

独立行政法人都市再生機構のあり方に関する検討会報告書（抜粋版）

平成22年10月1日

1. 機構の組織・事業の問題点

(1) 全体について

① 組織・業務の分かりにくさ

多くの事業を抱え、どのような政策目的を担う組織なのか分かりにくい。

② 財務体質

事業資金のほとんどを財政投融资借入に依存。今後、金利上昇、家賃下落及び地価下落リスクが顕在化すれば、財務状況が悪化するおそれ。安定的に事業を行うためには、債務の圧縮が重要な課題。

収益を上げて自らの経営努力で債務の圧縮と繰越欠損金の解消を求められながら、収益性の高い事業は行わないこととされている矛盾した構造。

③ 業務運営の非効率さ

政策的意義や非営利原理のもとに効率的な業務運営がなされてこなかった。公団時代の急速な業務の拡大等に対応するため次々と子会社・関連会社等が設立され、随意契約が結ばれるなど業務運営に非効率な面がある。

④ ガバナンスの不十分さ

株式会社に比べればガバナンスが十分でない。多種多様な現場を抱え、本社の統制が効きにくく、組織内のガバナンスも不足。

(2) 賃貸住宅部門について

① 財務リスク等の内包

約11兆円の借入金を抱えており、総収入の3分の1を支払利息として支出。今後、金利が上昇すれば債務残高が増加に転じるおそれがある。

② 家賃減額措置の分かりにくさ

政策的な家賃減額が家賃システムを複雑で分かりにくくし、管理コストも増大させている。また、一般会計による資金投入の内容も分かりにくい。

(3) 都市再生部門について

① 事業実態の分かりにくさと国の関与の不十分さ

個別事業ごとの情報が一般会計の投入状況も含めて明らかにされていない。出資金を再活用する場合等の国のチェックが行われていない。

② 地価変動リスク

事業初期段階に土地を取得し、土地の整形等を行って、数年後に民間事業者に対して譲渡する事業は、保有期間中の地価の変動の影響を受ける。

(4) ニュータウン部門について

① 地価下落リスク

残り約3,100haの土地の処分が必要。更なる損失の発生自体は避け難い。

2. 見直しの基本的ポイント

(1) 組織の存在意義について

機構の事業の廃止については、次のような課題を克服する必要がある。

- ① 受け皿となる民間賃貸住宅や公営住宅が不足する中で、高齢者や低所得者を多く含む機構賃貸住宅の居住者の居住の安定を図る必要。
- ② すべての住宅について譲渡希望があるとは考えにくく、また、希望があったとしてもその譲渡が機構の損失を更に広げかねない。
- ③ 民間では行わない採算性は低いが高齢者の多い都市再生事業や地方公共団体に対する資金的・人的支援の代替手段を探す必要が生じる。

また、機構の組織の廃止については、資産を処分してもなお残存する債務や繰越欠損金があれば、一般会計による資金を投入し解消する必要がある。

以上のように、住宅政策・都市政策の実施、機構の債務返済、国の財政状況の観点から、機構の事業・組織を即座に廃止することは現実的には難しい。以下の3点を前提に、事業・組織の見直しを行うことを基本とすべき。

- ① 役割を終えた事業・組織、民間にゆだねることが適切な事業・組織は廃止・縮小をベースとしつつ、実現可能な姿を追求する。
- ② 負債の返済や繰越欠損金の解消は、経営努力により行うことを基本とし、一般会計による肩代わり等は極力回避する。
- ③ 見直しは、見通せる時間軸の範囲内で期限を明示して断行する。

(2) 賃貸住宅部門と都市再生部門の分離について

賃貸住宅部門と都市再生部門を何らかの形で分離することが基本。ただし、完全に別個の組織にすることには、以下の留意点があり、検討を要する。

- ① 都市再生の収益を賃貸住宅の債務の圧縮に、賃貸住宅の安定的なキャッシュ・フローを都市再生の資金操りに活用できなくなること
- ② 団地再生事業等両部門が連携して行う事業があるなど両部門の分離が業務の効率性を阻害しないよう配慮する必要があること

