

州政府とアムトラックとの契約による 都市間旅客鉄道の運営

くろ さき ふみ お
黒 崎 文 雄*

はじめに

アメリカの都市間鉄道輸送は、アメリカ鉄道旅客輸送公社（アムトラック）がその運営を担っている。国土が広大な市場環境の中、高速道路を利用した自動車輸送および航空輸送との競争は熾烈であり、北東回廊を除き赤字の運営を余儀なくされている。

このため、アムトラックの経営は連邦からの補助金に支えられているが、各州の域内で運行される29の都市間路線では州政府との契約に基づいて旅客鉄道輸送が提供されている。本稿では、アムトラック設立から現在までの変遷を振り返った上で、カリフォルニア州がアムトラックとの契約により列車運行を行っているキャピトル回廊（Capitol Corridor）の運営のあり方について、関係者へのヒアリング内容を中心に論じることとする。

1. アムトラック設立の背景

まず、アメリカの鉄道路線網の発展の過程から、アムトラックが設立されるに至った背景について振り返ることとする。

アメリカでは1820年代以降、複数の民間会社によって鉄道路線網の整備が進められてきた。鉄

道は当時、国土を跨ぐ唯一の輸送手段として発展し、1916年には総延長が40万kmに達している。しかし、1930年代から鉄道の輸送シェアは徐々に低下し、1960年以降は複数の鉄道会社が倒産する事態となった。

鉄道会社の経営が悪化した背景としては、高速道路網の整備や航空輸送の発展による他の交通機関との競争の激化、連邦政府による当時の厳しい規制を背景に、鉄道会社の旅客輸送部門の赤字が深刻化したことが挙げられる。当時、アメリカの鉄道会社の収益の中心は貨物輸送事業であったが、多くの場合、旅客輸送事業も同一会社内で行われていた。しかし、自動車や航空機に旅客を奪われた結果、旅客輸送部門は、そのシェアを大きく低下させるとともに多額の赤字計上を余儀なくされていた。鉄道改革が行われた1970年には、旅客部門を支えるために貨物部門の営業利益の約50%を内部補助として費やさねばならない事態に陥り、赤字の旅客輸送部門の扱いは当時のアメリカの鉄道輸送産業の深刻な課題となっていた。

アメリカの鉄道改革は、「旅客輸送部門の分離」による鉄道会社の救済措置と「規制緩和」による企業経営の強化に分けて論じられるが、改革の大きな柱であるアムトラックの設立は前者の施策と位置付けられる。すなわち、鉄道会社の救済措置として貨客双方の輸送を行っていた各鉄道会社か

*東洋大学国際観光学部教授・
一般財団法人交通経済研究所客員研究員

ら赤字部門の旅客輸送を切り離し、それぞれの会社が採算部門の貨物輸送部門に専念できるように変革することが、アムトラック設立の主要な目的であった。このため、1970年に鉄道旅客サービス法 (Rail Passenger Service Act) が制定され、各鉄道会社が担っていた都市間旅客輸送の事業を移管するために、アムトラックが設立されるに至ったのである。

2. 貨物鉄道会社の経営再生 およびアムトラックの運営

(1) 貨物鉄道会社の経営再生

多くの鉄道会社で深刻な経営問題となっていた貨物部門から旅客部門への内部補助は、アムトラックの設立により解消され、各鉄道会社はその経営資源を貨物鉄道輸送のみに投入することが可能になった。その後、連邦政府による厳しい規制についても緩和措置が進み、貨物鉄道会社の企業経営の強化が図られるようになった。代表的な規制改革の法律は、1980年に制定されたスタガーズ鉄道法 (The Staggers Rail Act of 1980) であり、利益率の上限が撤廃され鉄道事業者が自由に鉄道貨物運賃を設定できるようになった。また、不採算路線の廃止や企業の合併についての手続きも大幅に簡略化された。

