

# 整備新幹線財源の持続可能性に関する法制的問題点の検討

整備新幹線建設の財源は、国費、地方費及び鉄道運輸機構財源であるが、法改正による措置を踏まえて、新規区間の着工方針の決定に際し、機構財源が既設新幹線売却収入からJRへの貸付料に切り替わる。しかし、約3兆円の建設費を賄うため、財源を細く長く使うので、建設期間が長期化し、批判が出ている。また、貸付料から拠出する貨物調整金に肥大化の恐れもある。そこで、並行在来線対策として貨物調整金が生まれた経緯を分析し、貸付料を減少させない方策を提案する。また、新しい建設財源を求める動きにも備えるため、貸付料の期間の延長、機構の財政的余裕の活用、貸付期間終了後の新幹線施設の売却など新しい財源対策を提案する。

キーワード | 整備新幹線新規区間着工, JRへの貸付料, 並行在来線, 貨物調整金

楠木行雄  
KUSUKI, Yukio

運輸法制研究家

## 1—序論

整備新幹線の新規区間の着工は、2009年の政権交代で停滞していたが、2011年末に大きく進展した。

政府・与党が、新しい方針に基づく安定的な財源を確認し、新たに、北海道新幹線(新函館—札幌)、北陸新幹線(金沢—敦賀)及び九州新幹線(諫早—長崎)(以下「新規3区間」)の建設を決定したのである。(投資効果と採算性は、2012年4月3日に国土交通省交通政策審議会の整備新幹線小委員会が確認した。また、同年6月29日に、国土交通大臣が新規3区間の工事実施計画を認可した。)

国土交通省が公表した新方針(以下「新方針」)によれば、新規3区間の約3兆円の建設費については、JR(北海道旅客鉄道株式会社(以下「JR北海道」)、東日本旅客鉄道株式会社(以下「JR東日本」)、西日本旅客鉄道株式会社(以下「JR西日本」)、九州旅客鉄道株式会社(以下「JR九州」))の各社をいう。東海旅客鉄道株式会社(以下「JR東海」)、四国旅客鉄道株式会社(以下「JR四国」)も加える場合は、「旅客会社」から独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構(以下「機構」)に支払われる貸付料(以下「貸付料」)を新たに財源とし、国費(公共事業関係費)、地方負担を加えて、従来よりも建設期間を長くして、建設が可能となった<sup>1)</sup>。

この貸付料は、2011年に成立した「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」(以下「今回法」)により、建設財源として復活したものである。なお、従来主要財源であった既設新幹線売却収入は、2013年度以降の資金が前倒しで活用されている。

新方針は、マスコミからの批判が多いが、そのなかで傾聴すべきなのは、建設期間が長期化することの問題点で

ある。

特に、新方針の参考資料(以下「新方針資料」)をみると、並行在来線問題に関係して、日本貨物鉄道株式会社(以下「JR貨物」)に交付する貨物調整金が急激に膨張する見込である。貸付料が貨物調整金に優先的に充てられたら、ただでさえ長期化する建設期間はどのようなのだろうか。

そこで、整備新幹線の財源に関して、整備新幹線と並行在来線との関係を貨物調整金の経緯から振り返ってとりまとめ、今後の政策についての課題を述べ、貸付料の全額を新幹線建設資金に回せるように、制度改正を含め検討し、助成制度の視点を変える発想として、国の一般財源による貨物調整金の負担の可能性について、考えられる政策を提言することとする。

また、今回の新方針で、整備5線の全区間が建設されるわけではなく、北陸新幹線の敦賀以西は残っている。

過去の経緯からみても、開業時期の繰り上げのための工期短縮や着工区間の追加など、追加財源を要することが多い。

こうしたニーズに備えて、貸付料算定期間の延長など、財源追加のあらゆる可能性を研究し、研究課題を示し、政策を提言する。

新方針では、当面はともかく、整備新幹線建設のための財源が不十分となる可能性が高いと考えられるので、その対策として、①現行制度の延長的発想として、貸付料算定期間の延長、②今回法の対策を再現する発想として、機構の財政的余裕の活用の可能性、③抜本的な発想として、将来の整備新幹線売却収入を充てる可能性について、問題提起し、新たな財源調達手段を探ることとする。

以上をまとめて、整備新幹線財源の持続可能性を研究

する。

本稿は、公表された数値等と筆者の経験(整備新幹線基本スキーム制定、鉄道整備基金設立などに関与)から、主として法制的に分析して記述したものであり、関係官庁、地域、機構などの実務関係者が情報をさらに公開して、これらの課題について解説していただくことを望むものである<sup>注1)</sup>。

## 2——機構2勘定の構造変化による並行在来線対策と整備新幹線財源の強化

今回法は、表—1にみるように4つの内容があり、このうち2つ(件名のAとB)が整備新幹線に直接関係する。

その内容は、国会における国土交通大臣の提案理由説明で関係の部分を見ると、

「①機構は、整備新幹線の着実な整備を進めるため、北陸新幹線(高崎—長野)(以下「第1区間」)の建設のための過去の借り入れに係る債務の償還、利子の支払いに必要な金額を、機構の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

②機構は、並行在来線を支援するため、いわゆる貨物調整金の交付に必要な金額を、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」である。

改正後の機構法によると、表—1のAとBの拠出条件が相違している。

Aは機構全体の利益剰余金があり、かつ、特例業務勘定の業務運営に支障のないとき(機構法附則6条1項)であるが、Bは、単に、特例業務勘定の業務運営に支障のないとき(機構法附則6条3項)である。

機構全体の利益剰余金は、独立行政法人通則法及び機構法により、国庫納付規定があるので、国費同様の性質をもつ。

ただし、特定業務勘定は例外である。特別に立法しな

■表—1 清算事業団債務処理法の一部改正(今回法、2011年度)の内容

件名(業務の主体)	内容(2011年度)	内訳、期間等
A 整備新幹線建設区間拡大(建設勘定)	特例業務勘定から資金を借入金の返済財源として建設勘定に繰り入れ	1,500億円
B JR貨物の並行在来線対策(建設勘定)	特例業務勘定から資金を貨物調整金財源として建設勘定に繰り入れ	10年間分 1,000億円
C 三島の2社の経営対策(特例業務勘定)	JR北海道とJR四国に特別債券を引き受けさせ、その財源を無利子貸付	20年間 経営安定基金に3,600億円を積み増し
D 三島・JR貨物の経営対策(特例業務勘定)	三島・JR貨物の施設整備を無利子貸付や助成金で支援	10年間 三島計1,500億円、JR貨物890億円

注:「三島」とはJR北海道、JR四国及びJR九州をいう。Dのうち、無利子貸付は1,795億円、助成金は595億円である。国土交通省ホームページの国会提出法案の今回法概要による。

ければ、国庫納付はさせられない。1.45兆円の機構の利益剰余金は、事業仕分けから始まり、会計検査院(以下「検査院」)の特別検査を経て、関係省庁の合意が形成され、1.2兆円が別の国策のため、特別立法で召し上げられた。(当初は、年金財源にという予定であったが、その後、東日本大震災復興のための補正予算財源に充当先が変更された。)<sup>2)</sup>

しかし、合意形成の過程で、鉄道関係施策も立案され、今回法の制定となった。

これらのことから、整備新幹線の建設費に直接関係する経費(1,500億円)は、財政難の国において他の経費と並んで行き先を調整された結果、機構での使用が許されたことになる。

また、貨物調整金(1,000億円)は、もともと並行在来線対策として整備新幹線の建設業務と密接であったが、これに加えて、特例業務勘定という国鉄改革の趣旨を実現する任務をもった清算業務主体からみてJR貨物の鉄道輸送の維持のため必要なことから、使用が許されたこととなる。

