

第3章 公益事業としての鉄道は持続可能か

はじめに

これまで北海道では、多くの街に鉄道が通り、駅を中心とした市街地が形成され、日々の暮らしと産業が営まれてきた歴史があり、鉄道が貨物・旅客の両面で重要な役割をはたしてきた。乗客が少なくなった（赤字）という利理由でもって路線を廃止またはバス転換等せざるを得ない、というJR北海道の提案がされたのが2016年11月である。道民のなかにも、「赤字の路線を廃止するのは、企業としては仕方ないこと」「自分も車を利用し、めったにJRは乗らないから」という意識もあるのは否定できない。しかし、「鉄道会社も企業である限り利益を出さなければならない」という「常識的な見方」を疑ってみる必要があるだろう。なぜなら、東京圏や関西圏には確かに黒字の路線が多数あるが、それは世界的には極めて稀有な例であり、鉄道は赤字であることがむしろ「普通」であり、それを政府などの公的支援で維持する姿がむしろ「常識」だからである（藻谷浩介「鉄道の赤字は『世界の常識』『都市問題』2018年6月号）。藻谷氏が言う「世界の常識」については、本報告書第4章（高田・宮田担当）において詳しく紹介されている。本章では、この「世界の常識」を念頭に置きながら、鉄道輸送の特色、鉄道民営化政策と上下分離の関連、鉄道公益企業の持続可能性の順で、若干の議論を試みることにする。

第1節 鉄道輸送の特色

一般に、道路整備と自動車交通の発展と共に、鉄道は斜陽産業とされ、鉄道の社会的・経済的重要性が低下していくのは避けられないという認識が自明化されてきた。その結果、「自動車が鉄道を社会から駆逐した」という言説がアメリカ、ヨーロッパ、そして日本においても、あたかも「自然法則」であるかのように広がってきた。アメリカにおける鉄道交通が道路・自動車交通、とりわけGMを代表とするビッグスリーによる用意周到な攻撃によって衰退してきた経緯については、スネルの著作が興味深い指摘をしている（ブラッドフォード・C・スネル著、戸田清ほか訳『クルマが鉄道を滅ぼした—ビッグスリーの犯罪—』緑風出版、1995年）。わが国の旧国鉄がその抱える「赤字」ゆえに民営化されたのは、こうした鉄道の位置づけを象徴する出来事であったといえる。しかし、少し冷静に見ると、「鉄道斜陽」論は一面的な議論であったと反省される点が多い。たとえば、旧国鉄は、一方では、地方を中心に経営的に厳しい線区を多数抱えていたが、他方では、東海道新幹線や首都圏の通勤電車など、急速に発展する部門も有していた。1990年から2014年までのJR鉄道旅客輸送量の推移をみると、238（単位：10億人キロ）か

ら 260 へと増大している。鉄道に力を入れているヨーロッパ諸国では、さらに大きな伸び率となっている（桜井徹「欧州における鉄道維持の取り組み」『経済』2018.3月号参照）。したがって、鉄道が斜陽分野であり、過去の乗り物だという認識は、間違いだ、といってもよい。確かに、ドア・ツー・ドアで移動でき、機動性に優れた自動車は、他の交通機関に比べて、数百 km 以内の移動圏内においては圧倒的な優位性を発揮する。ところが、わが国の現状(2016 年度)で、鉄道は 1 年間に約 246 億人（JR 93.9 億人、民鉄 152 億人）もの人々を輸送し、国内旅客輸送市場において輸送人員ベースで約 79%、輸送人キロベースで約 72%のシェアを占めている。とりわけ、都市間旅客輸送と大都市圏内旅客輸送の分野においてこの比率が高い。

