

ロシアにおける鉄道改革

サンクトペテルブルク国立鉄道大学総長 バレリー・I・コバレフ
同校教授 アレクサンドル・T・オシミーニン

鉄道の構造改革は、ロシアの全17鉄道管区で実施されており、ロシア国民すべてに影響を与えることになる。1998年5月15日、「連邦鉄道構造改革構想」が、ロシア政府令第448号として提出された。その後、同「構想」は、2001年4月12日連邦政府により、同月25日国家評議会幹部会により承認された。

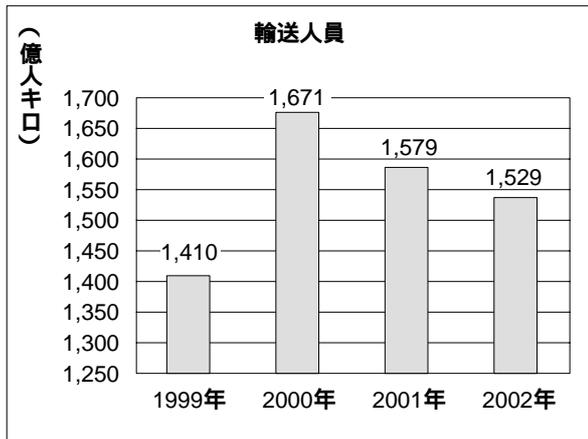
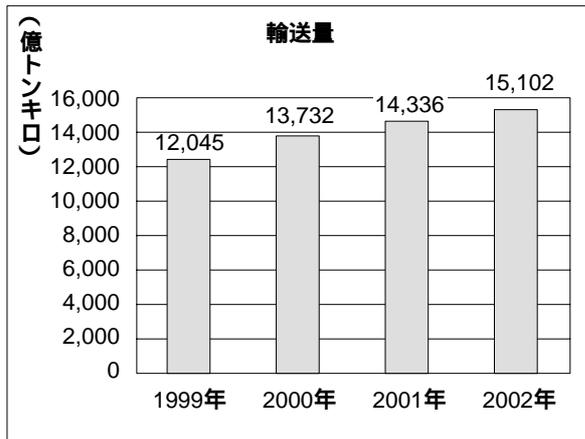
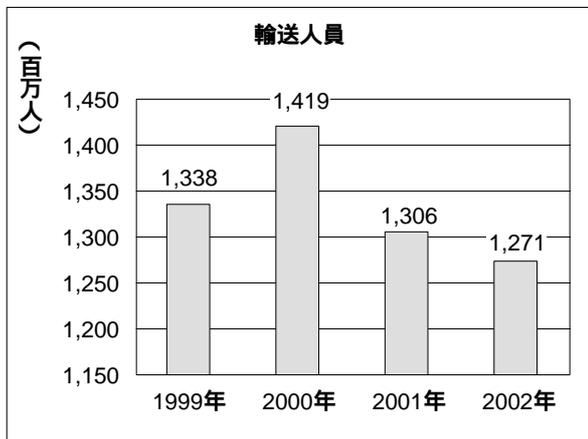
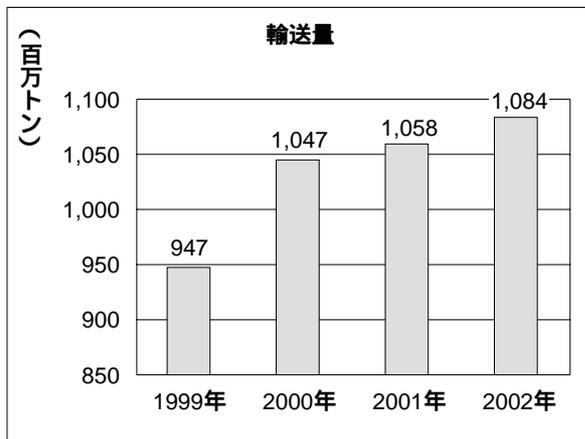
4月27日、28日の両日ロシア鉄道省の拡大省内会議が開

