

イギリス鉄道事業の規制改革

——「アンバンドリング」の評価をめぐって——

Regulatory Reform of the UK Rail Industry: The Evaluation of “Unbundling”

野村 宗訓

The UK rail industry was restructured and privatized based on the Railways Act 1993. British Rail, which had been a nationalized company, separated the infrastructure sector from the train operating sector. This unbundling is regarded as one experimental device to introduce competition into a natural monopoly industry. It is different from the restructuring and privatization of the Japanese rail industry in 1987. In Japan the nationalized rail company was separated into six regional companies which are independent of each other, and privatized by selling off shares. The new JR companies are respectively integrated from infrastructure to train operating sectors. The Japanese reform was implemented using regional division, and the UK reform using vertical unbundling.

It is useful to compare the reform process of both countries, and we can recognize that the UK unbundling is a fiasco because the infrastructure company faced bankruptcy in 2001. In addition, one train operating company decided to exit from the business in 2003. However the rail system is maintained as usual due to government intervention in spite of these damages. I investigate what actual unbundling is and analyze why the rail reform failed. 1. Backgrounds and objectives of reform. 2. Method of restructuring. 3. Significance of reform in terms of performance. 4. Collapse of infrastructure. 5. Exit of train operating company. I consider the policy direction in the future and propose the implication for other public utilities.

Munenori Nomura

JEL : L92

Key words : rail industry, privatization, unbundling, franchising, vertical integration

はじめに

イギリスの鉄道事業は 1993 年鉄道法 (Railways Act) に基づき、分割・民営化を実施することになった。国有企業であった British Rail (以下、BR と略記) に列車運行会社とインフラ会社を分離するアンバンドリングが適用されたが、これは自然独占の成立する業種に競争を導入する実験的な手法として注目を集めた。その改革は日本の国鉄で 1987 年に採用された分割・民営化とは異なる。国鉄は地理的に独立した 6 社に分離されると同時に、株式発行を通して民間企業へ移行したが、JR 各社は列車運行とインフラの両事業を垂直的に分離したわけではない。日本が地理的分割を選択したのに対して、イギリスは垂直的分割を採用した。

両国の鉄道改革は対比されることが多いが、2001 年にイギリスのインフラ会社が経営破綻に陥ったことからアンバンドリングの失敗が判明したと言える。更に、2003 年には列車運行会社が撤退するという危機的な状況に陥っているが、実際には公的支援によって鉄道サービスは維持されている。本稿では、アンバンドリングの実態を解説し、どのような経緯で鉄道改革が失敗したのかについて検討を加える。以下では、第 1 に改革の背景と目的、第 2 に規制改革の手法、第 3 にデータから見た改革の意義、第 4 にインフラ会社の破綻、第 5 に列車運行会社の撤退について考察する。大胆な構造改革を実施したイギリス鉄道事業が今後、とり得る政策の方向性を考慮するとともに、インフラに基盤を置く他の公益事業改革へのインプリケーションを導き出すことにしたい。

1 鉄道改革の背景と目的

(1) 国内要因

イギリスでは 1980 年代にサッチャー政権によって、電気通信、ガス、電力、水道、航空、空港、バスなどの公益事業分野において民営化と規制緩和が断続的に推進された。鉄道事業はこのような一連の公益事業改革の流れのなかで着手されることになった。サッチャリズムのもとでは国有企業の非効率性排除と

新規参入による経済活性化が政策目標として重視され、すべての公益事業が例外なく改革の対象に含まれた。

1992年7月に鉄道改革に関する政府白書が公表され、具体的な方向性が示されたが、その中で既存企業を事業内容別に分離する「上下分離」というラディカルな手法が提案された¹⁾。このようなアンバンドリングが採用された背景には、1990年に電力事業で実施された「発送電分離」の影響があったと考えられる。数年前から先行していた電力改革における政策展開を参考にして、鉄道改革が実行されたことは明らかである。

伝統的に電力事業では発電、送電、配電、小売り供給（販売・営業）の各部門が垂直的に一体化されてきたが、イギリスでは競争導入の可能性が高い発電部門を人為的に送電部門から切り離す措置がとられた²⁾。同様に、鉄道事業でも一般に列車運行とインフラ（線路、信号、駅舎）の両部門が垂直的に一体化されているが、イギリスでは列車運行に関して競争を導入する目的から、それらを分離する方策が選択された。電力の送電線と鉄道のインフラはあらゆる事業者にとって不可欠の設備（エッセンシャル・ファシリティ）とみなされ、その業務を独立的に運営するためにアンバンドリングが適用されたのである。

(2) 国際要因

EUレベルでも事業別の指令を通して、公益事業に競争を導入する環境が整備されてきた。鉄道については1991年の指令（Directive 91/440/EEC）において、健全経営、負債軽減、競争導入を達成する目的から、次のような措置が明示された。①予算、会計制度を政府から分離する、②旅客・貨物市場を国際的に開放する、③インフラと列車運行に関して会計分離を行う。この指令は域内事業者の経営の自由度を高めることを狙っていた点から、自由化指令と位置づけられている。

イギリス鉄道事業の改革は欧州委員会指令の理念に沿って進められたが、既存企業の内部における会計分離ではなく、既存企業を分割によって別会社

1) DOT [1992].

