

規制緩和における鉄道整備のあり方

上下分離の機能と役割を中心に

堀 雅通*

旅客輸送市場の構造変化は自動車輸送と航空輸送の増加、鉄道輸送の漸減という形で現れた。市場競争に敗れた鉄道を再生させるため1987年に国鉄改革が実施された。分割・民営化後のJR各社の経営は好調に推移し、鉄道輸送は競争力を回復した。1990年代には運輸行政の根幹をなした需給調整規制の撤廃が決定された。しかしながら都市間、都市圏における鉄道事業への新規参入は想定し難い。一方で地方鉄道も需要の減退から廃止に追い込まれつつある。こうした中で規制緩和後における鉄道整備、鉄道経営の困難を一部解決する方策として上下分離方式の活用が考えられる。

On the Way of the Railway Management and Construction after the Deregulation

- The Function of Vertical Separation on the Railway System -

Masamichi HORI*

The structural changes in the passenger transport market have manifested themselves in the form of growth in automobile and air transportation and a gradual decline in rail transportation. In an effort to revive the railways, which have lost out in the market competition, Japanese National Railways underwent privatization reforms in 1987. The JR group of companies formed by the privatization and subsequent spin offs have performed well, and rail transportation has recovered its competitiveness. In the 1990s, the regulations controlling demand and supply, which had been the backbone of the transport administration, were abolished. However, it has been difficult for new entrants to join the inter-city and intra-city railway industries, while regional railways are also on the verge of closure due to a fall in demand. In view of this situation, a vertical separation structure is possible for a partial solution to the problems related to post-deregulation railway construction and management.

1. はじめに

1970年代後半から1980年代にかけて英米を中心に規制緩和が世界的な潮流となった。その影響は日本にも及び、各分野においてさまざまな規制改革が実施された。わが国では1987年の国鉄改革が交通分野の規制緩和として最も規模が大きく、かつ重要な意味をもった。国鉄改革は戦後わが国交通分野の最大

の規制改革である。これを機に国鉄時代に信頼を失っていた鉄道輸送は新生JRの経営努力の甲斐あって競争力を取り戻しつつある。また交通市場の本格的な自由競争も始まった。規制緩和政策はその後も漸進し、1990年代にはそれまで運輸行政の根幹をなしていた需給調整規制の廃止が決定された。参入・退出の自由化を意味する需給調整規制の撤廃は、今後、わが国の鉄道事業にどのような影響を及ぼすであろうか。本稿は規制緩和後における鉄道整備、鉄道経営のあり方を上下分離の機能と役割に注目して考察する。

* 作新学院大学地域発展学部地域経済学科助教授
Assistant Professor, Dept. of Community Economics,
Faculty of Community Development,
Sakushin Gakuin University
原稿受理 2003年4月15日

2. 鉄道の上下分離

交通サービスの生産には、交通インフラストラクチャー(通路)と車両(輸送具)が必要である。交通インフラストラクチャーは下部構造ともいう。その下部構造を使用し、車両を用いて交通サービスを生産するシステム、オペレーション機構が上部構造である。つまり、交通サービスは、上部構造と下部構造の結合によって、サービスの生産が実現する。上部構造と下部構造の所有者は、通常、異なる主体である。例えば、空港施設の所有者の多くは公的機関であり、航空会社は空港施設使用料たる着陸料を支払い、それを借用して航空輸送サービスを生産している。道路輸送や船舶輸送についても同様である。したがって、交通における上下分離(separation of infrastructure and operation)とは、上部構造としての輸送具(可動施設)と下部構造たる通路(固定施設)とが、その所有と、これを利用して交通サービスの生産(=輸送事業)を行う主体とに分離されることをいう。

こうした関係は、近年、特に鉄道事業について言及されるようになった。つまるところ、上下分離とは、鉄道輸送主体が、鉄道線路に対する所有権ないし支配権(=占有権)を喪失または鉄道線路主体が自らの線路を用いて行使しうる輸送事業(営業)権を他に委譲した態様といえる。

自動車や船舶輸送、航空輸送においてきわめて自然な形で上下分離が見られるのに対し、鉄道輸送では、主として施設の不可分性から、上下一体が、通常の形態と見られがちである。つまり、鉄道以外の交通機関では、上下分離はきわめて一般的、ノーマルな形であった。それに対して、鉄道事業では、そうした形態が、これまで全くなかったわけではないが、アブノーマルな形と見られてきた。線路という専用通路を必要とする鉄道では、その技術的特性あるいは施設の不可分性から、線路を当該事業者が、所有あるいは排他的、独占的に支配する、占有する必要があると考えられたからである。

