

鉄道建設・運輸施設整備支援機構の 利益剰余金等を活用した鉄道施策の推進 ～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～

国土交通委員会調査室 ひろせ りょうた
廣瀬 亮太

平成23年度予算案の編成過程において、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄道・運輸機構」という。）の特例業務勘定における利益剰余金の取扱いが注目された。

鉄道・運輸機構は、国土交通省が所管する独立行政法人であり、鉄道建設、鉄道助成、船舶共有建造、研究開発、国鉄清算事業等を行っている。これらの業務のうち、主に国鉄清算事業に係る業務を特例業務と言い、その経理については、特例業務勘定という特別の勘定を設けて経理することとされている。特例業務勘定における利益剰余金は、平成21年度末の時点で1兆4,500億円余となっている。

この利益剰余金の取扱いについて、政府は、1兆2,000億円の利益剰余金の国庫納付等の規定を盛り込んだ「平成二十三年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案」（以下「公債特例法案」という。）を提出するとともに、鉄道施策の推進を目的とする「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「国鉄債務処理法等改正案」という。）を提出している。

本稿では、はじめに国鉄長期債務等の処理の経過を概観して国鉄債務処理法等改正案提出の経緯を説明し、次に本改正案の概要を、最後にその論点について述べる。

1．国鉄債務処理法等改正案提出の経緯

（1）国鉄長期債務等の処理の経緯と特例業務の実施

昭和62年4月1日、日本国有鉄道（以下「国鉄」という。）が分割・民営化され、旅客会社6社及び貨物会社1社（以下「JR7社」という。）等が発足し、JR7社等に承継されない資産、債務等は、日本国有鉄道清算事業団（以下「国鉄清算事業団」という。）が承継した。国鉄清算事業団は、旧国鉄から承継した土地や株式等の資産売却、国鉄長期債務等の償還、旧国鉄の余剰人員の再就職支援等を適切に実行して国鉄改革を円滑に遂行することを目的としていた。

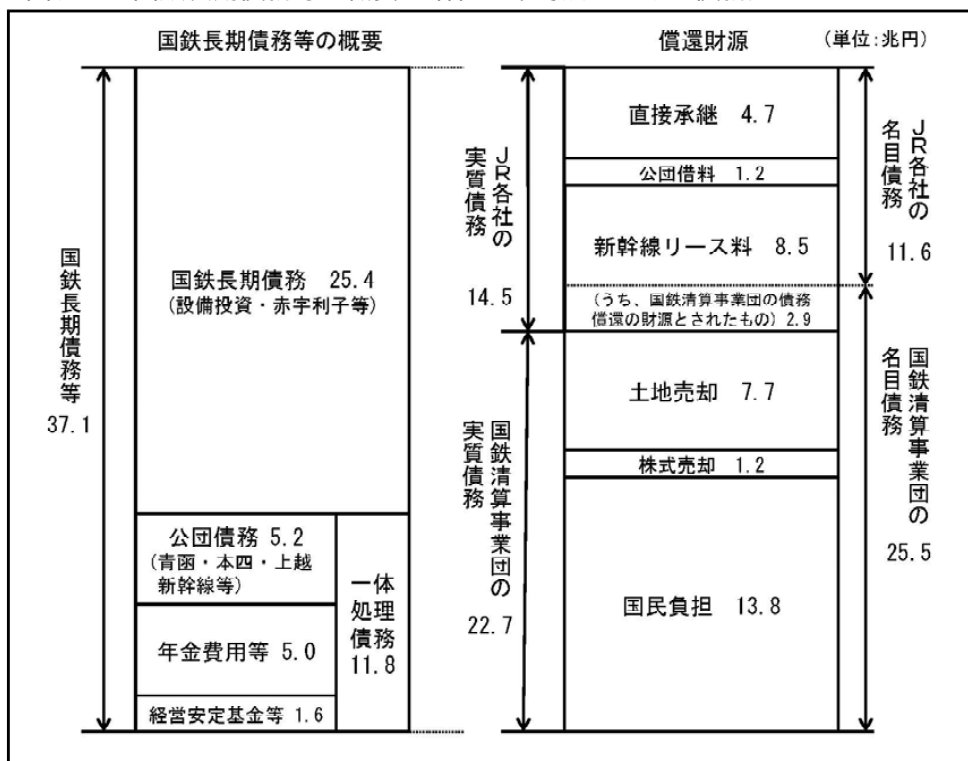
なお、本稿において、「国鉄長期債務等」とは、昭和60年7月26日、国鉄再建監理委員会が内閣総理大臣に対して提出した最終意見書の中で、「国鉄の事業経営に伴ってこれまでに生じた長期債務あるいはこれまで国鉄が負担していた費用、今後新たに発生する費用等で、その取扱いを決定する必要があるもの及び新経営形態移行に伴って、この際これらの国鉄の長期債務等と併せて処理することが適当なもの」とされた債務等で、昭和60年10月11日の閣議決定「国鉄改革のための基本的方針について」において、上記の最終意見書

の趣旨に沿って配分されることが確認されたものを指している。具体的には、国鉄長期債務のほか、年金費用等、経営安定基金、旧国鉄の余剰人員対策費、日本鉄道建設公団債務、本州四国連絡橋公団債務等が含まれている。

ア 国鉄長期債務等の概要と国鉄改革当時の債務処理のスキーム（昭和62年）

国鉄改革の際に、一体的に処理すべきものとされた国鉄長期債務等は約37.1兆円で、このうち国鉄清算事業団が約25.5兆円を承継し、残りの約11.6兆円をJR東日本・東海・西日本（以下「JR本州三社」という。）及びJR貨物の各社が承継した¹（図表1参照）。

