

P R E 戦略を実践するための 手引書（案）

公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会

目次

1.	はじめに	1
(1)	公的不動産とPRE戦略	1
(2)	手引書の目的	1
(3)	手引書の全体概要	2
2.	PRE戦略の必要性について	3
(1)	公的不動産を取り巻く状況	3
	不動産を取り巻く状況	3
	公的セクターを取り巻く状況	3
	公共施設を取り巻く状況	4
(2)	公的不動産のマネジメントに対する地方公共団体の認識	5
	公的不動産の合理的な所有・利用の状況	5
	不動産情報の管理状況	6
(3)	PRE戦略の必要性	7
	不動産の戦略的マネジメントの必要性	7
(4)	PRE戦略の効果	8
	不動産を取り巻く状況及び公的セクターを取り巻く状況への対応	8
	財政健全化への対応とPRE戦略	9
	PRE戦略の実践による行政運営の将来像の実現	9
3.	PRE戦略実践に必要となる枠組	12
(1)	PRE戦略の実践とマネジメントサイクルの構築	12
(2)	PRE戦略実施体制の構築	12
	トップマネジメントに直結した全庁横断型かつ継続的なマネジメント体制の構築	12
	PRE戦略を実践するための最適な組織形態の検討	12
	民間ノウハウの活用	14
(3)	会計情報の積極的な活用	14
	PRE戦略における会計情報の活用の重要性	14
	未利用財産に関する会計情報	15
(4)	情報の集約・共有化とITの有効活用	15
(5)	幅広い人材育成	16
4.	PRE戦略の実践	17
(1)	PRE戦略を実践するためのマネジメントサイクル	17
	全庁横断的な戦略統括機能と機動的な実施機能との連携	17
	PREマネジメントサイクル	17
(2)	PRE戦略統括部門におけるPREマネジメントサイクル	20

Research (調査)	20
Planning (計画)	22
Practice (実行)	25
Review (検証)	26
(3) 利活用実施部門におけるPREマネジメントサイクル.....	27
Research (調査)	27
Planning (計画)	28
Practice (実行)	31
Review (検証)	32
5. PRE戦略の推進にあたっての留意事項.....	34
(1) 他の計画との連携	34
(2) 周辺地方公共団体との連携	34
(3) 住民とのコミュニケーション	34

第 章 P R E 戰略概論編

1. はじめに

(1) 公的不動産とPRE戦略

現在、我が国における不動産規模は、国土交通省の推計によれば、金額規模で約2,300兆円であり、そのうち国や地方公共団体等のいわゆる公的セクターが所有している不動産が金額規模で454兆円（全体の約20%相当）、面積規模で国土の約40%を占めている。

地方公共団体等の公的セクターは、地域振興等の公共・公益的な目的により不動産の所有・管理を行っており、これまで、特に高度経済成長期において、公共施設に対する需要の拡大を背景として、土地を買い進め、施設の建設を進めてきた。このような中、近年では、少子高齢化やそれに伴う市町村合併の進展等の社会情勢の変化から、施設ニーズも変化してきており、これに対応した既存施設の利活用・処分を行うことが重要となってきた。また、耐震、アスベスト、土壌汚染等といった不動産固有のリスクについて社会的な関心が高まり、所有する不動産の管理について、社会的な責任が強く求められている。さらに、公会計制度の見直しや地方公共団体の財政の健全化に関する法律（以下、「地方公共団体財政健全化法」という。）、資産・債務改革など、公的不動産を取り巻く制度環境にもさまざまな変化が起きている。

このような中で、近年、公的セクターが所有・利用する不動産を「PRE（Public Real Estate）」と表現し、公的不動産の管理、運用を戦略的に行う取組（PRE戦略）が見られるようになってきている。「PRE戦略」については、まだ統一された定義はないが、「公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会（PRE研究会）」の「中間とりまとめ」（平成20年3月）においては、PRE戦略について「公的不動産について、公共・公益的な目的を踏まえつつ、財政的な視点に立って見直しを行い、不動産投資の効率性を最大限向上させていこうとする考え方である。」と定義し、その実践の促進に向け、課題等の整理を行った。

公的セクターにおいては、目指すべき行政運営の将来像を実現するために、公的不動産を、より戦略的な観点からマネジメントし、より適正な所有・利用を行うことが今後、一層必要となってきた。

(2) 手引書の目的

本手引書は、このような必要性を踏まえ、PRE戦略に関する理解を深めるとともに、PRE戦略に係る基本的な考え方を示すことで、地方公共団体がPRE戦略を立案・実践するにあたっての基本的な参考書となることを目的として作成したものであり、PRE戦略を担う複合型の専門的な人材育成にも資するものとなることを期待するものである。

