

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	J R北海道・四国等の経営自立に向けた支援の継続・拡充 － J R二島支援法（国鉄債務処理法等改正案）に関する国会論議－
著者 / 所属	大嶋 満 / 国土交通委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	435号
刊行日	2021-6-1
頁	33-47
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210601.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20210601.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

# J R北海道・四国等の経営自立に向けた支援の継続・拡充

## — J R二島支援法（国鉄債務処理法等改正案）に関する国会論議 —

大嶋 満  
(国土交通委員会調査室)

1. 改正案の提出に至る経緯及び概要
  - (1) 国鉄分割民営化と国鉄債務処理法の制定・改正
  - (2) 二島貨物会社の経営状況
  - (3) 改正案の概要等
2. 主な国会論議
  - (1) 二島貨物会社の経営自立に向けた取組、経営の在り方等
  - (2) 二島貨物会社に対する支援の在り方
  - (3) 貨物鉄道を活用した物流網の構築

「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律等の一部を改正する法律案」(以下「改正案」という。)は、衆参両院にて全会一致をもって可決され、令和3年3月26日に成立した(成立後の同法律を以下「令和3年改正法」という。)

衆参国土交通委員会における改正案の審査では、北海道旅客鉄道株式会社(JR北海道)及び四国旅客鉄道株式会社(JR四国)(両社を以下「二島会社」という。)並びに日本貨物鉄道株式会社(JR貨物)(3社を以下「二島貨物会社」という。)の経営自立に向けた取組、二島貨物会社に対する支援の在り方、貨物鉄道の活用等について議論が行われ、衆参ともに5項目の附帯決議が付された。

本稿では、改正案の提出に至る経緯及び概要を述べた上で、改正案の審査における主な論議について、改正案に対する参議院国土交通委員会の附帯決議(以下「参院附帯決議」という。)に触れながら紹介することとする。

### 1. 改正案の提出に至る経緯及び概要

#### (1) 国鉄分割民営化と国鉄債務処理法の制定・改正

日本国有鉄道(以下「国鉄」という。)の経営は、昭和61年度には3.9兆円の収入に対

して1.4兆円の損失を計上し、長期債務は25.1兆円となるなど、実質的に経営破綻に陥っていた。昭和61年11月、国鉄改革関連8法が成立し、翌62年4月に国鉄の分割民営化が実施され、二島貨物会社を含むJR7社が発足した。分割民営化に当たり、二島会社には営業損失が見込まれたため、長期債務を承継せず、経営安定基金<sup>1</sup>（以下「基金」という。）が各社の資産として設けられ、その運用益により事業全体の営業損失を補うこととされた。

国鉄改革に伴い、日本国有鉄道清算事業団（以下「事業団」という。）が発足し、国鉄長期債務及び土地その他の国鉄の資産が承継された。事業団は、長期債務の償還及びその債務に係る利子の支払、これらに必要な土地・JR株式等の資産処分などを行うこととされた。しかし、バブル経済下の地価高騰等の影響による金利負担の膨張や、バブル崩壊後の土地売却収入の伸び悩みにより、事業団が負担する国鉄長期債務は増加していった。

これを受け、平成10年10月、「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年法律第136号）（以下「国鉄債務処理法」という。）が制定され、国鉄長期債務のうち、有利子債務は国の一般会計に承継され、無利子債務はその返済が免除されたほか、事業団は解散し、JRによる負担とされた金額を除く年金費用等<sup>2</sup>（約3.9兆円）は、日本鉄道建設公団に国鉄清算事業本部を設置の上、これに承継させ、特例業務として処理することとされた。その後、特殊法人改革に伴い、平成15年10月に同公団は解散し、特例業務は、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」という。）に承継され、機構の特例業務勘定<sup>3</sup>にて実施されることとなり、現在に至る。

機構が特例業務勘定にて実施してきた主な業務は、①年金費用等の支払、②国鉄から承継した土地・JR株式の処分（土地処分は平成30年度に終了している）、③二島貨物会社等への助成金交付・無利子貸付（後述）等である。特例業務勘定の収支構造は、①③等の業務に係る支出を、助成勘定からの継続的な収入<sup>4</sup>や②等による一時的な収入により賄うものとなっている。機構が発足した平成15年時点では、年金費用等の負担が大きく、累積欠損が生じており、平成18年度まで国庫補助金が投入されていた。しかし、その後、年金受給者の減少に加え、年金制度の改正や物価の安定等により年金費用等が逡減したこと、土地・株式等の売却が進展したことから、機構の特例業務勘定に利益剰余金が生じ、その総額は平成21年度末時点で約1兆4,534億円となっていた。平成22年12月の財務大臣、

---

<sup>1</sup> 基金は、国鉄分割民営化当時の10年国債の過去10年間の平均金利を参考に、7.3%の利回りで運用された場合に昭和62年度の収支見通しにおいて収入のおおむね1%程度の利益を出せるよう、JR北海道においては6,822億円、JR四国においては2,082億円がそれぞれ設定された。基金は原則として取り崩してはならず、確実かつ有利な方法により運用しなければならないこととされている。

<sup>2</sup> 年金費用等とは、①日本鉄道共済組合が支給する年金及び平成9年4月に厚生年金に統合された年金の支払に要する費用のうち、昭和31年6月以前の期間に係る費用である「共済年金追加費用」、②昭和31年6月以前に退職した国鉄職員のうち、官吏に相当する者に対する年金として国鉄が負担していた「恩給負担金」、③労災保険の対象外であった国鉄職員が業務中に罹災したときに国鉄が直接補償していた「業務災害補償」、④厚生年金制度への移管に伴い支払っている「厚生年金移管金」をいう。

<sup>3</sup> 「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法」（平成14年法律第180号）（以下「機構法」という。）第17条により、機構は、業務ごとに経理を区分し、それぞれ勘定を設けて整理しなければならないとされている。現在、機構には、建設勘定、助成勘定、特例業務勘定を含む5つの勘定が設けられている。

<sup>4</sup> 平成3年10月、東日本旅客鉄道株式会社（JR東日本）、東海旅客鉄道株式会社（JR東海）及び西日本旅客鉄道株式会社（JR西日本）に対し、国鉄時代に整備された既設新幹線（東北・上越・東海道・山陽）が譲渡されており、当該譲渡収入の一部が特例業務勘定に繰り入れられている。

国土交通大臣及び国家戦略担当大臣の3大臣の合意に基づき、機構の利益剰余金のうち1兆2,000億円を国庫に納付するとともに、残余の利益剰余金及び特例業務勘定にて将来見込まれる収入等を活用して鉄道施策を推進することとされた。翌23年6月、上記合意を実施するための「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律等の一部を改正する法律」（平成23年法律第66号）（以下「平成23年改正法」という。）が成立した（図表1）（後掲図表2②～⑤は同法律に基づく支援実績）。同法律の成立を受け、二島貨物会社は、経営自立計画をそれぞれ策定している。

