

国 運 審 第 9 0 号
平成27年12月22日

国土交通大臣 石井 啓一 殿

運輸審議会会長 上野 文雄

答 申 書

北海道旅客鉄道株式会社からの鉄道の特別急行料金
の上限設定認可申請について

平27第3001号

平成27年10月15日付け国鉄事第242号をもって諮問された上記の事案については、平成27年11月26日の北海道函館市における公聴会及び平成27年12月10日の北海道旅客鉄道株式会社の意見聴取を実施したほか、当審議会に提出された資料、所管局から聴取した説明等に基づいて検討した結果、次のとおり答申する。

主 文

北海道旅客鉄道株式会社の申請に係る北海道新幹線の特別急行料金の設定については、次の表に掲げる額を上限として認可することを認める。
表

(単位：円)

駅 名	新 青 森	奥津軽いまべつ	木 古 内
奥津軽いまべつ	1, 9 9 0	—	—
木 古 内	3, 9 3 0	1, 9 9 0	—
新 函 館 北 斗	3, 9 3 0	3, 9 3 0	1, 9 9 0

理 由

- 1 申請者は、全国新幹線鉄道整備法に基づき独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（旧日本鉄道建設公団）により、平成17年4月に着工され建設が進められてきた北海道新幹線の新青森駅～新函館北斗駅の区間について、平成28年3月26日に運輸営業が開始できる見込みとなったので、当該区間に係る新幹線の特別急行料金の上限を設定しようとして、本申請を行ったものである。
- 2 当審議会は、本事案の審議に当たり、公聴会において申請者の陳述及び一般公述人の公述を聴取し、さらに申請者の意見を聴取するとともに、当審議会に提出された資料、所管局から聴取した説明等に基づいて検討を行い、慎重に審議を重ねた。その結果は次の通りである。
 - (1) 北海道新幹線に係る平年度である平成28年度から30年度までの3年間の運賃算定の基礎となるべき適正な総括原価（能率的な経営の下における適正な原価に適正な利潤を加えたもの）は、人件費・経費114億円、貸付料9億円、減価償却費33億円、諸税1億円、事業報酬3億円、合計160億円と推定され、これに対し今回の北海道新幹線の開業による他の交通機関からの転移等を考慮して

推定した輸送需要に基づいて算定された総収入は、運賃収入 39 億円、料金収入 69 億円、運輸雑収入 3 億円、合計 111 億円と推定され、差引き 48 億円の不足を生ずるものと見込まれる。

- (2) 今回の申請に係る特別急行料金の水準が他の新幹線の特別急行料金の水準に比して割高となっていることから、総括原価及び総収入の算定内容及びその前提条件について慎重に審査を行った。特に、人件費及び経費の原単位の算出方法の妥当性、北海道新幹線の固有コスト及び貸付料の算出方法等について精査したところ、総括原価及び総収入の適正性に影響を及ぼすような事項は確認されなかった。
- (3) 申請者の当該事業は、他の新幹線にはない北海道新幹線の固有コストがある等の理由によって、相当期間にわたり収支均衡が得られないと見込まれるものの、申請者は、経営努力により、鉄道事業を継続することができるとの固い意思を表明し、所管局もその目論見は妥当であると確信していることを確認した。
- (4) 以上のように、総収入が適正な総括原価を超えるものではないので、当審議会としては、この申請は、鉄道事業法第 16 条第 2 項に掲げる基準に適合するものと認める。
- (5) これらに対して、根本敏則委員は、次の反対意見を述べた。

今回の申請に係る特別急行料金の水準は、北海道新幹線の固有コストの存在により、他の新幹線の特別急行料金の水準に比して割高であり、収支率も 69.7% と低くなっている。しかし、貨物共用走行に係る固有コスト 6.6 億円のうち、開業に伴い新たに必要となるコストについては、少なくともその一部は日本貨物鉄道株式会社から線路使用料として収受すべきと思われるにも関わらず、今回の北海道旅客鉄道株式会社からの申請では、日本貨物鉄道株式会社との線路使用料に係る協議が終了していないことから、北海道旅客鉄道株式会社が収受しない形で収支が計算されている。この様に、一部のコストの取扱いについて確定していない申請について認可の可否を判断することは難しいため、「認可することを認める」とする結論には反対する。(詳細別紙)

要 望 事 項

今回の申請案については、全11回にわたる審議において、各委員がそれぞれの知見に基づき真摯に議論を重ねた結果、認可することはやむを得ないとの結論に至ったものであることを踏まえ、以下の通り要望する。

