

整備新幹線未着工区間の新規着工に向けた動き

— 財源問題を中心に —

国土交通委員会調査室 ひろせ りょうた
廣瀬 亮太

昨年3月、九州新幹線の博多・鹿児島中央間が全線開業を迎えた。開業当初は震災の影響もあったが、開業から1年を経て、関西方面からの観光客を中心に多くの旅客が九州を訪れるなど、新幹線は九州経済に大きなインパクトを与えている¹。

このような我が国の新幹線整備事業は、全国新幹線鉄道整備法に基づいて実施されており、昭和48年に同法に基づいて整備計画に位置付けられた5路線の新幹線を整備新幹線という²。

整備新幹線はこれまで着実な整備が進められてきたが、北海道新幹線（新函館・札幌間）、北陸新幹線（白山総合車両基地・敦賀間）、九州新幹線長崎ルート（諫早・長崎間）の3区間（以下「未着工3区間」という。）については財源のめどが立っていなかったため、その取扱いが課題となってきた。

そのような状況の中で、昨年12月26日、「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」が決定され、未着工3区間は建設に向けて動き出すことになった。

このような背景を踏まえ、本稿では、整備新幹線の現状について概観するとともに、未着工3区間の財源問題について簡潔に整理することとしたい。

1. 整備新幹線整備事業の現状

（1）整備新幹線の現状

整備新幹線はこれまで、平成9年10月に北陸新幹線（高崎・長野間）、14年12月に東北新幹線（盛岡・八戸間）、16年3月に九州新幹線鹿児島ルート（新八代・鹿児島中央間）、22年12月に東北新幹線（八戸・新青森間）、23年3月に九州新幹線鹿児島ルート（博多・新八代間）がそれぞれ営業を開始している。また現在、北海道新幹線（新青森・新函館間：27年度末完成予定）、北陸新幹線（長野・白山総合車両基地間：26年度末完成予定）、九州新幹線長崎ルート（武雄温泉・諫早間³）が建設中である。

