

間近に迫ったフランスの国内旅客鉄道の市場開放

はぎわら たかこ
萩原 隆子

交通経済研究所主任研究員

はじめに

EU加盟国では、2016年12月に採択された第4パッケージ指令に基づき、2020年12月から国内の旅客鉄道輸送市場の自由化（オープンアクセス）の促進が、2023年12月から（補助金を投入して輸送を維持している）公共サービス義務市場への競争入札の実施が義務化される。従来、フランス国鉄グループ（SNCFグループ）の寡占市場であったフランスにおいても、高速鉄道（TGV）にオープンアクセスが、それ以外の国内旅客鉄道に競争入札が導入されることになり、EU指令に対応すべく法律・制度の整備が進められている。

本稿では、フランス国内の旅客鉄道輸送市場の現状や制度、抱える問題について整理し、市場開放を目前に控えたフランス国内の動向を紹介する。最後に、今後のフランス国内の旅客鉄道輸送市場の自由化の実現に向けた課題の整理を行い、展望について論じる。

1. EUが目指す鉄道の姿

(1) EUの鉄道政策とこれまでの歩み

EUにおいては、加盟国間での市場統合（経済

活動における国境の解消、域内における人・物・サービス・資本の自由な移動）により、域内の輸送に対する需要が拡大した。そのため、それまでの自国の需要に対応すべく経営されてきた輸送システムと制度から、域内の経済活動を支える交通基盤への変革が求められていた。しかしながら、鉄道事業の位置付けや企業性に対する認識および軌間、電化方式や信号システムの規格等が加盟国間で異なることから、様々な領域において調整が必要となっていた。

そこで、単一市場での鉄道の運営・発展の実現に向けて、第1パッケージ指令（2001年採択）から第4パッケージ指令（2016年採択）を制定し、①国から独立した鉄道事業経営を実現するための「上下分離」、②域内の貨物および旅客鉄道市場の活性化を目指した「市場開放（オープンアクセス含む）」、③電化方式や信号システムの相互運用性（インターオペラビリティ）、安全基準、インフラ使用料設定基準等の「統一した規格」の導入を推進してきた。

(2) 鉄道第4パッケージ指令とは

鉄道第4パッケージ指令は、EUにおける鉄道改革の総仕上げとも位置付けられる政策であり、

技術的な政策と市場的な政策¹⁾から成る。前者においては、鉄道輸送市場への新規参入をより容易にすること、単一市場の構築を実現することを主目的として技術的な問題を解決するための指令等が定められた。一方、後者に属する国内の旅客鉄道輸送市場の開放に関しては、2013年に欧州委員会から法令案が提出され、2016年12月に開催された欧州議会の本会議において、国内旅客鉄道輸送市場の自由化に関する法令が採択され、以下の2点が定められた。

- ・2020年12月より、欧州単一鉄道市場の構築を目的とした国内旅客鉄道輸送市場の自由化（オープンアクセス）を促進
- ・2023年12月より、補助金を投入して維持している輸送の提供（公共サービス義務市場）について、競争入札の実施を義務化（一部例外を含む）

(3) 加盟国における市場開放の状況

EU加盟国であるポーランドやスウェーデンでは新規事業者による旅客輸送サービス（旅客列車キロベース）が半数を超えており、市場開放が定着している。ドイツやオランダでは新規事業者による輸送サービス割合は低い（3割未満）が、既存事業者による運行路線よりも新規参入路線の輸送量増加率は高く、市場開放の成果が表れている。一方、イタリアでは全体の1割にも達していないが、EU加盟国間で最も早くから高速鉄道のオープンアクセスを積極的に推進していた。このようにEU加盟国によって、国内の旅客鉄道輸送の市場開放状況は大きく異なっている。なお、本稿で取り上げるフランスは、TGVの一部路線においてドイツ鉄道と相互直通運転を実施しているが、その他の国内旅客鉄道ではSNCFのみの独占運行となっている。

2. フランス国内の旅客鉄道輸送市場の現状

現在、フランスの全国鉄道の管理・運営・運行の大部分を担っているのはSNCFグループである。2018年6月に成立した鉄道改革法により、2020年1月1日からSNCFグループは国が株式を100%保有する株式会社に組織改革が行われ、名実ともに再国有化された。親会社となるSNCFの下に、事業部門別にSNCF Réseau（線路の管理・運営）、Gares & Connexions（駅の管理・運営）、SNCF Voyageurs（旅客列車の運行）、SNCF Fret（貨物列車の運行）の4つの子会社が置かれており、それぞれの協働によって鉄道の管理・運営・運行が実現されている。

