

英国鉄道の運営制度に関する見直しの動き

こやくまる さちこ 小役丸 幸子 調査研究センター主任研究員

2018年9月20日、英国運輸省は、鉄道の運営体制に関する見直しの報告書を作成することを発表した。これは、2018年に英国の旅客鉄道輸送において大きな問題が相次いで生じたことを契機に、民営化以降20年以上続いてきた上下分離やフランチャイズモデルに懸念が寄せられるようになってきたためである。

なぜそのような事態となったのか。英国鉄道が現在抱える課題について取り上げる。

1. 英国鉄道 2018 年問題

英国鉄道の見直しが行われるきっかけとなった問題は次の2点である。

(1) 新時刻表導入における混乱

英国鉄道では原則として年に2回、5月と12月にダイヤ改定が行われる。2018年第1回目のダイヤ改定は5月20日に実施された。ところが、Northern と Govia Thameslink Railway (GTR) の各列車運行会社 (TOC) においては、新しいダイヤが機能せず、列車が時刻表通り運行できない状態となり、利用者が混乱する事態に陥ったのである。Northern では平日1日あたり2,810本の運行を予定していたが、そのうち310本がキャンセルや遅延となり、GTRでも同3,880本運行予定のうち470本が運行することができなかった。Northern では6月4日、GTRでは7月15日に暫定的な時刻表が導入されたが、事態の解決には時間を要した。

このような問題が発生した原因として、Northernではネットワークレールが行っていた、同TOCの運行エリアであるイングランド北西部の電化の遅れが指摘されている。これによるダイヤ

改定への影響が運輸省やTOCと共有されていなかったこと、また、新ダイヤに必要な運転士が不足していたことが要因となっている。一方、GTRでは、早い段階から新ダイヤに向けた運転士の研修を実施する機会があったにもかかわらず、GTR自身のダイヤ改定に向けた準備やリスク検証が不十分であった上に、問題発覚後の対応が遅れ、事態がより深刻化した。

この運行乱れについては駅の係員も適切な情報提供を行うことができず、駅や車内は激しく混雑し、特に通勤利用者に大きなダメージを与えた。これらのTOCの運行エリアではもちろん、英国全体で鉄道に対する信頼性が大きく損なわれ、社会問題となった。これにより、TOCのNorthern及びGTRのみならず、ダイヤ作成や運行に大きく関与するネットワークレール、鉄道の輸送サービス全体を管轄する立場にある運輸省など関係各所の責任及び連携の欠如が厳しく追及された。

(2) イースト・コーストのフランチャイズ撤退

イースト・コースト・メインラインは、正式名称をInterCity East Coastといい、英国の二大主要幹線のうちのひとつで、ロンドン～スコットランドの東海岸線において都市間輸送を行う、英国を代表するTOCである。2018年6月、イースト・コーストをフランチャイズ運営していたバージン・トレインズ・イーストコースト (Virgin Trains East Coast: VTEC) が契約の打ち切りとなり、代わって国が運行を行うことになった。

VTECのフランチャイジーは、バス事業者のステージコーチ (90%) とヴァージン・トレインズ (10%) から構成される。同フランチャイジーは2014年に当時国有化されていたイースト・コーストのフランチャイズ運営権を獲得し、2015年

2月から「ヴァージン・トレインズ」のブランド名で運営していたが、業績が悪化したため契約が打ち切られることとなった。これにより、2018年6月24日付で東海岸線はVTECから「ロンドン・ノースイースタン鉄道 (London North Eastern Railway : LNER)」のブランド名で国有化された。

VTECがフランチャイズ運営から撤退を余儀なくされた理由として、フランチャイジーの入札の見通しの甘さが挙げられている。つまり、経済状況や市場構造等の変動により、入札時に想定したほど利用者が伸びなかったことが要因のひとつである。その一方で、収益性の高い路線を運営するTOCは、フランチャイズ協定において利益の一部を運輸省にプレミアムとして支払う契約であったが、VTECの場合、前例にないほど高いプレミアムを設定していたため、メインフランチャイジーであるステージコーチはプレミアムを支払うことができなくなった。景気動向やフランチャイズ運営に伴うリスクを十分に考慮していなかったことがフランチャイズの失敗につながったと考えられている。

また、入札の条件について、運輸省が非現実的な基準を設定するとともに、適切なリスクシェアリングが行われていなかったこと、入札内容について過度に楽観的な判断を行うなど財務的なストレステストが不十分だったことが指摘されている。結果として、公正な予想落札価格を大きく上回る価格での応札を招く形となった。

ところで、イースト・コーストのフランチャイズの問題は今回が初めてではない。同フランチャイズでは、過去にもフランチャイジーの撤退が相次いだ(表1参照)。

イースト・コースト・メインラインの最初のブランドネームは、グレート・ノース・イースタン・レールウェイ (GNER) である。GNERは、1996年のTOC設立以来、船会社であるシー・コンテナがフランチャイジーとなり、運営を行った。しかし、財政危機に陥った同社は2006年に破綻し、2007年にTOCのフランチャイズから撤退した。