1. 国土交通大臣は、寒冷地を高速で走行することや、青函共用走行区間における貨物列車との共用走行や保守間合いが通常より短いことなどの北海道新幹線の走行環境の特殊性を踏まえ、北海道旅客鉄道株式会社に対し、日常の安全・安定輸送の確保はもとより、事故等の緊急時の対応においても、旅客の安全を確保しつつ、安全・安定輸送を速やかに回復するための体制を整備するよう、必要に応じて助言・指導を行っていただきたい。あわせて、北海道新幹線と共用走行することになる日本貨物鉄道株式会社に対しても、安全・安定輸送の確保に努めるよう、必要に応じて助言・指導を行っていただきたい。
2. 国土交通大臣は、北海道新幹線の新青森駅～新函館北斗駅間の区間の開業に伴い、北海道旅客鉄道株式会社に対し、必要に応じて次の助言・指導を行っていただきたい。
 - (1) 各種割引や宿泊切符などの企画商品の設定や、新幹線と在来線との乗継時などに快適に利用できる駅施設等の整備をはじめとした、利用者がそれ相応の価値が感じられるような様々な取組を行い、利用者の利便性・快適性を一層向上させること。また、その実現のために、東日本旅客鉄道株式会社等の関係者と必要な連携を図ること。
 - (2) 地域と連携しながら、修学旅行、観光客の誘致や地域内の需要の掘り起こしなど様々な取組を行い、北海道新幹線の利用者を今後一層増やしていく努力を行うこと。
 - (3) 北海道新幹線の特急料金が他の新幹線と比べて高くなっていることについて、利用者の理解が得られるよう、引き続き様々な機会を捉えて説明すること。

3. 国土交通大臣は、申請者の当該事案は新幹線と貨物が共用走行するというこれまでにない取組であるため、北海道旅客鉄道株式会社と日本貨物鉄道株式会社との費用分担について、必要に応じ、関係機関に対し助言していただきたい。
4. 国土交通大臣は、必要に応じて、次の事項について、北海道旅客鉄道株式会社に対する支援策を検討していただきたい。
 - (1) 青函共用走行区間における新幹線所定の速度での走行のできるだけ早期の実現
 - (2) 青函トンネルの躯体の維持に不可欠な排水に係る北海道旅客鉄道株式会社の費用負担
5. 国土交通大臣は、北海道旅客鉄道株式会社の安定的な経営が確保されるよう、今後の同社の経営状況、北海道新幹線の利用者の状況や安全対策の実施状況等について、事業報告や監査等により確認しつつ、同社に対し必要に応じて助言・指導を行っていただきたい。

(別 紙)

根本敏則委員の反対意見の詳細

反対理由 1：収支計算書の費用が確定していないこと

北海道新幹線は固有コストの存在により、特別急行料金が他の整備新幹線より割高であり、収支率も69.7%と低く、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に支払う貸付料も年1億円(固定部分)と少額となっている。しかし、固有コストのうちの「貨物共用走行に係る固有コスト」6.6億円に関しては、少なくともその一部は日本貨物鉄道株式会社が負担してしかるべき費用と思われる。ところが、今回の北海道旅客鉄道株式会社からの申請では、日本貨物鉄道株式会社との同固有コストをめぐる協議が終了していないことから、北海道旅客鉄道株式会社が収受しない形で収支が計算されている。仮に、同固有コストを日本貨物鉄道株式会社が負担し、その全額を特別急行料金の引き下げに用いたとすれば10%程度安い上限料金を申請でき、同じく収支の改善に用いれば収支率を2%程度引き上げることができ、同じく貸付料に反映するとすれば年8億円程度に値上げすることができたはずである。この様に、同固有コストの取扱いが極めて重要であるにもかかわらず、負担方法が決まっていないため、とりあえず全額自己負担として申請がなされている。この点で、費用の取扱いが確定していない申請と見なさざるを得ず、同申請に対しては認可の可否を判断することは難しいため、「認可することを認める」とする結論には反対する。

ちなみに、貨物会社が旅客会社に支払う線路使用料に関しては、貨物会社の負担を少なくすべく政策的に定めた回避可能費用負担方式(線路使用料は貨物会社に使用させる場合に追加的に発生する経費相当額)の方針に基づき、旅客会社と貨物会社の協議により、毎年の線路使用料が決められている。ところが、北海道新幹線の場合、国が保有する青函トンネルにおいて、公共事業方式で建設された整備新幹線に関し、借り手である北海道旅客鉄道株式会社がさらに日本貨物鉄道株式会社に線路を使用させるという複雑な仕組の中で、共用走行に伴う費用の負担方法を定めることが求められている。回避可能費用負担方式をそのまま適用すれば、共用走行に伴う固有コストは日本貨物鉄道株式会社が負担すべき

