

都市鉄道の整備手法の活用促進方策についての研究

平成24年3月21日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師——横田 茂 運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

2. コメンテーター——岩倉成志 芝浦工業大学工学部土木工学科教授

3. 司会——杉山武彦 運輸政策研究機構運輸政策研究所長

■ 講演の概要

1——本研究の背景と目的

近年、都市鉄道ネットワークは、ほぼ概成したと言われる状況になったが、一方で、都市鉄道の政策課題として、これまでの「量的整備(輸送力増強)」に加え、「質的整備(利便性向上)」の重要性も指摘されるようになり、また、再開発等による都市構造の変化によって生じる新たな問題も発生している。

本研究では、現在の都市鉄道が抱える主な政策課題を整理したうえで、その解決に向けて、都市鉄道整備の補助制度のうち都市鉄道等利便増進法に着目し、その活用促進方策についての検討ならびに提言を行う。

2——都市鉄道等利便増進法の適用事業

「都市鉄道利便増進事業」は、「速達性向上事業」と「駅施設利用円滑化事業」の2つからなり、大都市圏の旅客鉄道を対象としている。

「速達性向上事業」の適用事業として「相鉄・JR直通線」と「相鉄・東急直通線」がある。前者の整備区間は相鉄本線西谷駅～JR東海道貨物線横浜羽沢駅付近の約2.7km、事業費は約683億円で、2015年3月の完成を目指している。整備主体は(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構(以下「鉄道・運輸機構」という)、営業主体は相模鉄道(株)である。後者の整備区間はJR東海道貨物線横浜羽沢駅付近～東急東横線・目黒線日吉駅の約10.0km、事業費は約1,957億円で、2019年3月の完成を目指している。整備主体は鉄道・運輸機構、営業主体は相模鉄道(株)ならびに東京急行電鉄(株)である¹⁾。

「駅施設利用円滑化事業」の適用事業として「阪神三宮駅改良事業」がある。これは阪神電鉄本線三宮駅において、駅東改札口の新設、ホーム拡幅、駅構内の配線変更、バリアフリー化等を駅周辺の都市整備事業との整合を取りつつ実施し、駅施設の利用円滑化と交通結節機

能の高度化を図るというもので、事業費は約130億円、2013年3月の完成を目指している(整備主体:神戸高速鉄道(株)、営業主体:阪神電気鉄道(株))²⁾。

両事業とも、鉄道の営業主体と施設の整備主体を分けた上で、整備主体が国や地方自治体からそれぞれ事業費の1/3ずつの補助金を受け取り、残りの1/3を自らが借入金で賄い、鉄道施設を整備する。そして、営業主体は、整備した鉄道施設を整備主体から借り受け、整備主体に施設使用料を支払い、列車を運行する。整備主体は営業主体からの施設使用料によって借入金を償還する事業スキームとなっている。

営業主体に発生する受益相当額を施設使用料として設定するという、いわゆる「受益活用型上下分離方式」を都市鉄道の整備ではじめて導入した画期的な制度である。受益相当額とは、「整備が行われたと仮定した場合(withケース)」と「整備が行われなかったと仮定した場合(withoutケース)」の各ケースにおける需要予測を行い、既存路線も含めた「整備による収入変化」と「整備による経費変化」を算定し、前者から後者を差し引いた金額とする。

3——制度の活用促進に向けた課題

2章の適用事業の関係者へのヒアリング調査を行い、得られた意見を踏まえ、制度の活用促進に向けた課題を表1の通りに整理した。

「1. 制度の使いやすさを向上する」に



講師:横田 茂



コメンテーター:岩倉成志

■表—1 制度の活用促進に向けた課題

分類		課題
1. 制度の使いやすさを向上する	①制度全般の視点	借入金の償還期間の延長 公的主体の範囲の拡大
	②地方自治体の視点	補助金負担の軽減
	③整備主体の視点	将来的な大規模改修工事費の確保
	④営業主体の視点	参画意欲を高める施設使用料の設定
2. 制度を発展的に活用する		補助事業の適用範囲の拡大
		都市側事業者などからの受益者負担の活用
		PFI制度の活用

における「①制度全般の視点」からの課題としては、「借入金の償還期間の延長」と「公的主体の範囲の拡大」が挙げられる。前者については、現行の適用事業においては、整備主体の借入金が30年以内で償還されることが事業の成立要件となっている。そのため、この要件を緩和することで受益相当額がより小さい事業でも事業化することが可能になる。後者については、現在、補助金の対象となる公的主体（整備主体）は、鉄道・運輸機構と第三セクターに限られている。交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会（2008年6月19日）において「都市鉄道利便増進事業の積極的な活用が図られるよう、補助対象となる公的主体の範囲の見直し等の要件緩和等が必要である」と提言されており、補助対象となる公的主体の範囲を拡大することで、事業に参画可能な整備主体の選択肢が広がり、その結果、事業化を促進することが期待できる。

