



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	英国鉄道施設保有会社（レールトラック社）の破綻に関する一考察：その資産管理面を中心として
Author(s)	金山, 裕道
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 10, 93-122
Issue Date	2004-01
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/25387
Type	departmental bulletin paper
File Information	10_P93-122.pdf



英国鉄道施設保有会社（レールトラック社） の破綻に関する一考察

— その資産管理面を中心として —

かな やま ひろ みち
金 山 裕 道

目 次

はじめに	95
第1章 考察における理論的側面	95
第1節 NPM理論	96
1. 理論概観	96
2. 実践面	96
第2節 X-効率理論	97
1. 理論概観	97
2. 実践面	98
3. 小括	99
第2章 ハットフィールド郊外の事故とレールトラック社の資産管理	99
第1節 事故の内容	99
第2節 まとめ	101
第3章 英国鉄道産業の構図	102
第1節 運輸担当官庁	104
第2節 OPRAF, SRA	105
第3節 ORR	105
第4節 まとめと論点の確認	107
第4章 財務面からみるレールトラック社の資産管理	108
第1節 レールトラック社の財務状況	108
1. 損益計算書	108
2. 貸借対照表	109
3. 小括	110
第2節 減価償却の態様	110
1. 主要有形固定資産の耐用年数	110
2. 減価償却費	111
3. 有形固定資産	111

第3節 減価償却費計上と実際の資産管理との関連	112
第4節 資産管理まとめ	114
第5章 総括	114
第1節 レールトラック社のガバナンス能力	114
1. 軌道等使用料との関係	114
2. 配当との関係	116
3. 小括	117
第2節 民間化政策の要諦	117
1. 上下分離方式と公共サービス	117
2. 統括管理者の存在	118
おわりに	118
注釈	119

はじめに

2001年10月、英国鉄道施設保有会社(正式名称はRailtrack PLC, 以下、「レールトラック社」)は、政府による管財人派遣の決定によって経営破綻した。このレールトラック社は、1993年に行われた英国国鉄の改革に伴い政府所有の特殊会社形態により国鉄の一部門として設立され、鉄道網のインフラ(軌道、駅舎、信号、橋梁、トンネル等)を保有・管理することを業務としていた。その後、英国政府の民間化政策の中で1996年に同社はロンドン証券取引所に上場され、全ての資本が民間株主の所有となり完全民営化を果たしている。英国における鉄道は19世紀に産業資本家の手により運行されたのを発端とし、その後は国営・民営時代を経る中で「機関車トーマス」に見られるように英国国民にとって極めて愛着深い存在となっている。

その企業体が完全民営化から僅か5年、そして設立から10年以内で破綻する結果となった。今日、1980年代以降の市場原理主義に基づく「官から民へ」の流れにおいて、主要先進国では民間化政策が強まっている。日本でも中曽根政権の民活政策からはじまり、橋本政権以降は積極的に市場原理主義に基づく民間化政策を採用する姿勢が強まっている。そうした流れの中で、社会的インフラの代表格である鉄道事業の民営化失敗の原因を探ることは、日本の今後の民間化政策さらには民間化事業のガバナンスを考える上で極めて重要な課題となる。レールトラック社は英国全土にまたがる鉄道網のインフラを保有・管理する民間企業であり、列車を運行する会社等からインフラの使用料金を受けとることで日々の経営を行ってきた。このように、レールトラック社は英国の鉄道において中核的な位置を占める存在であることから、同社の経営破綻が鉄道全体に与える影響は大きい。また、英国政府による民間化政策を検証するうえでも、同社が破綻した原因はどこであるかを検証することは重要である。

本稿における目的は2つある。第一は、レール

トラック社の経営破綻についてその資産管理面を分析することで、同社の財務面のガバナンス能力を検証することである。なぜ資産管理の分析を行うのか。それは、英国では1990年代後半に死者を伴う列車事故が多発しており、これらの事故が同社の管理するインフラ資産に起因するのではないかと考えられるからである。加えて、資産管理は一般的に財務を通じてなされるが、財務は組織における統制や運営において人的要因と並ぶ重要な要因であり、特に民間化に際しては財務面のガバナンスが経営に決定的な影響を与えるからである。第二は、第一の検証を通じて日本における民営化政策への示唆を掘り起こすことである。

なお、本稿の構成は以下のようになっている。第1章では、英国における行政改革を理論面から支えるNPM理論について概観するとともに、第2章以下の分析で参照するX-効率理論を紹介する。第2章では、レールトラック社の経営破綻のきっかけになったとも言えるハットフィールド郊外の事故について事故と会社との関係を分析する。第3章では、鉄道産業に関係する主要な公的機関の役割等を押さえることにより、複雑な構造となっている英国鉄道産業の全体像を整理する。続く第4章では、レールトラック社の会計報告書を分析することにより、同社の資産管理面におけるガバナンス能力の検証についてその財務面からアプローチを試みる。そして第5章では、全体のまとめを行うことにしたい。

第1章 考察における理論的側面

本章では、本稿における検討を進めるにあたって分析の基礎となる理論を整理する。整理する理論は、民間化のベースである新保守主義の実践の基礎ともなっているNPM理論と、組織のガバナンスを検討するにあたってのX-効率理論である。前者は、サッチャー政権以降の英国における行財政改革を思考面で支えるものであり、日本でも行政改革を行う際に基礎的な考え方として参考にしているものである¹⁾。後者は、人的組織の内部

構造に主眼を置いて組織の効率性（組織に投入される資源活用の有効性）について分析を行うものであり、本稿第2章以下においてレールトラック社のガバナンスについて考察を行う際の基礎となるものである。

本稿は、これらの理論を参考にしつつ、レールトラック社の破綻原因となるものを政治学・行政学の観点から考察する。その際には、同社の財務面からアプローチをはかり、同社に関係する人々の考動様式を解明するところまで到達することが目標である。行政学的視点から組織の財政を検討する場合、その視点となるのは財務を通じた人間行動である。

第1節 NPM理論

1. 理論概観

まずは、NPM理論(New Public Management theory)について整理する。NPM理論とは、1980年代以降欧米を中心に行政の現場を通じて形成されたマネジメント理論である⁽²⁾。その思想は、自由と責任に基づく競争や市場原理を重視する新保守主義に根ざしている。具体的には「小さな政府」、「官から民へ(民間化)」の政策が展開される。新保守主義は、米国のレーガン、英国のサッチャー、日本の中曽根政権における行政改革の基本的理論とされたほか、財政金融の面では1970年代半ば以降、国家主導の開発体制が破綻したチリの経済復興のための経済自由化政策で実践され、そこで展開された基本的考え方は1989年に債務危機後の構造調整と市場改革の方向性を示したワシントン・コンセンサス(Washington Consensus)としてまとめられている⁽³⁾。そこでは、財政規律、税制改正、規制撤廃、インフラへの優先的予算配分、民営化等10項目の政策勧告が提示され、本コンセンサスは米国政府や国際機関の対中南米援助政策に関する基本合意として位置づけられている。現在では、このワシントン・コンセンサスからさらに発展し、行政、司法、教育等の広範な制度やそこでのガバナンスを問いかける「第二世代改革」と言われる段階に至っている。この

ワシントン・コンセンサスは、新保守主義的イデオロギーである市場原理主義を明確に提示している。

2. 実践面

NPM理論の具体的な内容は、以下の4点にまとめることができる。

第一は、裁量権と責任の拡大である。最終的なサービスの受け手に近い行政部局あるいは責任単位に対して、可能な限り、行政サービスの提供方法等に関する裁量権と責任を提供することである。従来は、規則や運営等によって行政サービスの提供方法等が統制され、いわゆる「ルールドライブ型」の行政組織体質を有していた。このため、国民のニーズに敏速かつ適切に対応することが困難な状況を深めてきた。こうした問題点を克服するため、可能な限り裁量権を行政サービス提供の部局に広げること、すなわち「ミッションドライブ型」の行政組織体質を形成することが求められる。裁量権を拡大させることで公的部門に対する民間部門からの資金や人材等の様々な資源投資を可能にし、行政サービスの提供に対するコントロールを担保するため、業績と成果による監督・統制を行って意思決定の合理性を確保するのである。このため、責任単位の明確化と責任者への権限集中が必要となる。大臣や首長という組織の長がもつ処分権限を担当課長に与え、同時に責任を負わせるということが当てはまる。これにより、行政サービスの受け手に近いところで判断を下すことが可能になり、より国民や住民に密着した行政運営をすることが可能となりうる。

第二は、市場原理や競争原理を可能な限り活用することである。市場原理を活用した社会資本整備等で日本でも導入が進んでいるPFI⁽⁴⁾も民間化の取り組みのひとつである。同時に重要な点は、単に従来型の行政に対して市場原理的発想を当てはめるのではなく、制度やサービス提供の方法自体を見直すことで公的部門に対する外部資源の投入を拡大すると同時に、官民の役割分担や責任領域を明確にする中で事業運営に対して民間的運営

を取り込む努力を展開することである。すなわち、市場原理や競争原理を公的部門に活用することによって、①資金、人間、情報等公的部門に投入される資源の多様化を図ることや、②市場原理、競争原理に対する公的部門の対応力を強化することが期待される。資源投入の多様化は、財政制度、公務員制度等の改革も含め公的部門の組織文化やそこで形成される意思決定等を変えていこうとする取り組みであり、市場原理等の活用は、これまで十分果たされてこなかった債権者や市場への説明責任と説明能力を向上させることである。

民営化からエージェンシー化に至るまで、官民の関係は異なる。民営化の場合は、公的資源の支配から民間資源の支配に組織体自体を移行させ、移行後の組織体への公的部門の介入は必要最小限度にとどめられることになる。これに対して、PFIは事業や組織体に関する官民の間で資源投入と管理運用等の責任も含めた役割分担を契約関係で明確にする（公的部門への「契約システム」の導入）。そして、エージェンシー制度では公的統制は極めて限定的となり、エージェンシー組織は公的部門に対する固有責任のみを負担する姿となる。

第三は、行政サービスの提供等における統制基準の見直しである。公的部門においては、法律による行政の原則が意思決定や行動を支配し、いわゆる「ルールドライブ型」の統制基準が形成されてきた。これは、行政活動が法令に基づいて行われているかという側面、すなわち手続面を重視している。しかし、手続面を重視するあまり、公的部門は前例踏襲主義や盤回しといった弊害が生じる組織体質となりやすくなる。また、「ルールドライブ型」では、行政活動の結果面についてはあまり考慮されていない。そこで、これらの問題点を改善するために、国民や住民を行政サービスの顧客と捉えてそのニーズを重視する、いわゆる「ミッションドライブ型」へと統制基準を変更することが必要となる。

第四は、組織変革である。これは、以上の3点を具現化するために行うものであり、組織ヒエラルキーを簡素にすることを必要とする。縦割り行

政の排除や地方分権といったものがこれに当てはまるが、単なる組織の組み替えや統合で終わらせないようにするには、上の3点を盛り込んだ内容にすることが求められる。

NPM理論はこれら4点にまとめることができるが、サッチャー政権以降の英国における一連の行財政改革はこのNPM理論をベースにしている。英国国鉄の改革についても、サッチャーの後継者であるメージャー首相は民営化によって民間流の企業経営手法を導入し、単一組織である国鉄を大胆にもその機能毎（インフラ所有、列車運行、メンテナンス等）に分割した。英国では鉄道への他にも、多くの国有化産業が保守党のサッチャー・メージャー両政権期に民営化されている⁽⁵⁾。

第2節 X-効率理論

1. 理論概観

次に、レールトラック社の資産管理について考察を行う際の判断基準として用いる「X-効率理論」について整理する。X-効率理論の活用は、NPM理論の中核である統制基準の質、すなわち組織としてのガバナンス機能を判断する上で有用となる。この理論は、経済学者のハーベイ・ライベンシュタインによって提唱された⁽⁶⁾。ミクロ経済学が資源配分の効率性に焦点を当てて議論を行っているのに対し、X-効率理論は効率性の中でも配分とは無関係の部分に着目している。この効率性は「X-効率性」と呼ばれる。

X-効率理論の問題意識は、企業の非効率性の原因は何であるのかという点にある。経済学の考え方に基づく限りは、企業は合理的な意思決定を行って資源を効率的に投入し、そして利潤が最大となるように行動する。それにもかかわらず、現実問題として企業に非効率性が生じているため、ライベンシュタインはその点に着目して非効率性の原因を探ろうとするのである。