また、各地方公共団体が本手引書を参考に、目指すべき行政運営の将来像を踏まえた上で

それぞれに応じたPRE戦略を立案し、実践されることを望むものである。

(3) 手引書の全体概要

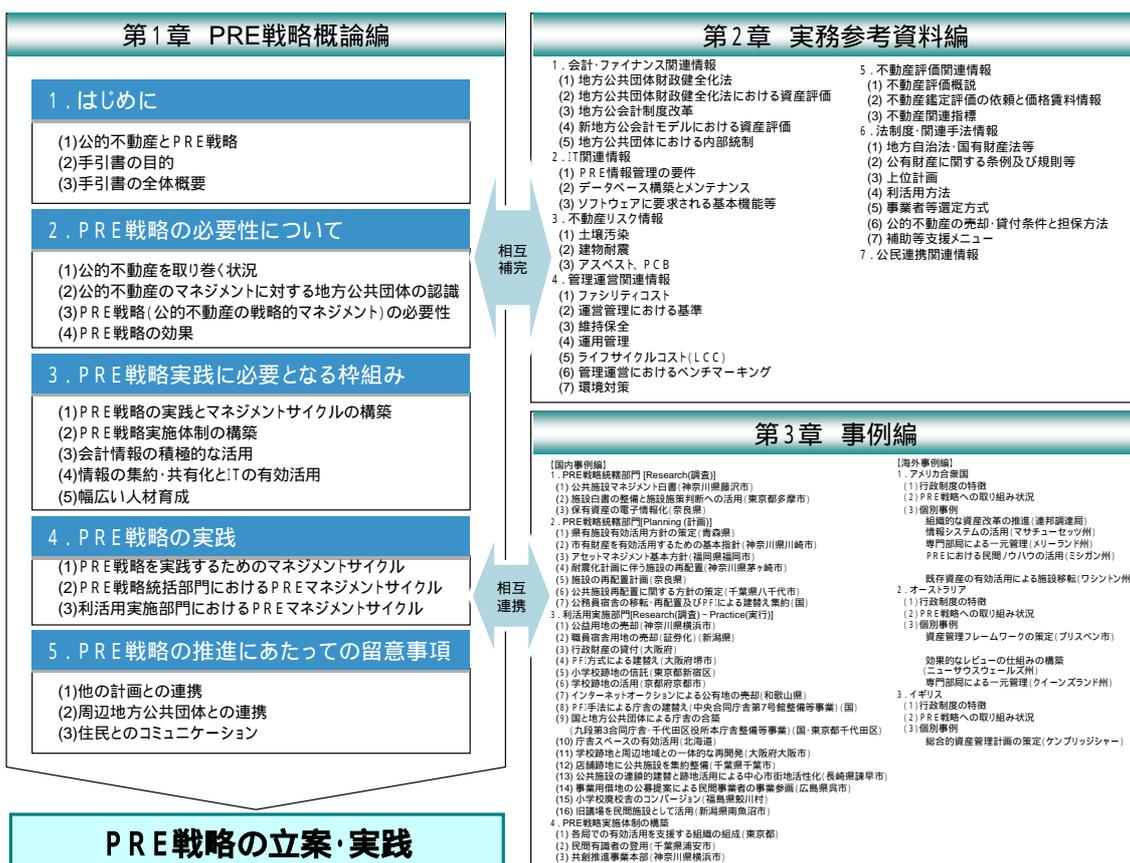
本手引書は、全3章で構成されている。

第1章は、PRE戦略を導入する必要性、効果を示すとともに、PRE戦略を立案、実践する上での基本的な考え方や方向性、業務の流れ等の参考を示した参考書的なものとして整理している。

第2章は、PRE戦略を実践するにあたって、実務的に参考とすべき事項や不動産全般に関する基礎的な知識・情報等を項目ごとにまとめた資料集となっている。

第3章は、PRE戦略の実践や公的不動産の利活用に関して、参考となる国内外において実際に取り組まれている参考の事例を体系的にまとめた事例集として整理している。

図 手引書の全体概要



2. P R E 戦略の必要性について

(1) 公的不動産を取り巻く状況

不動産を取り巻く状況

ア. 土地のリスク資産化

我が国の不動産市場は、一時的に多少の下落はあったものの戦後一貫して上昇を続け、土地はもっとも有利で安全な資産であるという「土地神話」を築いてきた。しかし、我が国における地価の動向は、1980年代後半より急騰し、1991年を境に下落に転じている。その後の長い間の一貫した地価の下落により、土地は常に上昇を続けるという「土地神話」は崩壊し、土地は安全資産ではなく上昇もあれば下落も起こすリスク資産として認識されることとなった。

イ. 不動産固有リスクの認識

バブル経済崩壊後の価格変動リスクが顕在化した後も耐震、アスベスト、土壤汚染など、不動産に関わる様々な問題が指摘されるようになり、不動産を所有することは、価格変動リスクや土壤汚染リスクなど、不動産固有のリスクがあることが認識されることとなった。

公的セクターを取り巻く状況

ア. 地方財政の悪化

我が国の地方財政は、バブル経済の崩壊後、厳しい状況が続いている。平成18(2006)年度における経常収支比率(全国)は91.4%であり、平成3(1991)年度の71.3%から約20ポイント上昇している。借入金残高も増加傾向にあり、今後の財政運営はより一層厳しいものになると考えられている。

イ. 資金調達状況の変化

起債が許可制から協議制へと移行し、地方公共団体の資金調達における自主性が高まった。また、市場公募債は拡大する傾向にあり、各地方公共団体の財政状況が資金調達力に及ぼす影響も大きくなりつつある。

ウ． 財政健全化に向けた制度改正¹

このような地方公共団体の厳しい財政状況を背景に、近年では公会計制度の見直しが進んでいる。「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」（総務事務次官通知平成18年8月31日）では、地方公共団体において、公会計の整備を推進し、団体規模等に応じて平成21年度あるいは平成23年度までに4表²の整備又は4表作成に必要な情報の開示に取り組むことが求められているとともに、財務書類の作成・活用等を通じて資産・債務に関する情報開示と適正な管理を一層進め、国の資産・債務改革も参考にしつつ、未利用財産の売却促進や資産の有効活用等を内容とする資産・債務改革の方向性と具体的な施策を3年以内に策定することが求められている。

また、地方公共団体は「基準モデル」と「総務省方式改訂モデル」のいずれかのモデルに基づいて財務諸表を作成することが求められている。基準モデルでは、全ての固定資産について、会計処理に必要な情報を台帳に整備し、公正価値により評価する必要がある。総務省方式改訂モデルでは、既存の決算統計情報を活用して作成することが認められているが、資産の有効活用等の目標達成のため、売却可能資産から優先して台帳を整備する。売却可能資産は売却可能価額による評価となる。

さらに、地方公共団体財政健全化法により、実質赤字比率等のフロー指標に加え、地方公社、第三セクター等を含めた実質的な将来負担に関するストック指標（将来負担比率）が開示されている。

公共施設等を取り巻く状況

ア． 公共施設の老朽化

地方公共団体が所有、または管理している防災拠点となる公共施設等について、新耐震基準が制定された昭和56年以前に建築された施設は全体約19万棟のうち約11万棟（約57%）と多く存在していることから、地方公共団体が所有する公的不動産の老朽化が進んでいる状況も見受けられる。

イ． 少子高齢化の進展等による施設ニーズ、都市構造の変化

我が国は人口減少や少子高齢化、市町村合併が進展しており、学校や教育施設の需要の減少、高齢者福祉施設の需要の増加等、公共施設に対するニーズに変化が生じている。

¹ 詳細については「第 1 章 1. 会計・ファイナンス情報」参照

² 財務書類4表とは、貸借対照表 行政コスト計算書 純資産変動計算書 資金収支計算書を指す。

また、コンパクトシティの進展等、都市構造にも変化が見られるなど、今後、各地方公共団体においては、このような変化に応じた施設の統廃合、再配置等の検討が求められると考えられる。

ウ． 低未利用地の増加

地域によっては人口・世帯数の減少等、社会情勢の変化や産業構造の転換等を背景に土地への需要が縮小する時代を迎える中、空き地や廃屋等の低未利用地が増加している。「公的不動産の合理的な所有・利用に関するアンケート調査結果(平成20年国土交通省)」によると、「優先的な対応が求められている課題に対する取組方策」で「未利用地の売却等の処分を推進する」と回答した割合が約8割ともっとも高くなっていることから、地方公共団体では相当数の低未利用地を所有していると考えられる。

