

## 地域鉄道輸送の地方分権化と入札制度の導入

ヨーロッパにおける行政改革及び鉄道の経営改革の一環として、地方府の都市交通に関する権限を拡大したり、国の権限を地方府へ委譲する動きが欧州各国で見られている。またこれまで事業者単位で行われてきた都市交通に対する公的な助成の考え方が見直され、行政側が各都市や地域の状況に合わせた交通サービスの内容や運賃、助成額を設定することとなった。事業者についても、設定されたサービスを最も効率良く提供できる者を、競争入札によって選定することとなった。これらについて、現状を紹介する。

キーワード | 都市交通，公共交通，地方分権化

青木真美  
AOKI, Mami

運輸調査局情報センター部長

### 1 EUにおける鉄道政策の展開

欧州における経済的な統合を推進するために、1960年代以降、ヨーロッパ共同体では経済的な市場統合を進めてきた。交通の分野では、他国の事業者に対する差別待遇の禁止、各国の交通企業の連合体の創設、交通機関間の競争条件の調整、インフラの経費についての利用者負担の原則などを目標としていわゆる共通運輸政策を進めようとしてきたが、各国の利害の対立が大きく、80年代に入るまでにはほとんど成果が見られなかった。

1992年末を目標とした共通市場化やその後の通貨統合(ユーロの導入)に向けて、道路輸送や航空輸送の面では、EU域内で各国の事業者の自由な競争が可能となるような前提条件が整えられてきたが、鉄道の分野ではほとんど進められていなかった<sup>1)</sup>。

その原因としては、各国の幹線鉄道は、公共事業体や国営鉄道の経営形態により運営されてきたため、独立した事業者としての経済的な活動が事実上不可能であったこと、鉄道事業はほとんどの場合損失を出しているため、収益性のある事業における競争という構図が取れなかったこと、技術面でも各国の鉄道運行方式が異なり、他国への参入が物理的に難しいこと、などがあげられよう。

さらに、EUの市場の共通化やほぼ同じ時期に進んだ東欧諸国の政治的・経済的な開放により、交通需要の大幅な増加が見込まれる一方で、環境問題やエネルギー問題などの点にこれまでより以上に配慮する必要がでて

きた。そのため、環境などの面で有利な鉄道の分野での効率化が、欧州全体の課題としてさらに重要視されるようになった。

1990年2月の欧州委員会では、今後検討すべき鉄道政策として以下のような点が上げられた。

- 鉄道事業者の国からの自立性の確保と、国との関係の明確化
- インフラの運営と輸送サービスの運営分離(上下分離)
- 公共サービス義務(Public Service Obligation)からの一部解放
- 高速鉄道網の整備と技術的調整・標準化
- 運行の情報管理と安全技術の統一
- 複合輸送の奨励

このうち、 と は、1991年7月29日の「欧州共同体の鉄道の発展に関する理事会指令」となり、鉄道の経営改革と上下分離、線路使用料の設定となった。 は1991年6月20日のEC規則1893/91号となり、公共サービス義務からの解放と助成のルール確立となっている。

は一部はTEN(トランスヨーロッパネットワーク)計画の交通部門に盛り込まれている<sup>2)</sup>。

つまり、90年代初めには、鉄道事業者の経営形態、公共サービス義務の取り扱い、技術的な統一化及び高速化の3つがEUの鉄道事業における問題として認識されてきたのである。

2000年の時点で、この10年の動向を振り返ってみると、鉄道事業者の経営形態については、ほとんどの加

盟国で株式会社化が行われてきたが、株式を保有するのは国であり法律的な経営形態の変更に過ぎない。

経営形態の変更に伴い、国と鉄道事業者の間で協定あるいは契約といった形式で、経営改善目標や助成についての取り決めがなされるようになったケースが多いが、その実効性については疑問が多い。例えば経営指標が目標値に達しなかった場合のペナルティが明確でなかったり、輸送量の増加や費用の節減について具体的な方法が示されていない場合も多い<sup>注1)</sup>。