“X”という言葉の意味は、ライベンシュタイン自身が非効率性の原因を特定できていないことに由来する。それゆえ、未知数を表す“X”としているのである。彼は、X-効率性はモチベーションが

その主要な要素であると説明しているのです、X-効率性のことを「モチベーション効率性」や「インセンティブ効率性」と呼ぶこともできる。

ライベンシュタインが主張したいことは、企業を構成する人間の心理面が企業の活動や業績に影響を与えるということである。換言すると、非効率性の発生原因となる心理的要因を解明することができれば企業は効率的に行動することが可能となる、ということである。そして、彼によると、産業を構成する個別企業内部の組織的非効率性による損失は、独占的価格形成に基づく資源配分上の損失を上回るほどに大きくて重要なものとなる。

ライベンシュタインはX-効率性の根源について、個人と組織の2つに分けて分析を行っている⁽⁷⁾。個人については、①非最適な意思決定、②努力のただ乗り、③最適以下の慣行に基づいた行動、④不十分に動機付けられた努力、⑤手続き上の切れ目ないし障害を克服する能力の欠如、⑥低い動機付けの下にある手続き制度に対応した行動、の6つを指摘している。他方で組織については、①敵対的な関係、②努力を惜しむという慣行、③階層上の流れにある障害物、④不適切な階層上の流れの諸関係、⑤不適切な階層上の合意手続き、⑥手続き集合における切れ目や障害、⑦広範囲にわたる集団の慣性領域、⑧非効率的に整備された手続き、⑨努力慣行にあまり適合していない賃金および労働条件、の9つを指摘している。さらに、ライベンシュタインの議論に関連するものとして、企業内部における「従業員問題」というものがある⁽⁸⁾。企業は、「組織的スラック(組織において十分に利用されていない資源、未利用の資源及び誤って利用されている資源のこと)」を減らすために人的・物的資源を管理する。そして、この組織的スラックは従業員を1人雇った段階より発生し、従業員の数が多いところでは問題が深刻化する。具体的には、①従業員の地位が独占的であればあるほど、②企業組織における権限の階層数が多くなればなるほど、③従業員の作業成果の数量的把握が困難であればあるほど、問題は深刻とな

る。そして、この従業員問題は世間一般の企業に等しく見受けられる問題である。

2. 実践面

X-非効率性が深刻化する組織的要因として、大きく二つの点が指摘できる。第一は、当該組織の活動範囲が拡大し、事業の多元化が拡大した場合である。行政部門では、政令指定都市の区や都道府県における支庁、国の出先機関等の増大が例としてあげられる。それぞれ多元化した組織間の「情報の偏在」が深刻化し、投入資源の適切な活用等が行われなくなることによって、「X-非効率」が深刻化しやすい構造となる。第二は、当該組織が異なる分野の専門家集団で構成されており、それぞれ異なる目的で活動する場合である。

こうしたX-非効率を深刻化させないためには何が必要なのか。まずは場当たり的な対応としての「便宜主義」を排除し、自己利益の追求や意図せざるリスクを生み出す裁量権を抑制することが上げられる。マニュアル化は、このための具体的手法の一つである。しかし、マニュアル化などにより便宜主義を過度に抑制することは、創意工夫能力や自立志向を軽視し、形式的な組織への忠誠心や集団従属を重視する思考に傾斜させやすい。その結果、年功序列、終身雇用を柱とした硬直的体質を生み出す。また、組織や事業のゆとりを失わせ、逆に調整や統制のためのコストを高める要因となる。加えて、マニュアル化、ルール化による裁量権の抑制は、創意工夫を抑制することから、画一的なサービスを繰り返し提供する場合は別として、サービスの質を向上させ多彩なニーズに対応する柔軟性を持たせる場合では障害となる。X-非効率を克服するには、便宜主義や裁量権を「否定」するのではなく、便宜主義や裁量権がX-非効率の拡大に対してもたらず要素を「抑制」する方向で取り組む必要がある。それによって、X-非効率の深刻さを排除しつつ便宜主義や裁量権が持つメリットも生かすことができる。

抑制する具体的な手法として第一に上げられるのが、組織の行動者に対する「期間限定の身分制」

の導入である。これは、X-非効率をもたらす要因である組織の行動者の独占的地位を排除する手法である。期限限定の意味は、期限更新に対する判断を通じて組織全体、地域全体の価値観を共有し、組織内や地域全体の価値観への重視姿勢を高めることで自己中心的な便宜主義等を抑制することにある。終身雇用の場合、能力や自立志向を軽視して自己中心型となり、組織や地域全体に対する価値とは内在的に一致しない自己利益の実現を目指す体質を拡大させる。与えられた地位が独占的となればなるほど自己利益の追求に傾斜する。これに対し期間限定の場合、期間更新に向けた関心から更新決定に影響力を持つ組織あるいは地域全体との価値観の接近を定期的の実現する仕組みとなる。公務員制度の改革が求められる理由も、こうしたX-非効率の要因を見直す点にある

第二の手法は、「二重の供給システム」の導入である。これは、「重複統制の原則」、「必要的多様性の法則」から導き出されるものであり、「組み込まれた紛争」を活用した抑制手法である。一定の組織や地域内で作為的に競争関係や緊張関係を生み出すことにより、自己利益の追求に傾斜することを阻止し、公共サービスに関する競争的向上環境を形成するものである。特に、倒産の心配のない非競争的組織である行政組織では二重の供給システムの導入は有効性を持つ。このシステムの導入は効率性を低下されるという懸念がある。それは、このシステム間に「組み込まれた紛争」による緊張関係を導入せず、依存的共存構造をもたらした場合である。緊張関係を持った二重の供給システムは効率性を高め、独占的地位の組織では生み出さなかった手法でのサービス提供を可能にする。例えば、公共サービス提供に関する責任を分担した民間とのパートナーシップ形成や地方自治体内の自治区域に対する権限委譲なども、このシステムのメリットを引き出す一つの手法である。

3. 小括

以上述べたことは、一民間企業であるレールトラック社のガバナンスを考える上で重要な示唆を

提示してくれる。本稿は、「X-効率理論」と「従業員問題」の考え方をひとつの柱とし、これに同社の経営破綻という事例を照らし合わせることで、破綻の原因となったものは何かを考察していくものである。その際は、同社に関係する人々の意思決定がいかに行われ、決定に基づく行動がいかに行なわれたのかという行政学的視点の検証が中心となる。

第2章 ハットフィールド郊外の事故とレールトラック社の資産管理

レールトラック社のガバナンスの実態を示唆する大事故の検証からはじめることにしたい。その事故とは、2000年10月に英国のハットフィールド郊外で起こった脱線事故である。この事故は、「鉄道を壊滅的にした事故⁽¹⁾」とも評され、英国の鉄道が慢性的な投資不足状態にあることを広く世間に知らしめるきっかけとなった事故である。また、この事故の1年後にレールトラック社が経営破綻することとなり、その背景には、この事故によって明白となった脆弱な鉄道網と同社を含めた鉄道産業全体に対するガバナンスの弱体化が横たわっている。この事故は、英国の鉄道界そして「官から民へ」の政策を考える上での重要な転換点となったと言える。ハットフィールド郊外における事故が以上の性格を有していることを踏まえ、以下では事故原因や事故後の列車運行の状況等につき、事故調査委員会による調査報告書⁽²⁾をもとにして検討していく。また、検討作業を通じて、事故とレールトラック社との関連性を見つけ出し、同社の資産管理（財務的な資産管理だけでなく、鉄道運行を支えるインフラの質を支える管理の意味）がいかなる状態にあったのかを考察する手がかりを得ることにしたい。

第1節 事故の内容⁽³⁾

2000年10月17日、ロンドン市内にあるキングス・クロス駅を12時10分に出発して東海岸本線を経由し、イギリス中北部にあるリーズ駅に14時

33分に到着するグレート・ノース・イースタン・レールウェイ (GNER) 社の特急列車が、12時23分頃にハットフィールド駅の南で脱線事故を起こした。事故現場はウエルハム・グリーン駅とハットフィールド駅の間にある半径1,462mの緩い右カーブの地点であり、始発のキングス・クロス駅から約27km進んだところである。事故現場は複々線となっているが、そのうち事故列車が通行していた下り線速達列車用の線路の左側が破損しており、破片は現場付近にあるオックス・リース跨線橋の43.7m北側にまで達していた。また、この跨線橋の北側では、約35mの距離にわたってレールが300以上の破片に損壊していた。

事故を起こした列車は、Class 91機関車1両とMark4客車8両、それにビュッフェ(軽食堂車)と車両運搬車が1両ずつの計11両編成だった。11両ある車両のうち後ろ8両が脱線したが、機関車と前2両の客車は線路上にとどまっていた。最後尾の車両運搬車とその前2両の客車の計3両は、前の客車とおよそ200m離れた地点に置かれていた。後ろ2両の客車同士をつなぐ連結器は外れていた。事故による破壊跡は幅広く散らばっており、付近の住宅の庭はもちろん、少し離れたところにある堤防や公園にまで達していた⁽⁴⁾。

この脱線事故に巻き込まれた他の列車はなく、事故現場の付近にはポイントや信号機は見あたらない。事故が起きた路線は25,000ボルトの高圧電流が流れる電化済路線である。事故地点の許容最高速度は速達列車用で時速115マイル(≒時速184km)であり、事故列車の車両制御機能はその速度に設定されていた。ただ、事故列車が脱線前に走行していた4マイルの平均速度は時速115~117マイルであった。脱線事故当時、事故現場付近には追加的な速度規制は行われていなかった。事故列車には乗客が170人とGNER社の乗務員が12人乗っていた。死亡者は4名、負傷者は70名で、うち重傷者は4名(2名がGNERの乗務員)であった⁽⁵⁾。英国交通警察(British Transport Police, BTP)は、脱線事故が起きた地点を捜査区域に指定した。この地点は、車両の詳細な調査が

終了する10月21日の14時30分までBTPの管理下に置かれた。安全衛生委員会事務局(Health and Safety Executive, HSE)の4人の調査官は脱線事故が起きてから2時間以内に現場に到着したが、調査における安全を確保するため、調査官による初期調査は19時間遅れた。調査には鉄道や技術一般のスペシャリストを含む総勢21人の調査官が参加した。HSE付属の安全衛生研究所(Health and Safety Laboratory, HSL)やAEA Technology(AEAT)の技術や写真のスタッフも調査に参加した。

ハットフィールド郊外の脱線事故に関する情報のうち、レールトラック社から早期に提供されたものの中には、「ゲージコーナー・クラッキング(gauge corner cracking)」というものがあつた。これは、「車輪接触部疲労(rolling contact fatigue)」として知られている一般的形態の特殊なものである。レールトラック社は同様の現象が出ていないかを確かめるために、レールのヘッド部分の調査をすぐに開始した。BTPとHSEの調査班は、700以上の破片が広範囲に散らばっていることを発見した。これらの破片のうちおよそ300はレールの断片であった。調査班は、これらの断片すべての情報を記録し、データベース化を行った。断片を注意深く調査したり比較したりすることで、列車が脱線した地点の南端にある部分のおよそ90%が復元された⁽⁶⁾。また、レールのヘッド部分における広汎な損傷が発見され、損傷の多くはレールの頂点部分とゲージコーナー部分との間にも見られた。

レールトラック社は、鉄道網全体の中でも事故が起こる可能性の高い地点に緊急速度規制を課すとともに、レールに超音波検査を実施した。これらの検査等の中で、さらに多くの地点が追加的な速度規制を必要とすることが判明した。

HSEの鉄道監察部(Her Majesty's Railway Inspectorate, HMRI)はレールトラック社と数多くのミーティングを重ね、速度規制の根拠となるものが地点ごとに見直されるように主張した。これらのミーティングの後、同社は速度規制を時速

20 マイル、40 マイル、60 マイルの3つに整理した。ハットフィールド郊外で事故が生じてからは、HMRI は英国国内全体の鉄道網におけるモニタリング活動を強化した。また、車輪接触部疲労についての監視も強化した。加えて、HMRI はレールトラック社が策定したレール交換計画によって除去されたレールのサンプル品を入手した。これらのサンプルの中には、車輪接触部疲労現象との関係において HSL で詳細な調査を要するものも含まれていた。

11 月になると、政府は鉄道復旧行動グループを設立し、産業界の協力を得て鉄道を通常の運行に戻すための働きかけを行うようになった。このグループの議長には運輸担当閣僚であるマクドナルド卿が就任し、参加者にはレールトラック社や旅客・貨物の各運行会社、鉄道旅客委員会（Rail Passenger Council, RPC）、SRA（第3章で詳述）、HSE が名前を連ねた。このグループの役割は各参加者の協働を促し、手続きを公開して大臣へ報告し、未解決の問題解決にあたることであった。