(1) フランスの鉄道運営システム

国内の旅客鉄道輸送市場は、主に日本の新幹線に相当するTGV、日本の都市間特急列車に相当する都市間鉄道、地域圏（Région：州に相当）内で提供されている鉄道旅客輸送サービスとなる地域圏鉄道（TER）に分けられ、すべてSNCF Voyageurs（以下、SNCF）がその運行を担っている²⁾。一方、車両の保有・管理や輸送サービス内容（運行本数、割引運賃等の営業施策）に関する決定権限、運行にかかる支援（補助金）に関する責任は、それぞれに異なっている（表1）。

都市間鉄道および地域圏鉄道は、それぞれの輸送サービスの決定権限者とSNCFが輸送協定を締結し、列車を運行している。また、都市間鉄道は利用者の減少による赤字額の増加からその存続が危ぶまれたため、運行補助金の確保を主な目的として、輸送に関する決定権限を2011年からは国に、さらに2017年からは地域圏（一部のみ）に移管した。

1) 国内の旅客鉄道輸送市場の開放以外に、鉄道会社の企業統治に関する法令も含まれる。

2) 国際旅客鉄道輸送市場においては、一部SNCF以外の輸送事業者が参入している。

表1 フランスの鉄道運営スキーム

	TGV	都市間鉄道	地域圏鉄道
輸送事業者	SNCF	SNCF	SNCF
輸送サービスの決定権限者	SNCF	国または地域圏	地域圏
公的支援（補助金）	なし	国または地域圏	地域圏

筆者作成

(2) 品質維持への取り組み

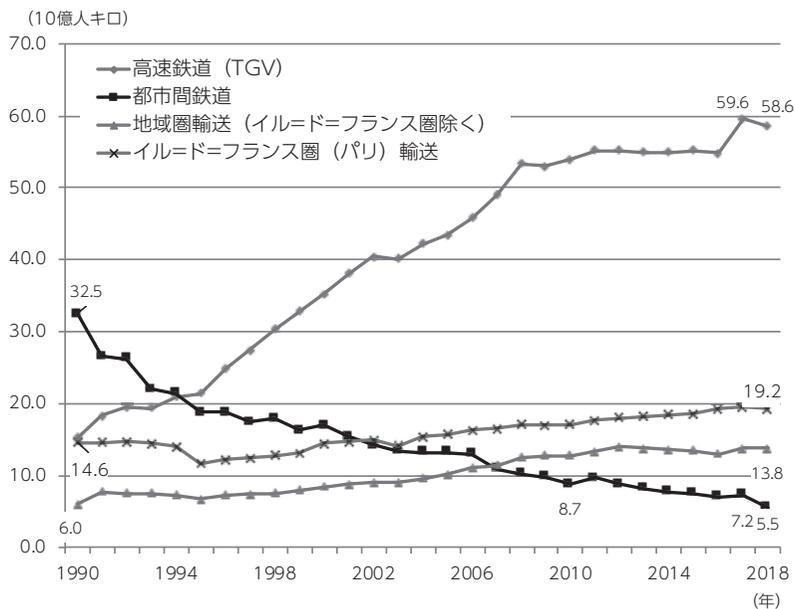
地域圏鉄道の運行において、地域圏とSNCF間ではインセンティブ制度を導入している。目標・基準を超える輸送サービスを提供できた場合には地域圏からSNCFへボーナス（報奨金）が付与される一方で、輸送サービス内容の目標や基準を満たすことができない場合はSNCFから地域圏へペナルティ（罰金）が支払われるものである。現在は随意契約となっている輸送協定においても、この制度の導入が一定以上の輸送サービスの維持を可能にしていると考えられている。

(3) 輸送量の推移：

頭打ちのTGV、減少の一途をたどる都市間鉄道

TGVの輸送量は、開業後年々増加していたが、TGV東ヨーロッパ線が部分開業した2007年以降伸び悩み、3つの新線が開業した2017年に輸送量を大きく伸ばしたが、2018年には再び減少に転じた（前年比1.7%減）。都市間鉄道においては1990年に325億人キロであった輸送量は年々減少の一途をたどっている。国から地域圏への一部路線の権限の委譲が開始された2017年にわずかに上昇したものの、2018年には再び落ち込んだ（前年比23.6%減）。地域圏鉄道については緩やかな増加傾向を示している（図1）。

