

貨物調整金制度の見直しに向けて

大嶋 満

(国土交通委員会調査室)

1. はじめに
2. 貨物調整金制度の概要
 - (1) 貨物調整金制度の創設に至る経緯
 - (2) 貨物調整金の概要
 - (3) J R 貨物の近年の経営状況と貨物調整金の交付実績
3. 貨物調整金制度の見直しに向けて
 - (1) 見直しの必要性
 - (2) 見直しに向けた視点・論点
4. おわりに

1. はじめに

日本貨物鉄道株式会社（以下「J R 貨物」という。）が、昭和 62 年 4 月の日本国有鉄道（以下「国鉄」という。）の分割民営化により誕生して以来、33 年余りが経過した。J R 貨物は、当初から厳しい経営が想定され、民営化後はトラック輸送にシェアを奪われるなど、長年苦しい経営状況が続いていたが、近年は、災害等の影響がなければ年間 100 億円前後の経常利益（連結）を計上するに至っている。しかし、その一方で、国鉄改革の最大の目標である完全民営化（株式上場）は、同社において、いまだ果たせておらず、現在もなお、同社に対する国からの支援措置が継続しており、株式上場への道筋は見通せていない。

J R 貨物は、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律（昭和 61 年法律第 88 号）に基づき、貨物鉄道事業及びこれに附帯する事業を営営することを目的とする株式会社である。同社の営業キロは 7,959.1 km に及んでいるが、そのうち、第一種鉄道事業区間が 35.3 km であり、残り 7,923.8 km が J R 旅客¹等の線路施設を使用する第二種鉄道事

¹ 本稿では、北海道旅客鉄道株式会社（J R 北海道）、東日本旅客鉄道株式会社（J R 東日本）、東海旅客鉄道株式会社（J R 東海）、西日本旅客鉄道株式会社（J R 西日本）、四国旅客鉄道株式会社（J R 四国）及び九州旅客鉄道株式会社（J R 九州）の J R の旅客 6 社を総称して「J R 旅客」と呼ぶこととする。

業区間となっている²。JR貨物は、第二種鉄道事業区間について、JR旅客等に線路使用料を支払った上で貨物列車を運行している。JR貨物がJR旅客に支払う線路使用料は、JR貨物が当該鉄道線路を使用することにより追加的に発生すると認められる経費に限定する、「アボイダブルコスト（回避可能経費）ルール」（以下「アボルール」という。）が適用され、同社の経営の安定に資するため、低水準に抑えられている（後述）³。

他方、整備新幹線⁴の開業後、新幹線と並走する在来線区間（並行在来線）については、新経営主体の並行在来線事業者⁵との間で当該区間の線路使用料が決定されることとなる。その際、アボルールは適用されないため、JR貨物の経営に影響を及ぼさないよう、平成14年度に貨物調整金制度が設けられた。貨物調整金とは、JR貨物が並行在来線事業者に対し支払う線路使用料と、従来JR旅客が当該区間を経営していた際にJR貨物がJR旅客に対し支払っていた線路使用料との差額を、日本鉄道建設公団（現在の独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」という。））がJR貨物に交付するものであり、当初、新幹線貸付料⁶（以下「貸付料」という。）が財源に充てられていた。貨物調整金はこれまでに内容の拡充等が行われているが、現在も更なる見直しや安定的な財源確保を求める声があるほか、JR貨物の将来的な株式上場を視野に入れ、貨物調整金を含む公的支援に頼らない経営構造の早期確立を求める声もある。また、平成27年1月の整備新幹線の取扱いに係る政府・与党申合せにおいて、貨物調整金制度は、現在整備中の整備新幹線

² 「第二種鉄道事業」とは、他人の需要に応じ、自らが敷設する鉄道線路（他人が敷設した鉄道線路であって譲渡を受けたものを含む。）以外の鉄道線路を使用して鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業をいう（鉄道事業法（昭和61年法律第92号）第2条第3項）。これに対して、「第一種鉄道事業」は、他人の需要に応じ、鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業であって、第二種鉄道事業以外のものをいい、「第三種鉄道事業」は、鉄道線路を第一種鉄道事業を営業者者に譲渡する目的をもって敷設する事業及び鉄道線路を敷設して当該鉄道線路を第二種鉄道事業を営業者者に専ら使用させる事業をいう（同第2項及び第4項）。

³ アボルールは「旅客鉄道会社と日本貨物鉄道との間の鉄道線路の使用に関する協定」において定められている。平成18年度末に同協定で定める線路使用期間の20年を迎えたため、JR旅客とJR貨物との間で協議を経て新たな協定が取りまとめられたが、その内容は、JR貨物が支払う線路使用料にアボルールを適用すること、協定の期間を20年間とすることなど、基本的には従前同様の内容となっている。

⁴ 具体的には、全国新幹線鉄道整備法（昭和45年法律第71号）に基づく昭和48年の整備計画により整備が行われている以下の5路線をいう。

①北海道新幹線（青森・札幌間）【新青森・新函館北斗間は開業済、新函館北斗・札幌間を現在整備中（令和12年度末完成予定）】

②東北新幹線（盛岡・青森間）【開業済】

③北陸新幹線（東京・大阪間）【東京・金沢間は開業済、金沢・敦賀間を現在整備中（令和4年度末完成予定）、敦賀以西区間は現在未着工（現在環境影響評価手続中）】

④九州新幹線・鹿児島ルート（福岡・鹿児島間）【開業済】

⑤九州新幹線・長崎ルート（福岡・長崎間）【武雄温泉・長崎間を現在整備中（令和4年度完成予定（可能な限り前倒し））、新鳥栖・武雄温泉間は現在未着工（整備方式を検討中）】

⁵ 並行在来線は、沿線地方公共団体や民間の出資による第三セクター会社によって運営されている。一部の並行在来線鉄道では、地方公共団体が第三種鉄道事業者として鉄道施設を保守管理した上で、第三セクター会社が第二種鉄道事業者として車両を保有し運行を行っているものもあるが、本稿では、並行在来線鉄道を運営する第三セクター会社を指して「並行在来線事業者」と呼ぶこととする。