このような改革の後には、各鉄道会社は道路輸送に対する競争力を強化するため、重量貨物の長距離輸送に経営資源を集中するようになった。経営変革の成果は目覚ましく、鉄道会社の生産性は大きく向上するとともに、1970年代の終盤には35%であった市場でのシェア (トンマイルベース) も上昇に転じ、2004年には42%ものシェアを占めるようになった。すなわち、アメリカの貨物鉄道は「旅客輸送部門の分離」と「規制緩和」を柱とした鉄道改革により、国内貨物輸送の基幹モードとして再生を果たすに至った。

(2) アムトラックの運営

アムトラックは、設立の翌年1971年より営業

を開始した。主要株主は連邦政府であるが、政府機関ではなく、営利目的の公企業と位置付けられている。上述のとおり、民間の鉄道会社から赤字部門の旅客輸送業務を継承する形で設立され、大部分の路線では業務を継承した貨物鉄道会社から線路を借りて列車の運行を行っている。例外的な路線として、ポストン～ワシントンDC間の北東回廊路線があり、当該路線はアムトラックが線路施設を所有した上で列車の運行が行われている。

アムトラックが民間の鉄道会社から継承した旅客部門は、従来から不採算であった輸送サービスである。このため、線路使用料を支払った上で貨物鉄道会社の路線上で収益性を確保するのは難しく、アムトラックの経営は連邦政府からの補助金に依存せざるを得ない状況にあった。営利目的の企業ではあるものの、同社は営業開始以降、赤字が続いており、自立経営の達成という当初の目標は実現しないままとなっている。このため、アムトラックの経営は連邦政府にとって引き続き重要な課題となっている。

3. 州政府が支援するアムトラックの 短距離路線

アムトラックについては、1990年以降もその経営改善に向けた各種の検討が行われてきた。1997年には、「アムトラック改革・責任法 (ARAA: Amtrak Reform and Accountability Act of 1997)」が制定され、連邦からの補助金を減額する方針が示されるとともに、独立した第三者機関であるアムトラック改革委員会 (ARC: Amtrak Reform Council) を設置し、企業として自立採算が可能か審査することとした。ARCは、審査と検討の結果を2002年2月に「米国都市間旅客鉄道再構築・合理化に向けた実行計画 (An Action Plan for the Restructuring and Rationalization of the National Intercity Rail Passenger System)」として発表している。この中では、国内の旅客鉄道を維持するためには、適切な財政支援が必要であると述べるとともに、この支援は単一の財源ではなく、連邦政

図1 州政府が支援する都市間旅客鉄道輸送



出典：SAIPRC (2019) に加筆

府、州、自治体が適切に対応すべきであるとしている。また、同計画では、旅客鉄道輸送を監理する連邦機関の下に、列車運行を担う会社と北東回廊を主とするインフラ管理を担う会社を設立する改革案も提言している (ARC, 2002)。

後者の2つの子会社に分割する計画は実現されないままになっているが、前者の財源の多様化に関する考え方については、2008年に制定された「旅客鉄道投資改善法 (PRIIA: Passenger Rail Investment and Improvement Act of 2008)」の中に生かされている。具体的には、PRIIAでは、北東回廊以外的高速鉄道路線、短距離路線、延長750マイル以下の路線、州や自治体などの要請の下で運営される路線については、州とアムトラックで鉄道運営に必要な費用を分担する方法を確立すべきであると提言している (FRA, 2009)。これに伴い上記に該当するアムトラックの路線については、運営責任を連邦から州に移管し、州とアムトラックが締結する輸送契約に基づいて列車が運行される枠組みが開始された。

現在、このような州政府とアムトラックの契約により運行されている都市間鉄道路線は、全米で29路線、延長約1,200kmに及んでいる (図1)。

これらの路線における乗客数は年間1,500万人であり、この数字はアムトラック利用者全体の48%に相当する。また、乗客数は過去10年間で25%増加しており、これらの路線における運賃収入額は7億5千万ドル (約833億円、1ドル=111円で換算) となっている (SAIPRC, 2019)。

