

〔研究員の視点〕

ロンドン地下鉄 PPP の失敗

運輸調査局 主任研究員 小役丸幸子

※本記事は、『交通新聞』に執筆したものを転載いたしました

2010年6月、ロンドン交通庁（Transport for London:TfL）は、PPP（Public Private Partnership: 公民連携）契約のもとでロンドン地下鉄のインフラ補修を行なっている Tube Lines を3億1,000万ポンド（1ポンド=133.93円）で買収した。なお、もうひとつのPPP事業者であった Metronet は、すでに2007年に TfL に買収されており、ロンドン地下鉄のPPPは7年余で幕を閉じることになった。

ロンドン地下鉄のPPP

1990年代、ロンドン地下鉄では、インフラの老朽化が進んでいるにもかかわらず、改良のための投資不足が目立っており、どのようにインフラを改善し、ネットワークを整備

していくかということが大きな問題とされていた。そこで、ロンドン地下鉄では、効率的なインフラの改善を目指して2003年1月にPPPが導入された（完全実施は同年4月）。

ロンドン地下鉄におけるPPPの特徴は、ネットワーク・インフラ部門（線路・トンネル・信号機・駅舎・車両など）と運行部門（列車の運行・駅構内の管理・信号の管理）の分割、いわゆる上下分離が行われ、インフラの管理については民間コンソーシアムのインフラ会社の担当としたことである。インフラの管理を行う民間コンソーシアムは、7.5年ごとに目標と成果の見直しを行いながら30年契約で駅や信号の改修、線路の交換、そして車両の改良を行なうことになっていた。

表1 インフラ会社（Infraco）の概要

コンソーシアム	Metronet		Tube Lines
インフラ会社（Infraco）	BCV	SSL	JNP
路線	・ベーカールー ・セントラル ・ビクトリア ・ウォータールー & シティ	・サークル ・ディストリクト ・ハマースミス&シティ ・メトロポリタン ・イースト・ロンドン	・ジュビリー ・ノーザン ・ピカデリー
路線キロ	298km	366km	333km
駅数	76	97	100

研究員の視点

インフラは路線によってさらに3つのインフラ会社 Infraco である BCV、SSL、JNP に分割された。それらの Infraco を管理したのが、複数の民間企業が参加したコンソーシアムである Metronet と Tube Lines である。Metronet が BCV（ベーカーラー、セントラル、ピクトリア、ウォータールー & シティ線）と SSL（サークル、ディストリクト、ハマーミス & シティ、メトロポリタン、イースト・ロンドン線）を、そして、Tube Lines が JNP（ジュビリー、ノーザン、ピカデリー線）を所有した。

一方、運行部門については、従来通り、すべてロンドン地下鉄が行い、最終的に安全に対して責任を負うのもロンドン地下鉄である。

ロンドン地下鉄の PPP が注目された理由であるが、第一に、他の PPP と比較して、ロンドン地下鉄の PPP は英国のみならず、おそらく世界でも最大規模と指摘されたことである。第二に、30年という長期にわたる契約であること、そして、第三に、通常の PPP が資産を建設した後、その事業者が一定期間管理運営するものであるのに対して、ロンドン地下鉄の PPP では、民間コンソーシアムが、既存のインフラの修繕と近代化を行う、つまり、新線建設ではなく既存路線の更新という点であった。

PPP 失敗の要因

だが、PPP がスタートしてわずか4年目にして Metronet が経営破綻し、その年の2007年11月に TfL により買収された。Metronet は5億5,100万ポンドにのぼる公的資金による援助を求めたが、認められたのは1億2,100万ポンドで、要求額の2割程度にすぎない。このような事態に陥った

原因として、Metronet は TfL が契約内容を変更し、過度な要望を提示してくるため、コストが膨れ上がったとする一方、TfL は、Metronet がコスト管理に失敗し、効率的な経営が行えなかったためとしている。

そして、Metronet の破綻から2年余の後、残る Tube Lines も結局は Metronet と同じ道をたどることになった。2009年12月の時点で、次の7.5年間の運営期間の予算として、Tube Lines は、57億5,000万ポンドの予算を要求したが、スケジュールの見通しの甘さと見積もり費用の高さが指摘され、約10億ポンドの削減となり、44億ポンドとされた。Tube Lines の予算の削減により、TfL は、提供するサービスの質を下げるか、もしくはそれを回避するために大幅な運賃値上げをしなければならないことが懸念された。だが、遅々として進まない改修工事やその工事により頻発する列車の遅延が批判されている状況で、国にさらなる補助金を要請することや、これ以上の利用者負担を求めることが不可能であると判断した TfL は、冒頭で述べたとおり、Tube Lines 買収に踏み切ったのである。

結局、30年の長期にわたる計画だったロンドン地下鉄の PPP は、1期7.5年間ですべて打ち切りとなった。つまり、ロンドン地下鉄のインフラの改修には、複雑な PPP のシステムを用いるよりも、TfL の責任の下、上下を一体的に統括して進めた方がスケジュール面でもコスト面でも効率的という結論に達したのである。

確かに PPP はイギリスでは幅広く使われている手法であるが、そもそもロンドン地下鉄のインフラの改修や更新に PPP を適用することについては、計画の実現可能性や費用

対効果の点で当初から疑問視されていた。実際、この PPP の失敗の要因としては、切り離されたインフラ部門と運行部門とが協調して機能していなかったことが挙げられる。PPP 遂行に際して両部門の意思疎通はスムーズに進まず、結局、PPP に期待された、無駄なコストの削減と補助金の抑制、安定的な資金調達、効率的な計画の実行といった目

的は、いずれも達成されることはなかった。

PPP がこのような結末を迎えたことにより、2012 年のロンドン・オリンピックまでに実施されることになっていた、ロンドン地下鉄の輸送力増強のための改修工事が終了しないという事態も生じており、さまざまな影響が広がっている。