

## 都市再生機構のあり方に関する委員意見の概要について

注) 前回の委員私案及び議論を中心に事務局において作成したものである。なお、各論点に対する委員意見を簡潔に記載する観点から、これまでの全ての検討会における全ての委員意見を網羅的に記載しているものではない。

### 論点 1) 賃貸住宅事業と都市再生事業を同一の組織とするか、別個の組織とするか。

#### <同一の組織とする意見>

- 団地を建て替えながら周辺地区まで含めて1つの連続したものとして都市再生事業を実施し一体的なまちづくりを行うことで全体の効果が高まるなどのシナジー効果が期待できる。
- 同一組織で行うことについては、組織や事業の透明性に欠けるのではないかという批判があるが、事業別に区分経理を行うこと等で透明性は確保できるのではないか。

#### <別個の組織とする意見>

- 業務目的や内容が大きく異なっており、シナジー効果がない。
- URの様々な問題点は組織が巨大であることによるところが大きい。目的ごとに組織を分けることで、外部の目から見やすく、比較しやすくなり、職員の配置や事務費にムダがある現状を改善できる。
- 別個の組織で行うことについては、管理（総務）部門が肥大化するなど事業・経営の効率性が低下するおそれはないかという指摘があるが、事業部隊は別個の組織とするが、管理部門は統合することも考えられるのではないか。

#### (負債の取扱い)

- 賃貸住宅事業は比較的安定した収益を計上している一方、都市再生事業は景気による収益の変動が大きい。それぞれの事業が自立的に経営を行って行くために負債を適切に切り分ける必要がある。
- 賃貸住宅事業に割り当てられている負債のうち約3兆円は機構移行時（独法化時）の資産の時価による評価替の際に、ニュータウン事業及び都市再生事業で生じた含み損に相当する負債を含み益の生じた賃貸住宅事業で引き受けたことに由来するものであり、賃貸住宅の本来債務の弁済とは切り離して議論すべきである。そうすれば賃貸住宅事業としては単独で債務の返済が可能

なのではないか、との意見があった。

#### <その他の意見>

- 巨大であること、不透明性、ガバナンスが有効に機能しないことといった同一組織による弊害を避けつつ、団地再生における賃貸住宅事業及び都市再生事業の間の連携、間接部門・共通コストの低減化を図れる体制として、賃貸住宅事業と都市再生事業の会社を持株会社の下にぶらさげる体制が考えられるのではないかとこの意見があった。
- 一方、持株会社については、経営や事業の透明性に欠けるという点で問題があるのではないかという意見もあった。
- この他、別個の組織とすることに特段の問題はないが、一方で敢えて別個の組織とするまでの必要もないという意見や、違う仕事を行っているからといって別個の組織にしなければならないということはなく、別の観点から判断すべきとの意見があった。

### 論点 2-1) 賃貸住宅事業の今後のあり方について

#### (今後の政策目的)

- 特に大都市部において、高齢者層の爆発的な増加が予想されるが、こうした高齢者層への「終の棲家」の提供において、民間事業者を補完する形で、既存のUR賃貸住宅が一定の役割を果たし得るのではないかと。
- 政策目的は、高齢者に対する住宅の供給だとしても、ジェロントロジーの観点や、孤独死の発生、要支援・要介護者の増大、地域の防犯・防災対応力の減退、健全な地域コミュニティ形成の阻害など地域社会全体に様々な問題が生じ得ることから、一定の地域に高齢者だけが集中的に居住することは好ましくなく、周辺の地域も含めて一定程度は若年世代の導入を図る必要があるとの意見があった。
- 一方、高齢者が激増する中で、単に高齢者というだけでは弱者とは言えない、住宅政策として措置する必要があるのは、結局のところ、低所得の高齢者ということになるのではないかとこの意見があった。
- 実際にどの住宅を政策目的として位置付けるかは、地域における従前借家人やUR・民間・地方公共団体の役割分担の多様性を踏まえ、個別の団地毎に判断する必要がある。
- 個別の団地毎に見ても、同一の住棟に政策の対象者と非対象者が混住してい

