

ロンドン地下鉄における 官民パートナーシップ (英国)

ロンドンセンター

ロンドンの地下鉄は1863年に、パディントンとファリンドン通りの間に世界で初めて開通した。現在路線の全長は408km、駅数は275駅、利用客数は毎日300万人に上る。利用客数は年々増加の一途をたどっているが、世界最古の設備は老朽化が激しく、過去の設備投資が十分ではなかったことから、需要に応えられていない。ピーク時に走る地下鉄の20本中に1本は故障などの理由でキャンセルされる。信号システムの故障による運行の遅れ、または運行が全く停止されることなどは日常茶飯事である。このため、設備の近代化を図るべく地下鉄の運営に官民パートナーシップ (Public Private Partnership : PPP) を導入することとなり、2002年5月にロンドン交通局と民間の間で今後30年間の地下鉄施設運営の契約が交わされた。これは1997年の検討開始から5年後のことである。その後もケン・リビングストン・ロンドン市長の反対運動や入札者のひとつであるAmey (サポート・サービス・グループ) の経営不振などの影響で、契約の最終調整は遅れた。2002年末になってようやく3つのインフラ会社のうち、一つを受け持つTube Lineが最終調整を終え、2003年元旦からインフラ会社をLondon Underground Limited (LUL)から引継ぎ、1月8日には業務計画を発表するなど動き始めたところだ。

本レポートではロンドン市民の生活を支える地下鉄で、どのようにPPPの導入が進められてきたのか概観する。

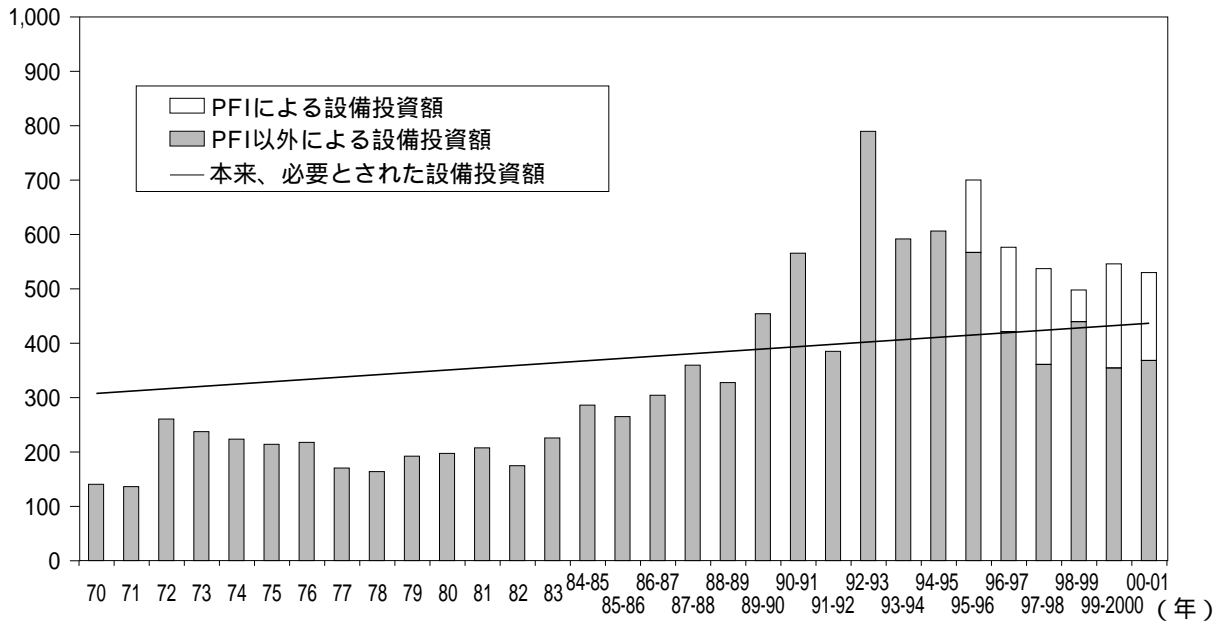
1 . PPP導入への経過

老朽化が進む地下鉄の設備を維持していくためには、継続的な投資が必要だった。それにもかかわらず1970年代から設備投資は積極的に行われず、設備状況は劣化した。特に保

守党のサッチャー政権は小さな政府を目指すあまり公共工事へ十分な予算が向けなかった。1979～1997年までに投資された金額の年間平均は3億9,500万ポンド (約800億円) だった。

