

日本的都市鉄道整備の一手法：神戸高速鉄道のケース

正 司 健 一

1. 都市鉄道整備とPPP

周知のように、欧米では、都市鉄道やバスといった地域公共交通機関は、公的負担によって、その設備投資費用（資本費）のみならず、人件費・燃料費といったサービス生産に直接必要となる費用（狭義の営業費用ないし運営費）の大きな割合を賄っている¹⁾。これは、モータリゼーションの進展と並行する形で公共交通サービスの採算性の構造的悪化が顕著になるなか、公有・公営化、そして多額の補助金投入が進んできた結果の状況であるといえるだろう。この過程で、運輸収入でそのサービス供給に必要な費用全額を原則として賄うという本来的な意味での独立採算原則は、公共性優先原則にサービス供給の基本意思決定原則の座を譲った形となっている。このように、事業体の採算性よりもサービスの公共性を強く重視しているからこそ、現在の状況が維持されてきていると捉えることが合理的な解釈といえるだろう。

その欧米で、近年、再び公共交通サービス供給過程に何らかの形で民間事業者等、民間部門のプレーヤーを取り入れる工夫が盛んに行われている。もっとも端的なものは、バスや列車の運行などサービス生産過程を民間企業に委ねるといった方式である。営利原則（commercial principle）を行動原則とする民間企業をサービス供給に組み込むことで、その効率化を図ることがその大きな狙いであることはいうまでもない。補助金のおかげでたしかに一定水準以上のサービス生産量は確保されているものの、その生産効率は低く、またサービス内容もけっして満足できるものでない、そもそも人々のニーズに対応したサービス（路線・系統）を生産しようとする体制になっているとはとてもいえないといった認識の一般化が、このような動きの大きな因となっている。サービス供給体制の現状が、けっして公的資金投入に見合った価値を生んでいるものとは考えられないこと、まさにその“value for money”が大きな問題となっているわけである。さらに、納税者意識の高まり、また一方で政府の財政制約といった事由も、この変革の背景にある。

このなかで近年よく取り上げられるのが、PPP（Public Private Partnership）である。PPP

1) この場合、タクシー（ないしこれに類した交通手段）はその例外として扱われていることが一般的である。

とは、公共サービスの提供を公共だけではなく、何らかの形で民間も参画して、官と民のパートナーシップによってこれをより適切に行う手法のことを意味するとされる²⁾。たとえば交通局が車両清掃を民間企業に委託したり、従業員の食事を毎年同じ民間業者から購入するといった契約を交わすのも、公共サービス生産にあたって民間部門を利用しているには違いないが、これを持ってPPPの一方式と見なされることはない。しかしそれではどのようなものならPPPといえるのかについて、これを定義するのはけっして容易でない。

わが国では、英国でそれまでの保守党政権下で打ち出されていた公共サービス供給に民間部門を登用する手法としてのPFI (Private Finance Initiative)³⁾をも包摂しつつ、これをさらに進化させた概念としてブレア労働党政権が打ち出したものが有名である。実際ブレア政権は2000年にPPPに関する政府文書を公表している。

どちらかといえば、PFIは資本投資が必要となる事業に対して用いられる手法(用語)という傾向にある。実際、PFIについて、公共サービス供給に必要な基盤整備や既存施設の大規模更新・改良を、資金調達も含めてこれまでのように公的部門でなく、民間部門が主体となって行い、公的部門はその施設・設備を使って生産されるサービスを購入する形で費用負担するタイプの事業と説明されることも少なくない。これに対して、PPPはこのようなケースにとどまらず、これまで公共部門が自らの手で詳細な計画をたて、基本的に自らの手でサービス生産を行っていた公共サービス供給に関して、民間部門のプレーヤーをより多様な形で活用する手法の多く(ないしすべて)を包括するものとされる。

歴史的背景・環境条件の違いもあって、非常に多種多様な形のPPPが世界には存在し、たとえば英国でPPP施策として認定されている枠内に含まれないような官民が協力して行う事業形態が、米国やフランスで行われているということも存在する。このような状況であるからPPPを一意的に定義することはけっして容易ではないが、Gimsey and Lewis (2004) はこれら各国の手法に共通する特徴から、「公に合意した(広く市民に約束した)成果や公共サービスを、公共部門と民間部門やvoluntary部門が組んで、ともに熱意を持って提供していく、そしてその際に生じるリスクについては各々が分担する、そんな仕組み(関係)」とまとめている。

このように、市民の手元に何が届けられるかが問題となっているから、PPPでは「施設」そのものよりも「サービス(ないしアウトプット)」に焦点が当てられる。さらに、計画・設計、立ち上げ、サービス生産、施設保守そしてその更新といった、当該サービス供給事業の全プロセス、ライフサイクルコストを考える重要性が強調される。それまで公共部門が専ら供給してきた体制に問題があるからPPPが導入されることになったことを反映して、このようなサービ