2) 更に、配電部門と小売り供給部門はライセンス上、区別されている。

化する所有分離を実行した点に特徴がある。2001 年に制定された新たな指令 (Directive 2001/14/EC) では、①インフラ設備の使用権、②インフラ設備の配分方法、③インフラ使用料金の設定・徴収、④効率的な域内貨物市場の形成が主たる内容となっている。その指令においても所有分離は取り上げられていない。

所有分離に基づく国鉄改革を実践していた前例としてスウェーデンがあげられる。スウェーデンは EU 加盟以前から既に鉄道改革に着手し、列車運行部門とインフラ部門を切り離す「上下分離」を採用していた³⁾。イギリスはその手法を部分的に模倣しながら、独自のアンバンドリングを考案した。国際的な政策調和の実現という点では、イギリスの実行した「上下分離」は寄与したと言えるが、持続的な鉄道事業の経営という点で必ずしも適切であったとは言えない面がある。

2 規制改革による再編成

(1) ラディカルな規制改革の手法

国有企業であった BR はサッチャー時代から民営化の対象にあげられていたが、業績不振によって株式売却の目途はまったく立たなかった。メジャー政権のもとで民営化の具体案が検討され、1993 年鉄道法に基づき 94 年から「上下分離」を中心とするドラスティックな改革が進められた。「上」に相当する旅客列車運行会社・25 社と「下」にあたる線路・信号・駅舎を管理するインフラ会社・1 社に分けられた。「上下分離」はスウェーデンでも導入されているが、イギリスの特徴は更に車両リース会社・3 社を独立させた点にあり、実際には「上中下分離」となっている。

「上中下分離」は「2 つのカイホー」を達成できるので評価されている。1 つは列車運行会社を固定設備費用から「解放」する点であり、もう 1 つは線路というネットワークを複数企業に「開放」する点である。規制改革以前には想像できなかったことだが、現在は同じ線路上を異なる会社の列車が走っている。

3) スウェーデンにおける改革の経緯については、堀 [2000] が詳しい。

逆に、そのために事故が増加したという厳しい批判も見られる。あわせて、インフラ会社が設備投資を怠っている点も問題になっている。

車両リース会社とインフラ会社は株式会社として民間企業に移行できたが、旅客列車運行会社に関しては株式売却が期待できなかったため、フランチャイズ制が採用された⁴⁾。これは路線と期間を指定した営業免許権を競争入札により特定企業に付与する方策である。列車運行会社は車両をリースによって調達し、インフラ会社に線路使用料を支払って業務を行う。

BR 当時の路線区分をベースに 25 の組織が入札単位とされたが、もともと 24 路線は赤字であったので、列車運行会社に補助金を支出する措置が講じられている⁵⁾。当初の構想では、入札段階で最低必要補助金額を提示した会社が営業免許権を獲得できるものと考えられた。1994 年 4 月にフランチャイズ計画が公表されたが、最初に入札に応じる企業は少なく、ブレア政権への移行前の 97 年 3 月によりやくすべての路線がバス会社などにより落札されるに至った。

(2) 新たな事業者と規制者の出現

前述したように BR は民営化によって列車運行 25 社、車両リース 3 社⁶⁾、インフラ 1 社（レールトラック）に移行したので、企業数は 1 社から 29 社へと増加した。インフラ会社の下に多数の下請け整備会社が存在するために、全体として約 100 社になるという見方もある⁷⁾。列車運行会社の業務に関する詳細については表 1 の通りであるが、実際にはそれぞれの会社の直面する状況は時間の流れの中で変化している。

政府規制当局については、規制改革以前から鉄道政策全般に責任を負うのは運輸・地方政府・地域省（DTLR）であったが、現在の組織名は運輸省（DFT）である。また、バーミンガム、マンチェスター、リバプールなどの 7 都市では

4) ユーロスターやヒースローエクスプレス、貨物等一部の列車運行に関しては、フランチャイズから除外されている。

5) この点から鉄道の規制改革が市場メカニズムと政府介入の両方に依存しながら推進されたことが理解できる。







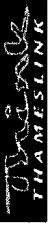



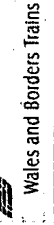
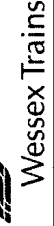
6) Angel Trains Contracts, HSBC Rail, Porterbrook Leasing の 3 社である。詳細については Freeman and Shaw [2000] chap. 5 を参照。

