

交通政策審議会 陸上交通分科会 鉄道部会
今後の整備新幹線の貸付のあり方に関する小委員会
とりまとめ

令和8年7月31日

目 次

I. はじめに

II. 整備新幹線の貸付け及び貸付料の意義等

- (1) 整備新幹線の貸付けの意義及び性質
- (2) 整備新幹線の貸付料の意義及び性質
- (3) 留意すべき点
- (4) 期待される役割

III. 今後の整備新幹線の貸付けの方向性

- (1) 基本的考え方
- (2) 基本的考え方を踏まえた課題と整理すべき事項
- (3) 整理すべき事項
 - 1) 貸付期間
 - 2) 貸付料の改定/固定・変動
 - 3) 貸付料（受益）の算定方法
 - 4) 受益の範囲
 - ① 接続利益（根元受益）
 - ② 関連線区
 - ③ 並行在来線
 - ④ 関連収入
 - 5) 大規模改修や自然災害への対応
- (4) 情報共有の環境整備
- (5) 新しい制度の適用範囲

IV. おわりに

I. はじめに

我が国において、高速鉄道ネットワークを形成する「新幹線」は、1964 年（昭和 39 年）の東海道新幹線の開業以来、直近では 2024 年（令和 6 年）に北陸新幹線（金沢・敦賀間）が開業する等、今日までの約 60 年の間に全国で順次開業してきた。

我が国の二大都市、東京・大阪を結ぶ「夢の超特急」として誕生した新幹線は、半世紀余を経て、全国にわたるネットワークの延長距離が 3,000 km に達し、今もなお整備が進められているが、交流の促進、産業発展や観光立国、地方創生に重要な役割を果たすとともに、事故・災害発生時の対応を含め、国土強靱化の観点からも重要なものとして、我が国の社会経済を支える不可欠のインフラとなっている。

この新幹線ネットワークのうち、全国新幹線鉄道整備法（昭和 45 年法律第 71 号。以下「全幹法」という。）に基づき、1973 年（昭和 48 年）に整備計画が定められた北海道新幹線（青森・札幌間）、東北新幹線（盛岡・青森間）、北陸新幹線（東京・大阪間）、九州新幹線（鹿児島ルート）（福岡・鹿児島間）及び九州新幹線（西九州ルート）（福岡・長崎間）の 5 つの路線（以下「整備計画路線」という。）は、その後の国鉄の経営悪化等を背景に、経営再建を進めていた国鉄の負担とならないように計画が一時凍結される状況となったが、1987 年（昭和 62 年）4 月の国鉄分割・民営化を経て、整備が再開されることとなった。

こうした経緯を経て、いわゆる「整備新幹線」として整備が進められることとなった整備計画路線については、全幹法等の関係法令に基づき、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「鉄道・運輸機構」という。）が建設主体として新幹線鉄道に係る鉄道施設（以下「新幹線鉄道施設」という。）を整備・保有し、営業主体である J R 各社が当該施設を借り受け、新幹線鉄道事業を営業する上下分離方式が採用された。

その後、鉄道を巡る状況が大きく変化する中、J R 各社の収益構造も変化してきたが、整備新幹線の着実な整備と J R 各社の健全な経営を両立させるものとして、これまでの整備新幹線の整備は、上下分離方式によって進められてきた。

この上下分離方式によって整備された整備新幹線の最初の開業区間として北陸新幹線（高崎・長野間）が 1997 年（平成 9 年）10 月 1 日に開業したが、その際、建設主体である鉄道・運輸機構から営業主体である東日本旅客鉄道株式会社（以下「J R 東日本」という。）への当該開業区間に係る新幹線鉄道施設の貸付けは、両者間で締結した協定に基づき開業から 30 年間とされた。

この例に倣い、整備新幹線に係る新幹線鉄道施設の貸付け（以下単に「整備新幹線の貸付け」という。）について、それ以降に開業した整備新幹線の区間では、いずれも貸付期間を同様の 30 年と設定した上で貸付協定が締結されている。

間もなく整備新幹線として最初に開業した区間である北陸新幹線（高崎・長野間）において、30 年間でされた新幹線鉄道施設の貸付けの期限が到来することとなることから、その後の取扱いについて、検討を進める必要がある。

とりわけ、整備新幹線の貸付けに当たって、鉄道・運輸機構が営業主体である J R 各社から収受する貸付料については、法令上、整備新幹線の整備財源のひとつとされており、その適正な確保が重要な課題となっている。

また、今後の整備新幹線の貸付けのあり方を考えるに当たっては、整備新幹線としての機能を維持しつつ、技術の進展や、強靱化等の社会的要請を踏まえた改善を図っていくことも重要であり、こうした点に留意しつつ、これまで未整理となっている整備新幹線に係る新幹線鉄道施設の大規模改修のあり方等についても、あわせて検討する必要がある。

そこで、本小委員会では、整備新幹線の貸付けの当事者である鉄道・運輸機構や J R 各社の意見を直接確認しつつ、財政制度等審議会の建議の内容も踏まえ、整備新幹線の今後の貸付けのあり方の検討を進めてきたところであり、この度、その方向性をとりまとめる。

Ⅱ．整備新幹線の貸付け及び貸付料の意義等

今後の整備新幹線の貸付けのあり方を示す前提として、整備新幹線の貸付けや当該貸付けに係る貸付料（以下単に「貸付料」という。）がいかなる意義や性質を有するのか、さらには、これまでの経緯や現状を踏まえ、留意すべき点と今後期待される役割について、あらためて整理・確認しておくことが必要である。

