

Discussion Paper Series A No.450

多様化するイギリス地方財政
- - 公営住宅売却後の地方自治体資産 - -

菅 一 城

2004 年 1 月

The Institute of Economic Research
Hitotsubashi University
Kunitachi, Tokyo, 186-8603 Japan

多様化するイギリス地方財政 公営住宅売却後の地方自治体資産

菅 一城

はじめに

歴史的に、イギリスの都市化の過程で、都市基盤整備の中心的役割を担ったのは地方自治体であった。道路、上下水道、ガス、電気、公共交通機関、そして住宅などは地方自治体による公営事業として整備されるところが大きかった¹。しかし、1945年以降のいわゆる戦後期は、中央政府からの影響が強化される時期であった²。公共社会サービスの供給は戦後、とりわけ1970年代以降、広い意味での福祉を担当する公共機関の手を離れ、民間セクターや非営利セクターの手に委ねられつつある。とくに地方自治体の都市基盤整備機能は縮小されつつあり、自治体の支出も資本支出から経常支出へと重点を移しつつある(図1)。このような変化は地方自治体にとってはどのような意味を持つのだろうか。本稿では公営住宅政策とそれを担当する自治体に焦点をあわせて、この点を検討する糸口を模索したい。本稿を一つの始点として現在すすめている作業の最終的な目標は、近年のイギリス地方行財政の変化の特徴を示して、それを以下に紹介する歴史的な脈のなかに位置付けることである。しかし、本稿それ自体が目的とするのは、現在進行中の戦後イギリス地方財政に関するデータベース作成作業から成果の一端を示唆し、また今後の研究の展望を示すことを目的とする。

本稿が背景として念頭においている歴史的な脈とは以下のものである。

現在のイギリスでは、ロンドン自治区や州自治区など多くの自治体が必要に応じて住民に賃貸住宅を供給することが法的に認められている。しかし19世紀以前は、地方行政の機能は狭い範囲にとどまり、わずかに救貧行政、公道の維持管理、地方裁判などに限られていた。地方自治体が組織的かつ全国共通の制度として整備されたのは19世紀後半のことであり、公営ガス・電気事業、初等教育など地方行政の機能は急速に拡大した。なかでも1920年前後の数年のあいだに突如地方自治体の主要な機能になったのが公営住宅政策であり、1920 - 30年代に建設された住宅の三分の一程度を占めたと考えられている³。このような公営住宅制度は、企業・労働組合・非営利法人などが中心的な役割を果たしてきた他のヨーロッパ諸国と比べると特異であり、20世紀イギリスの政府のように地方財政を通じて公的資金を公営住宅の建設に投入してきた例は少ない。公営ガス・電気・水道事業や公共交通機関の果たした役割を考え合わせれば、現代イギリスの国土整備において地方自治体は重要な位置を占めたわけだが、その中心が公営住宅政策であった⁴。1945年以降、それまでの地方自治体の機能のうちのいくつかは国有化されても、公営住宅は教育と並ぶ地方自治体の中心的業務として続いている。現在でも、ほとんどの自治体がこの公営住宅供給を中心的業務の一つとして遂行しており、約700万人が300万戸強の公営住宅に居住している。これはイギリスの全住宅の六分の一程度に相当する。しかし、1980年代以降、公営住宅財政に関わる制度が大幅に変化し、公営住宅供給をめぐる状況が厳しいものに変化しつつあるの

も事実である。戦後を通じて地方行政の簡素化・効率化が模索され、民間資本による住宅供給が奨励される一方、財政支出に対する規制の強化や用地難などから公営住宅の建設は事実上ストップし、また中央政府の方針として大規模な売却が推進され、現在までに 150 万戸を超える公営住宅が入居者や非営利的な住宅建設協会に売却された。しかし、公営住宅供給に代わる民間セクターによる住宅供給は不十分であり、住宅不足は慢性的な問題になっている。

公営住宅制度には、教育行政や医療・衛生行政など地方行財政が担うほかの機能にはない特殊性がある。第一に、地方自治体は公営住宅サービスの対価として家賃を徴収し、中央政府からの補助金に完全には依存していない点である。とくに建設経費など資本支出に関しては補助金を利用できない。第二は、公営住宅サービスを提供する上で資本支出が果たす役割が大きい点である。財源の確保は重要な問題であり、民間などから借り入れるなどして資金が調達されるため、金利の変動などに影響されやすい点は教育行政や医療・衛生行政などには見られない一面である。その意味では戦後政府にとっての公営住宅政策の問題は、金利とともに上昇する公営住宅建設費の問題であった。これに対して 1970 年代まで、イギリスの中央政府は民間による賃貸住宅建設を奨励する方針で臨んだ。1980 年代は、民間による賃貸住宅建設を支援し続ける一方で、公営住宅の売却が促された。

しかし、急激な公営住宅の売却とそれに伴う持家率の上昇は、近年の住宅不足問題とも関連して新たな問題を生み出している。ここ数年、住宅価格が上昇し続けているためである。たとえば、ロンドン圏での年率 20%前後に及ぶ住宅価格の急騰は、人口増加を考慮に入れても急激な上昇である。この原因として考えられているのは、購入当初の数年分の利率を低く抑えた利率変動型の住宅ローンが主流となっていることと賃貸住宅の不足である。住宅供給は 1960 年代半ばから下落し続けている。その原因の一つは民間住宅供給の伸び悩みであるが、大幅に減少しているのは公営住宅の供給であり、現在では実質的に供給を停止しているに近い状況にある。民間による住宅供給を補うべき位置にあるものの一つが公営住宅の再活性化であることは明らかであろう。公営住宅の売却、あるいは地方自治体資産の縮小という問題は、今後検討すべき問題となるだろう。歴史的には都市基盤整備に大きく貢献してきたイギリス地方行政の役割は不安定なものになっている。さらに近年では人口が減少傾向にある都市も少なくなく、地方行財政の基盤も脆弱化している。そのような意味でも地方行政の基本的な役割を再検討することには研究上の意義があると考えられる。本稿は戦後を通じてイギリス地方財政資本支出の最大費目である公営住宅に関連していくつかのデータを参照して、今後検討されるべき課題を模索する。

以下、第 1 節では、イギリス地方行財政の機能の変遷を概観し、第 2 節では近年のイギリス地方行財政の制度的枠組みを、とくに公営住宅との関連のある部分を中心に示し、第 3 節で、自治体ごとの格差などに触れる。本稿は問題の全体像を示すことを意図したものではない。あくまで今後の作業の第一段階であり、本稿の末尾に今後の課題を展望する。

冒頭で触れたように、イギリスの地方自治体をめぐる制度は変遷を繰り返し、現行制度の基本的な枠組みである州 county(都道府県に相当)と自治区 district(市町村に相当)の二層型の地方行政組織が整備されたのは 19 世紀後半のことである。しかも、それらの地方自治体が担った機能も時代とともに変化している。本節では、基本的なデータとして、とくに財政支出に着目しながら、イギリス地方行財政の機能変化を確認する(図2)。

1880 年代以降に二層型の地方行政機構が整備され、それまで多様な組織を通じて供給されていた地方レベルの公共サービスが地方自治体の下に統合される過程は、経常会計において自治体に財源が集中する過程としても理解できる。19 世紀では地方自治体が供給するサービスはそれぞれの用途に合わせて課された地方税(道路税、救貧税、学校税など)によってまかなわれていたが、1880 年代以降、次第に用途別の課税から単一の地方税 rate へ一本化が進み、また支出の面から見ると、公道の維持管理が救貧行政に並ぶ重要な支出費目に成長している。一方、資本支出においては、中央政府からの借款や補助金は、地方税収や資産売却益などとともに重要な位置を占めた。なかでも中央政府の統制が働いたのは借款である。中央政府は、借款を必要とする事業の認可、借款自体の認可のほかに公共事業借款庁 Public Works Loan Board を通じて自治体が必要とする資金のほとんどを提供するという形で、19 世紀から強い影響力を有していた。図2は経常支出と資本支出を合算して示したものだが、19 世紀末の時点ですでに教育、警察、公営ガス事業など地方行財政の機能が多様化しているなかで、救貧行政と道路行政が大きな費目となっているのがわかる。以降、イギリスの地方行政は広い意味で、福祉とインフラ整備の 2 つの機能を果たすこととなる⁵。

