

整備新幹線 新規着工3区間の開業時期の前倒しについて

石井昌平
ISHII, Shohei

国土交通省鉄道局幹線鉄道課長

1—はじめに

整備新幹線とは、全国新幹線鉄道整備法に基づく整備計画に定められた路線のうち、東北新幹線の盛岡市・青森市間、北海道新幹線の青森市・札幌市間、北陸新幹線の東京都・大阪市間、九州新幹線の福岡市・鹿児島市及び福岡市・長崎市間の5路線を指す。

このうち、北陸新幹線（高崎・長野間）、東北新幹線（盛岡・新青森間）、九州新幹線（博多・鹿児島中央間）が既に完成・開業していたが、今般、北陸新幹線（長野・金沢間）が本年3月14日に開業した。着工から22年、平成9年の長野新幹線開業から17年の歳月を経て実現した北陸新幹線の金沢延伸に、沿線はもとより、日本全体が大いに沸き上がった。

北陸新幹線（長野・金沢間）の開業により、東京・金沢間は従来の3時間47分から最短2時間28分で、東京・富山間は従来の3時間11分から最短2時間8分で結ばれることとなった。

金沢市内では、ホテルの新規開業や飲食店の新規出店が相次ぎ、駅周辺の商業地の地価上昇率が全国1位を記録するなど、顕著な効果が現れている。また、移動時間の短縮や災害リスクの分散などの観点から、YKKグループが本社機能の一部を富山県黒部市に移転するなど、企業移転や企業立地の進展も見られるところである。観光においても、新たな周遊ルートが形成されることになり、首都圏から北陸方面への旅行予約も非常に好調である。

このように、整備新幹線は、地域間の移動時間を大幅に短縮し、人の流れを大きく変えることで、観光需要の誘発や企業立地の進展、定住人口の増加など地域の活性化に大きな効果をもたらすものであり、今回の金沢延伸により、そのインパクトの大きさが広く認識されたところである。

他方、残る整備新幹線のうち、北海道新幹線（新青森・新函館北斗間）は平成27年度末に開業が予定されているが、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）は平成24年6月に着工され（いわゆる「新規着工3区間」）、開業時期は約10年から約20年後に設定された。

本稿においては、これらの新規着工3区間について、上記のような整備新幹線の開業効果を早期に発揮させるため、その開業時期の前倒しを本年1月に決定するまでの検討経緯等について解説する。

2—新規着工3区間の着工

整備新幹線は、(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構（鉄道・運輸機構）が建設主体として新幹線に係る鉄道施設の建設を行い、当該施設を営業主体となるJRが借り受けて新幹線を運行することとされている。営業主体であるJRは、建設主体である鉄道・運輸機構に対し、新幹線に係る鉄道施設の使用について、毎年度、一定の貸付料を支払うこととなる。

整備新幹線の建設財源は、この貸付料と、国費及び地方の費用負担（国と地方の負担割合は2:1）によって賄われているが、貸付料については、毎年度発生する貸付料収入に加え、既に開業・着工していた区間の開業後30年後までに発生する将来の貸付料収入の前倒し活用（将来の貸付料収入を償還原資とした借入れ等）によっても賄われている。

新規着工3区間については、平成23年12月の「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」において着工が決定し、平成24年6月に着工したが、その開業時期は、上記の財源要素と全体の建設費を踏まえ、事業ベースを調整した結果、九州新幹線（武雄温泉・長崎間）は平成34年度、北陸新幹線（金沢・敦賀間）は平成37年度、北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）は平成47年度に設定された。

3—与党における開業時期の前倒しの検討

○与党PTにおける開業時期の前倒しの検討開始

上記のとおり、平成24年6月に新規着工3区間が着工したものの、開業までには長期間を要することとされたことから、一日でも早い開業を求める強い要望が沿線自治体から寄せられることとなった。

このような地元からの強い要望を受け、平成24年12月の政

権交代後、新規着工3区間の開業時期の前倒しについて、平成25年5月に「与党整備新幹線建設推進プロジェクトチーム」(与党PT)が発足し、検討が開始された。

○開業時期の前倒しに係る課題

新規着工3区間は上記のとおり、国費、地方負担及び貸付料によって賄われることとなるが、開業時期を1年前倒しする場合、前倒しを行わなければ充当されるはずであった1年分の国費・地方負担に相当する金額が充当されなくなるため、平成26年度予算をベースに考えると、国費720億円及び地方負担360億円の合計1,080億円を新たに確保しなければならなくなる。開業時期の前倒しのためには、この財源を如何に確保するかが大きな課題となった。

