄道事業者が支配的・優位的な地位を利用して不当に高額な運賃・料金を設定する可能性があるなど、利用者の利益に与える影響が大きいと考えられるもの
  - ② **事前届出制**（割引運賃、新幹線以外の特急料金や急行料金、座席指定料金、特別車両料金（グリーン車））
    - 他の料金と比較して高額ではないなど、利用者の利益に与える影響もそれほど大きなものではないと考えられるもの
  - ③ **無規制**（入場料金、払戻手数料、手回り品（自転車、ペット））
    - 鉄道輸送サービスの供給に直接的に付随するものではなく、利用者の利益に与える影響が軽微であると考えられるもの



鉄道運賃・料金の体系（出典：国土交通省）

○ 国土交通大臣は、鉄道事業者が定めた運賃等の上限が、能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたものを超えないものであるかどうかを審査(鉄道事業法第16条第2項)して認可。



鉄道運賃の審査基準（総括原価方式）（出典：国土交通省）

## (2) 燃料費やエネルギー価格高騰に対する現行支援制度の拡充

### 【要望事項】

事業者にとって、エネルギー価格高騰によるコスト増は経営上の重荷となっており、財政支援措置が求められるところ、特別高圧電力量に対しては、2023年11月の「物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金（重点支援地方交付金）」の創設により支援が継続している。しかしながら、支援対象は自治体判断となることから画一的ではなく、鉄道事業者は事実上国の負担軽減策の対象外となっていることから、鉄道事業者が支援対象となるよう必要な措置を講じること。

### 【背景・理由】

2022年より続くロシアのウクライナ侵攻による影響や円安を受け、資源エネルギー価格の高騰が続いています。

電気料金高騰に対して、この間、国は2023年1月に「電気・ガス価格激変緩和対策事業」により事業者・家庭への支援を開始し、その後創設された「電力・ガス・食料品等価格高騰重点支援地方交付金」「物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金（重点支援地方交付金）」において、特別高圧電力で受電する企業への支援を強化しました。しかしながら、支援対象は地方自治体が決定することとされており、多くの自治体において中小企業を対象としていることから、特別高圧電力を受電するJR各社は支援対象の要件から外れ、事実上支援を受けられていない状態にあります。

電気料金や燃料費のみならず、物価の高騰も相まって鉄道事業者の経営は圧迫されています。鉄道・バスの運賃・料金制度はこうした状況をタイムリーに反映できる仕組みとはなっていないことから、事業者には国による負担軽減策が着実に講じられる必要があります。

### 重点支援地方交付金

追加額1.6兆円（Ⅰ及びⅡの合計）

#### Ⅰ. 低所得世帯支援枠（1.1兆円）

- ・ 低所得世帯への支援枠を措置。
  - ・ 1世帯当たりの予算の目安は7万円（今夏以来の3万円の支援と合計で10万円）。ただし、下記の推奨事業メニュー①や③と組み合わせてプレミアム商品券やマイナポイントを配付するなど、支援の方法（現物・現金）や1世帯当たり単価といった具体的内容は地域の事情に応じて決められる。
- （注）住民税非課税世帯×7万円及び事務費分を市町村に交付。

#### Ⅱ. 推奨事業メニュー（0.5兆円）

##### 生活者支援

- ① エネルギー・食料品価格等の物価高騰に伴う低所得世帯支援  
低所得世帯を対象とした、電力・ガス（LPガスを含む）をはじめエネルギー・食料品価格等の物価高騰による負担を軽減するための支援  
※ 住民税非課税世帯に対しては上記Ⅰによる支援を行う。
- ② エネルギー・食料品価格等の物価高騰に伴う子育て世帯支援  
物価高騰による小中学生の保護者の負担を軽減するための小中学校等における学校給食費等の支援  
※ こども食堂に対する負担軽減のための支援やヤングケアラーに対する配食支援等も可能。
- ③ 消費下支え等を通じた生活者支援  
エネルギー・食料品価格等の物価高騰の影響を受けた生活者に対してプレミアム商品券や地域で活用できるマイナポイント等を発行して消費を下支えする取組やLPガス使用世帯への給付などの支援
- ④ 省エネ家電等への買い換え促進による生活者支援  
家庭におけるエネルギー費用負担を軽減するための省エネ性能の高いエアコン・給湯器等への買い換えなどの支援

##### 事業者支援

- ⑤ 医療・介護・保育施設、学校施設、公衆浴場等に対する物価高騰対策支援  
医療機関、介護施設等、障害福祉サービス施設等、保育所等、学校施設、公衆浴場等に対する食料品価格の高騰分などの支援、エネルギー価格の高騰分などの支援（特別高圧で受電する施設への支援を含む）
- ⑥ 農林水産業における物価高騰対策支援  
配合飼料の使用量低減の取組や飼料高騰等の影響を受ける酪農経営の負担軽減の支援、農林水産物の生産・調製・加工・貯蔵施設や土地改良区の農業水利施設の電気料金高騰に対する支援、化学肥料からの転換に向けた地域内資源の活用などの支援
- ⑦ 中小企業等に対するエネルギー価格高騰対策支援  
特別高圧での受電（ビル・工業団地・卸売市場のテナントを含む）、LPガスの使用や、街路灯等の維持を含め、エネルギー価格高騰の影響を受ける中小企業、商店街、自治会等の負担緩和や省エネの取組支援のほか、中小企業の賃上げ環境の整備などの支援
- ⑧ 地域公共交通・物流や地域観光業等に対する支援  
地域公共交通・物流事業者や地域観光事業者等のエネルギー価格高騰に対する影響緩和、省エネ対策、地域に不可欠な交通手段の確保、地域特性を踏まえた生産性向上に向けた取組などの支援