（１）整備新幹線の貸付けの意義及び性質

新幹線鉄道は、時速 200 km 以上で走行する高速鉄道であり、我が国の基幹的な高速輸送体系の中心を担う存在として着実な整備を進めることとしてきたところ、鉄道事業の整備・運営には専門的技術を要し、国とは別の独立主体による方が効率的な運営が可能と考えられたことや、輸送需要に鑑み、一般の鉄道と同様に内部補助を行うことによって長期的には鉄道事業としての採算性を有すると考えられたことから、国鉄改革以前は、国庫から会計上独立した公社たる国鉄に、その整備・運営を行わせることを基本としていた。

このため、国鉄においては、自己資金や借入金等を財源として東海道新幹線をはじめとした新幹線の整備が進められ、さらに、上越新幹線にあっては、国鉄の予算的な制約の中で、国鉄に代わって新線建設を担う日本鉄道建設公団により整備が進められた。

こうして整備された新幹線の運営は国鉄が担っていたが、1987 年（昭和 62 年）の国鉄改革における国鉄分割・民営化に伴い、多大な費用を要する新幹線鉄道の整備・運営を民間会社である J R 各社に担わせることは妥当でないとして、その後の新幹線の整備・運営に当たっては、新幹線ネットワークの持続可能性の観点も踏まえ、上下分離方式によることとし、建設主体である鉄道・運輸機構が新幹線鉄道施設を整備・保有し、営業主体である J R 各社が当該施設を借り受けて新幹線鉄道事業を営業することとされた¹。

この新幹線鉄道施設の貸付けについては、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法（平成 14 年法律第 180 号）により、鉄道・運輸機構の業務とされているところ、当該貸付けの際には、鉄道・運輸機構と営業主体である J R 各社との間で貸付協定を締結することとしている。

この点、新幹線鉄道施設の貸付けは、当事者の合意により成立するものであり、

¹ 国鉄時代に整備された既設新幹線（東北（盛岡以南）、上越、東海道、山陽の 4 新幹線）については、国鉄分割・民営化の際、新幹線鉄道保有機構が新幹線鉄道施設を一括保有し、J R 東日本、J R 東海及び J R 西日本の J R 3 社に貸し付けるリース方式によることとされたが、その後の 1991 年（平成 3 年）、J R 3 社に当該施設が譲渡（売却）された。J R 3 社が鉄道・運輸機構に 60 年間の分割で支払っている譲渡代金の一部は整備新幹線の整備財源に充てられている。

その法的性質は私法上の契約たる賃貸借契約と解され、法令に特別の定めがある場合を除き、基本的には民法が適用されるものとして、貸付期間等の当該貸付けに係る協定の内容については、一義的には当事者たる鉄道・運輸機構と営業主体であるＪＲ各社に委ねられている。

そして、この賃貸借契約という有償契約であることを前提として、営業主体であるＪＲ各社は鉄道・運輸機構に新幹線鉄道施設の使用収益の対価となる貸付料を支払うこととなるが、当該貸付料の額は、法令上、鉄道・運輸機構が、国土交通大臣が定める方法により算定した額を基準に定めるものとされ、国土交通大臣の認可事項となっている。

すなわち、鉄道・運輸機構とＪＲ各社との当事者間の合意により貸付協定は成立するが、整備新幹線の整備財源は、まずは貸付料として直接的に利益を享受する鉄道利用者がＪＲを通じて負担し、その上で、国負担及び地方負担として、それぞれ、間接的に利益を享受する国民、地域の三者が負担することが基本原則であるところ、貸付料の額については、こうした点はもとより、整備新幹線の健全な整備と運営、さらにはＪＲの健全経営のためといった国家的観点からの公共政策の円滑かつ適切な実施にも関係するものであるため、その適正な確保という観点から、効力の発生が、当事者間の合意のみではなく、財務大臣との協議を経た国土交通大臣の認可という行政行為に係らしめられている。

このような制度的枠組みの中で、整備新幹線として最初に開業した北陸新幹線（高崎・長野間）において当事者たる鉄道・運輸機構とＪＲ東日本との間で、貸付料の算定等を勘案して開業から 30 年間を貸付期間に設定した貸付協定が締結され、以降に開業した整備新幹線においては、いずれの区間も 30 年間という同様の貸付期間で貸付協定を締結している。

（２）整備新幹線の貸付料の意義及び性質

貸付料は、当該貸付けが有償契約たる賃貸借契約であることを前提として、営業主体であるＪＲ各社は鉄道・運輸機構に対し、国土交通大臣から認可を受けた額を支払うこととされている。

整備新幹線の貸付けによって生じた使用収益の対価としての貸付料を支払うべきことは賃貸借契約として当然の帰結であるが、貸付料は受益の範囲内において支払うものであるとされている。

これは、営業主体であるＪＲ各社が整備新幹線の貸付けによって当該貸付けに係る新幹線鉄道施設を独占的に利用し、当該整備新幹線の営業によって生じる収益の対価として貸付料を支払う際、それが過度の負担となるとすれば、営業主体であるＪＲ各社の経営に悪影響を及ぼすおそれがあることから、第２の国鉄を作

らないという国鉄改革の趣旨に即して、貸付料に一定の上限を設けたものである。

具体的には、新幹線を整備する場合（With）の収益と新幹線を整備しない場合（Without）の収益を比較し、その差額を貸付料として支払うこととされ、その額の基準は、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法施行令（平成 15 年政令第 293 号。以下「鉄道・運輸機構法施行令」という。）で定められている。

