

英米の地下鉄事業のガバナンス事例

経営戦略研究部
中里幸聖

【要約】

- わが国では地下鉄事業について、民営化も含む経営形態の検討の動きが見られる。その際、公益性と収益性の両立を確保するためにどのようなガバナンス体制を築くかは、経営形態の如何を問わず重要な検討事項の一つである。
- 英米では、公営事業体でもガバナンスに関する認識が高いと見受けられる。本稿ではロンドン、ニューヨーク、サンフランシスコ、ワシントンの事例を紹介する。
- 各地域の運営のあり方やガバナンス体制などにはそれぞれ特色があるが、取締役会と執行機能の分離や住民の声を取り入れる工夫がなされていることなどは共通しており、わが国の地下鉄事業者のガバナンス体制を再検討する際の参考になるであろう。

1. 地下鉄事業の経営形態検討の動き

現在、わが国では地下鉄事業の経営形態検討の動きが見られる。

かつての帝都高速度交通営団は2004年に株式会社化され東京地下鉄株式会社(以下、東京メトロ)となり、近い将来の上場を目指している¹。東京メトロ以外の地下鉄は、現状では地方自治体の交通局が運営しているが²、大阪市や横浜市などでは民営化も含む経営形態の検討が行われている。

一般的に地下鉄事業はインフラ投資が巨額であるため、地方自治体が建設・運営の主体となってきた経緯がある。精力的に整備を進めてきたこともあり、かなり充実した地下鉄網が完成しつつあるが、収益的には厳しい事業体が多い³。公益性を確保しつつ収益性の向上をはかるため、様々な経営改善策などが検討・実施され、それなりの成果もでてきている。しかしながら、大半の地方自治体は厳しい財政事情を抱えていることもあり、より一層の収益性向上が喫緊の課題となっており、近年では上述のように経営形態のあり方まで踏み込んだ検討が行われている。

どのような経営形態がベストであるかは一律に確定できるものではないが、民営化するにしても公営事業のままで改善を図るにしても、公共交通としての地下鉄事業は公益性と収益性の両立を目指す必要があることには変わりない。公益性と収益性の両立を確保するためにどのようなガバナンス体制

¹ 2006年4月1日現在の株主は政府(持株比率53.4%)と東京都(同46.6%)。

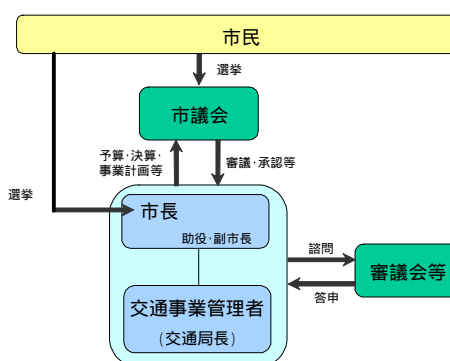
² 地下鉄の定義に確立されたものはないが、本稿では(社)日本地下鉄協会のWebサイト(<http://www.jametro.or.jp/>)掲載の「日本の地下鉄」「2. 地下鉄事業者のあらまし」のうち「その他の地下鉄」を除く事業体を視野に入れている。従って、第三セクターが運営している埼玉高速鉄道などは除いて考えている。

³ 詳細については、中里幸聖「地下鉄事業体の概況とガバナンス」DIR経営戦略情報(2006年6月22日)参照。

を築くかは、経営形態の如何を問わず重要な検討事項の一つである。

わが国においては、東京メトロ以外の地下鉄事業者は現状では各地方自治体の交通局であり、行政組織の一部としての公営企業である。そこで民間企業のガバナンスのイメージにあてはめてみると、市民は株主、市民に選挙される市議会等は取締役会、市長は CEO (Chief Executive Officer : 経営最高責任者)、交通事業管理者 (交通局長) は COO (Chief Operating Officer : 最高執行責任者) になぞらえることができよう。その他にアドバイザーリーボード的な審議会等が設けられている場合もある (図表 1)。

