

## 第11回 運輸政策セミナー

## EU及びイタリアの運輸政策

平成11年2月3日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 司会 中村英夫 所長

2. 講師紹介 花角英世 運輸省運輸政策局国際企画課企画官

3. 講師 Lanfranco Senn ボッコーニ大学地域経済・運輸・観光リサーチセンター所長

## 講演の概要

## 1 欧州の運輸政策(EU共通運輸政策)

欧州における運輸政策の問題点は、過去に15か国が、異なった伝統、法律、文化などに基づいて行ってきた政策を統一しなければならぬことにある。

## 1.1 共通運輸政策(European Common Transport Policy - ECTP)の目的

## (1)運輸市場の自由化と統一化

従来は各国が独占的な国内政策を取りえたが、今後は、国境をなくし、自由化、統一化を進めなければならない。

## (2)相互運用可能性

列車や航空機が同じルールで動かなければならない。例えばフランスとスペインの線路の規格を共通化する。同じチケットや運賃表で旅客が外国へ行くことを可能にし、鉄道やトラックの貨物輸送の基準も共通化する。

## (3)持続性のある運輸

環境に優しい輸送手段の利用を進め、混雑などの不経済の問題を技術的に解決し、運輸の持続的発展に資する。



講師：Senn所長

## (4)安全性

事故を防いで運輸労働者に安全性をもたらすとともに、交通弱者である老人、年少者や身体障害者などが安全に利用できるようにする。

## (5)共通原則の法制化

(1)-(4)に述べたようなことを共通の法制度に乗せていくことが重要である。特に政府規制については、国によって国家の直接的役割を重んじたり、民間に任せたりと様々だからである。

## (6)インフラの改善

様々なモードのネットワークインフラが必要である。ネットワークは広がっているが、連絡が欠けているところもあり、より効率性を高めるインフラ整備が必要などもある。

## (7)運輸の流れについての情報交換

国の間での情報交換がなければ決定は政治的なものとなり、技術的あるいは合理的なものではなくなってしまう。

## 1.2 共通運輸政策の原則

## (1)無差別

すべての分野の運輸事業者は差別されてはならない。例えばスペイン政府は、カポタージュ輸送を行おうとするドイツ企業をスペイン企業保護のために法律で差別してはならない。

## (2)持続可能性

環境、安全、エネルギーの各方面から持続可能性を追求する。

## (3)利用者の保護(安全性)

欧州では日本と違って事故の減少は鉄道輸送の主要な目的ではなかった。今は

こういった利用者保護は重要である。

## (4)協力

協力は競争と矛盾するように聞こえるかも知れないが、日米などと競争していくためには異なったセクター間の協力が必要である。協力を行ったものにはEUや各国政府からの資金配分の優先権が与えられ、またプロジェクトが進みやすくなる。

## (5)相互運用可能性

欧州では地域的の広がりから2以上の輸送機関が必要であり、日本以上に一貫輸送が戦略的に重要である。例えばロンドンからギリシャに向けて貨物を運ぼうとすれば、トラック 船(海峡) 鉄道(南イタリアまで) 船 トラックという手順になり、相互運用可能性=一貫輸送性が必要となる。

## (6)権限委譲

地方レベルで解決できる問題については地方行政が対応するべきである。EUから市町村までのどのレベルで政策を決定するべきか昔から議論があった。結論は、できるだけ地方に分権するとされたが、運輸については例外で、特にインフラの計画は国家あるいは超国家的に行うべきとされた。今でもイタリアやドイツは地方分権が発達しているが、フランスは中央計画指向が強い。

## (7)透明性

各国内で、保護主義者が不明瞭な形で、自由化に反する規制や資金調達を決定すれば、市場をゆがめるおそれがあり、これを防ぐためにも透明性が重

要である。

#### (8) コストへの貢献

責任のあるものが費用を払うべきである。例えば、鉄道会社は、自動車メーカーとの論争の中で、インフラの建設・維持費を鉄道利用者は払っているが道路利用者は払っておらず優遇されていると主張している。このような論争はすべてのインフラに回す資金が不足しているために起こっている。また、この場合、社会的限界費用をどうやって測定するかという点も問題で、大学や研究者が評価する努力を行っている。

