

# イギリスの鉄道改革に関する一考察

## —— 構造分離の視点から ——

堀 雅 通\*

### はじめに

公企業たる国有鉄道（＝国鉄）の改革では「民営化（privatization）」が注目されるが、その前提として、鉄道事業を公共的な事業領域と企業的な事業領域に分ける必要がある。なんとなれば国鉄の事業領域の全てが民営化できるわけではないからである。国鉄の事業内容には公共的な事業領域と企業的な事業領域が内在・混在する。鉄道改革の目的はそうした鉄道事業を競争的な市場環境へ適合させることにあるが、そのためには当該事業組織・事業構造を分割・民営化するとともに、一方に公共性を担保すべき事業組織・事業システムを創設する必要がある。公企業に内在・混在した公共的な事業領域、責任領域が画定されてはじめて民間企業としての役割が確定する。すなわち民営化が可能となる。こうした公企業の改革に際して極めて重要な役割を果たしたのが構造分離（structural separation）である<sup>1)</sup>。本稿は、公企業の民営化について、特にイギリスの鉄道改革を取り上げ、構造分離の視点から分析、考察する。

### 1. イギリス鉄道公社の分割・民営化

1962年の設立以来、厳しい経営が続いていたイギリス鉄道公社（British Railways Board：以下「BR」）は、1980年代に入ると危機的な状況に陥った。これを打開するため、1992年7月、『鉄道改革白書（New Opportunities for the Railways —The Privatization of British Rail—）』が提示され、近代的、効率的な鉄道経営システムの構築が打ち出された。白書では、鉄道利用の促進（to make better use of the railways）、顧客重視の姿勢（to ensure greater responsiveness to the customer）、サービスの向上（to provide a higher quality of service；and to provide better value for money）が謳われた。これを基に、鉄道の独占的な経営体制を排し、民間企業が参画しうる市場システムの設計が検討された。その結果、ここに示された改革方針は、1993年鉄道法（The Railway Act of 1993）として成立し、1994年4月、BRは分割・民営化された。

---

\*東洋大学国際地域学部；Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

### 1.1 鉄道改革の概要

イギリスの鉄道改革は極めて複雑な形をとった(図1参照)。まずBRの組織は線路保有会社たるレールトラック(Railtrack)と25の旅客鉄道会社(Train Operating Company: TOC)及び6つの貨物鉄道会社に分割された。鉄道旅客輸送は、列車サービス種別、運行系統別に分割された。外見的には地域分割の形をとっている。TOCは当該路線の営業権を競争入札によって獲得するフランチャイズ制(Franchise Bidding: 免許入札制)によって輸送事業免許を取得し、その契約により旅客輸送サービスを一定期間提供する権利を与えられた。TOCの提供するサービス水準、サービス内容は、フランチャイズ契約の基本事項として規制機関の監視を受けるが、細部の条件については各TOCの個別交渉に委ねられる<sup>2)</sup>。

今回の鉄道改革では、新たな規制機関として、鉄道規制庁(Office of Rail Regulator: ORR)と鉄道旅客輸送フランチャイズ庁(Office of Passenger Rail Franchising: OPRAF)が創設された。OPRAFは旅客輸送サービスの内容を決定したり、競争入札やフランチャイズ協定を監視する。これにより鉄道線路施設の公平な利用と鉄道サービスの品質が保証され、利用者保護が図られる。OPRAF長官であるフランチャイズ局長(Franchise Director)はフランチャイズ・システムの適正な運営を任務とする。なおOPRAFは2001年に新設された戦略的鉄道委員会(Strategic Rail Authority: SRA)に合併された。SRAはOPRAFの機能を受け継ぐとともに、鉄道新線プロジェクトの資金調達を行う鉄道ネットワーク整備の推進機関となった。

旅客鉄道路線の大部分は不採算である。そのため社会的に必要な路線については当該欠損を政府が補填することとなった。その場合、最も少額の補助金額を提示した事業者(=TOC)に営業免許権が与えられる。その結果、補助金額は事前の競争入札によって最も低い水準に抑制される。逆に収益性ある路線の営業免許権を取得した事業者は政府にプレミアム(=税金)を納める。TOCの補助金額は年々減少していったが、当初、TOC25社に支出された補助金の年間総額は、かつてBRが受け取っていた年間総額を上回っていた。例えば、1999/2000年度の政府補助金額は10億3,100万ポンド、Passenger Transport Executive (PTE) 補助金額は3億1,200万ポンドだったが、BR時代の1991/1992年度の政府補助金は9億200万ポンド、PTE補助金は1億700万ポンドであった。

