

地域活性・発展の礎となる鉄道網の構築を目指して

～高速鉄道・新幹線ネットワークの構築と

計画推進に係る政策提言～

2023 年 2 月

日本鉄道労働組合連合会（ＪＲ連合）

鉄道運輸機構労働組合（鉄構労）

（2023 年 6 月補訂）

本提言の概要

1. 高速鉄道・新幹線ネットワークの重要性・必要性

- ・新幹線は安全性、安定性、高速性、大量輸送、環境性に優れた極めて有用な交通手段であり、実績が示すとおり、わが国の成長のエンジンとしての役割を發揮してきた。
- ・今後も高速鉄道・新幹線ネットワークの拡充・整備が必要な理由として、①国土の均衡ある持続的な発展、②地方創生・地域の発展・拠点の分散化、③国土軸の多様性の確保、④自然災害に強い地域づくり、⑤SDGsや脱炭素社会の実現が挙げられる。

2. 新幹線鉄道（整備新幹線・リニア中央新幹線）の位置付け・役割や建設の仕組み

- ・新幹線鉄道は、「全国新幹線鉄道整備法」（全幹法）に基づき、建設すべき路線である「基本計画」と、基本計画路線の建設に関する「整備計画」が定められている。
- ・整備新幹線は、1973年の「整備計画」に基づき整備が進められている5路線を指す。建設主体である鉄道・運輸機構が整備新幹線の建設・施設保有を行い、営業主体であるJRに有償で貸し付ける上下分離方式をとっている。また、建設費はJRからの貸付料に加え、国や地方自治体の負担による公共事業の方式により賄っている。
- ・リニア中央新幹線はJR東海が自己資金により建設しており、スキームが異なる。
- ・近年開業した北陸新幹線（長野～金沢間）、北海道新幹線（新青森～新函館北斗間）や、今後開業する区間も含め、整備新幹線の社会や経済への波及効果は大きい。
- ・整備新幹線の着工にあたっては、2009年の「基本方針」に基づき、財源の確保や投資効果、並行在来線の取り扱いなどの5つの条件を確認することとなっている。
- ・整備新幹線の着工は、全幹法上では国土交通大臣が建設主体（鉄道・運輸機構）に指示することとなっているが、実情としては、与党PTにおいて検討され、政府・与党間の申し合わせや確認により決定している。

3. 私たちの提言

提言1 高速鉄道・新幹線ネットワークの構築と計画推進に係る提言

(1) 日本国土の発展に向けた中長期的な総合政策の展開

- ・「国土のグランドデザイン」や「国土形成計画」といった国土計画に、「高速鉄道・新幹線ネットワークの構築」を盛り込み、中長期的な将来展望のもとで、関係機関が一体となり総合政策として推進すべきである。

(2) 整備新幹線をはじめとする高速鉄道ネットワークの構築に係る中長期的な計画の策定

- ・国土の目指すべき姿を明確にし、持続的な発展を強く意識したうえで、高速鉄道・新幹線ネットワークの構築に係る中長期的な計画を策定すべきである。

(3) 新幹線を活かす地域の主体的取り組みと物流政策との連携

- ・新幹線の効果を最大限に活かした持続的・総合的な地域政策や、新幹線開業後の鉄道貨物輸送に関する物流政策を策定し、実践していくべきである。

提言 2 整備新幹線計画の「推進スキーム」に係る課題への提言

(1) 国費として新幹線事業費の抜本的な増額と安定的な建設財源の確保

- ・現在の整備新幹線計画は 1970 年の策定から 50 年以上経過したが、未だに完成していない。国の新幹線事業費を抜本的に増額するなど、安定的かつ必要十分な財源を確保すべきである。
- ・現在建設中の各新幹線における、早期開業の要請や人件費・材料費の高騰等の変動要素に伴う事業費の増嵩が、JR の負担増とならないようにするべきである。

(2) 整備新幹線の開業 30 年後以降の貸付料に係る取り扱いの明確化

- ・整備新幹線の貸付料は開業から 30 年間は一定と定められているが、それ以降の取り扱いが不明確である。関係者との協議のうえ、道筋立てを行うべきである。
- ・大規模改修にかかる費用負担についても、ルールを整備すべきである。

(3) 建設財源の 1 つである地方負担分のあり方の見直し

- ・新幹線整備の財源の一つである地方負担分について、現行の整備距離に応じて自治体の負担割合を決定するだけではなく、新幹線整備による効果・受益の大小に応じて決定するなど、関係者の理解を得られる方策を講じるべきである。

(4) 新幹線の効果を広く考慮した着工条件の見直し

- ・中長期的な国土計画に基づき、新幹線建設を計画的に推進するとの認識のもと、新幹線の効果をより広く適正に評価し、着工を判断するべきである。
- ・着工条件の 5 つの要件のうち、「投資効果」は重要な視点の一つではあるが、費用便益分析比（ B/C ）のみで事業実施の可否を判断するのは課題がある。現行の B/C に含まれていない新幹線整備の効果を考慮し、その有用性や必要性を国民や住民に丁寧に説明し、理解や納得を得たうえで事業を進めるべきである。

(5) 不測の事態をも想定した適切な「要員」および「工期」の確保

- ・建設工事の推進にあたっては、安全を確保したうえでの確実な工事の実施、営業主体の開業準備、建設業の「4 週 8 休化」への対応が不可欠であり、適正な「要員」を確保し必要な「施工能力」と「適切な工事期間」を確保するべきである。
- ・北陸新幹線計画の遅延の教訓に基づき、工期の途中においても、必要に応じて現実的な工期の見直し行うべきである。

(6) 計画推進に伴い発生する事業者の経営負担等に対する国の支援

- ・整備新幹線計画の推進によって事業者に不利益や負担の増加が生じる場合は、国が必要な財源を確保し、設備投資や負担軽減策などの補填を行うべきである。

(7) 貨物調整金制度の支援水準の維持と今後必要な財源の確保

- ・貨物調整金制度は並行在来線の経営安定に必要不可欠であるため、現行の支援水準を維持するべきである。あわせて、その財源は物流政策の観点から持続的・安定的に確保し、新幹線整備の財源に影響を及ぼさないようにするべきである。

提言３ 個別計画に係る課題の解決に向けた提言

(1) 北海道新幹線及び青函共用走行区間の取り扱い

- ・青函共用走行区間の安全を確保し鉄道貨物輸送の多頻度・定時輸送を担保するため、新幹線の速度向上にあたっては、安全確保や鉄道貨物輸送への影響に配慮したうえで、行政が責任をもって必要な検証や設備投資等を行うべきである。
- ・北海道新幹線の札幌開業後における函館本線の並行在来線区間（函館～長万部間）については、将来の持続的な人流・物流ネットワーク構築に向け、国が主導して調整を進めるとともに、必要な財政的支援を行うべきである。

(2) 北陸新幹線の整備計画推進に係る課題への対応

- ・北陸新幹線（敦賀～新大阪間）の早期整備に向けた課題への対応として、財源の確保および並行在来線の経営をはじめとする各種課題について整理を図り、金沢～敦賀間の整備と間断ない着工に向け道筋をつけるべきである。

(3) 四国新幹線の導入に向けた取り組み

- ・高速鉄道ネットワークの整備による地域社会・経済への非常に大きな効果に鑑み、整備計画への格上げに向けた調査の早期再開（予算措置）を行うとともに、「単線」による新幹線整備という新たな運行形態の議論を深め、海外インフラ輸出を見据えた実用例としての早期整備についても検討するべきである。

(4) 西九州新幹線の整備計画推進に係る課題への対応

- ・西九州新幹線（新鳥栖～武雄温泉間）の整備方式については、これまでの関係者間での合意事項や経緯等を踏まえ、国が主体性を持ち、佐賀県との「幅広い協議」が進展するよう対応するべきである。

(5) リニア中央新幹線の早期開業に向けた課題への対応

- ・リニア中央新幹線の建設に際し関係自治体が懸念している水資源や環境への影響については、国交省の有識者会議や、関係自治体およびＪＲ東海における協議が、正確な情報や科学的知見に基づき誠実に推進されるよう、国交省をはじめとする政府が強力なリーダーシップを発揮し、関係者に対する丁寧なサポートやコーディネートを行うべきである。

<目 次>

I. はじめに	6
II. 高速鉄道・新幹線ネットワークの重要性・必要性	7
1. 既設の新幹線が実績をもって示す有用性	7
2. 高速鉄道・新幹線ネットワークの更なる整備が必要である理由	7
(1) 国土の均衡ある、持続的な発展に必要不可欠であること	
(2) 地方創生、地域の発展、拠点の分散化に必要不可欠であること	
(3) 日本の国土軸の多様性確保に繋がること	
(4) 激甚化・頻発化する自然災害に強い地域づくりにとって必要不可欠であること	
(5) S D G s (持続可能な開発目標)、脱炭素社会の実現に向けて必要不可欠であること	
コラム①：新幹線整備の時期が都市の発展に差を生む？	10
コラム②：各地における整備新幹線の開業効果	11
コラム③：新幹線が叶えるポストコロナの働き方	14
III. 新幹線鉄道（整備新幹線・リニア中央新幹線）の位置付け・役割や建設の仕組み	
1. 新幹線鉄道とは	15
2. 整備新幹線・リニア中央新幹線の建設スキーム	16
3. 整備新幹線の効果	16
4. 整備新幹線の着工5条件	18
5. 整備新幹線計画における与党P Tの関わり	18
提 言	
IV. 高速鉄道・新幹線ネットワークの構築と計画推進に係る提言	
1. 日本国土の発展に向けた中長期的な総合政策の展開	19
2. 整備新幹線をはじめとする高速鉄道ネットワークの構築に係る 中長期的な計画の策定	19
3. 新幹線を活かす地域の主体的取り組みと物流政策との連携	20
コラム④：諸外国における高速鉄道整備の進め方	21

V. 整備新幹線計画の「推進スキーム」に係る課題への提言	
1. 国費として新幹線事業費の抜本的な増額と安定的な建設財源の確保	・ ・ ・ 22
2. 整備新幹線の開業 30 年後以降の貸付料に係る取り扱いの明確化	・ ・ ・ 24
3. 建設財源の一つである地方負担分のあり方の見直し	・ ・ ・ 24
4. 新幹線の効果を広く考慮した着工条件の見直し	・ ・ ・ 24
5. 不測の事態をも想定した適切な「要員」および「工期」の確保	・ ・ ・ 26
6. 計画推進に伴い発生する事業者の経営負担等に対する国の支援	・ ・ ・ 27
7. 貨物調整金制度の支援水準の維持と今後必要な財源の確保	・ ・ ・ 27
コラム⑤：日本の高速道路や空港の整備状況	・ ・ ・ 29
VI. 個別計画に係る課題の解決に向けた提言	・ ・ ・ 30
(1) 北海道新幹線及び青函共用走行区間の取り扱い	・ ・ ・ 30
(2) 北陸新幹線の整備計画推進に係る課題への対応	・ ・ ・ 31
(3) 四国新幹線の導入に向けた取り組み	・ ・ ・ 32
(4) 西九州新幹線の整備計画推進に係る課題への対応	・ ・ ・ 32
(5) リニア中央新幹線の早期開業に向けた課題への対応	・ ・ ・ 33
VII. おわりに	・ ・ ・ 34

I. はじめに

日本では近年、少子高齢化や人口減少による社会構造の変化が急速に進んでいることに加え、さらに直近では新型コロナウイルス感染症によるパンデミックに伴う社会変容によって、人々の移動需要が大きく減少し、今後もその見通しについては楽観できない見解が生まれるなど、公共交通を取り巻く環境は厳しさを増している。テレワーク・リモートワークが急速に普及し、社会変容の進展と固定化が日本社会を席捲しているかのようにも見える。そのような中、外出や出張、あるいは中長距離移動の有用な手段である新幹線や航空機についても、利用を忌避する偏った捉え方が根強く存在している。とりわけ、高速鉄道・新幹線の整備に関しては、「新幹線の整備に使う予算があるならローカル線の維持に回すべき」との論調もある。果たして、もはや日本に高速鉄道・新幹線をつくる必要はないのか。世界に誇るわが国の新幹線の進化の歴史を終えてよいのであろうか。