一方、貨物輸送分野では鉄道の役割はきわめて小さい。その理由は、四方を海に囲まれているわが国の地理的な条件によって、鉄道が得意とする重量貨物が内航海運によって運ばれているためである。ちなみに、2016 年度の貨物輸送シェア（トンキロベース）でみて、内航海運約 44%、自動車輸送約 51%に対し、鉄道 5.1%、航空 0.3%となっており、貨物輸送において果たす鉄道の役割は旅客分野に比べて著しく低い。しかしながら、輸送距離が長くなればなるほど、陸上貨物輸送における鉄道のシェアは当然高くなっていくことは確実である（以上の輸送量関連の数字は、国土交通省「鉄道輸送統計年報」No. 30 平成 28 年度分、同「交通関連統計資料集」平成 26 年データに基づく）。

国によって、国土の在り方が異なり、社会経済活動の仕組みも一様ではないから、そこで期待される各輸送手段の役割についても、まったく同じでなければならないという理由はない。しかし、どのような交通手段の体系を取るにしても、一人ひとりの国民が移動する必要が生じたときに、安全かつ安価な移動手段が提供されるという基準が重要であり、その手段提供の採算性が唯一の基準になってはならないのは明らかである。

第 2 節 鉄道民営化政策と上下分離論

市場の力に委ねていては実現できない、安全で、高い品質の、安価、全国一律のネットワークにおいて提供されるサービス、そして不採算であっても、社会的に望ましいサービスが存在する。交通の場合、アクセス確保、雇用確保、環境保護や地域発展における社会的役割を含むこのようなサービスは政府が供給責任を負うべきである、との考え方がヨーロッパ諸国では定着している（桜井徹、前掲論文、参照）。

日本と同様、ヨーロッパでも鉄道民営化の流れがあった。そのきっかけは、EU の 1991 年指令による鉄道規制緩和である。その結果、線路管理部分と列車運行部分の分離（上下分離）が行われた。ねらいは、線路管理部分を公的機関が一元的に保有・管理し、列車運行部分には参入・退出の自由を認めること（オープンアクセス）にあった（「北海道

新聞」2017年7月25日付け、桜井、前掲論文、表1、表2、参照)。

以上のことからヨーロッパ諸国の鉄道にたいする考え方が浮かび上がってくる。まず、線路部分は政府が責任を持って所有・管理することが基本である。その上で、列車運行部分は既存の国営系会社に加えて、民間会社の参入を認め、競争状態を生み出す。鉄道会社の分割に当たっては、地域分割ではなく機能(旅客・貨物)分離を基本とする。また、地方鉄道交通は、地方自治体の関与の下、政府補助も行う、というものである。鉄道は公共交通機関として政府が最終的責任を負う(P S O公共サービス提供の責任)原則が確立しているため、民営化(株式会社化)や会社分割をする場合も、財政支援はもちろんのこと、安全規制など政府関与は不可欠と考えられている。線路部分を政府による公的管理下に置くことは、ほとんど「共通認識」となっている。また、路線が赤字だから廃止するという経営的発想ではなく、人と物の移動には「道路」が必要であるように「鉄道」が必要であるというP S O原則にしたがって路線が維持される仕組みである。

ヨーロッパ諸国で実施されている鉄道の上下分離の本質的意味は何であろうか。鉄道輸送を一般的に考えるならば、車両を用いて輸送サービスを提供する事業分野(上部)とレール設備を中心としたインフラ施設の保有・維持管理、指令等の事業分野(下部)の組み合わせによって運営されている。したがって、この両者の技術・運営・経営面での密接不可分性を考慮するならば、上部・下部の「一体的運営」が望ましいところである。この両者を切り離し、独立した機関・組織(会社)によって運営することを上下分離(機関分離)という。鉄道においては、「一体的運営」が望ましいにもかかわらず、なぜ上下分離が採用されるべき、との主張が出てくるのか。その背景は以下のようなものである。

一方では、公共インフラである鉄道の施設部門に公的資金を導入するという要請にこたえる仕組みづくりが求められているからであり、他方、その裏側において、鉄道運営事業にとって、施設部門の維持管理等が重荷になっているという事情がある。

わが国の整備新幹線の建設財源を政府・自治体が主として負担し、出来上がった施設を鉄道整備基金(後に鉄道建設・運輸施設整備支援機構)が保有し、それを運営主体であるJ Rに貸し付ける仕組みは、上下分離の一つの例である。また、J R貨物がレール施設を保有せず、その使用料をJ R各社に支払うことも上下分離の仕組みを利用したものである。

