

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・業務の分かりにくさ
- ②財務体質
- 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家賃減額措置の分かりにくさ

(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
- 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) 賃貸住宅部門と都市再生部門の分離について

(3) 賃貸住宅部門について

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

(4) 都市再生部門について

- 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) ニュータウン部門について

(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. 機構の組織の見直しについて

(1) 新しい公的法人（公的機関）とする案

(2) 政府 100%出資の特殊会社とする案

(3) 完全民営化とする案

4. 今後の進め方について

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月に閣議決定された「独立行政法人の抜本的な見直しについて」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、機構の業務と組織のあり方を巡り議論を行ってきた（7ページ、8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 文朗	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)	(1) 都市再生機構のあり方に関する委員意見について (2) 都市再生機構のあり方に関する検討会報告書について
第8回	平成22年7月30日(金)	(1) 都市再生機構のあり方に関する検討会報告書について

○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・業務の分かりにくさ

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、分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。しかし、かつて機構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様々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財務体質

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借りに依存している。機構は、建物については償還期間を70年とした上で家賃収入によって、また、土地については事業終了時の譲渡収入によって、この借入金を償還するというビジネスモデルを採用している。しかし、財政投融資の融資期間は最長30年間であることから、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、家賃下落リスク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があり、安定的に事業を行っていくためには、債務の圧縮が重要な課題となっている。

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、「特殊法人等の廃止・民営化等及び独立行政法人の設立等に当たっての基本方針について」（平成 14 年 10 月 18 日特殊法人等改革推進本部決定）に基づき、一般会計による資金を投入しての穴埋めは行わず、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。

しかしながら、機構はそもそも利益追求を目的とする民間の主体にゆだねた場合は必ずしも実施されないおそれがあるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として設立された独立行政法人である。このため、その実施する事業が民業圧迫とならないよう、住宅事業においては高い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収益性の低い既存賃貸住宅ストックの管理に限定して事業を行っている。また、都市再生事業においても、収益性の高い建物の整備は民間事業者任せ、収益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いる。

このように、機構は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、高い収益性の期待できる事業は行わないこととされているという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性の高い事業を認めるか、②収益性のある事業は民間移譲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、公団という公的な組織における官業的な意識から、組織としてコスト意識が働きにくく、経営構造の矛盾を抱え、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。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が、民間事業者の

ように経費の節減・効率性の追求を目的として行われてきたとは言い難く、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)
- ・どこに非効率性があるのかを、民間賃貸住宅経営をベンチマークとして徹底的に比較すべきである。賃料や費用の妥当性など、民間住宅投資市場で行っているような評価を継続的に行い、情報を開示していくべきである。(清水委員)
- ・これまでの非営利原理から繰越欠損金を減らそうという意識に変えられさえすれば十分であり、必ずしも収益を上げなくても相当な努力が促されるのではないか。(土居委員)
- ・関係法人が行っている業務は、機構が自ら行えば法人税の非課税措置や財政投融资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、何故わざわざ法人税の課税対象となり、財政投融资も受けられない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。しかし、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、理事長を監督する機能や理事の業務執行に関する責任は明確でない。

このように、現在の機構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が、本社においてこれらすべてを把握し監督するだけの仕組みが確立していないことから、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】

- ・政策執行機関として、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)
- ・まちづくりの現場側から見ると、組織内におけるガバナンスの不足が、現場即応的に対応してくれないという不満につながっている。(辻委員)

(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。一方、約 11 兆円という多額の借入金を抱えていることから、総収入のおよそ 3 分の 1 に当たる約 2,100 億円¹を支払利息として支出している。

現時点では足下の金利は低位(平均残高コストは 1.9%)で安定している。このため、機構の策定した「経営改善に向けた取組みについて」²(以下「経営改善計画」という。)で見込んでいる市場金利が平成 23 年度以降 1%上昇したとしても、償還期間 30 年の財政投融资からの借り入れがほとんどであるため、即座に支払利息が急増する訳ではない。しかしながら、毎年の利払い増分は累積していき、繰越欠損金の解消期限として設定している平成 30 年度には年間で 900 億円強の支払利息の増加となる。この結果、仮に現状並みの家賃収入が確保できたとしても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、適正な維持管理、更新投資等を行わなければ、現在の空室率や家賃水準を維持できないリスクを有している。さらに、地価動向によっては多額の評価損が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)

