

鉄道再生による新たな交通システムの 構築を目指す英国の取り組み

—民営化から5年を経過した鉄道の見直しと“Transport2010”プラン—

目 次

要旨	……	1
はじめに	……	2
第1章 英国の鉄道の概要	……	3
1. 英国の鉄道業界の動向	……	3
2. 公共交通機関への回帰の動き	……	5
第2章 英国国鉄（BR）の改革	……	7
1. サッチャー政権下における国有企業の改革	……	7
2. 国鉄民営化に至る経緯	……	7
3. 民営化後のストラクチャー	……	9
4. レイルトラックの概要	……	10
5. 旅客営業会社（TOC）	……	12
第3章 国鉄改革の評価	……	15
1. 各種指標に見るパフォーマンスの改善状況	……	15
(1) 設備投資	……	15
(2) 安全性	……	15
(3) 信頼性	……	16
2. 設備・サービスの改善が遅れる要因	……	17
(1) 想定外の旅客輸送増加と線路使用料の設定方法	……	17
(2) TOC 側の問題	……	19
(3) 技術面での問題	……	20
第4章 政府の対応と今後の交通政策の動向	……	21
1. 民営化スキームの見直し	……	21
(1) フランチャイズの数と期間	……	21
(2) TOC とレイルトラックによるジョイントベンチャーの導入	……	22
(3) 線路使用料の設定方法	……	22
(4) 規制機関の再編成	……	23
2. 交通政策 “Transport 2010” における鉄道への投資拡充	……	24
おわりに	……	27
参考1 英国における鉄道貨物輸送の動向	……	29
参考2 “Transport 2010” における主要な投資対象路線	……	30
主要参考文献等	……	31
海外駐在員報告既刊目録（’99/4～）	……	32

要 旨

1. 英国の鉄道は1825年に世界で最初に営業を開業して以来、主要な輸送機関として発展を続け、一時は3万kmを超す路線網を誇った。しかし、戦後はモータリゼーションや政府の道路重視の交通政策によって自動車交通へのシフトが急速に進み、赤字経営が続くなかで1960年代から大規模な合理化計画が進められ、国鉄の路線網は大幅に縮小した。輸送機関別の旅客輸送をみると、日本では鉄道3割・道路輸送6割であるのに対し、英国では道路輸送が9割を占めて鉄道は1割にも満たず、鉄道の凋落が顕著にみられる。
2. 保守党サッチャー政権は、競争市場の整備による経営効率の改善を目指して、1980年代から90年代前半にかけて通信や水道・ガスなど国有企業の民営化を積極的に推進した。EUの交通政策の影響もあり、国鉄はインフラと列車運行会社に上下分離され、累積債務の大半を切り離したうえで民営化されることが92年に決まった。インフラ管理会社のレイルトラック設立（94年）を皮切りに、25の旅客営業会社（TOC）、貨物輸送会社6社、3つの車両リース会社、14の信号・保守会社など、競争促進を目的に92もの組織に細分化され、97年に完全民営化が完了した。TOCは線路使用料をレイルトラックに支払うが、ほとんどのTOCは赤字経営でのスタートのため、政府から一定の収入補助が実施されている。政府は列車運行会社の選定にフランチャイズ制を導入し、競争入札のメカニズムと各種のインセンティブを働かせて、経営の効率化と投資の拡充を目指した。
3. 民営化からの5年間で一定の投資拡大は認められるものの、予想外の需要増加を受けてTOCが列車を大幅に増発したため、設備の老朽化が一気に顕在化し、列車の定時運行に支障をきたしている。ここ数年重大事故も相次ぎ、収益性を優先して安全の確保がおろそかになっているとの批判が出ている。サービス改善の遅れが目立つ背景には、①線路使用料の太宗が固定料金のため、能力増強投資に対する経済的インセンティブに乏しいこと、②慢性的な運転手不足や車両の整備不良など運営面に課題が残ること、③過度の細分化により上下会社間の連携がスムーズにおこなわれていないことが指摘できよう。
4. 鉄道の再国有化を支持する意見が過半数を占めるとの世論調査結果が伝えられるなど、鉄道に対する国民の不満は急速に高まっている。こうした状況下で、現労働党政権は民営化スキームの見直しに着手しており、フランチャイズの長期化や統合再編を進めるとともに、線路使用料の設定方法を見直して従量料金の比率を高め、インフラへの投資意欲を引き出したい意向である。また、上下分離のあり方を一部見直し、TOCとレイルトラックがジョイントでインフラ管理をおこなうことも検討されている。このように、民営化から5年を経過し、上下分離を通じた競争の促進と、相互調整のための取引コストの増加との間の最適なバランスを模索する努力が続けられている。
5. 鉄道システムの抜本的な立て直しのためには、インフラへの投資拡大も不可欠である。政府は地球環境問題への配慮や道路混雑の激化を受けて、従来の自動車中心の交通政策を転換し、鉄道・トラム・バスなどの公共交通機関の利用を促進する方針であり、昨年7月に今後10年間にわたる交通政策の大綱となる“Transport 2010”を発表した。このなかで、交通分野への官民合わせた投資総額1,210億ポンド（19兆4千億円）のうち、4割を鉄道に配分し、設備の近代化を推進する方針を打ち出した。これにより、10年後に鉄道旅客輸送を現在の1.5倍に増加させるとの目標を掲げている。
6. これらの資金調達には、レイルトラックのみでは負担しきれないことから、政府は公的支援を拡大するとともに、TOCにも投資への積極的な関与を求め、PFI/PPP（Public-Private Partnerships）を活用して民間資金の導入を図る方針である。

ロンドン駐在員事務所 駐在員 清水 誠

はじめに

昨年 10 月 17 日、ロンドン近郊北部のハットフィールドで列車が脱線、転覆し、4 人が死亡、35 人が負傷する事故が発生した。現場検証の結果、原因は線路の破損と判明し、鉄道インフラを管理するレイルトラック社は、現場付近の線路に欠陥があったことを認め、英国内の線路の緊急点検を実施した。同社によれば、危険箇所が 81 カ所、亀裂は 1,850 カ所を数え、補修の必要な約 400km に及ぶ路線には速度制限を実施し、運行本数は通常の半分以下、所要時間も 2 倍以上となる運行会社が続出し、乗客は 1 割から最大で 4 割近くも減少した。補修作業の進捗にともなって混乱は次第に収束しつつあるが、ダイヤが正常に戻るには 4 月頃までかかる見通しである。

英国では、鉄道経営の効率化を目指して、保守党政権下の 90 年代なかばに、国有鉄道のブリティッシュ・レイル (BR) を分割のうで株式を売却し、完全民営化をおこなった。最初のうちは旅客サービスの改善がみられ、列車の遅延件数も減少するなど一定の成果がみられたが、ここ数年信頼性は大きく低下しており、大きな事故も頻発している。冒頭のハットフィールド事故の前年にも、ロンドンのパディントン駅近くで列車正面衝突事故が発生し、31 人が死亡する大惨事が起きている。英国では 1990 年以降の 10 年間でおよそ 60 人が鉄道事故で亡くなっているが、このうち半分以上は 99 年以降に発生した事故によるものとなっている。

こうしたなかで、英国鉄道の安全性や信頼性に対する疑問の声が国民の間で高まっており、BBC が昨年末におこなった世論調査では、国民の半数以上が鉄道の再国有化を望んでいるとの結果が出ている。新聞紙上でも、日本の国鉄民営化の成功と対比しながら、英国のケースではどこに問題があったのかを論じる記事が見受けられる。

現労働党政権は鉄道を再び国有化することには否定的であるが、鉄道運営の手法にさまざまな問題があることは認めており、その見直し作業を進めている。すでに旅客営業会社の再編成に着手するとともに、今後 10 年間の交通政策となる“Transport2010”を昨年 7 月に策定し、鉄道への投資を大幅に拡充する方針を明らかにしたところである。

本稿では、まず英国の鉄道業界の動向と国鉄改革の概要を整理するとともに、民営化からおよそ 5 年を経過した鉄道の現状を踏まえて、安全性の確保や経済的なインセンティブなどいくつかの問題点を指摘する。そのうえで、政府が進めている鉄道システムの見直しと投資促進策を概観し、鉄道再生による新たな交通体系の構築を目指す取り組みを紹介することとする。

(文中、ポンドと円の換算レートは 1 ポンド=160 円とした)

第1章 英国の鉄道の概要

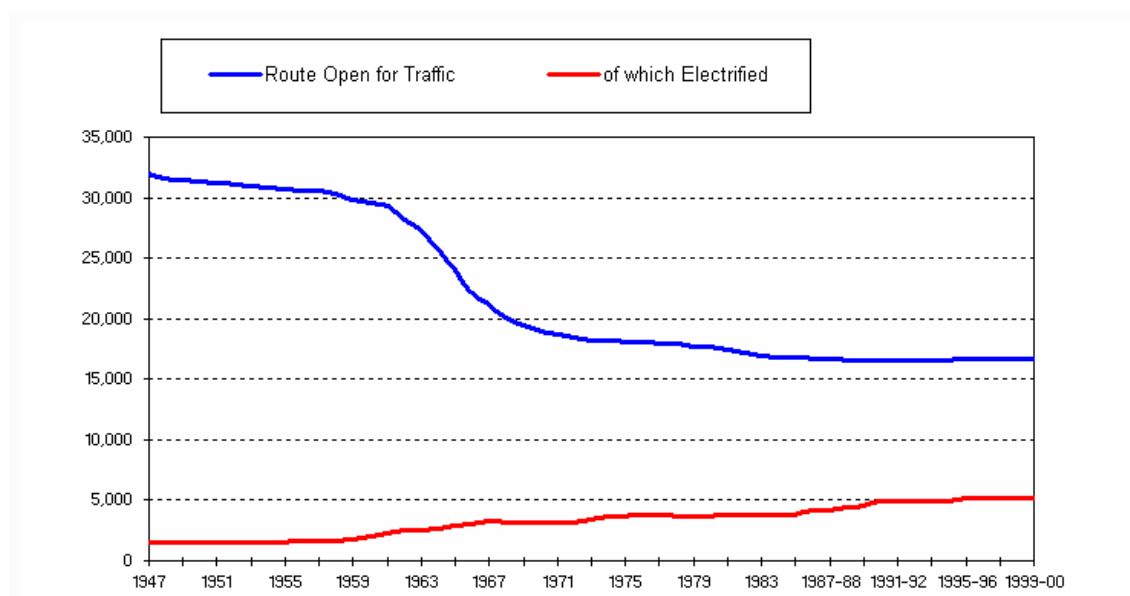
1. 英国の鉄道業界の動向

英国は鉄道発祥の地として知られており、世界初の貨物輸送鉄道が開通したのは産業革命時の1825年のことである。その5年後には、鉄道による本格的な旅客輸送がリバプールとマンチェスター間で開始され、スティーブンソンにより製作された蒸気機関車が客車を牽引した。当初、鉄道は主として鉄鉱石などの貨物運搬のために利用されていたが、その後は主要な旅客輸送手段として発達していった。

戦後、労働党政権下の1947年にすべての鉄道は国有化され、英国国鉄 (British Rail) として再編された。その路線網は3万 km を超え、日本 (国鉄2万 km、私鉄を加えても2.7万 km) を上回る規模を誇った。しかし、モータリゼーションの進展につれて自動車との競争が激しくなり、非効率な鉄道経営もあって、毎年大幅な赤字を出すようになった。政府の交通政策も道路投資重視に傾き、1960年代はじめには「ビーチング報告」と呼ばれる大規模な鉄道合理化案をまとめ、不採算サービスの縮小合理化などを推進した。この結果、路線網は縮小の一途をたどり、現在の営業キロは16.6千 km と JR (20千 km) を下回っている (図1)。もっとも、英国の国土面積が日本の3分の2、人口が半分弱であることを勘案すれば、相応の規模のネットワークを維持しているといえる (表1)。