- ※1 地方公共団体が、上記の推奨事業メニューよりも更に効果があると考えられるものについては、実施計画に記載して申請可能。  
※2 地方公共団体が運営する公営企業や直接住民の用に供する施設における活用も可能。

2

重点支援地方交付金の概要（出典：内閣府）

### 3. 脱炭素化に向けた鉄道への支援や利用促進

#### (1) 脱炭素化に貢献する鉄道の活用に向けた政策の実施

##### 【要望事項】

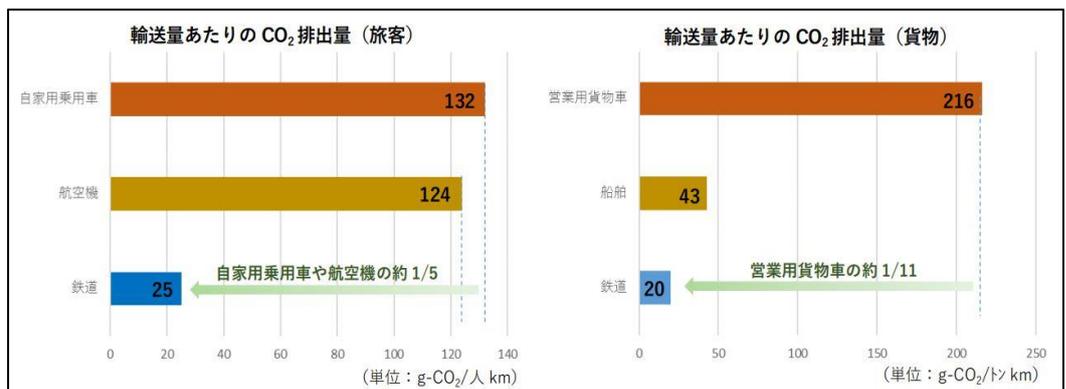
G X 経済移行債の投資先として、その投資効果の大きさから自動車や鉄鋼、電力などの業界が主たるものとして挙げられているが、環境優位性が高く既に優等生でもある鉄道業界の位置付けが低位に置かれている。環境面の観点からも、持続可能な社会の構築に向けて鉄道が果たす役割は大きく必要不可欠であるが、独立採算制を原則とされている鉄道の維持は極めて厳しい状況にあるにも拘わらず、その存在と役割は水や空気のように当たり前のものとして認識され、投資すべき対象としての社会の認識が乏しい。産業を支える人財確保のため、または装置産業としての持続可能性を高めるためにも継続的な投資が必要であり、鉄道が脱炭素化に貢献し続けることができるようにするためにも、社会啓発やさらなる鉄道の活用に対するインセンティブ付与・政策誘導、持続性を保持するための継続的な投資・支援を行うこと。

##### 【背景・理由】

国は 2050 年までにカーボンニュートラルの実現を目指しています。社会的要請としてはもちろん、J R 産業の持続的成長のためにも欠かせない課題となっており、J R 各社もカーボンニュートラル 2050 に向けての目標や計画を策定しています。

鉄道は他の交通機関と比べ、CO<sub>2</sub> 排出量やエネルギー効率面等において環境優位性があるほか、環境分野のほかにも、労働効率性、安全性、さらに交通渋滞の解消や賑わいあるまちづくりなどの面からも社会的優位性があり、鉄道へのモーダルシフトが人流・物流ともに促進されることが、日本がカーボンニュートラルを実現する上で望ましい姿と言えます。

