

レッチワース田園都市の財政状況の歴史の変遷の分析

A historical analysis on the financial balance of Letchworth Garden City

中井 検裕*

By Norihiro NAKAI

1. レッチワースにおける財政研究の意義

本研究は、世界で最初の田園都市であるレッチワースについて、その財政状況を経年的に分析しようとするものである。

ハワードが『明日の田園都市』¹⁾に表した田園都市論のコンセプトは、「大都市からの人口と産業の計画的分散」「都市と農村の結婚」「郊外住宅地の空間像」「都市の自立経営」の4点に集約される。

これら4つの田園都市論の構成領域のうち、1から3までは我が国でもかなりの研究の蓄積がある。しかし、第4の「都市の自立経営」に関する研究成果は少ない。田園都市論が、ロバート・オーエンやチャールズ・フーリエなどの他のユートピア都市論と決定的に異なっているのは、それが1人の強力な資本家や権力者の存在に頼ることなく、田園都市の実現のシナリオを綿密に検討し、描き出している点にある。この意味ではこの「都市の自立経営」の理念こそが、ハワードが最も力を注いだ田園都市論の核心ともいえるにもかかわらず、わが国ではこれまであまり力点が置かれていなかった部分であり、それが取り上げられる場合は、開発利益の公共還元というコンテキストにおいてがほとんどだった。最近になってようやく、西山²⁾や菊池³⁾がレッチワースの経営に焦点をあてている。

田園都市の財政面という領域は、まだ研究の端緒についたばかりである。本研究は、菊池や西山の研究成果に多くを負いつつも、田園都市論に関する残された大きな研究課題の1つである田園都市の経営を、レッチワースを題材に、設立から現代まで通史的に行うことによって、果たしてそのコンセプトは社会経済状況に照らして実現可能なものであったのか、またそこから得られる現代の開発経営、都市経営への示唆は何かを検証し、わが国の田園都市研究

に新たな知見を提供しようとするものである。

田園都市レッチワースの経営は、時代を追って、第一田園都市株式会社(1903-1962)、レッチワース田園都市公社(1962-1995)、レッチワース田園都市ヘリテージ財団(1995-)の3つの異なる組織によって行われてきた。本研究はこれら3つの組織を貫く初めての100年間の財政通史研究でもある。

2. 第一田園都市株式会社の設立まで

ハワードが『明日の田園都市』で描いたシナリオは、田園都市は資本家によって出資設立された株式会社によって開発され、地主である株式会社が土地や建物を居住者に賃貸し、その賃貸収入を株式会社が再度インフラの整備に投資するというものである。

『明日の田園都市』(初版タイトルは『明日』)の刊行後、ハワードはその実現に向けて積極的に動き出した。1899年には田園都市の運動体である田園都市協会を設立し、協会会長には自由党の代議士でもあったラルフ・ネビル(Ralph Neville)、さらには事務局長には、後に英国都市計画家協会初代会長となるトーマス・アダムズ(Thomas Adams)を迎え入れている。

1902年には、主に田園都市の用地買収の目的で、田園都市開拓会社(The Garden City Pioneer Company)が設立された。1903年7月に、開拓会社はロンドン北方レッチワースの総計3,818エーカーの土地を購入し、いよいよ田園都市の建設にのりだすことになる。買収価格は資料によって異なるが、土地は概ね£156,000、法的費用も含めて£160,000というのが妥当な推定と思われる。エーカーあたりにすると£40強であり、ハワードが『明日の田園都市』で想定した数値に極めて近いものとなっている。

用地買収が実行され、開拓会社は次の段階、すな

*東京工業大学

わちいよいよ田園都市の開発段階に入ることになった。そこで設立されたのが「第一田園都市株式会社」(The First Garden City Company Ltd)である。1903年9月1日のことであった。

第一田園都市株式会社の定款には、「株式への累積配当は5%以下とし、それを超える利益はすべて町とその住民のために使う」「会社が解散する場合、出資金の返還とそれに対する10%の配当以外に、株主に権利がない」(西山²⁾、p75より引用)とあり、これこそがハーワードの田園都市の精神を具体化したものであった。

3. 第一田園都市株式会社の財政分析

本章以降の分析で用いた資料は、レッチワース田園都市ヘリテージミュージアムに保管されている株式会社、公社、財団の1904年から2004年までの年次報告である。これらの資料は、2004年3月の現地訪問の際に、ミュージアムの協力を得て入手した。なお、100年間分の資料のうち、約20年分の財務報告が欠損している。

