

公共交通ネットワークの骨格となる鉄道を維持する仕組みの確立

政策提言先 国土交通省

政策提言の要旨

「大量輸送・速達性・定時性」といった特徴を持つ鉄道は、地域住民の日常生活における移動はもとより、交流人口の拡大や観光振興など、国土の維持・発展を続けるために不可欠なものです。このため、全国の「公共交通ネットワークの骨格となる鉄道」を将来にわたって維持する仕組みを確立するよう、以下のとおり提言します。

【政策提言の具体的内容】

- 1 国鉄分割民営化の際の事業継続スキーム（経営安定基金）による路線維持が極めて厳しくなっている現状を踏まえ、JR四国及びJR北海道の経営の安定化を図るための新たなスキームを構築すること
- 2 1の新たなスキームが構築されるまでの最低限必要な措置として、令和2年度までとされている日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律（平成10年10月19日法律第136号）に基づく設備投資への助成金や無利子貸付などの支援制度の期限を延長すること。
- 3 国土の維持・発展に不可欠な第三セクター鉄道を含む幹線的な鉄道路線の維持について、地方が主体的に関わることを前提に、国として積極的な関与及び必要な支援を実施すること。

【政策提言の理由】

- 1987年（昭和62年）の国鉄分割民営化により発足したJR四国、JR北海道、JR九州のいわゆる三島会社では、当初から見込まれていた営業赤字を補填するために経営安定基金（JR四国：2,082億円）が設置されました。
- また、JR四国及びJR北海道の経営安定化や安全対策等を図るため、日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律（平成10年10月19日法律第136号）に基づき、設備投資への助成金や無利子貸付などの支援が行われていますが、同法は令和2年度に期限を迎えます。
- 会社設立からこれまでの間、JR四国は経営努力を重ね、営業赤字を100億円程度にまで縮減してきました。しかしながら、高速道路の延伸など周辺環境が大きく変化するとともに、分割民営化時の想定を大きく下回る低金利が続き、近年では当初想定されていた運用益が確保できていない状況にあります。このため、現状では自助努力にも限界があり、大都市や新幹線などの大きな収益源を有する他のJR会社と比べて、路線を維持する力に大きな格差が生じており、将来に向けて鉄道ネットワークを維持することが厳しい状況になっています。
- また、地方の鉄道を今後維持していくにあたり、その負担については、いずれのJR会社の管内に居住するかによって差があり、四国の住民と他の地域の方々との間で如何ともし難い不均衡が生じるなど、分割民営化当時のスキームが時代に合わなくなって

いることは明らかです。

- 加えて、本県には、四国の鉄道ネットワークの一翼を担う第三セクター鉄道があり、沿線人口の減少など厳しい経営環境の中でも、県と関係市町村が一体となって幹線路線を維持しています。
「大量輸送・速達性・定時性」といった特徴を持つ鉄道は、バスでは代替できない公共交通の骨格として位置付けられるものであり、地域住民の日常生活における移動手段としてはもとより、交流人口の拡大や観光振興など地域活性化を図る上でも大きな役割を果たしています。また、四国全体で一つの鉄道ネットワークを形成していることから、仮に赤字を理由に一部の路線が廃止された場合は、沿線地域のみならず、四国全域に大きな負の影響を及ぼすこととなります。
- このため本県では、四国4県、JR四国等で組織する「四国における鉄道ネットワークのあり方懇談会Ⅱ」での検討を踏まえ、平成31年4月に設置した「高知県鉄道ネットワークあり方懇談会」において、交通事業者等が検討した新たな収益を上げる鉄道利用の活性化策について、県がイニシアティブをとって実行に移しているところです。
- 将来にわたって国土の維持・発展に欠かせない、全国的な鉄道ネットワークを維持していくため、国において、JR四国等への支援スキームを抜本的に再構築するとともに、新たなスキームが構築されるまでの最低限必要な措置として、令和2年度までとされている設備投資への助成金や無利子貸付などの支援制度の期限の延長と、第三セクター鉄道を含む鉄道ネットワークを維持していくための支援を抜本的に強化することが必要と考えます。