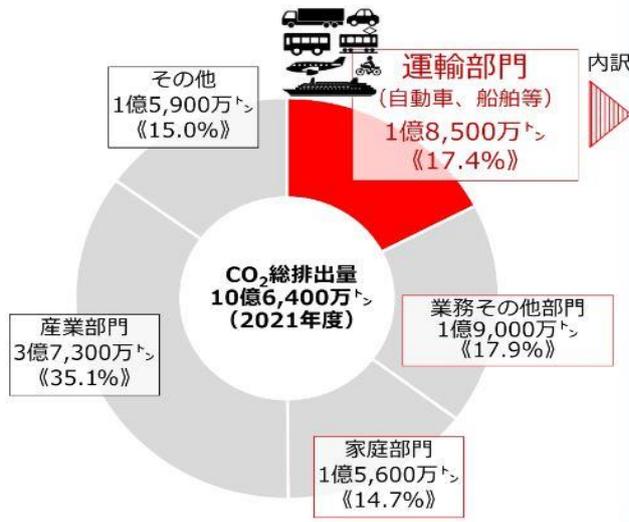
2023 年 10 月には、J R 7 社からなる J R グループと全国 72 社の民営鉄道事業者が加盟する一般社団法人日本民営鉄道協会が連携し、脱炭素社会実現への貢献を通じて、共通の事業基盤である地域・社会のサステナビリティの向上に資することを目指し、とりわけ、都市圏・都市間輸送において相対的に低炭素な輸送・交通モードとしての鉄道の環境優位性の社会的な理解を広め、旅客輸送および貨物輸送における鉄道のさらなる利活用を促進する取り組みを行うとしています。鉄道の利活用は、環境省が推進する「デコ活（脱炭素につながる新しい豊かな暮らしを創る国民運動）」にも資するものであり、デコ活アクションのうち、「できるだけ公共交通・自転車・徒歩で移動する」並びに環境省が推奨する「スマートムーブ」（CO<sub>2</sub> 排出の少ない移動方法を選択すること）の具現化にもつながります。また、経済産業省および国土交通省が提唱する「グリーン物流」の実現にも貢献することから、政策面からのより一層の推進が必要です。



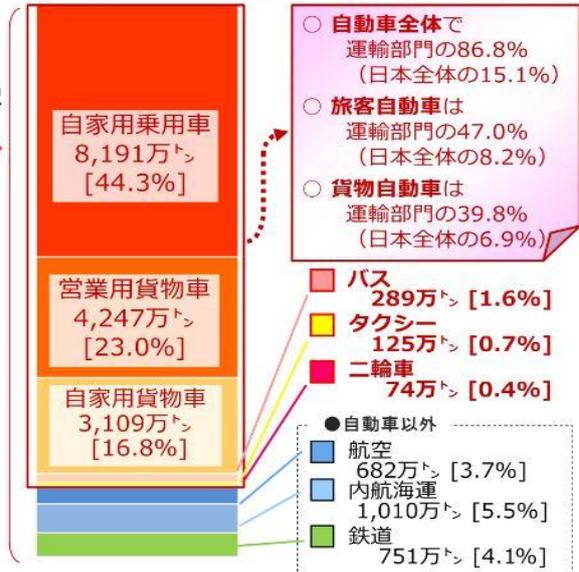
輸送量あたり CO<sub>2</sub> 排出量比較 (旅客・貨物) (出典：J R 7 社・民鉄協)

# 運輸部門における二酸化炭素排出量

## 我が国の各部門におけるCO<sub>2</sub>排出量



## 運輸部門におけるCO<sub>2</sub>排出量



※ 端数処理の関係上、合計の数値が一致しない場合がある。  
 ※ 電気事業者の発電に伴う排出量、熱供給事業者の熱発生に伴う排出量は、それぞれの消費量に応じて最終需要部門に配分。  
 ※ 温室効果ガスインベントリオフィス「日本の温室効果ガス排出量データ (1990~2021年度) 確報値」より国交省環境政策課作成。  
 ※ 二輪車は2015年度確報値までは「業務その他部門」に含まれていたが、2016年度確報値から独立項目として運輸部門に算定。

運輸部門における二酸化炭素排出量 (出典：国土交通省)

## GX実現に向けた基本方針の概要

### 背景

- ✓ カーボンニュートラルを宣言する国・地域が増加(GDPベースで9割以上)し、排出削減と経済成長をともに実現するGXに向けた長期的かつ大規模な投資競争が激化。GXに向けた取組の成否が、企業・国家の競争力に直結する時代に入。また、ロシアによるウクライナ侵略が発生し、我が国のエネルギー・安全保障上の課題を再認識。
- ✓ こうした中、我が国の強みを最大限活用し、GXを加速させることで、エネルギー安定供給と脱炭素分野で新たな需要・市場を創出し、日本経済の産業競争力強化・経済成長につなげていく。
- ✓ 第211回国会に、GX実現に向けて必要となる関連法案を提出する(下線部分が法案で措置する部分)。