このように、通路サービスの自己生産、自己消費は、鉄道事業では、ごく自然に見られるが、他の交通機関ではきわめて例外的である。しかしながら、経営上、上下分離であるか否かは、通路サービスの供給方式あるいは通路費負担方式の相違からイコール・フティング論に言及するまでもなく、競争上、経営主体に、時として致命的な影響を与える。例えば、交通インフラストラクチャーは、その費用特性

として、固定費比率、埋没費用化の程度がきわめて高い。それは一般に鉄道事業への参入・退出条件を著しく制約する。ところが、上下分離の場合、固定費たる通路費は輸送事業者にとっては当該施設使用料を支払うだけの回避可能費、変動費扱いとなり、損益分岐点を下方にシフトさせ、経営の安定化に寄与する。すなわち、上下一体では固定費比率が高いため採算性のなかった事業でも上下分離によっては一方の組織の損益分岐点が下がり、事業採算性が出てくるのである。

3. 機関間競争の進展と鉄道改革

鉄道は快適性において自動車に劣り、高速性においては航空機に劣る。そのため一貫してそのシェアを失ってきた。鉄道の凋落に対して航空輸送は所得水準の上昇と航空機の技術革新による運航コストの低下から輸送需要が増大した。所得の増加は時間価値の上昇をもたらし、より高速の移動手段が選好されるようになった。一方で相対的に低速な交通機関となった鉄道は敬遠されがちである¹⁾。

旅客輸送市場の構造変化は自動車輸送の圧倒的な増加と航空輸送の着実な伸び、そして鉄道輸送の漸減という形で現れた。これは、しかし、一面的な見方である。鉄道はシェアを失ったとはいえ輸送量自体は減少していない。航空輸送の強みは500kmを超えたあたりからであり、それを除けば鉄道にとっては有利な市場が存在する。特に新幹線による都市間輸送や大都市圏の通勤輸送の存在は大きい。そこでは鉄道は依然として支配的な地位を占めている。ただ地方では乗用車の利用が圧倒的で、それはなかば生活の足と化している。来るべき高齢化社会は移動に不便を感じる人々の乗用車に対する依存度をますます高めていくであろう。また生活水準の上昇は輸送需要に対する人々の欲求を多様化させる。そのような欲求に応えていくことがこれからの交通機関に課せられた使命である。当然そのためのサービスやインフラストラクチャーの整備が必要となる。わが国の鉄道政策、鉄道経営は果たしてそのような使命に応えていける体制にあるだろうか。それに一つの回答を与えようとしたのが国鉄改革であった。

市場競争に敗れた国鉄を六つの旅客鉄道会社と全国ネットの貨物鉄道会社に分割・民営化した国鉄改革から16年が経過した。現在、JR各社はおおむね安定した鉄道輸送を行い、鋭意そのサービスの改善に努めている。改革後のJR各社の輸送状況はいず

れも良好に推移し、競争力を強化した。その限りで国鉄改革は成功だったといえよう。JR発足直後の1987年から1991年までは好調な国内景気にも支えられ旅客輸送量は高い伸びを示した。改革直前10年間の旅客輸送量の伸びが年平均0.6%であったのに対し、改革後9年間では年平均2.6%の増加となった(同時期の民鉄の伸びは1.2%であった)。

経営収支についても大幅な改善が見られた。例えば、国鉄最後の1986年度の経常損失は1兆3,160億円だった。それが新生JRではいずれも発足初年度から当初の予想を上回る利益を上げ、その後も一貫して黒字を計上してきた。もっとも1990年代後半以降は景気の低迷から各社とも若干足踏み状態にあるが、それでも全体としてみれば経営状況は大きく改善されている。このように国鉄改革によって鉄道輸送は市場において競争力を回復しつつある。国鉄改革には鉄道事業の再生というフロー面と長期債務の処理というストック面の課題があったが、少なくともフロー面については成功だったといえよう²⁾。

4. 運輸政策の転換 需給調整規制の撤廃

交通サービスの生産は一般に総費用に占める固定費の割合が大きく破滅的競争に陥る危険性が高い。そこで資源浪費の防止や生産の非効率を排除するため参入規制が課された。鉄道事業でも、従来、免許制、認可制による参入規制が実施されてきた。こうした需給調整規制はわが国運輸行政の基底をなしていた。しかしながら競争による事業の効率・活性化を図るため、近年、こうした参入規制は原則廃止される方向にある。これはわが国運輸政策の一大転換といえる。確かに1987年施行の鉄道事業法は、参入・価格規制、認可手続きの面で、ある程度の規制緩和を行っていた。しかし大手私鉄にとっては規制実態にさほどの変化はなく、またJRにしても必ずしも各社の要望に沿い、かつ消費者のニーズに即応したものではなかった。そこで運輸省(国土交通省)では経営環境の変化に対応した新たな規制のあり方を検討することとした。その結果、1996年、従来の規制の枠組みは残しつつも事業者が経営効率を高め、消費者の利益を増進するような規制方針を打ち出した。この方針は1999年に「鉄道事業法の一部を改正する法律」として公布された。