図表1 平成23年改正法の概要（二島貨物会社関係）

<b>二島会社の基金の積み増し（無利子貸付方式）</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 機構は、二島会社の経営の安定化を図るため、同会社に対し、償還期間20年、市場金利の動向その他の事情を勘案して国土交通大臣が定める利率の特別債券を発行できることとする。</li> <li>● この場合において、機構は、同会社に対し、特別債券の引き受けに要する費用に充てるための資金を無利子で貸し付けることができることとする（JR北海道：2,200億円、JR四国：1,400億円）。</li> </ul>
<b>二島貨物会社の設備投資に対する支援（平成23～令和2年度）</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 機構は、二島貨物会社に対し、同会社の設備投資に要する費用に充てるため、助成金の交付及び無利子貸付を行うことができることとする。 <ul style="list-style-type: none"> <li>JR北海道：600億円（助成金1/2、無利子貸付1/2）</li> <li>JR四国：400億円（助成金1/2、無利子貸付1/2）</li> <li>JR貨物：700億円（無利子貸付）</li> <li>190億円（青函トンネル用機関車等で、助成金1/2、無利子貸付1/2）</li> </ul> </li> </ul>
<b>並行在来線への支援（貨物調整金<sup>5</sup>）（平成23～令和2年度）</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● JRから経営分離された並行在来線を支援するために機構が建設勘定にて行う貨物調整金交付業務に要する費用に充てるため、特例業務勘定から建設勘定に費用の繰入れを行うことができることとする。</li> </ul>

（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

## （2）二島貨物会社の経営状況

### ア JR北海道

北海道は広大な面積を有する一方、人口密度が低く、積雪・寒冷によりコストがかさむ等の理由から、鉄道事業の利益確保が難しい環境にあり、JR北海道は、民営化当初から厳しい経営が想定されていた。そのため、国鉄からの債務承継が免除されたほか、

<sup>5</sup> JR貨物の発足に当たり、同社がJRの6旅客鉄道会社（以下「JR旅客」という。）に支払う線路使用料は、貨物輸送によって傷んだレールや枕木等の修繕費のみに限定することがJR各社共通のルールとされた（アボイダブルコストルール）。貨物調整金とは、JR貨物が並行在来線事業者（基本的には沿線地方公共団体や民間の出資による第三セクター会社が、並行在来線の経営を行っている。）に対し支払う線路使用料と、並行在来線の経営分離前にJR旅客に対しJR貨物が支払っていた線路使用料との差額を、機構がJR貨物に交付するものである。これにより、JR貨物の線路使用料負担は実質的にアボイダブルコスト相当とされた。貨物調整金の交付に要する財源は従来、整備新幹線の貸付料収入（整備新幹線は、機構が施設を建設・保有し、JR旅客が当該施設を借り受け、機構に貸付料を支払い、新幹線の運行・施設の維持管理を行うスキームとなっている。）が充当されていた。

税制上の特例<sup>6</sup>や基金（6,822億円）が措置された。同社は発足直後の昭和62・63年度を除き、平成6年度まで経常利益（同社単体）を計上してきた。しかし、その後、人口減少、モータリゼーションの進展、景気後退に伴う金利水準低下による基金の運用益減少等を受け、同社の経営は厳しさを増していった。こうした状況を踏まえ、国は同社に対し累次の支援を実施している（後掲図表2）。

平成28年11月、JR北海道は、①同社単独で維持可能な線区（11線区、1,150.7km）及び②同社単独での維持が困難な線区（13線区、1,237.2km）を発表した。同社と関係地方公共団体との協議が進められた結果、②のうち、石勝線夕張支線（新夕張・夕張間）は平成31年4月1日に、札沼線（北海道医療大学・新十津川間）は令和2年5月7日に、それぞれ廃止・バス転換された<sup>7</sup>。

平成30年7月、国土交通大臣はJR北海道に対し、「旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律」（昭和61年法律第88号）（以下「JR会社法」という。）に基づき、経営改善に向けた取組を着実に進めるよう監督命令を発出した。具体的には、①北海道新幹線の札幌延伸効果が発現する令和13年度の経営自立を目指し、収益増加とコスト削減に取り組み、徹底した経営努力を行う、②鉄道よりも他の交通手段が適し、利便性・効率性の向上も期待できる線区は、地域の足となる新たなサービスへの転換を進める、③令和元・2年度を「第1期集中改革期間」とし、利用が少なく鉄道を持続的に維持する仕組みの構築が必要な線区は、同社と地域の関係者が一体となって利用促進やコスト削減等を行い、持続可能な鉄道網の確立に向け、二次交通も含めたあるべき交通体系について徹底的な検討を行い、着実な取組を前提に「第2期集中改革期間」（令和3～5年度）に移行するなどされた。また、国鉄債務処理法に基づき、国は同社に、令和元年度からの2年間で総額400億円台の支援を行うとされた（後掲図表2⑤）。

平成31年4月、JR北海道は、JR北海道グループ長期経営ビジョン、中期経営計画、事業計画（アクションプラン<sup>8</sup>）等を公表した。同社は、経営自立の考え方として、インバウンド施策の展開による鉄道運輸収入の増収、業務の効率化や資材調達方法の見直しによるコスト削減、札幌駅前前の再開発による開発・関連事業の増益など、徹底した経営努力を行い、令和13年度までに約190億円の収支改善を図り、同年度の連結最終利益を黒字化することを示している。令和元年度には、当該計画等による取組の結果、第3四半期までは前年及び通期予想を上回るペースでの増収が実現したものの、第4四半期では新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）の影響により大幅な減

<sup>6</sup> 具体的には、①二島会社が所有する一定の固定資産に係る課税標準の特例（課税標準1/2。当初の期限は平成8年度までとなっており、以降5年ごとに期限を延長。現在の期限は令和3年度までとなっている。）や、②二島貨物会社が国鉄から承継した一定の固定資産に係る課税標準の特例（平成13年度までは課税標準1/2、以降は課税標準3/5。当初の期限は平成8年度までとなっており、以降5年ごとに期限を延長。現在の期限は令和3年度までとなっている。）等である。

<sup>7</sup> 加えて、令和3年4月1日には日高線（鶴川・様似間）が廃止・バス転換された。

<sup>8</sup> アクションプランは、前述のJR北海道単独での維持が困難な線区のうち、「利用が少なく鉄道を持続的に維持する仕組みの構築が必要な線区」である輸送密度200人以上2,000人未満の8つの線区（以下「黄色線区」という。）ごとに策定されるものとなっており、同社と沿線地域とによる利用促進・経費節減等に係る具体的な取組内容が記載されている。

収となり、135 億円の連結経常損失を計上した。令和 2 年度は状況が一層深刻化し、第 3 四半期決算（4－12 月）では、運輸業を始め全事業セグメントで減収<sup>9</sup>となり、過去最悪の 347 億円の連結経常損失（前年同期は 38 億円の連結経常損失）を計上した<sup>10</sup>。