「②地方自治体の視点」からの課題としては、「補助金負担の軽減」が挙げられる。現在、地方自治体の補助金は交付税措置の対象となっていない。地方自治体の補助金が交付税措置の対象となれば、地方自治体の実質的な負担を軽減することができる。

「③整備主体の視点」からの課題としては、「将来的な大規模改修工事費の確保」が挙げられる。整備主体は借入金の償還後に利益が生じた場合、翌事業年度に、当該利益の1/3を国に納付することが都市鉄道利便増進事業費補

助交付要綱で規定されている。そのため、整備主体において将来的な大規模改修工事費を内部留保することが難しい場合が考えられる。事業の持続可能性のためには、将来的に必要となる改修資金を内部留保することができるための仕組みが必要である。

「④営業主体の視点」からの課題としては、「参画意欲を高める施設使用料の設定」が挙げられる。2章で述べた通り、施設使用料は受益相当額であるため、施設使用料の計画値が実績値と同じであれば、営業主体としての利益は発生しない。施設使用料の設定において営業主体の参画意欲を高めるための工夫が重要である。

次に、「2. 制度を発展的に活用する」については、「補助事業の適用範囲の拡大」「都市側事業者などからの受益者負担の活用」「PFI制度の活用」などが挙げられる。「補助事業の適用範囲の拡大」については、現在の制度の適用範囲を拡大することで、制度を発展的に活用することが可能であると思われる。「都市側事業者などからの受益者負担の活用」については、整備主体・営業主体以外で、都市側事業者などの事業による受益者から、全体事業費の一部を負担する仕組みがあれば、事業化の促進が期待できる。「PFI制度の活用」については、鉄道整備にあたり、整備主体が直接、整備する現在の手法に加え、PFI制度を活用した手法なども選択肢として加われば、制度を発展的に活用することが可能となる。

4—制度の活用促進に向けた検討と提言

4.1 本研究の対象範囲

表—1の課題の分類のうち、「1. 制度の使いやすさを向上する」を本研究の対象範囲とし、「①制度全般の視点」「②地方自治体の視点」「③整備主体の視点」「④営業主体の視点」の4つの視点から、課題の解決に向けた検討を行った。ここでは誌面の都合上、②③④の視点に絞り、研究内容を紹介する。

4.2 地方自治体の視点：補助金負担の軽減

4.2.1 検討の進め方

都市鉄道利便増進事業の適用事業において、地方自治体による補助金支出にあたっての地方債の発行ならびに交付税措置の取り扱いを整理する。そして、地下高速鉄道整備事業ならびに整備新幹線事業における地方債の発行ならびに交付税措置の事例を調査し、都市鉄道利便増進事業での取り扱いについて検討する。

4.2.2 適用事業における地方債と交付税措置の

取り扱い

2章の適用事業の関係者へのヒアリング調査により、地方債の発行ならびに交付税措置は、図—1の取り扱いとなっていることがわかった。

〈適用事業〉	〈地方債の発行〉	〈交付税措置〉
■相鉄JR直通線事業& 相鉄東急直通線事業 (神奈川県、横浜市)	○ ※充当率90%	×
■阪神三宮駅改良事業 (兵庫県、神戸市)	×	× ※一般財源を充当

■図—1 適用事業での取り扱い

上記の取扱いは、地方財政法第五条第五号ならびに地方財政法施行令第一条の規定が根拠となっている。

これらの根拠により、国が全額出資している鉄道・運輸機構が整備主体となる相鉄JR直通線事業および相鉄東急直通線事業については、地方債の発行が認められているが、神戸市の出資比率40%(事業認可時点)の神戸高速鉄道(株)

が整備主体となる阪神三宮駅改良事業については、地方債の発行は認められていない。一方、交付税措置については、そもそも、都市鉄道利便増進事業における交付税措置の定めがないため、適用事業の全ては交付税措置の対象外となっている。

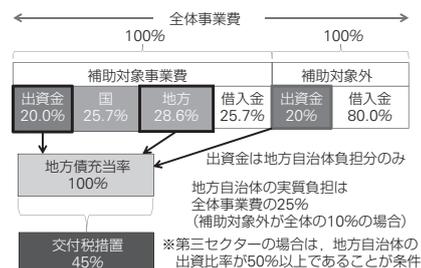
4.2.3 鉄道整備における地方債と交付税措置の事例

地下高速鉄道整備事業ならびに整備新幹線事業について、地方債の発行ならびに交付税措置の取り扱いを整理する。

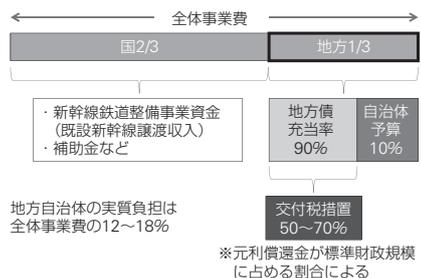
地下高速鉄道整備事業における地方債の発行と交付税の取り扱いについては、図一2の通りとなっている。全体事業費に占める地方自治体の実質負担の割合は25%程度となる。