¹ 賃貸住宅部門に割り振られた共通経費分を含む額であり、すべてが賃貸住宅の経営そのものに係るものではないことに留意する必要がある。

² 平成 17 年 7 月 1 日に策定され、平成 21 年 3 月 31 日に改正されている。

- ・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家賃減額措置の分かりにくさ

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時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。なお、この措置は、都市基盤整備公団法案に対する附帯決議において、低所得の高齢者等に対する家賃の減免等について十分な配慮を求められたことを踏まえたものである。この措置を講じたことによる本来家賃からの減収額は平成 11 年の市場家賃化以降平成 21 年度までの累計で 1,048 億円³である。さらに、平成 11 年の市場家賃化以前の原価家賃時代において、昭和 53 年以降の継続家賃改定に際して講じてきた経過措置⁴による減収額累計 3,680 億円と併せれば、4,728 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すべての家賃減額措置の平成 21 年度の実績は、対象世帯数で 8.5 万世帯、金額で 152 億円となっている。このうち 74 億円については、一般会計から補助が行われているが、残余の 78 億円については機構が負担している。

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分かりにくくし、管理コストの増大につながっている。また、一般会計による資金投入の内容も分かりにくいものとなっている。

また、市場家賃化したとは言っても、機構では募集家賃を下げた場合には継続家賃もその水準まで自動的に下げていること、継続家賃改定を 3 年に 1 回にルール化していることなど、完全に民間と同じとは言い難い状態にある。

【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

³ このうち 15 億円は平成 21 年度の継続家賃改定を国土交通大臣の要請に基づき見送ったことによるものである。

⁴ 改定前家賃支払額に公営住宅の法定限度額に準じた額と改定前家賃支払額の差の 2 分の 1 を加えたものを改定後家賃額とするものである。

- 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事業実態の分かりにくさ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月に機構が策定した「独立行政法人都市再生機構の都市再生事業実施に係る基準」(以下「都市再生事業の実施基準」という。)に基づき、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事業の採算性の確認、という4項目の基準に適合することを機構自ら検証した上で、機構の第三者機関である事業評価監視委員会がそ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ごとの情報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チェックは行われておらず機構のみで決定している。加えて、事業ごとの一般会計による資金の投入状況も分かりにくくなっている。

【委員の意見等】

- ・事業ごと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計画されるが、土地の先行取得を伴わない場合であっても保留地等に係る地価変動リスクを負っている。このほか、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2,841億円を筆頭に多額の利益を計上していた。しかし、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。（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13年の「特殊法人等整理合理化計画」において、政府として撤退する方針を決定している。機構は、この方針を受けて、経営改善計画において、平成30年度までに土地の供給・処分を完了することとしている。

バブル期等に高値で取得した土地等については、平成16年の機構移行時における時価での評価替に加え、平成17年度の事業の大幅な見直し、平成18年度の減損会計の導入、平成19年度の販売用不動産の低価法の導入等により、多くは既に損失として計上済である。しかし、残り約3,100haの土地の処分が必要であり、今後も引き続き地価の下落が見込まれること、また、売却時の個別の地区の需給状況等によっては機構が想定した価格で売却できるかどうか不透明であることから、更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

独立行政法人については、「独立行政法人の抜本的な見直しについて」において、事務・事業について、聖域なく厳格な見直しを行い、事務・事業の廃止等によってどのような問題が生じるかを具体的かつ明確に説明できない場合には、当該事務・事業の廃止、ひいては組織の廃止・民営化等の措置を講じることとされている。

しかしながら、機構が現在管理している賃貸住宅の廃止は、受け皿となる民間賃貸住宅や公営住宅が不足している中で、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損なうこととなる。

また、機構賃貸住宅の譲渡については、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、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難い。

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は低いが高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、機構を廃止するとすれば、資産を処分してもなお残存する債務及び繰越欠損金については、一般会計による資金の投入によって解消する必要がある。しかし、大きな財政赤字を抱え、公債残高が増加の一途をたどっている国の非常に厳しい財政状況に鑑みれば、こうした対応は難しいと考えられる。

