

コラム 上下分離

1, はじめに一上下分離とは

上下分離とは、施設を保有し、建設及び整備を行う主体と、施設を運営する主体を分離させたものである。その形態と方式は極めて多種多様であるが、上下分離が採用される際にあたって期待される効果は、市場原理の導入による経営の効率化とサービスの向上、多様な主体が参入することによる投資リスクの分担、軽減を通じた整備の促進、分離された各事業のフロー効果(公共投資による社会資本の整備過程で、生産、雇用、消費などの経済活動が活発になって生まれる短期的な経済効果)によって税収が増加した結果、最終的に鉄道インフラがもたらす公共性などの外部効果により市場が拡大されること、の三つが主なものとしてあげられる¹。上下分離方式の採用例は鉄道だけではなく空港や道路、港湾といった陸海空すべての運輸機関に関する施設にみられる。

2, 鉄道における上下分離の種類とその採用例

日本国内における上下分離の最たる例は、インフラの整備を沿線の自治体や鉄道会社が出資した特殊会社などが行い、運営を鉄道会社本体が行う第三セクター方式である。第三セクター方式による上下分離方式は、2000(平成 12)年の国土交通省における答申において、有効な整備方式として検討すべきであるとして鉄道政策の基本方針に位置付けられることとなった。第三セクター方式による鉄道運営の主な事例としては、国鉄分割民営化後の特定地方交通線及び建設が凍結された日本鉄道建設公団建設線からの転換線、整備新幹線との並行在来線からの転換線があげられる。こうした施設の所有＝運用の種類をまとめたものが次のページの表²である。次のページにあげた例以外の形式では、イギリスやドイツなど海外で広く採用されているオープンアクセス方式による上下分離があり、それについては後

¹ 運輸政策研究機構『運輸部門における各種の上下分離方式』, p.1
<http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsrbn/pdf/no18-06.pdf>

² 同上, p.2

の項目で取り上げる。

事 例	所有・管理主体	運行主体
東海道、山陽、上越、 東北新幹線	新幹線鉄道保有機構	JR東日本・東海・西日本
	※解散後資産はJRに譲渡	※第一種事業者
北陸新幹線、 その他整備新幹線	日本鉄道建設公団	JR東日本・東海・西日本
	※建設後貸付	※第一種事業者
貨物鉄道	JR旅客会社	JR貨物
	※第一種事業者(民間)	※第二種事業者(民間)
都市鉄道	神戸高速鉄道	阪急・阪神・山陽電鉄、北神急行
	中ノ島高速鉄道	京阪電鉄
	奈良生駒高速鉄道	近畿日本鉄道
	※第三種事業者(3セク)	※第二種事業者(民間)
空港アクセス鉄道	成田高速鉄道	JR東日本、京成電鉄
	※第三種事業者(3セク)	第二種事業者(民間)

図表 1 国内における上下分離の構造

鉄道輸送における施設の所有と運営の分離は地方交通線だけではなく、整備新幹線や都市鉄道、空港アクセス鉄道に見られ、また JR 貨物が運行する貨物鉄道は専ら上下分離方式によるものである。鉄道の上下分離方式の事例は次にあげるような種類のものがある。

①施設改良に合わせた上下分離(山形新幹線)

山形新幹線では、一部の区間が在来線との併用区間になっており、新幹線車両を運行させるための施設改良に係る負担を分離するものとなっている。国や沿線自治体、運行事業者である JR 東日本が出資する第 3 セクター会社が施設と新幹線車両を保有し、JR 東日本に対してそれらのリース契約が交わされている。

②整備新幹線の開業による並行在来線の上下分離方式への転換

2017(平成 29 年)までに開業した整備新幹線(北海道新幹線：新青森—新函館北斗間、東北新幹線：盛岡—新青森間、北陸新幹線：高崎—金沢間、九州新幹線鹿児島ルート)に並行する JR 各社の路線は、原則として JR から経営が分離され、一部を除いて第 3 セクター方式に移行された。ただし、東北新幹線の盛岡—新青森と並行する東北本線は、青森県側の区間は

施設保有：青森県、運行：青い森鉄道(第3セクター)という上下分離型の運営がなされているものの、岩手県側の区間は施設保有、運行ともに第3セクターのIGRいわて銀河鉄道によって運営がなされ、両者ともに鉄道施設買い取りなどの公的支援を受けている。

