

JR北海道問題の現時点と 今、国に求めること

国交大臣監督命令の見直し

活性化再生法改正と次なる改正の必要

物流と観光からのJR北海道問題への支援（未完）

2025年12月9日

石北沿線ふるさとネットワーク第37回T2例会メモ

（文責：長南）

黄色線区見えぬ着地点

JR北海道が単独では維持困難とする赤字8区間（通称・黄色線区）の存続に向け、国に求められている「抜本的な改善方策」が、今も見えないまま。反発が予想される沿線自治体などの維持費の分担について、JRが慎重に検討を進めていることが背景にあるが、国が期限とする2026年度末も迫っている。コロナ禍で一度は結論を先送りしたJRは、25年度中に考え方を示し、関係先との協議を急ぐ構えだ。一方、自治体側には、北海道新幹線札幌延伸の大幅な遅れを理由に、さらなる先送り論もくすぶり始めている。

「やってる感」

だが、24年度の線区別収支では、JRが各線区の特性を生かして赤字総額を100億円まで圧縮すると掲げた「チャレンジ目標」は全て未達成。むしろ8区間の赤字総額は、17年度と比べ、運行経費上昇などで13億円増の148億円に拡大した。ある道東の首長は「利用促進策などで根本的な赤字解消にならないとみんな分かっていて、存続に

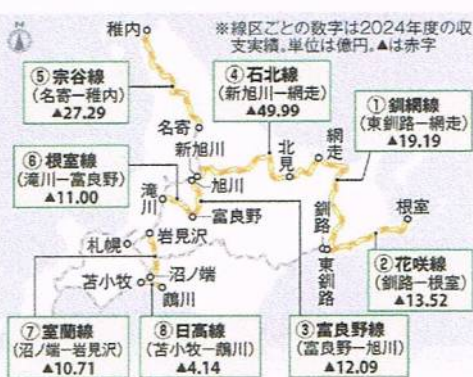
の段階として沿線自治体と取り組んでいる、収支改善の実行計画を検証する会が開かれた。リモート出席を含め沿線の市長ら8人が、イベント開催などの利用促進策や駅廃止を含むコスト削減策を次々と紹介した。

黄色線区はJRが16年に公表。国や北海道、沿線自治体の支援を得て維持する仕組みを検討している。当初は23年度末に抜本的な改善方策を示すはずだったが、負担の議論が深まらない中、コロナ禍で十分に利用促進策に取り組みなかったため、3年間先延ばした。

JRは現在、国から26年度末まで多額の財政支援を受ける代わりに経営改善の監督命令を課されており、今度こそ「不退転の決意」（村林健言取締役）で取り組む意向。25年度中に考え方を示し、1年かけて合意形成を図る方針だ。維持費の分担は協議の難航も予想

JR改善策 26年度末の期限迫る 新幹線延伸遅れ、先送り論も

国交大臣の監督命令は、2027年3月までに「抜本的改善方策」を要求している。JR北海道は、2026年3月までに「抜本的改善方策の考え方」を示す予定？道や沿線市町村は、「結論は先送りすべき」の意向か？



JR北海道の黄色線区8区間

JR北海道の黄色線区に関連する主な出来事

| | |
|---------|---|
| 2016年3月 | 北海道新幹線新青森ー新函館北斗開業 |
| 11月 | JRが単独では維持困難な10路線13区間として、廃止・バス転換方針の5区間(赤線区)と、存続を前提に見直しを進める8区間(黄色線区)を公表 |
| 18年7月 | 国がJRに経営改善の監督命令 |
| 21年3月 | 国がJRへの財政支援を30年度末まで延長すると決定 |
| 24年1月 | JRが黄色線区の抜本的な改善方策の先送りを表明 |
| 3月 | 国がJRに経営改善の監督命令 |
| 9月 | JRが26年度までの黄色線区の収支改善計画を発表 |
| 25年3月 | 新幹線札幌延伸時期が38年度末以降となる見通しに |
| 26年3月まで | JRが抜本的な改善方策の考え方を公表予定 |
| 4月 | 留萌線深川ー石狩沼田を廃止予定。赤線区5区間の全てが廃止に |
| 27年3月 | JRの抜本的な改善方策の取りまとめ期限 |