2) 野田由美子(2003), pp.21-22参照。

3) サッチャー政権下で、民営化、企業化、規制緩和(脱規制)といったかたちで、公共サービス供給体制の変革が進められていたが、PFIについては公式には1992年11月、ラモント大蔵大臣により公共サービス供給に民間部門を登用する手法として宣言されたことに始まるとされる。その後97年5月の総選挙で保守党は労働党に敗れ、ブレア政権が誕生した。

ス供給に関する計画・生産プロセスにおいて、民間がこれをできるだけ自立性をもって行動できる形で貢献している体制をとっていることが一般的である。そして、これまでの公共部門が行ってきたやり方がない革新性が存在する。そのパートナー契約は、意思決定原則をはじめ、サービス供給にあたっての基本枠組みを規定したもので、けっして仕様・手法の仔細を固定するようなものではない。

ところでわが国では、長年にわたって民間企業が、都市鉄道分野をはじめとした公共交通サービスの供給に非常に重要な役割を果たしてきており、これも広い意味ではPPPの一種と言えなくもない。ただ、公共部門は、運輸収入でサービス生産に必要な施設・設備の整備費用も含めた全費用を賄うという、伝統的な独立採算原則（self-supporting principle）をサービス供給におけるの判断原則（すなわち政策目標）として与えている他は、各種経済的規制・社会的規制は行っているものの、公共交通サービス供給について、責任も含めてすべてを民間事業者の自主的判断に委ねている。したがって、官民双方ともその持つ資源（カネ、モノ、ヒト、評判、権力等）を持ち寄り、必要に応じてこれをやりとりしながら事業目的の達成を図るとか、その事業リスクと責任を分担するといったPPPの基本要件が、欧米と同じ枠組みで私鉄をはじめとした公共交通サービスを供給している民間企業と政府の間にも成立しているとは見ることができない。その意味でかなり特殊なPPPと言うことになる。元々公共部門がサービス提供していたという過去を持っているわけではないので、公共部門は枠組み設定のレベルにとどまっていると説明することもできよう。

これに対して、たとえば第3セクターによる鉄道整備事業であれば、少なくとも官民双方からの出資を得て設立されているので、資金面の協力といった目に見える形が存在する。さらにニュータウン鉄道等整備事業費補助やモノレール道等整備事業（いわゆるインフラ補助）の対象となった事業であれば、公共部門から線路建設に関する補助金も投入されているのでカネの面での貢献はより明かである。その一方で、その一向に好転しない採算性や累積赤字問題が取りざたされているようなケースは、事業としての自立（律）性自体が問題にされるべき状況にあることから、PPPの枠組みとして不十分な点が多いと捉えるか、失敗の事例と言わざるをえない。

この中で、いずれも昭和40年代関西で開業した北大阪急行電鉄、泉北高速鉄道（正確には大阪府都市開発）、神戸高速は、現在いずれも準大手民営鉄道の一員として扱われていることに象徴されるように、官民出資の第3セクターとしてはそれなりの成果をあげているケースとみることができる。なかでも神戸高速は、線路だけ保有して列車運行を外注しているという、近年、鉄道政策の一つのキーワードとなっている「上下分離」を早くから導入していたという点でも、注目に値する。

以下本稿では、この神戸高速鉄道について、とくにPPP的な視座を意識してその都市鉄道整備政策上の意義を考えることにする。その結論を先取りするならば、この神戸高速の枠組みは、

とくに公共からの資金支援という点についてはけっして十分な枠組みとは言えないが、事業体の経営能力を活かす上でPPP的ないくつかの重要な工夫が組み込まれており、近年の償還型上下分離、さらに公設民営方式による鉄道整備のプロトタイプと捉えることができるのではないかと、いうものである。

2. 神戸高速鉄道小史⁴⁾

神戸高速鉄道は、1968年、神戸市内にそれぞれ個別のターミナル駅をもっていた阪急、阪神、山陽、神戸電鉄（以下、神鉄）の4電鉄を結ぶ鉄道として開業した、自ら車両をもたず、これを使い入れ4電鉄から借り受けて旅客輸送を行う鉄道会社である。その後1987年の鉄道事業法整備に伴い、車両をもたない神戸高速は第1種鉄道事業と見なされず、自ら運送を行わない第3種鉄道事業者と位置付けられることになったが、神戸高速については、関係者の協議を経て、「実質的に従来通り」となるような措置が図られ、現在に至っている。

神戸高速鉄道の建設計画は、第2次世界大戦下の空襲によって旧市街地の多く焼失し甚大な被害を受けた⁵⁾神戸市の「神戸市復興基本計画」の一環として1946年策定されたことに公式には始まる。これを受けて1948年1月、神戸市と、阪神・阪急・山電・神鉄の私鉄4社の間で、協力して市内連絡線を建設する合意が成立した。翌年、東西線の鉄道敷設免許の申請が神戸市長と4電鉄社長等からなる神戸高速鉄道株式会社発起人によって行われ、1952年これを得た(南北線は神戸電鉄が1949年免許を得たが、これを神戸高速に1965年移管)。