図-1は、1904年から1947年までの、借入金に対する利息支払い前後の利益である。ここで利息支払い後の利益が、いわゆる純利益である。また、会社の総収入が全期間で得ることができないため、代わりに全期間で得ることができる地代・賃料収入を分母に、利息支払後の純利益の割合を示したものが図-2である。

1910年までは、会社は純利益を出していない。言い換えれば赤字経営を続けている。特に最初の数年間は、利子支払い前の利益もマイナスであり、企業経営が相当苦しかったことが伺える。

1907年以降は、利子支払い前の利益はプラスに転じており、以降は、借入金に対する利子の支払いが経営を圧迫していることがわかる。1912年からは純利益もプラスに転じており、その後概ね順調に伸びている。利息支払は純益を圧迫するものの、1920年代に入ると、純利益は安定して、£10,000を超えており、1930年代後半には、膨大な利息支払を補って余りあるほどの純益が得られ、かつ図-2からは対地代・賃料収入に対する利益率も極めて高い値を記録するようになった。総額で見た場合の第1のピークともいえる時期を経験している。

第一田園都市株式会社の収入勘定は、大きくは地

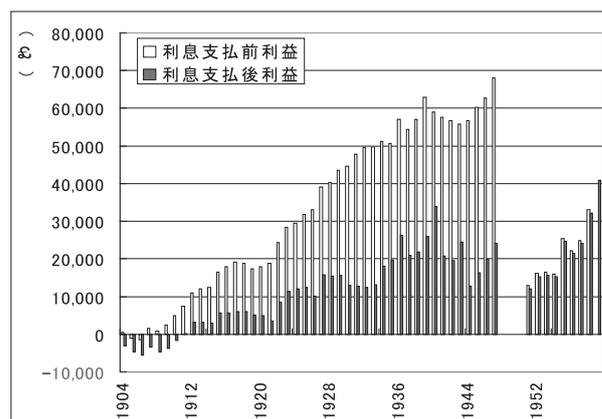


図-1 利息支払前後の利益

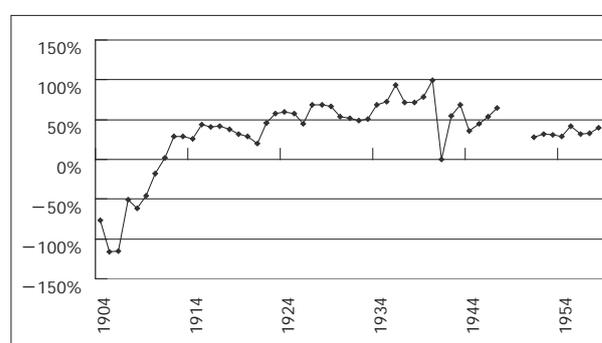


図-2 地代・賃料収入に対する純利益率

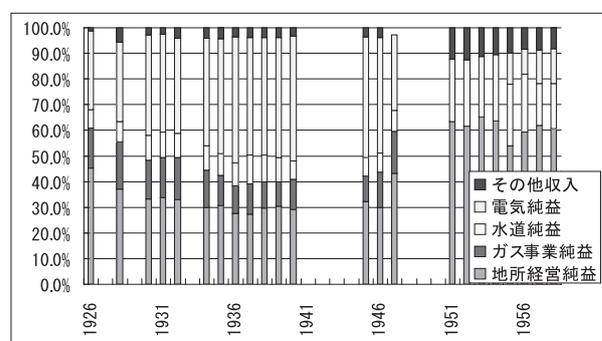


図-3 第一田園都市株式会社の収入の構造

所経営、電気事業経営、ガス事業経営、水道事業経営からのそれぞれの純益にその他の収入(例えば利息収入)を加えたものから、株式会社の運営経費(例えば人件費)および利息支払を差し引くことによって得られる構造になっている。それぞれの事業経営からの純益のうち、どの事業が最も貢献しているかをみるために、電気、ガス、水道のそれぞれの事業についてデータの得られる年について、株式会社収入に占める各事業の純益を割合にしたものが、図-3である。

残念ながら1926年からしかデータを得ることができないが、ちょうどこの頃から、地所経営による純益よりも電気事業の純益の方が上回っていることがみとれる。その後も各公益事業の純益が増加し、1930年代半ばには地所経営からの純益は株式会社収入の1/3を切るまでになっている。言い換えれば、残りの約2/3は、公益事業からの純益であり、これら公益事業からの純益がいかに株式会社の経営に貢献したかが理解できるだろう。