一方、整備新幹線事業における地方債の発行と交付税の取り扱いについては、図一3の通りとなっている。全体事業費に占める地方自治体の実質負担の割合は12%~18%となる。

以上のように、地方債の発行と地方債に対する交付税措置によって、地下高速鉄道整備事業ならびに整備新幹線事業では、全体事業費に占める地方自治体の実質負担の割合は都市鉄道利便増進



■図一2 地下高速鉄道整備事業での取り扱い



■図一3 整備新幹線事業での取り扱い

事業の値33.3%と比べて低い値となっている。

地下高速鉄道整備事業に対する交付税措置については、今後は経過措置のもと、廃止の方向に進んでいくこととなったが、整備新幹線事業に対する交付税措置は今後も継続されることとなっている。都市鉄道の政策課題を解決する上で、都市鉄道利便増進事業は、今後も重要であると考えられるため、都市鉄道利便増進事業においても地方債の元利償還金に対して一定割合の交付税措置を講ずることで、地方自治体の実質負担を軽減し、事業化を支援していくことが大切であるとする。

4.3 整備主体の視点: 将来的な大規模改修工事費の確保

4.3.1 検討の進め方

整備主体としては、借入金を償還した後、将来的な大規模改修工事が大きな負担となる。

借入金の償還については、当初の事業計画の中で、一定年数以内で施設使用料により償還していくことになるが、一方、将来的な大規模改修工事費の確保については、現在の制度では具体的な取り決めは存在しない。

記述の通り、借入金の償還後に整備主体は利益の1/3を国に返還することが規定されているため、受益相当額の小さい事業など、整備主体において将来的な大規模改修工事費を内部留保することが難しい場合が考えられる。事業の持続可能性のためには、将来的に必要な資金を内部留保することができるための仕組みが必要であると思われる。

そこで、整備主体において将来的な大規模改修工事費を確保するための方法を整理し、検討する。

4.3.2 将来的な大規模改修工事の実施に向けた選択肢

将来的な大規模改修工事の実施に向

けた選択肢としては、「A. 国や地方自治体の補助を受けず、整備主体が自力で大規模改修工事を実施する方法」や「B. 国や地方自治体が大規模改修工事に対し、補助金を投入する方法」などが考えられる。

国や地方自治体の支援を受けず、事業が自立した状態になることを優先するという考え方に立てば、可能な限り、上記の選択肢のうち、Aを前提にすることが望ましいと考える。

Aを前提とした場合、整備主体が将来的な大規模改修工事を内部留保できるための支援策として、「①大規模改修引当金制度などの税制特例を創設する方法」「②現在、規定されている、借入金償還後の利益の納付義務を見直す方法」などが考えられる。ここでは、①の方法について検討する。

4.3.3 大規模改修引当金制度などの税制特例を創設する方法

全国新幹線鉄道整備法(第三章 新幹線鉄道の大規模改修)によって規定されている「新幹線鉄道大規模改修引当金制度」が参考となる。この制度では、同法第15条により新幹線鉄道大規模改修引当金を積み立てることが必要かつ適当であると認める所有営業主体の指定が行われ、第16条により当該所有営業主体が作成した新幹線鉄道大規模改修引当金積立計画が国土交通大臣の承認を受けた後、第17条により新幹線鉄道大規模改修引当金の積立を行っていくこととなる。なお、当該引当金は鉄道事業会計規則により費用計上することとなる。本制度を活用した事例として、JR東海の東海道新幹線での大規模改修引当金がある。

同様の大規模改修引当金制度が都市鉄道利便増進事業における整備主体にも創設されれば、第三セクターは、引当金を活用して将来的な大規模改修工事費を内部留保することができるように

なる。なお、鉄道・運輸機構の場合は法人税等の支払義務がないため、大規模改修引当金制度という税制特例ではなく、国への利益の納付額を確定する際に、将来的な大規模改修工事に必要となる資金の一部を同様の考え方で引当金として費用計上するような方法が考えられる。

4.4 営業主体の視点：参画意欲を高める施設使用料の設定

4.4.1 検討の進め方

施設利用料は受益相当額であるため、施設使用料の計画値が実績値と同じであれば、営業主体としての利益は発生しない。そのため、施設使用料の設定において営業主体の参画意欲を高めるための工夫が必要であると思われる。ここでは、下記の2つの論点を設定し、検討を進めるものとする。

■(論点1)施設使用料の設定と見直し
 ー 施設使用料の設定と見直しに際し、計画値と実績値との差の取り扱いにあたって、営業主体の参画意欲を高めるための工夫は考えられないか