#### イ JR 四国

JR 四国についても厳しい経営が想定されたため、国鉄からの債務承継が免除されたほか、税制上の特例（前掲脚注 6）や基金（2,082 億円）が措置された。同社は発足後、平成 5 年度まで経常利益（同社単体）を計上してきた。しかし、以後は JR 北海道と同様、経営環境の悪化を受け、厳しい経営状況が続いたため、国は同社に対し、累次の支援を実施している（後掲図表 2）。

JR 四国では、経営改善の取組が進められてきたものの、令和元・2 年度と 2 年連続で経常損益が経営自立計画の目標を大きく下回り、同計画の最終目標が未達となる見込みが明らかとなった。また、今後も、地域の人口減少の更なる進展等によって、中長期的に厳しい経営が続くことが想定されたため、令和 2 年 3 月、国土交通省は、国鉄改革の趣旨に則り、同社の経営努力の下に経営自立を図る必要があると判断し、同社に対し指導を行った。当該指導では同社に対し、令和 3 年度から 10 年後（令和 13 年度）の経営自立を目指し、経営改善に向けた取組を着実に進めることを求めることとされた。

令和元年度では、令和 2 年 1 月までは前年を上回る業績で堅調に推移していたが、2 月以降は、新型コロナの影響により旅客運輸収入が減少するなど、JR 四国の経営は大きく悪化し、最終的に 7 億円の連結経常損失（前年同期は 3 億円の連結経常損失）を計上した。さらに、令和 2 年度は、新型コロナの影響により同社の経営は一層厳しくなり、第 3 四半期決算（4－12 月）では、運輸業やホテル業などの各事業が大きく減収<sup>11</sup>し、89 億円の連結経常損失（前年同期は 14 億円の連結経常利益）を計上している<sup>12</sup>。

#### ウ JR 貨物

JR 貨物<sup>13</sup>の発足に際しては、前述のとおり、税制上の特例に加え、JR 旅客に支払う線路使用料に係るアボイダブルコストルールが措置された（前掲脚注 5、6）。

JR 貨物は発足後、平成 4 年度までは経常利益（同社単体）を計上してきたが、その

<sup>9</sup> 令和 2 年度第 3 四半期（4－12 月）では、新型コロナの影響を大きく受け、札幌圏や北海道新幹線（新青森・新函館北斗間）を始めとするほぼ全ての線区で輸送密度が大幅に減少し（2,820 人/日。前年同期は 5,265 人/日）、全線区で 597 億円の営業損失（前年同期は 365 億円の営業損失）を計上している。なお、黄色線区は、令和 2 年度第 3 四半期（4－12 月）では 96 億円の営業損失（前年同期は 7,800 万円の営業利益）を計上している。

<sup>10</sup> 令和 3 年 4 月 30 日に発表された令和 2 年度の通期決算によれば、同年度は最終的に 446 億円の連結経常損失、409 億円の当期純損失をそれぞれ計上している。

<sup>11</sup> 令和 2 年度第 3 四半期（4－12 月）では、旅客運輸収入が 89 億円（前年同期は 180 億円）となっており、運輸業全体で 180 億円の営業損失（前年同期は 75 億円の営業損失）を計上している。

<sup>12</sup> 令和 3 年 5 月 7 日に発表された令和 2 年度の通期決算によれば、同年度は最終的に 108 億円の連結経常損失、80 億円の当期純損失をそれぞれ計上している。

<sup>13</sup> JR 貨物の営業キロは 7,957.3 km に及んでいるが、そのうち、第一種鉄道事業区間が 35.3 km であり、残り 7,922 km が JR 旅客等の線路施設を使用する第二種鉄道事業区間となっている。「第二種鉄道事業」とは、他人の需要に応じ、自らが敷設する鉄道線路（他人が敷設した鉄道線路であって譲渡を受けたものを含む。）以外の鉄道線路を使用して鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業をいう（「鉄道事業法」（昭和 61 年法律第 92 号）第 2 条第 3 項）。これに対して、「第一種鉄道事業」は、他人の需要に応じ、鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業であって、第二種鉄道事業以外のものをいう（同第 2 項）。

後は8期連続で経常損失(同)を計上するなど、長年苦しい経営状況が続いた。しかし、その間、数次にわたるコストダウンを中心とした経営計画が推進されたことにより、平成13年度以降7期連続で経常利益(同社単体・連結双方)を計上している。その後、いわゆるリーマン・ショックの影響による物流需要の落ち込みにより、平成20・21年度では経常損失(同)を計上したものの、以後は経常利益(同)を計上し、黒字体質が定着化してきた。その一方で、国は同社に対しても支援を実施してきた(図表2)。

JR貨物は、平成28・29年度と2年連続で「JR貨物グループ中期経営計画2021」(平成29年3月)にて目標とした「連結経常利益100億円以上」を達成するなど、業績を向上させてきたが、平成30年7月豪雨、令和元年東日本台風、令和2年7月豪雨等の相次ぐ自然災害や新型コロナがその経営に大きな影響を与えている。同社の令和2年度中間決算では、新型コロナに伴う需要低迷や令和2年7月豪雨等の災害の影響を受け、鉄道ロジスティクス事業が減収減益<sup>14</sup>となったことなどから、18億円の連結経常損失(前年度同期は59億円の連結経常利益)を計上している<sup>15</sup>。

図表2 国による二島貨物会社に対する支援

<p><b>【機構による基金の借入れによる運用益の下支え措置(平成9～28年度)】</b>  (金利)平成9～13年度貸付分:4.99%、平成14～23年度貸付分:3.73% (注)平成24～28年度は利払のみ  (累計支払利子額)JR北海道:2,788億円、JR四国:1,146億円</p>
<p><b>【機構の特例業務勘定を通じた支援】</b></p> <p>① 経営基盤の強化を図るための設備投資に対する支援(平成10・11年度)  (無利子貸付)JR北海道:292億円、JR四国:82億円、JR貨物:320億円</p> <p>② 実質的な基金の積み増しによる措置(平成23～令和13年度)  JR北海道:2,200億円(年間55億円の利息収入)  JR四国:1,400億円(年間35億円の利息収入) (注)年利2.5%</p> <p>③ 老朽化した施設の更新等の設備投資への支援(平成23～令和2年度)  JR北海道:600億円(10年間)(助成金1/2、無利子貸付1/2)(平成29年度に終了)  JR四国:400億円(10年間)(助成金1/2、無利子貸付1/2)  JR貨物:700億円(7年間)(無利子貸付)、  190億円(10年間)(助成金1/2、無利子貸付1/2)(青函トンネル用機関車等への設備投資)</p> <p>④ 「安全投資と修繕に関する5年間の計画」(JR北海道)及び「安全投資・修繕5カ年計画」(JR四国)に基づき行う設備投資及び修繕に対する追加支援(平成28～令和元年度)  JR北海道:1,200億円(3年間)  (設備投資:600億円(助成金1/2、無利子貸付1/2)、修繕費:600億円(無利子貸付))  JR四国:200億円(4年間)  (設備投資:112億円(助成金1/2、無利子貸付1/2)、修繕費:88億円(無利子貸付))</p> <p>⑤ JR北海道の徹底した経営努力を前提とした以下への支援(令和元・2年度)  416億円(2年間)(黄色線区における設備投資及び修繕(助成金)、貨物走行線区における設備投資及び修繕(助成金)、青函トンネル維持管理に係る設備投資及び修繕(助成金)、経営基盤の強化に資する前向きな設備投資(助成金1/2、無利子貸付1/2))</p>