しかし、年間輸送人員は日本の200億人に対し、英国は80億人と半分以下にとどまる。旅客の乗車距離も反映した年間輸送量で比較するとその差はさらに拡がり、日本の3,950億人キロに対し、英国では410億人キロと1割弱程度にすぎない。このように英国で鉄道のシェアが低いのは、都市部こそ鉄道への依存度が高いものの、都市間の輸送や地方路線

(図1) 英国の鉄道営業キロと電化路線キロ (単位: km)



(資料) SRA

(表 1) 日本と英国の鉄道業界比較

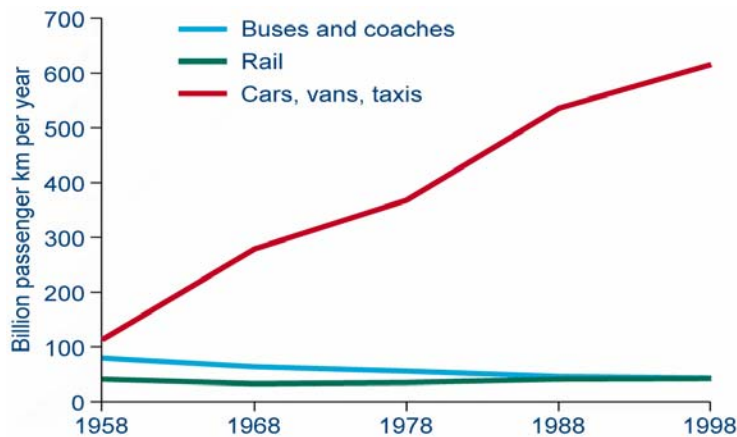
項目	単位	英国	日本
人口	百万人	58.3	125.6
面積	千m ²	245	378
鉄道路線長	キロ	16,649	20,059 (JRのみ) 27,433 (民鉄含む)
年間輸送量	億人キロ	410	3,952
年間輸送人員	億人	85	200
鉄道輸送のシェア	%	6	34
電化率	%	31	60

(資料) SRA、FT、(財)運輸政策研究機構「数字でみる鉄道 2000」

では、自動車や航空機との競争が激しく、鉄道の利用が振るわないためである。電化率も31%と低くディーゼル車が多いこともあり、利便性やスピードが求められるなかで、鉄道の競争力は総じて弱いのが実状である。

図2は、過去40年にわたる陸上旅客輸送量の推移を輸送機関別にみたものである。1958年当時、英国における鉄道・バス・自動車の比率は概ね1：2：3の割合であったが、その後鉄道輸送が伸び悩む一方、自動車への依存は急速に増大した。モーターウェイなど道路網の整備が進み、自動車輸送のコストが相対的に低下したため、現在では旅客・貨物の9割が道路を通じて輸送されている。この結果、ロンドン以外の都市圏で公共交通機関を利用して通勤している人は15%にすぎず、この比率は地方圏ではわずか7%にとどまる¹。

(図 2) 輸送機関別の旅客輸送量の推移 (単位：10 億人キロ)



(資料) DETR

¹ ロンドン以外のエリアとは異なり、通勤者の75%が公共交通機関を利用し、鉄道と地下鉄が主な輸送機関である。ただし、鉄道・地下鉄ともに混雑が激しく遅延も相次ぐなど問題を抱えており、道路の渋滞も東京並みの状況にある (詳細は駐在員報告L-37参照)。

日本においても、公共交通機関から自動車交通へのシフトはみられるが、鉄道のウェイトは 35%程度となっており、英国（6%）ほどには低下していない。このように、両国では鉄道輸送のウェイトにかなりの差がみられる。

（表 2）主要国における輸送機関別旅客輸送量の比較（単位：億人キロ、%）

項目	日本	英国	フランス	ドイツ	米国
鉄道	3,952 (34%)	410 (6%)	618 (2%)	640 (7%)	225 (1%)
道路	7,243 (60%)	6,620 (93%)	7,270 (90%)	8,311 (90%)	30,990 (82%)
航空	732 (6%)	70 (1%)	137 (2%)	280 (3%)	6,661 (17%)
その他	53 (0%)	— (—)	— (—)	— (—)	— (—)
合計	11,980 (100%)	7,100 (100%)	8,025 (100%)	9,231 (100%)	11,980 (100%)

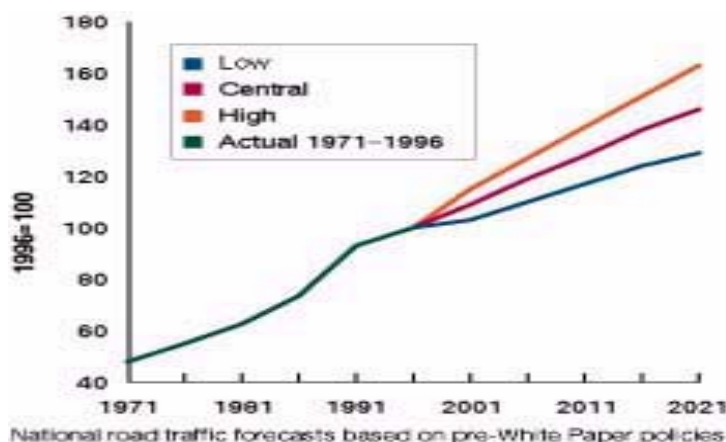
（資料）（財）運輸政策研究機構「数字でみる鉄道 2000」

2. 公共交通機関への回帰の動き

増え続ける自動車に対し、道路建設は緊縮財政の影響もあって十分に追いついていない。政府は今後の自動車交通量を図 3 のように予測しており、このままのペースで推移した場合、今後 20 年間で自動車交通量は少なく見積もっても 1.3 倍、上方ケースでは 1.6 倍前後に増加するものと見込まれている。この結果、市街地だけでなく都市間の幹線道路でも渋滞がさらに激化し、経済的な損失の拡大が避けられない状況にある。今日の経済活動は効率的な貨物輸送に多くを依存しており、流通コストの上昇は今後の競争力を低下させ、経済成長の抑制要因になると懸念されている。

環境問題への取り組みにおいても、交通セクターの果たすべき役割は大きい。大気汚染

（図 3）自動車交通量の推移と予測（1996 年=100）



（資料）DETR

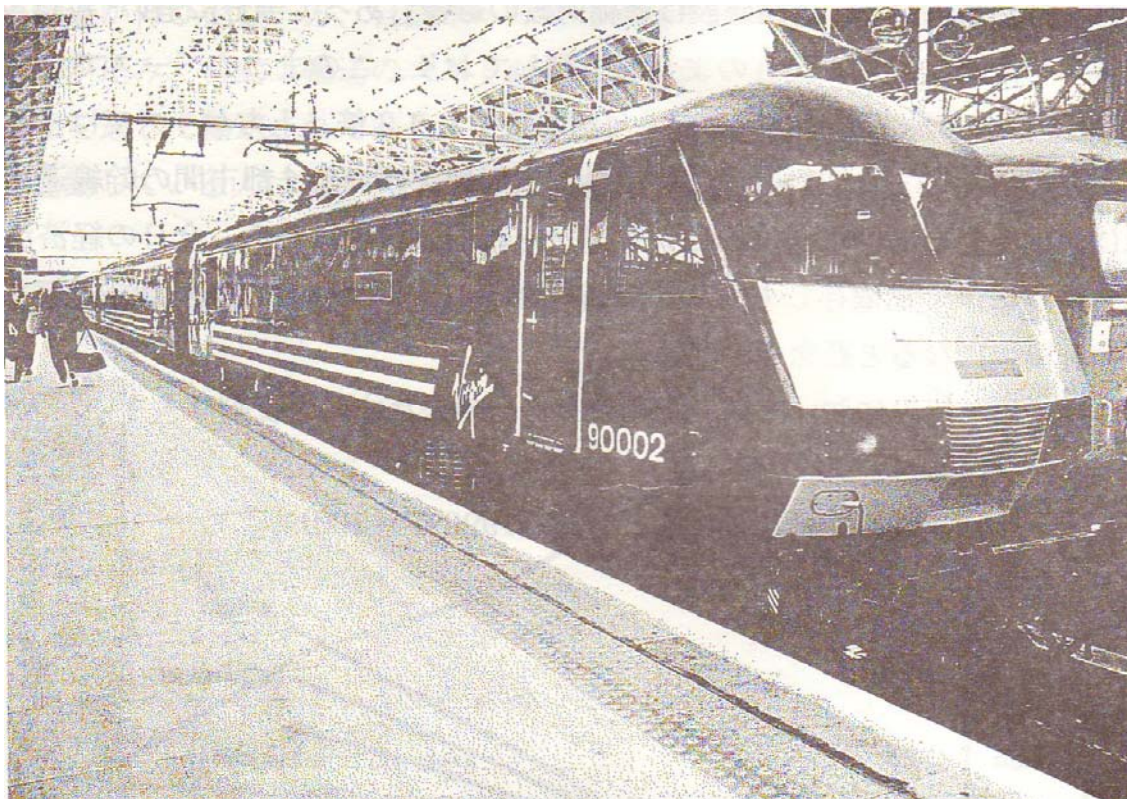
や騒音問題に加え、交通部門から排出される二酸化炭素（CO2）は英国全体での排出量の4分の1を占めていることから、地球温暖化防止のためクリーンな交通機関の利用を促進すべきとの考え方が広まってきている。

このほか、階層別の格差も問題となっている。英国の世帯を所得階層別で5段階に分類すると、最下層の2割にあたる世帯のうち、自動車を保有している世帯は4割にとどまる。車をもたない高齢者も多く、今後さらに車への依存が進むと、彼らは社会から排除されかねない。

こうしたことから、英国では公共交通機関の見直しの機運が高まっており、とくに鉄道はきたるべき総合交通体系における基幹交通手段として位置づけられるようになっている。ところが、冒頭でも触れたように、英国鉄道の信頼性はこのところ大きく揺らいでおり、抜本的な設備投資の必要性が指摘されている。また、実施から5年を経過した国鉄の民営化についても、活発な議論が繰り返されているところである。

そこで、次章では、まず国鉄改革に至るまでの経緯を振り返り、民営化後の新しい鉄道運営のストラクチャーを概観することとする。

(ヴァージン・グループがロンドン～マンチェスター間で運行する特急列車)



第2章 英国国鉄（BR）の改革

1. サッチャー政権下における国有企業の改革

1979年に発足した保守党サッチャー政権は、小さな政府の実現を目指して国家公務員の定員を2割以上減らすとともに、新保守主義のもとで競争的な自由主義経済を育成し、産業に対する政府の関与を極力取り除く方針を打ち出した。国有企業は次々に民営化され、British Petroleum（79年）を皮切りに Cable&Wireless（81年）、British Telecom（84年）と続き、以後、ガス、水道、電気事業にも広がっていった。当時の英国は、公的債務の削減による財政再建が急務であり、民営化に伴う資産売却収入も期待されていた。

保守党政権が進めた民営化について、現労働党政権は「全体的には生産性が向上しており、特に競争市場が十分に整備されたケースでは、価格の低下と顧客サービスの改善を通じて望ましい結果が得られた」と一応評価しながらも、その成果は産業によってばらつきがあるとしている。そして、問題が生じたケースに共通する要因としては、

- ①民営化を急ぐあまり、多くの資産が適正価格を下回って売却されたこと
- ②民営化前の独占体制における諸要素の一部が残ったまま民営化が進められ、十分な競争が生み出されなかったこと
- ③民営化にあたって新たに導入されたストラクチャーや規制が、必ずしも民間セクターに十分な投資インセンティブを与えるものでなかったこと

などを指摘している。

2. 国鉄民営化に至る経緯

国鉄の民営化は1960年代から政府部内で検討がなされてきた。しかし、鉄道のもつ社会的役割への配慮に加え、赤字路線を数多く抱え、多額の補助金を必要とする状況にあったことから、民営化がうまく機能するか疑問視する向きも少なくなかった。

