独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法の一部改正について

沖本俊太朗
OKIMOTO, Shuntaro
国土交通省鉄道局幹線鉄道課総括課長補佐

1——はじめに

リニア中央新幹線は，その全線開業により，三大都市圏が1時間で結ばれ，人口7千万人の巨大な都市圏が形成される．また，我が国の国土構造が大きく変革され，国際競争力の向上が図られるとともに，その成長力が全国に波及し，日本経済全体を発展させるものである．具体的には，三大都市圏相互間の移動の利便性が高まることに加え，西日本と名古屋圏や東京圏との間，また，東日本と名古屋圏や大阪圏との間など，三大都市圏と国内各地との移動時間が短縮され，三大都市圏へのアクセスの利便性が飛躍的に向上し，地域の活性化・地方創生に貢献する可能性が高まる．

リニア中央新幹線の当初の計画では，品川・名古屋間の開業を平成39年，名古屋・大阪間の開業を平成57年とし，東海旅客鉄道会社（以下「JR東海」という．）は，平成39年の品川・名古屋間開業後，経営体力を回復させるため，工事を行わない8年間の期間を経た上で，名古屋・大阪間の工事に着手することとされていた．

平成28年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2016」，同年8月の「未来への投資を実現する経済対策」等を踏まえ，名古屋・大阪間の開業時期については，財政投融資の手法を積極的に活用・工夫することにより，品川・名古屋間開業後，連続して，名古屋・大阪間の工事に速やかに着手することで，全線開業の最大8年間の前倒しを図ることとした．

このため，平成28年の臨時国会（第192回臨時国会）において，「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法（以下「機構法」という．）」の改正法案を提出し，同法案は11月に成立した．本稿では，その概要を紹介する．

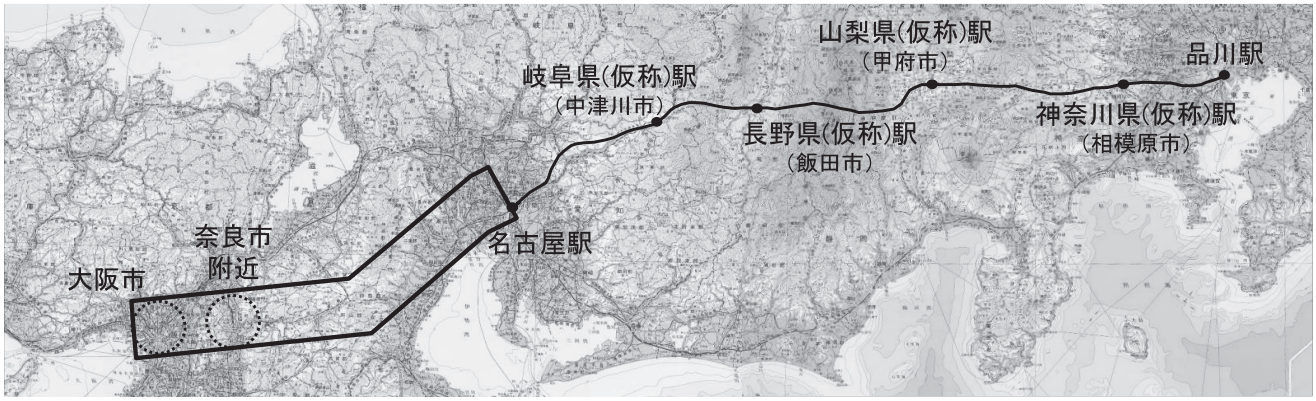
2——リニア中央新幹線の概要

我が国では，1964年の東海道新幹線の開業に始まり，今日に至るまで，着々と新幹線ネットワークが構築されてきた．東海道新幹線，山陽新幹線，上越新幹線，東北新幹線に続き，JR発足後は，北海道新幹線（青森・札幌間），東北新幹線（盛岡・青森間），北陸新幹線（東京・大阪間），九州新幹線（鹿児島ルート：福岡・鹿児島間），九州新幹線（西九州ルート：福岡・長崎間）の5線，いわゆる整備新幹線の整備が今日も進められている．

この整備新幹線は，鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」という．）が新幹線施設を建設，保有し，営業主体であるJRに対して施設を貸し付ける上下分離方式により運営される．整備財源については，開業している線区等においてJRから支払われる貸付料収入等を充てた残りの部分について，国が3分の2，地方自治体が3分の1を負担することとしている．現在，北海道新幹線（新函館北斗・札幌間），北陸新幹線（金沢・敦賀間），九州新幹線（武雄温泉・長崎間）の整備が進められている．