私たちの認識は違う。例えば、テレワーク・リモートワークは万能ではない。コミュニケーションエラーが発生しがちであることや、外出する機会・頻度の減少による心身の健康面への悪影響等も発生することなど、現在発生している課題や弊害が冷静に指摘されつつある。コロナ禍がもたらした急速な社会変容が100%固定化することはない。昨今はむしろ、人が移動し集うことの重要性、人の直接的な交流によって‘化学反応’が起き、様々な価値が創造される可能性等についても再認識されつつある。さらには、長距離通勤、ワーケーション、二拠点居住など新たなワークスタイル、ライフスタイルの促進や、企業の本社や事業所の地方への移転、在宅勤務を基本とし職場に出向くことを「出張」と位置付けるような企業も現れるなど、大都市一極集中の緩和や地方創生の実現に向け、高速鉄道・新幹線をこれまで以上に活用した持続可能な社会の形成に向けた動きが進もうとしている。

こうした視座を持ち、様々な変化が起き経済・社会が流動化する中において、日本と地域をどのように持続的に発展させていくのか、どのような国土のグランドデザインを描くのか、そしてその中で交通・鉄道政策をどのように位置づけるのか、が問われている。しかしながら、現在の日本にはそうした視点が欠けている。わが国の持続的発展に向けた国土の中長期的なグランドデザインの中に、高速鉄道・新幹線を有効に活用しつつ、都市圏鉄道・ローカル鉄道も含め、それぞれが果たすべき役割や機能を発揮できる政策を明確に示し、その実現のためにバックキャストの考え方にに基づき高速鉄道・新幹線の建設を計画的に推進すべきである。

私たちJR連合と鉄構労の両組織は、広域、高速の移動を担う新幹線の営業と建設に携わる仲間で構成する労働組合であるが、これからの日本と地域の発展にとって、高速鉄道・新幹線ネットワークの構築・拡充が果たす役割は極めて大きく、必要不可欠であると考えます。私たちは、高速鉄道・新幹線ネットワークを整備することによって、わが国の社会・経済の発展に寄与したいと考えており、その実現に向けて現状と課題を整理するとともに、近未来に実現すべき政策を提言し、社会に発信し、理解・共感を得ることとしたい。こうした基本のスタンスに立ち、以降、私たちの考えを述べる。

Ⅱ. 高速鉄道・新幹線ネットワークの重要性・必要性

私たちが本提言で用いる「高速鉄道・新幹線」とは、地域間の移動時間を大幅に短縮することができ、我が国のビジネス・観光の交流を促進させ、地域の産業や社会に大きな効果をもたらすことができる機能を有する鉄道と定義する。高速鉄道・新幹線はこれまでの実績から有用性が明らかとなっており、今後もネットワークを拡充する必要性があると考ええる。

なお、前述のように「新幹線整備の予算があるならローカル線の維持に回すべき」との論調もあるが、都市圏鉄道やローカル線はまさにそこに住む地域住民の通勤や生活の足という地域の保全的役割・機能を有する一方、高速鉄道・新幹線の役割・機能はこれらとは異なり、どちらかがあればよいというものではないことから、新幹線の整備とローカル線の整備とは切り分けて論じるべきであり、このことを踏まえ述べていく。

1. 既設の新幹線が実績をもって示す有用性

あらためて俯瞰して見るに、新幹線は安全性、安定性、高速性、大量輸送、環境性に優れた極めて有用な交通手段であり、先例が実績をもって示しているとおり、都市間輸送・人流の大動脈として、わが国の成長、すなわち経済・社会の発展や地域創生、地域活性化の強力なエンジンとなる重要な社会インフラとしての役割を存分に発揮してきた。ポストコロナの世界においても、新幹線が果たし得る役割は大きく、また、より日本・地域の持続的な発展に寄与することのできる大きな可能性を秘めていると言える。

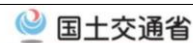
2. 高速鉄道・新幹線ネットワークのさらなる整備が必要である理由

高速鉄道・新幹線ネットワークを拡充・整備することの重要性・必要性について、以下にあらためて整理し示すこととする。

(1) 国土の均衡ある、持続的な発展に必要不可欠であること

- ・現在の整備計画路線や基本計画路線の沿線には、県庁所在地など地方の拠点となる都市が点在している。こうした都市間で安全性・運行安定性・速達性に極めて優れ、大量輸送を担うことのできる高速鉄道・新幹線ネットワークが整備されることによって、主だった都市間が短時間で有機的に結合され、交流人口を増加させ、それぞれの地域・エリアにおいて一定規模の経済・生活圏が形成される。
- ・これは直近の事例である九州新幹線や北陸新幹線の整備がもたらした地方都市の活性化や人口増加、ビジネス・観光両面の交流人口増加をはじめ、経済効果に照らせば明らかである（図 2.1、およびコラム①、②）。
- ・長距離の移動需要はコロナ禍によって一時的に減少したが、感染状況に応じ需要が回復する傾向が見られる（図 2.2）ことから、ポストコロナにおいては移動需要が回復していくと考えられる。今後も、高速鉄道・新幹線が長距離の移動に果たす役割は大きい。

北陸新幹線(長野・金沢間)開業後の実績について



- 平成27年3月14日に開業した北陸新幹線(長野・金沢間)は、**開業1年間で前年比約3倍※の利用客数**を記録。その後も利用状況は好調に推移している。※平成28年3月JR西日本社長会見にて発表
- 新幹線開業前と比較して、**金沢駅周辺では地価が約2倍**に上昇し、沿線各地で**観光客数が増加**するなど、沿線地域の活性化が進展している。



時間短縮効果



開業後の利用状況

	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	令和2年度
輸送人員	約858万人	約857万人	約869万人	約803万人	約281万人
対H26年度比※	約273%	約273%	約277%	約256%	約89%

※ 開業前の直江津～糸魚川間、開業後の上越妙高～糸魚川間の乗車人員で比較 (出所: JR西日本プレス発表)

沿線地域活性化の進展

金沢駅周辺における地価の上昇(対平成26年比)

平成28年	平成29年	平成30年	平成31年	令和2年	令和3年
154%	184%	205%	229%	246%	232%

※ (出所: 国土交通省地価公示)

観光入込客数の増加(対平成26年度比)

	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	令和2年度
富山県	107%	112%	109%	121%	76%
石川県	114%	114%	115%	115%	61%

※ (出所: 富山県、石川県統計資料)

各施設における観光客数の増加(対平成26年度比)

	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度	令和2年度
① 宇奈月温泉(黒部市)	124%	126%	115%	125%	71%
② 富岩運河環水公園(富山市)	111%	181%	162%	120%	77%
③ 兼六園(金沢市)	150%	142%	140%	140%	60%

※ 平成29年度については、①②は4～12月、③は4～9月における対平成26年度比 (出所: 富山県、石川県より提供/金沢市HP)

図 2.1 北陸新幹線(長野～金沢間)の開業効果 (出典: 国土交通省)

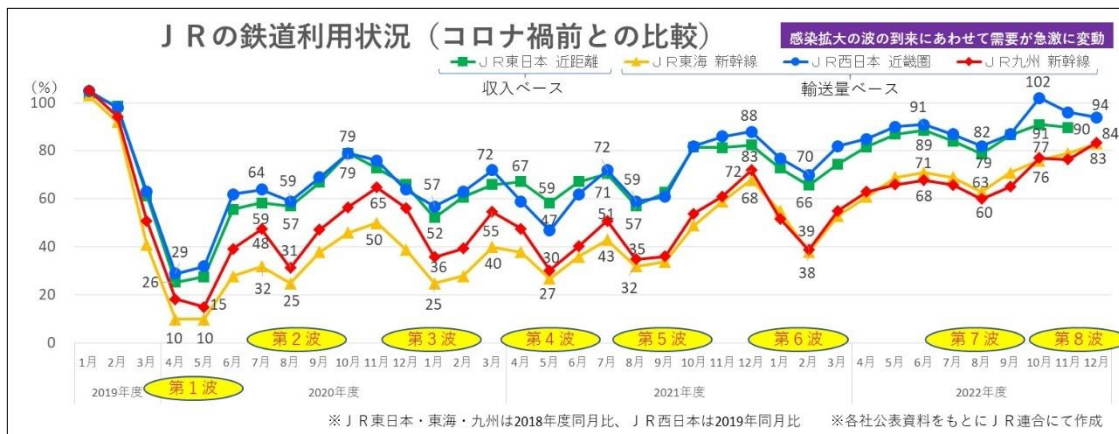


図 2.2 JRの鉄道利用状況(コロナ禍前との比較)

(2) 地方創生、地域の発展、拠点の分散化に必要不可欠であること

- ・ 人と人との直接的な交流を求める、あるいはビジネス・観光等の移動によって生まれる新たな世界や新鮮な気づき、価値の創造を求めるといった人間の欲求・需要は底堅く、高速鉄道・新幹線は今後もこうした欲求・需要に応える大きな役割を果たし得る。
- ・ コロナ禍によってもたらされた、長距離通勤、ワーケーション、二拠点居住、在宅勤務

を基本とする働き方などの新たなワークスタイル、ライフスタイルは、高速鉄道・新幹線を利用し広域の移動が容易になってこそ成立すると考える（コラム③）。

- ・こうした視座に立てば、高速鉄道・新幹線ネットワークの拡充がもたらすものは、都市間の人・物の往来が活性化であり、地域に様々な付加価値の創造をもたらす。
- ・それが地域の活力を持続的に高めることに繋がり、地域の力を高めることが、ひいてはわが国の社会・経済に発展に繋がると期待される。

(3) 日本の国土軸の多様性確保に繋がること

- ・(1)および(2)に述べたような効果の帰結として、東京のような大都市部への人口一極集中による弊害の解消、拠点の分散化、人・物の往来の多様化、国土軸の多様化にも大きく寄与することに繋がる。
- ・新幹線の整備は地域のエゴといった小さな論点ではない。新幹線はわが国全体に多様性、ひいては利益と繁栄を持続的にもたらす、極めて有用な交通機関である。

(4) 激甚化・頻発化する自然災害に強い地域づくりにとって必要不可欠であること

- ・近年、日本は地球温暖化の影響を受け亜熱帯化しており、自然災害は激甚化・頻発化が著しい。そうした中で、毎年のように全国で在来線鉄道や道路、家屋等が被害を受け、人・物の移動や輸送の寸断が経済・社会に大きな影響を与えている。
- ・新幹線鉄道は、常に気象などの自然条件や耐震性について最新の知見を取り入れ、構造物の設計からアップデートしつつ建設されている。このため、風水害や雪害などの自然災害に強く、運休から早期に復旧することができる。2018（平成 30）年豪雪の際、北陸地方では大雪により在来線、航空機、国道や高速道路まで軒並み不通となるなか、最後まで平常運転を続けていた北陸新幹線の姿は記憶に新しい。
- ・さらに新幹線鉄道は、大規模地震が発生した際には被害が発生し、長期寸断も起きているものの、阪神・淡路大震災以降の耐震補強工事や脱線防止対策等の進展に伴い強靱化が進んでいる。地震の規模が異なるため一概に比較できないが、運転再開に要した日数は、阪神・淡路大震災（1995 年）が 81 日、新潟県中越地震（2004 年）が 66 日、東日本大震災（2011 年）が 49 日、熊本地震（2016 年）が 13 日、福島県沖地震（2021 年）が 11 日、福島県沖地震（2022 年）が 29 日後であった。在来線鉄道と比して、相対的に甚大な被害が発生する頻度は少ない。
- ・こうした実績に照らせば、鉄道輸送と、鉄道に限らぬ人・物の移動・輸送にかかるリダンダンシーの確保という観点から、高速鉄道・新幹線ネットワークを全国津々浦々に行きわたらせ、拡充・強化することは、自然災害に強い国土づくりという観点から極めて有用で、必要不可欠な手段である。