(出所)国土交通省資料を基に筆者作成

<sup>14</sup> 令和2年度中間期の輸送量は前年同期から13.9%減少し、1,243万トン(前年同期は1,444万トン)となっており、鉄道ロジスティクス事業は、令和2年度中間期では65億円の営業損失(前年同期は9億円の営業利益)を計上している。なお、JR貨物が令和3年4月14日に発表した令和2年度の輸送実績(速報)によれば、同年度の輸送量は前年同期から8.6%減少し、2,699万トン(前年同期は2,954万トン)となっている。

<sup>15</sup> 令和3年5月14日に発表された令和2年度の通期決算によれば、同年度は最終的に14億円の連結経常利益、8億円の当期純利益をそれぞれ計上している。

### (3) 改正案の概要等

令和2年12月25日、国土交通省は、二島貨物会社の経営状況を踏まえ、必要な支援の継続・拡充を図るとして、令和3年度以降の支援の概要を示すとともに、所要の法律案を令和3年常会に提出する方向で検討する旨公表した(図表3)。翌3年1月29日、二島貨物会社の経営基盤の強化を図るための改正案が、内閣から国会に提出された(図表4)。

図表3 二島貨物会社に対する令和3年度以降の支援の概要

JR北海道・JR四国等に対する支援について	
<p><b>I. 基本的な考え方</b></p> <p>○ JR北海道、JR四国及びJR貨物について、それぞれの経営自立に向けた取組みを進めるため、厳しい経営環境を踏まえつつ、必要な支援を継続・拡充。</p>	<p><b>2. 構造的な経営課題への支援</b></p> <p><b>(2) 助成金の交付(継続)</b> 貨物走行線区における貨物列車の運行に必要な設備投資等の支援、青函トンネルに係る修繕等の支援、黄線区に係る設備投資等の支援【JR北海道】</p> <p><b>(3) 青函トンネル・本四連絡橋のJR負担見直しに係る支援(新規)</b> 青函トンネル・本四連絡橋(鉄道関連部分)の更新費用について、JR北海道・JR四国に代わって、鉄道・運輸機構が負担【JR北海道、JR四国】</p>
<p><b>II. 支援の概要</b></p> <p>(1) JR北海道、JR四国等に対する助成金の交付等の支援の期限について、令和12年度まで延長。</p> <p>(2) JR北海道、JR四国等に対する具体的な支援パッケージは以下の通り。</p> <p>① 経営安定基金の下支え(運用益の安定的な確保)</p> <p>② 各社の中期経営計画期間内における支援の実施(総額:2,465億円)</p> <p>JR北海道(～令和5年度):1,302億円 ※令和元年度・2年度の支援額(416億円)と合わせて5年間で1,718億円 ※令和3年度以降に地域と協力して行う「黄線区」への支援は別途検討</p> <p>JR四国(～令和7年度):1,025億円 JR貨物(～令和5年度):138億円</p> <p>③ 支援手法の拡充 新たな支援手法として、青函トンネル・本四連絡橋更新費用支援、出資、利子補給、DES、不要土地引取りを追加</p> <p>(3) これらの実施に必要な法改正案(国鉄清算事業団債務等処理法の一部改正等)について、次期通常国会へ提出する方向で検討。</p>	<p><b>3. 経営改革の推進</b></p> <p><b>(4) 省力化・省人化に資する支援(新規)</b></p> <p>① 設備投資に必要な資金の出資【JR北海道、JR四国】</p> <p>② 設備投資等に係る無利子貸付【JR貨物】</p> <p><b>(5) 利子補給(新規)</b> 市中の金融機関から行う資金調達に係る利子補給【JR北海道、JR四国】</p> <p><b>(6) DES(Debt Equity Swap)※(新規)</b> 新型コロナウイルス感染症拡大の影響を踏まえた債務圧縮・資本増強【JR北海道、JR四国】 ※DES…債務(Debt)を株式(Equity)と交換(Swap)すること</p> <p><b>(7) 不要土地の引取り(新規)</b> 廃線跡地等の不要土地の鉄道・運輸機構による引取り【JR北海道、JR四国、JR貨物】(税制で登録免許税・不動産取得税の特例を措置)</p>
<p><b>III. 具体的な支援策</b></p> <p><b>1. 経営安定基金の下支え(運用益の安定的な確保)</b></p> <p><b>(1) 経営安定基金の下支え(運用益の安定的な確保)(新規)</b> 現在の特別債券※に加え、JR北海道・JR四国の経営安定基金について一定の運用益を確保することにより、経営安定基金を下支え ※特別債券…鉄道・運輸機構が利率2.5%を保証する特別な債券を発行(平成23年度～)</p>	

(出所) 国土交通省資料

図表4 改正案の概要

<p><b>1. 基金の運用益確保</b> <b>【二島会社関係】</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 機構は、業務の特例として、機構法附則第3条第11項の規定による繰入れ<sup>16</sup>に必要な費用に充てるとともにその利子に係る収入による二島会社の経営の安定を図るため、同会社から長期借入金を借り入れ【機構法附則第11条第1項第6号】、当該長期借入金の償還及び当該長期借入金に係る利子の支払を行うこととする【同第7号】。</li> <li>● 旅客会社(二島会社)は、機構から、機構法附則第11条第1項第6号の規定による長期借入金の借入れの申込みを受けたときは、基金に係る資産のうち国土交通省</li> </ul>
---	--

<sup>16</sup> 機構法附則第3条第11項において、機構は、運輸施設整備事業団が承継した日本鉄道建設公団に対して負担する債務のうち、両者が統合して機構が成立した日までに未償還となっているもの及び未償還の債務に係る利子の額に相当する金額を、助成勘定から特例業務勘定に繰り入れるものとされている(令和元年度末の債務残高(未償還額)8,717億円)。当該債務は、特例業務勘定において、助成勘定に対する貸付金(他勘定長期貸付金)として整理されており、助成勘定にて収受する既設新幹線譲渡収入の一部を旧国鉄職員の年金等財源として受け入れることとされている。