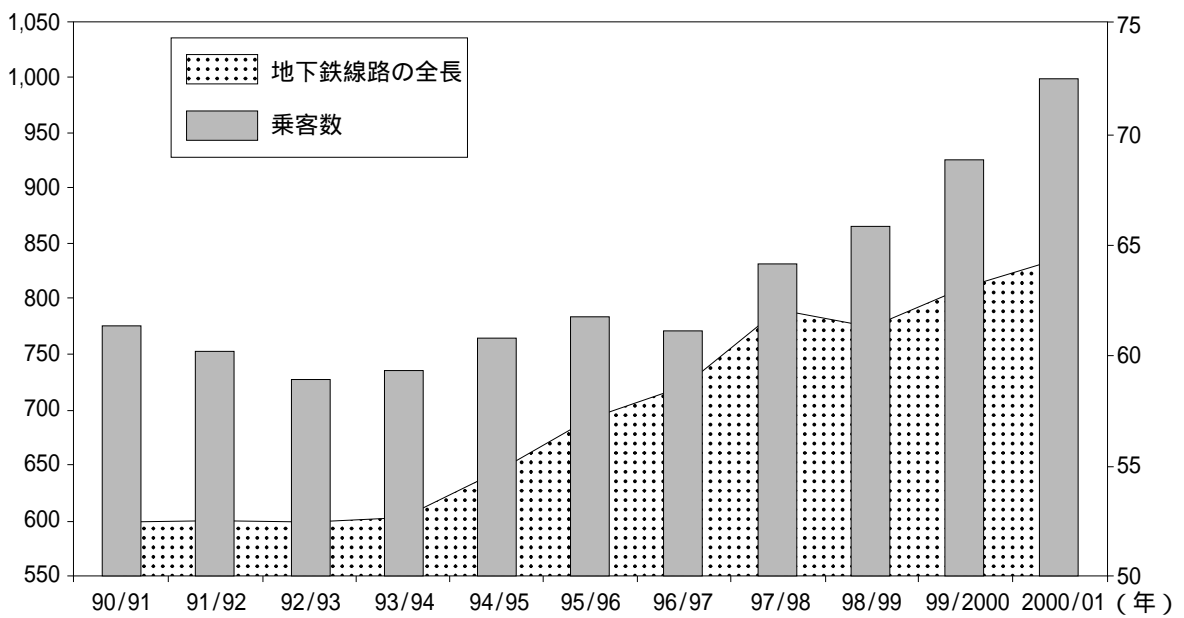
1997年、政権党となった労働党は地下鉄の

図1 過去30年間の設備投資額の動向（単位：100万ポンド、2001年の貨幣価値による）



出所：Department for Transport “London Underground : Public Private Partnership / The Offer to Londoners”

図2 増加する乗客数と地下鉄線の全長（単位：100万人、100万キロ）



出所：同上

改善に取り組んだ。投資金額は年間5億3,000万ポンド（約1,100億円）に増えたが、それまでの投資不足で老朽化が進んだ一方、

経済成長と観光客の増加に伴い乗客数は著しく増加しており、この投資は全く不十分なものだった。

.....

予算を増やしても改善が難しい状況の中、1997年から地下鉄の運営にPPPを導入することを検討し始めた。元来は保守党がメジャー首相のもとに導入したPrivate Finance Initiative (PFI) だったが、労働党はこれを積極的に継承していくことを打ち出し、その一環として病院・学校などとともに地下鉄にもPPPを導入することとなった。国家予算のように支出の時期や立案などの制約に縛られることのない民間資金を得ることで、向こう15年間に160億ポンド（約3.2兆円）を地下鉄の設備投資に充てることを政府は保証している。

2000年には入札によってPPPに参加するコンソーシアムが選ばれた。これらの企業は試験的または準備段階として2000年4月から実際に一部の地下鉄設備のメンテナンス業務に参加、従来のLULと共同で業務にあたっている（「Shadow Running」と呼ばれる）。この実験的運営では企業には実際の報酬が支払われることはなかった。従って民間の参加によってどれだけ資金的に効率よく業務がなされるか、という点は見極められなかったが、