■(論点2)借入金償還後の施設使用料の減額

ー 整備主体の借入金償還後は、施設使用料を減額することは考えられないか(事業により得られる利益の一部を営業主体に配分することは考えられないか)

4.4.2 (論点1)施設使用料の設定と見直し

施設使用料で設定した収入変化ならびに経費変化の計画値と実績値との間に差が生じた場合、計画値の設定によって、営業主体に利益もしくは損失が発生することとなる。このようなことから、営業主体にとって収入変化と経費変化の計画値の設定と、その見直し時期が、非常に重要な意味を持つことになる。換言すれば、施設使用料の設定ならびにその見直し時期が、営業主体の収支に大

きな影響を与えることとなる。

施設使用料の見直し時期のパターンとその事例を表一2に整理した。

短期固定型は、3年～5年程度の一定期間ごとに施設使用料を見直していくというもので、成田高速鉄道アクセス線の事例があり、一方、長期固定型は、長期間、施設使用料の見直しを行わないというもので、整備新幹線の事例がある。

次に、短期固定型ならびに長期固定型の2つのパターンについて、それぞれの特徴を整理する。図一4に短期固定型の特徴を、図一5に長期固定型の特徴を示した。

短期固定型の場合、計画値と実績値の差による利益または損失は、営業主体と整備主体の両方に発生することになる。一方、長期固定型の場合、計画値と実績値の差による利益または損失は全て営業主体が受け取ることとなるため、当初の計画値の設定次第で営業主体は大きな利益や損失が発生することとなる。

以上を踏まえ、短期固定型と長期固定型の特徴を表一3に整理した。

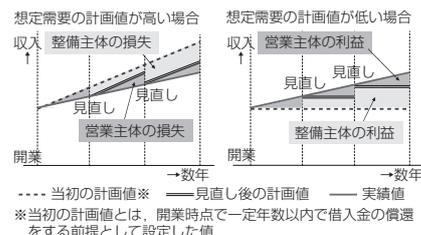
■表一2 受益活用型施設使用料の見直し時期のパターンとその事例

	短期固定型	長期固定型
事例	成田高速鉄道アクセス線	整備新幹線
整備主体	成田高速鉄道アクセス(株)	鉄道・運輸機構
営業主体	京成電鉄(株)	JR各社
施設使用料の見直し	開業後3年間の施設使用料は確定しているが、4年目以降の施設使用料については今後、協議・決定することとなっている※1	「新幹線を整備した場合の30年間の収益(収入-経費)の合計」から「整備しなかった場合の収益の合計」を差し引いた値を30年で割った額とするため、原則として30年間固定※2

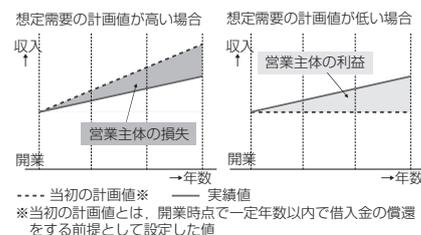
※1 成田高速鉄道アクセス線については開業後3年間以内でも、航空旅客の著しい変動があった場合等、特段の事情が発生したと認められる場合は、申し出により見直すことが可能となっている
 ※2 整備新幹線については、施設使用料決定の際に想定し得なかった経済・社会状況の変化により大幅な受益の変動が生じた場合は協議する

■表一3 短期固定型と長期固定型の特徴(まとめ)

特徴	短期固定型	長期固定型
収支変動による影響	収支変動による影響は営業主体と整備主体がそれぞれ分担する	変動による影響は全て営業主体が受ける ※想定需要の設定次第で営業主体に大きな利益または損失が発生
想定需要の設定	両主体ともに収支変動による影響を受けるため、整備主体と営業主体との間で想定需要について合意に達しやすいものと考えられる	営業主体のみが収支変動による影響を受けるため、営業主体は想定需要を低めに、整備主体は高めに設定する傾向が考えられる



■図一4 短期固定型の特徴



■図一5 長期固定型の特徴

以上の結果から、短期固定型ならびに長期固定型のいずれの場合も、営業主体の参画意欲を高めるためには、計画値の想定需要が過大とならないように(実績値を上回らないように)、適切な想定需要を設定することが極めて重要であると言える。理想的には、計画値が実績値を若干下回るように設定できれば、短期固定型の場合は、施設使用料の見直し時に設定した計画値と実績値の差が、長期固定型の場合は、当初の計画値

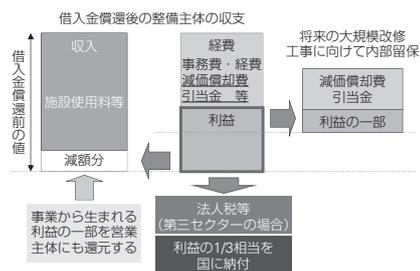
と実績値の差が、営業主体の利益となり、事業への参画意欲を高めることができると思われる。