⁶ 整備新幹線は、機構が施設を建設・保有し、JR旅客が当該施設を借り受け、機構に対し貸付料を支払うとともに、新幹線の運行・施設の維持管理を行うスキームとなっている。貸付料は、整備新幹線の整備による受益の範囲を限度とし、国土交通大臣が定める方法により算定される。具体的な貸付収入の基準（受益相当額）は、既設線の収支も考慮した上で、整備新幹線開業後30年間の累積収益を限度として定められている（内閣府『平成27年度沖縄における鉄軌道をはじめとする新たな公共交通システム導入課題詳細調査 調査報告書』中、「整備新幹線の整備例」（7-24～7-28頁））。

が全線開業する令和 12 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旨申合せがなされており、今後、具体的な議論がなされることが想定される。

以上を踏まえ、本稿では、貨物調整金制度の創設に至る経緯及び制度の概要を説明した上で、J R 貨物の経営状況や経営自立に向けた取組等に触れつつ、同制度の今後の見直しに向けての視点・論点を若干述べることにしたい。

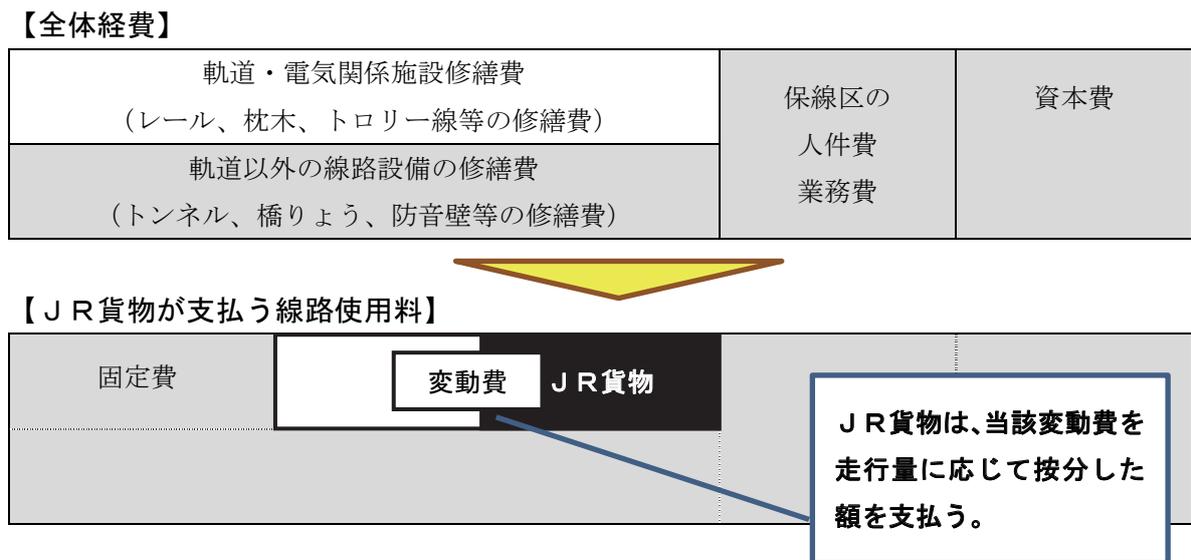
2. 貨物調整金制度の概要

(1) 貨物調整金制度の創設に至る経緯

ア アボルールに基づく線路使用料の算出

アボルールに基づく線路使用料の算出は、具体的には、修繕費のうち、貨物列車の走行によって破損・摩耗が進むレール・枕木等の修繕費については走行量に応じ按分して支払うこととされ、その一方で、車両の通過量に関係のないその他の修繕費や人件費、業務費、資本費は按分対象外とされている（図表 1）。

図表 1 J R 貨物が J R 旅客に対して支払う線路使用料



※ 固定費：車両通過量に関係のない経費。貨物輸送の有無にかかわらず旅客輸送に必要なものの区分（除草、除雪、防錆用のペンキ等）。

変動費：車両通過量に比例する経費。貨物列車が通過する度に破損・摩耗が進むものの区分（レール修繕、道床つき固め等）。

（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

アボルールでは、J R 貨物は、鉄道経営に要する固定費に係る費用負担を一切免除され、変動費の一部（軌道・電気関係施設修繕費のうち、走行量に応じて按分した額）を線路使用料として J R 旅客に支払うこととされており、J R 貨物の負担が最小限に抑えられている。

アボルールは J R 貨物と J R 旅客との協定に基づくルールであり、J R 貨物と並行在来線事業者との間では適用されない。J R 貨物が同事業者に支払う線路使用料は、両者

間で取り決める必要がある。

イ 並行在来線鉄道の開業と貨物調整金制度の創設

平成2年12月の政府・与党申合せにより、「(整備新幹線を) 建設着工する区間の並行在来線は、開業時にJRの経営から分離することを(工事実施計画の) 認可前に確認すること」(括弧部分は筆者)とされており、JR旅客は整備新幹線の開業に伴い、当該並行在来線を経営分離することが可能となっている。また、平成8年12月の政府・与党合意では、「(並行在来線の) 具体的なJRからの経営分離区間については、当該区間に関する工事実施計画の認可前に、沿線地方公共団体及びJRの同意を得て確定する」(括弧部分・下線は筆者)こととされ、鉄道貨物輸送については、「並行在来線のJRからの経営分離後も適切な輸送経路及び線路使用料を確保すること」(下線は筆者)とされた。

これらの政府・与党申合せ等を踏まえて整備新幹線の整備が進められ、平成9年10月には、整備新幹線として初めて、北陸新幹線(高崎・長野間)が開業し、初の並行在来線鉄道として「しなの鉄道」(軽井沢・篠ノ井間)(後掲図表6参照)が開業した。この際、JR貨物が「しなの鉄道」に支払う線路使用料は、アボルールとほぼ同水準に決定されている。

一方で、平成14年12月の東北新幹線(盛岡・八戸間)の開業に向けては、当該並行在来線について、JR旅客からの経営分離後に厳しい経営が想定されたことから、開業に先立ち、「IGRいわて銀河鉄道」(後掲図表6参照)及び青森県からアボルールの適用に係る不合理性が指摘され、JR貨物の線路使用料をめぐる問題が表面化し、国会においても議論がなされることとなった⁷。

こうした中、平成12年12月の政府・与党申合せにおいて、「JRから経営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には、線路使用実態に応じた適切な線路使用料を確保することとし、これに伴うJR貨物の受損については、必要に応じこれに係る新幹線貸付料収入の一部を活用して調整する措置を講ずる」(下線は筆者)こととされ、平成14年10月、「全国新幹線鉄道整備法施行令の一部を改正する政令⁸」が公布され、当該調整措置に係る具体策として、貨物調整金制度が創設された。

