

イギリスにおける鉄道貨物ターミナルの使用を巡るコンフリクトの現状

小澤茂樹
OZAWA, Shigeki

大同大学情報学部教授

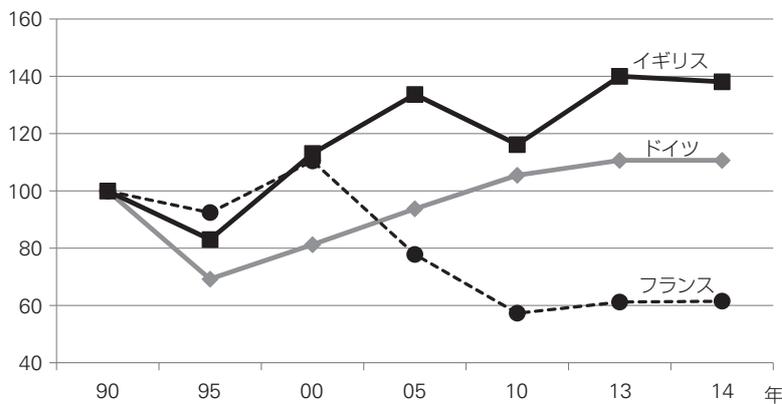
1—はじめに

筆者は2016年4月より1年間、リーズ大学交通研究所の客員研究員として調査・研究を行う機会を得た。本稿では現地にて得られた情報や知見を用い、近年、イギリスにおいて問題が深刻化しているコンテナやスワップボディーを取り扱う貨物駅（以下「ターミナル」）の使用を巡る利害対立（以下「コンフリクト」）の事例やその発生要因を紹介したい。これらはインフラの効率的な利用に対し、インフラを「公」あるいは「民」のいずれかに所有させるのかという、古くて新しい問題であると考えられる。

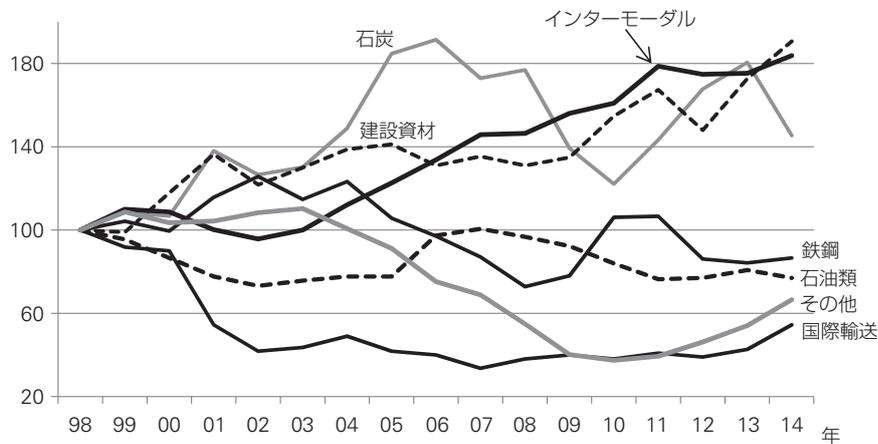
2—イギリスにおける鉄道貨物輸送量

1990年代以降、欧州連合加盟諸国（以下「EU諸国」）においては、上下分離を用いた鉄道改革が実施された。この鉄道改革後、EU諸国および欧州連合は交通政策として鉄道貨物輸送の輸送量拡大を試み、そのための様々な政策や施策を講じてきた。しかし、現在に至るまで大部分のEU諸国では、この試みが十分に達成されていない。

こうした中、2000年以降、イギリスは鉄道貨物輸送の輸送量増大を実現させた^{注1)}（図—1）。図—2はイギリスにおける鉄



■図—1 EU主要国における鉄道貨物輸送の推移 (1990年=100)(Railway freight transport statistics¹⁾を基に筆者作成)



■図—2 イギリスにおける品目別鉄道貨物輸送量の推移 (1998年=100)(Freight Rail Usage²⁾を基に筆者作成)

道貨物輸送の品目別輸送量を示したものである^{注2)}。鉄道貨物輸送の輸送量が増大する中、堅実かつ大幅に増大している品目がインターモーダル輸送である。2014年におけるインターモーダル輸送は1998年比で約80%増大しており、イギリス貨物輸送協会 (Freight Transport Association:FTA) のレポート³⁾によれば、この輸送は今後さらに増大すると予測されている。こうした状況の下、近年、イギリスではターミナルの利用を巡る深刻なコンフリクトが発生し、この問題はさらに深刻化することが懸念されている。

