

イギリスの公共住宅民営化が我が国の構造改革に与える示唆

事業戦略コンサルティング一部
主任研究員 益田 勝也

1. はじめに

小泉首相は、自らの構造改革をイギリスサッチャー元首相の方法に喩えることが多い。それは、民間でできるものは民間に委ねて、可能な限り公共セクターへの財政支出を減らし、それをできる限り政治主導の枠組みで実現しようとする点が共通しているからである。

サッチャー政権は、およそ20年前にガス会社を始め各種国営企業を民営化した。その際、払下げ額から換算した最大の民営化は、公共住宅の払下げ（Right to buy the Registered Social Landlords）であった。現在、わが国政府は都市基盤整備公団（以下、都市公団と称する）と住宅金融公庫という、国の住宅・都市政策の根幹をなしていた特殊法人を廃止しようとしている。また地方でも、住宅供給公社などを廃止する動きがあり、住宅・都市政策は政策手段の大幅な変更を迫られている。

本稿は、イギリスがどのような経過を辿り、

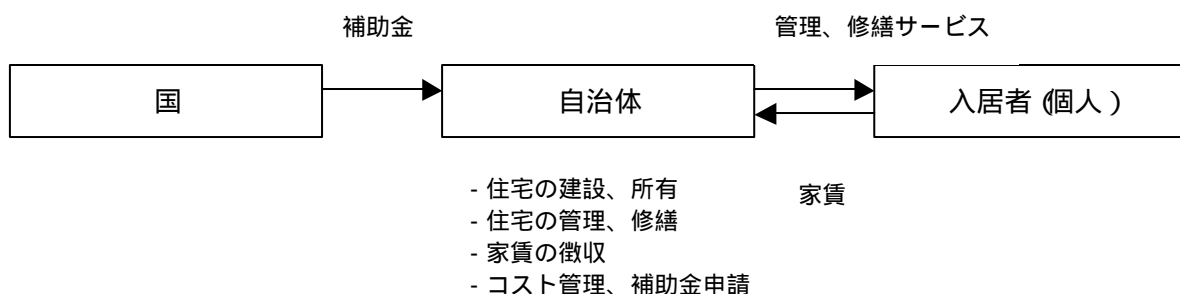
どのような結果を得たのか。また、現在の日本の構造改革にどのような示唆が得られるのかをまとめたものである。

2. 払下げの経過

イギリスでは元来、地方自治体が国の補助金を受けて公共住宅を建設、又は購入し、賃貸住宅として貸出す方式をとっていた。管理、修繕業務は、住宅の所有者である地方自治体において行われ、家賃は地方自治体が徴収していた。現在の日本の公団賃貸住宅、公営住宅と変わらない仕組みである。

サッチャーが登場する直前の1979年において公共住宅は、全住宅ストックの30%以上を占めていた。入居者制限をしている自治体が少なかったことから、公共住宅といえども中間所得者層がかなり多く入居しており、ポピュラーな居住形態として定着していた。