るが、非対象者について同一団地内の一定の住棟への移住を図れば切り分けは可能ではないかとの意見があった。

### (賃貸住宅ストックの縮減)

- 現在のストック再生・再編方針に係る削減目標は過小であり、見直しが必要である。また、人口減少局面において、民間と同じペースでしか減少させない現行の方針では民業圧迫になるのではないかとの指摘もあった。
- 政府はマクロ的な観点から政策的に削減するストックの総量を統制し、具体的にどの住宅を削減するかは、政策目的の実現と債務の返済とのバランスの中で事業主体が判断すべきとの意見があった。
- UR団地内において、コミュニティミックスを具現化するためには、現在の空家を除く供給戸数の75～80%（52～55万戸）程度は必要だという意見があった。
- UR賃貸住宅を削減するとしても、そもそも引き受け手がいるのかどうか、仮にいたとしても、譲渡損を出すことなくURの経営改善につながる住宅は現実的にはほとんどないものと考えられる。
- キャッシュフローが悪化する譲渡については、将来リスクの軽減との比較考量によってその実施を判断すべきであるとの意見があった。
- 概して資産効率の低い築年数の経過した住宅は、建替による余剰地を売却するだけでも、キャッシュフローの改善が図られ、債務の返済に資するのではないか、特に、昭和30年代に建築された物件については、居住者数も少ないことから、昭和40年代以降の団地に移転してもらえれば、更地化して譲渡することも可能なのではないかとの意見があった。
- 地方公共団体への譲渡については、各団体の自主的な判断と財政事情に委ねられることを踏まえれば、全ての住宅を一度に引き継いでもらうといった過剰な期待はかけられない。

### (高収益物件)

- 民業圧迫の観点から民間事業者に対する譲渡を基本に考えるべきである。
- 住宅政策として保有する理由はないものの、売却すれば赤字の住宅への内部補助を行うことは不可能となり、結果的に国民負担が生じるおそれがある。
- 目先のことだけ考えて売れる物は売ってしまうのではなく、持続可能な経営を行い、債務の返済額を最大化するという観点から、資産管理を目的とした組織が保有し、市況を見計らって売却の方が債務の返済に資するようであれば売却すべきではないかとの意見があった。
- 一方で、債務の効率的な返済上は高収益の住宅を保有することが必要だとし

ても、そのことに対する国民の理解が得られないのであれば、経済合理的な判断ではないものの譲渡せざるを得ないのではないかという意見があった。

#### (家賃減額措置等)

- 政策目的として高齢者向けの住宅を担うとしても、現在の建替に伴う家賃の特別減額措置は合理性を欠いており、従前居住者への対応は、民間事業者と同様に立退料の支払や同一団地内の他の住棟や近隣の機構団地のあっせんによるべきではないかとの意見や、建替後の新たな住宅の入居者については、公平性の観点から、従前居住者のみならず全ての高齢者を対象として募集すべきではないかとの意見があった。
- UR賃貸住宅に居住している高齢者だけが特別扱いを受ける理由はないことから、住宅政策として高齢者に対して講じる措置については、既存のUR賃貸住宅ストックを有効に活用しつつも、純粹の民間企業として、他の民間事業者とイコール・フットィングの立場で実施するか否かを判断すべきである。  
→ただし、住宅手当など巨額の支出を要することから、財政負担という点から見れば、現在よりも増大することになる。
- 一方、現在の高齢・低所得の居住者に対する特例的措置については、住宅政策・福祉の一環として位置付けるのではなく、URの「遺産」を継承せざるを得ないとの観点から、一種の既得権保護として、現に居住している者一代に限って財政資金によって継続することとすべきとの意見もあった。

### 論点2-2) 賃貸住宅事業を担う組織形態について

- 金利上昇リスク、人口減少に伴う家賃下落リスク及び地価下落リスクを抱えていることから、コスト削減と収益性の向上によりできるだけ早期に巨額の負債の圧縮を進めて行くことが不可欠である。
- 債務をどのように返済していくのが最も合理的かという点が経営面から見た組織のあり方の最大のポイントである。
- UR賃貸住宅には、住宅としての性質が異なるものがいろいろ混じっている。種類毎に細分化した上で、それぞれにふさわしい組織を考えていくべきではないか。
- 民営化するためには、利益を見込める水準まで債務を切り離す、すなわち、債務を一般会計に付け替える必要があるが、これは追加的な国民負担が発生することを意味する。

- 現実的には、多額の財政負担を求める選択肢は取り得ないものと考えられる。
- 単純に民営化すれば、家賃の値上げに耐えられない主として低所得の高齢者に今よりも劣悪な環境に安い家賃で居住してもらうことになるが、これは住宅政策としてとりがたい選択である。彼らの受け皿がない現状においては、居住者の居住の安定を図るという政策目的を担う組織には、何らか公的な関与を行うことが不可欠ではないかと考えられる。
- 不動産事業はリスクがあることから、資金の一定割合は自己資本で賄うというのが常識であり、ほとんどを財投の借入に依存しているURが現在の負債と純資産の構成のまま民営化することは考え難いとの意見があった。

### 論点 3 - 1) 都市再生事業において担うべき事業範囲

- 公共性が高い事業について本来の担い手ではあるがノウハウ等が不足していると考えられる地方公共団体の補完を行う、外部性が高いなど民間では手の出しにくい採算性の低い領域での都市開発について民間事業者を補完する、という政策的要請はある。
- 現状、URは地方公共団体のノウハウ、資金の不足を補い、地方公共団体に成り代わっての事業実施、国の政策として取り組むべき課題に合致しているものの、民間事業者は手を出しにくい低い採算性の事業への対応等を担っているが、これらを政策的に行うことが必要としても、UR以外の者が担えるかどうかについては検証が必要である。
- さらに、URが担うとしても、どこまでのリスクをとって、誰が事業の判断をするのかを明確にした上で、個別事業箇所ごとの採算性の管理と国費投入の状況を明確にするために情報開示を徹底しつつ、必要なものに限って事業を行うこととすべき。
- 一方で、事業量の減少は、URの財政状況の改善を遅らせ、結果的に国民負担の増大につながるおそれがあるのではないかと指摘もあった。
- 以上を踏まえると、都市再生事業の実施基準を明確化し、事業の評価を徹底する必要がある。評価の指標としては、採算性だけでなく、コストに対して外部経済の大きさや外部不経済を少なくできる程度がどの程度かということになる。