また、実際の工事に当たっての技術上の課題として、人口密集地等での用地買収や設計協議の円滑な推進、鉄道・運輸機構の体制の充実、北海道新幹線における鉱化変質岩^{注1)}の処理、北陸新幹線における中池見湿地^{注2)}への環境影響、九州新幹線におけるフリーゲージトレインの開発などの課題についてもクリアする必要がある。

○与党PTの検討と申し入れ

与党PTでは、その発足以降、14回にわたり、新規着工3区間の開業時期の前倒しに係る財源上、技術上の課題等について検討が行われた。

検討の結果、これまで財源として見込んでいなかった新規着工3区間の貸付料収入を活用する(約2,000億円)ことで、北海道新幹線(新函館北斗・札幌間)2年、北陸新幹線(金沢・敦賀間)1年の開業時期の前倒しが可能であることが示された。

これを受け、平成26年7月の第14回与党PTにおいて、北海道新幹線(新函館北斗・札幌間)の開業時期の5年前倒し、北陸新幹線(金沢・敦賀間)の開業時期の3年前倒し、九州新幹線(武雄温泉・長崎間)の開業時期の可能な限り前倒しを目指すこと等を内容とする「整備新幹線の取扱いについて(申し入れ)」が取りまとめられた。

「整備新幹線の取扱いについて(申し入れ)」においては、財源上の課題として、

- ①新規着工3区間の貸付料の活用
- ②鉄道・運輸機構からJRへの貸付期間(30年間)の延長による貸付料の増額
- ③その他JR九州株売却益の活用を踏まえた幅広い観点からの安定的な財源の検討
- ④以上を踏まえた国及び地方の負担のあり方

について、引き続き検討を行うこととされた。

また、技術上の課題として、沿線自治体と鉄道・運輸機構の協力体制の強化、鉄道・運輸機構の体制の充実、各線区の技術上の課題について、引き続き精査を行うこととされた。

これらの課題については、政府と与党からなるワーキンググループを設置するなどにより、平成27年度予算編成過程で結論を得るべく必要な検討を行うことが要請された。

「整備新幹線の取扱いについて(申し入れ)」は、平成26年7月、与党から内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、国土交通大臣に対し申し入れられた。

4—政府・与党における開業時期の前倒しの検討

与党からの申し入れを踏まえ、平成26年8月、政府と与党の間で「整備新幹線の取扱いについて(政府・与党申合せ)」が取り交わされ、新規着工3区間の開業時期の前倒しについて、財源上の課題、技術上の課題等の検討を行うため、政府と与党からなるワーキンググループを設置することとし、平成27年度予算編成過程で適切な結論を得るべく、必要な検討を行うこととされた。また、平成27年度の概算要求については、新規着工3区間の開業時期の前倒しについて事項要求^{注3)}を行うこととされた。

本申合せを踏まえ、副大臣級で構成される「整備新幹線に係る政府・与党ワーキンググループ」(政府・与党WG)が設置され、平成26年9月に第1回政府・与党WGが開催された。

政府・与党WGにおいては、財源上、技術上の課題について検討が行われた。特に、

- ①他事業と比べても整備新幹線の開業前倒しの効果が高いことを示すこと
- ②貸付料の増額や貸付期間の延長について、JRとよく検討すること
- ③貸付料の活用可能額を精査すること
- ④JR九州株式売却収入について、JR九州の経営状況をどのように見るか
- ⑤技術上の課題の見通しについて明示すること

について、具体的に検討が行われた。

(1)開業前倒しの効果について

新規着工3区間の開業時期が前倒しされ、開業効果が早期に発現することにより、輸送需要が従来の想定値より増大し、より一層の交流人口の増加が見込まれることとなる。

このため、開業時期を前倒した場合の経済波及効果を試算したところ、総額約4,000億円規模で国内生産額が増加することが示されるとともに、貸付料の増加が見込まれることとなった(5章において詳述)。

また、他の公共事業に比しても、新幹線建設は、関連産業への経済波及効果が大きいことが示された。

(2)JRへの貸付期間の延長について

貸付期間の延長については、JR各社への意見照会が行われた。JR各社からは、

- ・開業後30年間の受益をもとに貸付料を算定するという現行の基本スキームが堅持されることを前提に整備新幹線の着工に同意した経緯があること
- ・現行の貸付期間である30年経過後には鉄道施設の経年劣化が進み、改修・更新費用を見込んで新たに受益を算定する必要があり、現時点で貸付料額を試算することは困難であることとの主張がなされた。

(3) 貸付料の活用可能額の精査について

新規着工3区間の貸付料については、開業後30年間の総額で約4,700億円の収入が発生することが見込まれたが、このうち、約1,500億円～1,800億円については、貨物調整金^{注4)}として留保することとしていた。