さらに、インフラと輸送運営の分離(上下分離)は、スウェーデンで最初に導入された時点で「道路モデル」の鉄道に対する適用といわれたように、鉄道事業者では費用を負担しきれない鉄道インフラに対して公的資金を投入するためのものである。そして公的資金の投入を正当化するためには、鉄道インフラを道路と同様にだれもが自由に使えるようにするべきであるとされている。つまり、従来の鉄道事業者(わが国で言えば第1種鉄道事業者)以外に、そのインフラを使用する鉄道事業者(第2種鉄道事業者)の参入を促進するべきであるとされたのである。

しかし、この点に対する鉄道事業者の姿勢は強硬で、理事会指令の文言にも、他国のインフラを使用できるのは「国際鉄道グループ」に限定する、と明記させているし、経営形態変更後の新規参入事業者の状況を見ても、ローカル輸送における限定的なもの(既存の事業者が廃止した運行サービスを地方自治体が復活させるケースが多い)か、複数の既存の鉄道事業者が国際的な協力のための子会社を設立して特定の貨物輸送サービスを行うケースくらいである。長距離旅客輸送や一般的な貨物輸送についての参入は現在のところほとんどみられていない。

公共サービス義務については、義務からの解放に伴い、採算の取れないサービスについての助成の仕組みが新たに構築されているケースが多い。都市交通(地域交通)については、鉄道事業ばかりでなくバスも含めて、地方分権化や助成の仕組みの変更が行われており、本稿ではその実例をいくつか紹介する。

技術的な統一化については、フランス、ベルギー、イギリスで運行できるユーロスターや、フランス、ベルギー、オランダ、ドイツで運行できるタリスなどの車両の開発と実用化が進められているほか、信号システムや列車無線のシステムの統一化が進められている。高速化については、タリスが運行されているパリ～ブリュッセル～アムステルダム/ケルンの区間やデンマークとスウェーデンの海峡連絡施設などは進められているが、スペインとフランス間やドイツとフランス間(パリ～ストラスブール～

カールスルーエ)のように難航しているケースも多い。TENの優先プロジェクトに含まれていない各国内の高速化についても、大幅な見なおしがなされており、90年代初めの頃のような大規模な高速化計画は実現が難しいとおもわれる。

## 2 都市交通における地方分権化

鉄道事業の経営改革においては、鉄道事業をまずインフラ部門と輸送部門に分離し、さらに輸送部門を貨物、旅客(長距離・近距離)の2ないし3つの部門に分割するケースが多く見られる。この中で、貨物と長距離旅客の部門は運賃についての規制を撤廃し、企業経営的な基準によりサービスを提供し、最低でも収支均衡となるべきであるとされている<sup>注2)</sup>。インフラ部門については輸送部門からの線路使用料収入と国の助成が財源となっている。近距離の旅客輸送部門は、運賃規制を残し、全体的に採算がとれないものとして運賃収入と国や地方自治体からの契約により助成(多くの場合は契約による収入として営業収入に算入される)を財源として、事業を運営するものとしている。

ただし、90年代以前には鉄道の近距離輸送は鉄道事業者の「義務」として位置付けられていたのに対し、現在は基本的には義務ではなく、国や地方自治体との契約によって実施されるものと位置付けられている<sup>3)</sup>。

この鉄道の経営改革に先行あるいは並行して、近距離のその他の公共交通についても助成方法などの基本的な点での改革が行われている。1つは、助成の主体がこれまでは幹線鉄道の事業者については国、地域の路面電車やバス事業者については地方となっていたのが、全体的に地方が行うようになったことである。もう1つは、事業者の効率化や競争による採算性の向上を目指した競争入札制度やそれに準ずるような仕組みの導入である。

競争入札制度やそれに準ずるような制度の導入により、助成の対象が特定の事業者ではなく輸送サービスの内容別になったため、地域全体を総合的に調整するには、運営に対する助成の取り扱いを一本化する必要があった。

その主体としては州あるいはそれに準ずる行政単位がなるケースが多いが、財源としては国が州などに交付金として給付し、それを州などが各地域の事情に応じて配分している場合が多い。国の財源としては、それまで鉄道事業者に公共サービス義務の補填として支払ってきた部分などを充当させている。

