

# 英国鉄道の制度及び運営における課題

こやくまる さちこ\*  
小役丸 幸子\*

## はじめに

最近、英国では鉄道に関する問題が頻発し、利用者満足度も低下している。25年前の鉄道改革以降、フランチャイズ制度を背景に旅客運行部門への補助金は減少する一方で、旅客輸送量は右肩上がりで増大し、目覚ましいサービス改善が進むなど、着実な成果を上げていたが、現在では英国の鉄道全体について構造的な見直しを図る議論が行われている。そこで、英国の鉄道で何が起きているのか、その現状を明らかにする。

## 1. 鉄道に対する信頼性の低下

現在、英国の旅客鉄道輸送においては、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、見直しも求められている。そのきっかけとなったのが、2018年の夏ダイヤ改定問題である。

2018年5月20日のダイヤ改定の際、ゴビア・テムズリンク（GTR）及びノーザンでは、新しいダイヤが機能せず、列車がダイヤ通り運行できない状態となり、多数の列車が運休や遅延し、利用者が混乱する事態に陥った。このような問題が発生した原因として、英国の鉄道インフラを保有し維持・管理するネットワークレールの判断ミスやプロジェクトの遅延があったこと、それにもかかわらずダイヤ改定による影響について運輸省及び

\*一般財団法人交通経済研究所調査研究センター主幹研究員

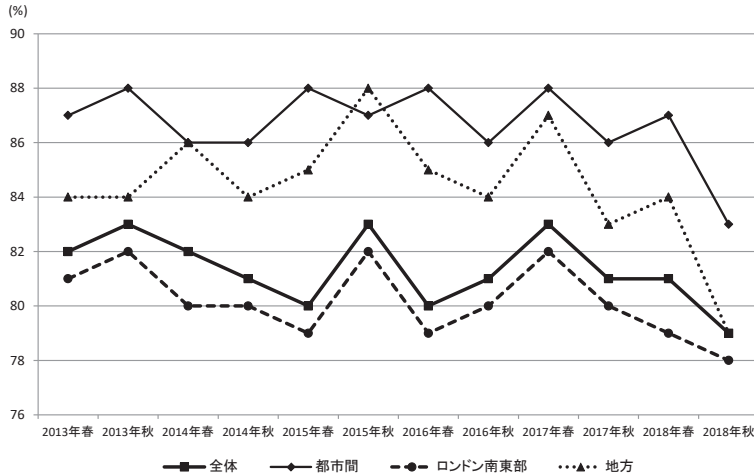
旅客鉄道輸送事業者（Train Operating Company: TOC）との情報共有が不十分であったこと、そのため、TOC側のダイヤ改定に向けた乗務員や車両運用等の準備が遅れたことが挙げられる。

また、この運行の乱れについては駅の係員も正確かつ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。GTRにおいては問題発覚後の対応が遅れ、事態がより深刻化し、事態発生から7月15日に暫定的なダイヤが導入されるまで8週間もの長期にわたり、利用者は不便な状況を強いられた。これを受けて鉄道・道路庁（Office of Rail and Road: ORR）はGTRに500万ポンドの罰金を科した。

このダイヤ改定問題は鉄道への満足度を大きく低下させ、想定を超える鉄道への批判を生み出すことになる。英国鉄道に対する利用者満足度（図1参照）を見ると、2018年秋はすべてのカテゴリーにおいて2013年以来最低の満足度となっている。その要因として、定時性や遅延に対する不満が挙げられる。実際、表1に示されているように、特に鉄道利用の「不満足」については、鉄道事業者による遅延の対処の仕方や定時性や信頼性が最大の要因となっている。つまり、GTRやノーザンのダイヤ改定問題が、英国鉄道全体に対する評価を低下させたといえる。

英国全体で鉄道に対する信頼性が大きく損なわれたことを受けて、GTR及びノーザンといったTOCのみならず、ダイヤ作成や運行に関与する

図1 英国鉄道に対する利用者満足度



出典：The Williams Rail Review, The user experience of the railway in Great Britain, March 2019

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感及び連携の欠如が厳しく追及されることとなった。国としては鉄道に対する国民の不満を看過できない事態となったため、対策を講じる必要性に迫られた。そこで、フランチャイズ制度を中心に、英国鉄道のあり方の見直しが進められることになったのである。

## 2. 英国鉄道の見直しの議論

2018年のダイヤ改定問題を契機として、2018年9月20日、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。運輸省は鉄道の専門家から構成された委員会 Rail Review を設置し、鉄道の運営について徹底的な