(2) 貨物調整金の概要

貨物調整金とは、JR貨物が並行在来線事業者に対して支払う線路使用料(A)と、従来JR旅客が当該路線を経営していた際に同社に対しJR貨物が支払っていた、アボルール相当額の線路使用料(B)との差額(A-B)を、日本鉄道建設公団(現在の機構)がJR貨物に交付するものであり、財源として貸付料の一部が充てられた。経営の厳しい多くの並行在来線事業者⁹にとって、JR貨物からの線路使用料収入は事業運営に欠かすこと

⁷ 楠木行雄「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」(『運輸政策研究』Vol.15、2012年)、国会における議論の一例として、第147回国会衆議院予算委員会第七分科会議録第2号30~32頁(平12.2.28)

⁸ JR旅客からの貸付料収入のうち、JR貨物の線路使用料に関する調整措置に要する額を、新幹線の建設費用に充当しない額として定める旨の改正がなされた。

⁹ 平成30年度の並行在来線事業者(後掲図表6参照)の経常損益を見ると、「青い森鉄道」は1億3,059万円、「しなの鉄道」は1億5,214万円、「IRいしかわ鉄道」は3億5,832万円の利益をそれぞれ計上しているの

ができず、貨物調整金が果たす意義は大きい。この点、調整金創設後の平成 15 年度の「I G Rいわて銀河鉄道」の経営状況を一例に挙げれば、同社の平成 15 年度の旅客運輸収入が 21 億 5,477 万円に対し、同年度の線路使用料収入は 10 億 7,591 万円となっている。

しかし、並行在来線事業者にとって、旅客鉄道経営に要する鉄道施設の規模に比べ、貨物鉄道の用に供するため重厚長大な施設を維持管理することは重い負担となっている。参考までに、「I G Rいわて銀河鉄道」の平成 29 年度の営業費は 43 億 9,470 万円だが、このうち電路・線路保存費及び保守管理費の合計は 22 億 4,264 万円と過半を占める¹⁰。そのため、並行在来線事業者・沿線地方公共団体から貨物調整金の拡充の要望がなされていた。

こうした状況を受け、平成 21 年度には、貨物調整金の対象経費に、新たな設備投資に係る資本費を追加する拡充が行われている。また、平成 22 年 12 月の野田財務大臣・馬淵国土交通大臣・玄葉国家戦略担当大臣（いずれも当時）の三大臣の合意を経て、平成 23 年 6 月の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（平成 23 年法律第 66 号、以下「改正国鉄債務処理法」という。）の成立を受け、貨物調整金の対象経費の更なる拡充（J Rからの譲渡資産に係る資本費・固定資産税等を対象経費に追加する。）、貨物と旅客との負担割合の見直し（従来列車キロにより按分されていた経費を、車両キロによって按分するよう改める。）が講じられるとともに、貨物調整金の交付に要する財源は、平成 23 年度から 10 年間に限り、機構の特例業務勘定¹¹において総計 1,000 億円を負担することとされた（貨物調整金の概要については図表 2、並行在来線事業者に対し J R貨物が支払う線路使用料の構成経費については図表 3 参照）。

図表 3 は平成 19 年時点のものであり、平成 21・23 年度における貨物調整金の拡充前のものであることから、現行の貨物調整金については、新たな設備投資に係る資本費、J Rからの譲渡資産に係る資本費・固定資産税等を追加するとともに、列車キロを用いて按分している経費は、現状は車両キロを用いて按分していると解する必要がある。

特に、列車キロから車両キロへの按分方法の見直しについては、貨物列車は一般に、旅客列車に比べ長編成となるが、列車キロによる按分では編成車両数が考慮されず、一列車当たりの編成車両数が少ない並行在来線事業者の負担が重くなり、使用実態に応じた適切な線路使用料の配分と言えない状況にあったところ、編成車両数を考慮した車両キロを用いた按分によって不均衡が大きく是正されている。参考までに、前述の「I G Rいわて銀河鉄道」は、平成 15 年度の線路使用料収入が 10 億 7,591 万円に対し、平成 30 年度の線路使用料収入が 26 億 250 万円であり、同年の旅客運輸収入 12 億 4,684 万円と比べ、線路使用料収入が旅客運輸収入の 2 倍以上の規模となっている。年度により具体的な修繕の対象

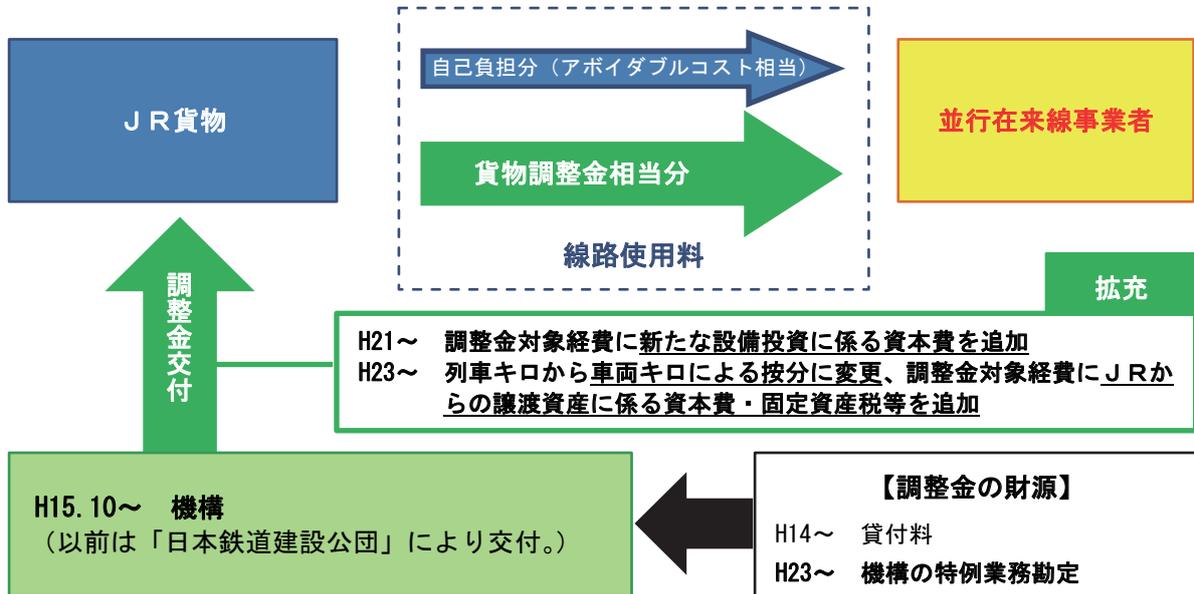
に対し、「I G Rいわて銀河鉄道」は 8,869 万円、「肥薩おれんじ鉄道」は 6 億 6,948 万円、「えちごトキめき鉄道」は 7 億 705 万円、「あいの風とやま鉄道」は 1 億 7,443 万円、「道南いさりび鉄道」は 1 億 7,720 万円の損失をそれぞれ計上している（令和元年度は新型コロナウイルス感染症の影響が含まれるため、前年度の平成 30 年度の実績を記載。「青い森鉄道」は、青森県が第三種鉄道事業者として鉄道施設を保守管理しており、第二種鉄道事業者として車両を保有し運行している点に留意する必要がある。）。