第一次世界大戦が終結し、1920 年代に入ると突如大きな費目となり、教育や道路行政と並ぶのが公営住宅行政である。大戦中下で家賃が凍結されていたのを終戦とともに解除して家賃が急上昇するのを危惧した政府にとって、政府が家賃を統制できる住宅の供給は不可欠の選択肢となっていた⁶。1938 年のイングランドとウェールズを対象とした住宅調査によると、第一次世界大戦以前に建設されていた住宅の 70% 以上が民間賃貸住宅、残りが持家であったのに対して、大戦後に建設された住宅は 5 割弱が持家、3 割強が公営住宅で民間賃貸住宅は 2 割以下にとどまった。このようにイギリスでは第一次世界大戦を境に住宅の所有形態に劇的な変化が生じた⁷。ほかの費目も 1920 年前後に少なくとも名目上は急激に増加するが、そのなかでも公営水道事業、公営電力供給事業、公営ガス事業、公共交通などが伸び、地方自治体が事業体へと大きく変化したことを示している。地方行政機構の統合が一つの完成を見るのも 1920 年代のことである。1929 年に救貧行政を地方自治体が専管することになり公共サービス供給は全て地方議会の議決の下に置かれるとともに、救貧税も廃止されて地方資産税 rate に一本化された。1940 年代後半の国有化に伴い、地方自治体は電力・ガス事業などを失い、基本的な役割は教育と公営住宅に限られた。

支出項目だけに着目すると戦後の地方財政は教育、公営住宅、社会サービスを中心とした体制で大きな変化には乏しいかのように見える。しかし、確かにこれらの機能は自治体にとって重要な業務であり続けたが、自治体を取り巻く環境は戦後大きく変化した⁸。

1960 年代までは地方財政のあり方が模索されていても大幅に機能が縮小されることは無かった。

地方自治体の機能は民間と競合する一面もあり、1950年代には戦後復興に民間資金を導入することも検討され、1952年には公共事業借款庁以外からの借款も可能になり、1955年に公共事業借款庁は「最後の貸し手」として位置づけられ、民間資本からの借入が奨励された。また、地方自治体が自由に公営住宅を売却することが可能になったのもこの時期である⁹。1960年代の家賃規制緩和や民間セクターの住宅建設への補助金拡大がこれに続いた。これらの措置は民間セクターを重視しつつ、自治体の選択肢を広げる一面もあった。1958年に導入された一般補助金 General Grant も用途を特定しない大型補助金制度であった。1963年には「最後の貸し手」として位置づけられていた公共事業借款庁からの資本調達に対する規制も緩和され、また地方債の発行も認められた。このような傾向が地方自治体機構に及んだのが1965年のロンドン州議会 London County Councilと周辺自治体の合併による大ロンドン議会 Greater London Councilという例を見ない大規模な自治体の登場であった。

しかし、1970年代に公共支出全体が見直されるようになると、地方行財政も大幅な見直しを迫られた。住宅政策では、公営住宅建設よりも民間を含めた家賃補助に重点が移り、地方自治体による住宅関連の資本投下に対する規制も強化されて、1976年には各自治体が建設できる公営住宅数が制限された。また1973年には公営住宅の売却についての規制が大幅に緩和され、地方自治体が住宅供給機能を縮小する選択肢が生まれた。最大の変化は1977年の住宅投資計画 Housing Investment Programme(HIP)制度である。これは中央政府が、公営住宅建設の財源調達を各自治体の財政パフォーマンスと住宅需要に基づいて、決定するものであった。この制度は、名目上は、必要に応じ、かつ公平な補助金分配を目的としたものであったが、実際には地方財政に対する中央の影響力強化と支出削減にのみ効果があったと評価される¹⁰。いずれにせよ支出認可総額は1980年代半ばまで減少し続け、公営住宅が全住宅ストックの中で占める割合も1978年を頂点に、それ以降は減少するようになった。1980年代までに、貧困層などを対象とする社会的住宅供給 social housing の中心も地方自治体から住宅建築組合 housing associations へと変化した。行政機構については1974年に大幅な再編があった。その中心は、ロンドン以外の自治体を6つの都市州 metropolitan counties と39の州 counties、その下の36の都市自治区 metropolitan districts と296の自治区 districts に再編するものであったが、同時に、上下水道行政、医療行政など伝統的な機能が地方自治体の手を離れた。

1979年に政権に就いたサッチャーによる地方財政改革を象徴するのは通常、人頭税の導入と地方税 rate の廃止であるが、最初に着手したのは地方自治体の資本支出とくに公営住宅に対する一連の改革であった。まず、公営住宅の売却を促進し、住宅関連の財政支出を削減するため、1980年に自治体の資本借入限度額が引き下げられた。1980年には、一定の入居歴と経済的条件を有する公営住宅入居者に「買取り権 right to buy」が認められた。この条件を満たす入居者から公営住宅の払下げ希望があった場合には、地方自治体はこれを拒否できず、また売却価格は市場実勢価格の約6割程度に設定され、住宅ローンなどについても大幅な優遇措置がとられた。公営住宅の売却自体は目新しいことではなく、1950年代から地方自治体は自らの裁量で自由に公営住宅を売却することができた。1980年の措置が画期的であったのは、地方自治体が売却を

望むかどうかに関わらず、希望があれば強制的に売却しなければならない点であった。この結果、1981年から現在までに150万戸を超える公営住宅が売却され、持家率も56%から70%前後まで上昇した¹¹。大規模な公営住宅の売却は自治体の財政にも影響を与えた。地方自治体が相当額の対価を得たからである。ただし、公営住宅売却による収入は一部だけしか利用できず、負債の返済に充てられた。

次にサッチャーが着手したのが地方行政機構の分割であった。1985年にロンドン圏の公共交通事業を担当するロンドン地域交通局 London Regional Transport が中央政府に移管したのにつき、翌1986年4月に大ロンドン議会 Greater London Council と都市州議会 metropolitan county councils を廃止したのである。ロンドンでは、一般行政事務は下級自治体 (City of London と London boroughs) に移管され、教育、消防・危機管理、廃棄物規制、都市計画はそれぞれ独立した行政機構の所管となった。都市州でも一般行政事務は下級自治体 (metropolitan districts) に、警察、消防・危機管理、公共交通は地域ごとに独立した行政機構に移管された。これに続いて、同年中に公営バス事業、翌年に公営空港もそれぞれ公社化された。また教育においても、教育予算の分権化も進められて各学校の裁量権が拡大し、地方行財政の権限が縮小された。

一連の改革の最後を飾ったのが1990年の人頭税の導入である。これは資産を所有する家計のみを対象とした地方税 rate を廃止して、原則として全住民を対象とする地域住民負担料 community charge (いわゆる人頭税) を課し、また、事業所を対象とした地方税を全国標準化して、中央政府が徴収して自治体に分配するというものであった。また、公営住宅会計が一般会計から切り離されるなど地方財政全般に及ぶ大幅な改革である。結局、人頭税は1993年に廃止され、基本的には資産課税である自治体税 council tax に戻された。しかし、人頭税と同時に導入された資本支出規制はその後大幅な変更を加えられることなく、現在まで存続している。この規制は、中央政府が各自治体の借入認可 credit approval 額を示して資本支出を管理するものである。