(5) S D G s（持続可能な開発目標）、脱炭素社会の実現に向けて必要不可欠であること

- ・鉄道は他交通モードに比して、環境負荷の低減に極めて優れた移動・輸送システムであり、これまでも世の中に貢献し続けてきた。鉄道の特性を活かした持続可能な交通の形成は、S D G s やカーボンニュートラル実現のために必要不可欠な重要な要素である。まさしく、中長距離の大量輸送を担うに最適な新幹線が果たす役割は極めて大きい。
- ・新幹線の走行には多くの電力を必要とするのは事実であるが、同規模の大量輸送を他交通モードで担う場合と比すれば、環境負荷が極めて小さい交通システムであることはデータから明らかである。新幹線が有する優位性を十分に発揮することで、自動車への過度な依存を改め、社会全体のCO₂削減に大きく寄与することが可能である。（図 2.3）



図 2.3 東海道新幹線と航空機の比較（出典：J R 東海）

【コラム①：新幹線整備の時期が都市の発展に差を生む？】

新幹線による長期の効果の一つとして、沿線の都市構造に与える影響があります。新幹線は高速で大量に人を輸送することができ、それによって滞在可能時間が延び、また輸送力が高まることで集客力も高まります。新幹線があることで用務客が増加し、産業立地も促進され、経済面、文化面で幅広く都市が活性化されます。このことによって「集積の経済」と呼ばれる、人や物が集まることで得られる外部経済効果が見込まれます。

こうして大都市よりも地元の主要都市の方が居住地としてトータルで快適という状況が生まれ、こうした効果を享受した都市では、人口が増加します。2010（平成 22）年国勢調査における人口上位 20 都市（東京都区部を除く）をみると、横浜、大阪、名古屋、神戸、福岡、京都、さいたま、広島、仙台、北九州、新潟、浜松、熊本、岡山、静岡の 15 都市に新幹線駅が存在し、川崎、千葉、堺、相模原は首都圏に立地しており都市内に新幹線駅がなくとも新幹線を利用しやすい環境にあります。つまり、札幌だけが新幹線の恩恵を受けていないことがわかります。

しかしこれだけでは、「もともと人口の多かった都市を新幹線が繋いでいる」とも

とれます。そこで、新幹線が建設されるはるか前、192（大正9）年の第1回国勢調査における人口上位20都市（東京市を除く）を新幹線の有無で比べると、大阪、神戸、京都、名古屋、横浜、広島、仙台、鹿児島、八幡（北九州）、福岡、岡山、新潟の12市にその後新幹線駅が立地し、長崎、函館、金沢の3市はこれから新幹線駅ができる予定（2015年当時）であり、呉、小樽、札幌、横須賀、佐世保の5市は新幹線駅がありません。こう見ると、新幹線駅ができた都市は100年経っても人口上位を維持し、そうでない都市の人口順位が落ちているといえそうです。さらに明治時代、市制が施行された1889（明治22）年まで遡ると、20位以内に富山、金沢、福井と北陸3県の県庁所在地が全て入っています。

北陸地方には長らく新幹線が来ませんでした。そのために北陸の各都市は持っているポテンシャルを顕在化させることが十分にできず、太平洋側の諸都市と比べ割を食ってきたといえそうです。

（参考：板谷和也「新幹線が国土と経済に与える影響」、三田評論、2015）

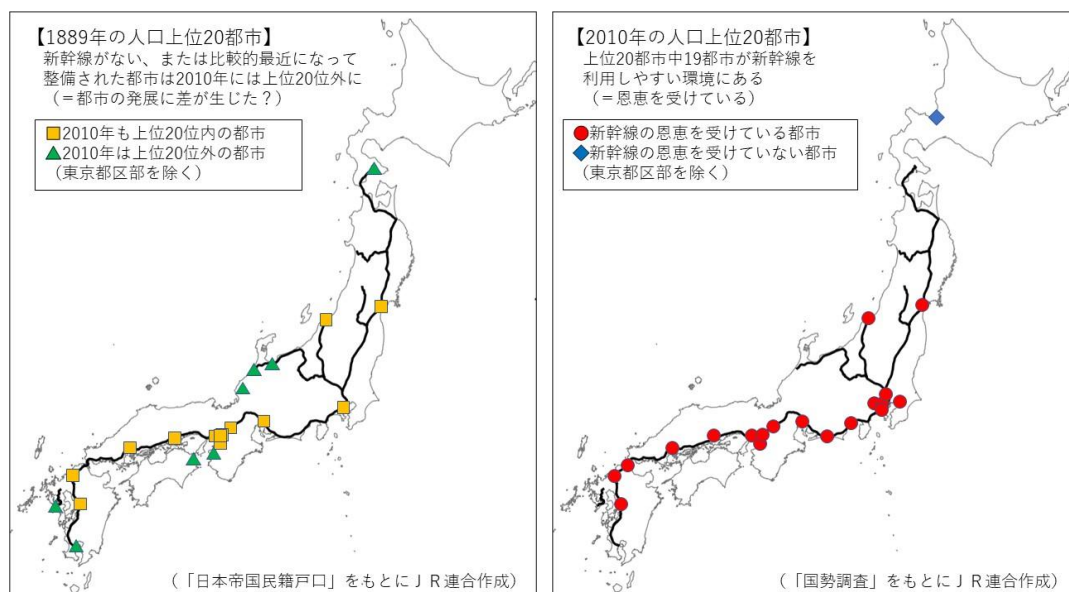


図 新幹線の整備が都市の発展に与えた影響（人口上位20都市の分布）

【コラム②：各地における整備新幹線の開業効果】

整備新幹線の開業効果は各地で表れているほか、これから開業する地域においても大きな期待が寄せられています。本コラムでは各地の事例を紹介します。

（1）北海道新幹線（新青森～新函館北斗間）の開業効果

- ・2016（平成28）年3月に開業した北海道新幹線（新青森～新函館北斗間）は、函館への来訪者数の増加や、観光施設の客数の増加等の効果に繋がっています。とりわけ、東北新幹線との直通により、東北地方との結びつきが強化されました。

北海道新幹線(新青森・新函館北斗間)開業後の実績について

- 平成28年3月26日に開業した北海道新幹線(新青森・新函館北斗間)は、**開業1年間で前年比約1.6倍**の利用客数を記録するなど、**利用状況は好調**に推移。※ 開業前の青森～函館間、開業後の新青森～新函館北斗間の輸送人員で比較。
- 沿線の主要観光地では**観光客数が増加し**、ホテルの新規開業など**開発も活発化**。

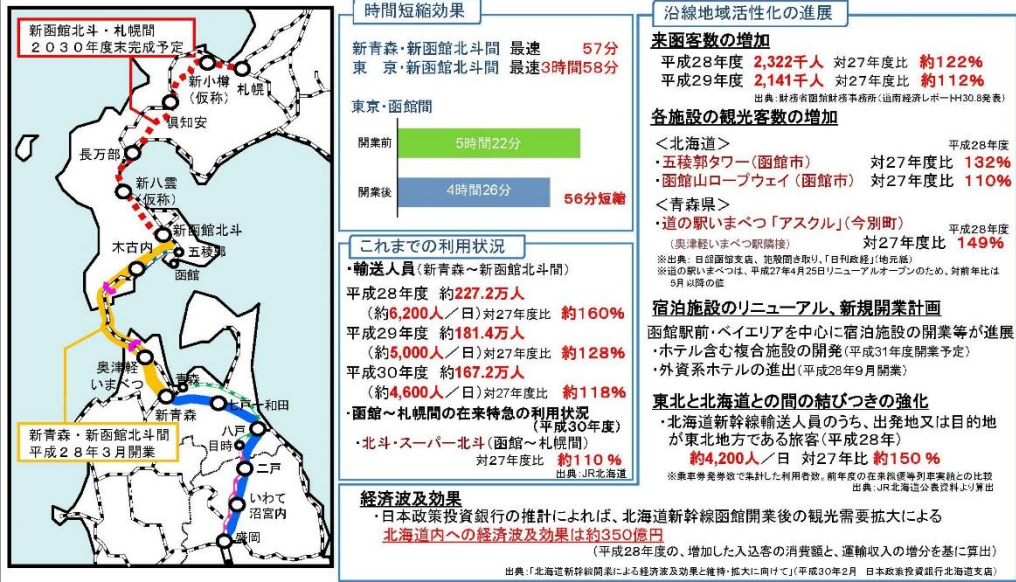


図 北海道新幹線(新青森～新函館北斗間)の開業効果(出典:国土交通省)

(2) 北陸新幹線(長野～金沢間)の開業効果

- ・2015(平成27)年3月に開業した北陸新幹線長野～金沢間の沿線では、とりわけ県庁所在地などの中核都市において活発なまちづくりの動きがみられます。
- ・富山駅では、新幹線開業を契機に駅前広場と駅の南北を結ぶ自由通路を整備したほか、あわせて在来線の高架化も行い、路面電車が高架下に入り、路面電車・在来線・新幹線の乗換がスムーズになりました(さらに、2020年には駅の南北の路面電車とLRTを接続)。また、富山市は「公共交通を軸としたコンパクトなまちづくり」に取り組んでおり、公共交通の利便性向上が中心市街地における民間投資を促し、公共交通利用者の増加や、中心市街地の人口増加等の効果をもたらしました。
- ・YKKグループは、2016(平成28)年に本社機能の一部を東京から富山県黒部市に移転したほか、コマツは本社機能のうち購買部門を2002(平成14)年に、教育部門を2011(平成23)年に石川県小松市に移転しました。本社機能が東京になくても、新幹線等により東京と往来できる環境が整えば、地方における定住人口の増加につながる事例と言えます。
- ・福井市では、2023(令和5)年度末の金沢～敦賀間の開業を控え、先例となった富山市や金沢市の事例を踏まえ、経済界が「県都にぎわい創生協議会」(事務局:福井商工会議所)を設立し、県や市と連携した取り組みを進めています。言い換えると、至近の成功事例を見るまで、市民レベルの活動は盛り上がりを見せなかったと

いうことであり、整備効果の周知が重要であることの証左と言えます。



図 富山市の路面電車南北接続事業の概要（出典：富山市）

(3) 九州新幹線（博多～鹿児島中央間）の開業効果

九州新幹線(鹿児島ルート)開業後の実績について

- 平成16年3月 新八代・鹿児島中央間が部分開業
- 平成23年3月 博多・新八代間が開業 → 九州新幹線(鹿児島ルート)が全線開業

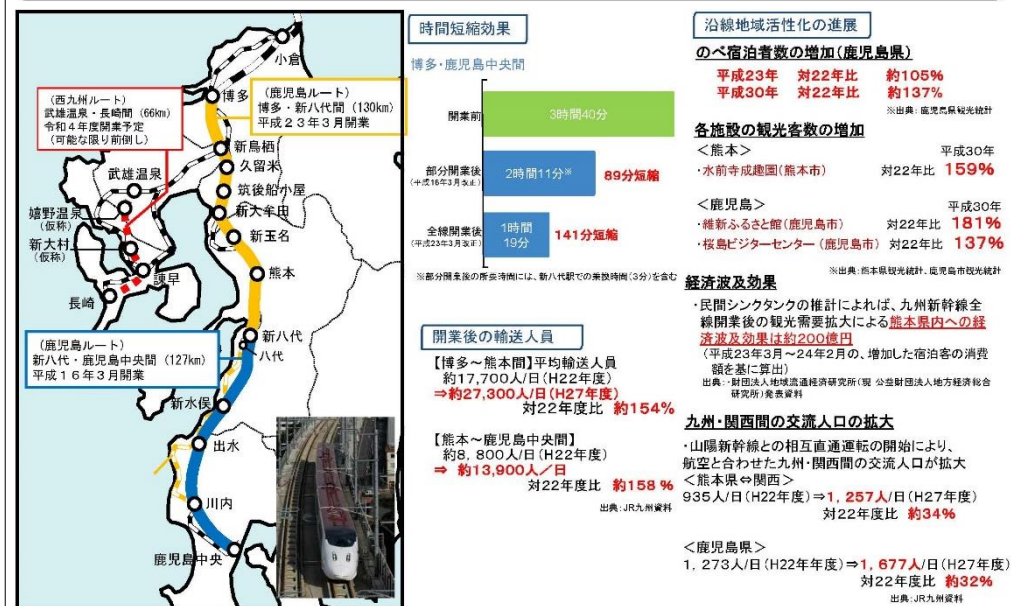


図 九州新幹線（鹿児島ルート）の開業効果（出典：国土交通省）

- ・2015（平成 27）年に博多～新八代間の開業によって全線開業となった九州新幹線は、熊本県や鹿児島県において観光者数の増加に繋がりました。また、山陽新幹線との直通運転の開始により、九州内のみならず、関西との交流人口が拡大し、大きな経済波及効果をもたらしました。