図1 フランス国内の鉄道輸送量の推移



注) 2018年の数値は速報値

Données et études statistiques (2019) より筆者作成

3. 国内の旅客鉄道輸送市場が抱える問題

長年にわたって少しずつ形を変えながら維持されてきたフランス国内の旅客鉄道輸送市場であるが、TGV、都市間鉄道、地域圏鉄道それぞれを取り巻く環境の変化や補助財源を含む運行スキーム等において、解決の難しい問題が取り残されていた。

(1) TGV：競争や需要減による収益率の低下

高速バスの規制緩和や自動車の相乗りサービスのような低廉な輸送サービスとの競争に押され輸送量が頭打ちとなっており、①輸送量が建設計画時の予測を下回る、②輸送量確保のため、大幅な割引運賃や格安 TGV [Ouigo] の運行により収入が予測を下回る、といった悪循環を招いている。その結果、③建設計画時の収益率に達せず、建設費の回収や運行経費の捻出が滞りかねない事態をも引き起こしている。

(2) 都市間鉄道：

SNCF に依存する財源スキームの限界

モータリゼーションの進展や TGV 路線拡大による利用者の転移等を理由に、都市間鉄道に対す

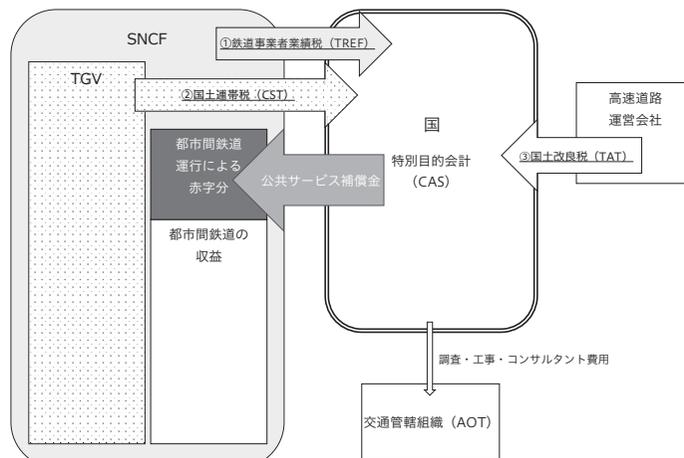
る需要が低迷していることに加え、都市間鉄道維持を目的とした運行補助財源スキームに限界が生じていることも大きな問題である。輸送サービスの決定権限者が SNCF から国に移管された際に、運行経費の赤字分の補てんおよび車両更新費の確保のために設けられた補助財源は、鉄道事業者業績税 (SNCF から徴収)、国土連帯税 (TGV の売り上げに応じて SNCF から徴収)、国土改良税 (高速道路運営会社から徴収) である (図 2)。つまり、国による財源支援制度が新たに構築されたかのように見えるが、その財源を紐解いてみると、SNCF が支払っている税金がそのほとんどを占める構図となっている。さらに、前述した通り TGV における収益率が下がっている現状を踏まえると、このスキームでは財源の維持もいずれ困難な状況に陥りかねない。

(3) 地域圏鉄道：

SNCF との随意契約一択による弊害

地域圏鉄道の抱える問題の最たるものは、SNCF 以外の事業者と輸送協定を締結するという選択肢がないことである。制度上、輸送サービスの内容的にも費用的にも地域圏にその決定権限は

図 2 都市間鉄道における財源調達スキーム (2011年)



萩原隆子 (2019) より抜粋

あるものの、契約可能な輸送事業者が SNCF し
か存在しないため、結果的に SNCF の意向を汲
まなくてはならない。また、インセンティブ制度
を導入してはいるものの、地域圏へのペナルティ
(罰金) 額も地域圏からの補助金額も年々増加し
ており、本来の目的をどこまで果たしているか、
客観的な判断は難しい状況となっている。