3—ターミナルおよび貨物駅の継承

鉄道改革に伴い、イギリス国鉄 (British Railway Board: BRB) が保有していた線路ネットワークのほとんどはRailtrack^{注3)}に継承された。一方で、主要なターミナルやターミナル以外の貨物駅 (以下「貨物駅」) の大部分は貨物列車運行事業者 (Freight Operation Company:FOC) に譲渡された (図—3)。この背景には、当時、これらの大部分は老朽化しており、継続して使用するためには投資が必要であった事実が存在する。また、既に多くの貨物を取り扱っているFOCに特定のターミナルおよび貨物駅を譲渡し、民間主導の投資を促すとともに、鉄道改革に伴う政府支出を抑制したいという政府の意図も存在していた^{注4)}。

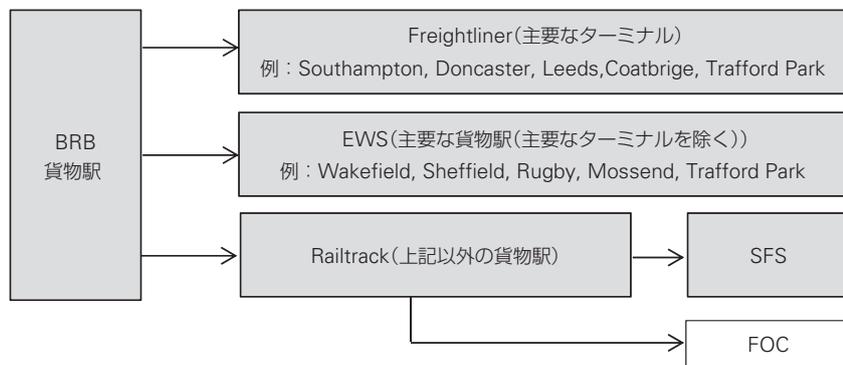
主要なターミナルは、BRBのコンテナ輸送部門^{注5)}を継承したFreightliner (以下「FL」) に譲渡された一方で、主要な貨物駅は、BRBのコンテナ輸送以外の大部分の事業を継承したEWS (English, Welsh & Scottish Railways) に譲渡された。また、主要なターミナルおよび主要な貨物駅以外の貨物駅についてはRailtrackに譲渡され、さらにこれらのいくつかの貨物駅は戦略的貨物施設 (Strategic Freight Site:SFS) に位置づけられたり、FOCに極めて安価かつ長期に貸し出された。

上下分離による鉄道運営においては、複数のFOCが同一の線路やターミナル、貨物駅等を使用する状況が生じ、潜在的にFOC間でコンフリクトが生じる可能性が発生する。そのため、上下分離導入後の主な鉄道政策課題として、複数のFOCに対する線路やターミナル、貨物駅、鉄道施設^{注6)}の配分問題、言い換えれば、希少資源の効率的な配分問題が生じるようになり、これらの公正な使用環境や競争環境を整備する必要性が浮上した。

これに呼応して、ターミナルおよび貨物駅に関する公正な競争を実現させるため、以下の法律や規則等が制定された。なお、これらの法律や規制等の内容は、上位に位置する競争法 (Competition Act 1998) や欧州連合の機能に関する条約 (the Treaty on the functioning of European Union) の内容との整合性が図られている。

- ・鉄道法 (Railways Act 1993 (Chapter43 part1))
- ・鉄道インフラストラクチャー規則 (Railways Infrastructure (Access and Management) Regulation (2005))⁴⁾
- ・鉄道インフラストラクチャー規則の下でのORRへの要請ガイダンス (Guidance on Appeals to ORR under the Railways Infrastructure (Access and Management) Regulation (2005))⁵⁾

ターミナルおよび貨物駅の公正な使用を管理する行政機関が鉄道規制庁^{注7)}(Office of Rail Regulation:ORR) である。ORRは鉄道貨物輸送に対する経済的規制者であると同時に反競争的行為や独占的行為の監視者でもある。ターミナル等でコンフリクトが発生した場合、ORRは競争法や欧州連合の機能に関する条約81条および82条、102条 (Articles 81,82 and 102 of the Treaty on the functioning of European Union) 等に従って、コンフリクトの解決を行う。



■図—3 イギリスの鉄道改革におけるターミナルおよび貨物駅の継承 (筆者作成)

5—ターミナルにおけるコンフリクト

ターミナルの使用を巡るコンフリクトは2000年以降徐々に発生するようになったが、ほとんどのコンフリクトはFOC間の交渉やORRによる非公式な仲介によって解決されてきた。しかし、インターモーダル輸送の増大を背景に、近年ではFOC間の交渉などでは解決できない深刻なコンフリクトがターミナルで発生するようになった。以下では、近年において深い対立が生じた事例⁶⁾を紹介したい。

