英国における1994年鉄道改革の見直しと新たな動き

小役丸（こやくまる）　幸子（さちこ）
交通経済研究所主幹研究員

はじめに

英国運輸省は，2021年5月に新たな鉄道の運営体制に関する報告書「Great British Railways The Williams-Shapps Plan for Rail」を発表した。この報告書では，1994年の鉄道改革（以下，1994年鉄道改革）で導入された上下分離及びフランチャイズ制度を廃止し，公的な組織であるGreat British Railwaysを新設することが示されている。

本稿では，1994年鉄道改革を振り返り，現在に至るまでの経緯と同改革における課題を整理するとともに，新たな鉄道の動向を取り上げる。

1994年鉄道改革

英国では，1979年のサッチャー政権発足以降，国有企業の民営化が次々と行われたが，赤字体質であったBritish Rail（BR；英国国有鉄道）もその例外ではなく，民営化によって民間の資金とノウハウを導入し，BRの経営の効率化とサービス改善が図られることとなった。

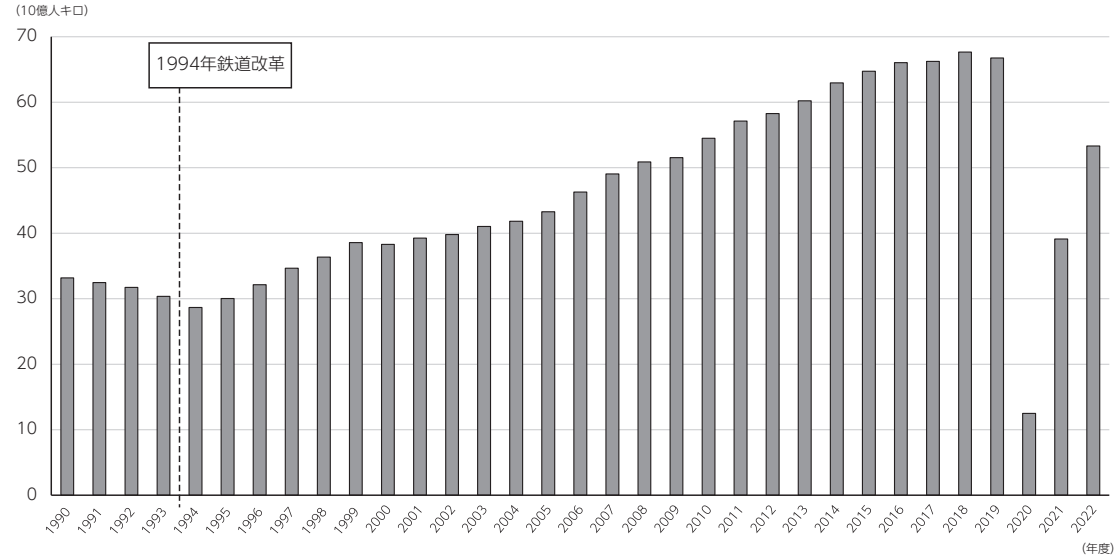
1993年11月に成立した1993年鉄道法においてBR民営化が示されたが，その基本原則は，①鉄道経営の上下分離，②客貨の分離，③競争入札に基づく旅客輸送へのフランチャイズ制の導入，④貨物部門の完全自由競争，の4点であった。

これを受けて，1994年4月1日，輸送部門については，旅客が25の事業者，貨物が3つの事業者に区分された。これにより，「下」の部門ではインフラ会社が設立される一方，「上」の旅客輸送部門では25（1994年当初。その後の統廃合で18に集約）の列車運行会社（Train Operating Company：TOC）が作られ，フランチャイズ（期間限定の営業免許）制度により，これらのTOCの運営権をめぐってTOC運営者（フランチャイジー）を決めるための競争入札が行われた。