このように、わが国でも上下分離政策を鉄道経営に取り入れる事例が増えていることは確認できるが、その背景について確認しておきたい。石井晴夫氏は2000年の「改正鉄道事業法」に関わって、次のように指摘している。

同法の施行により、鉄道事業においても市場原理が導入され、運賃の自由化や参入規

制の緩和などが実現した。その結果、一部の地域においては運賃の引き下げやサービス水準の向上など、が現れたが、他方では、一部の地域では、従来よりも利用者の利便性が著しく損なわれたり、不採算路線の切り捨てやサービス水準のさらなる低下が発生するなど、国民の日常生活に大きな支障が生じているケースも少なくない。地方鉄道の維持・運営は、あくまでも鉄道事業者自身の経営努力および企業内の内部補助を基本としており、これに国や沿線市町村などが若干の公的補助を加えるといった形で路線の維持・存続が図られてきた。一方、近年では、経営効率化やコスト削減、あるいは合理化などといった鉄道事業者自身による経営努力は、すでに多くの事業者で限界まで行われており、鉄道事業者にこれ以上の自助努力を求めるのはもはや難しい状況にあるとの指摘もある。規制緩和時代を迎えた地方部の不採算の鉄道路線を今後も維持・運営しようとする場合には、鉄道事業者に多くを依存する形でのこれまでの維持・運営手法を根本的に改め、今後は公的部門が積極的に地域の公共交通維持のための費用負担を行う必要がある。ただし、地方部の不採算鉄道路線の維持・存続に関して公的資金を導入する場合には、あらかじめ「公的責任の範囲」と「企業責任の範囲」をはっきりさせておく必要がある。そしてこれを具体化する一つの有効な手段が「上下分離方式」の考え方である。

以上のように、鉄道公益企業を内部補助によって維持していくことが困難となるなかで、結局、国や自治体による公的資金の投入が求められることになる事情が述べられるとともに、その際の公的資金導入の線引きを明確するために「上下分離」という考え方が有効というのが、石井氏の主張である。また、今後は地方の不採算路線を維持・運営する場合、地方公共団体の役割が費用面を中心に大きくなることは間違いなく、そのなかでも鉄道インフラを社会資本つまり「都市や地域の装置」のひとつと位置づけ、公的部門がその維持・管理に関して費用面ですべての責任を負うという諸外国の考え方は、今後、わが国における地方鉄道の維持・管理手法を考えるうえでも大いに参考とすべきであろう、と述べている（石井晴夫「鉄道事業」、公益事業学会編『日本の公益事業—変革への挑戦—』白桃書房、2005年所収）。

このように、鉄道への上下分離導入は、ヨーロッパ諸国における共通理解になっており、わが国でもその事例が各所でみられる。しかしながら、上下分離が鉄道改革の決定打となるかどうかの判断は、その功罪を十分見極めてから行う必要がある。イギリスは、スウェーデンに続いて、1994年、上下分離政策を採用した。イギリスの場合、保守党が掲げた「公営サービスの民営化」の一環として「国鉄の民営化」が行われ、国鉄を上下分離によって複数の組織に分割すると同時に、輸送事業部門のみならずインフラ管理部門の民営化も行われた。貨物輸送部門は、車両を含めて複数に分割されたうえで民

間企業に売却される形となった。また、旅客部門は「フランチャイズ」方式が採用された。これは、期間限定の運営権（フランチャイズ）を獲得した輸送事業者が、運輸省と契約を交わし一定規模の鉄道路線網上の鉄道運営を行うものである。新規の輸送事業者であっても少額の初期投資で鉄道輸送事業に参入できるよう、国鉄改革の過程で旅客車両は3社の車両保有会社（Rolling Stock Company:ROSCO）に分割譲渡されている。つまり、フランチャイズを獲得した事業者は、ROSCO から必要な車両をリースしたうえで鉄道輸送サービスの提供を行うよう計画された。1994年段階では、旅客鉄道ネットワークは25に分割され（現状では、集約化が進み15に減少）、輸送会社（Train Operating Company :TOC）が運営権を獲得したネットワーク上で輸送サービスを提供している（黒崎文雄「鉄道の上下分離方式の日英比較」『福岡大学商学論叢』第60号、2015年11月、参照）。

