

# 日本とEUにおける国有鉄道改革の 経済的・構造的効果

## - 鉄道制度の変更の観点 -

平成13年3月12日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師 アンドレア・オバーマウア (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

2. 司会 浅見 均 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所研究員

## 講演の概要

## 1 研究の目的と内容

日本とEUの加盟15ヶ国における鉄道改革を比較分析する研究全体の第一段として、国有鉄道改革の共通点及び相違点の比較分析と鉄道制度の変更を評価する。まず2では、旧国有鉄道に関する法的独立性と分離方針及び、第三者に対して直接的に影響を及ぼす路線網の開放と路線網の使用料の設定条件を評価する。ここで第三者とは、旧国有鉄道以外の鉄道会社を意味している。次いで3では、改革措置の分析結果を鉄道会社ごとに比較し評価する。最後に全体の結論と残された問題について述べる。

## 2 鉄道制度の変更

## 2.1 旧国有鉄道に関する改革措置の評価

## 2.1.1 法的独立性

国有企業の経済的改善と効率を高めるといふ日欧における鉄道改革の共通の目的を実現するためには、鉄道会社の民営化と競争原理の導入は最も重要な措置である(Rodi 1996)。日本における「日本国有鉄道改革法」は、改革の

基本方針をあげており、旅客・貨物鉄道事業の分離と民営化などを規定するものである(今城1999)。また「旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法」はJR旅客・貨物鉄道会社に独立を認めている。一方EUでは、91/440/EEC指令により、加盟国は鉄道会社の独立性の確立に関する必要な措置を取らなければならないが、民営化は義務ではない(ECMT 1998a)。表1に示した独立性レベルの5つのカテゴリでは、EU加盟国の国鉄の過半数は国有企業であり、日本ではJR西日本とJR東海、JR東日本が、民営化が最も促進されているといえる。

## 2.1.2 分離方針

日本における鉄道事業には3つのタイプがある。JR旅客会社と多数の民鉄である第一種鉄道事業は、インフラ施設を保有しかつ輸送も行うタイプである。第二種鉄道事業は、他の会社が所有する施設を使用して輸送を行うタイプで、上下分離の方針を持っている。第三種鉄道事業は、インフラ施設を建設し、それを他の会社へ貸すタイプである。一方先述のEUの指令は、最低限インフラ・列車運行部門の会計を分離するよ

うに定めていて、会社の分離も可能としている(ECMT 1998a)。上下分離については、第三者への路線網の開放が前提条件であるが、EU加盟国の国鉄は競争状況を避け独占を維持しているため、国鉄の過半数は上下分離に関する最低限の条件を満たしているに過ぎない。日本では鉄道市場の自由化という目的がなく、EUと日本で異なる分離方針も直接的に比較できないことから、表2における分離方針の第iiiのレベルはiiiaとiiibで分けられている。

## 2.2 第三者に関する改革措置の評価

## 2.2.1 第三者への路線網の開放

日本ではJR路線網を開放する目的はなかったが、現在では表3のカテゴリ



講師：アンドレア・オバーマウア

表 1 法的独立性のカテゴリと鉄道会社に関する法的独立性のレベル(今城1999; CER 2000a)

独立レベル : 企業性を欠ける国有企業	なし
独立レベル : 企業性を有する国有企業, 公共企業体	CFL(L), CH(GR), CIE( IRL ), CP(P), DSB(DK), OeBB(A), RENFE(E), SNCB(B), SNCF(F)
独立レベル : 50.1%以上の株を国が所有する株式会社	JR貨物, JR北海道, JR四国, JR九州, DBAG(D), FS(I), NS(NL), SJ(S), VR(Suo)
独立レベル : 50.1%以上の株を民間が所有する株式会社	JR東日本, JR東海, JR西日本
独立レベル : 私所有の株式会社, その他の民鉄	TOCs 企業 (GB)

リ になっており、JR貨物株式会社だけでなく、のと鉄道、東海交通事業、嵯峨野観光鉄道、井原鉄道などの民鉄のような旅客鉄道会社15社も路線網を使用できる状態になっている (Mizutani 2000)。

EUの91/440/EECの指令においては、加盟国の鉄道会社によって設立された国際グループは、当加盟国での差別的状況のない参入権と通過権があり、その他の加盟国では通過権がある (OECD 1998)。複合貨物輸送を行う鉄道会社は公平条件のもと、当加盟国の鉄道路線網の参入権がある。このEU指令では国際旅客・貨物輸送全体まで広げることができるが、現在まだ加盟国内の参入権は存在しない。これに加えて、旅客輸送を行う鉄道会社が少ない上に投資コストが高く、さらに営業免許期間が施設の耐用年数より短いという新たな会社が参入する際の障壁もあることから、路線網内の競争も少ない (Bovy/Schaafsma 1998)。