図表 1 公営交通事業のガバナンスイメージ



出所) DIR 作成

海外の地下鉄事業者も公営事業者であることが多いが、ガバナンス構造については、地域ごとに様々な工夫がなされている。特に民間企業におけるガバナンスに対する関心が高い英米では、公営事業者についてもガバナンスに関する意識が高いように見受けられる。そこで、次節では英米における地下鉄事業者のガバナンス体制の事例をいくつか紹介する。

2 . 英米の地下鉄事業者のガバナンス事例

世界初の地下鉄を開業したロンドン、世界一の規模を誇る地下鉄があるニューヨーク、最先端を行く様々な工夫が取り入れられ他の地下鉄に大きな影響を与えたといわれるサンフランシスコ、四半世紀ほどの間に全米でも第二位の乗客数を誇るまでになったワシントンを取り上げる。各地域の運営のあり方やガバナンス体制などにはそれぞれ特色があるが、取締役会と執行機能の分離や住民の声を取り入れる工夫などがなされていることは共通しており、わが国の地下鉄事業者のガバナンス体制を検討する際の参考になるであろう⁴。

⁴ 本節の記述は、各事業者の Web サイトや Annual Report に加え、(社)日本地下鉄協会編集「最新世界の地下鉄」ぎょうせい(2005年)、(独)鉄道建設・運輸施設整備支援機構「主要鉄道先進国の鉄道整備とその助成制度(2005年3月)」(<http://www.jrtt.go.jp/default.htm>掲載)、フリー百科事典『ウィキペディア(Wikipedia)』(<http://ja.wikipedia.org/wiki/>)などの情報を参照した。なお、図表中の Board の人数は、図表の出所となった Annual Report 等に記載されている人数である。

(1) ロンドン

ロンドンの地下鉄事業者の歴史概況

1863 年にメトロポリタン鉄道 (Metropolitan Railway) による世界初の地下鉄を開業したロンドンでは、当初は民間事業者によって地下鉄網が整備・運営されていた。その後、いくつかの鉄道会社によりそれぞれ整備・運営が進められたが、1902 年にメトロポリタン鉄道を除く地下鉄会社を買収・統合してロンドン地下鉄電気鉄道会社 (Underground Electric Railway Company of London Ltd) が設立された。さらに、1933 年には公共機関であるロンドン旅客輸送委員会 (London Passenger Transport Board) が設立され、メトロポリタン鉄道やロンドン地下鉄電気鉄道会社、バス、路面電車などロンドン首都圏の交通機関は傘下に入ることとなった。

その後も様々な推移があったが、2000 年のロンドン市政改革に伴いロンドン交通庁 (Transport for London : TfL) が新設され、ロンドン地下鉄会社 (London Underground Ltd : LUL)、バス、ライトレールなどが TfL の管理下に置かれることとなった。ただし、ロンドン地下鉄会社の TfL への運営移管は、PPP (Public-Private Partnership) 方式導入完了後の 2003 年である。この PPP 方式導入により地下鉄の上下分離が実施され、インフラの管理・運営は Infraco と呼ばれる民間企業連合が担うことになった⁵。一方、列車運行全般に関する責任は引き続きロンドン地下鉄が負っている。また、Infraco とのインフラ管理等の契約期間は 30 年であるが、7.5 年ごとにロンドン地下鉄が見直しを行う。Infraco が高い実績をあげれば報酬が支払われるが、実績があまりにも悪ければ直接ロンドン地下鉄がインフラ管理に介入することになっている。

なお、英国における交通政策全体は運輸省 (Department for Transport : DfT) が管轄しており、ロンドンにおける公共旅客輸送改善に必要な資本投資と運営費用を TfL に助成している。

現状では、ロンドン地下鉄会社は TfL が責任を持つ事業のうち地下鉄運営に関する執行機関と位置づけられる。TfL は行政機関の一部を構成するので、その現業部門がロンドン地下鉄会社である。