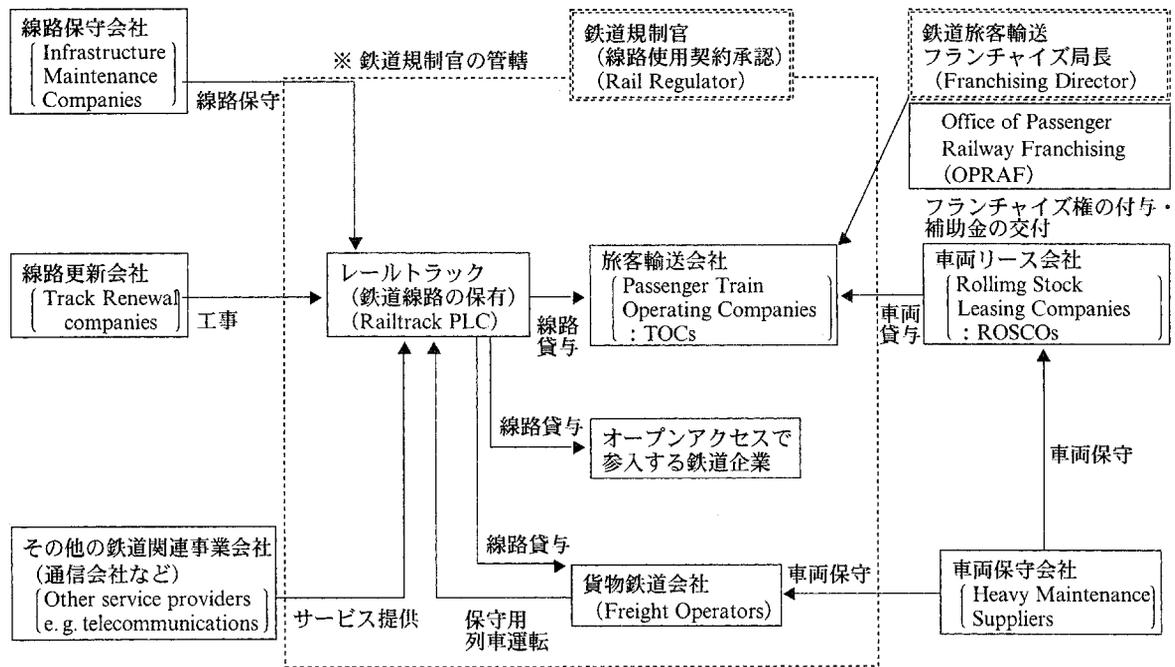
貨物部門は旅客部門から分離され、複数の貨物会社に編成された<sup>3)</sup>。列車扱貨物会社は当初3社あったが、米国の鉄道会社(Wisconsin Central)に買収され、イギリスの鉄道貨物輸送は、一時、同社の独占状態となった。貨物会社は旅客会社と異なり自ら車両を保有する。これに対し、旅客輸送会社は車両を持たず、客車等必要な車両の一切を車両リース会社から借りている。この車両リース会社も1996年にいずれも株式の一括売却という形で民営化された。落札者は金融機関の資金援助を受けたコンソーシアム(2社)と機械メーカーが加わった1社であった。

イギリスの鉄道改革では、既述した線路保有機関、鉄道輸送機関、鉄道規制機関の他に、3つの車両リース会社(Rolling Stock Leasing Company: ROSCO)、14の信号保守会社(Infrastructure Company: ISCO)などおよそ100の組織・機関(successor organizations)に組織が細分化された。

## 1.2 レールトラックの経営破綻

鉄道改革の中核的機関として設立されたレールトラックは、鉄道線路の保有と貸与およびその維持・管理を主たる業務としている（ダイヤ編成、運行管理、列車指令も行っている）。独占企業であるため運輸省の監督を受ける。

図1 イギリスの鉄道運営機構図



出所) 堀 [2000] 101ページ、図 5-1 (原図は以下による。Rail International, July/August, 1997, p.3)

レールトラックの収入は主に線路使用料と施設使用料からなる。線路使用料にはプライスカップ規制が課され、定期的にその内容がチェックされる。ちなみに1995年、ORR はレールトラックの線路使用料改訂に介入し、その引き下げを命じている。レールトラックが行う鉄道ネットワークの整備や近代化投資の財源は線路使用料に反映される仕組みとなっていたが、それは実際にはほとんど機能しなかった<sup>4)</sup>。

レールトラックは民間会社であったが、鉄道インフラストラクチャーの整備に対する多くの資本費補助を政府から受けていた。こうした公的助成の受け入れは、政府による不必要な干渉を招く結果となり、これがレールトラックの企業性を損ねてきたと考えられる。

このようなレールトラックであったが、設立以後、同社は、毎年利益を計上し、順当に株式配当を行っていった。少なくとも破綻直前までは好調だった。株価は上がり、1998年11月には1,768ペンスの最高値を付けた(1996年5月の上場時の株価は390ペンスであった)。ところが1999年10月、2000年10月と連続して起こった二つの事故によって様相は一変した<sup>5)</sup>。

事故の発生は賠償金の支払いなどでレールトラックの経営を圧迫した。留意すべきは、そのような状況にもかかわらず、レールトラックが株式の配当を続けていったことである。しかし、2001年

10月1日、政府に対する資金要請を却下されたレールトラックは破綻した。英国運輸省は直ちにレールトラックを政府管理下に置くことで鉄道線路事業の継続を当面維持することとした。こうしたレールトラックの経営破綻はイギリスの鉄道改革の失敗の象徴ともなり、内外に大きな波紋を投げかけた<sup>6)</sup>。