1994年鉄道改革の見直し

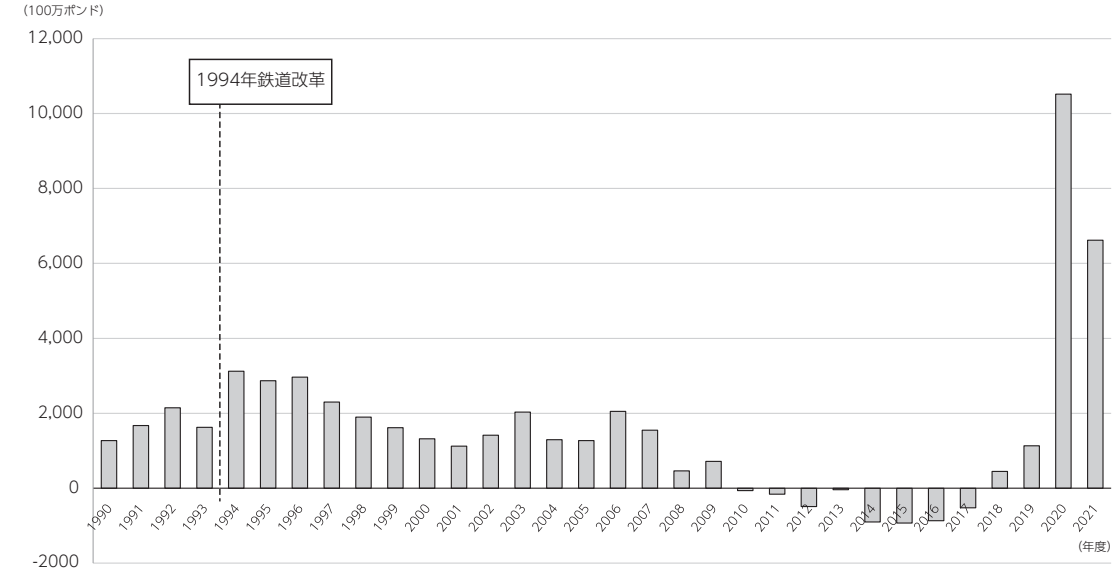
その後，鉄道の旅客輸送量は右肩上がりで増大し（**図1**），また，補助金の増大に歯止めがかかる（**図2**）など，順調に進展しているように見えていた1994年鉄道改革であるが，2010年代半ば以降は，度重なる運休や遅延による混乱に鉄道利用者は苦しめられた。2015年には，鉄道インフラ会社のネットワークレールと運輸省，鉄道・道路規制庁（Office of Rail and Road：ORR）の間のコミュニケーション不足により，インフラ整備や費用に関する協議・調整が十分に行われなかっ

図1　1990 年以降の旅客輸送量（輸送人キロ）の推移



出典：ORR data portal

図2　1990 年以降の列車運行会社（TOC）への補助金の推移



出典：ORR data portal

たことなどを背景に，ネットワークレールのインフラ5か年計画が中断に追い込まれ，電化工事等が大幅に延期された。これにより鉄道インフラの改良・整備は遅れ，その後の TOC の運行サービスに深刻な影響を与えることとなった。

そして，それが最悪の形となって現れたのが 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，２つの TOC で新しいダイヤが機能せず，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

クレールにインフラ改良工事の遅れや信号・運行管理システムの不備があったこと，それにもかかわらず，それらの問題が運行に与える影響について運輸省及び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，遅延それ自体による混乱に加え，TOCの遅延対応の不手際も重なり，鉄道に対する信頼性や満足度は著しく低下，ダイヤ作成や運行の基盤となるインフラの整備・管理を行うネットワークレール，運行に責任を持つTOC，そして，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。

こうした状況から鉄道への不満がピークに達し，1994年鉄道改革以降続いてきた上下分離やフランチャイズモデルに疑念が寄せられるようになった。そこで，英国の鉄道の信頼回復に取り組むため，2018年9月，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を設置し，元ブリティッシュ・エアウェイズ社長のKeith Williams氏が委員長を務めた。委員会（以下，Williams委員会）では，インフラと運行の連携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，1994年鉄道改革以降初めて，鉄道の制度のあり方について抜本的な検討が行われることになった。

フランチャイズ制度の廃止

ところが，Williams委員会において鉄道の運営体制に関する見直しに関する検討を行っている最中，2020年に発生した新型コロナウイルスの感染拡大を受けて，フランチャイズ制度に大きな変化が生じることとなった。