図表1 国鉄長期債務等の概要と昭和62年時点における債務処理のスキーム



(出所) 葛西(2007)、佐藤(2007)、国土交通省資料等を参考に作成

国鉄清算事業団が承継した約25.5兆円の債務の返済については、土地売却益(約7.7兆円)、株式売却益(約1.2兆円)、新幹線リース料の一部(約2.9兆円)等の自主財源を充て、残余の部分は国民負担において処理することとされた²。

イ 国鉄清算事業団による債務処理の行き詰まり(昭和62年～平成10年)

国鉄清算事業団が旧国鉄から承継した資産の中で最も大きな部分を占めたのが土地であったが、土地の売却は思うようには進まなかった。国鉄改革当時、我が国ではバブル

¹ 国鉄改革当時、新幹線鉄道保有機構が新幹線を保有し、それをJR本州三社に貸し付けてリース料を徴収することとなり、そこから国鉄長期債務等を償還することとされた。新幹線のリース料は総額で約8.5兆円とされたが、このうち、約2.9兆円は国鉄清算事業団に対して支払われ、国鉄清算事業団が負担した債務の償還に充てられた。そのため、名目的には国鉄清算事業団が25.5兆円、JR各社が11.6兆円の負担だが、実質的には国鉄清算事業団が約22.7兆円、JR各社が約14.5兆円を負担していることになる。

² 「国鉄長期債務等の処理方策等について」(昭和61年1月28日閣議決定)、「日本国有鉄道清算事業団の債務の償還等に関する基本方針について」(昭和63年1月26日閣議決定)等を参照。

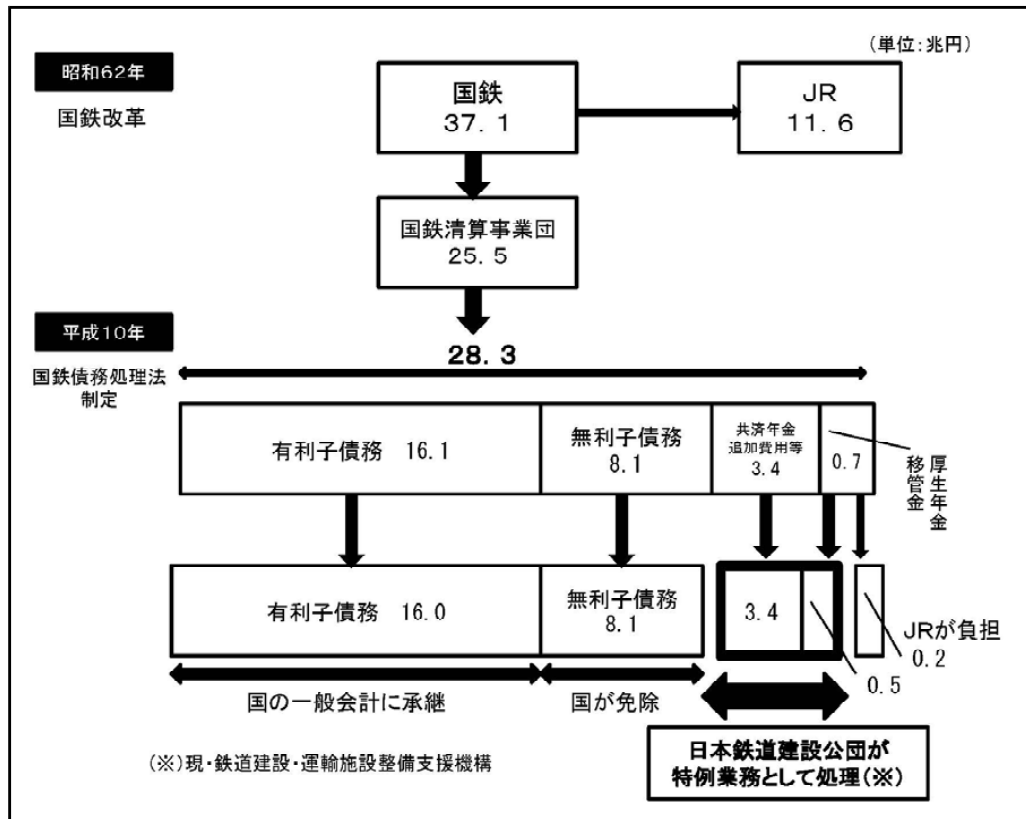
景気によって土地が高騰しており、旧国鉄から承継した土地を売却することで地価高騰を一層促進させるのではないかという懸念から、昭和62年10月16日、「緊急土地対策要綱」が閣議決定され、土地の売却が抑制された。土地の売却が抑制されている間にも金利負担は膨張し、さらにバブル経済の崩壊後の景気後退により地価が大幅に下落したため、土地の売却収入が伸び悩んだ。

その結果、国鉄清算事業団が負担する国鉄長期債務等は、昭和62年4月1日時点においては約25.5兆円だったが、平成10年10月22日に国鉄清算事業団が解散した時点には、約28.3兆円に増加することとなった。

ウ 国鉄債務処理法の成立と特例業務の開始（平成10年～）

国鉄清算事業団による国鉄長期債務等の処理が困難になる中で、平成10年10月15日、「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」（以下「国鉄債務処理法」という。）が成立した。その結果、国鉄長期債務等は新たな枠組み（図表2参照）において処理することとなり、国鉄清算事業団は解散した。