1947年には公益事業のうち電気とガスが国有化されたことによって、会社の収入に占める事業純益の割合は、再び地所経営からのものが最大となる。

さらに1950年代半ばから、会社の純利益は急騰し、総額では第2のピークともいえる時期を迎えることになった。利息支払額は、公益事業の国営化から得られた補償金によりほとんどゼロに近いものとなり、経営を圧迫することはなくなった。

4. レッチワース田園都市公社・ヘリテージ財団の財政分析

(1) レッチワース田園都市公社の誕生

借金がほとんどなく、純益総額は大きく、しかも資産として有している土地・建物評価が急騰しているような会社は、資本市場において魅力的極まりない会社ということになる。末期の第一田園都市株式会社はまさにこのような状況にあり、高配当が可能になったことによって、1956年には「配当率5%の制限」が撤廃され、その後配当率は12%にまで上げられた。その結果、1960年末には、第一田園都市株式会社は、ヨーク・ホテルに買収されることになる。

このような一連の動きに対して、レッチワースを私企業の買収の手から守ろうと努力したのが、ハーワードの田園都市の理念に共感した古くからの個人株主であり、地元自治体であるレッチワースUDC (Letchworth Urban District Council) だった。LUDCは、国に積極的に公社化を働きかけ、レッチワースの住民も巻き込んだ盛大な運動を展開したのである。公社化はホテルヨーク社からの様々な妨害を受けつつも、1962年にレッチワース田園都市公社法として実現した。

(2) 公社の財政状況

1963年から1990年までの公社の経常利益と収入に対する経常利益率を示したものが図-4である。総収入額については全期間のデータが得られないため、代わりに地代・賃料の総収入額を用いている。

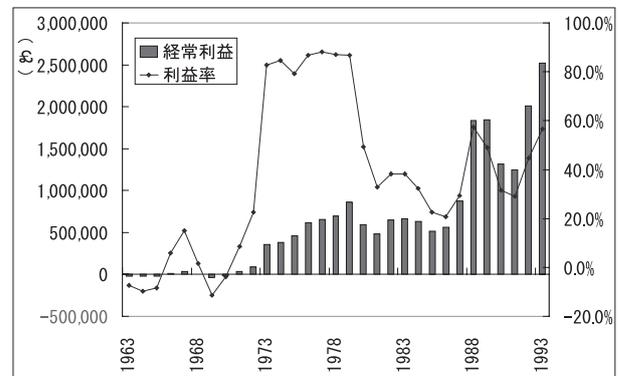


図-4 公社の経常利益と利益率

これを見ると、公社の経営は大きくは4期に分けて考えることが適当のように見える。すなわち、経常利益がマイナスか、プラスであってもごくわずかな時期である設立当初の1963年から1972年まで、経常利益が安定してプラスとなり、利益率も高い水準を維持している1973年から1980年まで、経常利益の水準は大きく変化しないが、利益率が下がった1981年から1987年まで、最後に利益率を変化させないまま経常利益の額が大きく跳ね上がった1988年から1993年までの4期である。

第1期の苦しい経営状況は、第一田園都市株式会社へ支払わなければならない補償金のためである。第2期に公社財政の安定化が可能になったのは、もちろん、公社の経営が安定するにつれて、収入と支出が定常化してきたことはあるが、実はそれに加えて、地元の自治体が、公共住宅の建設を目的として、公社が保有する土地の一部を購入したからということがある。

しかし、第3期に入ると、再び借入資本額とそれに伴う利息支払額が急速に上昇した。この借入資本が何に用いられているかは正確にはわからないが、バランス・シートで見ると、固定資産額と建設中の固定資産額が急激に上昇しており、地所への資本投資がかなりの程度になされたのではないかと推察される。公社の末期である第4期には、自己資本比率は再び上昇に転じ、借入資本総額も減少に転じており、従って依然として高い水準ではあるものの

利息支払額も中後期に比べると減少していった。

公社の目的は、レッチワースの地所を経営することで得られた収益を、コミュニティに還元することである。そこで、公社からコミュニティに対する還元支出の経常利益と当期余剰に対する割合の変遷をみたものが、図-5である。経常利益に対しては、1980年代の多くの年で100%を超える割合となっている。対当期余剰でみると概ね50%をコミュニティへの還元支出にあてていることがみてとれよう。

