

第2節 建設財源をどうするのか

1. 公的負担・助成のあり方

冒頭の序論でも述べたように、整備新幹線の建設費として毎年政府は一千億円以上の税金を支出している。ところが、新幹線建設によって直接的な利益を得る地域は限定され、広い意味で国民全体の利益になるとしても、その享受の度合にはかなりの地域間格差が生じるため、公的負担には社会的コンセンサスを得るための何らかの根拠が必要である。それはいかなるものなのか。鉄道、新幹線の持つ特質から以下の3つが根拠になるものと考えられる。

(1) 新幹線を価値財としてとらえる

個人の選好をこえた価値欲求が大きい財については、政府が消費者選好に干渉して、消費の助長を行うことが認められるような財が存在するが、そのような財を価値財と呼ぶ。つまり、国民の福祉にとって重要であっても、市場経済の中で活動する企業に委ねておくと、たとえ供給が為されたとしても不十分にしか行なわれない場合、政府予算による補完的な供給に価値を認めようとするものである。

このような性質を持つものとして、医療サービス、教育、公営住宅などが挙げられるが、国立病院の統廃合や「国立大学不要論」に見られるように、財政状況や社会全体の価値観の変化に対応できないと、政治の論理の波をものにかぶることになってしまう。

(2) 規模の経済性

整備新幹線の施設は巨大なものであり、かつ不分割性を有する。初期投資が膨大で、長期的には採算性に問題はないが、短期的には資金面で問題があるような場合は、公的助成が必要とされる。

(3) 新幹線建設による外部経済効果

新幹線の建設・開業は、鉄道事業者や利用者以外の主体、例えば駅周辺の商業・観光施設の経営者などに大きな効果をもたらす。このような外部経済効果は、とくに大都市圏の私鉄では一部の内部化が行なわれている。これは駅周辺の土地を保有していたり、外部経済効果が特定の範囲（例えば遊園地

などの観光施設)に限定されていたりする場合に可能である。

新幹線の場合、効果を与える範囲が極めて広いと考えられるので内部化は技術的にほとんど不可能で、助成が必要とされる。

2. 建設資金の調達手段

建設資金は、主として租税と債券によって賄われ、租税では新税の創設と他税からの振替の2つの道があり、債券もいくつかに分類される。

(1) 目的税による方法

目的税とは、特定の経費を賄う目的で徴収される税金のことをいう。例えば、道路の場合には「道路整備特別会計」が設置され、その財源確保のために国では揮発油税・自動車重量税などが、地方では軽油取引税や自動車取得税などが、道路整備にあてる道路目的税として設置されている。また、空港でも同様の措置が採られている。

整備新幹線を道路や空港と同様の社会資本と考えるのであれば、目的税導入の是非を検討する必要がある。(目的税案については表3-1-1参照)

ただ一つ言えることは、目的税の導入にあたっては受益者負担の原則が貫かれねばならないということである。資料にある「公共交通整備税」の場合などは、負担するのが自動車の持ち主である。これではなかなかコンセンサスは得られないであろう。

であるとすれば、当面並行在来線の特急料金などに上乗せするか、開業後に新幹線料金に上乗せするかという方法を探らざるを得ない。しかし、あまりに高額な税金を課してしまうと、他の輸送機関にシェアを奪われかねないので、「広く薄く」が原則となる。そうすると、例えば5,000億円建設にかかった場合を考えてみて、乗客一人当たり平均200円支払い、年間に1,000万人の利用客があったとしても20億円にしかならず、財源として大きな役割を果たすことがなくなってしまう。

そんな中で、既設新幹線利用者から特急料金に上乗せする形で、新幹線利用税(仮称)を徴収しようという案がある。ネットワーク化によって利用者全体が恩恵をこうむることに徴収の根拠を見出そうとしているが、その度合は個々の利用者によって異なり、一律に徴収するにはやはり無理があるのではないだろうか。新設新幹線の利用者から徴収する方法もあるが、経営主体や各線ごとの建設費、維持費が異なることを考えてみると、一律に課税し