#### 2.2.2 路線網の使用料の設定

路線網の使用料システムの導入は、第三者への路線網の開放を目的としている。EUでは少なくとも国際鉄道市場

のために、日本ではJR貨物鉄道会社と民鉄へのJR旅客会社の路線網の開放のために導入すると考えられる。日本の鉄道事業法によると、第一種鉄道事業者及び第三種鉄道事業者は第二種鉄道事業者と相談して互いに使用料を決定するが、現在のところ使用料の水準と算出根拠に関する規則がない。従ってJR貨物は、路線の使用料を電気料金などのアボイダブルコスト原理に基づき決定している (Koester 1998)。一方EUにおいては、95/19/EC指令の第8条によって、サービスタイプやダイヤの決定、インフラのタイプによって使用料が決定されている (ECMT1998a)。

このように日本では使用料の法的な規則が存在せず、EUでは加盟国によって使用料の計算に関して異なる条件が存在することから、これらの方針は一概に比較できない。そのため、本研究では使用料の決定事業のカテゴリだけを検討した (表 4)。

使用料の決定事業の組織的な自由化をみると、日本ではJRが路線使用料を決定できるが、国土交通大臣の認可が必要であり、自由化がまだ制限されている。それに対してEUの95/19/EC指

令では、使用料の決定規則に関する共通の基礎がなく、加盟国によって異なる決定事業と使用料の方針があるので、新参入会社への差別が大きいと考えられる。

#### 3 制度の変更にに関する結果の評価

Mizutani (2000) と Rodi (1996) の研究の通り、鉄道会社の効率を高めるためには、企業の独立の程度を含むオーナーシップ (ownership) と競争状況が重要な要素である。部分的な民営化であれば、政治的な影響を受ける可能性がある。しかし、完全に民営化された鉄道会社の場合、株主からの圧力を受けることが考えられ、これは政治的な影響より強いといえる。従って、民営化のレベルが高くなれば高くなるほど、効率性向上の可能性が高くなる (Mizutani 2000; Rodi 1996)。

競争状況は鉄道サービスに係る部分と無関係の部分に分かれる。後者は鉄道サービスへの重要な内部補助を行うデパートを含む駅のインフラ施設と不動産であるが、本評価では前者の鉄道サービスに係る部分を対象とする。鉄道サービス関係の競争状況は上下

表 2 分離方針のカテゴリと鉄道会社の分離レベル (今城1999;ECMT 1998a;CER 2000a)

分離方針のレベル ib : 会計の上下分離がある完全統合鉄道会社	CFL(L), CH(GR), CIE( IRL ), OeBB(A), RENFE(E), SNCB(B)
分離方針のレベル iib : 公的持株会社の下での組織的な上下分離 (株式会社)	DBAG(D), FS(I, Trenitalia), NS(NL)
分離方針のレベル iiii : 地域分割の完全統合鉄道会社	JR東日本, JR東海, JR西日本, JR北海道, JR四国, JR九州
分離方針のレベル iiib : 法律上の二法人の下での完全な上下分離	JR貨物, CP(P), TOC(GB), DSB(DK), SJ(S), VR(Suo), SNCF(F)

表 3 路線網の開放のカテゴリと鉄道会社のレベル (今城1999;CER 2000a;ECMT 1998a)

カテゴリ : 路線網の開放なし	なし
カテゴリ : 路線網のアクセス制限 (91/440指令: 国際グループ, 近・長距離特性路線)	CH(GR), CIE( IRL ), Railtrack( 旅客 ) UK ), REFER(P), RENFE(E), RFF(F), RHK(Suo), SNCB(B)
カテゴリ : 当・他国の許可の下での鉄道会社全体の国内路線網への開放	JR東日本, JR北海道, JR四国, JR九州, JR東海, JR西日本 当国の許可の下でのアクセス: CFL(L), DB Netz AG(D), FS(I), OeBB(A), Railed(NL) 他国の許可のもとでのオープンアクセス: Banestyrelsen(DK), Banverket(S), Railtrack( 貨物だけ ) UK )

表 4 使用料の決定事業カテゴリと事業のレベル (今城1999;CER 2000b;ECMT 1998a)

カテゴリ1: 使用料の決定方針なし	Greece, Ireland, Luxembourg
カテゴリ2: 国が路線を保有し, 政府が使用料の構造とレベルの決定: 準備中/使用中	運輸省(DK+Spain), 政府(S+P), 運輸省/RIB(NL)
カテゴリ3: 国が路線を保有し, 政府が使用料を決定	SCHIG/OeBB(A), FS Infra/運輸省(I) SNCB(B), RHK/運輸省(Suo), RFF(F)
カテゴリ4: 民間が路線を保有し, 政府が使用料を設定(運輸省の認可)	DB Netz AG(D), Railtrack(UK), JR東日本, JR東海, JR西日本, JR北海道, JR四国, JR九州