催され、「構想」実施に向けた省内行動計画が作成された。「構想」は5月18日付け第384号政府令で「計画」として最終決定された。

改革の根幹は、鉄道管理体制の変革であり、国が管理、監督するに適した機能を営業的機能から分離することにある。国の鉄道輸送政策の実施、及び法的な鉄道の管理、監督は、ロシア鉄道省の業務として残す計画である。

ロシア鉄道の現状

(出典はロシア鉄道省ホームページ <http://www.mps.ru>より)



1. 鉄道改革

鉄道改革は3つの段階に分けて行われる。第1段階の実施は2001-2002年¹、第2段階は2003-2005年、第3段階を2006-2010年としている。

第一段階（準備）のロシア連邦鉄道組織図



注 = 民営化が可能な領域
イタリック = 分社化、子会社化が計画されている部門

第1段階では次のようなことが計画されている。

- A. 連邦鉄道債務の返済方法、条件の見直し。
- B. 構造改革計画実施の為に必要な法律の整備、作成。
- C. 複数の鉄道貨物輸送会社を設立し、鉄道貨物輸送分野における競争を促進する。
- D. 鉄道インフラ設備へのフリーアクセスのための条件整備。
- E. 鉄道の上下分離実施に際し、インフラを有する機構と実運送を担う機構が、相互に相手側にアクセスできるように処置を講ずる。
- F. 鉄道資産関連のデータ整備。
- G. 鉄道輸送における管理、監督機能と経営機能を分割し、公開型株式会社「ロシア鉄道」(以下、㈱ロシア鉄道とする)を設立する。
- H. 民営化を更に推し進める。運行管理及び復旧・修理業務とは無関係な、潜在的に競争原理が働く部門の民営化を拡大し、これらを民営化企業とし、連邦鉄道機構から分離する。

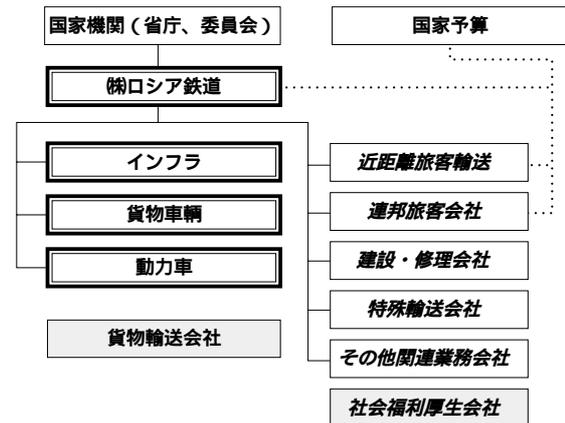
I. ㈱ロシア鉄道の社内に、種々の鉄道サービス（長距離・大都市近郊輸送、特殊貨物輸送、修理・部品製造、その他輸送に関連しない業務）に応じた独立採算部門を設立する。