イギリスにおける上下分離体制については、その功罪、特に「罪」についての議論が多い。とりわけ、2000年のロンドン郊外で起きた「ハットフィールド脱線事故」以後は上下分離の見直し論が盛んである。ここでは、インフラと運行の協調問題について、近年の動向を小役丸幸子氏の論稿に即して考えてみよう（小役丸幸子「英国鉄道の課題—インフラと運行の協調を目指して—」『交通新聞』2017年4月25日付け）。

既にみたように、イギリスでは、インフラ部分を所有・管理するのはネットワークレールであり、運行については15のTOCが担っている。この両者による上下の協調の重要性については、「マクナルティ・レポート、2011年5月」などによって指摘されてきたが、それを受けて、サウス・ウェスト・トレインズTOCでは、2012年4月からネットワークレールとのアライアンスが結ばれ、上下が目標を共有することで意思決定を早め、遅延の減少や輸送力の増大、輸送障害時の迅速な対応などが計画されてきたという。このような改善方向が示されてきたにもかかわらず、依然として次のような問題が残されている。ネットワークレールの更新・改良プログラムは5年サイクルで計画され、その計画期間はコントロール・ピリオドと言われる。ネットワークレールは監督官庁である鉄道・道路規制庁（Office of Rail and Road=ORR）によってコントロール・ピリオド内で行う改良工事計画におけるスケジュールや予算などの目標を達成することが要求される。一方、TOCは運輸省とのフランチャイズ協定（7～8年の期間限定）でサービス改善や運賃等の目標が設定されている。このように、両者の目標はそれぞれ異なる監督官庁のもとで策定された独自のものであり、両者の間で調整が行われていない。しかし、鉄道における上下が緊密な協力関係を持つことができれば、快適な輸送サービスに支障が生じ、鉄道のダメージにつながる。そのような事態を回避するために、まずはネットワークレールとTOCの組織的な問題点を解消し、両者が協力できる枠組み作

りをする必要があり、それは運輸省やORRという監督官庁の責務でもある（小役丸、同上論文）、と指摘されている。

以上の指摘からもうかがえるように、イギリスにおける民営化と上下分離を核とした鉄道改革は、一定の見直しを迫られていること、そして、見直しの核心は、インフラ管理部門と運行部門との上下分離が鉄道運営の質を低め、国民サービスの低下につながったのではないか、という反省である。

第3節 鉄道公益企業は持続可能か？

以上、ヨーロッパにおける鉄道のPSO原則や上下分離の中身をみてきたが、こうした考え方につながっているのが経済学における「公共財」問題であり、「公益事業」の問題である。消費者にとって、共同消費性=いったん供給されると、その便益の及ぶ範囲を特定の消費者に限定できず、不特定多数の消費者が受益者となる、したがって、受益者を特定して財・サービスの対価を徴収することができない。逆に言うと、対価を支払わない消費者を排除できない（排除不可能性）性質をもつ財・サービスが存在する。

この種の財・サービスは市場メカニズムでは供給が難しいため、国家政府等公的機関が供給主体となる。典型的には外交、軍隊、警察、消防、公衆衛生などである。また、「価値財」=市場に任せては、社会的に好ましい結果をもたらさないと考えられる財、たとえば教育、医療、血液、麻薬などを指す、という考え方がある。上述の共同消費性による規定とは異なるが、いずれにしても市場原理では円滑な供給ができない財である。このような経済学の視点からみた場合、鉄道には次のような特徴がある、と小澤氏が整理している（小澤茂樹「鉄道」、塩見英治編『現代公益事業—ネットワーク産業の新展開—』有斐閣、2011年所収、参照）。