分離あり・なしに分けられている。上下分離なしは本質的な競争障壁があるが、JRの地域独占と同時に民鉄の平行路線との競争やJR間のヤードスティック競争があれば、分離なしの負の影響が緩和される( Mizutani 2000 )。

また競争状況は、直接的な路線競争や路線網の開放レベル、使用料という競争状況へ影響を及ぼす観点で分けられている( 図 1)。路線網の使用料の決定は新鉄道の参入と全体の競争状況へ影響を及ぼすことから、使用料の方針が表 5に示す観点で評価されている。特定の会社を優遇する差別があるケースは、不完全な上下分離、公的な持ち株会社と組織的な上下分離が存在する場合や使用料の決定方針が全くない場合である( ECMT 1998b)。この3つの使用料の決定方針のケースでは鉄道会社が「-1」と評価されて、それ以外のケースは「0」と評価されている( ECMT 1998b)。

図 2は競争と民間投資の割合に関する評価の結果を示しており、これらの割合が増加すると効率化の可能性も増加することを表している。JRは、平行する民鉄との路線間競争やヤードスティック競争もあるため評価が高い。

EUにおける鉄道会社も国の所有から離れる状況にあるが、まだ過半数が実体的に民営化されている状況である。イギリスの改革が最も良いとされているが、安全性の問題点が生じており、他のEU加盟国ではイギリスの改革は良い事例ではないという意見が強い。このように、EUでは競争の範囲が議論され、加盟国によって異なる規則が導入されているのに対して、日本ではJR旅客会社が民鉄との競争を行うことから、EUの旧国有鉄道より望ましい結果が得られていると考えられる。

4 結論と残された問題

本研究の結果をまとめると、日本では

民間の所有への変更が行われたが、現在までにJR7社のうち3社が実体的に民営化されたものの、残る4社は形式的に民営化されているだけである。現在までに交通市場の自由化の計画はないが、民鉄との競争状況によって近距離旅客輸送市場では競争力を得ている。また、JRの路線網を使用することは可能であるが、使用する民鉄は少ない。

EUでは、鉄道改革のもとに市場の自由化に関する措置が存在するが、加盟国間での相違が大きいため、市場全体の統合的な発展が難しい。また、EU指令で市場の自由化が促進されても、鉄道競争力に関する強い支援を受けるのは国際貨物輸送だけである。旧国鉄の独立性は向上するが、多数の旧国鉄は指令の最低限の要求だけを満たしている。また、上下分離で市場開放が促進されているが、鉄道の過半数は上下分離なしの会社である。

この結果、第三者への差別なしの路

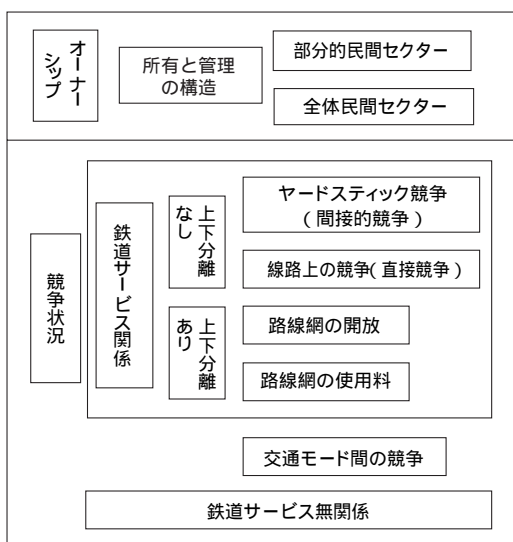


図 1 オーナーシップと競争の適切な観点 (Mizutani 2000による)