図表2 国鉄長期債務の推移と国鉄債務処理法（平成10年）における債務処理のスキーム



(出所)国土交通省資料を参考に作成

新たな枠組みでは、約28.3兆円に増加した国鉄長期債務等のうち、有利子債務(約16.0兆円³)については国の一般会計で承継することとし、無利子債務(約8.1兆円)につい

³ 一般会計で承継した有利子債務が16.1兆円から16.0兆円に減少しているのは、有利子債務の一部が日本鉄道建設公団に承継されたこと及び四捨五入によるものである。

てはその返済を免除した⁴。また、年金費用等（約4.1兆円）については、一部をJR各社が負担（約0.2兆円）して、それ以外（約3.9兆円）については、日本鉄道建設公団に国鉄清算事業本部を設置してこれに承継させ、特例業務として処理することとされた。

この債務の処理方策は、財政構造改革会議の決定である「国鉄長期債務及び国有林野累積債務の処理のための具体的方策」（平成9年12月17日）及びそれを確認した、「国鉄長期債務の処理のための具体的方策及び国有林野事業の抜本的改革について」（平成9年12月25日閣議決定）に基づいており、債務全体を、利払費、元本、年金費用等の3つの部分に分けて対応することとし、利払費については、資金運用部資金・簡易生命保険特別会計からの借入金、引受債の繰上償還により金利負担を軽減した上で、郵便貯金特別会計からの特別繰入（平成10～14年度限り）、新たに創設する「たばこ特別税」等を財源に充て、元本については、上記の財源の一部を充てるほか、当面は一般会計における歳出・歳入両面にわたる努力によって対応し、最終的には年金負担が縮小していくことに伴い確保される財源等により対応することとされた。一方、年金費用等については、日本鉄道建設公団の国鉄清算事業本部が特例業務として処理することとされ、その償還財源として、土地・株式の売却収入等の自主財源、国庫補助金、JR負担を充てることとされた。

その後、特殊法人改革に伴い、平成15年10月に日本鉄道建設公団は解散され、同公団の特例業務は鉄道・運輸機構に承継されて現在に至っている。

（2）特例業務及び特例業務勘定の概要

現在、鉄道・運輸機構が特例業務として実施している主要な業務としては、旧国鉄職員の年金費用、業務災害補償（アスベスト被害等）等の支払、旧国鉄の地位の承継に伴う労働訴訟等への対応、旧国鉄から承継した土地の処分、JR株式の処分、国鉄改革に伴い設定された新幹線債権の償還金の受入れ、JR三島会社⁵に対する無利子貸付、その他の旧国鉄にかかわる業務等が挙げられる。

以下では、このうち、年金費用等の支払、新幹線債権の償還金の受入れについて説明するとともに、特例業務勘定の収支構造について概観する。

ア 年金費用等の支払

鉄道共済年金は、平成9年4月に厚生年金に統合され、統合後の年金給付費用については厚生年金から支給されている。特例業務として支払われているのは、統合前の期間における積立金の不足分や追加費用等であり、具体的には「共済年金追加費用」「恩給負担金」「業務災害補償費」「厚生年金移管金」で、その内容は以下のとおりである。

⁴ 無利子債務とは、利子負担を軽減するために、国鉄時代の昭和51、55年度に棚上げされた債務を61年度に一般会計が承継し、同額を無利子で旧国鉄に貸し付けていた債務、国鉄清算事業団時代の平成9年度に同様に無利子化された有利子債務などである。

⁵ JR北海道・四国・九州の三社を合わせて「JR三島会社」と言われる。

1．共済年金追加費用

共済年金追加費用とは、昭和31年7月に、「公共企業体職員等共済組合法」に基づいて共済組合制度が発足し、恩給等の旧年金制度が共済年金制度に統合された際に、旧年金制度の加入期間も共済年金の対象とされたため、旧国鉄が追加的に負担することとなった年金給付の費用である。

2．恩給負担金

恩給負担金とは、昭和31年7月の時点で既に恩給の受給権を有していた旧国鉄の退職者及びその遺族等に対する恩給の給付のための費用である。

3．業務災害補償費

業務災害補償費とは、旧国鉄が国と同様に労災保険の対象外とされていたことから、業務中に被災した職員及びその遺族に対して給付していた傷病年金、障害年金及び遺族年金等の支払のための費用である。

4．厚生年金移管金

厚生年金移管金とは、平成9年4月に鉄道共済年金が厚生年金に統合された際に、鉄道共済年金の統合期間の積立金不足を国鉄清算事業団とJR各社等で負担することとなったものである。

このうち、特例業務の年金費用等の支払の大部分を占めるのが共済年金追加費用であり、現在も約30万人の旧国鉄職員及びその遺族に対して給付が行われている。今後、費用の総額は逡減していくことが想定されるが、更に数十年間にわたって継続的に費用を負担する必要があり、平成21年度末で約1兆8,556億円の引当金が計上されている。なお、厚生年金移管金については平成18年度までに支払が完了している。