てしまうことには疑問がある。

資金調達の対象	助成対象	資金調達のしくみ	資金調達の根拠	長 所	短 所	課 題	備 考
全 国	整備新幹線を含む公共交通機関の整備を目的とする税 〔公共輸送整備税〕 (仮称)	・新設の国税 ・自家用自動車に課税	・総合交通体系の構築 ・道路混雑の緩和 ・有限資源の有効的活用	・安定的な財源が確保される ・マイカーを抑制し、公共交通の整備がはかられる ・国の一般会計の負担はない	・受益と負担の乖離が大きい ・既往自動車関連税の負担が大きいために自動車関係者の反対が強い	・特別会計の設置、新税の創設等に関する法律の設定及び関連諸法規の改正が必要 ・自動車関係者を中心とした社会的コンセンサスの形成が必要	・陸上公共輸送整備特別会計を設置 ・昭和54年に発表された構想
地 方	整備新幹線の建設を目的とする税 〔新幹線整備税〕 (仮称)	・新設の国税 ・既設新幹線沿線事業所に課税(新幹線停車駅のある市町村)	・外部経済効果の存在 〔開発利益、集積利益等の吸収、還元〕	・安定的な財源が確保される ・国の一般会計の負担はない ・受益と負担の乖離が小さい	・開発利益、集積利益等と負担との因果関係の説明が困難 〔対象事業所の範囲の設定に技術的な困難がともなう〕	・特別会計の設置、新税の創設に関する法律の設定及び関連諸法規の改正が必要	・新幹線整備特別会計を設置する必要がある ・昭和58年に発表された構想
利用者	整備新幹線の建設を目的とする税 〔新幹線利用税〕 (仮称)	・既設新幹線の特急料金に課税	・利用者負担の原則	・安定的な財源が確保される ・国の一般会計の負担はない ・利用者負担の原則に従っている	・見かけの運賃の上昇により、航空機に対する競争力の低下	・特別会計の設置、新税の創設等に関する法律の設定及び関連諸法規の改正が必要	・新幹線整備特別会計を設置する必要がある
その他	整備新幹線を含む公共交通機関の整備を目的とする税	・既設の自動車重量税の一定割合を鉄道整備に充当する	・総合交通体系の構築 ・道路混雑の緩和 ・有限資源の有効的活用	・安定的な財源が確保される	・国の一般会計からの繰入れとなる ・受益と負担の乖離が大きいために自動車関係者の反対が強い	・特別会計の設置に関する法律の設定及び関連諸法規の改正が必要	・既設の自動車重量税からの充当

表 3-1-1 目的税案(『整備新幹線をどうつくるか』より抜粋)

(2) 公債による方法

公債、とくに国の場合建設国債を発行することで新幹線建設にあてようという議論がある。新幹線建設により事業支出が増え、供用段階では観光・レクリエーション需要の増大により、国民経済全体が向上するので一般税収の増加が見込まれ、債券の償還には問題がなくなるというのである。

公債は租税とは異なり任意購入であるから、条件さえ整えば比較的短期間で多額の収入を得ることができるという特徴（短期多収性）を持っている。しかしその反面、公債の元金や利子の返済は、償還される時点の納税者の負担による。このように長期間にわたって負担を分割することになるので、長期にわたって社会に便益をするような公共施設などへの支出は、費用負担の世代間の公平という観点から公債による調達が見込まれるとされる。（石弘光ほか『財政入門』）

しかし、過度に公債に依存してしまうと無計画な財政支出を招き、後世に大きな負担を強いることになる。経済状況の変動が激しい現在のような時には、楽観的な見通しに立った過度の公債の発行は控えるべきである。その意味で公債の発行は諸刃の剣であると言える。（債券による資金調達手段については表 3-1-2 参照）

資金調達の種類	助成対象	費用負担の主体	資金調達の根拠	長 所	短 所	課 題
建設国債	・公共事業	・国民	<ul style="list-style-type: none"> ・国土の総合的、普遍的開発 ・世代間の公平負担 ・外部経済効果 ・規模の経済性 ・価値財の存在 	<ul style="list-style-type: none"> ・安定的財源確保 ・世代間の公平負担 ・内需拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ・財政再建との絡み 	<ul style="list-style-type: none"> ・新幹線建設が、公共事業として承認されることが必要
地方債	・公共事業	・当該地域の住民	<ul style="list-style-type: none"> ・地域の総合的、普遍的開発 ・駅舎・駅前広場が地方公共施設としてみなされる 	<ul style="list-style-type: none"> ・安定的財源確保 ・公共施設（駅舎、駅前広場）としての助成 ・内需拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体の財政再建との絡み ・発行・起債の方法、利率等について自治大臣または都道府県知事の許可が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・駅舎・駅前広場が地方財政法第5条の公共施設に該当するか
特殊債	・整備新幹線の建設	・利用者	<ul style="list-style-type: none"> ・一般会計を補てんする ・利用者負担 	<ul style="list-style-type: none"> ・政府保証債の場合、低利調達可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・発行額に限界 	<ul style="list-style-type: none"> ・政府保証が得られるか
民間債	・整備新幹線の建設	・利用者	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者負担 		<ul style="list-style-type: none"> ・資金調達におけるリスクあり ・発行額に限界 	<ul style="list-style-type: none"> ・旅客会社への経営補てんへの可能性 ・発行額は純資産の約2倍が限度