#### (9) インフラ使用の効率性

インフラについては効率性が公平性(収益性の高くない地域でのインフラ整備)に優先するという点である。

#### 1.3 共通運輸政策の手段

##### (1) 法制度の接近

各国で急に統一的な法制度を導入するのは無理があり、徐々に接近していくことが必要。

##### (2) 漸進的自由化

すべての市場ですぐに自由化を求めるのは困難である。航空市場の自由化は深刻な影響があるため、3段階で行っており、97年からEU市場内での完全自由化に踏み切っている。国有航空会社の民営化についても、表1のとおり、例えばギリシャ、アイルランド、ポルトガル、スペインは政府が株の100%を保有しているが、イギリスは0%である。アリタリア航空は民間が11%だが、現在完全民営化へ進んでいる。

##### (3) 一貫輸送の発展

第一に技術の発達が重要であり、コンテナやトラックを鉄道で運べること、また、コンテナをトラックや鉄道、更には船や飛行機でも運べるようにする必要がある。第二に鉄道・道路といったコンテナの一貫輸送インフラの整備が行われており、ヨーロッパでは日本より発達している。

##### (4) インフラの発展(Trans European

Networks - TENs)

EUの運輸インフラ開発の哲学である。

##### (5) 運輸ネットワーク協調体制

これは民間と国が協調する体制を再構築していくとするもので、制度的なものを含む。

##### (6) 大量旅客輸送

特に都市部においては車に代えて公共交通機関の利用を進めようとするもので日本においては既に実現されているものかも知れない。

##### (7) 高度情報化交通システム

欧州内の衛星によるコンテナ追跡システムや、高速道路通行料の自動徴収・銀行引落しのシステムである。

##### (8) 研究開発

EUから巨額の資金が認められ、運輸については第5次のプログラムが進行中であり、多数の国が協力している。

##### (9) インフラ整備についての総コストの確定(略)

##### (10) 通過の容易性

EU内の国境管理の緩和により税関検査がなくなったりしている。

##### (11) データ収集(略)

##### (12) 運輸政策の監視と評価

投資の意義があったか、影響はプラスだったか、地域改善に効果があったかなどの検証が必要である。EUの運輸総局(DG)と地域政策総局(DG

)の合同事業により、地域格差の縮小に交通を用いることの評価を行っており、私もメンバーとして参加している。

#### 1.4 2000-2004年の政策(durable mobility)

2000-2004年の政策として時間的・空間的に「持続性のある交通(durable mobility)を取り上げているが、これは運輸政策に地域開発・地域不均衡是正への貢献・雇用問題への貢献、の2つの重要な問題点を盛り込むとするもので、経済政策と社会政策の結合である。EUの中で、豊かな国(ドイツ周辺)と周辺部に位置する諸国(ギリシャ、イタリア南部、アイルランドなど)との地域内総生産(GRP)の比較は30:1になっているからである。

#### 1.5 その他

- ・鉄道・道路の複合輸送ルートについては、ドイツを中心にルートが密に構築されているが、イタリア、スペイン、スカンジナビアは未発達である。これからは中・東欧へも運輸政策を展開していくこととなる。
- ・高速鉄道網については多くの投資が行われつつあり、日本からの投資も歓迎する。
- ・道路網についても投資が必要で、ギリシャ、スペイン、フランス、イタリアについては特に必要性が高い。
- ・汎ヨーロッパ高速鉄道ネットワークについては、ネットワークの密度は濃いが欠けている部分(missing links)がかなりある。
- ・図1は、1994年12月の欧州理事会(エッセン)で決定された14の最優先プロジェクトを示すものである。この中にはイタリアに関するものが3つあり、リヨン=トリノ間のアルプス山脈を抜ける高速鉄道トンネル、イタリアとオーストリアの間のプレナー峠トンネル(ベルリン=南イタリアを結ぶ路線を構成する)、そして地図上にはないが、数ヶ月前にオープンしたミラノのマルペンサ空港の拡張プロジェクト

