

令和5年7月26日

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

本連絡会は、北海道新幹線の札幌延伸に伴って生じる鉄道貨物輸送に係る諸課題やこれを取り巻く動向について関係者間で情報共有等を行うため、国土交通省鉄道局及び北海道庁を共同事務局とし、北海道運輸局、JR貨物及びJR北海道の実務者レベルを構成員^{*}として設置された。

※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構成員

国土交通省：鉄道局鉄道事業課長、貨物鉄道政策室長

北海道運輸局交通政策部長、鉄道部長

北海道庁：総合政策部交通政策局物流担当局長

JR貨物：経営統括本部経営企画部長

JR北海道：総合企画本部副本部長、新幹線計画部長

令和4年11月7日に第1回を開催し、以降、令和5年1月30日に第2回、4月26日に第3回、7月26日に第4回を開催し、北海道新幹線の札幌延伸開業後も、引き続き北海道と本州の間の安定的な物流を確保していくための方策について、課題を整理すべく議論を行ってきたところである。

今般、構成員共通の認識として以下のとおり確認した。

■ 現状認識

○ 函館線の函館～長万部間（＝「海線」）と、長万部～小樽間（＝「山線」）については、北海道新幹線の札幌延伸にあたり、いわゆる着工5条件の一つとして、JR北海道からの経営分離について平成24年5月に北海道が同意し、旅客輸送については、「経営分離後の代替交通機関として、第三セクターにより鉄道運行を行う場合には、第三セクターの設立、運営等に関して、沿線自治体と協力し、道が中心となって対応」することとされた。これにより、経営分離後の鉄道のあり方については、一義的には、北海道による検討に委ねられることとなった。

また、貨物輸送については、北海道が、「経営分離後の貨物鉄道の輸送ネットワーク維持については関係者と連携して対応」することとされたところである。

並行在来線の北海道旅客鉄道株式会社からの経営分離について（回答）

平成24年5月22日

- 1 北海道新幹線（新函館・札幌間）の並行在来線である函館線（函館・小樽間）については、当該新幹線の開業時に北海道旅客鉄道株式会社が経営分離を行うことについて同意します。
- 2 経営分離後の代替交通機関として、第三セクターにより鉄道運行を行う場合には、第三セクターの設立、運営等に関して、沿線自治体と協力し、道が中心となって対応します。
- 3 経営分離後の貨物鉄道の輸送ネットワーク維持については、関係者と連携して対応します。

- こうしたことから、平成24年9月に、北海道及び沿線15市町の代表者で構成される北海道新幹線並行在来線対策協議会が設置されることとなり、同協議会において海線・山線の経営分離後の地域交通の確保策についての議論が行われている。
- このうち山線については、令和4年3月の後志ブロック会議においてバス転換を図る方向で合意がなされ、現在、バスを中心とした新たな交通ネットワークの構築に向けて検討が進められている。一方、海線については、令和7年度中に結論を出すべく、渡島ブロック会議で検討が進められているところだが、これまでの協議の状況を踏まえると、海線の旅客輸送については、鉄道によらない交通体系を想定しておくことも必要になっている。
- 北海道は本州等と陸続きではないため、農産物等の大量輸送については船舶輸送か貨物鉄道輸送かの事実上の2択となっており、これまでは、そのいずれも確保することで、北海道と本州間の安定的な物流が維持されてきた。
- 海線は、道南いさりび鉄道、青函トンネルを含む津軽海峡線と一体として、北海道と本州を結ぶ貨物鉄道輸送の唯一のルートを形成している。現状では、年間約400万トンの輸送量があり、北海道発のたまねぎの6割、馬鈴薯の4割、北海道着の宅配便の3割の輸送を担うなど、北海道経済にとっても、我が国全体の経済にとっても極めて重要な役割を果たしており、まさに我が国の基幹的鉄道ネットワークの一部を構成する路線と言える。

- 貨物鉄道輸送は、全国ネットワークを有する環境に優しい大量輸送手段であり、我が国の国際公約である 2050 年カーボンニュートラルの達成、ゼロカーボン北海道の実現、トラックドライバーへの時間外労働規制が適用される、いわゆる「物流の 2024 年問題」への対応、さらには災害時や有事における物資輸送等において大きな役割を果たしていくことが期待されており、令和 4 年 7 月 28 日に発表された「今後の鉄道物流のあり方に関する検討会」による中間とりまとめにおいても、「貨物鉄道の使い勝手を徹底的に良くし、積極的に取扱輸送量の拡大を目指すことで、物流課題の解決に貢献していく」として、貨物鉄道の重要性や今後の取組の方向性が示されている。
- また、令和 4 年 7 月 25 日に発表された「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」提言では、「貨物列車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線区」については、我が国の基幹的鉄道ネットワークを形成する線区として、「引き続き、鉄道の維持を図っていくことが強く期待される」とされ、この考え方は今般改正された地域公共交通活性化再生法の基本方針等に盛り込まれる予定である。
- 平成 9 年 4 月 15 日の衆議院運輸委員会における「全国新幹線鉄道整備法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」においては、国においても、「整備新幹線の建設に伴う並行在来線の経営分離によって、将来 JR 貨物の輸送ネットワークが寸断されないよう、万全の措置を講ずること」とされている。