それまで神戸では、旧国鉄こそ市街地を東西に貫通していたものの、市外から乗り入れていた4私鉄は、阪急が三宮(名称は神戸)、阪神が元町、山陽が兵庫、神鉄が湊川と、それぞれ独自の起終点(ターミナル)駅をもち、その間は市電・市バス等で結ばれていただけで、乗り継ぎは非常に不便な状況にあった。

このような状況を解消する動きは、実際には以前から存在した。とくに山陽(当時は兵庫電軌)と阪神は、互いにそのターミナルから神戸中心部に路線を延長する計画をもち、各々が湊川までの免許を取得していた(大正9年、13年)⁶⁾。しかし、このような私鉄による動きに、市内の交通一元化を主張する神戸市は反対の立場であり(市会はこれを認めていたが)、神戸

4) 本節は、関西鉄道協会 都市交通研究所「都市交通事業の経営手法:新たな展開」研究委員会での報告(2001年12月14日)をもとにまとめたものである。

5) 死者は7,500人を超え、罹災者総数は53万人を超えた。疎開、罹災、出征の結果、神戸市の人口は約38万人弱(昭和20年11月)にまで減少したが、これは戦前最高時(昭和14年)の約38%に過ぎなかった。なお、罹災戸数14.3万戸は東京、大阪に次ぐ数である。新修神戸市史編集委員会(2003)、pp.432-433

6) 当時の阪神のターミナルは三宮で、昭和11年阪神が元町まで延長したのもこの計画の一部であった。なお、この頃の阪急のターミナルは上筒井(大正9年開業)で、市内への延長線の免許は取得していたものの、実際に三宮(駅名は神戸)まで進出したのは昭和11年のことである。

市自身、昭和六年、地下鉄建設を目指して計画をたて調査していた。このような経緯があっただけに、震災という事情はあったにせよ、この合意は画期的なこととされた。

その後計画は、実現までに少なからぬ時間を要し、1958年になってようやく神戸市および4私鉄の5者を中心として神戸高速鉄道が設立され、1962年に着工、営業開始は1968年4月のこととなった。このように遅れた背景には、市会における出資議案の審議、さらに資金手当に時間を要したことの他、神戸電鉄の延伸路線である南北線のルート問題があった。当初案では、南北線は東西線と違って高架線で国鉄神戸駅に連絡することになっていた。しかし、高架構造物による都心部分断問題、一方で神戸駅までの地下路線の建設の困難さ、さらにこれに私鉄相互の一体性の優先といった議論も加わって、最終的に現在の形、すなわち南北線を東西線の新開地駅に地下構造で接続させることで決着した⁷⁾。

免許は地方鉄道法によるものであり、当時、旅客の運送をしない鉄道会社は存在しないとされ、一方でその路線の性格から、自社の車両を保有するよりも車両と乗務員を借りの方が合理的であることから、借り上げ方式で旅客運送を行うこととした。その他、線路、電気諸設備、駅設備についてはこれを建設し、自らの要員をもって管理運営を行うという、一般の鉄道会社と同様の経営形態をとった。当初は、現在の鉄道事業法が想定している第3種鉄道のような、乗り入れする4私鉄に線路を貸す会社といった位置付けとなることも検討されたが、おそらくこのような法的背景、さらに4私鉄側の考えもあって、結局現在の形態、すなわち神戸高速線区間の鉄道事業リスクは神戸高速自身が取る形となった。

設立にあたっては神戸市と民間の共同出資による株式会社、すなわち第3セクター方式を採用することとし、出資割合は神戸市が40%、乗り入れ4電鉄あわせて40%（阪急、阪神、山陽は各10.7%、神鉄7.9%）と5者で8割を占めている（なお、会社設立時は、5者で96%を占めていた）。残りの2割は、その他地元関連経済界（当時沿線に神戸店をもっていた三越、その他地元有力企業および銀行、関電等）等が出資している。なお5者の保有する株式は後配株となっている。

鉄道施設の建設は都市計画決定を受け、神戸国際港都建設事業復興土地区画整理事業により神戸市が拡幅する中央幹線道路下に建設されることとなった。このため道路用地の確保に時間を要したものの、建設費は相対的に割安なものとすることができた（総事業費159億円、1kmあたり建設費21億円）とされる。また、建設資金の調達にあたっては資本金12億円（開業後増資により20億円）の他に、神戸市から政府財政投融资の転貸を受けることが可能となり（109億円）、残りは銀行の協調融資でまかされた。なお、神戸高速は開業後6年間にわたって総額30億円を4私鉄から乗り入れ料との名目で收受し、立ち上げ時の採算性改善が図られた。