表 3-1-2 債権による調達手段（『整備新幹線をどうつくるか』より抜粋）

(3) 財政投融资

財政投融资は、国の制度・信用によって集められた公的資金（郵便貯金など）で、政府の一般会計予算の編成と同時に、毎年策定される財政投融资計画にのっている国の投資活動、融資活動のことである。公団・公社、政府系金融機関などに貸し付けられ、社会資本の整備にあてられる。（図 3-1-3、表 3-1-4 参照）

メリットとしては低金利であること、償還期限が最高 30 年と長いこと、資金規模が大きいということが挙げられるが、デメリットとしては過度の導入により、直接利益を受けることが少ない立場の人々の反発を買って、結果的に需要の低下を招いてしまう恐れがある。

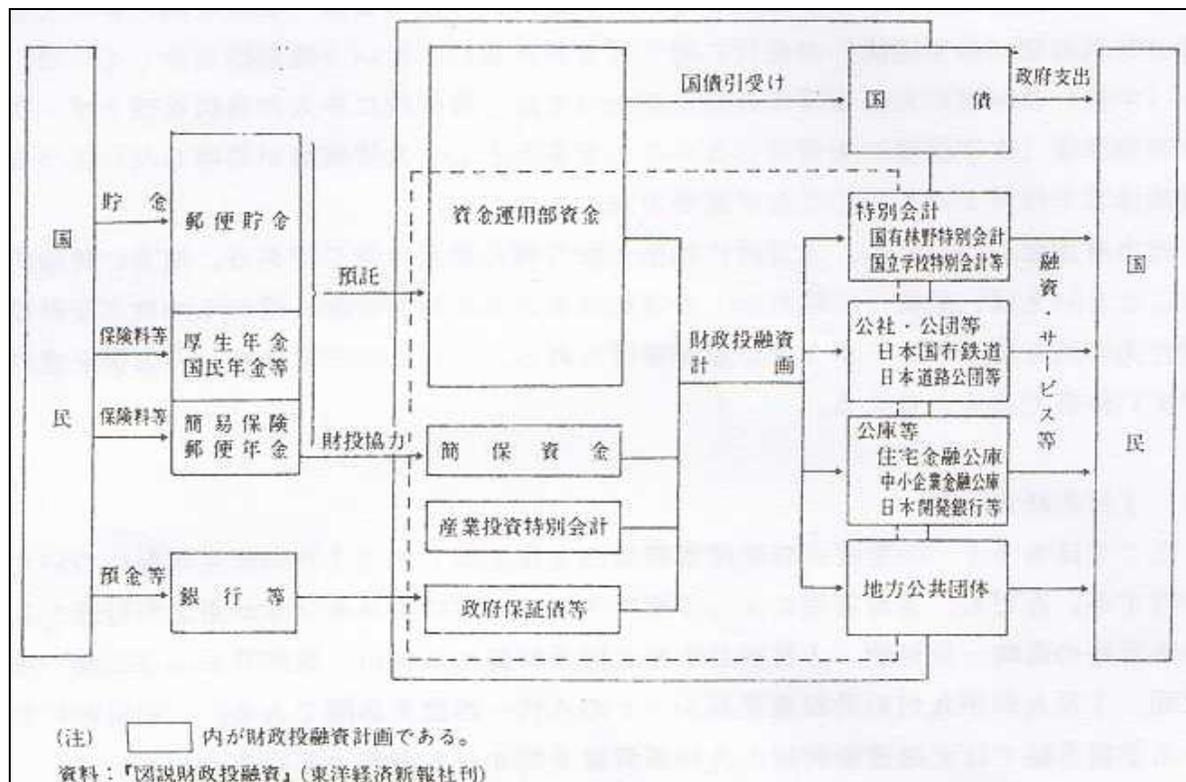


図 3-1-3 財政投融资の流れ（『整備新幹線をどうつくるか』より抜粋）

(4) 鉄道整備基金

鉄道整備基金は 1991（平成 3）年 10 月に設立された特殊法人である。その目的は「整備新幹線、主要幹線鉄道、都市鉄道の計画的かつ着実な整備を促

進」し、「鉄道の安全性や利便性の向上を図るための改良など、鉄道事業の健全な発達を図る上で必要となる措置を支援する」ことである。(平成4年版『運輸白書』)