また、都市間鉄道輸送の需要に対応するとともに、各州の列車運行主体間およびアムトラックとの協力関係を促進するために、関係者の協議体として「州・アムトラック都市間旅客鉄道委員会 (SAIPRC: State-Amtrak Intercity Passenger Rail Committee)」が設立されている。SAIPRCはアムトラックに委託して都市間鉄道輸送を行う18州内の21の運営主体、アムトラック、連邦鉄道局 (FRA) から構成されている。都市間旅客鉄道の運営に関する契約は、その費用の算出をはじめ専門的な能力が必要とされる事柄が多く、適切な契約書を単独の運営主体が作成することは容易でない。このため、SAIPRCでは構成メンバー間の協力関係の促進、標準的な契約方法の策定など、円滑な委託運営の実現に向けて各種の取り組みが進められている。

4. キャピトル回廊の運営

州政府とアムトラックの契約により運行されている都市間鉄道の運営手法を調査するため、筆者はカリフォルニア州のキャピトル回廊について、関係者へのヒアリングを行った。本節では主にヒアリングを中心とする現地調査の結果をもとにその運営手法について述べる。

(1) 路線の概要

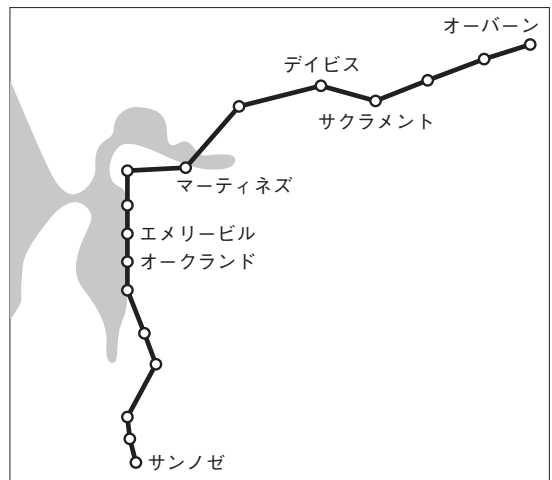
カリフォルニア州は、1990年代初めに策定された規定により3鉄道路線の整備について決定している¹⁾。3路線の1つであるキャピトル回廊(図2)については、1991年12月よりカリフォルニア州の州都サクラメントとサンノゼ間で運行が開始された。その後、1998年10月からは沿線の自治体が当該路線の運営のために設立した広域行政組織であるキャピトル回廊共同事業体(CCJPA: Capitol Corridor Joint Power Authority)が回廊上の列車運営の責任を担うようになっている。

(2) 運営主体の形態と財政支援

キャピトル回廊の運営主体であるCCJPAは、「郡(County)」に相当する沿線の8自治体から構成されている²⁾。すなわち、JPA(Joint Power Authority)と呼ばれる共同事業体は、当該路線の運営に関して沿線の自治体が協力して事業を行う機能を担っている。カリフォルニア州は、アムトラックが運行する他の2路線についても財政支援を行っており、これらの路線も同様のJPAが設立され、沿線の自治体が協力して列車運行を提供する体制となっている。

かつては、連邦政府もアムトラックが運行する短距離路線の赤字を州政府とともに負担していたが、前述のとおり近年は州内で完結する短距離路線については、連邦から切り離すとともに州の責

図2 キャピトル回廊の路線図



出典：CCJPA (2019) に加筆

任の下で運営する方針が示されている。このような政府方針の下、州域内の旅客鉄道の運営に対する連邦政府の財政支援は限定的な範囲に限られ、現在は2015年に制定されたアメリカ陸上交通修正法(FAST法: the Fixing America's Surface Transportation Act)に規定された5年間のプログラムに基づいて行われている。キャピトル回廊においても連邦からの補助金の用途は、安全性向上に向けた設備更新などFAST法に定められた施策に限定されている。