されるが、JR幹部は「人手不足や、中長期的な設備投資の判断ができない問題も深刻化し、いよいよ先送りを続けるのは限界」と焦る。

だが、こうした危機感と対照的に決着への機運は高まっていない。最大の要因が、新幹線札幌延伸が30年度末から38年度末以降に遅れると公表されたことだ。国が求めるJRの31年度の経営自立

国防的意義も

もその道や市町村には、自らの財政難に加え、JRの経営問題は国鉄民営化の失敗として、国に主体的な関与や多額の支援を求めざるを得ない。対する国は「JRと地域が議論して決めるのが基本」（国土交通省幹が基本）（国土交通省幹が基本）

問題点をさらに複雑にしているのが、線区ごとの異なる性格だ。JR貨物の運行し貨物路線の面が強い区間や、国防的な意義が指摘される区間もある。民間の旅客会社が扱う範囲を超えている

迫るタイムリミット!?

(JR北海道幹部)。

一方、自治体側にも早期決着が不可避との声はある。宗谷線の存続を目指す名寄市の加藤剛市市長は取材に「国や道の踏み込んだ支援が不可欠」とした上で「何年もたらだら議論しているのはいかがか。沿線自治体はまあまあ頑張れ」とむちを打たれ続けているようだ。絶対に残す担保があるなら、金額は限られるにしても負担にも乗れる」と説明。道の佐藤寿志鉄道担当局長も10月末の報告会後の記者会見で「沿線の皆さんの考えや感情は理解するが、期限で取りまとめなければならぬ」と話した。

26年度で10年になる黄色線区問題。JRの自治体側への提案次第で「廃止になる線区が出てくる」（自民党道議）との観測も絶えず、着地点が見えないまま、議論はお曲折をたどりそうだ。（金子俊介、金十文太郎、斉藤徹）

(参考)JR北海道に対する監督命令について

国土交通省 (令和6年3月15日)

背景・経緯

- 平成30(2018)年7月、国土交通大臣がJR会社法に基づく監督命令を発出し、JR北海道に対し、経営改善に向けた取組を着実に進めることを命じた。
- JR北海道においては、現状では、
 - ・監督命令に基づき策定した令和5年度までの中期経営計画に掲げている収支改善の目標を達成することは困難な状況。
 - ・「黄線区」については、JR北海道と地域の関係者において、これまでの取組の結果について総括的な検証を行ったものの、監督命令に定められた事業の抜本的な改善方策の検討には至っていない。

JR北海道に対する監督命令

上記の状況を踏まえ、今般あらためて、JR会社法に基づく監督命令を発出し、JR北海道に対して、経営改善に向けた取組をより一層深度化及び加速化するよう命ずる。

<経営改善に向けた取組>

- JR北海道は、経営自立を目指し、以下の取組をはじめとする収益の増加とコストの削減に取り組み、徹底した経営努力を行うこととし、これらを盛り込む次期中期経営計画(令和6~8年度)を策定し、着実に遂行する。



インバウンド観光客の
徹底的な取込み



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



カーボンニュートラル
への積極的な貢献

<利用が少なく鉄道を持続的に維持する仕組みの構築が必要な線区(いわゆる「黄線区」)における取組>

- JR北海道と地域の関係者は、
 - ・引き続き一体となって、徹底した利用促進やコスト削減などの取組を行い、国による支援制度も活用しつつ、徹底的にデータとファクトに基づく議論を重ねる。
 - ・線区の特長(観光線区、都市間幹線交通など)に応じた目標を設定し、PDCAサイクルにより必要な見直しを行う。
- ⇒令和8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とりまとめる。



観光利用の促進



二次交通との連携

2030年の新幹線の
札幌延伸が大前提
だった! ※31年度の
経営自立を目指していた。

<BUT>

延伸は2038年度
末以降にずれ込む

↓
2027年3月に「抜
本的改善策」を出
すための前提が無
くなっている!

※石北線が達成しなければならないとされる目標(現状)
輸送密度 891人(669人)
収支 ▲42.43億円
(▲49.99億円)
チャレンジすべき収支
▲31.37億円

↓
R6年監督命令の
見直しを求める!