これら低未利用地の増加は、地域の魅力や活力を大きく低下させる要因となっている。

(2) 公的不動産のマネジメントに対する地方公共団体の認識

平成20年度に実施した「公的不動産の合理的な所有・利用に関するアンケート調査」(調査対象:都道府県47団体、市区町村1,102団体 計1,149団体 アンケート回答数761団体)によると以下のような状況であった。

公的不動産の合理的な所有・利用の状況

ア． 所有不動産の合理的な所有・利用の必要性の認識

地方公共団体における公的不動産のマネジメントの状況に関して、98.2%とほぼ全ての地方公共団体が、所有不動産の合理的な所有・利用の必要性を感じている。

イ． 全庁的・計画的な不動産の管理の実施状況

しかしながら、不動産の維持・保全・管理の状況については、「老朽化に対する維持補修等、必要最小限で実施」と回答した地方公共団体が61.1%ともっとも多く、「全ての所有不動産を対象に計画的に実施」と回答した地方公共団体はわずか5.7%であったことから、不動産の管理は必ずしも全庁的・計画的に実施されているわけではない。

ウ． 不動産の活用方針等の策定状況

また、現時点では不動産の活用指針等を策定している地方公共団体が少なく、ガイドラインを「策定している」と回答した地方公共団体は、全体の6.2%であった。一方、「策定しておらず、今後も特に予定していない」と回答した地方公共団体は、全体の50.0%であった。

不動産情報の管理状況

ア. 不動産情報の管理に関する現状

不動産の基本情報については、全体の82.7%が「所管部門が個別に管理している」と回答しており、「全資産について一元的に管理している」と回答した地方公共団体は、全体の3.6%であった。また、管理媒体については、全体の52.3%が「紙の資産台帳で管理している」と回答しており、「全資産についてデータベース化している」と回答した地方公共団体は、全体の4.0%であった。

イ. 不動産の情報整備の状況

不動産の処分または取得にあたっての課題については、「保有資産の現状に関する情報や資料の未整備」という回答がもっとも多く(51.6%)、続いて、「行政財産や国庫補助対象施設等に対する法的規制」(37.7%)、「活用対象資産の市場価値を判断するのが困難」(37.1%)という回答が多かった。一方、不動産の有効活用にあたっての課題については、「資産活用に関するノウハウ、アイデアの不足」という回答がもっとも多く(64.4%)、続いて、「資産活用の検討を行う人材、体制の不足」(50.0%)、「保有資産の現状に関する情報や資料の未整備」(41.5%)という回答が多かった。

不動産の処分、取得または有効活用にあたっての情報や資料が未整備であり、ノウハウやアイデアについても不足していると考えられる。

ウ. 不動産をマネジメントするための人材の確保及び体制整備の状況

人材の確保または育成に関する取組については、全体の51.4%が「なし」という回答であった。また、不動産管理に必要な体制整備については、不動産情報を一元的に管理する部門が「ある」と回答した地方公共団体は、全体の15.6%であった。一方、「必要はないので、特に設置の予定はない」と回答した地方公共団体は、全体の31.7%であった。なお、一元的な管理にあたっての課題としては、「必要な予算や職員の確保が困難である」という回答がもっとも多かった。

このことから、地方公共団体においては、不動産の管理に必要な人材確保及び体制整備がまだ十分に進んでいないと考えられる。

I. 公的不動産の合理的な利活用についての国に対する要望

「資産の有効活用、情報システムの構築等の事例に関する情報提供」という回答がもっとも多く(52.1%)、続いて、「行政財産や国庫補助対象施設等に対する法的規制の緩和」(49.8%)、「資産活用ガイドライン、マニュアル等の策定、公表」(49.7%)という回答が多かった。一方、不動産の活用を円滑化するために有効な情報としては、「不動産有効活用手法の詳細及び事例の紹介」という回答がもっとも多く(48.9%)、続いて、「不動産評価に関する情報について」(48.8%)、「不動産有効活用方策の立案手順について」(45.2%)という回答が多かった。

(3) P R E 戦略（公的不動産の戦略的マネジメント）の必要性

以上で整理したように、土地のリスク資産化による地価の変動や不動産固有リスクへの対応に伴い、地方公共団体においては、これまで以上に適切に不動産を管理していくことが重要になっている。また、公共施設の老朽化や少子高齢化の進展等による施設ニーズの変化、都市構造の変化に応じた施設の効率的・計画的な維持・修繕、管理、住民ニーズに合致した施設への転換、施設配置、施設数等を実現することが求められている。

このような状況の中、多くの地方公共団体において、公的不動産の管理は、それぞれの所管部門ごとに縦割り型の組織によって行われているため、継続利用、貸付け、売却等の形態について、全庁的な観点からの最適化が十分になされていないことがあった。また、維持・修繕、管理といった保全の側面からの管理が中心であり、利用効率や資産価値等も含めた不動産としての情報を一元的に集約しようとする取組は不十分であった。

「(2)公的不動産のマネジメントに対する地方公共団体の認識」で見たように「公的不動産の合理的な所有・利用に関するアンケート調査」においても、多くの地方公共団体が公的不動産のマネジメントの必要性は感じているものの、全庁的・計画的な不動産管理の実施、不動産の活用方針等の策定、不動産の情報整備、資産活用に関するノウハウ、アイデア不足への対応、不動産をマネジメントするための人材の確保及び体制整備など、不動産を適切にマネジメントするために必要と考えられる取組について、これら全ての地方公共団体において進んでいるとはいえない状況にある。

これらの状況を踏まえ、公的不動産について、立地状況、総量、金額等を一元的に把握し、それを分析・評価し、将来の行政需要の見通しなど長期的かつ全体最適の観点から不動産の量と質の適正化を図っていくことが重要である。また、公的不動産の利活用にあたっては、民間の創意工夫などの民間活力を取り入れることや、新たな経済活動の機会を創出すること、住民と協働して活用手法を検討していくことも求められている。

このような公的不動産の戦略的なマネジメントをP R E 戦略として、今後その実践を促進することが必要であるが、このP R E 戦略は、その実践のための枠組として以下の4つの視点を重視するものである必要がある。

- ア． 全庁的な不動産の活用方針・活用計画を策定し、継続的に実施すること
- イ． 全庁横断的な不動産マネジメント実施体制を構築すること
- ウ． そのために不動産に関する情報を集約するとともに、全庁的に共有すること
- エ． 不動産の利活用について、財政的な観点も含めて検討すること