図1 払下げ以前の仕組み



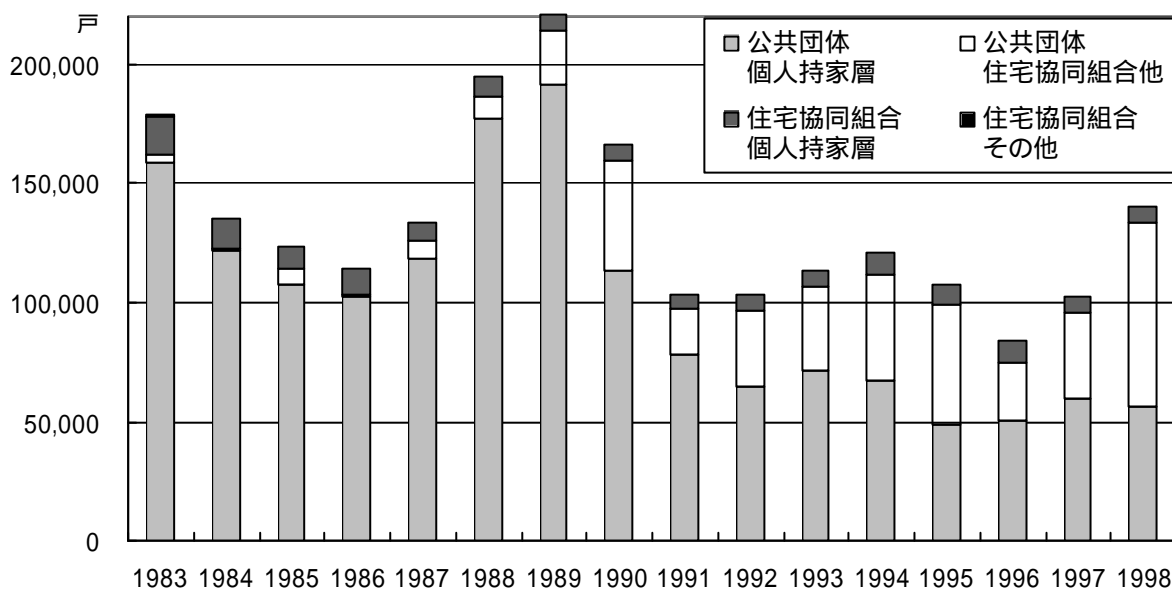
これに対してサッチャー政権は、公共住宅の入居者が居住している住宅を自ら又は他者が購入する権利を認めた。この払下げが公共住宅の民営化である。80年代払下げ戸数は非常に多く、年間10～20万戸の範囲で推移した。サッチャー政権が終わった後の90年代に入っても、量は落ちるが5～7万戸で推移している。

住民のかなり多くは、払下げ先として、自ら住宅を所有する方法を選んだ。その際、管理、修繕業務は自治体に残すか、住宅協同組合（Housing Associations）或いは民間企業等

に委託する方法が選ばれた。次いで多かったのが、住宅協同組合等の団体・企業に所有権と管理業務を移して、そこから賃貸を受ける方法であった。

しかしその傾向も、80年代と90年代に入ってから大きく異なる。80年代は、個人が持家として払下げる割合が高く90%以上を占めていたが、90年代になると住宅協同組合等へ払下げられる比率が高まり、全体の30～40%を占めるに至った。

図2 払下げ先の変遷



出所) DTLR(=Department for Transport, Local Government and the Regions)
Housing Statistics 2000

3. 現在の仕組み

現在イギリスでは既に200万戸以上の公共住宅が払い下げられ、住宅の修繕、管理業務は、民間の非営利団体である住宅協同組合、管理組合、民間企業の手によって行われている。

住宅協同組合等管理団体の経営収支は、徴収した家賃収入から事務・管理費を差し引いた後、余剰金を修繕費として積み立て、不足分を公社

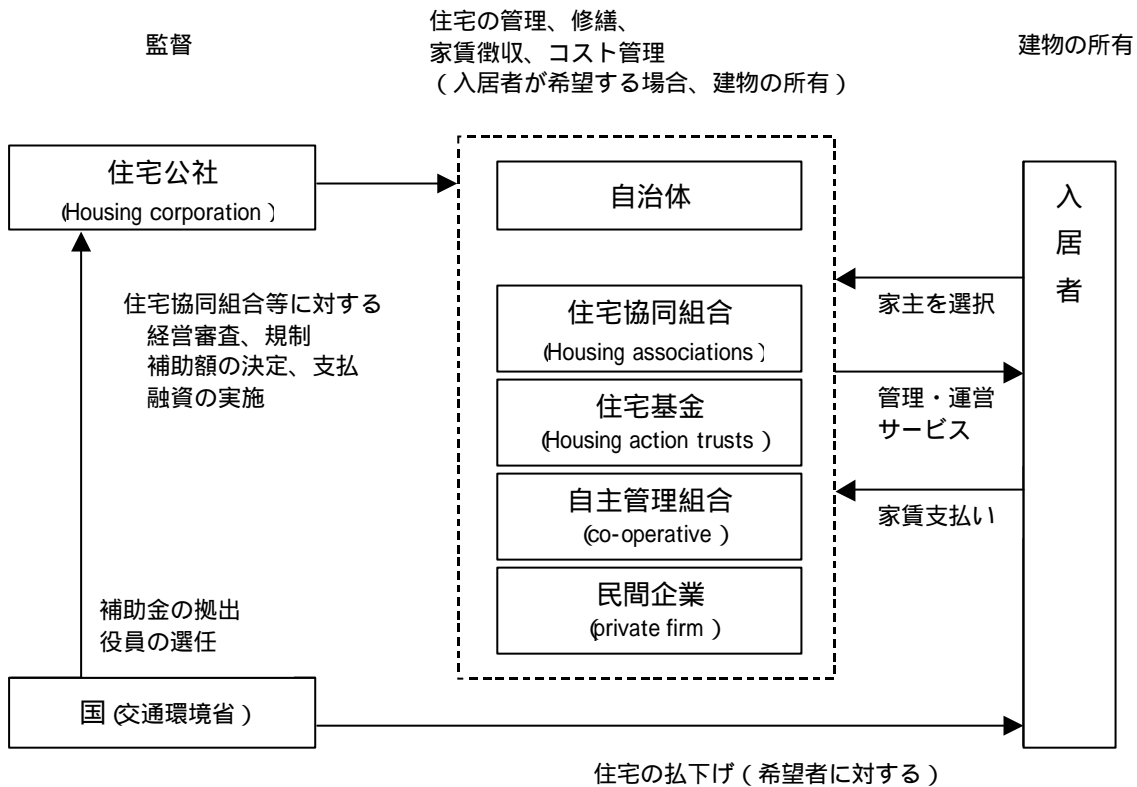
が審査した後に補助金で埋める仕組みとなっている。補助金は、住宅組合補助(Housing Association Grants)という制度下で、住宅公社によって住宅協同組合等に支給される。