第2節 まとめ

ハットフィールド郊外で起きた脱線事故についてまとめると、以下ようになる⁷⁾。

- ・ハットフィールド郊外で発生した脱線事故により、4 名が死亡し 70 名が負傷した。
- ・高速走行する列車が通り過ぎるときに生じる、レールにおける車輪との接触部分の金属

疲労による広汎な損傷が、脱線事故の直接の原因である。

- ・金属疲労によってレールが破砕し、それに続いてレールそのものの断片化が生じた。これより、通過する列車の重量をレールが支えきれなくなり、結果として事故を招いたことになる。
- ・レールの状況が悪い中で、その許容最高速度を超過した速度で列車が走行したということも、事故を引き起こしたといえる。
- ・以上の諸点に加え、事故が起きる複合的な要素がある。

事故調査報告書は、事故原因の主要部分が車両の欠陥や列車の運転方法ではなくレールの維持管理にあるということを指摘している。レールの維持管理はレールトラック社が担当する業務であり、同社に事故の責任があると言うことができる。ここでのレールトラック社の責任とは、自社が保有する資産の適切な管理を怠ったという責任のことを指す。このことは基本的に企業内部で完結し得るものなので、同社は資産管理等に関する管理の低下、すなわちガバナンス力が弱体化する問題が深刻化し始めていたということもできる。

さらに、レールトラック社の資産管理と安全面との関連性を指摘しておく必要がある。表1は英国国鉄の民営化後に起きた列車事故をまとめたものであるが、これによると、民営化後は毎年のように列車事故が発生していることになる。しかも、

表1 近年における列車事故

日時	場所	概要
'96 8 / 8	Watford South Junction	運転手が信号を見落として衝突 死者1名負傷者69名
'97 9 / 19	Southall	信号の見落としによる衝突 死者7名負傷者100名以上
'99 1 / 8	Spa Road	信号の見落としによる衝突 負傷者4名
6 / 23	Winsford South Junction	信号の見落としによる衝突 負傷者27名
10 / 5	Ladbroke Grove	信号の見落としによる衝突 死者31名負傷者523名
10 / 18	Lewes	信号の見落としによる衝突 死者負傷者なし
'00 10 / 17	Hatfield	レールのひび割れによる脱線 死者4名負傷者70名
'01 2 / 28	Great Heck	車が踏切で脱輪して列車と衝突 死者10名負傷者76名
'02 5 / 10	Potters Bar	ポイント切り替え不備による脱線 死者7名負傷者76名

出典：HMRI ホームページ (<http://www.hse.gov.uk/railway/rihome.htm>)

発生した事故のうちの半分以上が信号に関係するものであるが、信号についても同社が保有・管理するインフラである。表1に掲載した事故の調査報告書⁶⁾を見てみると、レールトラック社は信号や列車自動停止装置について安全面が向上するように改良を加えるべきであるという趣旨のコメントが載っていることが多い。このことを踏まえると、同社の資産管理は、現に被害者が出ているにもかかわらず、先の事故を教訓とした再発防止対策も効果をあげていないという見方もできるだろう。

本章を通じて明らかになったのは、「レールトラック社が適切な資産管理を行うことができなかった理由は一体どのようなものなのか？」という疑問である。換言すると、「レールトラック社の資産管理面におけるガバナンスが十分に機能しなかった原因は何か？」ということである。本章で取り上げたハットフィールド郊外の事故のちょうど1年後に同社が経営破綻をしたという事実を踏まえると、同社の財務面にひとつの鍵が存在する。

なお、脱線事故のまとめにおける最後の点にある「事故が起きる複合的な要素」に注意しなければならない。報告書の「複合的な要素」の内容は明確ではないが、ハットフィールド郊外の事故はレールトラック社のみでの責任であると断言することはできない。英国国鉄は民営化政策によって組織や機能毎に分割されたため、民営化後は列車を1本走らせることについて数十もの企業に関係する状況である。加えて、フランチャイズや規制を担当する行政機関が新設されたため、鉄道産業が全体として複雑なものになっている。「複合的な要素」があるということは、事故の原因についてはレールトラック社以外の民間企業のみならず、規制等を担当する公的部門についても併せて検討する必要性を示唆していると思われる。各企業による鉄道施設の維持管理や列車運行をそれぞれ1つの事業単位として捉えれば、鉄道産業は全体として多層性や独占性等によるX-非効率の状況を深めることとなる。その結果、全体の管理、すなわちガバナンスが弱体化する状況にあったと考えら

れる。

第3章 英国鉄道産業の構図

本章では、英国の鉄道産業全体と官民パートナーシップに対するガバナンスを検証するため、英国の鉄道産業における各主体間の関係について整理を行う。民営化以前は英国国鉄がインフラの管理・運営から列車の運行まで一元的にこれを担っていたが、1993年11月に成立した「Railways Act 1993」（以下、「鉄道法」）により、英国国鉄はその組織や機能毎に分割・売却される形を通じて民営化されることとなった。

民営化以前の英国国鉄は公共部門の一部であったことから、政府によってコントロールされる常況下であり、時には政治面からの影響を受けることもあった。これに対し、民営化後の鉄道産業においては、基本的には民間企業による自主的な経営に任せられ、政府による関与は、運輸担当官庁を通じた鉄道政策の基本的方向性の策定や関連する行政機関の長の人選というものに変化した。

英国政府は民営化の実施とともに、鉄道に関する新たな規制・監督機関を設置した。その中でも重要な位置を占めるのが、旅客鉄道フランチャイズ交付官事務局（Office of Passenger Rail Franchising, OPRAF）と鉄道規制官事務局（Office of the Rail Regulator, ORR）の両者である。前者のOPRAFは、列車運行会社（Train Operating Company, TOC）に対する列車運行フランチャイズの交付と補助金配賦を担当する。現在、OPRAFは戦略的鉄道委員会（Strategic Rail Authority, SRA）に改変している。後者のORRは、レールトラック社や列車運行会社・貨物運行会社（Freight Operating Company, FOC）の事業免許の管理や、レールトラック社とTOC・FOCとの間で締結されるアクセス契約の認可を担当する。

そこで、本章では、英国の鉄道産業を理解する上で必要となる運輸担当官庁、OPRAF（SRA）、ORRの3つについてその役割を整理する。前二者については民営化当時から現在に至るまで組織の

名称が数回にわたって変更されているので、併せて組織変化の流れについても整理する。レールトラック社の設立から現在まで約10年が経過したが、表2は鉄道産業における10年間の主要な経緯をまとめたものである。

表2 英国鉄道産業における主要な出来事

年	月	出来事
1992	7	白書『鉄道における新たな機会』により、規制枠組みを含んだ鉄道産業の再構成と民営化が提案される。
1993	11 同	1993年鉄道法が成立し、白書提案が実行に移される。 ジョン=スウィフト王室顧問弁護士が5年の任期で鉄道規制官に任命される。
1994	4	英国国鉄の鉄道網と11,000人の従業員がレ社に移管する。
1995	1 12	ORRが1995年4月～2001年3月の期間の軌道等使用料を決定する。 レ社が初の『Network Management Statement』を発行する。
1996	5	レ社がロンドン証券取引所に上場する。
1997	2 5 同 9 12	レ社が1997年版の『Network Management Statement』を発行し、その中で次の10年間で160億ポンド以上の資金を鉄道網の保守・更新・利用促進に投資すると発表する。 総選挙により労働党が政権を獲得する。 ORRがレ社の投資計画を実行可能なものとするように同社のネットワーク免許を修正する予定であると発表する。 ORRがレ社のネットワーク免許を修正する。 ORRが2001年4月～2006年3月の期間における軌道使用料の見直しと、その際の枠組みや主要な問題に取り組む。
1998	3 7 9 11 12	レ社が1998年版の『Network Management Statement』を発行し、その中で次の10年間に170億ポンド以上の資金を鉄道網の保守・更新・利用促進に投資すると発表する。 白書『新しい運輸政策』においてSRAの設立が提案され、インフラ投資ファンドによってレ社の投資計画を一層精査することになる。 ORRがBooz-Allen and Hamilton社を、1995～2001年度におけるレ社の業績を審査するコンサルタントに任命する。 ジョン=スウィフト王室顧問弁護士による5年間の鉄道規制官としての任期が終了し、後任者の決定までクリス=ポルトが代理を務めることになる。 ORRが2001年4月～2006年3月の期間における軌道使用料に関する財務的枠組みの報告書を発行する。
1999	1 2 3 同 同 4 7 10 11 同 12	レ社は列車遅延を99年度比で7.5%削減することに同意する。 副首相鉄道サミットにおいて鉄道サービスの質の向上が合意される。 レ社が1999年版の『Network Management Statement』を発行し、その中で次の10年間に270億ポンド以上の資金を鉄道網の保守・更新・利用促進に投資すると発表する。 副首相がトム=ウインザー弁護士を鉄道規制官に任命する（就任は7月）。 Booz-Allen and Hamilton社が1995年～2001年にかけてのレ社の業績をORRに報告する。 レ社が自社に責任が帰属する列車遅延を98年度は6%に削減したと発表する。対前年度比較で旅客列車は2%、貨物列車は16%の削減である。 SRAがShadow Formとして設立される。（名称はShadow SRA） パディントン駅近郊のラドブルック・グループで列車事故が発生する。 レ社の遅延削減目標未達成を受けて、ORRは同社が99年度に対前年比12.7%減の目標を達成できなければ罰金を課すと発表する。罰金額は目標未達成1%につき400万ポンドである。 ORRがレ社の西海岸本線の改善計画に関して命令を発する。また、ORRはレ社のネットワーク免許を修正する意図があると発表する。 ORRが2001年～2006年の軌道等使用料に関する見解をまとめた暫定的結論を発表する。
2000	3 7 10	レ社が2000年版の『Network Management Statement』を発行する。 DETRが『Transport 2010 - The 10 Year Plan』を発行する。 ハットフィールド駅近郊で脱線事故が起こる。

2001	11	2000 年運輸法が成立する。
	2	SRA が Shadow Form から正式に設立される。
	4	ORR がレ社のライセンス更新の際に、資産状態を記録した帳簿をレ社が提出することを更新条件とする。
	同	レ社の要請で、政府は今後 5 年間で総額 15 億ポンドの支援を決定する。
	6	総選挙の結果、ブレア労働党政権が二期目に入る。
2002	10	政府がレ社を管財人の管理下に置く決定を行い、レ社が経営破綻する。
	1	SRA が『The Strategic Plan』を発行し、レ社破綻後の鉄道産業改革のアウトラインを示す。
	2	SRA と ORR が協定を結び、互いの役割分担について確認する。
	3	ネットワーク・レール社がレ社を引き継ぐ形で発足する。
	10	管財人によるレ社の財産管理が終了する。

注：本章注(2)① Appendix 2 をベースに加筆・修正

第 1 節 運輸担当官庁

英国国鉄の民営化は保守党のメジャー政権時に行われたが、この時の運輸担当官庁は運輸省 (Department of Transport, DoT) であった。鉄道法によると、鉄道規制官とフランチャイズ交付官を任命すること (鉄道法 1 条 1 項)、利用者が鉄道サービスを受ける利益を守ること (4 条 1 項 a 号)、鉄道網の利用促進・発展を行うこと (同 b 号) という事項が運輸省の責務であるとされている⁽¹⁾。

メジャー政権の基本的な鉄道政策はこの運輸省を通じて策定された。鉄道法による改革の中でレールトラック社が設立されることとなったが、設立当時の同社は英国国鉄の一部門という位置づけであり、株式はすべて政府が所有している状態だった。また、FOC や車両リース会社 (Rolling Stock Leasing Company, ROSCO) についても民間に売却されていなかったため、メジャー政権時代の鉄道政策は各部門の民間部門への所有移転がその主なテーマであった⁽²⁾。

1997 年 5 月に英国で総選挙が行われて労働党が政権を握ることとなった。ブレア首相は組閣にあわせて省庁を再編し、運輸省は環境運輸地域省 (Department of the Environment, Transport and the Regions, DETR) の一部となった。所管大臣にはプレスコット副首相が兼任という形で就任した。ブレア労働党政権は環境運輸地域省を通じて鉄道政策を展開していくこととなるが、保守党時代の民営化政策を継承しつつ、公共サービス