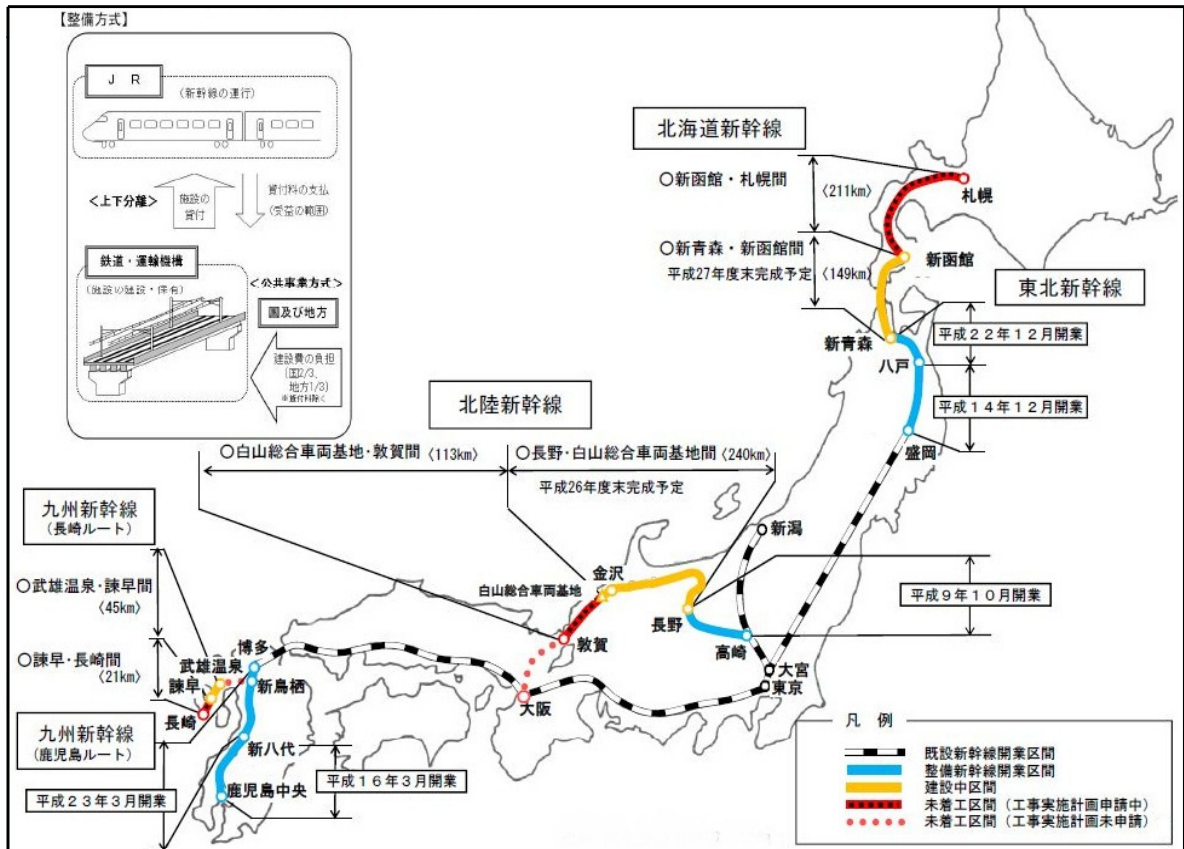
1 『朝日新聞』（平24.2.27）、『産経新聞』（平24.3.13）

2 整備新幹線とは、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）、九州新幹線長崎ルート（福岡市・長崎市間）の5路線を指す。

3 九州新幹線長崎ルート（武雄温泉・諫早間）は、従来、認可（平成20年3月）からおおむね10年程度で完成することとされていたが、未着工区間である諫早・長崎間と一体的に、平成34年度頃の開業を目指す方向性が示されている。

一方、上述のように、北海道新幹線（新函館・札幌間）、北陸新幹線（白山総合車両基地・敦賀間）、九州新幹線長崎ルート（諫早・長崎間）は未着工区間となっている（図表 1 参照）。

図表 1 整備新幹線の現状



(出所) 国土交通省資料

(2) 整備方式・財源スキーム

整備新幹線の整備に当たっては、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。）が鉄道施設を建設・保有し、営業主体である JR が施設を借り受けて運行を行う、いわゆる「上下分離」の方式で事業が実施されている。なお、新幹線の開業後、JR は鉄道・運輸機構に対して貸付料（リース料）を支払っている。

建設費の負担については、国の負担分（JR が支払う既設新幹線譲渡収入⁴と公共事業関係費の合算額）並びに地方公共団体の負担分が 2 : 1 の割合となるように負担すること

4 既設新幹線譲渡収入とは、平成 3 年に JR 各社に対して東海道、山陽新幹線を始めとする既設新幹線の鉄道設備が売却された際の代金の一部であり、毎年度 724 億円（29 年度は 362 億円の見込み）が JR 各社から鉄道・運輸機構に支払われている。このうち、平成 29 年度上期までの分については整備新幹線の財源に充てることとされており、整備新幹線整備事業の重要な財源となっている。

とされている。また、JRが支払う貸付料についても建設財源に充てることとされている⁵。

このうち、既設新幹線譲渡収入は、平成16年12月16日の政府・与党申合せに基づいて、17年度から前倒しして活用されている。具体的には、25年度から29年度上期までに見込まれる既設新幹線譲渡収入を返済の財源とする借入金を利用して新幹線の建設が進められている。このため、25年度以降は既設新幹線譲渡収入を使い切ってしまうことになり、未着工3区間の新規着工に向けては、安定的な財源の確保が課題となっていた。

2. 未着工3区間の安定的な財源見通しの確保について

(1) 鉄道・運輸機構の利益剰余金の取扱いと改正国鉄債務処理法の成立

このような中で、安定的な財源の見通しを得る契機となったのが、鉄道・運輸機構の特例業務勘定における利益剰余金⁶の取扱いを決めた、国家戦略担当・財務・国土交通の三大臣による合意「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」（平成22年12月21日）であった。

本合意では、利益剰余金のうち、1兆2,000億円を国庫納付することとする一方で、残余の利益剰余金及び将来的に特例業務勘定において見込まれる収入等を活用して各種の鉄道施策を推進することとされた。これに基づいて第177回国会に「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」が提出され、平成23年6月8日に成立している（以下「改正国鉄債務処理法」という。）。

改正国鉄債務処理法では、鉄道・運輸機構の利益剰余金等を活用して各種の鉄道施策を推進することとされており、その一つが北陸新幹線（高崎・長野間）の建設に係る債務の償還である。この債務は、同区間を建設する際に、その開業を長野冬季オリンピックに間に合わせるために投入された財政投融资等による借入金である。本来、新幹線開業後にJRが支払う貸付料収入は新幹線の建設財源に充てることとされているが、従来は、この債務の償還に回されていたため、貸付料収入が建設の財源に充てられることはほとんどなかった。しかし、本法に基づいて債務が償還されたことにより、今後は、貸付料収入を建設財源として活用することが可能になった。これまでに開業している5区間に係る貸付料収入は、年額約426億円となっている。