### (1) エネルギー安定供給の確保を大前提としたGXの取組

- 徹底した省エネの推進**
  - ・ 複数年の投資計画に対応できる省エネ補助金を創設など、中小企業の省エネ支援を強化。
  - ・ 関係省庁が連携し、省エネ効果の高い断熱窓への改修など、住宅省エネ化への支援を強化。
  - ・ 改正省エネ法に基づき、主要5業種(鉄鋼業・化学工業・セメント製造業・製紙業・自動車製造業)に対して、政府が非化石エネルギーへ転換の目安を示し、更なる省エネを推進。
- 再エネの主力電源化**
  - ・ 2030年度の再エネ比率36~38%に向け、全国大でのマスタープランに基づき、今後10年間程度で過去10年の8倍以上の規模で系統整備を加速し、2030年度を目指して北海道からの海底直送電線を整備。これらの系統投資に必要な資金の調達環境を整備。
  - ・ 洋上風力の導入拡大に向け、「日本版セントラル方式」を確立するとともに、新たな公募ルールによる公募開始。
  - ・ 地域と共生した再エネ導入のための事業規律強化。次世代太陽電池(ペロブスカイト)や浮体式洋上風力の社会実装化。
- 原子力の活用**
  - ・ 安全性の確保を大前提に、廃炉を決定した原発の敷地内での次世代革新炉への建て替えを具体化する。その他の開発・建設は、各地域における再稼働状況や理解確保等の進展等、今後の状況を踏まえて検討していく。
  - ・ 厳格な安全審査を前提に、40年+20年の運転期間制限を設けた上で、一定の停止期間に限り追加的な延長を認める。その他、核燃料サイクル推進、廃炉の着実かつ効率的な実現に向けた知見の共有や資金確保等の仕組みの整備や最終処分の実現に向けた国民理解の促進や自治体等への主体的な働き掛けの抜本強化を行う。
- その他の重要事項**
  - ・ 水素・アンモニアの生産・供給網構築に向け、既存燃料との価格差に着目した支援制度を導入。水素分野で世界をリードするべく、国家戦略の策定を含む包括的な制度設計を行う。
  - ・ 電力市場における供給力確保に向け、容量市場を着実に運用するとともに、予備電源制度や長期脱炭素電源オークションを導入することで、計画的な脱炭素電源投資を後押しする。
  - ・ サリン1・2等の国際事業は、エネルギー・安全保障上の重要性を踏まえ、現状では権益を維持。不確実性が高まるLNG市場の動向を踏まえ、戦略的に余剰LNGを確保する仕組みを構築するとともに、メタンハイドレート等の技術開発を支援。
  - ・ その他、カーボンリサイクル燃料(メタネーション、SAF、合成燃料等)、蓄電池、資源循環、次世代自動車、次世代航空機、ゼロエミッション船舶、脱炭素目的のデジタル投資、住宅・建築物、港湾等インフラ、食料・農林水産業、地域・くらし等の各分野において、GXに向けた研究開発・設備投資・需要創出等の取組を推進する。

### (2) 「成長志向型カーボンプライシング構想」等の実現・実行

- ・ 昨年5月、岸田総理が今後10年間に150兆円超の官民GX投資を実現する旨を表明。その実現に向け、国が総合的な戦略を定め、以下の柱を速やかに実現・実行。
- ① GX経済移行債を活用した先行投資支援**
  - ・ 長期にわたり支援策を講じ、民間事業者の予見可能性を高め、GX経済移行債を創設し(国際標準に準拠した新たな形での発行を目指す)、今後10年間に20兆円規模の先行投資支援を実施。民間のみでは投資判断が真に困難な案件で、産業競争力強化・経済成長と排出削減の両立に貢献する分野への投資等を対象とし、規制・制度措置と一体的に講じていく。
- ② 成長志向型カーボンプライシング(CP)によるGX投資インセンティブ**
  - ・ 成長志向型CPにより炭素排出に値付けし、GX関連製品・事業の付加価値を向上させる。
  - ・ 直ちに導入するのではなく、GXに取り組み期間を設けた後で、エネルギーに係る負担の総額を中長期的に減少させていく中で導入(低い負担から導入し、徐々に引上げ)する方針を予め示す。⇒ 支援措置と併せ、GXに先行して取り組む事業者にインセンティブが与えられる仕組みを創設。
- <具体例>
  - (i) GXリーダの段階的発展→多排出産業等の「排出量取引制度」の本格稼働【2026年度~】
  - (ii) 発電事業者等に、EU等と同様の「有償オークション」※を段階的に導入【2033年度~】  
 ※ CO<sub>2</sub>排出に応じて一定の負担金を支払うもの
  - (iii) 化石燃料輸入事業者等に、「炭素に対する賦課金」制度の導入【2028年度~】  
 ※ なお、上記を一元的に執行する主体として「GX推進機構」を創設
- ③ 新たな金融手法の活用**
  - ・ GX投資の加速に向け、「GX推進機構」が、GX技術の社会実装段階におけるリスク補完策(債務保証等)を検討・実施。
  - ・ トランジション・ファイナンスに対する国際的な理解醸成へ向けた取組の強化に加え、気候変動情報の開示も含めた、サステナブルファイナンス推進のための環境整備を図る。
- ④ 国際戦略・公正な移行・中小企業等のGX**
  - ・ 「アジア・ゼロエミッション共同体」構想を実現し、アジアのGXを一層後押しする。
  - ・ リスキング支援等により、スキル獲得とグリーン等の成長分野への円滑な労働移動を共に推進。
  - ・ 脱炭素先行地域の創出・全国展開に加え、財政的支援も活用し、地方公共団体は事務事業の脱炭素化を率先して実施。新たな国民運動を全国展開し、脱炭素製品等の需要を喚起。
  - ・ 事業再構築補助金等を活用した支援、フレッシュ型支援に向けた中小企業支援機関の人材育成、パートナーシップ構築宣言の更なる拡大等で、中小企業を含むサプライチェーン全体の取組を促進。