の提供については官民のパートナーシップを重視する姿勢を前面に打ち出している⁽³⁾。2000 年夏に同省が発表した投資計画によると、今後 10 年間で総額 490 億ポンドの資金を鉄道に投資し、そのうちの約 7 割を民間から調達するとなっている⁽⁴⁾。

2001 年 6 月に英国で総選挙があり、労働党の勝利によってブレア政権は 2 期目に入ることとなったが、ブレア首相は内閣改造にあわせて小規模ではあるが省庁を再編した。これによって環境運輸地域省は運輸地方自治体地域省 (Department of Transport, Local Government and the Regions, DTLR) となり、所管大臣にはバイアーズ貿易産業相が就任した。

同省が設置される前年にはハットフィールド郊外において脱線事故が起きており、これに伴う緊急速度規制がレールトラック社によって英国全体の鉄道網の数百箇所で開催されていた⁽⁵⁾。事故に関する一連の成り行きに対し、鉄道の利用者たる国民は鉄道に対して厳しい視線を注いでいた⁽⁶⁾。このように、鉄道がその本来の機能を失う状況の中で、2001 年 4 月にはレールトラック社は政府に対して財政支援の要請を行い、政府は向こう 5 年間で総額 15 億ポンドの支援を行う決定をした⁽⁷⁾。その後、政府は、同社に対する支援方針を変更し、同年 10 月に同社を管財人の財産管理下に置くことと決定している⁽⁸⁾。

2002 年 5 月になると、運輸地方自治体地域省の運輸部門は運輸省 (Department for Transport, DfT) として分離独立し、今に至っている⁽⁹⁾。所管

大臣にはダーリング労働年金相が就任した。運輸政策を担う単独の官庁となることで、鉄道網の再生といった喫緊の課題を解決しようとするブレア政権の意図をそこに読み取ることができる。

第2節 OPRAF, SRA

OPRAFは鉄道法によって成立した行政機関であり、その長であるフランチャイズ交付官(Franchise Director)は運輸担当大臣によって任命される(鉄道法1条1項)。また、OPRAFはフランチャイジーと旅客鉄道運行に関するフランチャイズ協定を結び(23条)、各フランチャイズにおける権利保有者(フランチャイジー)と運行事業者(TOC)を管理し、必要に応じて助言を行う。OPRAFはTOCに対して補助金を支給する(同条)。TOCはレールトラック社に軌道使用料を支払い、ROSCOに車両リース料を支払うので、OPRAFから支給された補助金はTOCを通じて鉄道産業全体へと行き渡ることになる⁽¹⁰⁾。

フランチャイズは鉄道の路線ごとで定められている。2003年1月現在で25の路線があり、それに合わせたフランチャイズが設定されている。フランチャイジーは複数のフランチャイズを保有することが認められており、2つ以上のフランチャイズを保有するフランチャイジーは7つである⁽¹¹⁾。

2000年11月に成立した「Transport Act 2000」(以下、「運輸法」)によりSRAの設立が決定され、OPRAFの権能はSRAへと引き継がれることとなった(運輸法215条1項)。SRAは1999年7月にShadow Formという形態でその前身にあたる組織が設置されており、運輸法によって2001年2月に正式に発足したことになる。SRAは、議長(chairman)1人と7人以上14人以下の委員(member)から構成される行政機関である(202条1項)。議長や委員は運輸担当大臣によって任命されるが、スコットランド大臣とウェールズ大臣によって任命される委員がそれぞれ1人ずついる(同条3項)。SRAは、鉄道網の利用促進や発展を担い、もって統合的交通体系の構築に貢献するこ

とをその使命とする(205条)。業務遂行の際は運輸担当省による指示や助言を受けるとともに(206条3項、207条～209条)、スコットランド省やウェールズ省、そしてORRと連携することが求められる(206条2項)。加えて、SRAは鉄道関連の法案を提出する権限を持つと同時にこれに反対することが可能であり(221条)、鉄道関連の内規・規則(bye-law)を制定することができる(219条)。さらに、SRAは一定の条件のもとでTOCに対してペナルティーを課すことができる(225条)。

新組織となったSRAは、鉄道産業が抱える課題について、政府が示した「大きくて、良質かつ安全な鉄道(Bigger, Better and Safer Railway)」というコンセプト⁽¹²⁾に沿い、短期・中期・長期の3つに分けてその改善策を提示した⁽¹³⁾。短期的(期間は数年先)課題としては、鉄道産業全般にわたっているマネージメントスキル不足の解消と、レールトラック社の経営破綻に伴う鉄道産業そのものの構造改革である。中期的(期間は2010年を目途)課題としては、政府が設定した投資目標⁽¹⁴⁾を達成するための追加的投資プロジェクトの実施である。そして長期的(期間は2010年以後)課題としては、高速化や輸送人員増加、環境への配慮や安全確保といった諸点の強化である。

運輸法の成立により、SRAはOPRAF以上の権能を有することとなったが、以前にも増して様々な関係機関と連携することが必要となった。このような状況下で、SRAはレールトラック社破綻後の鉄道産業を改革していくという重責を負うことになる。

第3節 ORR

ORRは鉄道法によって成立した行政機関であり、その長である鉄道規制官(Rail Regulator)は運輸担当大臣によって任命される(鉄道法1条1項)。ORRは、消費者保護の観点から鉄道産業における公正な競争を確保する責務を負い、その際は公正取引委員会の機能を担う(66条、67条)。そして、ORRは政府から独立している(4条5項a号⁽¹⁵⁾)。

また、ORR は各種ライセンス⁽¹⁶⁾の管理・登録を行い(8条, 72条), 必要があればライセンスの修正を行う(12条)⁽¹⁷⁾。さらに、ORR は、鉄道施設保有者 (Facility Owner=レールトラック社) と運行事業者 (TOC) とのアクセス契約について必要な指導を行う (17条, 19条)。ここでの指導により、ORR は TOC がレールトラック社に支払う軌道等使用料 (Access Charge) の決定にも影響を及ぼすことになる⁽¹⁸⁾。

ここで、フランチャイズとライセンスとの違いについて確認する。両者の正確な法律上の定義がないためにその意味を理解することは難しいが、概略的ではあるが以下のように整理可能である。フランチャイズとは、以前は国鉄が行っていた列車運行サービスを国鉄の代わりに行う特権である⁽¹⁹⁾。OPRAF・SRA とフランチャイズ協定を締結して列車を運行する権利を有する者をフランチャイジーと言ひ、実際に鉄道を運行する者を TOC と言う。両者の関係は図 1 に示されている。一方、ライセンスとは、各種サービス提供を行うための法的な事業免許のことである⁽²⁰⁾。フランチャイズ協定を締結したとしても、ライセンスを

欠いていれば列車運行サービスを提供することはできない。

前章で述べたように、国鉄が民営化されてからは死者を伴う列車事故が多発している。その原因としては、レールトラック社による資産管理の甘さが指摘されているが⁽²¹⁾、加えて同社には自社の管理する資産の状態を記録した帳簿が存在しないという指摘がされている⁽²²⁾。そこで、ORR は 2001 年 4 月に、レールトラック社がライセンスを更新する際には自社の資産の状態を記録した帳簿を ORR に提出せよ、という内容の決定を行い、同社のライセンス更新の条件を変更した⁽²³⁾。

鉄道法や運輸法の趣旨からすると、SRA は鉄道産業界全体の発展をバックアップする立場であり、ORR は公正な競争を担保する審判員の立場である。2001 年 10 月にレールトラック社が管財人の管理下に入ったことを受けて、ORR と SRA は翌 2002 年に入ってから協定を結んだ⁽²⁴⁾。この協定によると、SRA は鉄道政策の方向性や枠組みを定めるとともに、鉄道全体の戦略的な発展計画を立てる役割を負う。ORR は SRA の取り組みをサポートしつつ、それを推進するような法的な枠組

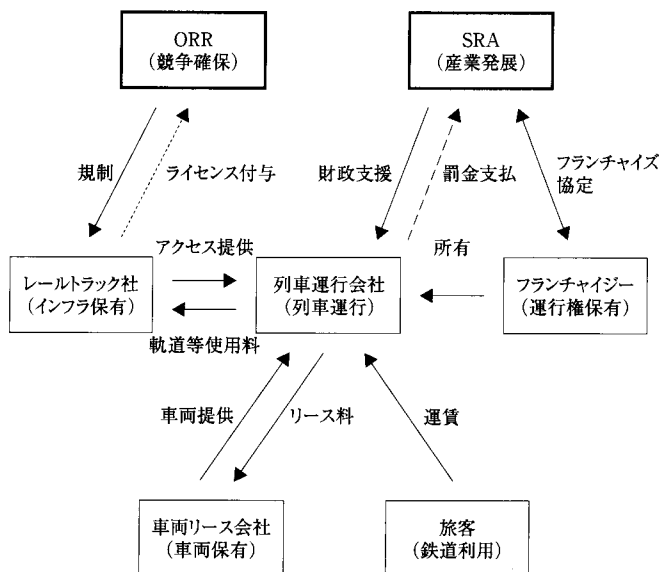


図 1 英国鉄道産業の関係図

注：太枠が公的機関

出典：NAO, *The Award of the First Three Passenger Rail Franchises, (HC 701 Session 1995-96)*, 1996, p17

みを設けることとなる。これより、レールトラック社破綻後の鉄道産業においては、鉄道網の再生という目的のために ORR が SRA を支援する役割を担うことになった。

第4節 まとめと論点の確認

以上のように、運輸担当官庁、OPRAF(SRA)、ORR の3者について、組織変化の流れや与えられた役割を概観してきた。これらのうち、OPRAF(SRA) だけは公的部門における役割分担の関係もあってレールトラック社とは直接的な関係がない。政府・運輸担当官庁は、本章注4に掲げた『Transport 2010-The 10 Year Plan』にあるように、同社を含んだ根本的な鉄道政策を企画・立案する立場であるため、関係があると言える。ORR は、同社の収入である軌道等使用料の水準を決定してその業務を監督する立場にあり、関係があると言える。よって、この両者がレールトラック社のことを考えるにあたっていかなる点を重視していたのかを考察する必要がある。

本節では、前節における各組織の整理を踏まえ、レールトラック社の破綻原因を突き詰めていく際に同社と公的部門との関係で考慮しなければならない点の確認を行う。確認された諸点についての踏み込んだ議論は第5章で行う。

まずは運輸担当官庁については、保守党・労働党の各政権の基本的な鉄道政策とレールトラック社との関連性を見ることが必要である。換言すると、各政権は同社を鉄道サービス提供という一連の所為の中においてどのように位置づけていたのかを確認することである。その際は、併せて同社をそのように位置づけたことの理由にはどのようなものがあるのかという点にまで踏み込む必要がある。基本的な鉄道政策は、鉄道の根本的な制度設計と密接に関連する。英国国鉄の民営化はレールトラック社を誕生させたが、単一組織だった国鉄はその機能毎に数十社に分割された。民営化政策により、国鉄の頃は単一組織内部で完結していたものが複数の組織を経なければ実行に移すことができなくなった。よって、メジャー保守党政

権による民営化政策は、単一の組織構造を複数の組織構造に変革するとともに、「列車を走らせる」という一つの役務提供に携わる参加主体を増やしたということができる。他方で、ブレア労働党政権による基本的な鉄道政策についても確認する必要がある。ブレア政権は官民のパートナーシップ路線を軸として各種政策を展開しており、鉄道や道路といった運輸・交通関係についても同様である⁽²⁵⁾。そして、メジャー政権期に上下分離・機能分割という手法で民営化された鉄道産業の構造そのものには手を加えていない。これより、鉄道サービスを上下分離方式により提供していくという基本的方針はメジャー政権のそれと変わらない。ただ、このパートナーシップ路線は、財政支出の拡大阻止という考え方がその根底にあるという印象が強い。なぜならば、『Transport 2010-The 10 Year Plan』によると、鉄道に対する2010年までの10年間の公共支出は147億ポンドとなっているが、この金額は、1998年度に政府がOPRAFを通じてTOCに支払った補助金（15億ポンド）の約10倍（=10年分）でしかない⁽²⁶⁾。将来の支出額を現在の水準に据え置こうとしていると思われるのである。

各政権の基本的な鉄道政策は、メジャー政権は鉄道における構造全体の複雑化と参加主体の増加をもたらした一方で、ブレア政権は鉄道に対する政府の財政支出を抑制することを考えている、というようにまとめることができる。