¹⁰ 国土交通省『鉄道統計年報（平成 29 年度）』

¹¹ 機構は、鉄道建設、鉄道助成、船舶共有建造、研究開発、国鉄清算事業等の業務を行っており、これらのうち、主に国鉄清算事業に係る業務を特例業務といい、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実施することとされている。

箇所や実施内容が異なるなど、線路使用料を単純に比較して評価できないが、貨物調整金の拡充により並行在来線事業者の線路使用料収入は相当程度増加しているものと思料する。

図表2 貨物調整金の概要



(出所) 国土交通省資料を基に筆者作成

図表3 JR貨物が支払う線路使用料の構成経費 (平成19年時点)

費目	費目の内訳				【算出方法】
	人件費	業務費	修繕費	動力費	
営業経費	①線路保存費	A	F	K	A～Lは全て按分対象の経費(但し、E及びJは、設備保守・総務企画の両部門が按分対象であり、運輸部門等は対象外) A～J : 旅客と貨物の全ての修繕費の比率 K : 変動費は旅客と貨物の換算車両キロの比率、固定費は旅客と貨物の列車キロの比率 L : トロリ線は旅客と貨物のパンタキロの比率、トロリ線以外は旅客と貨物の列車キロの比率
	②電路保存費	B	G	L	
	③保守管理費	C	H		
	④輸送管理費	D	I		
	⑤一般管理費	E	J		
①～⑤のほか、案内宣伝費・厚生福利施設費について人件費・業務費が按分対象だが、算出方法不明。					
資本経費	将来の設備更新に係る減価償却費の一部を負担(按分対象だが、算出方法不明)				

(注1) 列車キロ = 駅間通過列車回数に駅間キロを乗じたもの(全列車の走行距離の総和)

換算車両キロ = 車両キロ(※) × 積車状態にある車両の総トン数の10分の1

※車両キロ = 列車キロ × 各列車の編成車両数

パンタキロ = 列車キロ × 1列車当たりのパンタグラフの数

(注2) 算出した経費負担額に1%のインセンティブを加える。

(注3) 以上のほか、按分対象外の経費として車両保存費・運転費・運輸費がある。

(出所) 第5回石川県並行在来線対策協議会幹事会(平成19年2月21日)資料等を基に筆者作成

(3) JR貨物の近年の経営状況と貨物調整金の交付実績

JR貨物は近年、利益を計上しているが、貨物調整金が支えている側面があり、線路使用料の全額自己負担が可能な状況にはないと言わざるを得ない(図表4及び5)。この点、JR貨物が負担する線路使用料の金額は公表資料では見当たらないが、平成29年度における同社の営業費のうち運輸費(人件費及び修繕費を除く。)は359億円となっており¹²、この内数として線路使用料が相当程度の割合を占めているとされる。

図表4 平成27～令和元年度、昭和62年度におけるJR貨物の収支実績(単体)

単位：億円

年度	平27	平28	平29	平30	令元	昭62
営業収益	1,555	1,546	1,582	1,558	1,610	1,727
営業費用	1,470	1,437	1,474	1,513	1,524	1,615
営業利益	85	109	108	44	85	111
経常利益	59	88	91	30	71	59
当期利益	50	120	72	▲9	39	18

(出所) JR貨物資料及び国土交通省資料を基に筆者作成

図表5 平成27～令和元年度におけるJR貨物の収支実績(連結)及び貨物調整金交付実績

単位：億円

年度	平27	平28	平29	平30	令元
営業収益	1,911	1,902	1,945	1,916	1,989
営業費用	1,813	1,777	1,822	1,858	1,888
営業利益	98	124	122	58	100
経常利益(A)	72	103	104	45	89
当期利益	54	129	76	▲2	50
貨物調整金交付額(B)	112	138	134	133	131
A-B	▲40	▲35	▲30	▲88	▲42

(出所) JR貨物資料及び機構資料を基に筆者作成

JR貨物は発足当初、バブル期の輸送需要増加もあり、事業単体では初年度(昭和62年度)に黒字を計上したが、バブル崩壊後の需要減や台風・地震等による度重なる輸送障害の影響によって、赤字経営を余儀なくされてきた。しかしながら、図表4に示したとおり、近年のJR貨物の収支実績(単体)は、業績が好調な昭和62年度と比べても、災害等による影響(平成30年度は、平成30年7月豪雨等の災害の影響により大幅な減収が発生。)がなければ、経常利益ベースで同等以上の業績を上げている。また、物流業界における深刻なトラックドライバー不足、モーダルシフトの推進等、同社の業績向上につながる状況も

¹² 前掲脚注10

依然として見られており、今後の収益増加も期待される。

一方で、図表5のとおり、各年度のグループ全体の収支実績（連結）を見ても、貨物調整金交付額を差し引くと、各年30～88億円の経常損失に陥る。また、改正国鉄債務処理法では、平成23年度から令和2年度までの間、JR貨物の設備投資に要する費用に充てるため、総額890億円の助成金・無利子貸付の追加支援が図られており、同社の収支状況を見る際には、当該支援や貨物調整金を含む同社に対する公的支援¹³全体を踏まえる必要がある。現状、同社は、貨物調整金相当額を負担するだけの収益力がなく、将来的な株式上場に向けては、上場の場合の公的支援の在り方がどのようになるにせよ、グループ全体の抜本的な収益構造の見直しと一層の収益力向上を図る必要があるだろう。

