上下分離政策の市場的背景と政策的意義

斎　藤　峻　彦

1.　上下分離政策の用語法

従来は一体的な企業運営が常識であった自然独占分野において，サービスの産出や供給に不可欠なインフラの運営事業とサービスを提供する事業の分離化をはかるという“上下分離政策”が大きな広がりをみせるようになった。上下分離政策は，交通関係の産業分野においては鉄道事業からしだいに空港事業や有料道路事業へと拡大し，また交通産業以外では電気通信や光熱エネルギー産業をも包摂するにいたった。

上下分離政策が進展するにつれ，それをテーマとする議論が活発化するのは当然の現象である。かつて一部の専門家の間で使われていた“上下分離”の用語が，その用語法の厳密な規定が十分になされぬままマスコミに頻繁に登場するようになった。有料道路，空港，電力など国民生活に身近な公共事業や産業分野で新しい公共政策の展開が要請され，それをめぐる議論の活発化とともに，規制緩和や民営化などの用語と並んで上下分離政策のような専門的な政策用語がしばしば登場するようになったからである。上下分離のような専門的な用語がマスコミ等で一般的に用いられるようになった背景には，もっと理解しやすい代替的用語の欠如といった事情も作用していると思われる。

用語の普及という現象自体は，専門的な議論を国民や住民への情報として広く伝え，議論の活発化を誘うという点で長所を有する。しかしながら，用語の規定が曖昧なまま多用されると，用語法をめぐって誤解や混乱を生じたり，用語法に明白な矛盾を含む場合には用語自体を死に追いやる可能

性すらある。

近頃の交通政策—とくに道路や空港政策—をめぐる一連のマスコミ報道のなかで，上下分離政策の導入を肯定するか否定するかで行政改革に対する守旧派と改革派を分けようとしたり，国際空港に対する上下分離政策の導入が空港間内部補助を招く要因であるとして上下分離政策を批判する論調が表れるような例[1]は，専門用語の濫用あるいは誤用にあたる事例にあたる。上下分離の厳密な定義や用語法が専門的に十分に確立されていないことも混乱を生む原因だろうが，用語の濫用・誤用は交通政策論をミスリードさせる原因ともなるので注意が必要である。

これに対し，上下分離政策の導入に関して企業の投資行動や事業経営の効率性の観点から批判を加えたり組織分離が生む取引費用の増嵩を危惧する類いの議論は，上下分離政策が抱える問題点に直接アプローチする議論であり，これを受け止める側との間で用語法をめぐる齟齬はほとんどないものと思われる。自立採算で上下一体の企業経営方式に比べると，上下分離政策の導入にはたしかに資源配分や設備投資行動に関わる経済効率性を低下させるような可能性またはリスクが存在する。しかし，同じ上下分離でもインフラ開放政策は競争原理の導入による効率性の改善効果を目的としているため，上下分離政策と効率性の関係は必ずしも一義的ではない。

本論文は上下分離の概念に関する厳密な定義づけを与えようとするものではない。上下分離政策は自然独占分野を中心としていま進展中の新しい公共（産業）政策領域を表すものであり，その具体的な事例はなお増加中である。上下分離の英語表現は “the separation of operations from infra-

1) 2002年7～9月を中心として道路関係四公団民営化推進委員会における議論が各紙によって詳細に報道されたが，上下分離方式の反対派＝改革派，支持派＝守旧派を色分けを多用したため，同委員会の中間報告書案として提示された上下分離案の説明に混乱が生じる結果を招いた。同時期の三国際空港に対する上下分離方式の導入案（交通政策審議会）に関しても上下分離の導入を関西空港救済の原因とする報道が大半を占め，内部補助の要因としてはるかに重要な三空港のプール制に言及した記事はほとんど見あたらなかった。

structure" — operations と infrastructure を入れ替えてもいい—である。しかし，日本の三国際空港の民営化政策に関してはターミナルなどの空港施設事業と空港用地の整備・保有事業を分けるというインフラ同士の上下分離方式が議論されており，上の英語表現とは齟齬を生じる。一方，電力産業における発電・送電の分離化やガス産業における生産・販売事業と配給網事業の分離化のような事例は上の英語表現には適合するけれども，日本語の上下分離の“上下”の表現にはやや適格さを欠く。上下分離の中身を永続的・固定的なものとみるか，時間限定・経過的なものとみるかの相違も定義づけに影響を与えよう。

本論文が目指す目的は，以上のような上下分離政策が，自然独占型産業分野に対する公共政策の展開過程において，いかなる文脈の中で的確に位置づけられるべきかを明らかにすることである。上下分離政策が世界的な広がりをみせている原因として，ある種のデモンストレーション効果の要因も無視できないだろうが，構造的な要因が作用している場合にはその点の認識をしっかりもつことが重要であろう。

小論ではまず交通政策分野において進展中の上下分離政策の多くについては，それが交通市場競争の進展に伴う“市場の失敗”の拡大現象と深く関わっており，それをカバーする機能を有することを明らかにしたい。市場の失敗現象にどう対処するかは交通政策や交通システム生成の理念に直接関わる問題であり，上下分離政策の導入をめぐる議論もまさしくその点に関係する。上下分離政策の中にはまた電気やガスの場合のように，競争原理の導入＝効率の改善を目的とするケースが含まれることも明らかにしたい。上とは逆の“自然独占の安定”に該当するケースである。

ただし，上下分離政策の導入が実際に望ましい効果を発揮するかどうかについては別枠の議論や分析が必要である。小論では最後の部分で上下分離政策の長短所について検討を加えることにする。

2. 交通政策の長期的な展開過程

20世紀の最後のほぼ30年の間に先進諸国の交通は本格的な競争時代を迎えた。競争の進展により交通政策の最大のテーマが経済的規制の緩和(撤廃)となったことは周知のとおりである。伝統的な交通政策—自然独占型の規制体系にもとづく—はその歴史的役割を終え，交通関係の公企業についても同様の背景から民営化政策が推進された。日本の交通政策は規制緩和政策に関しては先進諸外国の後塵を拝した。その理由として，交通市場の競争化の進展に関して諸外国とのタイムラグがあったこと，また鉄道輸送を中心に市場の独占的要素が残存したこと，の2つの要因を挙げることができる。

その一方で，1987年にわが国が実施した国鉄民営化は予想を超える成功を収め，1990年代になって本格化したEU諸国の鉄道改革に対して大きな影響を与えた。わが国の国鉄民営化政策の大きな特徴は，上下一体・客貨分離・地域分割という水平分割方式で実施された点である。その背景をなしたのが日本の恵まれた鉄道市場条件で，わが国の鉄道旅客輸送が諸外国に比べ採算性の点で格段に有利な市場条件を有していた点を挙げることができる。交通幹線沿いに大量高密な輸送需要を擁する日本の旅客交通市場は，上記のように規制緩和政策の導入を遅らせる要因となった半面，上下一体型運営を前提とした日本の鉄道改革(国鉄民営化)を成功に導く要因ともなった。