全国新幹線鉄道整備法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、次の事項について特段の配慮をすべきである。

一～四 (略)

五 整備新幹線の建設に伴う並行在来線の経営分離によって、将来 JR 貨物の輸送ネットワークが寸断されないよう、万全の措置を講ずること。

- 過去の整備新幹線の開業に際して、着工 5 条件の一つとして並行在来線の経営分離に沿線自治体が同意した場合は、沿線自治体において経営分離後の地域公共交通のあり方について検討を行った結果、沿線自治体が出資等を行う第三セクターとして新たに並行在来線を経営する鉄道事業者が設立されており、貨物鉄道サービスも並行在来線が運行する線路を使用する

ことによって維持されてきた。国は、JR貨物が並行在来線を経営する鉄道事業者を支払う線路使用料と、いわゆるアボイダブルコストルールに基づく線路使用料の差額を「貨物調整金」として交付してきたほか、安全投資補助金の交付や税制面での特例措置等により支援を行ってきた。さらに、JR貨物は、並行在来線を経営する一部の鉄道事業者に対しては出資も行ってきており、並行在来線を経営する鉄道事業者の中には、線路使用料収入が営業収益の9割を超える者もある。

- 現在、青函共用走行区間については、貨物列車とのすれ違い時の安全を確保するために、新幹線は160km/hないし140km/hでの運転を余儀なくされているが、新幹線の整備効果を最大化する観点からは、安全の確保を前提としつつ、新幹線の高速走行と貨物鉄道輸送の2つの機能に十分に配慮しながら青函共用走行区間の高速化の検討を進めなければならない。また、青函共用走行区間の三線軌条構造による旅客会社の保守上の負担についても課題となっている。

■ 論点整理

- 以上のとおり、海線が現状、我が国の基幹的鉄道ネットワークを構成する路線であるという事実を踏まえ、本連絡会においては、新幹線の札幌延伸開業時における海線のあり方について、現在の貨物鉄道機能を維持することとした場合の利点や課題の整理を行った。また、併せて、現在の貨物鉄道輸送の役割を船舶等へ全量代替する場合についても、利点や課題の整理を行った。
- 現在の貨物鉄道機能を維持することとした場合について検討を行ったところ、輸送形態としては現状維持であり、青函共用走行区間における新幹線の高速走行の実現に伴い、貨物列車の運行体制（ダイヤ、便数等）の変更があったとしても一定量の輸送が引き続き可能であるというメリットがある一方、以下のような解決すべき課題が存在することを確認した。
 - ① 過去に貨物鉄道機能のみを前提とした第三種鉄道事業者が設立された例はない。そのため、JR北海道から引き継ぐ鉄道施設の保有主体を決める必要。保有主体を新設する場合は、第三セクター等の設立、出資者、出資割合等を含む調整及び手続きが必要。
 - ② 貨物鉄道機能のみを維持する場合であっても、毎年度、数十億円規模の維持管理費用が必要となるほか、将来的に、施設の大規模修繕等を要する可能性があり、また、線路使用・維持に係るルール（関係者の負担方法・割合等を含む。）を決めることが必要。