	令で定めるもの <sup>17</sup> から貸付けを行うこととする【JR会社法附則第14条】。
2. 助成金の交付期限の延長・出資 【二島貨物会社関係】	<p>● 機構は、令和13年3月31日までの間、<b>1</b>二島貨物会社及び「鉄道施設等を旅客会社（二島会社）に貸し付ける者」に対し、老朽化した鉄道施設等の更新その他の鉄道施設等の整備<sup>18</sup>に必要な資金に充てるための助成金の交付【国鉄債務処理法附則第5条第1項第1号】、<b>2</b>二島貨物会社に対し、同会社の生産性の向上に資する施設等（施設、設備、機器、装置又はプログラム）の整備（これに関する調査を含む。）及び管理に必要な資金の出資<sup>19</sup>【同第2号】、<b>3</b>二島貨物会社に対し、国鉄債務処理法第13条第2項の規定による貸付金（前掲図表2①の無利子貸付金）又は改正案による改正前の同附則第5条第1項の規定による貸付金（前掲図表2③～⑤の無利子貸付金）に係る債権の全部又は一部の出資【国鉄債務処理法附則第5条第1項第3号】を行うことができることとする。</p> <p>※ 現時点では、<b>1</b>はJR北海道に対し、<b>2</b>及び<b>3</b>は二島会社に対し、それぞれ実施することとされている（前掲図表3）。</p>
3. 青函トンネル及び本四連絡橋に係る改修費用の負担見直し 【二島会社関係】	<p>● 機構は、当分の間、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に対し、本州と四国を連絡する鉄道施設であって国土交通大臣が定めるものの改修に必要な資金に充てるための資金の交付を行うことができることとする<sup>20</sup>【国鉄債務処理法第13条第3項】。</p> <p>● 機構は、廃止前の「日本国有鉄道清算事業団法」（昭和61年法律第90号）に規定する鉄道施設（青函トンネル）の改修に要する費用に充てるため、国土交通大臣の承認を受けた金額を特例業務勘定から建設勘定に繰り入れることができることとする【国鉄債務処理法第27条第4項】。</p>
4. JRに貸付けを行う金融機関への利子補給 【二島貨物会社関係】	<p>● 機構は、国土交通大臣が指定する金融機関<sup>21</sup>が行う二島貨物会社の経営基盤の強化に必要な資金の貸付け（令和3年4月1日から令和13年3月31日までの間に締結した契約に基づくものに限る。）について、当該金融機関に対し、利子補給金を支給することができることとする【国鉄債務処理法附則第6条第1項】。</p> <p>※ 現時点では二島会社に対して実施することとされ（前掲図表3）、支援対象は駅周辺開発等の事業性を有し今後の収益の柱となり得る分野とされている。</p>
5. 不要土地の引取り 【二島貨物会社関係】	<p>● 機構は、<b>1</b>令和13年3月31日までの間、二島貨物会社の所有する土地のうち、「日本国有鉄道改革法」（昭和61年法律第87号）第22条の規定により国鉄から承継されたものであって、同会社の事業の用に供されていないものの取得を行うこととし【国鉄債務処理法附則第7条第1項第1号】、加えて、<b>2</b>当分の間、<b>2</b>取得した当該土地の処分【同第2号】、<b>3</b>土地の処分を効果的に推進するための当該土地に係る宅地の造成及びこれに関連する施設の整備並びに当該宅地及び施設の管理及び</p>

<sup>17</sup> JR会社法施行規則の一部改正（令和3年4月1日施行）により「基金及び基金評価差額金」と定められた。

<sup>18</sup> 「鉄道施設等の整備」は、JR北海道がその策定した「JR北海道グループ中期経営計画2023」に基づき行う輸送の安全の確立のための鉄道施設等の整備（北海道高速鉄道開発株式会社が当該計画の実施に伴い行うJR北海道の輸送の安全の確立のための鉄道施設等（JR北海道に貸し付けるものに限る。）の整備を含む。）であって、平成30年7月の国土交通大臣発表に基づく支援措置又は令和2年12月の国土交通大臣発表に基づく支援措置を活用して行うものとされた（国土交通省告示（令和3年4月1日施行））。

<sup>19</sup> 令和3年4月30日、JR北海道は、同日付で機構から出資300億円を受け入れた旨発表した。同社は当該出資金を活用し、車両の新製、販売機器の見直し、業務システムの見直し等を進めるとしている。

<sup>20</sup> 本州と四国を連絡する本四備讃線（茶屋町・宇多津間）の鉄道施設は現在、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が保有している。同路線のうち児島・宇多津間がJR四国の営業線区であり、「本州と四国を連絡する鉄道施設であって国土交通大臣が定めるもの」は「JR四国の本四備讃線に係る鉄道施設」と定められた（国土交通省告示（令和3年4月1日施行））。

<sup>21</sup> 「銀行」、「信用金庫及び信用金庫連合会」、「株式会社商工組合中央金庫」並びに「株式会社日本政策投資銀行」が指定された（国土交通省告示（令和3年4月1日施行））。

	譲渡【同第3号】を行うこととする。
6. 貨物調整金の交付 【JR貨物関係】	● 特例業務勘定から建設勘定への繰入れの対象となる機構法附則第11条第1項第1号 <sup>22</sup> に掲げる業務（機構によるJR貨物への貨物調整金の交付）に必要な費用に係る期限を、令和3年3月31日から令和13年3月31日に延長することとする【国鉄債務処理法附則第8条第3項】。
7. 出資に係る資本計上の特例 【二島貨物会社関係】	● 「会社法」（平成17年法律第86号）の特例として、二島貨物会社が、新たに機構の出資を受けるため株式を発行するときは、当該出資された額の2分の1を超える額を資本金として計上しないことができることとする <sup>23</sup> 【JR会社法附則第15条】。
8. 地方公共団体が実施する事業への協力 【二島会社関係】	● 旅客会社（二島会社）は、関係地方公共団体が、同会社の営む鉄道事業に係る路線の利用の促進又は利便の向上に関する事業であって同会社の経営基盤の強化に資するものを実施するときは、これに協力しなければならないこととする【JR会社法第13条】。
9. 施行期日	● 改正案附則第3条及び第5条第2項の規定（罰則に関する経過措置を含む令和3年改正法の施行に関し必要となる経過措置は、政令で定めるとするとの規定等）は公布の日から、その他の規定は令和3年4月1日から、それぞれ施行することとする（改正案附則第1条）。
10. 検討規定	● 政府は、令和3年改正法の施行後5年を経過した場合において、同法による改正後の各法律の規定について、その施行の状況等を勘案しつつ検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずることとする（改正案附則第4条）。