TfL のガバナンス体制

TfL のガバナンス体制は図表 2 のように図式化でき、取締役会 (Board) と執行機能が分離されている。

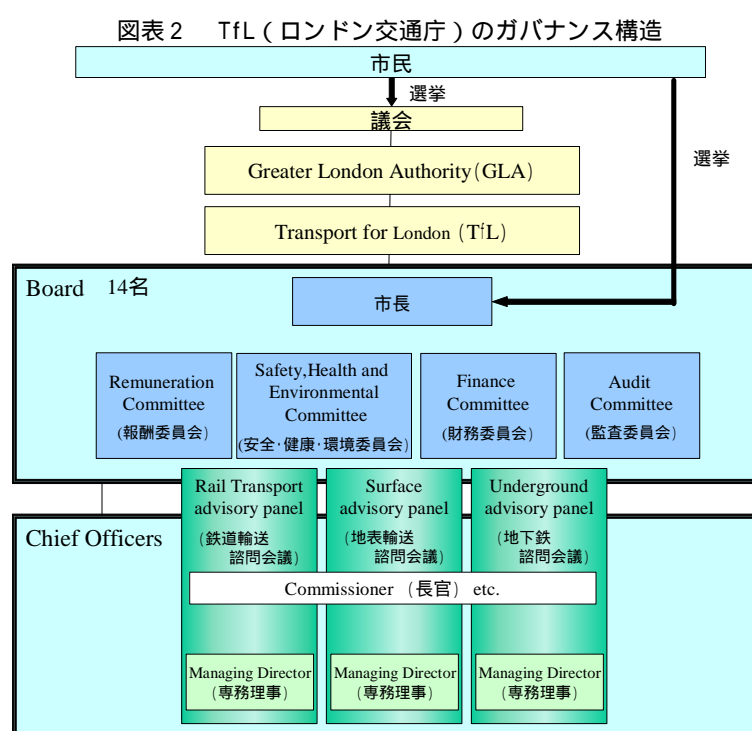
取締役会の議長はロンドン市長である。その他の取締役会メンバーは、交通問題に関する有識者などからロンドン市長が任命する。また取締役会メンバーとは別に特別顧問が配置されている。取締役会には報酬委員会 (Remuneration Committee)、安全・健康・環境委員会 (Safety, Health and Environmental Committee)、財務委員会 (Finance Committee)、監査委員会 (Audit Committee) が設けられており、各委員会には特別顧問も配置され、特に安全・健康・環境委員会には外部顧問が配置されている。

執行機能としての最高執行役員 (Chief Officers) は、長官 (Commissioner) や法律顧問 (General Counsel) などの本社の機能に関わる役員と地表輸送、鉄道輸送、地下鉄の各モードを統括する専務理事 (Managing Director) が配置されている。

⁵ 2006 年現在、地下鉄網は三つに路線区分されている。そのうち Metronet Rail が二つを契約し、Tube Lines が残る一つを契約している。

また、鉄道輸送諮問会議 (Rail Transport advisory panel)、地表輸送諮問会議 (Surface advisory panel)、地下鉄諮問会議 (Underground advisory panel) の三つの諮問会議 (Advisory panels) が設置され、それぞれ取締役会メンバーと最高執行役員、特別顧問から構成されており、各モードについて取締役会と執行役員の意思疎通が行われている。三つの諮問会議の議長は長官がつき、副議長には取締役会のメンバーがついており、それぞれの担当専務理事が会議メンバーに入っている。

ロンドン市長は、ロンドンの交通問題について、地下鉄やバスのサービス改善や渋滞解消などを目標とした「交通戦略 (The Mayor ' s Transport Strategy) 」を 2001 年に発表している。ロンドン市長は TfL の取締役会議長でもあり、TfL はこの交通戦略に沿うように運営されていると考えてよいであろう。



出所) TfL 「Annual Report and Accounts 2005/06」や TfL Web サイト (<http://www.tfl.gov.uk/tfl/>) などより DIR 作成