他方、法令で定めているのは貸付料を受益の範囲内とすることまでであり、それ以外の点は運用に委ねられ、整備新幹線としてはじめて開業した北陸新幹線（高崎・長野間）をはじめとして、これまでに開業したいずれの区間においても、貸付料の計算期間を同一の 30 年とした上で、定額制を採用している。

これは、北陸新幹線（高崎・長野間）開業の 1997 年（平成 9 年）当時において、

- ・ 国と地方が公的な負担をしている中での整備新幹線の整備財源の長期的かつ安定的な確保
- ・ 第 2 の国鉄を作らないという国鉄改革の趣旨に即した対応としての J R の経営への悪影響の回避

のバランスを図るべく、受益の範囲内において長期的かつ安定的に貸付料を確保することとしたことによるものである。

30 年という計算期間は、受益の算定のために一定の区切りが必要であったが、鉄道事業の収支採算性を見込む上で前提となる償還期間や、J R 各社に譲渡される前の既設新幹線のリースに関して、新幹線鉄道施設の平均耐用年数が 30 年とされていたことを踏まえて設定された。

なお、この 30 年は、あくまでも会計処理の必要性から整理されたものであり、当該期間の経過によって直ちに新幹線鉄道施設に係る老朽化対策や改修が必要となるものではない。

また、定額制については、

- ・ 整備新幹線整備の計画的な遂行のための長期的かつ安定的な収受の必要性
- ・ J R の安定的な経営への寄与

といった点から採用されたものである。

なお、整備新幹線の貸付けに係る租税・管理費についても、当該整備新幹線の営業収入によって賄われるべき費用であるところ、こうした 30 年定額・固定の貸付料（狭義の貸付料）とは別に、狭義の貸付料の計算の際、費用として算入した上で、実際の租税・管理費の支払いは、鉄道・運輸機構が行うことから、狭義の貸付料の額に実費として必要となる租税・管理費を加えた額の貸付料（広義の貸付料）が鉄道・運輸機構に支払われている。

（３）留意すべき点

整備新幹線の貸付け、とりわけ貸付料に係る制度的枠組みは、前例のない新たなものであったことから、整備新幹線の着工後、国や営業主体となるＪＲ各社との間で様々なやりとりを行いつつ、検討が進められていた。

そうした経緯を踏まえつつ、1997年（平成9年）の北陸新幹線（高崎・長野間）の開業のタイミングに合わせ、貸付料に関して、鉄道・運輸機構法施行令をはじめとした法令の規定の整備等が行われ、整備新幹線の貸付けが継続される限りにおいて、受益の範囲内で貸付料が支払われるべきことが恒久的なものと整理されている。

こうした整理とされていることは、その後の国会審議における開業31年目以降の貸付料の取扱いに関するやりとりなどからも確認することができる。

他方、現行制度の構築やそのための検討から相当程度の時間が経過している中、貸付料を含めた整備新幹線の今後の貸付けのあり方を考えるに当たっては、現行制度の是非を論ずるだけではなく、あらためて、過去の経緯も踏まえ、それらを出発点として再確認することも肝要である。

また、整備新幹線の貸付けや貸付料の設定に当たっては、国鉄改革の趣旨を踏まえ、営業主体であるＪＲの安定的な経営の確保も重要な観点となるが、1998年（平成10年）に、国鉄長期債務が国の一般会計に承継され、当初約24兆円であった債務は、2024年度末（令和6年度末）で約15兆円まで減少しているものの、残高が0になるまでにはなお時間を要することとなっているといった状況も認識しておく必要がある。

なお、営業主体であるＪＲ各社においては、様々な路線を有しているが、人口減少、他の交通機関との競合などの国鉄分割・民営化時からの状況変化の中で、経営努力を重ねながら内部補助によって路線維持を図ってきた。

本小委員会での議論では、これらの点についても、ないがしろにすることなく、十分に勘案することとした。

（４）期待される役割

整備新幹線は、建設主体たる鉄道・運輸機構が新幹線鉄道施設を整備・保有する中、営業主体であるＪＲ各社が、当該施設の通常の維持管理を担いつつ、安全かつ安定的な列車の運行を行い、日々の輸送サービスを提供し、利用者ニーズに応えてきた。

我が国の主要な交通インフラである整備新幹線が今後も必要な機能を維持し、期待される役割を果たしていく上では、引き続き、当該整備新幹線に係る新幹線

鉄道施設を整備・保有する建設主体である鉄道・運輸機構と営業主であるＪＲ各社が、整備新幹線の貸付けを通じて、鉄道・運輸機構とＪＲ各社が、整備新幹線において継続的に安定的な輸送サービスを提供する上でのパートナーとしての側面があることも踏まえ、必要な情報共有を図り、相互的關係を構築しつつ、適切な役割分担の下でそれぞれに求められる役割を果たしていくことが枢要である。

また、貸付料は、受益の範囲内で支払うものとされており、整備新幹線の財源との関係で変動が生じることを予定しているものではないが、整備新幹線の整備に当たっては、全幹法等の法令の定めによって、貸付料等を除いた額を国と地方が２対１の割合で負担することとされ、整備財源のひとつとして重要な役割を担っていることから、その適正な確保の要請に応じていく必要がある。

この点、我が国における新幹線整備については、整備計画に基づき、順次、そのネットワークを拡大してきたが、直近では２０２４年（令和６年）３月に北陸新幹線（金沢・敦賀間）が開業したところ、今後の整備については、まずは、北海道・北陸・西九州の各整備計画路線の確実な整備に目途を立てることが最優先の課題とされている。

