

広域自治体の ローカル線運営： フランス版リエゾンの メリット



村上 裕一 (むらかみ ゆういち)
北海道大学法学部准教授

1981年生まれ。博士(法学)。東京大学大学院法学政治学研究科修了後、東京大学特任講師等を経て、2014年から現職。2018年から2020年まで、ボルドー政治学院客員研究員。専門は行政学。単著に『技術基準と官僚制：変容する規制空間の中で』(2016年、岩波書店)。共編著に『地方創生を超えて：これからの地域政策』(2018年、岩波書店)。

1 はじめに：ローカル線の現状と「理論」

フランス南西部にあるヌーベル・アキテーヌ州(地域圏)には、約3,600kmの鉄路が敷かれています。フランスで最も広く、北海道とほぼ同じ面積の州で、鉄路の長さは北海道の1.4倍にも及びます(図)。

フランスでは基礎自治体(日本でいう市町村)をコミューンといい、その上にデパルトマン(県)とレジオン(州・地域圏)があります。フランスのコミューンには、人口50人程度のものから220万人のパリ市に至るまで約36,000個あり、人口規模が多様です。レジオンは、2016年の改革によりフランス本土で13個となりました。

フランス国鉄のローカル線担当者のお話では、全国的にローカル線が苦戦する中で、ヌーベル・アキテーヌ州では、2016年からの3年間で定時運行率が88%から94%に上がり、過去5年間で失っていた利用者1日当たり1万人を回復し、利用者の満足度は93%にも上がったそうです(TER: la SNCF se dit prête pour la concurrence (Sud Ouest, 02/08/2019))。

利用者数の回復については、フランスの国家プロジェクトとして2017年に開通した、同州都ボルドーと首都パリを2時間強で結ぶ新幹線(LGV: Ligne à Grande Vitesse)の影響も、おそらく小さくありません。ただ、マクロン大統領がかつて経済財政大臣時代に手掛けた交通自由化政策(マクロン法)により、都市間バスが参入してくる中でもありましたので、フランスのローカル線はかなり健闘しているともいえるでしょう。

他方で、日本のローカル線は厳しい状況です。なかでも、国鉄の分割・民営化で生まれたいわゆる三島会社のうち、JR北海道とJR四国は特に厳しくなっています。慢性的な赤字と人口減による利用者減に悩まされ続けてきたJR北海道は、10路線13区間が「単独では維持困難」と2016年に発表。昭和のピーク時に比べて1,500km以上の鉄路が廃止されるに至っています。JR四国は、全9路線18区間のうち瀬戸大橋線以外の



図 フランス本土の県・13州とヌーベル・アキテーヌ州のローカル線路線図
出典：geoportail、及び、フランス国鉄ホームページ。

17区間が赤字になっていることを2019年末に明らかにしました。

2019年度の鉄道事業営業損失は、JR北海道で約560億円、JR四国で約136億円でした。JR発足時、赤字部分を資産運用収益で埋め合わせる目的で創設された経営安定基金により、同年度にJR北海道は約234億円、JR四国は約68億円の運用益を得、両社はさらに、鉄道建設・運輸施設整備支援機構特別債券受取利息として、それぞれ55億円と35億円を得ています。こうしてやや複雑な仕組みの中でやり繰りしているわけですが、低金利時代であることにも影響されながら、経常損失はそれぞれ約205億円と約21億円と、いずれも赤字解消には至っていません（各社の決算公告を参照）。

1980年代以降、先進諸国では新自由主義、「小さな政府」化がもてはやされました。それを支えたニュー・パブリック・マネジメントという理論は、競争原理、成果主義、権限移譲を3本柱としました。これに照らして合理的とされた国鉄の分割・民営化は、約30年の時を経て、ローカル線運営をさらに難しくし、地域間格差を目立たせるという大きな副作用を生んでいま

す。この点、フランスのローカル線の運営手法で参考になる点はないでしょうか。

なお、フランスの鉄道は概ね、主要都市を結ぶ新幹線（TGV）、州境を超えて運行される都市間急行（Intercité）、各州内のローカル線（TER：Transport Express Régional）の三層構造になっています。ここではTERに注目してみましょう。

2 フランスのローカル線運営手法

2-1 改革の3本柱

フランスのローカル線運営手法は、私なりにまとめると、(1) 国から州政府への運営権限の移管、(2) 国と州政府による資金投入、(3) EUの鉄道自由化政策への応答、の3本柱となります。

(1) 国から州政府への運営権限の移管

フランスでは2002年、ローカル線の運営権限が国から各州政府に本格移管されました。これにより、各州政府は従来国から国鉄に交付されていた補助金を受け取るとともに、各地の実状に応じた鉄道のサービス水準を決定する権限と責任を持つことになりました。例