(4) 西九州新幹線開業に伴うまちづくり

- ・長崎市では、2022（令和 4）年 9 月の西九州新幹線（武雄温泉～長崎間）の開業にあわせて、2021（令和 3）年に長崎駅西口に M I C E 施設「出島メッセ長崎」を開業したほか、県庁、県警本部、放送局、ホテルなど都市機能の集積を進めています。また、長崎市は出島メッセの開業にあわせて「観光・M I C E 戦略」を策定し誘客や消費の増加に取り組むを進めており、2023（令和 5）年 5 月には G 7 保健大臣会合の開催が決定するなど、今後も市外から会議や展示会、研修などに訪れる人の増加が期待されます。



図 長崎駅周辺整備のイメージ（出典：長崎市）

【コラム③：新幹線が叶えるポストコロナの働き方】

新型コロナウイルス感染症の影響により、企業ではテレワーク・リモートワークが定着してきました。そのような中、N T Tグループは 2022 年 7 月から一部社員を対象に、自宅でのリモートワークを基本とし、オフィスへの出社を出張扱いとする制度を開始しました。このような働き方は新幹線の沿線であれば地方での居住を可能とするものであり、ライフスタイルの多様化への対応や、地方の定住人口増加といった効果が期待されます。



図 N T Tグループの新たな働き方（出典：NHK）

Ⅲ. 新幹線鉄道（整備新幹線・リニア中央新幹線）の位置づけ・役割や建設の仕組み

1. 新幹線鉄道とは

高速鉄道・新幹線に関して規定している法律として、鉄道事業法のほかに 1970（昭和 45）年 5 月 18 日に公布された「全国新幹線鉄道整備法」（略称は「全幹法」という）が存在する。全幹法は、高速輸送体系の形成が国土の総合的かつ普遍的開発に果たす役割の重要性にかんがみ、新幹線鉄道による全国的な鉄道網の整備を図り、もって国民経済の発展及び国民生活領域の拡大並びに地域の振興に資することを目的としている。

全幹法では、建設を開始すべき新幹線鉄道の路線（以下「建設線」という）を定める基本計画を決定することが定められており、建設に関し必要な調査に基づき、建設線の建設に関する整備計画を決定することとなっている。

整備新幹線とは、全幹法に基づく 1973（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 路線のことを指している。（図 3.1）

その他、全幹法では、四国新幹線、四国横断新幹線等の計 11 路線が、いわゆる「基本計画路線」に位置づけられている。2017（平成 29）年度よりこれら基本計画路線を含む「幹線鉄道ネットワーク等のあり方に関する調査」を行っており、具体的には、新幹線整備が社会・経済に与える効果の検証や、効果的・効率的な新幹線の整備・運行手法の研究等に取り組んでいる。

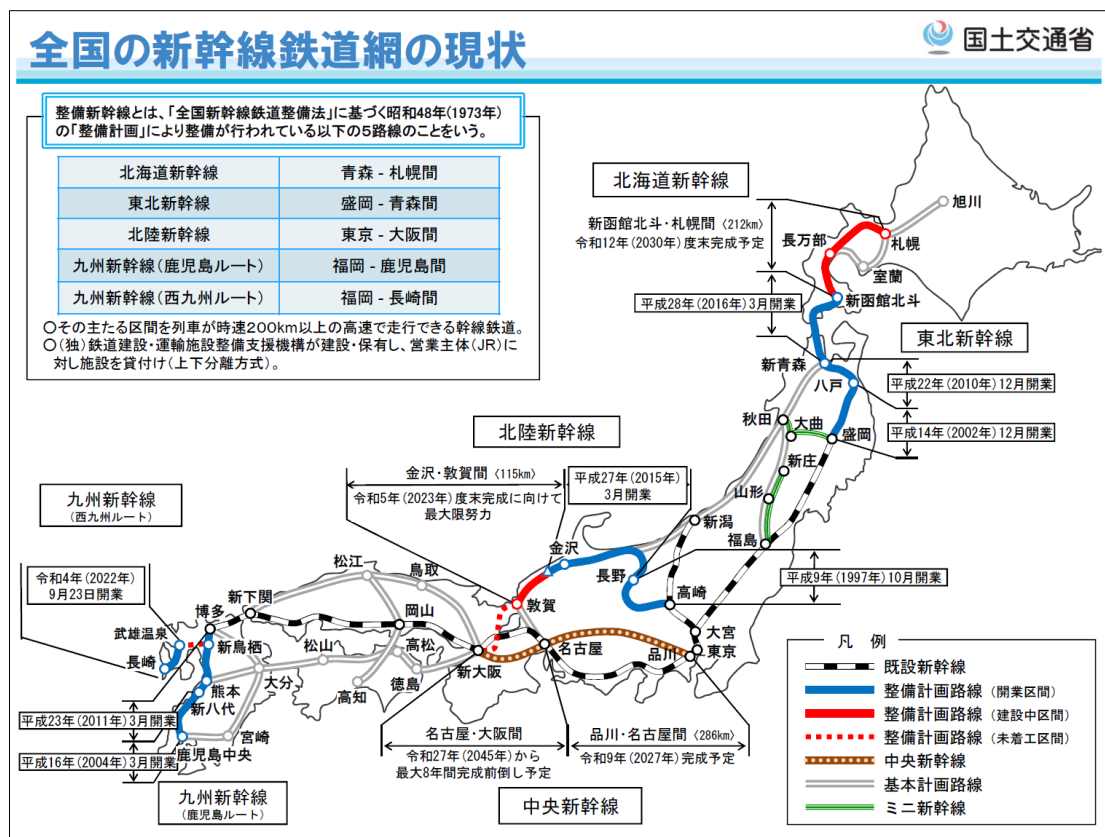


図 3.1 全国の新幹線鉄道網の現状（出典：国土交通省）

2. 整備新幹線・リニア中央新幹線の建設スキーム

現在、整備新幹線を建設するにあたっては、(独)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・施設保有し、営業主体（ＪＲ）に対し施設を貸付ける上下分離方式をとっており、その建設費の財源スキームも、ＪＲからの整備新幹線貸付料のほか、国と地方からの無償資金による公共事業方式によっている。（図 3.2）

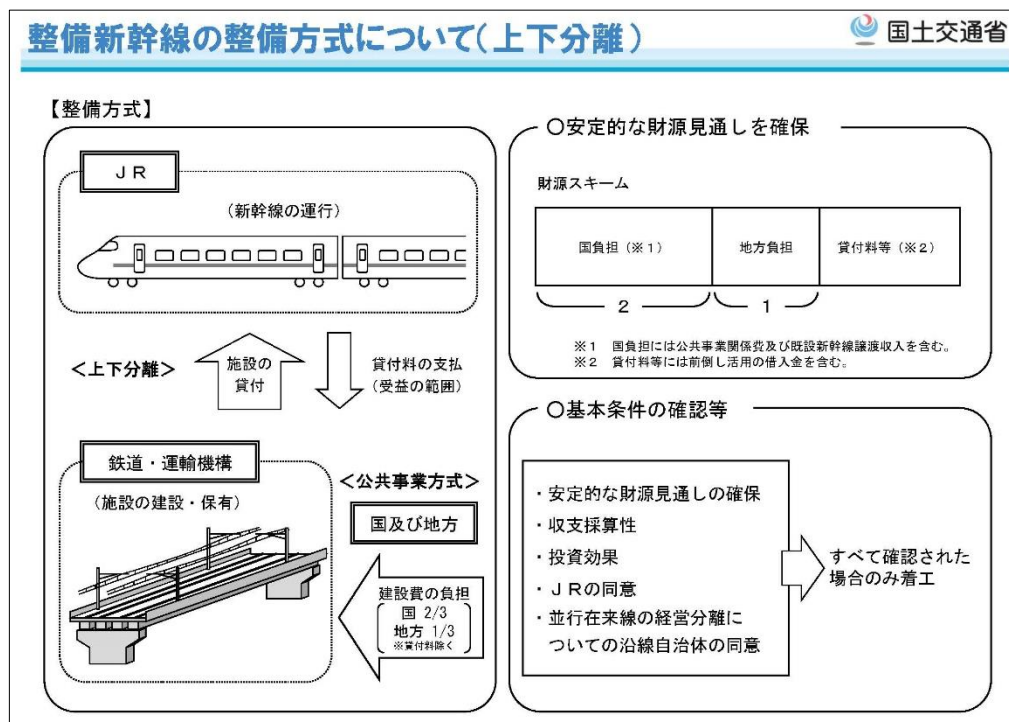


図 3.2 整備新幹線の整備方式について（出典：国土交通省）

整備新幹線５路線の建設では、建設主体は鉄道・運輸機構が指定されているが、リニア中央新幹線では建設主体にＪＲ東海が指定されている。リニア中央新幹線はＪＲ東海の全額自己資金による建設が実施されており、整備新幹線と同じく全幹法に記載された路線ではあるがスキームが異なっている。

3. 整備新幹線の効果

整備新幹線は、地域間の移動時間を大幅に短縮し、我が国のビジネス・観光の交流を促進することで、地域の産業や社会に大きな効果をもたらしている。

近しいものであれば、2015（平成 27）年 3 月に開業した北陸新幹線の長野～金沢間では、1997 年（平成 9）年に開業した高崎～長野間も含め、東京から金沢まで 3 時間 47 分要していたところ、2 時間 28 分と 79 分短縮された。今後、開業を予定する北陸新幹線の金沢・敦賀間では福井まで 22 分、北海道新幹線の新函館北斗～札幌間では整備された新函館北斗駅から札幌まで 137 分短縮される予定であり、更なる社会・経済波及効果が期待されている。

（図 3.3、図 3.4）

新幹線整備と所要時間の短縮について

※所要時間は最速速時間の比較
(上段:開業前、下段:開業後)

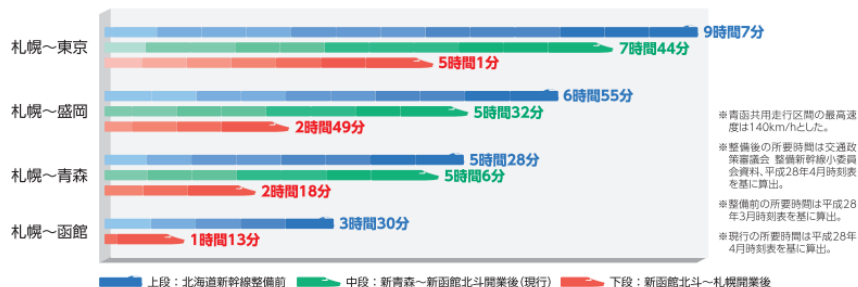


図 3.3 新幹線整備と所要時間の短縮について (出典: 国土交通省)