近年、JR貨物では、鉄道輸送を基軸とした総合物流企業を目指し、「東京レールゲート」を始めとした大規模な物流施設の整備とそのテナント運営にも力を入れるなど、企業価値と収益の向上に向け、将来を見据えた戦略的な取組が行われてきており、今後の動向が注目される。

また、今後は、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う鉄道貨物輸送への影響にも注視する必要がある。令和元年度のJR貨物の収支実績に対する同感染症の影響は限定的であったが、同社の令和2年度の業績見通し（令和2年5月15日発表）によれば、「現時点で感染拡大の収束による輸送量の回復時期等、通期の業績に与える具体的な影響額を算定することが困難であるため未定」とされている。既に令和2年度第1四半期（4～6月）の輸送実績は前年比85.5%となっているが、感染拡大の状況に応じて経営の最適化を行い、業績に与える影響を最小化することが求められよう。

加えて、令和2年7月豪雨による災害の影響により、鹿児島線（JR九州）及び肥薩おれんじ鉄道線において貨物列車の運転が中止する区間が生じ、トラックによる代行輸送が実施されている¹⁴。災害の頻発・激甚化による収益への影響も懸念され、災害の影響を最小化する取組も一層重要となろう。

他方で、平成27年以降、新たに並行在来線鉄道として、「しなの鉄道」（長野・妙高高原間）、「えちごトキめき鉄道」、「あいの風とやま鉄道」及び「IRいしかわ鉄道」（いずれも北陸新幹線（長野・金沢間）の並行在来線）並びに「道南いさりび鉄道」（北海道新幹線（新青森・新函館北斗間）の並行在来線）が開業し（図表6）、これらの並行在来線事業者に対するJR貨物の線路使用料負担に係る貨物調整金の交付が平成27年3月から新たに開始されたため、平成27年度以降の貨物調整金交付額は以前（平成26年度：64億円）と比べ大きく増加している。

¹³ JR貨物に対する支援として、このほか、同社が取得した新規製造車両に係る課税標準の特例措置（固定資産税の軽減）が講じられている。

¹⁴ JR貨物「令和2年7月豪雨に伴う貨物列車への影響について（9月2日13時現在）」

図表6 並行在来線鉄道一覧

	青い森鉄道(2種事業者) 青森県(3種事業者)	IGRいわて銀河鉄道	しなの鉄道	肥薩おれんじ鉄道
開業日	目時－八戸:平成14年12月1日 八戸－青森:平成22年12月4日	平成14年12月1日	軽井沢－篠ノ井:平成9年10月1日 長野－妙高高原:平成27年3月14日	平成16年3月13日
営業区間	目時－青森	盛岡－目時	軽井沢－篠ノ井 長野－妙高高原	八代－川内
営業キロ	121.9km	82.0km	軽井沢－篠ノ井 65.1km 長野－妙高高原 37.3km 計 102.4km	116.9km
	えちごトキめき鉄道	あいの風とやま鉄道	IRいしかわ鉄道	道南いさりび鉄道
開業日	平成27年3月14日	平成27年3月14日	平成27年3月14日	平成28年3月26日
営業区間	妙高高原－直江津 直江津－市振	市振－俱利伽羅	俱利伽羅－金沢	木古内－五稜郭間
営業キロ	妙高高原－直江津 37.7km 直江津－市振 59.3km 計 97.0km	100.1km	17.8km	37.8km

(※)平成24年6月29日に着工した整備新幹線区間については、函館－小樽間、金沢－敦賀間は経営分離、肥前山口－諫早間は上下分離(2種:JR九州、3種:佐賀県、長崎県又は第三セクター)されることとなる

(出所) 国土交通省資料

さらに、現在整備中又は今後新規着工される整備新幹線が開業を迎えるに当たり、新たに並行在来線鉄道が開業すれば、JR貨物の線路使用料の負担が現状より大きくなるものと予想される。現在の貨物調整金相当額はかろうじてJR貨物の経営を維持できる水準であり、新たな並行在来線鉄道の開業により調整金が増加するが、余程の収入増でもない限り、同社の将来的な線路使用料負担を一層困難にするものと言えよう。

なお、貨物調整金の交付額は、平成23年度53億円、24年度57億円、25年度60億円、26年度64億円であり、これらと図表5の平成27～令和元年度までの交付額とを足し合わせると、9年間で総額882億円となる。これに加え、仮に、令和元年度と同額(131億円)を令和2年度に交付する場合、10年間の総額は1,013億円となり、貨物調整金に要する費用として特例業務勘定にて確保している1,000億円を13億円超過し、財源が不足する可能性がある。財源不足が生じた場合にどのような対応が講じられるか、その動向にも留意する必要がある。

3. 貨物調整金制度の見直しに向けて

(1) 見直しの必要性

貨物調整金は前述のとおり、平成23年までの間に拡充等がなされてきたが、その後も、関係地方公共団体等から更なる拡充等を求める声が上がっている¹⁵。また、機構の特例業務

¹⁵ 例えば、『政府に対する新潟県の要望書』(令和2年6月)では、貨物調整金について、「線路使用料の算定方法を実態にあわせて見直し、支援を拡充すること」と述べられている。また、『北海道市議会議長会における決議事項の実現に関する要望書』(令和2年5月26日)では、並行在来線への支援措置について、「並行在来線存続のため、幅広い観点からの財源確保の方策を検討し、地方負担の軽減等についての新たな仕組みを早急に講ずること」、「貨物調整交付金制度の見直しにあわせ、貸付料の活用など幅広い観点からの新たな財

勘定からの貨物調整金への支出については、実施期間が法律上、平成 23 年度から平成 32（令和 2）年度までの 10 年間となっている¹⁶。令和 3～12 年度の 10 年間は、従来どおり貸付料収入を財源として貨物調整金の交付を行うことが想定され¹⁷、平成 27 年 1 月の整備新幹線の取扱いに係る政府・与党申合せにおいては、令和 13 年度以降の貨物調整金の在り方の見直しが盛り込まれている。政府・与党申合せにおいて、貨物調整金については、①「完全民営化に向けた進捗状況を踏まえた J R 貨物の負担による対応の可能性の検討」、②「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」、③「J R 三島貨物会社¹⁸の経営自立支援を目的とする（機構の）特例業務勘定からの繰入による対応」（括弧部分は筆者）の 3 つの視点から見直し、現在整備中の新幹線が全線開業する令和 12 年度までに貸付料を財源としない新制度に移行させ、翌 13 年度から貨物調整金相当額の貸付料からの留保は行わないこととしている（図表 7）。