であろうが、他に例のない新しい仕組でもあり、負担方式に関しこれまでと異なる政策判断が必要かもしれない。いずれにしても、共用走行に伴う固有コストを含んだ新しいタイプの線路使用料は民間事業者同士の協議だけでは決まらないおそれがある。

翻って、国は旅客会社、貨物会社に安定的な鉄道経営を行わせるよう助言を行う鉄道事業行政を担っており、同時に妥当な貸付料を課すことに関し独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構を監督する立場にあり、これらの点からも今回の費用負担問題に関してもより主体的にかかわることが求められている。国は早急に基本的な方針を示し、関係者間の協議の促進を図るべきである。

なお、申請に対する賛否の判断とは直接関係しないが、北海道新幹線が青函トンネル内を本来の時速200km以上ではなく、時速140kmで走行しなければならないことによる時間損失、航空に対する競争力低下は、日本貨物鉄道株式会社との共用走行によって生じる機会費用である。同機会費用については貸付料算定において反映されているとの説明もあったが、第一義的には日本貨物鉄道株式会社が負担すべきではないか。今回の複雑な仕組により生じた様々な直接費用、さらに機会費用を、関係者がどう分担して北海道新幹線の経営を安定させるか、知恵が求められているのではないだろうか。

反対理由2：「特別急行料金」「貸付料」の不合理性

申請書には貸付料が費用として含まれている。すなわち、貸付料を前提に特別急行料金を決めたこととなっている。一方、貸付料は特別急行料金、それによる収支の見込み、さらに関連線区を含めた受益をもとに決めることとなっている。不都合なことに、特別急行料金と貸付料は片方の値が決まらなると、もう一方の値が決められない関係となっている。上位計画に従い下位計画を決めていく計画論をひとつの理念とすれば、おさまりの悪い政策決定過程といえる。この点は、北陸新幹線の特別急行料金の審議の際に気付いたものであり、当局の見解を確認したわけだが、当時の見解は「両者はバランスをとる必要があり、いわば同時決定されるべきもの」であった。

今回も同じ質問をした。ところが、当局の見解は「貸付料は特別急行料金、それによる収支の見込み、さらに関連線区を含めた受益をもとに決める」という一方向だけの論理に変わった。これにより、政策決定過程はよりわかりにくくなったと言ってよい。というのも、特別急行料金はその時点の需要の動向などによって決めるべきもので、数年単位で見直すことがあってもかまわない性質のものであろう。例えば、今回の北海道新幹線の場合でも、「当面の間、時速140kmしか出せない」という不利な条件がありつつも、「現段階で、函館空港にLCCが就航していない」という有利な条件の下で、航空と競争しながら需要を取り込める特別急行料金の提示に至っているはずである。一方、貸付料は大きな経済環境条件の変化がない限り30年間同じ額を課すという前提で制度が作られている。確かに、効率的な経営を促すためにも、貸付料を頻度高く見直すのは控えるべきであろう。とすれば、「たまたま、その時点の有利な（不利な）条件が多い中で算定された多めの（少なめの）受益で決められた高い（安い）貸付料が、30年間変わらない」ことを認めることになる政策決定過程は不合理で、このような過程を経て決まった特別急行料金及び貸付料には反対する。

また、今回の「特別急行料金をもとに貸付料が決まる」という政策決定過程は副作用を生むこととなった。すなわち、上で述べた共用走行に伴う固有コストを、仮に日本貨物鉄道株式会社が負担することになった場合、この政策決定過程に従うなら、北海道旅客鉄道株式会社の受益がその分増えるので、全額貸付料の値上げに反映させなければいけないこととなる。言うまでもなく、この解は多くの関係者の望むところではない。貸付料を巡る政策決定過程の再構築が望まれる。

一方、貸付料は大きな経済環境条件の変化があれば変更することができることとなっている。しかるに、整備新幹線として開業している盛岡～八戸間の貸付料は、青森までの延伸、さらに今回の函館までの延伸という大きな経済環境条件の変化がありながら、一度も見直されていない。延伸がもたらす「根元効果」により、東日本旅客鉄道株式会社に数十億を超える受益が生じているのではないだろうか。貸付料の見直しが急務である。