

独立行政法人都市再生機構のあり方について  
(案)

平成22年〇月〇〇日

独立行政法人都市再生機構のあり方に関する検討会



## <目 次>

### はじめに

#### 1. 機構の組織・事業の問題点

##### (1) 全体について

- ①組織・業務のわかりにくさ
- ②ビジネスモデルの問題
- ③業務運営の非効率さ
- ④ガバナンスの不十分さ

##### (2) 賃貸住宅部門について

- ①財務リスク等の内包
- ②家賃減額措置の不透明性

##### (3) 都市再生部門について

- ①事業実態の不透明性と国の関与の不十分さ
- ②地価変動リスク

##### (4) ニュータウン部門について

- ①地価下落リスク

#### 2. 見直しの基本的ポイント

##### (1) 組織の存在意義について

##### (2) 賃貸住宅事業と都市再生事業の分離について

##### (3) 賃貸住宅事業について

- ①事業目的
- ②経営の効率化と透明性の向上
- ③巨額の債務の削減
- ④地方公共団体への譲渡等

##### (4) 都市再生事業について

- ①事業目的
- ②民間事業のリスクヘッジ
- ③地方都市の整備に関する事業
- ④経営の効率化と透明性の向上

##### (5) ニュータウン事業について

##### (6) ガバナンスの強化について

##### (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

②利益剰余金の返納

③関係法人自体の整理・統廃合

3. 機構の事業・組織の見直しについて

(1) 完全民営化とする案 (A)

(2) 新しい公的法人 (公的機関) とする案 (B)

(3) 政府 100%出資の特殊会社とする案 (C)

4. 今後の進め方について (残された課題)

おわりに

## はじめに

独立行政法人都市再生機構（以下「機構」という。）は、平成16年7月に、都市基盤整備公団の廃止に伴い設立され、同公団から承継した賃貸住宅の管理と都市再生事業の実施を業務の柱としている。

機構は、平成19年12月に閣議決定された「独立行政法人整理合理化計画」において、「都市再生機構の政策目的に沿って業務の見直しを行った上で、これらの業務に即した組織形態を検討し、3年後に結論を得ること」とされた。その後、平成21年12月の「独立行政法人の抜本的な見直しについて」の閣議決定において、「『独立行政法人整理合理化計画』に定められた事項については、当面凍結し、独立行政法人の抜本的な見直しの一環として再検討する」とされたところである。

このような状況の中、国土交通省は、機構の業務と組織のあり方について検討を進めるため、「独立行政法人都市再生機構のあり方に関する検討会」（以下「本検討会」という。）を本年2月に設置した（6ページ：「独立行政法人都市再生機構のあり方に関する検討会 委員名簿」参照）。

本検討会は、傘下に設けた住宅分科会、都市分科会及び経営分科会とあわせて延べ18回の会議を開催し、委員間で、機構の業務・組織のあり方を巡り議論を行ってきた（7～9ページ：「独立行政法人都市再生機構のあり方に関する検討会 開催状況」参照）。

これまでの検討会における議論をとりまとめ報告書とするものである。

独立行政法人都市再生機構のあり方に関する検討会 委員名簿

※敬称略、五十音順

	氏名	所属・役職
座長	森田 朗	東京大学公共政策大学院教授
委員	安念 潤司	中央大学法科大学院教授
委員	石渡 進介	弁護士
委員	海老根 靖典	藤沢市長
委員	川本 裕子	早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授
委員	清水 千弘	麗澤大学経済学部准教授
委員	高木 勇三	公認会計士
委員	高見沢 実	横浜国立大学工学研究院教授
委員	谷口 守	筑波大学大学院システム情報工学研究科教授
委員	辻 琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
委員	土居 丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
委員	山田 大介	(株)みずほコーポレート銀行産業調査部長

独立行政法人都市再生機構のあり方に関する検討会 開催状況

○検討会

第1回	平成22年2月23日(火)	(1) 検討会の設置について (2) 検討会規約について (3) 都市再生機構のあり方について ① 都市再生機構の現状と課題について ② 都市再生機構の見直しにおける主な論点に対する委員からの意見について (4) 今後の進め方について
第2回	平成22年3月18日(木)	(1) 都市再生機構からのヒアリング (2) これまでの議論の概要について (3) 都市再生機構の経営状況について
第3回	平成22年4月21日(水)	(1) これまでのご議論の概要等について (2) 賃貸住宅事業と都市再生事業を担う体制について (3) 都市再生機構の見直しにおける主な論点に係る経営形態別の評価(案)について
第4回	平成22年5月27日(木)	(1) 行政刷新会議の事業仕分けの結果について (2) 経営形態別の評価について
第5回	平成22年6月17日(木)	(1) 都市再生機構のあり方に関する主な論点について (2) 都市再生機構のあり方に関する委員私案について
第6回	平成22年6月24日(木)	(1) 関係法人の見直しについて (2) 都市再生機構のあり方に関する委員意見について
第7回	平成22年7月14日(水)	
第8回	平成22年7月30日(金)	

○住宅分科会

第1回	平成22年3月1日(月)	(1)住宅市場の現状と住宅政策の課題を踏まえた都市再生機構の役割について (2)住宅分科会の今後の進め方について
第2回	平成22年3月8日(月)	(1)有識者からのヒアリング ①UR賃貸住宅の居住者の実態について ②高齢者の居住のあり方について (2)地方公共団体に対するアンケートの結果について
第3回	平成22年3月23日(火)	(1)住宅政策の方向性と都市再生機構の位置付けについて (2)UR賃貸住宅の経営に係る制度及び現状等について
第4回	平成22年4月9日(金)	(1)賃貸住宅事業に係るご質問について (2)主な論点に係る経営形態別の評価について