破綻したレールトラックの事業は、2002年10月以降、SRAをはじめ関係業界およそ100のメンバーからなるネットワークレール（保証有限会社）[Network Rail Company Limited by Guarantee: CLG]に引き継がれた。ネットワークレールに参加したメンバーは株主と異なり、配当や報酬を受け取らない。その分、CLGの収益は、全て鉄道整備に充てられる<sup>7)</sup>。この点がレールトラックと最も異なるところである。かくして、イギリスの鉄道線路保有組織は、利潤追求型の株式会社から非営利団体の公的セクターへ転換した。

## 2. 鉄道改革の成果と課題

以上のようなイギリスの鉄道改革で最も懸念されたことは、およそ100の企業に分割された鉄道事業が、一国全体の鉄道システムとして果たして良好に機能しうるかという点である。すなわち、分断された鉄道ネットワークが、利便性の高いサービスをこれまで通り提供できるかどうかであった。細分化された企業間の業務は全て契約で処理される。そうした契約が積み上げられてイギリス全体の鉄道システムが機能する。しかし、細分化は取引数の増加、取引費用の増大をもたらす。しかも、それぞれの取引には利益が上乗せされるから最終財・サービスの価格を押し上げる要因となる。実際、鉄道改革に際して膨大な数の契約書が作成されたが、民営化で利益を上げたのは法律コンサルタントだけだったと揶揄された。その他、監視、情報、規制コストの発生も免れない（こうしたコストが上昇すれば、費用節約への誘因が高まり、再統合への動きも起こりうるかもしれない）。

鉄道事業の細分化で注目されたことは、車両リース会社や線路保守会社など、鉄道事業の非主流部門が海外資本も含め様々な資本によって買収されていったことである。建設会社や機械メーカー及びそれらの企業で構成するコンソーシアムがそれぞれ小規模ながら資本参加している。これまで国鉄という巨大組織の中では付属物として扱われてきた事業、部門が、それぞれの技術力を有する主導的な企業の手に乗ねられたとあってよい。こうした民間企業の参画機会を提供したことはイギリス鉄道改革の特徴だった<sup>8)</sup>。

イギリスの鉄道改革は多数の組織に細分化されたため全体的な評価は難しいが、一時は概ねどの企業も好調な成績を上げていった。輸送量は旅客も貨物も増大した。当時の経済が好調だったこともあるが、TOCのマーケティング活動、経営努力が効を奏したといえる。TOCや貨物鉄道会社のみならずROSCO、信号保守会社など、分割・民営化された企業のほとんどが売上高の増大を記録した。破綻したレールトラックの事業を受け継いだネットワークレールの業績も比較的好調に推移している。2006年度の営業利益は22億7,800万ポンドで、前年度に比べ大幅な利益を計上している。旅客輸送量はこの10年間で40%以上も増大した。このような輸送実績を背景に、ネットワークレールの鉄

道線路施設への投資は拡大している<sup>9)</sup>。

このような中であって、レールトラックの経営破綻が上下分離による鉄道改革に一つの教訓を与えてくれたことを忘れてはならない。レールトラックの失敗を繰り返さないためにもコストの抑制、投資インセンティブの誘発、安全な鉄道施設の整備、SRAの機能強化はいずれも、イギリス鉄道改革の、その後の課題となっている。ベルリン科学技術大学のベトガー教授 (Dr. Christian Böttger) は、鉄道線路は基本的に民営化されるべきではなく、また線路と輸送は常に一つの手にとどまるべきものであるとの見解を述べている<sup>10)</sup>。

もっとも、イギリスの事例一つをもって、これを他国に当てはめ、その是非を云々するのは好ましくない。もともと、イギリスは、改革以前から基本的な鉄道投資を怠ってきた。ベトガー教授によれば、鉄道政策の枠組みも、鉄道がすでに消耗し尽した交通機関 (ein aussterbendes Verkehrsmittel) であるとの認識から出発している。何よりもイギリスの鉄道改革には交通政策との整合性がみられなかった。政策上、鉄道をどのように位置付けるかを明確に示すことなく、ことさら市場化を急いだ節がある。また鉄道線路サービスに対する規制が不明瞭だったり、施設整備のチェック体制やペナルティ制度が不備だったことも指摘される。

イギリスの交通政策、鉄道改革の評価については効率のみを追求したとの指摘がある。レールトラックの経営破綻はその最たる例である。BR時代から鉄道の近代化投資を怠り、鉄道軽視の交通政策を展開してきた。そのツケをレールトラックに負わせたともいえる<sup>11)</sup>。なお、1999年以降の相次ぐ事故をきっかけに、一時、上下一体への回帰を求める声もあったが、政府としては鉄道の上下分離という基本的な枠組みは崩さなかった。留意すべきは、徹底的な民営化と効率重視の政策を推進した一方で、鉄道ネットワークの整備に対しては国の関与を容認してきたことである。実際、民間企業たるレールトラックによる鉄道線路サービスの市場的供給には公正に対する政策的配が窺える。鉄道線路に対する公的助成は輸送密度の低い欧州の場合、間接的、直接的にしろ、必要不可欠な措置といえる。その意味では、上下分離によって鉄道線路に対する国の関与、責任がより明確になったといえる。