高い必需性

大きな固定費

利用可能性

高い必需性とは、われわれの生活に不可欠なものであることを意味する。都市部の通勤・通学というまでもなく、買い物、レジャー、通院など人々の移動手段として鉄道が欠かせない位置にあることを示している。また、鉄道は不特定多数の利用者によって利用されるため公共輸送機関（コモンキャリアー）と位置付けられ、4つの義務（①不当な差別の禁止、②公正妥当な運賃、③安全輸送、④運送引き受け義務）が課されてきた。

固定費とは、生産の有無に関わりなく（生産量がゼロでも）発生する費用であり、鉄道事業においては、職員や駅、線路、信号施設などの費用がこれに該当する。一般に鉄道においては総費用に占める固定費用の割合が大きい。また、駅や線路、信号施設など

は、鉄道だけに特化した資本であるため、これらを他の生産に転用することは難しい(埋没費用)。

通常、列車の運行には時刻表が設定されており、多くの列車は定時運行がなされている。その結果、われわれは、いつでも確実に利用できるという安心感を鉄道から享受している。言い換えれば、鉄道を実際に利用していない場合でも、常に鉄道というサービスを消費していると考えられる。これを「利用可能性」という。

以上の小澤氏による鉄道の特徴づけは、鉄道が公共財の性質を有すること、そして「公益事業」として「公的規制」の対象となることを明確にしている。地方路線の存続問題に直面しているわれわれにとって、特に重要な指摘は、③利用可能性である。利用者が少ない列車を運行するのは、「経営的」には無駄なように見えるが、利用可能性を踏まえるならば、必ずしも無駄ではなく、人々にとって移動の必要が生じたときに列車が運行されている状態を担保することに価値を見出す考え方である。

この利用可能性に関わって、小澤氏は鉄道の「退出規制」に言及している。すなわち、利用可能性という便益を受けているにもかかわらず、この便益にたいして支払いを行わない者(フリーライダー)が存在する。なぜなら、鉄道の利用者は不特定多数であるため、鉄道事業者は利用可能性を潜在的に享受している者を容易に特定できないし、その便益に応じた運賃を徴収することもできないためである。したがって、鉄道事業者は実際の利用者から得られる収入にしか直面できず、赤字に陥った場合には、フリーライダーを考慮することなく、鉄道の廃止(市場からの撤退)を決定してしまう。こうした状況のもとでは、資源の最適配分が実現することはなく、市場に委ねておくことは適切ではない。ここから、潜在的な需要者を含めた需要を認識したうえで、政府が退出の判断を行う必要がある。もちろん、鉄道は公共輸送機関であり、また、必需性が高いことから退出規制を行う意義がある(小澤、同上書、245 ページ、参照)。

JR北海道が提起した「単独では維持困難な路線」問題は、輸送密度が大きく低下したとはいえ、まだ利用者が存在するにもかかわらず、鉄道事業からの撤退をほのめかしている点で、まずもって公共輸送機関としての責任放棄であり、事業撤退である。また、観光客の移動手段、各種の貨物輸送手段としての鉄道がもつ将来の可能性を断ってしまうという意味で、北海道の将来、ひいては日本の将来に対しても禍根を残す可能性が大である。

以上みてきた「公共財」や「価値財」の観点に加えて、当該財の有するユニバーサル・サービス性に基づく「社会公正原理」の方向から問題にアプローチすることが必要であろう。ユニバーサル・サービスについては、必ずしも明確な定義があるとは言えないが、①居住地域の如何に関わらず均質な必需サービスが受けられる、②身体条件・所得条件