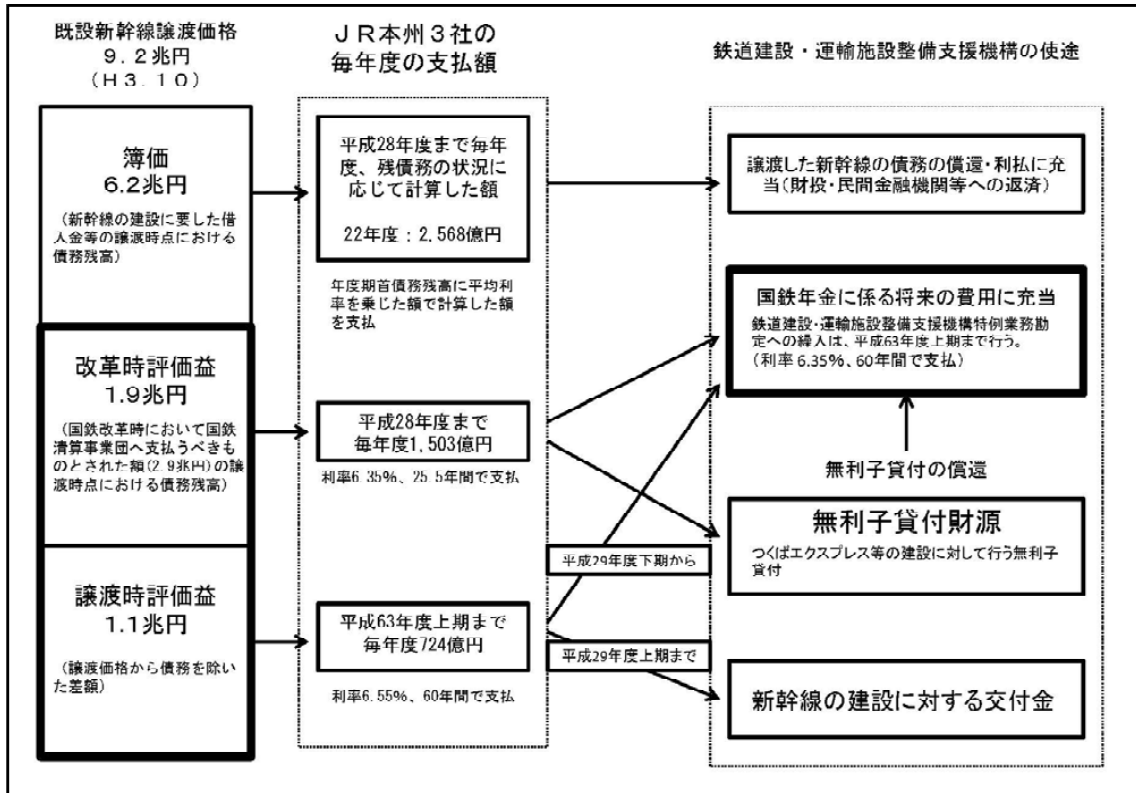
イ 新幹線債権の償還金の受入れ

新幹線債権の償還金の受入れとは、平成3年にJR本州三社が新幹線の譲渡を受けた際の償還金を助成勘定で受け入れ、その一部を特例業務勘定に繰り入れているもので、「助成勘定長期貸付金」と言われている。

国鉄改革の際、新幹線は新幹線鉄道保有機構が保有してJR本州三社に貸し付け、JR本州三社が支払うリース料から国鉄長期債務等を償還することとされ、リース料の総額は既設新幹線施設の再調達価格相当の約8.5兆円とされた。このうち簿価相当額の約5.7兆円は新幹線鉄道保有機構が負担する債務の償還財源とされ、再調達価格と簿価相当額の差額の約2.9兆円（これを「改革時評価益」という。）は新幹線鉄道保有機構から国鉄清算事業団に支払われ、国鉄清算事業団が負担する債務の償還財源とされた（図表1、脚注1参照）。

その後、平成3年10月、新幹線鉄道保有機構が保有する新幹線がJR本州三社に譲渡されたが、その際に既設新幹線施設の再評価が行われ、譲渡価格は約9.2兆円となった。その内訳は、既設新幹線施設の簿価相当額が約6.2兆円、改革時評価益が約1.9兆円で、新たに譲渡時評価益約1.1兆円が上乗せされた（図表3参照）。

図表3 新幹線鉄道施設の譲渡代金の流れ



(出所) 国土交通省、鉄道・運輸機構資料等を参考に作成

特例業務勘定には、このうち改革時評価益約1.9兆円の大部分が平成29年度上期まで繰り入れられ、平成29年度下期から平成63年度上期まで譲渡時評価益約1.1兆円の一部が繰り入れられることとされている。

ウ 特例業務勘定の収支構造

特例業務勘定では、年金費用等の継続的な支出及びその他の一時的な支出を、助成勘定長期貸付金の継続的な収入及び土地・株式等の資産売却収入・国庫補助金等の一時的な収入によって賄うという収支構造になっている(図表4参照)。

鉄道・運輸機構が発足した時点では、年金費用等の負担が大きく、累積欠損金が生じていたため、国鉄債務処理法第26条の規定に基づいて、平成10年度から18年度までの間、総額で約5,525億円の国庫補助金が投入されたが、その後、年金費用等の逦減や土地・株式等の売却が進展したことで利益剰余金が生じるようになり、その総額は、平成21年度末で約1兆4,534億円となっている。

特例業務勘定の収入のうち、土地については、既にその大部分の売却を完了している。株式については、JR本州三社の株式の売却を完了しているものの、JR三島・貨物会社については、経営自立の見通しが立っていないことから、その株式は売却のめどが立っていない。国庫補助金の投入は平成18年度以降は行われていない。一方、支出については、平成22年に、いわゆる旧国鉄労働組合員1,047人のJR不採用問題の大部分について和解が成立したことなどもあり、大規模な偶発的支出の発生は想定しがたい状況となっている。