表1 EU航空企業の国・民間出資比率

ナショナル・フラッグキャリア	政府出資	民間出資
オーストリア航空	52%	48%
サベナ・ベルギー航空	50.5%	49.5%
フィンランド航空	70%	30%
エール・フランス	98.6%	1.4%
ルフトハンザ	65%	35%
オリンピック航空(ギリシャ)	100%	
エア・リンガス(アイルランド)	100%	
アリタリア	89%	11%
ルクスエア(ルクセンブルク)	49.38%	50.62%
KLMオランダ航空	38.2%	61.8%
TAPポルトガル	100%	
英国航空		100%
SASスカンジナビア航空	50%	50%
イベリア(スペイン)	100%	

トである。

- ・表 2に示した鉄道総延長距離は依然として伸びており、持続可能性のある交通を実現するため、道路より鉄道投資が行われている。
- ・鉄道事故件数は、EUでの安全政策が取られてから減少している。
- ・鉄道旅客は、旅客数、旅客キロともに伸びており、道路から鉄道へシフトしている。

## 2 イタリアの運輸政策の論点

### 2.1 国家的政策の欠如

1986年に最後の国家計画を策定(ノーベル賞を受賞したレオンティエフ、後に公共事業相となったコスタらによる)して以来、計画が作られていない。この計画が形の上では今も存続しているが、その後数百の様々な法律が作られたため、国家政策の全体像の認識が困難になった。また、この計画上はすべてのインフラを建設することになっているため、逆に何もできなくなった。

しかし、EUがイタリアに、新しく現実的な運輸計画を作ることを義務づけたため、1998年夏、私や独仏の専門家も加わって専門家パネルをつくり、欧州の経験を反映した計画(The New

National Transport Plan - NNTP)づくりを行っている。

道路は、141,666kmが8,000ある市町村によって管理され、113,924kmが100ある県によって管理されており、統一をとるのは極めて難しい。6,805kmのみが効率の良い高速道路である(その他46,043kmの国道がある)。また、高速道路網は北部では発達しているが、中部・南部は山が多く、未整備である。我々の目的はこれらを均衡させることにあるが、建設予定路線も需要の大きい北部に多く、産業のない南部は需要が少ないため予定路線も少ない。

港湾は数が多くて投資対象を選択できない。しかし、図 2に示したとおり、大陸間輸送拠点港という新しい輸送体系に合致したジョイア・タウロ港は1995年に供用されて以来ジェノヴァ港などを抜いて急成長し、取扱高200万TEUを越すまでになっている。

NNTPの重要なポイントは、複合一貫輸送の観点から輸送体系を管理することである。現在、3大臣が運輸に関係しているが(公共事業相 - 道路、港湾、運輸相 - 鉄道、航空、海運、環境相 - 運輸に関わる環境問題)、NNTPが完成した後で統括的なNational Transport Authorityを設立することが

望ましい。

また、不景気や財政赤字の影響でも地方自治体も投資資金が減少しており、プロジェクトへの民間企業の参加が不可欠となっている。3大プロジェクト(高速鉄道ネットワーク、2大トンネル(リヨン=トリノ、ブレナー峠)、メッシーナ架橋)にはこのような民間資金が活用されることになる。

### 2.2 意思決定過程の遅さ

#### (1)国土の二重構造

イタリアの南北格差は日本の地域格差より深刻である。これは運輸政策についても平等性と効率性が相反する結果を招く。アルプスのトンネルは需要が非常に大きく、一方、シシリー島の橋は南部の地域開発につながるが、どちらを先にすべきかという議論がある。