競争と規制緩和政策の進展に伴い浮上してきた交通政策手段の1つに冒頭に述べた“上下分離政策”と呼ばれる政策領域がある。上下分離政策の適用は，交通分野では鉄道から空港事業や有料道路事業へと広がり，また交通以外では電気，ガス，電気通信などの伝統的な自然独占分野へと拡大された。上下分離政策が果たして安定的，永続的な公共(産業)政策手段となるかどうかは，今後の政策成果如何にかかっているものの，上下分離

政策という手法自体は決して思いつき的なものとして登場したわけでなく，過去の交通政策や産業政策がたどった政策展開過程の連続性の中で登場し，その適用範囲が拡大しつつある政策領域であると理解すべきである。

とはいえ，上下分離政策には，試行錯誤的な手法・方法を含め，かなりのバラエティが含まれる。上下分離政策の概念を狭く捉えすぎると，少数の成功例や失敗例が過大に評価されるという結果を導くことがある。冒頭にも述べたように電力供給における発電・送電（送配電）の分離政策や天然ガス用パイプラインの開放政策のような事例は，日本語の“上下”分離の表現にはなじみにくいかもしれないものの，英語表現の“インフラ事業とサービス事業”の分離という概念規定には適格性を有するであろう。

産業社会の発展と軌を一にしてきた交通政策の展開過程を大きな流れとして眺めれば，それは自然独占型規制体系の確立という大きなできごとを分水嶺として，交通産業に対する経済的規制を強化・体系化してきた局面と逆にそれを緩和・撤廃化してきた局面という２つの大きな局面に分けることができる。交通市場における競争化現象が双方の局面に関わっている。すなわち，鉄道同士・水運同士などの同種交通手段間競争の進展が前者の局面に，また鉄道・自動車間などの異種交通手段間競争の進展が後者の局面に関わってきた。

交通政策が有効かつ合理的なものとして成熟するまでにはさまざまな試行錯誤の過程がある。欧米先進諸国において交通産業に対する自然独占型規制が体系化されたのはおそらく1920年代であったのだろうが[2)]，そうなる前に半世紀以上にわたって交通政策における試行錯誤が繰り広げられた。自然独占の性質を理解できぬまま，独占禁止法の理念に従って鉄道企業統合を抑え，鉄道に対する経済的規制の強化・細分化を推進したことが，

2) 代表的な事例として，鉄道企業における内部補助の効用を積極的に認め，4大鉄道への統合を実現させた英国の1921年鉄道法，および鉄道産業に対する自然独占体制を法的に整備した米国の1920年交通法，を挙げることができる。

鉄道企業経営の長期低落現象を招き交通システムの衰退を招くといった半世紀以上にわたる交通政策の過誤の過程がそれである。

一方，異種交通手段間競争の台頭は1930年代以降の現象であり，ようやく成熟段階に漕ぎつけた自然独占型規制体系の有効性やそれに依存した交通政策の合理性・有効性を大きく損なう作用をもたらした。費用特性が大きく異なる交通手段同士の競争現象は交通政策の新展開に対して難題を突きつけ，その結果，競争市場におけるイコール・フッティングの実現や適正輸送分担関係の確立をテーマとする交通調整論という新しいジャンルの交通政策論が生まれた[3]。規制緩和にいたる交通政策の展開過程において政策上の過誤にあたる現象があったとすれば，交通調整論の不調がそれに該当しよう。交通調整政策をめぐる議論は長期に及んだものの，有効かつ合理的な交通政策としての成果には乏しかったからである。

3. 鉄道における上下分離政策の登場

鉄道の上下分離政策は交通調整論の議論の中身と深く関わるけれども，交通政策として登場するようになったのは規制緩和時代以降のことであり，規制緩和・撤廃を理念とする交通政策の進展や移行との関わりがつよい。またそれは，異種交通手段間競争の進展によってもたらされた以下のような3種類の“競争の帰結”現象とつよい因果関係をもっている[4]。

① 自然独占型規制体系の破産

② 交通調整政策の不調

---

3) 当時の代表的文献として岡田清「総合交通政策をめぐる若干の問題点」『交通学研究』日本交通学会，1971年研究年報，pp. 69-87. 同「交通政策（Ⅰ）—交通調整」，岡野・山田編『交通経済学講義』1974年，青林書院新社，第10章。また斎藤「交通調整論」，交通学説史研究会編『交通学説史の研究』1982年，運輸経済研究センター刊，第2部第5章を参照されたい。

4) さらに言えば，3種類の“競争の帰結”現象がもたらした現代の交通政策の課題は，①経済的規制の緩和または撤廃，②公的責任（負担）領域の明確化，③社会的費用の適正負担，の3点にまとめることができる。

③　交通公企業の経営破綻

①は，鉄道の独占時代に効力を発揮した自然独占型―［需給調整規制＋内部補助］型―の交通政策が，費用逓増型交通手段の大量市場参入によって維持困難となり，とくに交通企業経営における内部補助の作用不全現象が広く表れるような現象を表す。②は，自然独占の崩壊＝慢性的な鉄道運営難を抑止するものとして期待されたイコール・フッテイング論や適正輸送分担関係確立論（誘導的モーダルシフト論）が交通政策として結実しなかった現象を指す。③は，競争の進展に伴い交通公企業の経営体質の脆弱が露呈した現象を表している。

3種類の“競争の帰結”現象はさらに，鉄道の上下分離政策につながる共通の論点として以下のような政策課題を含んでいた。

①の現象は，従前は企業の内部補助能力に依存していた交通インフラ投資の整備資金の調達や不採算サービス関連の費用負担を困難に陥れた。インフラ投資やサービス提供を含む事業全体に商業的な採算原則を貫くという場合はともかく，そうでない場合は従来は内部補助に依存していた資金調達や費用負担部分を公的負担に置き換える必要が生じる。利用者負担原則を超える領域に関しては公的負担原則をあてがうことが競争時代の原則だからである。

②の交通調整論は，イコール・フッティング論であれ誘導的モーダルシフト論であれ，鉄道インフラに対する公的負担政策を支持する議論を強力に展開してきた。EU 共通鉄道政策は，限界費用原理や関連外部費用を算入した社会的限界費用ルールなど経済理論に即した鉄道インフラ使用料政策を推奨する[5]が，議論の中身は交通調整論の論調とかなりの部分で符合

5)　鉄道の上下分離政策に関する2つの重要な EU 理事会指令（1991 年と 1995 年）“On the Development of the Community's Railways (91/440/EEC)” および “On the Allocation of Railway Infrastructure Capacity and the Charging of Infrastructure Fees (95/19/EC)” の原文は ECMT (ed.) Rail Restructuring in Europe, 1998, OECD, に所収される。

する。交通政策としての成果が乏しかった交通調整論が，規制緩和政策の本格的な展開の中で再び蘇ったとする見方もできる。

さらに③を背景とするのが交通公企業の民営化政策である。民営化により交通システムの生成・管理に関する企業責任領域と公的責任領域を截然と区分する必要が生じることは言うまでもない。③のような論点は電力やガス等の伝統的な自然独占産業にもある程度あてはまるため，インフラ開放—オープンアクセス—政策が推進され，サービス事業に競争原理が導入される事例も増加した。こうした施策は長期におよぶ独占的地位が生み出す非効率の排除に効力を発揮する半面，インフラの整備・管理に関する公的責任領域の明瞭化を必要とする。