**論点 3-2) 都市再生事業を担う組織形態**

- 地方公共団体を代替し、民間事業者では担えない事業を補完する組織であることから、公的な主体（独立行政法人方式や政府全額出資の特殊会社方式）が考えられる。
- 施行権能を保持することの意義は認められるという意見があったものの、一方で、そのことを金科玉条として組織形態を決定すべきものではないという意見もあった。このため、全額出資の株式会社に対して、また、事業の公的要素を踏まえた上で、当該事業を担う組織に対して、施行権能を付与することが可能なかどうかについて、検討を行う必要がある。
- 事業ノウハウや人材交流の観点から、民間事業者（ゼネコン等）による出資が期待できるのではないか。
- 仮に株式会社化され、現在URが実施している不動産を保有しての事業を行うことすると、借入と出資のバランスに違和感がある（現在の出資、債務のバランスからは、出資が過小となっているのではないか）。民間事業者ではURのようにほとんどを借入で賄うことは想定しがたい。（論点 2-2）再掲

**論点 4) ニュータウン事業をどのように取り扱うか。**

- 地価下落や方針の見直しも含めて、ある意味ではUR以前の過去の問題であるから、過去の失敗に対する責任を明確化した上で国費を投入するという判断を行えば、ニュータウン事業の過去の足かせや今後のリスク要因から解放された賃貸住宅事業及び都市再生事業は自立的な経営が行える可能性が高まる。
- 国費投入という選択肢は現実的に取り得ないとするのであれば、収益を上げられる賃貸住宅事業又は都市再生事業と分離することは不可能となる。
- 負債の最小化という観点からは、資産処分を目的としているという点で、賃貸住宅事業及び都市再生事業との間に共通項がある。

**論点 5) ガバナンスを強化するためにどのような方策を講ずべきか。**

**<株式会社が望ましいとする意見>**

- 独法におけるガバナンスに問題があるとされている以上、株式会社という形

式の方が比較優位として望ましいのではないか。

- 国の関与を残しつつ、コストの削減や収益性の向上というインセンティブを持たせる組織形態として、特殊会社が考えられる。株式会社でありながら政府関係機関としての認知を受けている日本政策金融公庫のような例もある。
- 特殊会社においては、政策の執行機関としての監督権を国土交通省が、株主としての権利を別の省庁が持ち、二重の監視を行うことも可能である。
- 特殊な制度や特別の設置法によって組織を根拠づけることは、経営の健全化を阻害する。税制優遇措置や財政投融资についても、直接的ではないが結果的に国民負担になっており、極力依存すべきではない（利益の上がらない領域で経営努力する組織であって、法人税等の課税対象としても、利益が上がらなければ納税しないので大きな問題はない。また、単に収益性や効率性が低いという理由だけで財投を借りるべきではない。）
- 公的機関は、返済できない債務や欠損金を抱えても、税金が投入されるという期待から、ぎりぎりまで経営努力をすることを怠ってしまう傾向にある。

#### ＜公的法人でも対応可能とする意見＞

- 独立行政法人の形態であっても、会社法のガバナンスを踏まえて理事長と理事の間のチェック&バランスを導入するなど、国立高度専門医療センターにおいて導入されているガバナンスの強化策を更に進めていくことは可能。

#### ＜公的法人が望ましいとする意見＞

- 非課税措置、財政融資資金、公権力の行使権限などの要素を重視するのであれば、独立行政法人のような公的法人の方が望ましい。

#### ＜その他の意見＞

- 意思決定の透明性と責任の明確化を図ることがガバナンスの強化につながる。（具体的な方策として、前者については、投資判断や会計基準について民間上場会社と同一又は準じたものを適用すること、また、後者については、個別事業毎、個別団地毎に収支状況を把握することが考えられる。）
- ガバナンスを働かせる目的は政策を効率性に達成することであり、まずは政策目的を明確にすることが求められる。例えば、強制退去をさせてでもストックの削減目標を達成させるかどうかや高齢者の居住の安定を図るかどうかについては、株主たる国の責任で判断すべきである。
- 民間事業者においてガバナンスが働くのは、競争原理が働いているからであって、株式会社化は手段にすぎないという意見や、ガバナンスは組織というよりは人に由来するものであって、現在の方式に代わる人的統制についても

検討が必要ではないかとの意見があった。