

# 150周年のその先の未来に向けた鉄道政策の強力な推進について

令和5年6月1日  
自由民主党・政務調査会  
整備新幹線等鉄道調査会

## 1. はじめに

我が国における鉄道は、全国各地をネットワークで結び、大量輸送機関として、通勤・通学等の国民の日常生活のみならず、ビジネス、観光・インバウンド、物流といった我が国の社会経済活動を支える重要な役割を担っている。

令和4年は、鉄道開業150周年、国鉄改革から35年、令和5年は、貨物鉄道開業150周年という節目の年を迎えているところである。

本調査会としては、このような機会に、これまでの我が国における鉄道の歴史や経緯等を振り返るとともに、今日的な課題への対応も含めて、今後の鉄道政策をどのように進めていくべきかとの問題意識から、本年2月より、

「鉄道予算に関する勉強会」

「鉄道制度・ネットワークに関する勉強会」

「鉄道のこれからを考えるプロジェクトチーム」

「地方鉄道のあり方に関するプロジェクトチーム」

「JR二島経営問題等プロジェクトチーム」

を開催し、精力的な議論を進めてきたところである。

## 2. 我が国の鉄道輸送システムの特徴

改めて言うまでもなく、我が国は、自他ともに認める「鉄道大国」である。我が国の鉄道は、旅客輸送量は世界トップクラスであるとともに、国内のマイカー、航空、海運等も含めた全体の中での旅客

輸送分担率も約3割と、欧州（約1割）はじめ諸外国に比べて非常に大きく、安全性・定時性においても世界トップクラスの評価を得ている。特に、都市鉄道のネットワークは、世界有数の整備水準にあり、大量輸送機関としての特性を發揮して我が国都市の社会経済活動を支える不可欠なインフラとなっている。

また、世界初の高速鉄道となった東海道新幹線や、整備を進めているリニア中央新幹線など、我が国は、世界的に見ても大変優れた鉄道技術を有している。

さらに、環境負荷の小さい公共交通機関として、運輸分野のカーボンニュートラル化にも大きな貢献をしている。

我が国がこのような鉄道大国・日本を実現することができたのは、まずは、明治維新から間もない時期に、諸外国から招かれた技術者から技術や知見を習得しつつ、我が国自らの力で鉄道を整備することを計画し、資金の調達、技術の導入、反対運動等の幾多の困難を乗り越え、計画からわずか3年の明治5（1872）年、新橋・横浜間に我が国初の鉄道開業の実現につなげたという、大隈重信、伊藤博文、井上勝らの英断と実行力によるところが大きいものとする。その後、急速に進められた鉄道の整備が、交通事情を一変させ、我が国の近代化と経済発展の基礎を築いたのであり、鉄道に関わる多くの先人のご尽力に改めて敬意を表するものである。

それに加えて、1億人を超える人口を有しながら、国土に占める可住面積が狭いために、多くの人々が集中して居住しているという我が国の地理的な条件が、大量輸送機関としての優れた特性を發揮する鉄道に大変適していることがその理由として挙げられる。

このような恵まれた市場の条件の下、運賃・料金による収入を基本として、主に民間事業者による上下一体型の輸送が行われるとともに、都市圏においては、沿線の不動産開発をはじめとして、まちづくりと一体となった収益構造を成立させているなど、諸外国には見られない我が国特有のビジネスモデルが発達した。

### 3. 我が国の鉄道政策の現状

我が国の鉄道政策は、このような我が国に特有の鉄道事業環境、つまり、旅客輸送の多くについて、上下一体型の鉄道事業が自立採算の下で成立してきたという事業環境の下、その長所を活かしつつ、輸送の安全の確保や利用者の利益の保護を図ることに重点が置かれることとなった。

特に、昭和62(1987)年4月1日に実施された国鉄改革においては、前述のように、諸外国と比較して鉄道に有利な市場の条件が整っていたにも関わらず、国鉄が経営破綻に陥った原因は、モータリゼーションの進展等の影響に加え、外部からの介入や干渉を受けやすい、公社という結果的に自主性の欠如した制度とその下で全国一元の巨大組織として運営されている国鉄の経営形態そのものに内在するとされ、改革の方策として、分割・民営化による経営の効率化や競争性の発揮など、市場原理への回帰の側面が強調された。

その後、JR4社が上場を果たし、経営の自由と自主性を確保し、地域の実情に即した運営をしていくという基本的な考え方の下で、輸送量の増加、サービス水準の改善、安全性の向上等、国鉄改革が所期の目的とした鉄道の再生は概ね実現されるに至った。また、改革当初懸念された地方ローカル線の運営についても、国鉄改革によって可能となった関連事業による収益も活用しながら、国鉄による経営が続けばバス転換の可能性が否定できなかった線区についてもその大半が維持される結果となった。

こうした国鉄改革の光の側面と、その後の「民間でできることは民間で」、「選択と集中」等の我が国で進められた規制緩和政策や行財政改革の潮流とが相まって、鉄道事業者に対する規制は、安全性と利用者の保護の観点から必要最小限とすること、公的な負担は、整備新幹線や都市鉄道、地方の中小鉄道の安全投資などのインフラ支援に限定することなど、今日の鉄道政策の大枠が確立されてきた。

また、公的な負担に関しては、一部の事業においては、より早い時期から導入されていたものもあるが、平成13(2001)年に行政機関が行う政策の評価に関する法律(政策評価法)が制定されて以降、一定以上の国費が投入される公共事業については、一律、それぞれの

事業の目的達成に向けて、透明性を確保しつつ、効果的・効率的に実施するため、事前にB/C等の事業評価を行うこととされた。

一方、欧米等の諸外国にあっては、アメリカの貨物鉄道のような例外を除き、人口構造や歴史的背景、地理的条件等に起因して、鉄道事業が民間事業として成り立つ範囲がもともと限定的であったが、さらに第二次大戦後のモータリゼーションの進展や航空輸送の拡大等の他モードとの競争の激化により、我が国のような鉄道経営における自立採算原則はそもそも成立しなかった。

しかし、このような先進諸外国の、鉄道にとって不利な環境は、逆に各国の鉄道政策に積極的な改革の機運をもたらしたとの指摘がある。特に欧州各国では、鉄道のみならず、道路、海運などモードを問わず交通全般について公共サービス義務（PSO）の対象として位置づけ、その財源として公的負担制度が確立された。また、利用者負担による自立採算原則が成立しないことを前提として、鉄道インフラの供給に対する公的責務の拡大が進み、鉄道は、上下分離がスタンダードとなった。さらに、官民の役割分担の明確化と民間能力の活用を図るため、上下分離を前提とした鉄道インフラの利用に関しては、オープンアクセス（競争入札）が導入された。

また、欧州においては、地球温暖化対策という環境の面からも、鉄道の役割を従来以上に重視し、その輸送分担率を上げる方向での動きが強まっているところである。

こうした状況において、本調査会の下におかれた勉強会やプロジェクトチームでも指摘された通り、現在、我が国と欧州等の間では、鉄道政策をめぐって大きな差異が生じている。

## 4. 各分野における今後の鉄道政策

### (1) 新幹線鉄道の整備

リニア中央新幹線を含む新幹線鉄道については、輸送の主軸を形成し、国民生活や経済活動を支えるとともに、移動による時間距離を短縮していく上で大きな役割を果たすものであり、北陸

新幹線（長野・金沢間）開業に伴う沿線地価の上昇や観光入込客数の増加、九州新幹線西九州ルート（武雄温泉・長崎間）の開業による長崎駅前再開発や沿線観光地の盛況など、これまで新幹線が開業した沿線においても、地域の振興や経済発展に大きな効果をもたらしている。また、災害に強く、平成30年7月豪雨における山陽新幹線や令和元年台風19号における北陸新幹線の事例など、近年相次ぐ災害時等の代替輸送手段としても機能し、国土強靱化の観点からも極めて重要な意義を有するものである。

今後、人口減少や少子高齢化が見込まれる中において、交流人口の増加やインバウンド面の寄与も含め、ますます重要な役割を担うことが期待されるものであり、その着実な整備を進めていく必要がある。

加えて、基本計画路線を含む幹線鉄道ネットワーク等のあり方の検討に必要な様々な課題について調査を行う必要がある。

また、令和4(2022)年3月に発生した福島沖を震源とする地震の際には、東北新幹線が、脱線や施設被害により長期間にわたって運休し、国民生活や経済活動に大きな影響を及ぼすこととなった。社会経済活動の重要な基盤を担い、前述のとおり災害時等の代替輸送手段としても機能する新幹線鉄道については、首都直下地震、南海トラフ地震をはじめとする大地震に備え、発災時においても輸送が確実に継続できるよう、構造物の耐震補強、早期の地震検知、列車の脱線・逸脱防止といった対策を講じるなど、強靱化対策を加速することが急務である。

整備新幹線の整備に当たっては、国費が投入される他の公共事業と同様に、政策評価法に基づき、事前にB/C等の事業評価を行うことが求められており、また、工事実施計画認可前に政府・与党で行っている着工5条件の確認において、B/Cが1を超えていることを確認することとされている。

B/C自体は、複数の事業間の比較を行う際の参考になる等の面もあるが、近年の金利水準と比較して非常に高い4%の社会的割引率が用いられており、結果として便益の評価が過小となる

傾向にある。また、諸外国では、 $B/C$ の数値のみで事業実施の是非を判断するのではなく、 $B/C$ が1を下回る場合であっても政策的な必要性があれば、それも加味して事業を行っており、政策的重要性も踏まえて柔軟な考え方をとる必要がある。加えて、災害の頻発化・激甚化、インバウンドの増加、特に地方部での急速な少子高齢化など、社会経済状況が大きく変化していることを踏まえれば、 $B/C$ のあり方や便益として加味する要素等についても議論を深めるべきである。

例えば、インバウンドの需要や災害時におけるリダンダンシー効果等についても便益として評価されるべきものであるとともに、ネットワーク全体の観点からの評価や、最近の金利水準を踏まえた社会的割引率の見直し等についても、早急に検討を行っていく必要がある。また、現在の $B/C$ においては、時間短縮効果や鉄道事業者の収益増などの鉄道部分単体に関する極めて限定的な要素しか測定されていないが、実際には、鉄道の開業に伴って、駅周辺の大規模商業施設等の産業機能の急激な集積、地価の大幅な上昇、税収の増加、本社・支社の機能の移転も含めた雇用の創出など、長期間にわたる民間部門・公的部門を通じた社会的便益の発生や経済波及効果が発生し、地域の発展に大きなインパクトをもたらしているところであり、こうした効果についても考慮に入れて複合的に考えることも検討する必要がある。

## (2) ローカル鉄道の再構築

近年、我が国においても、人口減少や少子高齢化の進行に加え、新型コロナウイルス感染症を契機としたライフスタイルの変化など、鉄道を取り巻く環境は大きく変化している。また、頻発化・激甚化する自然災害への対応や、全世界での取組みが求められているカーボンニュートラル社会への貢献、安全保障をめぐる対応など、鉄道事業者の経営努力のみによっては解決できない領域が拡大している。

既に、ローカル鉄道の多くでは、人口減少やマイカー利用の普及等を背景に、利用者の大幅な減少により大量輸送機関としての

特性が十分に発揮できない状況が発生している。このことは、欧州等と同様に、利用者負担による自立採算原則が成立しない鉄道分野が我が国においても拡大していることを表しており、本調査会の「地方鉄道のあり方に関するプロジェクトチーム」（橘慶一郎座長、加藤鮎子事務局長）における議論を経て、今国会で成立した地域公共交通活性化再生法の一部改正法では、国が主体的に関与する新たな協議の枠組みや、「社会資本整備総合交付金（地域公共交通再構築事業）」を活用した新たな財政支援措置など、これまでの鉄道政策には見られなかった、国・地方の公的責務と公的負担が明確に位置づけられることとなった。