この地方分権化では、幹線鉄道の事業者については国が一元的に許認可と監督を行ってきたものが、地方に

その権限が委譲されることになるため、鉄道改革の目的の1つである国と鉄道事業者の関係の明確化という面でも、大きな意味を持つものである。

競争入札制度やそれに準ずるような仕組みの導入とは、一定の水準の都市交通サービスについて、できるだけ低いコストで実施するような事業者を選択したり、既存の事業者に対して、コスト削減や合理化のためのインセンティブを与えるようなシステムを作り出すことである。

### 3 これまでの助成制度

EU諸国においては鉄道事業ばかりでなく、都市交通事業の多くは運賃収入では営業費用を賄えない状態である。ジェーン年鑑などを見ても、営業費用に対する運賃収入の割合は都市鉄道では10～25%程度、バスで50%程度がせいぜいである。

不足する分については、これまでは交通事業の所有者及び国、地方自治体が助成してきた。その根拠としては、もともと設定されている運賃水準が営業費用をカバーするものとして算出されたものではなく、物価水準やガソリン価格などから妥当とされるものとなっていることが挙げられる。つまり運賃収入だけで営業費用を賄うという独立採算は、運賃設定の時点から考慮されていないのである。それよりも、自家用車以外の交通手段を都市において提供する公共交通事業の維持やサービス水準の確保が行政の役割であると考えられており、その費用は利用者負担と地域全体の住民の負担(税金)で賄えばよいとされているのである<sup>注3)</sup>。

ただし、これまでも交通事業者の欠損全体を国や自治体がすべて負担してきたのではない。営業費用の動向から推計される妥当な運賃水準と実際の運賃水準との差は、国や自治体との契約に基づき補填される。その部分は「契約に基づく運賃収入」として収入に計上されることがほとんどである。しかし輸送人員の減少や営業費用の増加が原因となって、決算時に欠損が発生した場合には、事業の所有者(公営の場合がほとんどであるため、市町村がそれに該当する)が負担している場合が多い<sup>4)</sup>。

また、1980年代前半に西ドイツ連邦鉄道(DB)において、都市交通について都市圏別の運賃収入の営業費用に対する割合を算出し、その比率が高ければ補填する割合も高くなるというシステムが採用された時期もあったが<sup>5)</sup>、運賃収入への助成と欠損の補填をどちらも国が行っており、インセンティブとしては効果がなかったという事例もある。

## 4 都市交通における入札制度

鉄道経営改革と地方分権化が実施されたことによって、都市交通の事業運営についても効率化や合理化のための仕組みを導入しようという試みがなされた。以下、国別にその概要を紹介する。

### 4.1 イギリス

鉄道改革によりかつてのイギリス国鉄(BR)は、1994年以降約100社に細分化された。旅客輸送事業については、25のフランチャイズ(地域別または線区別)に分割され、それぞれについて競争入札を行うことになった。入札はいわゆるマイナスの入札であり、サービス水準と運賃水準を設定して、それに対して最も少ない交付金で提供できるとした企業に、期間を限定した経営権が付与されるというシステムになっている<sup>6)</sup>。

イギリスでは1985年運輸法により、ロンドン以外の地域バス事業の民営化と参入自由化が行われており、バス事業ではこのマイナスの入札もすでに実施されていた。

このフランチャイズ契約は、国の旅客鉄道事業のフランチャイズ監督局と事業者の間で結ぶものであるが、ロンドンを含む8つの都市圏では、都市交通の調整を行う旅客運輸公社も鉄道事業者とのフランチャイズ契約に参加することができるとしている。さらに8つの都市圏以外の地方議会も鉄道事業者との輸送サービスに関する契約を結ぶことができる。

このシステムは、経営権に期限を設定することにより、非効率な事業者が排除されることになるが、さらに、旅客鉄道事業のフランチャイズ監督局と利用者が各社の実績を監視し、定時性、列車の運休状況、時刻表変更状況の3項目についての達成状況に応じて、事業者が金銭上の報償または制裁を受けることとした<sup>7)</sup>。

ただし、1998年まではこの報償(制裁)制度においては、制裁金の方が多くなっている。さらに1997年には列車遅延などに対する苦情が年間100万件に上るほど、サービス水準は低下し、事故も多くなっている<sup>8)</sup>。

