

〔研究員の視点〕

英国における鉄道インフラ改良計画の見直し

運輸調査局主任研究員 小役丸幸子

※本記事は、『交通新聞』に執筆したものを転載いたしました

英国の鉄道インフラ管理会社であるネットワークレールは、インフラの改良やメンテナンスを行うにあたり、コントロール・ピリオド（CP）という5カ年計画に基づき実施しており、2014年4月～2019年3月は第5期CP（CP5）により運営されている。

このCP5について、当該期間中に計画が中断し、見直しが行われるという異例の事態が発生した。CPはネットワークレールの事業運営の柱というべきものであり、それが頓挫（とんざ）するということは英国鉄道のインフラ整備に重大な影響をもたらす。

ここでは、CP5の計画の見直しに関する状況と英国鉄道のインフラ改良計画における問題について取り上げる。

CP5の見直し

2014年度から5年間にわたるインフラ改良計画CP5は、鉄道・道路規制庁（ORR）の承認を受けた後、2013年10月に、運輸省、ORR、そしてネットワークレールの三者間において383億ポンドの予算で実施することが決定した。

ところが、CP5がスタートしてわずか1年余で、当初の想定を上回るコストの増大及びスケジュールの遅延が発覚した。そこで、2015年6月25日、政府はCP5を一時中止し、計画・工事の内容及びネットワーク

レールの組織体制の立て直しを図ることにしたのである。

まず、インフラ工事については、CP5における主要プロジェクトのひとつであった、ミッドランド・メインライン及びトランスペナイン・メインラインの電化計画を中断した。

また、ネットワークレールの会長リチャード・パリー・ジョーンズ氏が退任し、マクロリン運輸大臣はロンドン交通局長官を務めていたピーター・ヘンディ氏を新会長に任命すると同時に、大臣はヘンディ氏に対し、CP5の内容を再検討するよう指示した。

これを受けて、ネットワークレールの新会長に就任したヘンディ氏によりCP5の全体的な見直しが行われ、2015年11月25日にその結果が発表された。それによると、CP5の投資計画は運輸省、ORR、ネットワークレールが合意した予算内に収められないことが判明した。

特にCP5の中でも主要なプロジェクトである電化や新線建設などのインフラ投資に関する費用は、当初予定されていた128億ポンドから、再見積りにより153億ポンドに膨れ上がっていたのである。

この不足分に対応するため、ネットワークレールは駅の小売部門や商業用不動産、通信関連の余剰施設、車庫など18億ポンド分のぼる鉄道資産の売却を行うことにした。加

えて、運輸省はネットワークレールに対し、国からの借り入れを7億ポンドまで増加することを認めた。

これにより計25億ポンドの追加資金がCP5の計画に充当されることになる。だが、これで十分なわけではなく、一部の計画については、その完了予定時期がCP6（2019年度～2024年度）にまで延期されることになった。

国家的プロジェクトである都市間高速鉄道計画（IEP）の対象路線のひとつ、グレート・ウェスタンの電化コストについても、2014年9月時点では16億ポンドと予定されていたが、その後、28億ポンドにのぼることが明らかになった。

しかし、2018年2月には新しい車両が走行する予定となっているため、スケジュールの遅れは許されない。そのため、グレート・ウェスタンの電化は最優先で進められ、CP5の期間中に完成させる計画である。

一方、2015年6月に工事が中断されていたトランスペナイン及びミッドランド・メインラインの電化については、完成見込み時期がそれぞれ2022年と2023年とされ、いずれもCP6にずれこむことを余儀なくされた。

なお、このインフラ計画の変更は列車運行会社（TOC）の運営権をめぐるフランチャイズ入札にも波及し、当該エリアで運行事業を行っているトランスペナイン・エクスプレス及びノーザンの各TOCにおける新フランチャイジーの入札審査や、ウェスト・コーストのフランチャイズ入札スケジュールに影響を及ぼすこととなった。

誤算の原因

今回のCP5の問題では電化工事の不利がクローズアップされたが、英国の鉄道インフラにおける電化の遅れは以前から指摘されており、だからこそ電化計画はCP5の優先課題のひとつであった。それにもかかわらず、当初の予定どおりに進まなかった最大の要因として、ネットワークレールにおいて長年にわたり大規模な電化工事の経験が不足していたことが挙げられている。

電化工事は大規模かつ複雑な計画であるが、それに適した手法や手順、スケジュールの策定やコストの見通しが不十分であり、効率的な運営ができないなど、ネットワークレールの組織体制や業務遂行能力に問題があったことはいうまでもない。

だが、CP5はネットワークレールが独断で進めているプロジェクトではなく、ORRや運輸省の承認の下に実施されているものである。その点を踏まえると、CP5の問題は、ネットワークレールのみならず、監督機関である運輸省及びORRにも責任があったといえよう。

さらには、CPという5カ年計画のあり方そのものも疑問視されている。CPで実施されている鉄道インフラ改良計画は、定期的なメンテナンスやリニューアル工事には適しているが、電化計画のような大規模改良工事には不適切ではないかという見方もある。今後、大型のインフラの改良に関しては、CPのようなやり方がふさわしいかどうか、プロジェクトの性質や規模に応じて計画のあり方を見直す必要がある。

「公的組織」としての位置付け

また、2014年9月、ネットワークレー

ルは、2010 年欧州版国民経済計算体系 (ESA10) に基づき「公的組織」として分類されたが、これによる計画見直し後の CP5 への影響も懸念される。

ネットワークレールが「公的組織」と位置付けられた理由として、ネットワークレールはその負債を運輸省に保証されていること、鉄道利用者を保護するため、ネットワークレールが破綻しても英国政府が必ずその存続を支援すること、そして、ネットワークレールには株主がいないため、ネットワークレールに関する重大な財政的リスクを負う者がいないことなどが挙げられる。

ネットワークレールはもともと株主のいない組織であったが、国からの補助金が収入の 5 割以上を占めており、これまでも実質的には国の機関という見方をされることが多かった。それがあらためて「公的組織」に分類されたことにより、名実ともに国の組織となったといえる。

もっとも、組織分類は変更されたが、運営面に関してはこれまでと基本的に変わりはない。ただし、従来は、コスト増に対して一般の金融市場から不足資金を調達していたが、公的組織への再分類以降、ORR の規則変更により、銀行等からの借り入れは制限され、政府から上限 303 億ポンドが借りられるのみとなっている。

これまで、ネットワークレールのインフラ

改良プロジェクトは予算超過が常態化していた。今後の CP5 において、コスト管理や資金調達を含め、どのように統制を図るか、ネットワークレールの姿勢が問われることになる。

今後に向けて

マクローリン運輸大臣は、今回の問題を契機に、国の資産である鉄道ネットワークの維持・管理を行う機関としてふさわしい組織のあり方や責任の所在、計画及びコストの管理、人材育成などの課題をさまざまな角度から検討し、ネットワークレールの将来的な体制と財政について見直しを図っている。

とりわけ、今後のネットワークレールの効率的な運営のためには運輸省及び ORR との連携の強化が不可欠であり、三者においては組織間の機能と責務を明確化した上で協力関係を深めていくことが求められている。

英国では約 20 年間にわたり鉄道旅客輸送量が増加し続けているにもかかわらず、インフラの改良が追い付いていないのが現状であり、運行本数の増大や高速鉄道など、英国鉄道におけるインフラの改良・拡充はますます喫緊の課題となっている。

それだけに、ネットワークレールの果たすべき役割を再認識し、監督機関・規制機関・運行会社も含めた鉄道界全体でインフラのあり方を考えていく必要があると思われる。