#### (2)公的資金の不足

マーストリヒト条約の財政基準に合致させるため政府財政は厳しく、公的資金の不足により上記の2つのプロジェクト両方を進めることはできない。

#### (3)膨大な数のプロジェクトの選択肢

上記の問題とも相まって、プロジェクトの選択を誰もできない状況にある。

#### (4)手続きの難しさ

問題を解決したり、意思決定をするのに時間がかかりすぎる。自治体や環

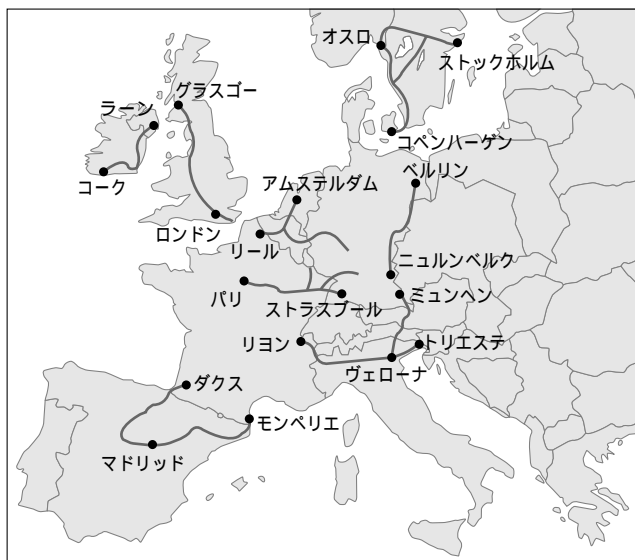


図 1 優先路線 (1994年12月欧州理事会, エッセン)

表 2 EU諸国の鉄道延長キロ

国名	1993	1994	1995	1996
オーストリア	...	...	5,672	5,672
ベルギー	3,410	3,396	3,368	3,380
デンマーク	2,311	2,349	2,349	2,349
フィンランド	...	...	5,880	5,859
フランス	32,579	32,275	31,939	31,851
ドイツ	26,387(a)	41,401	41,718	40,826
ギリシャ	2,497	2,474	2,474	2,474
アイルランド	1,947	1,947	1,947	1,954
イタリア	15,942	16,002	16,003	16,014
ルクセンブルク	275	275	275	274
オランダ	2,757	2,757	2,739	2,739
ポルトガル	3,062	2,699	2,850	2,850
イギリス	16,536	16,564	16,564	16,666
スペイン	12,601	12,646	12,280	12,284
スウェーデン	...	...	...	9,821
EU合計	120,304	134,785	146,065	156,013

... データなし (a) 西ドイツ

境団体との協議でなかなか高速鉄道の建設が決定できない。図 3のとおり営業中の高速鉄道はフィレンツェ＝ローマだけで、建設中もローマ＝ナポリ、ボローニャ＝フィレンツェだけである。ミラノ＝ボローニャは疑問の余地のない高需要区間であるが、5年間議論してようやく建設を決定しただけで、着工していない。トリノ＝ミラノはフィアットの後押しがあってもなお遅れている。これは、地方自治体が自分の地域を高速鉄道が横断することを嫌って反対するからである。解決するためには、部分的に迂回できないので、ルートを見直すか、自治体に建設を強制するしかない。日本でも地元の反対で新幹線の建設が遅れたことがあるそうだが、イタリアはそれ以上で、自治体が建設を妨害することができる。

これに対し、アルプストンネルは中央ヨーロッパと地中海を結ぶ必要性の強さから、効率よく進んでいる例である。トリノ＝リヨンのモダントンネル、オーストリアに抜けるプレナー峠トンネルはEU及びイタリアの担当する事業で、ミラノ＝チューリヒのサン・ゴタルトンネルはスイスの事業である。