### (3) 進捗評価と必要な見直し

- ・ GX投資の進捗状況、グローバルな動向や経済への影響なども踏まえて、「GX実行会議」等において進捗評価を定期的を実施し、必要な見直しを効果的に行っていく。
- ・ これらのうち、法制上の措置が必要なもの第211回国会に提出する法案に明記し、確実に実行していく。

GX 実現に向けた基本方針の概要 (出典：経済産業省)

## (2) JR産業におけるGX投資への支援強化

### 【要望事項】

省エネ・低炭素車両の導入、水素車両等の開発・導入、省エネ設備導入、モーダルコンビネーション促進に向けた貨物駅の機能強化、物流におけるモード間連携・シームレス化のための施設・設備整備など、「JR産業におけるGX投資」をGX経済移行債の支援対象とすること。

### 【背景・理由】

国内の輸送モードにおける鉄道の環境優位性の高さは、各種データが立証するように他の交通モードに比べて群を抜いており、国が掲げるカーボンニュートラル 2050 にも大きく貢献することは間違いありません。

環境面からも、そして持続可能な社会の形成においても、人流・物流の両面における鉄道へのモーダルシフト促進は、非常に有効な施策と言え、社会啓発、インセンティブや規制による誘導政策が実施されるべきと考えます。

そうした中、国はより一層の機運醸成を図るべく、GX経済移行債の発行を表明し、今後 10 年間で 20 兆円規模を支援することで、官民あわせて 10 年間で 150 兆円を超える脱炭素投資を行う方針を策定しました。2023 年度には約 1.6 兆円が調達されることとなったものの、排出量の削減幅に着目したものとなっており、大手鉄鋼や自動車メーカーの研究開発や生産拡大への投資となっています。

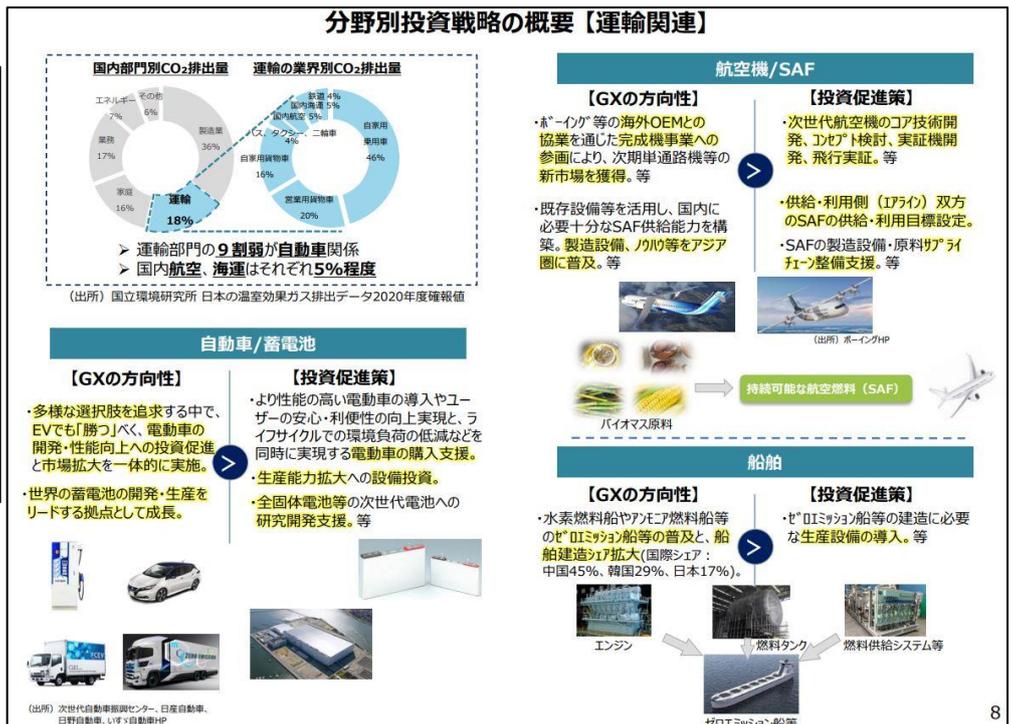
また、2023 年 12 月には、GX実現に向け、重点分野における今後 10 年間の「分野別投資戦略」が公表されたものの、対象となる 16 分野に鉄道分野が入っておらず、他分野に劣後する事態となっています。今後の技術革新による他分野の低炭素化を想定すれば、鉄道へのモーダルシフト推進に向けた政策対応が必要であり、省エネルギー車両・機器の導入などさらなるブラッシュアップを図り、カーボンニュートラルの実現をはじめ、持続可能な社会の形成のために、鉄道が特性を發揮してさらに活用されるよう、他産業とも連携して政策を推進していくことが重要となります。

2024 年度税制よりカーボンニュートラル投資促進税制の対象資産拡充（鉄道車両等が追加）が図られるなど、鉄道分野における動きも一定程度あるものの、国のリーダーシップのもと、より動きが加速化されなければなりません。

| GX移行債による主な支援先 |                  |                      |
|---------------|------------------|----------------------|
| 研究開発          | 水素製鉄<br>2564億円   | 日鉄、JFE、神鋼            |
|               | 次世代半導体<br>750億円  | NTT、新光電気、キオクシア、マイクロン |
|               | 工業炉<br>325億円     | 中外炉工業、三建産業、東京ガス      |
|               | 次世代原発<br>124億円   | 三菱重工                 |
| 生産拡大          | 蓄電池<br>3316億円    | ホンダ、GSユアサ、トヨタ、パナソニック |
|               | パワー半導体<br>1523億円 | 東芝、ローム               |