4. フランス国内の旅客鉄道輸送市場開放 スケジュール

本稿の冒頭で述べた EU 指令に対応すべく、フ
ランス国内での市場開放に向けたスケジュールは
表 2 のように定められた。

なお、市場開放における留意点は以下の通りで
ある。

- 市場開放の方式：

TGV のみオープンアクセス，都市間鉄道・地
域圏鉄道においては競争入札を採用

- 同一路線上の複数事業者による運行の可否：

地域圏鉄道では、一路線上で複数の事業者によ
る列車運行は不可（従来通り，1 路線 = 1 事業者の
みの運行を許可）³⁾

- 競争入札の先行導入：

希望する地域圏のみ 2019 年 12 月より競争入
札可（EU 指令では 2020 年 12 月より）

- SNCF との輸送協定の優先：

競争入札が義務化される 2023 年 12 月より前
に SNCF と締結した輸送協定は、契約満了まで
有効（契約期間は最長 10 年間）

前倒して実施される地域圏鉄道および都市間鉄
道の市場開放を受けて、2019 年 1 月には、国が
輸送サービスの決定権限を持つナント～ボルドー
およびナント～リヨンへの競争入札の導入が公表
され、2022 年からの運行開始を目指して 2020
年 1 月に入札募集を開始した。両路線に、先行し
て競争入札導入を決定した背景には、国と SNCF
との輸送協定が 2020 年に満期を迎えること、
両路線ともに国からの資金援助を受けて新車両が
導入済みであること等の理由がある。

5. 市場開放に向けた取り組み

(1) 新たな規制機関の設立と参入手続き

国際旅客鉄道輸送の市場開放を支援すべく、
2009 年 12 月に新設された鉄道事業規制機関
(Autorité de régulation des activités ferroviaires：
ARAF) が、その後、対象の交通機関や機能を拡張
し、2019 年 10 月に、TGV（オープンアクセス）
および都市間鉄道の市場開放において鉄道インフ
ラへの公正なアクセスの監視・保障等を担う運輸

表 2 フランス国内旅客鉄道輸送市場開放スケジュール

市場開放開始年月	対象路線	備考
2019 年 12 月	地域圏鉄道 都市間鉄道	希望する地域圏のみ先行して適用
2020 年 12 月	TGV	オープンアクセスでの市場開放
2023 年 12 月	地域圏鉄道 都市間鉄道	すべての地域圏において適用 ただし、イル＝ド＝フランス圏（パリ） ^{注)} を除く

注) イル＝ド＝フランス圏（パリ）内の既存の近郊線（Transilien）は 2023～2033 年、
急行線（RER）は 2033 年以降に市場開放予定。
Ministère de la transition écologique et solidaire (2018), Île-de-France Mobil-
ités (2018) 等を基に筆者作成

3) ただし、「1 地域圏 = 1 事業者のみの運行を許可」という縛りはないため、1 つの地域圏内で複数の事業者
が参入・運行する可能性もある。

事業規制機関(Autorité de régulation des transports: ART) となった。

TGV (オープンアクセス) および都市間鉄道への参入においては、ART への参入申請および審査が必要となる。ART は、①新規事業者の計画が新しい輸送サービスかどうか、②新規事業者の参入が既存事業者に経済的損失をもたらすかどうか、③新規事業者の参入が経済的利益だけでなく社会的便益につながるかどうか、等を総合的に判断して参入の可否を決定する。なお、②③を判断する方法は「経済均衡テスト (test d'équilibre économique)」と呼ばれる。

経済均衡テストの結果、参入が否決された申請に関しては、路線や運行計画（運行本数、運行ダイヤ、提供座席数等）の再考が要請され、再度の経済均衡テストをクリアしない限り申請は認められない。

(2) 新規事業者の参入意向

2020年7月末時点で、TGV (オープンアクセス) および都市間鉄道において新たに輸送サービスの参入を表明している鉄道輸送事業者は4事業者で、12路線への参入希望を表明している(表3)。なお、2021年1月1日からの参入を希望している

FlixTrainの2路線(パリ～リヨン、パリ～トゥールーズ)のみ、経済均衡テストを経てインフラアクセス権を付与され、ARTに参入を認められている。

表3の通り、国内のみで完結する路線においては、パリから南へ向かう路線と西へ向かう路線への希望が多い。その理由は、パリから南へ向かうTGV南東線(パリ～リヨン)およびTGV地中海線(リヨン～マルセイユ)はフランス有数のドル箱路線であること、またパリから西へ向かう路線はTGV南ヨーロッパ大西洋線(トゥール～ボルドー)が開業した際に廃止された都市間鉄道(在来線)への需要が高いことが一因であると推察される。