7) 戦前とは違って新開地界限の都心性は低下していたし、さらに非常に大規模な道路拡幅も計画されていた（神戸高速はその拡幅した道路の地下に線路を敷設した）から、新開地は接続ターミナルとして発展する余地の乏しい地区であった。これが同じ地下でも新開地でなく神戸界限での接続であったら、三宮に対する西の交通ターミナルとして神戸地区が発展していたかもしれない。

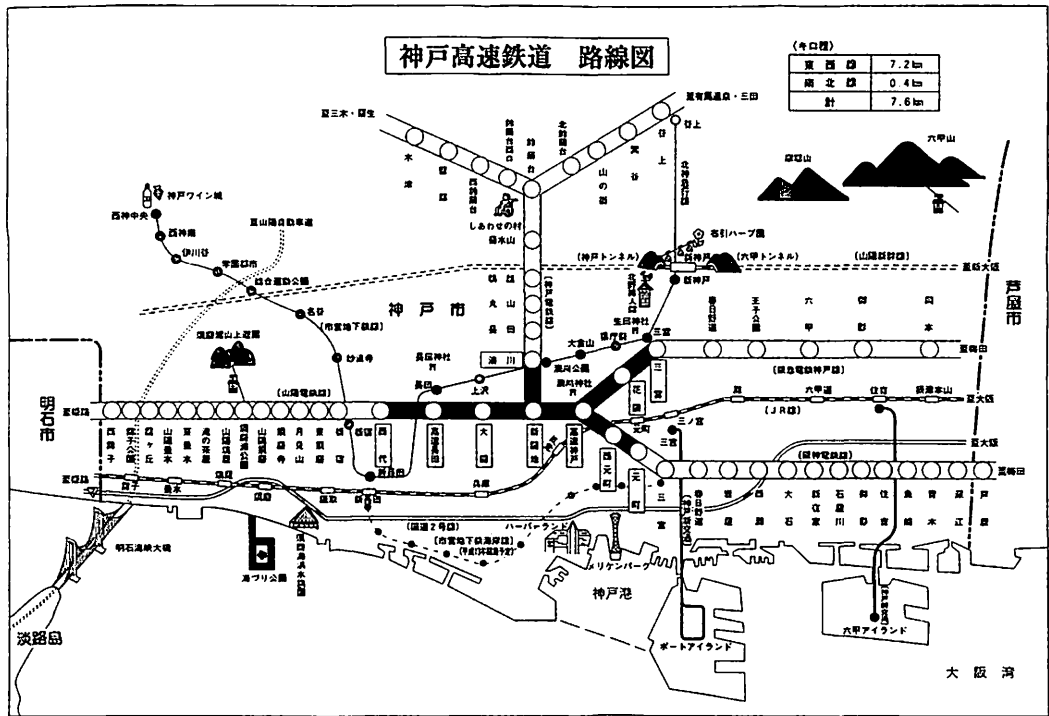


図1 神戸高速の路線図

(出典：神戸高速鉄道 (2000), 「会社の概要 (平成12年7月)」, 神戸高速鉄道)

3. 神戸高速鉄道と鉄道事業法

1986年、国鉄のいわゆる分割民営化に対応する形で新鉄道事業法の策定を行っていた運輸省 (現在の国土交通省) は、神戸高速に対し鉄道施設は所有しているが車両および乗務員を専ら借り受けているので、第1種ではなく第3種鉄道事業者に該当するとの意向を示した。これに対して、第3種は旅客運送事業者ではないため、実際に行っている鉄道施設の保守の管理、列車運行の管理、駅業務等を自ら行うことができなくなり、社員の雇用確保問題が発生する恐れがあること、そして鉄道会社としての主体性の喪失等を理由に、第1種として認定されることを神戸高速は要望した。しかし1987年3月、運輸省は神戸高速を新法附則第3条にある1年間の猶予を与える対象事業者とし、4月に新法は施行された。

さらに5月には地域交通局より自己車両、自社運転士が第1種鉄道事業には必須の条件であるとの通知が出された、これに対して神戸高速側はこの通知の変更を要望したが、それとともに自ら車両・運転士を保有することについて検討を行った。しかし車両を保有したとしても車両基地を自社線内に今から設置することは事実上不可能であり、4電鉄の車庫を借用するしか方法がないこと、相互直通運転可能な共通仕様車を購入するには多大な資金を要すること、これをリースで行えばその負担はある程度減じられるが、はたしてすべてリースで調達して保有

と認定されるのか問題もあること、さらに乗務員（とくに運転士）の要員確保問題等々、これらすべてを1年間で解決できるものでは到底なく、政府の求める条件を満たして第1種事業者となることを断念せざるを得ないとの判断が行われた。

