

東京都営地下鉄の料金決定をめぐる政治過程 ——東京メトロ、大阪市営、名古屋市営地下鉄との比較を通じて

Political Process in Determination of Charge of Tokyo Metropolitan Subways:

By Comparative Tokyo Metro, Osaka Metro, Nagoya Metro

光延忠彦

MITSUNOBU Tadahiko

要旨 東京都内で運営されている東京メトロ（旧営団、以下東京メトロ）と東京都営地下鉄（以下都営地下鉄）の料金を比較すると都営地下鉄料金の方が高い。しかも、この状況は最近始まったことではなく、二つの地下鉄が開業されて以来継続されている。なぜ、都営地下鉄料金は東京メトロに比べて高いのであろうか。

この疑問については、都営地下鉄に比べて東京メトロの方が効率的な路線配置がなされてきたことから、営業収入等で経済性を維持できたため、利用料金を廉価に設定できたという主張が通説的理解とされてきた。確かに、そうした点が、都営地下鉄料金の相対的高額化を説明する従来の議論も理解できるが、そうであるなら、都営地下鉄も東京メトロと同様に経済性を追求すれば、この疑問は解決できたはずである。それにも拘わらず、東京メトロと都営地下鉄の二社の併存が成立して以降今日までの間、東京メトロは都営地下鉄以上に廉価な運賃で営業しても、都営地下鉄は東京メトロのような料金での営業を展開でき得なかったという事実は、両者の営業路線の歴史的な配置という経済的要因以上の何らかの、他の要因の存在を疑わざるを得ない。

そこで本稿は、こうした経済的要因が、都営地下鉄料金の相対的高額化を説明する従来の議論を修正すべく、都営地下鉄料金の相対的高額化の背景には如何なる事情があるのか、この点について、都営地下鉄料金を決定する東京都議会内の政治過程が影響するという興味深い議論を、大阪市営および名古屋市営地下鉄との比較も通じて提出する。

1. 問題の所在

日本の自治体の普通会計予算の歳出総額は 89 兆 2106 億円（2006 年度）で、これの約 5 分の 1 に当たる 19 兆 3012 億円が、自治体の経営する地方公営事業予算の歳出総額（2006 年度）である¹⁾。ただ、この地方公営事業予算の歳出総額の約 5 分の 1（2008 年度で 3 兆 4249 億円）は、自治体の普通会計予算から地方公営事業予算に繰り出されている支出金で成り立っている²⁾。

こうした地方公営事業には水道、下水道、病院など、いくつかの事業があるが、交通事業への支出をみると、全体の 7 % を占め 2400 億円程度である³⁾。ただし、これにはバス事業や路面電車事業なども含まれるため、高速鉄道事業（以下、地下鉄事業）に限ってみれば、2000 億円弱程度が自治体の一般財源から支出されていることになる。ちなみに、地下鉄事業を所管している自治体は、東京都を始め国内に 9 自治体あるため、毎年、2000 億円弱あまりの額を 9 自治体で負担している勘定である。もちろん、地下鉄事業は国の補

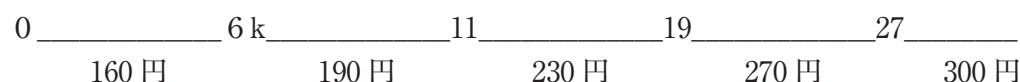
助事業でもあるため、これに補助基準の国庫からの補助金と関係自治体からの補助金を加えれば、国と自治体が支出している負担の総額は相当なものに上る。

以上は全国状況であったが、東京都の地下鉄事業についてみると、都営地下鉄の財源は、主に国の補助金、地方負担（関係自治体補助金、当該自治体支出金）、そして利用者負担（料金⁴⁾）によって賄われている。このなかの国と東京都の補助金を、開業時の 1960 年から 2000 年までの 40 年間の平均でみると、国から 55.1 億円、東京都の普通会計から 69.7 億円で、合計 124.8 億円が、毎年、補助されている状況である⁵⁾。この東京都分の負担額は、東京都の普通会計予算総額の 6 兆 5164 億円 (2006 年度⁶⁾) からみれば、わずか 0.1% 程度のものでしかなく、普通会計を圧迫する負担というほどのものではないが、しかし、これに 1960 年度～2005 年度まで毎年度支出された支出金 120 億円程度を加えれば普通会計に占める比率はさらに増大する⁷⁾。また、都営地下鉄は 2006 年度こそ経常黒字になったものの、1960 年以降 2005 年までの 45 年間継続して経常赤字の状態であった。しかも、累積債務残高となれば、2008 年度末で 1 兆円にも達する規模である⁸⁾。こうした経緯から、都営地下鉄の財政赤字の縮小が求められ、従来から重要な政治課題になっている⁹⁾。

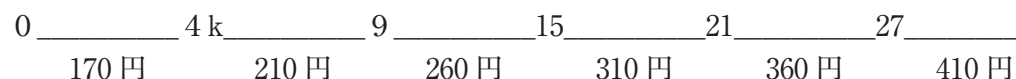
このため、都営地下鉄は、首都圏で営業しているもうひとつの地下鉄、東京メトロを追う形の営業の下では、東京メトロ以上に料金を高く設定することによって、財政赤字の解消の一端に対処する方法を採ってきた。しかし、財政赤字の縮小が目的であったとしても、首都圏という同じ領域を営業範囲とする東京メトロに対して、劣位な状況で営業して来ざるを得なかった都営地下鉄が、東京メトロ以上の料金設定で競合し得るのか否か、疑義も生じる。

つまり、東京都内で運営されている東京メトロと都営地下鉄の料金を比較すると初乗りを始め、料金体系として都営地下鉄料金の方が高い（図 1 を参照）。しかも、この状況は最近始まったことではなく、都営地下鉄が開業されて以来継続されていることである。なぜ、都営地下鉄料金はメトロより高額に設定されているのであろうか。

