

【英国の地方自治体によるインフラ投資への資金調達方法（その1） ～ 地方債の発行などで資金を調達し、地方自治体に融資を行う新団体の設置など】

要旨

- ・イングランドの地方自治体は、「英国勅許公共財務会計協会（CIPFA）」が策定する「自主決定基準」の原則に沿って、自らの借入限度額を決めることを義務付けられている。
- ・イングランドの地方自治体がインフラ投資の資金を調達できる方法には、借入のほか、「増加税収財源措置（TIF）」、「地域資産支援手法（LABV）」、「地域住宅公社（LHC）」などがある。
- ・英国の地方自治体による借入の大半は、「公共事業資金貸付協会（PWLB）」から提供されている。同協会の貸出金利は一般の銀行より低いが、2010年にこれが上昇したことなどを背景に、地方自治体協議会（LGA）は、市場公募地方債の発行などによって資金を調達し、地方自治体に融資を行う共同資金調達機関の設置を進めている。

英国の地方自治体の会計制度では、伝統的に、資本会計（capital account）と経常会計（revenue account）が明確に区別されている。資本会計は、土地や道路、建物の取得や改善など、インフラ投資に関わる会計であり、これらへの支出を資本支出（capital expenditure）と呼ぶ。地方自治体が資本支出のために利用できる方法には幾つかあるが、最も一般的なものは借入である。

イングランドでは、過去数十年間、地方自治体の借入の大部分は、「公共事業資金貸付協会（Public Works Loan Board、PWLB）」から提供されている。公共事業資金貸付協会は、地方自治体等の公共団体へ融資を行う中央政府の機関であり、利子は一般の銀行より低い。しかし近年、地方自治体の中で、これ以外の財源を探す動きがある。イングランドの地方自治体の代表団体である地方自治体協議会（Local Government Association、LGA）¹は現在、幾つかの地方自治体から要請があったことを受け、地方債の発行などによって資金を調達し、イングランドとウェールズの地方自治体に融資を行う共同資金調達機関の設置を進めている。

¹ イングランドの地方自治体に加え、ウェールズの地方自治体の代表団体である「ウェールズ地方自治体協議会（Welsh Local Government Association）」もメンバーとなっている。

また、イングランドでは、2013/14 年度より、ビジネスレート (Business Rate) の税収の一部を地方自治体が保持できるようになったことを背景に²、中央政府が、「増加税収財源措置 (Tax Increment Financing)」を導入した。増加税収財源措置とは、地方自治体が、インフラ整備計画の資金を、その計画が実施されることによって見込まれる将来のビジネスレートの税収の増収分を担保にして借り入れることができる仕組みである。

本報告書では、英国の地方自治体が資本支出に利用できる様々な方法を紹介すると共に、地方自治体による借入に対する法的制限についても説明する。

「自主決定基準」に沿って地方自治体が自らの借入限度額を設定

2003年に制定された「2003年地方自治法 (Local Government Act 2003)」の第1章第1節は、イングランド及びウェールズの地方自治体が、「その機能に関係した全ての目的のため」、または「その財務の慎重な (prudent) 管理を目的として」、借入を行うことができると規定した。さらに、同法の二次立法である「2003年地方自治体 (資本財政・会計) (イングランド) レギュレーション (Local Authorities (Capital Finance and Accounting) (England) Regulations 2003)」は、イングランドの地方自治体に対し、「英国勅許公共財務会計協会 (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA)」³が策定する「地方自治体の資本財政のための自主決定基準 (Prudential Code for Capital Finance in Local Authorities)」(以下「自主決定基準」という)を考慮に入れ、自らの借入限度額を決めることを義務付けた。イングランドの地方自治体は、「自主決定基準」で示された原則に沿って、借入の返済に使う定期的な歳入を考慮に入れながら、自らの借入限度額を設定しなければならない。