まずは、今般の新たな法制面・財政面の枠組みを最大限に活用し、制度周知のための全国キャラバン等も行いながら、モデルケースを創出し、これを足掛かりとしてローカル鉄道再構築の全国展開を行うことに最大限注力していくべきである。これにより、地域のまちづくりや観光振興など、大きな地域戦略の中で鉄道が必要不可欠とのコンセンサスができた場合には、官民が連携して鉄道の再生を図っていくべきである。

その際、中小民鉄・三セクだけでなく、JRや大手民鉄についても、これまで以上に自治体と事業者が互いに歩み寄って連携する必要がある。また、国においては、国土交通省だけでなく、関係各省においても、自治体、事業者任せにすることなく、きめ細かく伴走して支援することが重要である。

なお、中小民鉄・三セクについては、施設・車両の老朽化が深刻な状況であり、今般の新たな支援策と並んで、従来からの安全確保を目的とした支援策についても継続・拡充していくべきである。

また、技術・安全規制についても、ローカル鉄道の実態に見合うよう柔軟に見直していくことが重要であり、自動運転、燃料電池車両の導入、無線を活用した新たな信号システムの導入、メンテナンスの省力化・効率化など、輸送需要の状況に合わせたコスト削減策を、国土交通省による技術基準等の見直しと一体となって実施することにより、収支の改善を図り、持続可能性を高めることが

必要である。

### (3) 幹線鉄道ネットワークの機能強化

上記の改正法案に対する同プロジェクトチームにおける議論の際には、ローカル鉄道だけでなく、「〇〇本線」などのいわゆる我が国の基幹的な鉄道ネットワークの維持方策についても課題がある、との意見があった。

人口減少や少子高齢化の進行に加え、道路整備の進捗等による鉄道からマイカーへのシフト等により、輸送需要の減退は、比較的短距離のローカル線のみならず、幹線鉄道にも波及しつつある。しかし、地域間連携及び大都市との繋がりを支える基幹的な鉄道ネットワークは、ビジネス、インバウンド、高等教育、中核医療、物流等の様々な分野の輸送を担い、地域振興や地域経済にとって不可欠であるのみならず、我が国全体の経済成長や地球環境問題への対応、災害や有事への対応など、他のモードでは代替ができない極めて重要な機能を有しており、その分断等が生じることがあってはならないものである。

この点に関し、JR上場4社に対しては、国鉄改革の経緯を踏まえ、完全民営化後も、当分の間配慮すべき事項として、JR会社法に基づく大臣指針に基づき、現に営業する路線を適切に維持するとともに、廃止せざるを得ない場合には、輸送需要の動向等、事情の変化を自治体等に十分に説明すること、とされている。引き続き、国土交通省において、当該指針の遵守を徹底すべきであることは言うまでもないが、今もなお一般会計に残る約15.6兆円の国鉄長期債務については、引き続き国民負担により償還していかねなければならない現状にあることなどから、国民感情も考慮すれば、JR上場4社に対しては、基本的な責務として、引き続き基幹的な鉄道ネットワークを維持していくよう強く求める意見が出された。

また、その際、ローカル鉄道だけでなく、幹線鉄道についても、技術・安全規制の見直しと一体となって、輸送需要の状況に合わせたコスト削減策を実施することにより、収支の改善を図り、持続可能性を高めることが必要との指摘もなされた。



一方で、基幹的な鉄道ネットワークについては、今後は、単なる路線の維持だけでなく、高速化、運行頻度の増加等の高機能化・サービス向上への投資が必要不可欠である。

これまでも、山形新幹線や秋田新幹線での新在直通化とミニ新幹線車両の導入、土讃線や日豊本線等での施設改良等、在来幹線の高速化に取り組んできており、まちづくりとの連携による駅前整備等とあわせ、輸送量の増加や沿線地域の観光客数の増加等の効果が着実に挙がっている。

しかしながら、人口減少や少子高齢化が急速に進むことが予想される我が国においては、輸送需要の減少に対応して、持続可能性を維持するために減便等のコスト削減が行われ、そうしたサービス水準の低下が更なる利用者の減少を引き起こし、再びサービス向上への投資が縮小するという、ローカル鉄道が陥った負のスパイラルが、基幹的な鉄道ネットワークにもじわじわと広がっていくものと考えられる。こうした基幹的な鉄道ネットワークにおけるサービス水準の低下は、地域における人・モノの交流や社会経済活動の停滞、ひいては特に地方部における人口減少の更なる加速化に直結する課題である。

「鉄道制度・ネットワークに関する勉強会」（山本順三座長、盛山正仁主査）において示されたように、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口」（平成30年推計）によれば、特急運行路線の主な停車駅の所在自治体の人口は、令和27（2045）年にかけて減少傾向にあるものがほとんどである。このように、人口減少に伴う輸送需要の減少が全国規模で起こりうることを踏まえれば、高速化等の高機能化・サービス向上への投資による利用者利便の増進について、民間事業者である鉄道事業者の努力に頼るのみでは、その実現は困難であり、他モードとの比較も含め、各地域の判断を得て対応していく必要がある。

また、「鉄道予算に関する勉強会」（稲田朋美座長、藤原崇主査）において示されたように、欧州各国においては、高速鉄道と在来線

の軌間が同じで乗り入れしやすいという事情もあり、在来線を活用した高速鉄道ネットワークの整備が行われており、例えば、踏切除去や保安装置・駅の改良、騒音対策等を実施することにより表定速度 200km/h を目指すケースもあるなど、高速化の取組みが進行中で、既に概成しつつある国も存在する。これに対し、我が国においては、前述のとおり、これまで在来線高速化の取組みが進められてきたものの、我が国特有の地形や地震等の災害への対応の難しさ、狭軌を採用していることによる速度向上の限界、自立採算原則故にインフラ投資等の費用への制約があること等の事情もあり、在来線特急列車の表定速度は、約 70 km/h から 100km/h にとどまっている。

このように、我が国と欧州各国を比較した場合、前述のとおり輸送需要等の市場条件に大きな差があるにもかかわらず、平均表定速度や運行本数の観点で、既に、我が国とほぼ同程度か、むしろ高い水準となっている欧州の国もある、との指摘もなされた。このように、欧州各国をはじめとする諸外国において、特に近年、鉄道の機能の向上や見直しが進む中、世界に先駆けて早い段階から優れた鉄道輸送体系を構築してきた我が国において、在来幹線の機能向上が足踏み状態であった結果として、我が国の優位性が損なわれるところとなっている。

我が国が、生産性の向上を通じて国際競争力を高め、地方における雇用や人流の創出、移住定住の促進、観光の促進等の面から、地方の個性や魅力を活かしながら地域の活性化を実現するとともに、国土強靱化、カーボンニュートラル社会への貢献、安全保障をめぐる対応を図っていくためには、高速鉄道ネットワークのサービス水準を充実させることが不可欠であり、そのためには、新幹線鉄道の整備に加えて、地域間連携や大都市との繋がりを支える在来幹線について、地域の実情に応じた高速化等の高機能化・サービス向上を図っていくことが必要である。

- その際、「鉄道予算に関する勉強会」において示されたように、
- ・在来線の改良や高速鉄道への乗入れ等による高速化
  - ・上下分離とオープンアクセスによる事業形態

・公共サービス義務（PSO）の考え方に基づく公的負担などの欧州各国の知見も参考としながら、我が国の鉄道の強みを最大限に活かしつつ、国・地方の公的責務や公的負担のあり方を抜本的に見直していくべきである。

#### (4) 都市鉄道の機能強化

都市鉄道については、これまで三大都市圏を中心に稠密かつ大規模なネットワークが形成され、今や、ネットワークの密度・運行頻度・定時性等において世界有数の整備水準にある。この都市鉄道ネットワークが、朝夕の通勤・通学需要、都市内のビジネス移動、観光や買い物等の移動、大規模な国際会議やイベント等への円滑な対応等を可能とするとともに、長距離移動を支える新幹線や空港とのシームレスな接続を可能としているところであり、こうした機能が我が国都市の国際的な魅力、効率性と競争力とを支える重要な基盤となっている。

しかしながら、国際的な都市間競争がさらに激しさを増している中、このように大都市の社会経済活動を支える不可欠なインフラである都市鉄道についても、アジアの大都市のみならず欧米の主要都市においても続々と整備が進められているところであり、我が国においてもこれまで以上に都市鉄道の機能や利便性・快適性を高めていかなければ、我が国都市の地盤沈下につながりかねない。

特に、鉄道駅は、鉄道サービス提供の拠点であるのみならず、多様な交通機関や多くの人が集まる、都市の「顔」たる施設であるとともに、ビジネス、レジャー、文化、福祉など、様々な交流やまちづくり・観光振興の拠点として、重要な役割を担っている。したがって、鉄道駅としての機能にとどまらず、駅周辺のまちづくりやエリアとしての周遊性の創出などと一体となって相乗効果を発揮させることが重要であり、こうした観点から、鉄道事業者のみならず多様な関係者が連携し、更なる高質化を実現することが必要である。

このため、空港アクセスの向上、ミッシングリンクの解消や輸送力の増強をはじめとしたネットワークの強化、都市の拠点である鉄道駅の質的向上などを通して、我が国の今後の成長を牽引する都市の国際競争力を強化し、その魅力をより一層向上させていけるよう、まちづくりなど多様な関係者による連携を通じた都市鉄道の更なる機能強化を図るべきである。

## (5) JR二島経営問題への対応

国鉄改革においては、効率的な経営形態への変革を目的として旅客6社と貨物会社に分割し、各社の経営の独立性を確保し、不合理な依存関係を断ち切るという考えがとられた一方で、いずれの会社も発足時において採算がとれるよう、将来にわたって安定的な経営を継続しうる基盤として、JR各社の収益調整措置が講じられた。特に、JR北海道、JR四国及びJR九州については、国鉄長期債務の負担は引き継がないこととし、経営安定基金を設定し、その運用益により毎年生じる営業損失を補填するという対策がとられた。

このうち、JR九州については、経営のリーダーシップにより、新幹線の開業もきっかけにした鉄道事業の収益化に加え、不動産、物販・飲食など、非鉄道事業の積極展開により、経営の自立化を果たし、完全民営化を実現した。

他方、JR北海道及びJR四国においては、鉄道事業を取り巻く環境が一層厳しいことに加え、非鉄道事業の取組みも十分とは言えず、金利水準の低下に伴う経営安定基金の運用益の低下もあり、未だに経営の自立化の途上にある。平成23(2011)年以降に相次いだJR北海道の事故・トラブル等の安全問題を契機として、設備投資費用の増加等が続いているほか、コロナ禍による利用者の更なる減少、燃料費高騰などの影響もあり、令和3(2021)年の改正国鉄債務等処理法に基づく国による大規模な支援が行われているにも関わらず、引き続き極めて厳しい経営状況にある。また、若者を中心とした自己都合退職も増加傾向が続いている。

そうした中で、両社が目標としている令和 13（2031）年度の経営自立を達成するためには、政府による支援の継続・拡充が不可避であるが、その前提として、両社による経営構造改革に向けた徹底した自主努力を求めていく必要がある。

具体的には、鉄道事業の赤字幅圧縮のため、利用者利便には配慮しつつ、収入の徹底した拡大や聖域なきコストカットを図ることは当然であるが、両社の経営自立に向けた「肝」は、何といても、事業ポートフォリオの改革、すなわち非鉄道事業の抜本的拡充に向けた取組みであり、これについて「JR二島経営問題等プロジェクトチーム」（山本有二座長、武部新事務局長）において集中的に議論が行われた。