目下、北海道新幹線は工事中であり、北陸と西九州の各新幹線については着工に向けた取組みが進められているが、北海道新幹線にあつては１兆円を超える事業費増嵩のおそれが鉄道・運輸機構から国に報告されているほか、北陸と西九州の各新幹線の着工も見据えると、これら全体で数兆円規模の事業費が見込まれ、その財源確保において貸付料の寄与が求められることは言を俟たず、今後の貸付料を考えるに当たっては、これら北海道・北陸・西九州の各整備計画路線の確実な整備と大規模改修等への対応に係る要請を念頭に置いておく必要がある。

他方、整備新幹線が整備されれば、利用者が利益を享受するのみならず、沿線地域はもとより我が国全体に裨益することとなることから、当該整備には、国と地方による公的資金も投入され、一定の国民負担を伴うこととなるが、その負担の前提として、現在はもちろんのこと、次世代の納得感も含めて、国民目線を忘れてはならない。

すなわち、我が国における今後の新幹線ネットワーク整備に当たっては、その重要性や必要性について、国がしっかりと説明責任を果たしていかなければならないことはもちろん、関係する鉄道・運輸機構やＪＲ各社も整備に係る取組みの進捗等の必要な情報を開示することで、国民の理解増進が図られるべきである。

本小委員会では、こうした点も、今後の整備新幹線の貸付けのあり方を考える上で前提となる重要な要素とした。

Ⅲ. 今後の整備新幹線の貸付けの方向性

(1) 基本的考え方

整備新幹線については、その整備に当たって上下分離方式が導入された中、整備新幹線の貸付けに際しては、これまでに開業した区間のいずれにおいても、貸付協定に基づき、開業から 30 年間を貸付期間とし、所定の貸付料を設定した上で、鉄道・運輸機構が営業主体である J R 各社に当該施設の貸付けを行っている。

開業から 30 年を経過した後も、当該貸付けを継続するに当たっては、改めて両方で貸付協定を締結することとなるが、今後の整備新幹線の貸付けに当たっては、国が営業主体となる J R 各社とも様々なやりとりを重ね、現在の制度が構築されている経緯はもとより、我が国における社会経済情勢等の変化も踏まえつつ、今日的視点からあるべき方向性を整理した上で、それに即したものとすることが必要である。

とりわけ、貸付料については、整備新幹線の貸付けが賃貸借契約たる法的性質を有することを前提に、使用収益の対価として適正に設定されるべきものであり、

- ・ 貸付料が、法令上、整備新幹線の整備財源にもなっており、整備新幹線の着実な整備を進める上で必要となる資金需要への対応として、その長期的かつ安定的な確保の要請が高いこと。
- ・ 国鉄分割・民営化から 40 年が経過する中でも、引き続き、国鉄改革の趣旨を踏まえ、J R 各社の安定的な経営の確保にも留意すべきであること。

も勘案しつつ、その収受する期間や算出方法について、受益の範囲内を前提とした適切なものとするための制度設計を進め、透明性の観点にも留意し、国民への必要な説明責任も果たしながら、今後とも継続的に適正な確保を図ることとすべきである。

また、大規模改修や激甚化・頻発化する自然災害に係るリスクへの対応といった将来への備えについても避けては通れない課題であり、これまで未整理となっている点を明確化し、開業後 31 年目以降の整備新幹線の貸付けのあり方に反映させる必要がある。

(2) 基本的考え方を踏まえた課題と整理すべき事項

今後の整備新幹線の貸付けに係る基本的考え方に即し、新たな制度的枠組みの構築に向けた検討を進め、その具体化を図っていく上では、整備新幹線の貸付けを巡ってこれまでに顕在化した課題や今後期待される役割を踏まえると、特に貸付料を中心に、

- ・ 今後とも変わらない要請である整備財源としての貸付料の長期的かつ安定的な確保と営業主体であるＪＲ各社における長期的な経営の見通し（課題１）
- ・ 継続的に適正な額の貸付料を確保する前提としての適正な受益の把握と貸付料への反映（課題２）
- ・ 大規模改修や激甚化・頻発化する自然災害に係るリスクへの対応といった将来的な課題への備え（課題３）

といった３つの課題に対応したものとすることが必要である。

この３つの課題に対応するために整理すべき論点としては、課題１への対応として、「貸付期間」及び「貸付料の改定/固定・変動」、課題２への対応として、「貸付料（受益）の算定方法」、「接続利益（根元受益）」、「関連線区」、「並行在来線」及び「関連収入」、さらに、課題３への対応として、「大規模改修や自然災害への対応」といったものが考えられるところ、それぞれの論点について、現状、検討の視点及び今後の方向性を以下に示すこととする。

（３）整理すべき事項

１）貸付期間

＜現状＞

- ・ 整備新幹線については、鉄道・運輸機構が新幹線鉄道施設を営業主体であるＪＲ各社に貸し付けるに当たって、その期間に関しての法令による明文の定めはない。
- ・ 整備新幹線の最初の開業区間である北陸新幹線（高崎・長野間）について、その開業時、新幹線鉄道施設全体の平均耐用年数が３０年とされたことを踏まえ、貸付協定の期間は３０年とされ、それ以降、これまで開業した各区間においても、同様の考え方によって３０年と設定されている。

＜検討の視点＞

- ・ 整備新幹線の開業後３１年目以降についても、整備新幹線の整備財源の長期的かつ安定的な確保やＪＲ各社の経営見通しの確保の要請への対応が必要である。
- ・ 開業後３１年目以降の整備新幹線の貸付けに当たっては、現行の貸付期間は新幹線鉄道施設全体の平均耐用年数を前提としているが、当該施設の状態等を踏まえつつ、今後の貸付協定の期間について整理することが必要である。
- ・ ２０２０年（令和２年）に、北陸新幹線（金沢・敦賀間）の建設財源として、北陸新幹線（高崎・長野間）の開業後３１年目以降の貸付料収入を前倒し活