財源には既設新幹線の譲渡代金の一部である特定財源と、国の一般会計からの繰入金などからなる財源とがあり、それぞれの財源に応じて助成業務の内容が異なる。整備新幹線の建設については、特定財源からは建設を行う日本鉄道建設公団に対して、建設費の一部(国及びJR負担分の一部)に充当するための交付金を交付するものとされ、一般会計などの財源からは同公団に対して、建設費の一部(国負担分の一部)に充当するため、国の補助金の交付または無利子貸付(NTT株売却で得た資金による)を受け、これを財源として鉄道整備基金は補助金の交付などを行なうとされている。

(5)その他の方法

主なものとして運賃積立と寄付金がある。運賃積立は並行在来線の運賃、もしくは特急料金に特別料金を加算するものであるが、見かけの運賃上昇により旅客需要を低下させる恐れがある。また寄付金は、駅舎や駅前整備のため地元で集められるものだが強制力を伴わず、額にも限界があるために期待はできない。(表3-1-4参照)

資金調達の種類	助成対象	資金調達のしくみ	費用負担の主体	資金調達の根拠	長所	短所	課題	備考
財政投融资	・整備新幹線の建設	・資金運用部資金、簡保資金を原資とする	・建設主体を媒体として最終的には新幹線利用者	・一般会計と同様社会資本の整備をはかる ・利用者負担	・安定した資金 ・低金利 ・償還期間の優位性 ・資金規模	・過度の導入は需要の低下を招く	・建設主体が公的機関であること	
運賃積立	・整備新幹線の建設	・並行在来線の特急料金に割り増し運賃を設定する 余剰利益相当分を準備金引当とし資金の蓄積をはかる	・並行在来線の利用者	・利用者負担 (新幹線完成後、最も利用が想定される)	・資金の先取りによる最大資金フローの低減 ・法改正の手続きが簡便	・需要の低下を招く ・額自体に限界		・並行在来線への運賃積立に限定する ・現在、都市鉄道整備にのみ適用されている
寄付	・整備新幹線の建設		・沿線住民 ・沿線事業所	・外部経済効果	・返済義務なし ・法改正の必要なし	・額自体に限界		・強制力なし

表3-1-4 財政投融资・運賃積立・寄付による調達手段

(『整備新幹線をどうつくるか』より抜粋)

3. 国・地方自治体の財政状況

以上のような財源捻出の方法が考えられるが、では主たる支出者の国及び地方自治体の財政状況はどのようになっているのだろうか。

一般的に言って、バブル経済の崩壊によって税収入は伸び悩み、さらに不況が追い撃ちをかけている。国については今年度の当初見込みよりも数兆円の収入減となると言われ、またどの地方自治体についても同じようなことが言える。

現在のような福祉国家観の下では、財政支出は必然的に膨大なものとなる。前政権のときから殊更強調されるようになった「生活大国」というものが具体的に何を示すのかはいまひとつはっきりしないが、それが高福祉社会、社会資本の充実というものを指すのであれば、今以上に財政支出は大きくなる。社会資本の充実は、日本に対して内需拡大を求める欧米諸国に対する国際公約でもある。

このように内外の欲求にもかかわらず、経済不況の中で税収入は伸び悩み必然的に公債に依存することになってしまうが、前項でも指摘したように過度の公債発行は、後の財政に大きな禍根を残すことになりかねないので、慎重に行なうべきである。

実際に、利払い費を中心とした国債費が歳出予算の2割を超えており、(図3-1-5 参照) 財政を圧迫する一因となっている。さらに表3-1-6でも明らかのように現在の公債残高は184兆円にものぼり、また利払い費率も歳出全体の15.7%となっている。(図3-1-7 参照)つまり国債費15兆円余りのうち11兆円が利払いにあてられているのである。数字だけ見ていると、本当に償還が可能なのか不安なってくる。