以上の課題を解決し得る機構以外の主体や実現可能性のある代替手段が見出し難い現時点においては、住宅政策・都市政策の執行機関としての役割を果たしている機構を廃止することは、現実的には難しい面がある。

このため、以下の3点を前提とした上で、機構の事業・組織の見直しを行うことを基本とすべきである。

- ①役割を終えた事業・組織、民間に委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
- 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
- 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)
- ・賃貸住宅家賃収入は約 6,000 億円であるが、NOI と都区内の最近のキャップレートといえる 5.5%を用いて計算するならば、売却価額が総額で約 7 兆円となる。つまり、現時点で賃貸住宅をすべて売却したとしても、約 11 兆円の債務は明らかに弁済不能である。(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、一時的に必要な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)
- ・人材や技術力など既存のリソースを活かせるような見直しが必要。(高見沢委員)
- ・事業・組織は廃止・縮小をベースにするという方向性については、できるだけ数字を入れて具体化していくことが必要である。(川本委員、辻委員)

(2) 賃貸住宅部門と都市再生部門の分離について

機構は複数の事業を抱え、その全体像が非常に分かりにくいものとなっていることから、機構の改革に当たっては、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べきである。

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、地域ごと・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・再編が可能なることから、同一の組織とすることが望ましいのではないかと。(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)
- ・別個の組織とする場合には、財政投融资の借入時の名目と返済の原資が不整合となる可能性があることに留意する必要がある。(土居委員)

(3) 賃貸住宅部門について

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民間部門の役割である。公的部門の役割は、民間住宅市場の環境整備と補完であり、公的賃貸住宅は、市場で良質な住宅を確保できない低所得者等に対するセーフティネット機能を担うものと考えられる。機構の賃貸住宅がもともと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わっているものと考えられ、この観点からは機構のストックは需要動向に応じ逐次縮小し、市場に委ねていくべきである。

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や高齢者が住み慣れた地域で安心して暮らせる住まいについては、民間部門による供給が不足するおそれがあり、地域のコミュニティ維持の点からも公的関与が必要である。

このため、機構は、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的な役割となると考えられる。この際、団地を地域活性化及び福祉の拠点として再整備を行うことや少子高齢社会に対応したミックス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、むしろ、敷地を含めた機構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、既存の機構のストックについては、人口減少に対応しつつ、当面、政策的に公的関与が必要な住宅ストックとしてどの程度を必要とするかをマクロ的に決定した上で、個々の団地ごとの状況を踏まえたストックの再生・再編を進めていくべきである。

また、居住者の居住の安定に配慮することは必要であるが、低所得の高齢者等に対する家賃減額措置を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とし、家賃を巡る制度の透明性を向上させるべきである。

なお、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得ないとする意見と機構賃貸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と。(高木委員、森田座長、山田委員)
- ・民にできることは民でやるべきであるが、賃貸住宅市場において、本当に民間での市場が十分に機能しているかどうかは慎重に見ていく必要がある。市場が歪んでいるときには、その歪んだ市場にすべて委ねてしまうと、国民の利益には必ずしもならない。(清水委員)
- ・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、結局のところ、低所得者ということになるのではないかと。(川本委員)
- ・低所得の高齢者とは具体的にどのような者を指すのか、基準を明確にする必要がある。(高木委員)
- ・ジェロントロジー⁵の観点や、孤独死の発生、要支援・要介護者の増大、

⁵ 医学・生物学・心理学・社会学などの面から老年期における諸問題を総合的に研究する学

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、谷口委員、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・管理のすべ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)
- ・理論的に究極の形としてはすべて民間に任せることだが、実態としてはおそらく数十年後も機構が担っていく部分が残るだろう。30年後、60年後にどのくらいのストックが必要かをまず考え、その中で民の役割、官の役割をどう考えるかを整理していくべき。(辻委員)
- ・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

機構の経営は財政投融资からの多額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る。当時とは財政の状況も異なることから、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、経営の透明性を向上させるため、財務情報等を民間企業並みに情報公開する。さらに、業務に対して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に、賃貸住宅の収支状況や公費の投入状況等について、地域ごと、あるいは団地ごとといった単位で情報を的確に把握し、適