1990年代に入り、地方自治体はさらに新たな状況を迎えた。貧困層への住宅供給が深刻な問題となった住宅政策においては、従来のように公営住宅の供給量を増加させるのではなく、民間の家主を募って非営利的な社会サービスとして登録し、家賃を低額に抑制する一方で税制上の優遇措置を与える新しい方式が1996年から導入された。しかし、1990年代を特徴付けたのは従来の二層型地方自治の再編であろう。その最初の例は1995年のワイト島州議会 county council とその下の二つの自治区議会 district councils からワイト島一層自治体 unitary authority への再編であった。以降、四州が傘下の自治区と合併して一層自治体となったほか、1996年以降、計20州でそれぞれ1つの自治区が州から独立して一層自治体となった。この際、消防行政が独立した行政機関に移管されている。2000年には、ロンドン圏を統括する地方自治体が大ロンドン庁 Greater London Authority として復活し、他の地域では地方議会の手を離れた行政機能でも、警察、消防、公共交通機関など大ロンドン庁の下に戻されたものもあった。

このように、イギリス地方行財政は19世紀末以降1930年代まで、道路、教育など機能を増やし、とくに1920年代には公営住宅への財政支出が急伸した。しかし1940年代後半以降、国有化などを

通じて多くの機能を失い、主要な役割は教育と公営住宅となった。その後も、民間セクターとのあいだで機能分担は常に問題となり、近年では地方行政機構の枠組み自体も変化しつつある、というのが現状である。

2

前節で触れたように、イギリス地方自治体の機能は歴史的変遷を遂げ、とくに 1970 年代以降は、多くの機能が中央政府や独立した地方機関に移転された。しかし、それでもなお地方自治体は教育、社会福祉、運輸、住宅など幅広い分野で独特の役割を担い、近年でも消費者保護や防犯カメラ設置など新たな社会的使命も負っている。

[行政機構] イギリスの地方行政も、日本の都道府県制・市町村制と同様、二層型の機構を基本としている。都市部と他の地域で多少異なり、ロンドンでは 2000 年に大ロンドン庁が置かれ、この下に 32 のロンドン特別区 London boroughs とシティ City of London が下層の地方自治体として置かれている。また日本の政令指定都市に相当する 6 つの都市圏 metropolitan areas では、多くの機能が下層の自治体である 36 の自治区 districts に集中し、広域的なサービスに関してのみ、各都市圏に所属する自治区が共同して上層自治体の代わりに合同機関 joint authorities を構成し、担当している。しかし、その他の地域では上層自治体である 34 州 county councils と下層自治体である 239 自治区 districts councils が相互補完的に機能している。一般に、広域サービスを担当する上層自治体は公共交通機関などを担当し、とくに州政府の重要な業務が教育行政である。一方、住民に密着したサービスを担当する下層自治体の役割は、都市計画や廃棄物収集など多岐にわたるが、中心は公営住宅行政である。上下層の自治体の機能を併せ持つ(あるいは上下層の自治体が合併して誕生した)⁴⁶ の一層自治体も存在するが、基本的には、自治体の二大機能である教育と公営住宅行政を上下層の自治体が分担している。公営住宅行政を中心に検討する次節では、下層自治体に限定して検討する。

[財政支出] 地方財政支出は、全公共支出の 1/4 を占め、この割合は戦後を通じて大きく変化してはいない。同様に、地方税(家計を対象とした地方税 rate と事業所を対象とした非家計地方税 non-domestic rates)とそれを引き継いだ税の税収は公共部門の歳入の 1 割を占め、この割合も大きく変化してはいない。ただし、1960 年代まで地方税であったもののうち、後に国税となったものがあり、自治体の直接税収は半減している。1960 年代までは、地方財政収支は慢性的な不均衡状態にあった。その後、国の財政コントロールが強化されるにつれて、地方財政収支は安定してきている。

地方財政支出の多くは経常支出、とくに人件費と業務運用費として使われており、資本支出の割合は長期的に減少しつつある。用途では教育、社会福祉サービス、住宅関連の支出が中心で、とくに経常支出は教育行政が、資本支出は住宅行政が中心である。長期的には、社会福祉サービスが増加し、教育や住宅が減少する傾向にあり、交通関連の支出割合が顕著に縮小している。資本支出に限ると、教育関連支出が急増し、住宅関連支出は安定し、比重としては次第に縮小して

いる。これらの支出は、住民と事業所を対象とした二種類の地方税と歳入補填補助金や各種特定補助金などの中央政府からの補助金など多様な財源によってまかなわれている。人頭税導入までは、徐々に地方税収入の占める割合が増加していたが、人頭税導入の際に事業所向けの地方税を中央政府が徴収することになったため、地方の自主財源の割合は大きくない。

[財源の調達] 地方自治体は資本支出に対して、多くの例外があるものの、中央政府から基本的には補助金を受けることはなく、すべて資本収入や経常収支からの繰り入れなど自主財源と借入金でまかなうことになっている。また借入金については借入認可 credit approval 制度に基づいて中央政府の認可を得ることになっている。借入限度額は、(1)各自治体の財政パフォーマンスに対する五段階の評価、(2)公営住宅ストック・公営住宅新築需要指標・民間住宅ストックにウェイトを付けて合算し、生活水準格差などを反映するよう修正した公営住宅ニーズの指標、に基づいて算出される。地方自治体はこの限度額内で民間などから資本の借入が認められる。借入認可には基本借入認可 basic credit approval と補助借入認可 supplementary credit approval の2種類があり、前者は用途を特定しない単年度のもの、後者は用途を特定し二年にわたって利用されるものである。ただし、これらの名称はあくまで制度の性質を表すものであって、補助借入認可の総額が基本借入認可総額を上回る年もあり、どちらも重要な選択肢となっている。資本支出の三分の一がこれらの借入金によってまかなわれている。長期的には補助金と経常収支からの繰り入れを縮小する傾向にある。資本収入は約7割が公営住宅の売却によるものである。1997年に導入された民間資本活用事業 public finance initiative は住宅事業ではそれほど活発ではない。

地方財政が抱える負債は縮小しつつあるが、イングランドだけでも2001年度末の時点で約38兆ポンドに達する。そのほとんどは中央政府の公共事業借款庁に対する負債である。他方、地方財政による投資は銀行・住宅建設協会などへの預金の形をとり、17兆ポンド余りである。近年は負債の増加分よりも投資の増加分のほうが多い。借入額が返済額を上回っていたが、2001年は返済額のほうが多い。全ての自治体が負債を抱えているわけでもない。中央政府は、長期の負債がなく、短期の負債が準備金額以内にある自治体は、負債が無いとみなして優遇措置を与えている。1988年以降、大規模志願譲渡 Large Scale Voluntary Transfer (LSVT) 計画に従って公営住宅の大規模な売却を進めてきた自治体には、この優遇措置を受けているものがある¹²。つまり、地方財政全体として、公営住宅の供給は事実上終了し、売却が進行しているなかで、一部の自治体は積極的に売却を促進して負債を軽減するという選択肢を採っているが、全体としては公営住宅が現在でも地方自治体資産の中心的な位置を占めるという状況にある。この点はどのように理解されるべきなのであろうか。

3

本節では、公営住宅への資本支出に関連して、自治体ごとのデータなども検討して、地方自治体間の格差を検討する。まず、イギリス中央政府が発行する地方財政統計 Local Government Financial Statistics に拠って、地方財政の全体像を概観する。