(4) P R E 戦略の効果

不動産を取り巻く状況及び公的セクターを取り巻く状況への対応

ア． 不動産に係わる様々なリスクへの対応¹

P R E 戦略の実践により、公的不動産の所有・利用等を検討した結果、公的需要がないと判断された不動産については、売却に向けた具体的な検討を行うことになる。これにより所有する必要のない不動産における地価下落リスクを回避することが可能となる。

また、地方公共団体が所有していた不動産ストックが市場で取引されるようになることで、新たな社会活動や経済活動の機会を創出し、地域の活性化や地価の安定に寄与する効果も期待できる。

さらに、P R E 戦略の実践により、全庁的に不動産を把握・管理することによって、耐震、アスベスト、土壤汚染等に対する対策を計画的・効率的に実施することが可能となる。その結果、これらの対策にかかるコストを削減し、また対策が早急に必要な不動産から対策を行うことが可能となる。

イ． 施設ニーズ、都市構造の変化への適切な対応

P R E 戦略の実践により、全庁的に不動産を把握・管理するとともに、情報を全庁的に共有することによって、今まで使用されていなかった施設を住民ニーズや都市構造の変化に即した用途に転換する等により、不動産の所有量を維持しつつ行政サービスの向上を図ることが可能となる。

また、公的不動産の配置計画、維持管理、修繕等の計画を全庁的かつ長期的な観点で検討することで、公的不動産の維持管理に要する費用の抑制、新規施設の増加の抑制、施設の統廃合による過剰な投資・資本的支出の増加の抑制等の効果が期待される。

¹ リスクについては「第 3 章 3 . 不動産リスク情報」参照

り． 不動産の有効活用の促進等¹

P R E 戦略の実践により、低未利用地を一元的に把握することが可能となり、その管理・活用を適切に行い、これらの実現にかかるコストを削減したり、新たな土地利用ニーズに迅速に対応できるようになる効果が期待できる。また、民間事業者を対象として当該遊休地を売却する場合において、まちづくりや地域活性化をテーマとした開発を条件とする、或いは企画提案による入札を実施するといった方策を取り入れること等により、民間のノウハウやアイデアが盛り込まれ、それらの開発が契機となり地域の雇用や経済活動の活発化が見込まれる。

財政健全化への対応と P R E 戦略²

P R E 戦略の実践により、不動産に係るコスト削減等を実現し、赤字団体から黒字団体への転換、実質公債費比率の低下等の財政の健全化が図られた場合、地方債の発行による資金調達の余地を拡大すると考えられる。また、専門格付け機関等から高い格付けを得ることができるようになることが期待され、市場公募債において低金利で資金調達が行えるようになるなど、資金調達力が向上する場合がある。

また、公会計制度改革において、未利用財産の売却促進や資産の有効活用等を内容とする資産・債務改革の方向性と具体的な施策を3年以内に策定すること等が地方公共団体に求められ、地方公共団体財政健全法では、実質赤字比率等のフロー指標に加え、地方公社、第3セクター等を含めた実質的な将来負担に関するストック指標（将来負担比率）により財政状況を開示することが求められている。P R E 戦略の実践は、全庁的、長期的な観点から不動産の売却や有効活用の方向性と具体的な施策を継続的に検討、実施するものであり、このことは資産・債務改革への取組を推進し、財政の健全化の実現に寄与するものである。

P R E 戦略の実践による行政運営の将来像の実現

地方公共団体が不動産を所有している目的は、住民等に行政サービスを提供することにある。しかし、有限な資産と財源のもとで行政サービスの質を向上させ、目指すべき行政運営の将来像を実現するためには、不動産という資産についても適切なマネジメントを通じてその効率性を追求することが必要である。P R E 戦略の実践は、このような観点から極めて重要であるが、その場合に必要とされる効率性が、各地方公共団体の目指すべき行政運営の将来像に基づいて判断されるべきものであり、また、P R E 戦略の実践の効果についても、このような将来像に照らして検証されるべきものである。

¹ 有効活用の方法については「第 章 6 . (4) 利活用方法」参照

² 「第 章 1 . (1) 地方公共団体財政健全化法」参照

例えば、近年、厳しい財政状況を背景に、多くの地方公共団体では不動産の売却が進められているが、売却による資産圧縮の取組のみが長期的に最適な方策であるとは限らない。一時的な財源確保のために売却を進めるよりも、賃貸等により一時的な有効利用を図りつつ、将来的には地域活性化に資する開発事業を実施して企業や住民を呼び込む方が、地域活性化の観点からは効果的である場合も考えられる。また、ある部局においては活用の見込みがない土地であっても、他の部局における公共施設の整備・更新等の計画を考慮すると、老朽化が進んでいる施設の移転・建替用地として有効に活用できる場合も考えられる。

また、本来、地方公共団体における不動産の適切な所有量の検討にあたっては、人口規模、財政規模等の推移に応じて、長期的な観点から公共施設に対するニーズの把握に努める必要がある。当面の財源不足の解消だけにとらわれず、将来的な行政サービスの需要を踏まえて新規取得、処分等の判断を合理的に行うことにより、不動産に必要以上のコストを投じる可能性を回避することができる。加えて、現時点で処分可能な不動産から順次売却を進めていくよりも、公共施設の整備・更新等の計画を含めて売却対象資産を選定することにより、公共施設を集約化して換金価値の高い跡地を創出する等の取組が可能となり、ひいてはバランスシート（貸借対照表）のスリム化等の効果も期待できる。

PRE戦略については、このように、各地方公共団体が直面している状況を踏まえ、行政サービスの質の向上と財政運営の両側面を常に意識して実践するものであるが、この際、地方公共団体がどのような手法を採用すべきかを検討する際に、参考となる考え方としてVFM(Value for Money)がある¹。

「VFM」とは、「支払いに対してもっとも価値の高いサービスを供給する」という考え方であり、英国においては、PFIのみならず、広く行政支出が適切か否かを判断する際の基準として広く一般的に活用されている。一例を挙げると我が国の会計検査院にあたるNAOが国の行政支出の適正さを判断する際にはVFMがあるか否かを基準としている。

この場合、「Money」は、納税者の税金、利用者の利用料であり、このような納税者の負担に対し最大のValue(価値)を生み出すかどうかを基準としているということである²。また、「Value(価値)」とは、納税者にとっての価値であり、例えば、防災性の向上であるとか、地域のアイデンティティを高めるものであるなど、金銭的な評価はできないもの納税者にとって価値の高いものも含まれることになる。総合的にVFMを評価した結果、もっとも多くの財政収入が得られるオプションよりも、得られる収入は少ないが、経済的に評価しえないものの市民（納税者）にとっては重要な価値が大きいオプションの方がVFMが高くなることがある。