切な情報開示を行っていく必要がある。このような取組は経営の透明性を向上させるのみならず、管理コストの圧縮などの取組を促し経営の効率化にもつながると考えられる。

【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)
- ・団地ごとに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、清水委員)

③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、財政投融资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、金利変動リスクを小さくし、機構の経営に対して一般会計による資金を投入することな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、機構の財務を悪化させ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。

その方策として、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。ただし、この場合も機構の財務を悪化させないことが実施の条件になるとともに、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ることで内部留保が減少し、債務や繰越欠損金の解消のペースが鈍化することになる可能性があるという点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る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、財政投融资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)
- ・短期的な目標を決めて売却を決定すると、市場変動のリスクにさらされる。市場変動のリスクをヘッジして、長期的な視野の下で、売却をすべきかどうかを判断しながら、収益の最大化を図っていくことが重要である。(清水委員)
- ・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。(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等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こととすべきである。

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である。

【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、すべ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)
- ・譲渡先としては地方公共団体に限られず、譲渡条件がよく事業能力もあるNPO法人や地域の住民団体なども考えられる。(高見沢委員)
- ・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) 都市再生部門について

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、株主等との関係か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、長期にわたる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、都市再生事業の実施基準の明確化を図るべきである。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について、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る必要がある。

なお、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べきである。

【委員の意見等】

- ・史上かつてないスピードと規模で進展する超高齢化と人口減少の中で、コンパクトシティ化をはじめとした都市機能の持続的な更新が不可欠。従来ほど開発利益が得られない上、既存地権者間の調整コストが課題となり、

民間事業者では実施できない可能性も想定される。(高見沢委員、山田委員)

- ・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)
- ・都市再生を実現するためには、適切なガバナンスの下、様々な機能を総合的に実施することが不可欠である。(谷口委員)
- ・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)
- ・政策ニーズ、自治体ニーズ、事業実績等を勘案して、時代・環境の変化により必要性が低下した事業については、不断の見直しが必要である。(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)
- ・民間事業者が行うよりも機構が行う方が効率的な事業もあるのではないかという点も機構が担う業務を定めるに当たって加味すべきである。(海老根委員)

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、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、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に限定する必要がある。また、ファイナンスを業務の柱の一つに据えることで、機構自ら事業主体になることを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(以下「民都機構」という。)との統合を検討する必要がある。

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、官民のパートナーシップによるリスクの分散と収益性向上を実現させ

るとともに、個別事業ごとの収支採算等の情報を開示し、透明化を図る必要がある。

【委員の意見等】

- ・民都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)
- ・民間事業のリスクヘッジであれば何でもやるのではなく、機構としては、社会的にプラスになる事業に関わるということではないか。この部分は民間事業者は実施主体たり得ないことから、機構が長期的に縮小するとしても、最後までその役割として残る部分ではないか。(安念委員、谷口委員)
- ・SPCの活用等については、第三セクターの轍を踏まないようなガバナンスが必要。(土居委員)

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当たっては、地方公共団体の要請に応じ、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、事業を実施しようとする場合には、明確化される都市再生事業の実施基準を厳格に運用し実施すべきである。

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別に十分整理することが求められる。

なお、費用等の負担は基本的には事業による地域の受益を踏まえ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すべて負うようなことがないような仕組みを構築し、機構として最低限採算性は確保すべきである。

【委員の意見等】

- ・機構が事業を実施する基準としては、事業期間が長期にわたるもの、民間の事業リスクを分散するものが考えられる。(辻委員)
- ・地方公共団体と機構が共同で新たな組織を立ち上げることも考えられる。(高見沢委員)
- ・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)

- ・機構としては個別事業における採算性は最低限確保する必要がある。外部性については、受益者である地方公共団体が適切な費用負担を求められないことによって発生するものであることから、地方税によって対応すべきものとする。（土居委員）

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、事業箇所ごとに更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とともに、政策的な意義は高いものの大きなリスクを負うような大規模事業については、さらに収支採算等の情報も開示し、一層の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）ニュータウン部門について