つまりイギリスの住宅公社は、日本の都市公団のように建設、管理業務を直接行うのではなく、中間審査機関として位置づけられている。監督に徹することで、実務を行い、補助金を使う住宅管理組合等の経営効率性をチェックでき

る仕組みになっている。日本の現在の仕組みは、政府から補助金を受ける主体と実際の現業をする主体が同一であるため、公団は補助金収入を

最大化する方向に動き、経営効率化のインセンティブがわからない構造となっている。

図3 払下げられた公共住宅の管理、運営の仕組み



住宅公社 (Housing Corporation)

住宅公社は、1964年に住宅管理協会等への貸し付け機関として設立された。しかし1970年代後半から住宅管理協会等への監督指導機関としての役割が強化され、さらに払下げ後は、住宅管理協会等に対して政府の補助金を認定し、支払う機関となった。

現在は、独立行政法人として600人の職員を抱え、全国に9地区の機関が設置されている。監督業務に徹しているため、職員数もそれほど多くない。

住宅公社は大量の公共資金を扱っているため、それが適正に使われているかどうかチェックされる。議会に対する年次報告の提出と会計検査院(NAO)による監査が義務づけられている。

さらに公社の経営ボードは、公社の役割が達成されているか、資金づけや広報業務が効果的に行われているかを審査する機関として、一般企業と同様に監査権が認められている。メンバーは官民双方から選ばれており、様々な略歴を持った人で構成されている。例えば現在のボードメンバーの略歴をみると、大学教授、自治体の議会議長、住宅管理協会の会長、ベンチャー企業家、法律家、自治体職員の退職者、複数の基金の理事長、住宅公社の特定部局長、民間企業の社長、住宅金融協会の副理事長、運動家、金融機関の経験者、労働組合の一般秘書、等からなっている。

住宅協同組合 (Housing Associations)

住宅管理協会は収益を生まない事業体であり、家賃 - 管理費 = 剰余金は全て修繕金に算入される。組織的には公共団体でも民間企業でもない非営利団体であり、日本で言うなら、役所の外郭団体である協会というよりは、共済組合に近い。半公共セクターとして認められている住宅協同組合には、税の軽減措置が認められている。全国に 2,000 以上の団体があり、約 145 万世帯の管理を行っている。古くは工場労働者等に対して住宅を供給する団体であったが、サッチャー政権以降その役割が見直され、公共住宅の管理、修繕実務を行うようになった。

上位 7 番目までの住宅協同組合で、全国の住宅協同組合住宅の 78% を所有している。民営化後の 20 年間に 120 以上の団体が設立された。今後 3 年間の間に、新設、払下げ含めて、50 万戸の家が住宅協同組合の管理下になると予測されている。