なお、前述の三大臣の合意を受けた、平成22年12月27日の整備新幹線問題検討会議⁷の決定「整備新幹線問題に関する今後の対応について」では、貸付料収入を今後は新幹線

5 法令上は、JRが支払う貸付料についても整備新幹線の建設財源とされているが、従来は、北陸新幹線（高崎・長野間）の建設に係る借入金の返済等に回されていたため、建設財源には充てられていなかった。

6 鉄道・運輸機構の特例業務勘定においては、旧国鉄清算事業団の地位の承継に伴う旧国鉄職員の年金費用等の支払や旧国鉄から承継した土地の売却、JR株式の処分等の業務の経理が行われている。同勘定では、年金費用の逓減や土地・株式の売却収入等によって利益剰余金が生じ、その総額は平成21年度末で約1兆4,534億円となっており、その取扱いが課題となっていた。

7 政権交代以来、国土交通省の政務三役からなる「整備新幹線問題検討会議」及び総務・財務・国土交通の各省の大臣政務官が参加する「整備新幹線問題調整会議」が設置され、整備新幹線の取扱い等に関する決定や調整・検討が行われている。

の建設財源に充てることが可能になることを踏まえ、安定的な財源見通しの検討、投資効果の試算などの着工に当たっての基本的な条件について、更に検討の深化を行うこととされた。

(2)「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」（平成23年12月26日）

このような検討を経て、平成23年12月26日、「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」（以下「政府・与党確認事項」という。）が決定された。

政府・与党確認事項では、基本的な考え方として以下の4点が挙げられている。

- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 以上により、安定的な財源見通しを確保した上で、いわゆる「着工5条件」の残余の条件（収支採算性、投資効果、営業主であるJRの同意、並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意）を満たした上で、さらに、各線区の課題（「整備新幹線の未着工区間等の取扱いについて」（平成22年8月27日 整備新幹線問題検討会議）に掲げるものをいう。）について対応が示されていることを確認した際は、新たな区間の認可・着工を行う。
- ・ 厳しい財政制約を踏まえ、引き続き、建設主体の自主財源の確保のための努力を継続する。

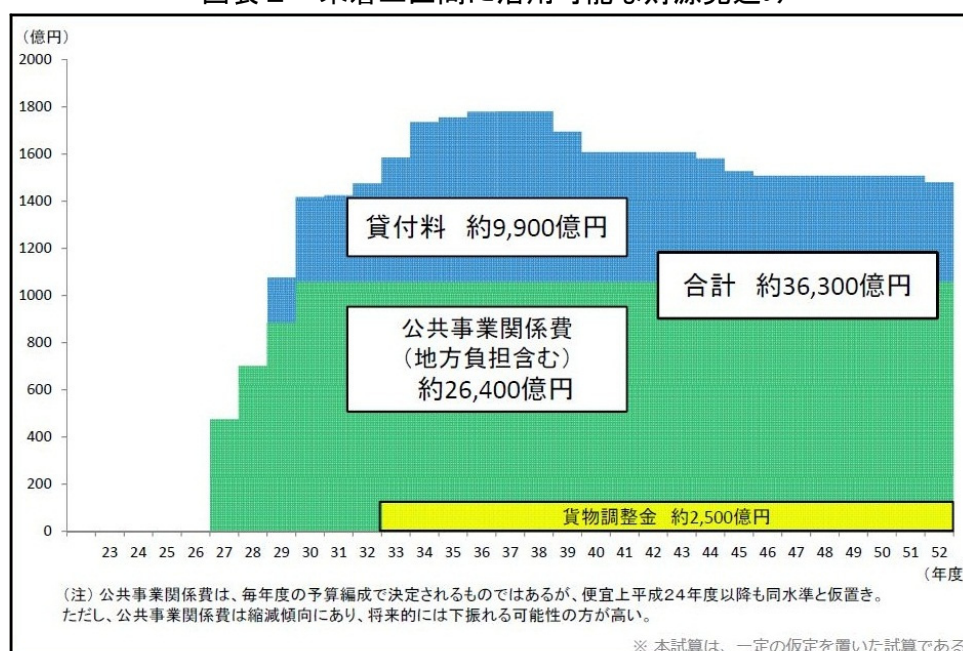
この中で1点目では、貸付料収入を建設財源に活用することで公共事業関係費やそれに伴う地方負担に過度に依存しないこととされている。しかし、現在のところ、貸付料収入は、年額約426億円であり、これだけでは未着工3区間の財源としては十分ではない。このため、財政規律に配慮しつつも、これまで同様に公共事業関係費とそれに伴う地方負担を見込むことで安定的な財源見通しを立てることとされた。