7) 下請け企業の詳細については Shaw [2000] Appendix 1 を参照。

表 1 旅客列車運行会社の状況

	フランチャイズ企業	ロゴ	親会社	フランチャイズ契約			運行路線距離 (km)	列車運行距離 (百万km)	乗客利用距離 (百万km)	乗客利用者数 (百万人)
				開始	終了	期間				
1	Anglia (inter-city and local)		GB Railways Plc	1997年 1月	2004年 4月	7年 3ヶ月	669	8.9	828	9.5
2	ARRIVA Trains Merseyside		Arriva	1997年 1月	2003年 2月	6年 1ヶ月	121	5.4	275	24.9
3	ARRIVA Trains Northern		Arriva	1997年 3月	2003年 2月	5年 11ヶ月	2,055	34.6	1,374	41.7
4	c2c		National Express Group	1996年 5月	2011年 5月	15年	129	6.2	826	28.8
5	Central Trains		National Express Group	1997年 3月	2004年 4月	7年 1ヶ月	2,145	30.4	1,293	36.5
6	Chiltern Railways		M40 Trains John Laing Plc	2002年 3月	2021年 12月	19年 9ヶ月	276	7.6	585	12.1
7	Connex South Eastern		Connex Rail (UK) Ltd	1996年 10月	2006年 12月	10年 2ヶ月	774	27.4	3,300	132.6
8	First Great Eastern		First Group Plc	1997年 1月	2004年 4月	7年 3ヶ月	264	12.8	1,838	58.5
9	First Great Western		First Group Plc	1996年 2月	2006年 2月	10年	1,368	16.2	2,556	20.2
10	First North Western		First Group Plc	1997年 3月	2004年 4月	7年 1ヶ月	2,103	24.9	789	28.1
11	Gatwick Express		National Express Group	1996年 4月	2011年 5月	15年 1ヶ月	43	2.1	184	4.2
12	GNER		Sea Containers	1996年 4月	2005年 4月	9年	1,446	18.5	3,722	14.6
13	Island Line		Stagecoach Plc	1996年 10月	2003年 9月	6年 11ヶ月	14	0.3	6	0.8

野村：イギリス鉄道事業の規制改革

14	Midland Mainline		National Express Group	1996年 4月	2008年 4月	12年	708	11.1	1,184	93
15	ScotRail		National Express Group	1997年 3月	2004年 4月	7年 1ヶ月	3,043	34.9	1,944	57.4
16	Silverlink		National Express Group	1997年 3月	2004年10月	7年 7ヶ月	321	98	1,035	36.2
17	South Central		Go Ahead Group / Go-Via	1996年 5月	2003年 5月	7年	715	27.7	2,666	114.9
18	South West Trains		Stagecoach Plc	1996年 2月	2004年 2月	8年	975	38.3	4,184	141.1
19	Thames Trains		Go Ahead Group / Go-Via	1996年10月	2004年 4月	6年 7ヶ月	581	12.3	1,020	37.3
20	Thameslink		Go Ahead Group / Go-Via	1997年 3月	2004年 4月	7年 1ヶ月	203	11.4	1,387	41.6
21	Virgin CrossCountry		Virgin Rail Group Ltd	1997年 1月	2012年 4月	15年 3ヶ月	2,707	25.8	2,577	17.8
22	Virgin West Coast		Virgin Rail Group Ltd	1997年 3月	2012年 3月	15年	1,115	17.2	2,897	15.2
23	WAGN		National Express Group	1997年 1月	2004年 4月	7年 3ヶ月	414	18.7	2,123	66.3
24	Wales & Borders Trains		National Express Group	2001年10月	2004年 4月	2年 7ヶ月	2,224	16.2	684	15.6
25	Wessex Trains		National Express Group	2001年10月	2004年 4月	2年 7ヶ月	1,275	12.0	399	9.8

(資料) SRA [2003-a] 等に基づき筆者作成。

旅客輸送公社（PTE）が地域の輸送サービスを確保する目的から補助金を支出してきた。更に、安全規制に関しては保健安全局（HSE）が関与する。

規制改革に伴いフランチャイズの認可や補助金支出を担当する組織として、旅客鉄道フランチャイズ庁（OPRAF）が設置されたが、2001 年から戦略的鉄道局（SRA）と改称されている。それとは別に、免許交付や線路使用料の規制を行う鉄道規制庁（ORR）が設立された。事故防止の観点から 2003 年には鉄道安全基準局（RSSB）も新設されている。このようにプレーヤーの増加と規制の細分化によって鉄道事業の運営が複雑化してしまった点が新たな問題点として指摘される。

3 成果指標から見た改革の意義

(1) 需要動向とサービス水準

(1 - 1) 需要動向

運輸省の公表している統計データによると⁸⁾、全国レベルでの鉄道の利用者数は規制改革を導入する直前の 1992 年度から 94 年度にかけて減少傾向を示してきた。それに対して、改革が開始された 1994 年度から 2002 年度にかけて、利用者は 7 億 3,500 万人から 9 億 7,600 万人へと大幅に増大した。この間は常に上昇傾向を示している。鉄道改革によって利用者の減少に歯止めがかけられただけでなく、着実にその増加が達成された点は評価できる。

利用距離についても同じ動きが見られる⁹⁾。改革直前の 1992 年度から 94 年度にかけて減少傾向にあったが、改革開始後は 1994 年度から 2002 年度にかけて、287 億キロメートルから 397 億キロメートルへと変化した。旅客運賃収入に関しても同様の傾向が読みとれる¹⁰⁾。1992 年度から 94 年度にかけて収入の変化は見られないが、改革開始後の 1994 年度から 2002 年度にかけては、21 億 7,100 万ポンドから 36 億 6,300 万ポンドへと毎年、増加している。

8) DFT [2003].