貨物調整金がこのような性格付けになり、政策上の重要性を増したことは、機構法上の業務として、従来は、建設勘定の新幹線建設及び貸付業務の附帯業務であり、法令上明記されていなかったものが、今回法による改正で独立した業務として明記され、位置づけが強化された(附則11条)ことにも表れている。

なお、機構は、複数の勘定をもち、区分経理しているので、今後の理解のため、整備新幹線に関する建設主体(建設勘定)、助成主体(助成勘定)、旧国鉄の清算業務主体(特例業務勘定)の相互の関係を表—2に示す。

■表—2 整備新幹線の関連主体相互の関係と役割

	B「助成主体」	C「旧国鉄清算業務主体」
A「建設主体」	既設新幹線譲渡収入(特定財源)および国の受け入れ、その他から補助された公共事業関係費を建設主体に交付	借入金の返済財源として1,500億円、貨物調整金として1,000億円を建設主体に交付

注: A, B, C各主体の前身は全て特殊法人であり、2003年に次のように機構に集約された。

A: 日本鉄道建設公団→建設勘定, B: 新幹線鉄道保有機構→1991年鉄道整備基金→1997年運輸施設整備事業団→助成勘定, C: 国鉄清算事業団→1998年日本鉄道建設公団→特例業務勘定

## 3——貸付料を活用する2011年末決定と建設期間長期化

整備新幹線は、表—3にみられるように、2011年3月までに、E, A, I, B, Jの順に5区間が開業し、貸付料(開業から30年間。2012年度は、合計約426億円。なお、法令上は、貸付料には、租税や機構管理費が含まれているが、特に断らない限り、これらを除き、建設費に回されるもの

■表—3 整備新幹線の概要

路線(区間)	延長キロ、開業(括弧は予定)	現況等
A 東北(盛岡—八戸)	97km, 2002年12月	貸付料79.3億円
B 東北(八戸—新青森)	82km, 2010年12月	貸付料70億円
C 北海道(新青森—新函館)	149km, (2015年度末)	工事中
D 北海道(新函館—札幌)	211km	2035年度ごろ完成目途
E 北陸(高崎—長野)	117km, 1997年10月	貸付料175億円
F 北陸(長野—金沢)	228km, (2014年度末)	工事中
G 北陸(金沢—敦賀)	113km	2025年度ごろ完成目途
H 北陸(敦賀—大阪)	約140km	ルート未決定
I 九州(新八代—鹿児島)	127km, 2004年3月	貸付料20.4億円
J 九州(博多—新八代)	130km, 2011年3月	貸付料81.6億円
K 九州(武雄温泉—諫早)	45km, (注)	工事中
L 九州(新鳥栖—武雄温泉)	約51km	在来線を活用する予定
M 九州(諫早—長崎)	21km	(注)
合計 5線13区間	約1,511km	

注：九州新幹線の長崎ルート(西九州ルート)は、武雄温泉—諫早が2007年度末から概ね10年程度で完成予定であり、これを受けて、武雄温泉—長崎(KとM)が2012年度着工の場合、2022年度初めに完成する予定である。(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構 [2011]<sup>20</sup>, p.61と国土交通省ホームページなどから筆者が作成。

をいう。)を支払う状況になっている。

そして、2011年3月に全面開業した九州新幹線鹿児島ルートでは、対前年で乗客が急増し、JR九州の収支は大きく改善している。(ただし、在来線の減少傾向は変わっていない。)

また、2010年12月に開業した東北新幹線(八戸—新青森)では、東日本大震災のため需要が落ち込んだが、2011年秋から回復し、対前年で大幅な増加となっている。

このように、整備新幹線は、わが国各地の経済社会に極めて有用なものとなってきている<sup>3)</sup>。

新規3区間が開業すると、整備新幹線全体(約1,511km)の約87%が新幹線の規格で開業し、既設4新幹線(1,836km)と合わせて3,000kmを越えることとなる。

さて、新方針では、次の(ア)(イ)により、新規3区間の建設を行うこととした。

(ア)財政規律に配慮して公共事業関係費やそれに伴う地方負担に過度に依存せず、整備新幹線の貸付料収入を、必要に応じた前倒しも含めて建設財源に活用する。

(イ)財源を有効活用する観点から新たな区間の事業ペースを調整し、多重的な輸送体系の確保等を考慮しつつ、各線区の適切な事業期間や開業時期を設定する。

そして、新方針の定めた概略の開業目標を受けて、新方針資料では、2012年度から着工した場合、概ね、表—3のDは24年後、Gは14年後、Mは10年後に完成するとし、その財源として、2015年度から2040年度までの公共事業関係費、それに伴う地方負担、並びに貸付料を念頭に、2015—2035年度まで財源として使用することとした。

新方針資料では、上記(ア)を受けて、公共事業関係費

と地方負担は、横ばいとなっている<sup>4)</sup>。

しかし、この年末決定には、マスコミから批判がある。①北海道新幹線の開業時期が4半世紀も先で、その頃の交通をめぐる状況を予測するのは難しく、採算がとれる事業になるかも不透明だ、②行政改革に逆行する事例であり、貸付料を新規3区間の建設費に回すと、党と国土交通省が一体となって決めたが、特定財源を復活させるような発想であるなど多くの論点が挙げられている<sup>注2)</sup>。

ところが、これらの批判は、問題が多い。

まず、行政改革に逆行するとの指摘であるが、機構は、前述したように、利益剰余金のうち1.2兆円を抛出し、別の国策の財源に使用された。今回法の様々な措置はその調整過程で生まれたものであり、機構もいろいろ工夫をしながら行財政改革に協力したのである<sup>注3)</sup>。

次に、貸付料が特定財源のようだと指摘は、法的前提が理解されていない。全国新幹線鉄道整備法(以下「全幹法」)は、建設費から貸付料を除外したうえで、国と都道府県が負担することとしており(13条)、貸付料が第1番目に建設費に充当する性質のものと解釈される。

ただ、建設期間が長期に及ぶと問題があるとの指摘は、一考に値する。現時点では財源が足りないのでやむを得ない。これを待望する地域社会はもちろん、JRにとっても、一定のメリットがあるので、長期化もやむなしとされているが、今後の情勢をみながら、建設期間短縮に向けての財源開拓の研究が必要と考えられる。

なぜなら、国費等の推移や貸付料の実態をみると、地域社会の強い支持やJRの関心の強さが如実に表れているからである。

整備新幹線建設の国費(公共事業関係費)は、当初予算ベースで2005年度以来一定(706億円)である。

この間、公共事業関係費総額は、ほぼ一貫して低下しつづけ、2005年度の7兆5,310億円から2012年度の4兆5,734億円まで約39%低下した。しかし、新幹線については、新方針資料の試算は706億円が継続するという前提である。(ただし、脚注で、減少の可能性も触れている。)

地方負担は、整備新幹線財源の現行のスキーム(新スキーム)では、国費の1/2である。90%の起債(地方債)が認められ、地方交付税で最大70%が裏打ちされる<sup>注4)</sup>。

地方交付税は、新方針資料でも、国費に連動して支出される仕組みを前提としている。新幹線が3,000kmに及べば、地方交付税の地方公共団体に平等な責務遂行を求める本質(地方交付税法2条1号)からみても妥当な前提である。