北海道新幹線(新函館北斗～札幌間)の整備効果

Hokkaido Shinkansen

東京が、東北が近くなります



交通機関別所要時間

区 間	新幹線	航空機
札幌～東京	5時間1分	約3時間30分
札幌～盛岡	2時間49分	約2時間30分
札幌～青森	2時間18分	約2時間50分
札幌～函館	1時間13分	約2時間30分

※ 整備後の所要時間は交通政策審議会 整備新幹線小委員会資料、平成28年4月時刻表を基に算出。
※ 航空機の所要時間は主要駅から空港への移動、空港から主要駅への移動を含む。

図 3.4 北海道新幹線(新函館北斗～札幌間)の整備効果 (出典: 鉄道・運輸機構)

4. 整備新幹線の着工 5 条件

整備新幹線を整備するに当たっては、2009（平成 21）年 12 月 24 日の「整備新幹線の整備に関する基本方針」（整備新幹線問題検討会議決定）に基づき、以下の基本的な 5 つの条件を満たしていることを確認した上で、着工することとなっている。

(1) 安定的な財源見通しの確保

整備新幹線を確実に完成させ供用するため、整備期間を通じた安定的な財源見通しを確保するものとする。

(2) 収支採算性

整備後の新幹線の経営が安定的かつ継続的に行われるよう、営業主体の収支採算性を確保するものとする。

(3) 投資効果

公的な資金による社会資本の整備であることから、時間短縮効果等の投資効果を有するものであること。

(4) 営業主体である J R の同意

整備後の新幹線を経営するか否かは、営業主体の経営判断によるものであることから、あらかじめ営業主体としての J R の同意を得るものとする。

(5) 並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意

整備後の新幹線と並行在来線を共に経営することは、営業主体である J R にとって過重な負担となる場合がある。この場合には、並行在来線を J R の経営から分離せざるを得ないが、その経営分離について沿線自治体の同意を得るものとする。

5. 整備新幹線計画における与党 P T の関わり

整備新幹線の整備計画決定・建設指示については、全幹法において国土交通大臣が建設主体に対して行うものとなっている。しかしながら、実情としては新規着工区間の決定や貸付料の前倒し活用などの財源確保の考え方開業時期の前倒しや貨物調整金制度などへの対応方針は、主に与党整備新幹線建設推進プロジェクトチーム（与党 P T）において検討がなされ、政府と与党間の申し合わせ・確認事項により決定されている。

IV. 高速鉄道・新幹線ネットワークの構築と計画推進に係る提言

1. 日本国土の発展に向けた中長期的な総合政策の展開

既述のように、高速鉄道・新幹線ネットワークが日本国土の発展、日本と地域における経済・社会の発展に大きく貢献してきたことは言うまでもなく、地域公共交通と連動する形で、今後も引き続き日本国土の発展等に対して様々な切り口からより一層効果的に寄与することのできる交通資源であると考え。しかし日本では、そもそも国土の持続的発展を図るべく策定されているはずの「国土のグランドデザイン 2050」「国土形成計画」のような上位計画においても、「中央新幹線と整備新幹線といった現在整備中の路線の整備を着実に進める」との記載にとどまっており、基本計画路線を含めた高速鉄道・新幹線ネットワークをはじめとする鉄道をいかに活用するかという視点が欠けている。そのため、日本国土の目指すべき姿と、その実現に向けた手段の双方が不明瞭となり、結果として、高速鉄道・新幹線の整備が後回しとなっている。

ついては、高速鉄道・新幹線ネットワークの有用性をあらためて評価するとともに、今後の日本国土の発展等に向けた各種交通機関の活用や、ポリシーミックスによる総合政策の推進について、中長期的な将来展望を明確に描き、関係機関が一体となって推進すべきである。

2. 整備新幹線をはじめとする高速鉄道ネットワークの構築に係る中長期的な計画の策定

新幹線整備に関する現行法（全幹法）には、整備計画路線と基本計画路線は定められているものの、着工時期や着工順位などは政府与党の判断に委ねられており、現在建設中の3線を除けば実質的な中長期的計画は存在しない。

例えば、日本においては過去に「5大都市から地方主要都市間を概ね3時間程度で結ぶ」といった目標・指針が示されていたように、まずは目指すべき姿を明確にし、そこからバックキャストの考え方で計画を策定する必要がある。

「中長期的な鉄道整備の基本方針及び鉄道整備の円滑化方策について」抜粋

(2000年8月1日 運輸政策審議会答申第19号)

○幹線鉄道における新たな整備水準等については、2.(1)に述べた政策目標のあり方を踏まえ、次の通りとすることが適当である。

＜幹線鉄道に関する整備水準＞

1) 基本的考え方

- ・新幹線を含む全国主要幹線鉄道は、国土の骨格的な交通軸を形成するものであり、全国一日交通圏の形成に寄与することができるような整備水準を備えることが必要。
- また、地球環境問題の重要性等に鑑み、自動車交通から鉄道へのシフトを促進するためには、少なくとも自動車交通と比較して遜色のない高速性能を備えることが必要。

2) 指標

- ・新幹線と在来幹線鉄道とが連携した広域的な幹線鉄道ネットワークを構築するため、

整備新幹線の着実な整備を進めるとともに、旅客流動の実態等それぞれの路線の状況も勘案しつつ、五大都市（東京、大阪、名古屋、札幌及び福岡）又は新幹線駅と地方主要都市（注）とを結ぶ主要な在来幹線鉄道の最速列車の表定速度（注）を、線形改良等により少なくとも時速 90km 以上にまで向上させる。さらに、線形改良、踏切除却及び保安対策の強化等により最高速度時速 130km 以上で走行することをめざすこととあわせて、時速 100km 台にまで向上させることをめざす。

- ・また、全国一日交通圏の形成に一層寄与する観点から、概ね 3 時間台での移動が可能となっている五大都市から地方主要都市までの間については、旅客流動の実態等それぞれの路線の状況も勘案しつつ、概ね 3 時間程度で結ぶことをめざす。

（注）「地方主要都市」については、地方中核都市のほか、地域の生活圏や社会経済活動の中心となる人口が概ね 10 万人以上の都市を念頭に置いているが、都市の地理的特性にも適切に配慮するものとする。

「表定速度」とは、営業キロを所要時間で除したものであり、時刻表に基づいた鉄道の時速を表すことになる。

新幹線の整備期間は比較的長期にわたることや、政局等に左右されず安定的に整備を進めるといった観点からも、日本国土の持続的な発展を強く意識した「中長期的な計画」の策定が強く求められる。また、2021（令和 3）年 6 月に出された「北陸新幹線の工程・事業費管理に関する検証委員会」の最終報告書にもあるとおり、将来の計画性の欠如から、鉄道・運輸機構は採用人数を抑制し、そのため応募自体が敬遠される状況も発生して、結果として深刻な要員不足につながっていることも指摘しておく。

現行法が制定された当時（1970 年）とは、社会情勢をはじめ多くの前提条件が変化している。こうした変化を踏まえ、さらには北陸新幹線計画の遅延問題の教訓を十分に勘案し、あらためて国土の持続的な発展に向けたグランドデザインの策定と、実現にむけたステップや手段の見直しといった根本的な取り組みを行うべきであり、連動する形で、高速鉄道・新幹線ネットワークの構築に係る中長期的な計画を策定するべきである。

3. 新幹線を活かす地域の主体的取り組みと物流政策との連携

高速鉄道・新幹線ネットワークの拡充がもたらす日本・地域への効能は極めて大きく、国家的な戦略を持ち、活用を図ることが有益であることは論を俟たない。一方、高速鉄道・新幹線の整備はあくまでも手段であって、新幹線を活用して日本国土はもとより、地域の創生・発展に繋げるという目的を実現するためには、自治体を中心とした地域の主体的な取り組みが欠かせない。地域の将来像を描き、魅力あるまちづくり、産業振興、観光開発、雇用拡大、定住人口の拡大など、新幹線の効果を最大限に活かした持続的かつ総合的な地域政策を推進していくべきである。

また、並行在来線をはじめ地域公共交通と新幹線の連携を強化した交通政策や、新幹線開業後の鉄道貨物輸送に関する物流政策を策定し、具体的に実践していくべきである。

【コラム④：諸外国における高速鉄道整備の進め方】

フランスでは、パリを中心として放射状に高速鉄道網（LGV：TGV専用軌道）が整備されており、さらに、在来線への乗り入れによって地方都市にもネットワークが広がっています。政策として地方都市間を結ぶ高速鉄道網を約20年で4,000km整備しており、人口20万人規模の都市のほとんどで高速鉄道網にアクセスすることができるようになっています。

一方、日本では北海道～東京～九州を幹として、枝分かれするように路線が伸びているのみであり（秋田・山形新幹線は在来線乗り入れ）、国土が細長いとは言え、ネットワークとは言い難い状況です。新幹線にアクセスできない都市の例として、札幌、高松、松山、大分、宮崎といった人口40万～200万の比較的大きな都市が挙げられます。



図 同縮尺で比較する高速鉄道網

（出典：東洋経済オンライン（フランス）、ニッポンドットコム（日本））

V. 整備新幹線計画の「推進スキーム」にかかる課題への提言

1. 国費として新幹線事業費の抜本的な増額と安定的な建設財源の確保

現行の整備新幹線計画は1970（昭和45）年に策定されて約50年が経過したが、整備計画路線は未だに完成しておらず、基本計画路線においては着手の見通しも立っていない。整備新幹線計画を完成に向け安定的かつ積極的に推進するためには、計画初期には想定し得なかった事業費の変動（増加）にも対応できる、安定的かつ必要十分な財源が必要である。

建設費について、国の負担割合は2／3だが、既設新幹線譲渡収入等も国費とされており、2021（令和3）年度の国の新幹線事業費は804億円である。新幹線は年間で約1,000億人キロ、旅客輸送の1割強を担っているにも関わらず、公共事業費全体（国土交通省の予算）の1.3%に過ぎない。また、近年では西九州・北陸・北海道の3線同時着工が進められるなど、新幹線建設に係る事業費は急増しているにもかかわらず、その財源として、国の新幹線事業費は概ね800億円と一定である（図5.1）。2022（令和4）年度の財源の内訳をみると、国負担分1072億円（国の新幹線事業費804億に、既設新幹線譲渡収入163億円及び整備新幹線貸付料の前倒し活用105億円を活用）、地方負担分536億円（国負担分の1／2）及びJRからの貸付料等792億円によって確保している状況である（図5.2）。将来の貸付料を充当する現在の資金調達方法（図5.3）は早晩行き詰まることは明らかである。