用しているが、それに当たっては、開業後 31 年目以降も貸付料を一定の期間・額で適切に確保することを前提としている。

＜今後の方向性＞

- ・ 新たな貸付協定で定めることとなる開業後 31 年目以降における整備新幹線の貸付期間については、整備新幹線の整備財源の長期的かつ安定的な確保や J R 各社の経営見通しの確保といった要請への対応を考えると、ある程度長期間とすべきであり、現行と同程度の期間とすることには一定の合理性がある。
- ・ 技術の進展等により、整備新幹線に係る新幹線鉄道施設の状態等を踏まえると、今後において大規模改修が必要となる時期は当初の想定よりも後ろ倒しとなることも考えられ、開業後 31 年目以降の貸付協定における貸付期間の設定にはそうした点も踏まえるべきである。
- ・ これらを踏まえ、開業後 31 年目以降の整備新幹線の貸付けについても、貸付協定の期間と貸付料の支払期間を同一のものとすることを前提に、それぞれの区間において現行と同様の 30 年と設定することを基本に考えるべきである。

2) 貸付料の改定/固定・変動

＜現状＞

- ・ 現在の貸付料の額は、いずれの区間においても、貸付協定の期間が 30 年と設定されている中、当該期間中は固定とされている。
- ・ いずれの区間においても、貸付料決定の際には想定し得なかった経済・社会状況の著しい変化により大幅な受益の変動が生じた場合は、定額の貸付料の変更について協議することとされているものの、協議が行われ、貸付料の額が変更された実績はない。

＜検討の視点＞

- ・ 貸付料の改定頻度や変動制の是非を考える上では、現在の固定制のメリットも踏まえ、安定性の確保と実績の反映とを慎重に比較衡量することが必要である。
- ・ 一定の長期間にわたって整備新幹線の貸付けがなされる場合において、貸付料決定時の前提や予測を前提とした固定制は硬直的な感があり、実績を反映できるような柔軟な仕組みの導入も検討すべきである。
- ・ 実績を反映させる仕組みの導入に当たっては、貸付料確保や J R 各社の経営の安定性の観点にも留意が必要である。

＜今後の方向性＞

- ・ 貸付料の改定頻度の向上や変動制の導入は、整備新幹線の整備に係る安定的な財源見通しの確保やＪＲ各社の経営見通しの確保を阻害する可能性があり、開業後 31 年目以降においても、引き続き、一定期間での固定制を基本とすべきである。
- ・ 他方、社会経済情勢が目まぐるしく変化し、将来の見通しを立てることが難しい中、変化に対応して適正な額の貸付料を確保することも肝要であり、固定制を基本としつつも、一定の経済指標、条件などに基づく変動要素を盛り込んだ仕組みを導入すべきである。
- ・ その際、変動要素としては、隣接区間の新規開業による一定以上の収益の変動等が考えられるが、改定事由や変動が予見される場合の事前協議の実施などについて、貸付協定に明記することや、当事者間で定期的に状況を確認し、見直しを検討する枠組みを設けることで、当事者間での予見可能性を高めることも検討すべきである。
- ・ なお、変動要素の導入に当たっては、貸付料が整備新幹線の整備財源として既に活用している財政融資の返済財源となっており、その償還確実性の担保を十分に踏まえる必要があること等にも留意する必要がある。

3) 貸付料（受益）の算定方法

<現状>

- ・ 営業主体であるＪＲ各社は、関係法令の規定に基づき、「受益」の範囲において、鉄道・運輸機構に貸付料を支払うこととされている。
- ・ 貸付料の額については、「新幹線を整備する場合（With）の収益」－「新幹線を整備しない場合（Without）の収益」による「収支改善効果」を「受益」とし、開業後 30 年間の「受益²」を平均して算定している。

<検討の視点>

- ・ 貸付料は新幹線鉄道施設の使用収益の対価であり、当該施設の貸付けが継続されている以上、開業後 31 年目以降も適正な額を支払うことが必要である。
- ・ With/Without 方式について、開業後 31 年目以降の貸付料の算定への適用が困難³との指摘もある中、こうした点も踏まえ、引き続き当該方式を用いる

² 受益には、整備区間の開業に伴う収支に加えて、関連線区（既存の新幹線と在来線）の収支増減や並行在来線の経営分離効果も含まれている。

³ 北陸新幹線（高崎・長野間）を例としてみると、1997 年（平成 9 年）の当該区間の開業時には、信越線の一部が廃止又は「しなの鉄道」に移管され、さらに 2015 年（平成 27 年）の金沢延伸時には長野以北の信越線が「しなの鉄道」と「えちごトキめき鉄道」に移管される等、北陸新幹線の延伸や並行在来線の分離等によって、新幹線及び在来線のいずれも 1997 年（平成 9 年）の開業当時からネットワークの姿が大きく変化しており、現行の With/Without 方式を継続とした場合、「With」及び「Without」をどのように設定するかに困難を伴うことが想定される。

