

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	JR 北海道の現状と課題—北海道新幹線建設の動向を交えて—
他言語論題 Title in other language	Current Situation and Issues of Hokkaido Railway Company (JR Hokkaido)
著者 / 所属 Author(s)	遠藤 厚志 (ENDO Atsushi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 国土交通調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	907
刊行日 Issue Date	2026-7-20
ページ Pages	1-28
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	JR 北海道は、利用者の少ない鉄道を多く抱え、北海道新幹線の札幌までの延伸が予定より遅れる見込みとなるなど、厳しい経営環境が続いている。本稿では、同社の現状と課題を整理する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

JR 北海道の現状と課題

—北海道新幹線建設の動向を交えて—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 国土交通調査室主任 遠藤 厚志

目 次

はじめに

I 北海道の鉄道—国鉄から JR へ—

- 1 北海道内の国鉄
- 2 国鉄から JR へ
- 3 JR 発足後の変化

II 北海道新幹線の現況—青函トンネルと函館開業、札幌延伸—

- 1 北海道新幹線の成り立ちと青函トンネルの建設
- 2 北海道新幹線函館開業後の状況
- 3 今後の北海道新幹線

III JR 北海道をめぐる課題等

- 1 JR 北海道の経営状況
- 2 JR 北海道単独では維持することが困難な線区等
- 3 北海道新幹線の札幌延伸
- 4 JR 貨物との関係
- 5 中期計画の内容

おわりに

キーワード：JR 北海道、鉄道、新幹線、青函トンネル、経営安定基金、黄線区、並行在来線、JR 貨物、地方交通、国鉄

要 旨

- ① 令和 8（2026）年 4 月で昭和 62（1987）年に JR 北海道が発足して 39 年となる。同社は、長大な営業区間を抱えつつ輸送密度が極端に低い、収益基盤が極めて弱い会社として出発した。同社発足後、北海道ではモータリゼーションの進展などから地方路線の旅客は鉄道から自動車等にシフトしていくことになった。
- ② JR 北海道の発足時、鉄道事業等の営業損失を見越して経営安定のため基金が設置されたが、低金利等によりその運用益は減少傾向となり、令和 6（2024）年度の額は同社発足当初の 6 割弱となっている。この間、運用益の下支えのため、比較的高い利率での運用を可能とする措置などがされているが、近年、鉄道事業の営業損失を埋めきれず、大幅な経常損失が続く。国は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構を通じるなどして様々な支援を行っている。
- ④ JR 北海道は、平成 28（2016）年 11 月、管内の鉄道を輸送密度に基づき区分し、一部を同社単独では維持することが困難な線区として公表し、更にこれをバス等に転換する線区と地元負担等による維持を検討する線区などとして示した。その後、前者（通称赤線区）は全て廃止されたが、後者（通称黄線区）は地域が負担増への懸念を示すなどして、抜本的な改善策の取りまとめに至っておらず、直近で年間 148 億円の赤字が生じている。
- ⑤ 本州から北に延びる北海道新幹線は、昭和 48（1973）年 11 月に整備計画が決定されたが一時工事が凍結された。平成 17（2005）年に途中の新函館北斗駅までの区間が着工され、同区間は平成 28（2016）年 3 月に開業したが、近年は青函トンネルの維持管理費等の影響により、年間 100 億円以上の赤字が続いている。そして、新函館北斗駅から札幌駅までの延伸（以下「札幌延伸」）は平成 24（2012）年 6 月に着工、開業は令和 12（2030）年度末とされていたが、着工後の巨大な岩塊の出現等により、現在の開業見込みは令和 20（2038）年度末となっており、工事費の大幅な増加等が懸念材料となっている。なお、札幌延伸区間の在来線を代替する交通手段の確保や、新幹線の更なる高速化に当たっての青函トンネルの貨物列車との運用の調整等も課題である。
- ⑥ JR 北海道の鉄道事業の赤字は構造的なものと考えられ、札幌延伸が遅れる見込みとなったことは、同社の経営を更に厳しくするものと思われる。鉄道を含め、それぞれの地域の交通を、誰が、どこまでを、どのように支えるかの議論が深まることが期待される。

はじめに

昭和 62（1987）年に日本国有鉄道（以下「国鉄」）の分割民営化が行われ、JR 7 社（北海道、東日本、東海、西日本、四国及び九州各旅客鉄道株式会社の旅客 6 社並びに日本貨物鉄道株式会社をいい、以下、それぞれ「JR 北海道」「JR 東日本」「JR 東海」「JR 西日本」「JR 四国」「JR 九州」「JR 貨物」）が誕生し、このうち JR 北海道は、北海道全域を管轄する会社として発足した。当時同社は、路線延長は JR 旅客 6 社中第 3 位で特に長大な地方路線を抱える一方で、管内には新幹線もなく、旅客数は同第 5 位であり⁽¹⁾、当初から赤字経営が見込まれていたことから、経営安定のための基金（基金の運用収益を事業の費用に充てるもの）の設置等の手当てがされた。

JR 発足後、北海道では高速道路等の整備が進むとともに空路も発達し、地方路線の旅客は自動車等にシフトしていくことになった。JR 北海道は不採算路線の廃止を進めたが、低金利により基金運用益も減少するなどして苦しい経営状況が続いた。同社は平成 28（2016）年 11 月、管内の鉄道を輸送密度⁽²⁾により、同社単独では維持することが困難な線区と同社単独で維持可能な線区等に分けて公表し、さらに前者についてはバス等に転換する線区と地元負担等による維持を検討する線区などとして示した。

一方、本州から北に延びる北海道新幹線は、平成 28（2016）年 3 月に新青森駅から青函トンネルを經由して新函館北斗駅まで開通し、令和 12（2030）年度末には新函館北斗駅から札幌駅までの延伸（以下「札幌延伸」）により北海道経済等に大きなインパクトをもたらすことが期待されていた。しかし、その後工期が延長され、現在の開通見込みは令和 20（2038）年度末となっており、工事費の増加と併せて並行在来線⁽³⁾の今後などにも課題が残る。

JR 7 社の株式は市場で売却し、国から独立した純民間会社とすることとされており、JR 東日本、JR 東海、JR 西日本、JR 九州は既に上場している。一方で JR 北海道は鉄道事業の赤字が続き、国からの様々な支援を受けており、上場のめどは立っていない。

道内の人口減少は進んでおり、JR 北海道では費用削減と収入の増加に努めているものの、札幌延伸が遠のいたこともあり、当面厳しい経営環境が続くと考えられる。本稿は、同社の現状と同社をめぐる課題について紹介するものである。

I 北海道の鉄道—国鉄から JR へ—

本章では、北海道における鉄道の国鉄時代、国鉄分割民営化、JR 北海道発足までの歴史と、同社発足後の道内の交通事情等の変化、現在の輸送状況について概説する。

1 北海道内の国鉄

戦時中国営であった鉄道組織は、戦後、経営を独立採算制とするため、昭和 24（1949）年

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和 8（2026）年 6 月 1 日である。

(1) 『鉄道百五十年史 第 5 巻』交通協力会、2025、pp.103, 118.

(2) 旅客営業キロ 1km 当たりの 1 日平均旅客輸送人員をいう（線区輸送人キロ÷営業キロ÷日数）。JR 北海道「当社単独では維持することが困難な線区について」2016.11.18、p.1. <<https://www.jrhokkaido.co.jp/pdf/161215-4.pdf>>

(3) 後掲注④参照。

に公共企業体である「日本国有鉄道」になった。そして、北海道内の国鉄は、景気の上昇に伴ない輸送も順調に伸び、昭和 40（1965）年度には、旅客は 1 億 6392 万人、貨物は 3945 万トンを記録した⁽⁴⁾。この時の営業キロ数は 3,977.3km であった⁽⁵⁾。なお、貨物のうち石炭が 1723 万トンと 43% を占めていた。

一方、国鉄は、自動車等の他の交通手段との競争に巻き込まれ、経営効率化も進まなかったことなどから全国的に赤字路線を多数抱え、昭和 39（1964）年度に黒字から赤字に転じて以降、負債が累積されるようになった⁽⁶⁾。北海道内でも航空機⁽⁷⁾、カーフェリー、自動車による輸送の進展に炭鉱の閉山が加わり、旅客、貨物とも減少基調が続いた⁽⁸⁾。

こうした中で、昭和 55（1980）年 11 月、「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法」（昭和 55 年法律第 111 号。以下「国鉄再建法」）が成立し、国鉄の赤字路線の整理が始まった。翌昭和 56（1981）年 3 月に同法施行令（昭和 56 年政令第 25 号）が公布され、幹線⁽⁹⁾以外の線で線区全体の平均旅客輸送密度が 8,000 人未満の線は、収支均衡の確保が困難である「地方交通線」とされ、さらに、地方交通線のうち、輸送密度が 4,000 人未満の路線は鉄道による輸送に代えてバスによる輸送を行うこと（鉄道の廃止）が適当である「特定地方交通線」とされた⁽¹⁰⁾。

特定地方交通線は、運輸省によって、3 次にわたり計 83 線区 3,157.2km が承認された⁽¹¹⁾。特に北海道内の路線については、第 1 次に相生線等 8 線区、第 2 次に胆振（いぶり）線等 14 線区、計 22 線区が含まれ、その延長は 1,456.4km⁽¹²⁾と特定地方交通線全延長の 46%、当時の北海道内の国鉄の全延長 4,027.4km⁽¹³⁾の 36% をそれぞれ占めた。なお、国鉄時代には第 1 次の 8 線区全てと第 2 次のうち 7 線区が廃止となり、第 2 次の対象の路線のうち、残りの歌志内線等 7 線区⁽¹⁴⁾ 634.9km は、JR 北海道に引き継がれ、民営化後に廃止等が実施されている（3（2）参照）。

(4) 『北海道鉄道百年史 下巻』日本国有鉄道北海道総局, 1981, p.646.

(5) 同上, p.646. なお、その後昭和 56（1981）年 10 月に既設線を除く総延長が 107km に及ぶ石勝線が開通したため、昭和 56（1981）年度末及び昭和 57（1982）年度末の営業キロは、それぞれ 4,027.4、4,026.2km と 4,000km を超えている。日本鉄道建設公団三十年史編纂委員会編『日本鉄道建設公団三十年史』日本鉄道建設公団, 1995, p.114; 運輸政策研究機構編『日本国有鉄道民営化に至る 15 年』成山堂書店, 2000, p.456.

(6) 長期借入金及び鉄道債券に係る債務の残高は、昭和 39（1964）年度末に 8300 億円であったものが、昭和 61（1986）年度末では 25 兆 600 億円となっていた。会計検査院「日本国有鉄道清算事業団の長期債務等について」『平成 8 年度決算検査報告』1997. <<https://report.jbaudit.go.jp/org/h08/1996-h08-0458-0.htm>>

(7) 東京～札幌間の国鉄と航空機の旅客数に占める国鉄の旅客数のシェアは、昭和 40（1965）年の 49% から昭和 55（1980）年の 5% に急落している（国鉄の東京は東京の 3 鉄道管理局、札幌は札幌鉄道管理局を、航空機の東京は羽田、成田両空港を示す）。運輸政策研究機構編 前掲注(5), pp.425-426.

(8) 『北海道鉄道百年史 下巻』前掲注(4), pp.256-281.

(9) 人口 10 万人以上の主要都市を相互に連絡する線、あるいはこのような線と主要都市を結ぶ線で、営業キロ 30km 以上、旅客輸送密度が全ての駅間において 4,000 人以上のもの、又は、貨物輸送密度（1km 当たりの 1 日平均貨物輸送トン数）が 4,000 トン以上のもの。運輸政策研究機構編 前掲注(5), p.192; 「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法〔抄〕」「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法施行令〔抄〕」運輸省大臣官房国有鉄道改革推進部監修『特定地方交通線対策の記録』運輸振興協会, 1990, pp.425-436.

(10) 代替輸送道路がなかったり、代替輸送道路が積雪等のため年間 10 日以上不通であったりなどの場合は特定地方交通線から除かれることになっている。なお、平均旅客輸送密度は、昭和 52（1977）年度から昭和 54（1979）年度の年平均数値に沿線地域開発によって見込まれる推定増加数を加えたものである。運輸政策研究機構編 同上, p.192.

(11) 国鉄再建法の施行令により、特定地方交通線の選定は廃止が円滑に行われるよう区間の長さ等を総合的に勘案して段階的に行うものとされており（第 4 条）、国鉄は運輸省に対して 3 次にわたって申請を行い、運輸省はこれら申請の対象に対して審査を行い、取り下げられたものを除き承認している。「日本国有鉄道経営再建促進特別措置法施行令〔抄〕」運輸省大臣官房国有鉄道改革推進部監修 前掲注(9), p.433; 同上, pp.193-195.

(12) 運輸政策研究機構編 同上, p.194; JR 北海道 10 年史編纂委員会『JR 北海道この 10 年』JR 北海道, 1997, p.29.

(13) 昭和 56（1981）年度末の北海道の国鉄の営業キロ。運輸政策研究機構編 同上, p.456.

(14) 歌志内、幌内、松前、天北、標津、名寄、池北の各線区。

2 国鉄から JR へ

(1) 国鉄分割民営化と JR の発足

国鉄は、事業の再生のため、昭和 62（1987）年 4 月、分割民営化され、JR7 社が発足した。その際、北海道全域を営業エリアとして誕生した旅客会社が JR 北海道である。同社の発足当時の路線延長は 3,176.6km であり、これは JR 旅客 6 社のうち JR 東日本、JR 西日本に次ぐ第 3 位であったが、旅客数は第 5 位であった。発足時は新幹線のような高速大量輸送手段を持たず、長大な営業区間を抱えつつも輸送密度が極端に低い、収益基盤が極めて弱い会社としての出発であった⁽¹⁵⁾。

(2) 民営化に当たっての JR 北海道への措置

JR 北海道の発足に当たっては、会社の経営を改善するため、社員を国鉄時代の半分の 1 万 3000 人に減らし、組織のスリム化が行われた⁽¹⁶⁾。しかし、それでも民営化初年度となる昭和 62（1987）年度の収支見通しは、営業収入 861 億円、営業費用 1356 億円で、差し引き 495 億円の営業欠損が見込まれていた⁽¹⁷⁾。そのため、JR 北海道には、民営化に合わせて同社の経営の確立のための経営安定基金を設置し、基金の運用により生ずる収益を同社の事業の運営に必要な費用に充てるなどの手当てがされた⁽¹⁸⁾。基金の額の決定に当たっては、営業収入のおおむね 1% 程度の利益が出るような調整措置が必要とされ、運用収入約 500 億円を得るために、当時の長期国債の年利 7.3% を勘案して基金には 6822 億円が積まれており、単純計算で収入の 4 割弱を基金運用収入に頼る勘定となっていた⁽¹⁹⁾。

また、民営化時にあった国鉄長期債務 37.1 兆円については、そのうち 5.9 兆円を JR 各社が承継することになったが、これは JR 東日本、JR 東海、JR 西日本等⁽²⁰⁾で負担することになり、JR 北海道等は負担を免除された⁽²¹⁾。さらに JR 北海道等は固定資産税の軽減等の税制特例措置がされている⁽²²⁾。

3 JR 発足後の変化

民営化後の道内の交通事情等経営環境の変化、路線の変化、現在の輸送状況について説明する。

(1) 経営環境の変化

(i) 道内人口の減少等

地域内の人口の動向は鉄道営業収入等に影響を与える。我が国の人口は平成 20（2008）年

(15) 『鉄道百五十年史 第 5 巻』前掲注(1), p.102.