次にORRに移る。ORRは、レールトラック社がインフラ保有という点で独占的地位を有することに鑑み、インフラに対するアクセス面で公正な競争が行われるように同社を規制・監督する行政機関である。このことを踏まえると、同社の破綻原因とORRの関連性については、ORRの同社に対する関与のあり方について考えることが必要である。ORRはレールトラック社とTOCとのアクセス契約の認可を担当するとともに、TOCが同社に支払う軌道等使用料を決定する。同社の財務面との関連は、軌道等使用料の決定についての検討が重要である。すなわち、どのような考え方に基

づいて使用料が設定され、それによって同社の収益構造はどのようなものになっているのかという点である。レールトラック社はインフラ保有面で独占企業であるが、第1章で述べたように独占は一般的に「X-非効率」の源泉となるとともに、「従業員問題」の深刻化をもたらす。同社の経営破綻は「X-非効率」と「従業員問題」を通じて整理し、議論することができる。

第4章 財務面からみるレールトラック社の資産管理

資産管理面からガバナンスについて検討を行う際は、資産の状態を個別に記載した資料をもとにして分析を行うのが一般的な方法である。ただ、レールトラック社には資産状況を記録した帳簿が存在しないという指摘がなされており⁽¹⁾、筆者が調査したところでもそのようなものを発見することはできなかった。資産の個別状況を記載した資料が存在しないことは、組織としてあるいは事業としてのストック情報の把握が不十分なことを意味しており、その点からもガバナンスに脆弱な面があると言える。

そこで、本章では、公開されている財務諸表等⁽²⁾をもとにしてレールトラック社の資産管理について財務面から分析を行う。同社が鉄道インフラを

保有・管理していることより、本章において資産とは線路や駅舎等の有形固定資産のことを指す。なお、本章においてページ数のみの記載については、本章注(2)で掲載した資料のページ数を指す。

第1節 レールトラック社の財務状況

1. 損益計算書

本項では、2000年度におけるレールトラック社の経営成績を概観する。損益計算書(表3)によると、予想段階における損益は営業・経常・税引後の各段階でいずれも黒字であったが、期末修正によって一転して各段階で赤字決算となっている。期末修正後の最終赤字が452百万ポンドとなっているが⁽³⁾、これは、TOC・FOCに対して支払われる補償金が566百万ポンド増加したことの影響が大きいと考えられる⁽⁴⁾。

それでは、ペナルティーが増加した原因はどこにあるのか。2000年10月17日にハットフィールド郊外で脱線事故が生じ、事故の原因がレールの管理不備に起因すると認められたため、レールトラック社はTOC・FOCに対して契約上の義務違反に伴う補償金を支払う義務が生じたと考えられる。補償金の支出は同社の会計上では旅客フランチャイズ収入(営業収入の一項目)の減少という形で処理されている⁽⁵⁾。

次に、営業収入について検討する。その内訳は

表3 レ社損益計算書(要旨, 2000年度)

(単位: 百万ポンド)

科 目	金 額			
	修正前	修正分	修正後	前年度
営業収益	2,468	(586)	1,882	2,544
営業費用	(2,200)	(144)	(2,344)	(2,179)
営業利益	268	(730)	(462)	365
営業外収益(財産売却益)	20	—	20	57
営業外費用(借入金利)	(105)	—	(105)	(76)
税引前経常利益	183	(730)	(547)	346
租税還付	59	174	233	(60)
税引後経常利益	242	(556)	(314)	286
株式配当			(138)	(479)
当期最終損益			(452)	(193)

出典: p 7

表4のとおりである。表4より分かることは2つある。第一は、2000年度の期末修正前における予想収益はいずれの科目においても前年度を下回っているということである。これは、レールトラック社はその収入が前年度よりも減少していることと、同社はそのことを決算よりも前の時点で理解することが可能であったとことを示している。第二は、事故補償金の支払いが同社の収支に与える影響が大きいとことである。566百万ポンドは旅客フランチャイズ収入の27%に相当し、営業収入全体の23%を占める。

2. 貸借対照表

本項では、2000年度におけるレールトラック社の財政状態を概観する。貸借対照表（表5）によると、資産の部は8,525百万ポンド、負債の部は6,275百万ポンド、資本の部は2,250百万ポンドである。資産の部については、同社が駅舎や軌道等のインフラ資産を保有する企業であることから、総資産に占める固定資産の割合が93.7%と高い。有形固定資産は減価償却累計額を控除した価額で記載されており、累計額は注記されている⁽⁶⁾。

続いて負債の部に移る。ここからはレールトラック社の資金調達方法を知ることができる。期限一年以内の短期債務は2,801百万ポンドあり、

表4 レ社2000年度営業収入

(単位：百万ポンド)

科 目	金 額			
	修正前	修正分	修正後	前年度
旅客フランチャイズ収入	2,089	(566)	1,523	2,175
貨物収入	162	(20)	142	158
不動産賃貸収入	146	—	146	135
その他収入	55	—	55	59
商業開発向け不動産売却収入	16	—	16	17
合計	2,468	(586)	1,882	2,544

出典：p13（注記2）

表5 レ社貸借対照表（要旨、2000年度）

(単位：百万ポンド)

資 産 の 部		負 債 の 部	
科 目	金 額	科 目	金 額
固定資産	7,984	貸方勘定(期限一年以内)	2,801
有形固定資産	7,984	うち、純流動負債	2,260
流動資産	541	貸方勘定(同一年超)	3,163
株式、債券	40	転換社債	392
借方勘定(期限一年以内)	404	その他貸方勘定	2,771
借方勘定(同一年超)	46	負債性引当金	311
投資	51	負債合計	6,275
		資本の部	
		払込請求株主資本	160
		再評価積立金	61
		その他積立金	1,211
		損益勘定	818
		資本合計	2,250
資産合計	8,525	負債・資本合計	8,525

出典：p8

銀行借り入れ・当座借越やコマーシャルペーパー残高がその 39.8%を占める⁷⁾。期限一年超の長期債務については、転換社債(利率 3.5%, 支払期限 2009 年)が計 392 百万ポンド, 銀行借り入れ(金利 5.57%~6.42%, 支払期限 2007 年~2015 年)が計 1,050 百万ポンド, ユーロ債券(ユーロ建て社債, 金利 5.875%~9.125%, 期限 2006 年~2028 年)が計 1,122 百万ポンドある。負債全体に占める銀行借り入れの占める割合(=間接金融の割合)は 16.7%, 同じく社債(転換社債とユーロ債券)の占める割合(=直接金融の割合)は 16.3%となっており, レールトラック社における資金調達手法は直接金融と間接金融のバランスが取れているとみてとれる。

最後は資本の部である。レールトラック社は 2000 年度に 160 百万ポンドの増資を行っている⁸⁾。p 34 の注記 23 によると, 同社は増資分の他に 500 百万ポンドの資本金を他に有している。そして, 同社の資本の部は半分以上が積立金によるものである。

3. 小括

概観してきたように, 補償金の支払いによって単年度損益が赤字になったことを割り引いても, レールトラック社の財務状況については比較的良好であったという評価を下すこともできるだろう。しかし, ここで問題となるのは, 財務状況が一見して良好であると判断することが可能であって, かつ過去の利益を積立金として蓄積してきた企業がなぜ経営破綻という事態を迎えたのかということである。

レールトラック社の経営破綻は英国政府が財政支援を停止して管財人の派遣要請を行ったことがその直接の引き金となっている。同社の経営が苦しくなったのは, 鉄道インフラの保守・更新作業の不備によって列車事故が多発し, TOC 等に対する事故の補償金の支払いによって損失が拡大したことである。会計上では, レールや駅舎等の有形固定資産については減価償却を行うことによってその資産価値を正しく把握し, 次の更新投資に備

えることがルールとなっている。そこで, レールトラック社において減価償却がどのようにして行われているのかを検証する必要がある。その作業を行うメリットとしては資産価値を会計面から把握することであるが, 減価償却費の内部留保的性格を考慮すると, 同社が費用の名目で企業内部に蓄積した資金を理解することの意義が大きいと思われる。仮に内部留保に相当するかそれに近い金額がレールの補修等に充てられていれば, ハットフィールド郊外で起きたような事故は起こらなかっただろう。しかし, 同社による資産管理の不備に起因する事故が生じたという現実を踏まえると, 資産の保守・更新には減価償却費による内部留保額よりも少ない金額しか充てられていない可能性がある。

第 2 節 減価償却の態様

先に述べたように, ハットフィールド郊外における脱線事故の原因はレールの金属疲労から生じる破損である。このことより, レールトラック社による資産管理の不備が列車事故発生の一因と言える。同社には資産状況を記録した帳簿が存在しないという指摘が以前からなされているが, 本節ではその指摘を踏まえ, 資産管理について財務会計面という観点から考察を加えてゆく。

損益計算書や貸借対照表にはそれぞれ減価償却に関する記述がないが, 注記にあたる部分には突っ込んだ記述がなされている。注記の記述をもとにして, 順に検討する。

1. 主要有形固定資産の耐用年数

レールトラック社が保有・管理する主要な有形固定資産の耐用年数を表 6 に示す。

主要資産とあるように, ここに掲げられている資産はレールトラック社が保有・管理している資産の中でも主要なものである。そして, これら主要資産は表中の期間にまたがって減価償却が行われる。しかし, この表には軌道やレール(track・rail)という項目がない。軌道・レールは別の基準で減価償却が行われているのかについては, この

表6 主要有形固定資産の耐用年数

・その他〔＝投資関係以外〕土地建物	50年
・信号設備	
機械	50年
パワーボックス	35年
統合電気制御センター	15年
・電化関係	
電化済架線関係設備	40年
第三レール関係設備	50年
・通信設備	5-20年
・機械装置	3-20年
・情報システム	3-5年

出典：p10（注記1(iii)）

表から判断することは難しい。

2. 減価償却費

減価償却費については、損益計算書の営業費用の部に記載されている。レールトラック社の会計報告書から抜粋したものを表7に示す。

これより、レールトラック社が2000年度に計上した減価償却費は934百万ポンドであることが分かる。そして、2000年度の営業費用全体に占める減価償却費の割合は39.8%となっている。39.8%という数値は一見して高いと思われるが、これは、同社は総資産に占める固定資産の割合が高い(93.7%)ことと関係している、と判断するのは難しい。なぜならば、減価償却費は現金支出を伴わない支出であるために支出額相当分が企業内部に

表7 レ社2000年度営業費用

(単位：百万ポンド)

・その他営業収入	(73)	
・人件費	360	
・自己資本化	(172)	
・資本補助償却	(11)	
・その他外部費用		
— 経常活動	1,376	
— 経常外、期末修正事項	(70)	
		1,306
・有形固定資産減価償却		
— 経常活動	720	
— 経常外、期末修正事項	214	
		934
合 計		2,344

出典：p14（注記4）

留保されるため内部留保資金の使途がどのようになっているかについても併せて検討する必要があるからである。この点の検討については第3節で行う。

期末修正事項として計上された減価償却費が通常活動で計上される額のほぼ3割であるが、これは2000年10月にハットフィールド郊外で起きた脱線事故が影響していると思われる。修正事項である214百万ポンドの内訳については、98年度に策定した資産維持計画の修正増加分が157百万ポンド（これは西海岸本線にあてられる）、緊急レール交換費用が27百万ポンド、GCC対策の追加見積もりが30百万ポンドとなっている⁽⁹⁾。

3. 有形固定資産

レールトラック社の貸借対照表上では、有形固定資産は減価償却累計額を控除した価額で記載されている。それでは、控除前の価額と減価償却費・同累計額とはいかなる関係にあるのだろうか。この点を以下で検討する。表8は、レールトラック社の保有する有形固定資産の取得価額・減価償却累計額・純帳簿価額をまとめたものである。減価償却累計額について見てみると、その中で最大の割合を占めているのが「軌道、路線構造物、駅舎」という項目であり、その額は2000年度末で5,219百万ポンドとなっている。この項目が累計額全体(6,482百万ポンド)に占める割合は80.5%となる。

レールトラック社の2000年度貸借対照表に計上されている有形固定資産は7,984百万ポンドであるが、これは減価償却累計額を控除した数字である。同年度末における減価償却累計額は6,482百万ポンドであり、これは取得価額(14,466百万ポンド)の44.8%にあたる。これらの事実より、同社は鉄道インフラを保有する主体であることが財務面からも裏付けられている。注目すべきは、同社は同年度末の段階でその保有する有形固定資産につき、取得価額の約45%相当分の価値を(会計上)喪失しているという点である。