LULと企業との業務の住み分けの明確化など、現場での業務引継ぎ準備は図られた。

2. ロンドン地下鉄PPPのあらまし

ロンドン地下鉄のPPPの概要を大まかに述べると、地下鉄の運営（車両・駅舎・スタッフの運営）と安全管理は今までどおり公的機関であるLULが引き続き行い、いわば表の顔となる。なお、LULは現在まで交通省（Department of Transport）の管轄下にあるが、PPPに移行後はロンドン交通局（Transport for London）の管轄下となる。車両や駅、レール、信号システムなどの設備管理と改善、またそのための資金調達を民間が行う。このインフラ部門は3つのインフラ会社に分かれ、3分割された地下鉄路線をそれぞれ担当する。（しかし実際は、3社中2社は同一のコンソーシアムMetronetが落札している。）

安全管理については今まで同様、公的独立機関「Health and Safety Executive」の監督のもとLULが全権を持つとしている。

企業は契約期間30年間に、行った設備改

会社名/落札したコンソーシアム名	コンソーシアム参加企業	担当する路線
Infraco JNP / Tube Lines	-Jarvis plc (交通インフラサービス) -Amey plc (サポート・サービス・グループ) -Bechtel (エンジニアリング・建設・開発など)	-Jubilee Line -Northern Line -Piccadilly Line
Infraco SSL / Metronet	-Bombardier Transportation (鉄道設備製造・サービス) -SEEBBOARD Group plc (ガス・電気) -Balfour Beatty plc (エンジニアリング・建設・資産運営) -Thames Water plc (水道インフラ) -WS Atkins plc (コンサルタント・サポートサービス)	-Metropolitan Line -District Line -Circle Line -Hammersmith & City Line -East London Line
Infraco BCV / Metronet	同上	-Bakerloo Line -Central Line -Victoria Line

善・メンテナンスの効果に対して報酬を得るが、その額は企業がメンテナンスに使った実費ではなく、どれだけサービス向上に貢献したかによる。地下鉄のスムーズな運行によって短縮された乗客の移動時間を割り出し報酬額を決める。BBCの報道によれば削減された乗客の移動時間は一時間あたり6ポンド（約1,200円）に換算されるという。効果のないメンテナンスを施しても報酬にはつながらないので、企業には最も効果的・効率的な方策を講じることが期待される。反対に地下鉄の運行状況の悪化につながった場合には、厳しい罰則や契約の取り消しが適用される。このような報酬・罰則の取り決めは契約内容をより複雑かつ膨大な量にしたため、契約成立が遅れた一因にもなった。なお、契約期間終了後は、設備はすべてLULに返還される。

Tube Linesが1月の契約の最終合意後に発表した主な施設改善目標をまとめると以下のとおり。

- ・1年以内に運行の遅れを10%減らす。
- ・2011年までにJubilee LineとNorthern Lineの信号システムを一新する。
- ・97駅の施設を改善する。
- ・Jubilee Lineにあらたに59車両を導入する。
- ・最初の7.5年で44億ポンド（約8,800億円）を施設改善に使う（うち210万ポンドはTube Linesもちで、後は政府の支出）。

3 . PPP導入への反対

ロンドン地下鉄へのPPP導入には、根強い反対があった。まず筆頭はケン・リビングストン・ロンドン市長である。同市長は初めの7年間に政府が地下鉄に支出する額とPPP参加企業に支払われる金額には15億ポンド（約3,000億円）のギャップがあるとした。この金額は地下鉄運賃の25%増、さらにはカウンスル・タックス（住民税）の週1ポンド20ペンスの値上げでまかなわれることになり、ロンドン市民の負担となると計画反対を訴え

た。市長は高裁にPPPの違法性を訴えたが、結果は2度の敗訴に終わった。2002年11月に今度は欧州司法裁判所（European Court of Justice）に訴えたが、2003年1月に政府と話し合いの結果、訴えを取り下げた。その代償に、同市長はPPPへの移行完了後に地下鉄の全権を得ることになる。また、政府に地下鉄運賃をインフレーション以上には値上げしないこと、地下鉄への予算増額の可能性を再度検討し、ロンドン市民に負担をかけないことなどを約束させている。同市長が訴訟にかけた費用は1億3,000万ポンドにのぼるといわれ市民の税金があてがわれるが、市長はロンドン市民に大きな負担がかけられるのを避けるためには必要な費用であったとしている。