9) DFT [2003].

10) DFT [2003].

BR の独占時代とは異なり複数の列車運行会社が存在するので、個別企業の需要動向は把握できないが、全体としては需要開拓に成功したと言える。これは列車運行頻度の増加によって実現できた。部分的に利用者を奪い合う直接的な競争関係が機能する環境のなかで、列車運行会社の運賃収入が総額で伸びている点は各社の料金戦略と関連していると考えられる。

(1 - 2) 発着定時性

列車運行のサービス水準を測定する基本的な指標として、発車駅での運行キャンセル率（リライアビリティ）と最終駅での到着時間の正確性（パンクチュアリティ）の2つが使用される。これらの指標は BR 時代には極めて劣悪であったが、規制改革を契機にサービス向上のために各社は目標値を設定して、改善努力を重ねている。というのは、もしそれらの指標が悪化すれば、後述する「パフォーマンス・レジーム」によってペナルティが課されるからである。更に、事後的に企業別にそれらの数値が公表される点も影響を及ぼしている。

サービス水準をロンドン近郊路線、長距離都市間路線、地方ローカル路線の categories に分類して評価することができる。会計検査院の資料によると、リライアビリティはロンドン近郊と地方に比べ長距離の方が優れているが、パンクチュアリティの観点では逆に長距離路線が最も劣悪な成果を示している¹¹⁾。また、戦略的鉄道局の資料は、ロンドン近郊路線のパンクチュアリティについて、ピーク時間帯の数値がすべての時間帯の数値よりも劣っている点を明示している¹²⁾。

業界全体でのパンクチュアリティは 90 年代後半期に 88% であったが、その後は 77% まで落ち込んでいる。これは 2000 年 10 月に起きた大事故（ハットフィールド・クラッシュ）による影響である。信号と線路への投資不足は結果的に列車運行会社のサービス低下を招き、現実のパンクチュアリティを著しく悪化させた。アンバンドリング以降、列車運行会社は企業別にサービス改善に努めてきたが、他社の起こした事故によって線路使用に制約が生じ、発着精度を低下させる事態に陥っている。

11) NAO [2000-a] p. 24.

12) SRA [2003-a] pp.5-6.

(2) 料金レベルと補助金支出

(2-1) 料金動向

「上中下分離」は 1994 年から開始されたが、列車運行のフランチャイズについては必ずしも円滑に進行したわけではない。すべての列車運行組織の競争入札が完了したのは 1997 年 3 月であった。表 2 に示している料金変化率は列車運行会社の経営が軌道に乗った 1999 年を 100 にとっている。2002 年までに全列車運行事業者の料金は平均で 8% 上昇したことがわかる。それは同じ期間における小売り物価上昇率 6.1% よりも上回っている。

表 2 鉄道料金変化率 (1999 年 1 月 = 100)

		1999年1月	2000年1月	2001年1月	2002年1月
小売り物価上昇率 (RPI)		100.0	102.0	104.7	106.1
ロンドン・南東部	ファースト・クラス	100.0	102.0	105.0	105.0
	スタンダード・クラス	100.0	101.0	102.9	102.8
	全 チ ケ ッ ト	100.0	101.1	103.0	102.9
長 距 離	ファースト・クラス	100.0	112.3	119.7	128.7
	スタンダード・クラス	100.0	105.0	106.9	111.6
	全 チ ケ ッ ト	100.0	106.8	110.1	115.7
地方ローカル線	ファースト・クラス	100.0	106.1	111.1	116.4
	スタンダード・クラス	100.0	101.9	104.5	106.5
	全 チ ケ ッ ト	100.0	102.1	104.8	106.9
全列車運行事業者	ファースト・クラス	100.0	110.1	116.5	123.6
	スタンダード・クラス	100.0	102.4	104.4	105.9
	全 チ ケ ッ ト	100.0	103.3	105.8	108.0

資料：SRA [2002].

スタンダードの一部について規制料金が残されているが、その他は非規制料金である。スタンダードの平均上昇率が 5.9% であるのに対して、ファーストは 23.6% も上昇している。また、地方ローカル線よりも長距離の料金の方がはるかに上昇率は大きい。それに対して、ロンドン近郊における上昇率は低く、小売り物価上昇率との比較からは良好な成果を得ていると言えるであろう。アンバンドリングによって参入機会は創出されたものの、料金のバラツキと上昇傾向が定着しているのが実態である。

(2-2) 補助金額

表3に示されるように鉄道事業に対する補助金には、中央政府からの支出と特定都市の旅客輸送公社からの支出の2種類がある。同表から明らかなように、規制改革が実施された1994年から補助金が減少したわけではない。むしろ改革直後には大幅に増加した。一層、重要な問題は93年までの数字は過去にBRが単独で受け取っていた金額であり、94年以降はフランチャイズに基づく列車運行会社が受け取った総額である。つまり、改革前の補助金はインフラ投資に投入することが可能であったが、改革後の補助金は単に「上」の列車運行会社に支出されているにすぎない。

表3 列車運行への補助金

	政府補助金 (百万ポンド)	PTE 補助金 (百万ポンド)
1985/86	849	78
1986/87	755	70
1987/88	796	68
1988/89	551	70
1989/90	479	84
1990/91	637	115
1991/92	902	120
1992/93	1,194	107
1993/94	926	166
1994/95	1,815	346
1995/96	1,712	362
1996/97	1,809	291
1997/98	1,429	375
1998/99	1,196	337
1999/00	1,031	312
2000/01	847	283
2001/02	731	306
2002/03	935	304

資料：SRA [2004].