2023 年度の主な GX 移行債支援先  
(出典：日本経済新聞)

### 分野別投資戦略の概要【運輸関連】



分野別投資戦略の概要【運輸関連】（出典：経済産業省）

### (3) カーボンプライシング導入における鉄道事業への負担の除外

#### 【要望事項】

カーボンプライシングの炭素賦課金や排出量取引の制度設計にあたっては、環境に優れる鉄道事業への負担を除外すること。

#### 【背景・理由】

カーボンプライシングは、企業の排出するCO<sub>2</sub>に価格をつけ、排出者の行動変化を促す政策手法として、各国において様々な制度が導入されています。

日本では、2023年2月に閣議決定された「GX実現に向けた基本方針」、同年5月に成立したGX推進法において、「成長志向型カーボンプライシングの導入」を行われることとなり、先行投資支援と合わせて、GXに先行して取り組む事業者にインセンティブが付与される仕組みとして、①化石燃料賦課金、②排出量取引制度が導入されます。

化石燃料賦課金は、化石燃料の輸入事業者等に対して、輸入等する化石燃料に由来するCO<sub>2</sub>の量に応じて炭素に対する賦課金を徴収する制度であり、2028年度から導入される予定となっています。

また、排出量取引制度は、各企業の排出実態に応じて、目標以上に削減を達成した企業が、目標達成できずに排出した企業と排出量を取引することができる制度です。企業が自主的に参加するGXリーグにて、2023年4月から試行的にスタートしており、2026年度頃からは、これをさらに強化する形での本格的な稼働が見込まれています。

JR産業においては、旅行や出張等の利用に際してJ-クレジット制度を活用したカーボンオフセットの取り組みが実施されています。今後カーボンプライシング導入の動きが本格化するにあたり、その制度設計において、環境優位性のある鉄道事業への負担が生じることがないとともに、鉄道へのモーダルシフトが促進されるよう配慮される必要があります。

#### 脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律案【GX推進法】の概要

##### 背景・法律の概要

- ✓ 世界規模でグリーン・トランスフォーメーション（GX）実現に向けた投資競争が加速する中で、我が国でも2050年カーボンニュートラル等の国際公約と産業競争力強化・経済成長を同時に実現していくためには、今後10年間で150兆円を超える官民のGX投資が必要。
- ✓ 昨年12月にGX実行会議で取りまとめられた「GX実現に向けた基本方針」に基づき、（1）GX推進戦略の策定・実行、（2）GX経済移行債の発行、（3）成長志向型カーボンプライシングの導入、（4）GX推進機構の設立、（5）進捗評価と必要な見直しを法定。

##### （1）GX推進戦略の策定・実行

- 政府は、GXを総合的かつ計画的に推進するための戦略（脱炭素成長型経済構造移行推進戦略）を策定。戦略はGX経済への移行状況を検討し、適切に見直し。【第6条】

##### （2）GX経済移行債の発行

- 政府は、GX推進戦略の実現に向けた先行投資を支援するため、2023年度（令和5年度）から10年間で、GX経済移行債（脱炭素成長型経済構造移行債）を発行。【第7条】
- ※ 今後10年間で20兆円規模。エネルギー・原材料の脱炭素化と収益性向上等に資する革新的な技術開発・設備投資等を支援。
- GX経済移行債は、化石燃料賦課金・特定事業者負担金により償還。（2050年度（令和32年度）までに償還）。【第8条】
- ※ GX経済移行債や、化石燃料賦課金・特定事業者負担金の収入は、エネルギー対策特別会計のエネルギー需給安定で区分して経理。必要な措置を講ずるため、本法附則で特別会計に関する法律を改正。

##### （4）GX推進機構の設立

- 経済産業大臣の認可により、GX推進機構（脱炭素成長型経済構造移行推進機構）を設立。  
（GX推進機構の業務）【第54条】
- ① 民間企業のGX投資の支援（金融支援（債務保証等））
- ② 化石燃料賦課金・特定事業者負担金の徴収
- ③ 排出量取引制度の運営（特定事業者排出枠の割当て・入札等）等

##### （3）成長志向型カーボンプライシングの導入

- 炭素排出に値付けをすることで、GX関連製品・事業の付加価値を向上。  
⇒ 先行投資支援と合わせ、GXに先行して取り組む事業者にインセンティブが付与される仕組みを創設。
- ※ ①②は、直ちに導入するのではなく、GXに取り組む期間を設けた上で、エネルギーに係る負担の総額を中長期的に減少させていく中で導入。（低い負担から導入し、徐々に引上げ。）