(3) 賃貸住宅部門について

① 事業目的

公的部門の役割は民間住宅市場の環境整備と補完。機構が担ってきた大都市圏の中堅勤労者向けの住宅供給という役割は既に終了。この観点からは機構ストックは可能な限り逐次縮小し、市場にゆだねていくべき。

一方、大都市圏を中心に今後急増が予想される低所得の高齢者向けの住宅等の確保が住宅政策上の重要な課題となっており、これに対して民間も対象とした制度的な対応によることを基本とすべきという意見があった。

一方、多くの低所得高齢者が居住し、民間部門では供給が不足している高齢者向けの賃貸住宅の提供に機構が一定の役割を果たしている現時点で管理を即座に廃止すれば、高齢者の居住の場がなくなるおそれがあり、既存ストックの有効活用という観点から低所得の高齢者等向けに住宅を

提供することが機構の基本的役割という意見があった。

政策的に公的関与が必要な住宅ストックをマクロ的に決定した上で、団地ごとの状況を踏まえた再生・再編を進め、需要動向に応じ可能な限り逐次縮小すべき。また、居住の安定への配慮は必要だが、家賃減額措置を国の政策で求めるなら、コストは国が負担し、家賃制度の透明性を向上させるべき。なお、既存入居者の取扱いには、一定程度は配慮せざるを得ないとする意見と過度な既得権的優遇は行うべきでないという意見があった。

また、少子高齢社会に対応したミックストコミュニティの形成も重要な役割。加えて、民間による高齢者向け住宅の安定的供給を促進する観点から、敷地を含めた機構ストックを活用し、PPP手法などにより民間の資金・ノウハウを活かしたサービス付きの住宅供給の促進が効果的。

② 経営の効率化と透明性の向上

コスト削減等による業務の効率化、収益力の確保を通じて借入の圧縮を図ることにより、経営に関するリスクを小さくしていくことが必要である。

また、財務情報等を民間企業並みに情報公開するとともに、賃貸住宅の収支状況や公費の投入状況等について、適切な情報開示を行う必要。

③ 債務の削減

安定的な経営の観点からは財政投融资の確保は当面不可欠。管理の合理化・効率化を進め、機構の財務を悪化させずに債務の削減を進める必要。

高額家賃物件の売却又は別組織への移管が考えられるが、株式会社は法人税の課税対象となり、債務の圧縮や繰越欠損金の解消の速度が鈍化する。

④ 地方公共団体への譲渡等

地方公共団体等が政策上の必要から譲受等を希望する物件については、譲渡等により機構の財務が悪化しない条件で譲渡等を行うこととすべき。

また、機構賃貸住宅が地方公共団体の住宅政策と連携して適切に管理・運営されるような仕組みを構築すべき。

(4) 都市再生部門について

① 事業目的

民間事業者は期間リスク等を勘案すると採算性の低い事業は行いにくい。また、多くの地方公共団体は、財政事情が苦しく、人的ストックの蓄積もないため、継続的ではない事業のために人員を抱えるのは非効率。

このため、民間に係る期間リスク等のヘッジ及び地方都市の整備に係る地方公共団体の役割の代替が機構の役割と考えられる。ただし、事業範囲は必要最低限とすべく、都市再生事業の実施基準の明確化を図るべき。

なお、財政支援がある場合には、国の個別の判断を経ることとすべき。

② 民間事業のリスクヘッジ

関係者間調整リスク、時間リスクなどのヘッジを基本とし、ファイナンスを業務の柱の一つに据えることで、多様なリスクを全面的に負う事業主体としての関与は限定する必要。このため、民間都市開発事業に対するフ

ファイナンス機能を持つ民都機構との統合を検討する必要がある。

また、SPCの活用等により事業収支等の情報を開示し透明化を図る。

③ 地方都市の整備に関する事業

要請に応じ、人材・財源・ノウハウの不足している地方公共団体を補完するためのコンサルティング等の支援を基本とし、事業を実施する場合には、明確化される都市再生事業の実施基準を厳格に運用すべき。