○都市分科会

第1回	平成22年3月4日(木)	(1)都市の現状と課題を踏まえた都市再生機構のあり方について (2)都市分科会の今後の進め方について
第2回	平成22年3月29日(月)	(1)有識者からのヒアリング ①都市開発事業をめぐる金融情勢 ②都市開発事業にかかる民間事業者の現況 (2)都市再生事業の現状について
第3回	平成22年4月2日(金)	(1)都市再生分野の事業のあり方等に関する論点と意見の整理

○経営分科会

第1回	平成22年4月2日(金)	(1)都市再生機構の経営について
第2回	平成22年4月16日(金)	(1)都市再生機構の経営について
第3回	平成22年5月17日(月)	(1)行政刷新会議の事業仕分けの結果に



		について (2) 関係法人について (3) 経営形態別の評価について
--	--	--



## 1. 機構の組織・事業の問題点

### (1) 全体について

#### ①組織・業務のわかりにくさ

機構は、旧日本住宅公団を母体に、旧宅地開発公団、旧地域振興整備公団（地方都市開発部門）を合併してきたため、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、わかりにくいものとなっている。

例えば、機構が行っている賃貸住宅事業は、低所得の高齢者が多数居住する築年数を経た郊外の大規模団地から築年数の新しい都心部の家賃が高額の住宅まで様々な賃貸住宅を「UR賃貸住宅」として管理しているが、かつてUR賃貸住宅の政策目的であった、高度成長に伴う都市圏への急速な人口流入に対応するといった役割は既になくなっている。

また、都市再生事業は、市街地再開発事業等多様な事業手法で事業を実施しているが、組織の統合、業務の見直しにあわせ、その時々々の都市政策における課題に対応する形で、業務内容が変化、拡大してきている。

#### 【委員の意見等】

- ・本当に国が行うべき施策なのか、それとも民間に任せてもよい施策なのかを十分検討し、政策目的をはっきりさせる必要がある。（高見沢委員）
- ・中産階級への良質な賃貸住宅の供給というこれまで機構に与えられていたミッションは既に終わっている。機構賃貸住宅の今後のミッションを示す必要がある。（安念委員、高見沢委員）
- ・コーディネーター機能、デザイナー機能、地上げ屋機能、ファイナンス機能など機構がさまざまな機能を担っている点については整理が必要である。（安念委員）

#### ②ビジネスモデルの問題

機構の賃貸住宅事業は、その事業資金のほとんどである約10.6兆円を財政投融資による資金調達に依存している。財政投融資の融資期間は最長30年間であり、機構が建物の償還期間としている70年よりも短いこと、土地については事業終了時に譲渡した収入から回収するというビジネスモデルとなっていることから、必然的に借換えが生じる構造となっている。このため、今後、金利上昇リスクや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がある。

また、平成16年の独立行政法人化に伴い資産の時価評価を行った結果として生じた約7,300億円の繰越欠損金については、安易な国費投入等を行わず、機構の経営努力で解消することを基本方針として取り組んでいるところ

である。

しかしながら、そもそも利益追求を目的とする主体ではない独立行政法人という組織形態であることに加え、実施する事業についても民業圧迫批判を招かないよう、収益性が期待できる分譲住宅や新規賃貸住宅を供給せずに既存賃貸住宅ストックの管理に限定され、都市再生事業においても、採算性の高い建物の整備は民間事業者に委ね、機構は採算性の低い敷地の整備等の基盤整備を行うバックアップ型の事業に転換しており、高い収益を上げることができない矛盾した構造となっている。

#### 【委員の意見等】

- ・賃貸住宅を70年で償却するという現実離れした前提をレガシーとして受け継いできたことが、今の改革をやりにくくしている。(森田座長)
- ・経営状況が悪くなると採算を求められ、逆に採算を求めると民業圧迫と言われる。不採算のところでは採算をとるという無理な要望をされている。(森田座長)
- ・公的部門が民業圧迫批判の中で繰越欠損金を解消するのは中途半端である。繰越欠損金の解消を図るには、①税金を投入しない代わりに収益があがる事業を認めるか、②収益が上がる事業を民間開放する代わりに税金を投入するか、のいずれかに割り切りが必要。(安念委員、土居委員)

#### ③業務運営の非効率さ

組織目的の曖昧さ、公団という非営利組織の歴史等から、組織としてコスト意識が働きにくく、経営構造の矛盾の下、政策的意義や非営利原理に偏った業務運営がなされてきた。このため、適正な利益を最大限確保するという経営体質、組織の行動原理が希薄となっている。

さらに、公団時代における急速な業務の拡大に対応するために次々と子会社・関連会社等が設立され、随意契約が結ばれてきたことなど、業務運営に非効率な面がある。

#### 【委員の意見等】

- ・多額の家賃収入があるにも関わらず、民間と比べて利益が圧倒的に少ない印象がある。民間と比べてどこにお金をつかっているのか、きちんと把握する必要がある。(石渡委員)
- ・関係法人が行っている業務は、機構が自ら行えば非課税措置や財政投融資を受けられるというメリットがあり、かつ効率的と考えられるが、何故わざわざ課税対象となる関係法人に行わせることとしたのか。(山田委員)