以上のような論点はいずれも，鉄道のような伝統的な自然独占分野に対する公共政策体系の抜本的な再構築を迫るものである。こうした文脈の中で鉄道の上下分離政策は，ある場合は鉄道改革の使命を負わされ，また別の場合は鉄道整備資金調達のための窮余の一策として，各地で検討され導入された。しかし，政策としての実績期間が短いだけに，鉄道の上下分離政策が果たしてサステナブル（持続可能）な政策手法であるかどうかについて多様な議論がなされるようになった。

上下分離政策に対する批判的な見方はその持続可能性を悲観的に捉えがちである[6)]。これには2001年10月に破綻した英国 Railtrack 社の事例もつよい影響を及ぼしたと見られる。英国の情報は他の EU 諸国に比べ格

6) 例えば角本良平「“新幹線保有機構”（1987～91年）短命の教訓」『ていくおふ』No. 98，全日空広報部刊，2002年5月，葛西敬之「“上下”“地域”判断誤るな」『日本経済新聞』2002年9月5日，などは上下分離政策がもたらす短所について鋭く指摘したもので有力な論者による論考であるだけに社会的影響力がつよい。問題は上下一体型を前提として企業がスタートできない場合，「上下一体＋公的支援」と「上下分離＋公設民営方式」の選択肢が論争点になるだろうということである。政策選択肢に関しては効率性，公平・公正規準，安全品質管理，政策（制度）としての持続可能性または変換可能性—上下分離からインフラ買い取りを経て上下一体にする方法もある—などの視点から比較分析を行なうことが不可避である。

段に多くわが国に伝えられるだけに影響力の大きさは計り知れない。しかしながら，旧英国鉄の上下分離政策は，上下全体にわたるいわば完全民営化を前提として進められてきたため，いわゆる“公設民営”タイプの上下分離が多い他国との比較でみると英国はむしろ特異な事例に入いると言っていい。Railtrack 社の破綻を性急な民営化政策の所産とみるか上下分離政策の持続可能性に関わりをもつとみるかについては意見が分かれよう。

上下分離政策の持続可能性を論じる点で欠かせないのが，この政策手法と市場の失敗現象との相互関係をどう観察するかという視点である。仮に相互関係が希薄なものであれば，上下分離政策の当否は当該手法の導入に関する分析結果を通して判断されることになろう。例えば電気やガスなどのインフラ開放に伴う上下分離政策については市場の失敗という視点からの議論を余り必要としない。一方，相互関係が緊密である場合には，上下分離政策の当否をめぐる議論は市場の失敗現象に対応可能な他の代替的な交通政策手段との比較で論じられねばならない。

4. 平均費用逓減に関わる“市場の失敗”要因

経済社会のさまざまな分野の中で交通分野ほど市場の失敗要因に多面的に関わる分野はないと言ってよいであろう。市場の失敗のすべての要因に交通現象が深く関係するからである[7)]。交通政策を論じるさいに市場の失敗要因をどれだけ重視するかは交通政策の理念づくりに重要な影響を与える。上下分離政策の当否をめぐる議論もその一例である。

例えば交通システムや交通サービスの提供を商業的な採算原則の枠内に

7) 公共財は道路・街路などに，外部効果は交通投資の開発効果や交通公害現象などに，平均費用逓減は鉄道などの自然独占分野に，情報の非対称はタクシー運賃規制の要否問題などに，不確実性は交通が原因のエネルギー問題や地球環境問題などにそれぞれ深い関わりをもっている。なお，市場の失敗に関する経済理論と鉄道の上下分離政策との関わりについては斎藤「鉄道の上下分離政策の周辺」『商経学叢』近畿大学商経学会，42-2・3号，1995年11月，を参照されたい。

止めることで良しとする考え方からは上下分離政策を支持する議論は導出されにくい。鉄道や有料道路事業などの分野で上下分離政策の必要を訴える議論が生じやすいのは，市場の需給調整作用だけでは当該インフラやサービスの適正な―社会のニーズに即した―供給が充足されない状況が想定されるからである。

上下分離政策に関わりの深い市場の失敗要因は自然独占＝平均費用逓減である。自然独占型規制体系の基本的な機能は，まずは参入（需給調整）規制によって自然独占の安定をはかり，次いで交通企業の財政健全化を通して交通インフラや交通サービスの安定的供給を確保することであった。交通分野以外を見れば，光熱や通信産業で導入した二部料金制は自然独占の安定をはかる制度的手段としてはおそらく最善のものであった。

とはいえ，自然独占が安定するには外部要因として以下の２つの点が充足されねばならない。１つは需要規模が縮小し，事業全体の採算性が著しく困難化するという市場条件が表れないことである。いま１つはインフラやサービスの供給規模が政治などの外部的な圧力を受けて企業の財政能力―内部補助能力―の限界を超えて拡大するような事態を生じないことである。

多くの先進諸国の鉄道で現実に起こったことが前者の要件の不充足現象であった。鉄道の自然独占性は多くの国ですでに崩壊状態にあり，とくに鉄道旅客輸送で企業の採算性を充たすことは著しく困難になった。しかし問題は，鉄道の慢性的な不採算が仮に避けられないとしても，鉄道の市場撤退が当然視されるほどには鉄道需要が縮小していない市場が各所に多く存在しているという点である。これは平均費用逓減にもとづく市場の失敗を表す１つの現象である。

一方，後者のような政治的干渉や公共選択が原因で仮に効率性を損なわれると，これを政府（政治）の失敗現象とみなして政府介入を批判する声が高まる可能性がある。しかし，効率性以外の政策規準に配慮しながら公

共政策を策定することはむしろ政府本来の機能に沿った行動であって，政府の干渉自体を批判するのは間違いである。大事な点は，やむを得ない事情により当該施設規模の効率性が損なわれる場合は，それを市場の失敗に相当する現象として位置づけ，政府が的確な補整措置を講じなければならないことである。

最もありうるケースは都市通勤鉄道のピーク輸送力を高め，快適通勤を実現させようとするような交通政策である。快適通勤の実現と企業の効率性追求行動がトレードオフ関係に立つ現象は諸外国ではむしろ当然視されていて，通勤鉄道に対する公的支援政策の優先度が高い[8]。わが国の主要有料高速道路に適用されてきたプール採算制[9]をめぐる議論も同種の問題領域に属し，政府干渉を受けやすい道路系公団が採算性の枠を超える高速道路施設の整備と運営を引き受けてきた点に批判論が集中している。