(16) なおも人員は余剰気味であったとされる。同上, pp.102, 104.

(17) 『鉄道百五十年史 第 4 巻』交通協力会, 2025, p.673.

(18) 経営安定基金は三島会社とよばれる JR 北海道、JR 四国、JR 九州に設置され、JR 四国には 2082 億円、JR 九州には 3877 億円が積まれた。『鉄道百五十年史 第 5 巻』前掲注(1), p.103.

(19) 『鉄道百五十年史 第 4 巻』前掲注(17), pp.673-674.

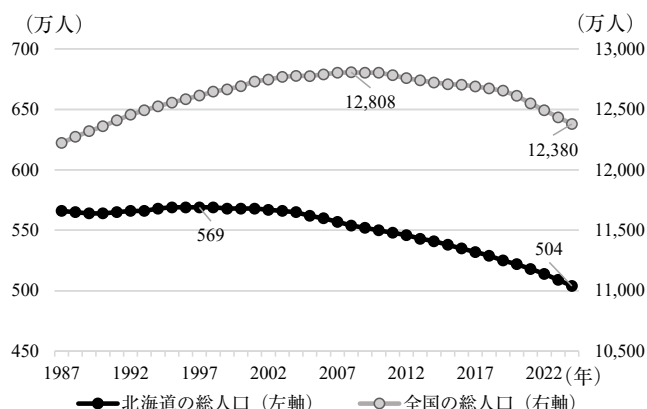
(20) JR 本州 3 社、JR 貨物、鉄道通信株式会社（当時）及び鉄道情報システム株式会社である。会計検査院 前掲注(6)

(21) 『鉄道百五十年史 第 4 巻』前掲注(17), p.672.

(22) 会計検査院「北海道、四国及び九州各旅客鉄道株式会社の経営状況について」『平成 14 年度決算検査報告』2003. <<https://report.jbaudit.go.jp/org/h14/2002-h14-0931-0.htm>>

の1億2808万人をピークに減少に転じたが、道内の人口は、それより約10年早い平成9（1997）年の569万人をピークに減少が始まっており、令和6（2024）年の人口504万人は、ピーク時の1割以上の減となっている（図1）⁽²³⁾。この人口減少は少子高齢化を伴うことから、その影響は地域の旅客輸送において大きな部分を占める高校生等の通学客の減少という形にも現れる⁽²⁴⁾。そして、この間、道内では札幌圏への人口の集中が進んだことから⁽²⁵⁾、札幌圏以外の地域における輸送効率の低下を加速させることになった。

図1 北海道及び全国の総人口の推移



（出典）「【更新】北海道人口ビジョン（2024年度改訂版）のオープンデータ」2026.3.26. 北海道ウェブサイト <<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/csr/jinkou/senryaku/215472.html>> を基に筆者作成。

（ii）モータリゼーションの進展

JR 発足後の道内の交通環境の変化としては、モータリゼーションの進展が挙げられる。昭和62（1987）年の民営化当時道内に167kmであった高速道路等の高規格幹線道路⁽²⁶⁾は、令和6（2024）年度末には7.3倍の1,219kmと整備が進み、道内の自動車の保有率は同期間に29%から2倍の58%となっている⁽²⁷⁾。道内の地方路線の旅客についてはマイカーや都市間高速バスにシフトしていくことになった。

（iii）空路の変化

北海道における本州との間の空の玄関口は、主に戦前に開港した千歳飛行場（千歳空港）が担っていたが、同飛行場は従来航空自衛隊との共用となっていた。そして、航空需要の増大への対応などのため、国鉄民営化翌年（昭和63（1988）年）に、同飛行場から民間航空が分離されて新千歳空港が開港した。その後、航空需要が更に増大し、新千歳空港を利用する国内旅

⁽²³⁾ 「【更新】北海道人口ビジョン（2024年度改訂版）のオープンデータ」2026.3.26. 北海道ウェブサイト <<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/csr/jinkou/senryaku/215472.html>> 道によると、平成15（2003）年以降は死亡者が出生数を上回る「自然減」と道外への転出者が転入者を上回る「社会減」が同時に起き、減少が加速しているとされる。「北海道の人口、1957年以来の500万人割れ—旭川など都市部でも人口減進行」『読売新聞オンライン』2025.12.23. <<https://www.yomiuri.co.jp/national/20251223-GYT1T00130/>> なお、全国でピーク時の10%減となるのは、令和19（2037）年と推計されており、北海道はこれも全国より10年以上先んじることになる。国立社会保障・人口問題研究所編『日本の将来推計人口 令和5年推計』（人口問題研究資料 347号）2023, p.139. <<https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/20230831.pdf>>

⁽²⁴⁾ 少子高齢化による、最大の顧客である高校生の減少がローカル線に最大の打撃とされる。土屋武之「ローカル線の生き残り 地方経済不振が招く衰退 存廃を分ける自治体の財政」『エコノミスト』100(33), 2022.8.30, pp.36-37.

⁽²⁵⁾ 人口について、北海道全体に占める札幌市の割合は、平成2（1990）年には29.6%であったが、令和2（2020）年には37.8%となっている。「【更新】北海道人口ビジョン（2024年度改訂版）のオープンデータ」前掲注⁽²³⁾

⁽²⁶⁾ 高速自動車国道と一般国道の自動車専用道路をいう。道内では、近年特に無料の供用区間が延びているとされる。「鉄道環境の変化」JR北海道『HOKKAIDO RAILWAY COMPANY 2025』2025, p.13. <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/company/pdf/2025_all.pdf>

⁽²⁷⁾ 同上

客数は開港翌年の平成元（1989）年の 1194 万人から令和 6（2024）年の 2043 万人へとほぼ倍増している⁽²⁸⁾。現在、東京～北海道間の移動の 97% は空路が担っている⁽²⁹⁾。

(2) 民営化後の路線の変化等

(i) 新規路線

民営化後に開業した路線は、在来線の昭和 63（1988）年の青函トンネルの利用開始に伴う海峡線（中小国（青森県）～木古内間 87.8km）及び平成 4（1992）年の新千歳空港ターミナルビルの開業に伴う千歳線の支線（南千歳～新千歳空港間 2.6km）並びにⅢで取り上げる北海道新幹線（新青森～新函館北斗間 148.8km）となっている。

(ii) 廃止等路線

民営化当時、JR 北海道の路線 3,176.6km における特定地方交通線は 7 線区で 634.9km と約 2 割もの割合を占めていた⁽³⁰⁾。これらの路線については民営化後も引き続き廃止等が進められ、平成元（1989）年 6 月⁽³¹⁾までに全てバス等の代替輸送機関に代わった。また、平成 7（1995）年 9 月には特定地方交通線に含まれない長大な路線の廃止も行われた⁽³²⁾。その後約 20 年間は路線延長に大きな変化がなかったが、平成の終わりから令和にかけて、後述の、北海道新幹線新青森～新函館北斗間開業時の並行在来線の経営分離や、赤線区、茶線区（Ⅲ 2（1）参照）の路線の廃止等が相次いでいる。

(iii) 現在の路線等

JR 北海道の路線延長は、上記の新設、廃止等の結果、令和 8（2026）年 4 月 1 日時点で 2,240.5km となり、民営化後の純減の割合は約 3 割にもなる⁽³³⁾。なお、輸送人員は昭和 62（1987）年度の年間 9641 万人から民営化後の伸びで平成 4（1992）年以降は 1 億 2000 万～1 億 3000 万人台で推移し、令和 7（2025）年度には 1 億 2502 万人となっている。

Ⅱ 北海道新幹線の現況―青函トンネルと函館開業、札幌延伸―

ここまで、JR 北海道が国鉄から引き継いだ在来線の状況を中心に述べた。本章では、JR 北

(28) 「開港以来の航空乗降客数」新千歳空港ウェブサイト <<https://www.hokkaido-airports.com/ja/new-chitose/business/airport/passengers/since-opening/>>

(29) 「令和 5 年度 貨物地域流動調査・旅客地域流動調査」2026.3.31. e-Stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00600460&tstat=000001016696&cycle=8&year=20231&month=0&tclass=000001067591&stat_infid=000040269187&result_back=1&tclass2val=0>

(30) JR 北海道「「持続可能な交通体系のあり方」について」2016.7.29, p.19. <<https://www.jrhokkaido.co.jp/pdf/161215-7.pdf>> なお、他の JR 旅客 5 社の特定地方交通線の割合は、平均すると 4.4% であった。『鉄道百五十年史 第 5 巻』前掲注(1), p.103.

(31) 池北線池田～北見間が第 3 セクター鉄道（北海道ちほく高原鉄道）に転換された。なお、JR 北海道に引き継がれた特定地方交通線のうち、唯一第 3 セクター鉄道に引き継がれたのが同線である（その後、利用者の減少により、平成 18（2006）年 4 月に営業を終了している）。JR 北海道 20 年史編纂委員会編『JR 北海道 20 年のあゆみ』JR 北海道, 2007, pp.19-20.

(32) 深名線（営業キロ 121.8km）は輸送量が少なかったが、並行道路が未整備だったため特定地方交通線には該当しなかった。しかし、その後並行国道などの舗装が終わったことから、地元市町との合意を経て全路線がバスに転換された。JR 北海道 10 年史編纂委員会 前掲注(12), pp.74-75.

(33) 他の JR 旅客会社 5 社の純減の割合はいずれも 1 割にも満たない。

北海道が営業主であり、その現在と将来の経営に影響を与える北海道新幹線に焦点を当て、その成り立ちと現況について概説する。

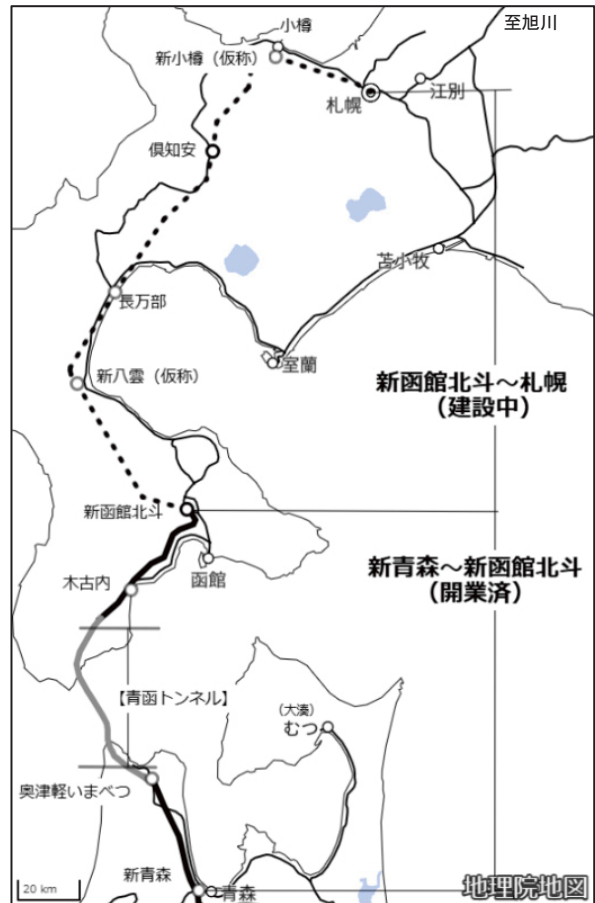
1 北海道新幹線の成り立ちと青函トンネルの建設

(1) 北海道新幹線の成り立ち

昭和 45（1970）年 5 月、新幹線鉄道による全国的な鉄道網の整備を図り、国民経済の発展と国民生活領域の拡大等に資することを目的として、「全国新幹線鉄道整備法」（昭和 45 年法律第 71 号）が定められた。同法は、東海道、山陽新幹線以外の新幹線について、新幹線鉄道の定義、線路の条件、基本計画及び整備計画の決定を経て建設に至る手続⁽³⁴⁾等を定めている。

昭和 47（1972）年 6 月、同法に基づいて、他の新幹線 3 路線⁽³⁵⁾とともに北海道新幹線の青森市～札幌市間の基本計画が決定された（同年 7 月公示）⁽³⁶⁾。そして、昭和 48（1973）年 11 月、上記の 3 路線及び昭和 47（1972）年 12 月に基本計画が決定された 1 路線⁽³⁷⁾とともに、北海道新幹線の整備計画（図 2）が決定⁽³⁸⁾された（以下これら 5 路線を「整備新幹線」）。さらに同年同月、基本計画の変更により、終点が札幌から旭川となり、あわせて、基本計画に、室蘭市付近を経由する北海道南回り新幹線⁽³⁹⁾が追加された。

図 2 北海道新幹線の路線図



（注）細い実線は在来線を示す。

（出典）国土地理院地図を加工し筆者作成。

(2) 青函トンネルの建設

青森～函館間の津軽海峡をトンネルで結ぶ構想は戦前からあったとされ、昭和 29（1954）年 9 月のいわゆる洞爺丸事故⁽⁴⁰⁾の発生を機に、この青函トンネル（青函ずい道）構想が加速した。

⁽³⁴⁾ 起終点を示すのが「基本計画の決定」、走行方式や建設費の概算等を示すのが「整備計画の決定」、具体的な工事内容を示すのが「工事実施計画の認定」とされている。

⁽³⁵⁾ 東北、北陸、九州（鹿児島ルート）各新幹線。なお、東北は盛岡市～青森市間の延長。

⁽³⁶⁾ 主要な経過地は函館市付近とされた。『日本国有鉄道百年史 12』日本国有鉄道, 1973, pp.216, 218. <<https://doi.org/10.11501/12062363>>; 日本鉄道建設公団三十年史編纂委員会編 前掲注(5), p.33.