2020年3月，新型コロナウイルスによる利用者の激減でTOCの経営悪化が見込まれ，TOCの運営を支援するため，運輸省と各TOCの間で緊急事態措置協定（Emergency Measures Agreements：EMA）が締結された。EMAはフランチャイズ契約を一旦停止するもので，TOCにかかる収入及び費用のリスクを政府が負うことになった。

そして，それからわずか半年後の2020年9月，運輸省はフランチャイズ制度を廃止することを発表した。新型コロナウイルスの影響により鉄道利用者が落ち込み，運賃収入が途絶えたTOCにおいて，フランチャイズ制度ではもはやその経営と列車の運行を維持できないと判断したためである。これにより，運輸省とTOCの契約が，EMAから緊急事態回復措置協定（Emergency Recovery Measures Agreements：ERMA）に変更となった。ERMAは運行事業者への一時的な支援措置であったEMAを継承するもので，フランチャイズ廃止後の運営方法が正式に決まるまで，フランチャイジーと国が運行契約を結ぶことで，各TOCの列車運行を継続することになった。

このように，2018年からフランチャイズ制度の見直しの必要性が指摘されていたところではあるが，図らずも，Williams委員会の検討結果の発表よりも一足早く，新型コロナウイルスを契機にフランチャイズ制度が廃止されることが決まった。

一方，Williams委員会の報告書は，当初，2019年秋に発表される予定であったが，英国のEU離脱が争点となった2019年12月の総選挙や2020年1月31日の英国のEU離脱とそれに伴う混乱，そして，2020年に入ってからの新型コロナウイルスの影響で遅れ，ようやく2021年5月，すでにフランチャイズ制度は廃止されていたが，報告書「Great British Railways The Williams-Shapps Plan for Rail」が発表された。

新たな体制 GBR について

この「Great British Railways The Williams-Shapps Plan for Rail」では，上下分離及びフランチャイズ制度を廃止し，公的な組織である Great British Railways（GBR）を新設する方針が発表された。GBR は鉄道輸送サービスを統合し，鉄道輸送全体に責任を有する，新たな単体の公共事業体である。GBR は，鉄道の根幹となるインフラの保守管理に責任を持ったうえで上下の連携を強化するとともに，鉄道ネットワークの運営にリーダーシップを発揮することが期待されている。

GBR 創設のねらいは，鉄道の各部門が細分化され，複雑化していた組織運営をシンプルにすることにある。これまでは関与する組織が多数に上るため，様々な契約や交渉が煩雑になるだけでなく，最終的にどこが責任を持つのか不明確なことが多かった。

そこで，**図 3** に示したように，これまでインフラの所有・運営・管理を行っていたネットワークレールの機能は GBR に吸収され，GBR が全面的に鉄道運営の責任を持つことになる。また，旅客輸送については，従来のフランチャイズ契約に代わり，旅客サービス契約（Passenger Service Contracts：PSC）を締結する。GBR は PSC の下で旅客列車会社に運行経費を支払い，旅客列車会社は必要な運行サービスを提供する。したがって，従来と異なり，TOC は今後，運営に関わる契約や調整などについては原則として GBR と行うことになる。

なお，貨物鉄道については，報告書では特に言及されていないが，GBR の設立が貨物鉄道に直接的な影響を与えることはないとされており，今後も従来と同様に，自由参入が可能な市場で民間事業者による運営が行われる。