このように、VFMは、同一の価値を生み出す事業を比較する場合、より安いコストで生み出すオプションを選定する考え方であるとともに、同一のコストで行われる事業を比較す

¹ VFM(Value For Money)に関するガイドライン(平成13年7月27日：内閣府PFI推進委員会)

² PFIの知識(日経文庫：野田由美子著)

る場合、より大きな価値を生み出すオプションを選定する考え方であり、¹ 公有資産の有効活用等をはかることを内容とした P R E 戦略の具体的な手法を選定する際にも活用しうるものである。

既に地方公共団体の中には、横浜市のように、様々な公民連携事業について、具体的な事業の選定に際し、V F Mの考え方に基づき、単純なコストのみならず質に着目して決定する考え方を示しているところもあらわれている。²

なお、V F Mは、事業のライフサイクルで評価するものであり、P F Iの場合、公共サービス水準が同一に設定した場合のV F Mは、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込み額の現在価値（P S C：Public Sector Comparator）とP F I事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込み額の現在価値（「P F I事業のL C C」）（L C C：Life Cycle Cost）を用い、その差額により示されることとなる。

なお、英国、フランス、オーストラリア等においては、P F I事業の入札において、我が国と異なり、V F Mが評価項目に位置付けられている。英国の病院事業を例にとると、官から民への支払い、リスク移転など、非経済的要素について、様々な要素に分けてそれぞれ配点を行い、総合評価をする枠組がガイドラインにより示されている。P R E戦略における不動産マネジメント手法を選定する際にこのような具体的なノウハウを参考にすべきものと考えられる。

¹ P F Iについて、内閣府P F I推進委員会が定めたV F Mのガイドラインで明確にこのように定義しており、その具体的な評価の方法について規定している。

² 横浜市共創推進の指針（横浜市、平成21年3月）

3. P R E 戦略実践に必要となる枠組

(1) P R E 戦略の実践とマネジメントサイクルの構築

P R E 戦略を持続的に発展・維持しつつ実践していくためには適切なマネジメントサイクルが不可欠である。

一般的に公的不動産の利用・管理は複数の部門が担っていることが多く、全体最適を目指すP R E 戦略の目的が希薄化し、各部門での部分最適を目指すことになる傾向がある。また、不動産に関する施策は長期の時間を要するものであるため、不動産に関する施策を実施する場合、当初は関係者の関心が高かったとしても、その成果について継続的にフィードバックを行うサイクルが構築されていないと、結果的に十分な効果の発揮につながらない施策となってしまう場合がある。

そのため、P R E 戦略の実践にあたっては定型化された管理手法を適用し、P R E 戦略の目的が希薄化せず、散発的にならないためのマネジメントサイクルとそれを効果的に機能させるための組織体制を構築することが重要である。

(2) P R E 戦略実施体制の構築

トップマネジメントに直結した全庁横断型かつ継続的なマネジメント体制の構築

P R E 戦略を担当する組織は、庁内の不動産情報を一元的に把握した上で、不動産への投資判断等の業務を集中的に推進するという、全庁横断型かつ継続的なマネジメントの組織として、かつトップマネジメントに直結した不動産の専門的知見を有する組織として、位置付けられることが望ましい。

またP R E を担当する組織は、財務部門、管財部門等の各部門が有する情報・ノウハウを活かしつつ、長期的視点に立った目指すべき行政運営の目標と連動して、不動産の所有・利用の在り方を戦略的に判断し実行に移すことが必要であるため、継続的に機能を維持していくことが望ましい。

そのため、P R E 戦略を担当する組織の役割を明確化し、P R E 戦略の実効性を増すためにP R E 戦略を地方公共団体が策定する基本構想、基本計画等の一部として位置付ける方法もある。

P R E 戦略を実践するための最適な組織形態の検討

構築すべき最適な組織形態は、地方公共団体の規模等によって異なるため一様ではない。

公的不動産を一元的に管理する部門の設置、組織横断型のタスクチームの組成等、それぞれの地方公共団体の目的と実情に合った体制構築を検討することが重要である。

以下に、検討する上での組織の参考例を示す。

ア． 全庁横断的に不動産の管理運営を行う部門の設置

全庁内における不動産に関する業務を一元的に実施する部門を設置する。

イ． 統括的な部門が方針等を立策し各部門と調整

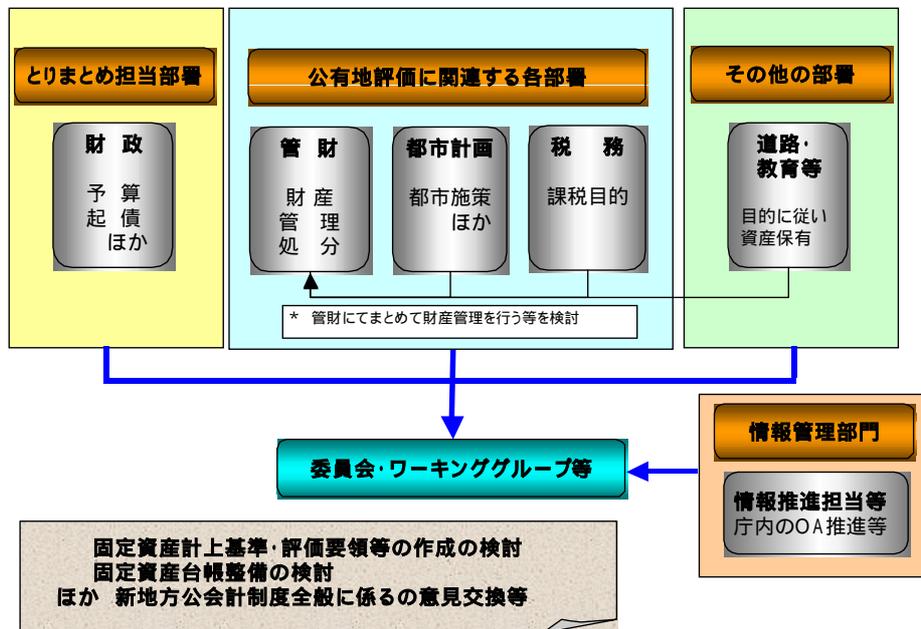
財産管理部門・企画部門等が、資産を所有する各部門、情報システム部門、都市計画部門、法務部門等と調整を図りつつ具体的な施策を検討し実行する。