サッチャー政権も早期の民営化には慎重な姿勢を示す一方、収益性を高めて補助金を削減するために、毎年国鉄に対して経営改善計画を提出させた。この間の緊縮財政で国鉄の設備投資は極度に抑制される一方、本体以外の車両製造部門やホテル（1983年）、駅構内供食サービス部門など、関連事業部門の民営化が次々と進められていった。この資産売却収入によって国鉄の経営は一時的に改善したものの、鉄道部門の赤字体質はそのまま残され、常に多額の補助を政府に求める状態が続いた。

政府は鉄道インフラへの投資の必要性は認識していたが、財政上の制約のため、補助金を増額することは困難であった。こうしたなか、サッチャーの後を継いで90年12月に首相に就任したメージャー氏は、民営化によって民間の資金とノウハウを導入し、国鉄経営の効率化とサービス改善を図る方針を固め、政府内での本格的な検討を開始した。

具体的な民営化の手法としては、次のような案（またはそれらの組み合わせ）が検討された。

①地域別分割

いくつかの地域ブロック別に分割するもの。日本の国鉄民営化（1987年）の場合、旅客部門は東日本・西日本・東海・北海道・四国・九州の地域6社に分割されており、これと同様の手法といえる。地域に密着した経営により、顧客の要望へのきめ細かな対応が可能になる反面、地域独占下でいかに競争を促進するか、地域をまたぐ列車をスムーズに運行できるかが課題となった。

②上下分離

線路・信号などのインフラ部門と列車運営部門を分離するもの。地域別分割と比べて両者間の調整に要する取引コストの増加が懸念される一方、列車を運行する事業者間の競争促進が期待された。

③BR株式会社化

国鉄の形態のままで民間に株式を売却するもの。BTやブリティッシュ・ガスなどがこの手法で民営化されている。

関係者の間でさまざまな議論が展開されたが、大蔵省や貿易産業省（DTI）内では「民営化政策の推進にあたっては、民間事業者間の競争を促進することが重要であり、列車運行市場の開放による自由競争が望ましい」との考え方が大勢を占めた。また、多額の投資を要するインフラ管理の責任を切り離すことによって、列車運行部門の売却を容易にしたいとの判断もあり、最終的には上下分離方式を採用することが92年に決まった。国鉄改革の検討に着手してから2年足らずでの方針決定であった。

こうした決定の過程では、当時のEUにおける交通政策も影響を与えた。90年代に入ってEUでは鉄道政策の見直しが行われ、鉄道会社の公共サービス提供義務への助成やインフラ助成を通じた鉄道の経営維持政策から、鉄道を競争力のある自立した企業として再生させるべきとの政策に転換した。これを受けて、91年のEU鉄道政策（理事会決定440号）は、鉄道会社の経営の独立性を確保するとともに、インフラ管理と輸送事業を分離して市場の競争原理を導入する方向性を打ち出した。インフラ部門と運営部門のそれぞれの損益・財政状況を正しく把握し、コストと収入を明らかにすることにより、インフラ料金の算定や国からの補償の基準が明確になり、鉄道システムの将来の発展と効率的な輸送が促進されると考えられたのである。EU内では97年にフランスで国鉄（SNCF）の上下分離がおこなわれ、インフラをRFF（フランス鉄道網）に移管し、SNCFは列車運行会社として再スタートしている²。

3. 民営化後のストラクチャー

² SNCFとRFFは国有鉄道の形態を維持しており、旅客輸送の増加や旧国鉄時代の債務削減策などが寄与し、SNCFは黒字体質に転換しつつある。SNCFのGallois会長は、Financial Times紙上で「国民の8割が鉄道の民営化を望んでいないとする世論調査もあり、SNCFの民営化は考えられない」と語っている。ただし、インフラ会社の赤字は膨らんでいるといわれており、システム全体としては課題を残している。

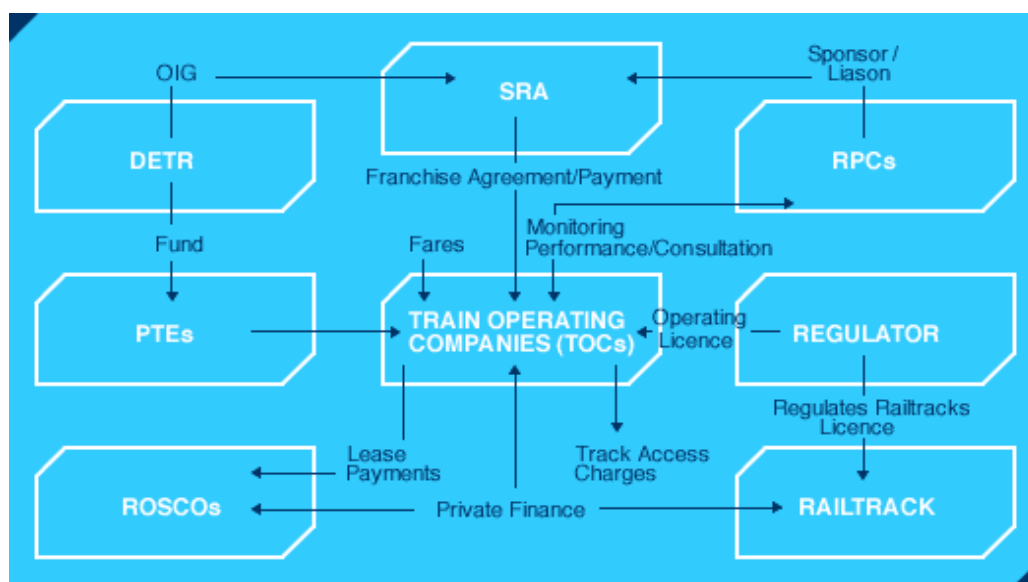
92年の民営化手法の決定を受け、翌年に鉄道法が制定され、BRの民営化が段階的に開始された。まず、BRは、①列車運行や旅客サービスを提供する営業部門と、②線路の所有・保守に当たるインフラ管理部門の2つに上下分離され、94年にインフラ管理会社としてレイルトラックが設立された。一方、営業部門は25の旅客営業会社（TOC）、貨物輸送会社6社のほか、3つの車両リース会社（ROSCO）、14の信号・保守会社などに分割された。一連のプロセスは97年に完了したが、結果的にBRは92もの組織に細分化された。

欧州では、英国に続いてイタリアやドイツでも国鉄の民営化が進められている。このうちイタリアでは将来的に経営管理会社、インフラ管理会社、運営会社の3社に分割民営化される予定であり、一方、ドイツでは2004年をメドに民営化を進めており、最終的にはインフラ管理会社、旅客会社、貨物会社の3社に分割される方向である（インフラ会社は民営化の対象外とする方向）。これと比べると、英国の細分化の度合いは際立っているが、これは当時の保守党政権が、民営化後の市場に参加する事業者の数が少ないと、競争が阻害される恐れがあると懸念したためといわれている。

図4は民営化後の英国鉄道の旅客輸送ストラクチャーを示したものである。TOCはレイルトラックから線路などのインフラ使用权を取得するとともに、ROSCO（Rolling Stock Leasing Company）から車両のリースを受けて列車を運行している。このほか、メンテナンス部門は地域別に分割のうえ民間に売却され、大半は建設会社の傘下に入っており、TOCではこれらの民間事業者と駅施設の管理運営に関する契約を締結している。

こうした複雑なスキームが適切に機能し、競争の促進が図られるように、公的な規制機

(図4) 民営化後の英国鉄道のストラクチャー（旅客部門）



(資料) SRA

関がいくつか創設された。鉄道旅客輸送フランチャイズ庁（OPRAF、現 SRA）³は、入札手続きを通じてフランチャイズを決定する政府機関であり、DETR（環境交通地域省）の定める鉄道政策（OIG：Objectives, Instructions and Guidance）の遂行にあたる。一方、鉄道規制庁（ORR：Office of the Rail Regulator、図 4 では Regulator と表記）は独立機関として事業者の規制監督と競争の確保、独占問題を担当する。各社の旅客輸送サービスの実績については、旅客輸送委員会（RPC：Rail Passenger Committees and Council）がモニタリングしており、SRA と連携しながら TOC の管理にあたる。なお、政府の TOC に対する補助金は、別途 PTE（Passenger Committees Executives）を通じて配分される。

営業免許の入札によるフランチャイズ制を採用したのは、当時すでに多くのバスで同様の手法による民営化が実施済みであったこと、TOC 側が運営費用と収入のリスクを負うことにより効率的な経営が可能になること、政府の収入補助について競争入札のメカニズムが働くことが期待されたためである。TOC は、契約に定めるサービス水準を満たせないと免許更新を認められないリスクを抱えており、このプレッシャーにより鉄道経営の効率化を実現しようとしたのである。

鉄道インフラへの投資はおもにレイルトラックによりおこなわれるが、これ以外にも資金の出所はいくつかある。SRA はフランチャイズ契約の締結にあたり、TOC にも能力増強や顧客サービス改善のための設備投資に関与することを求めている。これに応じた TOC には長期契約を認めるなど条件面での優遇策を打ち出している。また、社会的な便益は高いものの収益性が低く、民間事業者が取り組みにくいプロジェクトに対し、政府は SRA などを通じて補助金を交付している⁴。

運賃については、値上げ幅が上限（物価上昇率）以下に収まるよう SRA が規制をおこなうが、その範囲内であれば、TOC は自由に特別割引料金などを設定することができる。なお、ロンドン通勤圏には 98 年より新しい運賃制度が導入され、TOC の定時性や信頼性が前年より改善すれば上限を最大 2% 上回る値上げを認め、逆に前年より悪化すれば値上げ幅を上限より少なくとも 2% 低くすることとなっている。

4. レイルトラックの概要

レイルトラックは BR のインフラ部門を引き継ぎ、約 17 千 km に及ぶ線路、トンネル、信号、駅舎などの資産を所有・管理している。同社は、TOC や貨物輸送会社との間で施設使用に関する契約を締結し、列車ダイヤの作成や列車の運行管理を行うとともに、インフラの更新・維持補修に責任を負う。TOC はインフラ利用の対価として、線路や駅施設の使用料をレイルトラックに支払っている。

³ 1999 年の組織改編により、現在は戦略的鉄道庁（SRA）に名称変更。2001 年 1 月の正式発足前までは shadowSRA と呼ばれていた（後述）。

⁴ 図 3 に示すように、不採算路線の運営に対する政府の補助金は、原則として TOC に支払われ、線路使用料収入を通じて間接的にレイルトラックに交付される形をとる。なお、投資負担を軽減するため、今後レイルトラックに対する直接の補助も実施する方針である。

およそ 2,500 ある駅のうち、ウォータールー駅やマンチェスター・ピカデリー駅など、主な 14 駅はレイルトラックによる直営であるが、それ以外は TOC へリースされている。TOC は地上設備をもたず、車両もリース会社から調達しているため、資産らしいものをほとんど所有していないのが特徴である。

TOC からレイルトラックへの線路使用料の支払メカニズムは次のようなものである。まず、インフラ維持管理の基準となるベンチマークが設定され、それを上回る実績が達成されればレイルトラックは TOC から「ボーナス」を受け取れる。逆に、メンテナンスや投資が不十分なために列車の運行に支障を来した場合には、レイルトラックは TOC にペナルティを支払う必要がある。罰金の額は、ベンチマークの未達幅が大きくなるにつれて加速度的に大きくなる仕組みであり、レイルトラックにとってインフラ整備へのインセンティブとなるよう配慮されている。

レイルトラックの収入は表 3 の通りである。部門別にみると、遊休資産の売却に伴って不動産収入に多少の増減はあるものの、太宗を占める旅客・貨物輸送収入はきわめて安定している。利益面でも過去 4 期連続して税引前利益率 15%前後を維持しているが、これは同社では 8%の総資産利益率が目標とされており、これを達成できるように線路使用料などが設定される仕組みになっているためである。