⁽³⁷⁾ 九州新幹線（長崎ルート）。

⁽³⁸⁾ 主要な経過地は函館市付近、小樽市付近とされ、いわゆる北回りルートが確定した。「新幹線鉄道の建設に関する整備計画」（昭和 48 年 11 月 13 日運輸大臣決定）国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk3_000009.html>

⁽³⁹⁾ 北海道南回り新幹線のルートは、北海道山越郡長万部町～札幌市間で室蘭市付近を経由することから、両市町を結ぶ JR 北海道の在来線のうち、南側の室蘭線や千歳線を経由するルートとおおむね並行することが想定される。『新幹線 50 年史』交通協力会, 2015, p.226. なお、室蘭線の正式な線名は「室蘭本線」であるが、本稿では「室蘭線」とする。他の本線も同様。

⁽⁴⁰⁾ 昭和 29 年台風 15 号により青函連絡船洞爺丸ほか 4 隻が沈没し、死亡者 1,430 人（5 隻の合計、遺体未発見の 112 名を含む。）の犠牲が生じた災害。『北海道鉄道百年史 下巻』前掲注(4), pp.136-137, 170-171.

青函トンネルについては、昭和 31（1956）年頃の国鉄においては在来線案として電気機関車で運用することとしていたが、その後北海道新幹線構想が進展し、昭和 46（1971）年 4 月、運輸大臣は、津軽海峡線⁽⁴¹⁾の調査を引き継いでいた日本鉄道建設公団⁽⁴²⁾に対し、「青函トンネル部分については、将来新幹線を通しうよう設計上配慮しておかれない」と通達した⁽⁴³⁾。これに基づき、トンネルの計画は新幹線共用案として勾配を緩くするなどの調整がなされ、同年 9 月、工事実施計画の認可がされ、本工事が着工された⁽⁴⁴⁾。そして、上述の昭和 48（1973）年の北海道新幹線の整備計画決定時には、「北海道新幹線は、津軽海峡部において、青函ずい道を津軽海峡線と共用する」とされた。

その後、東北新幹線の着工が進まず、青函トンネルの完成後数年経過しなければ、東北新幹線が青森まで到達しない見込みとなったことから、昭和 54（1979）年、トンネルを当面在来線で使用し、新幹線が延伸された時には、新幹線、在来線で共用することとなった⁽⁴⁵⁾。

青函トンネルは昭和 63（1988）年 3 月に開業し、当初は在来線の特急等や貨物に利用された⁽⁴⁶⁾。なお、トンネル開通前の青森函館間の鉄道（青函連絡船）の旅客は昭和 48（1973）年、貨物は昭和 46（1971）年を既にピークとしてそれぞれ減少、旅客輸送の主役の座は航空機に、貨物輸送は内航海運に取って代わられたとされていて⁽⁴⁷⁾、トンネル開業時、建設費の増大と採算性の低下が既に課題となっていた⁽⁴⁸⁾。

(3) 新青森～新函館北斗間の建設

(i) 北海道新幹線の工事着手と函館開業

整備新幹線各線の工事は、昭和 48（1973）年の第 1 次オイルショックに続く厳しい経済環境の中で事実上凍結され、その後国鉄経営の危機的状況により、昭和 57（1982）年 9 月、整備新幹線計画を当面見合わせる閣議決定がなされ、正式に政府の方針として計画が凍結された⁽⁴⁹⁾。

この閣議決定は、国鉄改革の方向が固まった後の昭和 62（1987）年 1 月に解除されたが⁽⁵⁰⁾、整備新幹線は優先順位を決めて着手することになり、昭和 63（1988）年 8 月の政府・与党申合せでは、北海道新幹線と九州新幹線長崎ルート以外が優先となった⁽⁵¹⁾。

北海道新幹線は、その後、東北新幹線の新青森までの延伸に引き続いて平成 16（2004）年 12 月、まず新青森～新函館（仮称、現在の新函館北斗）間の着工が決まった⁽⁵²⁾。当該区間は

(41) 当初は青森県東津軽郡三厩村（現外ヶ浜町）から北海道松前郡福島町までとされ、その後昭和 56（1981）年に青森県東津軽郡蟹田町（現外ヶ浜町）から北海道上磯郡木古内町までに変更された。日本鉄道建設公団編『津軽海峡線工事誌』1990, p.5; 日本鉄道建設公団三十年史編纂委員会編 前掲注(5), p.148.

(42) 昭和 39（1964）年 3 月に国鉄から新線の建設・調査業務を引き継ぐために発足した特殊法人。日本鉄道建設公団編 同上, p.10.

(43) 同上, p.11.

(44) 同上, pp.135, 137.

(45) 同上, pp.170, 171.

(46) 同上, p.443.

(47) 大内雅博「海峡連絡鉄道の輸送密度の推移を求める―青函、本四備讃、関門の旅客と貨物―」『交通と統計』69号, 2022.10, p.54; JR 北海道 10 年史編纂委員会 前掲注(2), p.17.

(48) 日本鉄道建設公団編 前掲注(4), pp.51, 52.

(49) 日本鉄道建設公団三十年史編纂委員会編 前掲注(5), pp.33, 45, 48; 澤喜司郎『整備新幹線―政治新幹線を発車させた男たち―』近代文芸社, 1994, p.14.

(50) 日本鉄道建設公団三十年史編纂委員会編 同上, p.48.

(51) 「整備新幹線の取扱いについて」（昭和 63 年 8 月 31 日政府・与党申合せ）北陸新幹線建設促進同盟会ウェブサイト <<https://www.h-shinkansen.gr.jp/pdf/shiryoku001.pdf>>

(52) 「整備新幹線の取扱いについて」（平成 16 年 12 月 16 日政府・与党申合せ）北陸新幹線建設促進同盟会ウェブ

平成 17（2005）年 5 月に着工され、平成 28（2016）年 3 月に開業した⁽⁵³⁾。その際、在来線により使用されていた青函トンネルとその前後の区間では、新幹線との共用に必要な工事⁽⁵⁴⁾を行った。

（ii）北海道新幹線の建設財源と費用負担

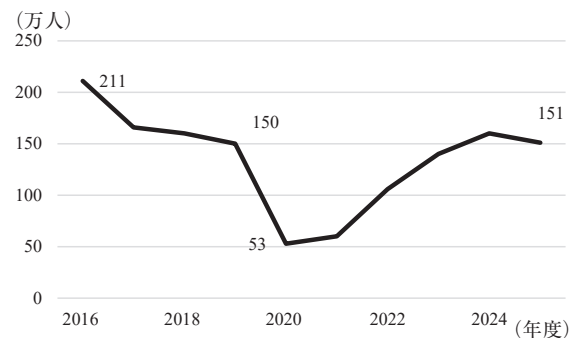
北海道新幹線の新青森～札幌間等の整備新幹線の整備主体は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「鉄道・運輸機構」）であり、建設財源の一部は、貸付料等収入の一部を充て、残りは国が 3 分の 2、地方公共団体が 3 分の 1 を負担することになっている。そして、一般に貸付料は営業主である JR 各社が受益を限度として鉄道・運輸機構に支払うことになっている（建設・保有と列車運行が分かれるいわゆる上下分離方式）。北海道新幹線新青森～新函館北斗間については、当該区間について相当期間収支均衡が得られないとの予測が出されたことから、営業主である JR 北海道が鉄道・運輸機構に支払う貸付料は年間 1 億 1400 万円に抑えられている⁽⁵⁵⁾。なお、整備費は 5783 億円であった⁽⁵⁶⁾。

2 北海道新幹線函館開業後の状況

（1）旅客数等の状況

北海道新幹線開業前の道南～青森県間の鉄道移動は平成 27（2015）年度は 1 日当たり 1,395 人であったが、開業後の平成 28（2016）年度は同 1,905 人と大幅に増加した⁽⁵⁷⁾。北海道新幹線の年間旅客数は図 3 のとおりで、平成 28（2016）年度約 211 万人であったが、その後開業効果が薄れて令和元（2019）年度には約 150 万人となった。令和 2（2020）年度からは新型コロナウイルス感染症の蔓延（まんえん）により旅客数は大きく減少したが、その後令和 7（2025）年度には 151 万人まで回復している⁽⁵⁸⁾。

図 3 北海道新幹線の年間旅客数



（出典）「鉄道輸送統計調査」各年版 e-Stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00600350&tstat=000001011026&cycle=8&tclass1val=0>> の JR 北海道旅客数量等を基に筆者作成。

サイト <<https://www.h-shinkansen.gr.jp/pdf/shiryoku006.pdf>> 工事実施計画が認可されたのは翌平成 17（2005）年 4 月であった。「北海道新幹線の概要 北海道新幹線開業のあゆみ」JR 北海道ウェブサイト <<https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/shinkansen/index.html>>

(53) 「北海道新幹線の概要 北海道新幹線開業のあゆみ」同上

(54) 新幹線との共用に必要な、新幹線専用レールの敷設、架線の調整などの工事。国土交通省鉄道局「青函共用走行に関するこれまでの検討及び論点について」p.6. <<https://www.mlit.go.jp/common/000217668.pdf>>

(55) 鶴通孝『整備新幹線 紆余曲折の半世紀』鉄道ジャーナル社、2019、p.237。なお、北海道新幹線の開通により、JR 東日本には、東北新幹線に根元受益が発生するとして、JR 東日本が別途東北新幹線の貸付料として年間 22 億円を支払っている。また、貸付料の在り方については、現在、交通政策審議会の下の小委員会で議論が行われており、令和 8（2026）年夏頃に取りまとめるとされている。「金子大臣会見要旨」2026.4.21. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin260421.html#gm2>>

(56) 鉄道・運輸機構「北海道新幹線（新青森～新函館北斗間）事業に関する事後評価」2021.3、p.3-2. <<https://www.jrtt.go.jp/construction/committee/jkr2-05-02.pdf>>

(57) 同上、p.5-4.

(58) 「鉄道輸送統計調査」各年版 e-Stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&layout=datalist&toukei=00600350&tstat=000001011026&cycle=8&tclass1val=0>>; JR 北海道「JR 北海道グループ 2025 年度決算」2026.5.13、pp.2-3. <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/mi/kessangaikyoku/20260513_2025_4Q_kaizen.pdf>

(2) 営業損益の状況

令和 6（2024）年度の北海道新幹線の営業損益は 124 億円の損失で、前年度（営業損失 116 億円）より赤字幅が拡大した⁽⁵⁹⁾。赤字額は開業当初の平成 28（2016）年度の 54 億円と比べて 2 倍以上となり、令和 2（2020）年度からの 5 年間は、毎年 100 億円を超えたとされる。赤字の原因については、青函トンネルの設備の維持管理費や札幌延伸を見越した設備の固定費負担があると報じられている⁽⁶⁰⁾。

(3) 函館開業の効果

鉄道・運輸機構は、令和 3（2021）年 3 月、「北海道新幹線（新青森・新函館北斗間）事業に関する事後評価」を公表している。同評価は、函館開業により、全国合計で年間約 174 億円の経済波及効果があったなどとしている。一方で、本事業の費用便益分析を行った結果は費用便益比 B/C⁽⁶¹⁾が 0.5 で 1 を下回っており、これは、実績の輸送量による影響が考えられるとしている。そして、本区間の利用者は当初想定より少なかったとする一方で、函館開業は北海道新幹線の一部区間であることなどから、札幌延伸により本来の効果が期待できるとしている⁽⁶²⁾。

3 今後の北海道新幹線

(1) 札幌延伸の計画

北海道新幹線新函館北斗～札幌間も、昭和 48（1973）年の整備計画で位置付けられているものであったが、具体化したのは、平成 23（2011）年 12 月に「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」（以下「政府与党確認」）⁽⁶³⁾により、新函館（仮称）～札幌間の開業時期が新青森～新函館（仮称）間の開業（平成 27（2015）年度末）からおおむね 20 年後（おおむね平成 47（2035）年度）とされてからであった。そして、翌平成 24（2012）年 6 月に着工されたが、平成 27（2015）年 1 月、政府・与党申合せにおいて、「あらかじめ予定されていた事業費の範囲内で早期かつ集中的な投資を行うこと」とし、「沿線地方公共団体の最大限の取組を前提」に、完成・開業時期を平成 47（2035）年度から 5 年前倒しし、平成 42（2030）年度末の完成・開業を目指すこととされた⁽⁶⁴⁾。札幌延伸により最速で東京～札幌間は 6 時間 55 分が 5 時間 1 分、函館～札幌間は 3 時間 3 分が 1 時間 13 分となると予定されており⁽⁶⁵⁾、北海道と本州との間、あるいは道内の経済に大きなインパクトをもたらすことが期待されていた。

による。

⁽⁵⁹⁾ JR 北海道「2024 年度線区別の収支とご利用状況について」2025.7.4, p.4. <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/mi/senkubetsu/reiwa06/pdf/20250704_KO_2024senku.pdf>

⁽⁶⁰⁾ 「北海道新幹線開業 10 年（上）営業赤字 100 億円超続く 青函トンネル維持費重く」『日本経済新聞』（地方経済面 北海道）2026.3.25.