ところで供給が需要を上回らないよう参入規制を行う場合、その需要はあくまでも将来の需要を指している。だが規制官庁に果たして当該産業の将来需

要を正確に予測することができるだろうか。不可能なものを適当に判断して参入の適否を決定すれば、その判断は恣意的なものとなる。実際、需給調整条項による参入規制は恣意的であり、トラブルが絶えなかった。もともと参入規制には明確な経済的根拠が乏しく、規制基準にも曖昧な点が多かった³⁾。

参入規制と表裏一体の関係にあるのが退出規制である^{*1}。退出規制がある場合、事業者は当該サービスの提供が不採算だからといって安易に撤退することはできない。こうした退出規制の根拠として利用可能性の存在があげられる。交通サービスは実際の利用便益の他、いつか利用する可能性、すなわち先物需要としての便益や交通施設の存在自体に便益を有する場合がある。地方のステータス・シンボルといわれる鉄道はその典型である。利用者のみならず潜在的な需要者にも提供する利用可能性および交通施設の存在価値は周囲の人々に対して非排除的、非競争的に提供されている。実際の支払いがなされなくてもサービス自体は提供する価値があるかもしれない。こうした利用可能性から退出規制が課される場合がある。この問題は特に過疎化の進む地方において深刻化する⁴⁾。

5. 上下分離による鉄道整備と鉄道経営の可能性

需給調整規制が廃止されたとしても実際に参入してくる鉄道事業者のケースは想定し難い。なんとすれば、たとえ需要の見込まれる都市間、都市圏でも鉄道は施設の整備に巨額な資金と長期の懐妊期間を要し、費用回収のリスクが大きいからである。この難点を一部解決する方策として上下分離の活用が考えられる。実際、そのような方式で整備される例が多々ある⁵⁾。上下分離については以下の二点に留意したい。

- 一方の経営主体の建設費負担を軽減する
 - 一方の経営主体の維持・管理費の負担を軽減する
- したがって、需要の多い都市間、都市圏の鉄道整備

* 1 参入・退出規制に対して価格規制は独占的価格設定の防止を目的に規制者が価格(=料金)の水準および体系を資源配分効率やサービスの公平供給に配慮して規制することをいう。価格規制は経済政策の実現や既存事業者の存続、健全経営の維持に直接関係することから経済規制の最も重要な条項となっている。なお参入規制がなく価格規制のみ実施されている産業はない。参入規制がなければ価格は競争過程を通じて均衡水準に落ち着くからあえて価格規制だけを残す理由はなくなるからである。参考文献3)参照。

でも、需要の少ない地方鉄道の存続・維持でも、上下分離方式の活用方法がある。こうした点が、財政制約下の現在、上下分離が鉄道整備の一方式として注目されるゆえんである。以下、都市間、都市圏、地方に分けて、上下分離方式による鉄道整備について紹介し、その活用方法について検討する(Table 1)。

5 - 1 都市間鉄道の整備

1) 新幹線鉄道の整備

上下分離による都市間鉄道の整備方式として新幹線鉄道がある。国鉄がすでに建設していた新幹線については、分割・民営化後、新幹線(鉄道)保有機構が所有し、JR本州三社にリースする方式をとっていたが、1991年にJR本州三社が新幹線施設を買収したことで上下分離は解消された。新幹線保有機構は、東海道、山陽、東北、上越の四新幹線施設を一括して保有し、これらをJR本州三社に貸し付けることを業務としていた。これは新幹線収支の路線

間プールを目的としたもので形の上では(日本)道路公団の機能に似ている。ただあくまでも既設新幹線の費用負担の格差是正を図るための機構であって道路公団のようにネットワークを整備する機能はもたなかった⁶⁾。

長野新幹線をはじめ今後建設予定の整備新幹線については(日本)鉄道建設公団が建設・保有し、運営主体となるJRに貸し付ける方式をとっている。施設貸付料は新幹線を運営する鉄道会社の受益の範囲内となっている。なおフル規格の新幹線に対してミニ新幹線がある。これも一種の上下分離方式で整備された例がある。山形新幹線は山形ジェイアール直行特急保有株式会社が当該新幹線施設の改良工事を行い、その施設および鉄道車両をJR東日本に貸し付けている。JR東日本が借り受けるのは改良施設と車両のみで路盤自体は同社の所有である。