また、地方債の償還の裏打ちは長期にわたる。国庫補助金のような直接交付ではないが、いまでも1989年度分の一部が裏打ち計算の積算にある(普通交付税に関する



省令12条6項算式XI)ことからみても、連綿と続く事態を簡単に変えにくい存在になっていることは確かである<sup>注5)</sup>。

さらに、整備新幹線は、JR九州の事例を考えると、赤字体質が続くJR在来線を合理化し、他の交通機関に対して競争力のある新幹線中心の鉄道網に切りかえていく有意義な手段である。現実の貸付料は表—4にみるように、鉄道輸送基盤の弱い地域ほど安く経営上有利だからである。

以上のように、公共事業関係費や地方負担は、いま以上にはあてにできない。新方針にあるように、貸付料が頼りとなる。問題は、財源としての貸付料に今後どのような増減要素があるかである。

■表—4 貸付料水準の意義

区間 (営業主体)	延長キロ 建設費 貸付料	建設費/km 建設費/貸付料 貸付料/km
高崎—長野 (JR東日本)	117km 8,282億円 175億円	70.8 (100) 47.3 (100) 1.496 (100)
盛岡—八戸 (JR東日本)	97km 4,565億円 79.3億円	47.1 (66.5) 57.6 (121.8) 0.818 (54.7)
新八代—鹿兒島 (JR九州)	127km 6,292億円 20.4億円	49.5 (69.9) 308.4 (652.0) 0.161 (10.8)
八戸—新青森 (JR東日本)	82km 4,590億円 70億円	55.8 (78.8) 65.6 (138.7) 0.854 (57.1)
新八代—博多 (JR九州)	130km 8,130億円 81.6億円	62.5 (88.3) 99.6 (210.6) 0.628 (42.0)

注：建設費は、小里貞利 [2007]<sup>6)</sup>、p. 58。右列の各行括弧内の数値は第1区間を100とした場合の各区間の指数である。

## 4——並行在来線対策としての貨物調整金の肥大化の経緯と対策

### 4.1 整備新幹線貸付料の性質

整備新幹線は、機構が建設し、JRはこれを借りて営業主体として運営する。これは、鉄道事業法では、第3種鉄道事業者と第2種鉄道事業者の関係であり、通常なら、賃借料は、第3種鉄道事業者が国土交通大臣の認可(15条)を得なければならない。しかし、機構法や全幹法があり、詳しく規定しているので、機構は第3種鉄道事業者にはならない。(この場合、鉄道事業法59条により、JRは第1種鉄道事業者となる。)<sup>5)</sup>

機構法施行令で貸付料がJRの受益の範囲内で新幹線を作った場合と作らなかった場合との比較から計算されることが規定され、これを受けた国土交通大臣の定めにより、30年間の算定期間で貸し付けられる。

前述したように、貸付料は、第1番目に建設費に充当すべきものであり、これまでもそうしてきた。ただ、建設中に

貸付料は入らないので、種々の工夫がされた。

まず、1989年度に第1区間に着工したときは、まだ新幹線鉄道保有機構が存在し、低金利下での貸付料(リース料)の余剰がJR負担として計算された<sup>6)</sup>。

次に、1991年度に既設新幹線が売却され、その売却収入により鉄道整備基金が設立されるとリース料はなくなったが、1993年度から、やがて開業する整備新幹線の貸付料を返済財源とする借入金を導入された。この借入金の返済が開始された2003年度からは、貸付料は直接的には一切建設費に充当されなくなった。そして、今回法の措置により、別の勘定から1,500億円が建設勘定に繰り入れ可能となり、ようやく本来の姿に戻り、直接建設財源として使用可能となったのである。

### 4.2 貸付料の建設費充当額を大きく減らす貨物調整金の経緯

しかし、この貸付料の全額は建設費に回せない。新方針資料の貸付料の金額(9,900億円。2017—2040年度)は、貨物調整金(2,500億円。2021—2040年度)を控除した貸付料の金額である。

従って、貨物調整金は、本来の貸付料収入の約1/5に当たる大きさと予測していることになる。

2009年度に開業済みの3線の貸付料が合計約275億円で、貨物調整金が約17億円と約6%であるので、将来これが3倍以上にまで膨張することになる<sup>注6)</sup>。

この原因を過去の経緯から追ってみよう。

整備新幹線の並行在来線の経営分離は、JRの同意のための絶対的な条件となっている。

第1区間の開業のときは、旅客会社とJR貨物が協定している、アボイダブル・コスト・ルール(回避可能費用、すなわち貨物列車の走行がなければ必要とならないコストをJR貨物が支払う。以下「アボルール」とほぼ同じ条件となったが、2番手で変化が起こった。

2002年の東北新幹線八戸開業にあたり、IGRいわて銀河鉄道(以下「IGR」)と青森県が並行在来線経営者へのアボルール適用の不合理性を訴えたため、国会でも問題となり、政府与党申し合わせにより、調整措置が行われることが決定した。

法令では、全幹法の政令が改正され、附則2項において、当分の間、貸付料から調整措置を控除することが許され、建設主体からJR貨物に対して、並行在来線の両者にアボルールより増額した分を支払うための資金が交付されたのである。

### 4.3 貨物調整金の拡大の可能性と対応策の必要性

その後も、貨物調整金の拡大要望は続き、路線全体の指令室の新設などの新規投資の分担、並行在来線の短

編成車両と貨物の長大編成車両との経費の相違などから、JR貨物の負担を従来よりもさらに重くせざるを得なくなった。

2010年度は21億円であるが、今回法では、今後拡充することとし、2011年度からは、10年間分1,000億円を別途財源手当てをした。この10年間の中間時点付近で工事中の2線(北陸新幹線(長野—金沢)と北海道新幹線(新青森—新函館))が開業して、対策の必要な並行在来線の営業キロが大きく増加するため、平均100億円になると考えられる<sup>7)</sup>。

これにより、JR貨物に貨物調整金を交付する業務は、附帯業務ではなく、機構の独立した業務として、機構法で位置づけられることとなった。

前述した全幹法施行令附則2項も改正され、「当分の間」の文言がなくなった。このため、これまではJR貨物の完全民営化までと容易に解釈出来たのに対して、今後は、特例業務勘定と同様に、相当長い間、貨物調整金の交付業務が続く印象を与えている。

2011年末に公表された新方針資料は、ここまでの情報により作成されたと考えられる。2021年度以降の年間平均所要額が125億円と増加しているのは、対策の対象区間がさらに増加するためである。

ところが、2012年2月17日の国土交通大臣と新潟県知事の会談の結果公表された資料によれば、両者は、合意により、30年間の新潟県内並行在来線対策として780億円を貨物調整金において手当てすることとなった。年間26億円の増加要素である<sup>8)</sup>。

この問題は、今回法が全国の貨物調整金を年間平均100億円とみている期間内に発生する。100億円は、概略と考えられる数値であり、ある程度の増加要素を想定してこのなかに見込んでいたとしても、相当な増加圧力になると考えられる。

しかも、平常は貨物の輸送はなく、路線の許可があるため通行の可能性がある区間に拠出する先例となる。豪雪地帯という理由付けだが、他の区間への影響も懸念される。同新幹線の長野県内区間の並行在来線の同様の動きも報道されている。

#### 4.4 貨物調整金の新財源手当ての提案

そこで、先述した論点を検討したい。貨物調整金は、貸付料から第1番目に拠出すべきものであろうか。

機構の建設勘定における業務として、法令で位置づけられているため、国鉄改革とは別の、国鉄改革後に生じた整備新幹線建設問題の一環とされる。

しかし、今後10年間は、その原資は、特例業務勘定の拠出金であり、国鉄改革の関連である。さらに、鉄道貨物輸送は、地球環境の維持のために、モーダルシフトをさせる強力な手段である。また、今回法で独立業務と明記され政策としての重要度を増したことは、国策上地位が向上したことになる。