図表 7 「整備新幹線の取扱いについて」（平成 27 年 1 月政府・与党申合せ）抜粋

四、貨物調整金制度の見直し

貨物調整金制度について、並行在来線の経営努力や、J R 貨物の完全民営化に向けた進捗状況を踏まえつつ、①完全民営化に向けた進捗状況を踏まえた J R 貨物の負担による対応の可能性の検討、②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、③J R 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、の 3 つの視点から見直しを行い、現在整備中の新幹線が全線開業する平成 42（令和 12）年度までに、貸付料を財源とせずに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。新制度に移行する平成 43（令和 13）年度以降の貨物調整金相当額の貸付料からの留保は行わない。

※ 丸数字・下線・括弧部分は筆者
（出所）国土交通省資料を基に筆者作成

貨物調整金は創設当初、交付予定額が少なく、貸付料で賄える程度であったため、本格的な制度に移行するまでの当分の間の措置として、貸付料を財源に運用されてきた。しかし、整備新幹線の全線開業に伴い、並行在来線の総延長は大幅に増加する一方、既設整備

源を確保すること」等の要望がなされている。

¹⁶ 日本国有鉄道精算事業団の債務等の処理に関する法律（平成 10 年法律第 136 号）附則第 6 条第 3 項において、機構は、平成 23 年度から平成 32（令和 2）年度までの貨物調整金の交付業務に必要な費用に充てるため、特例業務勘定の区分経理原則（同第 27 条第 1 項）の例外として、特例業務勘定から建設勘定に繰り入れできる旨規定されている。

¹⁷ 平成 23 年 12 月、整備新幹線の今後の取扱いに係る政府・与党の確認（「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））がなされた際、整備新幹線の未着工区間（当時）に活用可能な財源見込みが立てられているが、それによれば、平成 33～52 年度（令和 3～22 年度）の貨物調整金の総額として約 2,500 億円が示されている。

¹⁸ J R 三島会社とは、J R 北海道、J R 四国及び J R 九州の三社を指す。J R 三島会社は厳しい経営が想定されたため、経営安定基金による収入補填措置を始め、各種の公的支援が行われてきた。このうち、J R 九州は、鉄道以外の事業にも精力的に取り組み、グループ全体の収益力が大きく向上し、平成 28 年 10 月には株式上場を実現している。上場に伴い、J R 九州は、従前の J R 三島会社に対する公的支援の対象から外れ、現在では、J R 北海道及び J R 四国の二社を指して「J R 二島会社」と呼ばれる。

新幹線の一部区間では開業から30年を迎え、貸付料徴収期間が終了する。そのため、貸付料を財源とする貨物調整金制度は持続可能とは言い難く、抜本的な見直しが必要とされている¹⁹。

令和12年度まで約10年間の期間が残されているものの、並行在来線に生ずる線路使用料の負担の在り方について、計画的かつ十分な検討を早急に行う必要があることは言うまでもない。その上で、10年間の中で、新幹線をめぐる状況や社会情勢等が大きく変化する可能性があるため、時勢の変化にも的確に対応した検討を行う必要があり、①～③以外の新たな視点も含め、議論が深まることが期待される。

(2) 見直しに向けた視点・論点

貨物調整金制度の更なる見直しに向け、前掲図表7の①～③の視点を含め、今後の同制度の検討に係る視点・論点についてそれぞれ若干程度、ア～オに示す。

ア JR貨物の負担による対応

JR貨物の完全民営化の実現のためには、貨物調整金等の公的支援に頼らない経営状況の創出に向けて取組を進める必要がある。令和元年5月、財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会においては、「JR貨物の経営状況が着実に改善する中、貸付料による支援に頼らない経営構造を早期に確立するため、JR貨物におけるモーダルシフト推進や物流サービスの拡大といった取組をさらに加速すべき」との指摘がなされている。

JR貨物の収益増加に向けた今後の取組や経営状況の推移を注視しつつ、同社による貨物調整金相当額の負担の可能性について、負担の在り方を含め検討していく必要がある。

また、JR貨物が貨物調整金相当額を負担する場合、並行在来線事業者に対し同社が支払う線路使用料と、JR旅客に対し支払うアボルールに基づく線路使用料との間の不均衡が課題となる。JR旅客の中でも、厳しい経営状況にあるJR二島会社（前掲脚注18）にとって、アボルールに基づくJR貨物に有利な線路使用料水準は重い負担となっている。JR二島会社に支払う線路使用料の在り方について、アボルールの見直しを含め検討する余地がある²⁰。当該見直しに当たっては、アボルールを前提とした形で貨物調整金が設けられた背景には、国鉄改革の基本スキームの維持を図るという意味合いもあると考えられるため、その点も留意しつつ、改善に向けた検討がなされるべきと思料する。

イ 一般会計による対応

貨物調整金については、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交通の確保等の観点から、一般会計から助成すべきとの指摘がある²¹。貨物調整金はJ

¹⁹ 石井昌平「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」(『運輸政策研究』Vol. 18、2015年)

²⁰ 令和2年6月3日の衆議院国土交通委員会において、荒井聰委員から、アボルールに基づく線路使用料の算出は、JR北海道・JR四国にとって過大な負担であり、改めるべき旨指摘がなされている。これに対し、国土交通省鉄道局長からは、国鉄改革の際、アボルールに基づく線路使用料の在り方を前提に、JR各社の経営が成り立つようJR北海道等に対し経営安定基金を設け、旧国鉄長期債務の承継を免除するなどの制度設計をしており、その上で、JR貨物がJR北海道に支払う線路使用料の扱いは当該経緯を踏まえ、十分な検討が必要である旨答弁がなされている(第201回国会衆議院国土交通委員会議録第17号10頁(令2.6.3))。

²¹ 楠木行雄「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」(『運輸政策研究』Vol. 15、2012年)