ウ． 組織横断型のタスクチーム

資産管理部門等から担当者を選出しタスクチームを結成する。当該タスクチームにおいて、基本的な方針を作成するとともに作業体制を構築する。

この点、総務省に設置された地方公会計の整備促進に関するワーキンググループから平成21年1月に公表された「地方公会計制度における資産評価の手引」において庁内体制の例が記載(下図)されているが、その役割は、「会計に係る各種要領の作成」、「資産・債務改革への対応」、「全庁的な資産管理・評価体制の構築」とPRE戦略を実践する上で共通の事項が多く、同様の体制により平行して作業を進捗させることが効果的かつ効率的であると考えられる。

庁内体制の例



出典：総務省 地方公会計の整備促進に関するワーキンググループ「新地方公会計モデルにおける資産評価実務手引」

民間ノウハウの活用

PRE戦略の実践においては、庁内の組織で複雑多岐にわたる不動産関連業務の全てを行うことは、現実的に困難な場合があると想定される。

その様な場合は、業務の効率性・客観性、ノウハウの高度化等の観点から、アウトソーシングの活用等により民間のノウハウを活用することが有用であると考えられる。

また、民間のノウハウを学ぶことは、地方公共団体内部の人材の育成にも繋がると考えられることから、このような方策について十分に検討することが重要である。

(3) 会計情報の積極的な活用

PRE戦略における会計情報の活用の重要性

PRE戦略の導入は、財政状況や財政運営と深く関わることから会計情報の把握は重要な位置付けとなる。

一般に、会計には二つの目的がある。

一つは、決められた会計ルールに基づいて、それを正しく適用し、正確な会計情報を利害関係者に開示することである。現在、公会計改革によって、地方公共団体の会計情報が充実したものとなってきている。これによって、各地方公共団体の財政状況が明らかになるなど、資産の実態及びその管理状況を適切に反映した情報が開示されることとなる。

もう一つは、組織の経営または運営の状況を正しく判断し、的確な組織運営を行うことである。企業会計においては、適切な情報開示を目的とした財務会計ももちろん重要であるが、最近では企業経営における様々な判断を的確に行うための管理会計の重要性がクローズアップされている。地方公共団体においても、こうした民間企業の動きと同じように会計情報を積極的に活用することによって、例えば適切な資産規模の在り方を踏まえた効率的な公的不動産の活用方法や資産について計画的な支出に基づいた効果的な住民サービスの提供を検証することが可能になる。

したがって、管理会計の視点に立った会計情報をより一層充実させるように努め、それによって得られた会計情報をPRE戦略の実践にあたって積極的に活用することが重要である。

1

未利用財産に関する会計情報

新地方公会計モデルでは、売却可能資産の区分表示に特徴されるように、未利用財産の売却促進に資する情報開示が強く意図されているといえる。

資産・債務改革の方向性には未利用財産の売却だけでなく有効活用も含まれ、現状の新地方公会計モデルで作成される財務書類で明らかにされる会計情報に基づいて、資産の有効活用等を具体的に検討することが望まれる。

不動産の処理等を決定するにあたっては、議会や住民などの利害関係者に内容を説明する必要があるが、資産の未利用状況を会計情報に基づいて数値で表現することにより、従来以上に客観的かつ明確にその必要性を説明することができるようになることから、PRE戦略を促進する上でも、これら未利用状況に係る財務情報の開示が重要である。

(4) 情報の集約・共有化とITの有効活用

PRE戦略の実践にあたっては、行政戦略に基づいた全庁的な不動産に関する意思決定を行っていく必要があり、そのためにはまず、公的不動産に関する情報を全庁的に集約するとともに、集約された情報を庁内で共有することが必要となる。

PRE戦略の実践に必要な情報は、時間の経過とともに変化するため、定期的な更新が必要となる。こうした更新作業を効率化し、情報の加工・分析を容易に行うためには、ITの

¹ 「第 章 1 . (3) 公会計制度改革、(5) 地方公共団体における内部統制」参照

活用が効果的であると考えられる。例えば、不動産を「位置」に関する属性により管理するGISと共用空間データを活用して情報を共有し、業務の効率化・高度化を図る統合型GISの活用等も有用であると考えられる。²

(5) 幅広い人材育成

PRE戦略の策定・実施にあたっては、財政、金融、法律、建築・設備、資産評価など、不動産に関連した複数の分野にわたる専門的な知識が必要であるほか、近年の不動産リスクへの意識の高まりからも、特に不動産の抱えるリスクを十分に理解することが重要となっている。

地方公共団体においては、不動産に関する知識やノウハウが十分に蓄積していくことが重要であり、これらの知識を有する人材をどのように育成するかが、今後のPRE戦略の実践において重要なポイントとなる。

全ての分野にわたって職員の研修を行うなど、行政内部において専門職員を育成できることが理想的であるが、それが困難な場合には、外部の専門家の活用等の方策を適切に組み合わせながら職員の育成を図ることも有効である。

² 「第 2 章 2 . I T 関連情報」参照

4. P R E 戦略の実践

(1) P R E 戦略を実践するためのマネジメントサイクル

P R E 戦略の実現性を高め、その実践の過程を効率化するためには合理的なマネジメントサイクルを構築する必要がある。本章では、P R E 戦略を実践するためのマネジメントサイクル(以下、「P R E マネジメントサイクル」という。)として、当該戦略を実践する組織体制を考慮した8つの段階から成る考え方を提案する。

ただし、このP R E マネジメントサイクルは、マネジメントサイクルとして普及するP D C A (Plan, Do, Check, Action)サイクルを応用したもので、様々に応用可能な考え方である。したがって、P R E 戦略に取り組む地方公共団体は、本章で提案するP R E マネジメントサイクルを参考に各々の創意工夫を施し、独自のP R E マネジメントサイクルを構築することも可能である。

(注) 本章は、機能別の手引き編の内容とP R E マネジメントサイクルとの対応も示しており、実務参考資料編のインデックスとしても活用可能なものとなっている。

全庁横断的な戦略統括機能と機動的な実施機能との連携

P R E 戦略の実践では、全庁横断的な取組体制を構築しP R E 戦略を全体的な視点で統括する機能を強化するとともに、個別不動産の利活用を具体化する機動的な実施機能を統括機能と連携させることが重要である。つまり、P R E 戦略を統括する部門が、多種多様な公的不動産の利活用を効果的に推進するための方針等を全庁横断的に策定し、実施部門がこの方針を遵守して個別不動産の利活用を進める体系的なサイクルを構築することが必要である。

したがって、本章で提案するP R E マネジメントサイクルは、統括部門、実施部門のそれぞれに対し実施すべきマネジメントサイクルを示すとともに、その連携の在り方を示すことによって、各部門のサイクルを総合化する考え方を示している。