人口一人当たりの資本支出額の水準には多少の地域的格差がある。ロンドン圏の地方自治体は、多年にわたって高水準の資本支出をしているが、これは公営住宅への資本支出額が大きいためである。近年、イングランド北東部が、ロンドンに近い水準にまで急増し、イングランド北西部も比較的高い水準で安定している。これらは一般に都市化の程度が高いとされる地域であり、逆にイングランド東部、南西部、ミッドランド東部など農村的な性格を残す地域を多く抱えているとされる地域では人口一人当たりの資本支出額が低い。このようなイングランド内での南北格差は公平性の視点から問題とされている¹³。人口集中が続く結果として過密問題を抱えるロンドン中心部の自治体にとっては、工業都市からの人口流出が危惧される状況にあるイングランド北部の自治体が同等の資本支出を認可されていることに対する不満がある。しかし、イングランド北部の工業都市においても、たとえロンドンほどではないとしても、住宅不足は問題となっており、また、これらの地域の自治体は、ロンドンに比べて建設経費が割安な割安であることを理由に、一国的観点から北部工業都市に公営住宅を集中的に増設するほうが効率的であると主張している。また、自治体の種類別に比較すると、州自治区などの下層自治体の比率が徐々に低下している。これは、資本支出が下層自治体の担当する公営住宅から上層自治体の担当する教育に推移しているのに対応している。

用途別に人口一人当たりの資本支出額から地域差を見ると、住宅・交通の資本支出が高いのはロンドンとイングランド北東部、教育関連の資本支出が多いのはイングランド北東部やヨークシャー・アングリア・ハンバーなどの北部工業地域という傾向は見られるが、ロンドンを除けば、大きな違いはない。ロンドンでは、公営住宅と交通関連の一人当たり資本支出額が突出している。自治体の種類別に見た人口一人当たりの資本支出額は、各種の自治体の機能に対応したものになっている。多くの機能を有する都市部の下層自治体の資本支出は、地方自治体全体の用途別資本支出と大きな差は見られないが、住宅行政を担当しない上層自治体の資本支出がほぼ教育と社会福祉サーボスに限られている。もっとも特徴的なのは、下層自治体の多くを占める州自治区の資本支出がほぼ公営住宅関連の支出だけに限られている点である。

地方自治体資産のほとんどは運転資産 operational assets で、投資など金融資産はごく一部に過ぎない。資産の中心は、現在でも公営住宅で、それに続くのが教育関連の用地・建物、それ以外の用地・建物、道路・橋梁などインフラストラクチャーである。ただし、公営住宅行政を担当しない州の資産は、住宅資産はほとんど見られない。都市部の下層自治体は公営住宅供給も教育行政も担当し、資産の内訳に反映されている。基本的に教育を担当しない州自治区の資産はほぼ公営住宅と教育以外の業務に関連する用地・施設に限られ、とくに公営住宅が大きな割合を占める。地域的にはロンドンでは他の地域に比べて、公営住宅資産やインフラの割合が高く、教育やその他の業務に関わる用地・建物の割合は低い。

さて、前節の末尾に示したように、地方財政全体としては、公営住宅の建設は止まり、公営住宅の売却が進められる状況で、一部の自治体は積極的に売却を進める一方、全体としては公営住宅資産が依然として地方自治体資産の中核となっている。この状況をどのように理解することが可能

なのか、住宅行政に関わる自治体の個別データのうちのいくつかを参照して検討する。

[方法] データは、地方自治体の財務担当者の職能団体である公共財政会計協会 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy が 1990 年代半ばから刊行する地方自治体資産統計と住宅会計統計のそれぞれ 2002 年分を利用した。また、1997 年分のデータとの比較も試みたが大きな変化が認められなかったため、特筆すべき変化は無かったとみなして、本稿では 2002 年分のデータのみを分析した。全項目のなかから本稿の問題設定にとくに重要と思われる以下の項目を利用した。各地方自治体の人口、総資産額、公営住宅の資産価値と戸数の四項目である。イングランドとウェールズの全 389 自治体のうち、住宅行政に直接関与しない 66 の州自治体を除き、また上記の 4 項目が全て揃う 216 の地方自治体のデータのみを検討した。

各自治体の人口にばらつきがあるため、総資産額と公営住宅戸数は人口当たりの数値を算出して用いた。同様に、公営住宅の資産価値についても、公営住宅一戸当たりの資産価値を算出して用いた。また、各地方自治体の資産規模にもばらつきがあるため、総資産に占める公営住宅資産の割合を算出して検討した。つまり、公営住宅の資産価値については、(1) 公営住宅一戸当たりの資産価値、(2) 各地方自治体の総資産額に占める公営住宅資産の割合の二通りの数値を算出して利用した。今回の分析に用いた四項目とそれから算出した項目を含めて、上記の二つの統計に所収される項目の多くは、各地方自治体の人口規模に比例する傾向があるが、各地方自治体の総資産額に占める公営住宅資産の割合は人口規模との単純な関係は見出せず、また相当なばらつきが見られる。そこで以下では、この項目を中心に分析をすすめた。

各地方自治体は以下の二つの方法で分類した。第一は、イギリス政府が採用する政府機関の分掌地域分類に従って、イングランドの地方自治体を 10 の地域に分類し、これにウェールズを加えて 11 のカテゴリーに分類した。第二に、地方自治体の等級・種類に従って、イングランドの地方自治体をロンドン中心部自治区、ロンドン周縁部自治区、都市州自治区、一層自治体、その他の州自治体の 5 つに分類し、これにウェールズの自治体を加えて 6 つのカテゴリーに分類した。

各地方自治体の総資産額に占める公営住宅資産の割合に注目して、以下のように 2 種類の分散分析をそれぞれ行った。まず、11 の地域別のカテゴリーに基づいて分散分析を行った。つぎに、6 つの地方自治体種類別のカテゴリーに基づいて分散分析を試みた。このうち、有意な結果が得られた場合のみ、Tukey の HSD 法を用いた多重比較を行った。

また、以下の項目に関して、地方自治体種類別のカテゴリーを要因とした分散分析を行った。公営住宅 1 戸当たりの資産価値、人口当たりの公営住宅数、人口当たりの総資産額の 3 項目である。

[結果] 全体としては公営住宅が資産中に占める割合が非常に高いものから非常に低いものまで見られる。多くの自治体では資産の 80-90% を公営住宅が占め、また他方で 40-50% ほどにとどまっている自治体も多い(図 3)。

地方自治体の地域による違いを検討したところ、有意な結果は得られなかった($F_{9,206} = 0.464$ $P =$

0.898)。つぎに、地方自治体の種別による違いを検討したところ、有意な結果が得られた($F_{5,210} = 132.216$ $P < 0.001$)。以上から、この違いは地域によるものではなく、地方自治体の種類別によるものであることが示された(図3 - 1から図3 - 6まで)。

公営住宅が総資産額中に占める割合の地方自治体種類別平均を示したのが図4である。もっとも公営住宅の割合が高いのは州自治区であり、ほかの全ての種類に対して有意な違いを示している(ロンドン中心部自治体に対して $t_{210} = 3.34$, $P < 0.001$ 、他の自治体に対しては全てそれぞれ $t_{210} = 3.34$, $P < 0.001$)。つぎに高いのがロンドン中心部の自治体で、これも他の全ての種類に対して有意な違いを示している(ロンドン周辺部自治体に対して $t_{210} = 2.08$, $P = 0.039$ 、他の自治体に対しては全てそれぞれ $t_{210} = 3.34$, $P < 0.001$)。この両者は相互に有意に違いが示されともに資産の80-90%が公営住宅であるが、これに比べるとロンドン周辺部や地方工業都市に位置する都市州自治区では公営住宅の占める割合は50%に満たないことも多い。ロンドン周辺部と都市州自治区のあいだに有意な違いは認められないが、他の種別とは異なっている(ロンドン周辺部自治体と一層自治体のあいだが $t_{210} = 2.72$, $P = 0.007$ 、他の自治体に対しては全てそれぞれ $t_{210} = 3.34$, $P < 0.001$)。残る一層自治体とウェールズ自治体も互いに有意に異なっており($t_{210} = 3.00$, $P = 0.003$)、ウェールズの自治体がかつても公営住宅の割合が低かった。一般的に都市部の自治体において、公営住宅資産の割合が高くない理由の一つは、おそらく、これらの自治体が住宅だけでなく教育行政も担当し、小中学校などの資産を所有しているためであろう。