2) 鉄道建設公団と本州四国連絡橋公団

Table 1 上下分離による鉄道整備と鉄道経営の事例

線路施設当事業者	運行当事業者	上下分離の目的、機能等	備考
日本鉄道建設公団	JR、民鉄	鉄道施設の建設、貸与、譲渡	整備新幹線など
本州四国連絡橋公団	JR西日本	鉄道施設の建設、貸与	瀬戸大橋線
都市基盤整備公団	北総開発鉄道	鉄道線路の建設、貸与、宅地開発	ニュータウン新線
新幹線鉄道保有機構	JR本州三社	新幹線施設の保有と貸与、収益調整	1991年に解消
山形ジェイアール直行特急保有(株)	JR東日本	ミニ新幹線施設の改良整備、車両貸与	路盤はJRの所有
JR旅客会社	JR貨物会社	鉄道貨物輸送の全国ネットの形成	国鉄改革で実施
北海道高速鉄道開発	JR北海道	在来線の高速化、公的助成の給付	車両モリス方式
首都圏新都市鉄道(株)	第1種として運営予定	都市鉄道ネットワークの整備と補助	常磐新線
神戸高速鉄道(株)	阪神・阪急・山陽・神戸	都市鉄道ネットワークの整備と補助	北神急行も第2種
京都高速鉄道(株)	京都市交通局、京阪電鉄	都市鉄道ネットワークの整備と補助	地下鉄東西線
関西高速鉄道(株)	JR西日本	都市鉄道ネットワークの整備と補助	JR東西線
上飯田連絡線鉄道(株)	名古屋鉄道	都市鉄道ネットワークの整備と補助	平安通～味鏡
大阪外環状鉄道(株)	JR西日本(予定)	都市鉄道ネットワークの整備と補助	2005年開業予定
東北高速鉄道(株)	南海電鉄(一部直営化)	鉄道ネットワークの整備、宅地開発	直営化を推進
奈良生駒高速鉄道(株)	近鉄(予定)	都市鉄道のネットワークの整備	2005年開業予定
豊肥本線高速鉄道保有	JR九州	在来線の電化・高速化と補助	車両モリス方式
成田空港高速鉄道(株)	JR東日本、京成電鉄	空港アクセス	線路使用料異なる
成田高速鉄道アクセス(株)	京成電鉄(予定)	空港アクセス	2002年設立
関西国際空港(株)	JR西日本、南海電鉄	空港アクセス	一部区間は譲渡
JR東海(第1種)	(株)東海交通事業	相互直通運転、ネットワークの整備	城北線
JR西日本(第1種)	井原鉄道(株)	相互直通運転、ネットワークの整備	井原線
和歌山県(第3種)	南海電鉄(株)	相互直通運転、ネットワークの整備	和歌山港線
帝都高速度交通営団	東京都	相互直通運転、ネットワークの整備	南北線一部
東京都地下鉄建設(株)	東京都(第1種)	相互直通運転、ネットワークの整備	大江戸線一部
愛知環状鉄道(株)	JR貨物	相互直通運転、ネットワークの整備	岡崎～北岡崎
国鉄清算事業団	三陸鉄道	地方交通線の存続・維持	一時、無償貸与
のと鉄道(JR西日本)	JR西日本(のと鉄道)	地方交通線の存続・維持、相互直通	七尾線
青森県	青い森鉄道(株)	地方交通線の存続・維持	JR貨物も利用
しなの鉄道(第1種)	JR貨物(第2種)	地方交通線の存続・維持	軽井沢～篠ノ井
群馬県	上毛電鉄	地方鉄道の存続・維持	群馬方式
軌道整備主体(公設)	運営主体(民営)	新交通システム、道路施設整備の一環	軌道法の適用

(出所) 参考文献 5)などを参考に筆者作成。

鉄道建設公団は、鉄道新線を建設し、建設した鉄道施設を鉄道会社へ貸し付ける、または譲渡することを業務とする特殊法人で、鉄道会社との間に上下分離関係がある。鉄道会社は、鉄道建設公団から借り受けた、または譲渡された施設を用いて運営を行う。鉄道建設公団には鉄道新線の建設により鉄道ネットワークを整備し、地域格差を是正、産業基盤を強化するといった国家目的が任務として与えられている。こうした公団は鉄道建設技術の提供のみならず鉄道企業の財務収支に時間的プール機能を与えるとともに公的補助の受け皿機能も果たしている。本州四国連絡橋公団も同様に連絡橋のみならず鉄道施設も建設し、これを貸し付けることを業務としている。