市長の司法への訴えは成功しなかったばかりか、PPPの契約成立を予定外に遅らせることになった。この遅れは2002年11月、Tube Linesの参加企業の一つAmeyの経営悪化を招き、一時はPPPの成立そのものが危ぶまれた。経営悪化の要因として、入札にかかるコストは当該会計年度の支出となるのに対し、報酬の計上は契約開始の遅れから次年度以降にずれ込むことがあげられる。またPPPの先行き不透明さのため、同社の株価は2001年3月時点から90%も下落し現在26ペンスである。その後、Ameyの入札金不足はTube Linesに参加する他の2社がカバーすることで解決し、前述の通りTube Linesは無事2003年元日からインフラ会社を引き継いだ。

ロンドン地下鉄の労働組合もPPPには強く反対している。LULから民間のインフラ会社に引き継がれる職員の待遇は変わらないことが約束されてはいるが、民間がより一層の効率化を目指すことは明らかである。ブリティッシュ・レールの民営化の時のようにPPPへの移行が運行状況の悪化ひいては安全性の低下につながるとし、2002年10月には賃上げ要求と共にPPPの中止を求めて全面ストライキを行った。ちなみにブリティッシュ・レール

.....

は1994年に保守党が民営化を可決し、列車の運行は複数の民間会社に、レールのメンテナンスはレール・トラックに分割された。より複雑化した組織形態は鉄道の運行状況の悪化を招き、1999年に死者31名を出したパディントンでの衝突事故や2002年に死者7名を出したポッターズ・バーでの脱線事故など、重大な列車事故を引き起こすこととなった。その後批判が高まる中、レール・トラックはネットワーク・レールと名称を変更し、現在公の管轄下にある。

このようなブリティッシュ・レールの前例からも、ロンドン市長やLUL労働組合だけではなく、メディアや世論は一般にPPPについて懸念を表す向きが強い。また安全面だけではなく、そもそもPPPによって「Value for Money」は高まるのか、という議論は根強い。2000年にNational Audit Office（会計監査院）がロンドン地下鉄PPP導入計画の審査を行った際には、政府の「PPPによってValue for Moneyは高まる」という見極めは不正確だったとし、実行の再度見直しを要求した。これを受けてLULはPPPの有効性の審査を行ったが、2002年2月に発表した結論では、PPPは「Value for Money」において有効であるとした。この中で、PPPのもとでは契約の最初の15年間に、従来どおりの公の運営に比べて20億ポンド（約4,000億円）少ない費用で済むとしている。さらに政府は、このLULの審査内容の審査を会計・コンサルタント会社「Ernst & Young」に依頼している。この審査の目的はLULの調査方法が信頼性があるかどうかを見極めることであったが、Ernst & Youngの結論としては、「LULの審査内容は全体的に適切かつ健全なものである」、「PPPが有効であるという結論は分析によって裏づけされているが主観的である」というものであった。Ernst & Youngによれば、キャッシュ上の計算ではPPPと従来の公の運営との間に差はないが、民間のパフォーマンス

スが優れているという主観的な仮定を計算に組み込むことでPPPの有効性が導き出されているというのである。これに対して当時のスティーブン・バイヤーズ運輸大臣は、Ernst & Youngの見解を十分考慮するとはしながらも、「健全で適切」と判断されたLULの審査結果に基づいてPPPを推し進めたとされる。

4．おわりに

強い反対にあいながらも政府が一貫してPPPを推し進めた背景には、これまで地下鉄への予算が効果的に使われてこなかったことや、政府主導で建設された地下鉄のジュビリー線の延長が予算超過し、かつ完成が大幅に遅れるなど散々な結果に終わったことがある。2003年について民間会社による施設の運営が始まり、Metronetが残りのインフラ会社2社を2003年春に引き継ぎ次第、地下鉄の全権はリビングストン市長に移る。市長は2月、一部民営化となった地下鉄のマネージング・ディレクターに米国人であるティム・オツール氏を抜擢した。同氏は米・フィラデルフィア鉄道の最高責任者を務めており、市長は同氏の鉄道での経験をかっただことになるが、地下鉄改善の成果については「政府が導入したPPPの仕組みの中では特に、改善は難しい。1年で目に見える成果は出ない」と警告している。

報道によれば、すべての地下鉄施設が近代化されるのに10年はかかるとされている。加えて、民間にも解決できない問題が2点あるといわれている。一つは車両内の熱で、トンネルが狭くて車両とトンネルの壁の間にほとんどスペースがないことから、エアコンを車両の上に積むことが出来ないことである。また積んだとしても熱気を車両外に排出すると狭いスペースの中で温度が上がってシステムに異常をきたしてしまう。夏は混雑した車両の中は耐えがたいほどに暑く、倒れる乗客が後を絶たないため、この問題は依然として大