### 3. 鉄道改革における構造分離の政策的意義

鉄道の構造分離によって当該公企業の事業組織は、公共性が重視されるべき公共的な事業領域・組織と企業性が重視される企業的な事業領域・組織とに分割された。既述したイギリスの鉄道改革において公共的な領域とみなされた事業は、TOCに対する公的補助、ORR等規制機関の設立、レールトラック及びネットワークレールに対する公的補助であった。それ以外の事業領域については企業性を認め、民営化した。留意すべきは、構造分離に伴う公共性の担保措置、すなわちネットワークレールなど公共的な事業組織の創設によって企業的な事業組織の活動が可能になったことである。いうまでもなく、構造分離の目的は、独占的な市場構造を前提に設計された旧来の公企業の事業組織、事業構造、事業システムを変革し、公共性を担保した上で、競争的な市場環境の下に再生、

機能させることにある。公共性は公的介入を正当化する「市場の失敗」要因の総称と考えられるが、構造分離によって公企業に内在・混在した公共性と企業性が分別される。

構造分離は、事業構造の分離・分割によって非競争的・公共的な事業領域と競争的・企業的な事業領域を明確化するが、このことは公共的な事業領域には公共政策、企業的な事業領域には競争政策の適用を意味する。政策当局は、当該事業の特性、例えば、交通社会資本の整備、不採算ながら社会的に必要な輸送サービスの提供といった「市場の失敗」への対応、すなわち公共性の認定とその実現を担保した上で、競争的・企業的な事業領域に競争原理を導入し、競争政策を推進していくことができる<sup>12)</sup>。

以上のような構造分離改革にとって最も重要な政策合意は、すなわち、競争政策と公共政策の両立・調和である。この場合、評価基準の異なる両政策には政策実施の整合性が、また、それぞれの政策下に設計された制度間には補完性（「制度的補完性」）が求められる<sup>13)</sup>。

こうした政策間の整合性、制度的補完性は、一種の相乗効果として社会経済システム全体に一定の機能と安定性を与えてくれる。一方の政策・制度が他方の政策・制度全体に与える価値を高め、また、一方の政策・制度の存在や機能が他方の政策・制度をより強固なものにするからである。逆に政策・制度間の整合性・補完性が確保されなければ、改革の効果も半減する。鉄道改革では、こうした政策・制度間の整合性、補完性が問われた。また、分割・民営化することで、各社ごとの自立採算の可能性をさぐり、内部補助の範囲を最小化、限定しようとした。その結果、民営化されたいずれの組織も採算がとれ、安定的な経営が確保される仕組みとなっていることに注意したい。

## 4. 構造分離に伴う取引形態と権限配分

### 4.1 取引形態

構造分離・上下分離は、本来、一体的に運営・管理されるべき事業ないし組織を、その所有あるいは支配関係を分離・分割して運営・管理する態様である。こうした所有・支配関係の分離は新たな事業組織の生成、事業システムの創設に伴う権限配分と組織間関係の問題を生じさせる。すなわち、構造分離に伴う新たな事業組織の生成と組織間の取引関係の成立は、分離前の権限・命令に依拠した組織内取引（内部取引）から分離後の契約に依拠した市場的取引への転換を意味する。これは新たな組織と市場の誕生である。公共的な事業組織と企業的な事業組織との間に市場的な取引関係が成立し、そこに一つの市場が形成される。そこで取引される財・サービスは最終財・サービスではなく、レールトラックによる線路施設の貸与といった中間財・サービスの提供となる。市場の決定によらず政策的になされた構造分離が市場と組織の境界を画することとなる<sup>14)</sup>。

構造分離改革では、事業組織、事業構造の変革によって、当該公企業が有した資産や権限の分散（場合によっては集中）が行われる。また、改革によって設計された組織間関係も、その後の経営環境の変化によって、統合・再編など新たな対応を迫られることがある。もともと人為的、政策的に決定された事業構造、事業組織ゆえ、実際の市場においてそれが適切に機能するか否かわからない。

## 4.2 権限配分と投資決定

分離された組織のあり方や制度、システム、事業運営に大きな影響を与えるのが各種権限の付与である。組織内及び組織間には設備投資や人的資源の配分あるいは事業の参入・退出など様々な決定事項がある。それらの事項に関する決定権（あるいは議決権）が、誰に、どのような組織に与えられているかは改革の成否に大きな影響を与える。特に所有権（＝最終決定権）の確保は、経営戦略上、極めて重要な意味をもつ。所有権を得ることで、新たなコストやリスクを負うものの、外部性を内部化し、不確実性に対処することができる。このことは、交渉段階での外部機会（outside option）を高め、交渉が決裂した場合、当該権限が有する決定事項に関して自己に有利な決定を行えることを意味する。取引を内部化することで、資産に対する投資インセンティブ、効率性を高めることができるだろう。