見直しを実施する。委員会は、元ブリティッシュ・エアウェイズ社長の Keith Williams 氏が委員長を務める。委員会では、インフラと運行の統合や地域とのパートナーシップ、利用者と納税者の“value for 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ている。

Rail Review 委員会では、2019年2月26日、まず手始めに、現状のままフランチャイズ制度を継続することはできないことを発表した。その主な理由として、次の3点が挙げられている。

### ① 商業モデルとしての限界

フランチャイズ制度は、1990年代以来、利用者の増加やサービスの改善において大きな役割を果たしてきた。しかし、鉄道を取り巻く環境や旅客のニーズが大きく変わり、現在ではもはやその

表1 鉄道利用の満足/不満足に影響を与える要因 (2018年秋)

「満足」に影響を与える最大の要因	(%)	「不満足」に影響を与える最大の要因	(%)
定時性・信頼性	36	鉄道事業者による遅延の対処の仕方	48
列車内の清潔さ	14	定時性・信頼性	12
運行本数	11	混雑の度合い	12
混雑の度合い	9	所要時間の長さ	5
所要時間の長さ	7	運行本数	5
その他	23	その他	18

出典：The Williams Rail Review, The user experience of the railway in Great Britain, March 2019

目的に合致しておらず、25年前のモデルは今日の鉄道にも、そして将来的にも通用しなくなっている。率直に言って、フランチャイズ制度は納税者や鉄道利用者に明確な利益をもたらすことができなくなっており、フランチャイズ制度をこのまま継続することは難しい。したがって、将来あるべきモデルを検討する必要がある。

## ②財政的な課題

英国の鉄道においてもコストと便益が目目されるようになってきている。また、鉄道の重要性及び維持・改良のための投資の必要性を考慮し、政府が鉄道に投入する多額の資金にも関心が高まっている。英国の鉄道が納税者と利用者の双方にとって財政的に持続可能であることが求められる。

## ③鉄道業の構造に起因する障壁

運輸省、ORR、ネットワークレール、TOCといった省庁、規制機関、そして事業者から成る鉄道を運営するための各組織間の関係は必ずしも適切に機能していない。また、多様な役割を持つ各組織の説明責任が十分に果たされていない。新たなフランチャイズ制度、地域がより関与した意思決定、上下の真のパートナーシップによる連携関係など、鉄道を取り巻く問題は多岐にわたり、ひとつの解決策で対応できるものではないが、鉄道業界が一体となって、利用者のために行動を始めなければならない。

なかでも特に問題と考えられているのが、上下分離をはじめとした鉄道業界内の分断である。ネットワークレールでは、上下がより密接に協調し、より地域に根ざした権限移譲を行うため、大幅な変革が必要とされている。

英国の鉄道は、1990年代の鉄道改革により、鉄道の運行とインフラが分離（上下分離）され、1994年から1997年にかけて民営化された。インフラの維持・管理については、株式上場をしたレールトラックが破綻し、現在は特殊法人であるネットワークレールが継承している。運行に関しては、民営化以降、輸送人員を大きく伸ばし、サービスも改善されるなど成功を取ってきたが、最近では、伸び悩む運行実績、上昇する運賃、破壊的な労働争議、スケジュール通りに進まないインフラ整備

など厳しい現実を無視することができない状況にある。

このようなことから、鉄道は利用者からの社会的な信頼を失ってしまったと言われているが、その原因として挙げられるのが業界の細分化である。業界内が細分化されていることにより次のような弊害が生じている。

- ・各経営者層が業界全体の長期的視点に立つことなく、それぞれの短期的な視点から企業経営を行っている
- ・事業運営にあたって各組織の責任が不明確であること、また、運営を行う上で関係各所による協調・連携が欠如している
- ・鉄道の各機関において運営の柔軟性が損なわれてきており、それぞれの利害関係により衝突が生じている

したがって、英国の鉄道は再編成を必要としている。国営あるいは民営といった経営形態を論じるだけでなく、細分化された業界をどのように再編していくかが重要となってくる。

## 3. フランチャイズ制度の再検討

加えて、見直しのもう1つの大きな柱となっているのが、旅客鉄道輸送のフランチャイズ制度である。フランチャイズとは、運輸省の管轄下、TOCの運営権を入札により決定するもので、この制度により英国の旅客鉄道のサービス改善が進められてきたが、最近では問題が頻発しており、それが端的に表れたのがイースト・コーストのフランチャイズ撤退である。