べきか検討が必要である。

- ・ 開業後 30 年間の収益の実績がある中で、受益について、当該実績を踏まえたより適正な算定方法への見直しについても検討すべきである。

＜今後の方向性＞

- ・ 開業後 31 年目以降の貸付料の算定に当たっては、「受益」をより適正に把握し、貸付料の額に反映できるよう、現行の With/Without 方式の適用について、営業主体である J R 各社からは否定的な意見も出ている中、それ以外の算定方法への見直しを検討すべきである。
- ・ 整備新幹線の貸付けについては、法的には賃貸借契約たる性質を有するものであることを踏まえ、一般の不動産賃料の考え方の例⁴も参考としつつ、With/Without 方式に代わる新しい算定方法を導入すべきである。
- ・ その際、開業後 30 年間の収益の実績等を勘案すると、賃料改定の際に用いるスライド法の適用も考えられるが、どのような方法によるべきかは、すべての区間で一律とするのではなく、個々の区間や営業主体である J R 各社の状況等を勘案し、受益の範囲内でのものとなることを前提に、個別具体の判断によるものとして柔軟な対応を図るべきである。

4) 受益の範囲

① 接続利益（根元受益）

＜現状＞

- ・ 新たな区間が開業する際、当該区間と接続する既開業区間に追加的に生じる収益の増加について、新規開業区間と既開業区間の営業主体が同一である場合には、関連線区における受益として、新規開業区間の貸付料に反映させている。
- ・ 一方、新規開業区間と既開業区間の営業主体が異なる場合、当該既開業区間は、当該新規開業区間の貸付料算定の際に関連線区として取り扱われず、当該既開業区間の貸付料も改定されないため、当該既開業区間に追加的に生じる収益は、いずれの営業主体の貸付料にも反映されない⁵。

＜検討の視点＞

⁴ 一般の不動産賃貸の際に活用されている手法については、新規契約のケースと賃料改定のケースに大別され、前者では積算法、賃貸事例比較法、収益分析法、後者では差額配分法、利回り法、スライド法、賃貸事例比較法といったように様々なものが用いられている。

⁵ 例えば、北陸新幹線（金沢・敦賀間）が開業した際については、J R 東日本が営業主体である既開業区間の高崎・上越妙高間における高崎・長野間（175 億円）と長野・上越妙高間（165 億円）の貸付料は変更されていない。例外的に、北海道新幹線（新青森・新函館北斗間）の開業に当たって、J R 東日本が営業主体となっている東北新幹線（盛岡・新青森間）に生じる受益について、J R 東日本が鉄道・運輸機構に対し、貸付料とは別に年額 22 億円を支払っている。

- ・ 一の路線の営業主体が複数に分かれる場合であっても、それぞれの営業主体の区間をまたいだ列車が運行されているような実態も踏まえることが必要である。
- ・ 営業主体の同一性に関わらず、整備新幹線区間における受益であるのであれば、貸付料の算定に適正に反映されるべきである。
- ・ いわゆる接続利益（根元受益）とされる受益の貸付料への反映のあり方について、公平性の観点も踏まえ、その算定方法を見直すことも検討すべきである。

＜今後の方向性＞

- ・ ネットワーク全体の受益の実態を踏まえつつ、公平性の観点からすれば、営業主体の同一性に関わらず、いわゆる接続利益（根元受益）とされる受益について、貸付料に適正に反映させるべきである。
- ・ いわゆる接続利益（根元受益）とされる受益の貸付料への反映に当たっては、他区間の関連線区としての受益ではなく、より直接的に貸付料に反映できるような算定方法を導入すべきである。

② 関連線区

＜現状＞

- ・ 整備区間に加え、当該区間の営業主体が営業する線区のうち、新幹線の整備により輸送密度が100人キロ／日・km以上増減する線区を関連線区とし、当該線区についても、開業後30年間の需要及び収支の予測を行い、その収支改善効果を貸付料に反映させている。

＜検討の視点＞

- ・ 関連線区の収支改善効果は、30年の貸付協定の期間の満了をもって消失するものではなく、それ以降も継続して発生しているとするのが妥当である。
- ・ 関連線区は、整備区間と密接に関係し、その収支について、乗換需要などの面で新幹線整備の影響を一定程度受けている限りにおいて、引き続き受益の算定に反映すべきである。
- ・ 受益について、開業後30年間のWithoutの実績がなく、With/Without方式での算定が困難とされるのであれば、別の合理的な手法の導入が必要である。

＜今後の方向性＞

- ・ 関連線区について、開業後30年目までとそれ以降で取扱いを異にする合理的理由はなく、開業後31年目以降においても乗換需要などの面で新幹線

整備の影響を一定程度受けていることが確認できる限りにおいては、その効果を受益とし、貸付料に適正に反映させるべきである。

- ・ 受益の算定に当たっては、With/Without 方式によることが困難であれば、新幹線開業時の収支改善効果から推計するなど、新たに合理的な算定手法を確立すべきである。

③ 並行在来線

＜現状＞

- ・ 整備新幹線の整備に当たって、営業主体となる J R が並行在来線を経営分離する場合には、沿線自治体の同意を得ることが必要であり、着工の際に確認する条件のひとつとされている。
- ・ こうした点も踏まえ、並行在来線の経営分離により生じる収支改善効果についても、受益として貸付料の算定の対象としている。

＜検討の視点＞

- ・ 並行在来線の分離効果は、30 年の貸付協定の期間の満了をもって消失するものではなく、それ以降も継続して発生しているとするのが妥当である。
- ・ 並行在来線の経営分離は、営業主体である J R への過度な負担の回避といった観点からの整備新幹線の着工の際の重要な要素であり、引き続き受益の算定に反映すべきである。
- ・ 受益について、開業後 30 年間の Without の実績がなく、With/Without 方式での算定が困難とされるのであれば、別の合理的な手法の導入が必要である。