何について投資するか、どの分野に投資すべきか、といった投資機会の見極めは、資産に対する所有権の配分に左右される。とりわけ資産に取引特殊性（transaction asset specificity）が認められる場合、投資インセンティブから当該資産を有することの経済的価値は大きなものとなる。なお統合の条件の一つとして採算性がある。採算性確保のために分離したのであるからそれを否定する統合は意味をもたない（その意味では採算性が確保される公企業に対してあえて組織分割を行う必要はないといえるかもしれない）。また、市場と組織の境界を画定する要因の一つとして取引費用が指摘されるが、一般の私企業と異なり、公企業改革ではそれが有する公共性を無視することができない。したがって、公企業改革では、公共性をどのような組織、構造あるいはシステムによって担保するか、このことが最も重要な政策課題となる。

## 4.3 権限配分と公共性の扱い

こうした権限配分と、さらに公共性の問題を、わが国の新幹線（鉄道）保有機構・JR 本州3社と、レールトラック（Railtrack）・TOC25社の上下分離例で比較したのが表1である。権限が分散されたレールトラックと TOC25社との取引形態は、レールトラックの経営破綻や TOC のサービス低下をもたらした。一方、JR 本州3社は新幹線施設の買い取りによって組織を統合、取引を内部化し、新幹線保有機構との市場的な取引関係を解消したことにより権限を集中させている。その結果、今日まで、適正な投資と安定的なサービスの提供を実現している。

公共性の扱いについては、英国では、レールトラックと TOC25社との間に政策的に決定された市場的な取引関係を継続させたままレールトラック（株式会社）から公共法人たるネットワークレールへの経営形態の変更を行った。その結果、企業性が弱まり、所有と規制の公共性が強化された。一方、わが国では、JR 本州3社の私企業的な判断から、新幹線保有機構という組織が解消し、それが有した公共性も消滅した。それにより JR 本州3社は企業性を強化した。

表1 権限配分と投資インセンティブ及び公共性と企業性の比較

|                                 |        | 新幹線保有機構  | JR 本州3社                        | レールトラック   | TOC25社                  |
|---------------------------------|--------|--|--------------------------------|---|-------------------------|
| 物的資産                            | 線路所有権  | ○  |                                | ○   |                         |
|                                 | 車両所有権  |  | ○                              |   | △(リース)                  |
|                                 | 運営権    |  | ○                              |   | △(フランチャイズ)              |
|                                 | ダイヤ編成権 |  | ○                              | ○   |                         |
| 人的資産(事業ノウハウ)                    |        |  | ○                              | △   | △                       |
| 投資インセンティブ                       |        | 低い   | 比較的高い                          | 高くない  | 低い                      |
| 公共性の内容と程度                       |        | 所有、規制いずれの公共性も強い。   | 所有(株式を一部公的機関が保有)と規制の公共性があるが弱い。 | 所有の公共性はないが規制の公共性が強い。  | 所有の公共性はない。規制の公共性があるが弱い。 |
| 企業性の程度                          |        | 弱い   | 強い                             | 強い  | 強い                      |
| 構造分離後の組織再編に伴う権限配分と公共性及び企業性の強弱変化 |        | JR 本州3社が保有機構の所有する新幹線施設を買い取ったことで保有機構の公共性は消滅。<br>JR 本州3社は権限を集中させ、企業性を強化した。 |                                | レールトラックの経営が破綻し、公的セクターのネットワークレールに経営権が移された。ネットワークレールの権限は分散されたまま所有と規制の公共性が強化された。 |                         |

出所：筆者作成

## 5. むすび

レールトラックの場合、当初は、当該施設に企業性を認めたが、ネットワークレールへの組織移管の結果、公共性を顕示した。一方、わが国の場合、当初は、当該新幹線鉄道施設に公共性を認めたが、JRによる施設買い取りによって、公共性は希薄化した。このように構造分離によって設計された組織間関係も実際の市場に直面して新たな対応を迫られることがある。人為的、政策的に決定された事業組織、事業構造、事業システムゆえ、実際の市場において、それが適切に機能するか否かわからない。場合によっては新たな組織変更を求められる可能性がある。当該事業組織、事業構造、事業システムの再編、再構築が必要となる。実際、レールトラック、新幹線保有機構は、この問題に直面した。分割・統合のあり方は、競争導入か安定供給の確保か、あるいは採算性重視かといった組織変革の目的によって変わってくる。一般に分離の目的は競争の導入にあり、統合の目的は競争力の強化にある(統合化は市場の寡占化をもたらすため独禁法に抵触する問題をはらんでい

る)。分離・統合いずれにあっても、競争原理が有効に機能することが鍵となる。すなわち、いかに競争環境が整備され、社会的便益がもたらされるか、またいかにして消費者の利益が最大化されるかが重要である。その意味では、安定供給を実現できる寡占的市場構造を前提にした上で競争を機能させる政策を適用することが重要である<sup>15)</sup>。また継続的に設備投資を行ない、安定供給を確保するために長期的な経営視点を担保した制度設計が不可欠となる<sup>16)</sup>。事業構造の分離・分割、統合・一体化のいずれにも利点、欠点があるがゆえ、構造分離・上下分離は、それぞれの政策主体の目標に見合っ