レールトラック社は1996年5月20日にロンド

表 8 有形固定資産の取得価額・減価償却累計額・純帳簿価額

(単位：百万ポンド)

	取得価額		減価償却累計額		純帳簿価額
	当年追加分	期末残高	当年追加分	期末残高	期末残高
投資財産	—	74	—	—	74
その他土地建物	27	357	8	73	284
軌道，路線構造物，駅舎	1,205	9,171	764	5,219	3,952
信号設備	543	2,485	75	537	1,948
電化設備	183	1,096	19	264	832
通信設備	67	539	16	228	311
機械装置	219	744	52	161	583
合計	2,244	14,466	934	6,482	7,984

出典：p 21（注記 13）

ン証券取引所に上場した。同社は 1994 年に英国国鉄の一部門として設立され、上場までは政府が株式を保有する特殊会社という形態をとっていたが、上場以前の段階で 15 億ポンド弱の負債を公的部門に対して負っていた。同社に資金を貸し付けていたナショナル・ローン・ファンド（公的部門向けの貸付機関）は民間企業に対して資金供給を行うことができないため、政府は 8 億 6,900 万ポンドの負債を取り除き、5 億 8,600 万ポンドの負債を新たに設定した。上場時におけるレールトラック社の総資産は 24 億 9,000 万ポンドであり、その内訳は負債が 5 億 8,600 万ポンド、株主資本が 19 億 400 万ポンドであった。株価は 390 ペンス（=3.9 ポンド）の値をつけた⁽¹⁰⁾。

上場時のデータより、レールトラック社はその段階で 2,000 百万ポンド程度の資産（有形固定資産）を保有していることになる。2000 年度では 2,244 百万ポンドの有形固定資産が新規計上され、同年度現在同社は償却後の実質価値にして 8,000 百万ポンドの有形固定資産を保有している。これらの事実を勘案すると、レールトラック社は年平均 2,000 百万ポンドのペースで実質的な有形固定資産を増加させてきたことになる。上場時の水準と比較しても、同社の資産残高は確実に増加していると言える。それにもかかわらず列車事故が多発する事態であるから、これはどういうことを意味するのかが重要な点となる。

第 3 節 減価償却費計上と実際の資産管理との関連

レールトラック社が財務諸表に計上した減価償却費がインフラの維持・更新に正しく充てられているのであれば、ハットフィールド郊外で起きたような事故は基本的に起こらないと考えられる。しかし、現実として同社の資産管理の不備に起因する事故が発生した以上、資産の維持・更新には減価償却費による内部留保額よりも少ない金額しか充てられていないのではないかと考えられることは本章第 1 節において既に述べた。この考えについて、引き続き財務諸表からの検討を行う。本節ではレールトラック社の責任について財務面から引き続き検討を加えていく。同社の損益計算書に注目すると、2000 年度は税引き後経常利益が 314 百万ポンドの赤字となっている。そして、138 百万ポンドの株式配当を行って、最終的な損失額は 452 百万ポンドに拡大している。

それでは、株式配当の原資はどうなっているのだろうか。今度は貸借対照表の方へ目を移すと、2001 年度の当期損失 452 百万ポンドを資本の部で調整している。詳細は表 9 と表 10 を参照するが、これらの表によると、レールトラック社は自己資本を取り崩して損失を処理し、併せて配当を行ったということが出来る。同社は 2000 年度に 160 百万ポンドの増資を行ったが⁽¹¹⁾、結局は増資分も損失処理や配当の元手となったと言える。

表9 資本の部詳細

(単位：百万ポンド)

	準備金再評価	その他準備金	損益勘定	合計
以前迄報告分	65	1,211	1,708	2,984
前期調整分	23	—	(463)	(440)
小計	88	1,211	1,245	2,544
再評価	5	—	—	5
投資財産売却税	—	—	(3)	(3)
実現収益譲渡	(32)	—	28	(4)
累積損失	—	—	(452)	(452)
期末値	61	1,211	818	2,090

出典：p 34 (注記 24)

表10 株主資本増減の再調整

(単位：百万ポンド)

当期損失	(314)
株式配当	(138)
小計	(452)
投資財産再評価	5
増資分	160
投資財産売却税	(3)
同実現収益法人税	(4)
株主資本減少分	(294)
期首値	2,544
期末値	2,250

出典：p 35 (注記 25)

レールトラック社が損失処理や株式配当を行う際は、減価償却費の自己金融機能を利用していると推測される⁽¹²⁾。キャッシュフローベースで考えると、減価償却費相当分の現金預金等を一旦企業内部に留保し、この留保資金を損失処理や配当に充当することになる。2000年度において損失処理と配当による資本の減少分が約500百万ポンド(増資分除く)であるのに対して、減価償却費は934百万ポンドとその差は約2倍である。減価償却費は固定資産の減価分を更新するための元手となるものだが、これだけの留保資金があれば、その本来の用途に充てる分を一時的に差し置いて資本の穴埋めに利用することも可能であると思われる。

加えて、レールトラック社が株式配当を重視した理由が問題となる。損益計算書を見れば明らかだが、2000年度は税引後経常損益が赤字であるのにもかかわらず、同社は配当を行って最終的な損失を拡大させた。その前年度は税引後経常利益が

黒字であるところ、黒字額以上の配当を行ったために最終損益は赤字となっている。配当の元手として自己資本を取り崩していることは述べてきたとおりであるが、キャッシュフローのレベルで配当にどのような資金が充てられているのかについては検討の余地がある。その候補としては借入金等の外部調達資金と、内部留保等によって賄う自己金融資金の2つが考えられる。前者については、本年度にどのくらいの資金を外部から調達したかを会計報告書から読み取ることは難しい。レールトラック社は支払期限が5年以内と比較的短期の資金調達量が多くなっているが、この種の資金は運転資金か短期で終わる日常的なメンテナンス作業等にその大部分が充てられたとみるのが妥当であろう。それでも、配当に回っている可能性を否定できるものではない。他方で後者については、これも本来ならば資産の保守・更新作業に充てられるものであるが、調達源泉が企業内部にあるために外部から調達するものよりもコストや時間がかからない。それゆえ、企業が必要と考えるものに優先的に割り振ることができる資金であると言える。レールトラック社の配当の原資となる資金は両者のそれぞれから拠出されているとまとめることができる。

内部留保資金を本来の目的に用いずに配当へ回すということは、一つの推論の域を出ていない。しかし、事故発生という事実や財務諸表の数字といった客観的な事象を総合すると、このように考えることも十分可能であると思われる。

第4節 資産管理まとめ

本章におけるこれまでの検討を通じてさらに進んだ検討が必要となる点について整理するとともに、第5章における検討・議論の下地を提供する。整理する点は4点ある。

第一は、レールトラック社が利益を計上して配当を行っていることである。これは第1節において明らかになっている。同社は民間企業であるが、英国一円の鉄道インフラを保有するという立場上、独占の弊害を取り除くために ORR の規制下に置かれている。ORR はレールトラック社と TOC とのアクセス契約の認可を担当し、TOC が同社に支払う軌道等使用料を決定する権限をもつ。表3にあるように、同社の営業収入はその8割以上が TOC から受け取る使用料であることを踏まえると、ORR がいかなる考え方に基づいて使用料を決定したのかを詳しく分析する必要がある。

第二は、軌道・レールの減価償却手法である。これは第2節における分析によるものである。有形固定資産はその耐用年数にわたって使用し、合理的手法によって償却を行うのが一般的である。日本では、「資産の取得価額は、資産の種類に応じた費用配分の原則によって、各事業年度に配分しなければならない」という会計学の考え方⁽¹³⁾が減価償却の基になっている。減価償却の具体的手法としては定額法や定率法などがあるが、「同種の物品が多数集まって一つの全体を構成し、老朽品の部分的取替を繰り返すことにより全体が維持されるような固定資産」については、取替法という手法を採用することが認められている⁽¹⁴⁾。日本の大手私鉄や19世紀英国の鉄道会社がこの手法を採用している⁽¹⁵⁾ことを踏まえると、レールトラック社もこの手法を採用していると考えられる。

第三は、実質資産残高の増加と事故多発との関係である。第二の点と同じく第2節によっている。このことは、レールトラック社の資金配分がその原因であると思われる。2001年の段階において、同社が取り組むべき継続中の大規模プロジェクト

が複数あり、しかもプロジェクトの終了まで平均して3年程度の期間がある⁽¹⁶⁾。同社は大規模プロジェクトを優先して、レール交換等の日常的な作業を後回しにしたのではなかろうか。その結果が、1990年代後半に毎年のように発生した列車事故であると思われる。ハットフィールド郊外における事故の原因がレールのメンテナンス不備に關係していることを踏まえると、第二の点と一緒に考えることができる。

第四は、レールトラック社が株式配当を重視する理由である。これは第3節における分析で生じた。同社は上場している民間企業であるから、配当によって株主の利益に寄与することは企業として当然のことである。ただ、損失を拡大させてまで配当を行うのは些か度が過ぎているように感じられる。同社の経営陣がいかなる意図をもってこのような行動を選択するのかということを深く掘り下げる必要がある。

第5章 総括

本章では、第4章までの整理や検討を踏まえ、レールトラック社のガバナンス能力についての検証結果を提示する。レールトラック社の経営破綻は、NPM 理論や「官から民へ」の考え方に基づく民間化・民営化政策の1つの到達点であり、この政策を推し進めようとする日本にとっても見逃すことはできない事例である。そして、同社の経営破綻という事例が広く民間化政策一般に与える影響や、失敗事例として示す共有すべき課題を抽出し、本稿のまとめとする。

第1節 レールトラック社のガバナンス能力

1. 軌道等使用料との関係

レールトラック社のガバナンス能力の検討は、第2章で取り上げたハットフィールド郊外の脱線事故によって提示された重大な留意点である。事故調査委員会は調査報告書において、事故は同社によるレール管理の不備に起因するとしたが、それに加えて「事故が起きる複合的な要素」を指摘

している。レールトラック社は英国全土にまたがる鉄道網のインフラを保有している点において独占企業であるが、鉄道網に対する公正なアクセスを確保するため、同社は ORR による規制下にある。X-効率理論によると、独占は X-非効率を生じさせる一要因であるため、独占状態にある同社の考動様式を左右することとなる ORR の手法を検証する必要がある。レールトラック社の財務面におけるガバナンスとの関連では、ORR による軌道等使用料（Access Charge）の設定が該当する。ここでの議論は、第3章で取り上げた ORR の関与のあり方や、第4章全体を通じたレールトラック社の財務面と関連している。

X-効率理論を用いると、レールトラック社の経営破綻を以下のように整理することができる。すなわち、①英国国鉄の分割・民営化による、鉄道産業全体における階層性の増加と専門分業化の進行（=X-非効率の発生）→②レ社はインフラ保有という点において公的機関の関与を受ける独占企業→③収入面が規制により制限され、経営成績の向上には支出面の削減に頼る企業構造→④インフラの質の維持による事故減少が長期的利益になるということよりも、短期間の損益計算による利益追求のインセンティブが増大（②～④でX-非効率の増大）→⑤インフラの維持更新に対する全社的管理体制の希薄化→⑥インフラに起因する事故が多発することで補償金の支払が増加し、財務状況の悪化で経営破綻、という流れである。本稿での検証を踏まえると、このような流れを経る理由を大きく2つにまとめることができる。

第一の点は、レールトラック社の収入である軌道等使用料には柔軟性がないということである。同社設立当初から第一期⁽¹⁾開始までの期間（1994年～1996年）の使用料は、運輸省の関与もあって、軌道使用費用（軌道の短期的な保守・更新作業に充てるもので、列車の種類や走行距離に応じて変化）、電気機関車費用（電化線の保守・更新をカバーするもので、距離や車両の種類に応じて変化）、固定費用の3つに分けられていた。前2者の可変費

用が使用料全体に占める割合は9%であり、残りの91%を固定費用が占めた⁽²⁾。その期間における使用料は同社の営業費用を賄うように設定されていて、第一期における使用料設定の際もこの考え方は踏襲された⁽³⁾。これより、軌道等使用料は単年度収支（フロー）のレベルでレールトラック社の財務を安定させる性格を持つものと見て取れる。同社の財務面を安定させて保守・更新作業を適切に行わせることで、鉄道のインフラ面を確固たるものにするという意図を感じ取ることができる。ただし、このような意図を実践するためには、同社の財務はフローのレベルで安定することに加えてストックのレベルで安定する必要がある。ストックについては、第二の点のところで述べる。