大きな住宅協同組合では、賃金を支払う雇用者を持っているのが一般的である。一方、経営者 (取締役会構成メンバー) はボランティアで構成されている。メンバーは通常、入居者、自治体、コミュニティ団体、事業家、政治家等から構成されている。2,000 の団体数に対し、経営者は 30,000 人以上と言われている。

4. 公共住宅解体のプロセス

この払下げ政策の特徴は、矢継ぎ早に次々と関連の施策をとっていったことである。これらは国民 (= 入居者) を味方につけ、一気呵成に進めることで、今までの建物所有者であった自治体の所有権を固持しようとする反対論を押し鎮めることに成功した。

(1) 購入価格の割引きと融資の利子控除制度が選択を後押し

民営化が始まった 1980 年当初、公共住宅の建設に係る財政負担が重かった政府は、公共住宅入居者の住宅購入権 (Right to buy) を認め、売却を促した。同時に購入価格の割引制度 1 を導入したため、購入が進んでいった。さらに 1983 年に導入された住宅購入融資の利子控除制度 (所得税率に応じて 25 又は 40%) によって、手元資金を持たない者でも払下げが受けやすくなり、一挙に購入が進む要因となった。

1: 払下げ価格 = 不動産鑑定士が評価する市場価格 - 割引価格
割引価格: 建物の使用年数、建て方 (戸建てか共同か) に応じて設定されている。

(2) 低所得者にも道を開く制度

次いで 1985 年には分割購入制度 (Shared Ownership: 住宅の 50% 以上の部分を購入し、残りの部分は賃貸となり、資金の余裕ができた時に買うことができる制度) を導入し、低所得者にも購入の道筋を開いた。

(3) 住宅協同組合や民間企業への移管の道筋

1986 年になると、先述の購入価格の割引制度は、最高 5 万ポンド、市場価格の 70% にまで高まった。また、それまで入居者と自治体にしか認められていなかった購入権を、住宅協同組合や不動産会社にまで広げた。さらに 1988 年には幾つかの大きな法改正があった。一つは、公共住宅の入居者が新しい管理者・所有者を選択できる権利 (家主選択権) を認めたことである。法律は、入居者の投票によって譲渡が成立し、自治体がこれを阻止する場合は過半数の入居者の賛同を得なければならなくなった。

これら結果、入居者が管理者を民間企業の手に移すケースは少なく、多くが信頼の厚い住宅協同組合を選択した。特に大規模団地では住宅協同組合がその役割を担った。

(4) 再開発期間中事業を引き継ぐ仕組みの導入
 もう一つは住宅再生基金 (HATs: Housing Action Trusts) の設立である。HATs は、特定団地の公共住宅を地方自治体など以前の所有者から引継ぎ、補助金によって再生した上で民間の地主等に売却する制度である。日本にはあまり紹介されていないが、この団体は再開発する期間の時限組織であり、ロンドン市内で数地区設立された。

(5) 自治体が組合や企業と競争しなければならない仕組み

さらに公共住宅を政府、自治体を手放すようになったのは、管理業務の強制的競争入札制度 (CCT: Compulsory Competitive Tendering) が導入されたことが大きい。これは、公共団体の直営サービスには民間企業に入札の門戸を開放しなければならないことを定めたもので、その際、従来の公共部門は民間企業と同様に入札に参加し、落とせばその部門は廃止に追い込まれるというものである。この制度は 1988 年から導入された。

5. 政策の効果

(1) 公共住宅の引下げと持家の拡大

公共住宅の譲渡は、持家の増大を急速に進めた。イギリスの公共住宅比率は 1981 年に 30% と非常に高い水準にあったが、1990 年には 22%、1999 年には 15% と、20 年前の半分の比率にまで下がった。逆に個人の持家は、同時期に 56% から 66%、68% と上昇した。特徴的なのは、80 年代に個人の持家比率が上昇し、代わって 90 年代に入ると住宅協同組合による管理件数が増えたことである。これは住宅協同組合が一定のシェアを握り、人々の中で定着したことと、公共住宅や民間住宅に比べて住宅協同組合の家賃の高騰が抑えられた結果である。

(2) 家賃の上昇抑制

払下げの前後において家賃の推移をみると、住宅共同管理の住宅が最も家賃上昇率が低く、自治体管理の公共住宅が最も上昇率が高い。この背景には、政府及び自治体が直営の公共住宅に対する補助金を抑制したため、公共住宅の家賃を値上げしなくなってきたからである。また自治体において経営合理化が徹底できなかったことも大きい。民間賃貸住宅において