株価の推移をみると、98 年末に上場来高値をつけたあと下落基調に転じ、2000 年 3 月には最安値を記録した。昨年 10 月のハットフィールド事故以降、緊急点検費用 1.8 億ポンド（290 億円）や TOC への補償金 4 億ポンド（640 億円）による債務の増加が懸念されて株価は軟調に推移しており、現在は 10 ポンドを割り込んでいる（図 5 参照）。

レイルトラックは 93 年の設立当初は政府出資会社であり、これを完全民営化するか政府所有形態として残すかをめぐり、メジャー政権は難しい判断を迫られた。結局、巨額の設備投資を公共側だけでは負担しきれないこともあり、全額民間出資への移行が決定され、96 年に株式売却が実施されたが、国鉄から継承していた債務約 20 億ポンドのうち約 14 億ポンド（2,200 億円）を政府が帳消しにしていなければ、ロンドン証券取引所への上場は

(表 3) レイルトラック社の財務状況 (単位：百万ポンド)

	1997/3 期	98/3 期	99/3 期	2000/3 期
営業収入	2, 4 8 3	2, 4 8 5	2, 5 7 3	2, 5 4 7
旅客部門収入	2, 1 6 5	2, 1 4 9	2, 1 6 9	2, 1 7 5
貨物部門収入	1 5 9	1 6 4	1 6 9	1 5 8
不動産収入ほか	1 5 9	1 7 2	2 3 5	2 1 4
税引前損益	3 9 2	4 0 6	4 2 8	4 2 1
配当	1 0 6	8 0	4 2	1 1
				4
総資産	4, 6 2 5	5, 2 3 9	6, 1 8 6	7, 2 3 4
負債	5 2 2	8 6 4	1, 6 5 1	2, 2 9 9

(資料) Railtrack

(図 5) レイルトラック社の株価推移

(単位：ペンス)



(資料) Railtrack

円滑に進まなかっただろうといわれている。また、政府が株式売却を決断した背景には、数多くの一般投資家に株式を売却してしまえば、総選挙後の次期政権が民営化の決定を取り消して、再び国有化することは不可能になるだろう、との思惑があった（エコノミスト誌）との見方もある。

5. 旅客営業会社 (TOC)

旅客輸送は英国全体で 25 の TOC に分割された。各 TOC はフランチャイズ（免許入札制）によって当該路線の輸送事業の免許を取得し、それぞれの運行区間で独占的に契約内容に沿った旅客輸送サービスを一定期間提供する権利をもつ。おおむね運行系統や列車種別にもとづき地域別に分割されているが、ロンドン近郊のように同一路線で複数の事業者が参入しているケースや、都市間の高速鉄道だけを運行する会社もある。このため、主要幹線では 10 社近くの列車が走ることもあるなど、複雑な仕組みになっている。

フランチャイズの選定は 95 年より開始され、最後の事業者は総選挙 1 ヶ月前の 97 年 4 月に決定された⁵。入札には英国だけでなく外国資本の参加も認められ、たとえばゴーア・ヘッドグループにはフランス国鉄 (SNCF) が資本参加をおこなっている。

TOC は車両をリースで調達し、駅舎や線路などはレイルトラックより使用権を取得する形となるため、資産は実質的に持たない。TOC は SRA と旅客輸送のフランチャイズ契約を締結するが、事業者の選定は入札を通じておこなわれる。応募者は、サービスの改善・信頼性向上・定時運行の確保・設備投資などの事業計画と、必要な補助金額を提示して入札する。その中から最も優れた事業提案が選ばれて事業免許が交付される。免許期間は原則 7 年間で、その後は再度入札がなされるのであるが、長期的な設備投資計画を有する場合は、10 ～15 年間のフランチャイズも一部で認められている。

フランチャイズ契約では、路線ごとに旅客サービスに関する要求水準 (Passenger Service

⁵翌月の総選挙でメジャー政権は記録的大敗を喫し、ブレア政権が発足することとなる。

Requirement) が設定される。そのなかでは、①最低限の列車運行頻度、②始発・最終列車の時刻、③座席数などについて、TOC が満たすべきレベルが示されている。

25 社のうち、黒字の状態で売却されたのは、ロンドン市内とガトウィック空港を結ぶガトウィック・エクスプレスのみで、ほかは軒並み赤字経営でのスタートとなった。非採算路線の民営化にあたり、政府は TOC 各社の事業計画を審査したうえで、所要の補助金を交付することとした。補助金額については、フランチャイズ契約入札時のプロポーザルで各社に競わせ、最も少ない補助金で優れたサービスを実現することを表明した事業者が選ばれる仕組みになっている。表 4 によれば、TOC10 社 25 路線に対し、97-98 年は総額 14.25 億ポンド (2,280 億円) の補助金が国から交付されたが、翌年には 16% 減の 11.95 億ポンド

(表 4) 旅客営業会社の概要と公的補助額の推移 (単位：千ポンド)

持株会社名	旅客営業会社名 (TOC)	年度別補助額(マイナスはSRAへの納付額)							
		1996-97	97-98	98-99	99-2000	00-01	01-02	02-03	03-04
シーコンテナーズ	Great North Eastern	61,468	55,050	37,401	17,359	6,563	2,106	144	
コーアヘッドグループ	Thameslink	1,300	2,534	-6,980	-17,114	-23,727	-24,528	-28,531	-30,030
	Thames Trains	18,726	33,540	23,270	17,947	14,297	8,061	4,060	
ウァーシングループ	West Coast Trains	5,831	76,632	70,207	59,239	56,688	55,187	-4,103	-55,663
	CrossCountry	30,675	115,927	101,447	86,782	78,081	71,552	53,332	42,771
ステージコーチ	South West Trains	63,286	62,611	59,918	58,787	53,321	47,707	37,746	
	Island Line	927	1,975	1,962	1,944	1,890	1,006		
ウイヴエンディ	Connex South Central	75,798	76,090	57,988	49,415	45,812	40,483	37,914	5,560
	Connex South Eastern	57,772	114,665	86,195	64,563	51,848	42,616	34,419	29,150
GB	Anglia Railways	8,814	36,203	27,207	23,291	16,877	13,723	9,065	6,642
アリーウェア	Merseyrail Electrics	7,565	7,458	6,573	6,242	5,977	5,650	5,817	5,510
	Northern Spirit	12,319	141,654	128,273	115,696	108,072	102,777	98,916	95,667
M40	Chiltern Railways	11,630	14,365	12,806	10,446	7,055	4,955	3,526	461
ナショナルエクスプレス	Gatwick Express	-4,192	-6,211	-8,163	-10,300	-11,295	-12,135	-12,680	-14,056
	Midland Mainline	16,188	8,213	2,501	912	-582	-2,742	-4,637	-6,611
	Silverlink	4,266	49,362	35,908	31,290	27,898	24,333	21,089	17,869
	Central Trains	11,506	134,647	125,184	115,076	109,170	105,522	102,314	99,324
	ScotRail		135,977	130,904	120,393	112,883	105,887	100,555	97,306
	Wales & West	38,309	73,528	63,906	60,603	54,280	50,192	46,516	41,373
	West Anglia Northern	13,998	54,552	35,512	26,805	13,808	4,514	-15,410	-26,911
	LTS Rail	25,439	27,668	26,153	24,632	23,164	21,751	20,414	19,168
	Cardiff Railway	10,245	20,691	17,301	18,049	16,669	15,847	15,111	14,384
ファーストパス	Great Eastern	5,689	28,686	14,394	8,594	2,944	-330	-5,408	-10,075
	Great Western	61,870	58,909	53,257	50,489	43,759	35,864	28,869	18,643
	North Western Trains	12,577	100,389	92,650	86,147	79,073	75,712	72,857	70,484
合 計		552,006	1,425,113	1,195,774	1,027,286	894,525	795,712	621,896	420,964

(注) 一部の事業者は 96-97 年の期中より営業を開始。1998-99 年までの実績値はインセンティブを含む。99 年以降はフランチャイズ契約に定める金額を示し、インセンティブは含まない。

(資料) SSRA、ORR

ド（1,910億円）にとどまり、その後も年々縮小する見込みである⁶。

一方、都市部の採算路線を抱えるために補助金を必要とせず、逆に一定金額を国に納付する条件で免許を取得した事業者もいくつかある。すでに紹介したガトウィック・エクスプレスは初年度から運賃収入のみで採算がとれており、テムズリンク社（ベッドフォード～ロンドン～ブライトン路線）も昨年からは補助金に依存しない経営に転換している。

なお、TOCの経営効率化を促すため、フランチャイズ契約において、次の3つのインセンティブが採用されており、上記の補助金に加算・控除されたうえでTOCに交付される。

①定時走行へのインセンティブ(Punctuality Incentive Payment)

時刻表に定めたスケジュールから遅延が発生したり運休した割合を定期的に算出し、それがベンチマークを下回れば報奨金がTOCに支払われ、逆に上回ればSSRAにペナルティを支払う。ベンチマークは主としてフランチャイズ前の水準にもとづいて設定される。

②輸送能力確保へのインセンティブ(Short Formations Incentive Payment)

最低限達成すべき列車運行計画を定め、これを下回るとペナルティが課される。これはロンドンなど都市部のピーク時輸送に対し適用される。

③時刻表遵守へのインセンティブ(Timetable Change Incentive Payment)

公表済みの時刻表の変更に対して一定のペナルティが課される。なお、①との関係で補足すると、変更を事前に周知しておけば、相対的に割高な①のペナルティは課されないため、予告なしの運行計画変更を少なくするようTOCを誘導する効果が期待されている。

⁶ 政府の補助金は民営化前の年5～10億ポンドに比べて97年以降一時的に増加したが、これは各種の初期費用に加え、従来は内部費用として顕在化していなかったインフラ使用料を市場価格で設定したためと考えられる。

第3章 国鉄改革の評価

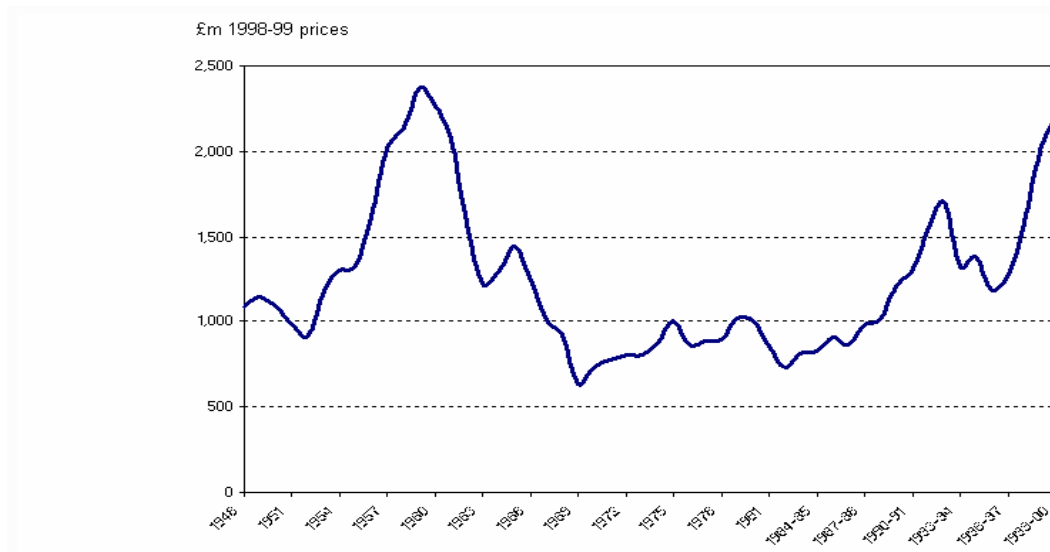
1. 各種指標に見るパフォーマンスの改善状況

(1) 設備投資

すでに述べたように、政府が民営化を決定した一つの要因として、民間資金を活用した設備投資の拡充があった。図6は英国における鉄道への投資額の推移を表している。これによれば、ビーチング報告による大規模な鉄道合理化が始まった60年代なかばから80年代にかけて、鉄道投資は大幅に削減され、年間10億ポンド（1,600億円）を下回る時期が長く続いた。