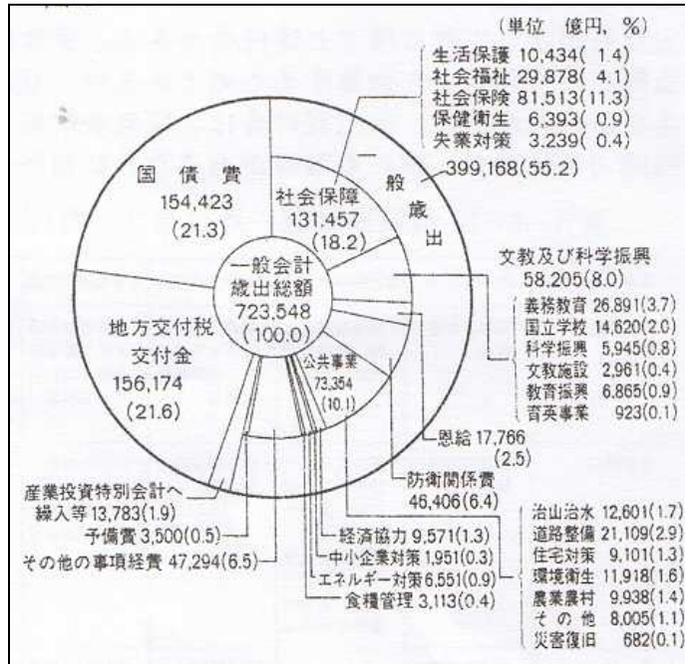


図 3-1-5 1993 年度一般会計歳出総額
(『平成 5 年版 図説日本の財政』より抜粋)

(単位 兆円)

(年度)	昭和 55	61	62	63	平成 元	2	3	4	5
	71	145	152	157	161	166	172	179 (見込)	184 (補正後見込)

表 3-1-6 公債残高の推移 (『平成 5 年版 図説日本の財政』より抜粋)

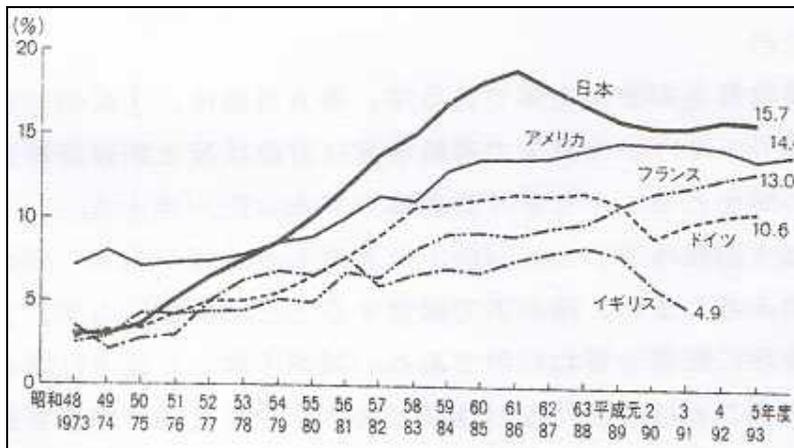


図 3-1-7 利払い比率の推移 (『平成 5 年版 図説日本の財政』より抜粋)

しかし、前世代の公債償還にこれだけ苦慮しているにもかかわらず、公債依存度は依然として高い。(表 3-1-8 参照) 大蔵省編『図説日本の財政』(平成 5 年版)は、このような財政構造について次のような指摘をしている。少々長くなるが、一部の新幹線推進論者の中に建設国債に財源を求めている人々がいるので、そのような考え方に対する警告として該当部分を引用させていただきます。

「多額の建設国債に依存する現在の財政構造は、今後の景気・税収変動によっては再び特例国債(赤字国債)の発行に陥らざるをえない、という脆弱性を有している。...(中略)...我が国における財政運営にあたっては、後世代に多大の負担を残さず、再び特例国債(赤字国債)を発行しないことを基本とし、公債残高が累増しないような財政体質を作り上げていくことが重要である」

地方自治体についても、本質的には国と取り巻く状況は同じである。地方に特徴的なことといえば、俗に「三割自治」と言われるように地方財政は国からの地方交付税交付金に依存するところが大きい点が挙げられる。これは国の財政状況の影響を受けやすい体質であると言える。

(年度)	昭和46	50	54 (ピーク)	63	平成 元	2	3	4	5
当初	4.6(最低)	9.4	39.6	15.6	11.8	8.4	7.6	10.1	11.2
実績	12.4	25.3	34.7	11.6	10.1	10.6	9.5	13.3 (補正後)	13.9 (補正後)