しかし、この理解では、都市部の自治体のあいだにも有意な違いが認められる点は十分に説明できないように思われる。そこで、まず、各自治体における人口当たりの公営住宅の戸数を検討すると有意な結果が得られた($F_{5,210} = 20.769$ $P < 0.001$)。

人口当たりの公営住宅戸数を自治体の種類別平均に示したのが図5である。もっとも多いのは、ロンドン中心部の自治体で、他の全ての種類に対して有意な違いを示している(他の自治体に対して全てそれぞれ $t_{210} = 3.34$, $P < 0.001$)。つぎに高いのが地方工業都市に位置する都市州自治区で、これも他の全ての種類に対して有意な違いを示している(ウェールズ自治体に対しては $t_{210} = 2.27$, $P = 0.024$ 、一層自治体に対しては $t_{210} = 3.13$, $P = 0.002$ 、他の自治体に対して全てそれぞれ $t_{210} = 3.34$, $P < 0.001$)。これに続くのがウェールズ自治体と一層自治体、州自治区、ロンドン周辺部自治体となり、これら四種類のあいだには有意な違いは見られなかった。このように、ロンドン中心部と地方工業都市部では公営住宅が多いことが分かる。

つぎに、各自治体における公営住宅1戸当たりの資産価値を検討すると有意な結果が得られた($F_{5,210} = 29.850$ $P < 0.001$)。

一戸当たりの公営住宅資産価値を自治体の種類別に示したのが図6である。もっとも高いのはロンドン中心部とロンドン周辺部の自治体で、他の全ての種類に対して有意な違いを示している(ロンドン周辺部の自治体と州自治体の場合が $t_{210} = 3.34$, $P = 0.001$ 、他の場合は全てそれぞれ $t_{210} = 3.34$, $P < 0.001$)。つぎに高いのが州自治区と一層自治体で、他のすべての自治体に対して有意な違いを示した(州自治体は他の自治体全てに対してそれぞれ $t_{210} = 3.34$, $P < 0.001$ 、一層自治体とウェールズ自治体の場合が $t_{210} = 2.43$, $P = 0.016$ 、一層自治体と都市州自治体の場合が t_{210}

= 2.68、 $P = 0.008$)。最後に都市州自治区とウェールズ自治体で、両者のあいだには有意な違いは見られなかった。このように、ロンドンでは公営住宅の価値が高いのに比べて、地方工業都市では公営住宅の資産価値が低いことが分かった。

最後に、人口一人当たりの総資産価値を検討すると有意な結果が得られた($F_{5,210} = 9.079$ $P < 0.001$)。

人口一人当たりの総資産価値を自治体の種類別に示したのが図7である。もっとも高いのはロンドン中心部の自治体で、他の全ての種類に対して有意な違いを示している(全てそれぞれ $t_{210} = 3.34$ 、 $P < 0.001$)。それ以外の自治体のあいだには有意な違いは見られなかった。

[考察] 公営住宅売却は、自治体の種類によって、三つの異なる様相を示している。

地方自治体資産のなかに公営住宅資産が占める割合には相当なばらつきがあり、一見すると80%台と40%台に二極化しているように見える。地方財政統計は資本支出に関して地域性を指摘しているが、所有資産について地域性は明らかではない。むしろこの違いは自治体の種別と関係があり、ロンドンとイングランド非都市部の自治体で高く、イングランド都市部の自治体で低い。このような違いは、公営住宅一戸当たりの資産価値と人口当たりの公営住宅数それぞれの違いと関係がある。公営住宅一戸当たりの資産価値が高いロンドンの自治体にとって、公営住宅は重要な資産であり、とくに人口当たりの戸数が多い中心部では重要である。これに対して、同様に多くの公営住宅を抱えてはいるが一戸当たりの資産価値が低い都市部の自治体にとって、公営住宅は資産としての重要性が相対的に低い。非都市部の自治体において公営住宅資産の割合が高いのは、他に目立った資産を有しないことを示すものと思われる。このように、イギリスの地方自治体は資産形態に着目するとロンドン、その他の都市部、非都市部に三極化しつつある。

イギリスの中心部として行政・商業的機能に特化し、人口も集中して地価も高いといわれるロンドンで公営住宅の資産価値が高く、地方自治体の資産のなかで大きな割合を占めるのは不自然ではない。ロンドン以外の都市部はそれぞれ地方の中核的工業都市としての性格が強く、産業の衰退や人口の流出などが常に危惧される地域でもある。これらの地域で現在残っている公営住宅の資産価値は低く、地方自治体資産のなかで公営住宅が占める位置づけが高くない。公営住宅以外には目立った資産のない非都市部の自治体にとって、たとえ公営住宅の売却を進めているとしても、公営住宅は依然として重要な資産であり、一般に売却への政治的抵抗が強いと言われているのに対応している。

4

公営住宅の建設が縮小し、さらに一般的にいうならば、地方自治体が都市インフラを整備する機能を縮小しつつあることについて、戦後の経済成長と都市化の終焉とともに、都市インフラが充足され、これ以上の都市インフラを整備する必要がなくなった、という論理も展開できるかもしれない。しかし、このような都市インフラの飽和ともいえるべき理解は、戦後を通じて現在まで続く慢性的な住

宅不足現象と近年の民間による再開発ラッシュなどを説明しないように思われる。公営住宅の売却とこれに伴う地方自治体の変容は、少なくとも長期的には、全国的な展開であろう。しかし、公営住宅の意義は、制度的機能や都市の経済的性格などそれぞれの自治体を取り巻く諸条件にも関係するように思われ、本稿の考察はその一端を示唆した。もちろん、本稿はこのような課題に対する出発点に過ぎず、長期的に、また資産所有だけでなく、資本支出など多くの側面も考慮し、また各自治体の制度的、経済的性格との関連性を明らかにすることなど、多くの点は今後の課題となる。

¹ Robert Millward and Sally Sheard, "The urban fiscal problem, 1870-1914: government expenditure and finance in England and Wales", *Economic History Review*, 48, 3 (1995), pp.501-535.

² A. Travers, *The Politics of Local Government Finance*, (London, 1986)

³ M. J. Daunton, *A property-owning democracy? Housing in Britain*, (London, 1986)

⁴ Daunton, pp.8-12.

⁵ ただし、この時点では公営住宅の供給は事実上なかったといつてよい。Daunton, pp.18-20.

⁶ Daunton, p.39.

⁷ この点は特に政治的対立を招くこともなかった。Daunton, pp.3-4.

⁸ 戦後の地方財政制度の変化などについては、Local Government Financial Statistics 各年の説明に依拠し、以下の文献も参照した。Association of County Council, *A Financial Revolution? The Future of Local Government Finance*, (London, 1975); David Butler, Andrew Adonis and Tony Travers, *Failure in British government*, (Oxford, 1994); Pete Challis, *Local Government Finance*, (London, 2000); Paul Cook, *Local Authority Financial Management and Accounting* (Harlow, 1993); Arthur Midwinter and Claire Monaghan, *From Rates to the Poll Tax*, (Edinburgh, 1993)

⁹ ただし、実際に売却に出されても、公営住宅を購入する入居者は少なかった。Daunton, pp.78-80.

¹⁰ たとえば Howard Glennerster, John Hills and Tony Travers, *Paying Health, Education and Housing. How does the centre pull the purse strings?*, (Oxford, 2000), p.42.