- ・賃貸住宅としては一定レベル以上の水準のサービスが提供されているが、コストとの兼ね合いでどの水準が適当なのか検証が必要。現在のサービス水準は過剰なのではないか。（高木委員）

#### ④ガバナンスの不十分さ

現在の独立行政法人制度における国のガバナンスは、法人を代表し業務を執行する理事長を主務大臣が任命し、主務大臣が任命した監事及び会計監査人が理事長の監視を行うこととされているが、理事については理事長が任命することとされており、理事長の業務執行を補佐することを職務とするものの、理事長の監督機能や業務執行に関する理事の責任は明確でない。

このように現在の独立行政法人に対する国のガバナンスは、株式会社等に代表される会社組織に比べれば十分でなく、政策執行機関たる機構に対し、組織のあり方、業務運営の目標を的確に示してきたとは言い難い。加えて、機構は多種多様な事業現場を抱えているため、本社の統制が効きにくくなっており、組織内においてもガバナンスが不足している。

#### 【委員の意見等】

- ・政策実施機関として、ガバナンスが働いているとは必ずしも言えない。（高見沢委員）
- ・独立行政法人制度は、それまでの役員体制による合議的な意思決定の非効率と無責任を廃止するために理事長に権限を集中させ、それを大臣が別途独立的に任命する監査役がチェックすることにより、業務の一体性・効率性を追求し、責任体制を明確にすることを目的に設計されたはずだが、改革が必要というのは実態も含めてどういうことなのか。（森田座長）

### （2）賃貸住宅部門について

#### ①財務リスク等の内包

賃貸住宅部門は、約76.3万戸の機構賃貸住宅から得られる年間約5,600億円前後の安定した家賃収入を中核として、約6,500億円の収入を計上しているが、約11兆円という多額の借入金を抱えていることから、総収入の約3分の1に当たる約2,100億円を支払利息として支出している。

現時点では足下の金利が低位（平均残高コストは1.9%）で安定しているため、債務の償還に特段の支障はない。しかしながら、仮に今後市場金利が1%上昇した場合、平成30年度には年間で900億円強の支払利息の増加となり、債務残高が増加に転じることとなるおそれがあるという財務リスクを

内包している。

また、ストックの大半が老朽化しており、人口減少社会の中で適正な維持管理、更新投資等を行わなければ、空家増、家賃減収等が顕在化するリスクや地価動向によっては多額の評価損を生じるリスクも有している。

#### 【委員の意見等】

- ・金利が急に上がったりと現在のスキームを維持することは難しい。  
(土居委員、森田座長)
- ・賃貸住宅の土地に係る債務は事業終了後における土地の譲渡収入から返済するスキームであることからすれば、デフレによる資産価格の下落もリスク要因である。(石渡委員)

#### ②家賃減額措置の不透明性

機構賃貸住宅の家賃は、平成11年に市場家賃（近傍同種家賃）に移行したが、低所得高齢者を中心に急激な家賃の上昇の影響を緩和する観点から、家賃改定は3年に1度とし、改定時の市場家賃とそのときの継続家賃を比較してその差を3分の1ずつ埋めていく継続家賃減額措置を講じている。この金額は平成11年の市場家賃化以降平成20年度までの累計で約1,003億円であり、原価家賃時代の昭和53年以降の継続家賃改定に際して講じた経過措置による減収額累計約3,680億円と併せれば約4,683億円に達する。

このほかにも、高齢者向け優良賃貸住宅における家賃減額や建替事業等に伴う家賃減額措置などを行っており、継続家賃減額措置も含めた全ての家賃減額措置の平成21年度の実績は、対象世帯数で約8.7万世帯、金額で約152億円となっている。このうち74億円については、国費による補助が行われているが、残余の金額については機構が負担している。

低所得で高齢の入居者が増加しており、家賃上昇に対する抵抗も大きいため、これまで上記のような様々な政策的な家賃減額を行ってきたところであるが、このことが家賃システムを複雑でわかりにくくし、管理コストの増大につながっている。また、国費投入の内容もわかりにくいものとなっている。

#### 【委員の意見等】

- ・市場家賃化に伴い激変緩和措置が必要だったとしても、市場家賃の変動分までいつまでも面倒を見ているのはおかしい。(石渡委員)
- ・現在の家賃や家賃減額のルールは何を目的として設定されているのか分からない。目的を明確にすべきである。(高見沢委員、土居委員)

- ・家賃減額を受けている者に対して、いくら家賃減額を受けているのか明確に示す必要がある。(土居委員)

### (3) 都市再生部門について

#### ①事業実態の不透明性と国の関与の不十分さ

都市再生事業の実施に当たっては、平成 20 年 3 月に「都市再生事業実施に係る基準」を策定し、①政策的意義の確認、②民間のみでは実施困難であることの確認、③民間の投資誘導に資することの確認、④事業の採算性確認、という 4 項目の基準に適合することを自ら検証し、機構の第三者機関である事業評価監視委員会が、機構の検証結果を評価する仕組みとなっている。

事業評価監視委員会の評価結果については公表されているものの、現状では、事業実施段階や終了後も含めて、事業実態や個別事業毎の採算性が対外的に明らかにされているとは言えない状況である。

また、都市再生事業の実施に当たって、国が土地取得費の一部として出資金を拠出する場合があるが、当該出資金を再活用する場合等においては、個別のどの事業地区に充当するかについて国の関与は弱く、事業毎の国費投入状況がわかりにくくなっている。