この仕組みにおいて、個々の地方自治体による借入限度額の設定には、幾分かの柔軟性が確保されている。「自主決定基準」は、地方自治体が借入限度額を算出する方法を厳格に定めておらず、地方自治体は、財務部長 (Chief Finance Officer) の判断と、「一般に受け入れられている会計業務の慣習」に沿って、借入限度額を設定することができる。また、イングランド及びウェールズの地方自治体は、自らが所有する資産を借入の担保にすることを法律によって禁じられている。

² ビジネスレートとは、店舗やオフィス、工場、倉庫などの事業用資産に課せられる租税である。従来は、地方自治体が徴税し、税収は国庫に一旦プールされた後、補助金の形で中央政府から自治体に再分配されていた。しかし、2013/14年度より、イングランドでは、地方自治体が税収の50%を保持できるようになった。詳しくは、2013年4月のマンスリートピック「イングランドの地方財政制度を改革 ～ 『ビジネスレート』の制度変更で自治体に増収へのインセンティブ付与」を参照のこと。

³ 公共部門の会計・財務を専門に扱う会計士の団体。

地方自治体が借入以外で資本支出に資金を調達できる方法

下記は、イングランド及びスコットランドの地方自治体が、借入のほかに、資本支出のために資金を調達できる方法の一覧である。

名称	内容
<p>増加税収財源措置 (Tax Increment Financing、TIF) (イングランドのみ、スコットランドではパイロットスキームの実施が承認済み)</p>	<p>「増加税収財源措置」は、イングランドの地方自治体に対し、インフラ整備プロジェクトの資金を、そのインフラ整備の結果見込まれるビジネスレイトの税収の増収分を担保にして借り入れることを許可する制度である。「2012 年地方財政法 (Local Government Finance Act 2012)」及び同法の二次立法によってイングランドで導入された。現在のところ、増加税収財源措置を利用できるのは、イングランドの「核都市 (core cities)」⁴のみであり、さらに、この仕組みを使った借入額は、イングランド全体で年間 1 億 5000 万ポンドまでに限定されている。この仕組みは、「経済成長強化ゾーン (Accelerated Development Zones)」と呼ばれることもある。</p> <p>核都市のうち、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市の 3 都市では、中央政府と 2012 年に締結した「都市協定 (City Deal)」⁵で、特定のインフラ整備計画の資金調達に、増加税収財源措置の「第 2 型 (TIF2)」である「新開発協定 (New Development Deals)」と呼ばれる仕組みを利用できるようになった。</p> <p>また、グレーター・マンチェスター都市圏を管轄地域とする法的地位を有する行政体である「グレーター・マンチェスター合同行政機構 (Greater Manchester Combined Authority、GMCA)」が中央政府と締結した「都市協定」によって、同都市圏では、増加税収財源措置と同様の資金調達方法である「税回収モデル (earn-back model)」と呼ばれる仕組みを利用できるようになった⁶。</p> <p>さらに、2015 年春に開始されたロンドンの地下鉄ノーザン線の延長工事は、ロンドン市長と中央政府の間で合意した増加税収財源措置と同様の取り決め</p>

⁴ 「核都市」とは、1995 年に設置された「核都市グループ (Core Cities Group)」のメンバーであるイングランドの 8 都市を意味する。これら 8 都市とは、バーミンガム市、ブリストル市、リーズ市、リバプール市、マンチェスター市、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市である。

⁵ 「都市協定」とは、都市圏の経済成長を目的として、中央政府が都市圏に権限と資金を移譲する仕組みである。

⁶ この仕組みの詳細については、2012 年 4 月のマンズリートピック「新施策が目白押しの 2012 年度予算 - グレーター・マンチェスターに国税の『回収』を許可する仕組みなど」を参照のこと。