5 - 2 都市圏鉄道の整備

上下分離による都市圏鉄道の整備はネットワークの相互接続、相互直通運転を目的に導入された。これは鉄道事業者間のシームレス化、サービス技術の標準化といえる⁷⁾。また都市圏では用地費、建設費が高いため民間資本のみによる鉄道整備が困難である。そこで公的資金の投入を図るため建設主体を公的セクターとする上下分離方式がある。

1) 神戸高速鉄道株式会社

都市圏鉄道の整備については神戸高速鉄道(株式会社)の先例がある。神戸高速鉄道は、鉄道会社でありながら車両はもたず、鉄道線路施設を建設し、これを保有する企業であった。免許は地方鉄道法によった。当時(1968年)は旅客輸送を行わない鉄道会社は存在しないとされ、車両と乗務員を、阪急電鉄、阪神電鉄、山陽電鉄、神戸電鉄の四電鉄から借り受ける形をとった。線路、電気施設、駅設備の建設やそれらの運営管理については自ら行うことで外見的には他の鉄道会社と同様の形態をとった。現在は鉄道事業法に基づき鉄道線路を敷設し、それを貸し付ける第三種鉄道事業者となっている。

2) 都市基盤整備公団

千葉ニュータウンの開発は千葉県によって着手されたが、その後、宅地開発公団(都市基盤整備公団)の事業に変更された。このとき鉄道免許が千葉県から公団に譲渡された。ニュータウン新線は1984年に開通し、北総開発鉄道と新京成電鉄によってJR常磐線・松戸駅までの直通運転を開始したが、鉄道業務の全てを北総開発鉄道に委託した。同線の整備にはニュータウン新線に対する国庫補助と開発事業者による開発負担金が充当されている。北総開発鉄道が運行している小室駅 - 印旛日本医大駅間について、

当該区間の運賃収入から運行経費と線路・車両保守経費および駅務経費等を控除した額を線路使用料、業務委託料としている。

3) 関西高速鉄道株式会社

1988年に大阪府、大阪市、JR西日本、日本開発銀行、兵庫県、尼崎市がそれぞれ出資して関西高速鉄道(株式会社)を設立した。当初、国鉄が計画した片町線と福知山線を結ぶ地下鉄工事は財政投融資を利用し、建設公団が担当した。この片福連絡線は1997年にJR東西線として開業するが、運行業務、駅業務の全てをJR西日本(第二種鉄道事業者)に委託した。建設費の総額を30年で按分した均等額が線路使用料として設定されている。

4) 奈良生駒高速鉄道株式会社

奈良生駒高速鉄道(株式会社)は近鉄東大阪線(大阪市営地下鉄に連絡)を関西文化学術研究都市まで延伸する目的で設立された(1998年)。当初、近鉄自身が整備に当たる予定であったが採算が見込まれないことと公的補助を得るため奈良生駒高速鉄道が設立された。出資構成は、奈良県30%、日本開発銀行20%、生駒市15%、奈良市5%、近鉄5%である。2005年予定の開業後は近鉄が第二種鉄道事業者として運営に当たる。

5) 北神急行電鉄株式会社

北神急行電鉄(株式会社)は2002年に鉄道施設を神戸高速鉄道に譲渡し、第二種鉄道事業者となった。同社は建設した鉄道施設の財政負担から経営困難となっていた。そこで鉄道施設を神戸高速鉄道に譲渡し、その譲渡代金を債務の繰上げ返済に充てることとした。繰上げ返済を受ける鉄道建設公団には国からの利子補給がある。債務の付け替え措置といえなくもないが、4.3%の金利が1.3%に軽減されることの財政効果は大きい。

5 - 3 空港アクセス鉄道の整備

1) 成田空港高速鉄道株式会社

成田空港高速鉄道(株式会社)は成田空港のアクセス鉄道として1988年にJR東日本と京成電鉄が主たる出資者となって設立された。計画中止となった成田新幹線用の高架施設を取得して路線を整備したが、線路保守、運行業務の全てを運行会社に委託している。線路使用料はJR東日本と京成電鉄で支払い方法が異なるがこれは当事者の合意による。JR東日本の線路使用料は1991年から5年間は毎年26億円とし、次の5年間は前5年間の毎年の線路使用料を10%ずつ減額し、さらに5年目ごとに10%ずつ減額

する段階的減額制度となっている。京成電鉄の線路使用料は、1991年は9億円と利便施設に関する使用料1億円の合計額とし、以後、毎年、9億円から2.5%増とした線路使用料と利便施設に対する使用料を支払う逦増方式である⁸⁾。