写真1 ローカル線車体の「私の列車、私の州」の表示
出典：筆者撮影



写真2 スペイン国境に近いローカル線の終着駅
出典：筆者撮影

えば、列車の運行密度や速度、運賃、路線などは、州政府と鉄道事業者の協定で決めます（写真1）。

州政府と鉄道事業者の協定の内容は、鉄道の安全性や耐久性などに対してどれだけの「投資」をするかによって決まるので、かなりの部分が州政府の政策判断となります。高速鉄道の延伸に長年注力してきたフランスでは、ローカル線への過少投資が続いていました。これまでの債務を減らしたい鉄道事業者（フランス国鉄）としては、ローカル線のダイヤを改善して、州政府により多くの鉄路使用料を支払ってもらいたいと考えるでしょう。鉄道事業者は、そのことを視野に入れて、ローカル線運営を効率化しつつ利益を出していくためのアクション・プランを策定し、実行していかなければなりません。例えば、ヌーベル・アキテーヌ州政府は、今後6年間で駅の配置等を見直した上で鉄道旅客輸送量を24%増やしていくなど、戦略を示しています。

(2) 国と州政府による資金投入

2016年の鉄道の座席占有率はフランス全体で平均43%でしたが、TGVのそれが67%だったのに対し、ローカル線は25%でした。こうした状況で、運賃収入は収入全体の約3割であり、あとの約7割は国からの補助金や州の財源といった公的資金です。乗客が1kmの運賃として6.5ユーロを支払っているとすると、州政府が17.7ユーロ負担しているという試算もありま

す（ARAFER Observatory of transport and mobility: The French passenger rail transport market 2015-2016）。

2019年5月17日、ヌーベル・アキテーヌ州知事とフランス国鉄（運営・運行部門）代表者との間で、2024年までの6年間のローカル線運営に関する協定が調印されました。同州の2019年度の予算規模は32億ユーロ（≒4,000億円）ですが、ローカル線運営を受託するフランス国鉄との6年間の協定には17億ユーロが充てられました。これを年度に換算すると、2.8億ユーロ（354億円≒2019年度予算の8.9%）になります。この負担は、自動車の利用を抑制するという環境政策や、地方を荒廃させないという地域政策としても正当化されている一方（写真2）、この負担は将来的には減らしていくともしています。(1)で述べたとおり、従来国からフランス国鉄に交付されていた補助金は州政府に行くようになりました。地方自治体の予算全体の概ね3分の1は国から来ており、ここにも国からの財源が一定程度含まれると考えられます。

(3) EUの鉄道自由化政策への応答

1990年代初頭以降、欧州連合（EU）は鉄道の上下分離を進めています。欧州経済共同体理事会指令（91/440/EEC）は、鉄道自由化により、新規参入事業者が鉄路や駅といった鉄道施設へ公平にアクセスできる環境を整備し、鉄道利用者にとって運賃がより安

く、サービスのより優れた国内外鉄道事業者が新規に参入してくることを期待しました。フランスはこれをどう受け止めたのでしょうか。

まず、EUのルールは、鉄道事業者からダイヤ設定の責任をも分離する徹底ぶりでした。そのためフランスは、鉄道の効率的かつ安全な運行のため、追加的な組織改革でこれに対応したのです。具体的には、フランスでは1997年に鉄道インフラ所有公社（RFF）が新設されたものの、やがて鉄道施設の維持管理等業務はRFFからフランス国鉄に委託されるようになりました。さらに2015年には、フランス国鉄に鉄道の運営・運行をする子会社と、3万kmに及ぶ鉄路を含む鉄道インフラの保有・管理をする子会社を設け、それらの上に全体の統括・調整をする親会社を置く、という再改革を行いました（萩原隆子（2016）「フランス鉄道における組織改革の動向」『運輸と経済』、76(1)、112～114頁）。EUの上下分離政策に対して、フランスでは、親会社のフランス国鉄が上下の統括・調整を行っているわけです。

さらにフランスは、EUのルールに基づき、独立規制委員会として鉄道・道路事業調整委員会（ARAFER: Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières）を設けました。大統領が任命する委員長と上院・下院がそれぞれ任命する副委員長2名、そして非常勤委員3名から構成されるARAFERは、鉄道輸送市場開放のための規制を担い、鉄道事業者に国内のインフラへのアクセスを促します。ARAFERはマクロン政権下で権限を強化し、長距離バス市場の自由化や高速道路のコンセッションなども管轄するようになりました。

ただし、このARAFERは、それらに関する実際の判断において、ローカル線など他の交通モードに経済的リスクを与えないことを重視しているようです（Transports dans les Landes: le covoiturage OK, le train quasi K-O. (Sud Ouest, 17/02/2016)）。例えば、マクロン法（前述）により都市間バス全体では40～

50%伸びたものの（Charente-Maritime: pourquoi le voyage en car a le vent en poupe (Sud Ouest, 11/07/2017)）、2015年10月以降、申請のあった営業距離100km以下の都市間バスについて、ARAFERは、ローカル線の市場バランスを歪める恐れがあるとして許認可にやや消極的な態度を示しています（Région: TER contre bus Macron, une concurrence qui derange (Sud Ouest, 02/02/2016)）。これは結果的に、ローカル線とその運営を担う州政府を守ることもつながっているのです（Transports en autocar: les Régions freinent sur les courtes distances (Sud Ouest, 23/06/2016)）。