加えて、有識者は、貨物鉄道と線路使用料との関係について、従来のアボルールが並行在来線の新しい運営主体との間でそのまま通用するわけではないので、貨物調整金のようなJR会社間の収入再配分、あるいは国の政策との兼ね合いに基づく一般財源からの補助金制度の導入等についても検討すべきと提言している<sup>9)</sup>。

そこで、この提言の后者について、国の一般会計に相当する資金を使うことを検討すると、その際の理由付けは、整備新幹線建設と国鉄改革遂行並びにモーダルシフト推進となる。

2012年度予算でも、整備新幹線関連では、整備新幹線建設推進高度化等事業費補助金が建設候補区間の調査のため一般会計(非公共)から拠出されており、貨物関連ではモーダルシフト、地球環境問題対応等の観点から、JR貨物の山陽線等の輸送力増強に対して一般会計補助が行われている。これらの事例を参考に、今後大いに研究すべきである<sup>注7)</sup>。

さらに、並行在来線の経営問題を考えると、貨物調整金は事実上恒久化する可能性が高いが、貸付料は必ずしも恒久ではない。

また、この措置は、法的性格は臨時措置であり、JR貨物が完全民営化すれば、貨物調整金は不要となるかもしれない。しかし、同社の連結最終当年度利益の水準をみると、肥大化する貨物調整金を吸収してなおかつ株式市場に必要な黒字基調とするのは、2001年度から2010年度までの連結最終利益の平均が約11億円であることをみても大変厳しい<sup>注8)</sup>。

JR貨物も同社が完全民営化を迎える局面では、この制度が存続するか、新たな仕組みの創設など何らかの方策がないと完全民営化が遠のくとしている<sup>10)</sup>。

従って、貨物調整金についてモーダルシフト等の理由による鉄道貨物輸送の維持や地域公共輸送の確保等の観点から一般会計助成の可能性も研究、検討すべきである。今回法の採決時の衆参両院の附帯決議もこれらの政策目標の達成を求めている<sup>注9)</sup>。

なお、5章3節で後述するように、特例業務勘定に余裕が生じたときに、貨物調整金に回してよいことは、言うまでもない。



## 5— 整備新幹線建設の新財源の可能性の分析 と提案

今回法の国会提出にあたり、1.2兆円の拠出と関連して、機構全体の利益剰余金に関する調整措置が行われたばかりであるが、今後の事情変更で、なにか変動する要素はないのであろうか。

新規3区間の着工方針が定まったばかりではあるが、早くも開業時期の繰り上げのための工期短縮や追加着工区間への期待が報道されている。過去の歴史が繰り返される可能性がある<sup>注10)</sup>。

仮に北陸新幹線の敦賀以西を建設するなら、若狭(小浜)ルートなら1兆円程度の建設費が必要となる<sup>注11)</sup>。

そこで、厳しい条件下ではあるが、これまで提示されていない以下の点について、検討する。

なお、新規3区間の開業後の貸付料は、新方針資料では、カウントされていないので、その分の増加は当然であり、ここでは改めて検討しない<sup>11)</sup>。

また、過去の政府与党申し合わせ(2004年)にある、整備新幹線が開業した際の、これに繋がる既設新幹線の需要増収を納入させる構想(いわゆる根元受益問題)については、JR側は、既に買い取った路線に関するものであり、非合理的であると主張しているため、本稿では、検討しない。

### 5.1 貸付料算定期間の延長による財源追加の可能性

新規3区間は、工事期間が長いので、この間に完成した区間の貸付料が追加される半面、先に開業した区間(第1区間は1997年開業)が30年経過すると離脱する。

新方針資料は、貸付料の算定にあたって、2026年度ころをピークに描いているので、このように推測される。

しかし、本当に離脱して、開業30年後には、無償貸し付けになるのだろうか。政府側の公表された情報には、これについてのコメントは、見当たらない。

2027年の整備新幹線の状況は、表—3の予定どおりなら、新規3区間のうち、開業していないのは、Dだけである。ただ、JR北海道からみれば、Dが終わっておらず、JR西日本もHまで伸びないと満足しない。(JR西日本の平成22年度有価証券報告書p. 30は「北陸新幹線はより西に向かって整備されるものと認識」と記述している。)

そうすると、政府としても2011年末時点で何かを表明することはできない<sup>注12)</sup>。

一方、JR東日本側の情報には、次の記述がある。

「北陸新幹線(高崎・長野間)、東北新幹線(盛岡・新青森間)の鉄道施設については、同機構から当社へ譲渡されることはないものとされており、貸付けから30年間経過

した後も当社に対する貸付けが継続することと見込まれますが、その際の使用条件については協議して新たに定めることになっております。」(JR東日本平成22年度有価証券報告書p. 41より引用)

つまり、JR側は、整備新幹線のJRへの譲渡はないとしている。そして、30年後も貸借関係が続くであろうとしているので、それなら、貸付料が新規に入ることになる。

そこで、JRが貸付を受けている各線の貸付条件(貸付期間、貸付料)を表—5でみてみよう。表—5は、貸付線を7種類掲げたものであり、まず、性格から大別して、旧運輸省で非公共の助成を受けた運輸一般助成のAからDと、公共事業関係のEからGに区分できる。

前者は、基本的には、鉄道事業者が採算を本来とれるものであるが、なんらかの事情でそれができず助成を受けたものであり、貸付後には譲渡も考えられる。

ただし、Cは未完成の成田新幹線の工事施設を活用し2社が乗り入れており、Dは日本鉄道建設公団のP線(民鉄線)、日本開発銀行(現在の日本政策投資銀行)融資、同出資、地元地方公共団体出資など複雑な助成体系の受け皿となった会社でありJRに譲渡できない固有の事情がある。

後者は、空港、道路等の公共事業のなかで、つくられたものであり、本来的には、下物は永久保有である。ただ、

■表—5 JRへの貸付線の貸付条件等

分類(線名)	営業主体(保有主体)	貸付条件(譲渡価格等)
A 機構貸付線(根岸線、武蔵野線、京葉線、城北線、湖西線など)	JR東日本、JR東海、JR西日本など旅客会社各社(機構)	40年。概ね建設費に租税、管理費を加えた額(40年後譲渡。建設費から支払い済み貸付料と補助金を控除)
B 山形新幹線(奥羽線)	JR東日本(山形ジェイアール直行特急保有株式会社)	25年9か月。建設、保有、管理の費用(帳簿価額と既に支払った貸付料総額等を勘案)
C 成田空港高速線(成田線、京成本線)	JR東日本、京成電鉄(成田空港高速鉄道株式会社)	25年。建設、保有、管理の費用(期間終了後も貸付継続の見込み)
D 関西高速線(JR東西線)	JR西日本(関西高速鉄道株式会社)	30年。建設、所有、管理の費用(譲渡されない)
E 整備新幹線(既開業5区間)	JR東日本、JR九州(機構)	30年。受益を勘案した額と租税、管理費(譲渡の可能性は不明)
F 関西空港連絡線(関西空港線、南海空港線)	JR西日本、南海電鉄(関西国際空港株式会社)	30年。建設、所有、管理の費用(譲渡されない)
G 本四架橋線(本四備讃線)	JR西日本、JR四国((独法)日本高速道路保有・債務返済機構)	1年更新。租税、管理費相当額(譲渡されない)