後述するように、インフラ会社は重大事故によって経営破綻に陥ったが、94年以降に列車運行会社に配分された資金がレールトラックの設備投資に充当されていれば、事故を未然に防げただけでなく、ネットワークの崩壊を導くインフラ会社の倒産も避けることができたはずである。設備投資に関しては、資金の総額よりも配分先の方が重要と考えられるが、規制改革以降、鉄道事業全体の需給見通しを立てる主体が不在になり、中央指令の機能する状況下での重点

的な資金配分が実現できなかった。この点から「上下分離」に基づく鉄道改革は失敗に終わったと判断せざるを得ない。

(3) 事故と設備投資の関係

(3-1) 事故件数

規制改革ために事故件数が増加したという批判もあるが、それは一般的な推測にすぎない。表 4 の統計データから明らかなように、「上中下分離」やフランチャイズの採用された 1994 年以降に事故件数が増えた事実は確認できず、むしろ減少している。ただし、1999 年 10 月と 2000 年 10 月にそれぞれ多数の死傷者を出す衝突と脱線事故がロンドン近郊で発生し、複数企業による経営の難しさを露呈したことは否定できない。

表 4 重大事故件数と設備投資額

	事故件数	設備投資額 (百万ポンド)	線路距離 (km)
1988/89	200	695	14,309
1989/90	155	889	14,318
1990/91	155	1,022	14,317
1991/92	109	1,293	14,291
1992/93	103	1,476	14,317
1993/94	113	1,184	14,357
1994/95	107	1,250	14,359
1995/96	81	1,100	15,002
1996/97	73	1,225	15,034
1997/98	56	1,544	15,024
1998/99	75	1,999	15,038
1999/00	71	2,248	15,038
2000/01	70	2,958	15,042
2001/02	51	4,070	15,042
2002/03	41	4,322	n.a.
2003/04	7	5,496	n.a.

資料：RSSB [2003], SRA [2004].

多数の死傷者を伴う事故が需要密度の濃いロンドン近郊で頻発した点から、需給調整の重要性が認識されるべきであろう。アンバンドリング後のインフラ会社は資産管理を軽視したために、熟練労働者を養成することにも失敗した。実際には線路のメンテナンスなどは下請け会社に任されていたので、レールトラック内部に専門技術を持つ現場労働者は存在しなかった。民営化された同社

は単に線路使用料だけで収入が確保できるので、資産維持と労働者管理に十分な注意を払わなくなったのは当然である。

(3 - 2) 設備投資

規制改革以後の設備投資不足がしばしば指摘されるが、これは事故増加の推測と同様に、データからそれとは逆の事実が明らかになる。実際の設備投資がどのように推移したのかについては表4の通りであるが、BR改革後に投資は決して減少したわけではなく、逆に年々増加していたことがわかる。また、インフラ整備を線路距離から判断しても、改革以降に微増傾向が見られるので、特に大幅な廃線等の問題があったとは言えない。

アンバンドリング以降のインフラ投資額は低下しているわけではないが、図1に示すように線路建設が不十分であった点が明白になる。鉄道民営化が話題になった1980年代初頭から一貫して年間の線路敷設距離は低下してきた。BRの推計によると、年間800キロメートルの更新投資がインフラの「安定状態」をもたらすと考えられた¹³⁾。しかし、1990年代にはその基準値は満たされず、最悪時は年間200キロメートルにも達していない。

以上のように、成果指標から判断すると航空機、バス、乗用車等との交通モード間競争のなかで需要喚起を実現できた点はプラスに評価できる。料金に関してはカテゴリーで異なるが、全体としては小売り物価上昇率以上に上昇している。料金低下がもたらされなかっただけでなく、補助金が増大した点から鉄道改革が成功したとは言えない。最大の問題点は計画的な設備投資が不可能となった点である。総合的に勘案すると、アンバンドリングは鉄道事業にマイナスの効果をもたらしたと結論付けることができる。