純粋な私企業の場合は市場の失敗に該当する領域を公的支援や公的補償なしに引き受けることはまずありえない。赤字部門に対する内部補助でも，私企業が行う育成目的の内部補助と公企業や公団が行う社会的内部補助とでは，後者が市場の失敗要因に関わる可能性が高いという点で中身が大きく異なる。かつての日本の国鉄がそうであったように，本来は市場の失敗＝公的責務（公的負担）の領域に置かれるべき事業を採算制の枠組内に取り込み，財政悪化を招来させるような企業体質が公企業には内在している。政治的干渉の無責任もさることながら，公企業には利潤追求の動機づけが欠如しているからである。

---

8) 例えば，正司健一『都市公共交通政策—民間供給と公的規制—』千倉書房，2001年5月，79～86頁，J. プーカー他著（木谷他訳）『都市交通の危機—ヨーロッパと北アメリカ』白桃書房，1999年5月，37～41頁を参照されたい。

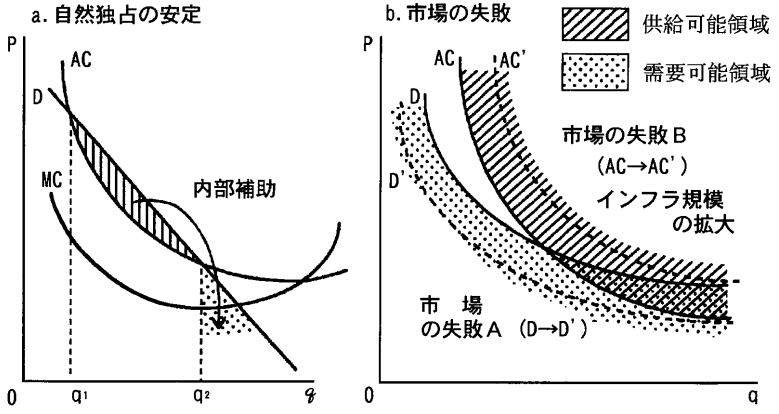
9) 道路4公団関連のプール採算制の適用対象は，日本道路公団の高速自動車国道11,520km，本州四国連絡道路180km，首都高速道路328km，阪神高速道路292km，の4道路網である。

5. 市場の失敗現象における2つの類型化

図1を用いて交通政策に関連して起こりうる市場の失敗現象を説明しておこう。左図aは平均費用逓減の特徴をもつ産業において，公共（産業）政策が適切に実施され，自然独占の安定が得られるケースを表している。通常，このような安定は参入（需給調整）規制により実現され，さらに価格規制と退出規制を通して社会的内部補助の作動がはかられる場合が多い。鉄道の例では赤字路線の存続や公共割引運賃の提供がそれにあたる。企業の収益率は政府の価格規制により左右されるものの，企業の独占的地位を生かした価格差別政策の成否も収益率を左右する。

右図bは同様の平均費用曲線の下で起こりうる2つのタイプの市場の失敗現象を表している。簡素化のため需要曲線と費用曲線の位置は最小限の本数で表しているが，現実には双方の曲線の位置関係の変化—シフトの方向と変化の程度—が市場の失敗を引き起こす原因である。図bは，需要曲線の下方シフトを主要な原因として起こる市場の失敗“ケースA”，およびインフラ規模の拡大—平均費用曲線の右方シフト—を主な原因とし

図1　自然独占の安定と平均費用逓減下の市場の失敗



て起こる市場の失敗“ケースB”という2つケースを示している。ケースAは鉄道輸送において広く観察される市場の失敗現象を表すが，市場需要規模がもともと小さい場合は地域バス輸送のような平均費用逓減に該当しないケースでも，平均費用の逓減局面において同種の現象が表れる可能性がある。

需要規模の縮小に伴う企業の不採算化現象は一般の商品ではふつうに表れるけれども，代替財が豊富に供給される一般の商品ではそもそも市場の失敗に類する現象は表れにくい。これに対して公共交通の不採算化が市場の失敗現象を生みやすいのは，代替的な移動手段をもたない需要者が当該サービスの中止によりモビリティの喪失現象に当面する可能性があるためである。

ケースAは先進諸国が長期にわたり苦悩してきた鉄道問題－国鉄の慢性的な経営難現象－を表している。図bにおいて，平均費用逓減下ではわずかな需要規模の縮小によって市場の失敗に陥りやすい状況を，供給可能領域（平均費用を上回る産出量空間）と需要可能領域（需要曲線の下側）がオーバーラップしない産出量空間の存在によって説明している。すなわち，平均費用(AC)逓減下において市場の失敗が起こらない領域は右下に表れるオーバーラップの可能な産出量空間においてであり，それは大量生産・大量消費と低水準の平均費用・平均価格の相互関係が生まれるような空間領域を表している。競争制限的な需給調整規制が効力を発揮すればこの種の産出量空間は安定的に確保され，また二部料金制は市場の失敗の防止に大きな効力を発揮する。

競争時代を迎えた鉄道は他の交通手段への需要転換により大幅な需要縮小を余儀なくされ，慢性的な経営難現象に陥った。一般の企業ではこの種の不採算を避けるには需要量の縮小に見合った供給量の削減をはかればよい。鉄道の不採算路線の廃止はそのような例である。しかし問題は，鉄道の平均費用逓減型の費用関数には密度の経済だけでなく規模の経済（長期

平均費用逓減）がもたらす経済効果が加わるため，仮に需要規模の縮小に即した－比例的な－インフラ設備規模の縮減を実現できた場合であっても，平均費用の低減幅は需要の縮小幅をかなり下回る現象が表れるだろうという点である。すなわち図の AC について予想される下方シフト幅が需要の縮小幅 (D→D') を大きく下回れば，仮に経営効率性が十分高くとも，所与の需要規模の下で鉄道企業が採算を達成することは困難に陥る。

ケース A の具体例は諸外国の例を引くまでもなく JR 3 島会社の場合をみれば明らかである。例えば JR 九州の市場条件は 1 日 1 キロあたりの輸送密度で 1 万人を超えており，諸外国の都市間鉄道に比べかなり恵まれているとはいえ[10]，採算達成には経営安定基金の運用益の投入という公的支援を不可避としている。このような公的支援を受ける JR 3 島会社は市場の失敗のケース A に該当する典型的な事例である[11]。ケース A の防止手段として公的支援は効力を発揮するが，政策手法としてそれと代替関係に立つのが鉄道の上下分離政策である。

一方，市場の失敗・ケース B は，例えば交通インフラの設備規模の決定が企業以外の意思決定機構—例えば政治や公共選択—に委ねられるため，企業としての適正設備規模の実現が阻まれるような場合に生じる不採算現象を表している。図 b でいえば，設備拡張に伴う AC の右方シフト幅 (AC→AC') を下回るような需要の増大効果しか得られないような投資計画が採択されるようなケースを表す。

上述のごとく都市通勤鉄道のピーク輸送力確保のような例が代表的であ

10) EU 諸国の鉄道旅客輸送で輸送密度が 1 日 1 万人に達するのはオランダとスイスくらいで，大多数は 1 万人をはるかに下回る。日本では JR 本州 3 社が 6.6 万～2.9 万人，東京の大手私鉄が 28. 1 万～7.7 万人など鉄道は大量高密需要に恵まれる。詳しくは，今城光英「鉄道政策 I —鉄道経営政策」，橋本昌史編『EC の運輸政策』白桃書房，1994 年 6 月を参照されたい。