両社においては、同プロジェクトチームにおける議論を踏まえ、従前の「鉄道至上主義」「人材純血主義」を改め、地域社会・経済の活性化に貢献する企業というパーパス・ビジョンと統合的な形で「構造改革プラン」を策定し、非鉄道事業の本格的拡大に向け、下記のような組織・人材・投資資金の各分野における大胆な改革を、先送りすることなく直ちに実行するべきである。

- ・ 社長直下に構造改革推進室（仮称）を設け、社長のリーダーシップの下で構造改革を大胆に実行する。
- ・ 経営幹部を含め、有能な人材を非鉄道事業領域に配属し、当該分野のプロを養成する。そのための人的投資を惜しみなく行う。外部事業者への出向や外部事業者からの出向者の受け入れ、中途採用の拡大等により優秀な人材を確保する。
- ・ 国の支援制度を最大限に活用するとともに、金融機関からの長期借入によって投資資金を確保する。

また、国においても、経営安定基金の運用益（鉄道・運輸機構による下支え措置分も含む。）については、用途に制限がなく、非鉄道分野にも活用可能であることを明確にするとともに、両社に対する鉄道・運輸機構からの出資金の用途についても、鉄道分野の生産性向上投資への限定を緩和し、一定の投資リスクを許容し

つつ、非鉄道分野の投資にも拡大するなど、既存の利子補給金制度と併せて、非鉄道事業への投資戦略を全力で後押しすべきである。

## (6) 貨物鉄道輸送ネットワークの維持・強化

貨物鉄道輸送については、我が国が島国で、伝統的に内航海運が発達しており、また、道路整備に伴いトラック輸送が伸張してきたという事情もあるが、旅客輸送とは異なって、特に国土面積が大きい諸外国に比べて輸送量や輸送分担率が少ない状況にあり、加えて、災害時の脆弱性を含めネットワークとして十分とは言い難い状況にある。

今後、令和6年（2024）年4月からの働き方改革関係法の適用開始も含め、さらに物流分野での担い手不足が厳しくなる中、日々の国民生活や経済活動を支える物流機能が一瞬でも損なわれることがないようにしていく上でも、また、カーボンニュートラル社会の実現、さらには安全保障面での対応のためにも、鉄道が物流面において果たす役割の重要性は従来以上に高まっている。

このため、平時のみならず災害時や有事においてもその役割が十分に発揮できるよう、関係者と連携して、貨物鉄道輸送ネットワークの強化と最大限の活用を図る必要がある。その際には、鉄道とトラック、鉄道と船舶との連携等、インターモーダルな輸送にも対応できるよう取り組んでいく必要がある。

まず、いわゆる2024年問題に対応して、トラックによる中長距離輸送の受け皿となるよう、トラックとの積替えが容易な31ftコンテナや国際海上コンテナへの対応力強化や、積替えステーションやパレットデポの整備のほか、IoT技術も活用した列車予約システムの改善等により、トラック事業者にとって貨物鉄道輸送を使いやすくするための環境整備に取り組むべきである。こうした取組みにより積載率・稼働率を向上させ、既存の輸送力を最大限に活用した上で、必要があれば将来的な輸送力の増強も検討していくべきである。

また、現在各社が取り組んでいる新幹線による生鮮食料品等の

貨物輸送等については、荷主、物流事業者等との連携を強化することにより、その拡大を図っていくべきである。

激甚化・頻発化する災害時への備えについては、脆弱箇所の特定とその強化に取り組むとともに、これまでの災害時における貨物鉄道輸送の活用事例を検証し、どのように貨物鉄道輸送ネットワークを維持・確保していくか検討する必要がある。

また、災害時等において円滑な迂回輸送や代替輸送を行うことが可能となるよう、鉄道施設の強靱化対策や代替輸送のための拠点整備等のハード面の対策に加え、平常時から非常事態を想定したBCPを策定するとともに、これに基づく関係者との連携強化や実践的な訓練を行うことが重要である。その際、現行では、貨物鉄道輸送ネットワークの保守水準等については、旅客鉄道会社の経営判断に事実上委ねられており、その機能を維持・強化していくためには、どのような事業者間連携の枠組みが適当か、国も積極的に関与して検討していく必要がある。

また、安全保障の観点からも、貨物鉄道輸送に期待される役割はますます重要となると考えられることから、防衛省をはじめとする関係機関と緊密に連携し、必要な輸送ニーズを把握したうえでの確に対応できるように対策を講じるべきである。

これらの前提として、カーボンニュートラルや国土強靱化、安全保障などの政策と連携して、国が積極的に関与し、貨物鉄道輸送の機能の維持・強化を図っていくべきである。

## 5. 今後の具体的な取組み

(今後の中期的な計画・施策における位置付け)

こうした諸課題を踏まえて、今後の取組みを計画的に進めていくためには、以下のとおり、今後の中期的な計画や施策に、鉄道に関する施策等を積極的に位置付けていく必要がある。

- 本年夏に改定予定の国土形成計画において、我が国の新たな国土の将来ビジョンとの整合を図り、新幹線鉄道やリニア中央新幹線

を含む我が国の国土構造の骨格を支える鉄道ネットワークや地域を支える高速鉄道サービスのあり方、ローカル鉄道の再構築、物流分野における貨物鉄道輸送のあり方等を位置付ける必要がある。

- 同じく本年夏に改定予定の国土強靱化基本計画において、近年の災害事例等を反映した脆弱性評価を踏まえ、鉄道関係の防災・減災、国土強靱化対策の推進方針を明らかにし、その加速化を国として強力に支援していく必要がある。
- さらに、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、必要な技術開発や実証を行うとともに、モーダルシフトとあわせて、エネルギー利用について高効率な車両の導入・改修や蓄電池等の設備投資を加速することが不可欠である。特に、再エネに大きく貢献する水素を活用した燃料電池車両は、電化・非電化を区別することなく走行でき、鉄道分野のカーボンニュートラルの実現に大きく貢献する取組の一つであり、国において、関係省庁が連携しつつ、技術基準の整備をはじめ、その開発と早期の実装に向けた取組みを強力に支援すべきである。GX経済移行債も積極的に活用することにより、こうした鉄道分野におけるGXの取組みを加速化させることが急務である。

#### (技術・システム)

鉄道は、幅広い分野の技術が関わるシステムであることから、GXやDXの推進の観点のもとより、ローカル鉄道の活性化等の観点からも、新たな技術の開発と社会実装、安全性の確保を前提としつつ線区特性に応じた技術・安全規制の合理化に不断に取り組むことが重要である。その際には、国の旗振りの下、鉄道総合技術研究所の知見も活用しつつ、事業者間の垣根を越えて、JR、大手民鉄、中小民鉄、公営、三セク等を問わず、業界を挙げ一丸となって取り組むことが期待される。

また、我が国における鉄道関連産業の国際競争力を高め、我が国の成長につなげていくためにも、鉄道技術・システムについてこれまでに以上に海外への展開を図っていくことも重要である。その際、我が国



は、欧州と異なり車両等が事業者とメーカーによるオーダーメイドであることが多いため、汎用性やコスト面から課題があることから、国も積極的に関与しながら、業界を挙げた取組みとして、我が国の鉄道技術・規格の国際標準化対応や技術基準の策定、特に地域の鉄道における車両の共同開発・共通設計化・発注の標準化・リース制度の活用促進等を進めるべきである。また、鉄道事業者等においては、海外展開の取組みを、これまで培ってきた我が国の鉄道技術を若い世代へ伝承するOJTの機会として活用したり、我が国の鉄道関連産業の基礎体力の強化に役立てるとともに、他国の優れた技術や取組みを吸収し、我が国の鉄道技術・システムをブラッシュアップするきっかけとするといった視点も重要である。

#### (運賃・料金制度、キャッシュレス化)

利用者の行動変容やニーズの変化を的確に捉えたサービスの機動的な提供、安全・安心や環境といった今日的な課題に迅速に対応していくための新たな投資等が求められる状況となっていることを踏まえ、国において、運賃・料金制度について必要に応じて見直しを行うべきである。

また、我が国においては、ICカード等の普及が相当程度進んでいるものの、依然として紙の切符が用いられており、キャッシュレス化やコスト削減の観点に加え、MaaSの推進やシームレスなネットワーク形成の観点からも、都市部のみならず地方部も含め、デジタル社会の進捗を踏まえつつ、鉄道事業者等において、スマホアプリ等の多様な手段によるキャッシュレス化を進め、紙の切符を廃止・縮小するといった取組みに向けた検討を進めるべきである。

#### (JR各社間の連携)

JR各社については、引き続き、我が国の鉄道輸送サービスの中核を担う存在として、大きな責任と役割を果たしていくことが期待される場所であるが、発足から36年を経て、人口減少や高齢化、ライフスタイルの多様化など我が国の経済社会の構造変化により、取り巻く経営環境が劇的に変化しつつあり、JR各社間の経営体力格差、採算性の高い新幹線・都市部と採算性の低い地方部でのサービス格差、鉄道ネットワークとしての一体性に関する懸念等、様々な

課題が出現している。今後も、各社において世代交代が進み、会社相互のつながりや協力関係が薄れていく懸念もある。

まずはJR各社が、今一度、国鉄改革の経緯を踏まえ、その責任と役割の大きさを自覚しつつ、災害や有事への対応を含む全国的な視点からの高速鉄道・貨物鉄道ネットワークの維持・発展に向けて、また、燃料電池車両や自動運転車両の開発をはじめとするGXやDXの推進を含め、業界を挙げた技術の開発・普及・継承・海外展開等、我が国の鉄道業界全体の発展に向けて、相互の連携を強化すべく、常設の協議・調整機関を設けるなど、必要な対応を行うべきである。それができなければ、「鉄道のこれからを考えるプロジェクトチーム」（西田昌司座長、阿達雅志主査）において議論があったように、再国有化や持株会社化について議論すべきである。

また、国においても、鉄道・運輸機構を通じて各社間の実質的な収益調整措置を講じたり、今般の地域公共交通活性化再生法の改正により、ローカル鉄道の再構築に着手するなど、個別の公共政策的対応を行ってきているところであるが、引き続き、こうした対応を、必要性が認められれば国の関与の強化を含めて、果敢に講じていくべきである。

## 6. おわりに

今後の鉄道政策については、さまざまな環境の変化や政策課題に的確かつ迅速に対応していくことができるよう、民間事業者による効率的な経営を原則とする我が国の鉄道の強みを引き続き最大限に引き出しつつ、新たな官民連携の事業モデルを確立し、あわせて、鉄道システムの高度化や鉄道サービスの改善を目指し、国、地方自治体、事業者等の適切な役割分担や協働を図って、強力に推進していく必要がある。そのためには、鉄道局予算の大幅な拡充はもとより、関連予算を総動員して、政策的に前向きな投資に対し、積極的かつ機動的に支援していくべきであることは言うまでもない。

また、我が国が鉄道を開業した当時、諸外国から招かれた技術者の技術や知見を習得したということ振り返れば、「鉄道大国」となっ

た今日においても、諸外国の技術や知見から学ぶという姿勢も重要である。

さらに、将来に向け、全国新幹線鉄道整備法をはじめとする鉄道政策のあり方についても、鉄道を取り巻く環境の変化を踏まえて、我々が不断に見直しを行っていく必要がある。

本提言を踏まえた鉄道政策を強力に推進することにより、2072年、鉄道開業から200年後の日本が世界に冠たる「鉄道大国」であり続けられるよう、先人達からこの国の鉄道を継承した我々は、その使命を果たしていかなければならないと考える。

