

レールトラックの経営破綻にみる 英国鉄民営化の失敗要因

堀 雅通

作新学院大学地域発展学部助教授

はじめに

2001年10月7日、英国の鉄道線路会社・レールトラック（Railtrack）の経営が破綻した。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事業の継続を当面維持するものとした。レールトラックの経営破綻は、鉄道制度の構造的欠陥を露呈し、内外に大きな波紋を投げかけた。以下、レールトラックの経営破綻にみる英国鉄民営化の失敗要因について考えてみる。

1 鉄道政策の転換

戦後英国の鉄道政策はどのような展開を辿ってきたであろうか。すでに1921年鉄道法により主要鉄道網は統合化され、独占的な経営形態が形成されていたが、ほぼ時を同じくして自動車交通市場に進出、トラック輸送の攻勢が開始された。

ほり まさみち

1953年生。慶應義塾大学文学部卒。慶應義塾大学院商学研究所博士課程単位取得退学。博士（商学・日本大学）。交通論、公益事業論専攻。財団法人運輸調査局主任研究員、研究主幹等を経て2000年4月より現職。著書に『現代欧州の交通政策と鉄道改革』他がある。

トラック輸送の増大化は鉄道・道路間の通路費負担をめぐるイコール・フットイングの議論を活発化させた⁽¹⁾。

英国の交通政策は、戦後まもなくは、イコール・フットイング論に見られるように、交通調整を重視するスタンスにあった。英国運輸委員会（British Transport Commission: BTC）の設立（1948年）や長距離トラック事業の国有化はその最たる例である⁽²⁾。特に長距離トラック事業の国有化は世界にも例がなく、ドイツのレーバー・プラン（Leberplan）以上に交通調整色の強い施策といえた⁽³⁾。BTCの設立にしても、そこには総合交通政策、総合交通会計の視点があった。実施困難な交通調整策をまがりなりにも具体化させたのは英国だった。レーバー・プラン実施の不完全性と比較したならこのことは明らかである。

それが1980年代以降は、政府の財政難から「小さな政府」をモットーに、市場原理、競争重視の政策が推進されるようになった。もちろん、こうした政策転換は、英国のみならず、ドイツやフランスでも見られたが、転換の度合いからいえば英国が最も大きかった。ともあれ、サッチャー政権以後、英国では市場原理、効率重視の競争政策が推進されるようになった。

1962年に公企業としてのスタートを切った英国鉄（British Railways Board : BR）の経営は、当初から赤字基調にあり、常に多額の補助金を政府

にあおいできた。経営改善策も何度か実施されたが見るべき成果はなかった。サッチャー政権の時代、鉄道も民営化の対象にあげられたが、石炭とともにそれが最も困難な事業であると考えられた。1980年代に規制緩和が進展する中で鉄道の改革は遅れた。一方で、電気通信事業、電力事業、ガス事業など公益事業の改革は次々と実施されていった(4)。

2 鉄道改革の実施

そうした中、サッチャー首相の後を継いだメージャー首相によってようやくBRの改革が着手された。1992年7月、『鉄道改革白書 (New Opportunities for the Railways-The Privatisation of British Rail-)』が発表され、改革の基本方向と近代的、効率的な鉄道システムの設計案が示された(5)。

まず鉄道利用の促進 (to make better use of the railways) と顧客重視の姿勢 (to ensure greater responsiveness to the customer)、そしてサービスの向上 (to provide a higher quality of service) が謳われ、独占を排し、競争原理を導入、民間企業が参画しうる体制が模索された。改革の基本理念は「真に価値あるサービスの提供 (to provide better value for money)」であった。白書に示された改革方針は1993年鉄道法 (The Railway Act of 1993) に盛り込まれ、1994年4月、BRは分割・民営化された。

上下分離とフランチャイズ制に特徴を有する英国の鉄道改革はきわめてユニークな形をとった。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。さらに車両リース会社、車両保守会社、信号保守会社、線路保守会社などおよそ100の事業体に細分化された。また新たな規制機関として鉄道規制庁 (Office of Rail Regulator: ORR) と旅客鉄道フランチャイズ庁 (Office of Passenger

Rail Franchising: OPRAF) が創設された。こうした規制機関の新設はかえって規制コストの増大を招くと懸念された。

ORRは鉄道線路、駅、車両基地の運営や列車運行に関する事業免許をレールトラックやTOCに付与する監督官庁である。OPRAFは旅客鉄道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の遵守を監視する機関である。こうして鉄道線路施設の公平な利用と旅客鉄道サービスの品質が保証され、利用者保護が図られた。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の業務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い、ネットワーク整備の推進機関となった。