東京メトロ



東京都営地下鉄



（東京メトロ、都営地下鉄の 2012 年 4 月 1 日現在の料金体系を各種資料から作成した。）

図 1：東京メトロおよび都営地下鉄の料金体系（上段：キロ数、下段：料金単位円）

この疑問については、都営地下鉄に比べて東京メトロの方が効率的な路線配置がなされてきたことから、営業収入などで経済性を維持できたため、運賃を廉価に設定できたという主張が通説的理解とされてきた¹⁰⁾。すなわち、都営地下鉄は、東京メトロに後発し、しかも東京メトロに比べて良くない条件で営業せざるを得なかったため開業時から経常赤字であった¹¹⁾。このため、その経常赤字の改善のために、より多くの収入を得ようと、都営地下鉄料金は、メトロに比べて高く設定されてきたとされている¹²⁾（表 1、2）のである。

表 1 都営地下鉄料金値上げの推移¹³⁾

改定年度	知 事	初乗り運賃	
		都営地下鉄	東京メトロ
1967	美濃部①	30 円	30 円
1972		↓	40 円
1973	美濃部②	40 円	↓
1974	美濃部②	60 円	60 円
1977	美濃部③	80 円	80 円
1978	美濃部③	100 円	↓
1981	鈴 木①	120 円	↓
1982		↓	100 円
1984	鈴 木②	130 円	120 円
1985	鈴 木②	140 円	↓
1990		↓	140 円
1994	鈴 木④	170 円	160 円

(注) ○は知事の期を示す。

表 2：東京メトロおよび都営地下鉄の料金体系（上段：キロ数、下段：料金単位円）

東京メトロ

0	6 k	11	19	27	
160 円	190 円	230 円	270 円	300 円	

東京都営地下鉄

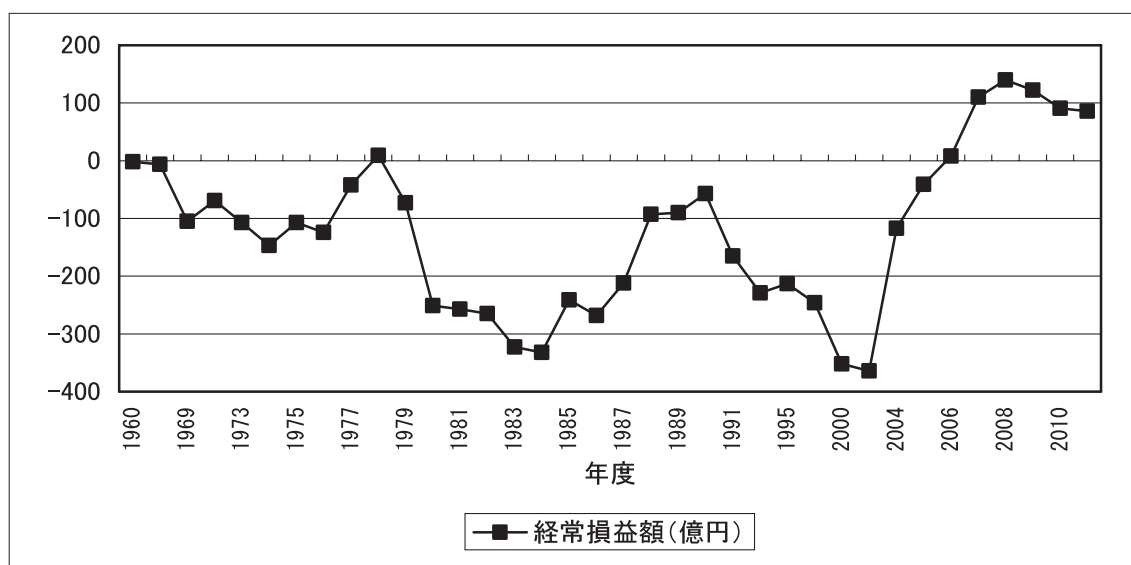
0	4 k	9	15	21	27
170 円	210 円	260 円	310 円	360 円	410 円

（東京メトロ、都営地下鉄の 2012 年 4 月 1 日現在の料金体系を各種資料から作成した。）

しかしながら、そうであるなら、2006 年まで単年度の経常赤字は継続しているわけだから、料金値上げが行われてきていても良かったはずである。しかし、1995 年度以降、料金値上げはされていない（表 1）。経常赤字は、最後の値上げとなった 1995 年 3 月以降（表 1）も続いているのにも拘わらず、である（図 1）。

そうすると、都営地下鉄料金の、東京メトロに比べて高額という点は、都営地下鉄事業の経常赤字の解消という点だけでは説明できないように思われる。そこで本稿は、こうした経済的要因が、都営地下鉄料金の相対的高額化を説明する従来の議論を修正すべく、都営地下鉄料金の相対的高額化の背景には如何なる事情があるのか、この点について、都営地下鉄料金を決定する東京都議会内の政治過程が影響するという興味深い議論を、大阪市営および名古屋市営地下鉄との比較も通じて提出したい。

そもそも、独立採算制の下で、都営地下鉄の財政赤字を解消するには、サービス原価の縮小と利用者負担の増大という形を採るのが一般的である。こうした政策決定では、都知事、都議会議員、総務省（旧自治省）、国土交通省（旧運輸省）、都庁内行政組織、東京メトロなどの有力アクターの影響力関係が想定されるため、政治分析の対象としては興味深



(注) X 軸：年度、Y 軸：単位億円

図1 都営地下鉄の経常損益の推移

いものがある。

また、公共セクターの効率性が分析対象になっている近年の自治体研究では、公営事業政策に対する研究者の関心も集まった¹⁴⁾。「自治体が経営する公営事業は、どのような組織と制度によって形作られているのであろうか」、また、その「公営事業の経営状況はどのようなになっているのであろうか」など、こうした観点から多くの論考が提出されている¹⁵⁾。