一方、民営化以降は、96～97年の12.8億ポンド（2,000億円）から99～2000年には22億ポンド（3,500億円）へと大幅に増加している。これだけでは過去数十年にわたる投資不足を解消することはできないものの、少なくとも金額の推移を見る限りは、投資拡大に向けて一定の成果がみられる。

(図6) 英国における鉄道への投資額推移 (単位：百万ポンド)



(資料) SRA

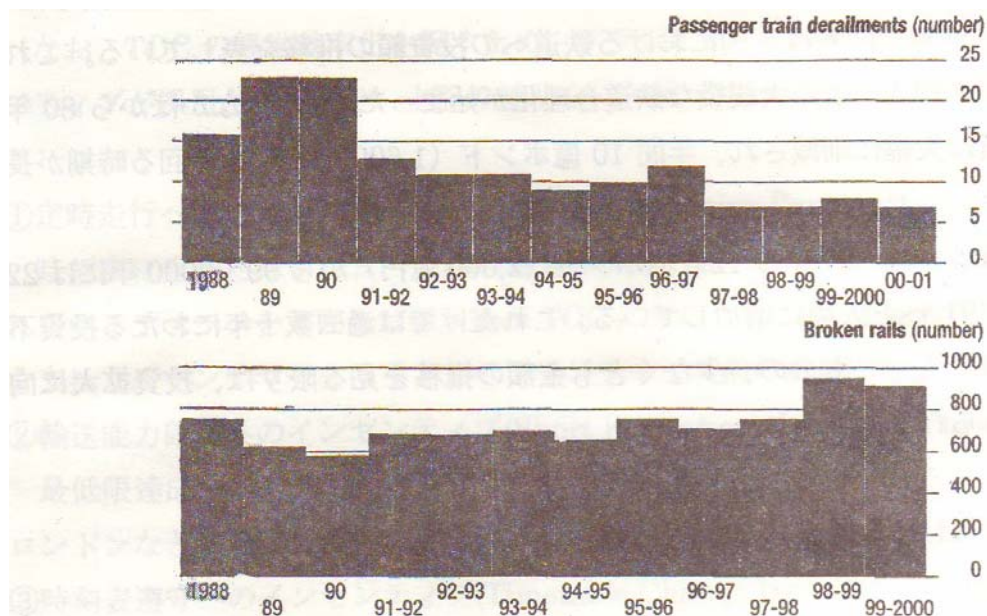
(2) 安全性

それでは、民営化後の設備投資によって鉄道輸送の安全性に改善はみられるのであろうか。図7は旅客列車における脱線事故数の推移を示している。国鉄時代の89～90年にかけては年間20件以上発生していたのに対し、その後は大幅に減少し、97年の完全民営化以降の事故件数は過去10年間で最低水準を維持しており、この点では状況の改善がみられる。

しかし、脱線事故には至らなかったものの、レールの破損件数は次第に増加している。英国の交通事業などを監査する政府の保健安全委員会（HSE）は、99年に発表した報告書のなかで、過去1年間にレールの破損が1千カ所弱で発生し、前年同期比で2割増加したこ

とを明らかにしている。2000 年も同様の破損件数が報告されていることから、近年の投資増加によってもインフラの老朽化に歯止めをかけるには至っておらず、民営化以降に鉄道の安全性が向上したとは必ずしも言い切れない。

(図 7) 旅客列車の脱線事故数 (上) とレール損傷件数 (下) の推移

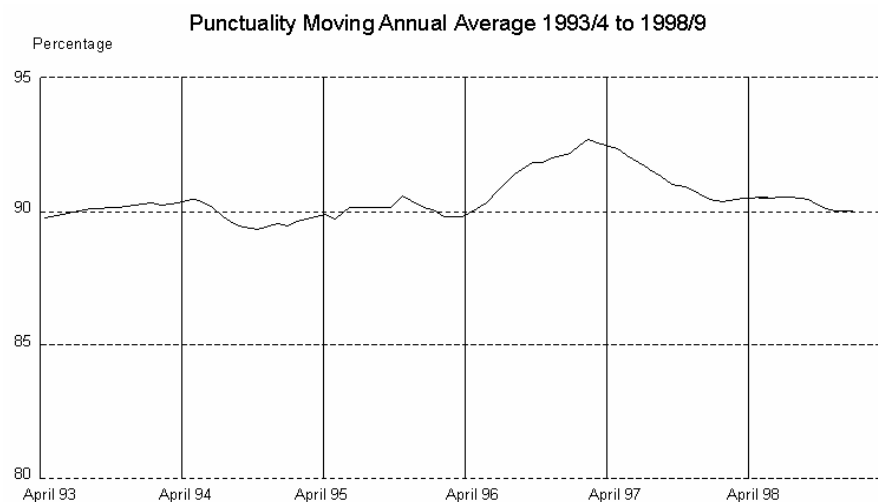


(資料) FT

(3) 信頼性

図 8 は、1993～98 年において、列車が定時運行された比率の推移を示したものである。民営化の直後、すなわち、フランチャイズが開始された 95 年からレイルトラックの株式売却が実施された 96 年にかけては、同比率は 93% 近くに上昇し、大幅な改善を示した。また、各社の経営努力により、運行本数の増加やサービス改善が進んだことから、一時的に

(図 8) 1993～98 年の英国における列車定時運行比率の推移 (単位: %)



(資料) ORR

(表 5) TOC 別の列車定時運行比率

Train operator	25 June 2000 to 16 Sep 2000	27 June 1999 to 18 Sep 1999	Year on year change (to nearest whole %)
Island Line	95.2	94.2	+1
ScotRail	92.3	94.6	-2
Great Eastern (peak)	91.4	92.6	-1
Great Eastern (day)	91.2	94.2	-3
Chiltern Railways (peak)	91.0	93.6	-3
WAGN (day)	90.4	91.9	-1
Cardiff Railways	89.7	84.5	+5
Thames Trains (peak)	89.6	89.0	+1
Gatwick Express	89.2	87.1	+2
Thames Trains (day)	88.9	91.0	-2
c2c (peak)	88.3	89.1	-1
Anglia Railways (local)	88.1	92.9	-5
c2c (day)	88.0	89.6	-2
Connex SC (peak)	87.7	91.5	-4
Connex SC (day)	87.5	91.0	-4
Chiltern Railways (day)	87.3	91.8	-5
WAGN (peak)	87.2	89.5	-2
Merseyrail Electrics	86.6	90.1	-3
Wales and West	86.5	86.8	n/c
Northern Spirit	86.5	90.8	-4
South West Trains (peak)	86.2	90.7	-5
Silverlink (day)	85.3	86.3	-1
Thameslink (day)	85.2	87.5	-2
First North Western	85.0	91.8	-7
South West Trains (day)	84.3	89.0	-5
Silverlink (peak)	84.2	85.8	-2
First Great Western	84.1	85.9	-2
Connex SE (day)	84.1	87.5	-3
Thameslink (peak)	84.0	84.5	-1
Anglia Railways (IC*)	83.3	89.3	-6
Connex SE (peak)	83.0	87.3	-4
Midland Mainline	82.1	82.8	-1
Central Trains	81.9	84.5	-3
Virgin West Coast	79.0	82.2	-3
CNER	77.2	86.5	-9
Virgin CrossCountry	73.2	78.8	-6

day - performance over whole day peak - performance during peaks
*IC - InterCity, long distance services

鉄道への信頼感は回復するかに思われた。ところが、ここ数年は遅延や運休が頻発して社会問題となっており、定時運行の割合は民営化前の水準に逆戻りしている。その後も同比率は低下し続けており、昨年9月には87%を割り込んでいる。

これを各社別にみると、2000年6～9月までの間の定時運行実績が前年同期に比べて改善したのは、25社のうち4社にとどまり、残り21社は軒並み遅れがひどくなった。

なかでも悪化が目立ったのは、西海岸本線を運行するGNERの77.2%（マイナス9ポイント）、ファーストノースウェスタンズの85.0%（マイナス7ポイント）などとなっている。

2. 設備・サービスの改善が遅れる要因

(1) 想定外の旅客輸送増加と線路使用料の設定方法

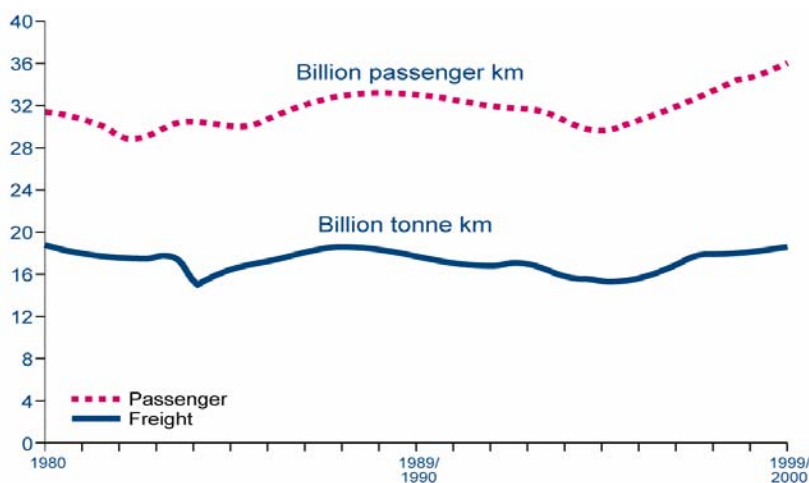
安全性や信頼性の改善の遅れが続くなかで、レイルトラックは「設備投資に消極的」と各方面から厳しい批判を受けているが、この背景として、線路使用料の算定方式を無視することはできない。同社の収入は線路や駅施設の使用料収入が太宗を占めるが、現状では、これらの収入の9割以上が固定料金となっており、列車の運行本数に応じた従量的な部分のごく一部にすぎない。このため、レイルトラックが既存の路線網を効率的に運用して列車の増発を可能にし、TOCが運賃収入を伸ばしたとしても、レイルトラックの収入にはほとんど反映されない。

こうした料金体系が採用された背景には、民営化の検討が進められていた80年代末から90年代初めにかけて、旅客・貨物輸送の需要がともに伸び悩まないし減少傾向にあったことがある。英国政府としては、こうした厳しい状況下でBRの資産売却を円滑に進めるためには、インフラ会社が将来的に安定した収入を確保し、長期にわたる設備投資を計画的に進めることができるようなスキームが必要だと判断したといわれている。

ところが事態は思わぬ方向に推移した。英国は90年代後半から本格的な景気回復基調に転じ、道路渋滞の激化もあって旅客需要は急激な増加を示し始め（図9参照）、最近3年間

で旅客輸送は17%増加した。列車の運行本数を増やしても線路使用料の負担はそれほど

(図9) 英国鉄道の旅客及び貨物輸送量の推移



(資料) DETR

大きくならないため、TOC 各社は競って運行本数を増やし、予想以上の収益を確保する一方、レイルトラックの収入は横這い状態が続いた。増発によって線路の混雑は一層激しくなり、処理能力の限界に近づいて定時運行に支障を来すことが多くなった。

レイルトラックとしても当初の見込みを上回るペースでインフラ投資を実施してきているが、これほど急激な旅客需要の増加は想定外であった⁷。また、需要の増加を通じた増収も得られず、投資のための内部資金を確保することができなかった。

施設使用料の決定方法以外にも問題があった。既述のように、レイルトラックが設備投資をおこなってベンチマークを上回る信頼性を実現した場合には、TOC からボーナスが支払われることになっているが、これもある一定の水準を超えると増加幅が逡減する仕組みとなっている。

こうしたことから、レイルトラックはインフラ投資へのインセンティブが弱まって安全確保や輸送力の増強を先送りし、TOC と連携して投資計画を進めることに消極的となったといわれている。SRA では99年にレイルトラックの鉄道ネットワーク管理体制に関する調査報告書を発表し、そのなかで