4.4.3 (論点2)借入金償還後の施設使用料の減額

施設使用料(計画値)と実際の受益相当額(実績値)の差がプラスになる場合は営業主体の利益となるが、マイナスとなる場合は営業主体の損失となる。そのため、短期固定型により、一定期間ごとに施設使用料を見直した場合でも、計画値の設定次第では営業主体に全く利益が発生しないというケースもあり得る。そこで、営業主体の参画意欲を高めるために、事業から利益が生み出される段階、つまり整備主体による借入金の償還後において事業から生み出される利益の一部を営業主体にも還元するという方法が考えられる。

図一6に借入金償還後に事業による利益の配分についての考え方を示した。なお、ここでは事業による利益を整備主体の借入金償還前の収入から経費を差し引いた値としている。

事業の持続可能性を維持するために最も優先すべきだと考えられるのが、事業による利益の一部を、将来の大規模改修工事のために整備主体が内部留保することである。整備主体が内部留保に回す分を確保できるように、法人税等の支払(整備主体が第三セクターの場合)、国への利益の納付、さらには営業主体への還元分のバランスを考えた上で、営業主体への還元分として、施設使用料を減額する方法が考えられる。



■図一6 借入金償還後の事業による利益の配分(施設使用料の減額)

5—おわりに

本研究では、都市鉄道等利便増進法に注目し、「制度の使いやすさを向上する」という観点から、「制度全般の視点」「地方自治体の視点」「整備主体の視点」「営業主体の視点」の4つの視点に分けて、制度の活用促進方策について検討した。同法は、現在、都市鉄道が抱える政策課題の解決に向けて非常に重要な役割を果たすと思われるため、本研究では取り扱わなかった課題をはじめ、様々な視点による検討を行うことで、同法の活用促進を図っていくことが重要であると考えている。

■コメントの概要

幾つかのプロジェクトに携わり、都市鉄道等利便増進法(以下、「利便法」という。)の使い勝手が必ずしも良くないと聞いている。若干印象めいた話になるが、利便法について話をさせて頂く。

1—都市鉄道等利便増進法の位置づけ

まず、整備主体側からみれば、上下分離手法として、償還型として施設使用料で借入金を返還するタイプから、整備新幹線のような公益重視型、つまり受益の分だけ施設使用料で返せばいいタイプがある。この中で、利便法の位置付けは、名前は受益活用型で、公益重視型に近い印象を受けるが、実際は1/3の借入金を30年間で返せるような受益があるプロジェクトに補助する形式となっている。そのため、収支が発散せず、いいプロジェクトであれば、施設使用料を支払っていけばいいタイプとは異なり、少し償還型寄りの印象を受ける。

昔の補助制度は早く手を挙げたものが損をしがちで、計画を動かしにくい面もあったが、講師の発表の通り、収益のいいプロジェクトから悪いプロジェクトも含めて、柔軟に使える制度になれば、利便法自体は、様々なステークホ

ルダーが同じテーブルにつき、まっとうな議論ができるいいスキームで、また、JR等にも補助できるため、非常に理想的な制度であると思う。それをもう少し柔軟に、現在はポイント的なプロジェクトにしか使えないが、それを拡大できないかということで、議論ができればと思う。

2—大きな3つの制約

3つの大きな制約があると感じている。1つ目は「リジッドな黒字転換年」である。鉄道・運輸機構の都市鉄道利便増進事業費補助取扱要領をみると、国が整備に要する費用の1/5、地方自治体も同額とすると、トータルで2/5の補助があった場合に、営業開始後30年以内に累積黒字転換しないと認められる事業に補助すると記載されている。これを裏読みすると、2/5~2/3の補助の中で、30年間で累積黒字転換するプロジェクトにしか対象にできないこととなる。社会で必要なプロジェクトの中で、そのようなプロジェクトがどれだけあるのかが、議論のポイントとなる。そのため、収支が発散しないプロジェクトや、逆に短期間に償還可能なプロジェクトを対象にしにくいという問題がある。

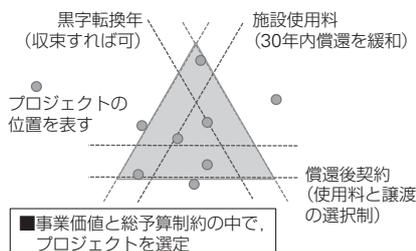
2つ目は、「償還年限と連動する受益の確保」という点も難しいポイントであると思う。30年間で1/3償還可能な受益が確保できるプロジェクトを見つけ、そこに適用する。つまり、制度がプロジェクトを決定してしまう色合いがあると感じている。