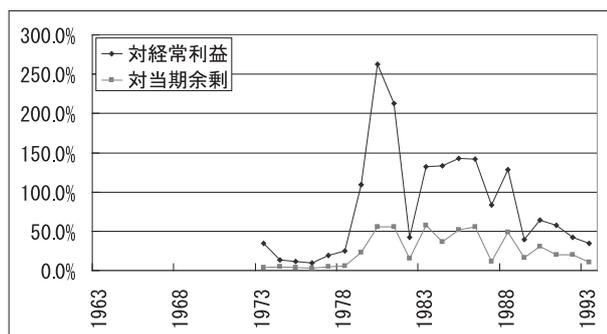


図-5 コミュニティへの還元支出の割合

(3) ヘリテージ財団の財政状況

1979年に首相に就任したマーガレット・サッチャーは「小さな政府」を掲げ、様々な公的機関の民営化に取り組んだ。その結果、公社も、1995年にレッチワース田園都市ヘリテージ財団へと改組されることになった。

財団の経常収支を各年ごとにみたものが図-6である。1996年から2004年までを分析の対象とするが、1999年、2000年についてはデータを得ることができなかった。財団の総収入に対する経常利益率も示しているが、総収入については1998年までが

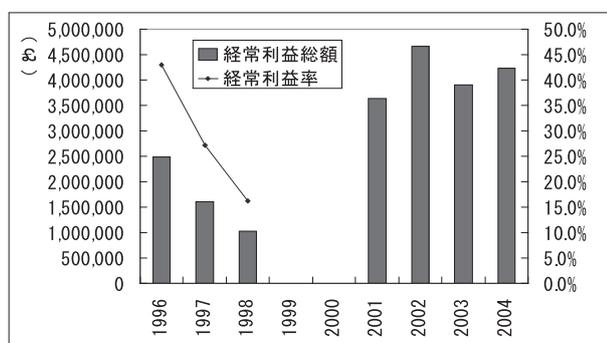


図-6 ヘリテージ財団の経常収支

資料として得られており、そこまでの表示となっている。

1996年の設立以来、経常収支額は一旦減少しており、2001年からは年間400万ポンド前後で安定している。減少期においては、経常利益率も45%から15%へと急降下している。この理由は、実は財団の借入金が増えたことによる利息支払額の増大によるものである。

この借入金の用途は、レッチワースを新たな魅力的環境を備えた都市とするための様々な投資であり、これこそが、財団の事実上の執行責任者である事務局長スチュアート・ケニーの戦略でもあった。事務局長ケニーの戦略は、レッチワースをその価値ある環境を維持しながら現代的な生活のニーズに適合するように再生することにより、レッチワースを活気ある魅力的な都市として市場に売り出すことであり、そのためにタウンセンターを始め、様々な新規投資を行った。このような投資には巨額の資金を有し、リスクが高いことも事実である。しかしこれまでのところ、財団の経営は順調であり、財団の当初の戦略は的を得たものであったと評価することができよう。

5. レッチワース田園都市財政の100年

最後にまとめとして、レッチワース田園都市財政の100年を考察することにする。

図-7は経常収支の額を示したものである。額の桁がかなり異なるため、株式会社時代と公社以降では軸のスケールが異なっていることに注意してほしい。

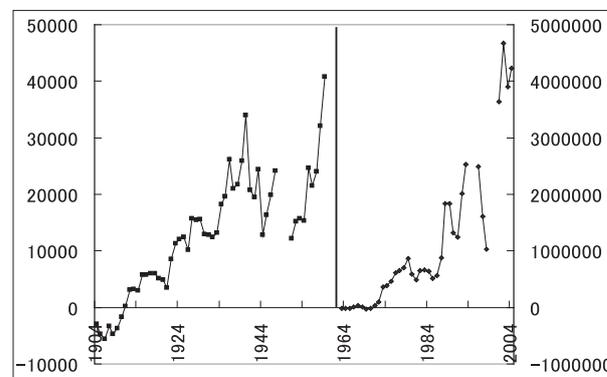


図-7 経常収支の変遷

株式会社時代、公社時代とも共通しているのは、およそ設立当初の10年間は経常収支が赤字となっている点である。しかし、その後は両組織とも比較的順調に経常収支を伸ばしてきている。これに対して財団は、当初から収支が黒字である。これは株式会社の場合には、レッチワース田園都市の用地買収と当初のインフラ整備、公社の場合には、株式会社を買収するための補償金の支払いというマイナスから出発しているのに対して、財団の場合は無償の引継ぎであるためである。従って、株式会社と公社では大きな断絶があるが、公社と財団は基本的には断絶がなく、経営の形態が変化しただけと考えればよい。