##### ① 炭素に対する賦課金（化石燃料賦課金）の導入

- 2028年度（令和10年度）から、経済産業大臣は、化石燃料の輸入事業者等に対して、輸入等する化石燃料に由来するCO<sub>2</sub>の量に応じて、化石燃料賦課金を徴収。【第11条】

##### ② 排出量取引制度

- 2033年度（令和15年度）から、経済産業大臣は、発電事業者に対して、一部有償でCO<sub>2</sub>の排出枠（量）を割り当て、その量に応じた特定事業者負担金を徴収。【第15条・第16条】
- 具体的な有償の排出枠の割当てや単価は、入札方式（有償オークション）により、決定。【第17条】

##### （5）進捗評価と必要な見直し

- GX投資等の実施状況・CO<sub>2</sub>の排出に係る国内外の経済動向等を踏まえ、施策の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な見直しを講ずる。
- 化石燃料賦課金や排出量取引制度に関する詳細の制度設計について排出枠取引制度の本格的な稼働のための具体的な方策を含めて検討し、この法律の施行後2年以内に、必要な法制上の措置を行う。【附則第11条】

※本法附則において改正する特別会計に関する法律については、平成28年改正において同法第88条第1項第2号に併せて手当する必要があった所要の規定の整備を行う。

## 4. JR会社間の連携強化

### (1) 業界団体の設立

#### 【要望事項】

JR産業を取り巻くあらゆる課題に対処するには、JR7社の連携・協働が不可欠であり、政府予算・税制はもとより、カーボンニュートラルの実現や地方路線のあり方、技術開発など、多様な分野における取り組みが推進されるよう、常設の業界団体設置に向けて国が後押しすること。

#### 【背景・理由】

1987年4月の国鉄分割民営化から35年以上が経過し、JR各社は、民間活力を活かしながら、各地域に根ざした自主自立の経営を進めてきました。その結果、本州3社に続き、JR九州が株式上場・完全民営化を果たすなど、JRはわが国の社会・経済を支える企業グループとして成長してきました。しかし、この間のJR会社間の連携は限定的であったと言わざるを得ません。とりわけ、発足35年を迎え国鉄採用者が退職するにつれ、JR採用者が過半を占める現状においては、人的なネットワークが薄れつつあります。

コロナ禍における社会への発信、政府等への要請においては、他の産業が精力的に展開していた一方で、JRにおいては機動的に対応できていた印象が薄く、JRに常設の業界団体が存在しないことが大きな要因となり、会社間の足並みが揃わないという背景があったのではないかと考えられます。他産業においては、自動車メーカー14社によって構成する日本自動車工業会や、電力会社10社によって構成する電気事業連合会などがあり、日頃は競合関係にある企業同士も、同じ課題に対し連携して取り組む体制が整備されているほか、場合によっては産別と協力し労使が協力して課題解決にあたる事例もあります。今後、社会の変化のスピードが一層加速していく中において、JR会社間が連携強化を進め、スクラムを組んで立ち向かっていくとともに、JR連合と協力して取り組むことは必須と考えます。

各社間の連携について、従前より、営業面での取り組みは進められてきましたが、2023年10月には、民鉄協会とも連携し、脱炭素社会実現に向けた、鉄道の環境優位性の理解促進に向けたPR強化が行われています。カーボンニュートラルの実現に向けた取り組みは、他産業に劣後しないようJR各社が一体となって対処しなければ、産業間で大きく格差が生まれる要因になりかねません。常設の業界団体設置を国が後押しし、JR産業が一体となって競争力を高めることが必要です。

また、各地で進展する地方路線のあり方に関する議論や技術開発、政府予算・税制においても連携・協働により大きな効果を発揮することが可能と考えます。

グループ各社を含め、JRのスケールメリットを活かした取り組みは、JR産業全体の成長をもたらすし、わが国の交通政策にとっても重要となります。また、そうした観点からも、国の積極的な後押しが肝要と考えます。

## (2) 具体的に連携を図るべき事項

### 【要望事項】

以下の項目について7社間の連携を図り、J R 産業が持つアセットやポテンシャルを最大限に有効活用し、さらなる発展に努めること。

- ① J R 各社が個別で運用しているインターネット予約サービス等について、利用者目線や産業の利用促進の観点からは、一体化した運用が行われるべきである。一方、実現に向けては課題が生じると想定されることから、必要な支援を行うこと。
- ② 自動運転やA I の活用といった技術革新が顕著な分野や設備の保守管理等の人財不足を背景に急速に業務変革が必要な分野において、共同での技術開発・研究をより推進することが産業の発展には必要であることに鑑み、国が後押しすること。

### 【背景・理由】

J R 産業の発展には、各社が持つアセットを最大限活用し、そのポテンシャルを十二分に引き出し取り組む必要があります。共通課題や新規分野への対処には、常設業界団体を設置し、J R 各社が連携して取り組むことが求められ、具体的には、以下に示す営業分野、技術分野における取り組みが期待されることです。