- ③ 鉄道施設の維持管理の要員確保が必要。貨物鉄道機能のみを維持する場合であっても数百人規模の要員を確保する必要があるが、現在、維持管理を行っているJR北海道では要員需給の状況が厳しく、同社の採用・退職状況を踏まえると、札幌延伸開業時に多くの要員を出向により確保することは極めて困難となる可能性が高く、一方で新たな要員の確保・養成には相当な年数が必要。そのため、早急に要員の確保・養成のための関係者の役割分担、スケジュール及び仕組みの構築等の検討が必要。
- 今後、新幹線の高速化に向けた青函共用走行区間の課題の検討結果により、貨物列車の運行体制（本数・ダイヤ等）に影響が生じる可能性がある。この影響を最小限にとどめるために、6次産業化の推進等による貨物全体の高付加価値化や総量の適正化、船舶や新幹線への部分的移転も視野に入れた整理・検討が別途必要となる。
- 次に、貨物鉄道輸送の全量代替について、特に船舶や新幹線の活用の可能性について検討を行った。仮に、全量の代替が可能となった場合、上記のような海線における貨物鉄道機能の維持のための課題が回避できることや、新幹線の終日高速運行が可能になること、青函区間の三線軌条構造が解消でき、安全性の向上やメンテナンス負担の軽減が期待できること、といった旅客鉄道分野に関するメリットがある一方で、JR貨物の営業範囲が大幅に縮小し、同社の経営のみならず我が国の物流体系に大きな影響があるほか、具体的に以下のような課題が存在することを確認した。
- ① 現状、在来貨物鉄道で輸送している貨物の全量を船舶輸送に転換するためには、新たな船舶や航路が必要となる。特に、北海道発・着共に、物流量の季節による変動が大きく、この変動分を貨物鉄道が吸収している実態があるため、ピーク時に合わせた船舶輸送の供給量の確保及びその際に他の季節において余剰供給となることに課題がある。
- ② 物流の2024年問題も指摘されている中、発着地と港湾をつなぐ安定的なトラック輸送の確保が課題となる。道内では特に道北・オホーツク地域から太平洋側の港湾までのトラック輸送の確保が懸念されている。また、現在、関西圏から西側には直行定期航路が設定されていないことから、本州側の港湾からのトラック輸送においても同様の課題がある。
- ③ 船舶とトラックによる輸送の方が、CO2排出量が増加する可能性があるため、ゼロカーボンを目指す中で、適切か否かの検証が必要。
- ④ 本州と北海道の在来線による鉄道ネットワークが事実上寸断されることになるため、災害や有事への対応の選択肢が狭まる可能性がある。

さらに、旅客鉄道の車両回送等が困難となり、北海道内の車両の運用への影響が生じる。

- ⑤ 隣接する道南いさりび鉄道のほか、東北地区・北陸地区の並行在来線の経営のあり方に大きな影響を与える。
 - ⑥ 新幹線による貨物輸送、とりわけ専用車両による大量輸送については、現時点で実証されているシステムが国内に存在せず、関係者が連携・協力して解決すべき課題が数多くあり、実現には一定の時間と財源を要する。
 - ⑦ 新幹線による貨物輸送を行う場合は、相当の本数をダイヤに組み込む必要があり、旅客新幹線のダイヤとの調整が必要となる。加えて、必要な事業費、運営経費の確保についても検討が必要。さらに、新幹線による貨物輸送という新しい交通モードであるため、荷主の獲得、価格設定等、運賃収入をどのように確保するかも大きな課題である。
- 上記は、北海道新幹線の札幌延伸が実現する時点における予見可能な論点を整理したものであり、中長期的なあり方については、トラックの自動運転や隊列走行運転などの技術開発の状況や道路ネットワークの整備状況、新幹線による貨物輸送の開発・普及状況等を踏まえ、これらの論点を改めて整理する必要がある。

■ 今後の進め方

- 本連絡会では、海線がこれまでも、そして現在も鉄道貨物輸送の大動脈であり、まさに基幹的鉄道ネットワークの一部を形成していると言えること、また、北海道及び我が国経済にとっても極めて重要な役割を果たしてきていることを確認した。これに加え、物流の2024年問題やカーボンニュートラルの実現などの社会課題への対応や、国防上及び防災上の観点を考慮すると、少なくとも北海道新幹線の札幌延伸開業時において、鉄道を廃止し、これを船舶等の他の輸送手段により全量代替するという方針については、解決困難な課題が多くあることを確認した。
- 上記を踏まえ、本連絡会では、少なくとも札幌延伸開業時においては、海線の維持により、貨物鉄道機能を確保する方向性が妥当ではないかとの点に異論はなかったものの、その場合も、解決すべき課題が多岐にわたり、かつ、関係者間の複雑な利害調整を要するため、最終的な結論を得るためには、こうした諸課題の解決について一定の目途を立てる必要があることを確認した。そのため、様々な関係者から改めて丁寧に意見を伺うとともに、有識者を含めた更なる慎重な検討が必要であり、また、段階を踏みながら、ハイレベルな意思決定が不可欠であることを確認した。

- これを受けて、今後、国と北海道庁が中心となって、物流事業者や産業団体、自治体等の関係者へのヒアリングを行い、解決すべき課題の確認、精緻化、関係者との共有を図る必要がある。

- そのうえで、年内に有識者を入れた検討会議を立ち上げ、渡島ブロック会議における地域交通の確保策に係る検討と並行して、令和7年度中を目途に最終的な結論が得られるよう、個別の課題の解決方策について検討を進めていくことが適当と考える。