※ 本調査会の勉強会やプロジェクトチームにおける議論の整理を以下のとおり示す。

「鉄道予算に関する勉強会」における議論の整理

「鉄道制度・ネットワークに関する勉強会」における議論の整理

「鉄道のこれからを考えるプロジェクトチーム」における議論の整理

「地方鉄道のあり方に関するプロジェクトチーム」における議論の整理

整備新幹線等鉄道調査会  
「鉄道予算に関する勉強会」における議論の整理

令和5年5月31日

我が国における鉄道については、昨年(令和4(2022)年)は鉄道開業150周年、国鉄改革から35年、本年(令和5(2023)年)は貨物鉄道開業150周年という節目の年を迎えているところである。

「鉄道予算に関する勉強会」では、このような機会に、これまでの鉄道の歴史や経緯等を踏まえるとともに、防災・減災、国土強靱化や安全保障、地方創生、GX・DX等の今日的な課題への対応も含めて、鉄道関係予算のあり方について、以下のとおり、4回にわたり、有識者や関係省庁からのヒアリングを行い、議論を行ったところである。

第1回 令和5年2月1日(水) 16:00

○ 鉄道150周年のあゆみ、鉄道関係予算について(国土交通省鉄道局)

第2回 令和5年2月14日(火) 16:00

○ 最近の動きについて(国土交通省鉄道局)

(1)貨物鉄道、(2)都市鉄道、バリアフリー料金の導入

○ 有識者ヒアリング

(1)根本敏則 敬愛大学経済学部教授「貨物鉄道輸送への期待」

(2)金子雄一郎 日本大学理工学部教授「都市鉄道の現状と課題」

第3回 令和5年2月28日(火) 9:30

○ 最近の動きについて(国土交通省鉄道局)

(1)防災・減災、国土強靱化等

(2)鉄道分野におけるGX、DXの推進

○ 有識者ヒアリング

(1)金山洋一 富山大学都市デザイン学部教授「我が国の新幹線整備の評価」

(2)大崎博之 東京大学大学院新領域創成科学研究科教授  
「鉄道分野におけるGXの推進」

第4回 令和5年3月15日（水）16:00

- 鉄道分野の海外展開の取組について（国土交通省鉄道局）
- 新たな国土形成計画の骨子案について（国土交通省国土政策局）
- 国土強靱化における鉄道の取組について（内閣官房国土強靱化推進室）

その際に提起された意見や指摘の概要は、以下のとおりである。

## 【総論】

- 近年、人口減少や少子高齢化の進行に加え、新型コロナウイルス感染症を契機としたライフスタイルの変化など、鉄道を取り巻く環境は大きく変化してきており、また、頻発化・激甚化する自然災害への対応、全世界での取組みが求められるカーボンニュートラル社会への貢献、安全保障をめぐる対応など、社会経済情勢の変化に伴う政策課題にも迅速に対応する必要が生じてきている。
- 現行の財源を前提とした発想から脱却しないと、地域社会は放置されたままになりかねない。このため、今日的な課題の解決のために鉄道の果たす役割を踏まえ、「何のために鉄道を整備するのか」を我々もアピールしていく必要がある。その上で、鉄道局予算はもとより、関連予算を総動員して、政策的に前向きな投資に対し積極的に支援していくべき。
- 鉄道駅バリアフリー料金制度の導入状況も踏まえ、利用者から薄く広く負担を求めることや、鉄道の整備効果の広がりを踏まえた受益者等の多様な主体による負担のあり方などについて、さらに検討を進めるべき。
- 本年夏に改定予定の国土形成計画においては、我が国の新たな国土の将来ビジョンとの整合を図り、新幹線鉄道やリニア中央新幹線を含む我が国の国土構造の骨格を支える鉄道ネットワークや地域を支える高速鉄道サービスのあり方、ローカル鉄道の再構築、物流分野における貨物鉄道輸送のあり方等をしっかりと位置付けるべき。

- 本年夏に改定予定の国土強靱化基本計画においては、雪などの災害に強い新幹線ネットワークの整備など、鉄道関係の防災・減災、国土強靱化対策の推進方針を明らかにし、補正予算による措置等により、その加速化を国として強力に支援していくべき。
- 国鉄改革について、当時の想定とは異なる状況（金利水準や人口減少等）も見られるが、非鉄道事業も含めた各社の経営や資産の運用、国鉄長期債務の返済等の観点からどのように影響したのか、鉄道が全国的なネットワークとして今後とも持続可能であるためにはどうすればよいかについて、さらに考えていく必要がある。  
(※国鉄改革については「鉄道のこれからを考えるPT」において議論)

## 【高速鉄道】

- 新幹線については、北陸新幹線（長野・金沢間）開業に伴う沿線地価の上昇や観光入込客数の増加、九州新幹線西九州ルート（武雄温泉・長崎間）の開業による長崎駅前の再開発や沿線観光地の盛況など、これまで開業した沿線において、地域の振興や経済発展に大きな効果をもたらしている。また、災害に強く、近年相次ぐ災害時等の代替輸送手段としても機能し、国土強靱化の観点からも極めて重要な意義を有する。
- 鉄道ネットワークの整備については、地域への波及効果やまちづくりへの効果が生じるものの、現行のB/Cの考え方が硬直的であり、これらの都市・国土に与える鉄道固有の効果が評価されにくいという課題がある。
- 整備新幹線の整備については、これまで、事業費の増嵩が生じた場合には貸付料の前倒し活用等により対応してきたところであるが、今後、資材価格高騰、円安等の想定していなかった事態が生じた場合には、補正予算の活用についても議論すべき。
- 整備新幹線の整備スキームについて、今後とも持続可能にして

いくため、地方負担を含めてどのようなあり方が適当か、引き続き議論していくべき。

- 欧州各国においては、高速鉄道と在来線の軌間が同じで乗り入れしやすいという事情もあり、在来線を活用した高速鉄道ネットワークの整備が行われており、例えば、踏切除去や保安装置・駅の改良、騒音対策等を実施することにより表定速度200km/hを目指すケースもあるなど、高速化の取組みが進行中で、既に概成しつつある国も存在する。

これに対し、我が国においては、これまで在来線高速化の取組みが進められてきたものの、我が国特有の地形や地震等の災害への対応の難しさ、狭軌を採用していることによる速度向上の限界、自立採算原則故にインフラ投資等の費用への制約があること等の事情もあり、在来線特急列車の表定速度は、約70km/hから100km/hにとどまっている。

このように、我が国と欧州各国を比較した場合、輸送需要等の市場条件に大きな差があるにもかかわらず、平均表定速度や運行本数の観点で、既に、我が国とほぼ同程度か、むしろ高い水準となっている欧州の国もある。

- 欧州各国においては、在来線の改良や高速鉄道への乗入れ等による高速化、上下分離とオープンアクセスによる事業形態、公共サービス義務（PSO）の考え方に基づく公的負担などの考え方により、高速鉄道ネットワークの整備を進めてきており、そうした知見も参考に、我が国においても、公的関与により、在来幹線の機能強化に取り組むべき。
- 欧州各国においては、地球温暖化対策という環境の面からも、鉄道の役割を従来以上に重視し、高速鉄道の旅客輸送量を増やす目標を設定するなど、鉄道の分担率を上げる方向での動きが強まっている。
- 在来幹線の機能強化に当たっては、踏切が課題の1つとなるが、地域住民等にとって踏切があることの利便性にも留意する



必要がある。

## 【都市鉄道】

- 我が国の都市鉄道は、三大都市圏を中心に、鉄道駅密度や路線密度が高く、世界有数の整備水準となっているが、近年、アジアの大都市のみならず欧米の主要都市においても続々と鉄道の整備が進められている。
- 我が国の国際競争力の強化を図るためには、都市鉄道の更なる機能強化に向け、空港アクセスの向上、ミッシングリンクの解消や輸送力の増強をはじめとしたネットワークの強化、都市の拠点である鉄道駅の質的向上など、まちづくりなど多様な関係者による連携を通じてストック効果を高める投資を一層促進していくことが必要。
- バリアフリー化や耐震対策、浸水対策等の国土強靱化、踏切対策等の安全対策についても、引き続き着実に整備を進めるべき。
- 都市鉄道の主要な整備効果の一つは、自動車から鉄道への転換による道路混雑の緩和とそれによる沿道環境の改善であり、今後、都市活動のGXを進めていく上でも、都市鉄道の果たすべき役割は大きい。
- 整備に必要な財源については、国や地方自治体による財政的支援に加え、運賃・料金による利用者の負担や、沿線の開発利益の還元なども幅広く検討すべき。

## 【貨物鉄道輸送】

- 今後、令和6（2024）年4月からの働き方改革関係法の適用開始も含め、さらに物流分野での担い手不足が厳しくなり、また、カーボンニュートラル社会の実現が求められる中で、労働生産性が高く、CO2 排出量が少ない貨物鉄道輸送が物流面において果たす役割の重要性は従来以上に高まっている。
- 全国の貨物鉄道輸送ネットワークを堅持し、災害時の代替輸送

システムを構築するとともに、いわゆる 2024 年問題に対応して、トラックによる中長距離輸送の受け皿となるよう、トラックとの積替えが容易な 31ft コンテナや国際海上コンテナへの対応力強化や、積替えステーションやパレットデポの整備のほか、IoT 技術も活用した列車予約システムの改善等により、トラック事業者にとって貨物鉄道輸送を使いやすくするための環境整備に取り組むべき。こうした取組みにより積載率・稼働率を向上させ、既存の輸送力を最大限に活用した上で、必要があれば将来的な輸送力の増強も検討していくべき。

- 欧州においては、鉄道と水運との連携のための投資が進められている。我が国でも、鉄道と船舶、鉄道とトラック等の連携は重要な視点であり、インターモーダルな輸送にも対応できるよう取り組んでいくべき。
- 現在各社が取り組んでいる新幹線による生鮮食料品等の貨物輸送等については、荷主・物流事業者等との連携を強化することにより、その拡大を図っていくべき。
- 激甚化・頻発化する災害時への備えについては、脆弱箇所の特定とその強化に取り組むとともに、これまでの災害時における貨物鉄道輸送の活用事例を検証し、どのように貨物鉄道輸送ネットワークを維持・確保していくか検討するべき。その際、鉄道施設の強靱化対策や代替輸送のための拠点整備等のハード面の対策に加え、平常時から非常事態を想定したBCPを策定するとともに、これに基づく関係者との連携強化や実践的な訓練を行うことが重要。
- 安全保障の観点から、貨物鉄道輸送に期待される役割はますます重要となると考えられることから、防衛省をはじめとする関係機関と緊密に連携し、必要な輸送ニーズを把握したうえでの的確に対応できるように対策を講じるべき。

#### **【鉄道分野におけるGX・DXの推進、鉄道インフラの海外展開】**

- 鉄道は、幅広い分野の技術が関わるシステムであり、GX・D

Xの推進のためには、自動運転やデジタル技術を活用した維持管理業務の省力化・省人化等、最先端技術の研究開発を進めていくことはもとより、それを社会実装させていくことが重要。

- 我が国の鉄道技術・システムを海外へ展開していく観点からは、我が国の鉄道技術・規格の国際標準化を推進することも重要であり、これらに向けた財政支援や人材育成をより一層進めていくべき。
- 2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、鉄道分野におけるGXの取組を加速化させることが急務であり、これまでの措置に加え、関係省庁とも連携し、GX経済移行債も積極的に活用していくべき。

以 上

## 整備新幹線等鉄道調査会

「鉄道制度・ネットワークに関する勉強会」における議論の整理

令和5年5月16日

我が国における鉄道については、昨年（令和4（2022）年）は鉄道開業150周年、国鉄改革から35年、本年（令和5（2023）年）は貨物鉄道開業150周年という節目の年を迎えているところである。