＜今後の方向性＞

- ・ 整備新幹線の着工の際、並行在来線の経営分離が重要な要素のひとつになっていることを勘案すると、開業後 31 年目以降においても並行在来線の分離効果が確認できる限りにおいては、その効果を受益とし、貸付料に適正に反映させるべきである。
- ・ 受益の算定に当たって、With/Without 方式によることが困難であれば、経営分離後の第三セクターの経営状況⁶等を基にするなど、新たに合理的な算定手法を確立すべきである。

④ 関連収入

⁶ 全国的にローカル鉄道は旅客需要の減少等によって厳しい経営状況に置かれているが、並行在来線も例外ではなく、東北新幹線の並行在来線となる青森県の「青い森鉄道」や、九州新幹線（鹿児島ルート）の並行在来線となる熊本県・鹿児島県の「肥薩おれんじ鉄道」では、2023 年（令和 5 年）の地域交通法改正等による制度面・予算面での支援策を活用した「鉄道事業再構築事業」を実施し、再構築に向けた取組みが進められている。

＜現状＞

- ・ 現行の貸付料においては、旅客鉄道事業に係る収支改善効果を受益と整理し、算定対象として取り扱っている。
- ・ 具体的には、鉄道事業会計規則（昭和 62 年運輸省令第 7 号）における鉄道事業営業収益の分類に即して、運賃収入、料金収入のほか、駅構内や高架下における使用料、広告料などの運輸雑収までを算定の対象としている⁷。

＜検討の視点＞

- ・ 新幹線の開業に伴う受益の範囲を考える上では、単純に増収しているという事実のみならず、営業主体である J R による関連事業における企業努力等の側面も踏まえることが必要である。
- ・ 新幹線の開業に伴う駅前再開発等による収益は、営業主体である J R のみに生じるものではなく、他の民間事業者との関係や収益を前提とした徴税との関係にも留意が必要である。
- ・ 一定の範囲において関連収入を受益と整理する場合、受益の状況を適正に把握する仕組みを構築することが前提となる。

＜今後の方向性＞

- ・ 駅構内や高架下における使用料などの運輸雑収については、営業主体である J R が独占的に享受できる利益であることに鑑み、より正確に実態を把握し、貸付料にも適正に反映させるべきである。
- ・ 他方、新幹線の開業に伴う不動産収入等を関連収入としてすべて受益と整理し、貸付料に反映させることは、新幹線鉄道施設の使用収益の対価という貸付料の性質や他の民間事業者とのバランス等を考慮すると困難である。
- ・ そのため、適正な貸付料の算定に当たって、どこまでを新幹線の開業に伴う受益の範囲とするのが合理的か、整理することが必要である。
- ・ 整備新幹線の開業に伴う受益の範囲の整理に当たっては、当該開業に伴って生じることとなる運輸雑収の範囲を明確化しつつ、より適正な実態把握のための仕組みを構築することが考えられる。

5) 大規模改修や自然災害への対応

＜現状＞

- ・ 整備新幹線については、将来的に必要となることが想定される大規模改修

⁷ 整備新幹線の営業主体を含む鉄道事業者は、鉄道事業会計規則や鉄道事業等報告規則（昭和 62 年運輸省令第 9 号）によって、旅客運輸収入、運輸雑収等の収益や費用を整理し、その実績を国に報告することとされているが、その報告は「路線ごと」であり、整備新幹線の貸付区間に対応したものとはなっていない。また、鉄道・運輸機構と営業主体との間でも、貸付区間における旅客運輸収入や運輸雑収の報告を求めることとされていない。

に係る具体策はこれまでのところ未整理⁸となっており、今後の検討課題とされている。

- ・ 我が国において地震や風水害などの自然災害が激甚化・頻発化する中、整備新幹線についても、自然災害発生リスクを見据えた対応の必要性が高まっている。

＜検討の視点＞

- ・ 開業後 30 年目までの貸付けに当たっては、当該期間内に大規模改修への対応が必要となるものではなく、貸付料の算定等においても特段考慮していなかったが、開業後 31 年目以降においては大規模改修について一定の考慮が必要である。
- ・ 大規模改修の責任主体や費用負担のあり方については、整備新幹線の貸付けが法的には賃貸借契約であることを踏まえ、通常の賃貸借契約における賃貸人と賃借人の関係も参考とすべきである。
- ・ 大規模改修について、営業主体としての J R 各社はいずれも、大家として新幹線鉄道施設を保有する鉄道・運輸機構において対応すべきものの立場であることにも留意が必要である。
- ・ 新たな制度の構築に当たっては、大規模改修として想定される時期や規模、その内容も踏まえ、検討することが必要である。
- ・ 将来にわたって整備新幹線の安定的な運行を確保していく上では、大規模改修への対応のみならず、自然災害への備えといった点にも留意が必要である。

＜今後の方向性＞

- ・ 鉄道・運輸機構による J R 各社への整備新幹線の貸付けが、法的には賃貸借契約と整理されるところ、大規模改修については、通常の賃貸借契約の場合と同様に、大家たる鉄道・運輸機構が責任を負うものとするのが妥当であり、これを前提として、大規模改修に係る具体策を検討すべきである。
- ・ その際、大規模改修とは何かについて、性能低下の復旧・予防、社会的要請による性能水準（安全水準、環境水準、輸送性能、駅の構造等の空間性能）の変化といった点から、その範囲を整理し、鉄道・運輸機構の責任範囲の明確化を図るべきである。
- ・ 既設新幹線ではこれまでに様々な改修が実施されてきており、その実績や計画について、J R 各社と鉄道・運輸機構の間において必要な範囲で情報共