そこで1987年6月に新たに就任した安好社長（元神戸市交通局長）のもと、第3種鉄道事業者となっても「実質的に従来どおり」の経営を継続する道をさぐることとなり、4私鉄の協力をえて、運輸省と交渉、8月に下記の4点からなる基本的考え方が了承されるにいたった。これで、「実質的従来どおり」であることが確認されたとして、正式に事業種別としては第3種事業者になることの決断をした。

その基本的考え方とは次の通りである。①列車の運行の管理は、神戸高速が阪急、阪神、山陽、神鉄の4電鉄から委託を受ける。②出改札等の駅業務及び運賃精算事務等は、神戸高速が4電鉄から委託を受ける。③列車の運行計画の設定、変更は4電鉄が神戸高速と協議する。④運賃の設定又は変更の事務は、実質的に神戸高速が代行して行う。この4項目は神戸高速の第3種鉄道事業経営認可申請書に鉄道事業の運営に重大な関係を有する事項（使用条件）として盛り込まれている。その認可申請は1988年3月4日、運輸大臣に対して行われ、さらに同日、神戸高速および4電鉄連名で「業務の管理の受委託申請書」が近畿運輸局長に提出されている⁸⁾。

この様な経緯を経て、神戸高速の事業形態は変更されることとなった。表1は地方鉄道法と鉄道事業法それぞれのもとでの神戸高速線の事業運営を比較したものである。

表1 神戸高速線の事業運営の比較表

		地方鉄道法	鉄道事業法	
経営主体		神戸高速鉄道	神戸高速鉄道	阪急、阪神、山陽、神鉄
免許		地方鉄道業	第3種鉄道事業	第2種鉄道事業
運賃制度		単独運賃	—	4電鉄共通運賃
車両（運転）		借り入れ	—	所有
鉄道施設（駅施設）		所有	所有	—
鉄道施設の保守の管理		自己（神戸高速）	自己（神戸高速） ^{注)}	—
列車の運行の管理		自己（神戸高速）	（受託）	（委託）
出改札等の駅業務		自己（神戸高速）	（受託）	（委託）
収支の概要	収入	運賃収入 運輸雑収	運輸雑収 線路使用料収入（保守費） 業務委託料収入	運賃収入
	支出	神戸高速の経費 車両使用料 共同駅使用料	神戸高速の経費	車両関係費（実費相当額） 共同駅関係費（実費相当額） 線路使用料（保守費） 業務委託料

注) 鉄道施設の保守の管理については、新法第25条にしたがい運輸大臣の受委託許可を要する（保守そのものは必要ない）ものとされた。しかし、運輸省通達により神戸高速が管理主体となることが認められ、受委託関係は発生しないこととなった。

8) どちらも1988年3月24日に認可された。

実質的に従来どおりとなる仕組みの事業収支上のポイントは業務委託料にある。列車の運行管理、出改札等の駅業務及び運賃精算事務等は4私鉄から神戸高速に委託されることとなっているが、この業務委託料の算出に関しては、「業務の受委託に関する契約書」で取り決められている。その第2条でまず「神戸高速の実質原価を基準として算出する」となっているが、続く第3条で、「前条の規定にかかわらず、次の算式に基づき、委託料の額を調整する」とされている。そして神戸高速が収受する業務委託料は、運賃収入から旅客の運送に要する実費相当額と鉄道線路使用料を差し引いた額とするという差引計算が規定されている。したがって、神戸高速区間の運賃収入は、いったん第2種鉄道事業者である4電鉄に帰属するとしても、その運賃収入から4社それぞれの経費、すなわち神戸高速線乗り入れに伴う実費相当額⁹⁾(従来、神戸高速により4電鉄に支払われていた車両および共同駅使用料)を差し引いた額が「鉄道線路使用料」および「業務委託料」として神戸高速に対して全額支払われることになる。この結果、乗り入れている4電鉄の第2種事業収支は差引ゼロになり、神戸高速、4電鉄の収支は、地方鉄道法時代と実質同じかたちとなる。

なお神戸高速鉄道線の運賃については、地方鉄道法時代の運賃制度を新法移行後もそのまま適用している。すなわち、4電鉄それぞれに設定することなく、神戸高速内は共通の運賃制度となっている。運賃収入は結局神戸高速にいわば戻ってくるわけだが、新法に従う以上、運賃収入は運送事業者(すなわち第1種または第2種)の帰属となるので、神戸高速区間の運賃収入について4電鉄各社にともかくも配分する必要が発生する。この点については、どの社の列車に何人乗車したか把握することは不可能であることから、計算の簡単さ、各社の事業規模に見合った増収率・額の平等化等の点を考慮して、結局のところ神戸高速の営業キロ7.6kmの利用割合に応じた按分、すなわち、神鉄はもっぱら利用する0.4km分、阪急、阪神、山陽は、ほぼ共同で利用する東西線7.2km分をそれぞれに3等分した額ということとなった¹⁰⁾。4電鉄の線路使用料の負担割合も、これと同じである。