このため、キャピトル回廊の運営に必要な補助金は、全額がカリフォルニア州から支給されており、CCJPAがこの資金によって輸送サービスの提供を行っている。米国内では18の州政府が都市間旅客鉄道に対して財政支援を行っているが、カリフォルニア州は域内の鉄道路線の整備と運行に積極的であり、アムトラックが運行する3路線に対する同州の支出は18州の支援総額の5割程度に及ぶとのことである。また、カリフォルニア州では、州内の売上税、燃料税、ディーゼル税

1) 州内3路線の整備計画は、同州のProvision108およびProvision109に規定されている。また、キャピトル回廊以外の2路線はパシフィック・サーフライナー(Pacific Surfliner)およびサン・ホアキン(San Joaquins)である。

2) CCJPAを構成する8自治体は、San Francisco, Placer, Sacramento, Yolo, Solano, Contra, Alameda, Santa Claraである。

などから公共交通の運営に必要な財源を確保している。

(3) 鉄道施設の建設と保有・管理

次に、キャピトル回廊を運営するために必要な施設が、どのような組織によって保有および管理されているかについて述べる。ここでは、「駅間の線路施設」「駅構内の施設」「車両」に分けてその概要を論じる。

はじめに、「駅間の線路施設」についてであるが、アメリカの都市間鉄道の線路施設は、北東回廊を除き、貨物鉄道会社が保有しているのが一般的である。キャピトル回廊の路線については、同回廊を含む都市間路線上で貨物鉄道会社の Union Pacific Railroad (UP) が輸送事業を行っており、UP が線路施設を保有するとともに施設の管理を行っている。UP は、自社の輸送事業に必要な線路施設の保守・管理については、当然ながら自社の業務として行っている。しかし、貨物鉄道輸送と旅客鉄道輸送は、列車速度が異なるなど輸送の特性が大きく異なっている。このため、例えば貨物列車よりも高速の旅客列車を運行させようとした場合など、旅客鉄道輸送のために鉄道施設の改良工事が必要となる場合がある。このような施設改良をはじめ、旅客列車が安全に運行するために必要な保守・修繕工事などについては、CCJPA が当該路線の線路を保有する UP に委託した上で実際の工事が行われている。

次に、「駅構内の施設」であるが、州政府からの資金を主な財源として建設工事が行われている。また、建設後の固定資産については、車両運行に直接的に関係しない駅舎施設は、駅が存在する「市 (City)」が保有していることが多い。また、維持管理については、駅舎などの構造物に関しては、それぞれの市が費用を負担するとともに実際の保守業務の責任も担うのが一般的である。一方で、信号や線路付帯施設などの鉄道施設については、保守作業の実施にあたって高度な専門知識が必要とされる。また、列車の安全運行にも密接に関係する。このため、このような鉄道施設に関し

写真1 キャピトル回廊を運行する車両

カリフォルニア州が車両を保有し、CCJPA からアムトラックに運行と保守が委託されている。



出典：筆者撮影

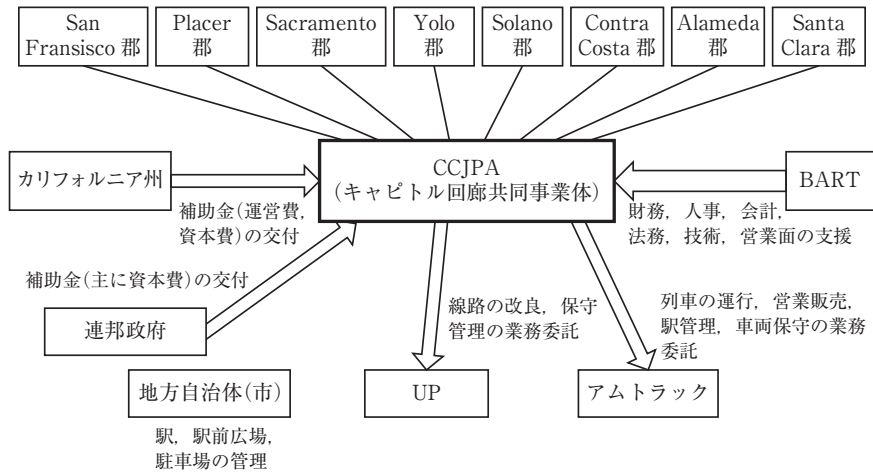
ては CCJPA から委託される形で UP が実際の保守業務を行っている。すなわち、鉄道運行に直接関係する線路などの鉄道施設については、駅間・駅構内を問わず、CCJPA から UP に委託されて保守・管理が行われている。