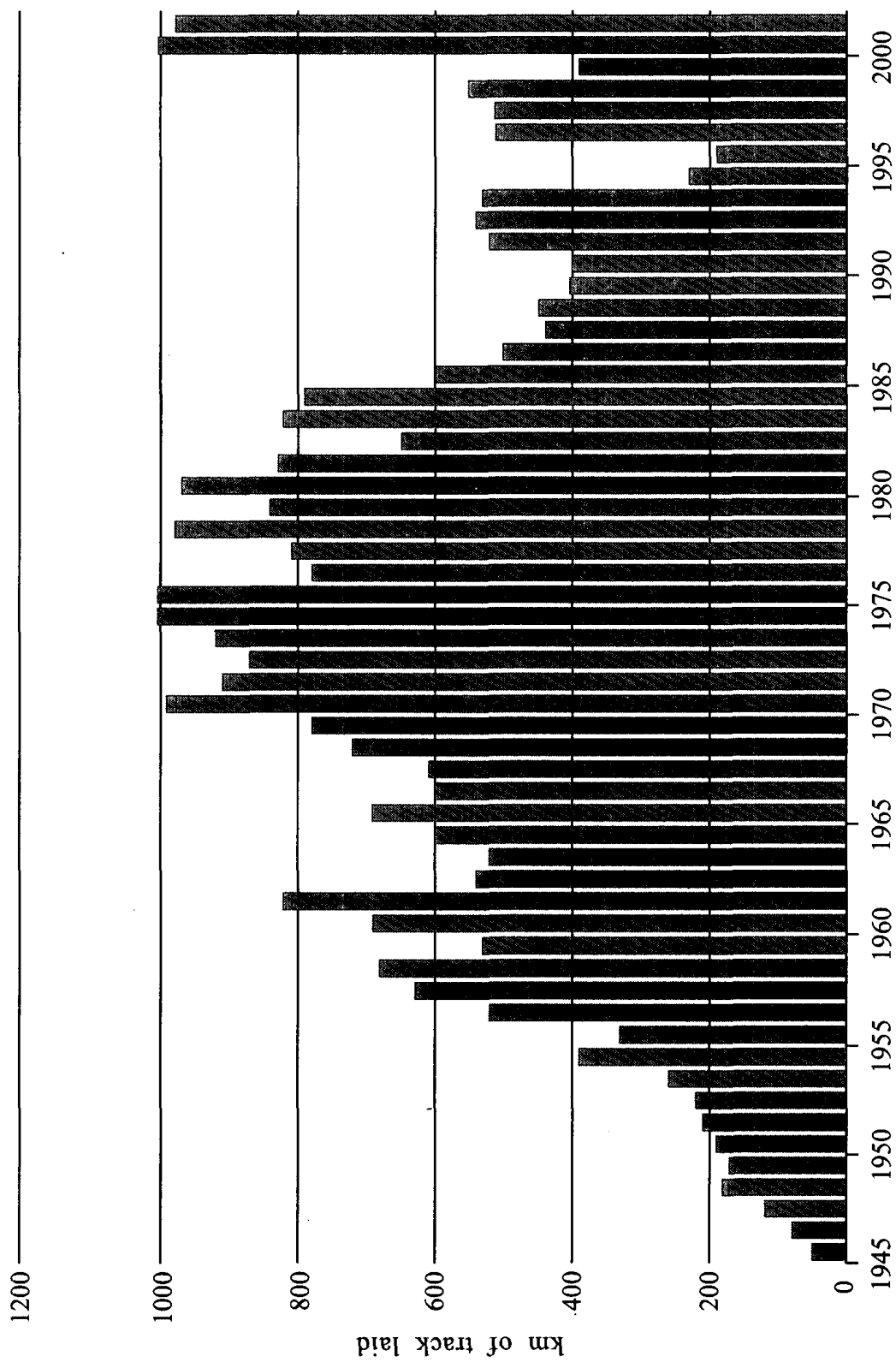
4 レールトラックの破綻と対応策

(1) 悪循環と支払不能状況

アンバンドリング後も投資が継続されてきたにもかかわらず、線路・信号の

13) NAO [2004-a] p. 8.

図 1 線路更新距離



資料：NAO [2004-a].

老朽化が激しいために、インフラ会社にとって一層の投資が必要であった。本来、レールトラックはインフラ設備のなかでも、特に線路と信号の管理や検査に十分な時間を費やすべきであった。しかし、1995年からレールトラックと列車運行会社の間で「パフォーマンス・レジーム」と呼ばれるインセンティブ契約を結ぶ制度が確立されたために、レールトラックは管理や検査に時間をかけなくなってしまった。

「パフォーマンス・レジーム」のもとでは、レールトラックが事前に設定しておいた目標値を超えて、列車運行に遅れを生じさせると、列車運行会社にペナルティを支払わなければならない¹⁴⁾。それ故、レールトラックによる線路・信号の工事が意図的に短縮され、本格的な点検が回避される事態につながった。事故の再発防止に向けての投資が求められているのに、経営効率性の向上を狙った「パフォーマンス・レジーム」が逆に投資に歯止めをかける効果をもたらしたことになる。

1994年以降、旅客列車運行会社の収入は着実に増加しているが、それに対してインフラ専門会社であるレールトラックは2000年度に損失を出すことになった。同社は1999年と2000年にロンドン近郊で起きた衝突・脱線事故に伴う賠償費用や改良投資に要する費用増加により支払不能に陥り、2001年10月に事実上、倒産した。理論的には線路使用料を通した資金調達も可能であるが、列車運行会社や利用者の負担増大につながるために、実際に採用することは難しかったと考えられる。倒産が明らかになると同時に、鉄道法に基づき裁判所から管財人が指名され、従来通りのインフラ・サービスが提供され続けた。