表1 払下げ後の住宅タイプ別家賃の推移

	自治体管理の 公共住宅	民間管理の 賃貸住宅	住宅協働組合 管理の住宅	勤労所得
家賃 (ポンド/週)				
1980	7.7	10.9	12.5	111.4
1986	16.5	19.8	21.4	175.0
1992	30.7	35.7	36.4	268.9
1998	42.2	58.8	49.7	-
価格上昇率 (1980=0)				
1980	1.00	1.00	1.00	1.00
1986	2.13	1.83	1.71	1.57
1992	3.98	3.29	2.91	2.41
1998	5.48	5.42	3.97	-

Data: Housing and Construction Statistics, DETR Housing Statistics 2000
 Re: Average Weekly rent in England

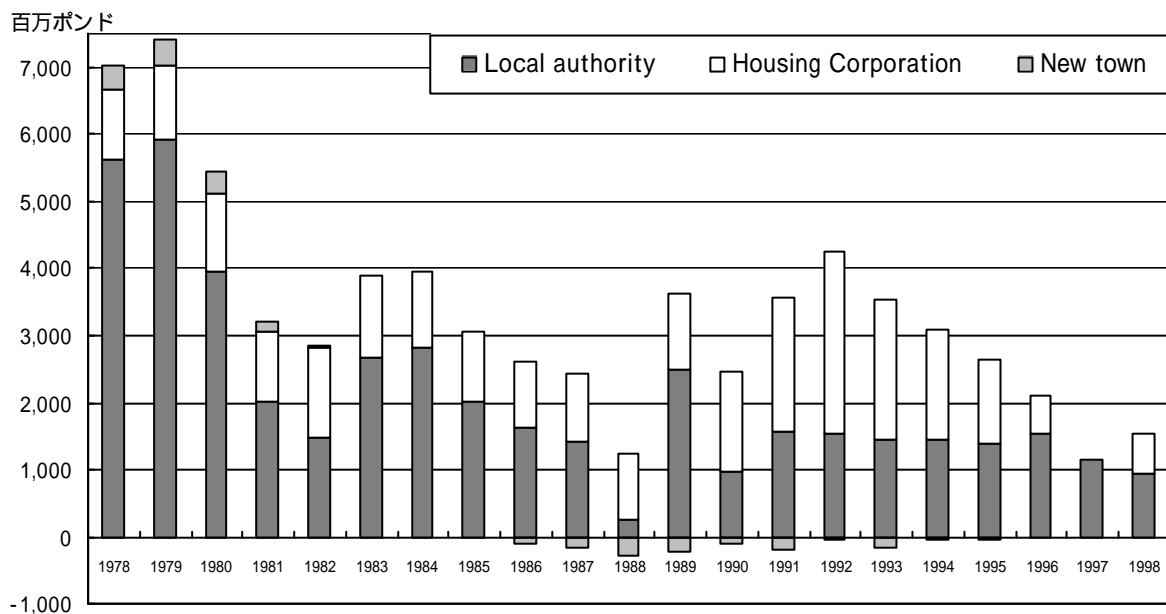
も所得を上回る家賃の上昇が進んだため、居住者は結局自ら所有するタイプが有利と判断し、住宅協同組合の管理する住宅が増えていった。

(3) 国民負担の軽減

公共住宅に対する公共資金の純投資額（歳出から歳入を差し引いたもの）の推移を見ると、サッチャー政権がこのプログラムを始めた1980年以降、その額は30億ポンドで推移していたが、

徐々に減少して1988年には10億ポンド近くまで下がった。つまり、10年間で年間20億ポンド（約3,500億円）の補助金削減効果があったといえる。90年代に入るとその額は再度増えるが、多くが住宅公社を通じた補助金であり、自治体に対しては増えなかった。つまり90年代には払下げが定着し、住宅協同組合による建設、修繕費に国の補助金の主要な使途が移っていったのである。