注：Aの貸付料の詳細は、機構法施行令7条1項を参照。また、譲渡価格から控除されるのは減価償却費に係る補助金である(同施行令7条2項)。Bは、貸付期間経過後、貸付継続か、譲渡かを選ぶことになっており、貸付継続なら条件を改めて協議し、譲渡なら上表のとおりとなる。CとDは、31年目以降の貸付料は、改めて協議する。Fは、31年目以降は、鉄道施設の所有、管理の費用を支払う。平成22年度有価証券報告書(JR東日本p40-41、JR東海p28、JR西日本p45-46)より筆者が作成。なお、Fの関西空港連絡線については、鉄道と道路の併用橋であり、道路部分は2009年に関西国際空港株式会社から国に譲渡されているが、鉄道部分は同社所有である。

新幹線は、JRが専用的に使用することで、前者と似た性格をもち、譲渡が現時点で不明とみられる一因となっている。

次に、貸付料のタイプは、大別して3つある。

①Eのように建設コストとは無関係に営業主体の受益を勘案した金額、②Gのように租税と管理費の相当額、③Aなどのように、一定期間で建設費及び諸費(フルコスト)を賄うよう定めた金額である。

①の整備新幹線は、貸借関係が永続しそうな②や一定期間後の取扱いが決定している③と比べて、契約継続が不明な関係にある。これは、経済的な理由より、政治的、社会的な理由を重視して貸付料を決定したためであると考えられる。

そうすると、整備新幹線の開業30年後は、貸付が継続して、貸付料が改めて決まるか、可能性は小さいが、JRに譲渡されるかである。

貸付料が改めて決まる場合を考えると、整備新幹線が表—5の他のどのタイプとも決められないため、現状を維持するか、又は、そのときの環境条件(例えば、JR各社の完全民営化の進捗状況、すべての並行在来線問題の決着状況など)をみて、貸付料水準の上方又は下方への修正がありうると考えられる。

つまり、現在のような受益の範囲内かどうかは、そのときの決め方によることとなり、整備新幹線は、これまでの貸付線とは、基本が異なるので、改めて検討することも可能であると考えられる。

貸付料の算定期間は、30年間とされているが、構造物には、耐用年数が60年のものも多いので、30年後の構造物の状況をみて、さらに30年も可能ではないだろうか。その他の開業区間も同様であり、これは、貸付料収入が新方針資料より増加する要素となる可能性がある。

## 5.2 機構の助成勘定に余裕が生まれる可能性

機構の助成勘定のJR3社に対する債権は、表—6にみられるように、整備新幹線建設への助成や常磐新線等への無利子貸付(以下「無利子助成」)の財源となっている。

3号債権(特定財源)は、2004年の政府与党申し合わせで、2013年度から2017年度上半期までのこの財源を返済財源とする借入金を機構が導入することとなった。

また、同債権は、1991年10月から2051年9月までであ

■表—6 機構の助成勘定の有する債権

名称	金額	金利	償還期間	用途
1号債権	6.2兆円	平均金利	25.5年	債務償還
2号債権	1.9兆円	年利6.35%	25.5年	無利子助成、債務償還
3号債権	1.1兆円	年利6.55%	60年	整備新幹線の特定財源等

注：上記債権は、機構がJR本州3社に対して有するものであり、新幹線鉄道に係る鉄道施設の譲渡等に関する法律施行令1条1項の1号から3号までによる。償還期間は、鉄道整備基金発足の1991年10月から起算する。1号債権の金利は、旧国鉄から承継した債務の平均金利である。債権の名称は、JRが1-3号債務と呼んでいるところから筆者が名付けた。

り、2017年10月以降は、無利子助成の償還財源となる制度設計である。

無利子助成は、1989-2007年度に、約6,280億円が交付された。2007-2008年当時の文献によると、整備新幹線の財源は「たたいてもほこりも出ない」との指摘と、逆に「償還財源には余裕があると聞いている。引き続き、全額とはいかないまでも一部を整備新幹線に回せないか」との指摘の双方がある<sup>注13)</sup>。

問題は、2号債権の3号債権も関連したやり繰りである。2号債権の対象額である1.9兆円は、特例業務勘定への債務であるから、その償還条件を変更することにより、無利子助成の財源を生み出し、これによる後年度における負担の増加については、3号債権の後半期間分で賄うほか、無利子助成先からの返還金を充当する。

この償還条件の変更が、一定の条件のもとに行われるので、金利等の情勢次第では、状況が変わる。

しかし、今後の金利水準は、容易に予測できるものではないことから、前述した双方の指摘のうち後者が該当する可能性も残されており、新幹線問題に精通する後者のコメントが重視できると考えられる。

ただし、前述<sup>注3)</sup>したように、機構全体で新しい借入金もあるので、助成勘定の余裕度がなくなっている可能性もある。

いずれにせよ、情報がある程度確認された段階で、研究、検討すべき課題である。

## 5.3 機構の特例業務勘定に余裕が生まれる可能性

今回法の制定に至る過程で検査院の特別検査があり、これを契機に今回法による各種の措置も調整され決まった経緯があるので、これで特例業務勘定の余裕財源は将来的にもないとの見方も可能である。

しかし、この特別検査の報告では、機構に2,500億円残すこととし、今後の鉄道年金の支払いなどをこれで賄えるとした際に、同勘定の収支を試算するうえで、支出にリスクを相当見込み、収入を保守的に見込んでいたので、リスク等をそれほど見込まない場合は、余裕資金はこの試算より大きくなることも認めている。

また、検査院は、今後資金余裕が出た時の再召し上げの仕組みの検討を国土交通省に求めている。しかし、今回の召し上げの大きな理由として、過去に国から5,525億円の補助金が交付されていたこと、旧国鉄長期債務が24兆円余国に引き継がれその処理が継続していること等が挙げられているので、前者が1.2兆円で処理されたと考えれば、今回は環境が変わることも考えられる。

さらに、特別検査は、2009年度末までの計数による分析であるので、2010年度末の機構の財務諸表(特例業務



勘定)をみると、損益計算書において、1,559億円の当期純利益が発生していることから、今後の各年度の財務諸表が公表された段階で上記の目的のため研究する余地があると考えられる。

他にも、残された土地や評価がゼロとなっている未公開株式の処分など精査する余地があり、今後の課題が発見できそうに考えられる。

この場合、前述したように、同勘定に支障がなければ機構法だけの改正で拠出できるのは、貨物調整金である。

少しでも、こちらで填補され、新幹線建設に使用できる貸付料総額が実質的に増えることが望ましいので、上記の状況を常に注視する必要がある。また、仮に、それでも余剰があり、機構全体の剰余金となるならば、法改正による建設財源への充当ももちろん可能である。

ただし、前述<sup>注3)</sup>したように、機構全体で新しい借入金もあるので、同勘定の余裕度がなくなっている可能性もある<sup>注14)</sup>。

いずれにせよ今後の機構の経理をよく精査して、研究、検討する課題である。

以上のほか、前述したように、開業済み整備新幹線の貸付料算定期間終了後の売却可能性がある。これについては、章を改めて記述する。

## 6——開業済み整備新幹線の貸付料算定期間終了後の売却による新財源の可能性

### 6.1 売却の可能性はあるか

前述したように、JRは、整備新幹線の貸付が開業30年後も続くとも見ており、譲渡を受けることはないとしている。加えて、JRの次のような意思表示もある。

「整備新幹線建設にあたって、当社としては、(中略)営業主体となるJRが負担することになるのは、新幹線開業に伴って生じる受益を限度とした、上記貸付料等のみであり、この貸付料等以外の負担は一切生じないこと(中略)が必須の条件と考えており、従来も、今後も、この条件が厳守されることをもって営業主体としての責務を果たすことを基本方針としております。(中略)条件が変更された場合には、当社の財政状態および経営成績に影響を与える可能性があります。」(JR東日本平成22年度有価証券報告書p. 30より引用(ただし一部中略))