しかし、日本において公営事業の効率性などを研究しつつある経済学などに比べれば、政治学における研究の蓄積は決して充分とはいえない。しかも、公営事業政策といった場合、公営事業の経済性によって理解するのみならず、公営事業の供給体制もそれと不可分のため、この供給体制についての分析も欠かせない。ただ、先行研究において、この点はほとんど触れられていない。確かに、公営事業の財政赤字を解消するため、サービス供給側の補助金には詳細な検討も行われているが、しかし、それはあくまで財政赤字の解消策としての議論の提出の範囲であって、「なぜそうした状況に帰結したのか」などの、要因の分析にまでは至っていない。この点は、公営事業分析に根本的な問題を投げかけている。

また、現行の公営事業制度は、戦前期に端を発し、戦後初期までに一応の成立をみたが、その基本的構造は今日に至っても変わっていない。もちろん、制度の外部の環境変化に応じて変更が生じた点がなくはないが、しかし、そうした制度の変化は周辺部に限定される。関係諸アクターの行動によって、いかなる変更が制度に生じたのか、また逆に、制度が政策変化を拘束する要因として、どのように政策決定に影響を及ぼしたのか、こうした制度への無関心さは、たとえば、東京メトロの後発での営業を強いられた都営地下鉄の不利さを、過大、あるいは過小に評価してしまうことにもなりかねない。財政赤字の解消に重点のある分析では、その要因の除去に関心が注がれて、なぜ財政赤字にならざるを得なかったのかなどの、根幹的な要因の分析については杜撰に付されている。つまり、都営地下鉄の事業経営に関心を傾注するあまり、その対策への分析に重点がおかれるのである。確か

に、こうした提案型の分析は、目前の赤字をいかに解消するかといった課題には効果的であっても、「対症療法」的な分析でしかなく、都営地下鉄など、地方公営企業経営の構造に、どのような課題があるのかなどについては言及しない。

それゆえ、都営地下鉄の、東京メトロとの比較による料金の高さを分析する上で重要になるのは、料金決定過程への接近であろう。それというのも、初乗り料金で、都営地下鉄料金が東京メトロに比べて高いといっても、大阪市営や名古屋市営地下鉄と比べれば、都営地下鉄のほうが安価である（図2を参照）。

大阪市営地下鉄

0	3	7	13	19
200 円	230 円	270 円	310 円	360 円

名古屋市営地下鉄

0	3	7	11	15
200 円	230 円	260 円	290 円	320 円

（2社とも2012年4月1日現在の料金体系を各種資料から作成した。）

図2：大阪市営地下鉄および名古屋市営地下鉄の料金体系
（上段：キロ数、下段：料金単位円）

つまり本稿は、経済的、制度的要因が、都営地下鉄料金の相対的高額化を説明する従来の議論は理解しながらも、従来の議論を補完する意味で、その背景にある事情について議論を試みたい。「都営地下鉄の料金は、どのようにして決まるのか」という、この点がここでは説明される。

2. 地下鉄事業サービスの制度と構造

まず、整理として、都営地下鉄事業は、大きく事業サービス供給と事業サービス保障の二つの領域から構成され则认为。事業サービス供給は、都営地下鉄事業体の整備や人材の充足配置といった都営地下鉄事業の供給体制を取り扱う領域であり、事業サービス保障は不特定顧客への一定量の事業サービスの購入を保障する領域になる。この二つの領域に焦点を当て、まず、都営地下鉄事業の現状について把握し、次に都営地下鉄事業の供給システムの制度の部分を確認し、次に都営地下鉄事業の特徴を見る。そして、こうした制度を機能させる都営地下鉄事業の運用について検討する。最後に東京都の公営事業の特質と含意も考えてみることにしたい。

（1）都営地下鉄事業の現状

日本の公営交通事業は、軌道の有無によりバス事業と鉄道事業があり、鉄道事業では地上か否かで路面電車事業およびモノレール事業と、地下鉄事業とに大別される。現在、東京都内では23区を中心にバス事業、鉄道事業では、都内の一部地域では路面電車事業とモノレール事業が展開されている¹⁶⁾。

23区を中心とした設置主体別内訳では、バス事業では東京都、地下鉄事業では4路

線¹⁷⁾が東京都、9路線¹⁸⁾が東京メトロ¹⁹⁾の経営である。この地域での営業収入(2007年度)では都営バスの7%(348.1億円)、都営地下鉄の25.9%(1281.5億円)に対し、東京メトロは67.1%(3320.8億円²⁰⁾)で、全体の3分の2以上を占め、さらに地下鉄事業の敷設全キロ数に占める割合でも都営地下鉄の109kmに対し、東京メトロは195.1kmで、全体の64.2%を占有している²¹⁾。23区内で東京メトロは有利な状況で営業を展開している実態が窺える。

地下鉄事業を大阪市と名古屋市の場合で比べて見よう。大阪市ではバス事業と地下鉄事業(以下、大阪市営地下鉄)はともに大阪市営され、営業収入(2010年度決算)比率はバス事業で7.6%(125.4億円)、地下鉄事業で92.4%(1514.1億円)になっている²²⁾。他方、地下鉄事業の敷設キロ数では8路線129.9キロは、都営地下鉄の109キロ数の約1.2倍であるが、営業収入の点からみると、大阪市営地下鉄の1514.1億円に対し、都営地下鉄は1281.5億円で1.2倍のため、営業キロ数の比率に営業収入もほぼ見合った形である。