2) 成田高速鉄道アクセス株式会社

成田高速鉄道アクセス(株式会社)は成田空港への新たなアクセスルートを整備するため2002年に設立された。千葉県、沿線自治体、航空会社が出資者である。北総開発鉄道・都市基盤整備公団線を延長し、成田空港高速鉄道の路線に接続させる。完成後は京成電鉄が第二種鉄道事業者となって運行に当たる。ニュータウン等整備事業費補助制度の適用がある。整備財源に公的資金を投入する目的から第三セクターとした。

3) 関西国際空港株式会社

関西国際空港のアクセス鉄道は関西国際空港株式会社が空港施設とともに整備した。同社は第三種鉄道事業者として関西空港駅とJR日野根駅間を整備、JR阪和線との直通運転を実施した。南海電鉄は自ら建設した支線によりりんくうタウン駅と泉佐野駅を結んでいる。関西空港駅 - りんくうタウン駅間はJR西日本と南海電鉄がそれぞれ輸送実績に対応した線路使用料を支払って共用しているが、りんくうタウン駅 - 日野根駅間はJR西日本が単独使用するため1994年に同社に譲渡された。

5 - 4 地方鉄道における上下分離

* 2 欧州の上下分離は競争政策としてオープンアクセスを導入した点に最大の特徴がある。

* 3 欧州の一部の都市では従来の路面電車をグレードアップさせた交通機関として新交通システム(Light Rail Transit: LRT)が登場している。フランスやドイツでは鉄道サービスは公共サービスであるとの認識が強く、環境意識の高まりとともに軌道系公共交通機関の果たす役割が大きくなっている。またそのための財政措置もとられている。例えばドイツのように道路混雑の緩和のためガソリン税の一部を公共交通機関の整備に充てる制度がある。こうした道路財源を用いた公共交通機関の整備方針がわが国にもないわけではない。1972年に都市モノレールの整備の促進に関する法律が制定されたが、これにより都市モノレールの支柱や桁等のインフラ施設は軌道法によって道路施設の一部として整備できるようになった。この制度は自動車重量税の新設に際してその補助対象が新交通システムに拡大されたものである。その後1997年に路面電車走行空間改築事業の補助制度が新設された。こうして当初は渋滞解消のための路面電車の線路改築を対象としていたものが路線の延伸や新設にも適用されるようになった。実際の適用事例はまだごくわずかであるが、今後はこうした制度のよりいっそうの充実と適用が望まれよう。

需要の減退で廃止に追い込まれつつある地方鉄道でもその存続・維持のため上下分離方式の利用が見られる。

1) 国鉄清算事業団と第三セクター鉄道

国鉄改革後、特定地方交通線の経営を受け継いだ第三セクター鉄道の大半はその施設を国鉄清算事業団から無償で貸与されていた。その後、清算業務の関係から施設の譲渡問題が生じた。三陸鉄道、野岩鉄道、阿武隈急行、秋田内陸縦貫鉄道の四社は固定資産税の負担増を理由に譲渡に難色を示したが、有償貸与に切り替えるという国の方針からやむなく譲渡に応じた。三陸鉄道は2000年に施設の譲渡を受けたが直ちにこれを沿線自治体に寄付した。トンネル、橋梁の多い同社の施設の固定資産税の負担増を回避するためであった。施設の寄付を受けた沿線自治体には岩手県から助成金が交付された。

2) 青い森鉄道株式会社

東北新幹線が八戸まで開業したことで並行在来線はJRの経営を離れることとなった(2002年12月)。このうち青森県内の区間を引き継いだ青い森鉄道(株式会社)は列車の運行のみを担当する第二種鉄道事業者である。線路施設は青森県が保有・管理している。また線路保守は八戸臨海鉄道に委託された。車両は同社の所有であるがIGR岩手銀河鉄道の管理とし、保守をJR東日本に委託した。夜行寝台特急についてはJR東日本が運行を担当するため同社に委託料が支払われる。なお青森県は青い森鉄道とJR貨物から線路使用料を、日本テレコムから施設使用料を収受する。

3) 群馬県方式

群馬県は従来から上毛電鉄に固定資産税相当額の補助金を給付していたが、1998年度から近代化設備整備費補助の国庫補助分の残りの全てを自治体で負担するほか、近代化補助の対象外の設備投資についても県単位でこれを補助することとした。また新たに鉄道基盤設備維持費補助の制度を設けた。これは、欠損が生じた場合、線路と電路の維持および車両修繕経費を県と沿線自治体が負担する制度である。なお上信電鉄に対しても急速な経営悪化から同様の措置がとられることになった。