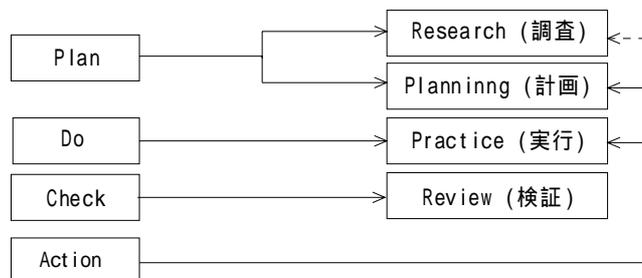
P R E マネジメントサイクル

P D C A (Plan, Do, Check, Action)サイクルの考え方はP R E 戦略においても有効であるが、P R E 戦略の場合は多種多様かつ膨大な公的不動産が対象となるため、Planの前提となるResearchによってこれら公的不動産の現状を明らかにする必要がある。また、P R E 戦略を効果的かつ効率的に実践するためには、P R E 戦略を統括する部門、実施する部門が綿密に連携し、組織だってP R E 戦略を遂行する必要がある。Checkにもとづく全庁横断的なPlan

を経てPRE戦略を深度化し、次期へ展開することが望ましい。

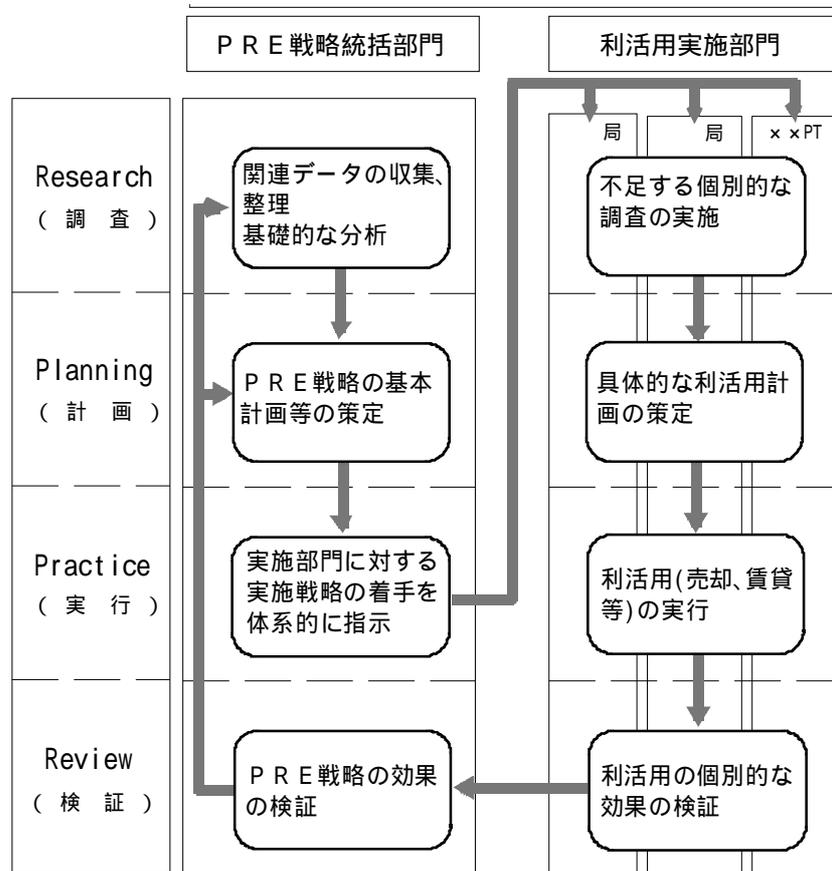
以上のPRE戦略の特性を考慮し、PDCAサイクルを雛型としたPREマネジメントサイクルの考え方を整理すれば、次図のとおりである。

図 PDCAサイクルとPREマネジメントサイクルの対比



また、PRE戦略によって、行政サービスの向上、財政の効率化等を達成するためには、PRE戦略の統括部門、個別不動産の利活用実施部門のそれぞれが役割分担に応じたマネジメントサイクルを持ち、相互に連携するマネジメントサイクルの組み合わせを備えることが重要である。前図で示したPDCAサイクルを雛型としたPREマネジメントサイクルの考え方を上記の統括部門、実施部門の役割分担等にあてはめ、その連携の在り方を模式図に示せば次図のとおりである。

図 P R E マネジメントサイクルの考え方



(注) 利活用部門としては、局、局と言った管理部門のほか、特定の公的不動産の利活用を進めるプロジェクトチーム(××PT)といった実施部門が想定される。

P R E 戦略は、統括部門の次のサイクルから始まる。

Research：地方公共団体が所有する公的不動産の情報を収集・整理して基礎的な分析を行う。

Planning：全ての公的不動産を対象とした基本的な方針を策定する。

Practice：統括部門が実施部門に個別不動産の利活用をマネジメントサイクルに沿って実施するよう促す。

次に、P R E 戦略は具体的に利活用を実施する部門による次のサイクルに引き継がれる。

Research：個々の公的不動産の利活用を具体的に進めるための個別的な調査を行う。

Planning：具体的な利活用計画を策定する。

Practice：売却・賃貸等の利活用を実行する。

Review：以上の結果、個々の公的不動産が地方公共団体が定めた効率性等のミッションの達成にどの程度寄与したのかを検証する。

さらに、再度PRE戦略を統括する部門に戻り、以下のサイクルを実践し、次期のPRE戦略につなげる。

Review：個々の公的不動産ごとに行われた検証を総括し、PRE戦略全体の効果を検証する。

以上のように、統括部門は、目指すべき行政運営の将来像を前提として公的不動産の全体を捉え、全庁一体となってPRE戦略に取り組むための総合的なマネジメント機能を担う必要がある。また、個別不動産の利活用を担う実施部門は、全庁的なPRE戦略の方針等を枠組として尊重し、個別不動産の特性等に応じた最適な利活用を効果的に実践するとともに、Practiceの結果、統括部門によるPlanningを見直す必要がある場合は、当該部門によるResearch等に立ち戻って情報を補完し、PREマネジメントサイクルを再検討する必要がある。

(2) PRE戦略統括部門におけるPREマネジメントサイクル

Research（調査）

ア． Research（調査）の目的と位置付け

統括部門におけるResearch（調査）の目的は、地方公共団体が所有・利用する全ての公的不動産に関する情報を収集し、基礎的な分析を行うことで公的不動産の現状を把握・整理することができるようにすることである。これは、次のPlanning（計画）の段階で行う公的不動産の利活用の方針策定のための基礎情報を収集する重要なステップである。