J. 不採算部門である旅客輸送への支援体制整備²。

K. 連邦特別行動計画「2002-2005年ロシア国民雇用促進」の鉄道分野における専用プログラムを作成・提出する。

L. 資産損失などのリスクを回避あるいは最小限にする為の外的・内部的監査機能の創出。

第二段階のロシア連邦鉄道組織図



注 = 民営化が可能な領域
..... = 政府支援
イタリック = 分社化、子会社化が計画されている部門

第2段階では次のような改革が進められる。

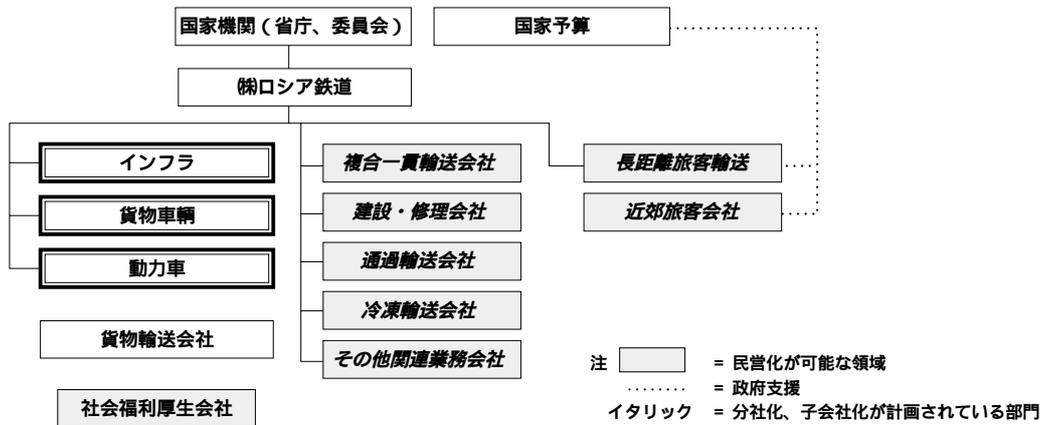
- A. ㈱ロシア鉄道の各収益部門の子会社化を実施し、㈱ロシア鉄道を再編する。
- B. 内部補助を段階的に縮小する。
- C. 貨物及び旅客輸送における競争強化に向けた条件を整える。
- D. 競争力のある部門における運賃設定の自由化。
- E. 利用輸送業者が幹線用動力車を取得するための条件設定。
- F. 鉄道輸送発展の為に投資誘致。
- G. ㈱ロシア鉄道から貨物輸送部門を分離、独立させるための法的プロセスの検討、及びその分離の影響（結果）の評価。

第3段階では、㈱ロシア鉄道そのものや関係子会社の株式の公開及び上場により、鉄道輸送への投資増大を計画している。

¹ 物理的に2002年は終了しているが、この訳注記載時（2003年2月）25あまりの関係法令が中央政府で審議されており、はっきりとした形での具体的成果は未だ見えていない。

² 広大な国土を有するロシアは、競合モードが少ない貨物輸送が黒字で、飛行機等との競合がある長距離旅客輸送部門は赤字となっている。

民営化完了後のロシア連邦鉄道組織図



営業活動機能は、鉄道改革の結果生まれる(株)ロシア鉄道に移譲される。(株)ロシア鉄道は運行管理、予算作成、労務管理業務を行う。改革の進展とともに、鉄道事業は地域割を基本としていたものを、業務内容別に変えてゆく。

(株)ロシア鉄道の設立者はロシア連邦政府となり、鉄道輸送は国家にとり極めて重要であるため、新しい法律に基づき、その株式の100%を国が保有する。鉄道関連国営企業の資産は(株)ロシア鉄道に移譲され、鉄道インフラ自体も(株)ロシア鉄道の保有となる。鉄道輸送部門は、次第に自然独占のセクターと競争(潜在的な競争)原理が機能する二つのセクターに分かれていく。自然独占のセクターには鉄道インフラ関連の業務が、競争セクターには貨物・旅客の輸送及び荷主・旅客に提供されるすべての実輸送関連業務が含まれる。国家の料金認定制度は、独占セクターでは存続し、競争セクターでは廃止される。これらの措置の導入により、鉄道事業に投資を誘致することが可能となる。

鉄道事業への投資を魅力的にするため、運行管理システムの改善もしなければならない。現在の体制は、鉄道省、地方鉄道管区、管区内鉄道局及び運行管理関連企業の、中央から地方への3レベルからなっている。

新しい体制は、以下の異なった3レベル³の構造となる：

- 運行管理センター(株)ロシア鉄道の運行管理センター)
- 統一指令センター(将来には、地域指令センター)
- 支援センター

しかし、ファデーエフ鉄道大臣は、「新しい管理体制は輸送業務合理化に必要ではあるが、拙速に導入してはいけない。鉄道インフラ側はそれに見合った、必要な準備がまだ出来ていないからである」と明言している。

運行管理は、一方で貨車運用管理体制にも直接的にかかわってくる。新しい運行管理体制へ移行する前に、各管理レベルがどんな役割を持っているか、そして運行管理体制の各レベル評価のためには、どのような指標(実績数字)を使うか、ということを確認しておくなければならない。極めて重要なことは、新しい運行管理体制の中で、業務上の成果を客観的に評価するための仕組みを作ることである。このような客観的な評価システムは、操車場の列車編成担当員から輸送局長クラスにいたる、すべての職員を対象とした奨励制度を背景に設置されるべきである。