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が、不動産市場の動向を注視し、売却に伴う損失を極力抑えることとすべきである。

見直しの前提として置いたとおり、一般会計による資金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、賃貸住宅部門、都市再生部門と分離することは不可能である。売却に伴う損失については、賃貸住宅部門、都市再生部門の収支で対応することとし、一般会計による資金の投入は賃貸住宅部門、都市再生部門における自立的な経営が不可能となるような場合等を除いて極力回避することとすべきである。

【委員の意見等】

- ・一般会計による資金を投入する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部門や都市再生部門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。

このため、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、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)
- ・ガバナンス強化のためにはどのような人をマネジメントにするかが重要であり、官庁の上下関係の影響を廃すべきである。(川本委員)

(7) 関係法人の整理合理化について

これまで非効率で不透明な業務運営が行われてきたと考えられる関係法人については、機構経営の効率化と透明化を図る観点から、以下の見直しを行うべきである。

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 日に機構が策定した新たな「随意契約等見直し計画」⁶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。
- ・平成 19 年 12 月に策定したこれまでの「随意契約見直し計画」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、

⁶ 本計画は、平成 21 年 11 月 17 日に閣議決定された「独立行政法人の契約状況の点検・見直しについて」に基づき、機構に有識者委員からなる契約監視委員会を設け、平成 20 年度に締結した随意契約等を中心に契約の点検・見直しを行った上で策定したものである。

1者応札・1者応募となった場合には、再入札を実施する。
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
によって利益を流出させず経営の効率化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という指摘もあったが、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。

なお、関係の整理に当たっては、関係法人の設立や機構との業務分担に係
る過去の経緯を踏まえた上で、組織として自立的な経営を行えるかどうか
に留意する必要があるとの意見があった。

【委員の意見等】

- ・すべて一般競争入札に移行するのではなく、現在の機構のITシステムの場合、その基幹情報システム運營業務のような業務はむしろ随意契約とするべき。現在のシステム環境下において、その運營業務を第三者に委ねるようなことは、セキュリティ、運用の安全性、効率性、経済性の観点からして民間においては考えられない。(高木委員)
- ・関係を整理したとして営業機能のない関係法人が自立的な経営を行えるかは大いに疑問である。過去の経緯を踏まえる必要がある。(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、民間の同種の会社と比較して自己資本比率が高かった日本総合住生活(株)(以下「JS」という。)の積立金124億円については、平成21年6月のJSの株主総会において全員同意による議を経て機構に対して金銭寄附され、居住環境の改善のために活用することとした。しかし、寄附後のJSを含めた機構の関係会社27社合計で332億円(平成21年度末時点)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、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、会社法等の法的・会計的ルールに則った上で、他の株主との協議を行い、年度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、居住者サービス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。

【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べきである。

なお、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及び関係法人の正規職員約 4,000 人、非正規職員約 13,000 人の雇用問題等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。

また、関係法人との人的関係については、平成 20 年 2 月の冬柴国土交通大臣（当時）による国会答弁に基づき、既に機構から関係法人へ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べきである。

【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)
- ・ J S については、機構が 100%株式を保有したのちに民間売却すべきではないか。(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事業・組織の問題点を解消するための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、今後の機構のあるべき組織形態として以下の3案を検討してみた。

(1) 新しい公的法人（公的機関）とする案

賃貸住宅事業、都市再生事業ともに政策的要請があることから、その政策執行機関に対しては公的関与を残す必要がある。一方、巨額の借入金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性を拡大するインセンティブを組織として持たせる必要がある。

このため、財政投融资資金の活用や事業施行権限の付与等について実現可能性が高い公的色彩の強い組織でありながら、組織としてのガバナンスや行動原理等については従来の公的法人（公的機関）とは異なるものとする、新しい公的法人（公的機関）とする案（以下「A案」という。）が考えられる。

A案のポイントは以下のとおりである。

- ①ガバナンス強化のため、株式会社の方式を導入する。
- 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する。
- ③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額家賃物件を分離し、民間的経営を行い収益向上を図る（完全に組織として分離するかについては、更に検討が必要）。
- 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。