石北線の維持存続のために求められていること

①アクションプランの目標値達成

輸送密度891人（現状669人）

経常収支▲42.4億円（現状▲49.9億円）



差額7.5億円を誰か※1が補填すれば目標達成！

※1 誰か：沿線（道・市町村）か？乗客か？国か※2？

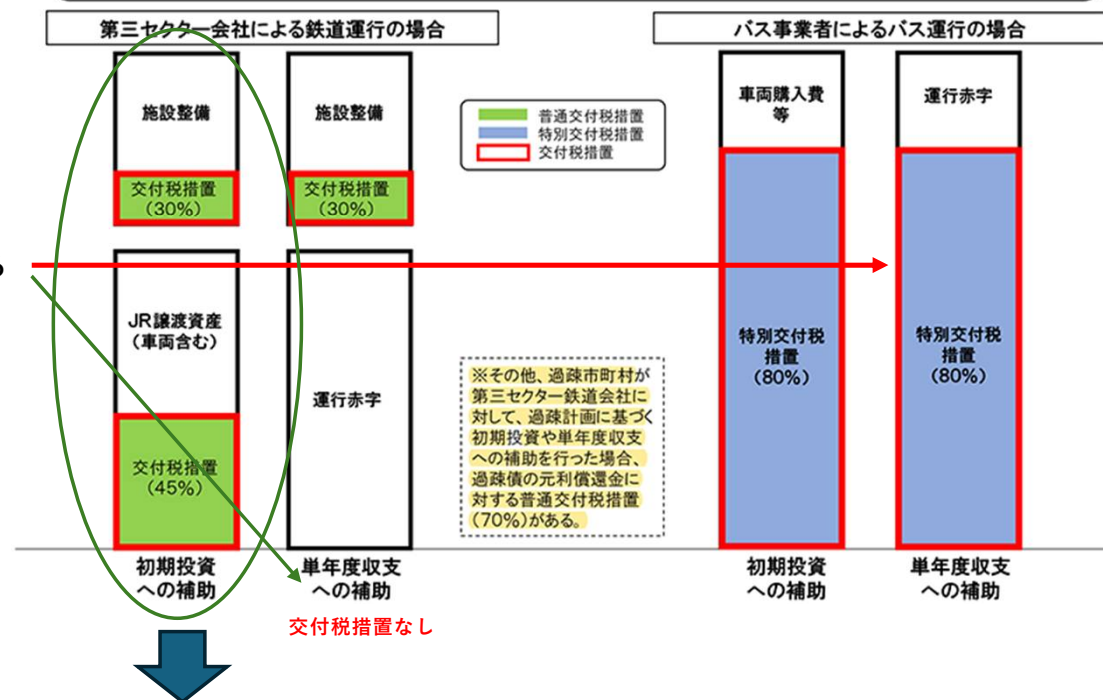
※2 バスは自治体による赤字補填の80%が地方交付税措置される



必要なことは
観光需要による利用者の拡大
と
バス同様の地方交付税措置

第三セクター鉄道やバス運行に対して市町村が支援した場合の主な地方財政措置

- 第三セクター鉄道会社に対して補助を行うための財源として市町村が地方債を充当した場合、初期投資への補助については、地方債の元利償還金に対する普通交付税措置（JR譲渡資産は45%、施設整備は30%）がある。
ただし、単年度収支への補助については、施設整備に限られる。
- バス事業者に対して、市町村が車両購入費や運行赤字の補助を行った場合、80%の特別交付税措置がある。



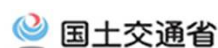
R5年「活性化再生法」
改正で拡充※次ページ参照

石北線の維持存続のために求められていること

②今後20年間の大規模修繕費・車両更新費

大規模修繕費 橋梁26億円 トンネル26億円 その他5億円 (合計57億円)
 車両更新費 47両 114億円

社会資本整備総合交付金(地域公共交通再構築事業等)