「鉄道制度・ネットワークに関する勉強会」では、このような機会に、

- 鉄道制度に関し、これまでの歴史や体系等を改めて確認するとともに、運賃・料金をはじめとした事業規制、鉄道のGX・DXの推進や技術規制の合理化等を中心に、そのあり方について、
- 鉄道ネットワークに関し、全国の幹線鉄道ネットワークの姿や各沿線地域の人口見通し等を俯瞰しつつ、人口減少の抑制や交流人口の拡大の観点から、幹線鉄道ネットワークのあり方等について、

それぞれ、以下のとおり、5回にわたり、有識者、鉄道事業者、国土交通省鉄道局からのヒアリングを行い、議論を行ったところである。

第1回 令和5年2月8日（水） 16:00

- 鉄道関連法制について（国土交通省鉄道局）

第2回 令和5年2月22日（水） 11:00

- 制度の概要について（国土交通省鉄道局）

(1) 事業規制、(2) 技術基準

- 有識者ヒアリング

(1) 正司健一 神戸大学経営学研究科名誉教授

「なぜ、運賃・料金は規制される（ていた）のでしょうか」

(2) 近藤圭一郎 早稲田大学先進理工学部電気・情報生命工学科教授

「これからの鉄道の技術基準」

第3回 令和5年3月8日（水） 16:00

○ 事業者ヒアリング

- (1) 東日本旅客鉄道株式会社「鉄道に関する制度について」
- (2) 日本民営鉄道協会「民鉄における「鉄道制度・規制」に関するご説明」
- (3) 伊豆箱根鉄道株式会社

「伊豆箱根鉄道における効率化・省力化に関する取り組みおよび課題について」

第4回 令和5年3月22日（水） 16:00

○ 鉄道ネットワークについて（国土交通省鉄道局）

第5回 令和5年4月20日（木） 16:30

○ 在来線の高速化について（国土交通省鉄道局）

その際に提起された意見や指摘の概要は、以下のとおりである。

## 【鉄道制度】

（総論）

- 我が国の鉄道ネットワークの将来像について、何をどのように進めていくのかを議論する必要がある。
- 法令等の制度の存在や財源を理由に必要な鉄道の整備等が困難となっている場面がある。
- 国鉄民営化により民間企業となったJRに対して、今後国としてどのように指導したり、方向性を示したりすることができるか検討すべき。

（鉄道運賃・料金制度）

- 総括原価方式に基づく上限認可制による現行の鉄道運賃・料金制度は、利用者保護の観点からは鉄道事業者による恣意的な運賃値上げを抑制する一方で、鉄道事業者の立場からは鉄道

事業の運営に係る適正な原価と適正な利潤を合計した総括原価を回収できる水準での運賃設定を認めるものである。また、現行制度は、各鉄道事業者が運営する鉄道ネットワークにおいて路線ごとの収益性に差がある場合であっても、ネットワーク全体を維持・強化する観点からも有効に機能するものである。他方で、鉄道事業を取り巻く環境が大きく変化していることを踏まえ、鉄道運賃・料金制度の見直しについて、必要な検討を進めていくべき。

- 鉄道事業者においては、安全・安心や環境といった今日的な課題に対応していくための新たな投資等を着実に進めていくことが求められている。また、足下では物価上昇局面にあり、鉄道事業の運営に係る経費が上昇傾向にある。持続可能な鉄道事業を実現していく観点から、設備投資、人件費、動力費等を含む費用を適切に総括原価に反映できるよう制度の改善に向けて検討を進めるべき。
- 特に、災害対策、環境対応等の社会的要請の大きい設備投資について、鉄道事業者の積極的な取組を促していくための仕組みの検討を進めるべき。
- 鉄道事業において、利用者の行動変容やニーズの変化を的確に捉えたサービスの提供等を実現していく観点から、制度運用の改善・工夫に向けて検討を進めるべき。
- 既に運賃収入の増加を目的としない変動運賃の設定を可能とする措置を講じ、これによりJR東日本によるオフピーク定期券が導入されたところであるが、引き続き、サービスの多様化等の利用者利便の向上に繋がる新たな運賃・料金の設定の実現に向けて検討を進めるべき。
- 我が国においては、ICカードの普及が相当程度進んでいるものの、依然として紙の切符が用いられている。既に海外の大都市では紙の切符を廃止している例があることを踏まえると、都市部のみならず地方部も含め、デジタル社会の進捗を踏まえつつ、スマホアプリ等の多様な手段によるキャッシュ

レス化を進め、紙の切符を廃止・縮小するといった取組に向けた検討を進めるべき。これは、キャッシュレス化や改札口のコスト削減の観点からも有効であるだけでなく、シームレスなネットワークの形成にも資するものである。

- これらの検討に当たっては、鉄道事業の独占性や利用者の理解といった視点に留意すべき。また、運賃・料金制度の柔軟化・弾力化に当たっては、鉄道事業者によるＩＣカードシステムの改善が必要であることも留意すべき。
- 広島県では広島電鉄市内線と広島市中心部の路線バスが、徳島県ではＪＲ四国牟岐線と徳島バスがそれぞれ運賃を共通化するなど、鉄道とバス等の異なる輸送モード間で一体的に運賃を設定することで利用者利便を向上させる取組も生まれている。今般の地域交通法改正では、赤字ローカル線区において、地域の関係者による協議が調った場合に届出による運賃設定を認める協議運賃制度が創設された。この新たな制度等を活用し、地域住民の利便に資する柔軟な運賃設定の取組を促進していくべき。
- 利用者から薄く広く負担を求める制度である鉄道駅バリアフリー料金制度などを参考にしながら、鉄道の整備における利用者負担のあり方について、検討を進める必要がある。
- 学生割引、障害者割引等の政策的に必要な運賃割引については、利用者が全額負担する形で事業者のみに負担を求めるのではなく、公的主体による一定の負担も一つの考え方である。

#### (技術規制・技術開発等)

- 運行本数の少ないローカル鉄道の状況等を踏まえ、安全性の確保を前提としつつ線区の特性に応じた技術規制の合理化に取り組むことが重要である。
- 経営環境の厳しさが増している鉄道事業者の現場業務の省力化・効率化を図るため、無線式列車制御システムをはじめと

する、鉄道設備の維持管理コストの低減が可能となる技術開発やその横展開に取り組むことが必要である。特に、地域の鉄道事業者における、技術開発費用の低減のため、国において標準技術を策定していく必要がある。

- 新技術を導入するに当たり、申請手続に関する知見が十分でない地域の鉄道事業者が円滑に手続を行えるよう、書類作成の段階から地方運輸局等が十分にサポートを行うことが必要である。
- 鉄道のカーボンニュートラルの実現に際しては、必要な技術開発や実証を行うとともに、高効率な車両の導入・改修や蓄電池などの設備投資を加速することが不可欠である。このため、GX経済移行債等も最大限活用し、鉄道事業者の取組を支援すべきである。
- 特に、再エネに大きく貢献する水素を活用した燃料電池車両は、電化・非電化を区別することなく走行できるほか、鉄道のカーボンニュートラルの実現に大きく貢献する取組の一つであるところ、国は、関係省庁と連携しつつ、技術基準の整備をはじめ、その開発の取組を強力に支援すべきである。
- 日本は欧州と異なり車両等が事業者とメーカーによるオーダーメイドであることが多いため、汎用性やコスト面から課題がある。そのため、特に地域の鉄道事業者においては、国も積極的に関与しながら、業界を挙げた取り組みとして、車両の共同開発、共通設計化、発注の平準化、リース制度の活用促進等を進めるべきである。
- 鉄道事業者における輸送の安全の確保に関する業務を統括管理する安全統括管理者の要件については、鉄道事業者の状況に応じ、制度の趣旨も踏まえつつ、適切に運用していく必要がある。

## 【ネットワーク】

- 基幹的な鉄道ネットワークは、地域間連携及び大都市との繋がりを支えるものであるとともに、ビジネス、インバウンド、高等教育、中核医療、物流等、様々な分野の輸送を担い、地域



振興や地域経済にとって不可欠であるのみならず、我が国全体の経済成長や地球環境問題への対応、災害や有事への対応など、他のモードでは代替ができない極めて重要な機能を有している。

- これまでも、我が国においては、山形新幹線や秋田新幹線での新在直通化とミニ新幹線車両の導入、土讃線や日豊本線等での施設改良等、在来幹線の高速化に取り組んできており、まちづくりとの連携による駅前整備等とあわせ、輸送量の増加や沿線地域の観光客数の増加等の効果が着実に挙がっている。
- しかしながら、人口減少や少子高齢化が急速に進むことが見込まれる中、基幹的な鉄道ネットワークにおいても、サービス水準の低下に伴って利用者が減少し、サービス向上への投資が縮小するという負のスパイラルに陥ることが懸念され、ひいては地方の人口減少や経済の疲弊がますます進んでいくことになりかねない。
- こうしたサービス水準の低下は、地域における人・モノの交流や社会経済活動の停滞、ひいては特に地方部における人口減少の更なる加速化に直結する課題。
- 国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口」（平成 30 年推計）によれば、特急運行路線の主な停車駅の所在自治体の人口は、令和 27(2045)年にかけて減少傾向にあるものがほとんどとなっており、人口減少に伴う輸送需要の減少は全国規模で起こりうる事が想定される。
- 地方における人口減少を抑えるとともに、インバウンド観光客も含めた交流人口の増加により、地方の活性化を図ることが喫緊の課題。今後急速に進むことが予想される人口減少や少子高齢化等の社会経済環境下においては、幹線鉄道においても維持が困難となり、地域生活が成り立たなくなるのではないかと懸念もある。
- 民間の鉄道事業者にとって持続可能なサービス提供のために

は路線の収支採算性の確保が重要であるが、このような状況下においては、幹線鉄道ネットワークにおいても鉄道事業者の努力だけでは高速化等の高機能化・サービス向上への投資の実現は困難となることも踏まえ、その機能強化を図っていくことが重要である。

- この点、例えば北陸新幹線（長野・金沢間）の開業により石川県や富山県において地価の上昇や観光入込客数の増加等、地域振興や経済発展に大きな効果が見られた。また、西九州新幹線の開業により、沿線地域では駅を中心としたまちづくりが進み人口が増加するとともに、武雄温泉・嬉野温泉地域等の佐賀県西部と長崎との経済圏が形成され、観光や経済面での流動が活性化する効果が出ている。鉄道ネットワークの整備を考えるにあたっては、このように鉄道の整備効果が幅広く地域に現れることを踏まえて議論すべきである。
- また、議論に当たってはデータに基づいて議論を進める必要があるが、その際、今後の人口変化をシミュレーションするにあたっては、これまでのトレンドを単に引き延ばす形で行うのではなく、鉄道ネットワークの整備が地域に与える影響を分析・把握した上で行うべきである。
- 鉄道事業者においても、目先の利益の追求に終始するのではなく、長期的な視点に立った投資を積極的に行う必要がある。また、各社の管轄をまたぐ場合であっても、利用者目線から商品開発を行い、サービスを提供するよう各社の連携と協力が必要である。
- かつて「国土の均衡ある発展」という思想のもとに国土開発を行ってきた歴史もあるが、鉄道ネットワークを考えるにあたっては、国土をどのように形成していくか、大都市と地方の関係のあり方をどのようにしていくのか、といった大きな視点から将来像を描きながら理念を再構築していくべきである。
- また、かつては、電化は各地域の悲願であったが、燃料電池車両の開発等の技術革新も踏まえ、各路線における最適解を

模索していくべきである。

- 我が国の物流体系上、環境に優しく効率性の高い貨物鉄道は、ドライバー不足が課題となっているトラック輸送の受け皿としても、今後、一層、重要な役割を果たすことが期待されており、災害時の緊急物資輸送の役割も踏まえ、信頼性・安定性の高い貨物鉄道ネットワークについて今後のあり方を考える必要がある。