イースト・コーストは英国の二大主要幹線のうちの1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。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ヴァージン・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月から運営していたが、業績が悪化したためフランチャイズ運営から撤退を余儀なくされた。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)」のブランド名で再び国有化された。

VTECのフランチャイジー撤退はフランチャイズ制度にとって大きなマイナスの影響を与えている。過大な収益の見積もりや運輸省が楽観的に達成可能と考えていたプレミアムの支払いが不可能になったことが原因で、東海岸線のフランチャイズは2度も失敗した。景気動向の変動などによるフランチャイズの失敗はこれまでも何度か発生しており、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。

また、最近では、フランチャイズ入札における入札資格が問題となっている。2019年5月、ステージコーチは運輸省に対し訴訟を起こした。ステージコーチはイースト・ミッドランズ TOC の入札に参加していたが、年金に関する入札要件を満たさなかったとして2019年4月に入札の資格をなく奪われ、今後、他のフランチャイズについても入札することができなくなったのである。そのため、ステージコーチは、ヴァージン及びフランス国鉄 (SNCF) と共同で入札を予定していたウェスト・コーストやサウス・イースタンの次期フランチャイズの入札を断念せざるを得ない状況となった。

そこで、ステージコーチ、ヴァージン、SNCFのチームは、フランチャイズではなく、オープンアクセスの形でロンドン〜リバプール間に参入することも検討している。加えて、ステージコーチ自身は運輸省が要求する入札資格を不服とし、同社の将来的な経営方針として、鉄道から英国内のバス事業に軸足を据えた事業展開に転換する意向を示している。なお、ステージコーチと同様の理由で入札資格をなく奪われたアリバも、運輸省に対し提訴している。

相次ぐフランチャイジーからの提訴は、フランチャイズ制度がすでに機能していないことを表しているように見える。実際、最近では、フランチャイズ制度からの撤退が散見され、入札者も減

少の傾向にある。ナショナルエクスプレスは2017年2月、最後に保有していたTOCであるC2Cの保有株式を売却して経営権譲渡した。同社はドイツでは鉄道のフランチャイズ運営を行っているにもかかわらず、英国で再度フランチャイズに参入する考えはないとされている。

ファーストグループもまた英国での事業の見直しを行っている。同グループは3つのTOCの運営を行っていたが、それに加えて、トレニタリアと共同で2019年12月からのウェスト・コーストのフランチャイズを獲得した。しかし、TOCの運営は財政的に厳しく、今後、新たなフランチャイズには入札しない模様である。

前述したように、Rail Review 委員会の Keith Williams はフランチャイズ制度を現状のままでは継続できないこと、そして、この制度は納税者にとっても鉄道利用者にとってもはや恩恵を得られないものであると表明している。一方、フランチャイズ事業者からも今とは異なるモデル、つまり、より革新的で、より迅速な入札、そして価値のある投資を実施できるようなモデルが望まれている。

なお、フランチャイズについては、独立したフランチャイズ監視機関の必要性の声も上がっている。旅客及び貨物鉄道事業者、ネットワークレールにより構成される鉄道業界団体の鉄道輸送グループ (Rail Delivery Group: RDG) は、鉄道事業者を監視する独立した機関の設立を主張している。フランチャイズ事業者の運営状況を常に監視し、適正な運営ができない場合にはペナルティを科したり、フランチャイズ権をなく奪する権限を有するとしている。

同様の機関としては、以前、戦略的鉄道委員会 (Strategic Rail Authority: SRA, 1996 ~ 2006年) が設けられていた。SRA はフランチャイズの入札から運営状況の監視など、フランチャイズ全般を管轄していた。SRA 廃止後は、運輸省が SRA の権限を引き継ぎ、現在に至っている。フランチャイズ行政の効率化を目指して運輸省に権限を集中したが、現状を見る限り、その成果は裏目に出ていると言えるであろう。

同時に、RDG は独自の見解として、フランチャ



イズの見直しにあたり、路線のタイプに応じ以下のようにフランチャイズの手法を変えることを主張している。

- ・通勤路線：ロンドンなどの利用者の多い通勤路線では、エリア内の鉄道を統合し、地下鉄やバスなどとともに域内の交通機関全体を単一の事業者が単一ブランドで統括する。
- ・長距離路線：より速く快適な輸送、Wi-Fi など利用者のニーズにあわせたサービスを提供するために事業者間で競争を行う。利用者が不満を感じるようであれば、利用者は運営事業者変更の意思表示をすることができる。
- ・地方ローカル線：利用者にとっては移動の選択肢を他にほとんど持たない一方、運行事業者にとっても利用者の要望を満たすことが困難な路