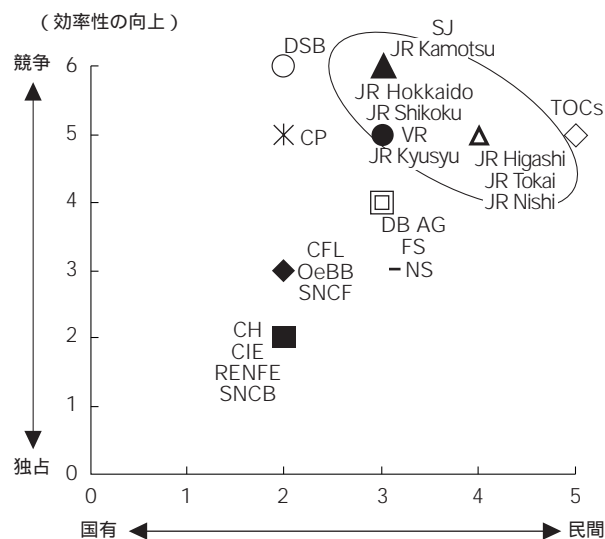


図 2 効率化の可能性の評価

表 5 評価の基準

所有権の評価	I - Vレベルの法的独立性のカテゴリの通り(+1) ~ (+5)
競争状況の観点 上下分離あり・なし 路線網の開放・アクセス	i - iiiレベルの分離方針のカテゴリ(+1) ~ (+3) - レベルのアクセスのカテゴリ(+1) ~ (+3)
競争への使用料の影響 差別なしの使用料へ影響を及ぼす項目	不完全及び財政上の上下分離(-1) 公的な持株会社と組織的だけの上下分離(-1) 使用料の決定方針なし(-1) それ以外のケースの評価(0)

線網の開放を実現するのは困難であり、市場の自由化も遅れることになる。

日欧における路線網の差別なしの開放については、独立的なインフラ事業あるいは国有事業の導入が必要となると考えられる。その理由は、JRの三島三社の競争力が低く、インフラ建設について必要な投資がないことから、上下分離の導入が必要となると考えられるためである。

また、使用料の詳細な決定、旅客輸送サービスと運賃の決定、競争する鉄道企業との関係とその他の交通モードに関する競争条件の決定の場合には政府の規則がまだ必要である。この意味において、EUはもちろん改革に関する指令の変更が必要であるが、日本でもまだ鉄道改革に関して様々な措置が必要となると考えられる。

#### 質疑応答

Q オープンアクセスは実際には進んでいないのではないかと？国内路線についてはどうか？

A 国際旅客サービスに限定されている。国内線に付いては加盟国ごとに規定されている。

Q アクセスの許可の「他国」分とは何か？

A 例えば、独仏間輸送のうち、ベルギー通過区間などに限られる。ただし貨物輸送の事例が多い。

Q 効率性の評価の図で、TOCとJR各社は効率性が高いようだがなぜか？

A 民間事業であるため、高い評点と

なっている。

Q 運行頻度や定時性などに関するパフォーマンス契約の最近の状況は？特に都市鉄道についてはどうか？

A 交通モード間の競争について措置が今後必要。新規鉄道会社に対して差別的料金設定とならないようにするために規制が必要。

Q ドイツやイギリスの鉄道事業のシェアはJRのシェアと類似していると思うが、効率性の評価の図で、特にJRが高い評価を得ているのはなぜか？

A 上下分離、法的独立性、アクセス性、線路使用料、そして民間資本度のレベルを用いて判断した。あくまでもポテンシャルで判断している。トラック等の他の交通モードとの実際の競争関係は考慮していない。

Q 日欧の比較は共に国有鉄道の民営化事例である点で意義があるが、貨物鉄道の分野ではアメリカとの比較が求められるのでは？

C アメリカでは効率的な運行が可能な区間のみ参入しているようだ。

Q ネットワークの差別ない開放に関する独立的なインフラ事業の導入とはどのような意味か？

A インフラネットワーク部分を国営あるいは公営で運営させるという方法である。

Q 上下分離がなされている場合に、収益性・安全性・ダイヤ等に影響を与えているか？また機能しているのか？

A 免許申請において安全性は担保される。収益性についてはわからない。

#### 参考文献

Bovy, Piet/Schaafsma, Alfons (1998): "NL: Bahninfra-struktur und -betrieb radikal getrennt", in: Internationales Verkehrswesen, Vol. 50, No.12, p. 607-611

CER (Community of European Railways) (2000a): Aspects of the Implementation of EU-Directive 91/440. Final. CER-SD/RT-ccfe. 7.7.2000

CER (2000b): Aspects of the Implementation of EU-Directive 95/19. Final. CER-SD/RT-ccfe.

ECMT European Conference of Ministers of Transport (1998a): Rail Restructuring in Europe. Paris, OECD.

ECMT (1998b): User Charges for Railway Infrastructure. Round Table 107. Paris, OECD.

今城光英(編) (1999): 鉄道改革の国際比較。東京, 日本経済評論社

Koester, Kathrin (1998): Privatisierung von Staatsunternehmen in Japan. Entwicklung, Dynamik und Perspektiven der privatisierten Staatsbahn. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Mizutani, Fumitoshi (2000): "Japan", in: van de Velde D.M. (ed.): Changing Trains. Railway reform and the role of competition: The experience of six countries. Aldershot, Burlington, Ashgate.

OECD (1998): Railways: Structure, Regulation and Competition Policy, <http://www.oecd.org/daf/ccp>

Rodi, Hansjoerg (1996): Effizienz im Schienenverkehr. Eine mikroökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der institutionellen Ausgestaltung des Trassenmarktes. Vandenhoeck & Ruprecht. Goettingen

(とりまとめ：運輸政策研究所 アンドレア・オーバーマウア)