鉄道改革の問題点と対応策

英国の鉄道改革が不首尾に終わった要因を，その基本原則にも掲げられた，①鉄道経営の上下分離，②フランチャイズ制の 2 点から考察する。

①鉄道経営の上下分離

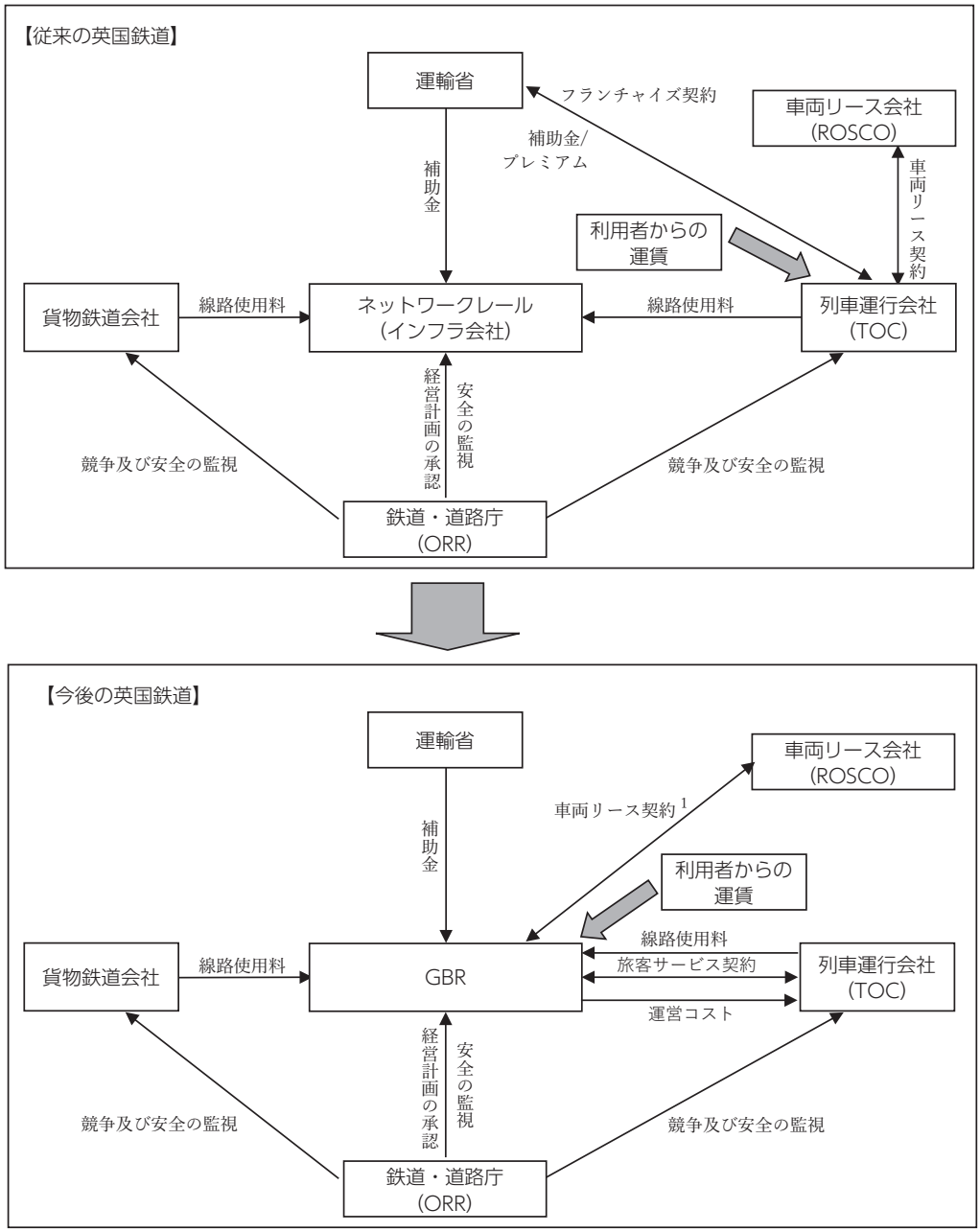
鉄道改革が想定していたような成果に結びつかなかった主要な理由のひとつとして，業界内の細分化が挙げられている。民営化後の競争を促進するために細分化が行われたものの，各組織の責任が不明確となったうえに，組織間の協調が進まず，効率的な運営を行うことができないという課題に常にさらされていた。

そもそも英国の鉄道の上下分離については，インフラ組織であるネットワークレールと運行を担う TOC との連携不足が，度々表面化していた。本来，運行部門とインフラ部門が運行にあたって相互が密に協力することにより定時運行が図られるが，ネットワークレールのインフラ改良プロジェクトが計画通りに進捗せず，TOC に不信・不満を生じさせる事態が生じたため，両者の連携・協力が必要とされるダイヤの設定や運行などについて，相互の意思疎通や調整がうまく行われなくなっていた。これにより，前述したように遅延・運休が頻発し，鉄道改革後，改善していたはずの定時性が再び悪化し，鉄道に対する信頼性が低下した。