構造改革プログラムは、一連の小改革の積み重ねにより達成され、鉄道輸送の主要問題を解決して行くものと考えられる。漸進的かつ革新的な変革導入により、鉄道輸送の安定性及び安全性が確保されるべきであり、そのために必要とする投資を誘致し、設備・技術面での近代化を確保するべきである⁴。

2. 鉄道改革の課題

2002年4月3日に行われたロシア鉄道省の省議では、省として鉄道改革の原則を根本的に見直したことが明らかになった。鉄道大臣は、曖昧でぼやけた改革目標を、より明確かつ、具体的な実行計画として次のように打ち出した。

- 1) 改革の重要な前提は、債務(その中の960億ルーブル：日本円で約3,500億円は予算処置が講じられる)の返済である。債務返済スケジュールの遵守が肝要である。今年400億ルーブルを返済する予定である。現今のロシア鉄道省の債務が(株)ロシア鉄道に移転されると、債

³ これら3つのレベルでどのような運行管理が実施されるかは未定であり、業務内容不詳のまま、露語から逐語的に日本語に置き換えた。

⁴ この章の後、諸外国(特に欧州)の鉄道改革の状況が述べられるが、ここでは割愛する。

- 権者が(株)ロシア鉄道に譲渡債務の返済を迫る場合、株式としての返済を要求できるようになり、(時期尚早な内に、第3者が鉄道業務に関与し)これは輸送システムの統一性に打撃を与え、国家安全保障上の脅威となる。
- 2) 鉄道の線路及びCTC(列車集中制御装置)、通信、給電などの設備が随時劣化、消耗してくる。老朽化の進行により、2002年には修理費用を平年の1.5~2倍に増やすことが必要となっている。国の財務体質は脆弱で、逆に政府は鉄道省からの収入に期待している。経済成長を抑制しないように低廉な運賃を提供しなければならず、鉄道省の財政負担能力にも限りがある。国の経済活動に寄与する、全国的規模のインフラである鉄道省自体にも、電力、エネルギーを安価に調達できるよう、国より特典が与えられている。しかし、このような特典による支援でも、鉄道事業を発展させることは困難である。従って、株式市場進出を前提とし、国営企業という組織形態を廃止し、国が株式の100%を保有する株式会社を設立する必要がある。
- 3) 運賃設定は、経済合理性に基づき、透明な論議の下で実施されるべきである。今後の課題としては、運賃体系から政策関係の費用(黒字部門の貨物輸送から赤字部門の旅客輸送への内部補助、鉄道省の社会福祉厚生関連費用など)を排除すること、国内輸送運賃を統一すること、事業の採算性に基づいて、大口貨物ごとに基本運賃を設定すること、物価上昇率を運賃設定システムの中に明確に反映させることなどである。これらの問題は多くの関係者の利害に強く結びついており、その是正には複雑な調整を必要とするが、各界各層の意見を聞きながら、このような調整を行うことは可能である。鉄道の収益性及び利用者の支払能力の関係、つまり経済活動を抑えてしまうような、高い運賃の悪影響も考慮に入れるべきである。と同時に、国による運賃の強硬な管理・調整という極端にも走ってはいけない。それは、鉄道を犠牲にした上での、ロシア経済強化の方策を許すことになるからである。
- 4) もう一つは、鉄道の管理の問題である。鉄道網は全国にくまなく広がっており、様々な方面に向かう数千本の列車が同時に走行し、列車再編成のための操車場が全国130ヶ所以上もあるような状況下においては、輸送

管理を担う機関の使命は極めて大きいといわざるを得ない。その解決策として、統一運行管制センター設立の構想もあるが、現状での運行管理は各鉄道管区の権限で行われている⁵。8億ドルもの多額の投資をして、通信システムを更新したが、深刻な問題が表れた。これは、導入した近代的なシステムが、現行の組織体制下(鉄道管理区ごとの運行管理)では不具合を発生させてしまうことが判明したのである。これを教訓とし、鉄道省の上層部は、鉄道管理システム改革に関する計画を見直すようになってきている。