（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

（I）を付した条文は改正案による改正後のもの

## 2. 主な国会論議

### （1）二島貨物会社の経営自立に向けた取組、経営の在り方等

#### ア 二島貨物会社の経営改善に向けた取組状況

平成30年7月の国土交通大臣によるJR北海道への監督命令及び令和2年3月の同大臣によるJR四国への行政指導では、両社の経営改善の取組状況を検証し、着実な進展が確認されることを前提に支援継続のための法律案を提出するとされており、当該検証の状況等が問われた。国土交通省は、両社・機構・同省鉄道局が一体となり、四半期ごとの検証を行い、経営改善に向けた取組の進捗状況を確認してきた。JR北海道については、令和2年12月12日の「北海道の鉄道ネットワークに関する関係者会議」において、地域とともに取り組む個別路線の利用促進等の取組の進展を確認している。また、JR四国については、令和2年12月に経営自立計画が未達となった原因の分析、報告を受けたほか、長期経営ビジョン・中期経営計画等の策定状況について報告を受けている。これらの検証や報告を通じ、新型コロナウイルス感染拡大の影響はあるものの、両社の経営改善

<sup>22</sup> 機構法附則第11条第1項第1号では、整備新幹線の整備に伴いJR旅客から経営分離された区間で他の者が鉄道事業を開始した場合であって、当該区間を使用するJR貨物が支払う使用料が増加するとき、機構はJR貨物に対し、助成金（貨物調整金）の交付を行う旨規定されている。

<sup>23</sup> 前掲脚注19記載のJR北海道への出資金は、その全額が資本準備金として計上された。

に向けた取組の進展を確認し、一般の改正案提出に至った旨述べている<sup>24</sup>。

#### イ JR北海道の長期経営ビジョンの達成見通し

「JR北海道グループ長期経営ビジョン 未来2031」（平成31年4月）では、2031年度までに「開発・関連売上」を2018年度の1.5倍の約1,200億円とするとしており、この達成見通しが問われた。国土交通省は、同ビジョンでは2031年度の経営自立を目指すとの目標が掲げられており、改正案でも同様の目標を定め、これまで以上にきめ細やかで手厚い支援を講ずるとしている。特に今回は、改正案により鉄道事業以外の関連事業を支援対象に加えており（前掲図表4の4.）、目標が達成されるよう支援を講ずる旨述べている<sup>25</sup>。参院附帯決議では、二島貨物会社への支援に当たり、「将来像の明確化とその実現に加え、経営自立の実現ができるよう万全を期すこと」を求めている。

#### ウ 旅客輸送量の二極化を踏まえたJR北海道の鉄道経営の在り方

JR北海道管内の札幌都市圏とその他地域との旅客輸送量の二極化を踏まえた、同社の今後の鉄道経営の在り方について問われ、国土交通省は、同社の経営改善に当たっては、札幌都市圏の旺盛な需要を取り込み、関連事業を含めた収益向上を図ることが重要である。札幌都市圏以外の地域について、特に人口減少が続く地域では、通勤・通学・通院などの生活交通の需要だけでは路線の維持は困難であり、域外の観光需要を積極的に取り込む必要がある旨述べている<sup>26</sup>。

#### エ 二島貨物会社のあるべき姿

二島貨物会社のあるべき姿及び支援の在り方が問われ、赤羽国土交通大臣は、JRの使命は地域の生活の足、また、観光客の重要な交通手段として、定時運行を安全に行うことであり、新型コロナ禍における社会変容を契機として新たな需要を開拓しながら、採算性を意識し、身の丈に合った事業を展開していくことが重要である。一方で、鉄道の利用促進に資する、交流人口や関係人口の増加に向けた取組を担うのは国と地方公共団体の役割であること等を踏まえ、役割分担を明確化した上で国として支援を講じ、公共交通機関を守っていく旨述べている<sup>27</sup>。また、JR四国の目指す経営自立の在り方が問われ、岩井国土交通副大臣（当時。以下同じ。）は、新たな中期経営計画の最終年度である令和7年度にて同社単体で売上高の経常利益率1%を達成することとし、令和13年度までに経営自立として、グループ全体で持続可能な経営体質の構築を目指す旨述べている<sup>28</sup>。加えて、国土交通省は、同社単体での売上高の経常利益率1%達成という目標は経営自立の一つの考え方であり、平成23年改正法の法案審議時にも議論された、完全民営化のみが経営自立ではないとの考え方は踏襲したい旨述べている<sup>29</sup>。

#### オ 持続可能な交通体系の構築

我が国が人口減少等の構造的課題を抱える中、国民生活維持のために公共交通機関が

<sup>24</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号17～18頁（令3.3.12）

<sup>25</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第5号（令3.3.25）

<sup>26</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号4頁（令3.3.12）

<sup>27</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第5号（令3.3.25）

<sup>28</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号8頁（令3.3.12）

<sup>29</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号9頁（令3.3.12）

担う役割を考慮し、鉄道事業への上下分離方式の導入等、官民の役割の在り方を見直す議論を始めるべきとの考えが示された<sup>30</sup>。また、J Rの経営の在り方及び持続可能な交通体系の構築に向けた国と地方公共団体の役割が取り上げられ、赤羽国土交通大臣は、J Rに全て任せるのではなく、人口減少・高齢化の中で財源に制約がある地方公共団体が対応できることは限られることを踏まえ、国が地方公共団体と一体となり支援を講ずる必要がある旨述べている<sup>31</sup>。さらに、持続可能な交通体系の構築に向けた鉄道事業者と地元地方公共団体との連携の重要性への認識が問われ、国土交通省は、鉄道網維持に向けた取組について地域の関係者で十分に議論することが重要であり、地域が公共交通活性化のための施策に円滑に取り組めるよう国も必要な助言や支援等を行う旨述べている<sup>32</sup>。参院附帯決議では、「J R北海道、J R四国及びJ R貨物の三社は主体的に鉄道サービスの提供に引き続き努めるとともに、住民の意向や地域の実情を踏まえ、国と地方公共団体は連携して必要な施策を講じ、将来にわたり持続可能な鉄道網が実現されるよう万全を期すこと。特に、J Rが主体的に持続可能な鉄道サービスを提供できない事業領域については、国と地方公共団体が連携して必要な役割を果たすこと」を求めている。

#### カ 二島貨物会社における人材の確保

二島貨物会社にて若手中心に多数の離職者が生じていることを受け、人材確保に向け、賃金水準の改善に関して各社経営陣に指導を行う必要性が指摘された。赤羽国土交通大臣は、二島貨物会社では、経営改善に向けて賃金削減を含む業務改善がなされてきており、今回の支援により賃金水準を見直すことは難しいとしつつも、結果的に賃金水準の上昇にもつながる経営改善の達成に向けて努力してほしい旨述べている<sup>33</sup>。また、二島貨物会社の多様な人材の確保等に向けた取組への支援について問われ、国土交通省は、同会社にて近年若手の離職が相次ぐ理由の一つに将来への不安があると承知しており、今回の支援が同会社の経営計画に示す経営自立の将来像の具体化に貢献し、若手社員が未来への希望や意欲を持って働くことを期待している。改正案による鉄道施設の整備に係る支援を通じて、老朽施設の更新が進むことでメンテナンス等の現場作業の効率化が図られ、現場社員の働き方改革に資する。また、生産性向上に資する省人化・省力化のための設備投資が円滑に行われるよう、今回、出資による支援が講じられており、現場作業の機械化やI T化を進めることで労働環境の改善が図られる旨述べている<sup>34</sup>。参院附帯決議では、二島貨物会社への支援に当たり、「安全運行の基礎となる人材の確保・育成並びに賃金及び労働時間等の労働条件の改善にも配慮」することを求めている。