レールトラックは鉄道事業の中核機関で、BRの鉄道線路を継承し、これをTOCと貨物鉄道会社に貸し付けることを業務とした。またダイヤ編成や列車指令も行っている。レールトラックは独占的な事業体であるためORRと運輸省の強い規制を受けることとなった。しかも民間会社でありながら鉄道整備に対する資本費補助を受けていた。こうした補助金の受け入れは、ともすれば不必要な政府干渉を招き、レールトラックの自立性を損ねる恐れがあった。実際、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。

旅客輸送は、列車サービス種別、運行系統別に再編されたため外見的には地域分割の形をとっている。TOCは路線の一定期間 (5~15年) の営業免許権を競争入札によって獲得する。これが免許入札制、すなわちフランチャイズ制 (Franchise Bidding) である。

旅客輸送の大部分は不採算路線である。そのため当該年度欠損は政府がこれを補填する仕組みとした。ただ補助金はインセンティブ規制たるフランチャイズ制によって可能な限り少ない額に抑制

される。一方、収益性ある路線の営業免許権を獲得した事業者は、政府にプレミアム（＝税金）を納めることになるが、このような路線はごくわずかである。TOCの補助金は年々減少していったが、その総額はかつてBRが受け取っていた額を上回っていた。

輸送サービスや線路保守の評価システムについては、ORRやOPRAFの監督はあったものの、サービス水準やサービス内容を相互にチェックし合うシステムを欠いていた。とりわけレールトラックの事業に対する線路保守のチェック体制やペナルティ制度の不備は重大な制度的欠陥であると指摘された。

3 鉄道改革の帰結

英国の鉄道改革では組織が細分化され、多数の企業が誕生したが、概ねどの企業も好調な業績を上げていった。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、各企業のマーケティングや経営努力が効を奏したといえる。TOCや貨物会社のみならず、車両リース会社、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。レールトラックも毎年利益を計上、株式配当も順当に行っていた。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月には最高値（1,768ペンス）を付けた（1996年5月の上場時の株価は390ペンスであった）。こうしたレールトラックの株式売却益は19億5,000万ポンドとなった。

ところが1999年頃から鉄道に対する世論の不満が募るようになった。確かに鉄道企業の利益は上がっていた。しかし輸送サービスは低下していたのである。世論の不満は連続して起こった二つの事故を契機にいっそう高まった⁽⁶⁾。事故原因はいずれも職員の不注意と単純なミスにあったが、レール破損を放置したレールトラックのインフラ整備に強い懸念が寄せられた。

独占企業体たるレールトラックは政府の強い要請から東・西海岸本線など大型プロジェクトに偏重した鉄道整備・投資を余儀なくされていた。またSRAの創設はレールトラックに対する政府規制をより強めるものとなった。さらにインフラ整備の資金コストが急騰したためレールトラックの資金繰りは一気に悪化した。

政府はレールトラックに対して5億ポンドの支援を行い、15億ポンドの債務負担も引き受けた。さらに十数億ポンドの資金要請がレールトラックから出された。留意すべきは、そのような状況にもかかわらず、レールトラックが配当を継続していったことである。ところが、2001年10月7日、資金要請を却下されたレールトラックは直ちに破産手続きをとったのである。この知らせは世間を驚かせた。レールトラックはすでに配当を決定していたし、表向き倒産するほどの財務状況にはないと見られていたからである。株主も政府の支援打ち切りは想像していなかったからこの破産宣告は寝耳に水であった。ともあれ、レールトラックは管財人（Ernest & Young）の管轄下に入ることとなった。こうした背景には鉄道線路を国家の手に取り戻したいという労働党の政策意図が働いていたかもしれない。

4 新たな鉄道システムの再構築

経営破綻したレールトラックの事業は、2002年10月、ネットワークレール保証有限会社（Network Rail Company Limited Guarantee: CLG）に引き継がれた。ネットワークレールはSRAをはじめ鉄道関係業界およそ100のメンバーが出資して組織する英国特有の企業体である。メンバーは通常の株主と異なり、配当や報酬を受けない。その分、ネットワークレールの利益は全てインフラ整備に充てられる。安全投資よりも利益を優先させたレールトラックの経営姿勢を反省しての措置である。

こうして英国の鉄道線路事業は利益追求型の株式会社から非営利団体たるCLGに転換した。ネットワークレールの第一の課題は経営の安定化である。資産台帳さえ持たなかったレールトラックと異なり、ネットワークレールは全ての保有施設を登記した。西海岸本線などのインフラ整備プロジェクトについては改めて査定を行い、費用の高騰を防止した。一方で鉄道施設の整備を怠ったレールトラックの失敗に鑑み、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策定した。政府も2001年度以降、10年間に490億ポンドを投資する予定だったが、この額は1997年以前の10年間の投資額の3倍以上となっている。

レールトラックの経営破綻に象徴される英国の鉄道危機は上下分離による鉄道改革に一つの教訓を与えてくれた。こうした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の機能強化といったことが今後の課題となろう。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い、線路と輸送は常に一体でなければならないとの見解を示している（7）。