¹¹ サッチャー政権のもとでの公営住宅政策の転換とその財政的含意についてまとめられたものとして越智洋三「サッチャー政権下の政府間財政関係」大島通義・宮本憲一・林健久編『政府間財政関係論 日本と欧米諸国』(有斐閣、1989年)所収、133 - 149 頁がある。越智によれば、

¹² LSVTはこの目的のために非営利法人として住宅建設組合を設立し、公営住宅を移管させる計画である。現在の制度では、地方自治体の公営住宅会計に余剰が生じても家賃の引き下げや修繕などに利用できず中央政府による家賃補助制度に充当することになっているが、住宅建設組合に移管すればこの規則の適用を受けない。また移転後に入居した入居者に対しては公営住宅入居者に適用される「買取り権」も適用されない。このように実質的には公営住宅として所有し続けるために名目上移転をする自治体もあるが、売却収入による地方税の引下げも可能である。いずれも多くは農村部の小自治体が多いとされ、都市部の自治体で LSVT に参加する自治体は少ない。

¹³ Glennerster et al, p.167-8.

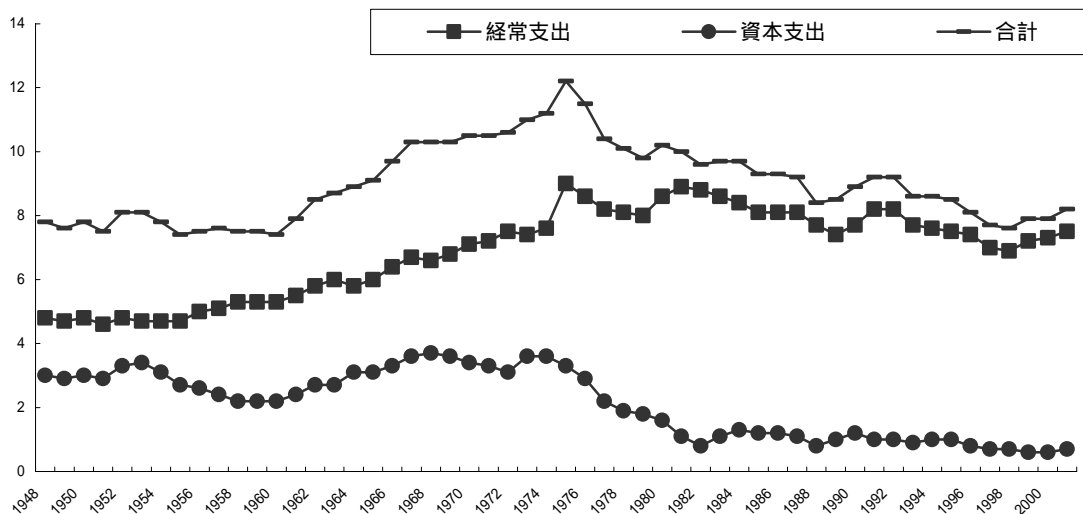


図1 イギリスの国民支出に占める地方財政支出の割合 [典拠: Financial Statistics各年から作成]

図2 地方財政の主要な支出項目 (カッコ内は総経常・資本支出に占める割合)

	1位	2位	3位	4位	5位
1890年	道路(15.0%)	救貧(11.9%)	教育(8.9%)	警察(7.1%)	ガス事業(5.4%)
1900年	道路(13.9%)	教育(10.8%)	救貧(8.3%)	水道事業(5.6%)	ガス事業(5.6%)
1910年	教育(18.3%)	港湾(18.0%)	道路(10.9%)	救貧(7.5%)	水道事業(6.6%)
1920年	教育(19.7%)	道路(10.4%)	公共交通(7.6%)	救貧(6.6%)	ガス事業(6.3%)
1930年	教育(16.8%)	住宅(14.6%)	道路(13.4%)	電気事業(8.2%)	救貧(6.4%)
1940年	教育(16.2%)	住宅(11.0%)	電気事業(10.7%)	道路(8.3%)	病院(5.2%)
1950年	住宅(26.7%)	教育(24.2%)	道路(6.5%)	病院(5.8%)	公共交通(5.0%)
1960年	教育(32.3%)	住宅(24.6%)	道路(6.4%)	病院(6.0%)	警察(4.4%)
1970年	教育(29.8%)	住宅(22.9%)	道路(6.6%)	病院(5.9%)	警察(4.3%)
1980年	教育(31.5%)	住宅(25.5%)	病院(6.8%)	道路(6.4%)	警察(5.4%)

[典拠: B.R.Mitchell, *British Historical Statistics*, (Cambridge, 1988), Public Finance Tables 12 & 13より作成]

[負債の返済は支出総額には含まれるが、主要項目としては掲げていない]

