

〔研究員の視点〕

# 第4鉄道パッケージ

— EUの鉄道政策と旅客鉄道輸送の自由化 —

運輸調査局主席研究員 黒崎 文雄

※本記事は、『交通新聞』（2017年3月27日付）に執筆したものを転載いたしました

昨年12月14日に開催された欧州議会の本会議において、第4鉄道パッケージの法令が最終的に採択され、今後、国内旅客鉄道輸送の自由化が動き出すことになった。本稿では初めにEUが主導して進めてきた鉄道政策を振り返る。その上で、新たな法令の概要および今後の自由化に伴い懸念される課題などについて論じる。

## EUの鉄道政策の変遷

EUの鉄道政策の歴史は、一般的に1980年代後半より以前とそれ以降に分けることができる。80年代までは、各国の国鉄がそれぞれの国の鉄道を運営する体制が続いていたが、モータリゼーションなどの進展に伴い、鉄道は輸送量の減少、鉄道経営の悪化、累積債務と補助金の増加などの課題に直面していた。

このような状況の中で、輸送モード間の競争基盤の統一（イコールフットィング）を実現し、鉄道輸送の再生を図る目的で、88年にスウェーデンが他国に先駆けて上下分離による改革を行った。

その後、92年に欧州単一市場の完成を重視するマーストリヒト条約を締結し、交通市場においても域内の統合を目指すEUは、スウェーデンが行った国鉄改革手法を参考にし

て、新しい鉄道政策を進めるようになった。

ここで、EUが主導する政策には、新たに新自由主義の考え方が導入され、鉄道も通信セクターなどのネットワーク産業と同様に、事業者間の競争を促進するために上下分離を活用した改革が進められるようになっていく。

つまりEUの鉄道政策は、上下分離とインターオペラビリティにより線路ネットワークを開放し、その線路上で各国の鉄道が競争を行うような鉄道運営を目指す方針に転換が図られている。

EUは、このような方針の下、これまで段階的に各種の施策を打ち出してきた。当初の施策は、環境問題などに対処するため、国際トラック輸送に対する国際貨物鉄道輸送の競争力を強化することに焦点が当てられた。

施設の使用権を第三者にも開放する政策をオープンアクセスと呼ぶが、国際トラック輸送と同じように鉄道においても単一の事業者が国際貨物輸送を行えるようにするため、まず2006年までに国際貨物鉄道輸送にオープンアクセスを導入することが義務付けられた。

その後、国内貨物鉄道輸送に対しては2007年までに、さらに国際旅客鉄道輸送に

対しては2010年までに導入することが規定された。このように近年のEUの鉄道政策は、自由化する輸送市場を段階的に拡大させながら現在に至っている。

#### 第4鉄道パッケージ

すなわちEUにおいては、既に発効済みの第3鉄道パッケージまでの法令により、全ての貨物鉄道輸送と国際旅客鉄道輸送は自由化されている。昨年12月に採択された第4鉄道パッケージの法令は、残された国内旅客鉄道輸送を自由化の対象としていることから「EU鉄道政策の総仕上げ」とも位置付けられ、2013年1月に法令案が欧州委員会から提出されている。

しかし、その法令案には自由化の規定とともに鉄道組織のあり方に関する規則などが含まれていたこともあり、欧州委員会の方針とEU加盟各国の考え方の溝を埋めるために多くの時間と調整が必要とされ、最終的な採択に至るまでには4年に及ぶ審議を要している。

結果的に、新しく施行される法令においては、国内旅客鉄道輸送に対しても、例外的な場合を除いて2020年12月からオープンアクセスが義務付けられることとなった。しかし、欧州の地域鉄道輸送の多くは不採算となっているため、貨物鉄道輸送のように事業者がオープンアクセスにより積極的に参入することは期待できない。

このため、欧州においては、このような不採算の旅客輸送サービスについては、1990年代以降、一般的にPSO (Public Service Obligation の略、公共サービス義務)として、地方自治体などが鉄道事業者と契約を交わした上で提供されるようになっている。

第4鉄道パッケージの施行により、PSO契約にあたっては2023年12月以降、一部の例外措置は認められるものの競争入札が義務付けられることになる。

第4鉄道パッケージの法令は、長期に及ぶ議論の末に関係者の合意に至った。しかし、当初の提案よりも競争入札の義務化が2023年と先延ばしされた点や、複数の例外措置が認められた点、さらには鉄道組織の完全な上下分離が義務化されなかった点などについて、自由化を推進するEUの方針から後退したと批判する声もあり、その合意内容を巡っては賛否が分かれた状況となっている。

#### 適切な対応の必要性

EUが進める鉄道政策は、欧州統合という状況の下で始まった地域特有の政策と言える。大規模なネットワーク全体の旅客鉄道輸送に対するオープンアクセスの導入は、EU域外諸国においては前例がなく、オープンアクセスの導入とPSO契約に対する競争入札の義務化にあたっては、いくつかの問題が生じることも懸念される。

オープンアクセスについては、2010年の自由化以降、これまでに国際旅客輸送へ参入した事例は限られている。

国内旅客輸送に対しても限定的な参入にとどまるか否かについては不透明であるが、一部の採算路線のみへの参入は、ネットワーク全体で調和したダイヤの維持を困難にしたり、既存の輸送事業者から内部補助を続ける余力を奪い、不採算の輸送サービスの継続を困難にしたりするリスクも指摘されている。

各国はオープンアクセスによる市場参入が国内の旅客鉄道輸送に与える負の影響も検討し、これを最小限に抑えるような対応を行う

## 研究員の視点

ことが必要と言える。

PSO 契約については、不採算の鉄道輸送サービスを提供する有効な手法である。しかし、競争入札の義務化にあたっては、優良な事業者による質の高い輸送サービスが事業者の変更によって中断するリスクや、既存事業者の規模の経済の消失、あるいは少ない応札者による非競争的な入札などによって補助金が高額になるリスクも存在する。競争入札を有効に機能させるためには、このような入札

に伴い派生する課題やリスクを回避する対応も必要とされる。

採算輸送とともに不採算であっても社会的に必要な輸送サービスを提供している旅客鉄道事業は、採算輸送サービスを基本とする貨物鉄道事業と性質が大きく異なる。

今後、EU 諸国が旅客鉄道事業を活性化させていくためには、輸送市場の自由化とともに、派生する課題やリスクに対しても適切な対応を行うことが求められている。