#### 【委員の意見等】

- ・事業毎の収支構造について、事前・事後ともにより透明性の高い説明が必要である。(清水委員、谷口委員)

#### ②地価変動リスク

機構が行う都市再生事業のうち、法定事業はほぼ収支均衡であるが、土地有効利用事業のように、事業初期段階に機構が土地を取得し、土地の整形や公共施設の整備を行って、数年後に民間事業者に対して整備敷地を譲渡する事業については、保有期間中の地価の変動の影響を受ける。

現に、不動産市況が好調であった平成 19 年度までは多額の土地譲渡益を得られたことにより、同年度の約 2,841 億円を筆頭に多額の利益を計上していたが、リーマン・ショック等によって市況が冷え込んだ平成 20 年度には 132 億円、平成 21 年度には 2 億円とその額は大幅に縮小している。

#### 【委員の意見等】

- ・今後地価の下落リスクが顕在化する可能性が高いのではないかと。(高木委員)

#### (4) ニュータウン部門について

##### ①地価下落リスク

ニュータウン事業は、平成 30 年度までに土地の供給・処分を完了することとされており、今後も約 3,100ha の土地の処分が必要であるが、地価下落によるさらなる損失の発生自体は避け難いものと考えられる。

平成 17 年度以降ニュータウン事業等の経過業務については勘定分離されたものの、毎年度計上する欠損金を解消するために賃貸住宅事業及び都市再生事業からなる都市再生勘定から利益の繰り入れが行われている。

##### 【委員の意見等】

- ・利益を生む事業ではないと判断でき、反対に含み損失を有している事業である可能性が大きい。今後も赤字計上が見込まれる。(高木委員)



## 2. 見直しの基本的ポイント

### (1) 組織の存在意義について

機構が現在管理している賃貸住宅を廃止してしまうと、これまでに蓄積された社会的に貴重なストックが喪失するとともに、民間賃貸住宅や公営住宅においては高齢者や低所得者を多く含む機構賃貸住宅の居住者の受け皿が不足しているという課題がある。

また、機構賃貸住宅を譲渡するとしても、全ての住宅について譲渡希望があるとは考えにくいこと、特に、厳しい財政状況にある地方公共団体が更に管理する公的賃貸住宅の戸数を増加させる余地は少ないこと、仮に、譲受の希望があるとしても、全ての住宅を機構の経営上悪影響を与えない譲渡価格で譲渡できることは想定しがたい。

また、都市再生事業についても、機構を廃止すれば、民間では行わない採算性の低い事業や外部性の高い事業や地方公共団体に対する資金的・人的支援を行う主体がいなくなる可能性が高い。

さらに、機構の組織を廃止するに当たっては、資産を処分してもなお残存する債務及び欠損金があれば国費の投入によって解消する必要があるが、このことに対する国民の理解を得ることは困難であると考えられる。

機構の廃止についてはこれらの課題があることから、以下の3点を前提とした上で、組織の見直しを行う必要がある。

- ①業務・組織は廃止・縮小をベースとしつつ、実現可能な姿を追求
- ②負債の返済、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
- 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

#### 【委員の意見等】

- ・安心・安全な生活を営むために住宅を取り巻く課題はまだ多く、住宅政策として機構が担う機能は大いに残されていると考えられる現状で、これまで蓄積されてきた物理的・人的ストックをサンクさせてしまうリスクは極めて大きい。短期的な採算性や予算規模の大小などだけで判断するのではなく慎重な議論が必要である。(清水委員)
- ・民間賃貸住宅市場においては、高齢者に対する入居を制限している現実がある中で、今機構賃貸住宅に居住している方を追い出してしまうたら住む場所がなくなってしまうだろう。(森田座長)
- ・一部を地方公共団体が担うとしても、有利子負債の整理、大規模修繕の実施、公営住宅の収入基準を超過した者に対する対応が課題となる。(海老根委員)

- ・賃貸住宅収入は約 6,000 億円あるが、仮に収益還元率が 6%であれば売却収入は 10 兆円にしかならず、全部売却しても債務を償還できるとは思えない。(高木委員)
- ・上場企業であれば、毎年株主に対する説明責任があり、事業完成までに長期の期間を要する事業、時間のリスクを抱える事業に取り組むことが困難である。(清水委員)
- ・都市計画事業を継続的に実施する訳ではない多くの地方公共団体において、一時的に必要となる都市計画事業に係るノウハウや人材の維持、事業を行うための資金の調達は困難である。(辻委員)

## (2) 賃貸住宅事業と都市再生事業の分離について

機構は複数の事業を抱え、その全体像が非常にわかりにくいものとなっているが、機構の改革にあたっては、組織目的を明確化し、目的に沿ってどのような業務が行われ、どのように資金が投入されているのかが、国民の目から見て分かるような仕組みとすることが必要である。

このため、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を基本とする。

ただし、以下の点に留意が必要であることから、完全に別個の組織にすることについてはなお検討を要する。

- ①景気動向により都市再生事業において大きな収益が得られれば、賃貸住宅部門の債務を圧縮するためにこれを活用できる一方で、賃貸住宅部門の安定的なキャッシュフロー（日銭）を都市再生部門の資金操りに活用できることによる経営の効率性が期待できること
- 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キャッシュフローが安定的でなく、景気動向によっては収益性が低くなる都市再生事業部門が少ない資本金で自立して経営していけるか疑問があること