一方、名古屋市では大阪市と同様、バス事業、地下鉄事業(以下、名古屋市営地下鉄)はともに名古屋市営され、営業収入の点で名古屋市営バスの19.7%(168億円)に対し、名古屋市営地下鉄では80.3%(685億円)となっている。ただ、地下鉄事業の敷設規模で見ると、名古屋市営地下鉄の89.1キロは、都営地下鉄109キロの約82%に留まり²³⁾、また営業収入でみると、名古屋市営地下鉄の685億円は、都営地下鉄の1281.5億円の約53%のため、確かに、名古屋市営地下鉄は、都営地下鉄に営業面ではやや劣るものの、しかし、名古屋市人口約227万人に対し89.1キロの営業規模を持つ名古屋市営地下鉄と、23区人口900万人に対し109キロの都営地下鉄では、人口比で23区は名古屋市の約4倍に対してにも拘わらず、供給路線比率は、東京メトロの195.1キロを加えても約304キロで3.4倍でしかないため、東京メトロの後発だからこそ、都営地下鉄は、供給路線の規模の点でまだ伸ばせる余地がある²⁴⁾。地下鉄事業では、営業キロ数が料金収入を左右する一面を持つからである。

こうした都営地下鉄の供給路線の規模の過小性は、都営地下鉄と東京メトロとの、同一地域内における並存営業という事情からきているが、営業路線の認可は国土交通省(旧運輸省)の権限に属するため、東京都交通局の自由にはならなかった²⁵⁾。

さらに、大阪市や名古屋市の地下鉄事業は設置自治体の独占的経営に委ねられているのに対し、23区での営業は、都営地下鉄と東京メトロの2社で行われ、営業史をみても、東京メトロ優位で推移してきた。すなわち、1941年制定の帝都高速度交通営団法による地下鉄事業の、都営地下鉄事業に先行した開業が発端である。都営地下鉄に先行した東京メトロは、路線配置、路線規模の両面で都営地下鉄以上の営業を展開できたため、1960年代以降の、数度にわたる東京都による東京メトロや国への地下鉄事業一元化の要望も、都営地下鉄の累積赤字の点で東京メトロには不利との判断から、現実のものにはならなかった。

また、この二元営業体制は、都営地下鉄の供給コストの上昇を招く一因にもなった。都営交通の力点は、1960年代以降の高度経済成長に伴う都心部への昼間人口の流入によって、バス事業から地下鉄事業に徐々に移行した。それというのも、都営バス事業は私鉄バス事業と異なり、23区を中心とする都心部を営業領域としたため、人や車両増加に伴う混雑時の営業が非効率になったからである。

このため、都営バス事業の整理が始まり、次に、バス事業を補う形で地下鉄事業が拡大されていった。このことは、都営地下鉄の東京メトロへの後続営業に帰結した。すなわち、都営地下鉄は東京メトロに19年遅れて1960年押上浅草線の開業で市場に参入した。都営地下鉄の東京メトロの後発としての営業では、銀座、丸ノ内線など、収益の高い路線を持つ東京メトロに対し、都営地下鉄の営業路線は、建設費の面でも高額投資²⁶⁾が必至になった。

すなわち、建設技術の面では、高度技術の利用という利点の反面、それが却って軌道と路線位置に関し難点にもなった。後発路線は付加価値を高めるため既存路線、たとえば東京メトロや都心へ集中する私鉄路線への接続を目的に軌道を多様化した。たとえば、銀座、丸の内線に対しては広軌の1435ミリ、この2路線以降に敷設された日比谷線などには狭軌の1067ミリ、そして周辺私鉄線への接続には1372ミリの軌道で対応した結果、都営地下鉄はわずか4路線で3種類の軌道路線を持つことになった。しかも、営業が4路線、軌道が3種類という点で、都営地下鉄は、全線での車両の使いまわしを困難にしたため、車両費についても余計に高コストとなった。ちなみに、東京メトロは2路線が1435ミリの標準軌道、7路線が1067ミリの狭軌道で2種類の軌道しか持たず、大阪市営地下鉄は全線が1435ミリの標準軌道で1種類、名古屋市営地下鉄は2路線が1435ミリの標準軌道、3路線が1067ミリの狭軌道の2種類の軌道の設置である。

さらに、地下内地下鉄軌道配置でも、東京メトロが主として地下1～3階を中心に敷設されたのに対し、都営地下鉄は、東京メトロ以上に深部の地下4～6階が中心で、一部の駅では地下7階という深度が割り当てられた。深部における設置は掘削技術と工材の価格で建設費のコストの上昇に至った²⁷⁾。

しかも、戦前に制定された陸上交通事業調整法によって、都営交通の事業地域は、山の手線内側の旧市内と、荒川放水路を結ぶ狭い地域に限定された。こうした、当時の運輸省の指導による制約も営業を圧迫する一因になったといってもよいであろう²⁸⁾。

このように、都営地下鉄は、財政悪化の一因を伴って登場したともいえる。大阪市、名古屋市とは異なる区部に限定された都営地下鉄と東京メトロとの二元営業体制が、技術、営業の両面で、都営地下鉄を劣位に配置して営業が展開されてきたという経緯があるからである。しかしながら、仮に、都営地下鉄が、制度上、財政悪化の構造的要因を伴っていたとしても、それが直ちに莫大な累積赤字に直結すると断定するのは早計であろう。制度の運用は、あくまでマンパワーなどの人に依るからである。運用という点に鑑みれば、地下鉄事業の収支は、サービス供給側では、主に減価償却費、支払利息、一般経費、人件費で構成され、サービス保障側では料金、建設費補助金、一般会計からの支出金などで成り立っている。この中でも、サービス供給側の人件費のありかたと、サービス保障側の料金収入は、地下鉄事業経営の根幹を為すため、事業サービス供給側の、その根幹に当たる人件費から見てみよう。

(2) 地下鉄事業の供給システム

都道府県レベルの地方公務員は、一般行政職員、警察職員、消防職員、教育職員、技能系職員、企業職員に大別され、この職員区分は、「都制」のある東京都職員についてもほぼ同様である。これらの中で、本稿に関わる一般行政職員と企業職員とに限れば、団結

権、団体交渉権、争議権のうちの、団結権に加えて団体交渉権を有しないか、有するかで前者が一般行政職員、後者が企業職員と労働関係法は規定する。東京都の任命権者別内訳は、知事が一般行政職員、警視総監が警察職員、消防総監が消防職員、教育委員会が教育職員、公営企業管理者の場合が企業職員であり、地下鉄事業を担う交通局では、交通局長のもとに企業職員が配置される。任命権者の異なる職員区分の差異は、東京都のみならず、大阪市や名古屋市でも見られる。