⁽⁶¹⁾ 総費用を総便益で除した値。

⁽⁶²⁾ 鉄道・運輸機構 前掲注56, p.6-1. なお、新規事業採択時の B/C は、1.4 であった。「北海道新幹線（新青森・新函館北斗間）事業に関する事後評価及び北陸新幹線（金沢・敦賀間）事業の再評価 附属資料」[2021.3], p.1-2. 鉄道・運輸機構ウェブサイト <<https://www.jrtt.go.jp/construction/committee/jkr2-08-01.pdf>>

⁽⁶³⁾ 「整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）」2011.12.26. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000186763.pdf>>

⁽⁶⁴⁾ 「整備新幹線の取扱いについて（平成 27 年 1 月 14 日政府・与党申合せ）」国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001066064.pdf>>

⁽⁶⁵⁾ 交通政策審議会陸上交通分科会 鉄道部会整備新幹線小委員会「整備新幹線未着工区間の「収支採算性及び投資効果の確認」に関するとりまとめ」2012.4.3, p.4. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000207278.pdf>>

(2) 札幌延伸の工事

新函館北斗～札幌間は平野が少ない中、高速で走行する新幹線は直線に近いルートを選択するため⁽⁶⁶⁾、札幌延伸区間約 212km におけるトンネル区間（17 本、約 169km）の割合は約 8 割と高くなっている⁽⁶⁷⁾。そして、完成すれば日本最長の山岳トンネルとなる渡島トンネル（延長 32.7km）など、5km 以上の長大トンネル 10 本が含まれている。このため、各トンネル区間における発生土の処理も含めた掘削工事の進捗が、札幌延伸工事全体の進捗を左右することになる。

(3) 現在の開業時期の見込み等

札幌延伸工事着工後、複数のトンネルにおいて、掘削前のトンネル発生土受入地確保の難航や掘削開始後の予期せぬ巨大な岩塊の出現、想定を上回る地質不良などが生じ、工程は予定より遅れており、令和 8（2026）年 5 月 1 日現在のトンネル掘削の進捗率は 91.7%⁽⁶⁸⁾となっている。札幌延伸の完成・開業はおおむね令和 20（2038）年度末頃の見込みであるとされている（後述）。

なお、北海道新幹線の札幌以遠の旭川までの間や、北海道南回り新幹線（長万部～札幌間）は引き続き基本計画路線として位置付けられているものの、整備計画には至っていない⁽⁶⁹⁾。

Ⅲ JR 北海道をめぐる課題等

I 3 や II で示したように、JR 北海道を取り巻く環境は JR 発足後大きく変化している。本章では、JR 北海道が直面する在来線等の経営上の課題（特に同社単独では維持することが困難とされる線区等）、北海道新幹線に関する課題、JR 貨物との関係、中期計画の内容について概説する。

1 JR 北海道の経営状況

民営化の際、JR 7 社の株式は日本国有鉄道清算事業団（以下「国鉄清算事業団」、株式はのち鉄道・運輸機構が承継）が保有した。各社は民営化後できるだけ早期に国から独立し、純民間会社に移行することとされた。JR 7 社のうち JR 東日本、JR 東海、JR 西日本、JR 九州は上場し、現在鉄道・運輸機構が株式を保有するのは JR 北海道、JR 四国、JR 貨物となっている。しかし、JR 北海道の経営は厳しく、国から様々な形で支援が行われている。

(66) 「札幌車両基地について」北海道新幹線 札幌車両基地高架橋 工事現場ウェブサイト <<https://sapporo-sharyokichi.com/depot/>> なお、雪対策に有利な面もあるとされる。「MANAGEMENT MESSAGE」『鉄道・運輸機構だより』85 号、2025.7, p.1. <https://www.jr-tt.go.jp/corporate/public_relations/magazine/asset/No85.pdf>

(67) 工事実施計画の認可の時点ではトンネル区間の割合は約 76% であったが、札幌駅近辺を高架から地下化するなどの変更の結果、更に割合が上がった。『新幹線 50 年史』前掲注(39), p.573; 「北海道新幹線「地下化率」が 80% に拡大」2017.7.5. 日本経済新聞ウェブサイト <<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO18500720V00C17A7000000/>>

(68) 「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）工事月報①」2026.5.1, p.1. 鉄道・運輸機構ウェブサイト <https://www.jr-tt.go.jp/project/asset/pdf/hokkaido/jr-ttproject_hokkaido_progress.pdf>

(69) 国土交通省は、基本計画路線を含む幹線鉄道ネットワークについて、各地域の実情を踏まえ、既存の在来線を活用した高速化手法やミニ新幹線方式など、効果的・効率的な整備・運手法や高機能化等に関する調査、新たな幹線鉄道の方向性も含めた検討を行っているとして、令和 8（2026）年度に予算が計上されているが、どの基本計画路線が対象かは明らかになっていない。「幹線鉄道ネットワーク等に関する調査」国土交通省鉄道局『令和 7 年度 交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会 資料』2025.10.1, p.34. <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001913645.pdf>>

(1) JR 北海道の経営状況

(i) 経営安定基金収入の減少

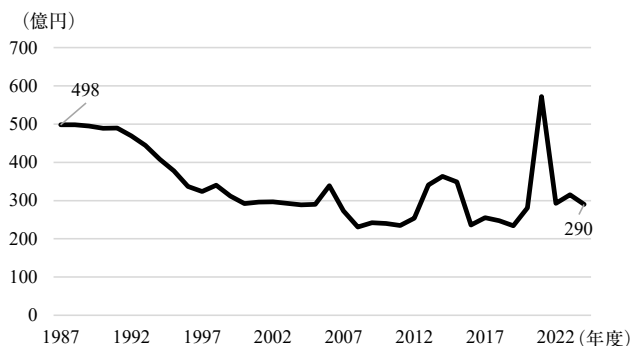
民営化の際に JR 北海道等の経営基盤の強化のために設置された経営安定基金は、国鉄清算事業団から拠出・交付され、利率 7.3%、償還期間 10 年（据置期間 2 年を含む。）となっていた⁽⁷⁰⁾。民営化初年度の昭和 62（1987）年度の JR 北海道の経営安定基金運用益は 498 億円であった。しかし、国鉄清算事業団の債務の償還の進捗に伴って同社が自主運用する比重が高まり、低金利、株式市況の低迷等の影響を受けて運用益は漸減し、当該債務が償還された平成 8（1996）年度では 337 億円まで減少した⁽⁷¹⁾。

そして、低金利等が続いたことから、運用益の下支えのため、平成 9（1997）年度から 5 年間は経営安定基金のうち約 4400 億円を年 4.99%、平成 14（2002）年度から 5 年間は約 4200 億円を年 3.73%、平成 19（2007）年度から 5 年間は約 1400 億円を年 3.73% という比較的高い利率で、運輸施設整備事業団（平成 15（2003）年 10 月 1 日以降は鉄道・運輸機構）へ貸付ける措置が執られた⁽⁷²⁾。

なお、政府による追加の自立支援策として、平成 23（2011）年度に JR 北海道への無利子貸付金による鉄道・運輸機構の特別債券の購入という方法で経営安定基金を事実上積み増している⁽⁷³⁾。

さらに、令和 3（2021）年度には、鉄道・運輸機構が JR 北海道の経営安定基金 2970 億円について長期借入れを行い、利率 5% で利息を支払っている⁽⁷⁴⁾。それでも令和 6（2024）年度の経営安定基金運用益は 290 億円⁽⁷⁵⁾で、昭和 62（1987）年度の 6 割弱となっている（図 4）。

図 4 経営安定基金運用益の推移



（注）平成 25（2013）～平成 27（2015）年度に資金確保のため評価益年間 100 億円規模を実現化している。また、平成 29（2017）～令和 6（2024）年度の各年度（令和 4（2022）年度を除く。）にも、それぞれ 20 億円、30 億円、30 億円、75 億円、335 億円、57 億円、15 億円の評価益を実現化している。

（出典）「鉄道環境の変化」JR 北海道『HOKKAIDO RAILWAY COMPANY 2025』2025, p.14. <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/company/pdf/2025_all.pdf> を基に筆者作成。

(ii) JR 北海道の経営状況

JR 北海道の民営化後の鉄道事業損益、経営安定基金運用益、経常損益の状況は図 5 のとおりで、営業損益の鉄道事業損益は常に赤字であり、これを営業外損益の経営安定基金運用益が埋める形になっている。

経常損益は、民営化後、平成 21（2009）年度までの 23 年間で 6 年間を除き黒字となっている。

(70) 『鉄道百五十年史 第 4 巻』前掲注(17), p.673.

(71) 会計検査院 前掲注(22)

(72) 『鉄道百五十年史 第 5 巻』前掲注(1), p.134.

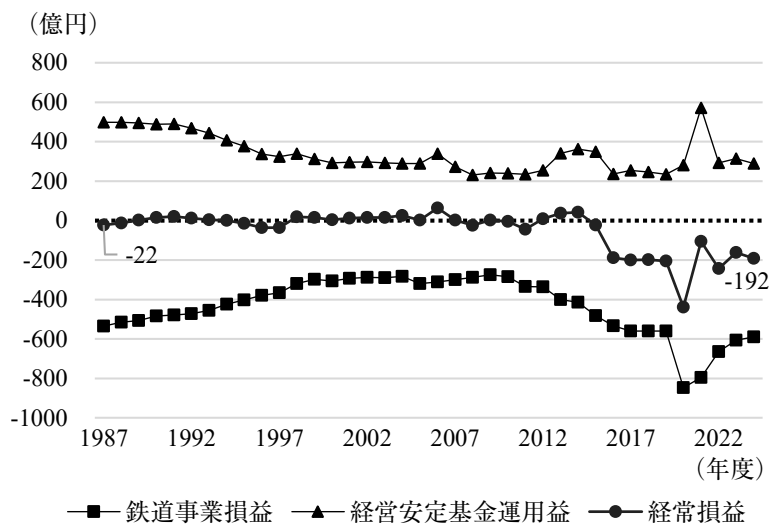
(73) JR 北海道に鉄道・運輸機構が 2200 億円を無利子で貸し付け、それを原資に JR 北海道が、鉄道・運輸機構が新たに発行する特別債券を引き受け、鉄道・運輸機構が年利 2.5% の利息を支払うもの。同上, p.72.

(74) JR 北海道「JR 北海道グループ 2021 年度決算」2022.4.28, p.10. <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/mi/kessan_gaikyou/20220428_2021_4Q_kessan.pdf>

(75) JR 北海道「JR 北海道グループ 2024 年度決算」2025.5.9, p.5. <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/mi/kessan_gaikyou/20250509_2024_4Q_kaizen.pdf>

しかし、同社は、「鉄道運輸収入や経営安定基金の運用益が減少する中で、できる限り現行の線区を維持する考えのもと収支均衡を図るために、必要な安全投資や修繕費を削減」⁽⁷⁶⁾してしまっただけとしている。そして、この頃人員不足と施設の老朽化が進み、平成 23（2011）年の石勝線列車脱線火災事故⁽⁷⁷⁾を始めとする重大事故や、軌道整備基準値⁽⁷⁸⁾超過箇所の未補修、線路検査データ改ざんといった不祥事が相次ぐことになったとされている⁽⁷⁹⁾。これ以降、危機対応の過程で同社の設備投資額は安全投資を中心に急増⁽⁸⁰⁾し、修繕費も漸増した。この間、鉄道事業収入は停滞的に推移したため、鉄道事業の営業赤字が大きく膨らんだとされており⁽⁸¹⁾、平成 28（2016）年度以降は多額の経常損失を計上するようになってきている。さらに、令和元（2019）年度末から本格化したコロナ禍が、同社の経営に大きな影響を与えている⁽⁸²⁾。

図5 JR 北海道の民営化後の経常損益等



（出典）「鉄道環境の変化」JR 北海道『HOKKAIDO RAILWAY COMPANY 2025』2025, p.14. <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/company/pdf/2025_all.pdf>; 交通協力会 / 交通新聞社編『交通年鑑』各年版等を基に筆者作成。

(2) JR 北海道への国の支援

JR 北海道の厳しい経営状況に対して、国は、前述の経営安定基金や特別債券、税制特例措置のほか、表 1 のとおり、鉄道・運輸機構の特例業務勘定を通じるなどして様々な形での支援を行っている。そして、令和元（2019）年度以降の支援は、北海道新幹線の札幌延伸の効果が

(76) 「鉄道環境の変化」前掲注(26), p.15.

(77) 平成 23（2011）年 5 月に石勝線特急がトンネル内で脱線・炎上した事故で、乗客は自主避難し、79 人が負傷した。旅客の避難誘導の遅れや、車両点検の不備が問題視された。「石勝線事故「繰り返さぬ」発生 10 年 JR 北、安全優先の経営に」『朝日新聞』（北海道版）2021.5.28; 国土交通省鉄道局「JR 北海道に対する業務改善命令等の発出について」2011.6.18. <<https://www.mlit.go.jp/common/000147799.pdf>>

(78) 軌道管理のため、鉄道事業者が、これを超過した軌道変位（レールの幅等についてのずれ）があった場合には、一定期間内に補修を行うべきと定めた基準。国土交通省「JR 北海道の安全確保のために講ずべき措置—JR 北海道の再生へ—」2014.1.21. <<https://www.mlit.go.jp/common/001025351.pdf>>

(79) 『鉄道百五十年史 第 5 巻』前掲注(1), p.135.

(80) なお、JR 北海道では、整備体制強化のため、一部特急、快速の減速、減便を行った。「11 月以降のダイヤについて」2013.9.20. JR 北海道ウェブサイト <<https://www.jrhokkaido.co.jp/press/2013/130920-1.pdf>>; 「平成 26 年 8 月ダイヤ改正について」2014.7.4. 同 <<https://www.jrhokkaido.co.jp/press/2014/140704-1.pdf>>

(81) 『鉄道百五十年史 第 5 巻』前掲注(1), pp.135-136.

(82) 同上, p.141.

発現する令和 13（2031）年度に、JR 北海道が経営自立することを目指すものとなっていた。

表 1 JR 北海道への国の支援

支援期間	支援の内容	
平成 10（1998）・平成 11（1999）両年度	経営基盤の強化を図るための設備投資に対する支援	2 年間 292 億円 無利子貸付
平成 23（2011）～令和 2（2020）年度	老朽化した施設の更新等の設備投資への支援	10 年間 600 億円 (助成金 1/2、無利子貸付 1/2) (平成 29（2017）年度に終了)
平成 28（2016）～平成 30（2018）年度	「安全投資と修繕に関する 5 年間の計画」に基づき行う設備投資及び修繕に対する追加支援	3 年間 1200 億円 (設備投資 600 億円 (助成金 1/2、無利子貸付 1/2)、修繕費 600 億円 (無利子貸付))
令和元（2019）・令和 2（2020）両年度	徹底した経営努力を前提とした支援	2 年間 406 億円 (黄線区における設備投資及び修繕 (助成金)、貨物走行線区における設備投資及び修繕 (助成金)、青函トンネル維持管理に係る設備投資及び修繕 (助成金)、経営基盤の強化に資する前向きな設備投資 (助成金 1/2、無利子貸付 1/2))
令和 3（2021）～令和 5（2023）年度	経営自立に向けた取組を進めるための支援	3 年間 1088 億円 (貨物走行線区における貨物列車の運行に必要な設備投資等の支援、青函トンネルに係る修繕等の支援等 (助成金)、青函トンネル更新費用支援、出資等)
令和 6（2024）～令和 8（2026）年度	経営自立化に向けた支援	3 年間 1092 億円 (助成金の交付、省力化・省人化に資する設備投資のための出資等)

(注) 黄線区（輸送密度が 200 人以上 2,000 人未満の線区）の支援は別途とされている。

(出典) 「鉄道環境の変化」JR 北海道『HOKKAIDO RAILWAY COMPANY 2025』2025, p.15. <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/company/pdf/2025_all.pdf>; 国土交通省鉄道局「JR 四国の現状と課題」(運輸審議会 四国旅客鉄道株式会社からの鉄道の旅客運賃の上限変更の認可申請事案 第 4 回 配布資料) 2022.9.15, pp.15-16. <<https://www.mlit.go.jp/common/001574121.pdf>>; 国土交通省「JR 北海道・JR 四国・JR 貨物に対する支援 (令和 6 年度～)」[2026.3.15]. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001730651.pdf>> を基に筆者作成。

2 JR 北海道単独では維持することが困難な線区等

(1) JR 北海道単独では維持することが困難な線区等の公表

JR 北海道は、平成 28（2016）年 7 月、「「持続可能な交通体系のあり方」について」を公表した。同社は、同社の経営状況が極めて厳しいことなどから、それぞれの地域特性に応じた持続可能な交通体系の在り方について、①「安全な鉄道サービス」を持続的に維持するための費用をどのように確保していくか、②鉄道輸送が適している線区か、又は他の交通機関の方が利便性・効率性の観点から適している線区かという観点から、地域と早急に相談を開始したいとした。そして、①及び②に関し、複数の選択肢を検討するに当たって、同社単独で維持可能な線区と同社単独では維持することが困難な線区について、考え方を同年秋口までに示すとした⁽⁸³⁾。

同社は、平成 28（2016）年 11 月、同社の考え方として、「当社単独では維持することが困難な線区について」を公表した（表 2）⁽⁸⁴⁾。そして、同社の管理する路線について、輸送密度に基づき、同社単独では維持することが困難な線区（13 線区 1,237.2km）と同社単独で維持可能な線区等（11 線区 1,150.7km）を示し、前者については、更に次の 3 種類に分けて示している。

⁸³ JR 北海道 前掲注(30), p.1.