4. 神戸高速方式の長所と短所¹¹⁾

このように、神戸高速は、上下分離方式に一般的な、列車運行主体が鉄道営業を行う方式で

9) その額算定については「旅客の運送に要する実費相当額に関する協定書」、「旅客の運送に要する実費相当額の算定方法に関する覚書」で規定されている。車両・運転関係費(すなわち従来の車両使用料)は、基本的に実費を走行キロや車両数、固定資産、収入比等で、共同駅関係費(すなわち従来の駅共同使用料)は乗降人員比、キロ長等で、実費を按分するかたちとなっている。なお、車両使用料(車両・運転関係費)は終日同額となる按分方法であったため、最大使用車両数が必要なラッシュ時の乗り入れを嫌う傾向が生じたので、現在はこの点に配慮した形に変更されているようである。

10) 他には、車両走行キロによる按分、乗り入れキロによる按分、出資比率による按分等の配分方法が検討された。

11) 本節の議論は、Mizutani and Shoji (2004) に負うところが少なくない。

はなく、インフラ保有主体が鉄道事業を行っているという特徴を有している。英国のレイルトラック社の倒産を機に、鉄道サービス生産に上下分離方式を使用した場合、いかにしてインフラ保有組織に鉄道サービスの利用者への配慮を間接的にでもしっかりと持たせるか、このことの重要性和困難さについての理解が一般にも広まったとされるが、神戸高速の場合はこの点への心配は存在しない。顧客に対して信頼される旅客輸送サービスを提供できなければ、それはすなわち自らの運輸収入の減少を意味し、採算性悪化を招くだけである。上下分離方式では、ややもすれば鉄道サービスの質の確保に関する責任の所在が上下に分かれて曖昧になりがちとの問題指摘があるが、この点も、旅客に対するサービス供給の責任は旅客営業しているインフラ会社が一義的に有するといった形で明らかにされている。

列車運行サービスの調達先であり、実際には相互直通運行する4私鉄が神戸高速の株主である点は、これまたレイルトラック社によってその問題性が明らかになった、インフラ会社と列車運行会社の間で生じるコンフリクトの発生回避に貢献していると考えられる。列車運行会社（4私鉄）自体が株主であるから、たとえばダイヤ調整や投資といった案件について、列車を運行する会社との連携をとることも比較的容易だろう。そして神戸高速としても、列車運行会社とスムーズな連携をとることが、その成功にとって重要な要素となる。一方で列車運行会社にとっても、神戸高速の経営がうまくいくことが出資者としても喜ばしい話であるし、そもそも相互直通運転しているから神戸高速の乗客増は自らの収入増に直結している。このように神戸高速方式においては、インフラ会社（神戸高速）と列車運行会社（4私鉄と）が、同じ方向を見て努力することがお互いのメリットとなるような仕組みが組込まれている。

また建設資金調達といった面でも、第3セクター方式であるから神戸市からの出資といった形で総額に占める割合は小さいものの公的資金の投入が部分的にされている。また既述したように、市が拡幅する中央幹線道路下に建設できたことは建設費の節約に貢献したと考えられる。実際、キロあたり21億円というのは物価水準の違いを考慮しても随分安い価格といえる¹²⁾。ほぼ同時期に建設（1962年8月～1969年3月）、開業した営団の東西線の線路建設費が1kmあたり約33億円（車両費込みでは約42億円）であるので、単純な比較はできないものの、費用削減に努めたことは伺える。

単独の主体としては神戸市が最大の株主保有者であり、また社長も神戸市出身者がついているが、発行株式の40%と過半数には達しておらず、残りの60%は民間部門が保有していることは、ともすれば生じがちとされる公共部門故の非効率性を回避する上で一定の貢献をしていることも考えられよう。さらに、4私鉄が保有している株を合計すればこれも40%、より精確には、神戸市よりも40株、0.01%だけ多くなっていることは、鉄道企業としての神戸高速の象徴といえなくもない。

12) 例えば消費者物価指数で換算すると約85億円程度にすぎず、車庫・車両投資が不必要だったとはいえ、ミニ地下鉄はもちろん新交通システムやモノレールの建設費を下回っている。

ところで、欧米での最近の地域鉄道整備の議論では、このような出資についても、value capture（開発利益の還元）策の一つのやり方と位置付けられる。もちろん、事業として計画通り進行した場合は、この出資に対しては将来的には配当といった形で出資者に段階的に還元されていくことになっていると考えられるので、最終的な資金負担者を議論する必要性を重視する立場からはこの扱いについては議論のあるところだろう。しかし、少なくとも建設資金調達段階では（将来的に）生ずるだろう便益の見返りとしての出費であると考えられること、実際には配当ができる状況にただちになる計画とはなっていない¹³⁾ ことなどから、このような解釈が一般化している。