以上、見てきたように、上下分離による鉄道施設の整備、鉄道運営には多くの事例と経験がある。ただこれらはいずれも鉄道整備の財源を確保するための便法として、あるいは経営支援を目的に実施されているにすぎず、欧州のように明確な政策的意図を

もって行われているわけではない^{*2}。なかにはファイナンス・リースや単なる業務委託と大差ないものもある。とはいえ、上下分離は鉄道整備手法あるいは鉄道の存続・維持方策の選択肢の一つとして検討に値する。今後はそれぞれ事業者の置かれた経営環境や市場環境に見合った方式の導入や工夫が試みられるべきであろう^{*3}。

6. 上下分離の機能と役割

規制緩和の目的は、旧来の鉄道事業を競争的な市場環境へ適合させることにある。そのためには、まず鉄道事業を競争的な事業領域 (competitive activity) と非競争的な事業領域 (non competitive activity) に区分する必要がある⁹⁾。なんとなれば、全ての事業領域を一律に民営化し、市場原理に委ねることはできないからである。とりわけ鉄道事業には公的介入を要すべき公共的な事業領域あるいは鉄道線路などその経済的特性から完全競争には委ねられない非競争的な事業領域が存在する。むろん、一方には、ビジネスとして独立採算の達成が可能な企業的・競争的な事業領域がある。上下分離によってもたらされる事業構造、事業領域の分離・分割は、まず「競争的な事業領域」と「非競争的な事業領域」の分離・分割という形をとる。すなわち、上下分離の結果、鉄道事業の事業構造は、競争的な事業領域たるオペレーション機構と非競争的な事業領域たる鉄道線路機構に分離される。留意すべきは、いずれの機構においても公的介入を許容すべき、あるいは許容せざるをえない事業部門が存在することである。

まず、競争的領域たるオペレーション機構については、可能なかぎり市場競争に委ねるにしても、競争の激化は必然的に内部補助の維持を困難にする、あるいは公的補助に頼らざるをえない事業部門を顕在化させる。例えば、不採算だが社会的に必要とされるサービスがある。ユニバーサル・サービスなどもこれに該当する場合がある。これらは競争的な事業領域に含めることも十分可能だが、経営の如何によっては公的助成を不可欠とする。そのような場合、当該事業部門は公共的な領域と化す。一方、鉄道線路はその物理的特性、経済的特性から公的規制の対象となる。この機構の経営形態については、公営、民営の如何は問われない。しかし、鉄道線路の建設や維持・管理が財政的に立ち行かなくなった場合、あるいは事業採算性が見込めない場合、当該事業部門は必然的に公的助成の対象とならざるをえない。

したがって、その場合、鉄道線路は公共的な領域と化す。ともあれ、上下分離された、いずれの領域にも公的介入の余地がある。したがって、そのような場合、上下分離は、事業構造、事業領域の分離・分割を通して、公共的な領域、すなわち、公的責任領域を明確化する機能を果たしている。

鉄道経営悪化の制度的要因は、規制緩和に伴う競争の進展が、旧来型の鉄道事業の内部補助体制を困難にし、さらにはそれを崩壊させつつあることにある。内部補助体制崩壊後における不採算サービスの維持は外部補助 (= 公的助成) によらなくてはならない。確かに内部補助は、当初、ネットワーク・インフラストラクチャーの整備などにその機能をいかんなく発揮した。しかし、競争時代の今日においても、なお、これに依存することには問題がある。不採算な事業を内部補助によって維持する旧来型の運営形態は、採算性ある事業の継続をも不可能とし、場合によっては、いずれの事業をも共倒れさせる危険性がある。それゆえ、内部補助を防止すべく、非競争的領域と競争的領域、さらには公共的領域を分離する方策が求められるのである。このことは内部補助から外部補助への政策転換、制度転換を意味する。つまり、上下分離は、参入規制・内部補助から参入自由化・外部補助への政策、制度転換を促す役割を果たしている (ただし、現実には参入事業者がほとんど見られないことからこうした役割も顕在化しにくい)。また、一方で複合的な事業領域から真に競争力ある事業部門を抽出し、他方で市場の失敗に対処する公共的領域、非競争的領域を明確化する (例えば、鉄道線路建設など長期大規模プロジェクトに対する公的補助など)。こうして鉄道事業に内在した公共性と企業性、すなわち、公共的領域・非競争的領域と企業的・競争的領域を峻別することが、上下分離の重要な機能となっている。

上下一体では明らかに不採算な事業も上下分離の適用いかんによっては鉄道事業の存続、再生を図ることができる。留意すべきは、上下分離によって輸送主体側の採算可能性が見えてくるとはいえ、それによって鉄道を維持していくための全体費用が減るわけではない。その意味で、上下分離は、維持・管理の費用負担を一方の組織に移し変えるだけの措置といえなくもない。また線路使用料という問題もかかっている。輸送主体を民営化して運営の効率化を図ったとしても、線路使用料が引き上げられれば輸送主体側の経営は圧迫されるからである。また、本