⁸⁴ JR 北海道 前掲注(2) なお、JR 北海道は従来廃止対象（表 2 の①）を輸送密度 500 人未満の 7 線区としていたが、台風などで協議開始が遅れたこともあり、優先する線区を絞り込んだとされる。「留萌線など 3 線区廃止 JR 北方 針 輸送密度 200 人未満」『日本経済新聞』（地方経済面 北海道）2016.10.27.

- | | |
|-------------------------------------|------|
| ①輸送密度が 200 人未満（片道 100 人未満）の線区 | 3 線区 |
| ②輸送密度が 200 人以上 2,000 人未満の線区 | 8 線区 |
| ③既に「持続可能な交通体系のあり方」等について話し合いを始めている線区 | 2 線区 |

そして、①の通称「赤線区」については、鉄道よりも他の交通手段の方が適しているとして「バス等への転換」を、②の通称「黄線区」については、鉄道を維持する仕組みとして「ア 設備の見直しやスリム化、ご利用の少ない駅の廃止や列車の見直しによる経費節減」「イ 運賃値上げ（全道又は線区毎）によりお客様に応分の負担をしていただく方法」「ウ 沿線の皆様に日常的に鉄道をご利用いただく利用促進策」「エ 運行会社と鉄道施設等を保有する会社とに分ける上下分離方式」を、③の通称「茶線区」については、「今後も継続して「持続可能な交通体系のあり方」等について地域の皆様と話し合い」をそれぞれ示している。

表2 JR 北海道単独では維持することが困難な線区

通称	線区数	線区名	線区の輸送密度	線区の状況
①赤線区	3 線区	・ 札沼線 北海道医療大学－新十津川 47.6km ・ 根室線 富良野－新得 81.7km ・ 留萌線 深川－留萌 50.1km	200 人 未満（片道 100 人 未満）	利用が極めて少なく、1 列車当たりの平均乗車人員が 10 人前後であるほか、線区の営業係数 ^(注) が 1,000 を大きく超えており、また老朽土木構造物の更新も必要となっている線区
②黄線区	8 線区	・ 宗谷線 名寄－稚内 183.2km ・ 根室線 釧路－根室 135.4km ・ 根室線 滝川－富良野 54.6km ・ 室蘭線 沼ノ端－岩見沢 67.0km ・ 釧網線 東釧路－網走 166.2km ・ 日高線 苫小牧－鶴川 30.5km ・ 石北線 新旭川－網走 234.0km ・ 富良野線 富良野－旭川 54.8km	200 人 以上 2,000 人 未満	特急列車の運行や観光路線となっている線区もあるが、利用が少なく、線区の営業係数が 300 から 1,000 程度となっており、JR 北海道単独では老朽土木構造物の更新も含め「安全な鉄道サービス」を持続的に維持するための費用を確保できない線区
③茶線区	2 線区	・ 石勝線 新夕張－夕張 16.1km ・ 日高線 鶴川－様似 116.0km	—	既に協議会等において「持続可能な交通体系のあり方」等について話し合いを始めている線区
計	13 線区	1,237.2km		

(注) 100 円の営業収益を得るために必要な営業費用の指数をいう。

(出典) JR 北海道「当社単独では維持することが困難な線区について」2016.11.18. <<https://www.jrhokkaido.co.jp/pdf/161215-4.pdf>> を基に筆者作成。

(2) 各線区のその後の状況

(i) 国土交通省の監督命令に基づくアクションプラン

平成 30（2018）年 7 月、国土交通省は、JR 北海道の経営改善に向けた取組及び関係者による支援・協力について公表するとともに、同社に対して、経営改善に向けた取組を着実に進めるよう監督命令⁽⁸⁵⁾を発出した⁽⁸⁶⁾。監督命令において、JR 北海道が着実に進めるべきとして命じた 1 つに「地域の関係者との十分な協議を前提に、事業範囲の見直しや業務運営の一層の効

⁽⁸⁵⁾ 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）第 14 条の規定に基づき、国土交通大臣が、同法を施行するため特に必要があると認めるときに JR 各社に対して行う、業務に関し監督上必要な命令。

⁽⁸⁶⁾ 「事業の適切かつ健全な運営に関する監督命令」（平成 30 年国鉄事第 111 号）2018.7.27. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/001247326.pdf>>

率化」がある。具体的には、①の赤線区において地域の足となる新たなサービスへの転換を進めるとともに、②の黄線区について、令和元（2019）年度及び令和2（2020）年度を「第1期集中改革期間」、令和3（2021）年度から令和5（2023）年度までを「第2期集中改革期間」とし、JR北海道と地域関係者が一体となった利用促進、コスト削減等の取組の実施と検証を行い、最終年度には事業の抜本的な改善方策の検討も行うことを挙げている⁽⁸⁷⁾。

JR北海道は、これを受けて、②の黄線区について、両集中改革期間において、それぞれ同社等が取り組む具体的な内容などを、線区ごとにアクションプランとしてまとめた⁽⁸⁸⁾。

しかし、JR北海道は取組を進めたものの、令和6（2024）年1月に公表したアクションプラン総括的検証報告では、新型コロナの影響等により観光・生活面での利用は大幅に減少し、基本指標となる線区収支・輸送密度は、一部を除き目標未達であったとし、収支改善・利用拡大につながる事業の抜本的な改善方策の検討には至らなかったなどとしている⁽⁸⁹⁾。

令和6（2024）年3月、国土交通省は、JR北海道に対して改めて監督命令を発出し、令和8（2026）年度末までに線区ごとに事業の抜本的な改善方策を確実に取りまとめるよう求めた⁽⁹⁰⁾。

（ii）現在の状況

（a）赤線区、茶線区の状況

③の茶線区2線区については、令和3（2021）年4月1日に日高線鷗川～様似間の廃止をもって両線区とも廃止（バス転換）された。さらに①の赤線区3線区も令和8（2026）年4月1日の留萌線深川～石狩沼田間⁽⁹¹⁾の廃止をもって、全て廃止（バス転換）された。

（b）黄線区の状況

②の黄線区8線区については、令和6（2024）年3月の監督命令を受け、JR北海道では、地域関係者と一体となって徹底的な利用促進、コスト削減などの取組を進めるとともに、事業の抜本的な改善方策を取りまとめるため、線区ごとに、令和6（2024）年度から令和8（2026）年度までを対象とした事業の抜本的な改善方策の実現に向けた実行計画を定めている⁽⁹²⁾。

令和8（2026）年4月、JR北海道は、「黄8線区を維持する仕組みの構築に向けた当社の考えについて」をまとめた。これによると、黄線区については、アクションプラン及び実行計画に基づき、地域の関係者と同社が一体となって徹底した利用促進・コスト削減に取り組んでいるが、抜本的な収支改善には至らず、収支は依然として厳しく⁽⁹³⁾、同社単独では維持困難な状況が続

⁽⁸⁷⁾ 国土交通省「JR北海道の経営改善について」2018.7.27. <<https://www.mlit.go.jp/common/001247327.pdf>>

⁽⁸⁸⁾ 「第1期事業計画（アクションプラン）」（期間：2019（令和元）～2020（令和2）年度）[2019.4.9]. JR北海道ウェブサイト <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/region/actionplan_01.html>; 「第2期事業計画（アクションプラン）」（期間：2021（令和3）～2023（令和5）年度）[2021.4.16]. 同 <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/region/actionplan_02.html>

⁽⁸⁹⁾ 「アクションプラン総括的検証報告（概要）」[2024.1.30]. JR北海道ウェブサイト <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/region/pdf/8senku/verificationreport_01.pdf>

⁽⁹⁰⁾ 「事業の適切かつ健全な運営に関する監督命令」（令和6年国鉄事第816号）2024.3.15. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001730679.pdf>>

⁽⁹¹⁾ 留萌線の石狩沼田～留萌間は、令和5（2023）年4月1日に先行して廃止されている。

⁽⁹²⁾ 「釧網線（釧路～網走間）事業の抜本的な改善方策の実現に向けた実行計画」[2024.8]. JR北海道ウェブサイト <https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/region/pdf/8senku/executionplan_01.pdf> 等

⁽⁹³⁾ 実行計画の令和6（2024）年度検証結果報告では、線区ごとに設定した収支の基本目標は、8線区中4線区で達成したが、収支実績は依然として全て赤字であるとされる。「JR北、収支目標4線区達成—昨年度黄色線区は全線依然赤字」2025.11.1. 読売新聞ウェブサイト <<https://www.yomiuri.co.jp/local/hokkaido/news/20251031-OYTNT50307>>

いているとしている。そして、黄線区を持続的に維持する仕組みの構築に向けて地域の関係者と協議を行いたいとして、次の項目を示し、今後「道・JR による協議」「線区ごとの協議（JR・道・沿線市町村）」を経て同年夏頃に抜本的改善方策の中間取りまとめを行い、「線区ごとの協議（JR・道・沿線市町村）」を経て、同年度内に抜本的な改善策を取りまとめるとしている⁽⁹⁴⁾。

- ① 線区のご利用状況に応じた輸送体系のさらなる見直し
- ② 持続的な運行に必要となる担い手の確保（踏切の除雪、駅業務の自治体への移管等）
- ③ 鉄道資産の自治体への譲渡による固定資産税の負担軽減
- ④ 運行会社と鉄道資産を保有する法人等とに分ける「上下分離方式」の検討

これらの項目のうち、特に④により鉄道事業者を運行会社とし、線路設備の維持・管理を行う自治体（やその出資法人等）に線路使用料を支払う上下分離方式が協議の軸とされる⁽⁹⁵⁾。しかし、各自治体は、「上下分離の議論をすべきかどうかの議論をすべき」など、一斉に懸念を表明したとされる⁽⁹⁶⁾。また、鈴木直道北海道知事は、「地域が主体となって維持していこうとするならば、課題が多く容易ではない」「負担できない金額を負担する…無責任な議論はできない」として自治体による財政負担は困難との認識を示している⁽⁹⁷⁾。なお、令和 6（2024）年度の黄線区 8 線区の営業損失は約 148 億円となっている⁽⁹⁸⁾。

3 北海道新幹線の札幌延伸

前述のとおり、札幌延伸区間が開業すれば、本州と札幌や函館と札幌の間の鉄道での所要時間が大きく短縮される。北海道庁が平成 25（2013）年に試算したところによると、開業による交流人口の増加と新幹線利用による消費額により、経済波及効果は北海道全体で年間約 900 億円を超えるとされ、開業後 30 年間で約 6700 億円を超える税収も生じるとされている⁽⁹⁹⁾。一方で、当該区間においては並行在来線や開業時期等の課題も残っている。

(1) 並行在来線問題

札幌延伸の区間においては、JR 北海道の在来線として、函館線経由の函館～長万部～小樽～札幌間が並行している（図 6）⁽¹⁰⁰⁾。札幌延伸後、当該区間のうち、小樽～札幌間（33.8km）は引き続き JR 北海道が運行することから、整備新幹線と並行する形で運行するいわゆる並行在

⁽⁹⁴⁾ JR 北海道「黄 8 線区を維持する仕組みの構築に向けた当社の考えについて」2026.4.15, pp.2-4. <https://www.jrhokkaido.co.jp/CM/Info/press/pdf/20260415_KO_ki8senku.pdf>

⁽⁹⁵⁾ 「JR 北海道「赤字 8 路線」上下分離提案、自治体の負担余力に差」2026.4.15. 日本経済新聞ウェブサイト <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC147Q90U6A410C2000000/>>

⁽⁹⁶⁾ 「鉄道の行方 赤字 150 億円 誰が負担 JR 上下分離 自治体懸念、国静観」『北海道新聞』2026.4.16.

⁽⁹⁷⁾ 「知事定例記者会見（令和 8 年 4 月 10 日）」2026.4.10. 北海道ウェブサイト <<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/tkk/hodo/pressconference/r8/254976.html>>;「上下分離「容易でない」知事、JR 黄色線区で認識」『北海道新聞』2026.4.11.

⁽⁹⁸⁾ JR 北海道 前掲注⁽⁹⁴⁾, p.3.