R貨物からの線路使用料を介して並行在来線事業者に対する支援として機能し、同事業者の経営を支えるとともに鉄道網の維持に寄与しているとされる。二酸化炭素排出量が相対的に少ない鉄道貨物輸送へのモーダルシフトを進めるためには鉄道網の維持が不可欠であることを踏まえれば、貨物調整金によるJR貨物に対する支援は、並行在来線鉄道の利用者のほか、ひいては国民に幅広く受益をもたらすと捉えられる。そのため、これまでに一般会計で財源措置がなされている他のモーダルシフトや地域公共交通関係の助成措置等²²と同様、貨物調整金の財源を一般会計にて負担することも検討に値するものと思料する。

一方、貨物調整金という形でJR貨物を介して並行在来線事業者に対する支援を行うのではなく、国又は機構から同事業者に対し直接的な財政支援を行い、併せてJR貨物は並行在来線事業者に対してもJR旅客と同じアポール相当額の線路使用料を支払うことも考え得る。この場合、JR貨物が今後、並行在来線鉄道の新規開業に伴い、新たにアポールの水準以上の線路使用料を負担する懸念はなくなり、同社の経営の安定化に資すると考えられることから、公的支援の在り方も含め十分に議論する必要がある。

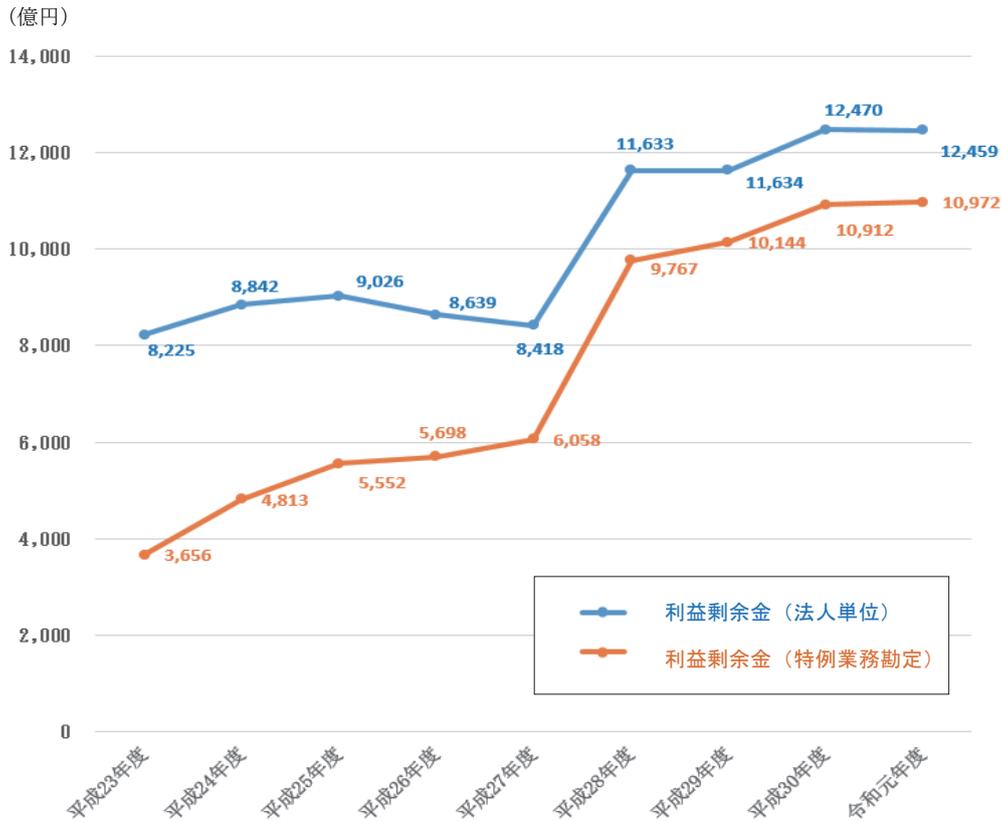
ウ 機構の特例業務勘定からの繰入れによる対応

機構の特例業務では、旧国鉄から継承した土地、JR株式の処分等の収入により、旧国鉄職員及び遺族に対する年金等の支払いを実施している。特例業務勘定については、機構が発足した平成15年度以降、収入面では、土地・株式等の売却収入が相当程度得られたほか、助成勘定長期貸付金の元利償還金が特例業務勘定に計上（平成17年度以降は毎年度1,600億円以上）される一方、支出面では、共済年金追加費用が平成17年度以降減少するなどした結果、多額の利益剰余金が発生（平成21年度末時点で1兆4,534億円）した。これを受け、平成22年9月、会計検査院は、特例業務勘定における利益剰余金の取扱いについて、これまで国鉄債務処理のため一般会計において24兆166億余円の債務を承継し、償還を続けており、当該債務承継後も、機構は一般会計から計5,525億円と多額の国庫補助金の交付を受けていることに鑑み、特例業務が終了すると見込まれる令和44年度を待たず、特例業務勘定における余裕資金の国庫納付を可能にして資金の有効活用を図ることが必要であり、国庫納付が可能な資金の額を速やかに把握し、将来においても特例業務の終了を待つことなく、余裕資金が生じていないか適時に検討し、これらの資金が国庫に納付されるように適切な制度を整備するよう意見を表示している²³。これを踏まえ、特例業務に必要な金額（2,500億円）を留保した上で、平成23年度において利益剰余金の大部分（1兆2,000億円）が国庫に返納されるとともに、同年度以降、利益剰余金は貨物調整金の財源としても活用されている。しかしながら、それ以降も利益剰余金は引き続き大きく増加している（図表8）。

²² 「モーダルシフト等推進事業」、「地域公共交通確保維持改善事業」（いずれも国土交通省の事業）等

²³ 会計検査院『会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書「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を表示したもの』（平成22年9月）

図表 8 機構の利益剰余金の推移（平成 23～令和元年度）



(出所) 機構資料を基に筆者作成

※いずれも年度末時点の金額

利益剰余金については国庫返納を基本としつつも、利益剰余金の一部を令和 13 年度以降の貨物調整金の財源として活用することも考えられる。その場合、将来にわたって充実可能な財源として安定的に確保できるのか、特例業務勘定における利益剰余金の見込額を精緻に分析し、機構全体の経理を踏まえて検討する必要がある。