- ①インフラの内容や状態についての情報は、資産を効率的に管理するうえでの前提条件となるものであるが、レイルトラックでは包括的なデータベースの構築作業が遅れており、鉄道網全体の能力を十分に把握していない。
- ②レイルトラックの維持更新投資は過度に短期的な視点からおこなわれており、資産の

⁷ 輸送人員の増加の要因としては、民営化による鉄道サービスの改善効果に加え、英国経済の景気回復と道路渋滞の激化があげられる。たとえば、この間のロンドン地下鉄の年間輸送人員をみると、新線建設や運営形態の変更がなかったにもかかわらず、90年代半ばの8億人から99年には9.2億人まで増加している。

状況を適切に反映したものとはいえないケースがみられる。

③プロジェクトマネジメント能力に改善の余地があり、民間事業者と協議を重ねて最善の方策を検討することが望ましい。

といった問題点を指摘し、同社に早期の改善を求めている。

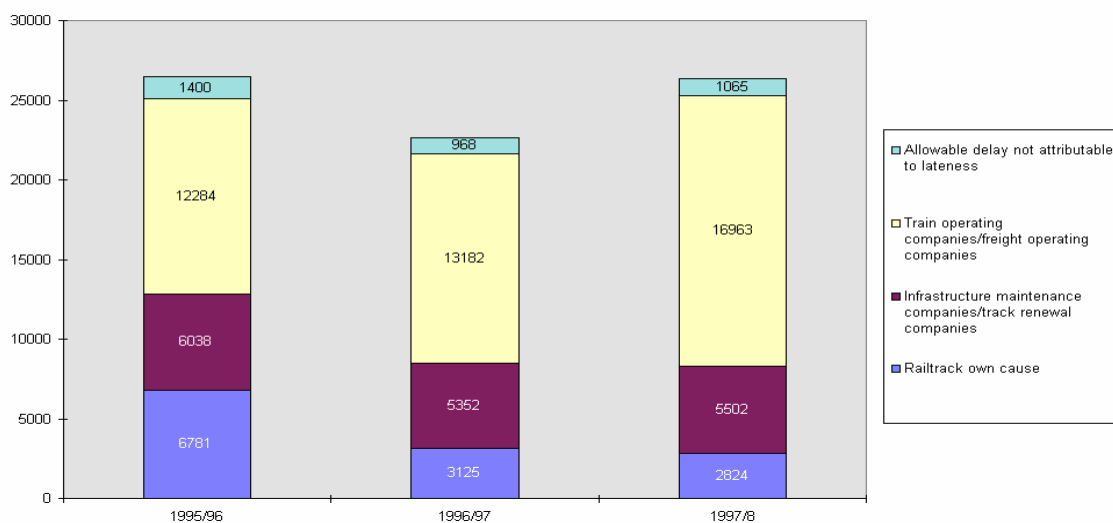
線路の欠陥や信号故障など、インフラが原因の遅延に対しては、レイルトラックに多額の罰金が科されることになっている。昨年、同社はSRAの設定した改善目標を達成できなかったため、約1千万ポンド（16億円）の罰金支払いを命じられた。レイルトラックでは「10年間で25%列車本数が増加するなかで、運行改善の目標達成と安全の両立は年々難しくなっている」と罰金システムの見直しを求めている。「高収益だが、リスク回避的で投資に消極的な企業」「株主への配当を優先する余り、鉄道インフラへの投資が不十分」といったイメージを払拭できるか、同社に対しては厳しい視線が向けられている。

(2) TOC 側の問題

このように、輸送人員が予想外の増加を続けるなか、長期にわたる投資不足の解消には時間を要するため、信号やポイントの故障など設備の老朽化が一気に顕在化したことは否定できない。しかし、列車遅延の原因に関する分析結果をみると、実はインフラに起因するものよりも、慢性的な運転手不足や車両の整備不良など TOC 側に起因する件数の方が多いことが明らかとなっている。また、インフラによるものに比べて、TOC が原因である件数のほうが、かなりの勢いで増加していることにも留意すべきであろう（図 10 参照）。

運転手の教育にも問題があるといわれる。現在は 25 の TOC が別々にプログラムを組んでおこなっており、効率的とはいえない。前述の HSE の報告書は、運転手の信号無視が年

(図 10) 列車遅延の要因別内訳



(資料) ORR

間 650 件近く報告されていると指摘したうえで、鉄道は「インフラ管理と運営面ともに多くの点で基準を満たしていない」と警告している。上下分離された英国鉄道は、「上」にも「下」にも問題を抱えながら走り続けているのが実態である。

(3) 技術面での問題

今年 1 月に公表された専門家による技術的な側面についての調査報告書によれば、カーブ区間において多発するレール破損の原因として、①列車本数の増加、②レールに塗る潤滑油の不足、③車両の乗り心地を良くするための堅いサスペンション、④加速性能を改善するための車輪とレール表面の粘着摩擦の増大、⑤カーブ区間の高速走行を可能にするためにレールを内側に急勾配で傾ける構造、⑥車輪とレールのデザインの不適合、の 6 つを指摘している。

なかでも、車輪とレールの適合性に問題があるとの指摘は、にわかには信じがたいものであった。車輪とレールそれぞれについては一定の基準があるものの、車輪とレールの適合性については必ずしも十分な配慮がなされていなかったという。これは上下分離された鉄道の「接点」で生じた象徴的な問題であり、レールを管理するレイルトラックと車両に責任を持つ TOC の調整不足の典型的な事例として、新聞紙上でも大きく報道された。

こうした状況下で、99 年 10 月にロンドン・パディントン駅近くで列車正面衝突事故が発生し、31 名が死亡、負傷者 259 名を数えた。原因は運転手の信号無視とされており、衝突により漏れだした燃料に引火し、客車の一部が炎上するという大事故となった。

その 1 年後の昨年 10 月には、今度はロンドン北方のハットフィールド近郊において、時速 180km で走行中の特急列車がレールの破損により脱線・横転し、4 名が死亡、70 人が重軽傷を負う事故が起きた。老朽化した線路は 270km に達し、これを全部敷き直すには 6 ヶ月は必要とされており、レイルトラックや工事請負業者の管理責任が厳しく問われている。

次章では、こうした鉄道の現状に対して政府はどのように対応しようとしているのかをみるとともに、今後 10 年間の英国政府の交通政策を定めた“Transport 2010”の概要を紹介することとする。



(ハットフィールド事故の現場は以前からレール取り替えが必要と指摘されていた)

第4章 政府の対応と今後の交通政策の動向

1. 民営化スキームの見直し

鉄道サービスに対する英国国民の不満が急速に強まるなかで、昨年末におこなわれた世論調査によれば、全体の86%の人々が鉄道サービスに不満を抱いており、相次ぐトラブルを受けて、民営化に対する疑問も強まっている。ある調査によれば、全体の56%が「鉄道会社は国有企業として運営されるべき」と回答しており、国民の半数以上が鉄道の再国有化を望んでいると伝えられた。

鉄道の再国有化に対して政府は否定的であるが、民営化から5年を経過し、さまざまな見直しが必要なことは認めている。ブレア首相も過去20年間にわたって鉄道整備への投資が不十分だったとしたうえで、労働党政権はこれに終止符を打ち、鉄道への投資規模を大幅に増やすと強調している。

政府は、鉄道の信頼性と安全性を回復するため、民営化のストラクチャーについて再検討を進めており、フランチャイズの数と期間の見直し、TOCとレイルトラックによるジョイントベンチャーの導入、線路使用料の設定方法、規制当局の再編成が焦点となっている。

(1) フランチャイズの数と期間

民営化当時の保守党政権は、できるだけ多くの旅客営業会社を市場に参入させて、事業者間の競争を促進すべきと考えていた。しかし、細分化(fragmentation)によって利害関係の調整に支障が生じ、予想以上に取引コストがかかっているのが実状であり、事業者間の円滑な協力関係を構築することが必要になっている。そこで、SRAでは現在25あるフランチャイズの数を、最終的には22まで減らす方針を明らかにしている。

一方、フランチャイズの期間については、一部に10～15年の長期契約もみられるが、現状では大半が5～7年間であり、これが短期的な経営をもたらしているとして問題視されてきた。SRAでは99年以降、短期型フランチャイズを長期(10～20年)契約に見直す作業を進めており、今年中にはこれを完了させる方針である。事業者の選定にあたっては、設備投資や乗務員教育への取り組み姿勢を重視しており、これを通じてTOCによる旅客サービスの改善が期待される場所である。

すでにいくつかの路線で入札結果が公表されており、東海岸本線ではこれまでの運行実績が評価されて、GNERが次期フランチャイズを獲得し、今後20年間にわたって列車の運営をおこなうこととなった。一方、ロンドン南西部の路線を運営するコネックスに対し、SRAは昨年10月、運行成績の低迷を理由としてフランチャイズを剥奪し、フランス国鉄(SNCF)系列のゴーアヘッドグループを次期フランチャイズに指名した。同社はすでにテムズリンクで実績を上げていたことと今後20年間に15億ポンド(2,400億円)の投資計画を提案したことが評価された。コネックスは民営化以降はじめてフランチャイズを失うこととなり、今後フランチャイズをめぐる事業者間の競争が激しくなりそうである。

(2) TOC とレイルトラックによるジョイントベンチャーの導入

こうして TOC による設備投資への関与が進めば、いずれは TOC がインフラも一体的に管理することもありうるように思われる。これについて SRA では、「それも一つの案だと思うが、我々は漸進的 (incremental) なスタンスをとっており、いまずぐストラクチャーを変えるよりは現在のスキームを見直して、必要なところを改善していくべき」と慎重な姿勢を示しているが、同時に「今後はレイルトラックがインフラの責任をすべて負うのではなく、TOC とジョイントベンチャーを組んだり、PFI/PPP (Public Private Partnership) を活用し、他の事業者と協力しながら投資を進めることになる」とも述べている。

SRA では一部の TOC から要望のあったメンテナンス業務への参画を認める方針も打ち出しており、国鉄民営化の基本原則とされた上下分離の考え方は、現状を踏まえながら徐々に変化している。今後の英国の鉄道業界は、上下分離にもとづく複雑な契約とペナルティ条項で事業者を規定するといった従来の関係から、情報を共有化して互いに協力しながら問題解決を目指す形へと移行していくものとみられる。

(3) 線路使用料の設定方法

現行の線路使用料は、民営化当時に予想された旅客需要の伸び悩みを前提としており、事業者に対するインセンティブとして十分に機能していない面がある。レイルトラックでは「10年間で25%列車運行本数が増加するなかで、運行改善の目標達成と安全を両立することは年々難しくなっている」と指摘し、運行本数に応じた従量的な部分のウェイトを増やすよう要望してきた。SRA としても、9割を占める固定料金の割合を近く引き下げ、経済的なインセンティブが強くはたらくようにする方針である。これによって、レイルトラックが設備投資やダイヤ調整によって列車の運行可能本数を増やせば、より多くの報酬を受け取れるようになるわけであり、レイルトラックと TOC の緊密な協力関係の構築が期待されている。TOC 側ではこうした動きについて、費用負担の増加を懸念するとともに、レイルトラックが収入の増加分をどの程度設備投資に使うのか懐疑的な見方も一部に出ているようである。

ハットフィールド事故の現場では以前よりレールの老朽化が指摘されていた。レイルトラックは速やかにレールの取り替え工事を進め、それが困難な場合でも速度規制を実施すべきだったと厳しく批判されている。なぜ改修工事が遅れたのかは今後の原因究明を待たねばならないが、インフラに起因して速度規制を実施するとレイルトラックは TOC にペナルティを支払う必要があり、これを懸念して工事を先送りしたのではないかとの報道もある。レイルトラックはこうした見方を否定しているが、インセンティブのあり方をめぐる議論に一石を投じることとなり、安全性と効率性を両立するための手腕が規制機関に求められている。

(4) 規制機関の再編成

民営化後の複雑な鉄道業界を管理するため、政府は旅客鉄道フランチャイズ庁（OPRAF）と鉄道規制庁（ORR）の2つの規制機関を設置した。OPRAFはフランチャイズの決定とTOCへの補助金の交付をおこなう一方、鉄道規制庁（ORR）はTOCやレイルトラックの指導・監督と線路使用料の設定を担当することとなった。