(1) サウサンプトン港におけるターミナル

2015年、イギリス最大のFOCであるDB Schenker Rail UK^{注8)}(以下「DBS」)がサウサンプトン(Southampton)港のMaritime Terminal(以下「MT」)の使用に関する要請をORRに求めた。現在、サウサンプトン港には3つのターミナルが存在し、そのうち2つ(MT, Millbrook Terminal)はFLが保有し、残りの1つ(West Dock)はDBSによって保有されている。MTはサウサンプトン港で最大規模のターミナルであるとともに、同港において大型コンテナ船の荷役が行われるコンテナバースに隣接している(図-4)。こうした立地条件から、荷役や横持ちなどの費用の面で、同港においてMTは最も使用しやすいターミナルと認識されてきた。一方で、鉄道改革の際、MTはFLに継承され、同社が自身で保有するターミナルとして使用されてきた。また、近年、FLはMTへの大規模投資を行い、大規模なガントリークレーンの導入や荷役線の拡大を行った。

(2) DBSの要請内容

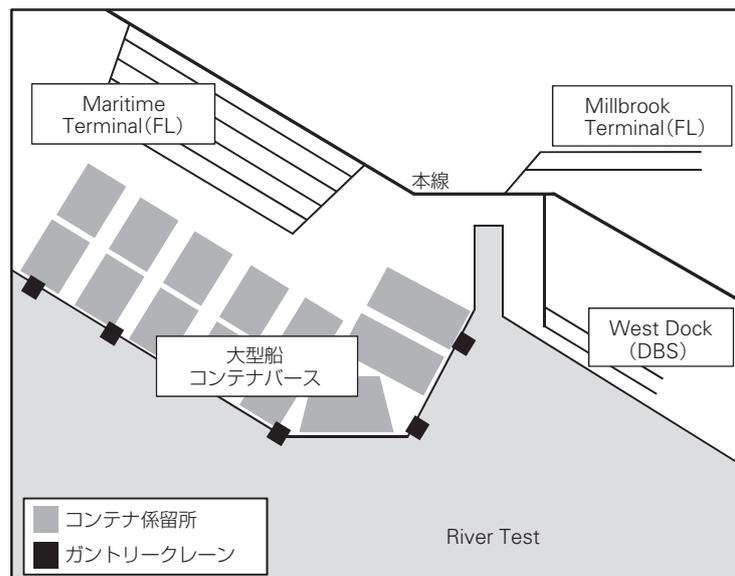
DBSも鉄道改革時にWest Dockを継承したが、このターミナル

はMTと比べ規模が小さく、コンテナバースから横持ちをしなければならない等のデメリットを有していた。インターモーダル輸送が増大する中、DBSもサウサンプトン港発着のコンテナ輸送を増大させたが、West Dockを再整備するほどの輸送量は確保できず、また、West Dockの荷役機能を高めるためには土地という物理的制約があった。こうした中、DBSはMTを使用したい意思を持つようになり、今回の要請の前にもFLに対してMTの使用を要望していた。しかし、キャパシティー不足を理由に、FLはこの要望を断り続けてきた。こうした経緯を経て、DBSはORRへの要請に踏み切ったのである。

DBSの要請内容の詳細は以下のとおりである。すなわち、「FLはMTにおいて効率的なターミナルオペレーションを怠っており、そのため、DBSにスロットを提供できずにいる。このことはMTを他のFOCに使用させない行為(支配的地位の濫用および競争阻害)である」という内容である。その上で、DBSは、FLの行為は欧州連合の機能に関する条約102条(市場支配的地位の濫用行為)および競争法第2章(支配的地位の濫用)、鉄道インフラストラクチャー規則6条および29条に抵触すると主張した。また、DBSは効率的なオペレーションが実現できていれば、1日当たり4往復の貨物列車が使用できると主張し、1日当たり4往復の貨物列車の使用を認めるよう求めたのである。

(3) FLの主張

DBSの要請に対して、FLはMTでのオペレーションは効率的に実施されており、支配的地位を用いた競争阻害は行っていないと反論した。また、DBSにスロットを提供できない理由はMTのキャパシティーが限界に達していることであると示した。さら



■図-4 サウサンプトン港におけるターミナルの立地 (Google Mapsを基に筆者作成)

に、FLはMTのキャパシティーが限界にある証拠として、自社の貨物列車のいくつかは使用し難いMillbrook Terminalを使用せざるを得ない状況にあることも示した。