図表4 特例業務勘定の収入・支出の推移

(単位：億円)

		H15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度	21年度
収入	国鉄用地売却収入	318	668	513	389	3,330	11	9
	JR株式売却収入	2,607	0	4,770	3,290	0	0	0
	助成勘定長期貸付金	1,068	1,420	1,634	1,674	1,674	1,671	1,661
	運用利息	0	14	27	43	133	164	168
	国庫補助金収入	650	650	650	325	0	0	0
	その他の収入	102	65	47	42	6	10	138
	合計	4,747	2,816	7,640	5,763	5,144	1,856	1,976
支出	共済年金追加費用	2,692	2,510	2,389	2,260	2,115	1,857	1,725
	厚生年金移管金	160	146	153	1,493	0	0	0
	恩給負担金	36	32	28	23	20	18	15
	業務災害補償費	55	54	54	59	64	64	79
	用地対策費	100	81	137	119	132	139	197
	株式対策費	44	0	50	0	0	0	0
	その他の支出	45	42	58	32	33	34	25
合計	3,132	2,865	2,869	3,987	2,365	2,113	2,041	
収支差額		1,614	-49	4,771	1,776	2,778	-257	-66

(出所)国土交通省、鉄道・運輸機構資料等を参考に作成

このため、今後は助成勘定長期貸付金の継続的な収入によって、年金費用等の継続的な支出を賄っていくことが想定される。

(3) 利益剰余金の取扱いをめぐる動きと改正案の提出

鉄道・運輸機構の特例業務勘定における利益剰余金について、会計検査院は平成19年度以降、継続的に検査を行ってきたが、平成22年9月には、「利益剰余金につき、国庫納付が可能な資金の額を把握し、将来においても、余裕資金が生じていないか適時に検討することとするとともに、これらの資金が国庫に納付されることとなるように適切な制度を整備する」よう国土交通大臣に対して意見表示を行った。

また、平成22年4月、行政刷新会議の事業仕分け第2弾において、鉄道・運輸機構もその対象となり、特例業務勘定における利益剰余金は「国庫返納」という評価がなされた。

平成23年度予算案の編成過程では、税外収入の確保の観点からこの利益剰余金の取扱いが問題となり、一般会計が24兆円余の国鉄債務を引き受けていることや特例業務勘定には平成10年度から18年度まで国庫補助金が交付されていたこと等を踏まえて利益剰余金を国庫納付して予算編成に活用することを求める意見や、利益剰余金の国庫納付は特例業務勘定が平成10年度から18年度の間を受けた国庫補助金の範囲内にとどめて残りをJR三島・

貨物会社の経営支援等に充てることを求める意見等がある中で⁶、最終的には、平成22年12月21日の野田財務大臣と馬淵国土交通大臣（当時）、玄葉国家戦略担当大臣の三者の合意「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定における利益剰余金等の取扱いについて」に基づいて、利益剰余金のうち1兆2,000億円を税外収入として基礎年金の国庫負担割合を50%に維持するための財源の確保に充て、残余の利益剰余金及び特例業務勘定において将来に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。

この合意を実施するためには、鉄道・運輸機構が利益剰余金を国庫納付するとともに各種の鉄道施策を行うこと等が必要になるが、特例業務勘定について規定している国鉄債務処理法には利益剰余金の国庫納付に関する規定が存在しないため、国庫納付を行う場合には法改正が必要となる⁷。また、鉄道・運輸機構の業務は、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法等に基づいているため、新たな業務を追加する場合にも法改正が必要になる。

このため、政府は、「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（閣法第32号）」を提出している。

なお、平成22年11月26日には、「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（第176回国会参法第6号）」が、自由民主党から参議院に提出され、国土交通委員会に付託されて、継続審議となっている⁸。

2. 本改正案の概要

本改正案は、鉄道・運輸機構の特例業務勘定における利益剰余金及び同勘定において将来に見込まれる収入等を活用して鉄道施策を推進しようとするものであり、具体的な施策は以下のようになっている。

（1）経営安定基金の積増し（無利子貸付方式）

国鉄の分割・民営化に際し、JR三島会社は厳しい経営になることが想定されたため、その経営の安定を図ることが課題となり、運用益によって営業損失を補填するための経営安定基金が設けられた（JR北海道：6,822億円、JR四国：2,082億円、JR九州：3,877億円、総額：1兆2,781億円）。経営安定基金は、運用利回りを7.3%と想定し、運用益収入を含めた経常利益が営業収入の1%になるように設定された。