東京都の場合、東京都労働組合連合会（以下都労連）が以下の職員区分を包摂する。事務系知事部局の一般行政職員で構成されるのが地方公務員法上の職員団体である東京都庁職員労働組合²⁹⁾（以下都庁職）、教育委員会職員の中でも義務制学校職員で構成される東京都教職員組合（以下都教組）、東京都立高等学校の職員で構成される東京都高等学校教職員組合（以下都高教組）、労働組合法上の労働組合に位置づけられる公立大学法人首都大学東京労働組合³⁰⁾（略称なし、通称、首都大教組）がある。東京都職員の中でも一般行政職員とは異なる労働関係を有するのが、地方公営企業労働関係法上の企業職員、交通局では東京交通労働組合（東交）と水道局および下水道局の全水道東京水道労働組合（全水道東水労）である。ただし、以上の6組織には労働関係法上の差異はあるが、それを包摂する都労連が、「統一要求、統一交渉、統一妥結」の下で統一行動をとってきたという経緯もあって、都労連が、傘下の組織に属する職員の処遇を東京都当局と交渉する状況が戦後一貫して継続した。都営地下鉄に関わる企業職員は東交に所属する。

こうした関係は、大阪市職員や、名古屋市職員の場合も同様である。大阪市では大阪市労働組合連合会（以下大阪市労連）が³¹⁾、名古屋市では名古屋市職員労働組合連合会（以下名古屋市労連）³²⁾の組織があって、都労連と同様の機能を有している。

一方、東京メトロでは、東京都職員に見られる状況とは異なる労働関係が成立する。東京メトロでも事務社員と現業社員の、職場における社員区分の差異は存在する。しかし、この差異は給料表でこそ反映されても、東京メトロという組織が2002年制定の東京都地下鉄株式会社法によって2004年4月から設立された企業のため、東京都の企業職員に発生するような職員区分による処遇問題は生じない。すなわち、東京メトロの場合、社員区分による処遇の差異は、同社内労組で調整されて当局との交渉に委ねられる。その際、交渉の内容はあくまでも東京メトロの経営状況に依るのである。もちろん、こうした状況は、東京メトロ以前の営団であっても同様であった。

つまり、東京都では一般行政職員と企業職員という職員区分の差異はあっても、給与に関する問題は、都労連が一括して交渉に当たるため、一般行政職員と企業職員とに給与体系の「連携性」が見られ、これが職員に対する処遇の未分化を促してきた。すなわち、都労連の統一行動は、通常、一般行政職員などを対象にする人事委員会勧告（以下人勧）の効果を、企業職員にまでも及ぼすという結果を生じさせている³³⁾。これに対し、東京メトロの労使交渉は、あくまでも経済性という同社の経営状況で成り立つ範囲内でしかない。こうした点が都営地下鉄事業に関わる企業職員の属する供給システムを特徴付ける。次に、地下鉄事業の供給側であるサービス保障についてみよう。

(3) 地下鉄事業のサービス保障

都営地下鉄事業におけるサービスは、「料金収入と国と関係自治体から支出される建設

費補助金」、「これらに加えて関係自治体からの支出金」という2つの組み合わせによって保障されている。たとえば、前者の場合が東京メトロであり、後者の場合が、都営地下鉄を始め大阪市営地下鉄、名古屋市営地下鉄にあたる。前者、すなわち料金と建設費補助金の場合では、利用者はサービスを受けてその対価を払うが、経済性を重視して、新規路線も建設されず、既存路線での営業が中心になれば、やがては建設費も償却されて決算も経常黒字になるため、その経常利益は累積されて料金値上げも抑制される方向に推移しよう。また、地下鉄事業の経営を左右する供給側の人件費をみても、黒字経営であれば料金値上げが実施されることも可能性としては低い。場合によっては、料金引き下げさえも期待される。つまり、一事業体で収入と支出とが「一体的に運営される場合」では、制度の仕組みとしては単純で分かりやすい。

一方、後者の、「料金と建設費補助金そして自治体からの支出金がある場合」では、事業経営の赤字の状態が前提になる。営業収支に赤字があるからこそ、支出金が繰り出されるのである。この場合では、「地下鉄事業体」と「財政支援の支出機関」とが「別組織」になるため、支出機関の財政状況によっては、関係自治体としての補助金負担や、当該自治体としての支出金の繰り出しも、安定しない可能性があるため、地下鉄事業体の料金値上げも現実的になる可能性がある。つまり、この事例の場合、事業の経営をめぐるのは複雑な仕組みにならざるを得ない。もちろん、事業経営に必要な原価を料金で賄う、単純な意味での独立採算制が成立していれば、事業経営自体は分かりやすいが、しかし、その場合、利用者の、料金負担の増加、すなわち料金の値上げという問題も当然のように浮上する。

しかも、当該自治体内の政治状況や財政状況の面から自治体の位置づけも問題になる。つまり、積極的に支出金を繰り出して負担をするか、あくまでも国への補助金獲得に積極的になるか、あるいは事業体の経営に拘わる人件費をとにかく削減するかなど、いずれの方法を選択するかは、事業主体や、自治体内の首長や議会内議員などの意向をはじめとする、政治状況や財政状況にも関わる。

たとえば、支出金では、地下鉄事業経営に伴う人件費と建設費補助金が予め決定されれば、それに沿って、投入額は確定しよう。普通会計からの支出はあくまで地下鉄事業の独立採算制の補助的措置でしかないからである。この意味では、支出金での自治体の財政支援は、確かに、独立採算制とは相容れないものであるが、しかし、地下鉄事業では建設費が多額となるという事業の性格から、この制度も慣例的に維持されてきた。東京メトロこそ、この対象にならないが、都営地下鉄、大阪市営地下鉄、名古屋市営地下鉄でも、同様の措置が採られている。