これらを見る限り、JR側に、30年後に新幹線を買い取る意思はないようにみえる。

鉄道整備基金を設立した際の、既設4新幹線売却と比較してみよう。

当時は、JR側(本州旅客会社3社)に、株式上場を控え、年間7,280億円のリース料を支払いながら、リース期間終

了後の譲渡条件は別に法律で定めるとされていたこと、特にJR東海には投資のために十分な減価償却費が出せなかったことから、不安要素が大きかった。

一方、今回は、JR側は、受益の範囲内で支払えばよく、貸付料の年間金額も前回リース料の7%程度であり、積極的に譲渡問題を考える環境にはない。

しかし、別の解釈では、JRの意思表示は営業主体として貸付を受ける立場についてのみ、想定しているようにもよめる。

それなら、整備新幹線のJRへの売却は、現時点では制度的にないので、全く新しい発想として検討すればよい。基本計画が同一の東北新幹線が盛岡を境界として、JRの所有と借り受けに分かれるのも不自然である。

機構法には、「鉄道施設の貸付け等」の規定(13条)があり、機構が建設した鉄道施設を貸付又は譲渡する場合、貸付料又は譲渡価額について国土交通大臣の認可制とし、必要事項を施行令に委ねている。

しかし、機構法施行令には、他の鉄道施設の譲渡価額の規定はあるが、新幹線についてはない。肝心の条文がないので、制度がないことになる。

そこで、施行令に規定がない理由を考えると、機構が下部構造を永久保有する可能性が考えられる。整備新幹線が公共事業として建設されていることがその理由であり、運輸一般の従来の鉄道助成との違いである。表一5のF(空港整備)やG(道路整備)がその典型である。

しかし、Fは、鉄道2社が利用し、譲渡は難しい。Gは道路との併用橋で一体的である。

これらと、比較すると、整備新幹線は、JRの専用使用であり、JRは、第1種鉄道事業者とみなされている。機構は災害復旧工事を除き貸付後は改良工事等を実施しないこととされており、借り受け後はJRが安全の確保、輸送力の確保等を行う責任がある<sup>12)</sup>。

また、貸付料も受益の範囲内で支払っており、Gのように、租税と管理費のみとは異なる。(Fがフルコストの貸付料なのは、受益者負担を重視する空港整備事業としての要請である。)

このように、整備新幹線の特徴は、予算上は公共事業であるが、事業の本質は運輸事業として従来の運輸一般の助成対象と変わらないことにあり、永久保有と決まったわけではないと考えられる。

### 6.2 補助金の全額返還の可能性はあるか

整備新幹線の建設には、国の公共事業関係費(補助金)を使い、これに伴う地方負担が拠出された。そのなかで、JRの直接負担である貸付料の建設費に占める割合は、開業後の支払い開始なのでこれまで低かった<sup>注15)</sup>。



国、地方とも、その補助金を財源とした不動産や施設は、原則として、処分できない。補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(以下「適正化法」)や地方自治法の運用で、規制されている。

例外は、所管大臣等の承認を受けた場合、補助金全額を返還した場合、又は補助目的及び耐用年数を勘案して定めた条件(以下「特定条件」)を満足した場合である<sup>注16)</sup>。

補助金全額の返還は、この際検討する価値がない<sup>注17)</sup>。

所管大臣等の承認にも、補助金の一部返還などの条件をつけることが考えられており、返還を求めない特定条件については、耐用年数を基礎とすることを原則とし、これに補助目的を勘案して定める期間を経過した場合とされている。

最近では、財産処分手続きの簡素化、弾力化を図るため、概ね10年を経過した補助対象財産については補助目的を達成したもののみならず承認する旨の通達もでているが、有償の譲渡には補助金の国庫納付を求めることとしているなど、やはり状況は厳しい<sup>13)</sup>。

一方で、他の法令に特例規定があれば、その規定が適正化法より優先する(同法4条)。そこで、なんらかの特例規定を考えるため、表—5の実例を参考に検討する。

譲渡が想定されている従来の運輸一般の助成を受けたAとBの2例に共通しているのは、JRの単独利用であるうえ、譲渡の条件が、①貸付期間が終了すること②建設費(Bは帳簿価額)が基準となること③支払済みの貸付料は控除されることの3点である<sup>注18)</sup>。

整備新幹線もJRの単独利用で、貸付料の算定期間があり、事業の本質は運輸一般であるから、A、Bの事例は参考になる。一方、空港、道路という本来的な公共事業の関連であるF、Gとは本質が異なるので、他の専用使用の公共事業の事例を参考にする。

### 6.3 整備新幹線の売却条件の検討

まず、JRに購入のインセンティブがあるかどうかであるが、前述したとおりかなり消極的とも考えられ、国等やJRに双方とも利益のある方式を検討するしかない。

それは、一部又は全部の補助金を返還しない方策であると考えられる。その場合、適正化法の特例規定の基礎となるような、特定条件に類似した選択肢を考えることとする。

既に支払った貸付料を考慮するか(ケース①)、しないか(ケース②)で2つのケースが考えられる。

ケース①については、前述のAとBが参考になる。経過年数が30年又は40年を超えれば、かなり補助目的を達したことになると考えられるので、建設費から既払い貸付料を控除した金額を基準として、売却する。それで得た

売却益は、国、地方、機構が貢献度に応じて獲得する。

ケース②については、整備新幹線が公共事業でありかつ専用的使用であるため、参考事例がほとんどないが、国や地方公共団体から補助金の出ている公営賃貸住宅の処分(公営住宅法44条)を適正化法の特例規定の事例と考えて参考にする。

公営賃貸住宅では、耐用年数の1/4を経過した場合は、災害等により継続管理が不相当で、敷地を公営住宅敷地として保有する必要があるときは、国土交通大臣の承認を受けて、複成価格(推定再建築費から年平均減価額に経過年数を乗じた金額を控除した金額)を基準とした金額で、その住宅の居住者等に売却できる。そのときは、公営住宅の建設改良や起債の償還に、売却金額を充当しなければならない。

これを整備新幹線にあてはめれば、30年目以降であれば、耐用年数の1/4を越えているので、国が何らかの事情で下部構造を保有する必要がなくなれば、複成価格を基準にした価格で売却し、これを建設費等に充当できることになる。

この二つのケースを念頭に考えると、残る問題は、国や地方の巨額の公共事業費をつぎ込んだ公共的な施設を民間企業に売却してよいかである。

しかし、鉄道事業の上下一体の緊密性からみても、開業後相当年数経過後の売却なら、営業主体としてのJRに売却することが適切であると考えられる。

ただ、整備新幹線は準国有財産であり、このように、相手先を限定するとすると、公正性を保つような特別な手続きが必要であり、加えて、前述したような方法とするならば、国の極めて重要な財産の例外的な処分と財源の用途を決めることとなるので、特別な法律による処分になると考えられる<sup>注19)</sup>。

いずれにせよ、従来からの慣行で、整備新幹線問題は、政府と与党の合意が政策を進める上で必要とされており、その過程で売却問題が財源対策として取り上げられる可能性も考えられるので、予め十分に研究、検討しておくべき課題である。

## 7—まとめ

整備新幹線の建設は、開始された1989年度以来、一貫して、わが国の重要な政治、経済、地域の政策課題であった。

それは、与党の枠組み変更や政権交代でも、結果として変化がなく、関係法案の国会審議においても、与野党の大多数の議員が賛成であり、今回法の新規区間の着工方針を審議した国会の状況をみても同様である。