(『平成 5 年版 図説日本の財政』より抜粋)

表 3-1-8 公債依存率の推移(『平成 5 年版 図説日本の財政』より抜粋)

4. JRの経営状況

ここではもう 1 つの整備新幹線建設資金の支出主体である JR の経営状況について検討する。ただし、運輸省案によって整備される区間は JR 東日本が東北新幹線と北陸新幹線の高崎 - 長野間、JR 西日本が北陸新幹線の糸魚川 - 魚津間および石動 - 金沢間、JR 九州が九州新幹線鹿児島ルート(八代 - 西鹿児島間)である。このほかいわゆる整備 5 線では北海道新幹線と九州新幹線長崎ルートが残っている。

国鉄の分割・民営化以降、JR 各社の経営については良い部分が私たちに比較的多く伝わってきたフシがある。確かに輸送実績は順調にのび、各社と

も経常利益を出している（表3-1-9参照）ことからしても、国鉄時代に比べれば大きな進歩である。

(単位：億円)

	北海道	東日本	東海	西日本	四国	九州	旅客会社計	貨物	合計
経常損益の部 (営業損益の部)									
鉄道事業営業収益	895	18,758	11,264	9,018	430	1,365	41,730	2,152	43,882
鉄道事業営業費用	1,373	15,303	8,393	7,804	480	1,570	34,923	2,085	37,008
鉄道事業営業損益	▲ 478	3,455	2,870	1,213	▲ 50	▲ 205	6,805	66	6,871
その他事業営業収益	168	741	43	154	80	239	1,425	-	1,425
その他事業営業費用	173	648	37	89	120	315	1,382	-	1,382
その他事業営業損益	▲ 4	92	5	64	▲ 40	▲ 76	41	-	41
全事業営業収益	▲ 483	3,548	2,876	1,278	▲ 90	▲ 281	6,848	66	6,914
(営業外損益の部)									
営業外損益	27	280	211	114	20	50	702	11	713
営業外費用	15	2,747	1,917	732	0	5	5,416	58	5,474
経営安定基金運用損益	490	-	-	-	142	279	911	-	911
経常利益	20	1,080	1,170	661	71	42	3,044	19	3,063
特別損益の部									
特別損益	▲ 7	8	2	6	0	▲ 7	1	2	4
税引前当期利益	13	1,089	1,173	667	70	34	3,046	22	3,068
法人税等	6	518	609	303	31	15	1,482	16	1,498
当期利益	6	570	563	364	38	18	1,559	6	1,565

注 億円未満切り捨てにより端数整理してあるため、差し引きがあわない場合がある。

表3-1-9 JR各社の経営状況（1991年度）

（平成4年版『運輸白書』より抜粋）

しかし、鉄道は公益事業であることから料金規制が行なわれており、鉄道業自体からは大きな収益をあげることはできない。それを兼業で補うことも可能であるが、JR各社の場合は国鉄時代に兼業が規制されていたためにノウハウの蓄積がなく、現在手探り状態である。また、表3-1-9からもわかるように、北海道、四国、九州のいわゆる三島会社は経営安定基金で何とか経営が成り立っている状況である。こうした状況を見ると、JR各社の経営は楽観できないことがわかる。

5. 財源問題のまとめ

以上のように、建設資金の支出主体である国、地方自治体、JRの三者とも楽観できない財政事情であり、そういう意味で運輸省案は財政状況と新幹線建設を望む沿線地域などの意見との間をとる、ギリギリの妥協点であったと言える。

整備新幹線問題は「国鉄改革」との関係からも考える必要がある。国鉄は20兆円にもものぼる債務を抱えてしまい、国の手で運営することが困難になり、国は債務だけを引き受けて民営会社に経営を委ねたのである。国が手放した以上は国の政策によって経営が不安定になることは許されないはずである。その意味で整備新幹線建設費用の負担問題や開通後の採算性は十分考慮に入れなければならない。

いずれにしても、今のような状況では整備5線すべてをフル規格で建設することは不可能である。JRの経営を考慮して国の負担分を増やせばよいなどという問題ではない。新幹線によって国家財政の破綻を招いてしまっただけでは話にならない。国家財政は新幹線のためにばかりあるのではなく、福祉、教育などほかにもお金をかけるべきところはいくらでもある。財源問題からも整備新幹線構想を再検討してみる必要があるのではないだろうか。