さらに前節で触れたように4私鉄は、神戸市、神戸高速との合意に基づいて、「乗り入れ料」の名目で、開業後6年間にわたって総額30億円を支払っているが、これもvalue captureによる資金手当ての手法とみることができる。この金額は当時の一人あたり平均運賃から換算すれば1年あたり約2500万人分、当時の年間乗客数の約3割あたる増収があったことと同じになる。この乗り入れ料が開業直後の神戸高速の経営を大いに助けたことは言うまでもない。

なお、わが国では開発利益の還元について議論する場合、それが利用者、公共部門以外のいわゆる第3者からの資金提供として行われたかどうかをあわせて問題にする傾向があるので、神戸市と4私鉄はこの鉄道整備事業の直接の利害関係者といえることから、その範疇のものとして扱うことができるかは微妙である。これに対して、神戸市と4私鉄を除く全体の20%を占める出資は開通当時沿線に店舗を持っていた三越（3.5%）をはじめとしたいわゆる第3者的民間出資者であるので、このような解釈に従っても、出資を通じての開発利益の還元策が講じられていたと表現できる。

このようにいくつかの長所を持つ神戸高速方式であるが、もちろん問題点も存在する。公営地下鉄として建設していれば適用された地下鉄補助を受けることができなかつた点は、制度上の問題というべきかもしれないが、利用者の負担増をもたらしたことは事実である。さらに、上下分離して線路管理に特化した企業とていうものの、われわれが計量モデルを使って行った分析からはとくに保守の効率化を達成できているとは認められなかつた（Mizutani and Shoji 2004）¹⁴⁾。さらに、その保有している施設を使って最小限の人員で鉄道サービスを提供するといった枠組みで設立された神戸高速には、とくに突発的な大規模投資に対応する余力に欠けているといった問題も存在する。実際、阪神大震災のとき年間鉄道事業営業収入をも上回る被害を受け、復旧に大量の労力が必要となった。しかし、そもそも線路保守と運行管理そして鉄道営業を行うに必要な人材しか抱えていない神戸高速にとって、それは非常に大きな問題となった。

13) 神戸高速の場合は開業後10年たった1977年度（1978年6月株主総会）から利益配当が始まった。

14) たとえば、その電路部門の人員数とその規模に比して多すぎると、複数の鉄道会社の専門家は指摘している。

5. PPPとしての神戸高速

このように神戸高速は、官（神戸市）民（4私鉄）双方が、その持つ資源を持ち寄って事業目的を達成するというPPPの基本的特徴を備えたプロジェクトである。私鉄が独自に線路建設する場合と違って、神戸市は私鉄4社とともに現在の姿の鉄道建設計画をまとめることに一定の役割を果たし、出資さらには転貸債といったかたちで建設費負担の軽減を図り、また建設費削減への方策を打つといった貢献を行った¹⁵⁾。4私鉄も出資をするとともに、資金面では合意に基づいてあらかじめ定められた乗り入れ料を払うことで神戸高速の立ち上げに貢献している。そして建設後は事業リスク及び責任は神戸高速株式会社にすべてを委ねるといった形で明らかになっている。神戸高速は鉄道サービス供給企業として、企業ならば当然のことであるが、サービス生産、施設保守、そしてその更新といった、当該サービス供給に関して必要となるライフサイクル・コスト全体を考える体制となっており、さらに上下分離方式といった、当時としてはそれまでにない方式を採用しながら、神戸高速がサービス供給の責任をとる形を取ることで、近年の上下分離方式の鉄道サービス供給が失敗に陥りがちな問題点をさける工夫が行われている。

いわゆるパートナー契約が官民の間に存在しているわけではないが、神戸高速へ官民両者が出資し、当事者合計で全体の8割の株を保有していることは、契約期間の規定のない契約を交わしたのと同じと理解することができるかもしれない。

いわゆる民間活力を活かして公共サービス供給体制を組む試みがうまく機能しなかったケースに共通する要因として、公共部門がサービス目標や枠組みにとどまることなく、サービスの詳細や供給（生産）プロセスに、こと細かく指示を与えてしまった結果、民間部門の創意工夫の余地はもちろん、目標達成への動機付けさえも減じてしまったことが指摘されることは決して少なくない。PPPといった考え方が欧米で脚光を浴びているのも、公共による過剰介入をとりやめ、民間の経営能力をいかに活かして公共サービスを効率的かつ有効に供給するかについての議論が進んできたことの証左である。

神戸高速もそうであるように、わが国では、政府は独立採算制という意思決定原則と営業認可を与えているだけで、後は事業者が全責任をとってサービス供給をしている。この結果、運賃規制や各種の社会的規制は存在するものの、営利原則がその判断基準となっているので、時