	<p>によって、資金の一部が調達されている。</p> <p>また、スコットランドでは、「1992年地方財政法（Local Government Finance Act 1992）」の授権規定によって2010年に制定された二次立法のもと、幾つかの都市で、増加税収財源措置のパイロットスキームを実施することが可能になった。しかし、エジンバラ市のパイロットスキームは計画が破棄され、その他のスキームも、実施が承認されて以降、殆ど進展していないという状況である。</p>
<p>地域資産支援手法（Local Asset-Backed Vehicles、LABV） （イングランドのみ）</p>	<p>「地域資産支援手法」は、インフラ整備を目的とした、中期的または長期的な、地方自治体と民間部門の投資パートナーとのジョイントベンチャーである（地域資産支援手法がどのような法的形態を取るかに関する決まりはない）。地方自治体が土地等を、民間企業が資金と専門知識を提供し、インフラ整備を行う。公共部門側のパートナーは、複数の地方自治体である場合もあり、また地方自治体とその他の公共団体である場合もある。民間部門のパートナーは、建設会社や不動産開発業者に限定されない。地域資産支援手法はまた、公共部門の団体同士のパートナーシップの形態を取る場合もある。官官のパートナーシップの場合、インフラ整備計画を実施する中で、必要に応じて民間部門の専門知識を活用し、公共部門の専門知識を補う。</p> <p>現在、英国では、インフラ整備計画で地域資産支援手法が使われている例が幾つかある。これらには、単一の地方自治体と民間企業が組んだ例、複数の地方自治体が共同で民間企業と組んだ例（グレーター・マンチェスターにこの例がある）、地方自治体とその他の公共団体が共同で民間企業と組んだ例がある。</p>
<p>地域住宅公社（Local Housing Companies、LHC） （イングランドのみ）</p>	<p>「地域住宅公社」は、新たな住宅の建設と提供を目的とした地方自治体と民間部門とのジョイントベンチャーである。地方住宅公社がどのような法的形態を取るかに関する決まりはない。通常、地方自治体は、新たに設置した地方住宅公社に所有する土地を提供し、民間企業は、住宅建設に関する専門知識及び技術と、土地の価値に見合う資金を提供する。地方住宅公社は、地方自治体と民間企業が共同で所有し、住宅開発によって生じるリスクと利益を共有する。</p> <p>2007年、「住宅・コミュニティ庁（Homes and Communities Agency、HCA）」⁷が、イングランドの14の地域で地方住宅公社を試験的に設置するパイロットプログラムを承認した。しかし、パイロットプログラムが終了した2010年以降、実際に地方住宅公社を設置したのは、ニューカッスル・アポン・タイン市とシェフィールド市のみである。</p>

⁷ イングランドにおける住宅供給業務を担う政府の外郭団体。

<p>経済成長加速モデル (Growth Accelerator Model、GAM) (スコットランドのみ)</p>	<p>「経済成長加速モデル」は、2014年にスコットランド政府が発表した、スコットランドでのインフラ整備のための新しい資金調達モデルである。公共部門と民間部門が資金を拠出し合い、経済成長をもたらす可能性があるが頓挫している地域再開発プロジェクトを再開させるもので、スコットランドの7都市で導入されている。成果払い方式 (payment by results) を採用し、再開発プログラムで生じる利益とリスクは、資金を拠出する公共部門の団体と民間企業で共有する。</p>
---	--

18世紀設置の政府機関が地方自治体による借入の7割以上を提供

数世紀前から現在まで一貫して、英国の地方自治体は、市場公募地方債の発行及び金融機関からの融資によって資金を調達できる権限を有している。英国の地方自治体は、20世紀初期と半ばを通して、これらの方法によって資金調達を行ってきた。しかし、1970～80年代にかけて、中央政府が地方自治体による資本支出を厳しく統制すると、こうした方法による資金調達は行われなくなった。冒頭で述べた政府機関である公共事業資金貸付協会 (PWLB) が地方自治体の主な借入先となったのは、この時期であった⁸。

近年、英国の地方自治体⁹による借入の大半 (75%) は、公共事業資金貸付協会から提供されている。上で述べた「自主決定基準」の導入以降、公共事業資金貸付協会は、地方自治体に対し、国内の金融機関で最も低い利率で融資を行っている。