(2) ニューヨーク

ニューヨークの地下鉄事業者の歴史概況

米国では基本的に、州際にもたがる都市間交通は連邦政府の所管、都市内交通については州政府以下の所管となっている。

路線数や保有車両数等で世界一の規模を誇るニューヨークの地下鉄は、市内高架蒸気鉄道として営業していた民間企業であるインターボロー社 (Interborough Rapid Transit Company) の 1904 年開業の IRT 線にさかのぼる。その後、インターボロー社に加え、ブルックリン・マンハッタン社 (Brooklyn-Manhattan Transit Corporation)、ニューヨーク市交通局 (New York City ' s Board of Transportation) により地下鉄網の整備が進められたが、民営の地下鉄は 1940 年にニューヨーク市交通局に買収・統合された。

一方、ガソリン駆動によるバス事業は、1907 年に民間企業である 5 番街乗合バス社 (Fifth Avenue

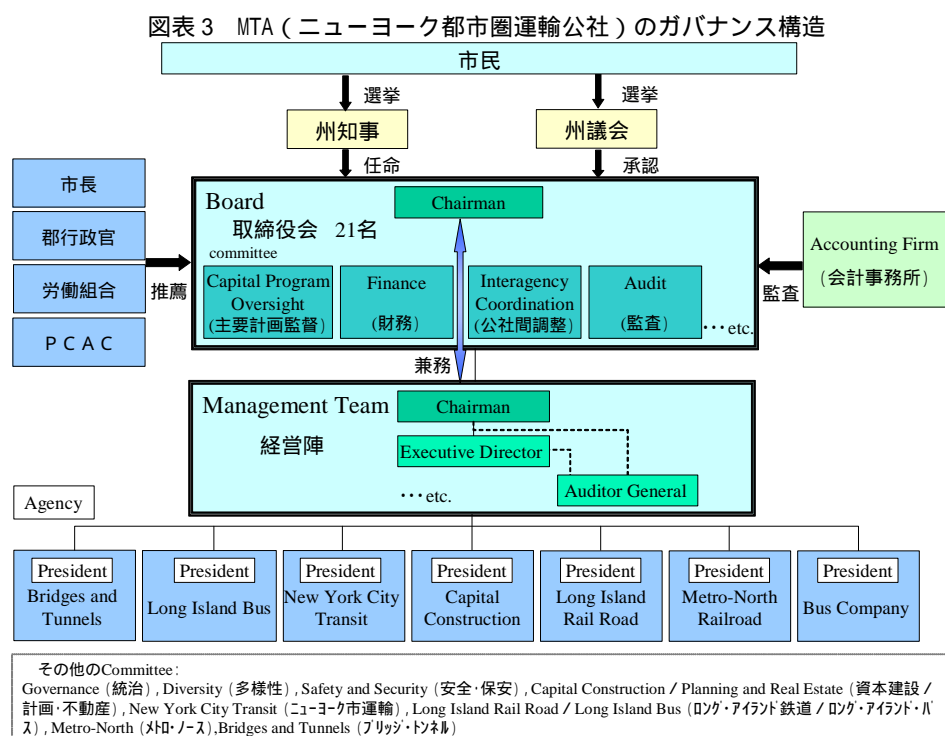
Coach Company) が最初であり、その後も民間企業がバス事業を担っていたが、1940 年代後半にはニューヨーク市交通局に買収された。

さらに 1953 年にはニューヨーク市運輸公社 (New York City Transit Authority : NYCTA) が設立され、地下鉄・路面電車・トロリーバス・バスが一元的に運営されることになった。このように、民間で事業が開始されたが、その後、公共機関によって一元化されていく経緯は前述のロンドンと共通の事象が観察される。

1965 年にはニューヨーク州内の 12 の郡における交通運営を監督する公共企業体 (Public Benefit Corporation) としてニューヨーク都市圏運輸公社 (Metropolitan Transportation Authority : MTA) が発足し、NYCTA は 1968 年にその傘下に入り今日に至っている。つまり、現在では MTA が傘下にある運営事業体を統括しており、NYCTA は運営事業体として、ニューヨーク市内の地下鉄・バスなどを運営している。

MTA のガバナンス体制

MTA のガバナンス体制は図表 3 のように図式化でき、取締役会 (Board) と執行機能が分離されている。ただし、取締役会議長は経営陣 (Management Team) の議長を兼務している。また、外部監査を受けている。