地方債
発行

| 基幹事業 | | 効果促進事業 |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 道路 ○ 下水道 ○ 住宅 ○ 港湾 ○ 海岸 ○ 住環境整備 ○ 河川 ○ 都市公園 ○ 砂防 ○ 市街地整備 等 <p>→令和5年度からの拡充</p> <ul style="list-style-type: none"> ●「地域公共交通再構築」を追加 ●「市街地整備」の「都市・地域交通戦略推進事業」を拡充 | | <ul style="list-style-type: none"> ○基幹事業の効果を高めるために必要な事業 ○全体事業費の2割目途 |
| 地域公共交通再構築事業の概要 | | |
| <p>交付金事業者等 : 地方公共団体、補助対象経費の1/2 <small>※JR本州3社又は大手民鉄の路線については1/3 (補助対象経費は総事業費の2/3を上限とし、1/3は事業者の自己負担)</small></p> <p>対象事業 : 地域公共交通活性化再生法による計画認定を受けて行う鉄道施設・バス施設の整備 <small>※まちづくりとの相互連携等が要件</small></p> <p>地方財政措置 : 鉄道施設 : 地方負担分について、地方債 (※) 充当率100%、うち45%について交付税措置 <small>(※) 第三種事業者 (自治体) 又は第三セクター-鉄道の場合</small> バス施設 : 地方負担分について、特別交付税措置80%</p> | | |



自治体財源
(27.5%)

地方交付税
交付金
(22.5%)

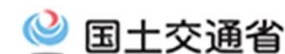
社会資本整備
総合交付金
(50%)



必要なことは
 交付対象は地方公共団体で、上下分離が前提。上下分離導入には**赤字補填への交付税措置が不可欠**。

地方鉄道に対する国交省の認識と地方の認識

地域公共交通法に基づく基本方針



○地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針（令和5年総務省・国土交通省告示第2号）

三 地域公共交通特定事業その他の地域公共交通計画に定める事業に関する基本的な事項

（略）

四 再構築方針の作成に関する基本的な事項

1 再構築協議会に関する事項

(1) 再構築協議会の組織に係る区間

（略）

なお、ＪＲ各社のローカル路線の区間のうち、特急列車等の優等列車が拠点都市間を相互に連絡する区間を含む区間で設定されており、相当程度の利用がある区間のほか、貨物鉄道が現に走行しており、全国一元的な貨物鉄道輸送サービスの一部として重要な役割を果たしている区間、災害時や有事において貨物列車が走行する蓋然性が高い区間など、国とＪＲ各社との間で、我が国の基幹的鉄道ネットワークを形成する区間として確認した区間は、当面、再構築協議会における協議の対象としない。

（略）

再構築協議会における協議の対象となる区間は、交通手段再構築を実施するためには関係者相互間の連携と協働の促進が特に必要と認められる区間に限られることから、当面、旅客輸送密度千人未満の区間を中心に、早急な改善が求められる区間を優先することとする。

6

再構築協議会（特定線区再構築協議会）

国はローカル線についてはＪＲと沿線自治体が協議会を作り検討することを「基本原則」とするが、これがうまく機能しない線区については鉄道事業者又は自治体の要請を受け、国が協議会を設置して協議するもの。輸送密度1000人未満を一つの目安としている。

再構築協議会の対象としない線区

「特急列車、貨物鉄道が現に走行しており、我が国の基幹的鉄道ネットワークを形成する区間としてＪＲ各社と確認した区間については再構築協議の対象としない」としている。

基幹的鉄道ネットワークを形成する区間は誰が維持していくのか

石北線はじめ黄色線区の多くはこの区間の要件を満たしているが、これを維持するための指針や方策は打ち出されていない。

＜地方側＞（発言順）

（広島県 湯崎知事）

- ・ 全国的な鉄道ネットワークは、国土の均衡ある発展や国土強靱化などの観点で重要な役割を果たしており、国として必要と考える鉄道ネットワークの範囲及びその考え方を示してほしい。JRが勝手に廃線する。
- ・ JRの内部補助の考え方を確認してほしい。JR西の利益は大幅に増加している。上下分離はコストが増えて、住民負担が増える。バス転換しても長期的コストは自治体が負担し続ける。負担を国民に転嫁するのは適当ではないのではないか。
- ・ 国鉄改革の経緯も踏まえて、財政面も含めて地方ではなく国としてネットワーク維持に責任を持ってほしい。上下分離等をするならば、必要経費を普通交付税の基準財政需要額に算入するなどして支援を行っていただきたい。

（滋賀県 三日月知事）

- ・ 鉄道ネットワークは基盤である。滋賀県のJR路線は都市近郊ネットワークだが、コロナ下で減便して戻っていない。利便性を向上させて需要を喚起することが重要。
- ・ 交通政策基本法に基づいて法律を改正し、公共財であることを明示して財源の創設拡充を図り、それを地方に配分することが重要。