### 【委員の意見等】

- ・機構は巨大であるが故に分かりにくい。目的を整理し直し、目的ごとに見えやすい形にしていくことが重要。(石渡委員)
- ・都市再生事業の経験、ノウハウ、技術を活用できることで、効果的にストック再生・再編が可能なことから、同一の組織とすることが望ましいのではないか。(海老根委員、辻委員)
- ・団地再生事業は、地域づくり・まちづくりと密接に関係があり、賃貸住宅

事業の一部分と都市再生事業の一部分を併せて地元の地方公共団体と協力して地域・都市を再生するという観点から将来の方向性を考えることも必要。(石渡委員、高見沢委員、辻委員)

### (3) 賃貸住宅事業について

#### ①事業目的

民間にできることは民間に委ねることが政策の基本であり、賃貸住宅供給は本来は民間部門の役割である。一方、今後急増が予想される低所得の高齢者向けの住宅については、民間部門による供給が不足するおそれがあり、何らかの公的関与が必要である。

機構の当面の役割は、低所得の高齢者等の政策的な配慮が必要な者に対する住宅の提供が基本となると思われるが、この際、少子高齢化社会に対応したミックストコミュニティを形成することも重要な役割として認識する必要がある。

また、高齢者向けの住宅供給に当たっては、機構自らが行うだけでなく、敷地を含めたUR賃貸住宅団地ストックを活用し、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の供給を促進していくことがより効果的と思われる。

なお、機構のストックについては、需要動向に応じ逐次縮小し、最終的には市場に委ねることにより、機構の役割を終えることを目指すべきである。

居住者の居住の安定に配慮することは必要であり、低所得の高齢者に対する家賃減額措置も国の政策として求めるのであれば、こうしたコストは国が負担することを基本とする必要がある。

ただし、現在行われている既存入居者に対する家賃減額等の扱いについては、一定程度は配慮せざるをえないとする意見と機構住宅の入居者を過度に優遇することとならないようにすべきという意見があった。

#### 【委員の意見等】

- ・ 基本的には「民にできることは民に」という原則に立って、民間事業者によって対応がなされることが望まれるが、特に大都市部において、高齢者層の爆発的な増加を踏まえれば、住宅政策/福祉政策における「終の棲家」としての高齢者住宅の提供といった新たな政策的意義に対しては、民間事業者を補完する形で急速な高齢化圧力を緩和する役割が機構には期待され、公的機関が事業を継続する必要性も認められ得るのではないか。

(高木委員、森田座長、山田委員)

- ・ 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、結局の所、低所得者ということになるのではないか。(川本委員)

- ・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、少子化対策の観点からも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。(海老根委員、高木委員、辻委員)
- ・団地再生を通じて高齢者向け住宅を供給するとしても、開発段階から所有・維持・管理の全てを行わなければならない必然性はない。市場による規律が働く部分については民間事業者のノウハウを活用しつつ、そうでない部分については必要な政策コストを明確化して機構が負担・実施するなど官民連携を基本とすべきではないか。(辻委員、山田委員)
- ・国として政策的に行う家賃減額については、機構が自己収入で負担するのではなく、国からの財政投入によることとし、負担を明確化すべきではないか。(石渡委員)
- ・機構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。(安念委員、石渡委員、高見沢委員、辻委員、山田委員)
- ・現在の高齢・低所得の居住者に対する特例的措置をなくすことはできない。機構の「遺産」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。(安念委員)

## ②経営の効率化と透明性の向上

機構の経営は財投からの借入に依存しており、金利の上昇により経営が急速に悪化するリスクを抱えているが、旧国鉄のように負債の一部を切り離すことは、新たな財政資金の投入につながり、国民的な理解を得ることは困難と考えられることから、コスト削減等による業務の効率化、収益力の確保を通じた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。

このため、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を明確にするため、地域毎、団地毎といった単位で情報を的確に把握し、情報開示を行う必要がある。このような取組が管理コストの圧縮などの取組を促し経営の効率化につながるとともに、経営の透明性を向上させることとなる。

### 【委員の意見等】

- ・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。(安念委員、川本委員、高木委員、土居委員)
- ・機構が継続して事業を行うことに対する国民の理解を得るためには、民間事業者と同じ効率性で事業を行っていることが見える必要がある。(清水委員、森田座長)
- ・団地毎にP/Lを作成し、区分経理を行うことで責任の所在をはっきりさせることが重要である。(川本委員)

### ③巨額の債務の削減

賃貸住宅部門の安定的な経営という観点からは、財投からの長期借入金の確保は当面不可欠である(民間借入れによる代替は不可能に近く、短期借入になった場合は金利変動リスクが極めて大きいものと考えられる。)

しかしながら、金利変動によるリスクを小さくし、国費負担無く債務の削減を進めるためには、管理の合理化・効率化を進めるとともに、機構が損を生じることなくストックの削減を進め、資産負債の圧縮を図る必要がある。

例えば、高額家賃物件を他の物件と分離し、有利な価格で売却可能な場合には売却し、そうでない場合には、別組織に移管するなどの方策により、当該物件からより収益を上げられる仕組みを導入することが考えられるが、別組織を株式会社とする場合には法人税の課税対象となり得ることに留意する必要がある。

なお、賃貸住宅事業に割り当てられている負債のうち約3兆円程度は、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と考えられ、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り、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いう意見があった。