図4 公共住宅に対するネットの財政投資額の推移（1998年価格水準での換算値）



6. 課題と示唆

イギリスの払下げは日本の公団・公社の改革に多くの示唆を有している。参考となるポイントとして下記の点が挙げられよう。

(1) 居住者への手厚い支援策による不安の抑制

イギリスでは家主選択権を認めた結果、住宅協同組合等への譲渡がスムーズに進んでいった。また大胆な割引制度が入居者の購入意欲を高め、ローン控除制度の導入と自治体や民間住宅の家賃高騰がそれに追いつけをかけた。日本の都市公団改革では、民営化された場合公団住宅の入

居者が家賃の高騰や居住の不安定に懸念し、混乱が起こるとされているが、果たしてそうであろうか。イギリスのように、従前居住の保障をした上で、入居者による管理者・所有者の選択権、持家取得の促進策を行えば、懸念されている混乱は起きないと考えられる。また、再開発を検討している地区では、HATsのような時限組織が参考となる。手厚い支援で不安が抑えられれば、居住者が自ら動き、結果として財政負担が軽減される。

(2) 住宅管理という新たな民間市場の拡大

イギリスでは民間企業への譲渡は少なかった

が、それは既に存在したボランティアセクターに対する国民の信頼感が厚かったためである。日本でも同様の制度にすれば、期待されているNPOの拡大に結び付けられる。

しかし賃貸住宅管理ビジネスが根づいている日本では、民間企業のビジネス拡大に結びつく可能性が高い。現在公共住宅の払下げを行えば、不動産管理ビジネスが活性化することは間違いない。イギリスでもNPOは有償雇用者を増やしており、NPOによって不動産経済が拡大したと捉えることができる。

(3) 入居者層の適正化

イギリスでは、民営化前まで公共住宅の居住者の過半数が中間所得者以上であった。居住者層に着目した場合、イギリスのケースは、実は中堅所得者を対象とする日本の都市公団住宅や地方住宅公社の民営化、資産売却のモデルとしてふさわしいのである。

イギリスの場合、公共住宅の売却に応じたポリュームゾーンは中間所得者であった。彼らは資産を割安に手に入れられることに素直に賛同した。その結果、本来支援を必要とされる低所得者層が公共住宅の中心層として残ることになった。つまり本来公共住宅を必要としている人だけが残り、入居者の適正化が進んだのである。日本の公共住宅では、高額所得者が居残り、待機者が入れないという不公平感が続いているが、民営化によってこれが解決される方向に進むと考えられる。

(4) 監視、監督の対象を、個別世帯の所得から管理会社の会計へ

日本の公共住宅では、所得に応じた家賃の傾斜措置が施されているが、所得の同定に多くの労を費やし、管理コストを増大させ、結果として財政負担を重くしている。現在はこうした家賃徴収業務だけを民営化する案があるが、この制度を残したまま民営化されても管理会社のコ

ストがかさみ、家賃に上乘せされる可能性がある。

都市公団の賃貸住宅は、中堅所得者を対象としているため、家賃軽減策は撤廃することも可能である。低所得者に対する補助は、公営住宅の応能応益家賃の算定方式に一本化することもできる。家賃水準は常に市場家賃を上限とするCapをはめれば、家賃の高騰を抑えられる。むしろ、イギリスのように“会計明朗化義務”を管理会社に負わせ、管理・修繕コストを監視する仕組みの導入が望ましい。企業の自助努力で合理化を進め、結果的に政策コストのかからないやり方で家賃水準を適正化させることができるからである。

(5) PFIによる公共住宅の供給

ブレア政権に移ってからも公営住宅の払下げは進んでいる。そのような中で新しい動きとしては、民間資金を使った公共施設整備、いわゆるPFIスキームを公共住宅にも適用するモデルプロジェクトが始まりつつある。

仕組みは、民間セクターが公共住宅を修復、新築する際に、PFIによる信用補完を受ける方式である。従来のように住宅共同組合が補助金を受ける方法と基本的に変わらない。その際に公共団体は補助金として多額の初期投資額を支払う必要があったが、PFIスキームによって毎年経常的な支払いをすれば良い方法に変わった。一般的には25から30年の長期契約が組まれている。

PFIによる公営住宅の整備は、現在の国策にも合致しており、日本の政府・自治体が今後も検討を深めるべき領域である。

筆者

益田 勝也(ますだ かつや)

事業戦略コンサルティング 一部 主任研究員

専門は住宅・都市政策、不動産業等の経営改革

E-mail: k-masuda@nri.co.jp