また2点目では、未着工3区間の建設に当たっては、事業ペースを調整して各線区の事業期間や開業時期を設定することとされている。仮に、未着工3区間を同時に着工して短期間で完成させようとするると単年度当たりの事業費が大きくなって、財源が不足することになる（図表3参照）。これは、公共事業関係費や地方負担は、毎年度の予算編成によって決まるものであるため前倒しして活用することは不可能であり、一方の貸付料については前倒し活用をすることは可能であるが、将来的な収入を返済の財源とする資金の借入れを行うことになるため、前倒しするほど金利によって失われる金額が大きくなることなどによるものである。このような状況を踏まえ、事業ペースを調整して毎年度の事業費を抑制し、ある程度長い事業期間を設定することで毎年度の公共事業関係費や地方負担を見込むとともに、貸付料収入の前倒し活用によって生じる金利による消失分を必要最低限に抑えることとされた。

事業ペースの調整に際しては、幹線鉄道網の多重化や、財源の有効活用という観点を考慮することとされており、東海道新幹線をバックアップする役割が期待され、より多くの収益が見込まれている北陸新幹線（白山総合車両基地・敦賀間）⁸を北海道新幹線（新函館・札幌間）よりも先に開業させることとして、最後に北海道新幹線を集中的に完成させることとされた。また、九州新幹線長崎ルートは、既着工区間だけでは開業効果が限定的であることから、既着工区間（武雄温泉・諫早間）と未着工区間（諫早・長崎間）の一括開業を目指すこととされ、事業費の規模が小さいことから北陸新幹線と並行して建設が進められる方向である。

この結果、各線区の事業期間は、平成 24 年度に着工することを想定し、九州新幹線長崎ルートが 10 年程度（平成 34 年度頃完成予定）、北陸新幹線が 14 年程度（平成 37 年度頃完成予定）、北海道新幹線が 24 年程度（平成 47 年度頃完成予定）とされた。また、事業期間が従来 of 想定よりも長くなったこと等に伴い、総工事費の見込みは、北海道新幹線が 1 兆 6,700 億円、北陸新幹線が 1 兆 1,600 億円、九州新幹線長崎ルートが 5,000 億円（新規分は 2,100 億円）で、総額が 3 兆 400 億円となった⁹。

図表 2 未着工区間に活用可能な財源見込み



(出所) 国土交通省資料

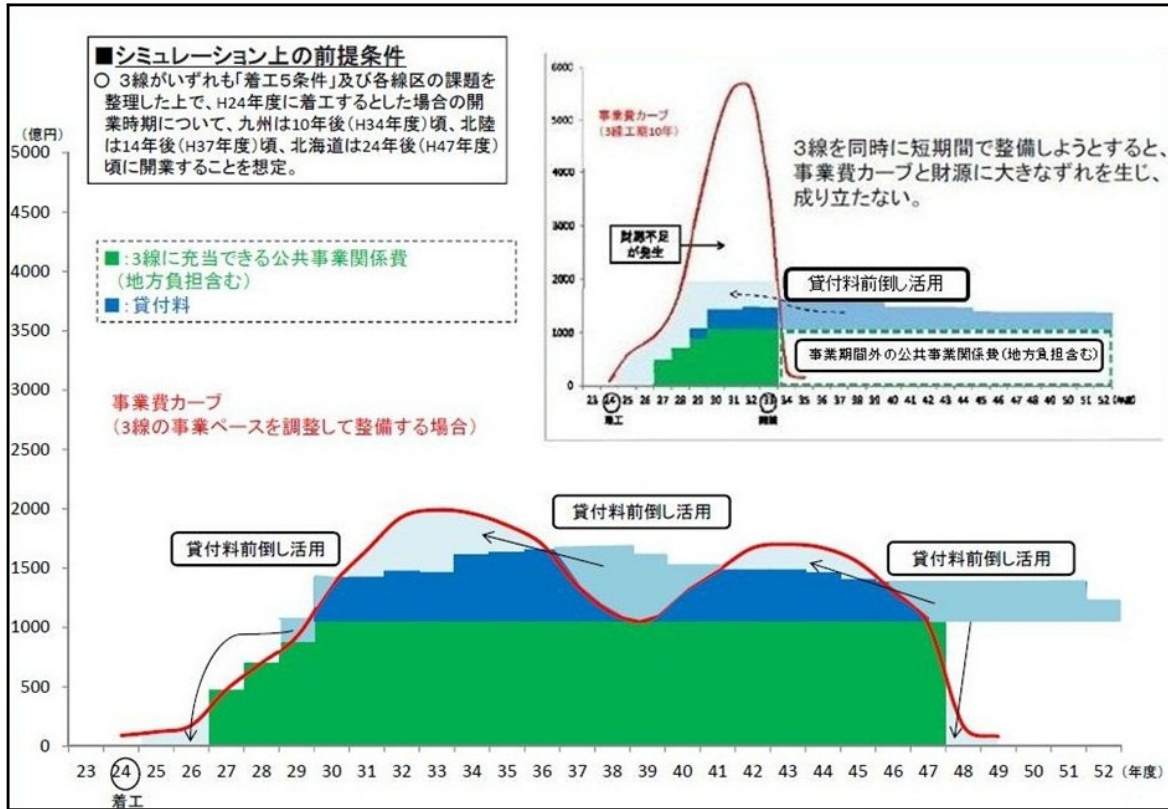
一方、これらの考え方に沿って財源見込みを立てたものが図表 2 であり、貸付料収入に