11) 国鉄民営化にさいして JR 3 島会社が利用する経営安定基金（3 島基金とも呼ばれる）1.3 兆円が設けられ，3 社は同基金の運用益で収支均衡をはかることになった。

る。日本の都市鉄道輸送は商業的運営を原則としてきたため，この種の市場の失敗現象は顕在化しにくいものの，快適通勤に対する乗客ニーズが高まるにつれ，市場の失敗の補整政策の必要性が高まる。ケースBにはさらに有料高速道路の全国拡張問題や国際ハブ空港の整備または拡張政策のような事例があてはまるであろう。

高速道路や空港のような交通インフラ事業で市場の失敗現象が表れるのは，これらの提供活動をはじめから公共財（市場の失敗）として位置づけるのでなく，わが国のように企業的供給方式の下で私的財として供給しようとするからである。例えば公団系有料高速道路に関してはプール採算制—路線間内部補助—の能力限界を超えた路線網を整備すればケースBの現象が表れる。空港施設の設計規模が需要対応に即した規模でなく，航空路線誘致のような戦略的目的の下で決定される場合にも同様の現象が起こりうる。

ケースBは，企業の自立採算の枠内で提供可能なインフラ設備と社会が必要とするインフラ設備との間に齟齬が生じ，さらに企業的供給方式の継続と後者のインフラ設備規模の採択という非両立の選択肢が選ばれるような場合に発生しやすい。その場合の補整的政策は，インフラ整備に対する公的支援や上下分離の導入等により市場の失敗現象をカバーすることでなければならない。

6. 自然独占の安定領域における上下分離政策

ケースAであれケースBであれ，平均費用逓減の性質に関わって生じる市場の失敗現象は，一定条件下の仮想的なケースはべつとして，どこにでも表れる普遍的な現象を表すわけではない。とくに鉄道輸送の市場条件に関してはわが国と欧米諸外国との差が大きい。JR本州3社や大都市圏の私鉄のように上下一体方式で自立採算経営を行う旅客鉄道の例は諸外国には少ない。わが国では鉄道の不採算路線や公共割引運賃に対する十分な

公的負担が行われてこなかったが，これも先進圏の中ではきわめて例外的な現象である。JR 貨物，地方中小私鉄，公営地下鉄などの鉄道経営は厳しい状況にあるものの，鉄道旅客輸送の実態からいえばこれらの例がむしろ諸外国の実態に近い。

上下一体の鉄道経営と採算性が両立するような市場条件は，大量高密輸送需要を擁し，鉄道輸送の比較優位が発揮される市場条件を表す。こうした市場環境の下では市場の失敗現象は顕在化しにくく，従って鉄道の上下分離政策の必要性も表れにくいと考えるのがふつうである。しかしながら，進展中の上下分離政策のなかには，上記のような市場の失敗とは逆のケースにおいて推進されているものがあり，上下分離政策の経済効果を論じる上で見過ごすことができない事例である。

電力，ガス，電気通信などの分野で推進されるインフラ開放政策は，インフラ使用権に対してオープンアクセス・ルールを適用しようという視点にもとづく上下分離政策—サービス事業とインフラ事業の分離政策—の事例である。導入理由は，自然独占産業分野をなるべくインフラ事業部門に限定し，サービス事業にはコンテスタビリティ（競合可能性）の性格づけを与えることによって競争原理の導入をはかり，自然独占の長期安定現象に起因する非効率現象の低減をはかろうとすることである。

自然独占は言うまでもなくそれ自体が市場の失敗の１ケースに該当する。例えば光熱・通信サービスのような産業では自由参入の下では市場の失敗—破壊的競争や共倒れ—に陥る可能性があるため，参入規制を通じて地域供給独占体制を確立させ，さらに二部料金制の導入により市場の失敗を効果的に防止してきた。二部料金制は平均費用逓減下における企業採算の達成という難題[12]に対し大きな効力を発揮してきた価格制度である。その

12) 平均費用逓減という費用関数の特殊な性質は，①初期投下費用の巨額さゆえ通常の生産量の下では平均費用が割高となり，従って採算のためには高水準価格の設定を不可避にすること，ならびに②採算達成のためには大量生産・大量需要の実現が必要であるが，それには平均費用を低下させ低水準価格を

二部料金制の下で自然独占の安定が得られるような産業分野においてすら上下分離政策を介して競争原理の導入が求められるのが競争時代の所産なのである。

電力やガスのような事例は，市場の失敗に関する上記ケースAやケースBに該当しないどころか，企業経営やサービス供給の安定という点では他の産業分野の追随を許さない特有の分野である。しかし問題は，こうした安定現象が引き起こす経営効率努力の停滞現象である。競争時代になって，消費者の商品や価格に対する観察力や評価力は格段に高まり，代替財が不十分な公共サービスに対しては料金水準の割高感や料金制度への不満を訴える声が高まった。長期安定が定着した自然独占分野はX－非効率要因の温床でもあるため，競争原理の導入という時代の要請に抗うことが困難となり，インフラ開放という新たな政策への取り組みが開始された。

例えば光熱サービス関連のインフラ開放政策からは，鉄道の場合と同様の上下分離政策—インフラ事業とサービス事業の分離政策—がもたらされる。仮に上下一体方式の既存企業が存続したとしても，インフラに関する保有権と使用権は区分され，後者に対するオープンアクセス・ルールが適用されるため，産業の中には上下一体方式と上下分離方式が混在することになる。サービスの産出や供給を行うという産業の中枢局面に競争原理を導入することにより，効率性・積極性に優れた企業が参入し，既存企業のX－非効率が抑制され，さらに社会的内部補助の領域に関わる効率的解決－補助金入札のような手法－をはかることができるというような点に上下分離政策のメリットがある。

鉄道の場合でも，市場の失敗現象をカバーするというより，経営効率化目的を最優先の目標に掲げて上下分離政策を導入する場合がある。英国では旧英国鉄の完全民営化を目標に，鉄道の上下分離・水平分離—客貨分離

設定することが不可避であること，といった相互に矛盾する2つの要件を企業経営や価格政策上の負荷とすることである。

・地域分割（旅客輸送のフランチャイズ制）―政策が推進された。2002年10月に鉄道インフラ事業であるRailtrack社の破綻により英国の鉄道改革は一頓挫をきたしたものの，一連の改革政策が目ざしたものは旧英国鉄の完全解体と鉄道インフラに対するオープンアクセスの徹底化であった。

ドイツ，スウェーデン，オランダなどのEU諸国でも鉄道インフラの開放政策が開始されているものの，これらの国ではインフラ事業の民営化には慎重であり，オープンアクセス時代の到来や将来におけるインフラ事業の民営化に備えた鉄道インフラの強化・改善策が積極的に展開されている。