なお、費用等の負担は受益を踏まえて地方公共団体も適切に負うべき。

④ 経営の効率化と透明性の向上

財務情報等は民間並みに情報公開、箇所ごとに更なる情報開示を進める。

(5) ニュータウン部門について

土地売却を急ぎ、早期に事業を清算するが、不動産市場の動向を注視し、売却損を極力抑えるべき。単独で経営が成り立たないため他部門との分離は不可能。売却損は他部門の収支で対応し、一般会計の投入は極力回避すべき。

(6) ガバナンスの強化について

組織の形態を問わず株式会社に代表される民間企業のガバナンス方式を採用することが適切。具体的には以下の事項について検討を行う必要がある。

① 役員選任に対する国の関与のあり方

② 役員の担当分野における事業執行責任の明確化

③ 役員会の機能の強化、組織代表者の権限のチェック機能の強化

なお、独法制度全体の見直しを踏まえるべきとの意見やガバナンスは組織というよりは結局のところ人事に尽きる問題であるとの指摘があった。

(7) 関係法人の整理合理化について

① 関係法人との契約の見直し

- ・ 関係法人との競争性のない随意契約は事務所等賃貸借等に限定する。
- ・ 競争性のある契約への移行を平成 22 年度中に前倒しする。
- ・ 1 者応札・1 者応募となった場合には、再入札を実施する。

② 利益剰余金の返納

公認会計士等の専門家で構成するWGを設置し、各法人が自立的企業経営を行うために必要最低限の利益剰余金の範囲等を検討し、これを超える利益剰余金については、機構への返納を求めるべく、他の株主との協議を行い、年度内に具体の返納額について概ねの結論を得ることとすべき。

なお、機構が債務の圧縮や繰越欠損金の解消を求められていること等を踏まえれば、機構への金銭寄附等による返納とすべきである。

③ 関係法人の整理・統廃合

機構本体の組織形態の見直し方針を踏まえつつ、早急に検討を進め、関係法人の整理・統廃合に関する工程表を策定すべきである。

なお、居住者へのサービス水準及び雇用問題等に十分な配慮が必要。

3. 機構の組織の見直しについて

(1) 完全民営化とする案（A案）

業務・財務面で政府の関与から解放して営利企業として独り立ちさせ、将来のあり得べき国民負担の最小化を図る観点から、自立的な経営を行う企業体として必要な資本を確保し、上場を目指す株式会社とする案である。

<ポイント>

- ① 賃貸住宅の売却や継続保有は、民営化会社の経営判断にゆだねる。
- ② 財政投融资資金に頼ることなく、市場から自主的に資金を調達する。
- ③ 事業を実施する組織の体制は、民営化会社の経営判断にゆだねる。
- ④ 政策的な措置については、他の民間企業とイコール・フットイングの立場で実施するか否かを判断する。
 - 民間事業者による制度的な対応を基本とした体制を構築する必要。
- ⑤ 民営化会社が背負いかねる債務は、一般会計を投入して肩代わりする。
 - 自立的な経営を行うために自己資本の充実を図る必要（自己資本比率が3割なら約3.8兆円、5割なら約6.9兆円の追加出資が必要）

会社法による規律や市場から資金を調達する資本市場からの規律などのガバナンスを効かせることができ、機構の事務・事業を合理化・効率化することができることに加えて、将来の国民負担を増加させる懸念もなくなる。

一方、現在の機構の財務体質の下では、財政投融资が措置されなければ、金利変動リスクにさらされて経営が不安定化し、一般会計による資金の投入を要することになりかねず、見直しの前提②（一般会計による肩代わり等は極力回避する。）に反する。

(2) 政府100%出資の特殊会社とする案（B案）

政策的要請に対応するため公的機関としての関与を残す一方、負債の圧縮及び繰越欠損金の解消に向けて、コストを削減し、合理的に組織運営を行って収益を拡大するインセンティブのある組織とするため、国は株主としての関与を中心とし、民間並みの効率性を追求する組織への変革を図る案である。