- 5) 労働生産性の向上は鉄道の輸送効率に大きな影響を与える。そのためには、資産目録を完全にし、独立会計制度を導入し、人員整理などを含む、経費縮小の為の措置をとる必要がある。鉄道省は、従業員数を13%削減し⁶、リストラされた人の再教育のプログラムを実施する予定である。従業員数を削減しても、新しい機材の導入により、能率を向上することは可能である。
- 6) 鉄道向け投資事業は、より効率的、集中的に実施する必要がある。投資案件の提示は、競争原理に基づき、投資家にとっても、管理機関にとっても、公明正大なものとしなければならない。鉄道省は、投資案件の優先順序を検討するために特別な委員会を設立し、不足している資金を集中的に活用するため、鉄道事業に直接関係のない案件は拒否する意向である。
- 7) 上記の諸問題解決の方法が具体的に決定した後で、鉄道改革の法律的な側面を整備することになる。これとは逆に、現場から乖離して法律的な理念だけが先走りした場合、法律は改革目的の達成に役立たないだけでなく、鉄道輸送、更にはロシア経済全体に破壊的な影響を与えるものになる恐れがある。

2002年6月26日、ロシア下院では鉄道改革法律基盤整備に関する諸法案が第一公聴会を通過した。例示すれば、「ロシア連邦鉄道輸送」という法案は、改革実施中の鉄道事業における、国家の効率的な参画を確保し、国家が新しい枠組みの中で、鉄道という公的輸送機関の管理にどうか関わってゆくかを規定する法律である。この法案によれば、鉄道輸送事業関係者として、実輸送人、輸送インフラの保有者及び輸送サービス利用業者の3つを定め、鉄道輸送を

⁵ 現状一般的にどのような形で列車の運行が行われているかは未詳であるが、一例として、ロシア鉄道では貨物列車に時刻表が無いことを指摘したい。各鉄道管区内で編成された貨物列車は、運行にかかわる関係鉄道管区がそれぞれリレーして運行管理を実行する。時刻表は旅客、ロシア国内通過国際コンテナ専用列車には存在する。

⁶ 2002年(暦年)には64,200人の人員整理を実施、2003年には48,600人の人員整理が予定されており、2005年までに191,400人の人員整理が計画されている。

新しい観点から規定し直している。

「ロシア連邦鉄道運送規則」では、鉄道輸送事業及びその他関連事業の受託、その実現、完遂に関する条件を新たに設定している。

「鉄道資産管理及びその特別規定」法案では、鉄道事業の民営化、それにかかわる法的な諸規定が定められ、国が株式の100%を保有し、その株式の転売が禁止されることになる公開株式会社「ロシア鉄道」の設立に関する規定も盛り込まれている。この法案により、現在国営企業体である各管区鉄道は、法人資格を失い、(株)ロシア鉄道の支店となる⁸。ロシア連邦は(株)ロシア鉄道の株式保有者としての権利を、株主総会場で行使し、鉄道インフラに対する国の管理を100%確保する。

「自然独占」に関する法律の改正により、自然独占を管理する機関の機能は、鉄道輸送における自然独占体の事業管理から、鉄道インフラを利用してサービスを提供する自然独占体の事業管理へと変わる⁹。輸送部門における自然独占を管理する連邦機関の活動は、ロシア連邦政府の決定のもとに行う。