の如何に関わらず安価あるいは適正料金で必需サービスが受けられる、③緊急連絡等、ライフライン機能を担うサービスが受けられる、といった内容を体現するサービスと理解してよいであろう。先にみた、ヨーロッパ諸国における鉄道PSO原則も同様の考え方に裏付けられているものである。このPSO原則は、このような国民的な必需サービスを供給するにあたって、国が最終責任を持つという考え方であるが、「2 鉄道民営化政策と上下分離論」でもみてきたように、同種の必需サービスを独立採算制に基づく企業経営として供給する場合、当該企業は不採算のユニバーサル・サービスを維持するために、採算部門からの内部補助を行う仕組みを持たなければならないことになる。旧国鉄が全国1社体制で運営されていた時代は、地方ローカル路線は大都市部路線の収益からの内部補助があつて維持可能であつた。電力をはじめとする民間公益事業会社も、その仕組みを前提として「公益的責務」を果たしてきた。つまり、不採算的なユニバーサル・サービスは最終的には国家・政府が責任をもって供給しなければならないが、同種サービスを独立採算的な収支原則と内部補助原則をもって経営する企業体が供給する場合があり、そのような企業体を公益事業あるいは公益企業と呼ぶのである。旧国鉄を引き継いだJR各社も当然「公益企業」なのであるが、採算性を度外視した地域分割の形を取ったため、採算部門を多く有する本州会社と不採算部門を多く抱える三島会社に分割され、結果的に内部補助の仕組みを維持することができなくなった。今日の、JR北海道の経営難は、分割民営化政策がJR北海道を「公益企業」として存続することを不可能にし、結局、ユニバーサル・サービス維持のために国や自治体の援助を求めざるを得ない道に追い込んだ必然的な結果なのである。

第4節 社会インフラとしての鉄道の役割

最後に、鉄道事業構造改革としての「上下分離」問題に即して社会インフラとしての鉄道の役割について再度触れておきたい。列車運行と線路を一体的に管理運営することは従来の鉄道事業では経営的にも、安全性からも当然のことと考えられていた。しかし、線路の自然独占性は否定できないが、運行に関しては競争が可能であるとの考え方が強くなり、新規の運行会社を呼び込む施策を導入するために、線路所有（管理）会社を独立させる方策がとられることになる。これによって、運行会社は線路使用料を負担するにしても、インフラの固定費用負担からは免れ、運行に専念できるというのである。つまり、線路部分を、いわば公共的な社会インフラとして押し出すことによって、競争的な運行状態が実現できるとの発想である。この考え方の源流には各国の線路を次々に乗り入れる形で運行されるヨーロッパの国際列車の経験があるようである。実際、オープンアクセスによって国際列車の運行が促進される面があることは確かであろう。ただし、

この運行が頻繁になればなるほど、運行会社相互ならびに運行会社とインフラ会社とのやり取りが複雑になり、円滑かつ安全運行の妨げとなる可能性もある。そもそも、インフラ会社が十分な投資資金を確保し、線路の保守、更新等が確実に行われることが大前提である。2000年にイギリスのインフラ会社レールトラックが引き起こした脱線事故はその警告であった。実際、イギリスの取組をはじめとして、EUにおける上下分離については、見直しの動きもあり、上下分離万能論は一面的な評価となる可能性大である。重要なのは、社会インフラとしての線路の維持はもちろんのこと、運行管理の基本についても、最終的には政府が責任を持つ形をEU諸国が追求していることであり、この責任は上下分離が行われても不変であることである。わが国におけるこの間の議論のなかで、上下分離が行われれば、問題が解決するかのような論調が時折見受けられるが、問題は、上下分離するかどうかではなく、上下に関わりなく、鉄道運営の最終的責任を国など、公的機関が保持するかどうかにあることを忘れないことである。

小論は、鉄道運営の持続性を担保するために、国など公的機関が最終責任を負うべきだという限定的側面からの問題指摘にとどまっている。鉄道の有する全般的な社会的役割、とりわけ、クルマ社会のもたらす大気汚染など環境問題からの脱却というテーマに鉄道（都市における軌道交通も含め）が大きな役割を果たしうるという側面、また、鉄道を地域経済社会の持続性という全体的枠組みの中に位置づけて議論することができていない。これらの点については、本報告書第2章および第4章さらには青木真美「公共交通支援はなぜ必要か」『同志社商学』第69巻第5号、2018年3月を参照されたい。