③経営難を受けた上下分離方式の採用

群馬県南部の前橋市から同桐生市に路線を保有する上毛電気鉄道は沿線農村部のモータリゼーションの影響を受け、1960年代から長期的な利用客の減少が続き、1976年(昭和51)年から鉄軌道整備法に基づく欠損補助金の交付を受けてきたが、補助金の打ち切り決定を受けて沿線自治体からの公的補助が議論された。結果的に1998年(平成10)年から沿線自治体が鉄道設備の近代化回収に係る費用を負担し、その維持を行いながら、列車の運行を上毛鉄道本体が行うという形で上下分離方式が採用されたものの、沿線の少子高齢化、人口減少を受けて依然として厳しい経営状態が続いている。

3. オープンアクセスによる上下分離—海外の事例

欧州では鉄道業において、双方が対等の立場で競争が行えるよう、基盤・条件を同一に揃えるというイコールフットィングという原則のもと、1991(平成3年)のEU指令(EU/1991/440)³による共通鉄道政策のもとでオープンアクセスを原則とした上下分離が採用された。この上下分離構造においては、「下部構造」に位置する主体、つまり鉄道インフラの所有者・管理者に対し、「上部構造」に位置する主体、鉄道の運行者が線路使用料を支払うという日本におけるJR貨物線と類似した構造であり、実際に貨物輸送からこの上下分離方式が採用され始めた。この方針は2001年(平成13)年のEU指令から本格的に始まり、2007(平成19)年にはEU域内における国内・国際を問わず、貨物鉄道業での新規事業者参入が全面的に許可された。また国際旅客輸送においても、新規参入者が各国の鉄道インフラを利用して国際旅客列車を運行できるようになった。欧州各国および米国の上下分離構造をまとめたものが次のページの表であ

³Access to European Union law, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31991L0440>

る。

国名	上部構造	下部構造
フランス	フランス国鉄SNCF	フランス鉄道線路事業会社RFF
ドイツ	DB旅行 観光会社、DBレギオ会社、DB駅 サービス会社、DBカーゴ	DB路線網会社
イギリス	旅客輸送会社:26社	レールトラック会社
イタリア	トレインイタリア会社	イタリア鉄道会社FS
スウェーデン	スウェーデン鉄道会社S JAB	スウェーデン鉄道庁BV
アメリカ	米国鉄道旅客輸送公社アムトラック	貨物鉄道会社9社

図表 2 欧州およびアメリカ合衆国の上下分離構造の図⁴

このように、オープンアクセスは EU 域内のボーダレス化に大きく寄与したものの、競争促進による運賃低下を通じた利便性向上という EU 官僚の狙いとは裏腹に、そのような効果は確認できず、鉄道経営の責任が不明確なまま、下部構造の主体の負債を累積させていく可能性が高いという指摘もある⁵。また、インフラ管理を行う主体が民営化され、過度のコスト削減・効率化が行われた結果、保守管理のノウハウの維持に支障が生じた結果、事故(ハットフィールド事故、2001(平成 13)年に英国ヨークシャー州で発生したレール破断を原因とする高速列車の脱線事故)につながった例⁶もある。

4. まとめ

鉄道輸送の維持は、効率性という観点だけではなく、社会性、公共性という観点からの評価も必要不可欠であり、インフラ管理と運行の責任をどのように分担すべきか、ということに関してはこれまでに上下分離

⁴ 運輸政策研究機構『運輸部門における各種の上下分離方式』, p.2
<http://www.jterc.or.jp/kenkyusyo/product/tpsrbn/pdf/no18-06.pdf>

⁵ 角本良平(2007)『世界の鉄道経営「今後の選択」』流通経済大学出版社, p.50

⁶ クリスチャン・ウルマー (坂本憲一訳) (2002)『折れたレール イギリス国鉄民営化の失敗』ウェッジ, pp.6-19

の導入を含めて様々な議論が交わされてきた。とりわけ運行およびインフラ維持のコストの受益者負担という原則において、そのコストを負担すべき「受益者」という概念がどの範囲まで指すのかという論点は、不採算路線の廃線の可否を問う議論において意見が分かれるものとなっている。上下分離に関しては、その導入によって利用者に生じうる利害に関する説明を十分なものとする必要があり、課税や新組織の制度的な在り方の議論がより広くなされなければならないだろう。