3つ目は、鉄道事業者から聞く話だが、「延々と施設使用料を払い続けなくてはいけない」ことである。下を公的主体が作り、上を借りながら走るため、延々に施設使用料を支払い続けるのが本筋であるが、営業主体にとって割が合わないと感じさせてしまい、ポジティブになりにくい原因になっていると感じる。

3—柔軟な制度に改良後、総合的にプロジェクトを評価・選定

18号答申で挙げられた幾つかのプロジェクトの中に「30年間で黒字転換しないといけない」、「30年以内で償還でき、受益が取れるプロジェクトでなければならない」、「償還後永久に施設使用料を支払い続けなければならない」の3つの制約条件を満たすものがなかなか見出せないことが非常に大きな問題だと思う。結果的に、利便法自体がプロジェクトの選定になっている。本来は、幾つかのプロジェクトのうち、事業の価値、評価、国・自治体の予算制約の中で、どのプロジェクトを優先的に計画していくかが計画論の筋であると思う。しかし、条件が厳しくて、プロジェクトを見出せない。

そのため、図-7のように制約条件を緩和することが考えられる。例えば、「収支が収束できるのであればいいのでは」、「30年という厳しい償還条件を変えてはどうか」、「施設使用料を延々と支払い続ける選択肢もある。また、簿価なり、時価、再調達価格なのかという議論はあるが、鉄道施設を営業主体に譲渡できる選択肢も持てるようなやり方もあるのではないか、この辺りを議論していくべきと思う。



■図-7 柔軟な制度に改良後、総合的にプロジェクトを評価・選定

4—その他の課題

その他の課題として、「①適用対象事業の拡大」、「②リスク分担」、「③ステークホルダーの納得感」が挙げられる。

「①適用対象事業の拡大」については、複々線化事業(複線化を含む)、折返施設単独事業(遅延対策、震災復旧用)、

混雑緩和のための車両基地整備のように、収益が増加しにくい公益重視型事業への適用が考えられる。利便法は、既設線を上手くネットワークし、新しい受益を生み出せるプロジェクトを対象としている。その中で、様々なところに活用できるようにになっているが、受益がかなり生み出せるようなものでないと適用できない。その場合、社会的ニーズがあるプロジェクトとマッチングが取れているのかは、議論があるところかと思う。例えば、非常に激しい混雑がみられる路線で、今後も混雑率が減っていく見込みがあまりない路線が東京には存在するが、複々線化事業には使えない。遅延の問題や、東日本大震災の際に鉄道を復旧する時、全線の安全が確認されないと復旧できない。そのようなところに、折返施設を上手く整備すれば、都心に近い一部区間で復旧ができ、後は徒歩やバスで帰って頂くことができる。また、全く受益を生まないが、混雑緩和のための車両増備や車両基地整備について、そのお金をなかなか取得できない。そのような整備にも活用ができないのかについて議論が必要なのではないかと思う。

「②リスク分担」については、リスクをどう配分するかといった難しい話より、鉄道事業者は全く儲からない、また、自分達が頑張っても全部吸い取られるだけなのでは、そのような話には乗りたくないという話も聞こえてくる。利便法を作った人達にとって、そういう話ではないと思われるが、どのような頑張り方をすれば、鉄道事業者にとってどのようなメリットがあるのかについて、十分に伝わっていないことが問題なのではないかと思う。

「③ステークホルダーの納得感」については、利便法が使いにくいと言う本日の話は、鉄道事業者側の視点を中心であるが、様々な条件が緩められることで、鉄道事業者が上手くいく、整備主体が上手くいく、また、国民や利用者にとってメ

リットがある方向に変化できるのかという点が、利便法を改良していく中で、頭に入れて改正を進めていかなければならないと思う。

■質疑応答

Q 海外で資金がなかなか調達できない。日本では活用されないが、PPP制度があるが、その見通しはどうか?

A 横田:日本で鉄道整備にPPP/PFI制度が適用された実績はないが、韓国では、地下鉄9号線の整備にPFI制度を活用した事例がある。これを参考にするのであれば、整備主体である公的主体が、直接、鉄道施設を建設するのではなく、PFI制度を活用し、落札したSPC(特別目的会社)が建設(Build)した後、当該施設を公的主体に所有権移転(Transfer)し、SPCが施設を借りて鉄道の運行(Operation)を行うという方法が考えられる。現行制度上は様々なハードルがあるため、難しい制度設計になると思うが、方向性としては、以上のことが考えられる。

Q 日本ではLRTの推進が遅れているが、LRTの整備にこのような手法は使えるのか?