線。良好な実績の路線であるならば、事業者に運賃やダイヤの設定において改良の自由を与える。

今後、これらの意見を踏まえながら、足元が揺らいでいるフランチャイズ制度に対し、Rail Review 委員会がどのような提案を行うのか注目される。

#### 4. 地域とのつながり

フランチャイズ制度については、地域とのつながりも重要な焦点となっている。

鉄道改革時に導入されたフランチャイズ制度は、25年にわたる年月の中で大きく形を変えることはなく、基本的には運輸省がフランチャイズの計画、入札手続き、運営者の決定・契約に責任を負

図2 鉄道フランチャイズと地域の結びつき



出典：The Williams Rail Review, The rail sector in numbers, March 2019

い、全体的な管理・監督を行っている。ただし、フランチャイズモデルは地域性など様々な個別の複雑な事情でそれぞれに異なっており、全国すべてのTOCに同一のモデルを適用することができるかという疑問が生じてきている。

図2では鉄道フランチャイズと地域の結びつきを示している。ロンドンやリバプール、スコットランドのTOCでは、以前から自治体の交通管轄組織と契約を結び、補助金を受けながら運営を行ってきたが、民営化以降、国が統括をしてきた旅客鉄道のフランチャイズ制度についても、以前と比べて地域の関与が大きくなってきている。そのため、TOCのフランチャイズ入札に関して、国ではなく地域を主体としたケースがこれまで以上に増えることが見込まれる。今後、地域への権限移譲の動きと地域住民の生活に密着したサービス志向が強まる中、鉄道の運営主体のみならず、運行エリア・ネットワークも含めて、より地域に密着した見直しが行われると考えられる。

さらに、ロンドン交通局 (Transport for London: TfL) においては、運行だけでなく、主要なインフラについても TfL が管理することを要求している。TfL は、2019年3月、現在のロンドン南部及び南東部地域の鉄道をインフラごと TfL に移管することにより、高頻度で信頼性の高いサービスを提供する戦略的プランを発表した。

ロンドンはその周辺エリアを含め、将来的にこれまで以上に人口が増大し、鉄道利用者が増えることが予測されており、高頻度で信頼性の高いサービスを持つ高品質な鉄道を整備したい考えである。しかし、現行のフランチャイズシステムでは鉄道運行事業者とインフラ提供者間の協調が欠如しているため、大量かつ高頻度の輸送が必要となるロンドンの鉄道として、必要な機能を果たせないことを危惧している。

たとえば、ロンドン南部及び南東部地域の鉄道ネットワークは十分なポテンシャルを発揮できておらず、容量や所要時間、信頼性に改善の余地があり、運賃体系や支払方法の見直しが必要とされる。また、同地域は運行本数が不足しており、沿線の鉄道利用者は不便な思いを強いられている。輸送力が貧弱であるため、住宅の整備や経済成長

に結びつかない。TfL は、グローバルな首都としてロンドンの都市機能をより拡大・発展させるために、同地域の鉄道インフラの管轄をネットワークレールから TfL に移管し、上下一体となった鉄道の運営を行うことを希望している。

## おわりに

国鉄の分割民営化を伴う鉄道改革から20年以上が経ち、英国の鉄道は岐路に立っている。官民の各組織が時代の変化に応じてその役割を見直しながら、鉄道業界として一体となっていくためには、多くのクリアすべき課題がある。特に、今後の旅客輸送事業への参入について、一部の事業者では、落札までに多大な時間・コストを要し、運営上の管理が厳格なフランチャイズ制度ではなく、自由な運営を行うことのできるオープンアクセスに関心を寄せる状況が見受けられる。また、地域ではそれぞれの実情に合わせた運営形態を追求している。鉄道の信頼回復に向けて、その仕組みや制度を改善することが不可欠であるが、どのような形を目指すべきか、英国では模索が続いている。

Rail Review 委員会における英国鉄道の構造や制度、運営手法に関す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予定である。

## 【参考文献】

- [1] The Williams Rail Review, The user experience of the railway in Great Britain, March 2019
- [2] The Williams Rail Review, The rail sector in numbers, March 2019
- [3] Transport for London, Strategic Case for Metroisation in south and south east London, March 2019
- [4] Department for Transport ウェブサイト
- [5] Office of Rail and Road ウェブサイト
- [6] Rail Delivery Group ウェブサイト
- [7] 小役丸幸子 (2019) 「英国鉄道の運営制度に関する見直しの動き」, 『運輸と経済』第79巻第1号, pp. 128-130, 交通経済研究所