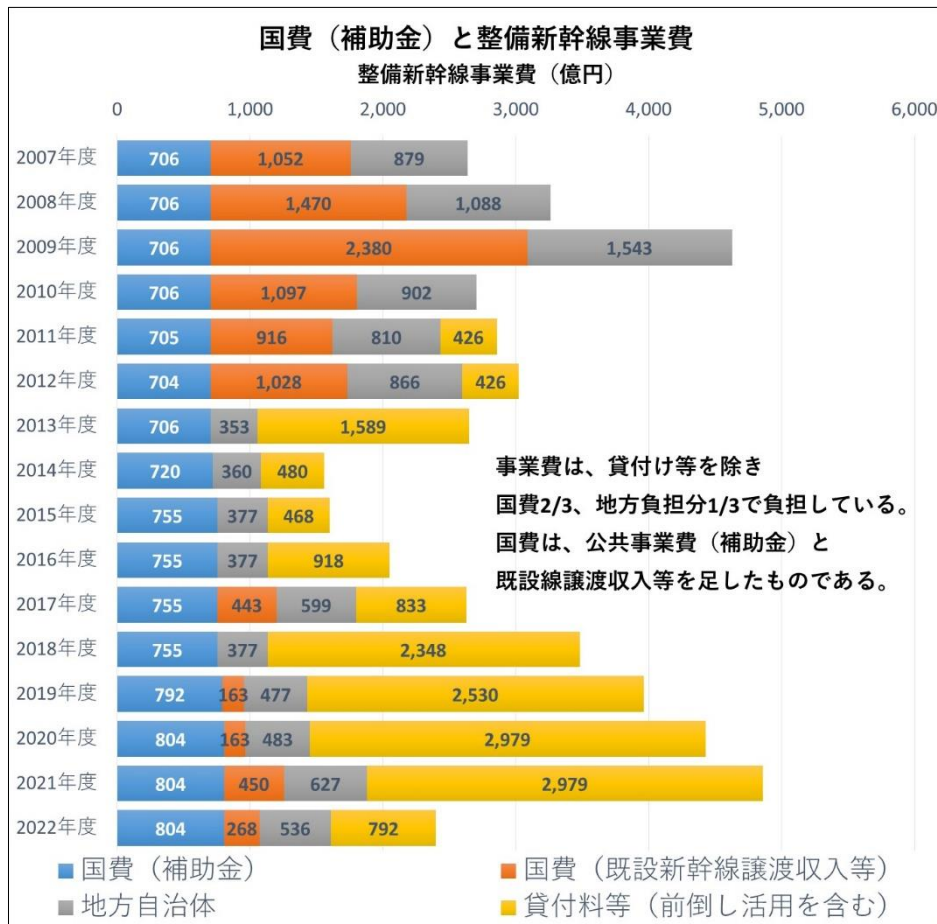


図5.1 新幹線事業費と国費（補助金）の推移（鉄道・運輸機構公表資料をもとに作成）

(単位：億円)

令和4年度 事業費	国（補助金）	既設新幹線 譲渡収入の一部	既設新幹線 譲渡収入の前倒し活用	地方公共団体 負担金	貸付料等
2,400	804	163	105	536	792

図 5.2 2022（令和4）年度新幹線事業費の内訳（出典：鉄道・運輸機構）

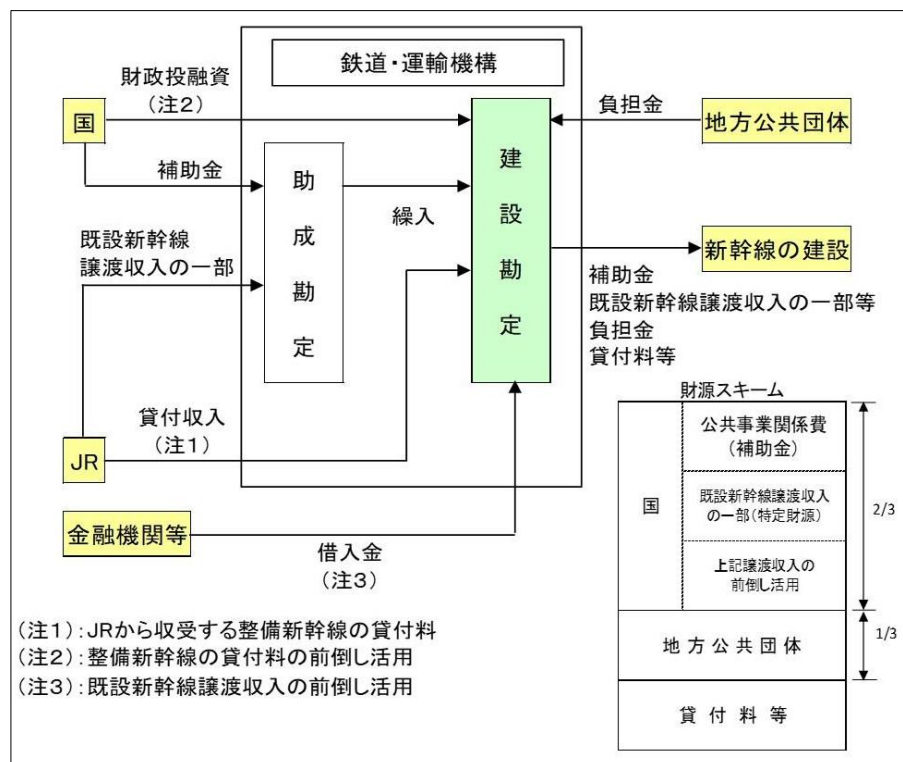


図 5.3 整備新幹線の財源スキーム（出典：鉄道・運輸機構）

これまでに述べてきたように、整備新幹線事業の国土の発展、日本と地域の経済・社会へもたらすプラス効果に鑑みればまったく不十分であり、現在のように借入金や将来の貸付料をあてに財源を確保することは持続可能とは言えない。自民党P Tが 2022（令和4）年5月に「今後 10～20 年間で 30～50 兆円を投入すべき」と大胆に提起したように、建設財源の一つである国の新幹線事業費を抜本的に増額する必要がある。

なお、与党P Tを通じて整備新幹線計画の推進の基本的枠組みが決定され、財源については、関係する J R会社の受益の範囲内で定められた貸付料及び国・地方自治体の費用負担により整備されてきた。現在建設中の各新幹線においては、早期開業の要請や人件費・材料費高騰など様々な変動要素に伴う建設費の増嵩が発生しているが、当初の前提条件を引き続き堅持して国が責任をもって財源確保に努め、J R関係会社の更なる負担増を求めることのないようにすべきである。

2. 整備新幹線の開業 30 年後以降の貸付料に係る取り扱いの明確化

整備新幹線の貸付料は、開業前の需要予測による収支改善効果を踏まえ、開業から 30 年間一定として定められているが、開業 30 年後以降の取扱いが不明確である。北陸新幹線（高崎～長野間）が、約 5 年後に 1997（平成 9）年の開業から 30 年を迎えるため、今後の議論・検討が行われることが想定される。J R 各社は「経営の負担は取り除くべきであって、開業 30 年以後の貸付料は低減すべき」、鉄道・運輸機構は「新幹線を安定的に整備するためには財源を確保すべき」と考えている。だからこそ、関係者との透明性ある協議のうえ、責任ある道筋立てを行う必要がある。

また、整備新幹線の大規模改修に係る費用負担については「別途協議」とされているが、東海道新幹線が開業から約 50 年で大規模改修を実施していることを踏まえると、整備新幹線についてもルールを整備すべきである。

3. 建設財源の一つである地方負担分のあり方の見直し

建設財源の一つである地方負担分のあり方について、現行の計画推進において各地で発生している課題を踏まえ、さらには将来的な計画推進を視野に入れ、仕組みの再構築を図るべきである。なお、現実的な問題への対応方として、距離ではなく新幹線整備による効果・受益の大小によって自治体の負担割合を決める方式や、地方負担分を 1 / 3 とする現行の負担割合のあり方をはじめ、地域や関係者の理解を得られる方策を講じるべきである。

4. 新幹線の効果を広く考慮した着工条件の見直し

(1) 国土の中長期的な総合計画に基づく着工の判断

前述の通り、そもそも国土の中長期的なグランドデザインの中に高速鉄道・新幹線を有効に活用する政策を明確に示し、その実現のためにバックキャストの考え方で新幹線の建設を計画的に推進すべきである。その認識に立ち、新幹線がもたらす効果をより広く適正に評価し、着工を判断すべきである。

(2) 投資効果の判断基準の見直し

① 費用便益分析の位置付けの見直し

着工条件として定められた 5 つの要件のうち「投資効果」は重要な視点の一つではあるが、費用便益分析比（ B/C ）は投資効果を判断する指標の一つにすぎず、 B/C だけで事業実施の可否を判断することには課題があると考ええる。 B/C はあくまで整備の優先順位を付けるための根拠であって、事業実施の可否は政策判断として行うべきと考える。これまで、 B/C が 1.0 を上回ることを目指していたことを改め、言わば「 B/C からの脱却」を図るべく、行政や J R が新幹線整備の有効性や必要性を国民や住民に丁寧の説明し、理解や納得を得ることを前提に事業を進めるべきである。

その背景としては、 B/C による現行の費用便益分析の評価手法では以下に掲げる

項目しか評価することができないことが挙げられる。

<鉄道プロジェクトの評価手法マニュアル（2012 年改訂版）抜粋>

現時点で学術的に貨幣換算手法が確立している便益

・利用者便益

総所要時間の短縮、交通費用の減少、乗換利便性の向上 等

・供給者便益

当該事業者収益の改善、競合・補完鉄道路線収益の改善

・環境等改善便益

地球的環境の改善、道路交通事故の減少、道路混雑の緩和 等

加えて、コロナ禍により中長距離の旅客移動が大きく減少している状況を前提とした需要予測では収支採算性や費用便益分析に大きな影響が及ぶことが想定され、一時的な需要の増減が結果的に新幹線整備の停滞につながることも懸念される。

② 費用便益比（B／C）によらない便益の検討

現行の費用便益分析において、新幹線建設の便益は鉄道利用者と鉄道事業者の受ける便益に限定されているが、新幹線の開業に伴う社会的、経済的な効果を広く考慮して判断されるべきである。

また、脱炭素や地方創生など、現行のマニュアルである「鉄道プロジェクトの評価手法マニュアル（2012 年改訂版）」に記載されている B／C 算出には用いることのできない、貨幣換算を行うことのできない便益であっても、社会情勢の変化を踏まえた新たな指標を導入することも有効と考えられる。実際に、2023（令和 5）年現在、新たに換算手法が確立した便益を追加するべく国の検討会で議論が行われているところである。

このように、新幹線整備の有用性を広く社会に発信することを念頭に置き、現実的な評価の仕組みの見直しを行う必要があり、以下のような便益を検討すべきである。

i）新幹線の開業に伴う駅周辺整備など、まちづくりに伴う経済波及効果

新幹線開業を契機として、商業施設や宿泊施設が新たに開業することや、自由通路の整備による利便性向上など、駅周辺のまちづくりが進められる効果が期待される。

ii）観光振興や M I C E の誘致などによる、域外からの誘客による地域の活性化

新幹線の開業に伴い、地域の観光需要の拡大が期待される。加えて、駅周辺にコンベンション施設やスポーツ施設、行政、マスコミ、企業の集積が進むことが想定される。M I C E（Meeting, Incentive Travel, Convention, Exhibition）と呼ばれる、会議、展示会、研修などを目的とした旅行の増加も期待される。

iii）L R T など地域公共交通の整備に伴う地域の活性化

新幹線駅を中心とした在来線の輸送改善、路面電車や地域鉄道の整備が進み、地域内の移動の利便性向上が期待される。

また、新幹線整備とは直接関係しないが、在来線の高架化が同時に実施されること

によって、踏切の除却に伴う交通渋滞緩和やバスの定時性確保といった効果も期待される。新幹線整備を機に様々なまちづくり事業が進展する。

iv) 定住人口の増加に伴う経済波及効果

新幹線整備によって大都市との往来が容易になることで、企業が土地や物価の高い大都市から地方に移転する動きもみられる。また、コロナ禍に伴い二拠点居住やリモートワーク、ワーケーションなど、必ずしも都市に居住しなくても良い新たな働き方が生まれてきている。企業の移転によって地域の定住人口増加が期待される。

v) 地域社会の維持に寄与する効果

新幹線の開業によって人々の往来が活発化し交流人口が増加すると、人々のつながりや結びつきが強くなる。近年注目されている「ソーシャルキャピタル (※)」の概念によると、その効果の一つに「地域資源の共有意識」があり、社会活動への参画など、地域の活性化に寄与することが期待される。

以上のように、新幹線の整備によって様々な便益が想定される。「高速道路や空港があるから新幹線は不要」なのではなく、新幹線があることによって、地域はようやく発展のスタートラインに立つことができると言える。