7. 上下分離政策の拡大と今日的な展開

以上のように，上下分離政策は鉄道以外の広い自然独占産業分野にも広がりをみせ，また上下分離の中身にもさまざまなバラエティが生まれた。例えばEUが規定した鉄道の上下分離手法には，①会計上の分離（インフラ会計と鉄道運営会計），②組織上の分離（グループ内での企業分離），③制度上の分離（完全分離），の3種類がある[13]。加盟国はEU共通鉄道政策の理事会指令に従う義務を負うものの，どの手法を選択するかは自由であり，結果としてEU諸国の鉄道の上下分離政策は広いバラエティを擁することになった[14]。

都市鉄道で行われる列車の相互直通運転のような事例も広義の上下分離に含まれるのだろうが，“インフラ事業とサービス事業の分離”の基準に従って上下分離政策の実例やその導入をめぐる議論を整理すると表1のような広い分野に及ぶことがわかる。上水道事業のような例外はあるものの，

13) 詳しくは堀　雅道「“上下分離”とオープンアクセス－内部組織論の観点から」（前編・後編）『運輸と経済』56-5~6, 1996, を参照されたい。

14) 鉄道の上下分離政策に関するバラエティとその類型化については斎藤「鉄道の上下分離政策に関わる諸問題」『三田商学研究』慶應義塾大学商学会，43-3，2000年8月，また堀・斎藤「競争時代の鉄道政策―鉄道改革と上下分離」『自由化時代の交通政策』第10章，東京大学出版会，2001年11月を参照されたい。

表1　上下分離およびそれに類する産業政策（論）の進展

	サービス事業	インフラ事業
鉄　　道	列車運行	鉄道インフラの整備・保有
電　　気	発電・小売	送電・配電ネットワーク
都市ガス	生産・小売	ガス配給ネットワーク
電気通信	送信（長距離，移動，国際等）	足回り回線
空港運営	空港施設の管理・運営	空港施設の整備・保有
空港整備	空港施設の整備・保有	空港用地の整備・保有
有料道路	有料道路の管理・運営	道路施設の整備・保有

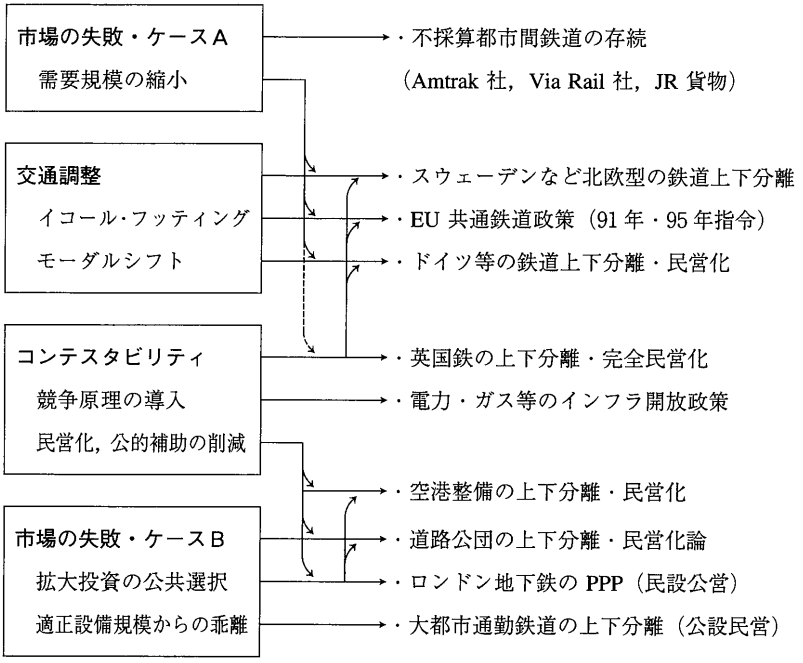
上下分離政策は伝統的な自然独占分野の大半を導入もしくは導入論の対象にしているかのような印象を受ける。また，このような急速な広がり現象は，上下分離政策が現代の競争型経済社会の到来に深く関わって進展してきたことを示している。

図2は上下分離政策の導入の促す諸要因と先進諸国で展開中の具体的な上下分離政策の事例を関連づけたフローチャートである。左側の要因には，①市場の失敗・ケースA，②交通調整，③コンテスタビリティ，④市場の失敗・ケースB，の4種類を掲げる。右側の具体例は代表的もしくは著名な例である。

①ケースAの要因は，上述のように競争の進展とともに伝統的な自然独占の基盤が崩され，需要の充足と企業採算が両立できなくなるような場合に対応する。大半は需要縮小に伴う鉄道の経営難問題となる。

ケースAのような市場の失敗現象はとくに供給側の費用関数の特性に関わって表れる。交通政策上の肝要な点は，当該交通サービス（またはインフラ）の市場撤退が需要側のモビリティ喪失やモビリティにおける顕著な品質低下というような重大な社会現象をもたらすかどうか，である。モビリティ確保の代替的方法が利用可能であれば，費用特性要因は当該財に関する市場の失敗を引き起こすための必要条件ではあっても，交通政策として何らかの対応策を講じることの必要性は低い。米・Amtrak社および

図2　上下分離政策の諸要因と具体的な事例



カナダ・Via Rail 社は深刻な不採算に陥った都市間旅客鉄道輸送を，列車運行事業である両社を政府系公社として設立することにより存続させた事例であるが，両社の需要規模はもともと小さいため，政策継続の当否をめぐる議論が絶えない。

②交通調整の要因は①ケース A の要因がもたらす政策領域と広い範囲にわたって重なり合う。ただし，鉄道の上下分離政策を導入する場合に，交通手段間の通路費負担の公平化 (equal-footing) 目的や環境問題を重視した関連外部費用の内部化目的など，モーダルシフトに指向した交通調整目的を明確に掲げる場合に対応している。

②の要因に関わりのつよい上下分離政策の大きな特徴としてインフラ使用料の低水準設定を挙げることができる。EU 共通鉄道政策が掲げる長期

限界費用にもとづくインフラ使用料設定の指針や北欧諸国が導入する低水準のインフラ使用料政策は，交通調整政策との密接な関連性を有する事例として見てよい[16]。これに対し，ドイツ，フランス，イタリア，オランダなどEUの主要加盟国においては国鉄民営化を含む上下分離政策が展開されている。これらは，ケースAに深く関わることはもちろん，交通調整目的を高く掲げる一方で，競争原理の導入にも高い意欲を示す国々である。鉄道改革の進展とともに上下分離政策の座標軸をコンテスタビリティに向けて徐々に移動させることを指向する国々であると言っていいだろう。

③コンテスタビリティの要因は，上下分離の実施によりサービス事業を中心にコンテスタブルな市場機構を積極的に導入させようとする目的に対応している。英国鉄の民営化にさいし旅客輸送市場を25のフランチャイズに分割し，それぞれにフリーアクセス・ルールを適用した英国の鉄道改革は好個の事例である。

コンテスタビリティ要因は交通政策の中ではウエイトが高くないものの，対象を光熱や電気通信分野にまで広げると俄然ウエイトが高まる。市場の失敗要因が上下分離政策の必要性をもたらす要因を表すのに比べ，コンテスタビリティ要因は政策目標そのものを表し，上下分離政策がそれの達成手段として位置づけられるようなニュアンスの相違がある。