そのため、金利を考慮すると、活用可能額は、約2,000億円程度と見込まれていたが、貨物調整金等を精査することにより、活用可能な貸付料が増加することが示された(5章において詳述)。

(4) JR九州株式売却収入の活用について

JR九州株の売却益の活用については、株式上場は目指すものの、売却益の用途は法律上旧国鉄職員の年金の支払い等に充てられることとされていることが示された。

(5) 技術上の課題について

技術上の課題については、沿線自治体等の協力を得て人口密集地等での用地買収、設計協議を推進することとされ、鉄道・運輸機構の体制についても必要な体制を構築するための調整を進めることが示された。また、鈹化変質岩の処理、中池見湿地への環境影響や新北陸トンネルの取扱い、フリーゲージトレインの開発など線区ごとの課題についても、対応の方向性が示された。

5——開業時期の前倒しのための財源確保の方策の検討

新規着工3区間について与党PT申し入れ通り開業時期を前倒しするためには、総額で5,400億円相当の財源確保が必要となる。

このうち、新規着工3区間の貸付料の活用により2,000億円確保可能であると当初から試算されていたが、残り3,400億円について、貸付料の活用可能額を精査した結果、以下の方策により、さらに2,560億円の財源確保が可能となった。

(1) 新規着工3区間の貸付料の増加

開業時期の前倒しにより利用者が増加し、新規着工3区間におけるJRの受益＝貸付料の増加が見込まれることとなった。

(2) 貨物調整金の必要額を精緻に試算

貨物調整金は、貸付料を財源としてJR貨物を助成するもの

であるため、貨物調整金の額により整備新幹線の整備財源として活用可能な貸付料の額は変動することとなる。

今般、貨物調整金の額を貨物列車の走行実態に即した算出方法により改めて計算したところ、貨物調整金として留保する金額が減少し、活用可能な貸付料が増加することとなった。

(3) 貨物調整金制度の見直し

(2)に加え、貨物調整金制度そのものも見直すこととした。

上記のように、貨物調整金制度は、貸付料を財源にJR貨物に対して助成金を交付する制度であり、制度創設時においては、交付予定額が僅少であり、貸付料で賄えるものであったことから、本格的な制度に移行するまでの「当分の間」の措置として設けられた。

しかしながら、現在整備中の整備新幹線が全線開業した後には、並行在来線の延長は大幅に増えること、また、一部区間では開業後30年を迎え、貸付料によって貨物調整金を十分に賄えないおそれがあること等から、現在の貨物調整金制度は持続可能な制度とは言い難いため、将来的に制度そのものを抜本的に見直す必要がある。

このため、貨物調整金制度について、並行在来線の経営努力や、JR貨物の完全民営化に向けた進捗状況を踏まえつつ、JR三島貨物会社の経営自立支援を目的とする特例業務勘定からの繰入による対応、並行在来線の経営支援の観点からの一般会計による対応、完全民営化に向けた進捗状況を踏まえたJR貨物の負担による対応の可能性の検討、の3つの視点から見直しを行い、新規着工3区間が全線開業する平成42年度までに、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いを確保する新制度へ移行することとした。

この結果、平成43年度以降、貸付料から貨物調整金の留保を行わないこととすることで、活用可能な貸付料が増加することとなった。

(4) 金利水準の設定方法の変更

資金調達に当たって必要となる金利については、一律2%と想定していたところであるが、実勢を踏まえつつ、設定方法を変更することで、金利消失が減少し、活用可能な貸付料が増加することとなった。

6——政府・与党申合せによる開業時期の前倒しの決定

上記のとおり、開業時期の前倒しの経済効果、貸付料の精査の可能性及び技術上の課題の解決の見通しが立ったことから、平成27年1月の第4回政府・与党WGにおいて、政府・与党WGとしてのとりまとめ案が提示されるとともに、財務省と国土交通省の間で、国費増額について、最終的な調整に入ることとされた。

その結果、自主財源である貸付料を活用してなお不足する

840億円について、国費及び地方負担で賄うこととされ、平成27年度政府予算案において、整備新幹線に係る公共事業関係費として、対前年度比35億円増の755億円が計上されることとなった。また、これに伴い、地方負担も17.5億円増加することとなった。

また、政府・与党WGのとりまとめ案を踏まえ、大臣級で構成される政府・与党整備新幹線検討委員会において、平成27年1月14日に「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党申合せ）」が決定された。

これにより、新規着工3区間について、北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の5年前倒し、北陸新幹線（金沢・敦賀間）の3年前倒し、九州新幹線（武雄温泉・長崎間）の可能な限りの前倒しが決定した。