また、フランス国内の鉄道路線はパリを中心に放射線状に延びる路線のみ発展しており、地方都市と地方都市を直接結ぶ路線は少なく、あっても利便性が低いのが欠点である。しかし、Railcoopが希望する地方都市と地方都市を結ぶ横断的な路線において参入が実現されれば、フランス国内の鉄道の利便性改善に寄与することとなり、新たな鉄道需要の創出につながると考えられている。

表3 新規参入希望路線(2020年7月末時点)

新規事業者名	新規事業者の概要	具体的な路線 ^{注1)}
Thello	伊 Trenitalia の子会社で、既に仏伊間国際旅客列車を運行	パリ～リヨン～ミラノ、マルセイユ～ミラノ
FlixTrain ^{注2)}	独 FlixMobility の子会社(他に格安長距離バス FlixBus も運営)	パリ～リヨン、パリ～トゥールーズ、パリ～ブリュッセル、パリ～ニース、パリ～ボルドー
Renfe	スペインの鉄道事業者	リヨン～マルセイユ
Railcoop ^{注2)}	2019年11月に新設された仏鉄道輸送事業者	リヨン～ボルドー(ゲレ経由、オーリヤック経由)、リヨン～ティオンヴィル、トゥールーズ～レンヌ

注1) グレーの網掛けの路線はTGV路線への参入(オープンアクセス)、太字下線の路線は都市間鉄道への新規参入路線である。

注2) FlixTrain および Railcoop は、鉄道事業者としてフランス国内での運行ライセンスや鉄道運行に必要な安全証明書を現在取得中である。

Autorité de régulation des transports (2020), Railcoop (2020) 等を基に筆者作成

(3) 既得権益の維持：

地域圏と SNCF との輸送協定の更新

一方、2023年12月より競争入札が義務化され、地域圏が輸送事業者を選定する地域圏鉄道においては、SNCFが輸送事業者としての地位を維持すべく、現行の輸送協定の契約延長・更新を積極的に推進している。2020年7月時点での各地域圏とSNCFとの輸送協定の大半は、2016年12月（EUで国内旅客鉄道輸送市場の自由化が採択）より後に契約更新しており、その期間は最短で5年、最長で10年間に及ぶ。

今回の国内旅客鉄道輸送市場の開放においては、競争入札の発注者である地域圏が入札条件や募集要項等の作成から応札事業者との交渉を実施するための能力や体制を有しているかどうかによって、推進状況は大きく異なっている。市場開放の準備が進んでいる地域圏であるオー＝ド＝フランス圏（フランス北部）の輸送協定には、2022年からの一部路線の自由化が盛り込まれている。また、ペイ＝ド＝ラ＝ロワール圏（フランス西部）やプロヴァンス＝アルプ＝コート＝ダジュール圏（フランス南東部）では、ともに2023年にSNCFとの輸送協定が契約満了を迎えるため、その後の一部路線の開放および参入事業者の公募も公表した。一方、ブルターニュ圏（フランス西部）は2019年から、ノルマンディー圏（フランス北西部）は2020年から最長10年間のSNCFとの輸送協定を再締結し、競争入札が導入されるのはまだ先のこととなる。

6. 市場開放の導入・定着に向けた課題

(1) 市場開放はフランス国内の旅客鉄道輸送市場の維持・発展につながるのか？

市場開放によって、輸送サービスの決定権限を

有する国・地域圏や利用者には、輸送事業者を選択する権利が生じる。そのため、SNCFを含めた輸送事業者は選択されるために、サービスの改善や質の向上を図るインセンティブが働く。サービスが改善されることで利用が増え、それが運賃収入の増加にもつながれば、国・地域圏からの支援（補助金）に依存するスキームからの脱却につながる可能性も考えられる。

ただし、輸送事業者が魅力を感じない地域圏やTGV路線では、参入希望事業者がない（少なくなる）可能性もある。そのような地域圏やTGV路線では、市場開放前よりも輸送サービスが低下し、より国・地域圏からの支援（補助金）に依存する傾向が高まる未来も否定できない。また、そもそも地域圏鉄道では競争入札による「1路線＝1事業者のみ運行可」という原則があるため、落札後は現在のSNCFと同様に独占事業者となり、結果的に現状と何ら変わらないとする見方もある。

すなわち、フランス国内の鉄道の維持・発展において市場開放は「諸刃の剣」であり、フランス国内の鉄道の発展に寄与するような市場開放実現のためには、輸送サービスの決定権限者となる国・地域圏が果たすべき責務は増すであろう。そのため、競争入札を主導するための専門知識の習得、交渉力や体制の強化等が求められる。