出所) MTA 「2005 Annual Report」やニューヨーク都市圏運輸公社 Web サイト (<http://www.mta.info/>) などより DIR 作成

取締役会メンバーは、州知事により任命され、州議会により承認される。州知事、ニューヨーク市長、各郡の行政官などの推薦に基づく議決権のあるメンバーと、利用者の声を代弁する PCAC (Permanent Citizens Advisory Committee) 及び労働組合の推薦に基づく議決権のないメンバーで構成される。つまり、サービスが提供されている各地域、利用者、従業員などの各種ステークホルダ

ーの声が反映されるように工夫されている。

取締役会には主要計画監督委員会 (Capital Program Oversight Committee)、公社間調整委員会 (Interagency Coordination Committee)、財務委員会 (Finance Committee)、監査委員会 (Audit Committee)、安全・保安委員会 (Safety and Security Committee) など MTA 全体にかかわるものの他、ニューヨーク市運輸公社委員会 (New York City Transit Committee) など事業体ごとの委員会があり、計 12 の委員会が設けられている。執行機能としては、MTA 全体の本社の機能を統括する経営陣と各運営事業体の総裁 (Agency Presidents) からなる。

(3) サンフランシスコ

サンフランシスコの地下鉄事業者の歴史概況

サンフランシスコ湾岸域の地下鉄はサンフランシスコ湾岸地域高速交通行政区 (San Francisco Bay Area Rapid Transit District : BART) によって運営されている (地下鉄そのものも BART の愛称で呼ばれている)。

第二次世界大戦後の移民の急激な流入と自動車数の増加に伴い、サンフランシスコ湾に架かるオークランドベイブリッジの交通渋滞が激化し、BART はその渋滞対策を契機として建設が計画された。当初 (1946 年) は産業界や市民の指導者達による非公式な会合で構想が練られる一方で、1947 年には湾横断トンネルの建設案が陸・海軍により提案されたりした。1951 年にはカリフォルニア州議会により、湾岸地域の交通問題を研究する特別委員会が設立された。その検討結果を受けて、カリフォルニア州議会は 1957 年に独立機関 (independent agency) としての BART を設立した。その後、技術的な側面も含めて様々な場での検討が実施され、また住民に対する説明会が幾度も開催された。その過程で当初の想定地域内において脱退する郡などもあったが、1962 年に住民投票が実施され、地下鉄建設とサンフランシスコ市鉄道 (San Francisco Municipal Railway : MUNI) が運行している市電 (MUNI の愛称で呼ばれている) の一部を同時に地下化する案が採択され、建設が始まった。その結果、BART は 1972 年に開業にこぎつけている。

従って、BART の場合は、ロンドン、ニューヨークの場合と異なり、設立当初から行政が積極的に関わっている。ただし、構想そのものは湾岸地域の住民から自然発生的に生じてきた経緯があり、計画策定過程においても住民や地方政府などの利害関係者を積極的に参画させている点が特徴的である。

車社会の合衆国で乗客を鉄道に呼び寄せるため、BART では列車の高速走行、パーク・アンド・ライドシステム整備など、最先端に行く様々な工夫が取り入れられ、世界的に大きな影響を与えたといわれている。