### 2.3 投資への民間参加の少なさ

従来、運輸分野は公共投資と思われ

てきた面が強いが、これからは民間が投資する大きなチャンスである。

### 2.4 地方分権の傾向(連邦主義)

イタリアでは中央集権に反対する連邦主義者が現れるなど地方分権への動きが出てきている。現在、政府が中央集権を維持しつつ、連邦主義を受け入れることでバランスを保っている。しかし、運輸政策の観点から見ると、例えば、道路の計画や管理について、国一つから20の地方自治体に分けるとなれば行政もバラバラになり、経済効率性もよくないと思う。

### 質疑応答

Q1 道路と鉄道のモード分担の具体的な目標値はあるのか。

A1 数値的目標はない。現在道路輸送が85%、鉄道輸送が15%であり、これが10～15%程度移れば充分だと考えている。鉄道への具体的な移行方法としては鉄道事業の所有と運営を分離し、競争を促進するというEU決定がある。

また、海運には大きな希望を持っており、ジョイア・タウロとロッテルダム港との間は、鉄道で縦断する以外に小さな船で迂回する考えもある。また、ポルトガル＝スペイン＝フラン

ス＝イタリア＝東欧を道路、鉄道、海運の「複合一貫輸送回廊」で結ぶ構想もある。

Q2 高速鉄道については貨物輸送も視野に入れているのか。

A2 フランスのようにとても速い(400km/h以上)高速鉄道では旅客しか考えていないが、イタリアのように200-250km/hの国では旅客・貨物両方考えている。また、高速鉄道を整備すれば古い線路をより多く貨物用に使える。

Q3 イタリア国鉄の民営化の見通しは。

A3 そういう方向だが動きは遅い。イタリア国鉄(FS)はかつては国有公社であり、現在は100%政府保有の株式会社であるが、これを地域旅客会社、長距離旅客会社、貨物会社、資産保有管理会社の4つに分割し、株を売却する計画である。

Q4 ジョイア・タウロ港の急成長の理由は何か。

A4 地中海にフィーダー網をもつ大陸間輸送・積み換え基地として、新しい輸送体系に合った適当な港が他にないためである。マルタ島などにはない最大級の船が接岸できる水深・岸壁長を持っており、経営も優れている。(とりまとめ:運輸政策研究所 添田慎二)

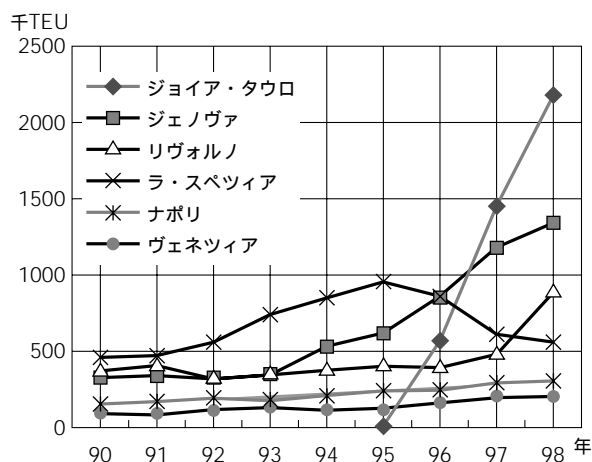


図 2 イタリア主要港のコンテナ取扱実績

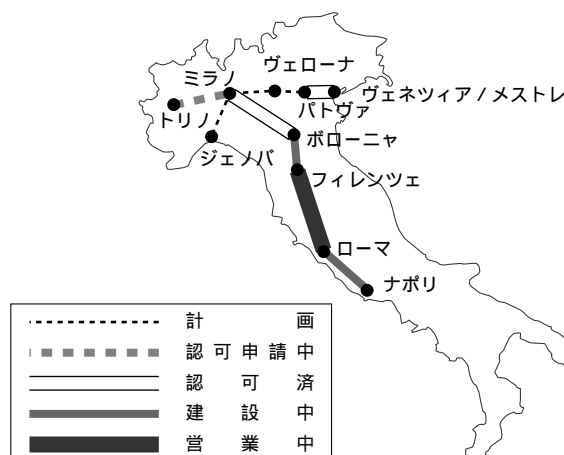


図 3 イタリア高速鉄道路線図