一方，中央新幹線は，昭和48年に基本計画に位置付けられ，その後，同法に基づき必要な調査が行われてきたが，国としては，整備新幹線の整備が優先とされ，着工には至ってこなかった．その後，平成19年12月に，JR東海が，今後は自己負担を前提に手続き等を進める旨を表明したことを踏まえ，整備計画に向けた手続きが進められた．具体的には，平成22年に国土交通大臣から交通政策審議会に対し「中央新幹線の営業主体及び建設主体の指名並びに整備計画の決定について」の諮問を行い，交通政策審議会において20回にわたる審議会での議論を経て，平成23年5月，営業主体及び建設主体をJR東海，走行方式を超電導リニア方式，ルートを南アルプスルートとすることが適当であるとの答申が取りまとめられた．これを受け，国土交通大臣が営業主体及び建設主体としてJR東海を指名し，東京・大阪間について，整備計画の決定並びにJR東海に対する建設の指示を行った．

JR東海は，平成26年8月に「環境影響評価法」に基づき，環境アセスの結果を確定させた環境影響評価書を公告・縦覧するとともに，国土交通省に対して「中央新幹線品川・名古屋駅間工事実施計画（その1）」を申請し，同年10月に国土交通大臣からの認可を受けた．品川・名古屋間を平成39年に開業予定としており，現在，品川駅や南アルプストンネルの工事等が進められている（図—1）．



■図―1　リニア中央新幹線の概要

3――最大8年間開業前倒しに至った経緯について

リニア中央新幹線については，この当初の計画では，JR東海は，平成39年の品川・名古屋間開業後，経営体力を回復させるため，工事を行わない8年間の期間を経た上で，名古屋・大阪間の工事に着手することとしていた．その結果，大阪開業時期が名古屋開業の18年後となることから，大阪開業時期を早められないかという要請が沿線地域等からなされていた．平成23年5月の交通政策審議会答申の付帯意見においても，「名古屋・大阪間の整備については，今後，経済社会情勢等を勘案しながら，継続的に早期整備・開業のための具体策を検討すべき」とされていたところであり，国土交通省においては，その後の国会における議論や沿線地域からの要望も踏まえながら，全線早期開業のための検討を行ってきた．

そのような中，平成28年6月2日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針2016」等を踏まえ，関係者間で具体的な調整が進められた結果，今般の財投の活用による全線開業前倒しの方針が，同年8月2日に「未来への投資を実現する経済対策」として閣議決定された．

これを踏まえ，JR東海に対して，財政投融資を活用した長期・固定・低利の貸付けを，平成28年度補正予算，平成29年度当初予算において講じることとなり，その貸付けを行うために必要となる業務を，機構の業務として位置づけることとした．

4――貸付の実現に向けて

(1) 貸付の実施が可能な法人について

財政融資資金法第10条において，財政融資資金の運用先とすることができる法人や債券等は限定的に列挙されており，国からJR東海に直接融資することはできないため，いずれかの財投機関を通じて貸付けを行うことが必要であった．

また，長期にわたり，財投貸付を行うことから，工事進捗に係る点や財務状況に係る点について，モニタリングを行うことが必要と考えられた．

リニア中央新幹線の建設に係る財投貸付を行うためには，これらの解決すべき課題があった．

(2) 機構について

これらの2点の課題については，鉄道建設や建設の工程管理等に関する知見が蓄積されている財投機関である機構から財投貸付を行うことによって解決されると考えられた．

機構は，鉄道の建設業務，運輸施設の整備促進のための支援業務を総合的に行い，国民の需要に応じた輸送体系の確立等を通じ，国民経済の健全な発展と国民生活の向上に寄与することを目的とする独立行政法人である．具体的には，機構は，

・整備新幹線の建設主体としての役割をこれまで一手に担ってきたことにより，鉄道建設技術について深い知見を有していること
・運輸施設整備のための支援に関して豊富な支援実績があり，ノウハウが蓄積されていること

という特徴を有する．

今回のケースに照らすと，工事進捗と資金の使用状況の比較確認，資金使途の確認，会社の財務状況確認等を行うことにより，工事進捗との関係で適切に資金が使用されていると言えるのか，資金使途は適切なものであるか，という点を確認し，貸付による開業前倒し効果が確実に発現され，かつ貸し付けた資金の償還が確実に行われるよう，貸付後の効果的なモニタリングを行うことが可能となると考えられた．

(3) 機構法改正の必要性について

一方，機構が今回の貸付業務を行うためには，法改正が必要であった．機構が行う業務は，機構法に定められている．前述の整備新幹線の整備は，機構が行う重要な業務の一つである．具体的に，機構が行う業務の範囲は，主に以下のものである[注1)]．

○新幹線鉄道等の鉄道施設の建設，貸付け等
（機構法第13条第1項第1号～第6号，第10号及び同条第3項）
○船舶の共有建造
（機構法第13条第1項第7号，第8号及び第10号）
○持続的な地域公共交通ネットワークの再構築を図る事業へ