また、鉄道改革以前にイギリス国鉄が受け取っていた旅客鉄道サービスに対する国の交付金の総額は、9.3億ポンド(1993年)であったが、民営化直後のフランチャイズ制度においては、旅客鉄道事業のフランチャイズ監督局が各社に支払った交付金は17.83億ポンド(1994年)、14.29億ポンド(1997年)となっている。これは民営化以前の時期において鉄道事業に十分な更新投資がされなかったため、要求されるサービス水準の達成のためにさまざまな措置が必要であるためとされている。今後交付金は年々減少していき、2002年には1993年の水準を

下回る予定である<sup>9)</sup>。

## 4.2 ドイツ

国全体の鉄道事業は1994年に株式会社化されDBAGとなったが、地方分権化(地域化)は1996年に実施された。もともと地下鉄や路面電車などの都市(地域)交通に関しては州が監督し、ドイツ連邦鉄道に関しては連邦政府が監督していた。そのため、地域輸送における共通運賃の導入には運輸連合(Verkehrsverbund)という組織を鉄道事業者等とは別に作り、監督官庁が異なる事業者間の調整にあたっていた。

地方分権化は、ドイツ連邦鉄道と東ドイツの鉄道の合併と株式会社化に伴い、幹線鉄道事業も行っている鉄道事業者の都市(地域)交通に関する権限を連邦政府から州へ移管したものである。これまで鉄道事業者が連邦政府の助成を受けて行ってきた輸送サービスについて、州は各州の状況に応じた内容と水準を検討するのと同じく、州が鉄道事業者と契約を交わす。助成も州が行うこととするが、財源は連邦から各州への交付金である<sup>9)</sup>。

また、これまではDBAGが独占していたが、それ以外の事業者との契約も可能となった。ただし、これまでの状況をみるとDBAGは各州と輸送契約を一括して結び、全体の5%については他の事業者との契約を認めるが、95%はDBAGによるものとする、などの条件をつけている。そのため旅客輸送への新規参入は、DBAGがかつて廃止した路線を州が買収し輸送サービスを再開する場合などに限られている。さらに、DBAGと各州との輸送契約は、DBAGの提示した費用計算に基づいており、助成もそれを基準に行われるのであるが、費用の内容や水準については公表されていない<sup>注4)</sup>。

将来的には各州とも競争入札制度の導入を検討しているが、現在は価格問合せ(州の担当部局が鉄道事業者にサービス内容と水準を提示し、それに対してどれくらいの費用で実施可能なのかを事業者に答えてもらう)の後、随意契約となっている。

連邦政府が地域交通に支払う助成の額は、1995年までは年間60億～70億マルクであったが、1996年以降は各州への交付金となり87億マルク(1996年)となり、年々増大し最終的には140億マルクを超える予定となっている。財源としては連邦政府の鉱油税収が充当され、この交付金の増額のために、税率の引上げを予定している。95年までのDBAGに対する助成金と96年以降の州に対する交付金は、後者は鉄道の都市交通サービス以外の近距離輸送への助成も対象としているため、一概に比較することはできないが、連邦政府の財政的負担が増加していることは確かである。

## 4.3 その他の国の事例

スウェーデンでもローカル線や都市交通については、県がサービス水準を設定し、競争入札で事業者を決定することとなっている。1988年に鉄道事業の上下分離が実施され、同時にオープンアクセスの原則も適用されることとなったのであるが、ローカル線や都市交通については90年代中ごろまでは、既存の鉄道事業者がほとんど落札していた。1996年からは競争促進のため、県に幹線輸送の運行権も与えることとなった。最近では、新規参入の事業者が目立つようになってきている<sup>5)</sup>。

スウェーデンでは、線路を管理する事業者は国営のままであり、それに対して国からの助成が行われている。線路使用料は、実際のコストの3割程度に設定されているので、その意味では輸送事業の運営に対する助成金は少なくすむことになる。

フランスの場合には、首都のパリについてはこれまで国が直接鉄道を監督していたが、1995年以降その権限を一部地方(地域圏)に委譲している。それ以外の地方についても、地域圏に鉄道整備や運営についての権限を移行する地方分権化が進められている。フランス国鉄(SNCF)は上下分離されているが、株式会社化等の経営形態の変更は行われていない。