以 上

整備新幹線等鉄道調査会  
「鉄道のこれからの考えるPT」における議論の整理

令和5年5月16日

自由民主党整備新幹線等鉄道調査会「鉄道のこれからの考えるプロジェクトチーム」（以下「本PT」という。）では、これからの新幹線整備について、政治の立場から今後の政策の方向性を検討していくことを目的とし、本年2月以降、国鉄分割民営化の経緯を振り返りつつ、新幹線ネットワークの整備の方向性等について議論を深めてきたところである。

今般、本PTとして、これからの新幹線整備に向けた問題意識や取り組むべき事項、その際に留意すべき国鉄分割民営化について整理を行う。

## 1. これからの新幹線整備について

### （1）問題意識

鉄道は、定時性や輸送力に優れた輸送インフラであり、これまで我が国の人流・物流を担うネットワークとして整備され、経済・社会の発展に大きく貢献してきた。急速な人口減少が進行し、特に地方部においてその影響が顕著である中、地方の生活基盤を維持し、衰退を食い止めるためには、都市と地方、地方相互を結ぶ高速鉄道ネットワークの整備、いわばミッシングリンクの解消と、地域の足を支える交通手段の確保・維持が一層重要となる。

鉄道ネットワークの中でも、我が国の交通網の骨格をなす新幹線ネットワークは、経済成長を支える我が国の中枢をなす社会基盤として、また、近年相次ぐ災害への対応として防災力に優れる緊急時の代替輸送手段として、国土政策や国土強靱化の観点から極めて重要な意義を有するものである。

加えて、北陸新幹線（長野・金沢間）の開業によって、石川県や富山県における地価の上昇や観光入込客数の増加等、地域の振興や経済発展に大きな効果もたされているとともに、昨年9月の九州新幹線西九州ルート（武雄温泉・長崎間）の開業によって、長崎駅前の再開発が進むとともに沿線観光地も盛況を呈している。このように、新型コロナウイルス感染症が落ち着きつつある昨今においても、新幹線ネットワークが、引き続き、我が国の経済成長や地方創生により一層重要な役割を果たすこととなる。

他方、新幹線整備に当たっては、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号）に基づき、事前にB/Cの評価を行うことが求められているほか、工事実施計画認可前に政府・与党で行っている着工5条件確認においても、B/Cが1を超えていることを確認することとなっている。政策評価法が成立してから20年以上が経過する中、災害の頻発化・大規模化やインバウンドの増加、地方部の過疎化の進展など、社会環境が大きく変わっていることを踏まえれば、B/Cのあり方や便益として加味すべき要素について、議論を深めるべきである。

また、基本計画路線については、既に計画策定後50年が経過しており、沿線地域においてもその先行きを懸念する声が上がっている。今後、基本計画路線の整備についてどのように進めていくか、与党においても議論を深めていくべきである。

その上で、今後、日本経済を発展させるために、人口減少が急速に進展する環境下において、日本経済を継続的に発展させ、我が国全体の国際競争力を維持・強化していく上において、また、地域経済・社会を支えていく上において、我が国の基幹を成す高速輸送サービスが不可欠であるとの基本的視点に立ち、全国につながる新幹線ネットワークを早期に構築することが重要である。

## （2） 取り組むべき事項

以上のとおり整理した問題意識を踏まえ、これからの新幹線整備に向け、強く推進すべき事項について、以下の通り提言する。

### ＜新幹線の幅広い整備効果の検証・定量化、B/C算定手法の改善＞

新幹線整備は、国を挙げての一大プロジェクトであり、対外的に説明を行う観点から、その実施に当たっては、B/Cを含めた政策評価が行われているところであるが、前述のような観点から、いわゆる着工5条件の一つとなっている投資効果の確認プロセスにおけるB/Cの算出に当たっては、その方法についても不断の見直しを行う必要がある。例えば、ポストコロナにおいても引き続き期待すべきインバウンド需要、大地震や豪雨・豪雪災害への備えとしてのリダンダンシー効果など、現在のB/Cに考慮されていない効果について、便益（B）へ算入すべく検討を進めるべきである。また、金沢や長崎に代表されるように、新幹線開業に伴い沿線には大きな経済効果をもたらされており、周辺の地価上昇や店舗の売り上げ向上など、単なる鉄道利用者の増加やそれに伴う時間短縮効果に限らない、様々な効果についても検証・定量化を実施すべきである。

加えて、新幹線の機能が発揮されるには一定の整備延長が必要であり、かつ、建設期間が長いプロジェクトであることを踏まえ、ネットワーク全体での評価についても検討を進める必要がある。更には、以前から指摘されている社会的割引率の見直しの検討も含め、B/C算定方法の改善を行うべきである。

新幹線を取り巻く社会的・経済的状況は、時代とともに常に変化している。こうした変化に対応し、整備の必要性に関して説得力を持つB/Cのあり方を追求するとともに、B/Cのみによらない複眼的な評価を行うべきである。

### ＜新幹線整備財源、効率的・効果的な新幹線整備手法の導入＞

今後整備が必要となる新幹線ネットワークの構築に向け、一刻も早く着手していくためには、今後10～20年の期間において、整備新幹線を含む総額40～50兆円規模の高速鉄道ネットワークの整備を集中的に行う必要がある。

このため、国費の大幅な増額を行うこと等に加え、これまでにない新たな財源を確保するとともに機動的な財政出動を可能とするなど、

新幹線の整備スキームを抜本的に見直すべきである。

また、地方財政が極めて厳しい中、整備新幹線の整備は沿線自治体の大きな負担となるため、償還年数を延長するなど、沿線自治体の単年度当たりの負担の軽減を図るべきである。

加えて、今後新幹線が整備される地域は、沿線人口や輸送需要等の観点でこれまで以上に厳しい状況が想定されることも踏まえ、単線による整備等、これまでにない多様な整備・運行方式も含めた効果的・効率的整備を行っていくべきである。

## 2. 国鉄分割民営化について

1. で示した新幹線整備を進めるに当たっては、国鉄分割民営化について、その問題意識や今後取り組むべき事項についても留意する必要がある。

### (1) 問題意識

#### <国鉄分割民営化の経緯等>

国鉄改革は、破綻の危機に瀕していた国鉄を市場競争に耐えうる事業体に変革し、鉄道の役割と責任を十分に果たすことができるよう国鉄事業を再生させることを目的に昭和62年に実施された。

昨年で35年が経過したところであるが、JR発足時と比べ、旅客輸送量については概ね3割増加し、サービス水準については、新幹線の開業などによる列車のスピードアップ、ICカードの導入やバリアフリー化など利便性の向上も図られるなど、国鉄改革が目的とした「鉄道の再生」が図られているものと一定の評価ができる。

また、効率的な経営形態への変革を目的として本州3社と三島貨物会社の合計7社に分割された際には、各社の経営の独立性を確保し、不合理な依存関係を断ち切る考えが取られ、その一方で、

いずれの会社も採算がとれるよう、将来にわたって安定的な経営を継続しうる基盤として、各社の収益力の調整を図る措置が講じられた。具体的には、国鉄長期債務の引き継ぎを本州3社に限定し、新幹線保有機構による本州三社間の収益調整を図り、また、経営安定基金やアボイダブルコストルールによる三島貨物会社の収益の下支え措置を導入するといった対策が取られた。

しかしながら、その後の金利低下により、結果的に上場4社の金利負担が軽減される一方、JR北海道、四国(以下「二島会社」という。)の経営安定基金運用益が低下することとなった。さらに、上場4社は、国鉄から承継した優良資産を活用し、都市部の人口集積を活かして、不動産やホテル、小売、ICカードによる決済ビジネス等の非鉄道事業の大幅な拡大を図った結果、上場4社と二島会社との格差が拡大する結果となった。

加えて、JR北海道においては、平成23年以降に相次いだ同社の事故・トラブル等の安全問題を契機として、設備投資費用の増加等が続いているほか、JR北海道・四国ともにコロナ禍による利用者の更なる減少、燃料費高騰などの影響もあり、令和3年の改正国鉄債務等処理法に基づく国による大規模な支援が行われているにも関わらず、引き続き極めて厳しい経営状況にある。若者を中心とした自己都合退職も増加傾向が続いている。

### <人口減少・少子高齢化に伴う課題>

また、人口減少や少子高齢化、マイカー利用の普及やそれに伴うライフスタイルや都市構造の変化等に伴い、ローカル線区における大幅な利用者の減少は、JR旅客会社共通の課題となっている。各社は、収益性の高い新幹線や都市部には積極的な投資を行い、利便性が大きく向上する一方で、こうしたローカル線区はコストカットと投資の先送りが続き、近代化から大きく取り残されている状態が見られ、都市部と地方部のサービス水準の格差が際立ちつつある。

他方、今後も人口減少が続くと予想される中で、地方部の鉄道の維持とサービス水準の向上をJR各社の経営努力のみに求めるのも



限界がある。今後は、国も主体的に関与しながら、JR各社と自治体との協議を促し、必要な場合には輸送需要に応じた輸送モードの最適化も図りつつ、「効率的な民間企業経営の原則」と、「地域の公共交通を支える公益性の原則」の両立を図っていく必要がある。

### <並行在来線等について>

一方、整備新幹線の開業に伴い、JRから経営分離された、いわゆる並行在来線については、自治体出資の三セク会社により維持・運営されている。多くの線区が、地域公共交通としての役割を担っているが、その利用者利便性と経営の持続可能性の確保が課題となっている。同時に、各社は全国一元的な貨物鉄道ネットワークの一部を担っており、国も、鉄道・運輸機構の特例業務勘定を通じ、貨物調整金の交付により経営支援を行ってきているが、その安定財源の確保が課題となっている。

並行在来線各社の経営の持続可能性が課題となる中、北海道新幹線の延伸開業に伴う並行在来線である函館本線の長万部～小樽間は地元自治体がバス転換の方向を打ち出しており、貨物の大動脈でもある函館～長万部間の今後の方針について、関心が高まっている。

さらに、今後の新幹線整備を着実に進めていくためには、現在の着工5条件の一つとしての並行在来線の位置付けについても、改めて議論をすべきではないか。

このほかにも、新幹線と在来幹線が一体となった全国的な高速鉄道ネットワークの確立や、カーボンニュートラルの実現やトラックドライバー不足への対応のために不可欠な全国一元的な貨物鉄道ネットワークの維持、自動運転車両や再エネに大きく貢献する水素を活用した燃料電池車両の開発をはじめとする業界を挙げたDX・GXに係る新技術の共同開発、更には世界に冠たる我が国の鉄道技術の海外展開など、JR各社の組織の枠を超えた連携が不可欠な課題が山積しているが、JR化後の入社世代への世代交代も進む中、いかにして、この連携をシステムとして確保していくかは大きな課題である。

## (2) 取り組むべき事項

### < JR各社間の格差是正 >

二島会社の経営自立化に向けては、令和3年の改正国鉄債務等処理法等に基づく鉄道・運輸機構の特例業務勘定を活用した支援が、実質的なJR各社間の収益調整措置として一定程度機能しているところであり、引き続き、金利低下に伴う経営安定基金の運用利回り低下の影響を軽減する観点からも、支援の継続・拡充が求められるところである。

他方、二島会社の非鉄道事業の拡大も含めた経営の自主努力が強く期待される所であり、「JR二島経営問題等PT」の議論を踏まえ、人材・組織・投資資金の確保についての改善策の速やかな実行が求められる。

また、上場4社においては、経営の自主性・独立性を保ちつつも、二島会社の経営自立化に向けた努力について、人事交流、ノウハウの提供、他分野の事業者との戦略的事業提携の支援、都市部の優良な投資案件への共同投資など、様々な形で支援すべきである。