鉄道大臣は、改革の法律基盤整備に関する一連の法案が、下院第一公聴会を通過したことに着目し、歴史的な意義を持っていると高く評価した。さらに、特記すべきは下院議員の政治的な立場は様々であるが、これらの法律を支持する投票が必要数を著しく上回ったことである。しかし、連邦鉄道構造改革の構想を批判する声も、一部ではあることも確かである。構想が急進的過ぎるという意見もあり、逆に根本的な変化がないのではないか、という意見もある。鉄道省内には、改革により鉄道輸送体制が破壊される恐れがあるため、改革実施の必要は全くない、と見る専門家もいる。予定されている鉄道輸送企業の設立は、効率のアップ及び運賃値下げをもたらすわけでもなく、鉄道輸送部門での競争が高まる可能性も殆どない。輸送モード間の競争は以前からあり、他の輸送機関にとっても、競争を避けながら、共同で統一した輸送網を整備し、消費者に対し、質的に新しくより安価なサービスを提供する方が有効である、とする見方もある。さらに、鉄道車両を輸送業者に分配することで、空運行車両比率が増加し、これが輸送費用の上昇を招き、運賃が高騰するという意見もある。また、

車両のみを保有する企業を設立しても、これらの企業間に競争は生まれない。例えば、石油製品を運び輸送業者は木材を運ぶ企業と競争することはないであろう。さらに、輸送担当エリアがまったく異なる企業間でも競争は発生しないであろう。しかし、同一貨物を同一方向へ輸送する企業間の競争においても、輸送期間の短縮、運賃の低下は実現困難であろう。これは、輸送コストに占める車両運行関連比率は大きくなく(約11%)、残りは、車両に関係ない費用であるからである。

利用者が簡単に鉄道インフラにアクセスしたいとする要求については、種々の企業形態を有する、無数の輸送業者を経由することにより実現できるようになっている。旅客専用輸送企業の設立も旅客運賃の引き下げをもたらさない。これにより、貨物に対するタリフが若干安くなるが、その分は連邦及び地方の負担となる。¹⁰

批判者の多くは旧来のテクノクラート(技術官僚)的立場から次ぎのような批判をしている。輸送費用の縮小を可能にするのは、最新技術の導入、エネルギー資源価格の値下げ、産業・生産の再興及び輸送量の増加である。鉄道は輸送部門において順調に稼働する唯一の機関であり、それを分解すると、部門内の競争が生まれただけでなく、全体の体制が破壊される可能性が高い。

ロシア鉄道省の管轄下にはあるが、直接輸送業務に関連しない企業については、これを独立・民営化する必要がある。民営化を契機とし、これらの企業は競争し、費用を縮小し、商品及びサービスの改善を行うことができる。鉄道省の他に資金源を持っていない組織も必要ない。それらは鉄道員が稼いだ資金を横取りするだけで、鉄道への還元を行うことはない。¹¹

2002年6月の第6回サンクトペテルブルグ経済フォーラムで車両保有者協会のポツダワシュキン会長が発表し、鉄道改革実施に際しては、失敗が許されないので、各対策を徹底的に検討した上で実施しなければならない、と強調した。検討の場には荷主、実運送人、輸送業者などを招聘し、実務者が改革から何を期待するかを明確に理解しなければならない、新しい法案、運賃政策、輸送管理を徹底的に検討しなければならない。早急な改革実施は必要ではない。最も重要なのは、鉄道省、鉄道サービスの受益者及び国家の利

⁷ 語彙的には矛盾しているが、数年後には株式が「公開」され転売が可能になることが決められており、名称が先行している。

⁸ この部分は理解しがたい。鉄道は国家の原材料・資源輸送で重要な役割を果たしており、産地を有す各鉄道管区に対し関係省庁(軍)から、直接指示がいくこともあったと想定される。民営化後の指揮系統はロシア鉄道本社経由で、通常の会社組織的にピラミッド構造になると思われる。

⁹ この部分は分かりにくい。上下分離された鉄道の「上」を国家が管理し、「下」は(株)ロシア鉄道の業務範囲になると想定すると理解しやすい。

¹⁰ 旅客輸送を別会社化することにより、貨物から旅客への補助はなくなる。但し、補助は行政が行うようになるとの意。

¹¹ 誰を指すのかは不明。筆者からの明確な返答もなし。

害を考慮に入れて、計画的且つ透明裡に行うことである。

現在、鉄道輸送の現場では規則が頻繁に変わり、利用者は新しい状況に対応するため、業務の調整を大慌でしなければならない。その結果、経済的にも、精神的にも損害を受けてしまう。鉄道輸送関係者は、債務を取り立てたり、貨車を購入したり、業務計画を立案したり、法律に則った業務を実施したいのである。鉄道輸送部門がどんな状況にあるか、将来にどうなっていくか、車両の所有権は法律で認められるか、投資環境は改善されるか、などをはっきり知りたいのである。