②フランチャイズ制度

フランチャイズ運営において最大のリスクは収入変動リスクであった。フランチャイズでは，TOC の運営に係る収入とコストをすべてフランチャイジーが負う仕組みが採られている。入札にあたり，TOC の収入を予測しなければならないが，フランチャイジーが適切に需要や収入を予測することは難しく，加えて景気変動などのリスクも抱えており，持続的な収益の確保ができないことも

図３　英国鉄道の体制の変化



注１：車両リース契約の締結先は明示されておらず，TOC と締結する可能性もある。
出典：Great British Railways The Williams-Shapps Plan for Rail, May 2021 に基づき作成

少なくなかった。結果として，業績悪化によるフランチャイジーの運営権の返上，あるいは，契約基準に満たないとして運輸省によるフランチャイジーの運営権の剥奪といった事態が発生した。

また，フランチャイズが実施された当初，フランチャイジーには自発的な投資を行うことが期待されていたが，実際にはコスト構造が固定的であったこともあり，フランチャイジー自身による改善のインセンティブが生まれる余地がほとんどなかった。一方で，TOC 運営に対するリスクマ

ネジメントに関する要件は厳しくなったため，フランチャイズの魅力は失われ，フランチャイズ参入希望事業者の数は当初に比べて激減，競争の意義が問われることとなった。

これらの問題点を踏まえ，上下の連携及び鉄道運営のリーダーシップの強化やフランチャイズ制度の見直しなどが，今後，英国の鉄道が取るべき対応策の柱となる。

英国運輸省は，今回の改革において，GBR というインフラ部門を管轄する公共企業体を設立し，その GBR が旅客輸送サービス契約に直接関与する仕組みを作り出したことを新制度の最大のポイントと考えている。これにより，GBR が鉄道運営の司令塔としての役割を果たすことになり，これまで課題であった上下の連携が実現する。今後，安定した，利便性の高い鉄道輸送サービスを提供するためにも，GBR には，リーダーシップを発揮し，英国の鉄道を再生させることが求められている。

さらに，フランチャイズ制度が崩壊した反省に立ち，GBR と TOC との間で締結することになる PSC では，運行を委託する側に運賃収入が入る。すなわち，フランチャイズとは異なり，GBR が運賃設定を行う権限を有するとともに，収入リスクを負うことになる。

おわりに ──今後への懸念

ところで，現在懸念されているのは，GBR がいつから実際に稼働し始めるのかということである。当初，GBR については，2022 年度中に議会で法案の審議・成立後，2023 年度から運営が開始される予定となっていた。しかし，当時の議会では物価上昇やロシアのウクライナ侵攻に起因する燃料問題など様々な重要課題の審議が優先されることになり，GBR に関する法案審議は 2023 年度に延期され，GBR という新体制での出発は 2024 年度以降となることが決定した。

ところが，2023 年 11 月 7 日，法案成立が期待されていた GBR に関する法案は「草案（Draft Bill）」という位置付けとなり，2023 年度内に正式に法律として制定される見込みは消滅した。GBR の新設は，現行の鉄道の仕組みから非常に複雑で大規模な変革を伴うことになり，立法前審査にあたって慎重かつ十分な議論が必要とされたためである。しかし，2018 年 9 月の委員会設置から 5 年，2021 年 5 月に報告書が発表されてから 2 年半もの月日が経過しているにもかかわらず，GBR 構想が草案の扱いにとどまったことに，英国の鉄道関係者は大きな衝撃を受け，失望をあらわにした。

しかも，英国では 2025 年 1 月までに総選挙を実施することになっており，2024 年秋頃に行われるとの観測も出ているが，法案の審議は総選挙後となるため，結局，法案がいつ成立するのか，現時点ではまったく見通しが立たない状況である。

運輸省は，法律がなくてもできることから着手しようとの意向を示しているが，従来とまったく異なる新しい体制となることから，法案が成立しなければ実際にはほとんど何も進められないのが実情である。そのため，GBR が発足するまでは現在の形での運行が続けられることになる。

【参考文献】

・Andrew S.J. Smith and Chris A. Nash, Will the latest British reforms to rail passenger service procurement work?, 2023 年
・Department for Transport, Great British Railways The Williams-Shapps Plan for Rail, 2021 年 5 月