こうした対策の効果を見極めつつ、中長期的には、必要があれば、より踏み込んだ対策の検討についても排除すべきではない。

### < 都市部と地方部の格差への対応 >

輸送需要の減退は、比較的短距離のローカル線のみならず、地方部の幹線鉄道にも拡大していくことが想定されるが、基幹的な鉄道ネットワークは他のモードでは代替ができない極めて重要な機能を有しており、その分断等が生じることがあってはならない。

JR上場4社については、国鉄改革の経緯を踏まえ、完全民営化後も、当分の間配慮すべき事項として、JR会社法に基づく大臣指針に基づき、現に営業する路線を適切に維持するとともに、廃止せざる得ない場合には、輸送需要の動向等、事情の変化を自治体等に十分に説明すること、とされている。国としては、この遵守を徹底すべく、

引き続き、各社を適切に指導するとともに、特に、基幹的な鉄道ネットワークについては、各社の基本的な責務として、維持していくよう求めていくべきである。

その上で、ローカル線区においては、「地方鉄道のあり方に関するPT」における議論を踏まえ、今国会で成立した地域公共交通活性化再生法の一部改正法に基づく新たな協議の枠組みや、社会資本整備総合交付金を活用して、従前以上に国が積極的に関与していくべきである。

こうした枠組みを通じて、事業者と自治体の相互信頼を確立し、必要な場合には輸送需要に応じた輸送モードの最適化も図りつつ、「効率的な民間企業経営の原則」と、「地域の公共交通を支える公益性の原則」の両立を図るべく、官民連携の新たな事業モデルを打ち立てていくことが重要である。

さらに、中長期的には基幹的な鉄道ネットワークについても、さらに厳しい状況になることが見込まれるため、必要な国の関与の在り方について検討を進めていくことが期待される。

また、並行在来線における利用者の利便性と経営の持続可能性を高めるため、国は、地域鉄道会社向けの安全補助や社会資本整備総合交付金を活用して、関係者の事業者や自治体の取り組みを支援すべきである。併せて、基幹的な鉄道ネットワークの維持の観点から、貨物調整金の安定財源を確保しつつ、その在り方に積極的に関与すべきである。また、JR各社による人材面、営業面、技術面における様々な形での支援や連携の強化を要請していくべきである。

そのうえで、今後の新幹線整備に伴う並行在来線の在り方について、改めて検討を行っていくことが必要ではないか。

### < JR各社の組織の枠を超えた連携方策の確立 >

国鉄改革においては、国鉄が分割されて発足した7社の経営の自立性・独立性が強調され、直接的な相互依存関係も否定されてきた。国鉄改革が行われた昭和62年の段階で持株会社は解禁されておら

ず、各社は共通の持株会社に属していない。また、各社が加盟する常設の協議・調整機関も存在していない。上場4社の株式については、国の持ち分もない。

そうした中、まずはJR各社が、今一度、国鉄改革の経緯を踏まえ、その責任と役割の大きさを自覚しつつ、災害や有事への対応を含む全国的な視点からの高速鉄道・貨物鉄道ネットワークの維持・発展に向けて、また、業界を挙げた技術の開発・普及・承継・海外展開等、我が国の鉄道業界全体の発展に向けて、常設の協議・調整機関を設けるなど、必要な対応を行うべきである。それができなければ、再国有化や持株会社化について議論すべきである。

また、国においても、鉄道・運輸機構を通じて各社間の実質的な収益調整措置を講じたり、今般の地域公共交通活性化再生法の改正によりローカル線の再構築に着手したりするなど、個別の公共政策的対応を行ってきているところであるが、引き続き、こうした対応の必要性が認められれば国の関与の強化も含めて、果敢に講じていくべきである。

なお、全国一元的な貨物鉄道ネットワークの維持に向けては、当面、アボイダブルコストルールによる線路使用料の設定が引き続き適切に行われることが必要で、ダイヤ調整についてもフェアな調整が行われるべきである。国としても、JR貨物とJR旅客会社各社との間の調整が円滑に進むよう、必要に応じて関与すべきである。また、新幹線ネットワークを活用した物流体系の構築に向けても検討を進めるべきである。

その上で、中長期的には、我が国の物流体系上の貨物鉄道の位置付けを正面から議論し、その結果、それが必要不可欠なものであるならば、それに応じた線路使用料やダイヤ調整の在り方、また、国の関与の在り方についても、より踏み込んだ議論が必要になってくるのではないかと。

以上

整備新幹線等鉄道調査会  
「地方鉄道のあり方に関するPT」における議論の整理

令和5年4月12日

昨年（2022年）は、鉄道開業から150年、国鉄改革から35年という節目の年を迎えたが、ローカル鉄道についても、一つの大きな転換期を迎えている。

鉄道は、大規模な施設・車両を用いる輸送モードであり、その特性は、一義的には大量輸送性、定時性、速達性を兼ね備えている点にあるが、一部のローカル線区では、利用者の大幅な減少により、こうした特性が十分に発揮できない状況が出てきている。

JR上場4社については、JR会社法に基づく大臣指針により、路線の適切な維持に努めることとされているが、利用者減の背景にある人口減少や自動車への移行といった社会経済情勢の構造的変化は、事業者の経営努力のみでは避けられないものであり、今後、更なる人口減少も予測されている中、地域や利用者にとって最適な形での地域公共交通の維持・確保を、事業者の経営努力のみに委ねることには限界がある。

そのため、こうした危機的な状況に陥っているローカル線区については、まちづくりや観光振興に取り組む自治体と事業者との官民連携を通じた、公共交通再構築の取り組みを進めることが急務となっている。

そうした中、地域公共交通活性化再生法が改正され、今後は、同法に基づき、国が積極的に関与しながら協議の場を設け、その中で、地域にとってあるべき公共交通はどういったものなのか、その負担はどのように分かち合うべきなのか、といったことに関する協議を促していくこととなる。また、関係者が合意した再構築の方針に基づき、輸送サービスの高度化による鉄道維持、又はバス等他の輸送モードによる代替、といった措置を講じていくこととなる。さらに、この再構築の方針に基づき、自治体が施設・車両等の整備に取り組む場合

には、JR、大手民鉄線区も含め、国が「社会資本整備総合交付金（地域公共交通再構築事業）」により支援できることとなった。政府により、こうした一連の対策が講じられようとしていることは、大いに評価すべきである。

他方、これまで「投資不適格」の烙印が押され、長年に渡り近代化から取り残されてきたローカル鉄道に再び光を当て、輸送サービスの高度化により鉄道の維持を図っていく道は、決して平坦なものではない。

そのため、本プロジェクトチームでは、昨年11月から計6回に渡る会合を開催し、自治体、事業者をはじめ、関係者が、地域のまちづくりや観光振興等の取組みと連携しながら、ローカル鉄道の再生に取り組むにあたっての羅針盤を示すべく、これまで議論を深めてきたところであり、この検討の結果を、ローカル鉄道再生のための基本的な視点や、具体的な方策、今後の官民連携の在り方として、以下の通り整理を行うこととした。

なお、JR線区のうち、特急列車や貨物列車が現に走行している線区、災害時や有事において貨物列車が走行する蓋然性が高い線区については、我が国の基幹的鉄道ネットワークを形成するものであり、国鉄を承継したJR各社の基本的な責務として、引き続き、JR会社法に基づく大臣指針により、適切な維持が図られるべきであり、こうした線区の輸送サービスの高度化については、他のプロジェクトチームの検討に委ねることとする。ただし、こうした線区のローカル輸送の改善にあたっては、本プロジェクトチームの検討結果が大いに参考とされることを期待するものである。

## 【総論（基本的な視点）】

- まずは、今回の新たな法制面・財政面の枠組みをフル活用し、制度周知のための全国キャラバン等も行いながら、再構築協議会の開催から再構築方針の作成、社会資本整備総合交付金の活用に至る一連の流れのモデルケースを創出し、これを足掛か

りとしてローカル鉄道再構築の全国展開を行うことに最大限注力すべき。

- ローカル鉄道に再び光を当て、地域のまちづくり、観光振興等の大きな戦略の中で、鉄道の再生を図っていくには、
  - ① 地域住民の日常利用を増やしていくという視点、
  - ② 地域外の観光客等の利用を増やし、地域内消費につなげていくという視点、双方が重要。
- 地域のまちづくりや観光振興など、大きな地域戦略の中で鉄道が必要不可欠、とのコンセンサスができれば、官民が連携して鉄道の再生を図っていくべき。
- これまで、三セク・中小民鉄と自治体の連携事例は多く見られたが、これをJR、大手民鉄にも拡大していくべき。自治体の中には、JR、大手民鉄であれば、事業者任せにしておけば大丈夫、という意識が無かったか。また、JR、大手民鉄も自治体との調整の労を避けてこなかったか。両者が互いに歩み寄る必要がある。
- 鉄道「業界」として、営業面、技術面、人材面を含め、様々なノウハウ、リソースの共有が進むよう、JR各社相互、大手・中小民鉄・三セク相互、JRと民鉄・三セク相互間での縦割り排斥した連携・協力に取り組むことが必要。
- 国も、自治体、事業者任せにすることなく、きめ細かく伴走支援するスタンスが必要。また、規制・運用においても、ローカル鉄道の実態に見合った柔軟な姿勢が不可欠。厳しい規制→コスト増→利便性・持続可能性の低下というサイクルは何としても避けなければならない。

### 【ローカル鉄道活性化のための具体的方策】

- 線路施設、駅施設の改良

- ・ 軌道強化による高速化、乗り心地の改善、保守コストの軽減。
- ・ 必要な場合には路線の延伸、線路の付け替え等の前向きな投資についてもタブー視せずに検討すべき。
- ・ 駅施設については、地域の高齢化を見据え、バリアフリーの視点での検討を。
- ・ 駅舎活用の取り組み（駅スペースを活用したい他分野との協業（銀行、郵便局、コンビニ、カフェ等）、高校生向け自習室の開設、行政施設との合築）、駅名変更（ネーミングライツも含む）。
- ・ 駅位置の変更、新設。沿線施設へのアクセス改善、バス等其他の輸送モードとの連携拡大を図る。
- ・ 不要設備の撤去・改良（配線のスリム化、駅舎のコンパクト化、架線レス化、地上信号設備の撤去、跨線橋撤去、構内踏切設備の導入弾力化など）。
- ・ 将来的にはトンネル・橋梁など構造物の維持補修費が課題。
- ・ 今後は、上下分離、一部上下分離、みなし上下分離、共同出資の新事業体の設立や他事業者への事業譲渡等の手法も活用しながら、路線と地域の状況に応じた最適な方式により、事業者と自治体の間で新たな官民連携事業モデルを確立し、利用者ニーズを踏まえた鉄道の利便性向上と、まちづくりや観光戦略との連携拡大を期待。
- ・ その際、一の事業者から他の事業者に対する資産譲渡等に伴い発生する税負担の軽減により、こうした事業構造の変更が行いやすくすべき。
- ・ 社会資本整備総合交付金について、様々なニーズに対応できるよう、柔軟な運用を期待。

#### ○ 車両等の整備・改良

- ・ DX/GX対応車両の導入、軽量車両の導入による車両維持コスト、線路保守コストの軽減、軌道強化と相まったの高速車両の導入。
- ・ 車両の車検時期の弾力化。同種車両については、他社データ



の活用による車検時期の長期化を。

- ・ 車両の標準化、共同購入・発注、リース方式の導入拡大。メンテナンスも協業化。国、業界団体が中心となって旗振りを。
- ・ 社会資本整備総合交付金について、様々なニーズに対応できるように、柔軟な運用を期待。