(2) 「SNCFありき」の制度やスキームの是正

EU指令に基づいた市場開放であるからか、新たに構築された制度やスキームの中に輸送事業者として引き続きSNCFを優遇したい国の意向が垣間見える。例えば、地域圏鉄道において競争入札導入義務化のタイムリミット（2023年12月）前に地域圏との契約を更新した場合、その契約が満了するまではSNCFによる独占運行が認められること、また、経済均衡テストの結果、既存の

輸送事業者へ及ぼす経済的影響が大きい場合は新規事業者の参入を認めないこと等がそれである。さらに、(膨れ上がった負債処理が第一義であるが)2020年1月からSNCFグループが再国有化されたことや、引き続きSNCFグループに属するSNCF RéseauやGares & Connexionsがダイヤ作成・線路メンテナンスおよび駅管理等に大きく関与していることを鑑みると、規制機関であるARTが新規参入事業者に対するSNCFグループの差別的な対応を認めない判断を下すことができるかどうかは不透明である。

現在、都市間鉄道の運行にかかる補助財源スキームにおいては、その財源の大半をSNCFから徴収した税金としているため、新規事業者が運行することになった場合、SNCFによる反発が大きく従来のスキームが維持できるのかといった懸念も考えられる。

おわりに

EU加盟国のオープンアクセスや市場開放状況は国によって異なる。また、輸送サービスの決定権限者(国/地域圏・州)や事業者との契約(随意契約/競争入札)等、その形態はさまざまであるため、一概にどのようなスキームであれば、市場開放が進むとは言い切れないし、市場開放すれば必ずしも最適な鉄道輸送サービスを提供できるとも言えないのではないだろうか。

オープンアクセスや競争入札による市場開放の目的が「単一鉄道市場の構築」であることに立ち返ると、まずはそのために必要な土壌となる、公平な判断・監督ができる規制機関の設立や公正な基準を盛り込んだスキームを定義することが重要である。そして、前述したようなSNCF1社による独占運行の中で根付いてしまった制度やスキームの解消や意識改革、利用者利便の向上や公的機関から充てられる運行補助金の減少等、社会的便

益の向上につながるような市場開放が実現できれば、新規事業者の参入割合の多寡にかかわらず、フランスの鉄道にもたらす功績は大きい。

しかしながら、2020年初頭からは新型コロナウイルスの感染拡大により、フランスの鉄道運営および利用も大打撃を受けている。当然、現在参入に名乗りを挙げている事業者の業績にも大きな影響を及ぼすであろうことから、当初の予定通りに市場開放が進むとは考えづらい。市場開放に向けたフランスの取り組みは始動したばかりではあるものの、今後大幅な計画変更等を余儀なくされる可能性は高く、引き続き動向を追っていきたい。

[主要参考文献等]

- ・ Autorité de régulation des transports (2020) [Le Transport Ferroviaire] <https://www.autorite-transport.fr/le-ferroviaire/les-notifications-et-les-saisines/> (最終アクセス日は2020年7月28日)
- ・ Cour des comptes (2015) [Le rapport public annuel 2015]
- ・ Cour des comptes (2019) [LES TRANSPORTS EXPRESS REGIONAUX A L'HEURE DE L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE] 2019年10月
- ・ Données et études statistiques (2019) [Les comptes des transports en 2018 Annexes F - Transport de voyageurs] 2019年8月29日公表
- ・ Île-de-France Mobilités (2018) [Mise en concurrence "Ce report ne doit pas se faire au détriment des Franciliens"] 2018年3月30日付プレスリリース
- ・ La Vie du Rail (2020) [Naissance de la nouvelle SNCF] 2020年1月10日号, pp.4-8
- ・ Ministère de la transition écologique (2020) [Les trains d'équilibre du territoire (TET)] 2020年7月20日更新
- ・ Ministère de la transition écologique et solidaire (2018) [Tout comprendre sur le nouveau PACTE FERROVIAIRE] 2018年6月
- ・ Railcoop (2020) [Le projet Railcoop] <https://www.railcoop.fr/le-projet-railcoop/> (最終アクセス日は2020年7月28日)
- ・ 萩原隆子 (2019) 「過渡期を迎えたフランスの都市間輸送」『運輸と経済』第79巻第5号 (Vol.863), pp.103-112, 2019年5月