た適用が試みられるべきであろう。

[注]

- 1) 構造分離の用語の命名は OECD [2001] p.3 (OECD・山本 [2002]) による。構造分離には様々な態様がある。ちなみに1987年4月に実施されたわが国の国鉄(=日本国有鉄道)改革では以下のような形で採用された。まず旅客輸送事業が地域別に6分割(=水平分離)された。同時に、貨物部門が分離・独立し、旅客会社と上下分離関係になった。新幹線の経営も当初は JR 本州3社(JR 東日本、JR 東海、JR 西日本)と新幹線鉄道保有機構との間に上下分離関係があった。3島会社(=JR 北海道、JR 四国、JR 九州)の経営安定基金についてもこれを会計上の構造分離とみなすことができる。負の資産を継承するため設立された国鉄清算事業団は、一方の組織(=JR)を民営化し、市場原理に委ねる上で重要な役割を果たした。また、現在、整備新幹線は、鉄道建設・運輸施設整備支援機構が建設・整備し、当該施設を保有するシステムとなっている。これも運行・営業を担当する JR 旅客会社との間に上下分離関係を有する。なお不採算な特定地方交通線及びバス事業は、すでに改革前から経営分離されていた。このように国鉄改革では様々な形の構造分離が採用され、いずれもその役割を果たし、改革の進展に貢献した。
- 2) TOC に対するサービス評価システムについては、OPRAF の監督はあったもののインセンティブ・システムの機能が不十分だったといわれる。重要な点はレールトラック、TOC、いずれについてもそれぞれのサービス水準、サービス内容を相互にチェック、評価しあうシステムを欠いていたことである。この点が鉄道改革の制度的欠陥として指摘されている。Böttger [2002] S.276. Vgl.
- 3) 旅客輸送はフランチャイズ制を採用したが、貨物輸送はオープンアクセスとなっている。オープンアクセスは鉄道ネットワークに民間企業を参入させることでモード内競争の誘発を意図している。それにより鉄道線路施設の利用機会、輸送能力の発揮が期待される。近年、イギリスでは、鉄道貨物輸送市場への新規参入が相次いでいる。参入企業の大部分は小規模な企業である。またこれまで鉄道と関係のなかった産業からの参入ケースも見られる(小澤 [2004] 88ページ、参照)。なお、旅客の場合、オープンアクセスとはいえないが、同一の線路を複数の事業者が使用している事例がある。これは旅客鉄道会社の分割が地域別ではなく列車サービス別に行なわれたからである。従って、ある路線区間では、インターシティを運行させている会社の列車が走行すると同時に通勤列車を運行させている会社の列車が走行する。さらに、その間を貨物鉄道会社の列車が運行するといったケースが見られる。
- 4) レールトラックには、毎年、ネットワーク整備の計画書(Network Management Statement)の提出が義務付けられていたが、鉄道線路の保守状態をチェックするシステムを欠いていた。このことが後のレールトラックの経営破綻に象徴される鉄道改革失敗の一因ともなった。なお1996年5月にレールトラックの株式は全て売却され、民営化された。株式の売却益は19億5,000万ポンドであった。
- 5) この詳細については Wolmar [2001]、子役丸 [2007] が参考になる。
- 6) レールトラックの経営が破綻した背景には鉄道線路投資における予想外の支出増があった。元来、老朽化した鉄道施設を継承したレールトラックは政府の強い要請から大型プロジェクトに偏重した鉄道整備、鉄道投資を余儀なくされていた。加えて政府がレールトラックに課した大型プロジェクトの資金コストが急騰した。その結果、既存の老朽化した施設の補修にまで手が回らず、相次ぐ事故を誘発する遠因を形成した。そもそも BR から継承した鉄道施設の老朽化は激しく、当初から信号、通信施設など事故防止に向けた投資が必要となっていた。むろん線路使用料を通じた資金調達も可能だったが、TOC や利用者の負担増につながることから実施が見送られた。TOC に対する補助金は過去に BR が受け取っていた額をはるかに上回っていたが、仮にそうした資金がレールトラックの設備投資に充当されていたなら事故を未然に防げただけでなく、経営破綻をも回避できたかもしれない。しかしながら、需給見通しを立てる主体が不在となり、重点的な資金配分が実現できなかった点に改革失敗の要因を見てとれる(野村 [2002a] 参照)。