#### キ 四国における新幹線の必要性

J R四国が設置した「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」が令和元年10月に公表した「中間整理」では、四国が目指すべき公共交通網の将来像について、新幹線を骨格とした公共交通網の構築が掲げられており、これを踏まえ、四国に

<sup>30</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号20頁（令3.3.12）

<sup>31</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第5号（令3.3.25）

<sup>32</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第5号（令3.3.25）

<sup>33</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号5頁（令3.3.12）

<sup>34</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第5号（令3.3.25）

における新幹線の必要性が取り上げられた。赤羽国土交通大臣は、新幹線は利点が多い一方で多額の費用を要するため、財源確保の観点で踏まえ、新幹線の整備だけでなく、在来線の改良といった選択肢も含め、関係地方公共団体から意見を聴き、JR四国とも相談しながら、前向きに可能な範囲で検討したい旨述べている<sup>35</sup>。参院附帯決議では、「四国における新幹線についても検討を進めること」を求めている。

## (2) 二島貨物会社に対する支援の在り方

### ア 二島会社に対する支援の継続・拡充の必要性

改正案による二島会社への支援の継続・拡充の必要性が取り上げられた。国土交通省は、二島会社は以前から沿線の人口減少や高速道路等の他の交通手段の発達による輸送人員の減少、基金の運用益減少等により厳しい経営状況に置かれ、新型コロナ感染拡大の影響によって厳しさが増しており、いまだ経営自立の途上にある。二島会社は地域の公共交通サービスを提供し、その再生は地域の生活や産業の維持・発展のために必要不可欠であり、厳しい経営状況を踏まえ、経営自立に向けた経営改善の取組を後押しするため、これまでの支援に加え、改正案による支援を講ずることとした旨述べている<sup>36</sup>。

### イ 新型コロナの影響を踏まえた支援の実施

二島貨物会社への支援内容は、新型コロナによる影響を踏まえたものとなっているかについて問われ、国土交通省は、新型コロナ感染拡大による影響の収束にはいまだ至っていないことから、より抜本的な資金繰り対策が必要と判断し、改正案では、機構から二島会社に貸し付けた無利子貸付債務の株式化(D E S<sup>37</sup>)の実施や機構による出資に係る規定を措置した旨述べている<sup>38</sup>。なお、質疑者から、新型コロナの状況次第で、令和3年改正法施行後5年以内に支援策を見直す可能性についても指摘がなされた<sup>39</sup>。参院附帯決議では、「新型コロナウイルス感染症による影響が見通せない中、状況の変化に応じ支援内容を適宜見直す」ことを求めている。

### ウ 基金の運用益確保策

改正案により基金の運用益確保策を講ずることとした理由が問われ、国土交通省は、基金は二島会社の経営を支える重要な役割を担っており、今後ともその機能を十分に発揮させることが喫緊の課題であることから、今回の支援継続に当たり支援策の柱の一つとして、その運用益確保を図ることとした旨述べている<sup>40</sup>。また、これに係る支援手法については、平成23年改正法にて講じられた基金の実質的な積み増し等の他の手法も考えられるところ、機構が基金を直接借り入れる手法がよりシンプルで同様の効果を発揮することができること、過去に機構が基金を一定の利率で借り入れた例もあることを踏

<sup>35</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号10頁(令3.3.12)

<sup>36</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号17頁(令3.3.12)

<sup>37</sup> 「D E S」(Debt Equity Swap)とは、債務(Debt)を株式(Equity)と交換(Swap)することによる債権の株式化をいう。一般に、D E Sにより自己資本比率が高まることで対外的な信用力が向上するため、金融機関による与信審査に有利となるとされている。

<sup>38</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号1～2頁(令3.3.12)

<sup>39</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第5号(令3.3.25)

<sup>40</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第5号(令3.3.25)

まえ、今回は機構による基金の借入れという手法を採用した旨述べている<sup>41</sup>。さらに、当該手法による基金の運用益確保措置を令和 13 年度以降も継続する必要性が問われた。国土交通省は、改正案により二島会社が令和 13 年度に経営自立することを目標としており、助成金交付や出資等の各種支援の期限は原則として令和 12 年度末としているが、基金の運用益確保は法律上の支援の期限を設けておらず、同会社の長期的な経営計画を踏まえ、経営状況や市場動向を注視し、令和 13 年度以降の在り方も含めて今後検討していきたい旨述べている<sup>42</sup>。参院附帯決議では、「経営安定基金については、長期にわたる低金利により当初想定していた効果が十分に発揮できていないことから、経済・社会情勢の変化に応じた実効性が確保できるよう、適宜適切に検討を行うこと」を求めている。

## エ JR北海道の黄色線区に対する支援

令和 3 年度以降の黄色線区への支援に向けた検討状況が問われ、国土交通省は、道の第三セクターである北海道高速鉄道開発株式会社が観光列車を保有し、JR北海道に無償で貸し付け、当該車両導入に係る経費等について道による補助と機構による助成を協調して行うことを考えている旨述べている<sup>43</sup>。また、同線区への道の支援に係る地方財政措置の内容が問われ、総務省は、同線区への支援として、北海道高速鉄道開発株式会社が観光列車等を取得する経費について、道の財源確保や財政負担の平準化を図るため、道による補助に係る経費の全額について地方債を充当可能とする旨述べている<sup>44</sup>。さらに、黄色線区への支援効果が最大限発揮されるよう、道内公共交通が連携した取組を国として後押しすることの必要性が問われ、岩井国土交通副大臣は、北海道は我が国有数の観光資源を有しているが、JR北海道はこれを十分に生かし切れていないことから、観光列車導入に係る支援を講ずることとしており、同社には観光需要を積極的に取り込みながら路線の維持・活性化を図っていくことを期待している。その上で、単に観光列車を走行させるだけでなく、鉄道を軸とし、バス・航空等の他の交通モードと連携した周遊ルートの開発等、利便性・快適性の向上にもつながる形で公共交通全体による取組の中で地域活性化に貢献できるよう、国も地域の取組を十分後押しする旨述べている<sup>45</sup>。