「鉄道車両」については、カリフォルニア州の資金により購入されるとともに、同州によって保有されている。しかし、鉄道施設と同様に車両の保守・修繕を行うにあたっては高度な専門知識が必要とされると同時に、列車の運行に密接に関係することから、CCJPA からアムトラックに保守・修繕業務が委託されている (写真1)。

(4) 鉄道輸送業務の委託

列車の運行業務については、CCJPA からアムトラックに業務委託されている。契約に基づき CCJPA が必要な経費を負担した上で、アムトラックが車両メンテナンスとともに列車の運行、駅での営業販売、運行管理の業務を行っている。売上と運営経費の扱いに関しては、アムトラックが毎月の売上を CCJPA に報告し、売上が所定の金額に満たない場合には、その差額を追加した必要経費を CCJPA がアムトラックに支払う契約となっている。一般的に交通事業の委託方式は、旅客輸送の収入リスクを委託側である公的部門が負う方

図3 CCJPAの業務運営の体制



出典：CCJPA からの受領資料をもとに筆者作成

法（グロスコスト方式）と受託側である交通事業者が負う方法（ネットコスト方式）に大別することができるが、キャピトル回廊においては、CCJPA が収入リスクを負う形態で鉄道輸送業務が行われている。

(5) CCJPAの業務運営体制

上に概説したとおり、CCJPA が旅客鉄道輸送サービスを提供するにあたっては、施設の管理・保守から列車の運行に至るまで、外部の組織に業務が委託されている。このため実際の鉄道施設の管理や列車の運行業務は、UPやアムトラックなどの受託企業が行っている。しかし、これらの業務を適切に契約するとともに、鉄道運営に必要な業務を円滑に進めるためには発注側のCCJPAにも鉄道輸送事業に関する高度な専門知識が求められている。今回の現地ヒアリングにおいても、CCJPAは列車を運行するアムトラックや施設を管理するUPなどの関係者を相手に、多くの調整業務に対応しなければならない点が指摘されている。

しかし、現実的には、広域行政組織であるCCJPAに限られた人数の常勤職員で直接これらの業務全般を行うことは、鉄道運営に関する経験

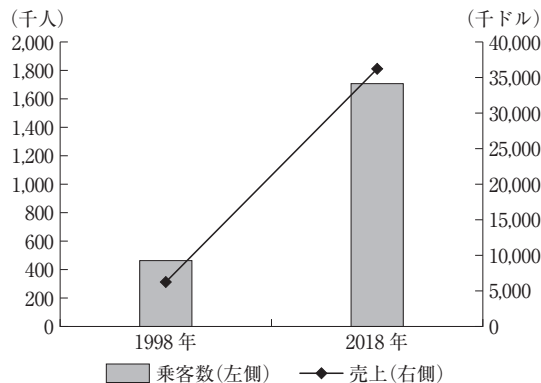
や技術力などの面からも難しい。このため、CCJPAはサンフランシスコベイエリアで鉄道運営を行うBART (Bay Area Rapid Transit) と管理業務についての契約を結び、技術、法務、財務、会計など幅広い分野でBARTからの支援を受けながら業務を遂行している（図3）。