8 未着工 3 区間の収支採算性は、北海道新幹線が年間 35 億円、北陸新幹線が年間 102 億円（フリーゲージトレインを導入して敦賀駅での乗換え不便を無くした場合の数値である。）、九州新幹線長崎ルートが 20 億円と試算されている。

9 既着工分については、既に財源の手当てがなされているので、九州新幹線長崎ルートについては新規分のみを算入している。

よって約 9,900 億円、公共事業関係費及び地方負担によって約 2兆 6,400 億円、計 3兆 6,300 億円の財源が確保されることが見込まれている¹⁰。また、事業ペースを調整した未着工 3 区間の整備のイメージは図表 3 のようになっている。

図表 3 事業ペースを調整した未着工 3 区間の整備イメージ



なお、この財源シミュレーションでは、便宜上、将来的な公共事業関係費を現在の水準（年額 706 億円）で固定しているが、昨今の公共事業関係費の推移は減少傾向であり、整備新幹線の予算についても将来的に削減される可能性が否定できないことから、このようなリスクに備えて、例えば、先行して整備される未着工区間（九州新幹線長崎ルート、北陸新幹線）の開業後の貸付料収入については財源見込みに算入していないなど、一定程度の余裕を持たせた試算になっているとのことである。

これらによって未着工 3 区間は安定的な財源見通しが確保されるものとされた。

10 現在、改正国鉄債務処理法に基づき、平成 23 年度から 32 年度までの間、鉄道・運輸機構の利益剰余金等を活用して貨物調整金が交付され並行在来線の支援策が講じられているが、図表 2 にもあるように平成 33 年度以降は従来どおり貸付料収入から貨物調整金が交付されるようになることが想定され、実際の財源見込みは、貨物調整金の交付に要すると見込まれる約 2,500 億円を差し引く必要がある。

3. 今後の課題

今回、未着工3区間の財源問題が解決された背景には、新幹線の貸付料収入を安定的な建設財源として見込めるようになったことがある。

一方で、今回の財源スキームにも課題はある。例えば、政府・与党確認事項では、貸付料収入を活用することで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しないこととされているが、実際には、図表2のように財源見込みの7割以上は公共事業関係費と地方負担で賄うこととされており、財政規律に十分な配慮がなされているかということについては議論のあるところであろう。国や地方の厳しい財政状況の中で大型公共事業に税金を投入することに対する批判もある¹¹。

また、財源を有効活用するために事業期間を調整して、最長で24年間という事業期間が設定されているが、事業期間を延ばしたことに伴って、従来は2兆7,500億円とされていた総工事費が3兆400億円に増加したことに対する批判もある¹²。

新規着工に向けた手続の中で、未着工3区間については安定的な財源の見通しが得られたものとされているが、財源確保の取組はスタートラインに立ったところである。整備期間を通して更なる自主財源の確保や不断のコスト削減を図ること等によって、国民負担を軽減することが求められるところである。

【参考文献】

蒲生篤美「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』Vol.15 No.1 2012 Spring (運輸政策研究機構 2012年) 40～45頁

指田徹「整備新幹線の枠組み」『土木学会誌』Vol.97 No.1 (土木学会 2012年) 102～106頁

11 『朝日新聞』(平24.4.5)

12 『朝日新聞』(平24.3.18)