#### 【委員の意見等】

- ・税金を投入せず機構の自助努力で運営していくとすれば、財政融資資金を中心とした長期・安定的な資金調達を組み合わせていかないと難しいのではないか。(石渡委員、辻委員)
- ・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。(石渡委員、海老根委員、高見沢委員、辻委員)
- ・機構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機構の経営改善につながる住宅は現実的にはほとんどないのではないか。(安念委員、石渡委員、高木委員、森田座長)

- ・マクロ的に設定した目標まで強引に賃貸住宅の譲渡を行おうとするならば、機構の財政やキャッシュフローは悪化し、結果的に決して小さくはない国民負担の増大を招きかねないことを覚悟すべきである。(高木委員)
- ・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において、十分な知識・経験を有する者が売却するか継続して保有するかを判断すべきではないか。税による逸失を防ぐためには公的な組織とすることも考えられる。(石渡委員)
- ・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。(高木委員)

#### ④地方公共団体への譲渡等

地域の住宅政策を担う地方公共団体が政策上の必要から譲受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。

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る必要がある。

#### 【委員の意見等】

- ・地方公共団体は深刻な財政難に直面しており、機構賃貸住宅を引き受ける余力はなく、また、各団体の自主的な判断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。(安念委員、海老根委員、森田座長)
- ・機構が住宅を担う中で地方公共団体が大きくその運営に関わることや地方公共団体が条例で機構賃貸住宅への関わり方について定めることも考えられる。(高木委員)

### (4) 都市再生事業について

#### ①事業目的

民間事業者が都市再生事業を実施するに当たっては、株主等との関係が

ら高い採算性を確保する必要があるため、期間リスク等を勘案すると、採算性の低い事業は行われにくい傾向にある。

また、地域のまちづくりという観点から、地方公共団体が都市再生事業を行うことが期待されるが、多くの地方公共団体においては、財政事情が苦しく、人的ストックの蓄積もないことから、継続的に行われる訳ではない事業のために人員を抱えておくことは非効率である。

このため、大規模な都市再生事業における民間事業者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、都市再生事業の具体の事業範囲については、民間事業者や地方公共団体だけでは担えない分野など必要最低限なものにするという観点から、事業の実施基準の明確化を図る必要がある。その際、事業実施に当たって、どこまでのリスクを機構がとるべきか、誰のジャッジで事業を行うのかの仕組みと仕立てを政策上の効果・経営上の観点等から再考すべきである。

さらに、都市再生事業への機構の参画については、少なくとも国の出資等の財政支援がある場合には、機構が関与すべき事業かどうか国の個別の判断を経ることとする。

#### 【委員の意見等】

- ・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。(辻委員、山田委員)
- ・地方分権が進む中で地方公共団体には地域の特性を活かした都市づくりがいつそう求められているものの、厳しい財政状況と人員体制の下では、豊富な事業経験と様々なノウハウ、高い技術力、公的主体としての信頼性もある機構が果たす役割は大きい。(海老根委員)
- ・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。(安念委員、川本委員、清水委員、高木委員、高見沢委員、谷口委員)
- ・機構が担うとしても、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。(清水委員、谷口委員、辻委員)

#### ②民間事業のリスクヘッジ

民間事業のリスクヘッジについては、地権者調整リスク、時間リスクなど

のヘッジを基本とし、多様なリスクを全面的に負うこととなる事業主体としての関与は、民間事業者が主体として予想されない場合など、極力限定する必要がある。

このため、民間都市開発事業に対する直接・間接のファイナンス機能を有している（財）民間都市開発推進機構との統合を検討する。

また、機構が事業主体として参加する事業については、SPCの活用等により、個別事業ごとの収支採算等の情報を開示し、透明化を図ることとする。

#### 【委員の意見等】

- ・（財）民間都市開発推進機構等との関係において、今後、民間都市開発に係る実質的なファイナンス機能を果たす上での役割分担を整理すべきである。（安念委員、海老根委員、清水委員、辻委員）

### ③地方都市の整備に関する事業

地方都市の整備に関して地方公共団体をサポートするにあたっては、地方公共団体の要請に応じ、ノウハウの不足している地方公共団体に対するコンサルティングを基本とし、事業の実施にあたっては、明確化される都市再生事業の実施基準を厳格に運用し実施するものとする。

ただし、この場合においても地方公共団体との役割分担を徹底することが必要であり、どういう理由で機構が関与するのか、どこまで関与するのかを個々に十分整理することが求められる。

なお、費用負担は基本的には事業による受益に応じて地方公共団体も適切に負うべきであり、事業に伴うリスクを機構が全て負うようなことがないような仕組みを構築する必要がある。

#### 【委員の意見等】

- ・地方公共団体との関係において、機構への過度な依存、モラルハザードが生じないような工夫が必要である。（辻委員）

### ④経営の効率化と透明性の向上

都市再生部門の事業についても、財務情報等を民間企業並みに情報公開するとともに、個々の事業の適格性、効率性の確保等の観点から、事業箇所毎にさらなる情報開示を進めて行く必要がある。

特に、機構が事業主体として参加する事業については、個別事業ごとの情報を開示し、透明化を図る必要がある。



【委員の意見等】

- ・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。(川本委員、清水委員、谷口委員、辻委員)