(6) 輸送概要とその変遷

キャピトル回廊は、都市間鉄道と通勤鉄道の両方の性格を備えた路線といえ、列車の乗客は約7割が通勤を含む業務目的であり、定期利用が約3割を占めている。

また、カリフォルニア州およびCCJPAは近年、同路線の輸送サービス水準の向上に努めており、1998年当時は1日8本であった列車本数は、2018年には1日30本（サクラメント～オークランド間の平日ダイヤ）が運行されるようになっている。これに伴い、路線の利用者数と売上についても増加傾向にある。CCJPAが設立される以前の1998年と2018年のデータを比較すると、乗客数は2.7倍、売上は4.8倍に増加している（図4）。これに伴って売上による費用の回収率も改善される傾向にあり、1998年には30%であった費用回収率は2018年には59%にまで改善されている。

図4 キャピトル回廊の乗客数および売上の変遷



出典：CCJPA (2019) をもとに筆者作成

おわりに

本稿においては、カリフォルニア州内のキャピトル回廊に焦点をあて、事業委託による都市間旅客鉄道の運営手法について現地ヒアリングを中心とした調査を行った。事業委託による旅客鉄道の運営手法は、米国内にとどまらず多くの海外諸国で導入されつつある。例えば、ヨーロッパ諸国においては、一般的に地方自治体などが主体となって列車本数や料金水準をはじめとする輸送計画を策定し、鉄道運営を専門とする企業と契約を締結した上で地域圏の旅客鉄道輸送サービスが提供されている。

このような旅客鉄道の運営手法においては、公的部門が自ら輸送計画を策定し、不採算であっても輸送サービスを市場へ直接的に供給することが可能である。また、外部組織の専門的な能力を活用することにより、少数の職員による業務の運営が可能になることも長所と言えよう。一方で、本稿の調査でも明らかになったように、委託業務を発注する立場である地方自治体などの公的部門においても、適切な金額で業務を発注し、契約後も委託者として円滑に業務を遂行するためには、鉄道運営に伴う業務を的確に管理できる能力を有することが必要とされる。このように、事業委託による鉄道運営は大きな利点がある一方、公的部門が発注者として対応しなければならない責務も大

きい事業手法であると言える。

WILLER TRAINS が運営する京都丹後鉄道や両備グループの和歌山電鐵が運営する貴志川線などの事例はあるものの、事業委託による鉄道運営は日本国内において殆ど存在していない。しかし、鉄道業界も国際化が進み、日本の鉄道会社も海外において事業権を獲得して輸送業務を受託する時代である。地方路線の存続と活性化が大きな課題となる中、国内においても地域が必要とする鉄道については、不採算であっても地方自治体などが主体となって輸送計画を策定し、既存の鉄道会社に運営を委託する事例が存在して良いのではないだろうか。少なくとも、このような鉄道の経営改善策を論じるにあたっては、鉄道会社が全ての固定資産を保有し、さらに必要な費用の全額を負担することを前提に議論するのではなく、海外鉄道の運営手法を参考にしながら論じることが大切ではないかと思われる。

[主な参考文献]

- ・ ARC (2002) An Action Plan for the Restructuring and Rationalization of the National Intercity Rail Passenger System, A Report to the Congress by the Amtrak Reform Council pursuant to Section 204 of the Amtrak Reform and Accountability Act of 1997
- ・ CCJPA (2019) Performance Report FY18
- ・ FRA (2009) Overview, Highlights and Summary of the Passenger Rail Investment and Improvement Act of 2008 (PRIIA)
- ・ SAIPRC (2019) SAIPRC ウェブサイト
<https://www.saiprc.com/>

[謝辞]

本稿の執筆にあたっては、(一財)交通経済研究所の調査活動として行った米国の現地ヒアリングにより、元世界銀行鉄道アドバイザーの L. Thompson 氏、キャピトル回廊共同事業体理事長の D. Kutrosky 氏、カリフォルニア州交通庁副長官の C. Edison 氏より貴重なコメントを頂きました。ここに感謝の意を表します。