一方、サンフランシスコ市内のバス、トロリーバス、ライトレール、路面電車、ケーブルカーについては、前述の MUNI が担っている。

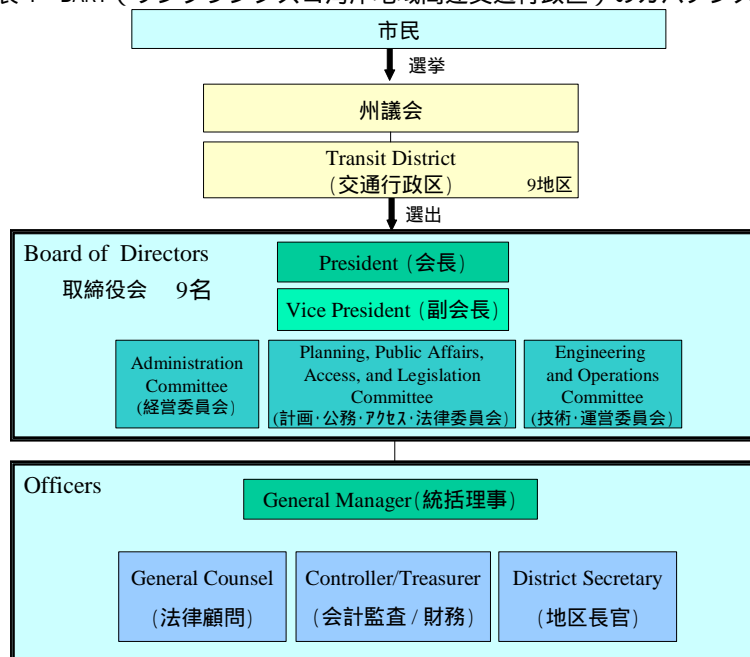
BART のガバナンス体制

BART のガバナンス体制は図表 4 のように図式化でき、取締役会 (Board of Directors) と執行機能が分離されている。取締役会メンバーは、BART システム提供域内で 9 つに分かれている交通行政

区 (Transit District) 内から 4 年毎に選出される。従って、各交通行政区を代表すると位置づけられている。

取締役会には常設委員会として、経営委員会 (Administration Committee)、計画・公務・アクセス・法律委員会 (Planning, Public Affairs, Access, and Legislation Committee)、技術・運営委員会 (Engineering and Operations Committee) が設けられている。執行機能としては、取締役会により任命される役員 (Officers) が該当する。

図表 4 BART (サンフランシスコ湾岸地域高速交通行政区) のガバナンス構造



出所) BART「2005 Annual Report」やサンフランシスコ湾岸地域高速交通行政区 Web サイト (<http://www.bart.gov/index.asp>) などより DIR 作成

(4) ワシントン

ワシントンの地下鉄事業者の歴史概況

米国の首都ワシントンの地下鉄は米国で 2 番目の乗客数を誇り、バスシステムは米国で 5 番目の規模となっている。

ワシントンの地下鉄とバスを運営するワシントン首都圏運輸公社 (Washington Metropolitan Area Transit Authority: WMATA) は、コロンビア特別区、メリーランド州、バージニア州及び連邦議会によって制定された州間協定 (interstate compact) に基づき、1967 年に設立された。地下鉄は 1969 年に建設が始まり、1976 年に最初の区間が営業を開始した。その後、路線追加や延伸を重ね、現在では世界でも最も発達した地下鉄を持つ都市の一つとなっている。バス事業については、1973 年に 4 つの民営バス会社を買収してスタートしている。

WMATA のガバナンス体制

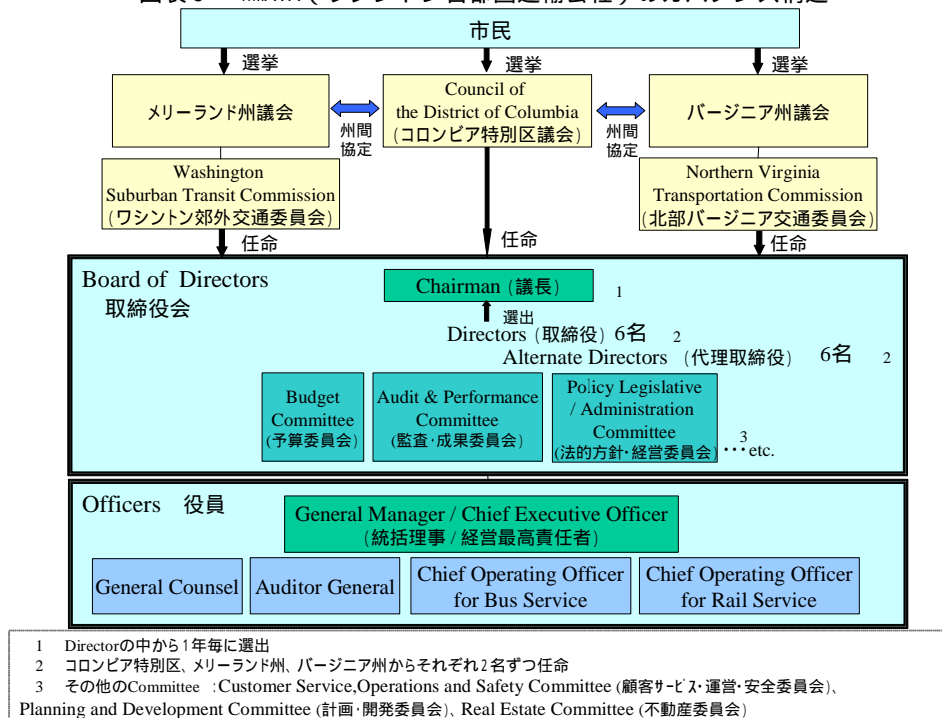
WMATA のガバナンス体制は図表 5 のように図式化でき、取締役会 (Board of Directors) と執行機能が分離されている。取締役会メンバーは 6 名の取締役 (Directors) で構成されるが、6 名の代理