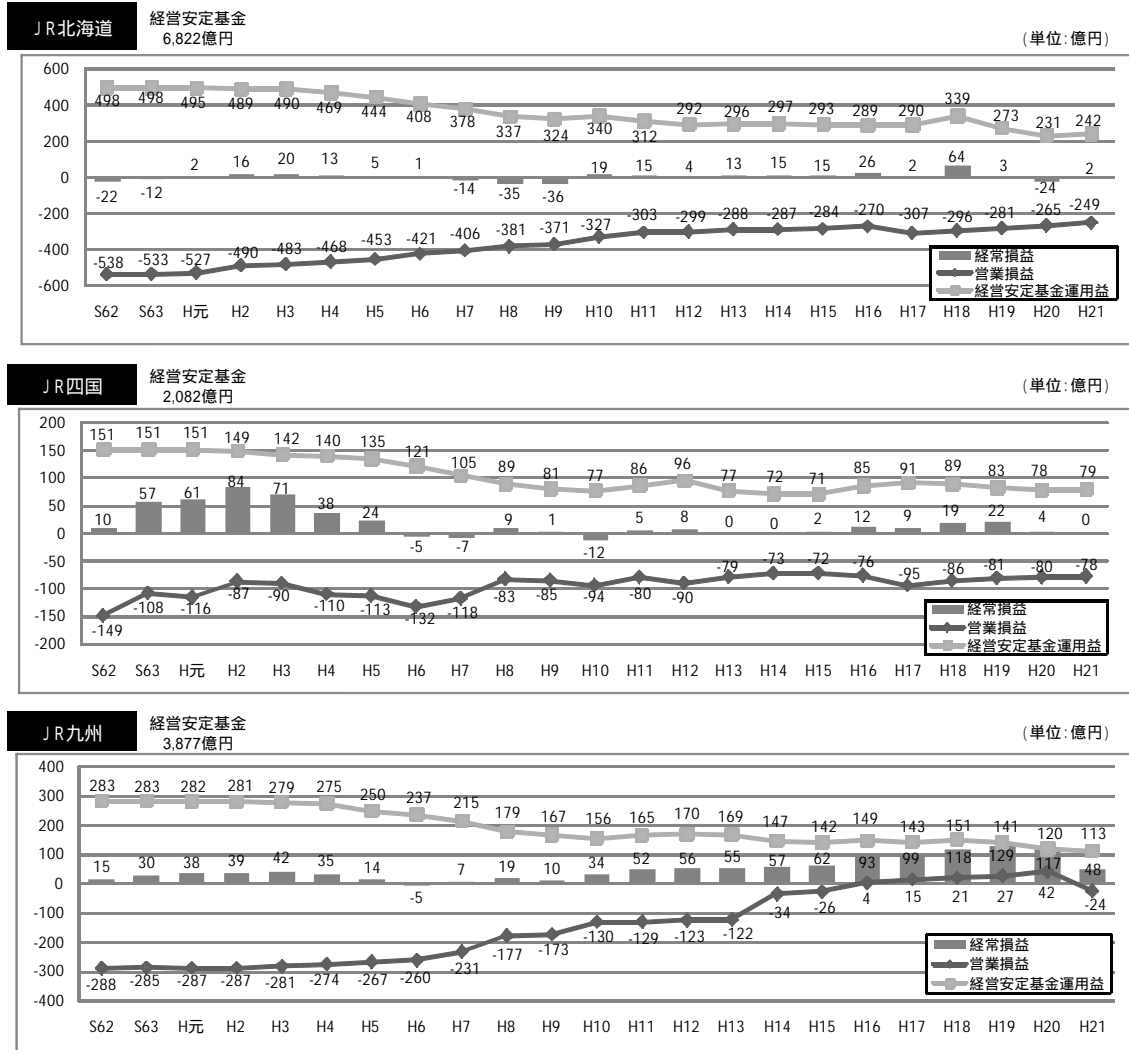
しかしその後、金利が低下して運用益が大幅に減少したため、各社は経営安定基金の運用益によって営業損失をかるうじて補填している状況である。

⁶ 『読売新聞』（平22.10.14）

⁷ 国庫納付については、公債特例法案において規定されている。

⁸ 本改正案（第176回国会参法第6号）は、鉄道・運輸機構の特例業務勘定における利益剰余金を、新幹線の建設、並行在来線を経営する鉄道事業者及びJR三島・貨物各社の経営安定のための支援に要する費用に充て、また、政府が承継した国鉄債務を償還するために国債整理基金特別会計へ納付することを可能にするため、これらの支援に必要な業務を追加するとともに、特例業務勘定の利益剰余金を他の勘定に繰り入れることができるようにする等の規定を設けようとするものである。

図表5 J R三島会社の経営状況と経営安定基金運用益の推移



(出所) 国土交通省資料を参考に作成

図表5は、国鉄改革以降のJR三島会社の経営状況と経営安定基金運用益の推移である。各社とも経営の効率化によって営業損益の赤字を減らしているものの、経営安定基金の運用益も減少しているため、経常利益が十分に確保できない状況にある。

そのため、本改正案では、JR三島会社の中でも特に経営が厳しいJR北海道・四国に対して、無利子貸付方式により経営安定基金を積み増すこととされており、積増しされる金額は、JR北海道が2,200億円、JR四国が1,400億円となっている。

具体的には、まず鉄道・運輸機構がJR北海道・四国に対して無利子で資金を貸し付け、それを原資としてJR北海道・四国の各社が鉄道・運輸機構が新たに発行する特別債券を引き受け、その利子を毎年度、鉄道・運輸機構が支払うというものである。この無利子貸付の返済及び特別債券の償還は20年後に一括して行われる。特別債券の利率は当初10年間は年率2.5%となる見込みで、10年目以降は、市場金利の動向その他の事情を勘案して見直されることとされている。

(2) JR三島・貨物会社の設備投資への助成金・無利子貸付

JR三島・貨物会社は、分割・民営化以来、経営の効率化を進めてきたが、設備投資がいまだに十分ではない。

そのため、本改正案では、JR三島・貨物会社に対し、助成金又は無利子貸付によって、老朽化した鉄道施設の更新や経営基盤の強化に必要な鉄道施設の整備を支援することとしている。支援の方法や期間は経営状態に応じて決められており、具体的には以下のとおりである。