協会の専門家は、運賃が鉄道省だけでなく、経済開発省、反独占政策省、連邦エネルギー委員会などの国家機関にとっても透明なものでなければいけない、という結論を出した。そのためにはまず、鉄道部門におけるすべての資金の流れの透明性を確保する必要がある。これは非常に難しい課題であり、解決するには長い時間がかかると思われる。しかし、これを解決すれば、特典、割引、貨物輸送の収入による旅客輸送への赤字補填、運賃の中に占める（社会的要請による）政策割合率などを、完全に明確にすることが可能となる。

現在、タリフの透明性の問題は非常に重要な課題である。2002年4月に鉄道省は運賃表10-01の新しい案を発表したが、その中には依然として私有車両での輸送への差別待遇が残っていることが明らかになった。国内貨物と輸出用貨物における運賃面における歪み（格差）といったものは誰も望んではいない。これは経済及び生産に非常に悪い影響を与える。

ロシア港湾までの鉄道輸送¹²に対する安価な料金設定が問題を生むと、予期できなかったことではない。（これへの見返りに）鉄道省の決定により、ロシアの港湾まで貨物を運ぶ際に、鉄道省の車両、または鉄道省からレンタルした車両のみを使うという規定が打ち出された。港湾への影響はなかったが、規定外の私有車両は、港湾での荷役を長く待たなければいけないようになった。（鉄道省関係車両輸送が優先され、私有車両は後回しになった。）車両不足の問題が著しく深刻化している。運賃政策がこの問題をさらに深刻化させている。これは、タリフ表10-01には私有車両を利用する企業に対する優遇が考慮されていないから

である。運賃の割引制度は考慮されているが、私有空車返却費用及び（鉄道省）貨車レンタル料金が別立てで存在し、私有車両より鉄道省の車両を利用の方が総合的に安い。従って、新しいタリフ表には、私有車両保有者への優遇処置を加える必要がある。

鉄道省には車両購入の資金がないため、車両不足の問題を解決することが困難である。

改革の最大目標の一つは、鉄道輸送部門への投資の誘致である。改革は透明で、理解しやすいものであり、投資しやすい環境整備に寄与するものでなければならない。堅実な企業は、独占企業体である鉄道省と同じ土俵内で張り合う、といったような高リスクの中では、新規ビジネス参入のメリットを徹底的に検証しない限り、投資は行わないであろう。

鉄道改革は、競争原理が導入できる部門の分離と、そのような部門の発展を目指している。現在、競争原理が存在しているのは車両関連部門のみである。輸送コストを細分化してゆくと、他の部門においても競争原理導入のチャンスが出てくる。他の部門というのは、発着・到着作業、途中の引っ込み線における作業などである。動力車サービスは、幹線輸送でも、到着、発着線上でも、また途中の引っ込み線での作業においても想定できる。この種の作業は非常にコストが高いため、このような業務に参入したい企業は少ないと思われるが、これらの業務への自由参入も保証されなければならない。

協会の専門家は、輸送管理機能を(株)ロシア鉄道に移譲することに反対している。鉄道は国家のものであるため、運行管理も鉄道省により集中的に行われるべきである、という立場である。(株)ロシア鉄道は貨車市場においても動力車市場においても活動できるが、運行管理は鉄道省のような国家機関が行うべきである。一つの民間輸送業者（(株)ロシア鉄道）が他の民間輸送業者を管理することは、競争原則に矛盾するので、このような体制を構築してはいけない。改革は、鉄道輸送部門及び国民に悪影響が出ないようにして、社会の発展のために行うべきである。

（ロシア語の原稿をERINAにて翻訳した。）

¹² 輸出貨物の鉄道による国内輸送