上記のような性格を持った軌道等使用料が設定されているのであれば、レールトラック社の財務は安定するはずである。しかし、使用料設定の手続面に注目すべき点がある。第一期における軌道等使用料の設定の際は、ORR・レ社・TOC・資金提供者(OPRAF等)の4者が行うディスカッションを使用料設定の前提としていた。さらに、使用料の中にはこれら関係者の交渉等によってケースバイケースで決まる部分もあり、使用料設定の手続全体が不透明であるという懸念も存在した⁽⁴⁾。第一期の使用料設定の際、ORRはレールトラック社に対してコストを毎年3%削減するように要請した。ORRはまた、95年度の使用料を対前年度比で8%削減することに加え、同社のコスト削減を促すために96年度は使用料をさらに2%削減することを決定した⁽⁵⁾。

第一期における使用料設定のこのような手続を踏まえると、使用料の持つ性格に変化が生じると思われる。使用料にTOCや資金提供者の立場も併せて考慮されるため、その金額が高くなる傾向にある。そして、使用料を通じてディスカッション参加者の利害を一度に満たそうとするため、使用料の持つ性格が曖昧になる。なお、英国会計検査院(National Audit Office, NAO)より第一期の使用料設定手続についての指摘がある。それは、第一期の使用料設定の際は、将来における使用料

の必要額について限定的な情報しかなかったということである⁽⁶⁾。このため、レールトラック社がなすべき保守・更新について特定の内容を含んだ合意を ORR とレ社は行っていない。ORR は同社の活動資金を確保するように配慮する法的義務があるが⁽⁷⁾、同社に対して投資を命じる権限はない。よって、レールトラック社が資金を確保した後は、その用途を決めるのは同社ということになる。

第二の点は、インフラの状態をレールトラック社自身が把握していないということである。同社は上場・民営化以降、コンサルタントを雇ってそのアドバイスに従いながら業務を遂行するようになった⁽⁸⁾。ORR からのコスト削減要請もあり、コンサルタントはコスト削減につながるアドバイスを行った。具体的には、コンサルタントはインフラの保守・更新作業に関して、年数よりも資産の状況で作業をする、いわゆる「Just in Time」方式を提案し、同社はこれを採用した。このことは、第4章で取り上げたレールの減価償却と関連する。会計報告書にレールの減価償却に関する耐用年数等の記述がないことは、同社としては「Just in Time」方式を採用することで耐用年数分の償却費を記載しなくても良いと判断したと推測される。しかし、現職の鉄道規制官も認めているが、レールトラック社には資産の状況を記した帳簿がない⁽⁹⁾。「Just in Time」方式は、現在の資産状況と最初の時点の状況とを理解している限りにおいて有益であるが、同社はこの前提を欠いていることになる。フローレベルの財務が安定しても、その前提となるストックレベル、すなわち、過去から現在までの資産状況の理解が不十分であると、同社の財務面を安定させることでインフラ面の適切さを担保するという思惑は的外れに終わることになる。

加えて、ORR はレールトラック社の資産状況をモニタリングしていなかった⁽¹⁰⁾。ORR は同社を把握できていなかったということであり、把握できるような資料を提出させる措置をとっていなかった。また、第一の点のところ述べてような、同社設立当時における利害調整手法も ORR のモ

ニタリング不足に関連する。そこで、ORR はこれらの点を踏まえ、第二期(2001年～2006年)の軌道等使用料設定の時になると、レールトラック社に対して同社の資産状況を記した帳簿を提出することを同社のライセンス更新の条件とする決定をした⁽¹¹⁾。

レールトラック社が自社の保有する資産の状況を把握できない原因は何か。1つは、同社は技術面の能力が不足していたということである⁽¹²⁾。英国国鉄の機能分割・民営化によって同社はインフラの保守・管理業務に特化した。国鉄の技術陣は同社に残らなかった。同社は技術面の組織や人材が不足し、外部のコンサルタントに頼ることになった。もう1つは、レールトラック社は設立時から政治的思惑に左右されていたということである⁽¹³⁾。同社の上場は1996年5月であるが、その1年後には英国で総選挙が行われている。民営化政策の実績を選挙に向けてアピールしたい保守党の戦略としては、鉄道の中核的な存在であるレールトラック社の売却・上場は譲れない一線であった。ハットフィールド郊外の事故によって鉄道が長年にわたる投資不足の状態にあると判明したことを踏まえると、仮に資産状況を記した帳簿が存在したとしたら、そもそも同社を売却することが不可能であったと考えることもできる。

2. 配当との関係

レールトラック社のガバナンス能力を考える上で、同社が配当を重視することは議論しなければならない点である。第4章で分かったように、同社は赤字決算となったのに配当を行うことで損失を拡大させているからである。

では、レールトラック社が配当を重視する理由は何か。これは、利潤追求という属性が他の属性よりも優先されていることと思われる。前項でまとめたように、同社は ORR による規制によってコスト削減圧力を受ける一方、収入である軌道等使用料がほぼ一定の水準で推移する。そして、同社はその保有する資産の状況を把握していないまま「Just in Time」という作業方式を採用してい

るため、作業を行うインセンティブが薄れる。さらに、保守作業が定額制であるのに対し、更新作業が出来高制となっていて、それぞれ別の請負業者に下請けに出されている⁽¹⁴⁾。

これでは、保守作業請負会社は自己の利益を増やそうと考えて作業量を減らそうとし、更新作業請負会社は同様に考えて作業量を増やそうとするため、X-非効率が増加する。問題は、このような下請制度となっている原因であるが、レールトラック社の売却を確実にやりたいというメジャー政権の政治的意図があったと考えられる。同社に無制限に（open-ended）保守・更新作業を行う義務が課されると、誰も同社を購入しようとは思わなくなる⁽¹⁵⁾。つまり、支出額を削減できない企業は収益を上げない企業と同じと判断されるから、投資対象として見なされなくなるのである。

他方で、レールトラック社は増資や銀行借り入れという資金調達手段を確保していなければ業務に支障をきたす。同社はこれを防ぐため、業績向上と配当増加によって市場の信任を得ることが必要と考えた。同社はインフラの保守・更新作業のインセンティブが薄れていることもあり、その分配当のインセンティブが強まった。

3. 小括

これまでの検討を振り返ってみると、レールトラック社の資産管理面や財務面のガバナンス能力は不十分であったと言える。英国国鉄を数十社に分割・民営化することは、鉄道産業全体における階層制の増加と専門分業化を同時にもたらし、X-非効率と従業員問題を深刻化させる。加えて、レールトラック社が独占的地位に置かれていることは、これらの問題を解決する手がかりを奪うことになる。

付言すると、民営化後の鉄道産業は取引費用が高くなる傾向にある。一例として、TOCは他の主体と次のような法的契約を結ぶ必要がある⁽¹⁶⁾。それらは、①OPRAF・SRAとのフランチャイズ協定、②ROSCOとの車輛リース契約、③レ社との軌道アクセス契約、④レ社との駅舎リース契約、

⑤他のTOCとの駅舎リース契約、⑥駅舎に関連するレ社との副次的契約、⑦他のTOCとの乗車券販売に関連する契約、である。各企業がそれぞれの立場で自己利益を最大化しようとするので、企業あたりの利潤が契約価格に上乗せされる。鉄道産業は硬直的高コスト体質とレールトラック社の独占的状态により、構造的にX-非効率が生じる状況となっているのである。

レールトラック社の営業費用を賄う水準に軌道等使用料を設定することで同社の経営を安定させ、もってインフラ面のサービス提供を確固たるものにするという狙いは、同社が保有するインフラ資産の情報不足によって達成できなかった。その結果、同社からはインフラの保守・更新というインセンティブが失われ、逆に配当というインセンティブが生じた。インフラを後回しにしたことで保守・更新作業の不備に起因する事故が多発し、同社は経営破綻という結末を迎えた。破綻の経緯を手短かに表現すると、このようなものになる。

第2節 民間化政策の要諦

1. 上下分離方式と公共サービス

まずは上下分離方式について確認する。この方式は、EUの域内統合を契機として交通市場に競争原理を導入し、他の交通機関と比較して鉄道を効率的・競争的にすることを目的としている⁽¹⁷⁾。英国国鉄の民営化に上下分離方式を持ち込んだデビッド・スターキー氏の考え⁽¹⁸⁾は、当初はインフラ所有と列車運行の双方を国営企業の状態で分離することであった。これらの公企業の経営が安定し、上物会社の業務がコンスタブルとなってから民間企業を参入させて上物会社と競争させる、というものである。

英国国鉄の民営化手法が氏の考えと結果的に異なることとなった理由や過程は定かではないが、大切なことは、鉄道を公共サービスと位置づけているかどうかである。スウェーデンでの上下分離方式による国鉄改革の例⁽¹⁹⁾があるように、上下分離方式による成功例も存在する。鉄道を公共サービスとして捉えるのであれば、サービスの受け手

である鉄道利用者の立場を考慮することに加えて、公的機関による然るべき関与がなされる必要があると考える。英国国鉄の民営化について利用者の立場がどの程度考慮されていたかは不明である。ORR は、独占企業たるレールトラック社が保有する鉄道網への公正なアクセスを確保するため(鉄道法 4 条 1 項 d 号)、使用料設定にあたって TOC や資金提供者を交えたディスカッションを行っていた。ORR は同時に、鉄道利用者の利益を守ることも求められるが(同項 a 号)、ORR が後者に配慮していることを証明するのは難しい。この点、軌道等使用料はその 90%以上が固定費用という状態が続いていたが、固定費用は TOC によるインフラへの「アクセス権」の対価であるという性格を有していた⁽²⁰⁾。ここからは運行権保有者を重視する姿勢が窺われる一方で、鉄道利用者の立場に配慮する姿勢を感じ取ることは困難である。

政府の政策面については、上下分離方式により描かれた当初の姿をメジャー政権がその政治的意向で修正したことと、ブレア政権が国の財政面を重視して公的部門の関与手法を適正化しなかったことが、経営破綻に関連している。ある役務提供行為を公共サービスとして捉えるのであれば、税金を投入してでもそれを維持する政策をとるのが一般的である。民間化政策はその根底に財政問題が存在するが、限りある財源の優先順位を決める資源配分は極めて政治的な問題であり、国民世論に密接に関連する重要な問題でもある。

2. 統括管理者の存在

レールトラック社の経営破綻とそのガバナンスを考える上で見逃すことができない点としては、同社を含んだ英国の鉄道産業全体を見渡す「統括管理者」と呼ぶべき者が存在しないことが挙げられる。国鉄時代は、総裁を組織の長としてその下にインフラ・運行管理・メンテナンス等の各部門が置かれていたため、「列車を走らせる」ことは単一組織内部で完結していた。また、国鉄という単一組織であるため、不測の事態の時はトップダウ

ンによる迅速な対応によって、列車運休等による利用者への不利益をできるだけ少なくすることが可能であった。民営化以前の国鉄は、組織の長である総裁のガバナンスで運営されてきており、総裁が統括管理者の役割を担っていた。その反面、国鉄は公的部門の一部であるため政治的な影響を受け、また単年度予算の制約を常に受けていた。

民営化は英国国鉄を公的部門のくびきから開放する一方、統括管理者を廃止して契約関係に依拠する鉄道産業を創り出した。これは、公的部門から市場原理にガバナンスの主体が移動したと表現することができる。しかし、市場原理に基づく以上、利潤追求が組織の第一義的目的に据え置かれるリスクを常に抱え込むことになる。これを防ぐには適切なインセンティブを与えることが必要であるが、それが不十分・不適切である場合は X-非効率の発生要因となる。

おわりに

英国国鉄の民営化は保守党政権時代の英国政府が行った政策であり、その根底には市場原理を重視する新保守主義の考え方がある。この考え方は、行政の非効率性や硬直性を改善する上で一定の成果を生み出している。しかし、一方で長期・超長期に及ぶ資源配分を軽視することから、社会における資源配分の歪みの増大を生じさせる。この点が新保守主義のデメリットでもある。

鉄道は、不特定多数のヒトやモノを定期的かつ安定的に輸送することが可能であるということから、公共的な性格を有している。それゆえ、長期的な計画の下に投資計画が策定され、公的部門による適切な関与がなされるのが一般的である。英国における民営化の例では、インフラの維持・管理を業務とするレールトラック社を完全民営化した。同社は鉄道利用者よりも株主を相手にした経営を行った。