来、一体的な組織の分離・分割は新たな取引費用の発生を免れられない。それゆえ、上下分離に過度な期待を寄せることはできない。なお、上下分離において重要と思われるながら見過ごされている点として以下の指摘がある¹⁰⁾。

再販などのマーケティングの重要性を認識した上で、その機能を最も得意な主体に委ねる

計画レベルでの意思決定を下部、実際のサービス供給(現業)を上部と区別し、計画権限を最も適した主体に委ねる

下部主体に計画や事業採択の権限を与えない上下分離は形式的なものとなり、その意義も薄れてしまうであろう。

7. おわりに

最後に上下分離と事故との関係について言及しておきたい¹¹⁾。上下分離は事故を誘発すると言説がある。果たして上下分離と事故とは関係があるのだろうか。結論的にいえば、上下分離と事故との因果関係は立証されていない。近年、連続して起こった上下分離のイギリスの鉄道事故にしても、その原因は職員の単純なミスや組織の怠慢にあった。上下分離後に事故が増えたという憶測もあたらない。イギリスでは衝突、脱線事故ともその件数は減少していた。北米のアムトラックやVIAのような上下分離方式の鉄道でも上下分離が直接的な原因で事故に至ったという例はない。一方で上下一体の鉄道でも事故は起こっている。一般的に事故は様々な要因が複合的に重なって起こる。1999年10月のラドブローク・グループの列車衝突事故にしても主要因が運転士の信号見落としというヒューマン・エラー、副次的要因がテムズ・トレインの運転士訓練のプログラム・ミス、そして背景原因が国鉄時代に遡る安全投資の不備にあったといえよう。また2000年10月のハットフィールドの事故についてはレール破損を放置したまま利益追求に走ったレールトラックの経営姿勢に背景原因があったと考えられる¹²⁾。そもそも上下分離方式に制度的欠陥があるなら上下分離を行った鉄道では明らかに上下分離に起因する事故が多発するはずである。しかしそのような事例は見当たらない。

事故防止の面では安全投資や日常的な保守が重要である。レール等の保守は安全に直結するものではあるが施設の状況がどこまで不良だと脱線事故に至るか明確でない。トンネルや高架橋等の構造物につ

いては長期的な視点での保守が行われており、レール等の保守とは性格が異なる。一般的に言えば、構造物の保守はその所有者が行い、レール等の保守は運行主体が行うことが望ましい。日常的な保守を運行主体が行っているケースは多い¹³⁾。

参考文献

- 1) 山内弘隆、竹内健蔵『交通経済学』有斐閣、2002年
- 2) 山田徳彦『鉄道改革の経済学』成文堂、2002年
- 3) 植草益『公的規制の経済学』NTT出版、2000年
- 4) 藤井彌太郎、中条潮編『現代交通政策』東京大学出版会、1992年
- 5) 佐藤信之「日本における鉄道の上下分離の事例」『運輸と経済』第63巻第3号、運輸調査局、2003年
- 6) 藤井彌太郎「鉄道 下部構造の整備」奥野正寛、篠原総一、金本良嗣編『交通政策の経済学』日本経済新聞社、1989年
- 7) 家田仁、磯村陽治、山内弘隆「座談会：上下分離と競争政策をめぐって」『運輸と経済』第63巻第3号、運輸調査局、2003年
- 8) 山口真弘『第3種鉄道事業の使用関係 成田空港高速鉄道線の開業』成田空港高速鉄道株式会社、1991年
- 9) OECD: Restructuring Public Utilities for Competition - Competition and Regulatory Reform, OECD Publications, Paris, 2001 / OECD、山本哲三訳『構造分離 公益事業の制度改革』日本経済評論社、2002年
- 10) 寺田一薫「鉄道上下分離政策の再考」『運輸と経済』第63巻第3号、運輸調査局、2003年
- 11) 堀雅通「スウェーデンとイギリスの上下分離による鉄道改革の比較」『運輸と経済』第63巻第3号、運輸調査局、2003年
- 12) Wolmar, Christian: Broken Rails - How Privatisation Wrecked Britain's Railways, Aurum Press Limited, 2001 / 坂本憲一監訳『折れたレール イギリス国鉄民営化の失敗』ウェッジ、2002年
- 13) 金山洋一「欧州における上下分離政策の評価と日本版上下分離への知見」『運輸と経済』第63巻第3号、運輸調査局、2003年