現在J R 各社では、それぞれ個別にインターネット予約サービス等を運用しています。各社が個別に設定・展開する商品やサービスを考えれば、独自の予約サービスを持つことが収益拡大に資すると考えられますが、利用者目線で見れば、J R 各社間の違いや営業線区に対する認識は乏しいと言え、一体化した運用を一体化することで利便性の向上と利用拡大を促進することが望ましいと考えます。既に「E X 予約」や「e5489」では他社管内の列車の予約が可能です。実現に向けては各社間での利害調整や異なる予約サービスをどう連携、もしくは一元化させるかという課題が生じることが予想されるため、国が必要な支援を行うべきと考えます。

また、自動運転やA I といった技術革新が顕著な分野における連携・協力も必要です。2024年3月からは香椎線において、営業路線では全国初となる自動運転（自動運転乗務員乗務、GoA2.5）が開始されました。他社でも検討や実証試験が行われており、2023年5月にはJ R 東日本とJ R 西日本が、新幹線の自動運転に関し技術協力を行うと発表しているように、技術の発展に必要なアセットを最大限活用し取り組むことは、産業の発展に大きく寄与すると考えられることから、連携・協働の動きを加速化させることが重要です。

あわせて、各社共通の喫緊の課題である保守管理を行う工務系人財の人手不足に対処するためにも、共同での技術開発・研究の取り組みが求められます。その際、産業の維持・発展につながる技術開発の負担を特定の事業者のみが負うことは望ましくないことから、国による財政支援も含めた後押しを行うべきです。

# 税制改正要望項目

## I. 2025 年度税制改正要望項目

### (1) 低炭素化等に資する旅客用新規鉄道車両に係る特例措置の延長(固定資産税)

地球環境問題の深刻化に伴い、省エネルギー・環境負荷低減への要請が高まる中、環境に優しい鉄道の果たす役割はますます大きくなっており、引き続き旅客鉄道輸送の低炭素化を進め、利用促進を図ることが重要である。鉄道事業全体の消費電力の大部分を占める運転用電力の効率化は、脱炭素の取り組みにも極めて有効な対策であるが、車両への投資は鉄軌道事業者にとって大きな負担となる。については、鉄軌道事業者が低炭素型車両の着実な導入を促進していくためにも、固定資産税に係る特例措置（JRは課税標準5年間2/3）の適用期限延長を行うこと。

### (2) 鉄道駅等のバリアフリー施設に係る特例措置の拡充・延長(固定資産税・都市計画税)

高齢者や身体障害者、妊婦や子供などの交通弱者が社会生活を営むうえで、モビリティを確保することは、交通弱者の社会参加の機会増大のためにも重要である。交通弱者が、身体的にも精神的にも負担がかかることなく、公共交通を利用して安全かつ円滑に移動できるようにするためにも、駅をはじめとする公共的な施設においてバリアフリー化や、ホームドアシステムなどの安全対策を一層推進することが求められる。については、鉄道事業者等が取得する一定のバリアフリー施設に係る固定資産税等の特例措置の適用期限延長を行うこと。

### (3) 鉄道事業再構築を実現するための特例措置の拡充・延長(固定資産税：地方税)

ローカル鉄道の再構築の実施にあたり、鉄道事業者が鉄道輸送の持続可能性・利便性・生産性の向上をはかるために補助を受けて取得した償却資産に係る特例措置（課税標準を5年間1/4）の拡充・延長を行うこと。

### (4) 耐震補強工事によって取得した資産に係る特例措置の拡充・延長(固定資産税)

JRおよび民鉄を含め、鉄道構造物の耐震対策を講じるにあたり、対象物が相当数に及ぶことから、相応のキャッシュアウトが想定される。安全・安心の輸送ネットワーク維持のためにも、耐震対策を講じた鉄道構造物に対する税制支援措置（課税標準を5年間2/3）の拡充・延長を行うこと。

### (5) 鉄道用車両等に対する固定資産税非課税措置の創設(固定資産税：地方税)

移動体の省エネ化促進、交通システムとしての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、鉄道車両、バス車両、船舶といった移動性償却資産については非課税扱いとすること。

### (6) 貨物鉄道モーダルシフトを促進する税制支援措置の拡充・創設(固定資産税等：地方税)

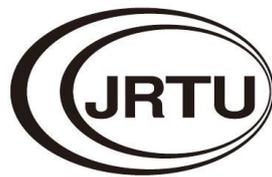
鉄道貨物輸送は、輸送網の集約やモーダルシフトの観点から物流の効率化に資するとともに、昨今の物流分野における労働力不足の課題にも対応しうる輸送機関である。近年、JR貨物が整備を進めているマルチテナント型物流施設（レールゲート）は、複数の事業者の連携による物流の効率化や環

境負荷の低減に大きな効果が期待されることから、物流総合効率化法における総合効率化計画の認定対象に追加すること。

**(7) バスの動力源に供する軽油の減免措置の創設（軽油引取税：地方税）**

バスは地域公共交通の一つとして都市圏輸送および都市間輸送を担っているが、人口減少や少子高齢化によって厳しい状況に置かれていることから、バス事業者の経営を下支えするために、バスの動力源に供する軽油の減免措置を講じること。





## 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

ホームページ : <http://www.jr-rengo.jp>