<ポイント>

- ① 政府100%出資の特殊会社化する。
 - 会社法で既に確立したガバナンスに基づき、役員会による意思決定、役員相互間のチェック&バランス等組織内部統治の強化が図られる。
- ② 賃貸住宅と都市再生を分離することとし、持株会社化するか（B-1）、どちらか一方を親会社とし、他方を子会社とする（B-2）。
 - 事業主体ごとの経営責任が明確化され、独立採算による透明性の高い経営が更に徹底される。ただし、ニュータウン部門は、単独で経営が成り立たないため、賃貸住宅部門、都市再生部門と一体として事業を行う。

- ③ 高額家賃物件を債務の償還に充当するために活用する。
 - より収益性を高める仕組みとして別会社化することが考えられるが、債務の圧縮や繰越欠損金の解消のペースが鈍化する可能性
- ④ 都市再生事業で民間事業者との連携を要する大規模なもの等については、SPC等の手法も活用する。
 - 個別事業ごとの収支採算等の情報を開示し、透明化を図る。

民間で長年の蓄積がある株式会社のガバナンスを採用できるため、ガバナンスの構築がより容易だが、財政投融资資金や施行権能などが引き続き法的に措置され得るか不透明性があり、措置されなければ、金利変動リスクの増大による経営の不安定化や都市再生事業手法の制限という課題を抱える。

(3) 新しい公的法人（公的機関）とする案（C案）

公的関与を残すという点はB案と同じだが、財投の活用や事業施行権能の付与等の実現可能性が高い公的色彩の強い組織でありながら、ガバナンスや行動原理等は従来の公的法人（公的機関）とは異なるものとする案である。

<ポイント>

- ① ガバナンス強化のため、株式会社の方式を導入する。
 - 役員の担当分野における事業執行責任を明確化するとともに、役員会の機能を強化し、組織代表者の権限のチェック機能を強化する。また、政府が役員の選任に関与することで政府のガバナンスも働かせる。
- ② 組織内カンパニー制を導入し、賃貸住宅部門と都市再生部門を分離
 - 各事業部門があたかも独立した会社のように採算性を重視し、透明性の高い運営を行うことが期待できる。
- ③ 高額家賃物件は債務の償還に充当するために活用する
 - 民間的経営を行い収益向上を図るために、組織として分離することも考えられるが、分離した主体は法人税の課税対象となり、債務の圧縮や繰越欠損金の解消のペースが鈍化する点に留意が必要。
- ④ 都市再生事業で民間事業者との連携を要する大規模なもの等については、SPC等の手法も活用する。
 - 個別事業ごとの収支採算等の情報を開示し、透明化を図る。

早期の債務の圧縮及び繰越欠損金の解消に資する法人税の非課税措置、長期・低利の安定的な資金供給により経営の安定化に資する財政投融资資金、都市再生事業の実施に資する施行権能が法的に措置され得る確実性が高い。一方、公的法人という制度の枠内でどこまで株式会社のガバナンスの実現を図れるのかという点については、不透明な部分が残る。

4. 今後の進め方について

本来であればA案が望ましいという意見が多かったが、機構の巨額な負債の返済や繰越欠損金の解消を一般会計で肩代わりすることを極力回避するという前提に立てば、現実的にはB案とC案の実現可能性が高いという意見が多かった。また、B案とC案にはそれぞれメリット・デメリットがあり、いずれの案が望ましいかについては意見が分かれた。

本検討会としては、いずれの案を採用するかは政治判断にゆだねる。

ただし、いずれの案を採用しても、なお検討すべき課題がある。このため、年度内を目途に機構の業務・組織改革に係る工程表を策定し、これに基づき、都市再生事業の実施基準の見直し、ガバナンスの強化、関係法人の利益剰余金の返納等、可能なものから逐次、早期に実施に移すことからまず取組み、その上で、所要の法改正等制度的対応も含め、組織の改革を行うべき。

その際、機構の現状把握を行い、機構の経営及び資産・負債の状況等に関する情報開示を徹底する必要がある。また、機構が直接供給する以外の代替手段について、その効果・効率・政策コストなどを比較検討すべきである。

なお、機構の業務・組織改革に当たっては、居住者の居住の安定に配慮する必要があるとともに、雇用の安定にも留意する必要がある。