15) 神戸市は神戸高速の計画と連動するかのようには神戸市電の廃止を行ったが、これを協力の一環と見ることには異議も多いだろう。なお、神戸市は1970年代後半より市営地下鉄整備を進めたが、とくに80年代になって神戸高速と並行する区間の営業開始により神戸高速の乗客の一部が地下鉄に転移した。地下鉄建設が西神の開発と連動するもので、直接の競合関係にはなかったとされるが、神戸高速との連携を全線新線の形で地下鉄を建設する計画とする際に検討したかは不明である。

として実態を伴っていないケースは存在するものの、理念的に欧米で問題となっている政府による経営活動への過度の介入といった問題を回避できている。もっとも、第3節でみてきた鉄道事業法成立に伴う神戸高速の対応は、国が全国の鉄道事業者の状況を踏まえて法案作成していれば不必要であった時間と労力であったから、その日本でもこのようなことが起きてしまっている¹⁶⁾。

採算性を確保できないことは、民間事業者としては絶対に避けなければならないことであるから、事業開始の認可を得た後は、当然市場に対して常に真摯であり、もっとも効率的かつ有効な形で市場に受け入れられるサービスを供給することには熱心にならざるをえない。その意味で神戸高速をはじめとしたわが国のやり方は、民間部門のインセンティブに配慮した、その能力をもっともうまく引き出すやり方と言うこともできる。

神戸高速の場合、資金提供を受けた見返りとして神戸市は株主(最大株主)となっているので、その経営に介入することはもちろん可能である。しかし過半数を持っているわけではなく、過半(6割)は民間側であり、4私鉄合計でも神戸市より僅少ではあるが多く株を持っていることなどから、問題になるような過度の介入が行われることが困難になるような仕組みが内在している。

サービス供給の契約期間が限定されていないことは、神戸高速が企業としてGoing Concernとして、長期的展望にたちながらバランス良く収益確保をめざす環境を作っていると解釈することができる。これは、サービス供給契約期間に束縛されて、契約更新できないリスクを織り込んだ経営活動を行うため、長期的展望にたてばより合理的とわかっている費用削減策やサービス改善策を導入しないといった問題や、政府部門担当者や政治家が比較短期間の任期で交代するため、とる施策がともすれば近視眼的なものとなり、公的介入はたとえそれが公共性の名のもとで行われていても長期的視座からは沿線住民にとってプラスとはならないといった問題をも回避できることになる。

一方で、神戸高速では建設に対して補助が投入されたわけでもないので、この方式が採用できるケースは今後あまり存在しないかもしれない。補助金投入によって、鉄道事業者の効率性が悪化しない工夫といった面では、神戸高速から学べる点は、上で述べたような神戸高速がうまく機能している点をできる限り維持することがこれに貢献するだろうと推論できるにすぎない。さらに阪神大震災の教訓が物語るように神戸高速のようないわば施設管理会社的にその省力化を図った組織では、大規模な投資についてどのように対応するのか、この点も検討する余地が残されている。これらの点に配慮した、都市鉄道整備手法の検討が、われわれの次なる課

16) 第1種のでの継続を希望した神戸高速は運輸省との41回に及ぶ折衝を重ね、4条件の合意以降も、公式のものだけでも75回を数える会議が神戸高速と4電鉄との間でもたれた。最終的に基本協定以下36件の各種締結文書が作成され、必要な承認および各社間の調印にこぎつけたのは1988年2月のことである。神戸高速鉄道(1993)。

題である¹⁷⁾。

主要参考文献

- Grimsey, D. and Lewis, M.K. (2004), *Public Private Partnership: The World Wide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham
- Mizutani, F. and K. Shoji. (2004) , Rail Operation-Infrastructure Separation: The Case of Kobe Rapid Transit Railway, *Transport Policy*, Vol.11, pp.251-263.
- Shoji, K. (2005), Japanese Experiences of Public and Private Sectors in Urban Railways, paper presented at *the 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport*, 4-9 September, Lisbon Portugal.
- van de Velde, D.M. (1999), Organisational Forms and Entrepreneurship in Public Transport (Part 1: classifying organisational forms), *Transport Policy*, Vol.6, pp.147-157.
- van de Velde, D.M. and R.N. Offermans (2002), *Case Study: Japan Railways and real estate development*, mimeo, November
- 神戸高速鉄道 (1993), 「神戸高速鉄道線 運賃改定マニュアル」, 神戸高速鉄道
- 正司健一 (2004), わが国の都市鉄道整備補助制度についての一考察, 「国民経済雑誌」, 第190巻第6号, pp.33-51.
- 野田由美子 (2003), 「PFIの知識」, 日本経済新聞社

17) 阪神電鉄の西大阪延長線, 京阪電鉄の中之島新線といった, 地下鉄補助を受けて建設が進んでいる, いわゆる償還型上下分離による鉄道整備手法が重要な研究題材となることはいうまでもない。