①については、株式会社に代表される民間企業の方式をとり入れることにより、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ものである。また、政府が役員の選任に関与することにより、政府としてのガバナンスも働かせるものである。

②については、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して、賃貸住宅部門と都市再生部門を分離しつつも、2（2）に記載する留意点への対応を図る方策を講じている。具体的には、法人格としては1つのままでありながらも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組織内カンパニ

一制を採用したものである。なお、この方式は、ニュータウン部門における土地の売却に伴う損失に両事業の収益で対応することも可能とする。

③については、巨額の債務の削減を進めるために、より収益性を高める仕組みとして賃貸住宅部門のうち高額家賃物件を分離し、資産の圧縮を図るものである。ただし、分離した主体は法人税の課税対象となることから、内部留保が減少し、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があるという点に留意が必要である。

④については、個別事業ごとの収支採算等の情報を開示し、透明化を図るための取り組みとして採用するものである。なお、都市再生部門については、民都機構との統合を検討する必要がある。

A案については、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、現在の機構に認められていることをもって新しい公的法人（公的機関）にも法的に措置され得る確実性が高いものと考えられる。一方、ガバナンスという点では、株式会社に代表される方式を採用することによって現在の公的法人におけるデメリットの解消を進めていくものの、公的法人という制度の枠内でどこまで実現を図れるのかという点については、不透明な部分が残されている。

【委員の意見等】

- ・非課税措置、財政投融资資金、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という可能性があるのではないか。（川本委員）
- ・公的主体も不動産の価格変動リスクと資金調達リスクを管理するために一定の自己資本が必要であるが、機構においてはそれがなく、金利変動リスクのある財政投融资による資金調達がしづらい構造になっていることを組織として意識する必要がある。（山田委員）
- ・財政投融资や法人税の非課税措置についても、直接的かどうかという違いはあるものの、最終的に国民負担になるという点では一般会計による資金の投入と違いはない。どの案がよりコストが安いのかという観点で選択されるべき。（安念委員、山田委員）

(2) 政府 100%出資の特殊会社とする案

賃貸住宅事業、都市再生事業ともに政策的要請があることから、その政策執行機関に対して公的関与を残す必要があるという点においてはA案と同じであるが、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、政府 100%出資の特殊会社とする案（以下「B案」という。）が考えられる。

B案のポイントは以下のとおりである。

- ①巨額の債務を抱えており、民間からの出資を募るという意味での民営化は困難であるため、政府 100%出資の特殊会社化する。
- 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）。
- ③賃貸住宅部門のうち高額家賃物件は切り離して別会社化する。
- 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。

①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に基づくこととなり、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ものと考えられる。

②については、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ために、賃貸住宅部門と都市再生部門を分離する方策として、各事業部門に別の法人格を与えることとしている。これによって、事業主体ごとの経営責任が明確化されるとともに、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る。なお、B-1については持株会社を通じて、また、B-2については親会社と子会社との関係を通じて、2(2)に記載する留意点に対応することとするが、B-1については、経営や事業の透明性に欠ける懸念に配慮して設計する必要があるという指摘があった。

また、ニュータウン部門については、単独で経営が成り立つ事業ではないことから、会社の継続性に鑑みれば子会社の1つとして別の法人格を有することは考え難く、賃貸住宅部門、都市再生部門と一体として事業を行うこととなる。

③については、巨額の債務の削減を進めるために、より収益性を高める仕組みとして、高額家賃物件を別会社化することによって資産の圧縮を図るものである。株式会社という組織形態をとる以上は、法人税の課税対象になる

ものと考えられることから、他の条件が同一であれば、本体組織も課税対象となる分、A案よりは内部留保の水準が減少し、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がある。ただし、連結納税制度が採用できれば、法人グループ全体で損益を通算して納税することになるため、組織全体に対して法人税が課されるのと同水準の内部留保を確保することが可能になるものと考えられる。

④については、個別事業ごとの収支採算等の情報を開示し、透明化を図るための取り組みとして採用したものである。なお、都市再生部門については、民都機構との統合を検討する必要がある。