【高知県担当課】 交通運輸政策課

1 国鉄分割民営化の影響

旧国鉄

国鉄再建法成立（S55年）

国策として
分割民営化を決定
（S57年閣議決定）

輸送密度4,000人未満の
ローカル線は
J Rが承継しない

地方負担が発生

日本各地で地元自治体
主導の第三セクター鉄道が
設立され、鉄道路線を維持

高知県は、土佐くろしお鉄道(株)
を設立し、中村線（43.0km）・
宿毛線（23.6km）、ごめん・な
はり線（42.7km）を承継

分割の際の企業間格差の是正措置

<収益性の高い本州3社>

- 旧国鉄の債務を承継

<収益性の低い三島会社>

- 旧国鉄の債務を免除
- 予想される営業損失を補てんする安定装置として、経営安定基金を設置

J R 発足

J R 四国の当初見込み

- 基金 2,082億円
- 毎年の運用益152億円
（想定利回り 7.3%）
- 毎年3億円程度の経常黒字
となる制度設計でスタート

分割民営化により生じた課題

(1) 安定装置としての「経営安定基金」が機能不全

- 低金利やマイナス金利導入により、想定利回りの確保が困難
 - 『追加支援がなされたものの、恒久的な措置ではない』
- そのため株式などリスクを伴う運用も行っており、元本割れのリスクも
 - 『自主運用益がマイナスの年度も発生』

(2) 経営環境の変化等による各社間の格差が徐々に拡大

【地域、立地要因】

- 本州3社、九州**
 - 立地環境など恵まれた経営基盤を活かした関連事業により、営業利益が増大
 - 新幹線の延伸や自社によるリニアの建設など、更なる増収に向けた取組の展開
- 四国、北海道**
 - 関連事業による収益化に努めるも、必要不可欠な安全対策や利便性向上にも限界

【市場環境の変化】 = パブル崩壊後の低金利

- 本州3社**では、旧国鉄からの承継債務の返済が加速 安全対策に加え
- J R 四国・北海道**では、当初想定した基金運用益の確保が困難 = 投資余力が減少

* 日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律に定める、J R 四国及び J R 北海道への追加の支援（設備投資への助成金等）が R 2 年度末で期限となる

JR四国の状況

- ◆ 四国島内では立地条件等により、収益増となる黒字路線を持たず、赤字部分を基金運用益で損失を補てんする **現在のスキームでは、将来にわたっての経営安定や自立を望むことは困難**

※H29から**経営安定基金が全額自主運用**となり、J R 四国は2.5%の運用益を目標としている。
※仮に基金を**全額国債で運用**した場合、現在の金利水準（▲0.058%）※では、**分割時に想定していた運用益が生じない**

※期間10年 令和2年2月末時点の金利水準

◆ こういった中で、J R 四国は

- ・ 特急列車の増発や速達化による **利便性の向上**
 - ・ ホテル事業や不動産開発など **関連事業の推進**
 - ・ 駅の無人化や人員削減等の **合理化の推進や経費節減**
 - ・ 関係自治体による **施設整備支援、利用促進対策の実施**
- などの **経営努力** を実施
- 運輸収入が約100億円以上減少**する中、（S63：349億円⇒H30：225億円）
営業損失は平均約100億円程度にまで縮小、維持 ※H26～30平均：232億円
（当初想定△152億円⇒H30△128億円）
※H26～30平均：△116億円

JR四国の経営安定基金等の運用実績

- ・ 初年度（S62） **151億円**
- ・ H27～H30 **107億円～105億円**で推移

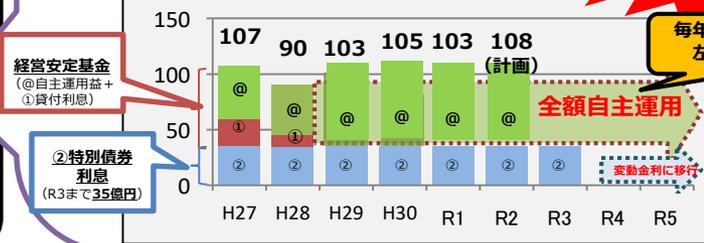
この間、低金利対策として、鉄道・運輸機構が支援策を実施

- 鉄道・運輸機構の基金借入制度（H9～H28）**
（基金運用益の確保のため、JR四国が機構に高金利で基金の一部を貸付（利回り4.99%～3.73%））
- 経営安定化特別債券の発行（H23～R13）**
（J R 四国が機構から1,400億円の無利子融資を受け、機構が発行する特別債券を購入10年間～R3）は2.5%固定の利息（35億円/年）、その後10年間は変動の利息を受け取る仕組み）