むしろ英国の事例一つをもって他国に当てはめ、改革の是非を云々するのは好ましくない。もともと英国は改革以前から基本的な鉄道投資を怠ってきた（8）。レールトラックが継承したBRの鉄道施設の老朽化は著しく、当初から信号、通信施設などの近代化、安全対策投資が必要とされていた。しかしながら、民間企業として利益の計上と株主への配当を優先せざるをえなかったレールトラックにとって、既存の老朽化した施設の補修や更新は資金的に極めて困難であった。こうした事態が、結局、相次ぐ事故を誘発する引き金になったと考えられる。また鉄道政策の枠組みも鉄道がすでに廃絶した交通機関（ein aussterbendes Verkehrsmittel）であるとの認識から出発している（9）。何よりも英国の鉄道改革には交通政策との

整合性がみられなかった。交通政策上、鉄道をどのように位置付けるか、明確に示すことなく、ことさら市場化を急いだ節がある（10）。

ところで、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、という点であった。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否かである。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。組織の細分化は取引費用の増大をもたらすであろう。しかも、それぞれの取引には利益が上乗せされるから、それは最終財・サービス価格たる運賃を上昇させることにもなる。

鉄道改革に際し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。もっとも、こうしたコストの上昇が著しければ、費用節約への誘引が働き、再統合への動きも起こるかもしれない。

● むすび

英国の交通政策、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。英国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英国の改革とは本質的に相違するであろう。英国の鉄道政策は表面的にはEUの鉄道政策に倣っているがかなり異質な考え方や特徴を有している（11）。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。

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。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配慮した政府の政策的配慮が窺えた。鉄道線路に対する公的助成は輸送密度の低い欧州鉄道の場合、間接的、直接的にしろ、必要不可欠な措置である。その意味では、上下分離改革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もいえる。■

《注》

- (1) イコール・フッティングとは、交通市場において異種交通機関間の競争条件を公平にすること。鉄道対道路輸送の競争は通路費以外の費用に基づく競争に委ねるべきであるとしたマンズ (Mance) 報告 (1940年) が知られる。
- (2) 1947年交通法によって鉄道、バス、長距離トラック、ドック、内陸水運などの主要な交通事業がBTCの傘下に統合された。
- (3) キージンガー内閣の交通大臣ゲオルク・レーバー (Georg Leber) は「1968～72年交通政策プログラム (Das Verkehrspolitische Programm)」によって鉄道貨物を保護するためトラック輸送を厳しく規制する政策案を提示した。これが通称レーバー・プランである。
- (4) この詳細については特に野村 [1998] が参考になる。
- (5) The Department of Transport [1992] p.1, cf.
- (6) 1999年10月のラドブローク・グローブ列車事故と2000年10月のハットフィールド列車脱線事故である。この詳細については Wolmar [2001] が参考になる。
- (7) Böttger [2002] S.276, Vgl.
- (8) サッチャー首相は「自分は絶対に鉄道は利用しない」と語っていた。鉄道嫌いの偏見はメージャー首相にもあった。こうした強烈的な反鉄道主義は、当然、交通政策にも反映するだろう (今城 [1999] 51～52ページ、参照)。
- (9) Böttger [2002] S.274, Vgl.
- (10) 当時、総選挙での敗退が予想されていた保守

党は、鉄道改革法案を選挙前に成立させておく必要に迫られていた。

- (11) 今城 [1999] 66～67ページ、70～71ページ、256ページ、参照。なお Vinois [2002] は、英国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、スウェーデン・タイプの鉄道改革を推奨している。

《参考文献》

- 今城光英編 [1999] 『鉄道改革の国際比較』日本経済評論社
- 子役丸幸子 [2003] 「レールトラックの破綻とその後の動向」『運輸と経済』第63巻第2号、財団法人運輸調査局、2003年2月
- 野村宗訓 [1998] 『イギリス公益事業の構造改革—競争移行期のユーティリティ・ポリシー—』税務経理協会
- 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] 「海外の公営企業関係文献紹介：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、地方財務協会、2002年12月
- 堀雅通 [2003] 「スウェーデンとイギリスの上下分離による鉄道改革」『運輸と経済』第63巻第3号、運輸調査局、2003年3月
- Böttger, Christian [2002] Das Insolvenzverfahren der Railtrack - Mögliche Lehren aus der Krise der britischen Eisenbahnprivatisierung - , *Internationales Verkehrswesen*, Jg.54, 6/2002, S.273-277.
- The Department of Transport [1992] *New Opportunities for the Railways - The Privatisation of British Rail -*, HMSO, London.
- Vinois, Jean-Arnold [2002] Open access is crucial to international freight revival, *Railway Gazette International*, May 2002, pp.261-263.
- 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