結果的には鉄道の中核的部分に新保守主義の考え方をそのまま取り入れることとなったが、鉄道が上記の性格を有するものであることを考慮する

と、英国の民営化政策は成功とは言えないと思われる。新保守主義は大企業や資産家等の富裕層の立場に立つ、いわば“利益追求型経済哲学”としての一面があることより、公共的性格を持つものとは基本的には相容れない。公的機関の関与をしてバランスをとることが必要となるが、英国の場合はそれも機能したとは言い難い。

民営化に代表される民間化政策を採用する際は、民間部門による過大な利益分配を一定期間制限する等、公的部門の適切な関与手法を定める必要がある。NPM理論やそのベースとなる新保守主義も万能ではなく、一つその適用を誤るとレールトラック社の経営破綻に見られるような悲惨な結末を招く。

2002年3月に、レールトラック社の後継組織として「ネットワーク・レール (Network Rail) 社⁽¹⁾」が発足し、同年10月には管財人によるレ社の財産管理が終了した。レ社が過大な配当を行っていたことに鑑み、ネ社は株主資本を有しない保証制限会社という形式で設立された。

これより、英国政府はレールトラック社の破綻処理後についても上下分離方式を変えない方針であるが、その際は、スウェーデン政府が国鉄民営化で採用した手法⁽²⁾や、先に紹介したスターキー氏の考えが大いに参考になったはずである。また、日本における上下一体・地域分割の手法も鉄道再生のための選択肢の一つとして考えられる。仮に上下分離を維持するのであれば、列車を1本走らせることに数十社の民間企業が関係する状況であるから、適切なインセンティブを各企業が持つためにも、「鉄道は公共サービスである」という判断基準を持ったガバナンス主体が必要となるであろう。そのためには、現在の規制機関であるSRA・ORR・HSEの三者を統合した新たな機関を設立することも考えられるだろう。

注釈

第1章

- (1) 国における取り組みとして、平成13年6月26日閣議決定「今後の経済財政運営及び経済社

会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」）29～30頁を参照。

- (2) NPM理論については、大住莊四郎『ニュー・パブリック・マネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年、1頁や、宮脇淳『財政投融资と行政改革』PHP新書、2001年、49頁を参照。本稿もこれらの文献に依拠している。
- (3) 稲田十一「ワシントン・コンセンサス vs. 日本型アプローチ — 国際開発のパラダイム論争と日本の知的貢献（特集 国際協力のレジーム形成）」『外交時報』1341号、1997年、13～29頁や、「特集 世界銀行は間違っているか — 経済発展とグローバル化 —」『社会科学研究』東京大学社会科学研究所紀要、53巻6号、2002年が詳しい。
- (4) Private Finance Initiativeの略語で、庁舎建設等の公共事業に民間資金を導入する仕組みをいう。「民間資金活用」とも訳される。
- (5) 英国の各種国有企業の民営化については、中村太和『民営化の政治経済学 — 日英の理念と現実』日本経済評論社、1996年が詳しい。
- (6) H. Leibenstein, “Allocative Efficiency vs. “X-Efficiency””, *American Economic Review*, June 1966, pp.392-415が初出である。本節におけるX-効率理論の説明もこの文献に依拠している。
- (7) H. Leibenstein, *Inside the firm: The Inefficiencies of Hierarchy*, Harvard University Press, 1987, pp.234-238（鮎沢成男・村田稔監訳『企業の内側 — 階層制の経済学』中央大学出版部、291～294頁）を参照。ここでは訳本から引用した。
- (8) 森田朗訳『行政活動の理論』岩波書店、2000年、118～131頁を参照。原書は、C. Hood, *Administrative Analysis, - An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Pearson Education Limited, 1986。

第2章

- (1) C. Wolmar, *Broken Rails; How Privatisa-*

tion Wrecked Britain's Railways, Aurum Press Limited, (revised edition), 2001, Chapter 9 のタイトルを参照。

- (2) 事故調査報告書は、① TRAIN DERAILMENT AT HATFIELD, 17 OCTOBER 2000 First HSE interim report (2000 年 11 月発表), ② TRAIN DERAILMENT AT HATFIELD, 17 OCTOBER 2000 Second HSE interim report (2001 年 1 月発表), ③ HATFIELD DELAILMENT INVESTIGATION INTERIM RECOMMENDATIONS OF THE INVESTIGATION BOARD (2002 年 8 月発表), の 3 つがある。
 - (3) 本節における事故の記述は、前掲注(2)②を主に参照している。
 - (4) ここまでについては、前掲注(2)②の Annex 1 が詳しい。
 - (5) 10 月 19 日現在(事故発生の 2 日後)では、乗客約 100 人乗員 10 人, 死亡者 4 人(すべて乗客) 負傷者 34 名と発表されていた。前掲注(2)①を参照。
 - (6) 前掲注(2)②の Annex 2 を参照。
 - (7) 本節における事故の記述は、前掲注(2)③を主に参照している。
 - (8) 報告書の詳細は、HMRI のホームページ (<http://www.hse.gov.uk/railway/rihome.htm>) を参照。
- ### 第 3 章
- (1) 法律上では、これらの行為は大臣 (Secretary of State) が行うことになっている。
 - (2) 株式上場の時期はレ社が 1996 年 5 月であり、他の会社も 1995 年～1996 年である。
 - (3) N. Fairclough, *New Labour, New Language?*, Routledge, 2000, pp.127-129 を参照。
 - (4) DETR, *Transport 2010 - The 10 Year Plan*, 2000, p38 を参照。
 - (5) Railtrack, *2001 Network Management Statement Part One*, 2001, Chapter 2, Page 4 によると, 571 箇所となっている。この数字は脱線事故が起きてからレ社が速やかに行った目視検査の結果に基づくものである。
 - (6) 2001 年 4 月～10 月の半年間における旅客の不満は、前年と比べて増加傾向にある。SRA, *On Track fourth edition*, 2002, pp.12-13 を参照。
 - (7) 2001 年の出来事については、清水誠「レールトラック経営破綻のインパクト——上下分離・民営化から 5 年を経て転機を迎えた英国鉄道の動向——」『日本政策投資銀行ロンドン駐在員事務所報告 42』, 2001 年に簡潔かつ詳細にまとめられている。
 - (8) 鉄道法 59 条～65 条に管財命令に関する規定がある。
 - (9) DTLR の運輸以外の部門は副首相府 (Office of the Deputy Prime Minister, ODPM) に引き継がれた。
 - (10) I. Smith, 「The Privatization of British Rail」『交通と統計』No.23, 2～38 頁, 1996 年によると, 「政府は民営化を通じて補助金の流れを売却する」ということが機関車トーマスを通じて語られている。(同論文 29 頁)
 - (11) 前掲注(6) p 46 を参照。
 - (12) 前掲注(4) p 42 を参照。
 - (13) SRA, *The Strategic Plan*, 2002, pp.27-54 を参照。
 - (14) 具体的な数値については、前掲注(4) pp.42-49 を参照。
 - (15) 同号には、鉄道規制官は 1996 年 12 月 31 日まで運輸担当大臣の指示を受けるとあるので、厳密には、ORR は 1997 年 1 月 1 日より政府から独立していることになる。
 - (16) その種類は、旅客、ネットワーク、駅舎、メンテナンス拠点の 4 つに分けられる。鉄道法 8 条 6 項を参照。
 - (17) ライセンスについては、1994 年 4 月 1 日に発効する最初のものについては運輸担当大臣が授与し、それ以降のものについては鉄道規制官が授与する。
 - (18) 運輸法 231 条や同法付則 14 により、ORR が

軌道等使用料の見直しを行うことが明文化された。

- (19) 鉄道法 23 条を参照。
- (20) 鉄道法 8 条を参照。
- (21) 指摘の内容については、第 2 章注(8)にある HSE の各事故調査報告書を参照。
- (22) この点については、① NAO, *Ensuring that Railtrack maintain and renew the railway network*(HC 397, Session 1999-2000), 2000, p7 や、② T. Winsor, “The UK railway regulatory framework”, *Power Engineering Journal*, 15(4), 2001, pp.173-180 を参照。
- (23) ORR, *Accountability of Railtrack*, 2001, paragraph97 を参照。
- (24) その内容については、SRA & ORR, *Concordat between the Strategic Rail Authority and the Office of the Rail Regulator*, 2002 を参照。
- (25) 前掲注(4) p 9 に、パートナーシップ路線を採用することが記されている。
- (26) 補助金の金額につき、前掲注(22)① p 2 を参照。

第 4 章

- (1) 第 3 章注(22)を参照。
- (2) *Railtrack PLC, Company Registration No. 2904587, Annual Report and Accounts, Year Ended 31 March 2001* を参照。本資料はレ社の 2000 年度における年次会計報告書である。
- (3) 前掲注(2) p 7 を参照。
- (4) 前掲注(2) p 13 の注記を参照。
- (5) 前掲注(2) p 13 の注記 2, 注記 3 を参照。
- (6) 前掲注(2) p 21 の注記を参照。
- (7) 前掲注(2) pp.24-26 の注記を参照。
- (8) 前掲注(2) p 34 を参照。
- (9) 前掲注(2) p 14 中段を参照。
- (10) レ社の上場時のデータにつき、NAO, *The Flotation of Railtrack* (HC 25 Session 1998-99), 1998, p1 を参照。
- (11) 前掲注(8), 前掲注(2) p 35 の注記 25 を参照。
- (12) 村田直樹『近代イギリス会計史研究——運河・鉄道会計史——』長崎県立大学学術研究会、

1995 年, 189~190 頁には, 19 世紀における英国の鉄道会社で同様の疑問があったということが述べられている。

- (13) 企業会計原則 貸借対照表原則五の二項を参照。
- (14) 企業会計原則 注解 20 を参照。
- (15) 19 世紀の英国の鉄道会社につき、前掲注(12) 113 頁を参照。
- (16) 第 3 章注(5) p vii を参照。

第 5 章

- (1) レ社が完全民営化された 1996 年 5 月からの 5 年間を, ORR では使用料設定の区切りとして「CP 1 (Control Period 1)」と呼ぶ。本稿では「第一期」の訳語を用いる。
- (2) ORR, *Railtrack's Track Access Charges for Franchised Passenger Services: Developing the Structure of Charges. A Policy Statement.*, 1994, p37 を参照。
- (3) ORR, *Railtrack's Track Access Charges for Franchised Passenger Services: The Future Level of Charges. A Policy Statement.*, 1995, p5 を参照。
- (4) ORR, *The Periodic Review of Railtrack's Access Charges: Provisional Conclusions on the Incentive Framework*, 2000, p5 を参照。
- (5) 前掲注(3) p 6 を参照。
- (6) 第 3 章注(22)① p 7, 47 を参照。
- (7) 鉄道法 4 条 1 項に定められている鉄道規制官の一般的義務による。
- (8) 第 3 章注(22)②を参照。
- (9) 同上。
- (10) 前掲注(6) p 7, 48-60 を参照。
- (11) 前掲注(8), 第 3 章注(23)を参照。
- (12) 前掲注(8)を参照。
- (13) 第 2 章注(1) p 218 を参照。
- (14) 前掲注(13)pp.217-218 を参照。
- (15) 前掲注(13)を参照。
- (16) C. Nash, “The Separation of Operation from Infrastructure in the Provision of Rail-

way Services - The British Experience”, ECMT (ed.), *The Separation of Operation from Infrastructure in the Provision of Railway Services*, OECD, Paris, 1997, pp.53-89 を参照。

- (17) EU における上下分離方式については、堀雅道「『上下分離』とオープンアクセス — 競争政策の観点から(前編)」『運輸と経済』56 巻 5 号, 1996 年, 79~87 頁, 「同(後編)」『運輸と経済』56 巻 6 号, 1996 年, 79~87 頁が詳しい。
- (18) 「インタビュー：イギリスにおける上下分離の経験と教訓 — レールトラックはなぜ失敗したのか」『運輸と経済』62 巻 5 号, 2002 年, 73~77 頁を参照。スターキー氏の考えは, D. Starkie,

“BR Privatisation without Tears”, *Economic Affairs*, Oct-Dec, 1984, pp.16-19 を参照。

- (19) 堀雅道「スウェーデンの鉄道改革 — オープンアクセスの問題を中心に」『運輸と経済』54 巻 6 号, 1994 年, 25~35 頁を参照。
- (20) 前掲注(2) p 3, 注(4) p 47 を参照。

おわりに

- (1) ネ社については, 同社ホームページ (<http://www.networkrail.com/>) を参照。
- (2) 第 5 章注(19)を参照。

(かなやま ひろみち 関東信越国税局)