

〔研究員の視点〕

欧州委と DB の対立

鉄道の上下「完全」分離で

運輸調査局 主任研究員 土方まりこ

※本記事は、『交通新聞』に執筆したものを転載いたしました

欧州連合（EU）は、域内市場の統合に向けたヒトとモノの自由な移動の実現という目標のもと、1990年代以降、共通運輸政策にのっとりた鉄道改革の実施を加盟各国に要請してきた。

そして、その総仕上げとなると目される「第4パッケージ」の法令案が、EUの行政執行機関である欧州委員会によって2013年1月以降に提出される見通しとなっている。ところが、その正式提出に先だって、ヨーロッパ最大の鉄道事業者であるドイツ鉄道（DB）と同委員会との間で、規定内容をめぐる激しい議論の応酬が継続されてきた。

第4パッケージで策定される見込みの政策

欧州委員会は、第4パッケージでは、おもに以下のような政策を定める旨を明らかにしている。

まずは、鉄道車両の開発プロセスを迅速化すべく、欧州鉄道庁（ERA）に車両の認可権限を付与する。従来、鉄道車両の営業運転への投入に際しては、加盟各国ごとに認可を得ることが求められてきたが、ERAによる認可はEU全域で通用するものとなる予定である。

また、EU域内においては、すでに国際旅客および国際・国内貨物の鉄道輸送市場への参入が自由化されているが、市場競争の正当

性を監視する各国の規制当局が用いるルールが相違するために、参入の進捗状況には加盟国間で差異が生じていた。そこで、このルールについても共通化することが企図されている。

さらに、これまでは自由化の対象外とされてきた、各国内における旅客輸送についても市場開放が義務づけられるとみられる。これにより、欧州では鉄道輸送市場の全面的な自由化が完了することになる。

以上のとおり、欧州委員会の手になる法令案は、各国の鉄道行政に重大な変更を迫る複数の政策を包含する公算であるが、最大の争点となっているのは、いわゆる鉄道の上下分離に関する規定である。

すなわち、これまでにEUは列車運行（上）とインフラ管理（下）を分離したうえで、鉄道輸送市場への参入を促し、輸送事業者間における競争を喚起することをつうじて、鉄道という輸送機関そのものの存在感を取り戻すことを目指してきた。

しかし、欧州委員会の見解によれば、少なからずの加盟国において、国鉄を母体とする鉄道事業者が依然として列車運行とインフラ管理の双方を担っており、かつ、自社が管理するインフラを用いた輸送事業への他社による参入を不当に阻害しつつづけている。その帰結として、鉄道輸送サービス全般の品質向上

が妨げられていることから、第4パッケージでは、より厳格な形態の上下分離の実施を義務づけるとの意向を示している。

上下「完全」分離に対するDBの反発

この第4パッケージが規定する上下分離をめぐるのは、従来どおり「組織分離」が容認されつづけるのか、あるいは「機関分離」が不可欠となるのが議論の焦点となっている。

組織分離とは、同一企業グループ内において、列車運行とインフラ管理を異なる部門が担当するという形態の上下分離である。いっぽうの機関分離とは、相互に独立した法人格を有する主体が、列車運行とインフラ管理を個別に行うというものであり、組織分離よりも分離の度合いが大きく、鉄道の上下「完全」分離とでも換言できる形態であるが、これまではその実施は必須ではなかった。

しかし、欧州委員会では、この機関分離の義務づけを強く志向していることを複数回にわたって言及してきた。同委員会は、通信分野における自由化の成功をうけて、鉄道を含む交通政策に関しても、市場競争の促進を偏重する傾向が認められる。

こうした欧州委員会の意向に対し、1994年以降、一貫して組織分離を採用してきたDBは断固として反対しつづけている。その根拠としては、列車運行とインフラ管理がまったく別個の主体によって担われるようになれば、両者間における意思疎通のために多大な時間とエネルギーを要する結果となり、著しい非効率が発生するという懸念を挙げている。

また、同社が管理するインフラ上では、すでに近距離旅客輸送の1割超、貨物輸送に

いたっては3割近く（それぞれ、人キロおよびトンキロベースでの2011年実績）が、新規に参加してきた外部の鉄道事業者によって提供されており、他のEU加盟各国と比較しても、ドイツ国内における鉄道輸送事業者間の競争は進展している。

ゆえに、組織分離は市場への参入を阻害するという欧州委員会の判断は、そもそもの外れであるとまで評し、同委員会に対する対決姿勢を明らかにしてきた。

なお、ドイツ連邦政府もDBの主張を支持しており、同社とともにEU周辺に対するロビー活動に注力している。

上下「完全」分離を強いることの問題

ドイツとは異なり、イギリスやフランスにおいては、1990年代以降、機関分離のもとで鉄道事業が運営されてきた。ところが、両国ともにその非効率性を問題視して、2012年より、列車運行とインフラ管理の一体性を強化するための作業に着手した。

また、他のEU加盟各国も、政府の財政負担を増大させる見込みの強い機関分離の義務づけには難色を示している。こうした他国の動向は、DBにとっては追い風となっている。

ただし、各国政府の意向をよそに、欧州委員会があくまでも上下「完全」分離を求めてくる可能性も依然として否定できない。さらに、同委員会が提出する法令案は、EUの立法機関である欧州連合理事会と欧州議会における審議を経る必要があり、採択までには長い時間を要すると考えられることから、第4パッケージが最終的にどのような内容を有することになるのかを予測するのは困難である。

いずれにせよ、一連のプロセスにおいて重

研究員の視点

視されるべきは、鉄道という輸送機関そのものの競争力の向上につながるような政策を実現していくという観点であろう。

しかし、EU加盟各国の鉄道をめぐる事情は相違していることから、共通して適合するような鉄道経営モデルを探る試みは、決して容易ではないはずである。たとえば、EUの共通運輸政策に先がけて上下分離を具現化したスウェーデンにおいては、長年にわたり機関分離のもとで鉄道が運営されてきたが、ドイツのように列車の運行頻度が相対的に高い国においては、DB自身が主張するように「上」と「下」のより緊密な連携が不可欠であり、組織分離を継続するほうが適切であるとも考えられる。

また、インフラ事業はその不採算性ゆえに公的負担を不可避免的に必要とするうえに、機関分離が義務づけられた場合は、他の事業領域からの内部補助の実施は実質的に不可能となる。そのため、財政力が乏しい国においては、高額な線路使用料を収受せざるを得なくなるなど、鉄道そのものの競争力の低下を惹起しかねない事象の発生も懸念される。

こうした点にかんがみれば、加盟各国に機関分離を一律に義務づけるという選択は、現実的とはいえないのではないかと考えられる。

以上により、EUという超国家的な機関に従う義務を課されたドイツの鉄道にとって、2013年はその将来を決する重要な分岐点となるであろう。