このように、国鉄の組織改革にしても、独立規制委員会の運用にしても、EUの自由化政策に対してフランスなりの応答をしている点は興味深いといえます。

そのフランスでは、特に貨物鉄道の分野で新規参入が進んでいます（2016年に参入した19事業者のトンキロベース輸送実績は41%）。EU指令では、新幹線と国際列車も遅くとも2020年中にオープンアクセス化するとされたほか、ローカル線へも2023年12月以降に競争入札が導入される予定です（黒崎文雄（2018）「フランスにおける鉄道の運営手法：地域圏鉄道輸送の現状と課題」『運輸と経済』、78(11)、143～149頁）。冒頭で紹介したローカル線担当者は、この競争入札導入に自信をのぞかせていました。

ちなみに、パリ・ボルドー間などでは、ローコスト新幹線とでもいうべきOuigoが「下」（鉄道インフラ）を使って運行しています。これもフランス国鉄の子会社ですが、予約率が高く好評なようで、これも上下分離の成果といえるかもしれません（萩原隆子（2014）「格安TGV「OUIGO」の開業後の成果」『運輸と経済』、74(12)、77～83頁）。

2-2 フランス版リエゾンのメリット

以上、フランスのローカル線運営手法を、(1) 国から州政府への運営権限の移管、(2) 国と州政府による

資金投入、(3) EUの鉄道自由化政策への応答と整理しました。これらは、確かに、日本の国鉄の分割・民営化と「理論」を共有する部分があります。すなわち、国鉄を分割・民営化することによって、国有鉄道に市場メカニズムを導入するとともに、各地域で出る赤字には経営安定資金の運用益等、事実上の公的資金で補助する仕組みとなっています。

しかし、思うに日本のローカル線では、上記の3つに似た手法を採用してはいるものの、それらはあくまで独立別個に進められていて、本来それらの「組み合わせ（リエゾン）」によって軽減されるはずの各手法の副作用が、結果として諸に現れてしまっているようです。

それに対してフランスでは、その「リエゾン」が副作用を軽減しているようです。すなわち、各州への分割で生じ得る地域間格差は、資金面で国が、運営面で国鉄がそれぞれ少なくとも間接的に関わることで、かなり軽減されています。鉄道の自由化や民営化に伴う弊害は、権限と責任を負った州政府の裁量行使や独立規制委員会の関与などによって、かなり克服されているのです。

これに関しては、①あまり利益の出ないローカル線には、その運営主体である各州政府との数年間に及ぶ協定に基づき公的資金が投入されていること、②フランス国鉄自体が、儲けの大きい州で出た利益を他州に充てることができないというルールがあること、③2023年12月以降、ローカル線にも競争入札が導入されるのを前に、州政府から鉄道事業者への「注文」が増えたこと、によって、州政府側の価格決定力が相対的に向上しているとの指摘もあります（Fitch Ratings report/ Full report SNCF Mobilités 2018, p. 8）。

こうして、結果としてローカル線は州政府、さらには利用者本位のものに変化してきているといえるでしょう。自由化の流れが少なくとも間接的に、関係当事者の緊張感を生むとともに、州政府の交渉力を強くしているのです。

3 終わりに：緊張感、交渉力、政策判断

日本は、1987年4月に国鉄の分割・民営化という大きな選択をしました。しかしながら、そもそもローカル線は採算が取れず、地域間格差も生じがちで、最近ではコロナウイルス感染拡大の影響もあって、ローカル線に公的資金を投入する動きも見られます。

フランスの運営手法を踏まえると、その公的資金は、たとえ国の財源であるとしても広域自治体から出すということ、それと併せて、その広域自治体とその住民自らが、鉄道を使い続けるのか否かを含め総合的な（環境政策や地域政策の視点も入れた）交通計画を立て、その限られた資源を道路（自動車、バス）や鉄道といった各交通モードにどう振り分けるかのマクロな政策判断を下せるということが、重要だと思えます。

鉄道事業者に資金を提供することのない広域自治体、あるいは、ローカル線の一部が通過するだけの基礎自治体や個別利用者には十分な交渉力がなく、それらが鉄道事業者に対してする「注文」には迫力が欠けるといわざるを得ません。フランスの状況を踏まえるならば、上記のリエゾンが機能しそれが醸成する緊張感が関係者に芽生えたときに初めて、自治体から鉄道事業者への「叱咤」は重みを持ち始めます。日本のローカル線問題は、単に人口減少や鉄道事業者の経営問題と捉えるだけでは不十分ではないでしょうか。

確かに、ここでご紹介したフランス版リエゾンは関係当事者の妥協の産物です。また、それでも日本のローカル線の利便性がそれなりに高いということを考えると、季節運休やバス代行も少なくないフランスで高く出ている利用者満足度は、そもそもローカル線に多くを期待しない国民性を反映している可能性もあります。ただ、何事にも悲観的過ぎず、それでいて実利的なフランスのローカル線運営を参考に、「ああなればこうなる」という思考で社会を捉えて良しとする「理論」を超えて、日本のローカル線のあり方を皆で一緒に考えたいものです。