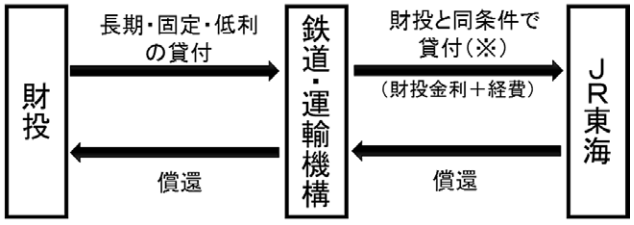
の出資等（機構法第13条第1項第9号及び第10号）
○鉄道施設整備を行う鉄道事業者等に対する補助金等の交付（機構法第13条第2項）
○旧国鉄職員の年金の給付に要する費用等の支払等（債務等処理法第13条第1項及び第2項）

すなわち，機構は，財投機関であるものの，整備新幹線など，自ら鉄道施設の建設を行い，施設の貸付けを行う他，鉄道事業者が行う鉄道施設の整備に係る補助金等の交付は行ってきているが，鉄道事業者への資金の貸付けは，一部例外として定められているもの[注2)]を除き行うことができないこととされていた．

そのため，機構法の改正を行うことにより，機構の業務に，当分の間，中央新幹線の速やかな建設を図るため，中央新幹線に係る建設主体に対し，建設に要する費用に充てる資金の一部を貸し付ける業務を追加することとした（図―2，3）．

(4) 法案審議について

この内容を盛り込んだ，「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法の一部を改正する法律案」については，平成28年9月26日に閣議決定され，10月26日に衆議院国土交通委員会にて審議，11月10日には参議院の審議が行われた．審議に際しては，両院それぞれ，委員による質疑の他，参考人[注3)]（有識者）に対する質疑が行われた．結果，両院とも賛成多数で可決され，11月11日に成立，11月18日に公布・施行された．



■図―2　財投を活用した計画前倒しのイメージ

(5) 貸付の実施について

JR東海への貸付については，平成28年度と平成29年度に行うこととしている．貸付額は，平成28年度補正予算及び平成29年度当初予算において，それぞれ1．5兆円ずつ，計3兆円である．そのうち，平成28年度分については，鉄道・運輸機構からJR東海に対し，平成28年11月29日，平成29年1月16日，平成29年3月10日に，それぞれ5千億円の貸付が行われた（平成29年3月現在）．なお，貸付期間はいずれも40年以内，うち据置は30年以内である．

5――おわりに

リニア中央新幹線の全線開業が最大8年間前倒しされることは，地域経済はもちろんのこと，日本経済全体にも大きな効果をもたらすことが期待される．このような観点から，今回の機構法改正は，我々日本国民にとって，非常に大きな意義を有するものと考える．

今回の機構法改正は，関係者各位の多大なご尽力によって実現したものである．皆様に敬意を表するとともに，心より感謝申し上げる．

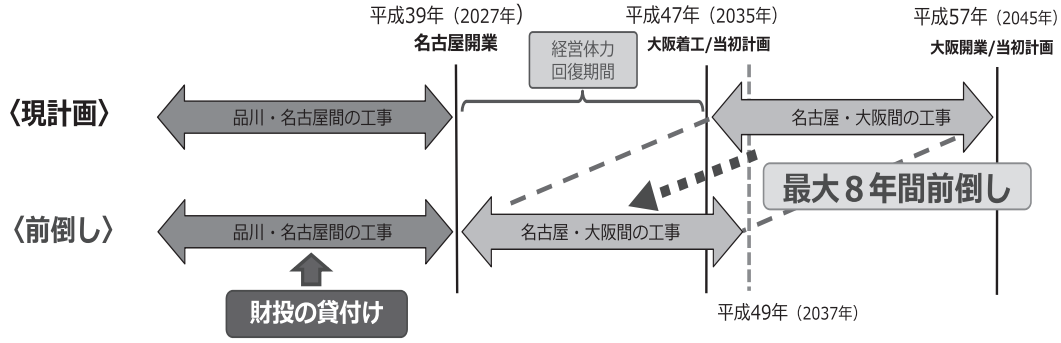
（注：本稿の内容は，筆者の個人的見解を示すものである．）

注

注1) 独立行政法人通則法第二十七条において，各独立行政法人の業務の範囲は個別法で定める，と規定されており，機構法に定められている業務以外の業務を行うことはできない．

注2) 当分の間，都市鉄道に係る鉄道施設の建設等を行う東京地下鉄株式会社に対し，資金の貸付けを行う業務が定められている．（機構法附則第十一条第一項第四号）

注3) 衆・国土交通委員会（28.10.26）
森地　茂　政策研究大学院大学政策研究センター所長
中川　大　京都大学大学院工学研究科教授交通政策研究ユニット長
竹内健蔵　東京女子大学現代教養学部国際社会学科経済学専攻教授
橋山禮治郎　アラバマ大学名誉教授
参・国土交通委員会（28.11.10）
杉山武彦　一橋大学名誉教授
正司健一　神戸大学大学院経営学研究科教授
川村晃生　慶應義塾大学名誉教授



■図―3　財投の融資スキーム