しかし、マスコミからは、厳しい指摘が続き、建設を少

しでも前に進めたい地域との間で相克が生まれる。

今回法の制定は、JRへの貸付料を活用して、既設新幹線譲渡収入という特定財源の終焉の危機を乗り越えようとするものであるが、貸付料が従来の特定財源に比べて規模が小さく、貨物調整金に財源を優先的に充てられるという問題も加わって、多くの課題が発生している注20)。

本稿は、これらの課題を整理して、まだ決定されていない事項を洗い出し、提言を行い、財源面を中心に今後の研究、検討への参考としたものである。

さらに翻って、全幹法制定当時(1970年)を考えると、当時の鉄道行政の責任者は、なんとか、道路のような特定財源の確保が新幹線鉄道整備においてできないかと課題を投げかけている<sup>14)</sup>。

1991年度の既設新幹線売却収入、そして2011年度の貸付料と、全幹法制定の原点から、20年、40年を経て、財源の持続性も保たれている。成人から不惑へと進んでいるのである。

しかし、実態は、まだまだ、財源面で惑うことが、数々ある。本稿の貸付料の性質、機構の各勘定の業務及び財源の性格の分析が、2011年末決定を越えた新しいニーズに対する財源探しの一助になれば幸いである。

#### 注

注1)基本スキームとは、1989年度予算から開始された整備新幹線の最初の財源方式であり、政府与党申合せによる、JR50%負担、残りは、国と地域で、線路等については、4:1、駅等については、1:1で分担し、概ね、国35%、地域15%負担となる。

注2)本文の①は“人からコンクリートへ”[毎日新聞社説]2011.12.28、②は“独法・特会改革 組織いじりでは困る”[朝日新聞社説]2012.1.21による。

他には、社説として、“整備新幹線新規着工の無責任さ”[朝日新聞]2011.12.21、“整備新幹線は優先度が高い公共事業か”[日本経済新聞]2011.12.22、“着工ありきでなく十分検証を”[読売新聞]2012.2.8、“整備新幹線これで増税が通るのか”[朝日新聞]2012.3.18、“整備新幹線で大盤振る舞いするとき”[日本経済新聞]2012.6.30、“整備新幹線3区間の着工をなぜ急ぐのか”[読売新聞]2012.7.7などがある。

注3)佐藤信之[2012]、“平成23年度第3次補正予算と平成24年度予算概算要求”[鉄道ジャーナル]、46巻1号、pp. 131-133によれば、特例業務勘定の利益剰余金のうち1.2兆円を国庫に返納し、残額と機構の将来収入を担保とした新たな借入金を財源として、表1の対策(合計5,990億円)を行うとしている。

注4)新スキームとは、基本スキームに代わる1997年度予算からの財源方式であり、政府与党申合せによる。受益の範囲内でJRが貸付料を支払い、これを先ず建設費に充当し、残る公的負担は、国と地方が、2:1で負担する。既設新幹線譲渡収入(特定財源)は、すべて国負担とみなされる。地方負担には、起債(90%)の50%の地方交付税の裏打ちがある。なお、この充当率は、2008年度から地方公共団体の財政事情に応じて最大70%となった。

注5)総務省ホームページ[2012]、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000020155.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000020155.pdf)及び2012年度予算に関する報道によれば、地方交付税総額(地方団体への交付ベース)の推移は、公共事業関係費とは傾向が違っている。2000年度の21.4兆円から減少を続け、2007年度に15.2兆円と底を打ったが、以降は上昇を続け、2012年度は17兆4,545億円となった。また、地方債の償還金を地方交付税で裏打ちする手段である事業費補正が2002年度以降整理され、2010年度には大きく減少したが、坂越健一[2010]、“事業費補正の見直しについて”[地方財政]、49巻5号、pp. 171-179によれば、先発・後発団体間の公平性の問題から新幹線は例外となっている。

注6)貨物調整金の実績は、2003-2009年度は10億円台、2010年度は21億円である。機構のホームページの各年の事業報告書及び債券内容説明書(法人の部)による。

注7)整備新幹線建設推進高度化等事業費補助金は、2012年度予算が70.2億円、未着工区間調査とFGT(フリーゲージトレイン)技術開発を行う、非公共の予算である。

また、貨物関連は、2002年度から毎年1-2項目の採択があり、2012年度予算では、隅田川駅鉄道貨物輸送力増強工事に9.5億円の内数の補助金予算となっている。

注8)2008年度IGR関係の貨物調整金は、11.5億円(2010.2.26衆議院予算委員会第8分科会辻元副大臣答弁)であり、同社の得た同年度の線路使用料14.3億円の太宗をしめており、これがなければ、同社最終利益1,848万円は得られない。

一方、JR貨物の同年度単体最終損失は15億円である。また、株式上場を考えた場合の参考数値として、JR貨物の経営は、2006年度-2010年度の連結最終利益については、2010年度は黒字だが、2008年度及び2009年度は赤字である。黒字額の最高は2006年度の25億円であり、貨物調整金がなければ、極めて厳しい。

JR貨物が上場を検討する場合の相手先と考えられる東京証券取引所の2部の形式基準は、連結利益、特に過去2-3年の最終利益を重視するので、2010年度を起点としたとき、2008年度と2009年度が赤字であることは、時価総額など他の要素がよほど良くないと上場は難しいことになる。(IGRの経営成績は、同社ホームページの事業報告書、JR貨物の経営成績は、『数字でみる鉄道2011』財団法人運輸政策研究機構、また、上場基準は、東京証券取引所の上場審査基準である有価証券上場規程205条による。)

注9)衆議院国土交通委員会(2011.5.27)及び参議院国土交通委員会(2011.6.7)の附帯決議は、ともに、今回法の採決にあたり、次のように求めている。(関係部分のみ)

三 地域住民の足を守り、環境等に配慮した交通体系を推進するため、JR北海道、JR四国及びJR九州並びにJR貨物の経営が中長期的に安定するよう、本法に基づく支援措置を着実に実施し、経営自立の達成に万全を期すこと。

六 並行在来線については、地域の足としての重要性、我が国物流の大動脈としての役割、新幹線鉄道ネットワークの補完・充実に資する機能等に鑑み、引き続き、沿線自治体等と協力しつつ、その維持及び経営の安定化に十分配慮すること。

注10)過去の政府与党申合せによる工事完成に関する目途は、繰り上げが多い。東北新幹線(八戸-新青森)及び九州新幹線(博多-新八代)は、2000.12.18申合せでは概ね12年後であったが、2004.12.16申合せでは、2010年度末となった。

注11)敦賀以西は、ルートの候補が整備計画の経過地(小浜市)から想定される若狭(小浜)ルートのほか、湖西ルートと米原ルートがある。波床政敏、中川大[2003]、“北陸新幹線プロジェクトの推進と完成への方策-整備新幹線の再評価”[大阪産業大学論集(自然科学編)]、112号、pp. 121-132では、建設費を若狭ルートが9,229億円、米原ルートが3309億円と試算し、湖西ルートについては、在来線活用のため試算していない。

一方で、国土交通省は、前述した整備新幹線小委員会において北陸新幹線へのFGTの乗り入れの検討について言及した(2012.1.29朝日新聞)。これは財源面の困難性等からFGTの走行する湖西ルートを示唆したものと考えられる。

注12)日本鉄道建設公団[1995]『日本鉄道建設公団三十年史』、p. 651は、当時建設中の整備新幹線の鉄道施設の譲渡は予定していない旨、記述しているが、第1区間が建設中で貸付関係の政令もないときであり、開業後30年を想像できる段階ではなかったと考えられる。その後、JR本州3社が完全民営化し、国・地方の財政難もより深刻化するなど、状況は大きく変化している。