④ケースBの要因は，すでに議論したように，当該企業に対して適正設備規模（平均費用最小）を超えるような―企業の競争対応行動にそぐわない―インフラの拡張投資が外部から求められ，公共選択等の結果，当該企業がそれに応じなければならないようなケースに対応する。その結果，仮に不採算の施設や路線がつくられたとしても，不採算の理由だけでは

16) 斎藤「鉄道の上下分離とインフラ使用料問題」『現代経済学の展望と課題』近畿大学大学院経済学研究科刊，2001年3月 pp. 43-48 を参照されたい。ここでは①限界費用・社会的限界費用ルール，②平均費用ルール，③フルコスト回収目的―英国型，④フルコスト回収目的―日本型，の4種類の類型に分けてインフラ使用料の設定政策と鉄道政策の関連性についての海外の論調を紹介し，分析を加えた。

“政府の失敗”とはなりにくい。インフラ整備の中には，社会全体が受ける便益が供給の私的費用を上回るような場合や住民・国民の生活基本権を守るのに必要な設備の建設が求められるようなケースが含まれるからである。

問題は，収益性以外の企業行動基準が重視され，社会的内部補助の積極的な引き受け手になりがちな公企業や特殊法人など政府系企業においてケースBが起こりやすいことであろう。自然独占体制の下でこの種のインフラ整備やサービスの拡張は，当該企業の内部補助能力を最大限に活用することにより実施されてきた。しかし，競争時代の到来により旧手法の継続は困難に陥ったため，従来の社会的内部補助の領域を市場の失敗領域として位置づけ，これを公的責任（負担）領域に置き換えることが必要化したのである。

ケースBの好例は，すでに述べた都市通勤鉄道のピーク輸送力確保やプール採算制の能力限界を超えた有料道路整備などの事例である。わが国で，とくに都市通勤鉄道の輸送力増強に関して上下分離型の整備スキームが急増している[17]のは，企業の採算原則を充足しないインフラ整備の社会的な必要性が高まっていることを示唆している。英国有のロンドン地下鉄会社においては地下鉄インフラ事業の民営化政策を軸とするPPP—private-public partnership（公私連携）—事業の導入が計画されている。その特徴を単純化して表現すれば，一般の公設民営型とは逆の“民設公営”型の上下分離政策である点に特徴がある[18]。地下鉄の整備計画自体はより上位の公共選択機構に依存して決定されるため，ここではケースBに該当性が高い事例として分類した。

17) 地下鉄整備費補助制度（建設費の70%を国庫と地方が負担）の適用範囲を第三セクター企業へ拡大したことで，私鉄やJRが大都市中心部で行う通勤輸送力整備が容易になった。

18) 清水誠「ロンドンにおける都市交通政策の動向と課題—PPPによる地下鉄インフラへの投資計画」『運輸と経済』62-2，2002年2月，を参照されたい。

8. 上下分離政策の短所をめぐる議論

あらゆる制度・政策に長短所があるように，上下分離政策にもさまざまな長短所がある。上下分離政策の導入の検討にあたっては，その長短所について事前の詳細な調査・分析が必要となることは言うまでもない。

とはいえ，ひと口に上下分離政策とは言ってもその導入要因は上述のように多種類であって，決して単純でない。鉄道の上下分離政策をめぐる議論にしても，大量高密の鉄道旅客輸送市場を有する日本の議論とそうでない他国の議論が正反対の結論を出したとしても決して不思議ではない。また競争性の高い都市間交通と独占性の高い大都市通勤輸送の間で異なる結論が出ても矛盾を表すものではない。上下分離政策の評価に関しては一般論的な議論も成り立つけれども，具体的なケースにおいてその導入の当否を議論する場合は，導入の必要要因に即したケース・バイ・ケースの分析を行うことが不可避である。

鉄道の場合でいえば，例えば上下分離政策の導入論が市場の失敗のケース A に絡む場合は，上下一体を前提とした鉄道経営が商業的に成り立ちにくいという状況が前提となる。これに対し，採算原則と上下一体経営が両立するような市場条件の下で上下分離方式と上下一体方式の得失を比較するような議論は，市場の失敗要因よりもむしろコンテスタビリティ要因に絡んでなされる場合が多い。

一例を挙げれば，英国の鉄道改革は Railtrack 社の破綻により改革政策の全体が頓挫を来したような印象を与えるかもしれないが，同社の破綻は旧英国鉄の完全民営化政策の失敗を意味はしても，フランチャイズ制による競争原理を導入した上下分離政策全体の失敗を意味するものではないであろう。Railtrack 社を破綻させた直接の原因は鉄道重大事故の頻発により同社の社会的信用や株価の急落を招いたことである。もし重大事故が上下分離政策とのつよい因果関係において発生したことが判明すれば，それ

は上下分離政策の評価に決定的な影響をおよぼすことになろう。しかるに英国の報道では民営化の急ぎすぎや現場の訓練体制の不十分を指摘する声は多いものの，列車事故と上下分離政策の因果関係を指摘する声はあまり見かけない。英国における鉄道の上下分離政策は，あくまで多額の補助金が投入され官僚的経営の弊害が顕著となった旧英国鉄の経営との比較で評価されているものと想像される。

都市間鉄道輸送の市場条件が劣悪な欧米先進諸国では，JR 本州 3 社のような［上下一体＋自立採算］を条件とする交通政策を策定することがきわめて困難である。日本でも JR 貨物に対する上下分離政策はわが国の鉄道貨物輸送の厳しい市場条件を反映している。同社が旅客会社に支払うインフラ使用料は回避可能費用ルールの下で政策的に低水準に抑えられている[19]。同社に対する上下分離政策の中止はただちに JR 貨物輸送の市場撤退をもたらす公算が高い。

程度の差はあれ，欧米諸国の鉄道旅客輸送の市場条件もこれに類似する。鉄道の採算達成のための政策選択肢としては上下分離政策と公的助成政策が代替性を有する。従って上下分離政策の当否について個別ケースに即して議論する場合は，例えばドイツ型の上下分離手法（組織的上下分離）とわが国の JR 3 島会社の上下一体手法—経営安定基金を通じた公的支援政策—間の得失比較のようなレベルで行われざるをえない。

表 2 は上下分離政策の導入がもたらす長短所を掲げている。長所については本論文でこれまで議論してきた中身がそのままあてはまる。問題は上下分離政策に関わって指摘される短所をどう評価するかである。

第 1 は，安全問題を中心とする品質低下の可能性に関わる指摘である。自然独占分野には鉄道，電気，ガスなど安全性が絶対条件の産業が多く含まれるため，仮に安全性低下の指摘が正しければ上下分離政策の将来は壊滅的なものとなる。鉄道の場合は上下分離の影響が列車運行システムの全