次に経営コストを左右する地下鉄事業に要する人件費を見ると、「独立型」と「連動型（人勧との）」に分けて考えることができる。東京メトロは一企業のため、東京メトロ自体で経営的な収支が完結されるため、人件費の問題はあくまでも社内の検討事項になる。これに対し、連動型に当たる都営地下鉄は、都労連が東京都の労務担当者と給与等の処遇に関して統一交渉を行ってきたため、交通局の企業職員を中心とする東交の構成員は、人勧と同様の成果を受けた。連動型は、一般行政職員と同様の効果を企業職員にまで及ぼすのである。

つまり、独立型は、地下鉄事業経営の収支勘定内で人件費のあり方も完結されるため、

人件費に一定の限度を課すのに対し、連動型では独立採算制ではあっても、人件費が人勸に連動して、都営地下鉄の経営状態とは無関係に予算書に計上されるため、地下鉄事業管理者による人件費のコントロールは困難なものとならざるを得ない。

また、地下鉄事業に要する企業職員定数も、独立採算制を前提とすれば、経営状況に即して、地下鉄事業管理者が定めることになるが、実際はこれに異なって、ここでも都労連の役割が大きい。第一の交渉は、確かに交通局当局と東交幹部との間で行われても、公営企業経営の諸規則の条例化に際し、提出権を有しているのは知事であり、その知事をはじめとした東京都の当局と交渉できる組織は、都労連において他にないからである。ゆえに、人件費と企業職員定数の管理は、条例案を作成する段階では知事にあり、知事が議会に条例案を提出した後の段階では、議会の議決に依ることになるため、究極的な管理権は、知事や都議会内会派の意向に依存することになる。

他方、建設費補助金は、地下鉄事業の拡大に伴って、当該事業が開始されて以降、増額や拡大の方向にあるが、補助率と補助対象は、国土交通大臣（運輸大臣）の決するところである。

つまり、地下鉄事業経営の直接支配は、地下鉄事業管理者からは遮断されて、首長や議会、さらには国の意向に委ねられているという特徴を有する。

このため、交通局長が財政赤字の解消に際して追求できるのは、支出金を例外的措置とした場合、当面、コストとしての「人件費の削減」と、「収入増大のための料金の値上げ」という方向にならざるを得ない。「人件費の削減」と「料金値上げ」の主要2要素の決定に関わる組織はどのようなになっているのか、この点を次にみよう。

(4) 地下鉄事業の行政機関

地下鉄事業のサービス供給組織には東京都の場合では交通局がある。交通局には企業職員を中心に加入する労組の東交がある。この組織は他の5団体と都労連の傘下にある。歴史的にみれば、1947年の都労連の結成時以来、代表の執行委員長は東交から選出され、この状況は1977年5月の都労連の第32回大会まで継続された。1977年5月から東京都職員労働組合（以下、都職労）が歴代委員長を務めるように変わったが、それでも東交の影響力は継続された。1981年都議会選挙まで総定数120～127議席中、東交は企業職員の中から最大8人の都議会議員を社会党から当選させる政治力を有していた。ちなみに当時の社会党の議席数は、15～45議席であった。このため、東交の意向は、都労連を通じて東京都職員全般にも波及するほどであった。それだからこそ、この東交は、都労連を構成する6単組のうちの1組織でしかなくても、一般行政職員に適用される人勸に準じる処遇を当局から獲得することも可能であった。都労連を構成する6組織は、いずれも人勸の完全実施と定数削減の回避という点では一致しているのである。

しかし、都労連がいかに大きな政治力を有しているとはいっても、都労連と対峙する東京都の当局には、選出部門の知事と議会議員がおり、さらには建設費補助金支出や料金改定では、国の認可機関である国土交通大臣（旧運輸大臣）という強力なカウンターパワーも存在していた。建設費補助金の管理は国土交通大臣の手にあり、人勸実施と定数管理、支出金の決定と料金の改定は、知事の提案と、議会の議決に委ねられていた。

以上から、都営地下鉄の財政状況からのコスト削減や、収入増大の方策などの政策作成

段階に加えて、その内容を政策として産出する議決段階にまで及ぶ政治過程への検討が次に求められることになる。この点については都営地下鉄事業をめぐる政治的枠組みを提出したい。

(5) 地下鉄事業をめぐる政治過程

独立採算制の下で、地下鉄事業が赤字を解消して経営を持続させていくには、供給システムでは、人勧の実施状況と、職員定数の管理から構成される人件費のコントロールと、地下鉄サービス保障では受益者負担としての料金の改定が、主要な要素となることは既述の分析からも理解される。

黒字経営という目標では、先ず単年度の赤字の縮小、さらに解消、そして累積赤字の解消が目指される。その際、事業主体としての交通局では、人件費の削減、外部補助金の獲得（建設費補助金、支出金）、料金値上げの各要素にどのような目配りをするのか、という点が焦点になる。しかしながら、これらの地下鉄事業経営手段の支配権は、知事や議会、そして議会内会派、さらには国土交通大臣の認可というコントロールにあり、交通局長の経営権は間接的である。

知事は選挙を考えれば料金は据え置きたい。仮に、料金の値上げを構想するならその前に、人件費を削減させてからということにもなる。一方には、人件費の抑制を望む世論もある。また議会内会派においても、選挙を考えれば知事と同様である。

また、経営黒字を追求する場合、交通局の企業職員に不利の処遇を求めるなら、知事と議会内会派も、都労連や東交との関係も視野に入れるところになろう。東交の都労連内における政治力が、どの程度知事や議会内会派の議員に関係するかという点が、「民意」からの選出部門であるだけに、回避できないことだからである。