・ JR北海道への助成金及び無利子貸付（平成23～32年度）	600億円
（1/2を助成金、1/2を無利子貸付（10年据置き後10年均等償還））	
・ JR四国への助成金及び無利子貸付（平成23～32年度）	400億円
（1/2を助成金、1/2を無利子貸付（10年据置き後10年均等償還））	
・ JR九州への無利子貸付（平成23～27年度）	500億円
（10年据置き後10年均等償還）	
・ JR貨物への無利子貸付（平成23～29年度）	700億円
（10年据置き後10年均等償還）	
・ JR貨物（青函トンネル用機関車等）への助成金及び無利子貸付	
.....	190億円
（1/2を助成金、1/2を無利子貸付（10年据置き後10年均等償還））	

(3) 北陸新幹線（高崎～長野間）の建設に係る債務の償還

整備新幹線⁹は、原則として国と地方の負担及びJRが支払う整備新幹線の貸付料によって建設され、建設に伴う資金の借入れは行われないが、例外として、北陸新幹線（高崎～長野間）の建設に際して、新幹線の開業を長野オリンピックの開催に間に合わせるために有利子負債である財政投融资資金（約2,776億円）が投入された。

本改正案では、利益剰余金のうち約1,500億円を特例業務勘定から建設勘定に繰り入れ、整備新幹線建設に係る過去債務を償還することとし、所要の規定が整備される。

なお、整備新幹線建設に係る過去債務は、現在、整備新幹線の貸付料収入によって償還が行われており、債務残高は約1,500億円となっている。本債務が償還されることによって、今後は、貸付料収入を整備新幹線の建設財源とすることが可能になる。

(4) 貨物調整金の拡充による並行在来線の支援

JR貨物はJR各社を始めとする他社の路線を利用して貨物鉄道を運行しており、線路

⁹ 整備新幹線とは、全国新幹線鉄道整備法に基づき、整備計画が定められている新幹線のことを言い、具体的には、北海道新幹線（青森市～札幌市間）、東北新幹線（盛岡市～青森市間）、北陸新幹線（東京都～大阪市間）、九州新幹線・鹿児島ルート（福岡市～鹿児島市間）、長崎ルート（福岡市～長崎市間）を指す。

を保有する鉄道会社に線路使用料を支払っている。ＪＲ貨物がＪＲ各社に支払う線路使用料については、その経営の安定を図るため、従来からアボイダブルコスト・ルール¹⁰によって低い水準に抑えられている。

整備新幹線が開業すると、多くのケースで、並行在来線¹¹がＪＲから経営分離される。その場合、線路の保有主体がＪＲではなくなるため、アボイダブルコスト・ルールを維持できないようになり、ＪＲ貨物が並行在来線を経営する第三セクター鉄道事業者等（以下「並行在来線事業者」という。）に対して支払う線路使用料が上昇することが懸念される。こうした問題を調整するため、平成14年度から貨物調整金制度が設けられている。これは、ＪＲ各社から分離された並行在来線上を引き続きＪＲ貨物が走行する場合、線路使用料が上昇する場合に、その上昇分を鉄道・運輸機構が徴収する整備新幹線の貸付料収入から貨物調整金として補填することで、実質的なＪＲ貨物の線路使用料負担を従来どおりの水準に維持しようとする制度である。

多くの並行在来線事業者は厳しい経営状況にあるが、これにより徴収する線路使用料を従来よりも高い水準とすることが可能になった。しかし、並行在来線事業者にとって、この線路使用料の水準は決して十分とは言えず、特に、貨物鉄道ネットワークを維持するために、並行在来線の旅客輸送の密度からすると不均衡なほどの大規模な鉄道施設を維持管理する必要があるなど、依然として並行在来線事業者の負担は重い。そのため、並行在来線事業者や沿線自治体から、貨物調整金制度の拡充が強く要望されてきた。

本改正案では、貨物調整金を拡充するとともに、鉄道・運輸機構の特例業務勘定において貨物調整金の交付に要する費用を負担することとされている。貨物調整金の拡充の具体的な内容としては、貨物調整金の対象経費の拡大や、従来は列車キロによって並行在来線事業者及びＪＲ貨物に案分されていた経費を、車両キロ¹²によって案分することなどが想定されている。

本施策の期間は10年間で、金額は上限が1,000億円とされている。平成21年度に交付された貨物調整金が約16.5億円であることを考慮すると、大幅な制度の拡充であることが分かる。

¹⁰ ＪＲ貨物がＪＲ旅客会社の路線を走行して貨物輸送を行う場合に、貨物列車が走行しなければ回避できる経費（レールの摩耗に伴う交換費用等）のみをＪＲ貨物が負担することとするルールで、国鉄改革以来、ＪＲ旅客各社とＪＲ貨物の間で適用されている。

¹¹ 並行在来線とは整備新幹線と並行する在来線のことを言う。現在の整備新幹線の整備スキームでは、整備新幹線の着工に当たって、並行在来線をＪＲから経営分離することに沿線自治体が同意することがその条件の一つとなっている。ＪＲから経営分離された並行在来線は、その多くのケースで、沿線自治体を中心となって第三セクターの鉄道会社を設立して路線の維持に努めている。このような並行在来線の多くは幹線であり、特に全国の貨物ネットワークを維持する上で重要な役割を担っている。

¹² 列車キロとは、鉄道輸送の作業量を測る一つの指標で、全列車の走行距離の総和を示す。この列車キロに各列車の編成車両数を乗じると車両キロになる。一般的に、貨物輸送は並行在来線の旅客輸送と比較して長編成になるため、列車キロにより経費が案分されると、並行在来線の事業者が負担する経費の水準は実際より高くなる。

