

費用面から見た分割民営化後の英国鉄道事業の課題

醍醐昌英

DAIGO, Masahide

関西外国語大学外国語学部助教授

1—はじめに

英国において鉄道事業が分割民営化されて以来、民営化が成功したのか否かについて様々な議論がある。民営化に対する評価の違いは、例えば、メージャー政権の交通緑書(DoT(1996))とブレア政権の交通緑書(DETR(1998))に見ることができる。ただし、当時の保守党と労働党ですら民営化による事業効率性の向上に関しては認識が大きく異なるわけではなく、民営化の進め方が課題であった。そこで、分割民営化以降の議論も既存の民営化スキームをどのように修正するかという視点からの議論が中心となる。これまで示されてきた論点としては、道路輸送や航空輸送との間に従前より競争が存在していたことから、一層の効率化の進展は果たして可能か。入札を通じた市場競争は利用者に便益をもたらしたのか。入札過程のコストが政府からの補助金の増加として現れたのではないか。組織分割に伴う取引コストがどの程度増加したのかといった問題である。これらに加え、分割民営化から直接生じる問題ではないが、フルコストプライシングの下で投資不足に陥る可能性があることも指摘された。

中でも重要な問題は、市場競争の結果、利用者の望むサービス水準が確保されたのかという問題である。これは、民営化と鉄道事業のコストの関係として捉え直すことができるが、もしも求められるサービス水準を維持するためのコストが民営化の結果として上昇した場合、民営化の意義が問われることになる。そこで、本稿では分割民営化が英国の鉄道事業に及ぼした影響に関して、Shaoulの論文を中心に紹介する。

2—英国の鉄道事業における補助制度と課題

Shaoul(2006)は英国の鉄道事業が政府補助金に依存することを問題視する。英国では、経済面、社会面、そして環境面の便益が大きく、また運賃が高い水準にあるにも関わらず、輸送密度が低い場合、運賃単独では投資費用を含めた事業コストを回収することは困難である。この結果、政府からの補助金額は民営化前に期待されたほどには減っておらず、補助金の

投入が事業の前提となる。補助の対象は旅客鉄道会社(TOCs)、車両会社、Network Rail社、貨物鉄道会社の他、ドーバー海峡トンネル・ロンドン連絡鉄道である。この内、TOCsの入札では、応募者に運営上必要となる補助金の額を申告させる。この補助額は既存サービスと車両発注等の新規サービスに必要な費用であり、運営費と投資費用の双方をカバーする。

民営化前の予想では、政府の補助金が2002年には9億ポンドに、2003年には4億ポンドにまで減少し、将来的に政府が鉄道会社から逆に余剰金(premium)を受取ることになると楽観的に考えていた。その後のTransport2010: 10Year Plan for Railも同様に楽観的である。実際には、民営化後の運営費に対する補助額は1998年に18億ポンド、1999年に15億ポンド、2000年に13億ポンドであり、また資本費に対する補助は年によって異なるが12~29億ポンドである。いずれも民営化直前の1980年代後半の2倍となっている。このうち、Network Rail社に対する補助額には同社のTOCsへの補償分の手当ても含まれている。そして総額では年間45億ポンド前後の支出が予定されている。

Shaoul(2006)が補助金の投入が上記の通り事業継続の前提となるにも関わらずそれを問題視するのは、補助金額が必ずしも全てが公表されないこともさりながら、そもそも民営化事業に税金を投入することに対する疑義があるからである。民営化に関する捉え方がわが国とは多少異なるが、この立場からは、補助金を将来的に廃止できる見込みがないのであれば、公的部門がサービスを提供することが適当となる。Shaoul(2006)はこの問題意識に基づき、事業部門ごとの経営状態と民営化スキームの関係性、および事業分割後の運営費の推移について分析を行っている。

3—各事業部門の経営状態と民営化スキームの再構築

事業部門ごとの経営状態について、TOCsに関しては、収入は1997年の46億ポンドから2003年の58億ポンドに増加しており、民営化の直前の1993年の約2倍となった。収入増の理由は景気の拡大やそれに伴う道路混雑の増加などであるが、Shaoul(2006)はより重要な要因として政府からの補助金の増加を指摘してい

る。欠損が出たとしても、政府としては鉄道サービスを中断させることはできないため、民営化スキームが持続するように補助金を支出し続ける必要がある。ただし、親会社への配当額は2003年度で約9億ポンドにも上るが、補助金を含めた税引前利益は総収入の3~5%でしかなく、民営化前の3%と比較して効率性がそれほど改善されたわけではない。また、収入の約75%は線路使用料、車両のリース料および維持費の支出に充てられるため、車両会社やRailtrack社（およびNetwork Rail社）や保守会社も間接的に補助金の恩恵を受けたことが指摘される。