(5) ニュータウン事業について

ニュータウン部門については、土地売却を急ぎ、早期に事業を清算することとするが、不動産市場の動向を注視し、売却に伴う赤字を極力抑えることに留意する必要がある。

前提として、一般会計の投入という選択肢を除外するのであれば、単独で経営が成り立つ事業ではないことから、都市再生事業又は賃貸住宅事業と分離することは不可能であり、売却に伴う赤字については、賃貸住宅部門、都市再生部門の収支で対応することとし、国民負担の発生は極力回避することとすべきである。

【委員の意見等】

- ・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。(高木委員)

(6) ガバナンスの強化について

ガバナンスの不十分さが機構の事業、子会社を含めた組織の膨張、資産・負債の増大や事業現場に対する本社の統制が効きにくい状態を招いてきた面があると考えられることから、組織の見直しに当たってはガバナンスを強化する必要がある。

そのためには、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ではないかと考えられる。

具体的には以下の事項について検討を行うことが考えられる。

- 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を明確化
- ③ 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

なお、ガバナンスの強化については、独立行政法人制度全体の見直しを踏まえるべきではないか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。

【委員の意見等】

- ・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。(山田委員)
- ・ガバナンスは組織というよりは結局人事に尽きるものである。(山田委員)

## (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

関係法人との契約関係については、平成 22 年 6 月 21 日に機構が公表した「新たな随意契約等見直し計画」に基づき、

- ・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。
- ・旧随意契約見直し計画策定時においては、平成 25 年度までかかるとしていた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。
- ・前年度に関係法人が随意契約又は 1 者応札・1 者応募で受注した案件が、1 者応札・1 者応募となった場合には、再入札を実施する。

といった徹底した見直しを行う。

民間企業においては、100%出資の子会社等との間で随意契約を行うことによって経営の効率性を図っているところもあり、子会社等との随意契約が一概に非効率だと言い切れない面もあるが、長年にわたり不透明な関係が続いてきたという経緯からすれば、一旦は関係を整理せざるを得ないのではないかと考えられる。

### 【委員の意見等】

- ・全て一般競争入札に移行するのではなく、情報基幹システム設計業務等、民間事業者においても随意契約の方が効率的と判断するようなものについては、随意契約を行うこと等の検討も必要である。(高木委員)

### ②利益剰余金の返納

平成 19 年に行政支出総点検会議からの指摘を受け、民間の同種の会社の自己資本比率と比較して高かった日本総合住生活(株)の積立金 124 億円については、平成 21 年 6 月の株主総会の議を経て機構に対して金銭寄附させ、居住環境の改善のために活用することとしたが、寄附後の同社を含めた機構の関係会社 27 社合計で 332 億円の利益剰余金を抱えている。

このため、公認会計士等の専門家で構成するWGを設置し、当該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べく、他の株主との協議の上、年内に具体的な返納額について概ねの結論を得ることとする。

なお、事業仕分けにおいては、「関係法人の利益剰余金の国庫返納を含め

期限を定め検討し、早々に結論を得る」とされていたところであるが、機構の関係法人の利益剰余金については、関係法人との取引の主な原資が家賃収入であること、機構は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。

**【委員の意見等】**

- ・ 第三者的に適切な取引で得た利益かどうかの検証を行い、不相応に上げた利益に基づく剰余金については返還すべき。(土居委員)
- ・ 競争化されれば取引価格は適正かつ合理的な水準となるが、そのことによって経営環境が厳しくなる関係法人に組織の延命のために利益剰余金を取り崩されることのないよう、早急に返納させるべきである。(石渡委員)
- ・ 国庫への直接納付よりは機構の負債を埋める手はずとすべきである。(川本委員)

**③関係法人自体の整理・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る。

見直しに当たっては、居住者に対するサービス水準の維持、関係法人のプロパー職員約 4,000 人、非正規職員約 13,000 人等の雇用問題に十分配慮する必要があるとともに、関係法人が自立できるよう統合についても検討が必要である。

なお、関係法人との人的関係については、既に機構から関係法人への職員の再就職についてあっせんは行わないこととしているが、引き続きこれを継続していく。

**【委員の意見等】**

- ・ 労働者の雇用に配慮した上で、資本関係を整理できる会社は整理すべき。(石渡委員)
- ・ 居住者サービス関係法人と業務代行会社については、取引に一般競争入札を導入するのではなく、事業と組織を機構に取り込み、効率性を追求するための業務改善を行うべきではないか。(高木委員)

### 3. 機構の組織の見直しについて

1. で論点整理した現在の機構の組織・事業の問題点を解消し、2. で論点整理した見直しのポイントを踏まえ、①透明性の確保、②効率性の確保、③ガバナンスの強化、④国民負担の回避、⑤居住の安定性という観点からは、今後の機構のあるべき組織形態として以下のような案が考えられる。

#### (1) 完全民営化とする案（A）

A案は、自立的な経営を行う企業体として必要な資本を確保した上で、上場を目指し、最終的には政府の関与をなくすことを目指す株式会社とする案である。

約14.5兆円という多額の負債に加え、繰越欠損金も約3,500億円抱えているという機構の財務体質に加え、今後の金利上昇リスク、地価下落リスク、家賃下落リスクを鑑みれば、現在のままの財務状況では完全民営化は不可能である。したがって、A案を実現するためには、自立的な経営を行うために必要な自己資本比率を仮に3割から5割とするならば、約3.8兆円から約6.9兆円の追加出資が必要となると考えられる。