⁸ 既設新幹線においては、2002 年（平成 14 年）に全幹法が改正され、新幹線鉄道施設の保有主体である J R 各社が大規模改修を行うものとして必要な制度が設けられた。具体的には、大規模改修に係る引当金の積立てや実施計画の認定などが規定されている。

有を図り、整備新幹線での取組みの参考とすべきである。

- ・ 鉄道・運輸機構が大規模改修の責任を負うとした場合において、当該大規模改修に要する費用の確保については、受益の範囲内での算定が基本となる貸付料との関係も含め、通常の賃貸借契約では賃料等の支払いを通じて賃借人の負担によるものとされていることにも留意しつつ整理することが必要である。
- ・ 大規模改修への対応と合わせて、自然災害への備えについても、その対策の具体化を図っていくべきである。
- ・ 大規模改修や自然災害への備えについては、それらの財源確保策が大きな課題のひとつとなるが、国土強靱化等の観点も踏まえ、国民理解の醸成を図りつつ、貸付料に限らない多様な形での財源確保策を検討すべきである。

（４）情報共有の環境整備

新たな制度の導入に際しては、国や鉄道・運輸機構とＪＲ各社間において必要な情報を適時・適切に共有しておくことも重要である。

この点、現行の枠組みでは、整備新幹線の貸付区間ごとの輸送状況や貸し付けられている新幹線鉄道施設内での関連収入などについて、それらをＪＲ各社から国あるいは鉄道・運輸機構に提供することとはされていないが、今後の貸付けに当たっては、貸付料に適正に反映されるよう、必要な情報共有の枠組みを構築すべきである。

また、将来的に対応が必要となる大規模改修等に対して、鉄道・運輸機構が適切に対応できるよう、ＪＲ各社が実施している整備新幹線に係る新幹線鉄道施設の定期検査の結果や既設新幹線の大規模改修に係る情報について、ＪＲ各社と鉄道・運輸機構との間で適切に共有を図るための枠組みも構築すべきである。

（５）新たな制度の適用範囲

新たに構築する制度については、整備新幹線全体を対象とし、2027年（令和9年）9月末で現行の貸付期限が到来する北陸新幹線（高崎・長野間）のその後の貸付けに適用することはもとより、それ以降に開業した既開業区間の開業後31年目以降の貸付けに適用するほか、今後の新規開業区間における新たな貸付けの際にも適用されるものとして、必要な法令等の整備を進めるべきである。

また、国や鉄道・運輸機構とＪＲ各社間において必要な情報を適時・適切に共有する仕組みについては、それぞれの区間の貸付期間によることなく構築することが適当であり、速やかに必要な対応が図られるよう、関係者間での調整や検討を進めることが必要である。

IV. おわりに

本とりまとめは、将来にわたって整備新幹線がその機能を十分に発揮し、期待される役割を果たしていく前提として、あるべき今後の整備新幹線の貸付けの方向性を示すものである。

整備新幹線は、国鉄時代に計画され、紆余曲折を経て着工に至ったのは 1987 年（昭和 62 年）の国鉄分割・民営化後となり、その整備に当たっては、国鉄改革の趣旨を踏まえ、上下分離方式が導入された。

営業主体となる J R 各社における過度の負担を回避させつつ、着実に整備新幹線の整備を進めるという当該方式導入の意義は現在も失われているものではなく、引き続きこの仕組みを前提とした整備新幹線の貸付けによることが適当である。

他方、国鉄分割・民営化から 40 年近くが経過し、その際に発足した J R 7 社のうち、これまでに旅客 4 社が完全民営化を果たしてきているが、最初に完全民営化した J R 東日本も、株式上場は 1993 年（平成 5 年）、完全民営化は 2002 年（平成 14 年）であり、北陸新幹線（高崎・長野間）が開業した 1997 年（平成 9 年）当時、さらには貸付料を含めて貸付けのあり方を検討・調整していた平成一桁の時代と現在では J R 各社の置かれた状況も大きく変化している。

こうした点も含めて社会経済情勢の変化への対応を図りつつ、整備新幹線における上下分離方式導入の趣旨を最大限に活かすことができるようにすることが、今後の整備新幹線の貸付けのあり方であると考えらる。

そして、そのあり方を具現化する際には、整備新幹線に係る新幹線鉄道施設を整備・保有する建設主体たる鉄道・運輸機構と営業主体たる J R 各社が更なるパートナーシップの強化を図り、適切な役割分担の下で、整備新幹線において継続的に安定的な輸送サービスが提供されるようにしなければならない。

加えて、整備新幹線の整備効果が、利用者のみならず、沿線地域はもとより我が国全体に裨益することを踏まえ、その整備財源については、貸付料のみならず、国と地方の負担も含めたものとなることに留意しつつ、貸付料の適正な確保を通じて、新たな新幹線ネットワークの着実な整備が進められるようにすることが肝要である。

本小委員会は、このとりまとめで示した方向性に即し、新たな制度的枠組みの導入に向けて、貸付料の算定方法をはじめとした必要な制度設計や大規模改修等に係る財源確保策の検討の深化が図られるとともに、貸付協定の締結に当たっても関係者による真摯かつ誠実な協議が行われることを期待する。

なお、本小委員会においては、整備新幹線の整備の完遂と安定的かつ継続的な運行が成立することを念頭に、整備新幹線の貸付けや貸付料のあり方を論じたもので

ある。

その先の課題として、幹線鉄道ネットワークのあり方を整理し、今後の整備の方向性や必要となる財源確保策の検討を進めていくことの必要性も議論の過程において認識したところであり、今後、国において取り組むべきであることを付言しておく。