5. 不測の事態をも想定した適切な「要員」および「工期」の確保

新幹線開業に伴う経済的効果を高めるために早期開業が求められる一方で、気象災害や地質状況などの自然条件や人手・建材不足等の影響により工期遅延が生じる可能性は常に存在する。これは、高速鉄道に限らず公共インフラすべてにおいても同様の課題である。

また、開業時期の前倒しを行うにあたっては、こうした不測の事態の発生も当然ながら視野に入れた柔軟な対応を求められるにもかかわらず、北陸新幹線（金沢～敦賀間）の建設工事に際しては、必要な措置がとられず工期の遅延問題が顕在化した。

開業前倒しの有無にかかわらず、建設工事の推進にあたっては、労働災害防止はもとより、安全を確保したうえでの確実な工事の実施や営業主体の開業準備、さらには「改正働き方改革関連法」に基づく建設業の「4週8休化」といった観点からの着実な対応が不可欠である。ついては、適正な「要員（鉄道・運輸機構職員）」の確保による必要な「施工能力」とそれに応じた「適切な工事期間」を確保するべきである。さらには、鉄道工事のような特殊な条件下においても作業が可能となる重機などの技術開発も積極的に進めるべきである。

また、北陸新幹線計画の遅延に係る検証から得られた教訓に基づき、工期の途中においても、必要に応じて現実的な工期の見直しを柔軟に行うべきである。

(※) ソーシャルキャピタル：社会資本と区別するため、「社会関係資本」と訳される。定義は様々ではないが、アメリカの政治学者パットナムによる「人々の協調活動を活発化することによって、社会の効率性を高めることのできる、信頼、規範、ネットワークなどの社会的しくみの特徴」という概念が概ね共有されている。

6. 計画の推進に伴い発生する事業者の経営負担等に対する国の支援

青函トンネルにおける新幹線と貨物列車の共用走行の課題においては、新幹線側にとっては走行速度が低下し到達時間が長くなるといったデメリットや、貨物列車の運行を含めた短い間合いで三線軌条の保守をしなければならないといった負担が生じる。一方で、貨物側にとっては新幹線を考慮しダイヤの設定が制限されるなど、双方に負担が生じる場合がある。さらに、整備新幹線の建設において在来線敷地に近接して工事を実施する場合や既存の在来駅施設の改造が必要となる場合には、鉄道・運輸機構からJRへ当該工事の施工が委託される場合があり、受託者であるJRの人員計画に大きな影響を与えることもある。このように、整備新幹線計画の推進によって事業者に不利益や経営負担の増加が生じる場合は、国が責任をもって必要な財源を確保し、設備投資や負担軽減策をはじめとする補填措置を行う必要がある。

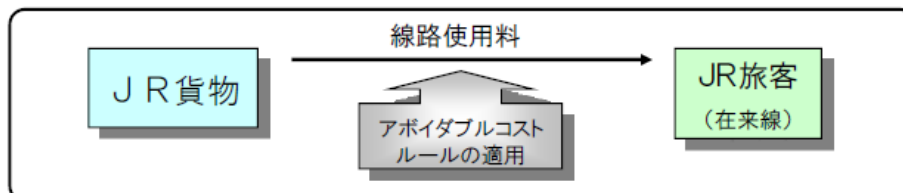
7. 貨物調整金制度の支援水準の維持と今後必要な財源の確保

新幹線開業後の並行在来線の維持・安定経営は、着工5条件にも掲げられている重要な要素であり、鉄道貨物輸送の面でも極めて重要な課題と考える。JRの全面的な協力はもとより、国や地方による支援措置が強く求められる。特に「貨物調整金制度」は並行在来線の命綱ともいえる重要な財源（図5.4）であり、JR貨物による鉄道貨物輸送を継続しモーダルシフトを推進していくための前提条件でもあることから、引き続き同制度による支援の現行レベルの維持、および適用拡充が必要である。また、そのために鉄道・運輸機構の特例業務勘定という限りのある財源から拠出するのではなく、国の物流政策の観点から将来に亘る持続的、安定的な財源を確保することにより、新幹線の財源に貨物調整金制度が影響を及ぼさないようにするべきである。

貨物調整金について

<新幹線開業前>

- ・JR貨物は、線路等の鉄道施設を保有せず、他社(JR旅客会社)の施設上を線路使用料を払って運行する鉄道事業者。
- ・国鉄改革以降、線路使用料は、貨物列車運行による上乗せ経費相当分のみをJR旅客会社へ支払うルール(アボイダブルコスト(回避可能経費)ルール※)。



※アボイダブルコスト(回避可能経費)ルール…貨物列車が走行しなければ回避できる経費(レールの磨耗に伴う交換費用等)のみをJR貨物が負担することとするルール。



<新幹線開業後>

- ・経営分離された並行在来線を運営する鉄道事業者(並行在来線事業者)の経営環境は厳しいことから、使用実態に応じた線路使用料を確保することが必要。一方、JR貨物の負担増を回避する必要もあることから、差額相当分を調整金としてJR貨物に交付する。

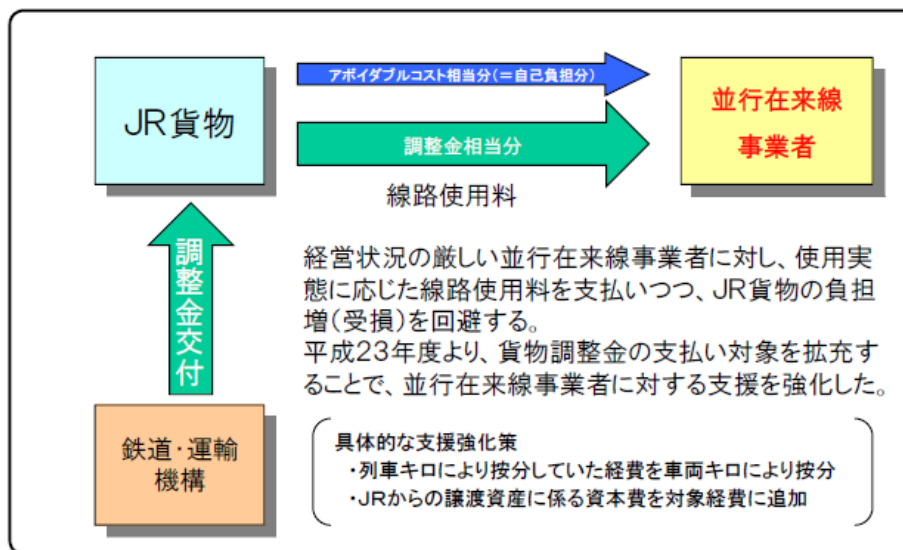


図 5.4 貨物調整金制度のスキーム (出典：国土交通省)

【コラム⑤：日本の高速道路や空港の整備状況】

日本の高速交通網（新幹線、高速道路、空港）の整備状況を以下の図に示します。

高速道路は、全国に網の目のようにネットワークを形成しており、概ねすべての県庁所在地がネットワークで結ばれています。県庁所在地以外の地域の中核都市にもネットワークが順次整備されています。全国高速道路建設協議会によると、2022（令和4）年12月時点で高規格幹線道路（高速自動車国道および一般国道自動車専用道路）は計画14,000 kmのうち12,227 km（進捗率87%）が供用されています。なお、高速自動車国道のほとんどは有料道路方式となっていますが、680 kmの区間は“新直轄方式区間”として国および地方自治体の負担で整備され、無料で供用されています。

空港は、大都市近郊を除き概ね全ての都道府県に整備されています。2022年4月時点で全国に97の空港があり、管理主体は空港会社（4空港）、国（19空港）、地方自治体（59空港）、自衛隊等との共用（8空港）となっています。

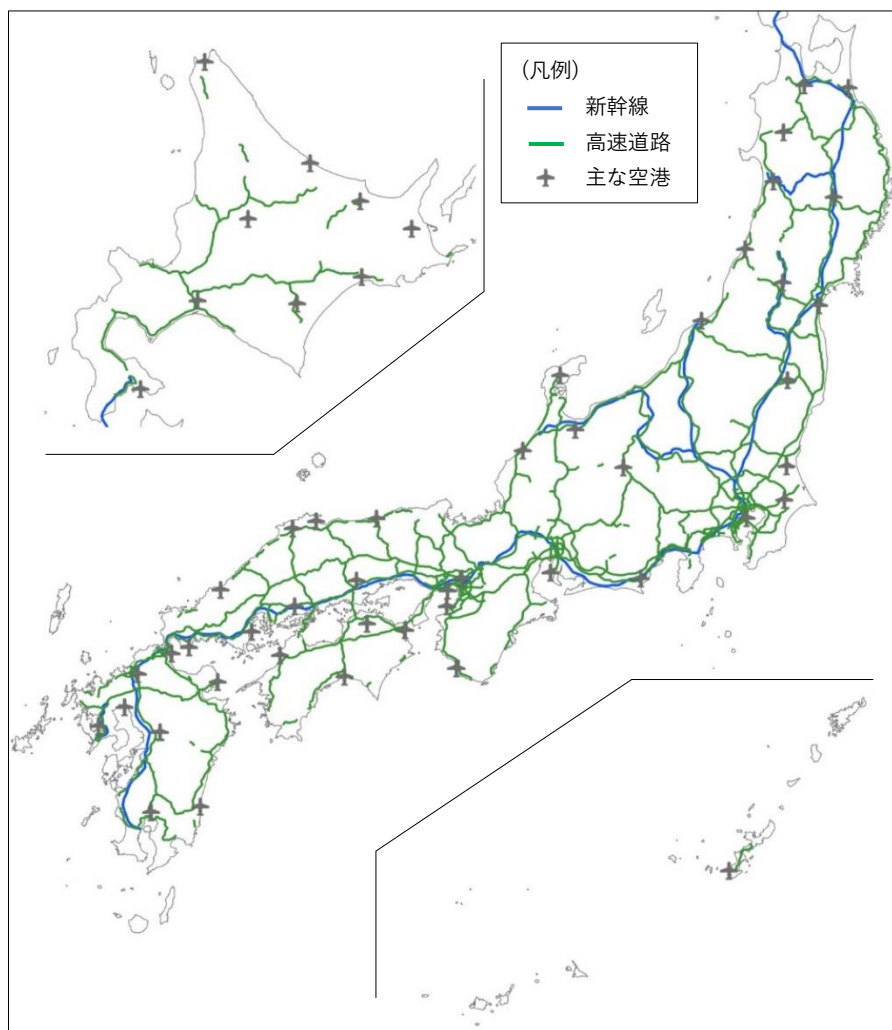


図 日本の高速交通網の整備状況（「地理院地図 Vector」にて作成）

Ⅵ. 個別の計画に係る課題の解決に向けた提言

これまで述べたように、高速鉄道・新幹線ネットワークは日本と地域の経済・社会の発展に極めて有用であり、中長期的な将来展望を明確に描き、関係者が一体となって整備計画路線や基本計画路線の整備を着実に推進する必要がある。

本項では、主な地域における個別の課題について述べていくが、本提言で言及していないエリア（羽越地域、山陰地域、東九州地域）の各地域においても、新幹線の整備推進に向け期成同盟会等が発足し地元の機運が高まっている。これまで述べてきたように、高速鉄道・新幹線ネットワークを構築することは重要であり、これらの地域においても整備推進に向け課題を解決していく必要があることを付け加える。