3. 本改正案の論点

(1) 国民負担の軽減の必要性

鉄道・運輸機構の特例業務勘定の利益剰余金が生じた要因として、旧国鉄から承継した土地・株式の売却収入が予想を上回ったことが挙げられる。土地・株式の売却収入は、平成10年の国鉄債務処理法のスキームにおいて、国鉄長期債務等の一つである年金費用等の支払を行うための財源とされたものである。したがって、その収入が年金費用等の支払に要する支出を上回ることによって生じた利益剰余金は、一義的には、一般会計で承継されている国鉄債務の償還に充てられるべきものであろう。

平成10年に一般会計において承継された国鉄債務約24兆円の残高は、平成21年度末で約19.5兆円残っている。特例業務勘定で生じた利益剰余金を基礎年金の国庫負担や、鉄道施策の推進のための財源のような、本来の用途とは異なる用途に充てることは、債務を可能な限り圧縮して国民負担を軽減するという国鉄長期債務等の処理の方向性とは異なっていると見え、国家財政の危機的状況を踏まえ、その是非が論点となろう。

いずれにせよ、一般会計で承継された債務の償還が今後も長期にわたって継続されることを踏まえ、国民負担の可能な限りの軽減を図るといった観点から、債務の圧縮を図ることが望まれるところである。

(2) 年金費用等の支払の確実な実施

特例業務勘定には、国土交通省の試算では、現金化可能な資産が約1兆3,700億円存在するとされている¹³。本改正案及び公債特例法案が成立した場合、このうち1兆2,000億円を国庫納付して、残りのうち約1,500億円を整備新幹線の過去債務の償還のために特例業務勘定から建設勘定に繰り入れる。そして残余の約200億円及び特例業務勘定において将来に見込まれる収入を担保に借り入れる資金によって、鉄道施策を推進するとともに年金費用等の支払を行っていくことになる。

この借入金は平成32年度頃にピークを迎え、その残高が約3,000億円となる。特例業務勘定では、年によって増減はあるものの、今後20年間で4,000億円余の収入が見込まれることから、これを原資に借入金を償還し、平成44年度ごろには借入金を完済して、その後は残余の収入で年金費用等の支払を継続することとされている。

この資金計画に基づいて借入金を行う際には、借入金の返済が確実になされるように資金計画の実施状況を常に検証してリスク管理を徹底することが肝要であろう。また、本改正案によって実施される各種の鉄道施策に要する費用が、本来の特例業務である年金費用等の支払等に支障を及ぼさないようにすることが求められるところであろう。

(3) 本改正案によって実施される各種の鉄道施策について

JR北海道・四国に対する経営安定基金の積増し（無利子貸付方式）については、経営安定基金を利回り7.3%で運用してJR三島各社の経常利益を営業収入の1%にするとい

¹³ 『交通新聞』（平23.2.17）

う前提が崩れてしまっている以上、制度を再構築するために基金の積増しを行うことは、JR北海道・四国からすれば望まれるところであろう。両社は更に経営の効率化を図るとともに、運用益を活用して収益基盤を強化することが求められるところである。

JR三島・貨物会社の設備投資に対する支援については、中小民鉄も含めて各鉄道事業者が厳しい経営環境でやりくりしている中で、なぜ、JR三島・貨物会社の設備投資に対して大規模な助成金と無利子貸付が行われるのかということについて、政府は十分な説明をして理解を得る必要があるだろう。

貨物調整金の拡充による並行在来線の支援については、並行在来線事業者が、第三種鉄道事業者¹⁴として鉄道施設を利用させることに対する正当な対価を得ることが可能となる制度が構築されることになるが、本改正案による貨物調整金の拡充は、平成23年度から32年度までの時限的な措置であり、金額も上限が1,000億円となっている。鉄道事業の経営が長期にわたることを踏まえ、恒久的な財源を確保することも論点となろう。

【参考文献】

今橋隆「新幹線鉄道保有機構の成立と沿革」『経営志林』第33巻第3号（法政大学経営学会 1996年）69～78頁

葛西敬之『未完の「国鉄改革」 - 巨大組織の崩壊と再生』（東洋経済新報社 2001年）

葛西敬之『国鉄改革の真実 - 「宮廷革命」と「啓蒙運動」』（中央公論新社 2007年）

小林正明「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』第63巻第8号（運輸調査局 2003年）16～20頁

佐藤信之「国鉄の長期債務」『鉄道ジャーナル』No.487（鉄道ジャーナル社 2007年）68～73頁

横堀充「国鉄改革の債務処理 - 国鉄清算事業団の財務」『運輸と経済』第48巻第10号（運輸調査局 1988年）61～68頁

運輸省『運輸白書』昭和59年度～平成11年度

国鉄再建監理委員会事務局監修『国鉄改革 - 鉄道の未来を拓くために - 国鉄再建監理委員会意見』（運輸振興協会 1985年）

『独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の特例業務勘定における利益剰余金について』2010.9.24付け会計検査院報道資料

<http://www.jbaudit.go.jp/pr/media/kensa/kensa22/0924_2.html>

¹⁴ 第三種鉄道事業者は、鉄道事業法における鉄道事業者の区分の一つで、線路を保有して他の鉄道事業者に利用させる鉄道事業者などがこれに当たる。なお、第一種鉄道事業者とは、自ら保有する鉄道施設上を運行する鉄道事業者などが、第二種鉄道事業者は、他の鉄道事業者が保有する線路を利用して鉄道を運行する鉄道事業者などが該当する。