このような収支の総額を時系列で比較するには、インフレの調整を行う必要があるが、今回の分析ではそこまでは行うことができなかった。代わりに、地代収入に対する経常収支額の割合を大まかな利益率と考えると、グラフにしたものが、図-8である。

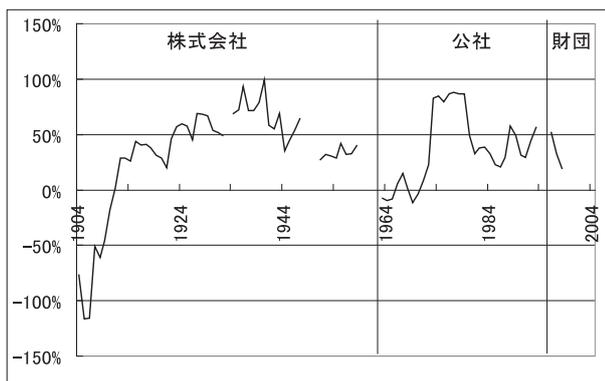


図-8 地代・賃料収入に対する経常利益の割合

この図によれば、レッチワース田園都市が財政的に最も安定した経営がなされていたのは、株式会社時代の1930年代後半と公社時代の1970年代後半と考えるとまちがいないだろう。それぞれの組織の立ち上げの苦闘の時代を乗り越え、組織が安定期に入り、当初の債務の返済がほぼ終わりに近づき、新たな投資を行うための蓄積の時期といえることができる。

100年間にわたって地代収入は着実に増加しているにもかかわらず、経常利益率が相当程度に変動するのは、借入資本に対する利息支払が大きく影響しているためであり、図-9は借入資本額(長期)を示したものである。

長期の借入資本額がゼロに近いのは、株式会社の戦後の時代を除いてはない。もちろんこれらの組織

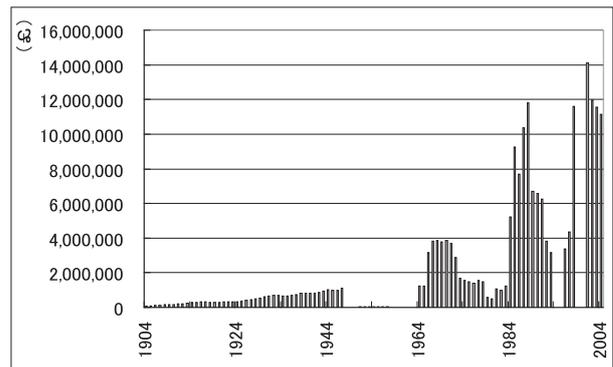


図-9 長期借入資本額の変遷

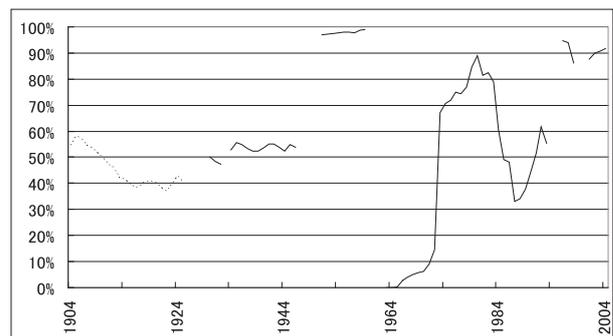


図-10 自己資本比率の変遷

は事業を行うための組織であり、借入資本は必要不可欠なものである。しかし、経営主体としてそれに大きく依存することは、必要以上の利息支払を生み出し、経営を圧迫することになる。図-10に100年間の経営の自己資本比率を示す。1925年までは資本の総額が不明であるため、株式資本と借入資本だけを用いた数値であり、従って推計値である。

自己資本比率を見る限り、株式会社の初期も数値としてはさほど悪くない値を記録している。しかしながらこの時期は、そもそもの収入源である地所からの地代・賃料収入が圧倒的に少なく、経営を大きく圧迫することになった。賃貸事業を主とする不動産開発事業の宿命と言えるかもしれない。