A 横田:これについても、都市鉄道整備と同様に、今後の検討課題であると考えている。

A 岩倉:鉄道の整備、維持管理、運営のノウハウは非常に高度な技術によってなされているため、SPCを作り、その会社が上手く運営できるのか、技術的なノウハウも含めてどうしていくのがポイントとなる。PPP/PFI制度により、民間の大きな再開発とセットで、駅を上手く合築していくようなプロジェクトにより、地域も良くなり、鉄道整備もコストを削減できるような方法が考えられる。

Q 道路・空港・港湾は、公的主体が公的資金を入れて整備する一方で、鉄道は、従来から鉄道事業者がインフラを整備してきた。都市鉄道等利便増進法では、公的資金を入れる上下分離方式になっている。都市鉄道等利便増進法の適用をできるだけ増やしていきたい意図だと思うが、大きな流れとして、鉄道施設自体にも公的資金を入れるべきなのか、この点について考えを聞かせて頂きたい。

A 横田：鉄道施設の建設に補助金を投入すべきだという立場で研究を進めてきた。その理由は、都市にとって、鉄道も公益的な財産であると言えるからである。一方、営利団体である民鉄に全てを任せると、儲かる事しかないことになる。儲かる事だけをした結果、駅と駅の間に短絡線が足りない、乗継ぎが悪いといった社会的な問題が発生してきた。これまで民鉄の努力によって、世界に類を見ない鉄道ネットワークが構築されてきたが、公益的な観点で、利益がさほど出ない整備に対しても、公益的な財産として、整備が必要な箇所がある。そのような整備事業を促進していくこと、つまり、既存ストックを如何に活用し、都市鉄道を有益な形に改良していくことが、利便法の根本的な思想だと思う。

C 運輸政策研究機構による国費調査委員会で、都市鉄道等利便増進法の制度設計に関する委員会事務局を担当した立場として紹介する。民鉄は、以前は利子補給制度で整備できたが、右肩上がりの時代が終焉してからは手が出せなくなった。当時、公営事業者には高率の補助金が出て整備が進んでいたが、放射状路線などを担う鉄道企業には補助金が出せないため、限界があった。そこで、鉄道整備の社会的ニーズを背景に、官民分担型の上下分離によりインフラに補助金

を入れられるようにした。これにより、貴重な税金を、接続線等どんな路線であっても、運行する事業者の経営形態も問わず、最も大事なところから投入して整備できるようになった。

税金を入れる手続きで特に必要だったのは、受益相当の使用料だった。税金を入れた施設に参入した鉄道事業者が大きな利益を上げると、納税者のお金が、民や株主のお金に転嫁してしまうことになる。そうすると、税金を入れる根拠がなくなってしまう。鉄道事業者は、運行参入に伴う受益相当額の使用料を支払うだけであり、自社資金からの持ち出しがない。他のことも含め、公益性と効率性を両立させるための多くの議論を経て、この法律ができたこと記憶している。

Q 公益重視と言いつつ、30年という採算性の縛りが入っている。コメントータも言われていたが、言っていることとしていることが異なる話になる。その理由は何か？

C 第一に、公益を図るために必要な場合、補助金を受給できる公的セクターによって整備できるようにしたことにある。整備主体における償還年数の縛りについては、財政当局との関係で決まってくるものと理解しており、地下高速鉄道整備事業費補助も、若干年数が異なったかもしれないが、同様の縛りがある。そのため、今後、議論がなされるかもしれないが、都市鉄道等利便増進法に限らず、鉄道の整備制度全てに共通する課題といえる。

Q 利便法は儲からないため、新しいプロジェクトが出てこないと言われていたが、上場企業の場合、リース会計上、オフ・バランスになるのか、ならないのかが見極められないと、プロジェクトに参画できないというのが、経営上、躊躇する要因なのではないか？

C オフ・バランスを前提として、制度設計がなされている。2003年の民鉄協の提言「大都市における鉄道整備の将来像～鉄道と都市の活性化に向けた官民連携のあり方について～」でも、整備リスクが運営リスクに影響を及ぼさない会計上の分離、建設・保有主体と運営主体によるパートナーシップなど、オフ・バランスを提案している。

Q 鉄道事業者の話が中心になっていたが、自治体が整備に積極的な姿勢が見られないため、プロジェクトが進まないという話も聞く。

A 岩倉：事業費の1/3を30年間で返せるぐらいの受益が高いプロジェクトは、大規模改良工事になる。事業費の1/3を地方自治体が負担しなくてはならないが、これを各自治体に分配すると、首都圏の中でも小規模な自治体があり、このような自治体にとって、負担が厳しいと聞いている。

Q 海外の鉄道整備(特にヨーロッパ)では、公的セクターがインフラ費用を負担するのが当然であり、マージナル・コスト・プライシング(社会的な増分費用)が、施設使用料として適切ではないかという議論が行われている。これと比較して、日本の人口増、輸送量が見込めない中で、企業の利益を得るプロジェクトは、極めて少ないのではないか。道路でも社会的な便益を計算しており、この1/3の企業の利益が必要だという根拠は何か？