また、現状以上の家賃の支払いが困難な低所得者の居住者や高齢者については、機構賃貸住宅に代わって受け皿となる住宅が当該地域に他にない可能性があるが、機構も完全民営化されれば、民間事業者と同様に利潤の追求を求められるため、他の民間事業者と同様にこれらの住宅を自主的に供給するインセンティブはなくなる。機構に低所得高齢者向けの住宅供給という政策目的を遂行させるためには、何らかの公的関与が必要である。

都市再生事業についても、民間事業者では行わないような外部性はあるが採算性の低い事業を完全民営化された組織が実施する可能性は低く、これらの事業は行われなくなる。

以上からすれば、機構を完全民営化するA案は、非現実的であると考えられる。

#### 【委員の意見等】

- ・URを業務面でも財政上も政府の関与から解放して、営利企業として独り立ちすることを促すとともに、将来のあり得べき国民負担の最小化を図るためには民営化が第一選択とされるべき。(安念委員)
- ・市場から資金を調達するようになれば、これまで国庫が引き受けていたリスクや機会費用がなくなり、国民負担の軽減につながる。(安念委員)
- ・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。国鉄・道路公団とも、これにより初めて民営化が可能になった。(安念委員)

- ・民間事業者が不動産事業を行う場合、リスク管理の観点から最低3割、通常5割は出資金に依存しており、機構のようにほぼ全額を借り入れて事業を行うことは民間からすれば非常に違和感がある。(山田委員)
- ・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。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、何らかの公的な関与を行うことが不可欠ではないか。(森田座長)
- ・民間では長期の資金が出せないために本当に必要な開発が止まってしまうことは望ましくない。(清水委員)

## (2) 新しい公的法人(公的機関)とする案(B)

巨額の借入金の圧縮及び繰越欠損金の解消に向け、コストを削減し、合理的に組織運営を行って収益性を拡大するインセンティブを組織として持たせることが必要である一方、賃貸住宅、都市再生ともに政策的要請があり、財投資金の活用や事業施行権限の付与等について、公的色彩の強い組織の方が実現可能性が高いことから、国の一定の関与のある組織として、(B)新しい公的法人(公的機関)とする案が考えられる。

B案のポイントは以下のとおりである。

- ・ガバナンス強化のため、株式会社の方式を導入する。
- ・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する。
- ・売却するよりは保有して収益性を高めた方が経営上有益である場合は賃貸住宅部門のうち高収益物件を分離し、民間的経営を行い収益向上を図る。なお、法人税の課税対象となることに留意が必要である。

B案については、事業の透明性が不足し、組織としての効率性に欠けるといふこれまでの機構組織の問題点に対して、組織内カンパニー制を導入することにより、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、また、事業部門毎の経営責任を明確化したものである。

また、ガバナンスという点でも、これまでの独立行政法人においては理事長に全ての権限が一極集中し、理事長と理事とはチェック&バランスの関係になかったものを、政府が役員を選任に関与することによって、代表役員に対する内部チェック体制を構築するとともに、役員による事業執行責任の明確化を図ったものである。

#### 【委員の意見等】

- ・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。(海老根委員、高木委員、辻委員)
- ・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。(川本委員)

### (3) 政府 100%出資の特殊会社とする案 (C)

また、国の関与の仕方としては株主としての関与を中心とし、民間企業並みの効率性を追求する組織体質への変革を図る観点からは、(C) 政府 100%出資の特殊会社とする案が考えられる。

C案のポイントは以下のとおりである。

- ・巨額の債務を抱えており、単純な民営化は困難であるため、政府 100%出資の特殊会社化する。
- ・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 (C-1)、どちらか一方を親会社とし、他方を子会社とする (C-2)。なお、C-1については、経営状況が不透明になるという指摘がある。
- ・賃貸住宅部門のうち高収益物件は切り離して別会社化する。なお、法人税の課税対象となり得るが、連結納税制度の導入によりその影響を一定程度軽減することは可能と考えられる。

C案については、ガバナンスという点では、会社法という既に確立した制度の下で、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を図るとともに、組織形態としては、各事業部門が別の法人格を有することで、事業会社毎の経営責任を明確化するとともに、独立採算による透明性の高い経営が更に徹底されるというものであり、特にC-1については、持株会社を通じて事業全体の方針の一元化や人材・資金の融通を図ることも可能である。また、C-2については、親会社と子会社との間で、事業連携や人材・資金の融通を図ることも可能である。

#### 【委員の意見等】

- ・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。(土居委員)

- 会社法の枠組みの中で、株主がガバナンスを働かせるという点においては、今の独立行政法人制度より明らかにすぐれている。(土居委員、山田委員)
- 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。(山田委員)
- 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。(川本委員)
- 国の政策意図を実施させるところに存在意義のある組織であり、利潤を追求することは目的ではないため、株式会社であっても出資は政府、地方公共団体及びそれに準ずる組織に限定すべきではないか。(土居委員、山田委員)
- 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。(川本委員、高木委員、高見沢委員、辻委員、土居委員、山田委員)
- 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実態的に納税できない。また、単に機構の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。)(川本委員、土居委員)

#### 4. 今後の進め方について（残された課題）

組織改革を進めるに当たっては、その基本的事項を固めるとともに、資産査定など機構の現状把握を行う必要がある。

このため、年内を目途に機構の組織の見直しに係る工程表を策定し、これに基づき概ね〇年以内の組織の抜本的改革を行うこととし、法改正を行うべきである。

なお、機構の職員約3,900人に加えて、関係法人の臨時雇用も含めれば約2万人に及ぶことから、組織の見直しに当たっては、雇用の安定にも留意する必要がある。