- ・ H29以降 **基金が全額自主運用へ移行**
- ・ R14以降 **特別債券の支援措置終了**

営業損失100億円を
何かで埋める必要あり

【運用見通し】



2 JR各社間の格差が著しく拡大(分割民営化の負の側面)

※数値はH31年3月期実績(連結決算)

	上場会社	
	営業利益	基金運用益
J R 東海	7,097億円	-
J R 東日本	4,848億円	-
J R 西日本	1,969億円	-
J R 九州	638億円	-
経営面での大きな格差		
非上場	上場会社	
	営業利益	基金運用益
J R 四国 (株主は鉄道・運輸機構)	▲128億円	105億円
J R 北海道 (株主は鉄道・運輸機構)	▲520億円	302億円
6社計	13,904億円	

JR発足から32年が経過

<上場4社>

- ◆立地環境など恵まれた経営基盤を活かした関連事業により、営業利益が増大
- ◆新幹線の延伸や自社によるリニアの建設など、更なる増収に向けた取組を展開

<JR四国>

- ◆一方で、JR四国やJR北海道では、既存路線の維持だけでなく、十分な安全対策や、更なる利便性向上などにも限界が生じている
- そうした中、「四国における鉄道ネットワークのあり方に関する懇談会Ⅱ」において、JR四国や自治体等が検討を行い、四国の活力の維持・向上を図るため、四国の新幹線の導入を骨格とした鉄道ネットワークの維持・活性化等を図る将来像を示した

高知県では、R1年度に「高知県鉄道ネットワークあり方懇談会」を立ち上げ、鉄道ネットワークの維持・活性化を図るため、交通事業者などの民間事業者同士が、鉄道利用の増加による新たな収益を上げるための活性化策を協議し、実行に移している
(例) 鉄道時刻表のタイムテーブルに地方路線バスの時刻を併記(予土線)

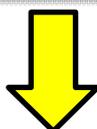


全国鉄道ネットワークを維持するためには!

①分割民営化当時のスキームの検証と再構築



②第三セクター鉄道も地方にとって必要不可欠な「幹線交通」



鉄道ネットワークが維持されることで、全国の鉄道の活性化につながる

◆ 四国における鉄道ネットワークの維持の必要性(JR四国と第三セクター(土佐くろしお鉄道等)の運行によりネットワークを形成)

【鉄道の持つ優位性】

①交流人口の拡大に寄与して「地域の活性化が図られる」
 ■路線やダイヤのわかりやすさから、鉄道には安心感があり、多くの国内外からの来訪者に利用されている [JR四国と土佐くろしお鉄道の年間利用者数(4,724万人)、ALL SHIKOKU Rail Pass販売枚数(20,241枚)()内はH30年度実績]

②長距離かつ幹線的な鉄道路線の「バスへの転換」は「現実的には困難」
 ■バスは、鉄道に比べ、「大量輸送」、「速達性」、「定時性」の面で著しく劣る
 ⇒バスは、路線延長が長くなればなるほど交通事情により定時性の確保が困難となる
 ⇒大量輸送を行う鉄道をバス路線に転換すると、多くの運転手や車両の確保が必要となる
 (例) 窪川-宿毛間(土佐くろしお鉄道)の利用者: 最大約2,200人/日
 ⇒バスで代替するには、少なくとも55便/日の運行が新たに必要(バス利用者を40人/1台で試算)



将来の鉄道ネットワークの維持に向けた政策提言

- ①国鉄分割民営化の際の経営安定基金による事業継続スキームでの路線維持が厳しい現状を踏まえた、JR四国及びJR北海道の経営の安定化を図るための新たなスキームの構築
- ②①の新たなスキームが構築されるまでの最低限必要な措置として、R2年度までとされている日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律(H10年10月19日法律第136号)に基づく、設備投資への助成金や無利子貸付などの支援制度の期限の延長
- ③国土の維持、発展に不可欠な、第三セクター鉄道を含む幹線的な鉄道路線の維持について、地方が主体的に関わることを前提とした、国の積極的な関与及び必要な支援の実施