19) 斎藤，上掲論文，2001 年 3 月，pp. 44~49 を参照されたい。

表2　上下分離政策の長短所

長所とされる論点	短所とされる論点
1)　市場の失敗への対応	1)　システム不円滑の可能性
システムの存続・維持	安全・品質低下の懸念
システム拡張の公共選択への対応	2)　取引費用の増大
2)　自立採算達成の容易化	意思・情報疎通の不円滑
商業的経営の実現(サービス部門)	交渉・契約費用の増嵩
3)　環境・エネルギー政策との整合	組織間コンフリクト
4)　規制緩和政策との整合	3)　投資効率性の低下
5)　オープンアクセスによる効率化	政治的干渉・介入
競争入札等の競争原理の導入	公平・平等規準への傾斜
経営効率化・品質改善努力	4)　インフラ使用料政策をめぐる政策
6)　公的補助の節減効果	費用，コンフリクト等

体におよぶだけに安全問題はきわめて重要な論点である。

日本の新幹線が採用する車上信号システムのように，近代的な運転保安システムのなかには鉄道インフラと列車運行のシステム分離を想定していないような場合も含まれる。この場合，組織上の上下分離と安全管理システムの上下分離が技術的に整合するかどうかを検証することが不可避である。

上述のように英国では鉄道改革後に多発した重大列車事故と鉄道の上下分離政策の直接的な因果関係に言及した資料は少ないけれども，インフラ使用料政策の不合理や列車運行の品質（正確度）に連動した賞罰制度が事故の引き金になった可能性がしばしば指摘されてきた[20]。この指摘が間違

20)　Railtrack 社のインフラ使用料制度は，安定収入の確保を目的として 90% 以上を固定料金収入に依存していたが，これが原因で民営化以降の 20% を超える大幅な旅客輸送増による増収のチャンスを失ったばかりか，インフラ改良投資に対する動機づけの弱さが指摘されてきた。また列車遅延に対する厳しい罰則制度はインフラ改良工事の実施を抑制する原因になったと伝えられる。さらに 1980 年代のサッチャー政権の下で鉄道近代化投資が停滞し，インフラ全般の質的劣化が進んだことも重要な背景をなしている。清水誠『鉄道再生による新たな交通システムの構築を目指す英国の取り組み』日本政策投資銀行，2001 年 2 月，D. スターキー「イギリスにおける上下分離の経験

いでなければ，上下分離政策を支えるさまざまな制度・機構の中に安全性水準の連動する要因が存在することになる。安全管理の重要性に配慮すれば，この点に関する綿密な分析が不可避であり，研究を深化させることが必要である。

第2は，組織分離に伴う取引費用の増嵩問題である。組織分離は新組織に対して採算性という明確な経営目標を与えたり，組織間競争にかり立てることにより効率性の改善効果をもたらす原因となる半面，組織間に新たな取引費用を発生せる要因ともなる。取引費用の中には，意思疎通や情報疎通の不円滑のような予想可能なものから，交渉費用や契約費用を発生させるケース，組織間コンフリクトを生じシステム全体の機能不円滑を招来するようなケースまでが含まれる。取引費用問題は組織分割がもたらす固有な問題としてとらえ，組織分離がもたらす効率性改善効果と取引費用の増嵩効果との比較分析を行うことが必要である。

第3は，道路系の公団民営化をめぐる議論からも理解されるように，上下分離政策の導入は，採算性を前提とする上下一体型の企業経営方式に比べ，企業の投資に関わる意思決定基準を曖昧化し，インフラ投資の経済効率性の低下現象を招来する可能性が高いとする指摘である。

この論点は，電力，ガス，電気通信などの上下分離政策にはあてはまりにくいものの，交通インフラ整備計画のように利用者負担ルールが曖昧で政治の干渉や介入が起こりやすい分野の指摘としては妥当性をもつ。繰り返すように，交通分野の上下分離政策は交通市場で生じがちな市場の失敗現象をカバーする機能を有するけれども，上のような指摘は上下分離政策が有するこの種の長所をまさに裏返したところに存在する上下分離政策の本質に関わる問題点であると言える。

採算性要件を充たし経済効率性に優れた交通システムの生成だけで交通

と教訓」『運輸と経済』62-5，2002年5月などによる。新聞論調は Financial Times, Daily Telegraph などの英国紙による。

政策が完結しないことは自明である。しかし，その一方で公設民営型の上下分離政策の導入が効率性に劣る交通投資の温床となる可能性については，これを防止するためのさまざまな施策を講じることが不可避であり，投資の決定にさいしては当該計画に関する事前の厳格な経済評価を行うことが不可欠である。

第4はインフラ使用料政策に関わる問題点である。インフラ使用料政策が公共政策に新たな負荷を課すことは致し方ないとして，問題は使用料政策の不適正や不合理が政治・行政費用の増嵩を招いたり，インフラ事業とサービス事業間のコンフリクトを発生させるような事態を防止しなければならないことである。現にEU諸国の鉄道インフラ使用料政策だけをとっても，すでに多様な使用料政策がさまざまな政策理念の下で国別に運用されている。インフラ使用料に関わる国際不統一はすでに国境を越えた資源配分の非効率現象を発生させている一方で，交通政策の策定は当事国の主権に関わる問題であるだけに，問題解決はなかなか一筋縄ではいかない状況になっている。

最後に長短所の区分けがむずかしい論点の1つにピーク需要対応のような問題がある。米・電力産業に起こった電力供給不足とそれに伴う社会の混乱現象は発電・送電の分離およびインフラ開放政策の結果として生じ，その有力な原因としてインフラ使用料（接続料）制度の不合理が指摘された。ピーク需要対応問題は光熱・通信サービスの場合は上下分離政策の短所の側の論点に加えられ，上下一体・二部料金制の供給体制との比較で論じられることになろう。

一方，二部料金制をもたない交通企業の場合，上下分離政策は逆にピーク需要対応の問題解決を容易化にする。公設民営方式の導入が輸送力増大の設備投資を促し，快適通勤の実現を早めるからである。この場合，ピーク需要対応の論点は上下分離政策の長所の側に加えられるべきであろう。

*　　*　　*

本論文では，上下分離政策を競争社会が生んだ自然独占分野に対する公共政策の選択肢の１つとして捉え，それを必要とした諸要因との関連性を中心に上下分離政策の問題点について議論した。最近のわが国では上下分離政策の議論をごく単純化して捉え，これを政争の具に絡めて報道する傾向が見られるけれども，上下分離政策の問題の本質はもとよりそのようなところにあるのではない。

競争時代の本格的な訪れにより，効率的な需給調整や資源配分を競争的市場機構に委ねることができる領域は以前に比べて確実に拡大した。しかし，その一方で従来の伝統的な公共政策手法の衰退化が進むにつれ，競争的市場機構では十分解決できない重要な問題領域が残されることが明らかとなった。そのような領域の中に上下分離政策が出発した原点を見出すことができる。上下分離政策にはさまざまな短所が指摘され，公共政策としての持続可能性を問題視する見方も少なくないけれども，インフラ開放政策がもたらす効率性の改善効果が大きければ，上下分離政策は公共政策の中で安定的な地歩を確保することができるはずである。