A 横田：都市鉄道で、国の補助率の最大は1/3であり、これと合わせているのではないかと思う。

C 第三セクターは、鉄道に精通していない実態等々から信用面の不安や使い勝手の悪さが言われ、他方、一般に鉄道のノウハウがない自治体にとって、営業主体である鉄道事業者から

の出資や人的支配関係がある第三セクターに安心して公費を給付できるのかという議論もあった。そのため、都市鉄道等利便増進法の制度設計に関する国費調査委員会において、仮に、第三セクターが整備主体になる場合は、営業主体による出資や、人的派遣等による人的支配関係がなく、上と下は独立していることが条件とされた。その上で公費を給付し、施設使用料などは上下間の協議で決めるという手続きが、検討されたこと記憶している。

C 本研究における論点として以下4点がある。1点目は、鉄道当局は、新線整備する箇所があまりないというスタンスで、概成化したという言葉を使っている。したがって、新線整備以外の改良事業もできるようなスキームが加わり、駅の改良プロジェクトが、様々なところで動きつつある。そのような意味では、昔のように新線を次々に整備する時とは状況が異なる。

2点目は、そうは言いながら、公共交通を改善しなくては行けないが、儲かるプロジェクトではなくなり、人口も減少し、経済状況も悪い。日本は、欧米と異なり、少ないお金で、一所懸命にした結果、効率性が良く、サービスが非常にいいものを整備してきた。今日では、税金を入れない限り上手いかないう段階となっており、税金の入れ方をどのようにすればいいのか、我々に課された課題であると思う。

3点目は、なぜ、海外は補助金入札制で、日本はこのような整備手法にしたのか、インフラに携わるものとして差を感じる。海外では、費用対効果をみて、いいプロジェクトならば整備したほ

うがいい。整備したほうがいいのであれば、それを前提に、何%税金を出したら、民間は整備するのかとし、それで整備させる。海外のPFI事業は、利率15%と我々では信じ難いお金が民間に流れているものばかりだが、それだけお金をかけても社会的にやる価値があると認定すれば、整備することとし、後は優先順位と財務制約の中でやっていく。逆に、日本は、うっかり行くと、事業費が膨らんでしまう危険性があるため、ルールから先にやりましょうとなる。ここが大きく異なる。したがって、本当に必要なプロジェクトはどれなのかを見定め、それに対して、どのようにやっていくのかについて、具体的な議論を行わないと、財政当局と議論ができないのではないと思う。

最後に、都市整備は、ステークホルダーが多く、まとめるのが大変で、なかなかまとまらない。そのため、都市局のかたが苦勞して、様々な制度を少しずつ変えてきた。このプロジェクトをやるためには、必要だという努力を行った結果、様々なプロジェクトが動いてきたのだと思う。我々が、鉄道、特に駅の話をする時、かつての一律のルールで行うのではなく、都市の専門家が行ってきたような苦勞をする必要があるのではないか。

C 国費調査委員会では、リスク分担について、整備リスクと運営リスクに分けて検討が行なわれた。整備リスクは主に2つ、建設費高騰リスクと長期需要リスクとされた。長期需要リスクとは予測モデルの問題ではなく、社会経済情勢などの外成的要素の問題である。つまり、今後の鉄道整備は、社会

を良くするために行うので、社会が責任を持つ。整備リスクは公的主体が負うという整理がなされた。

また、今日のプレゼンテーションでは、30年間などの長期間の施設使用料契約だと、営業主体にとってリスクがあるとされたが、国費調査委員会では逆の議論があった。つまり、プレーヤーとしての運営主体と整備主体がいて物事が進む制度にあって、株式会社である運行主体は、30年間程度の長期で施設使用料契約を結ぶ場合、例えば長期的に見て大きな外成的なリスクが発生しても損失を受けない使用料でないかと株主に説明できない。そのため、長期間の施設使用料契約を結ぶときは、合意できる金額は低くならざるをえない。その結果、大きなリスクが発生しなければ、運行主体が多くの利益を得ることになるため、むしろ納税者の観点からの課題が考えられるとされた。逆に、毎年精算の短期契約とすると、運行主体に参入インセンティブがなくなってしまうことも議論された。そこで、報告書では5年間程度など、需要予測モデルに入力する社会経済的な外成変数が予測できる期間で施設使用料を見直すのが合理的であるとされた。

参考文献

- 1) “都市鉄道利便増進事業 相鉄・JR直通線、相鉄・東急直通線”, (オンライン), <http://www.chokutsusen.jp/index.html>, 2011/9/1.
- 2) 井上健二[2008], “都市鉄道等利便増進法の制定の背景とその概要”, 「運輸と経済」, 第68巻 第10号, pp. 26-33.
- 3) 蓼沼慶正・森田泰智・堀川淳[2011], “整備新幹線の財源について”, 「鉄道ピクトリアル」, 第850号, pp. 64-65.

(とりまとめ：横田 茂、森田泰智)