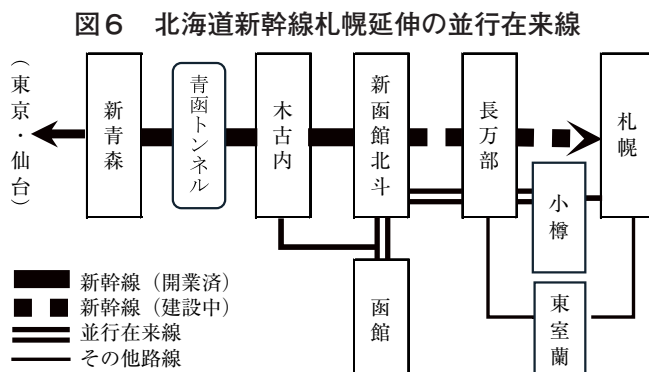
⁽⁹⁹⁾ 北海道総合政策部交通政策局新幹線推進室「北海道新幹線札幌延伸による経済波及効果調査事業の概要」2013.6, pp.2-3. <https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/5/3/9/9/1/0/5/_/sapporo-kouka.pdf> なお、直近の報道によると、北海道庁や道内市町村、経済界などで構成する北海道新幹線建設促進期成会は、同期成会の総会において、北海道新幹線の札幌延伸が令和 20（2038）年度末に遅れても開業による経済効果は年間 1820 億円にのぼるとの試算を報告したとされる。大海英史・中沢滋人「北海道新幹線の札幌延伸、経済効果年間 1820 億円 期成会が試算」2026.5.26. 朝日新聞ウェブサイト <<https://www.asahi.com/articles/ASV5T4D42V5TIPE00BM.html>>

⁽¹⁰⁰⁾ 函館～札幌間を結ぶ JR 北海道の在来線としては、途中の長万部から南側の室蘭線（東室蘭）、千歳線等を経由するルートも別途存在し、特急や貨物列車も運行されるなどこれが現在の両駅間において中心的なルートとなっている。

来線⁽¹⁰¹⁾に当たるのは函館～長万部～小樽の区間となる⁽¹⁰²⁾。

当該区間に関しては、平成 24（2012）年 5 月、北海道及び沿線 15 市町が、JR 北海道からの経営分離について同意している⁽¹⁰³⁾。

そして、同年 9 月、北海道及び沿線 15 市町で構成される北海道新幹線並行在来線対策協議会（以下「道並行在来線協議会」）が設置され、経営分離後の地域交通の確保策について議論が行われることになった。道並行在来線協議会では当該区間のうち、長万部～小樽間を平成 24（2012）年 10 月から後志（しりべし）ブロック会議で、函館～長万部間を同年 11 月から渡島（おしま）ブロック会議でそれぞれ検討している。



（注）北海道新幹線の一部駅は省略。また、各駅の配置は距離や地図上の位置関係を表すものではない。
（出典）筆者作成。

（i）長万部～小樽間（140.2km）

後志ブロック会議での議論においては、当初、一部区間（余市～小樽間）を鉄道で残すことを望む自治体もあったものの、最終的に、令和 4（2022）年 3 月の第 13 回ブロック会議において、長万部～小樽間の鉄道は、全て廃止しバスに転換することで関係自治体が合意した⁽¹⁰⁴⁾。北海道庁の資料では、鉄道廃止後の交通機関として、大きくは長万部～黒松内、黒松内～倶知安、倶知安～余市、余市～小樽の 4 区間に分けた想定でのバスの運行が検討されている⁽¹⁰⁵⁾。

一方で、代替バスの運行計画を示された地元のバス会社 3 社は、運行計画では新たに一定程度の人手と車が必要になるが、現在乗務員不足が非常に深刻であり、現在の路線バスを現行どおり運行するだけでもかなり困難な状況にあるなどとしている⁽¹⁰⁶⁾。

（ii）函館～長万部間（147.6km（支線 35.3km を含む。））

渡島ブロック会議においては、令和元（2019）年 8 月に、従来、札幌延伸開業予定（令和 12（2030）年度）の 5 年前（令和 7（2025）年度）までに函館～長万部間の在来線について方

(101) これまでに開業した並行在来線が直面する問題については、真子和也「並行在来線の現状と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』851 号、2015.2.17. <<https://doi.org/10.11501/8967874>> に詳しい。

(102) 並行在来線とは、「整備新幹線区間を並行する形で運行する在来線鉄道」であり、「整備新幹線の開業時に経営分離される」と定義されている。「新幹線鉄道について」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_fr1_000041.html>

(103) 並行在来線の JR からの経営分離についての沿線自治体の同意は、国の整備新幹線問題検討会議による「整備新幹線の整備に関する基本方針」（平成 21（2009）年 12 月）において、整備新幹線着工に当たって必要とされる基本的な 5 つの条件のうちの 1 つとなっている。国土交通省鉄道局「整備新幹線（未着工区間）等に関する検討経緯について」（交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会 第 1 回整備新幹線小委員会 資料 3）2012.1.27, p.12. <<https://www.mlit.go.jp/common/000189657.pdf>>

(104) 「北海道新幹線並行在来線対策協議会 第 13 回後志ブロック会議議事録」2022.3.27, p.2. 北海道ウェブサイト <https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/2/8/7/5/4/1/_/第13回後志ブロック会議議事録【公表】.pdf>

(105) 「バス運行に向けた検討状況について」（北海道新幹線並行在来線対策協議会 第 14 回後志ブロック会議資料 資料 1-2）2022.7.7. 北海道ウェブサイト <https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/2/8/7/5/3/0/_/【結合】資料1-2.pdf>

(106) 「北海道新幹線並行在来線対策協議会 第 17 回後志ブロック会議議事録」2024.8.28, p.5. 北海道ウェブサイト <https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/2/8/7/4/6/0/_/s17_第17回後志ブロック会議議事録.pdf>

向性を決めるとしていたものを、沿線の自治体の意見を聞き、5年前を待たずに決定するとしていた⁽¹⁰⁷⁾。渡島ブロック会議では、当該区間の交通モード（鉄道又はバス運行）について協議が行われたものの、後述のとおり、札幌延伸が遅れることとなったことを受け、令和8（2026）年3月に、「交通需要の把握など、交通モードの決定に向けた検討の継続」「札幌延伸の時期が明確にされた段階で、その内容を道並行在来線協議会に報告し、交通モードを決定できるよう協議」の2点を対応方針とするにとどまっている⁽¹⁰⁸⁾。一方、後述のとおり、令和7（2025）年9月に開催された国土交通省と北海道が設置した鉄道物流に関する有識者検討会議では、少なくとも札幌延伸開業の時点では当該区間の維持により貨物鉄道の機能を確保することが必要であるとの結論に至っている⁽¹⁰⁹⁾。JR 貨物との関係については後述する。

（2）札幌延伸の開業の遅延及び事業費の増加

（i）開業の遅延

令和6（2024）年5月、鉄道・運輸機構は、札幌延伸について、斉藤鉄夫国土交通大臣（当時）に対して、当該時点で認識されていた3～4年程度の工事の遅れ、働き方改革による時間外労働の上限規制等により、工程短縮策を講じても、平成27（2015）年の政府・与党申合せにより目指すとしていた令和12（2030）年度末の完成・開業は極めて困難である旨を報告した⁽¹¹⁰⁾。

国土交通省は、「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する有識者会議」においてこの報告内容が合理的であるかなどの精査を行い、有識者会議は、令和7（2025）年3月、札幌延伸の完成・開業は8年遅れとなり、おおむね令和20（2038）年度末頃の見込みであるとの報告を行った。報告によると、特に次の3つのトンネルの計8工区において遅延リスクが高いとしている（表3）⁽¹¹¹⁾。

（a）渡島トンネル

台場山工区については、崩れやすく土圧が高い地質となっており、その対策により掘進速度が大幅に低下している。また、南鶉（みなみうずら）工区については、特に土圧の高い地質に対応するため、トンネル断面等の変更が必要になり掘進速度が大幅に低下している。

（b）羊蹄（ようてい）トンネル

比羅夫工区では、シールドマシン前方に10数メートル四方に及ぶ巨大で堅固な岩塊群が出現し、岩塊群の撤去等に2年半を要した。また、有島工区でも、令和6（2024）年4月、同年11月に岩塊に遭遇し、撤去をしたが、同年12月に3度目の岩塊遭遇に至っている。

（c）札幌（さっそん）トンネル

富丘、星置、石倉各工区の対策土（環境基準を超える自然由来重金属等を含む地層）の受入

⁽¹⁰⁷⁾ 「北海道新幹線並行在来線対策協議会 第6回渡島ブロック会議議事録」2019.8.2, pp.13-14. 北海道ウェブサイト <[https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/2/8/7/7/6/6/6/_/議事録\(渡島\).pdf](https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/2/8/7/7/6/6/6/_/議事録(渡島).pdf)>

⁽¹⁰⁸⁾ 「今後の対応方針（案）」（北海道新幹線並行在来線対策協議会 第11回渡島ブロック会議 資料2）2026.3.30. 北海道ウェブサイト <[https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/3/1/1/2/3/8/1/_/o11_5_資料2\(今後の対応方針\(案\)\).pdf](https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/3/1/1/2/3/8/1/_/o11_5_資料2(今後の対応方針(案)).pdf)>

⁽¹⁰⁹⁾ 「北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する有識者検討会議 中間とりまとめ」2025.9.3, p.3. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001907957.pdf>>

⁽¹¹⁰⁾ 「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）建設事業に関するご報告」2024.5.10. 鉄道・運輸機構ウェブサイト <<https://www.jrtt.go.jp/project/202405announcement.html>>

⁽¹¹¹⁾ 北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する有識者会議「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する報告書（令和7年3月報告）」2025.3, pp.2-7, 24. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001880175.pdf>> なお、仮に、工程に見込んだ蓋然性の高いリスクに加え、特に工程への影響が大きい更なる地質不良や岩塊の出現等が生じた場合には、更に数年単位で遅れる可能性があるとしている。

地の確保に1～3年程度の時間を要したことにより遅延が発生している。また、札幌工区において、令和6（2024）年10月にシールドマシンにより本掘進を開始後、堆積した粘性土の掘削前面への付着により、掘進速度が低下している。

表3 遅延リスクの高いトンネル及び工区

	位置	リスクのある工区	土木工事完了見通し	掘削率 ^(注2)
渡島トンネル ^(注1) (32,715 m)	新函館北斗～新八雲 (仮称) 間	台場山、南鶉両工区	令和12（2030）年11月頃 (6年2か月の遅れ、 台場山工区)	全体91.6% うち台場山工区70.4%
羊蹄トンネル (9,735 m)	長万部～倶知安間	比羅夫、有島両工区	令和12（2030）年8月頃 (5年5か月の遅れ、有島 工区)	全体81.5% うち有島工区68.8%
札幌トンネル ^(注1) (26,248m)	新小樽（仮称）～札幌 間	富岡、星置、石倉、 札幌各工区	令和12（2030）年5月頃 (3年11か月の遅れ、札 幌工区)	全体66.8% うち札幌工区40.2%

(注1) 札幌トンネルは、当初延長18.75kmの手稲トンネルであったが、北海道及び札幌市から沿線地域住民の生活環境に対する影響を小さくするよう要望を受けて、接続する札幌駅側も高架からトンネルにしたため、延長が延び名称を変更している。鉄道・運輸機構「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）工事の計画変更について」2017.6.30. <https://www.jrtt.go.jp/corporate/public_relations/pdf/pressh290630.pdf> また、渡島トンネルも、当初は別のトンネルであった村山工区との一体化が行われている。「北海道新幹線 渡島トンネル天狗工区が着工」2016.11.8. 函館新聞ウェブサイト <<https://digital.hakoshin.jp/business/tourism/13606>>

(注2) 掘削率は、令和8（2026）年5月1日現在の鉄道・運輸機構ウェブサイト掲載の工事月報に記載の掘削状況に基づく。それ以外の項目は、「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する有識者会議」の報告書等による。

(出典) 北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する有識者会議「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する報告書（令和7年3月報告）」2025.3, pp.9-18. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001880175.pdf>>; 「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）工事月報①」2026.5.1, p.1. 鉄道・運輸機構ウェブサイト <https://www.jrtt.go.jp/project/asset/pdf/hokkaido/jrttproject_hokkaido_progress.pdf> を基に筆者作成。

齊藤国土交通大臣は、この報告を受けて、鉄道・運輸機構に対し、トンネルの貫通に一定の目途が立った段階⁽¹¹²⁾で、改めて全体工程を精査することなどの指示を行った⁽¹¹³⁾。

JR 北海道は、札幌延伸の遅れによる同社への影響として、新幹線車両の更新等のスケジュールや在来線の車両運用計画、札幌駅等の再開発事業、要員計画、新幹線や並行在来線の赤字の継続などを挙げている⁽¹¹⁴⁾。また、平成31（2019）年4月公表の長期経営ビジョンにおいて、札幌延伸の翌年度の令和13（2031）年度に、鉄道・運輸機構の特例業務勘定による国の支援を受けることなく経営自立をしようとしていた⁽¹¹⁵⁾が、JR 北海道の綿貫泰之社長は、札幌延伸の開業が遅れれば、その分経営自立は延びるとしている⁽¹¹⁶⁾。

(112) 有識者会議では、トンネルの貫通に一定の目途が立つ条件としては、渡島トンネルの未掘削区間の地質の全容が把握されること、羊蹄トンネルで岩塊の出現が見込まれている区間の掘削が完了すること、札幌トンネルの未掘削区間から発生し得る対策土に対して十分な受入地が確保されること等が考えられるが、リスクの発現の仕方は多種多様であり、現時点で条件を具体的かつ網羅的に挙げることは困難であるとしている。同上, pp.24-25.

(113) 「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）建設事業に関するご報告」2025.3.14. 鉄道・運輸機構ウェブサイト <<https://www.jrtt.go.jp/project/202405announcement.html>>

(114) 「北海道新幹線札幌開業時期の見通しと今後の課題」JR 北海道 前掲注(26), p.23.