### ○ 運用の改善

- ・ パターンダイヤの導入、自治体、沿線施設と連携した柔軟なダイヤの変更・増便、客車の余剰スペースを活用した荷物の運送等。これらを新たな実証事業により国として支援すべき。
- ・ 赤字企業については、日々利用する高校生等への負担に配慮しつつ、運賃値上げをタブー視せずに運賃改定の申請を。国土交通省も柔軟な姿勢で審査、認可すべき。
- ・ 法改正で創設される地域協議運賃を大いに活用すべき。地域事情に応じて、利便性と持続可能性の向上に資する場合には、日々利用する高校生等への負担に配慮しつつ、値上げも許容。
- ・ 既存の地域鉄道に対する支援については、経営基盤の脆弱な中小民鉄・三セクの安全投資の下支えのために有効に機能しており、継続・拡充すべき。その際、補助制度の運用については、各事業者、関係自治体の固有の事情に配慮し、可能な限り柔軟に対応すべき。

### ○ 観光需要の創出

- ・ これから復活が期待されるインバウンド観光需要を含め、交流人口、関係人口を増やす取り組みを全力で進めるべき。
- ・ ブランディング、グッズや地場産品販売などの取り組みを強化（内部補助に資する）。
- ・ 地域観光のフラッグシップとしての、魅力ある観光列車の導入促進。SLの復活運行についても選択肢の一つ。
- ・ 一般車両についても、ロングシートしかない、案内装置が

- ない、Wi-Fiが無いなど、観光客の利用に向かないものが多く、一部だけでも改造や何らかの工夫ができないか。
- ・ 鉄道と相性の良いサイクリストの利用拡大のため、サイクルトレインの導入促進。
  - ・ こうした車両の新造・改造等について、自治体が支援する場合には、国も社会資本整備総合交付金を活用して支援。
  - ・ JRと民鉄・三セクの大部分の路線は軌間が同じ(狭軌)で、線路が繋がっていることも多く、普段は乗り入れを行っていても、調整・確認を経て乗り入れが可能になることがある。このことを活かし、東急の The Royal Express の JR北海道、西日本、四国線区への乗り入れに代表される、観光列車の事業者の枠を超えた貸し出し、乗り入れの一層の拡大を図るべき。その際の車両確認等の手続きの簡素化。
  - ・ 全くの異業種の事業者による運行の促進(2種事業の許可の取得の促進)。WILLER TRAINS(株)～旅行・バス事業から鉄道事業に参入の事例。ローカル鉄道を地域の観光アトラクションとして再定義できないか。
  - ・ 運賃についても、観光客からは、サービスに見合った運賃・料金を収受すべき。日常利用の住民との差別化も検討すべき。
  - ・ Japan Rail Pass や地域内限定パスについて、料金の適正化を図りつつ、利便性の向上に努めるべき。JRから経営分離された並行在来線をはじめ地域鉄道についても、パスの対象にしたり、パス保持者に対する特別運賃・料金の設定によりインバウンド観光客の利用を促すべき。
  - ・ 鉄道を「地域活性化の新たなツール」として認識すべき。「地域の足」ではなく、「観光のための設備(eg. 季節運行のトロッコ電車)」のような位置付けもあり得るのでは? そういう場合には、規制・運用の見直しも進めるべき。
  - ・ 観光関係予算によるローカル鉄道支援を継続・拡充すべき。特に魅力的な観光コンテンツ作りの観点、外国人受入環境整備の観点からの支援が重要。

### ○ モード間の協業

- ・ これまではライバル関係にあった他のモードとの協業について、独禁法特例法の活用も含め、より一層、積極的に取り組むべき。
- ・ モード間の協業について、比較的実行しやすい1社で鉄道とバスを兼営している地域、同一エリアで鉄道とバスが競合している地域など、モデル地域を選定し、実証事業も活用しながら重点的に支援してはどうか？

### ○ DX化（ICカード導入、Ma a S、ネットゲームとのコラボ（まるで桃鉄）等）

- ・ 地方の街中においても、QR払いの本格導入によってキャッシュレス化が大きく進んでいるにもかかわらず、ローカル鉄道においてキャッシュレス化が遅れていることは大問題。
- ・ 例えば、JR西日本子会社が開発したICOCA対応のハンディ端末について、他地域で展開を。
- ・ QRコード決済方式、VISAタッチ決済など、新たなキャッシュレス決済方式に対しても、もっと柔軟に対応すべき。
- ・ 他業種も巻き込んで、使い勝手のよいMa a Sの本格的導入を。国としても支援すべき。
- ・ ネットゲームとのコラボにより需要を創出するのも面白い手法。
- ・ 他の設備改良と一緒にIT化に取り組む場合には、社会資本整備総合交付金等により支援可能。

### ○ GX化（脱炭素の視点でのインセンティブ、災害対策・国土強靱化の視点での支援）

- ・ 鉄道はもともと地球環境に優しい輸送モードではあるが、それは大量輸送が前提。カーボンニュートラルの実現に向けて、まちづくりや鉄道の利便性向上策とあわせて、一層の利用促進、鉄道利用への誘導が地方においても求められる。

- ・ GX経済移行債も積極的に活用しながら、鉄道のグリーン化を極限まで進めていかなければならない。特に老朽化した車両の代替は喫緊の課題。
- ・ 地域鉄道の中には、既存の線路設備を活用して貨物鉄道事業を行い、経営基盤を安定化させている例がある。今後、ローカル鉄道において、こうした貨物鉄道事業や貨客混載事業を新たに開始、又は拡充しようとする取組みについても、カーボンニュートラルの実現の観点から、支援の在り方を検討すべき。
- ・ 鉄道は一度被災すると、復旧に莫大な費用と長い時間がかかり、多くの利用者に不便が生じるだけでなく、運休期間中に利用者離れを招き、復旧後の状況が更に厳しくなることが多い。また、貨物列車が走行する線区については、国土強靱化や安全保障の観点からも、適切に維持管理される必要がある。そのため、早期復旧、事前防災、国土強靱化の観点から、業界横断的な保険制度や基金制度の活用を含め、対策を工夫すべき。

#### ○ 技術革新・近代化への期待

- ・ 技術革新によって、地方部においても、運営コストを引き下げるとともに、グリーン化を進められるといったメリットが期待される。
- ・ 特に自動運転については、専用軌道があるため、本来、バスやBRTよりも導入しやすい環境にあるのではないか。踏切のあるローカル区間においても、完全自動運転化ができないか検討すべき。
- ・ 各社が開発中の水素ハイブリッド電車（燃料電池鉄道車両）は、脱炭素化による環境負荷軽減、無電線化によるコスト削減、電化・非電化区間の直通運転を可能にすることによる利便性向上等から、極めて効果的な打ち手になり得る。この際、できる限り沿線の再エネ由来のグリーン水素を活用し、究極のカーボンニュートラルな輸送手段の実現を目指すべき。他方、現時点では普及に向けて抜本的なコストカット

が必要な現状にあるため、技術確立のための強力な国の支援を。

- ・ 当面は、内燃式電車（電気式気動車）、ハイブリッド電車が地方部で最も現実的なオプションか。国が音頭を取りつつ、コストカット、標準化に向けた取り組みを業界を挙げて進めるべき。
- ・ 無線式列車制御システムの導入、レーザー、カメラを利用した鉄道施設の状態監視など、国が音頭を取りつつ、技術開発とその横展開を業界を挙げて取り組むべき。
- ・ 上記を含め、ローカル鉄道の利便性・持続可能性向上のための先進的な技術開発について、実証段階から実用化に至るまで一貫した支援体制や業界横断的な推進体制を構築するべき。

#### ○ BRT化の課題解消

- ・ BRTは、速達性を確保しつつ、きめ細かいルートやダイヤの設定が可能になり、車両の初期投資、維持管理費が引き下げられるなど、鉄道とバスの利点の双方を兼ね備えた特性があり、ローカル鉄道の受け皿として積極的に検討すべき。
- ・ 課題は、専用道まで事業者管理となった場合には、鉄道の維持コストと比べて大幅な軽減は期待できず、追加投資分の減価償却費が立ち、また、固定資産税の減免が効かなくなることから、かえって資産管理コストが上がり得ること。また、専用道に切り替える際に、工事のため鉄道を一定期間止める必要がある。
- ・ 道路整備が進んでいる地域において、専用道を活用するメリットはどこにあるか、冷静に見極める必要。したがって、鉄道転換型BRTにおいては、必ずしも専用道の活用を前提とすべきではなく、地域の交通事情に応じて適切な選択が行われるべき。
- ・ 専用道を活用する場合には、本質的には道路であるため、その管理主体について、公共セクターとすることができ

ないか検討すべき。

- ・ 事業者が管理している場合には、税負担の軽減についても検討できないか。

## 【今後の官民連携の在り方】

### ○ 住民意思の尊重、自治体の姿勢

- ・ 鉄道事業者から協議会設置の申し入れがあった時、国が自治体の意向をどのように斟酌するのか、考え方を明確にすべき。
- ・ JR上場4社には「大臣指針」により路線の適切な維持に努める責務があり、自治体等関係者への十分な説明無くして安易に廃線できないルールであることを徹底すべき。
- ・ JR発足以来、今日までの事情の変化をどうとらえているのか、明確にしておくべき。
- ・ 協議会での再構築方針の策定に当たり、通勤・通学利用者を含め、利用者・住民の生の声にしっかりと耳を傾け、「地域の将来像」を念頭に前向きの姿勢で取り組むべき。
- ・ 協議会の議論が円滑に進むよう、適切な期間（eg. 3年間）の設定を。他方で、当該期間が到来したからと言って、強制的に協議を打ち切ったり、国が一方的に裁定したりしないよう、丁寧に進めるべき。
- ・ 協議会では、事業者に合意形成に必要なデータの公開、共有を強く促すべき。また、その内容が客観的なものとなるよう、国のチェックを。新たな調査事業・実証事業も積極的に活用を。
- ・ 先行事例に学ぶ姿勢～「鉄道維持の限界を感じる場合」、  
「知恵を絞って鉄道を残していく場合」～が重要。国は、地方運輸局と連携し、全国各地や更に海外における地域公共交通再構築の先行事例について、常に全国各地域における再構築協議会において情報の横通しを行い、地域が常に先行事例から学ぶことができる体制を構築する。
- ・ 協議会の運営にあたっては、学識経験者等の有識者を活用

することで、議論が円滑に進むことが期待される。また、自治体においても、専門的な知識・経験を持った人材が不足しており、育成が急務である。国は、こうした人材の確保、育成に注力すべき。

- ・ 鉄道事業者、特にJR各社においては、再構築協議会の要請有無に関わらず、常日頃からの地域とのコミュニケーションを継続・深化させ、ローカル鉄道の問題の本質が、路線の収支ではなく、大量輸送機関としての鉄道特性の有無であるとの共通認識を醸成すべき。
- ・ 上記のうち、制度運用にあたって重要な事項については、地活法の基本方針に盛り込むべき。

#### ○ 日本独自の官民連携事業モデルの確立に向けて

- ・ 地域の将来像とともに、交通の在るべき姿を考え、事業者と連携しながらこれを実現していく体制が求められる。
- ・ 今後は、益々、輸送モード、業種、組織の枠を超えた連携が求められてくる。その点、将来的なモード横断的で質の高い公共交通サービスの在り方については、ドイツのシュタットベルケ（都市公社）が、電力、ガス、上下水道、公共交通等の事業を一体的に運営することで利便性と持続可能性の高い公共サービスを提供していることなども参考になるか。
- ・ 欧米とは異なり、民間事業者による効率的な事業運営という我が国の強みを活かしつつ、官民連携の新たな事業モデルを打ち立てていくべきではないか。

以 上