取締役 (Alternate Directors) が置かれている。代理取締役は本来の取締役 (Alternate に対し Principal とされている) が欠席の時に限り、投票権を持つ。6 名の取締役及び 6 名の代理取締役は、WMATA を設立したコロンビア特別区、メリーランド州、バージニア州から各々 2 名ずつ任命される。コロンビア特別区ではコロンビア特別区議会 (Council of the District of Columbia)、バージニア州では北部バージニア交通委員会 (Northern Virginia Transportation Commission)、メリーランド州ではワシントン郊外交通委員会 (Washington Suburban Transit Commission) が WMATA の取締役及び代理取締役を任命する。なお、バージニアとメリーランドにおいては任命母体のメンバーから任命される。

取締役会は毎年初めにメンバーの中から議長 (Chairman)、副議長 (Vice Chairman)、第二副議長 (Second Vice Chairman) を選出する。取締役会には常設委員会として、顧客サービス・運営・安全委員会 (Customer Service, Operations and Safety Committee)、計画・開発委員会 (Planning and Development Committee)、不動産委員会 (Real Estate Committee)、予算委員会 (Budget Committee)、監査・成果委員会 (Audit & Performance Committee)、法の方針 / 経営委員会 (Policy Legislative/Administration Committee) が設けられている。

執行機能としては、取締役会により任命される役員 (Officers) が該当する。役員は統括理事 / 経営最高責任者 (General Manager/Chief Executive Officer)、取締役会秘書 (Secretary to Board)、収入役 (treasurer)、会計監査役 (comptroller)、法律顧問 (General Counsel) などで構成されるが、統括理事と会計監査役を除く役職は兼任させることもできる。

図表 5 WMATA (ワシントン首都圏運輸公社) のガバナンス構造



出所) WMATA 「Comprehensive Annual Financial Report」やワシントン首都圏運輸公社 Web サイト (<http://www.wmata.com/>) などより DIR 作成

3 . おわりに

英米での各都市では、地下鉄事業の歴史的経緯や地域状況に応じたガバナンス体制の工夫が見られる。今後、わが国の地下鉄事業の経営形態を再検討するにあたっては、民営化するにしても公営事業のままで改善を図るにしても、実態に適應したガバナンス体制の再構築は必要となろう。

ただし、現状の公営企業は地方公営企業法などにより組織等について一定の制約が存在する。この点は地方自治体の権限が大きく、地域の実態に合った制度設計がしやすい米国などとわが国が異なる点である。つまり、公営企業のままでより柔軟な事業運営を実現するためには、国と地方との役割分担の見直し、地方分権といったテーマも関係してくる話である。わが国の都市基盤を将来にわたって活力あるものとするという観点からは、こうしたテーマも視野に入れつつ地下鉄事業の経営体制を見直していく必要がある。

* 関連レポート

中里幸聖「地下鉄事業体の概況とガバナンス」DIR 経営戦略情報（2006年6月22日）

中里幸聖「地下鉄事業体の概況とガバナンス」DIR 経営戦略研究 vol.9（2006年7月）

（注）上記の二つのレポートは同一内容である。