したがって、料金の値上げか、人件費の削減か、外部資金の獲得かなど、それらのなかのいずれを選択するかは優先順位は、知事や議会内会派の意向に依らざるを得ない。この

図3：都営地下鉄事業をめぐる政治過程のイメージ

			執行機関						議決機関	その他	
			知事	補助機構				行政委	議会	国	
			知事	財務局	交通局	都労連	総務局	人事委	政党	総務省	国交省
供給システム (収入)	建設費補助金		○	○	○				○	○	○
	支出金		○	○	○				○		
	料金		○	○	○				○		○
サービス保障 (支出)	原価償却費				○						
	利子等				○						
	人件費	定数管理	○		○	○	○	○	○		
		給与等	○		○	○	○	○	○		
	一般経費	通常経費			○				○		

(注) ○印：各アクターが各々の方策に主に関係することを示す。

点を概念化したのが図3である。

図3は都営地下鉄の供給システムと事業サービス保障について、関係する諸アクターの主な機能を概念化した図であるが、既述した趣旨が理解できるよう単純化しているため捨象している点もある。つまり、図3を通じて、供給システムと事業サービス保障に関し、どのようなアクターがどのような機能を有しているか一瞥できる。

3. むすびにかえて

本稿では、東京都営地下鉄の東京メトロに対する利用料金の相対的高額化を説明する議論の背景にある事情について、検討してきた。その事情には、地下鉄事業サービスの制度と構造、中でも、東京都議会内における政治過程の政党間関係が影響するという点が理解できた。すなわち、大阪市や名古屋市などの地下鉄事業が単一事業主体で実施されている都市では、事業主体の営業領域内での競合が欠如しているため、仮に、当該自治体議会内で料金決定に政党間の異議が生じて、それは料金案に対する可否のレベルに留まるのに対し、事業主体が併存する東京都内の場合の地下鉄事業では、東京メトロの料金決定こそ営業収支という経済性に依存したとしても、都営地下鉄のそれは、経済性以上に東京都議会内の政党間関係に左右されることにならざるを得ないということである。それというのも、都営地下鉄の料金決定は、東京都議会内での特別会計案への賛否として、議会内の政党・会派の賛否と、それに関わる諸アクターとの影響力に依存することになるからである。

ただ、以上の議論は、都営地下鉄料金の東京メトロに比較して相対的高額化の背景の事情についてのそれであったため、この議論の有効性を実証する必要が残されている。それは今後の課題である。

謝辞

本稿は、2012年10月7日、九州大学大学院比較社会文化研究院で実施された、2012年度日本政治学会研究大会の分科会E（E1 現代日本の政治過程の諸相）で報告された報告論文に加筆修正を加えたものである。その報告では、2名の討論者から有益な助言を受けた。ここに記して謝意を表したい。

また、本稿は、平成24年度の島根県立大学学術教育研究特別助成金の成果の一部である。ここに記して謝意を表したい。

注

¹⁾ 総務省編『平成20年版地方財政白書』総務省、2009年。

²⁾ 橋本嘉一「地方公営企業の現状と課題」『月刊 公営企業 10月号』地方財務協会、2011年、47頁。

³⁾ 橋本、同上、47頁。

⁴⁾ 東京都交通局の資料などでは、「運賃」ではなく「料金」という表示が使用されているため、この報告でも料金で統一したい。

⁵⁾ 東京都交通局『東京都交通局90年史』東京都交通局、2003年、296-297より作成した。ただし、資料の関係から、1960年～2000年まででしか集計できなかった。またこれには、東京都の普通会計予算からの支出金、いわゆる「繰り出し」も含まれている。

⁶⁾ 東京都職員研究所編『2009年版 職員ハンドブック』ぎょうせい、2009年、220頁。

⁷⁾ 直近資料の収集が困難のため、1975年～1985年までの11ヵ年での平均支出金を見ると、年度平均で

121 億円であった。東京都財務局編『50 年代の都財政』東京都財務局、1986 年、188-189 頁。

⁸⁾ 東京都交通局『東京都交通局経営計画 2010』東京都交通局、2010 年、10 頁。

⁹⁾ 猪瀬直樹『地下鉄は誰のものか』筑摩書房、2011 年。猪瀬東京都知事の発言は、都営地下鉄の一元化論としても著名である。また、国では「地方公共団体の財政の健全化に関する法律（2007 年 6 月制定）」によって、一般会計と特別会計と、特別会計の中の公営企業会計の 3 会計を合わせた連結決算方式によって、自治体財政はもとより、公営企業会計についても財政状況の健全化を求めている。

¹⁰⁾ 都営地下鉄は①採算の悪い路線の建設を認可されている。②陸上交通事業調整法（1938 年）によって市場区域の配置が行われた。東京都交通局『都営地下鉄建設史』東京都交通局、1971 年、26 頁。

¹¹⁾ 2002 年 5 月 17 日、旧東京市政調査会研究員（東京都交通局から出向）への聞き取り調査によると、建設費が莫大にかかるため赤字になるということであった。

¹²⁾ 都営地下鉄は①採算の悪い路線の建設を認可されている。②陸上交通事業調整法（1938 年）によって市場区域の配置が行われた。東京都交通局『都営地下鉄建設史』東京都交通局、1971 年、26 頁。

¹³⁾ 東京都交通局『東京都交通局 80 年史』東京都交通局、1992 年、184 および 457 頁。美濃部都政 3 期の 1976 年 10 月の時点では、①内部努力、②料金の値上げ、③国と都からの補助の 3 点で、1979 年には営業収支の均衡を図ることが予定されていた。この時には都営地下鉄の営業路線のうちの 4 路線中、浅草、三田線は開通していて、新宿線が約半分の軌道の建設中であった。新宿線の残り半分の営業範囲（軌道）と大江戸線はその後の計画による。

¹⁴⁾ 井川 博「地方公営企業の経営改革—都市高速鉄道事業を中心に」地方財務協会『月刊 公営企業 3 月号』2008 年、2-11 頁。猪瀬、前掲書。川俣 隆「公営企業」松下圭一・西尾 勝ほか編『岩波講座自治体の構想 4 機構』岩波書店、2002 年、79-97 頁。坂本森男「地方公営企業の新たな展開」岩崎忠夫編『自治行政と企業』ぎょうせい、1994 年、77-94 頁。菅 俊一「地方公営企業と第三セクターとの役割分担」岩崎忠夫編『自治行政と企業』ぎょうせい、1994 年、219-241 頁。高松淳也「イギリスにおける民営化以降の運輸政策—鉄道を事例として」日本行政学会編『年報 行政研究 42』ぎょうせい、2007 年、124-142 頁。田中智泰「公営地下鉄事業の投資行動」公益事業学会『公益事業研究 第 62 巻 第 4 号』2011 年、1-8 頁。橋本、前掲書、44-69 頁。Tim Powell, *The Transport System-Markets, Modes and Policies*, 2001.