また、Railtrack社（2002年以降はNetwork Rail社）に関しては、収入は民営化前の1996年に23億ポンドから2001年には25億ポンドと増加した。BRの収入は年間36億ポンドの収入であったため、Railtrack社はBRの半分の事業活動により約75%の収入を得たことになる。ただし、Railtrack社は実質的には無数の民間の保守管理会社に業務を委託する仲介業者に過ぎない。事業分離の結果、線路取替費用は1999年~2001年の間に25%増加した。それにもかかわらず、株主に配当が支払われる。Shaoul (2006)は、この間にネットワークの健全度は悪化し、2000年10月のハットフィールド事故につながったと指摘する。

同事故の結果、線路状態に不備があることが判明したため、緊急の線路取替や1,000ヶ所以上の速度制限の設定が必要となった。このため、Railtrack社の維持管理費は急速に増加し、長期債務は1996年の約6億ポンドから2001年には40億ポンドへと増加した。これにより、Railtrack社は破綻状態となったため、政府の管理下に移行し、非配当会社であるNetwork Rail社に受け継がれた。その後、政府から補助金が直接に投入されるようになったことと、TOCsへの補償金額が減少したこともあり、Network Rail社の収入は増加しているが、年間約40億ポンドの投資を行っているため長期債務は増加している。そこで、鉄道規制局（ORR）は線路使用料の増額を検討したが、TOCsへの補助金の増加や運賃の上昇、そしてサービスの削減につながるとされ、大幅に縮小された。そこで、政府は債務保証を明確にし、Network Rail社の借入金額を抑制することになった。しかし、Shaoul (2006)は、これらは明示的な政府負債とはならないため、問題が矮小化されていると指摘している。

4— 事業分割後の運営費の推移

Shaoul (2006)は分割民営化後の各鉄道事業の運営費についても分析している。それによれば、第1に鉄道事業の分割はサプライチェーンの拡大をもたらし、取引費用を増加させた。取引費用は控えめに見ても年間約8億ポンドで、鉄道事業の支出の5%に上る。この増加はBRよりも効率的な経営をすることで相殺されると想定されたが、その効果は定量的に証明されているわけではなく、垂直統合によってコストが削減される可能性もある。第2に、民間会社から鉄道事業以

外に資金が漏出する可能性があることである。

最大の資金漏出は車両会社からの漏出であるが、ほとんど議論の対象とはなっておらず、問題があることが指摘される。また、Network Rail社の設置後ですら、年間の補助金の1/3以上が借入金の返済に充てられている。しかし、これらの漏出は観察可能な費用のみであり、他に運営、計画、調整に関する取引コスト等がある他、技能や専門的な知識が喪失するコストも存在するのであり、いずれ補助金の増加あるいは運賃の上昇につながると考えられる。実際には、2003年にNetwork Rail社は保守事業を内製化した。

ハットフィールド事故以降の英国の鉄道の運営費については、Smith (2006)も事故以降の費用やTFPデータを用いて分析している。その結果、鉄道事業のコストは1999年度から2001年度の間47%上昇したが、この内の42%は運行費の増加分であることが明らかにされた。また、ハットフィールド事故以降のコスト高が前例にないほどの急上昇であることを示している。Shaoul (2006)によれば、BRは費用をカバーするのに十分な余剰を得ていなかったが、BRの36億ポンドの収入は運営費にほぼ等しいものであった。一方、2003年には収入は補助金を含めて74億ポンドとなった。このうち、17億ポンドは補助金の増加分であり、19億ポンドは運賃収入の増加分である。BRの収入が運営費にほぼ等しかったことを考えれば、民営化以降の費用は約2倍となっていることになる。費用の増加分38億ポンドのうち、法人税など10億ポンドを差引いた残りの相当部分が取引コストの増加分ということになる。このように事業分割が英国の鉄道の費用増に重要な影響を与えていることが指摘される。

5— まとめ

Shaoul (2006)は、このように民間企業に対する補助のあり方や運営費の変化を切り口として、分割民営化後の英国の鉄道事業の課題について分析している。民営化当時は削減が期待された補助金は、ハットフィールド事故の影響や事業分割に伴う取引費用の増加もあり、むしろ増加した。また、補助金は各事業者のサービスの維持に不可欠であるとしても、その原資は税金であり、納税者からの数十億ポンドもの税収を用いて公的資金を投入することについて、潜在的な債務など将来の負担の見通しを明らかにするといった、説明責任の問題が重要となることが指摘されている。

参考文献

- DETR [1998] *A New Deal for Transport: Better for Everyone*.
- DoT [1996] *Transport: The Way Forward*.
- Shaoul, [2006] "The Cost of Operating Britain's Privatized Railways", *Public Money and Management*, Vol.26, No.3, pp.151-158.
- Smith, A. S. J. [2006] "Are Britain's Railways Costing Too Much?", *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol.40, Part1, pp.1-44.