B案については、民間事業者において長年の蓄積がある株式会社のガバナンスを採用することができるため、ガバナンスの構築がより容易であると考えられる。一方、株式会社形態をとった場合にも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どうかという点について不透明性がある。仮にこれらが措置されなければ、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における事業手法の制限といった課題を抱えることになる。

【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株式会社制度の方が明らかにすぐれている。(土居委員、山田委員)
- ・過度に借入に依存すること自体がリスクであるということを認識した上でガバナンス構造を捉えるべき。株式会社であれば民間目線に立てるのではないか。(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)
- ・持株会社の場合には、経営や事業の透明性に欠ける懸念に配慮して設計すべきである。(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政投融资を借りるべきではない。)(川本委員、土居委員)

(3) 完全民営化とする案

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、上場を目指す株式会社とする案(以下「C案」という。)である。

C案の実現に当たっては、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鑑みれば、自立的な経営を行うために自己資本の充実を図る必要がある。具体的には、仮に自己資本比率の水準を3割とすれば約5.5兆円、5割とすれば約13.8兆円の追加出資が必要となる。

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他にない可能性がある。しかし、機構も完全民営化すれば、他の民間事業者と同様に利潤の追求を求められるため、これらの者のための住宅を自主的に供給するインセンティブはなくなる。このため、機構に低所得者や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、公的関与を残す必要がある。

都市再生事業についても、機構は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これまで主として行ってきたが、機構も完全民営化すればこれらの事業を自主的に実施する可能性は低く、機構に対して実施を求めるには公的関与を残す必要がある。

以上から、機構を完全民営化すれば、市場から資金を調達することによって機構の事務・事業を合理化・効率化することは可能である。一方、事業の

公益性から一定の公的関与が必要であることを考えれば利益率は低くなるが、このことは投資先としての魅力に乏しいということを意味するため、巨額の資金調達を市場で行える可能性は乏しい。

このため、機構が市場から資金調達を行うのではなく、借入金の返済と繰越欠損金の穴埋めのために一般会計による資金を投入して自己資本の充実を図った後に政府が株式を民間に売却することによって完全民営化することも考えられる。しかし、一般会計から資金を投入することができる財政状況にあるのかどうかということに加え、利益率の低い会社の株式を国に損失が発生しない価格で民間がすべて引き受ける可能性は乏しい。

また、一部を政府出資とし、一部を民間出資とする（例えば、株主総会において議案に対する拒否権を有する議決権の3分の1超を政府保有とすることが考えられる。）ことに対しては、民間出資の導入により、財政投融资資金の活用が困難となり、直ちに金利リスクの増大等を招くことになる（加えて、都市再生事業実施に係る施行権限が付与されない可能性が高い。）。

なお、規模を拡大するのであれば民間出資をつのる意味があるものの、規模の縮小を原則とするのであれば民間出資をつのる意味はないのではないかという意見や、民間資金を導入しながら国の関与が残っているという組織は中途半端であるという意見があった。

【委員の意見等】

- ・機構を業務面でも財政面で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、このことにより初めて民営化が可能になった。（安念委員）
- ・今の状態のままではすべての株主を民間にできるほど魅力的な組織ではないから完全民営化は難しいということではないか。（土居委員）
- ・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)

4. 今後の進め方について

本検討会としては、上記3案について検討してみたが、現実的にはA案とB案の実現可能性が高いものと考えられる。しかし、A案とB案をいずれかの案に一本化することについては、重視する価値観の違いに基づく部分が多いことから困難であった。また、本検討会は、政務三役に対して論点を整理し、採り得る選択肢を提示することを求められているものであるから、いずれの案を採用するかについては、政治判断に委ねることとしたい。

ただし、いずれの案を採用したとしても、1.に記載した問題点を解消するために、2.に記載する見直しのポイントを踏まえた具体的な姿を政府において描いていく必要がある。

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である。

組織改革を進めるに当たっては、制度的枠組みを固めるとともに、民間組織に移行する場合には、資産査定などを行う必要があることに留意しつつ、機構の現状把握を行う必要がある。

なお、機構の職員約3,900人に加えて、関係法人の非正規職員まで含めれば約2万人の労働者がいることから、業務・組織改革に当たっては、雇用の安定にも留意する必要がある。