## オ DES

JR四国へのDESの実施に関し、DESは公的資金の注入であり、経営危機に陥った企業に対する救済策と捉えるべきであること、モラルハザードの回避のためにDESによる支援を受ける側の経営責任を明確化する必要があることが指摘された上で、改正案によるDESの具体的な実施内容が問われた。国土交通省は、機構が同社の全株式を保有しているため、それまで株式会社であったものが債務超過等に陥り公的資金が入る場合とは様相が異なるが、金融関係者が同社の財務状況に必要な以上の疑念を抱く可能性もあるため、十分説明していきたいとした上で、同社の新たな中期経営計画の公表に合

<sup>41</sup> 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 5 号 (令 3. 3. 25)

<sup>42</sup> 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 5 号 (令 3. 3. 25)

<sup>43</sup> 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 5 号 (令 3. 3. 25)

<sup>44</sup> 第 204 回国会衆議院国土交通委員会会議録第 3 号 6～7 頁 (令 3. 3. 12)

<sup>45</sup> 第 204 回国会参議院国土交通委員会会議録第 5 号 (令 3. 3. 25)

わせ、DESの具体的な実施内容を含む個別の支援額を示していきたい旨述べている<sup>46</sup>。

#### カ 金融機関に対する利子補給

国土交通大臣が指定する金融機関が行う二島貨物会社の経営基盤の強化に必要な資金の貸付けに係る当該金融機関への機構による利子補給金の支給について、仮に同会社の債務返済が滞った場合、当該金融機関が債権者の立場で会社経営に関与し、赤字路線の廃線を迫るような事態となることへの懸念が示された。国土交通省は、利子補給の対象となる借入れは、具体的な開発案件の個別のプロジェクト単位で金融機関が審査することとなるため、当該審査に際し、金融機関が個別の路線廃止を求めるなど、二島会社の経営全体に影響を及ぼすことは想定されない旨述べている<sup>47</sup>。また、改正前の国鉄債務処理法附則第5条第1項に規定された機構による無利子貸付制度（以下「旧貸付制度」という。）を廃し、金融機関への利子補給による支援を講ずる理由が問われ、国土交通省は、二島会社の鉄道事業は将来にわたり厳しい経営環境が見込まれることから、同事業以外の関連事業を充実させることで経営改善することが不可欠であり、今回、利子補給という形で関連事業も含めた支援を講ずることができるよう措置した旨述べている<sup>48</sup>。

なお、衆参国土交通委員会にて、日本共産党から、旧貸付制度を令和13年3月31日まで引き続き機構が行う業務として規定するとともに、利子補給に係る改正規定を削除することを内容とする修正案が提出されたが、いずれも否決されている。

#### キ 機構による二島貨物会社の不要土地の取得・処分

機構による二島貨物会社の不要土地の取得・処分について、その実施効果や実施期間、機構に期待される役割が問われた。国土交通省は、JR北海道等では、路線の廃止等により不要となった土地の大部分を処分できず、引き続き保有せざるを得ない状況にあり、その継続的な管理に要する維持管理費用や要員確保の面で大きな負担が生じている。機構による不要土地の引取り制度の創設により、JR北海道等の維持管理費用の軽減等が図られるほか、機構の土地処分に係るノウハウを活用し、処分までの効率的な管理や売却後の利活用方策の提案を含め、きめ細かな対応を図るなど、効率的かつ効果的な処分の実施が期待される。また、二島貨物会社からの土地の引取り期限を令和12年度までとする一方、土地処分には一定の期間を要することから、引き取った土地の管理・処分については具体的な期限を設けず、「当分の間」とした旨述べている<sup>49</sup>。

### (3) 貨物鉄道を活用した物流網の構築

#### ア 災害に強い鉄道路線の維持・整備に向けた財源確保等

「2050年カーボンニュートラル」の実現を目指す我が国にとって、貨物鉄道の活用は極めて重要であり、災害に強い鉄道路線の維持・整備に向け、物流や環境に関連する財源の確保・活用に係る検討の必要性が指摘されるとともに、貨物鉄道を活用した物流網

<sup>46</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号11頁（令3.3.12）

<sup>47</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号2頁（令3.3.12）

<sup>48</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号16頁（令3.3.12）

<sup>49</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号2頁（令3.3.12）

の構築に向けた取組が問われた。国土交通省は、貨物鉄道輸送は二酸化炭素排出量が営業用トラックの11分の1であることに加え、貨物列車一編成で営業用トラック65台分の貨物を輸送できることから、近年のトラック運転手不足にも対応し、物流の生産性向上を図る上でも重要な役割を果たすと認識している。また、JR北海道に対し、貨物列車走行線区に係る支援として、これまでに設備投資や修繕費の助成を行ってきており、こうした支援の継続とともに、貨物調整金や青函トンネル改修費用の同社負担の免除措置を講じ、貨物輸送や災害時の輸送網の確保を図っていきたい旨述べている<sup>50</sup>。加えて、鉄道網の維持のため、例えば、政府にて検討中のカーボンプライシングにより得られる財源を充当するなど、安定的な財源確保の必要性が問われ、赤羽国土交通大臣は、カーボンプライシングに係る政府内の議論の状況を注視しながら、公共交通の維持に係る財源確保について十分検討していきたい旨述べている<sup>51</sup>。参院附帯決議では、「環境特性、労働生産性などの面から、我が国物流の貨物鉄道へのモーダルシフトの推進が重要であることに鑑み、必要な幹線鉄道網の維持については、単に鉄道政策のみならず、物流や環境に係る財源の活用等様々な政策によって対処すること」を求めている。

#### イ 貨物調整金等の在り方

「整備新幹線の取扱いについて」（平成27年1月 政府・与党申合せ）では、貨物調整金制度について、令和12年度までに新幹線貸付料を財源とせず並行在来線に必要な線路使用料の確実な支払を確保する新制度へ移行することとされている。JR貨物の経営は同調整金により維持されているとも捉えられ、同社の線路使用料に係る優遇措置は公平性の観点から様々な意見があったとした上で、令和13年度以降の同調整金の在り方が取り上げられた。国土交通省は、JR貨物では黒字基調の経営が続いてきたが、現下の経営状況は貨物調整金等の下支えがあって成立しているのも事実であり、同社の完全民営化に当たっても、これらの在り方について慎重な取扱いが求められる旨述べている<sup>52</sup>。また、赤羽国土交通大臣は、貨物調整金やアボイダブルコストルールの在り方は、同社の将来的な経営自立・完全民営化に際して議論を要するとした上で、実利的な観点から整理することで多くの国民に裨益すると考えている旨所見を述べている<sup>53</sup>。

（おおしま みちる）

<sup>50</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号13頁（令3.3.12）

<sup>51</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号20～21頁（令3.3.12）

<sup>52</sup> 第204回国会衆議院国土交通委員会議録第3号18頁（令3.3.12）

<sup>53</sup> 第204回国会参議院国土交通委員会議録第5号（令3.3.25）