(115) 「JR 北海道の「経営自立」をめざした取り組み」JR 北海道『JR 北海道グループ長期経営ビジョン・中期経営計画・事業計画等』2019.4.9, p.6. <https://www.jrhokkaido.co.jp/CM/Info/press/pdf/20190409_KO_plan.pdf>

(116) 新田哲史「31年度の経営自立「延びる」JR 北海道社長 新幹線札幌延伸遅れで」2024.5.15. 朝日新聞ウェブサイト <<https://www.asahi.com/articles/ASS5H2J9KS5HULFA00RM.html>>

(ii) 事業費の増加

新函館北斗～札幌間の着工時の事業費は、平成 23（2011）年 12 月の政府与党確認において、約 1 兆 6700 億円と試算されていた⁽¹¹⁷⁾。その後、令和 4（2022）年、着工から約 10 年が経過する中で、国土交通省は、自然条件への対応・関係法令の改正への対応・資材価格等の高騰への対応等が必要となっていることを踏まえ、これらの影響に関して精査を行うとして、「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する有識者会議」を開催した⁽¹¹⁸⁾。有識者会議は、国土交通省鉄道局及び鉄道・運輸機構からの説明を踏まえて、事業費への影響等について検討を行い、同年 12 月、同時点で約 6450 億円の事業費への影響が生じる（すなわち事業費は約 2 兆 3150 億円に増加）と見込まれるとした⁽¹¹⁹⁾。

さらに、上述のとおり、令和 7（2025）年 3 月に札幌延伸の遅れが報告されたことを受けて、令和 7（2025）年 12 月に、鉄道・運輸機構が事業費を精査した結果、最大 1 兆 2000 億円の増加になる（すなわち事業費は約 3 兆 5000 億円に増加）可能性が明らかになった⁽¹²⁰⁾。資材価格や人件費の高騰に加え、工事区間の約 8 割がトンネルで、軟弱地盤や巨大な岩塊などによる難工事が重なったことが理由とされており⁽¹²¹⁾、有識者会議において事業費の精査が行われている⁽¹²²⁾。

新幹線建設財源のうち貸付料等収入の一部が充てられた残りは国が 3 分の 2、地方公共団体が 3 分の 1 を負担することになっていることから、沿線自治体には負担増への懸念が生じている⁽¹²³⁾。一方で、この事業費増加に伴って必要となる国の財源措置については、有識者会議での事業費の精査を踏まえ、令和 9（2027）年度の予算編成過程で検討する予定とされている⁽¹²⁴⁾。

事業の投資効果については、上述の政府与党確認においては、事業全体の B/C は 1.1 とされていた⁽¹²⁵⁾。しかし、その後、上述の令和 4（2022）年の事業費の見直しを受けて、令和 5（2023）年 3 月に 5 年ぶり⁽¹²⁶⁾に投資効果の見直しが行われた結果、事業全体では B/C は 0.9（残事業は 1.3）となった⁽¹²⁷⁾。なお、令和 7（2025）年 12 月に鉄道・運輸機構が示した工事費の増加

(117) 「事業ペースを調整して整備する場合の総工事費・投資効果（B/C）・収支採算性について」（整備新幹線の取扱いについて（政府・与党確認事項）の決定について 参考資料）2011.12.26. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000186790.pdf>> なお、昭和 48（1973）年の整備計画決定時点での建設費は、青森市～札幌市間で 6300 億円であった（車両費含む。）。日本鉄道建設公団三十年史編纂委員会編 前掲注(5), p.33.

(118) 国土交通省鉄道局幹線鉄道課・参事官（新幹線建設）室「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する有識者会議（第 1 回）の開催について」2022.9.28. <<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001723499.pdf>>

(119) 北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する有識者会議「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する報告書（令和 4 年報告）」2022.12, p.6. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001575115.pdf>> なお、翌令和 5（2023）年 3 月、国土交通省は工事予算の 2 兆 3159 億円への変更を認可している。国土交通省鉄道局参事官（新幹線建設）室「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）工事実施計画の変更認可について」2023.3.31. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001598580.pdf>>

(120) 「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）建設事業に関するご報告」2025.12.19. 鉄道・運輸機構ウェブサイト <<https://www.jrtt.go.jp/project/202405announcement.html>>

(121) 「（北海道新幹線 開業 10 年）経営改善、札幌延伸頼みだが 営業赤字、年 100 億円超」『朝日新聞』（北海道版）2026.3.26.

(122) 「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）の整備に関する有識者会議について」国土交通省ウェブサイト <https://www.mlit.go.jp/tetudo/tetudo_tk9_000040.html>

(123) 「第 3 回 北海道新幹線札幌延伸推進会議」2026.1.17, pp.8-15. 北海道ウェブサイト <https://www.pref.hokkaido.lg.jp/fs/1/2/7/9/3/4/7/9/_/11_gijiroku.pdf>

(124) 同上, p.6.

(125) 「事業ペースを調整して整備する場合の総工事費・投資効果（B/C）・収支採算性について」前掲注(117)

(126) 平成 30（2018）年 3 月にも評価が行われているが、事業全体の B/C は 1.1 から変化はない。鉄道・運輸機構「北海道新幹線（新函館（仮称）・札幌間）事業に関する再評価報告書」2018.3, p.4-2. <<https://www.jrtt.go.jp/construction/committee/asset/jk29-05-2.pdf>>

(127) 鉄道・運輸機構「北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）事業に関する再評価報告書」2023.3, p.4-2. <https://www.jrtt.go.jp/construction/committee/asset/r4hokkaido_report.pdf> 齊藤鉄夫国土交通大臣（当時）は、記者会見で、「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針（共通編）」などにおいて、残事業 B/C が 1 を超えている場合、基

に関しては、現時点では増加後の投資効果は示されていない⁽¹²⁸⁾。

これまで公表された事業費と投資効果を示すと表4のとおりである。

表4 札幌延伸の事業費及び投資効果

事業費公表時期等		着工前 (平成23(2011)年 12月)	—	令和4(2022)年 12月	令和7(2025)年 12月
事業費		1兆6700億円	—	2兆3150億円	3兆5000億円
評価時期		平成23(2011)年 12月	平成30(2018) 年3月	令和5(2023)年 3月	
投資効果 (B/C)	事業全体	1.1	1.1	0.9	
	残事業	—	1.2	1.3	

(出典)「事業ペースを調整して整備する場合の総工事費・投資効果(B/C)・収支採算性について」(整備新幹線の取扱いについて(政府・与党確認事項)の決定について(参考資料)2011.12.26.国土交通省ウェブサイト<<https://www.mlit.go.jp/common/000186790.pdf>>;北海道新幹線(新函館北斗・札幌間)の整備に関する有識者会議「北海道新幹線(新函館北斗・札幌間)の整備に関する報告書(令和4年報告)」2022.12, p.6. 同<<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001575115.pdf>>;「北海道新幹線(新函館北斗・札幌間)建設事業に関するご報告」2025.12.19. 鉄道・運輸機構ウェブサイト<<https://www.jrtt.go.jp/project/202405announcement.html>>; 鉄道・運輸機構各年度事業再評価報告書を基に筆者作成。

(3) 北海道新幹線函館乗り入れ構想

現在、東京方面からの新幹線の終着駅となっている新函館北斗駅は、函館市に隣接する北斗市に所在しており、北海道新幹線の旅客が函館市の中心部にある函館駅に鉄道で向かう場合は、新函館北斗駅で乗り換え、両駅間約18kmを結ぶ快速電車等を利用する必要がある⁽¹²⁹⁾。

函館市は、令和5(2023)年度に、新幹線の函館駅乗り入れに関する調査を実施した。この構想は、新函館北斗～函館間を青函トンネルと同様に3線軌条(後述)とし、札幌延伸時に東京及び札幌からの新幹線を乗換えなしで直接函館駅に乗り入れようとするものであり、直接的な整備費は160億円前後、整備には5年程度を要するとしている⁽¹³⁰⁾。一方、JR北海道の綿貫

本的にその事業を継続することとされているほか、沿線地域の活性化を通じた交流人口の拡大など、貨幣換算が困難な効果も含めて、総合的に判断することとしているとし、B/Cに加えて、貨幣換算が困難な効果も含めて総合的に評価し、事業を継続することが適切であると判断したとしており、事業は継続となっている。「斉藤大臣会見要旨」2023.4.4. 国土交通省ウェブサイト<<https://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin230404.html#gm3>> なお、鉄道プロジェクトの実施によって得られる効果は、所要時間の短縮、交通費用の減少、移動制約者の利便性の向上、震災時の代替輸送、時間信頼性の確保、文化・観光への効果等、多岐にわたるが、これらのうち便益に計上する効果は、学術的に計測手法が確立し、かつ一定の精度で計測できる効果に限定されており、費用も様々な仮定で算定しているため、「費用便益比が少しでも1.0を下回った場合は社会的に必要な事業である」という誤った評価をしないよう注意が必要とされている。国土交通省鉄道局「鉄道プロジェクトの評価手法マニュアル(2012年改訂版(2025年3月一部変更))」2025.3. <<https://www.mlit.go.jp/common/000224631.pdf>>

⁽¹²⁸⁾ 令和8(2026)年4月に開催された財政制度等審議会財政制度分科会の資料によれば、事業費の増加を機械的に反映すると、事業全体のB/Cは単純計算で0.6程度、残事業B/Cについても単純計算をすると0.9程度となり、国土交通省の再評価基準に従えば、基本的にプロジェクトを中止すべき水準であるとしている。もっとも、一方で、適切な範囲で見込み得る便益増があるならば、B/Cも上振れする可能性があるとしてもしている。財務省「人口減少社会の中での総合的な国力の強化(財政各論Ⅰ)」(財政制度等審議会財政制度分科会 資料1)2026.4.23, p.14. <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia20260423/01.pdf> なお、金子恭之国土交通大臣は、財政制度等審議会ですされた試算結果に関し、記者会見において、有識者会議を開催し、事業費の増額の報告に対して事業費縮減の方策の検討も含め精査を行っており、その結果を踏まえ、事業評価の実施主体である鉄道・運輸機構により、適切に評価が行われるものと考えているとしている。「金子大臣会見要旨」2026.4.28. 国土交通省ウェブサイト<<https://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin260428.html#gm3>>

⁽¹²⁹⁾ 札幌延伸でも北海道新幹線は函館駅付近を経由しないことになっている。図6参照。

⁽¹³⁰⁾ 函館市「新幹線等の函館駅乗り入れに関する調査業務 調査報告書」2024.3, pp.11, 101, 105. <https://www.city.hakodate.hokkaido.jp/docs/2014031800377/file_contents/houkoku.pdf>

泰之社長は、令和 6（2024）年 4 月の記者会見で、当該調査で整備費に盛り込まれていない車両購入費の負担や営業主体についての問題を解決する必要がある、現時点では乗り入れは可能と思わないとの見方を示している⁽¹³¹⁾。

4 JR 貨物との関係

(1) JR 貨物が JR 北海道に支払う線路使用料

JR 貨物の貨物列車の運行のほとんどは、JR 旅客 6 社の線路設備を借りて行っている。そして、JR 貨物が貨物列車の運行に応じて JR 旅客 6 社に支払う線路使用料については、JR 貨物の経営の厳しさを考慮し、「アボイダブルコスト（Avoidable Cost. 回避可能経費）ルール」に基づいて算出されている。すなわち、JR 貨物は、貨物列車が走行しなければ JR 各社が負担を回避できる経費（レールの摩耗に伴う交換費用等）のみを支払うこととされている⁽¹³²⁾。

JR 北海道は、同社は道外と比較して相対的に貨物列車の走行割合が高いとしており、貨物列車は、旅客列車と比べて重量が大きく、その走行により軌道のゆがみやレール・枕木等の材料の劣化が進行するとしている。そして、現行のアボイダブルコストルールの下での線路使用料は修繕費のうちごく一部のみが対象となっていて⁽¹³³⁾、JR 貨物から JR 北海道に支払われる線路使用料は平成 30（2018）年で年間 20 億円である一方、実際の線路修繕費は 200 億円に上るとしている⁽¹³⁴⁾。なお、線路使用料の算定方法等は、JR 貨物と JR 旅客 6 社との契約によっており、昭和 62（1987）年の JR 貨物発足時の契約以降、平成 19（2007）年に一部変更して再締結され、現在の契約の期限は、令和 8（2026）年度末までとなっている⁽¹³⁵⁾。

(2) 青函トンネル等の新幹線と在来線の共用

(i) 青函トンネル等新幹線と在来線の共用走行区間に係るコスト

北海道新幹線は、新青森～新函館北斗間において青函トンネルを使用している。北海道と本州を結ぶ鉄路はこの一か所しかなく、両駅間のうち青函トンネル（約 54km）を含む新中小国信号場～木古内間約 82km の区間は在来線貨物列車との共用⁽¹³⁶⁾となっている（以下この区間を「共用走行区間」）。

新幹線と在来線は軌間が異なるため、共用走行区間は全線が 3 線軌条（レール 3 本）の軌道構造となっており、分岐器についても 3 線軌条用の複雑な構造になるなどしている。また、共用走行区間では、列車が隣接線を支障するような脱線、落下物などの事象が発生した場合、これを検知して対向列車等を停止させるための検知線（光ケーブル）を上下線間に敷設するなどしている。JR 北海道ではこれらの経費に加え、共用走行区間において貨物列車のみが走行する設備に係る経費の負担も必要となっている⁽¹³⁷⁾。

(131) 「JR 北海道社長、新幹線函館乗り入れ「現時点で可能でない」」2024.4.17. 日本経済新聞ウェブサイト <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC1777Y0X10C24A4000000/>>

(132) 真子 前掲注(100), pp.11-12.

(133) 「鉄道環境の変化」前掲注(26), p.15.

(134) 「線路使用料 JR 北と JR 貨物が火花 道の物流対策会議で両役員」『朝日新聞』（北海道版）2018.6.6.

(135) 日本貨物鉄道株式会社「有価証券報告書（金融商品取引法第 24 条第 1 項に基づく報告書）事業年度（第 38 期）自 2024 年 4 月 1 日至 2025 年 3 月 31 日」2025.6.19, p.25. <https://www.jrfreight.co.jp/files/ir_sustainability/20250619_Annual_Securities_Report.pdf>

(136) 不定期で団体列車が利用する場合がある。

(137) 「北海道新幹線固有のコストと特殊性」JR 北海道 前掲注(26), p.24.

(ii) 青函トンネルにおける貨物列車との共用のための新幹線の速度制限等

現在運行している北海道新幹線新青森～新函館北斗間の最高速度は時速 260km となっている⁽¹³⁸⁾。一方、両駅間のうち共用走行区間では、新幹線と在来線貨物列車のすれ違い時の安全性を確保するため、新幹線の速度が制限されていて、平成 28（2016）年 3 月の開業時には、在来線の特急列車と同等の時速 140km とされていた⁽¹³⁹⁾。

平成 31（2019）年 3 月からは、青函トンネル内は時速 160km の走行となった⁽¹⁴⁰⁾。新幹線の高速輸送機能を最大化する観点から、共用走行区間の更なる高速化の構想がある。JR 北海道は同年 4 月公表の長期経営ビジョンで、東京～札幌間最速 4 時間半の大動脈を確立するとし、そのために、関係者との調整により貨物列車との共用走行問題を抜本的に解決すること、JR 東日本、鉄道・運輸機構と連携し、時速 320km の高速化の実現に挑戦することとしている⁽¹⁴¹⁾。そして、令和元（2019）年 5 月、国土交通省に対し、新函館北斗～札幌間を時速 320km で走行可能とするための工事を同社の工事費（差額）負担により実施することについて要請している⁽¹⁴²⁾。

その後、年間のうち貨物の少ない特定の時期に限って、青函トンネル内は、時間帯区分方式（在来線貨物列車と新幹線列車が走行する時間帯を分ける方式）により、令和 2（2020）年 12 月からは時速 210km⁽¹⁴³⁾、令和 6（2024）年 4 月からは時速 260km 走行が実施されている⁽¹⁴⁴⁾。所要時間短縮の方策について、北海道大学岸邦宏教授は、「JR 東日本が開発した荷物新幹線で、従来型のコンテナ型の貨物列車の本数を減らすことを検討する価値がある」とする⁽¹⁴⁵⁾。

⁽¹³⁸⁾ 「北海道新幹線の最高速度と所要時間」2025.12.3. 北海道ウェブサイト <<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/stk/skt/speed-time.html>>

⁽¹³⁹⁾ 着工に当たっての有識者による投資効果の確認において、将来的に新幹線の整備効果を高めるためには、車両面、列車制御面等を含めて速度向上に向けた多面的な検討を早急に進め、できる限り早い段階に速度向上等の見通しをつけることが極めて重要であるとされた。交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会整備新幹線小委員会前掲注⁽⁶⁵⁾、p.6.