- 7) 鉄道施設の基本的な整備を怠ったレールトラックの失敗に鑑み、ネットワークレールは2002年10月から2004年3月まで137億ポンドを投資する計画を作成した。これは ORR の投資計画より50%も多い額となっている(子役丸 [2002b] 参照)。
- 8) この点の詳細については、高橋 [1999] 62~65ページを参照されたい。
- 9) 子役丸 [2007] 91~92ページ、参照。
- 10) Eine mögliche Erkenntnis ist, dass Eisenbahnen grundsätzlich nicht privatisiert werden sollten. Eine andere ist, dass Transportbetrieb und Infrastruktur stets in einer Hand bleiben müssen. (Böttger [2002] S.276. Vgl.) イギリスの鉄道改革はすでに実施されていたスウェーデンの改革を全く参考にしなかったばかりか、これを無視していた。道路・鉄道間のイコール・フットイングの実現を目的としたスウェーデンの上下分離改革とそうした政策目的を全くもたないイギリスの改革とは本質的に相違するであろう。オープンアクセスに対しても同様の相違が見られる(イアン・スミス [1999] 66~67ページ、70~71ページ、参照)。イギリスの鉄道政策は表面的には EU の鉄道政策に倣っているが、本質的にはかなり異質な考え方や特徴を有している(今城 [1999] 256ページ)。なお、Vinois [2002] は、イギリスとスウェーデンの鉄道改革を比較し、レールトラックの民営化は誤りであったと指摘し、スウェーデン・タイプの鉄道改革を推奨している。
- 11) 以上のようなイギリスの交通政策、鉄道政策と鉄道改革との関係については、堀 [2003b]、Preston [1996] を参照のこと。
- 12) なお構造分離・上下分離に関する問題点を筆者は以下のように整理している(堀 [2005a] 参照)。
- ①構造分離・上下分離に伴う公的補助の容易さ、公的補助の受け皿機能はそのまま安易な公的補助の抛出、過剰な施設投資につながる。不採算事業を維持するための構造分離・上下分離に対してどの程度公的補助が許容されるかは政策主体の判断・決定によるが、これは効率基準と相容れない側面がある。
  - ②地域間内部補助機能を有する構造分離・上下分離は、受益と負担の関係を希薄化させ、公平上の問題を生じさせる。
  - ③構造分離・上下分離によって運営・管理上のコミュニケーションの不具合や運営効率あるいは安全性の低下が懸念される。構造分離・上下分離がそのまま総体的な経営効率の改善につながるとは限らない(これはいわゆる取引費用に関わる問題である)。
- 13) 「制度的補完性」については村上 [2002] 154~155ページを参考にした。
- 14) 従来、事業組織、取引形態の決定要因として、取引費用、限定合理性、資産の取引特殊性、ホールドアップ問題、不確実性が指摘された。もちろん、構造分離という人為的、政策的な事業構造の決定もこれらの要因と無関係ではない。本稿は、しかし、この問題を権限配分 (allocation of power or control) と公共性の問題と捉えて考察する。ちなみに現代企業では物的資産もさることながら技術や知識、情報を蓄積する人的資産がより重視される。このことは交通企業にも当てはまる。以下、企業といった場合、公企業も含める。政府保有の企業であっても、利潤を追求し、事実上、私企業として行動しているものもある。権限配分の問題は、所有形態ではなく、実質的な機能面によって整理するものとする。柳川 [2000] 89~91ページ及び36~37ページ、参照。Grossman and Hart [1986]、Hart [1995] p.126. cf.
- 15) 西藤 [2007] 79ページ、参照。
- 16) 上下分離・構造分離では公共政策と競争政策という二元的な政策アプローチをいかに有機的に組み合わせ、政策目標を達成していくか見極める必要がある。ただ、この時、公共性の扱いが政策決定の攪乱要因となることに注意したい。例えば、2002年のわが国の道路公団改革は、効率に重点を置いてなされるべきであったが、有料道路整備の公共性をめぐって改革案の論点は錯綜し、議論は混乱した。効率基準のみ適用すれば比較的単純明快な構造改革も、表向き公正・公平に配慮した公共性の扱いをめぐって混迷の度を深めていった。結局、現実の政策決定は、トレードオフ関係にある効率と公正・公平の調整問題に帰着する。