(1) 北海道新幹線及び青函共用走行区間の取り扱い

① 青函共用走行区間の安全確保、貨物鉄道の多頻度かつ定時輸送の担保について

青函共用走行区間（図 6.1）の取り扱いに際しては、何よりも安全を最優先されなければならない。また同区間は、北海道新幹線の高速走行性能を最大限に発揮し利便性を確保しつつ、鉄道貨物輸送も北海道～本州間の極めて重要な物流ルートとして多頻度・定時輸送を担保する必要がある、各モードのシェアなども十分考慮しながら両立し、北海道～本州の輸送網を強化していかなければならない。現在、同区間では時間帯区分方式による速度向上の取り組み（図 6.2）が推進されているが、安全性の確保はもとより、鉄道貨物輸送への影響等を十分配慮したうえで対応を行うほか、安全確保の検証やこれに係る設備投資等については、行政が責任をもって行うべきである。

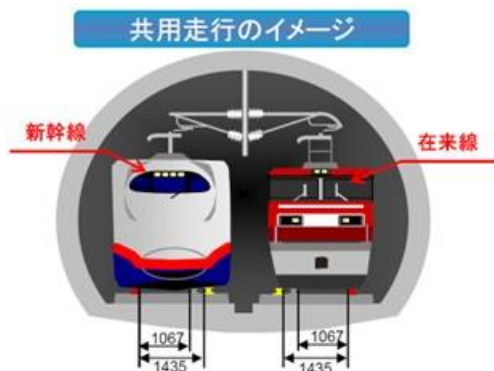


図 6.1 青函共用走行のイメージ
（出典：国土交通省）

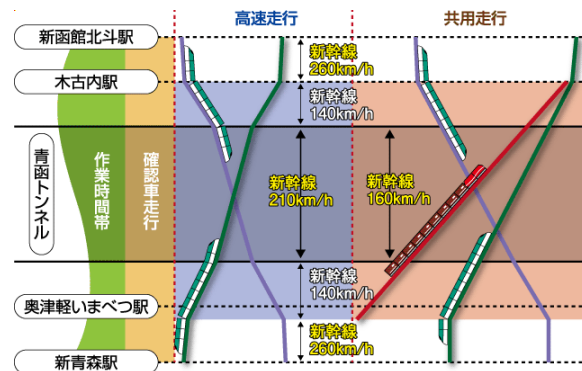


図 6.2 時間帯区分方式のイメージ
（出典：J R北海道）

② 北海道新幹線（新函館北斗～札幌間）の開業への対応

北陸新幹線建設の事業費増嵩・工事遅延問題から得た教訓に基づき、北海道新幹線の札幌延伸工事において同様の問題が発生することのないよう、着実に計画を推進するための財源や人材確保にかかる措置を行う必要がある。また、不測の事態に際してはJ Rや鉄道・運輸機構の負担増に繋がらないことを前提に着実な対応を行うべきである。

③ 北海道新幹線の札幌開業後における人流・物流の維持・発展にむけて

貨物列車が走行する函館本線の並行在来線区間（函館～長万部間）については、旅客輸送だけでなく貨物輸送の重要な役割を考慮して経営のあり方を検討する必要がある。よって、これらの課題に対して国が主導して調整を進めるとともに、必要な財政的支援を行うべきである。そのうえで、将来の持続的な人流・物流ネットワーク構築に寄与するあらゆる方策（貨物の新幹線輸送・貨客混載・他モードとの連携を含む）を本格的に検討し、実現に向けて必要な財源確保を含めて準備を進めるべきである。

(2) 北陸新幹線の整備計画推進に係る課題への対応

① 北陸新幹線（金沢～敦賀間）の開業への対応

北陸新幹線金沢～敦賀間については、工事費増嵩及び開業時期の延期が顕在化し、国土交通省が「北陸新幹線の工程・事業費管理に関する検証委員会」による中間報告書を取りまとめた。については、新たに設定された工期に則り、適正な工事期間の確保に努めるとともに、ＪＲや鉄道・運輸機構の負担増に繋がらないことを前提とした着実な対応を行うことが求められる。

② 北陸新幹線（敦賀～新大阪間）の早期整備に向けた課題への対応

北陸新幹線敦賀～新大阪間（図 6.3）については、現時点では同ルート整備に対する財源が確保されていないほか、着工の前提となる環境アセスメントの手続きに遅れが生じており、着工・開業時期も不透明な状況である。新幹線は早期に開業してその効果を発揮することが求められることから、財源の確保、及び並行在来線の経営をはじめとする各種課題についての整理を図り、金沢～敦賀間の整備と間断ない着工にむけた道筋をつける必要がある。



図 6.3 北陸新幹線敦賀～新大阪間のルート（出典：読売新聞）

(3) 四国エリアへの新幹線導入にむけた取り組み

四国エリアへの新幹線導入に係る「基本計画」について、高速鉄道ネットワークの整備による地域の社会、経済に対する非常に大きな効果に鑑み、整備新幹線計画への格上げに向けた調査の早期再開（予算措置）を行うよう求める。また、「単線」による新幹線整備という新たな運行形態の議論を深め、海外インフラ輸出を見据えた実用例としての早期整備についても検討するべきである（図 6.4）。あわせて、新幹線の導入には長期間を要すると想定されることから、短絡線の整備等による在来線の高速化・設備更新についても検討するべきである。



図 6.4 単線方式を活用した四国新幹線の概要（出典：日本プロジェクト産業協議会）

(4) 西九州新幹線（新鳥栖～武雄温泉間）の整備計画推進に係る課題への対応

西九州新幹線は、武雄温泉～長崎間が 2022（令和 4）年 9 月に開業したところであるが、残る新鳥栖～武雄温泉間（図 6.5）の整備方式については、佐賀県との「幅広い協議」が続いている。関西と中国地方との直通運転が可能となり、西九州地域の経済浮揚や持続的発展に大きく寄与することから、当該区間においてもフル規格での整備が望ましい。については、西九州ルート of 整備方式に関する累次の関係者間での合意事項や経緯等を踏まえ、佐賀県との「幅広い協議」が進展するよう、国が主体性を持って対応するべきである。



図 6.5 西九州新幹線新鳥栖～武雄温泉間のルート案（出典：西日本新聞）

(5) リニア中央新幹線の早期開業に向けた課題への対応

リニア中央新幹線は、東京・名古屋・大阪の三大都市圏を高速かつ安定的に結ぶことにより、約6,000万人の都市集積圏を形成し、わが国の国土構造を変革する意味合いを有する（図6.6）。中央新幹線の早期開業に向けては、工事に伴う水資源や環境への影響について関係自治体が懸念を示していることから、国交省が設置している有識者会議や、静岡県をはじめとする関係地方自治体、およびJＲ東海における協議が、正確な情報や科学的知見に基づき誠実に推進されるよう、国交省をはじめとする政府が強力なリーダーシップを発揮し、関係者に対する丁寧なサポートやコーディネートを行うべきである。

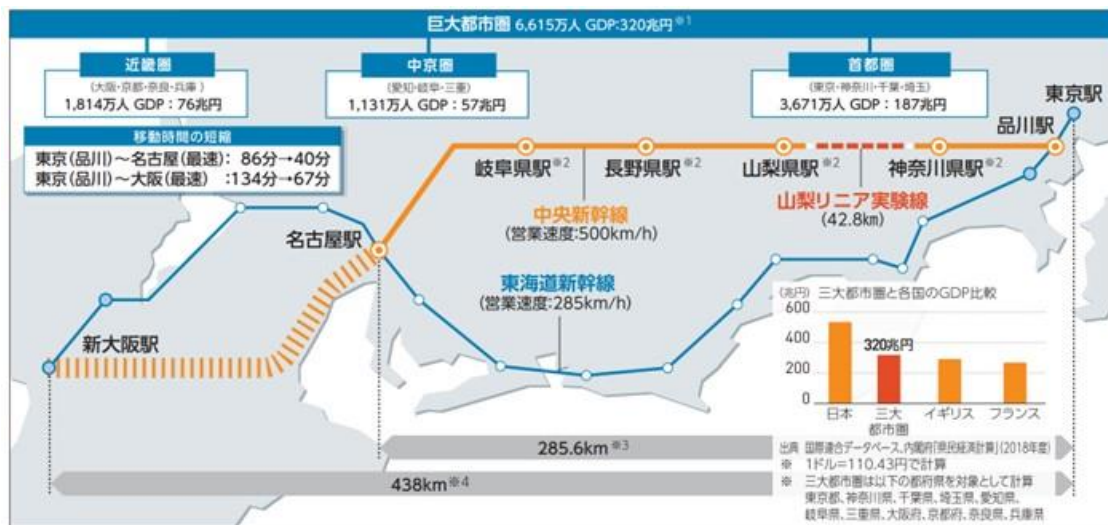


図6.6 リニア中央新幹線がもたらす効果（出典：JＲ東海）

Ⅶ. おわりに

「もはや日本に高速鉄道・新幹線をつくる必要はないのか？」新幹線をはじめとした鉄道網を管理・運営する鉄道事業者で働く者と整備新幹線建設を担う事業主体である鉄道・運輸機構で働く者は、はっきりとこう述べる、「必要である！！」と。

これは、ただ単に働く場所である鉄道や建設工事が無くなるからというわけではない。ひとえに日本国土の持続可能な発展には高速鉄道・新幹線ネットワークが必要であるとの思いである。ただ、その実現には数多くの課題が山積している。であるならば、民主主義の名のもとに志を同じくする労働者の代表者である労働組合が声をあげようではないか。これが提言に至った経緯である。

JR各社の基本理念は「安全・安心な輸送サービスの提供を通じて地域や社会に貢献すること」に集約することができる。一方、独立行政法人である鉄道・運輸機構の基本理念は「明日を担う交通ネットワークづくりに貢献します」である。安全で安心な、環境にやさしい交通ネットワークや、交通ネットワークづくりを通じ、人々の生活の向上と経済社会の発展に貢献・寄与する、そのために確かな技術力、豊富な経験、高度な専門知識を最大限に発揮することは、両者に共通して求められている。

そのような中で働く私たちは、それぞれが担う役割は異なっている、自らが高速鉄道・新幹線ネットワークの有用性を最も感じている。整備が実現することでもたらされる効果をすべての人々に享受していただきたいと考えるもと策定した本提言が、近い未来において社会の発展の礎になることを切に願う。

＜本提言策定までの経緯＞

2021 年

8 月 18 日 政策意見交換会（両組織の課題認識を示し共有）

2022 年

1 月 25 日 政策意見交換会（短期・中期的に取り扱う課題として、整備新幹線にまつわる政策課題を J R 連合「交通重点政策」に盛り込むことを確認）

4 月 1 日 打合せ（整備新幹線にまつわる政策課題を提言にとりまとめることを確認）

6 月 6 日 打合せ（政策提言の内容、作業の進め方、有識者との相談について確認）

7 月 4 日 専修大学・太田和博教授との打合せ

7 月 5 日 流通経済大学・板谷和也教授との打合せ

8 月 25 日 太田教授との打合せ

9 月 1 日 板谷教授との打合せ

9 月 7 日 鉄構労第 59 回定期大会にて提起

2023 年

1 月 27 日 鉄構労第 81 回中央委員会にて報告

2 月 1 日 J R 連合第 35 回中央委員会にて提起

＜本提言策定の構成メンバー＞

鉄道運輸機構労働組合（鉄構労）

（～2022 年 8 月）

大野 友和	中央執行委員長
飯沼 淳也	中央執行副委員長
柴田 孝太郎	書記長
齋藤 眞秀	書記次長
堀江 広輝	中央執行委員
今地 洋佑	中央執行委員
大島 史織	中央執行委員
落合 弘明	特別中央執行委員

（2022 年 9 月～）

大野 友和	中央執行委員長
栗橋 優太	中央執行副委員長
柏木 浩太	書記長
今地 洋佑	書記次長
大庭 慶之	中央執行委員
佐藤 匠	中央執行委員
志田 潤平	中央執行委員

日本鉄道労働組合連合会（J R 連合）

荻山 市朗	会長
政所 大祐	事務局長
宮野 勇馬	企画局長
相良 夏樹	組織局長
森安 祐貴	産業政策局長
鎗光 俊勝	労働政策局長