イタリアでは、現在策定作業中の国全体の交通計画の中で、主要都市圏において都市交通計画を作成することが盛り込まれる予定である。これは、整備に関する内容ばかりでなく運営も含むものとされている。都市交通事業者の運営については、これまで国が監督し、運営赤字については国、州、地方自治体が助成してきた。地方分権化の一環として権限を州に移行し、2000年以降は運営助成なども州主体で行うこととしている。助成の財源はドイツの場合と同様に国から各州への交付金である。また、競争入札制度の導入も予定しており、そのためにバスや路面電車の公営事業者の経営形態変更(株式会社化)も行われる。また、ミラノでは、郊外へ向かう鉄道路線を運営しているFS(イタリア鉄道)とFNM(北ミラノ鉄道)が調整機関を設けて、都心部分での短絡線の運行などで協力し始めている。

## 5 おわりに

以上、各国の現状を見てきたが、全体的にはこれまでは幹線の鉄道事業を行う鉄道事業者(多くの場合1990年代前半までは国営方式であった)と都市内のバスや路面電車の事業者(公営がほとんどである)が、二元的に行ってきた都市鉄道のネットワークを、地方政府や都市の自治体主導で調整・統合させる動きであるといえよう。

パリやロンドンの地下鉄と鉄道の路線図を眺めると、地下鉄と郊外へ伸びる鉄道はまったく別のネットワークを形成しており、東京のような相互乗り入れや都心部分での地下鉄以外の鉄道網はほとんどみられない。郊外から鉄道でターミナル駅へ来る通勤客は、そこで鉄道に乗り換えて都心へ向かうのである。この状況が一朝一夕に変容するとは考えられないが、すでに行われている運賃の共通化や運行の調整と合わせ、設備面も含めた都市交通全体の政策が一元化されることによって、利便性の向上が図られよう。また、それに対応して都市内の鉄道事業者が調整機関を設けて、行政の変化に対応しようとしているケースもある。

一方、都市交通事業における競争の導入については、その必要性は認められているものの、実際の進め方には国ごとに差異がある。イギリスやスウェーデンのようにバスに関しては一定の範囲内での競争入札を導入したり、都市交通の運営そのものを入札制にしたりしているケースがある一方、ドイツのように廃止した路線を復活させる場合にのみ入札を適用しているケースもある。

特に線路事業も含めて経験のある既存事業者が情報量や運営のKnow-howについて圧倒的に有利である鉄

道事業の場合には、行政側は新規参入事業者の育成から対応していかななくてはならない。逆にそのために外国の事業者が参入しているケースもある。今後どのようなスタイルで、競争が導入されていくのかをフォローしていきたい。

注

注1)例えばイタリア鉄道の1999年～2003年の事業計画など

注2)例えばドイツ鉄道の経営改革についてGerdes, Werner “The Railway Reform”DBAG 1994

注3)例えばBerlin Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe: Verkehrsplanung für Berlin 1995

注4)ドイツ鉄道子会社(地域鉄道,バス運営会社)Mischelfelder氏インタビュー 1998年11月

参考文献

1)橋本昌史編著[1994]、「ECの運輸政策」白桃書房 1994年

2)Commission of the European Communities[1990] “Communication on a community railway policy, COM( 89 )564 final, 1990.1 ”

3)EC規則1893/91

4)Jane’s Urban Transport System 1998-99 ”

5)Deutsche Bundesbahn [1983] “Geschäftsbericht ”

6)DOT[1992] “New Opportunities for the Railways ”

7)OPRAF[1998] “Passenger Rail Industry Overview ”

8)DETR[1998] “A New Deal for Railways ”

9)OPRAF[1998] “Annual Report ”

10)Regionalisierungsgesetz 27.Dezember 1993

(原稿受付 2000年5月12日)

---

## Regionalisation of Urban Railways and Introduction of Tender in Europe

By Aoki, Mami

In the course of an administrative reform of Government and the reform of railway management in Europe, local government have been empowered or enlarged the competence on urban transport in several countries. And the object of subsidy has been changed from undertakings of public transport to the transportation service itself. The local authorities have been able to set their own transportation service and tariff. They are also able to make a bid for the transportation service. This article will introduce its actual condition.

---

*Key Words* : **Urban Transport, Public Transport, Regionalisation**

---