(2) ネットワーク・レールへの移行

2002年3月にネットワーク・レール社が後継会社として組織化されたが、同年10月にレールトラックの資産を継承することが正式に決定した。同社は会社法に基づいて設立されているが、株主は存在しない。構成員は規制当局である戦略的鉄道局（SRA）に加えて、鉄道ライセンス保持者である列車運行

14) 列車運行会社が目標値を下回る場合には、各社がレールトラックに対してペナルティを支払う。

会社の一部と、独立委員会によって選ばれたメンバーである。財源として銀行のシンジケート団により 90 億ポンドのブリッジ・ローンが用意され、更に政府支援も投入されている。主たる任務は、貨物と旅客の列車運行サービスの提供、全国の鉄道インフラの維持と更新、時刻表・列車運行計画・信号の管理である。

レールトラック倒産後、インフラ業務は一時、管財人のもとで維持されたが、政府はその間に新会社のガバナンス問題を検討した。結局、ネットワーク・レールは中立的性格の強い有限責任会社（CLG）として設立されたが、そのモデルはウェールズ地域の水道事業者であった。この経営形態は株式会社と異なり、株主や配当金は存在しない。出資者からの資金で経営は成り立つが、利益はすべて再投資に向けられる点に大きな特徴がある。まだネットワーク・レールの実績を評価するだけのデータはそろっていないが、同社はいくつかの目標を提示して、経営上のインセンティブを改善する将来計画を発表している。

現在、出資者は 114 のメンバーから構成されている¹⁵⁾。その主たる内訳は規制機関である SRA を筆頭に、列車運行会社 12、貨物運行会社 3、メンテナンス会社 8、地方自治体 6、その他公共団体 8、労組団体 6、法人組織 10、個人会員 51 となる。SRA は 2002 年～03 年に約 10 億ポンドを投入し、将来 5 年間で総額 94 億ポンドの助成を行う計画である。メンバーに列車運行会社と貨物運行会社が含まれる点で組織運営上、垂直統合が重視されたと解釈できる。また、SRA が最大の出資者である点から、公的資金による運営の必要性が認識されたことは興味深い。

5 列車運行会社の撤退と対応策

(1) 補助金削減の影響

鉄道事業を列車運行、車両リース、インフラの 3 部門にアンバンドルする「上中下分離」の措置に関しては、線路・信号・駅舎の責任を担うインフラ会社の経営破綻と有限責任会社形態に基づく新会社の創設が政策運用の観点から

15) NAO [2004-a] p. 24.

注目されてきた。しかしその後、列車運行会社の存続にも危機的な問題が発生し、鉄道サービス全体のあり方が新たな論点として浮上している。

政府はフランチャイズを導入した初期段階では補助金支出を前提にしていたが、段階的に補助金を削減する方針を示している。もともと赤字体質であったために株式売却を断念した鉄道改革であるが、政府としては永続的な補助金支出を望んでいるわけではない。民間企業の自立を促すために、長期的な計画では補助金を停止し、逆に列車運行会社からの利益を政府に収めさせる見解を出している¹⁶⁾。

フランスの公益企業であるビベンディ・グループのコネックスはロンドン近郊地域を中心とする旅客列車運行会社として運営権を取得していた。その期限は契約の上では1996年10月から2006年12月であったが、実際には2003年11月に撤退した。その理由は、政府が補助金支出に厳しい条件を付与したからである。同社の業務エリアは需要密度の点で最も有利な地域であったが、政府の示した条件からビジネスとしての魅力は少ないと判断した¹⁷⁾。

コネックスの撤退後、その地域の鉄道サービスが停止に至れば、市場メカニズムが貫徹されたという意味で理解しやすいが、実際には利用者保護の観点からそのような措置は採用されていない。政府は規制当局であるSRAの完全子会社を設立し、従来通りのサービスを維持しているのが現状である¹⁸⁾。皮肉な結果であるが、「上中下分離」とフランチャイズに基づく民営化が公的関与の強化を招いている。

(2) 垂直統合への回帰

先に示した表1から明らかなように、列車運行会社は25社であるが、実はその親会社は10社しか存在しない。フランチャイズが開始された1996年からわずか8年の間に集約化が急速に進展し、親会社のほとんどがバス会社に落ち着くことになった。当初、様々な事業者が列車運行業務を遂行すると期待さ

16) 小役丸 [2004] pp. 82-84.

17) 同社はイギリスにおける鉄道インフラの劣悪な状況について激しく批判している。Connex [2003] p. 10.