しかし、複雑な民営化スキームに十分対応できていないとの批判が高まり、より強力な統合的な規制機関が望まれるようになった。労働党政権は98年の交通白書のなかで民営化スキームの大幅な見直しを表明し、統合的かつ戦略的な鉄道施策の推進のために戦略的鉄道庁（SRA : Strategic Rail Authority）を設置すると発表した。SRAはOPRAFの機能を継承する形で99年7月に発足し、ORRやDETR（環境交通地域省）の担当業務の一部も継承するなど強大な権限を与えられている。SRAは旅客と貨物を含めた鉄道全体の戦略プランを策定し、設備投資の促進に向けた具体策を検討することになっており、すでにフランチャイズの見直しやインセンティブ制度の変更を打ち出している。

しかし、ORRとの役割分担の問題はこれで解決されたとはいえないようである。SRAとしては、投資拡大のためにさまざまな施策を講じたいところであるが、投資の牽引役となるレイルトラックはORRの所管であり、SRAの監督の及ばないところにある。こうしたことから、SRAのモートン長官は「規制機関のあり方を見直し、必要に応じて統合することも望ましい」との意向をもっているとされる。

ORRのウィンザー長官は、統合の可能性に関する筆者の質問に対し、「SRAは鉄道戦略の策定やフランチャイズの決定、消費者保護関連を所管する政府機関であり、事業者を指導監督する中立的な機関であるORRと一緒にするというのはまったく理解できない」と語っている。規制機関は政府から独立した存在であるべきという考え方はよく分かるが、かといって互いの担当領域に配慮する余り、総合的な戦略の立案に支障をきたすことは避けなければならない。今後のフランチャイズの統合再編でTOCの数を減らすなど、従来の競争促進政策が軌道修正されると、鉄道事業の独占的な側面が強まることも懸念され、十分な規制がおこなわれるように、規制機関の再編成が必要との指摘もある。

2. 交通政策 “Transport 2010” における鉄道への投資拡充

第1章でも少し述べたように、英国政府は地球環境問題への配慮や道路混雑の激化などを受けて、これまでの自動車中心の交通政策を転換して、鉄道・トラム・バスなどの公共交通機関の利用を促進する方針に転換している。今後の交通インフラ整備においては、①economy（経済性）②accessibility（アクセスの良さ）③ environment（環境）④safety（安全性）⑤integration（統合）の5つをキーワードと定め、各交通機関が相互に連携し、ネットワーク化によって統合的な交通体系を構築することが重視されている。

こうした方針のもと、昨年7月、英国政府は今後10年間にわたる英国の交通政策の大綱となる“Transport 2010”を発表し、このなかで具体的な投資計画を明らかにした。投資総額は官民合わせて1,210億ポンド（19兆4千億円）、その4割が鉄道に向けられる予定であり、10年後には鉄道による旅客輸送を現在の1.5倍に増やすことを目標とするなど、鉄道再生に向けた政府の姿勢がうかがわれる内容となっている（表6参照）。

その具体的な推進にあたり、政府は3つの基本方針を強調している。

①統合的な交通体系の整備

鉄道、バス、トラムや自動車などを別々に捉えるのではなく、統合的な視点から検討し、各地域の交通問題に対し、多様な交通手段を適切に組み合わせて対応する。また、各自治体の定める地域交通計画など、他の計画との整合性に配慮しながら計画を進める。

②PFI/PPP（Public Private Partnerships）

英国ではPFIを通じて官民のパートナーシップを積極的に推進してきており、次頁の図11によれば、PFI案件の増加により、90年代後半から、交通投資において民間が大きな役割を果たすようになってきている。今後とも、政府・自治体と民間セクターが緊密に連携して、さらなる投資の拡大と運営の効率化を実現していく方針である。

③新規プロジェクト

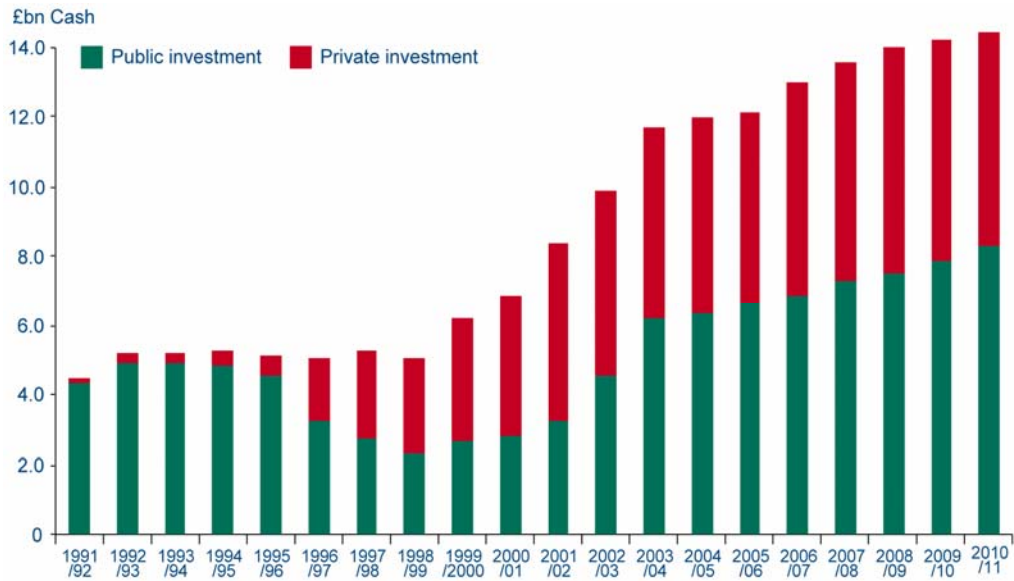
安全で快適な交通ネットワークの整備を目指し、鉄道、バス、トラム、道路の各分野において、新規のプロジェクトに積極的に取り組む。

（表6）Transport 2010に基づく今後10年間の投資額見通し（単位：10億ポンド）

分野	公共セクター	民間セクター	合計	比率
鉄道	14.7	34.3	49.0	40.5%
道路	26.7	5.0	31.7	26.2
ロンドン市交通 （除く道路）	5.3	10.4	15.7	13.0
地方交通 （除く道路）	8.4	6.6	15.0	12.4
その他	9.6	—	9.6	7.9
合計	64.7	56.3	121.0	100.0

（資料）DETR

(図 11) 公共・民間セクター別の交通投資額推移と今後 10 年間の見通し



(資料) DETR

(図 12) 交通機関別の投資額推移と今後 10 年間の見通し



(資料) DETR

“Transport 2010” に定める具体的な投資計画の概要は表 7 の通りである。このうち鉄道分野については、2003 年をメドに英仏海峡新線の第 1 期区間を完成させ、ロンドン～パリ間の所要時間を、現行の 3 時間より 20 分短縮する計画である。また、ロンドン～リーズ～エジンバラを結ぶ東海岸本線、ロンドン～マンチェスター～グラスゴー間の西海岸本線の設備リニューアルを早期に実現し、高速運転を可能にするとしている。老朽化した車両

の更新のため6千両の新型車両を導入するほか、駅舎の施設修繕、情報提供システムの高度化、CCTVによる監視、駐車場の整備なども盛り込まれている。

これらの投資資金については、表6でみたように、今後10年間で公共側が147億ポンド（2兆3千億円）を拠出する一方、レイルトラックを中心とする民間事業者に対し、計343億ポンド（5兆4千億円）に及ぶ投資をおこなうよう求めている。ただ、レイルトラックは昨年の列車事故や洪水対策を受けて債務が急速に増加しており、これだけの投資額を負担しきれないことも事実である。ある試算によれば、同社の債務は5年後には145億ポンドに膨らみ、年間の利払い額は10億ポンド近くに達する見込みだという。同社の2000/3期の営業収入が25億ポンドであり、この状態を維持することは不可能であろう。

政府は、TOCとレイルトラックとのジョイントベンチャーを積極的に導入するとともに、PFI/PPPを活用するなどして民間資金を確保する方針である。また、新たに70億ポンド（1兆1千億円）の鉄道近代化基金を創設し、レイルトラックなどの民間事業者に対する補助をおこなう方針であり、これによって民間セクターの投資負担を軽減し、新線建設やリニューアルを促していく方針である。

(表7) “Transport 2010” に定める主要施策と達成目標

	鉄 道	道 路	ロンドン	地方(イングランド)
主要 施策	<ul style="list-style-type: none"> ・東海岸本線及び西海岸本線の能力増強 ・英仏海峡新線の完成 ・港湾地区での貨物線の能力増強 ・貨物ターミナルの新設 ・車両更新 	<ul style="list-style-type: none"> ・渋滞多発区間の道路拡幅(約570km) ・幹線道路約100カ所にハイパス整備 ・道路舗装の改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・ロードプライシング ・地下鉄PPP ・バス増発、優先レーン ・トラム、自動誘導バスシステムの拡充 ・鉄道新線建設 ・ドックランド鉄道のシティ空港延伸 ・テムズリンク2000 	<ul style="list-style-type: none"> ・イングランド各地で最大25の次世代路面電車(LRT)を新たに整備 ・100カ所でパーク&ライドを実施 ・バス優先レーン拡充
達成 目標	<ul style="list-style-type: none"> ・旅客輸送50%増加 ・定時性及び信頼性の向上 ・乗客に統合的な情報を提供 ・貨物輸送に占める鉄道の比率向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・幹線道路の渋滞緩和 ・交通事故の減少 ・道路騒音の軽減 	<ul style="list-style-type: none"> ・都心部への自動車流入量を10~15%削減 ・バス所要時間10%削減、乗客50%増 ・交通網の整備による再開発の促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・トラム利用者を倍増 ・2010年にバスの乗客数10%増加 ・パーク&ライド普及 ・各交通手段間の整合性確保

(資料) DETR

おわりに

「市場での取引コストがかさむとき、費用節約のため取引を内部に取り込んだ組織が必要になる。それが企業である」英国のノーベル賞経済学者ロナルド・コースは論文「企業の本質」でこのように指摘している。

国鉄の上下分離は、インフラ部門と列車運行部門のコストと収入を明確化し、インフラ料金の設定や補助金の交付に競争原理を導入して経営の効率化を目指そうとしたものであったが、現状ではあまりにも組織が細分化されたために事業者間の取引コストが増大し、プラスの効果を消し去ってしまったように思われる。レイルトラックは英国全土で1万6千km以上に及ぶ路線を1社ですべて管理し、その上で列車を走らせる25社とダイヤ編成や工事計画などについて調整しなければならないわけであり、同社のマネジメント能力の欠如だけを責めることはできないように思われる。すでに上下会社間のジョイントベンチャー設立など、取引コストの節減に向けた動きが出ており、今後は競争促進による効率化と取引コストとを的確に把握し、両者の最適なバランスを見出す工夫が必要といえる。

英国と日本の国鉄民営化を比較すると、国鉄という独占事業に市場原理を導入して経営の効率化を図ろうとしたこと、国鉄時代の債務の一部を新会社から切り離して処理したことなど、いくつかの共通点がみられる一方、以下のような相違点もみられる。

第一に、英国ではインフラ部門と輸送部門を分離したが、これは両部門の損益を明確にして料金算定に市場原理を導入することにより、事業者間の競争を促進することをねらったものであった。一方、日本の国鉄は地域別に分割されたが、これは採算路線から不採算路線への内部補助によるドンブリ勘定が当時大きな問題とされ、これを限定的な範囲に抑え込んで全国一元の体制による弊害を取り除き、地域の実情に応じた経営を目指したものとされている。鉄道事業の抱える問題や社会的な背景は国ごとに異なるので一概にどちらが良いとは言えないが、上下分離の考え方はEU指令のもとでフランスやドイツなどでも採用されており、上下分離自体に問題があるというよりは、むしろ分割された会社間の連携のあり方や規制のメカニズムなどに改善すべき点があるといえそうである。