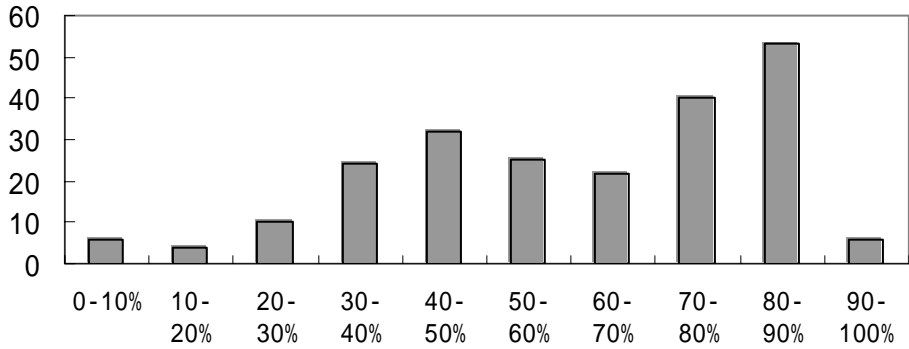


図3 資産中の公営住宅資産の割合 - 公営住宅行政を担当する全自治体

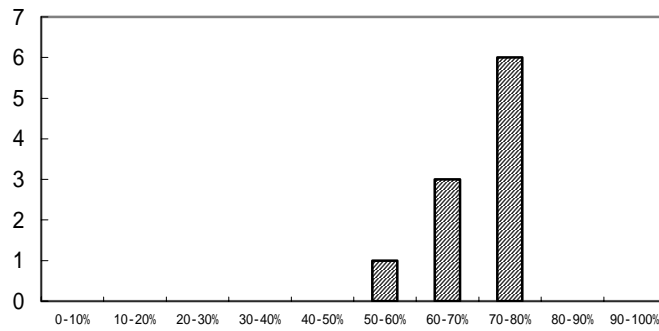
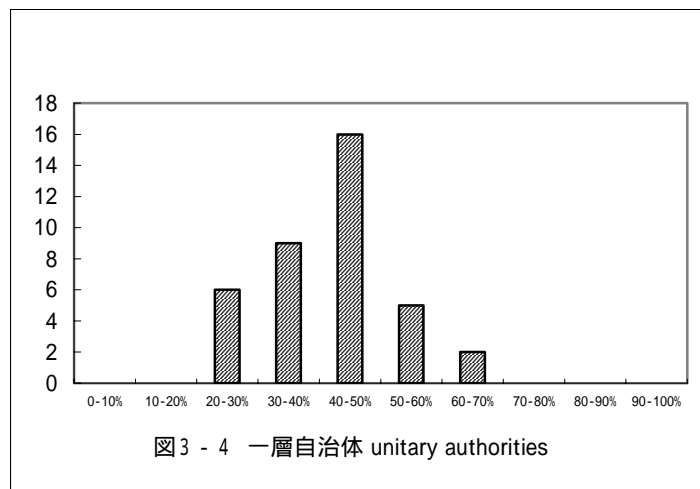
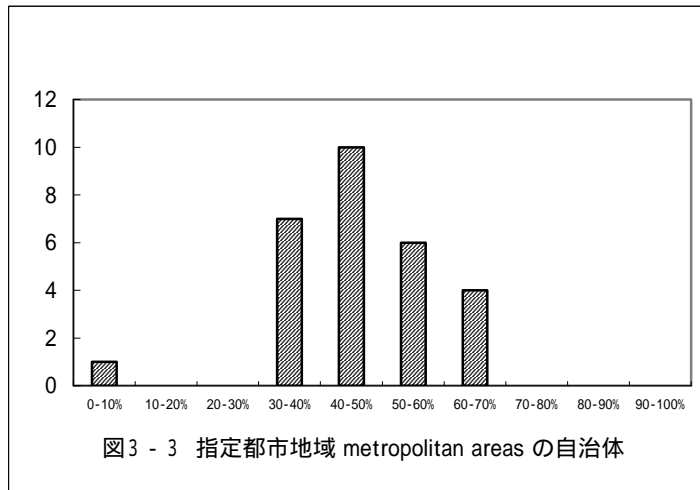
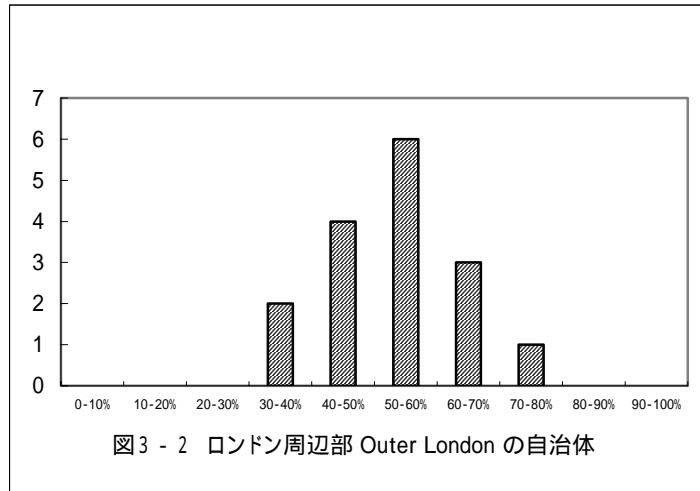
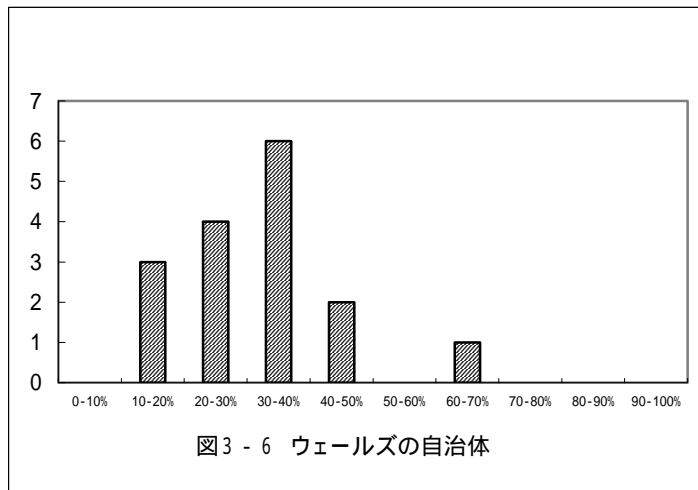
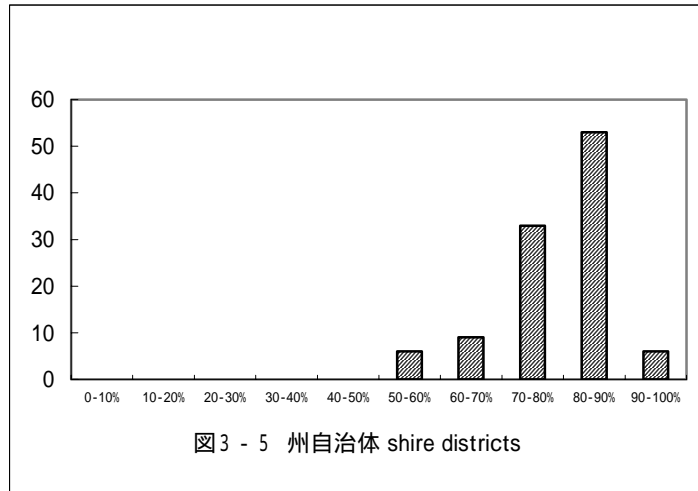