18) South Eastern Trains という組織が運営を行っている。

れたが、結果的には運輸部門からの参入者が寡占的な総合交通企業として成長する道を開拓している。

2004 年 3 月末にフランチャイズ契約が終結するスコットランドの鉄道網に関して 1 月に新たな入札が行われた。入札に臨んだ 3 社はすべてバス会社であった点から、運輸部門で鉄道とバスのサービスを結合する戦略が重視されていることが窺える¹⁹⁾。競争政策の視点からは大型企業の出現は望ましくないが、政府は列車運行について安定的な運営を望んでいるのも事実である。

列車運行会社の事業者団体 (ATOC) はアンバンドリングが鉄道経営に劣悪な成果しかもたらさなかった点を指摘している²⁰⁾。将来の改革方法としてインフラ会社を垂直的に統合する提案が見られる。1 つの方法は現在のインフラ会社に物理的設備の所有権だけを認め、信号管理、列車制御、時刻表作成の権限を列車運行会社に移す機能的統合である。もう 1 つはインフラ会社を旅客列車運行会社と同一組織にする完全な垂直統合である。

効率性や公平性の点で優れていると信じられてきたアンバンドリングにより、現実にはサービス停止の危機的状況や重点的インフラ投資の不足が表面化してしまった。鉄道にはバスとの共同運行やビル経営との兼業など、ビジネスとしての潜在能力は残されている。政策担当者は競争指向の政策潮流のなかで、その能力を引き出す必要がある。経営者サイドでは利用者のニーズを十分に把握し、サービス改善をきめ細かく実現しなければならない。

結び

「上中下分離」の後に、事故が増加したという誤った認識がみられる。実際には減少しているが、問題はロンドン近郊という交通密度の濃い地点で大事故が発生したことである。また、インフラ投資が減少したと考えられがちであるが、全体の投資額は増加している。問題は企業数の増加により情報が分散したために、設備投資の必要な所に重点的に資金が充てられなかった可能性が高い

19) これはエネルギー部門の電力とガスの同時供給契約 (デュアル・フュエル) と類似している。

20) ATOC [2004].

点である。

インフラ再建のために中立的性格の強い組織が形成された。列車運行会社がネットワーク・レール社の設立に関与している点は注目に値する。緩い垂直統合を図る形態をとっているが、設備投資に関する決定権はSRAが握っている。競争に晒されたインフラが朽ちることのないように、政府の関与が強化されたが、投資インセンティブの機能する方策を明確にするのが今後の課題であろう。

規制機関についてはSRAが列車運行会社に対する監視やネットワーク・レールへの助言を行い、ORRが鉄道事業者へのライセンス付与や料金規制を担当しているが、両組織間での意思疎通の欠如や責任所在の不明瞭性が問題となっている。政府当局の政策目標やプライオリティの相違が規制の立案や実行可能性にマイナス効果をもたらしている面もある。公的なサービス提供を市場に委ねる場合においても、政府の役割は需給計画の策定や事後的規制の遂行という点で重要であるので、明確な業務分担を基礎に今後も確実なインフラ投資が進められることが求められる。

参考文献

- Affuso, L. and D. Newbery [2002], "The Impact of Structural and Contractual Arrangements on a Vertically Separated Railway," *Economic and Social Review*, Vol. 33.
- Association of Train Operating Companies [2004], *Government Rail Review: Response from ATOC*.
- Connex [2003], *Activity Report 2003*.
- Department for Transport [2003], *Transport Statistics*.
- Department for Transport [2004], *The Future of Rail*.
- Department of Transport [1992], *New Opportunities for the Railways: The Privatisation of British Rail*, HMSO.
- Freeman, R. and J. Shaw (eds.) [2000], *All Change British Railway Privatisation*, McGraw-Hill.
- National Audit Office [2000-a], *Action to improve passenger rail services*, SO.

- National Audit Office [2000-b], *Ensuring that Railtrack maintain and renew the railway network*, SO.
- National Audit Office [2004-a], *Network Rail-Making Fresh Start*, SO.
- National Audit Office [2004-b], *Strategic Rail Authority Improving passenger rail services through new trains*, SO.
- Network Rail [2003], *Policy and Procedure for the Selection and Appointment of the Members of Network Rail*.
- Network Rail [2004], *Annual Report and Accounts 2004*.
- Office of Passenger Rail Franchising [1995], *Passenger Rail Industry Overview*.
- Office of the Rail Regulator [2002], *The Proposed Acquisition of Rail Track Plc by Network Rail Limited*.
- Rail Safety and Standards Board [2003], *Safety Performance Report*.
- Shaw, J. [2000], *Competition, Regulation and the Privatisation of British Rail*, Ashgate.
- Strategic Rail Authority [2002], *Franchising Policy Statement 2002*.
- Strategic Rail Authority [2003-a], *On Track*.
- Strategic Rail Authority [2003-b], *The Strategic Plan 2003*.
- Strategic Rail Authority [2004], *National Rail Trends*.
- 小役丸幸子 [2003], 「イギリス鉄道におけるフランチャイズ問題」『運輸と経済』第 63 巻 第 6 号.
- 西藤真一 [2004], 「イギリス鉄道改革と設備形成メカニズム」『経済学研究』第 35 号.
- 堀雅通 [2000], 『現代欧州の交通政策と鉄道改革』税務経理協会.