その後、ナショナル・エクスプレスが2007年12月にフランチャイズ運営権を獲得した。運行

表1 イースト・コーストのフランチャイズ運営の推移

1996年	シー・コンテナ：フランチャイズ運営を開始
2007年	シー・コンテナ：フランチャイズ運営から撤退
2007年12月	ナショナル・エクスプレス：フランチャイズ運営を開始(～2015年3月の予定)
2009年11月	ナショナル・エクスプレス：フランチャイズ運営から撤退
	国による運行を開始
2015年2月	ステージコーチとヴァージン・トレインズ：フランチャイズ運営を開始(～2023年3月の予定)
2018年6月	ステージコーチとヴァージン・トレインズ：フランチャイズ運営の打ち切り
	国による運行を開始

契約期間は2015年3月までであった。しかし、2008年、リーマンショックによる経済不況が発生し、それに伴い1等運賃を利用するビジネス客が減少したことなどにより経営が悪化、結果として、ナショナル・エクスプレスは2009年11月に約2年でフランチャイズ運営から撤退した。これを受けて、2009年11月から5年3カ月の間、イースト・コースト・メインラインは国によって直接運営が行われた。

そして、2015年2月、同線は国による運営を終え、フランチャイズ権を獲得したVTECが2023年3月まで運営を行うことになっていたが、今回も3年余りでフランチャイズ運営が打ち切りとなり、再び契約期間途中で国有化されることになった。

イースト・コーストという主要幹線でのフランチャイズの度重なる失敗は英国の鉄道業界に大きな衝撃を与え、フランチャイズ運営のあり方が問題視される事態となっている。

2. 繰り返される課題

上下分離やフランチャイズ制度は英国の旅客鉄道運営の根本となる制度であるが、これまでも幾度となく問題が指摘され、その都度、どのように対応すべきかが検討されてきた。主要なものとして、次のふたつの課題が挙げられる。

(1) 上下の連携に関する課題

2011年5月に出された報告書“Realising the Potential of GB Rail – Final Independent Report of the Rail Value for Money Study”（通称マクナルティ・レポート）では英国鉄道業界の経営の非効率性が指摘され、英国鉄道の運営を見直す大きなきっかけとなった。その際、問題のひとつとして取り上げられたのが、実際の運行現場における協力体制、特に、ネットワークレールとTOCの上下の連携不足である。そこで、この問題への対応として、ネットワークレールとTOCの協調を目指すアライアンスの動きが生まれた。

(2) フランチャイズ入札にかかわる課題

2012年のインターシティ・ウェスト・コーストTOCの入札プロセスでは、フランチャイジーの決定に至る手続きにおいて過失があったとして、一度決まったフランチャイジーを白紙撤回するという、フランチャイズ制度そのものを揺るがす大きなトラブルが発生した。この問題は、大きな混乱を招くとともに、入札の透明性に対する批判を引き起こし、運輸省のフランチャイズ行政への信頼性は著しく低下した。

これにより、運輸省は、安定的かつ効率的なフランチャイズ制度の再構築に向けて、入札手順やリスク配分や運営期間などのフランチャイズ協定の条件など、フランチャイズ運営の根幹部分について見直しを行った。

これらはいずれも英国の鉄道業界において重要課題と位置づけられ、年月をかけて対応策を講じた事案ばかりである。特にTOCとネットワークレールの上下及び運輸省を含めた鉄道業界全体の連携の必要性やフランチャイズ入札及び運営の見直しは、問題が生じるたびに報告書が出され、繰り返し提言されてきた。それにもかかわらず、英国の鉄道で今回また同じようなトラブルが発生したことは、利用者や国民でなくても驚きと失望の念を禁じ得ない。

もっとも、フランチャイズ制度には、入札システム自体が抱える問題もある。落札の条件は、以

前は補助金の額が少ないことであったが、現在は政府に支払うプレミアム額が多い事業者が選ばれる傾向にある。しかし、想定される輸送量や利潤は入札事業者間で大きな相違があるわけではないため、プレミアム額を多く提示した事業者ほど落札の可能性は高まるものの、プレミアムの負担も重くなる。それでもフランチャイジーとして経営を維持していくためには応札をし続けなければならないが、結果的にフランチャイジーの体力勝負となってしまうことが、現在のフランチャイズ制度の課題であろう。その意味で、フランチャイズ制度を統括する運輸省の責任は重大である。

3. 英国鉄道の見直し

2018年の時刻表問題やフランチャイズ撤退を受けて、冒頭に述べたように、運輸省では鉄道の運営について委員会を設置し、徹底的な見直しを実施することにした。委員会は鉄道の専門家から構成され、元ブリティッシュ・エアウェイズ社長が委員長を務める。委員会では、インフラと運行の統合や地域のパートナーシップ、利用者と納税者の“value for the money”を含めた鉄道業界の構造全体を中心に、民営化以来最も重大な見直しが行われる。見直しの検討結果については2019年秋に報告書が出され、それを受けて2020年から改善が行われることになる予定である。

もちろん、英国鉄道にはこのような課題もあるが、鉄道改革から20年以上が経過し、改善された面もある。ネットワークやサービスが向上し、輸送人キロはこの20年間で2倍以上に増大した。この点に見られるように、英国の鉄道改革は評価に値する成功を収めた面もあると言える。

しかし、鉄道の根幹にかかわるような問題が定期的に発生していることも事実である。特に今回の問題は英国の鉄道の信用を失墜させる事態となっている。何度も述べるように、英国鉄道の見直しはこれが初めてではない。今回の見直しが最後となるよう、運輸省をはじめ英国鉄道業界全体の強い覚悟が求められる。