(4) ORRの判断

ORRはDBSおよびFLに対する聞き取り調査を数回にわたり実施し、規則等の内容との照合を行った。その結果、ORRはFLの主張を全面的に認め、FLの支配的地位の濫用は認められないとの判断を下した。また、FLのオペレーションが適正であることやMTのキャパシティーが限界に達していることも認められた。その上で、DBSが求める本数の貨物列車をMTで使用させることができないことの合理性も認められ、ORRはDBSの要請を退ける決定を下した。

6—おわりに

DBSからの要請においては、FLの行為が反競争的行為（排他的行動）であるか否か、言い換えれば、他のFOCの使用を妨げる行為か否かが着目され判断が下された。しかし、この判断の中では効率的な資源配分という視点が考慮されていない。なぜなら、ターミナル使用に関する規則等においては効率的な資源配分を実現させる方策、すなわち、混雑料金等の超過需要に対する対応策が存在していないためである。

そのため、現在のターミナル使用においては、より支払い意思が高いFOCに希少な資源が配分されず、効率的な資源配分が実現されない可能性が存在する。この問題は鉄道だけに留まらない。サウサンプトン港を使用する船社の視点に立てば、港湾と背後地の輸送において、より効率的（安価で質の高い輸送）なFOCを使用できない可能性が生じる。このようにターミナルの効率的資源配分が実現できないことは、輸送機関を跨いで発生する問題と認識できよう。

こうした問題を発生させている大きな原因は、特定のFOCが特定のターミナルおよび貨物駅を保有する構造にあり、このことは鉄道改革のスキームに起因する。今後、鉄道改革の評価や見直しが検討される中で、ターミナルの保有は重要な対象になり得ると言えよう。事実、ターミナルの混雑が進展する中、混雑に対する課金やターミナル保有の見直しに関する議論が浮上しつつある。

一方で、特定のFOCに特定のターミナルを保有させること

は、投資の効率性において意義があると認識されている。つまり、政府主導の投資による過大あるいは過小なインフラ投資を回避し、民間主導の投資が支持されているのである。特に、イギリスではユーロトンネル開通時に政府によるターミナルの過剰投資が行われた事例があり、政府主導のターミナル整備に対して悲観的な意見が多い。このようにターミナル使用の効率性と投資の効率性のバランスが鉄道政策に求められている。異なる部分の効率性のバランス問題（両者のトレードオフ問題）は旅客部門で生じており^{注9)}、今後のイギリスの鉄道政策の重要な議題になりそうだ。

注

注1) この理由については、多くの政策の立案・実施、政府補助が主な要因であると認識されている。

注2) 現行の統計で用いられている輸送品目は1998年以降採用されているため、ここでは1998年を基準年とした。

注3) Railtrackは2002年に破綻し、その後、Railtrackの事業はNetwork Railに継承された。

注4) イギリスの鉄道改革では、民間企業が運営主体となることで、鉄道を効率的に運営させることが重要視された。

注5) FLがBRBから継承したコンテナ輸送は、主に港湾地区と背後地とのコンテナ輸送であった。そのため、FLが譲渡されたターミナルにはイギリスにおける主要な港湾地区のターミナルが含まれている。

注6) デポ、メンテナンス施設、操車場、係留施設など

注7) 2015年、Office of Rail RegulationはOffice of Rail and Roadに名称変更された。

注8) 2007年、EWSはドイツ鉄道（DB）に買収され、名称をDB Cargoに変更した。また、2016年、DBSはDB Cargo UKに名称変更されたが、本稿では当時の名称であるDBSを用いるとする。

注9) この代表例としては、旅客列車運行会社（TOC）に対するフランチャイズ期間の設定が挙げられる。フランチャイズ期間を長くすると、投資の面での効率性が向上すると考えられる。一方で、長いフランチャイズ期間はTOCに効率的な運営を行うモチベーションを低下させ、その結果、鉄道運営の効率性が低下すると考えられている。

参考文献

- 1) eurostat, “Railway freight transport statistics”, (online), http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Railway_freight_transport_statistics#Further_Eurostat_information.
- 2) ORR, “Freight Rail Usage”, (online), <https://data.gov.uk/dataset/freight-rail-usage>.
- 3) FTA [2015], “The Importance of Rail freight”.
- 4) ORR [2005], “The Railways Infrastructure (Access and Management) Regulations 2005”.
- 5) ORR [2006], “Guidance on Appeals to ORR under the Railways Infrastructure (Access and Management) Regulations 2005”.
- 6) ORR [2015], “ORR’s Decision on an appeal by DB Schenker Rail (UK) Limited regarding access and services at Freightliner Southampton Maritime Terminal”.