注13)前者は“財源論議が本格化”[2008]、『地方行政』、9957号、p. 13による与党筋の発言、後者は小里貞利[2007]<sup>16)</sup>pp. 205-206による。

無利子助成の金額は、1991-1996年度は鉄道整備基金[1997]『鉄道整備基金のあゆみ』、p47から実績金額を、1997-2007年度は各年の『数字でみる鉄道』財団法人運輸政策研究機構から運輸施設整備事業団又は機構の当該予算額を取り出し合計した。

注14)表一の無利子貸付は、Cが20年後一括で、Dが11年目以降順次、返還される。注3)の文献によれば、Dの無利子貸付の償還条件は、10年据え置き後10年均等償還である。

注15)1989-2011年度の予算ベースの整備新幹線建設費合計は約4兆8,790億円であり、第1区間建設費に係る借入金をすべて貸付料とみなした場合のこれを含めた整備新幹線建設費充当貸付料合計は約3330億円であるので、シェアは約6.8%である。1989-2007年度は、国土交通省交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会ネットワーク・サービス小委員会第7回配付資料「幹線鉄道・貨物鉄道の現状と課題」5頁<http://www.mlit.go.jp/common/000024849.pdf>から、2008-2011年度は、同省ホームページの予算から積算した。

注16)適正化法22条及び施行令14条。また、地方自治法(232条の2)は、地方公



共団体からの補助の規定であり、これを受けて、地方公共団体が規則等を適正化法に準じて定め、例外規定を置いている。

注17) 補助金の金額は、国と地方の合計で膨大な金額となるが、整備新幹線の貸し付け先であるJR4社には、JR九州、JR北海道のように経営安定基金の運用益により鉄道事業の欠損を填補しなければ経営が成り立たない会社があるため、補助金の全額返還は考慮せず、むしろ、補助金を受けた実績は残るものの、適正化法の仕組みの中で、補助金を受けたことによる影響をなくす方向で検討するのが適切であると考えられる。

注18) 表一5のAの譲渡額から控除する補助金は、減価償却費に係わる補助金であり、JR3社の有価証券報告書ではJR東日本にのみ言及が有って、特殊なケースと考えられる。

当初日本鉄道建設公団の地方幹線、地方開発線(100%補助。以下「AB線」)であったものが、鹿島線のように、途中から借入金で建設する貸付線に移したものであって、AB線が無償譲渡であったので、それに相当する補助金を控除するものである。

注19) 準国有財産という用語は、国の特殊法人である保有機構の保有していた既設新幹線を指す用語として、1991年度予算に関する旧大蔵省主計官の説明(原口恒和[1991]、「運輸・郵政関係予算」、『ファイナンス』、27巻1号、p. 39)や1997年の全幹法改正時の国会における旧運輸省の答弁において使用された。これと比較すると、国の独立行政法人である機構が所有し、国費、地方費が財源の太宗を占める整備新幹線の方が、公共的度合いはかなり高い。

注20) 新幹線譲渡収入という特定財源は、2017年度上半期までに限り、新幹線整備費に充当されているので、2018年度(平成30年度)以降は、その目的に使用できない。加えて、2013年度以降のこの資金を前倒して既に活用しているため、その使用状況に応じて、この期限が繰り上がる可能性もある。これらのことが、特定財源の終焉という危機と考えられる。

#### 参考文献

- 1) 国土交通省ホームページ[2011]、「整備新幹線の取扱いについて(政府・与党確認事項)」(2011/12/26), <http://www.mlit.go.jp/common/000186763.pdf>, 2012/1/27.
- 2) 会計検査院ホームページ[2010]、「検査報告」(2010/9/24), 特にpp. 31-32, [http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/22/pdf/220924\\_zenbun\\_2.pdf](http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/22/pdf/220924_zenbun_2.pdf), 2012/1/27.
- 3) 中川大[2003]、「整備新幹線の今日的な評価と将来展望」、『JRガゼット』、61巻1号、pp. 21-24.

- 4) 国土交通省ホームページ[2011]、「整備新幹線の取扱いについて(参考資料)」(2011/12/26), <http://www.mlit.go.jp/common/000186790.pdf>, 2012/1/27.
- 5) 山口真弘[2001]、「鉄道の上区分離制度の実態的研究(前編)」、『運輸と経済』、61巻1号、p. 67.
- 6) 佐藤善信[1989]、「整備新幹線の建設に係る財源措置」、『時の法令』、1367号、pp. 48-49.
- 7) 国会図書館[2011]、「衆議院国土交通委員会」(2011/5/25)、「参議院国土交通委員会」(2011/6/7)、『国会議事録』。
- 8) 国土交通省ホームページ[2012]、「新潟県が主張する北陸新幹線の諸課題に関する前田国土交通大臣と泉田新潟県知事との面談結果について」(2012/2/17), [http://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo03\\_hh\\_000044.html](http://www.mlit.go.jp/report/press/tetsudo03_hh_000044.html), 2012/2/28.
- 9) 佐藤信之[2007]、「貨物鉄道と線路使用料」、『JRガゼット』、65巻3号、pp. 68-71.
- 10) 小林正明[2003]、「貨物鉄道輸送が抱える課題—整備新幹線開業に伴い経営分離される並行在来線の問題を中心に」、『運輸と経済』、63巻8号、pp. 16-20.
- 11) 蒲生篤実[2012]、「整備新幹線の未着工区間に係る取扱いについて」、『運輸政策研究』、15巻1号、p. 44.
- 12) 鉄道事業法研究会[1988]、『逐条解説鉄道事業法』、第一法規出版、pp. 286-289.
- 13) 大鹿行宏[2011]、『補助金等適正化法講義』、大蔵財務協会、pp. 113-121.
- 14) 山口真弘[1970]、「全国新幹線鉄道整備法の概要」、『運輸と経済』、30巻8号、pp. 54-63.
- 15) 蓼沼慶正・森田泰智・堀田淳[2011]、「整備新幹線の財源について」、『鉄道ビクトリアル』、61巻7号、pp. 64-65.
- 16) 小里貞利[2007]、『新世紀へ夢を運ぶ整備新幹線』、文芸春秋企画出版部。
- 17) 梶引素夫[2007]、『地域振興と整備新幹線』、弘前大学出版会。
- 18) 楠木行雄[1991]、「鉄道整備基金による新しい鉄道助成体系について」、『運輸と経済』、51巻6号、pp. 43-53.
- 19) (独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構ホームページ[2012]、特に、「事業報告書」、「財務諸表」、「IR情報(債券内容説明書の法人情報部)」, <http://www.jrtt.go.jp/>, 2012/2/29.
- 20) (独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構[2011]、『鉄道助成ガイドブック平成23年6月』。

※15) - 20)は全般的に参考。

(原稿受付 2012年5月2日)

## Examination of Legal Problems on the Sustainability of the Funding for New Shinkansen Lines

By Yukio KUSUKI

The infrastructure fee of New Shinkansen lines charged to JR companies is revenue for constructing new routes. However, since the fund is used for a long time in order to cover construction costs of about 3 trillion yen, the construction of new routes has to be delayed and there is growing criticism of this mechanism. Moreover, it is feared that the adjustment amount from freight may increase. This paper analyzes the circumstances where freight adjustment amount could be an option to generate funds to maintain parallel conventional railway lines. This paper also proposes new sources of funding, such as extension of the period of the infrastructure fee, practical use of the financial margin of Japan Railway Construction Agency and sale of the Shinkansen infrastructure after the end of a lease period.

**Key Words :** *New Shinkansen lines new routes groundbreaking, infrastructure fee to JR, parallel conventional railway lines, freight adjustment amount*