⁽¹⁴⁰⁾ 「北海道新幹線の最高速度と所要時間」前掲注⁽¹³⁸⁾

⁽¹⁴¹⁾ 「JR 北海道グループ長期経営ビジョン未来 2031」JR 北海道 前掲注⁽¹⁵⁾、p.17. <https://www.jrhokkaido.co.jp/CM/Info/press/pdf/20190409_KO_plan.pdf>

⁽¹⁴²⁾ 「北海道新幹線新函館北斗・札幌間の高速化の要請について」2019.5.15. JR 北海道ウェブサイト <https://www.jrhokkaido.co.jp/CM/Info/press/pdf/20190515_KO_Shinkansen%20speed.pdf> なお、現在国内の鉄道の営業運転の最速は東北新幹線の宇都宮～盛岡間での時速 320km であり、JR 北海道が所有する北海道新幹線の車両が当該区間を走行する際は、その速度で走行している。そして、盛岡～新青森間も時速 320km で走行可能とする工事が、令和 2（2020）年から、工期 7 年程度で進められている。JR 東日本「新幹線の速度向上に向けた取り組みについて」2020.10.6. <https://www.jreast.co.jp/press/2020/20201006_ho01.pdf>

⁽¹⁴³⁾ 国土交通省鉄道局施設課「年末年始の一部時間帯における北海道新幹線青函トンネル内の高速走行（「時間帯区分方式」による 210km/h 走行）」2020.9.24. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001364144.pdf>>

⁽¹⁴⁴⁾ 国土交通省鉄道局参事官（新幹線建設）室「GW の一部時間帯における北海道新幹線青函トンネル内の高速走行（「時間帯区分方式」による時速 260km 走行）」2024.1.19. <<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001718168.pdf>>；「北海道新幹線の最高速度と所要時間」前掲注⁽¹³⁸⁾ なお、国土交通省は、特定時期（GW、お盆）の明かり区間（共用走行区間のうちトンネル以外の区間）における時速 260km での高速走行について、令和 10（2028）年度の実現を目指すとしている。「青函共用走行区間における時間帯区分方式による高速走行区間の拡大について」（交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会整備新幹線小委員会 青函共用走行区間技術検討 WG 第 11 回資料）2025.3.31. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001879822.pdf>>

⁽¹⁴⁵⁾ 「【北海道新幹線・札幌延伸】飛行機利用との分岐点とされる「4 時間の壁」札幌―東京間には高い壁 苦渋「4 時間半」への挑戦―その実現可能性と課題」2026.3.25. HBC ウェブサイト <<https://newsdig.tbs.co.jp/articles/hbc/2553873?display=1>> 時間帯区分方式以外の高速化案としては、すれ違い時の新幹線の減速システムや新幹線貨物専用列車が挙げられている。交通政策審議会陸上交通分科会 鉄道部会整備新幹線小委員会 青函共用走行区間技術検討 WG「青函共用走行問題に関する当面の方針」2013.3.29. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/common/000993200.pdf>>

(3) 並行在来線における貨物輸送の取扱い

貨物鉄道輸送では、函館～長万部間は、青函トンネルを含む津軽海峡線等と一体として、北海道と本州を結ぶ唯一のルートを形成しており、北海道経済にとっても、国全体の経済にとっても極めて重要な役割を果たす、国の基幹的鉄道ネットワークの一部を構成する路線とされる⁽¹⁴⁶⁾。そして、道並行在来線協議会渡島ブロック会議の協議の状況を踏まえると、札幌延伸時には、鉄道によらない交通体系を想定しておくことも必要となったことなどから、札幌延伸に伴って生じる当該区間の鉄道貨物輸送に係る諸課題の解決方策等について検討を進めるため、令和 5（2023）年 11 月以降、国土交通省と北海道庁を共同事務局として、「北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する有識者検討会議」（以下本節において「有識者検討会議」）が設けられている。

有識者検討会議の中間とりまとめでは、貨物鉄道の機能が失われた場合の代替するトラックや船舶の輸送余力の制約、輸送品質への影響、コスト面での競争の消失などに関する懸念などから、少なくとも札幌延伸開業の時点では、函館～長万部間の維持により、貨物鉄道機能を確保することが必要であるとの結論に至った⁽¹⁴⁷⁾。他方、貨物鉄道の機能を維持する場合に、鉄道施設の保有主体、維持管理費用の分担、要員の確保・育成を中心に、整理すべき多岐にわたる課題があり、その解決に当たっては国を始めとする関係者においてなお一層検討を深度化させていくことが必要であると指摘している。そして、並行在来線で貨物鉄道のみが運行する場合は全国初のケースとなるため、慎重な議論が必要であるとしている⁽¹⁴⁸⁾。

JR 貨物は、上述のとおり、現在、線路使用料については、アボイダブルコストのみを負担している状況にある。同社は、当該区間について、なくては経営が成り立たないとする一方、道の試算では当該区間の維持に相当の赤字が生じるとして、同社の経営規模や人員を考えると同社が引き継いで線路を維持することは難しいとしている⁽¹⁴⁹⁾。そして、これまで並行在来線の経営分離に当たって道県が鉄道を引き受けたケースでは、アボイダブルコストに基づく線路使用料に加えて補助を行う貨物調整金制度が設けられているが、この仕組みは、札幌延伸により建設中の整備新幹線整備に区切りがつく予定であった令和 12（2030）年度に廃止されることになっており、その後の枠組みは決まっていない。

なお、有識者検討会議は、当初、令和 8（2026）年 3 月を目途に最終的な結論を出すとしていたが⁽¹⁵⁰⁾、上述のとおり、札幌延伸の遅延により当該区間が並行在来線として JR 北海道から分離される時期が後倒しとなることから、検討に当たっての時間軸を整理し、課題解決に向けた議論を継続していくとするにとどまっている⁽¹⁵¹⁾。

⁽¹⁴⁶⁾ 「北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する情報連絡会における論点整理について」（北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する有識者検討会議 第 1 回 資料 4）2023.7.26, p.2. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001710341.pdf>>

⁽¹⁴⁷⁾ 「北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する有識者検討会議 中間とりまとめ概要（R7.9）」[2025.9.3]. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001907956.pdf>>

⁽¹⁴⁸⁾ 「北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する有識者検討会議 中間とりまとめ」前掲注⁽¹⁴⁹⁾, p.7.

⁽¹⁴⁹⁾ 「JR 貨物社長インタビュー 函館―長万部間は「不可欠」 犬飼新氏、新幹線の活用も検討」『日本経済新聞』（地方経済面 北海道）2023.2.7; 「（岐路の鉄路）JR 貨物、4 者協議に期待 社長「自社単独では困難」貨物網維持」『朝日新聞』（北海道版）2022.9.23.

⁽¹⁵⁰⁾ 「今後の進め方について」（北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する有識者検討会議 第 1 回 資料 6）2023.11.29. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001710343.pdf>>

⁽¹⁵¹⁾ 「北海道新幹線札幌延伸に伴う鉄道物流のあり方に関する有識者検討会議 中間とりまとめ概要（R7.9）」前掲注⁽¹⁴⁷⁾

5 中期計画の内容

令和 6（2024）年 3 月に国土交通省が JR 北海道に対して発出した監督命令⁽¹⁵²⁾では、「インバウンド観光客の徹底的な取り込み」「非鉄道事業への戦略的な投資と体制・人材の強化」「安全投資の確保」「DX の推進による生産性の向上」等の収益増加、コスト削減を盛り込む令和 6（2024）年度から令和 8（2026）年度までの中期経営計画を策定し、着実に遂行することを求めている。

これを受けて令和 6（2024）年 3 月に JR 北海道が定めた中期経営計画によれば、同社は、「①開発・関連事業の拡大による事業構造の変革」「②輸送サービスの変革」「③オペレーションの変革」を 3 つの戦略とし、①については、不動産、ホテル、物販・飲食事業の拡大、②については新千歳空港アクセス輸送の強化や札幌延伸後に向けた在来線の速達化、インバウンドの収益拡大、北海道新幹線高速化、③については DX の推進として安全性向上・自動化・省力化、業務のデジタル化推進等の取組を行うとしている⁽¹⁵³⁾。このうち、札幌延伸後に向けた在来線の速達化については、中期経営計画以降を見据えた事業構想として、札幌～新千歳空港間及び札幌～旭川間の大幅な時間短縮が挙げられている⁽¹⁵⁴⁾。

おわりに

令和 8（2026）年 4 月で JR 北海道発足後の期間は 39 年となり、令和 7（2025）年 1 月には国鉄時代を上回った。この間、社会、金融情勢等の変化により、JR 北海道の経営は厳しさを増している。

JR 北海道の人員は 6,000 人弱と、JR 発足当時の半分以下となっている。コスト削減と担い手減少への対応のため、ワンマン運転の拡大や駅無人化も進められているが、それにも限界がある。同社は、鉄道開業期に構築された橋りょう、トンネルなどの土木構造物を多数抱え、それらの老朽化が進み、更新に多額の費用が必要な状況などとなっている⁽¹⁵⁵⁾。構造物、車両の更新費・維持管理費等を抑制することはサービス低下に加えて安全性低下のおそれもある。また、同社では令和 7（2025）年 4 月に運賃値上げを行ったが、更なる値上げは利用者減につながる可能性もある。足元の令和 7（2025）年度は新千歳空港やボールパークへの利用増加などによる鉄道運輸収入の増加による営業損益の改善という明るい兆しもある⁽¹⁵⁶⁾ものの、鉄道事業の赤字は構造的なものであり、同社のみの努力では抜本的な経営改善は難しい面もあると考えられる。特に、札幌延伸の完成・開業が、予定されていた令和 12（2030）年度末から 8 年

⁽¹⁵²⁾ 「事業の適切かつ健全な運営に関する監督命令」前掲注⁽⁹⁰⁾

⁽¹⁵³⁾ JR 北海道「JR 北海道グループ中期経営計画 2026」2024.3.29, pp.2, 17-32. <<https://www.jrhokkaido.co.jp/corporate/mi/vision/20240329-01.pdf>>

⁽¹⁵⁴⁾ なお、札幌延伸が遅延する見込みとなったことから、JR 北海道は、札幌延伸後に進める予定であったこれらの事業の検討に着手したとの報道がされている。「JR、新幹線優先を転換 札幌延伸大幅遅れ」『北海道新聞』2025.3.16. また、令和 8（2026）年 3 月には、鈴木直道北海道知事が、金子恭之国土交通大臣に対して、千歳線の路線改良などへの支援を国に求めている。「JR 千歳線改良へ支援要請 北海道知事、国交相に」2026.3.11. 日本経済新聞ウェブサイト <<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOFC11A330R10C26A3000000/>>

⁽¹⁵⁵⁾ 構造物の経年数については、橋りょうの 6 割が 50 年を、1 割が 100 年をそれぞれ超え、トンネルの 7 割が 50 年を、1 割が 100 年をそれぞれ超えているとされる。なお、同社は、除排雪にも多額の費用を要している。「鉄道環境の変化」JR 北海道 前掲注⁽²⁶⁾, pp.13, 16, 21.

⁽¹⁵⁶⁾ JR 北海道 前掲注⁽⁵⁸⁾, pp.2-3.

遅れる見込みとなったことは、JR 北海道の経営を更に厳しくしている。

大都市圏以外での人口減少が特に進む中、ローカル鉄道の維持は鉄道会社の重荷となり得る⁽¹⁵⁷⁾。一方で、地方財政が厳しい中で、札幌延伸において並行在来線の旅客、貨物の担い手が簡単には見つからないように、鉄道を手放すことも容易な選択ではない⁽¹⁵⁸⁾。鉄道会社やそして地域⁽¹⁵⁹⁾があらゆる努力をしてもなお維持が困難な場合、鉄道を含め、それぞれの地域の交通を、誰が、どこまでを、どのように支えるかの議論が深まることが期待される⁽¹⁶⁰⁾。

(えんどう あつし)

⁽¹⁵⁷⁾ 黄線区と同様に 1 日に 1 キロ当たりの平均利用者数（輸送密度）が 2,000 人未満となった線区の割合は令和 4（2022）年度に JR 旅客 6 社で 33% を占め、JR が発足した昭和 62（1987）年度の 16% から倍以上になったとされる。「JR 各社赤字線、進む存廃論議 自治体と協議の末 廃止の路線も」『朝日新聞』2026.4.16.

⁽¹⁵⁸⁾ 北海道内で JR 北海道と競合相手となり得る都市間高速バスでも、運転手の不足から減便の傾向がみられる。

⁽¹⁵⁹⁾ 黄 8 線区沿線住民への利用実態調査（高校生を除く。）では、利用頻度について「全く使わない」とする者が 7 線区で 5 割以上を占め、今後の利用も含めて利用状況は必ずしも高いといえない状況にある。「アクションプラン総括的検証報告（概要）」前掲注⁽⁸⁹⁾, p.3.

⁽¹⁶⁰⁾ 国土交通省の検討会では、ローカル鉄道の在り方についての取りまとめにおいて、「老朽化している鉄道施設の安全を確保するための維持・管理に要するコストを含め、広域的な地域間の移動に資する「維持すべき基幹的ネットワーク」を持続的に支えるに当たっては安定的な財源の確保が必要ではないか」といった課題も示されている。「鉄道事業者と地域の協働による地域モビリティの刷新に関する検討会（第 2 期）課題整理・今後取り組むべき方向性」2026.4, p.15. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/tetudo/content/001995825.pdf>>