他方で、北陸新幹線（金沢・敦賀間）及び九州新幹線（武雄温泉・長崎間）の建設費が当初の見込みよりも増大しており、建設財源として貸付料の活用が期待されている。その状況を踏まえ、令和 3～12 年度における貨物調整金の財源が十分に確保できなくなることも懸念される。そのため、同期間における利益剰余金の活用可能性についても改めて検討することも考え得る。

なお、特例業務勘定から繰り入れる場合、貨物調整金の交付に要する経費の特例業務勘定から建設勘定への繰り入れに係る措置が改正国鉄債務処理法により法整備されたものであることから、法改正を伴うことが想定される。

エ JR貨物による並行在来線列車の運行・施設保有の可能性

平成 30 年 7 月豪雨の際、鉄道網の復旧に長い期間を要し、JR貨物はその間の代替輸送経路や代替輸送手段を確保しなければならないなど、鉄道網の寸断により大きな影響が生じている。JR旅客等の鉄道網は、JR貨物の事業基盤であるだけでなく、災害時のルートを確保する上で、その維持は極めて重要である。

一方、地方の旅客輸送の現状に目を移せば、J R北海道管内を始め、輸送密度が著しく低い赤字路線について、鉄道の廃止を含め、地域で協議が行われてきており、協議の結果、バス転換を含め、廃止となる路線も散見される。路線の廃止等の決定は、旅客鉄道会社の経営判断による部分が大きく、加えて、並行在来線の存廃・経営分離をめぐる議論も、J R旅客と沿線地方公共団体によるものであり、J R貨物にとっては他律的なものとなっている。

この点、特に、令和12年度末完成予定の北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の並行在来線については、旅客列車の輸送密度は低い一方で、貨物輸送面で北海道・本州間の大動脈であり、道内の農産品や本州からの生活関連物資などが多く運ばれており、当該並行在来線が廃止となった場合の影響は甚大である。当該並行在来線の存廃を含む今後の在り方に関する議論は、J R北海道と沿線地方公共団体だけでなく、J R貨物や道内J A等の関係者を交えて行う必要がある²⁴。

貨物鉄道網の維持・災害時における輸送網の確保の点から、厳しい経営状況にある並行在来線やJ R旅客等の地方の赤字鉄道路線について、J R貨物が当該路線の鉄道施設を保有し、委託により旅客列車の運行も担うといった仕組みを導入することも考えられるのではないかと。この場合、現行の貨物調整金は、当該路線の維持に係る沿線地方公共団体による財政支援と併せた、並行在来線鉄道の維持に係る助成措置として、その枠組みを改めることも一考の余地があろう。また、J R貨物が鉄道施設を保有するのではなく、沿線地方公共団体が施設を保有した上で、旅客列車の運行を同社に委託する上下分離方式も考えられる²⁵。

これらの取組により、従来、並行在来線事業者に対し出資や財政支援を行ってきた沿線地方公共団体においては、一義的には線路使用料に係る不公平感等の懸念がなくなり、また、並行在来線事業者においては従来、貨物鉄道輸送のために不相応の線路施設を抱え、設備の維持更新等の費用負担が大きかったが、J R貨物自身が当該施設を保有することになれば、こうした不合理な状態の解消につながる事が期待される。さらに、J R貨物においては、旅客・貨物双方の列車運行を担うことで、貨物列車のダイヤを柔軟に組み込むことができ、輸送体制の合理化・効率化を図ることが可能となろう。

オ 線路使用料の算出方法の更なる見直し

前述のとおり、現状、J R貨物が支払う線路使用料の算出に当たり、線路保存費のうち、固定費部分は車両キロ、変動費部分は換算車両キロによる旅客と貨物の比率によりJ R貨物・並行在来線事業者の負担割合が決定される。換算車両キロとは、車両キロに積車状態にある車両の総トン数の10分の1を乗ずるものであり、旅客・貨物の重量差を

²⁴ 鶴通孝「北海道新幹線とJ R貨物 青函共用区間と並行在来線をめぐる議論」(『鉄道ジャーナル』2020年7月号)

²⁵ 関連して、与党の整備新幹線建設推進プロジェクトチームの検討委員会では、北陸新幹線（金沢・敦賀間）の開業に伴ってJ R西日本から経営分離される並行在来線について、敦賀開業後も在来線の特急が存続できるよう、J R貨物への委託方式を含めて今後議論を進める旨報じられている。具体的には、貨物列車に旅客用の車両を連結して一緒に走行させるというもので、金沢・敦賀間を走行する貨物列車は深夜や早朝が多いが、昼間の時間帯を増便して旅客に活用する考えとのことである（『日本経済新聞電子版』(2017.6.15)）。

反映する計算方法となっている。変動費だけでなく、固定費についても換算車両キロを用いることで、より実態に即した費用負担が実現すると考えられ、この点を含め、今後とも公平な負担配分の実現のため、現在の線路使用料の算出方法が真に両者の使用実態を反映しているかどうかを改めて見直し、貨物調整金による支援拡充を含め、必要な措置を講ずる必要がある。

4. おわりに

本稿で述べた貨物調整金の見直しに向けた視点・論点は、いずれも十分な議論を要することは言うまでもなく、国・地方公共団体・鉄道事業者等の関係者により、それぞれに生じる利害得失を精査の上、最適な施策を立案することが望ましい。その上で、貨物調整金の見直しに当たっては、社会情勢等の変化の中、J R 貨物や、並行在来線事業者を含む旅客鉄道事業者の将来にわたる存在意義を的確に捉え、それぞれの最適な在り方を考えた上で、具体的にどのような在り方や支援が望ましいか、丁寧かつ十分な議論を行う必要がある。

また、J R 貨物においては、株式上場に向け、総合物流企業として更なる収益力向上に向けた精力的な取組が期待される。貨物調整金の見直しに向けた検討に当たっては、並行在来線事業者の経営の状況と見通しに加え、とりわけ、J R 貨物の今後の収益力向上を含む経営面での成長の度合いが、当該制度の見直しと密接に関係するため、その動向を注視する必要がある。

国鉄改革の当初の趣旨に鑑み、J R 貨物の経営自立を第一に希求する、そして大いに期待するという意味で、今後の検討に際しては、貨物調整金等の公的支援の存在を必ずしも固定的に考えず、J R 貨物の経営状況、将来の社会状況を総合的に勘案し、抜本的な議論が行われることを願って本稿の結びとしたい。

(おおしま みちる)