#### [参考文献]

イアン・スミス [1999] 「英国の鉄道政策」今城光英編 [1999] 『鉄道改革の国際比較』日本経済評論社、1999年

- 4月、第2章、43～79ページ
- 今城光英編 [1999] 『鉄道改革の国際比較』日本経済評論社、1999年4月
- 小澤茂樹 [2004] 「イギリスにおける鉄道貨物市場への新規参入の動向」『運輸と経済』第64巻第4号、運輸調査局、2004年4月、88～89ページ
- 子役丸幸子 [2002a] 「レールトラックの破綻をめぐって」『運輸と経済』第62巻第4号、運輸調査局、2002年4月、79～85ページ
- 子役丸幸子 [2002b] 「レールトラックの破綻とその後の動向」運輸調査局第5回研究報告会、2002年10月22日
- 子役丸幸子 [2007] 「イギリスにおける列車脱線事故と保守における問題」『運輸と経済』第67巻第7号、運輸調査局、2007年7月、85～92ページ
- 子役丸幸子 [2008] 「イギリスにおける旅客鉄道のフランチャイズの現状」『運輸と経済』第68巻第4号、運輸調査局、2008年4月、84～85ページ
- 西藤真一 [2007] 「BAA をめぐる空港 M&A と規制政策」『運輸と経済』第67巻第9号、運輸調査局、2007年9月、79～87ページ
- 高橋満彦 [1999] 「民営化によるイギリス鉄道業界の再編と新規参入」『運輸と経済』第59巻第1号、運輸調査局、1999年1月、40～49ページ
- デビット・スターキー [2002] 「イギリスにおける上下分離の経験と教訓—レールトラックはなぜ失敗したか—」『運輸と経済』第62巻第5号、運輸調査局、2002年5月、73～77ページ
- 野村宗訓 [2002a] 「鉄道改革『上下分離』の帰結」『電気新聞』2002年2月6日号、日本電気協会新聞部
- 野村宗訓 [2002b] 「アンバンドル後の鉄道再建—インフラ担う新会社設立—」『電気新聞』2002年11月20日号、日本電気協会新聞部
- 藤井彌太郎 [2007] 「民営化されなかった領域」『運輸と経済』第67巻第4号、運輸調査局、2007年4月、60～63ページ
- 堀 雅通 [1998] 「J.プレストン：英国鉄民営化の経済評価—鉄道民営化は何をもたらしたか—」『公営企業』平成10年12月号、公営企業協会、1998年12月
- 堀 雅通 [2000] 『現代欧州の交通政策と鉄道改革—上下分離とオープンアクセス—』税務経理協会、2000年4月
- 堀 雅通 [2002] 「レールトラックの経営破綻—英国の鉄道民営化の危機からの教訓—」『公営企業』平成14年12月号、公営企業協会、2002年12月、30～35ページ
- 堀 雅通 [2003a] 「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3月、30～35ページ
- 堀 雅通 [2003b] 「イギリスにおける交通政策の展開と鉄道改革」『國學院経済学』第51巻第3・4合併号、國學院大学経済学部、2003年9月、143～159ページ
- 堀 雅通 [2005a] 「構造分離・上下分離の機能と役割及びその政策含意」『交通学研究』2004年研究年報、日本交通学会、2005年3月、1～10ページ
- 堀 雅通 [2005b] 「構造分離改革にみる取引形態と権限配分—政策決定過程にみる公共性の扱い—」『公益事業研究』第57巻第3号、公益事業学会、2005年12月、53～60ページ
- 堀 雅通 [2008] 「国鉄改革の成果と課題—構造分離の視点から—」『国際公共経済研究』第19号、国際公共経済学会、2008年11月、104～114ページ
- 村上 享 [2002] 「競争政策」酒井郁雄・寺元博美・村上 享・吉田邦彦『経済政策入門』成文堂、2002年4月、第9章、141～157ページ
- 柳川範之 [2000] 『契約と組織の経済学』東洋経済新報社、2000年4月
- Böttger, Christian [2002] Das Insolvenzverfahren der Railtrack —Mögliche Lehren aus der Krise der britischen Eisenbahnprivatisierung—, *Internationales Verkehrswesen* (54) 6/2002, S.273-277.
- Bradshaw, Bill [1996] *Rail Privatisation: Progress, Players and the Future*, Centre for Socio-Legal Studies, Wolfson College, University of Oxford, The OXERA PRESS, UK.

- Brooks, M. and Button, K. [1995] Separation of Transport Track from Operations : A Typology of International Experiences, *International Journal of Transport Economics*, Vol.22, No.3.
- Daubertshäuser, Klaus [2002] Bahnreform : Positive Zwischenbilanz motiviert für kraftvollen Endspurt, *Internationales Verkehrswesen*, (54) 6/2002, S.284-288.
- Department of Transport [1992] *New Opportunities for the Railways —The Privatisation of British Rail—*, HMSO, London.
- Dixit, Avinash K. [1996] *The Making of Economic Policy —A Transaction-cost Politics Perspective—*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. アビナッシュ・K・ディキシット著、北村行伸訳 [2000] 『経済政策の政治経済学—取引費用政治学アプローチ—』日本経済新聞社、2000年12月
- Grossman, S. and Hart, O. [1986] The Costs and Benefits of Ownership : A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy*, Vol.94, No.4, pp.691-719.
- Hart, Oliver [1995] *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford University Press.
- Milgrom, Paul and Roberts, John [1992] *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall, New Jersey, 1992. ミルグロム・ロバーツ著、奥野正寛・伊藤秀史・今井晴雄・西村 理・八木 甫訳 [1997] 『組織の経済学』NTT 出版、1997年11月
- OECD [2001] *Restructuring Public Utilities for Competition —Competition and Regulatory Reform—*, OECD Publications, Paris. OECD 編・山本哲三訳 [2002] 『構造分離—公益事业の制度改革—』日本経済評論社、2002年8月
- Office of the Rail Regulator [1994] *Framework for the Approval of Railtrack's Access Charges for Franchised Passenger Service —A Consultation Document—*, London.
- Preston, John [1996] The Economics of British Rail Privatization : An Assessment, *Transport Reviews*, Vol.16, No.1.
- Vinois, Jean-Arnold [2002] Open access is crucial to international freight revival, *Railway Gazette International*, May 2002, pp.261-262.
- White, Peter [1998] Impacts of rail privatization in Britain, *Transport Reviews*, Vol.18, No.2.
- Wolmar, Christian [2001] *Broken Rails ; How Privatisation Wrecked Britain's Railways*, Aurum Press Limited. 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12月
- Rail International*, July/August 1997, p.3.