第二に、民営化の結果、日本では6つの地域別会社（および貨物会社）が設立されたのに対し、英国の場合は25のTOC、貨物6社、車両リース3社、信号・保守14社など、全部で92もの組織に細分化された。保守党政権は競争促進による経営効率化とサービス改善を期待したわけであるが、レイルトラックとTOCの連携不足など、組織細分化の弊害が指摘されており、鉄道システム全体としての信頼性と安全性が問われるに至っている。現労働党政権はすでにフランチャイズの削減や規制機関の再編に着手しており、競争の確保に配慮しながらも、より統合的なストラクチャーに向けた見直しを進めている。

第三に、英国の民営化スキームは、細分化された上下分離によって複雑な契約で規定され、想定外の需要増加に柔軟に対応することができなかった。本来、需要の増加は事業者

にとって好ましい結果を生むはずであり、実際に TOC は列車の増発により利益を享受した。ところが、線路使用料の太宗が固定料金のため、レイルトラックには増収効果が及ばず、能力増強投資をおこなうインセンティブをもちえなかった。また、TOC 側もフランチャイズ期間が短く、長期的な視点からの投資意欲に欠けていた。

第四に、日本の国鉄は、赤字経営が続くなかでも一定の設備投資を実施し、結果的に JR 各社は比較的良好なストックを継承することができたとみられるが、英国では 1960 年代以降、合理化計画に沿って投資は極端に削減され、資産の老朽化が急速に進むこととなった。これをそのままレイルトラックが引き継いだ結果、“Transport 2010” にみられるような大規模な公的支援が今になって必要になったともいえる。民営化の時点でインフラの状況を慎重に見極め、たとえば株式売却資金を活用して公的支援をおこなうなど、あらかじめ何らかの対策を講じておくべきだったと思われる。

第五に、英国ではインフラの老朽化だけでなく、列車運行面における問題点も大きい。相対的に低い賃金による慢性的な運転手不足とトレーニングの不足、車両の整備不良などにより、TOC が原因である列車遅延は全体の 6 割を占めるに至っている。専門家の間では、高度の信頼性と安全性を両立する日本の鉄道と比較しながら、「鉄道システムの信頼性を実現するには、まず職員の規律を高めていくことが必要」との意見も出ている。

英国では現ブレア労働党政権が今年 5 月にも総選挙の実施に踏み切るとの見方が強まっている。選挙では、医療・教育問題や犯罪対策などと並んで、ロンドン地下鉄への PFI/PPP (Public Private Partnership) 導入の是非や民営化後の鉄道のあり方といった交通問題も争点の一つに浮上しており、今後の議論のゆくえが注目される。

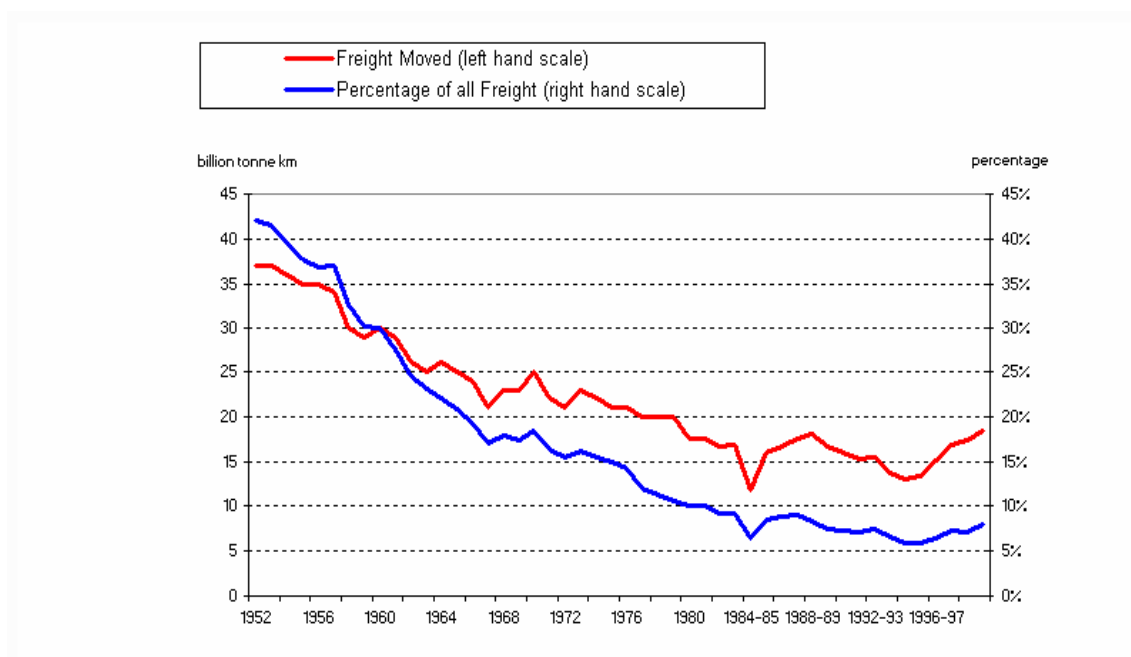
以 上

(参考1) 英国における鉄道貨物輸送の動向

英国の鉄道貨物輸送量は戦後ほぼ一貫して減少し、貨物輸送全体に占める比率は 1950年代前半の 40% 台から最近では 10% を割り込んでいる。しかし、こうした衰退傾向に近年歯止めがかかり、鉄道貨物は最近 3 年間で 22% の伸びを示している。

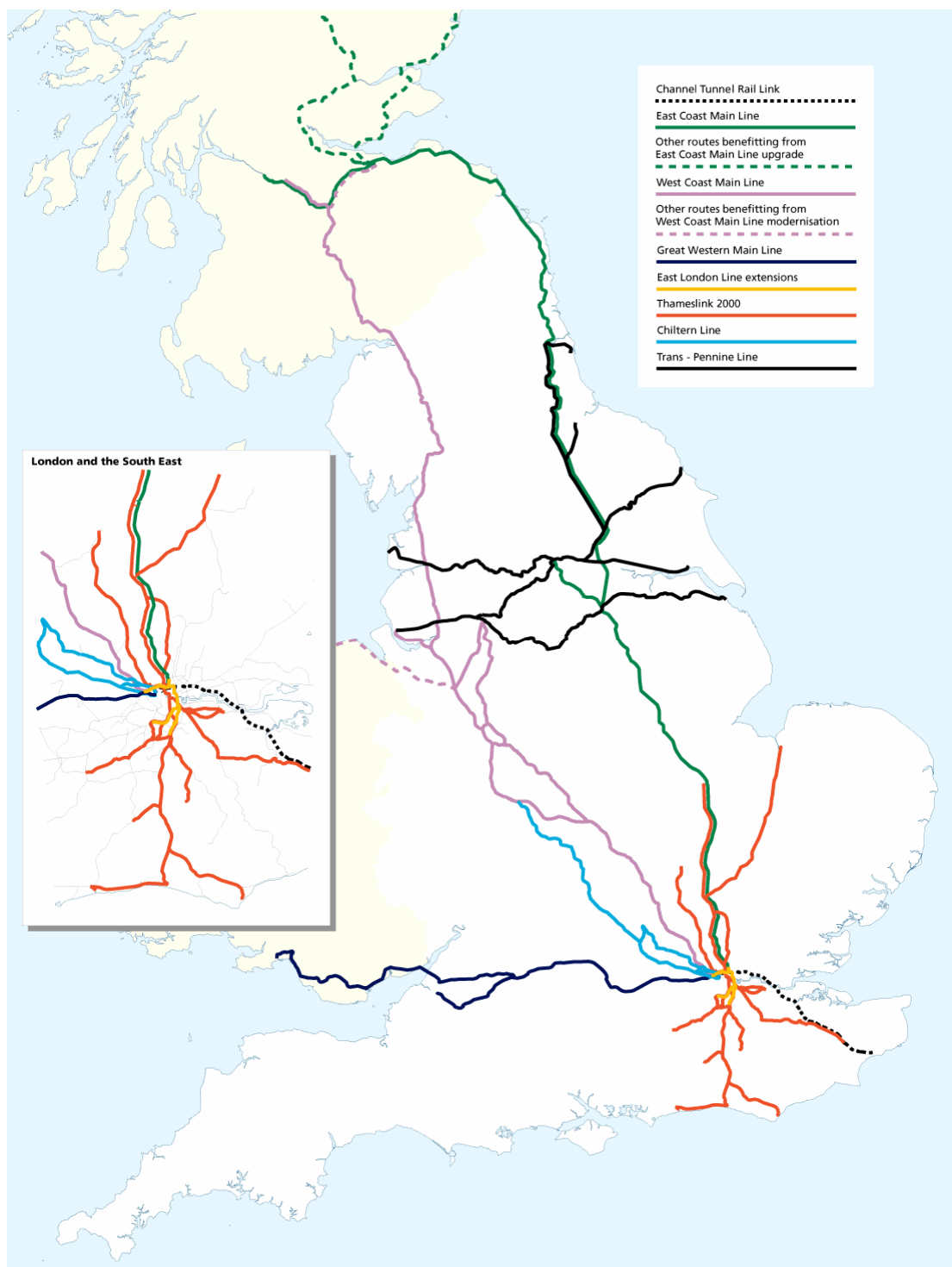
“Transport 2010” においても、環境問題への配慮や道路渋滞の緩和に向けて、貨物輸送に占める鉄道のウェイトを高め、今後 10 年間で鉄道貨物を 1.8 倍に増加させることを目標としている。これを受けて、能力増強やリニューアル投資により、すでに限界に近づいているターミナル施設の拡充が計画されている。

(図 13) 英国の鉄道による貨物輸送量 (左目盛り : 10 億トン) 及び
貨物全体に占める鉄道輸送の比率 (右目盛り : %)



(資料) SRA

(参考2) “Transport 2010”における主要な投資対象路線



(資料) DETR

(主要参考文献)

- HM Treasury(2000) “Public Private Partnerships ~The Government Approach”
Strategic Rail Authority(2000) “National Rail Trends”
Strategic Rail Authority(1999) “Annual Report 1998-99”
OPRAF(1999) “Annual Report 1998-99”
Ernest Godward & Nigel G Harris(2000) “Privatisation of British Rail”
PricewaterhouseCoopers(2000) “All Change British Railway Privatisation”
Financial Times (2001/1/8) “A fine way to run a railway and turn a profit”
BBC1 Panorama(2001/2/4) “The Wrong Track”
堀雅道 (2000) 「現代欧州の交通政策と鉄道改革 – 上下分離とオープンアクセス–」
中村徹 (2000) 「EU 陸上交通政策の制度的展開 道路と鉄道をめぐって」
葛西敬之 (2001) 「未完の国鉄改革 巨大組織の崩壊と再生」
近藤邦弘 (2000) 「パディントン事故とその後の英国鉄道の動向」(JREA Vol. 43 No. 2)
「英国の鉄道再生に向けての最新動向」(JREA Vol. 43 No. 11)
財団法人日本経済研究所 (1992) 「国鉄の民営化 日本の経験と発展途上国への教訓」
財団法人運輸政策研究機構 (1998) 「運輸政策研究 Vol. 1 No. 2 英国における地方レベル
の新たな交通計画システム」
財団法人運輸政策研究機構 「数字でみる鉄道 2000」

(ヒアリング先)

- Mr. Mike Grant, Chief Executive, Strategic Rail Authority
Mr. Tom Winsor, The Rail Regulator (写真下)
Mr. Steven Marshall, Chief Executive, Railtrack
Mr. Ernest Godward, Maunsell Ltd.
東海旅客鉄道株式会社ロンドン事務所 近藤所長、北出氏



(ウィンザー氏は弁護士時代に国鉄民営化を担当、99年7月に Rail Regulator に就任した。

その厳しい監督姿勢で業界関係者に恐れられており、最も影響力のある人物の一人)