真に自己資本比率が低いのは、公社の立ち上げ期である。この時期、それなりの地代収入が見込めたにもかかわらず、このように借入資本に大きく依存せざるを得なかったのはいうまでもなく、株式会社への補償金支払のためである。

こうして100年間の経営状態を分析してみると、ハードの理念にもとづく田園都市経営には、いくつかの乗り越えねばならない壁がありそうである。

1つは組織立ち上げ時の苦闘の時期をいかにして

乗り越えるかである。当初の赤字の時期を乗り切れたのは、株式会社の場合には当初の株主はカドベリーやリーバーといったハワードの理念に共感した大資本家であり、我慢強く経営を支えたことが大きい。そして公社の場合には、地元自治体であるレッチワース UDC が公社の立ち上げ期を支えていた。このような後ろ盾に恵まれることが、田園都市レッチワースの理念が費えることなく、継続できた大きな理由である。

第2に、そのような苦難の時期を脱して、安定経営の時期を迎えるには、やはり特別な要因の存在が必要のように思われる。それは株式会社の場合には、電気・ガス・水道など地所経営以外の要素の思わぬ貢献、公社の場合には、地元自治体への土地売却による特別収入だった。

第3に、安定期を越えて新たな投資期を迎える時期である。公社の場合の1980年代前半、財団の当初期がそれにあたるといえる。そこでは膨大な借入資本が必要であり、それに伴ってやはり膨大な利息支払の義務が生ずる。投資にはリスクがつきものであるが、投資に失敗すれば、安定期に蓄積された余剰の少なからぬ部分をはきだしかねない。収入の増加が確実に見込めるような事業への投資、あるいはそれを見極められるマネージャーの存在がそこでは大きい。公社の場合は、投資は大きな失敗ではなかったが、大成功というわけでもなかった。それに比較すると財団の場合は、優秀なマネージャーを得て、適切な経営が行われている。

最後に組織自体の特性がある。第一田園都市株式会社は、株主への配当を5%に制限することによって、コミュニティへの還元を試みようとした。しかし、資本市場における株主の意向、あるいは市場の中で高利益をあげる企業を買収しようとする動きからのがれることはできなかった。第一田園都市株式会社の場合には、1950年代後半の高利益の時代に、5%の配当制限をはずし、コミュニティへの還元ではなく、株主への還元を優先してしまったということがある。しかし、仮に5%の配当制限がそのまま保たれていたとしても、株式会社である以上、買収の攻撃からのがれることはできない。

当時の住民集会「レッチワースを救え」に示され

るように、公社化はこの時点では、ハワードの理念を守るための最善の手段だったと思われる。公社は初期の苦難の時期を乗り越え、コミュニティへの還元も継続的に行うことができたという意味では、必ずしも経営主体として劣っていたわけではない。むしろ他の公社のように国からの補助金に全く依存することなく、黒字経営を続けたという意味では、優秀な経営主体だったということもできる。しかしながら、住民との距離感、時代の変化への柔軟な対応という点では、国の組織である公社ではやはり限界があることも事実である。

非営利組織はイギリスでは例えばナショナル・トラストのように長い伝統をもつが、この意味で、法律により利益のコミュニティ還元を義務付けられた非営利組織として、レッチワース田園都市ヘリテージ財団が公社の経営を引き継いだのは時代の当然の流れでもあり、ハワードの当初の理念から考えても、最も適切な選択であったと思われる。100年の間に、ハワードが想定した様々の条件は、変わらざるを得なかった部分も少なくないが、そのような変化を考慮しても、現在の財団によるレッチワースの運営が、おそらくは最もハワードの考えていた田園都市経営に近いのではないかとと思われる。

もちろん、非営利組織の経営が、優秀なマネージャーの存在に大きく依存していることは、イギリスのみならず、各国の例が示している。ヘリテージ財団はいまのところそのようなマネージャーに恵まれているように見えるが、それがいつまでも続くということもあり得ない。この意味では、ヘリテージ財団も将来に向けて大きな課題を抱えているわけであり、理想の田園都市への探求は終わりが無いといえることができる。

参考文献

- 1) Howard, E.: *Garden Cities of Tomorrow*, 1902, reprinted in 1985 by Attic Book
- 2) 西山八重子: *イギリス田園都市の社会学*, ミネルヴァ書房, 2002
- 3) 菊池威: *田園都市を解くーレッチワースの行財政に学ぶ*, 技報堂出版, 2004