図3 - 1 ロンドン中心部 Inner London の自治体





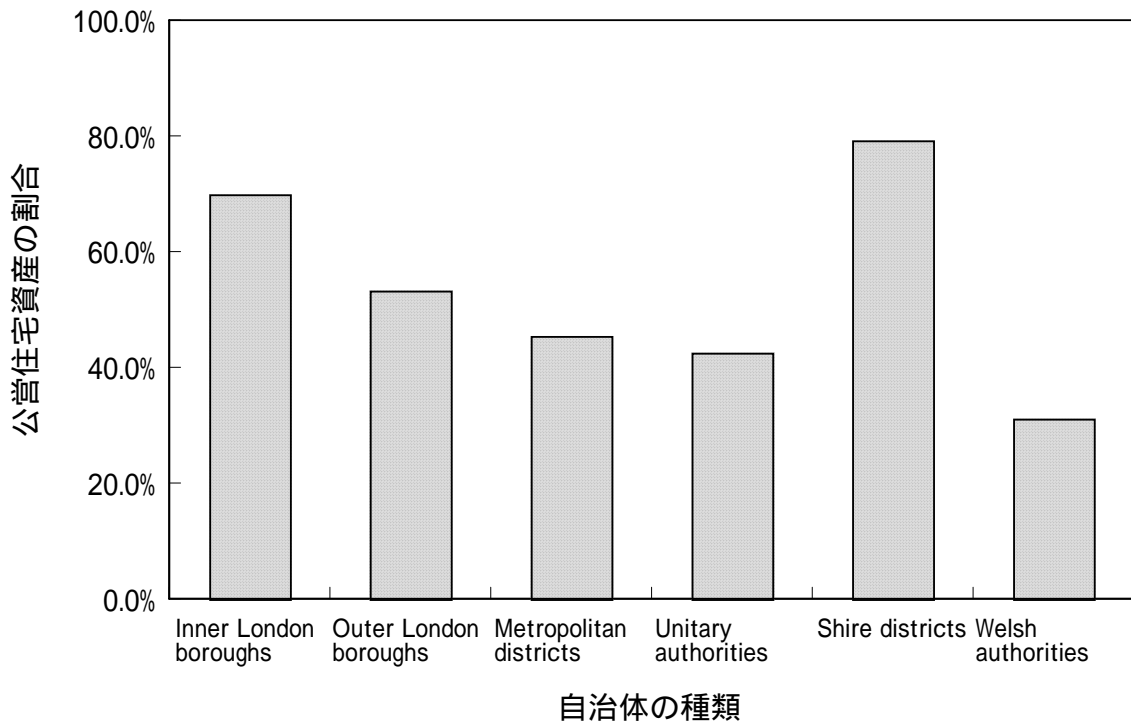


図4 公営住宅の総資産中の割合

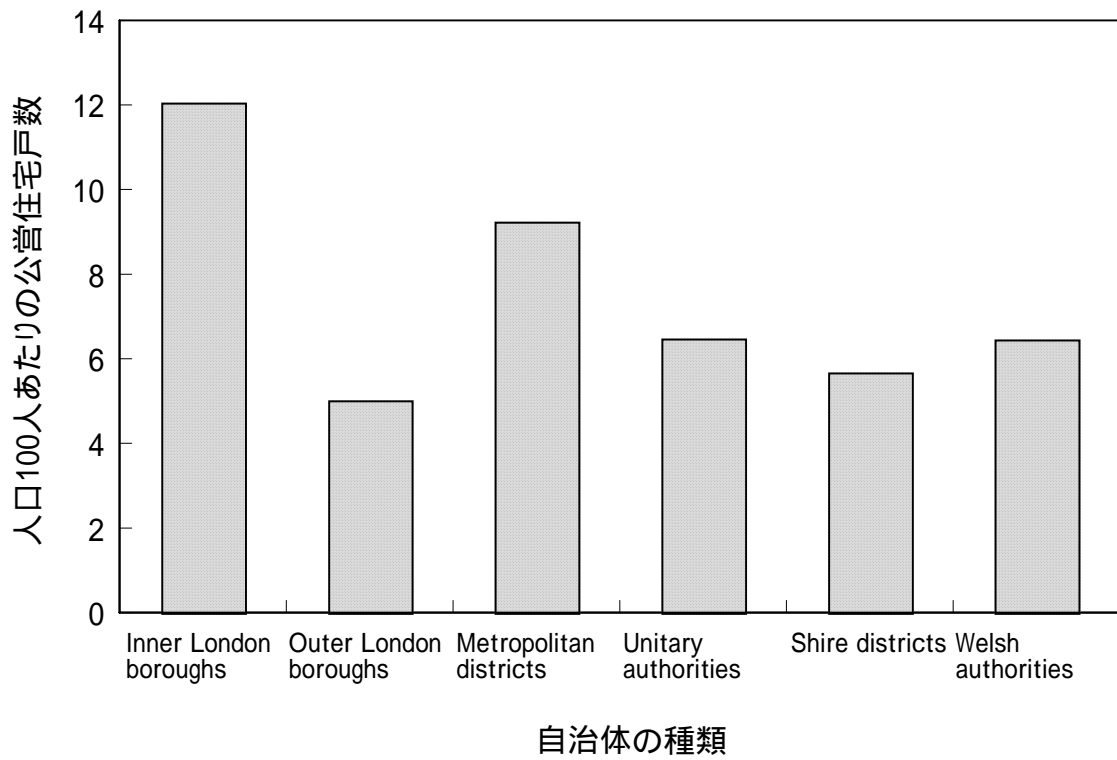


図5 人口100人あたりの公営住宅戸数

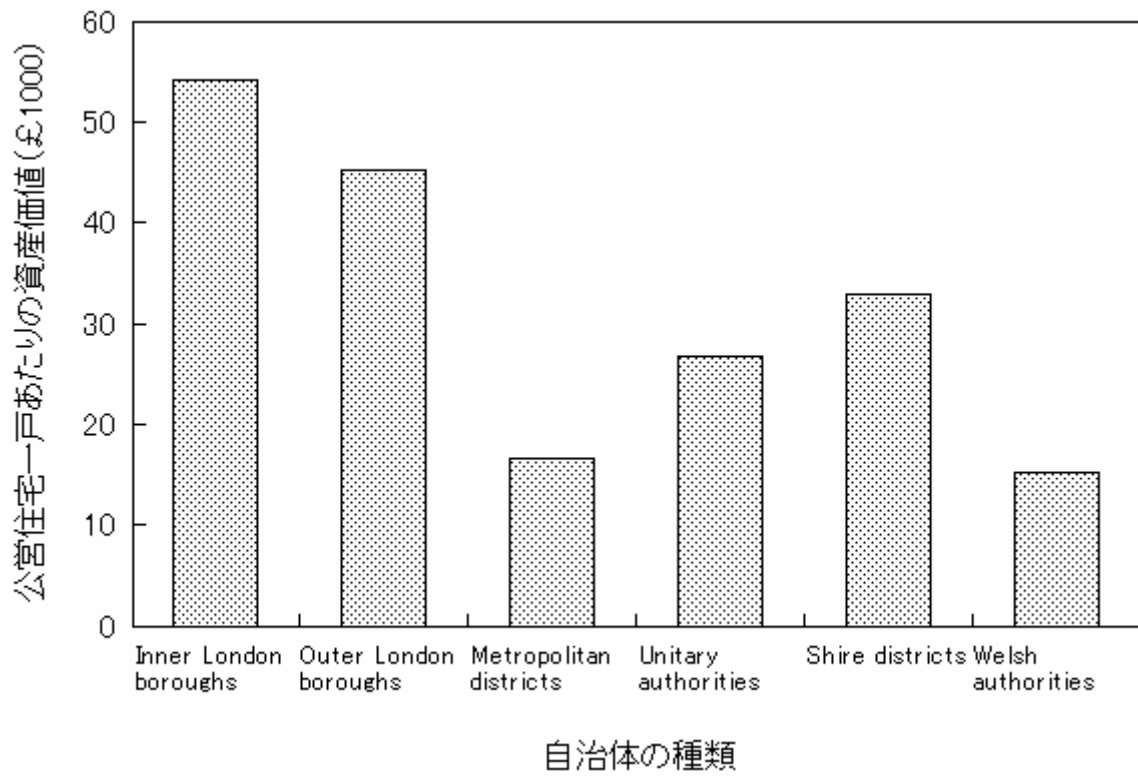


図6 公営住宅一戸あたりの資産価値

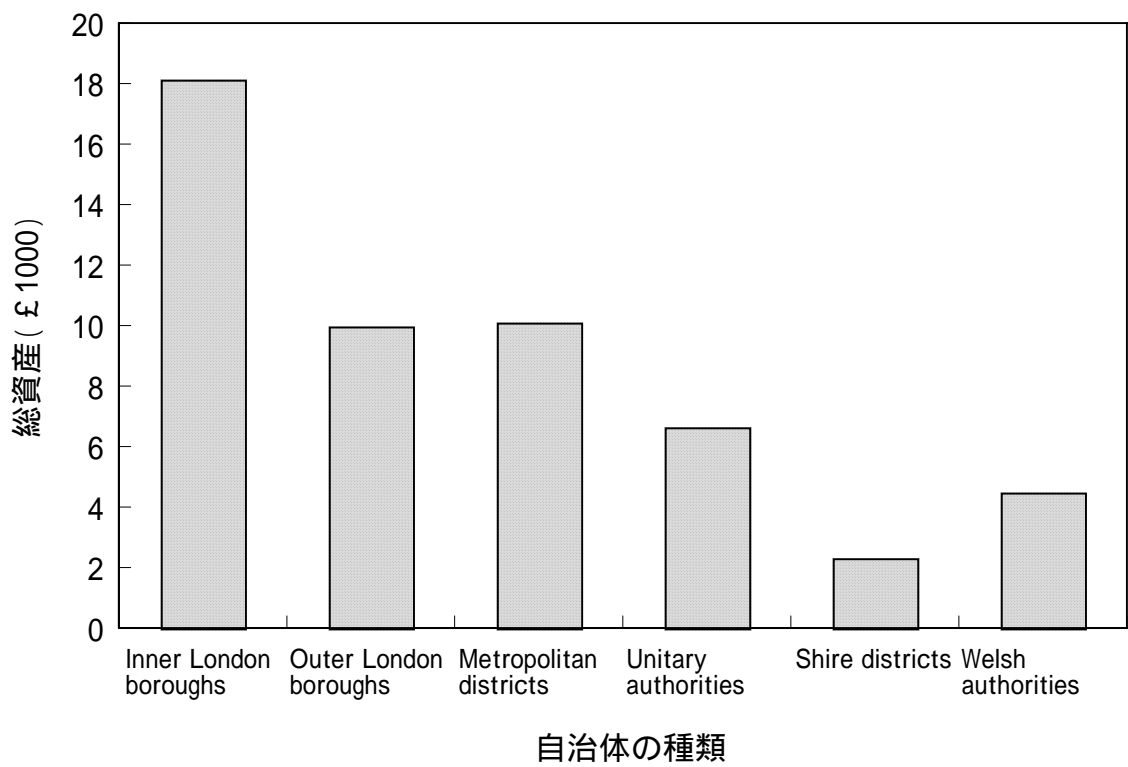


図7 総資産