なお、「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党申合せ）」においては、北陸新幹線（金沢・敦賀間）に関し、敦賀駅における在来線との乗換利便性を確保し、十分な開業効果をできる限り早期に発揮する観点から、別途与党において、整備が先行している福井駅の早期活用等について、今夏までに検討を行うこととされた。

また、この区間にはフリーゲージトレインを導入することが予定されているが、フル規格を前提とする整備計画に影響を与えるものではないとされた。

7— おわりに ～今回の開業時期の前倒しの意義～

整備新幹線は、地域の活性化に大きな効果をもたらすもので

あり、本年3月の北陸新幹線の金沢開業はそれを証明している。

したがって、このような整備新幹線について、その整備を早期に行うことにより開業効果を早期に発揮させることは、我が国の経済や地域社会に大きな効果をもたらすものである。

今回の新規着工3区間の開業時期の前倒しに当たっては、整備財源のうち、国費及び地方負担によって賄われるはずであった約5,400億円を、自主財源である貸付料の活用方法の精査により840億円まで大幅に圧縮することが可能となった。

このように、今回の開業時期の前倒しは、完成・開業までに長期間を要する線区について、国民負担を最小限にしつつ、あらかじめ予定されていた事業費の範囲内で早期かつ集中的に投資を行うことで、その開業効果を早期に発現させ、国民経済や地域社会に大きな効果をもたらすものである。

今後、新規着工3区間を含めた整備新幹線について、予定どりの時期に完成・開業できるよう、着実に整備を進めていく所存である。

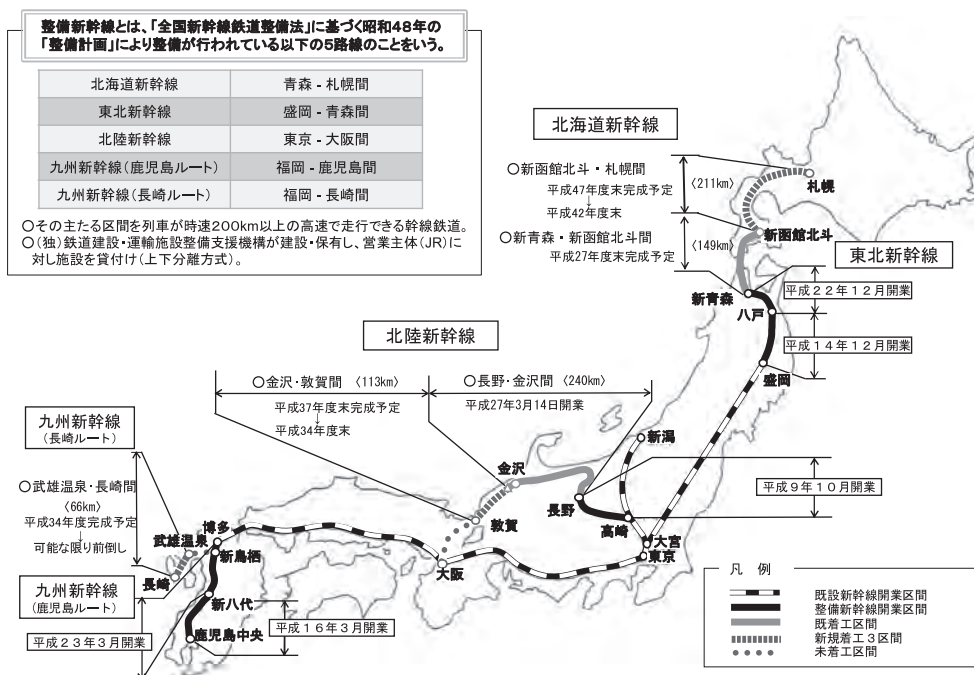
注

注1) 鉱化変質岩とは、掘削土に含まれる硫化鉱物が地下水や空気中の酸素と反応して酸性水を発生させ、亜鉛、鉛、銅、ひ素などの重金属類を溶出させて周辺環境に影響を及ぼす可能性がある岩。

注2) 中池見湿地とは、福井県敦賀市にある湿地。平成24年7月にラムサール条約で湿地認定された。

注3) 事項要求とは、要求額が確定していない等のため、要求側の意思として予算額は付さずに事項のみを要求するという、概算要求の手法の一つ。

注4) 貨物調整金制度とは、整備新幹線の開業に伴いJR旅客から経営分離された並行在来線会社に対しJR貨物が負担する線路使用料を、従来JR旅客に支払っていた額と実質的に同額としつつ、第三セクターが適切な線路使用料を受領できるようにするため鉄道・運輸機構がJR貨物に交付する助成金である。



■図—1 全国の整備新幹線の現状