（新潟県 花角知事）※書面提出

- ・ 全国的な鉄道ネットワークは、国土の均衡ある発展や国土強靱化などの観点で重要な役割を果たしており、国として必要と考える鉄道ネットワークの範囲及びその考え方を示すこと。
- ・ 国鉄改革時の経緯等を踏まえ、ローカル線の維持に関する内部補助に係る考え方を示すこと。また、JRの内部補助による路線の維持が難しい場合には、その負担を地域に転嫁するのではなく、路線の維持に係る国の責任のあり方を示すこと。
- ・ 国は、JRが被災路線について沿線自治体の意向を十分尊重することなく安易に存廃や再構築の議論を行わないよう、JRに対し厳格に指導すること。併せて、早期復旧のためJRと地方に対し必要な支援を行うこと。

R5年の「活性化再生法」の改正後の本年4月9日、全国29都道府県知事が「全国的な鉄道ネットワークのあり方に関する特別要望」を石破総理大臣に提出した。これを受け、**8月26日の国土交通大臣と関係知事との意見交換会**の中で地方の認識が述べられた。

ここでは主に2点、**①全国的鉄道ネットワークの維持には国が責任を負うべきこと、②上下分離等の地方の負担については交付税措置等が必要であること**が述べられた。

とりわけ、**滋賀県知事が述べられた「交通政策基本法に基づく法改正と財源配分」は、鉄道政策のあるべき姿を示すもの**といえる。

交通政策基本法に基づく鉄道政策の確立のために

①国交省ホームページ ホーム>政策・仕事>鉄道>地域鉄道対策 地域鉄道の現状 より（抜粋）

地域鉄道は、地域住民の通学・通勤などの足として重要な役割を担うとともに、地域の経済活動の基盤であり、移動手段の確保、少子高齢化や地球環境問題への対応、まちづくりと連動した地域経済の自立・活性化等の観点から、その活性化が求められている重要な社会インフラです。（中略）

地域の将来にとってどのような交通機関や輸送サービスが必要不可欠なのかについては、まずは沿線地域において議論し、判断すべきであり、その結論に基づいて鉄道の活性化に取り組んでいく場合にあっては、地元自治体をはじめとする地域が中心的な役割を担うことが何より重要です。国においては、そのような地域が主導する意欲的な取組みに対し、積極的に支援していくこととしています。

②「地域公共交通の活性化及び再生の促進に関する基本方針」 四 1(1) 再構築協議会の組織に係る区間より（抜粋）

JR各社のローカル路線の区間のうち、特急列車等の優等列車が拠点都市間を相互に連絡する区間を含む区間で設定されており、相当程度の利用がある区間のほか、貨物鉄道が現に走行しており、全国一元的な貨物鉄道輸送サービスの一部として重要な役割を果たしている区間、災害時や有事において貨物列車が走行する蓋然性が高い区間など、国とJR各社との間で、我が国の基幹的鉄道ネットワークを形成する区間として確認した区間は、当面、再構築協議会における協議の対象としない。



上記2つの考え方は、今の国交省の鉄道政策が「2段構え」で捉えられ、行われていることを示している。

①の立場は鉄道を「公的インフラ」と規定しながら、「公」の範疇と責任を地方自治体に矮小化し、負担を負わせるための根拠となっている。

しかし、JRの鉄道は北は稚内から南は枕崎までが一本の線路によって繋がっているものであり、そのどの区間も生活移動、都市間移動、物流、観光の機能を果たす（果たすことができる）インフラである。

交通政策基本法は交通の果たすべき機能として、生活移動、都市間移動、物流、観光の充足を規定している。鉄道はそのすべての機能を一つのインフラによって可能にするものであり、その全国ネットワークの維持のために、財政を含めて、国が主体として係るべき根拠がここにある。

三日月知事発言の意義はここにある！

交通政策基本法（交通に関する施策の推進に当たっての基本的認識）

第二条 交通に関する施策の推進は、交通が、国民の自立した日常生活及び社会生活の確保、活発な地域間交流及び国際交流並びに物資の円滑な流通を実現する機能を有するものであり、国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないものであることに鑑み、将来にわたって、その機能が十分に発揮されることにより、国民その他の者（以下「国民等」という。）の交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要であるという基本的認識の下に行われなければならない。