公共事業資金貸付協会は1793年に設置され、2002年より、財務省 (HM Treasury) の執行機関である「英国債務管理局 (UK Debt Management Office)」によって運営されている。公共事業資金貸付協会は、地方自治体のみならず、警察や消防・救急サービス当局等の公共団体にも融資を行う。パリッシュ¹⁰が公共事業資金貸付協会から借入を行う場合は、コミュニティ・地方自治省 (Department for Communities and Local Government、DCLG) の許可が必要である。

⁸ 英国の地方財政制度において、日本でいう市場公募地方債の発行による借入と、金融機関からの借入は、共に「bonds (地方債)」と呼ばれるが、公的機関である公共事業資金貸付協会からの借入は「borrowing」と呼ばれ、「bonds」とは呼ばれない。

⁹ ただし北アイルランドを除く。

¹⁰ 教会の教区に起源を持つ、地域共同体的性格を有する準自治体。

通常、公共事業資金貸付協会から借入を行う場合の返済利子は、英国政府の借入コスト（国債の償還利率）を0.15～0.20%上回る程度であるが、2010年10月、これを1%も上回ったことがあった。その結果、幾つかの大規模な地方自治体が、同協会からの融資以外の方法を利用した方が、借入よりも返済コストを低く抑えることができるかどうかを探り始めた。

地方自治体の共同出資で地方債発行団体の設置へ、今秋にも業務開始の見込み

公共事業資金貸付協会が地方自治体への融資をほぼ独占していること、そして上で述べたように、同協会からの借入の返済利子が上昇したことなどを背景に、地方自治体協議会は2012年、市場公募地方債の発行などによって資金を調達し、地方自治体に融資を行う新団体の設置案を発表した。この案は、スウェーデンやフランス、ニュージーランドなどで同様の団体が設置され、成功した例をモデルにした。

地方自治体協議会によると、新団体の名称は、「地方自治体インフラ投資資金共同調達会社（Local Capital Finance Company Ltd、LCFC）」であり、市場公募地方債の発行、及び、銀行や年金ファンド、保険会社などの第三者から資金を調達することによって、地方自治体に融資を行うことを検討している。さらに、地方自治体間の資金の貸付を仲介することも検討している。

地方自治体協議会は、新団体が、地方自治体が公共事業資金貸付協会から借入を行った場合や、地方自治体が独自に市場公募地方債を発行した場合よりも償還利率を低く抑えることを目指すとして、以下の方法によって、より低い償還利率を実現すると説明している。

- ・地方自治体への融資額の3～5%にあたる十分な額のリスク資本（risk capital）¹¹を保持することにより、英国債と同程度の格付けを獲得する
- ・2億5000万～3億ポンドを標準的な額とする市場公募地方債を発行する
- ・第三者団体から低利子で資金を調達する

地方自治体協議会は、この新団体の設置によって、地方自治体が低利子で資金を調達できるようになるのみならず、地方自治体及び地方自治体が設置している年金ファンドに新たな投資の機会が提供されると述べている。地方自治体が設置する年金ファンドは、新団体が発行する市場公募地方債を購入できるだけでなく、地方自治体と同様、新団体の設置に出資し、株を保有することができる。

¹¹ 「リスク資本」は、地方自治体が共同で新団体に拠出する資金で、特定の地方自治体が地方債債務を返済できなくなった場合に使われる資金を意味する。地方自治体協議会の構想では、地方自治体が地方債発行で調達した資金の3～5%を新団体が保持することにより、「リスク資本」を調達する。

現在のところ、計 56 の地方自治体が、地方自治体協議会と共に、新団体の設置に出資する見込みである。これらの地方自治体は、規模、種類（カウンティ、ユニタリー、ディストリクトなど）、どの政党が支配政党であるかなどの点で様々であり、英国各地に散らばっている。新団体は、2015 年秋に市場公募地方債の発行を開始する意向である。2015 年 1 月に地方自治体協議会が明らかにしたところによると、新団体の最初の理事長には、同協議会のメリック・コッケル元議長が就任する。