（邦訳は岡野行秀・藤井弥太郎ほか監訳『現代の交通システム』NTT 出版、2007 年。）

¹⁵⁾ 川俣、前掲書。

¹⁶⁾ 東京都区部での交通機関別占有率。JR35.3%、私鉄 26%、路面電車 0.4%、バス 5%、タクシー等 4.4% で地下鉄は、28.9%である。ちなみに、東京都営地下鉄は 7.8%であり、東京メトロは 21.1%となっている。東京都交通局『平成 21 年度運輸統計年報』東京都交通局、2010 年、1 頁。

¹⁷⁾ 浅草線、三田線、新宿線、大江戸線の 4 線。

¹⁸⁾ 銀座線、丸ノ内線、日比谷線、東西線、千代田線、有楽町線、半蔵門線、南北線、副都心線の 9 路線。

¹⁹⁾ 資本金の出資比率は 2004 の設立時において財務大臣 53.4%、東京都 46.6%である。

²⁰⁾ 但し、2011 年度、2012 年 3 月期単独決算。東京メトロ『会社概要』東京メトロ HP、2012 年より参照した。

²¹⁾ 東京都交通局『東京都交通局経営計画ステップアップ 2010』東京都交通局、2010 年より参照した。

²²⁾ 大阪市交通局『交通局の予算・決算について』大阪市交通局 HP、2011 年より、参照した。

²³⁾ 名古屋市交通局『平成 22 年度の決算について』名古屋市交通局の HP、2011 年より参照した。

²⁴⁾ 東京都『東京 23 区人口』東京都 HP、2012 年 7 月 1 日現在、より参照した。

²⁵⁾ 東京都交通局『都営地下鉄建設史』東京都交通局、1971 年、23-27 頁。

²⁶⁾ 金額はいずれも開業時の額。浅草線（1968 年開業—建設費 864 億円）、三田線（一部 1976 年開業—建設費 1450 億円）、同（2000 年開業—764 億円）、新宿線（1989 年開業—5820 億円）、大江戸線（一部 1997 年開業—4039 億円）、同（2000 年開業—9886 億円）、都営地下鉄のキロ当たり単純建設費は平均 194.6 億円。営団の場合、銀座線は営団所有以前に建設されたためそれを除外、丸ノ内線 482 億円、日比谷線 671 億円、東西線 1321 億円、千代田線 1618 億円、有楽町線 5552 億円、半蔵門線 3153 億円、南北線 5061 億円で、単純キロ当たり建設費平均 108.2 億円である。

²⁷⁾ 浅草線は人形町の 16.6M～高輪台の 19.3M、三田線は三田の 25.3M～白金高輪の 28.7M、新宿線は小川町の 23.1M～新宿の 27.5M、そして大江戸線では、中井 36M～六本木の 42.3M という状況になっている。東京都交通局『東京都交通局経営計画ステップアップ 2010』東京都交通局、2010 年、3 頁。

²⁸⁾ 『朝日新聞』1967 年 6 月 27 日朝刊。

²⁹⁾ 1975 年 10 月から発足したが、それまでは、1946 年 2 月に結成された東京都職員労働組合（都職労）の組織内団体として知事部局の一般行政職員を組織していた。1976 年 3 月 1 日、地方公務員法上の職

員団体として認定された。

³⁰⁾ 2008年4月現在、労働組合法上の労働組合となっている。東京都職員研修所編『職員ハンドブック2009』ぎょうせい、2009年、351頁。

³¹⁾ 大阪市職員関係労働組合、大阪市従業員労働組合、大阪交通労働組合、大阪水道労働組合、大阪市立大学教職員組合、大阪市学校職員労働組合、大阪市学校給食調理員労働組合から構成される。

³²⁾ 名古屋市職員労働組合、名古屋交通労働組合、名古屋水道労働組合、名古屋市立高等学校教員組合、名古屋市幼稚園教職員組合から構成される。

³³⁾ 2012年9月14日の東京都交通局での聞き取り調査によると、「バス事業で人勤と同様の処遇とは異なる事例があったが、都営地下鉄事業については人勤に一致している」との証言を得た。

参考文献目録

名古屋市交通局編『名古屋の地下鉄メモリアル50：市営地下鉄開業50周年記念』名古屋市交通局、2008年。

日本地下鉄協会編『日本の地下鉄』日本地下鉄協会、2002年。

Paul Shaw, ed. *Helvetica and the New York City subway system* : the true (maybe) story, Cambridge, Mass, MIT Press, 2011.

中村健治『メトロ誕生：地下鉄を拓いた早川徳次と五島慶太の攻防』交通新聞社、2007年。

公営交通事業協会『公営地下鉄事業における経営健全化対策に関する調査研究会報告書』公営交通事業協会、2007年。

佐藤信之『地下鉄の歴史：首都圏・中部・近畿圏』グランプリ出版、2004年。

東京地下鉄株式会社編『帝都高速度交通営団史』東京地下鉄株式会社、2004年。

日本実業出版社編『東京の地下鉄がわかる事典：読む・知る・愉しむ』日本実業出版社、2004年。

東京地下鉄株式会社編『東京地下鉄道副都心線建設史』東京地下鉄株式会社、2009年。