

〔研究員の視点〕

# 検証と模索を続ける欧州の鉄道政策

運輸調査局 調査研究センター部長 黒崎文雄

※本記事は、『交通新聞』に執筆したものを転載いたしました

## はじめに

欧州の鉄道政策は、輸送事業者間の公平な競争を促進するために、これまで輸送事業者（上）とインフラ管理者（下）の関係の分離を志向してきた。鉄道政策の導入から20年余りを経た近年、その有効性について検証を行う動きが見られる。

また、一部の国では運営形態を再変革する動きも見られる。欧州の鉄道政策について振り返るとともに、その課題と昨今の動きについて論じることとする。

## 欧州の鉄道政策と課題

1988年にスウェーデンが上下分離による国鉄改革を成功させたことを受け、統合後のEUは、1990年代初めから上下分離を推進する鉄道政策を採用している。この政策の当初の目的は、単一の輸送事業者による鉄道の国際貨物輸送を可能にし、トラック輸送に対する競争力を強化することであった。

この輸送形態は、国外の鉄道路線への自由なアクセスが必要なため、上下分離を促進する政策が進められることになった。

EUの鉄道政策の基本方針は、まず1991年に採択されたEU指令91/440に示され、ここでは「インフラ部門と輸送部門の会計分離」とともに「第三者に対する鉄道線路の開放」が規定された。

その後も、輸送事業者の市場参入を促す複

数の指令が制定され、鉄道貨物輸送は2007年までに、国際旅客輸送については2010年までに自由化が行われている。

今日に至る鉄道政策についての議論の過程では、線路施設に対する輸送事業者間の公平なアクセスが重視されている。このため、スウェーデンや英国のようにインフラ管理者が輸送事業者から完全に独立している形態（完全分離）が、事業者間の公平な競争のためには望ましいと考えられ、ドイツ国鉄のようにグループ企業内でインフラ管理業務まで行う形態は、新規参入事業者に対して不利になると見なされて他国からの非難にさらされてきた。

欧州の上下分離形態の特徴としては、公平な線路アクセスのためにダイヤ設定の責任を輸送事業者から分離することが規定されている。さらに、整備新幹線などの日本の上下分離方式とは大きく異なり、輸送事業者から独立したインフラ管理者が保線や指令等の業務を実施するなど、鉄道運営が複数の組織に分断された形態が一般的となっている。このため、政策の導入当初より組織間の調整が複雑になる問題点が指摘されていた。

しかし、鉄道政策の検討にあたっては、上下分離政策により成功した通信産業等の変革手法が模範とされ、また、市場開放を求める新規事業者の声も強く、欧州委員会が進める鉄道の上下分離政策の有効性に対して疑問の

意見が表面化する機会は少なかった。

### 各国の鉄道運営と昨今の動向

欧州委員会が制定する規則に従いながら、各国は多様な鉄道運営の形態を採用してきた。しかし、近年、英国や仏国ではその運営形態を再び見直す動きが見られる。

英国では、1994年に国鉄改革が行われインフラ管理業務と輸送事業を完全に分離する形態（完全分離）が採用された。この形態は、鉄道施設への公平なアクセスにより事業者間の競争を促進するためには望ましいとされ、現在でも一部の専門家の支持を得ている。しかし、鉄道運営が輸送事業者とインフラ管理者に分断されるため、両者の調整に困難をきたす弊害が指摘されている。

英国鉄道の効率性を検証する動きとして、昨年5月にマクナルティ・レポートと称される報告書が発表され、この中では英国鉄道の非効率性の指摘と、極端な上下分離の形態によって生じた問題点について言及されている。また、このレポートを受け、英国運輸省は改善案をまとめた提言を本年3月に提示しているが、問題の改善に向けて「上」に相当する輸送事業者と「下」に相当するインフラ管理者が緊密に協力することの重要性を強調している。

この提言に従い、一部の旅客輸送事業者はインフラ管理者（ネットワークレール社）と提携して上下一体的な運営を行う状況となっている。

仏国においては、1997年に国鉄改革が行われ、輸送事業者（SNCF）とインフラ管理者（RFF）に分離された。

ここでは、インフラ保守の費用負担とダイヤ設定の責任はRFFが負うが、SNCFがイ

ンフラ保守作業を含めた鉄道運営を行う形態が採用されている。つまり、改革にあたっては、実質的にはSNCFが鉄道運営の全般を継続する体制を意図しながらも、EU指令に従うためにダイヤ設定等を行う独立組織（RFF）を設立したのである。

しかし、当初の思惑とは異なり、近年はSNCFとRFFとの間のあつれきが表面化する事態に陥っていた。この状況を踏まえ、仏国政府は、SNCFとRFFを統合する方針を本年10月に表明している。つまり、鉄道運営を2つの組織に分離した仏国においても、国鉄改革から15年目を迎えた現在、一体の運営形態に再変革される方向となっている。

さらに、EUの鉄道政策の有効性を検証する動きも見られる。欧州の鉄道事業者とインフラ管理者で構成される業界団体のCERは、本年11月に“EVES-Rail Study”と称する研究報告書を発表した。

この中では、これまでの実証的なデータをもとに、「輸送密度の大きい路線では上下間のより緊密な調整が必要とされるために、調整コストが増大する」旨の分析結果を示している。

この結論は、「列車本数が多く鉄道の特性が発揮できる状況になるに従い、鉄道運営の非効率性が顕在化する」ことを意味しており、いわば欧州の上下分離形態の限界ともいえる側面を示した内容となっている。

英仏における運営体制を見直す動きや、鉄道政策の有効性の一部に疑問を呈する報告書の公表がある中、現在は、欧州の今後の政策に大きな影響を与える第4次鉄道パッケージが検討されている。

欧州委員会の検討案が関係者に提示され議論が交わされているが、今日においても「公

## 研究員の視点

平なアクセスのために上下分離のさらなる推進を求める意見」と、「ドイツ国鉄のように上下一体的な運営の許容を求める意見」が対立し、上下分離政策のあり方についての激しい議論が続いている。

### おわりに

欧州において上下分離の方向性について交わされている議論は、容易に収束するようには見えない。また、旅客が中心の日本の鉄道輸送市場の環境を踏まえると、欧州と同じ鉄道政策が日本で有効とは思えない。

しかし、独立採算制の限界に直面している日本の地方鉄道の現状を考えると、欧州の鉄道政策から学ぶべき点も存在していると思われる。例えば、スウェーデンの国鉄改革は、鉄道と道路の競争基盤を平等にするイコー

ル・フットイングの実現を目指して行われた。

これに伴い、鉄道事業者が支払う線路使用料は維持管理費用の12%程度に留まるものの、全国の鉄道路線の輸送密度が2,000人に満たない厳しい輸送市場であっても、スウェーデンでは十分に快適な鉄道サービスが提供されている。

欧州諸国は、低い人口密度と早くから進んだモータリゼーションのため、鉄道事業も非採算の歴史が長く、それを支える運営手法についても豊富な経験を有している。

EU統合後に始まった鉄道の競争政策については、今後も欧州の苦悩が続くと考えられるが、非採算の鉄道の運営手法などについては、欧州の知恵と経験から学ぶ姿勢が日本には求められているといえよう。