イ． 全庁横断的な情報の集約と共有化

収集する公的不動産の基礎情報は、公的不動産全体の実態と問題点を把握し、問題点を解決するための方向性と方策を模索し、改善の成果を客観的に確認できる指標を設定できる内容である必要がある。

そのためには、公的不動産に関する個別の情報収集が必要となるが、地方公共団体が所有・利用する公的不動産は、取得目的、所有目的、使用目的、事業目的等により、管理・管轄部門が異なっており、情報も公的不動産を管理・管轄する部門が個別に所有していることが一般的である。さらにある部門が所有している情報がそれ以外の部門の業務にとって有用であるような場合もあり、公的不動産に係る効率的な情報収集にあたっては、全庁的かつ部門間

にわたる横断的な協力体制による情報の集約と、集約された情報を全庁的に共有することが必要である。

しかしながら、公的不動産に係る情報収集には庁内といえども、当該情報の状態、提供の可否判断、情報の秘匿性、さらに部署を越えた情報共有を行う場合には、情報の内容により、行政機関個人情報保護法（行政機関の所有する個人情報の保護に関する法律）等による情報の取扱いにも十分に留意する必要があるため、入手には時間がかかることも想定される。そのため情報収集の初期段階では、比較的容易に入手しやすい公的不動産に関する必要最小限の基礎的な情報をもとに情報集約の骨格を構築し、段階的に必要な情報項目を付加することで情報の内容を段階的に充実させていくことになる。基礎的な情報を例示すると、以下のようなものあげられる。

- a . 土地の場合：面積、法規制、取得時期、取得簿価、利用状況など
- b . 建物の場合：建物用途、床面積、構造、建築時期、取得簿価、利用状況など

なお、情報を集約するにあたっては、収集する情報項目の定義を共通認識として明確にしておく必要があるとともに、情報のフォーマット（形式）を統一しておくこと効率的である。収集する情報の項目は、情報を集約・共有することの意義と効果についての理解の浸透とともに適宜付加・更新していくことが有効である。

また、これらの情報の集約は、公的不動産の管理、情報の更新（更新履歴の管理など）、分析・整理等の観点からできるだけ電子情報化（データベース化）することが望ましい。このとき、公的不動産相互の関係が把握しやすいように、GIS（地理情報システム：Geographic Information System）を活用することも有効である。さらにこれらの情報を必要な範囲で庁内で共有化し、PRE戦略の統括部門のみならず公的不動産を管理・管轄する部門間相互で活用することにより、部門内に止まらない全庁的な情報の集約・管理を実現することができる。電子情報化（データベース化）は、こうした情報の共有化にも効果を発揮するという意味においても望ましい。¹

ウ． 集約した情報に基づく公的不動産の現状の基礎分析

集約した情報に基づく公的不動産の基礎分析により、公的不動産全体の特性、問題点、課題を明確にする。

これらの基礎分析にあたっては、まずは、公的不動産の全体像の分析を行うことで、公的不動産の俯瞰的な現状把握を行うことが求められる（例えば、個別不動産の下記 a ~ h の情報について公的不動産全体で集計し、また、建物の用途別に集計する等が考えられる。）。

¹ 「第 2 章 2 . I T 関連情報」参照

さらに、集約した情報に基づいて公共性（必要性）、管理コスト、市場性等の観点から公的不動産を比較し、比較項目別のランク付け、グループ化等を行いながら、所有する公的不動産の基礎的な特性を把握するとともに、問題点、課題を明らかにしていく。そして、次のこれらの課題を解決するためのP R E戦略の基本的な計画的を策定するPlanning（計画）の段階へと移行していく。また、公的不動産の比較にあたっては、必要に応じて類似都市における同種同類施設の情報を収集し、これを比較指標とすることなども考えられる。これら現状の基礎分析のイメージは、次のとおりである。

- a. 類似都市における同種同類施設の数、規模等のバランス
- b. 利用状況（利用料収入、利用者数など）及び将来の見通し
- c. 運営経費（維持・管理費、修繕費、更新費、各種経費など）及び将来の見通し
- d. 行政サービス・施策に関する計画との適合性
- e. 既存調査による施設別の利用者の満足・不満足度
- f. 使用可能容積率に対する使用容積率（容積消化率）
- g. 周辺の土地利用状況との適合性
- h. 市場価格（売却時の想定価格）など ほか

また、これらの基礎的な分析情報を全庁的に共有化することや、わかりやすい表現（見やすいグラフ化など）とすることで公的不動産に係る情報の可視化（見える化）を図ることもP R E戦略の浸透を図る上で重要である。

Planning（計画）

ア. 統括部門におけるPlanning（計画）の目的

統括部門が担当するPlanning（計画）では、Research（調査）で行った公的不動産の基本的な分析を受け、売却、貸付け、転用等の利活用の基本的な類型（以下、「利活用類型」という。）をP R E戦略の対象となる全ての公的不動産にあてはめ、さらに利活用類型別の基本的な取組方針等を策定するため、統括部門が担当するPlanning（計画）は、全庁横断的なP R E戦略の根幹を定める重要な段階となる。

また、Planning（計画）の対象となる分野は、財政から公的不動産の維持管理等の技術的な分野まで多岐に亘り、その対象となる公的不動産の数は膨大である。そのため、Planning（計画）の段階では公共性・効率性等の目標を明確にするとともに、Research（調査）の結果を受けて利活用類型を検討し、利活用類型別の取組方針とその実施に関する技術的な基準等を定めるものである。

統括部門が担当するPlanning（計画）の内容は次のとおりである。

1. 公的不動産の利活用に関する基本的な方針の策定
 - ・ 公共性・効率性等の目標の検討
 - ・ 利活用類型の検討
 - ・ 利活用類型別目標等の取組方針の策定
2. 利活用類型別の実施に関する技術的な基準の策定
3. 実施に関するプログラムの策定

イ. 公的不動産の利活用に関する基本的な方針の策定

(ア) 公共性・効率性等の目標の検討

財務書類4表の導入等を契機として、コスト削減、収入増大等の財政健全化を達成するための手段の一つとしてPRE戦略に取り組む地方公共団体が今後増加すると予想されるが、地方公共団体の財政状況等によって、PRE戦略に期待される役割は異なる。したがって、公的不動産の利活用に関する基本的な方針の第一歩として、PRE戦略によって達成すべき公共性・効率性を主とした目標を明らかにする必要がある。

なお、財政の効率性等の目標を定める場合には、一時的に売却等によって歳入増を図ることを重視するばかりではなく、建物等の諸施設の維持修繕費等のランニングコスト・追加投資をも考慮し、長期的な視点で目標を検討することが重要である。

(イ) 利活用類型の検討

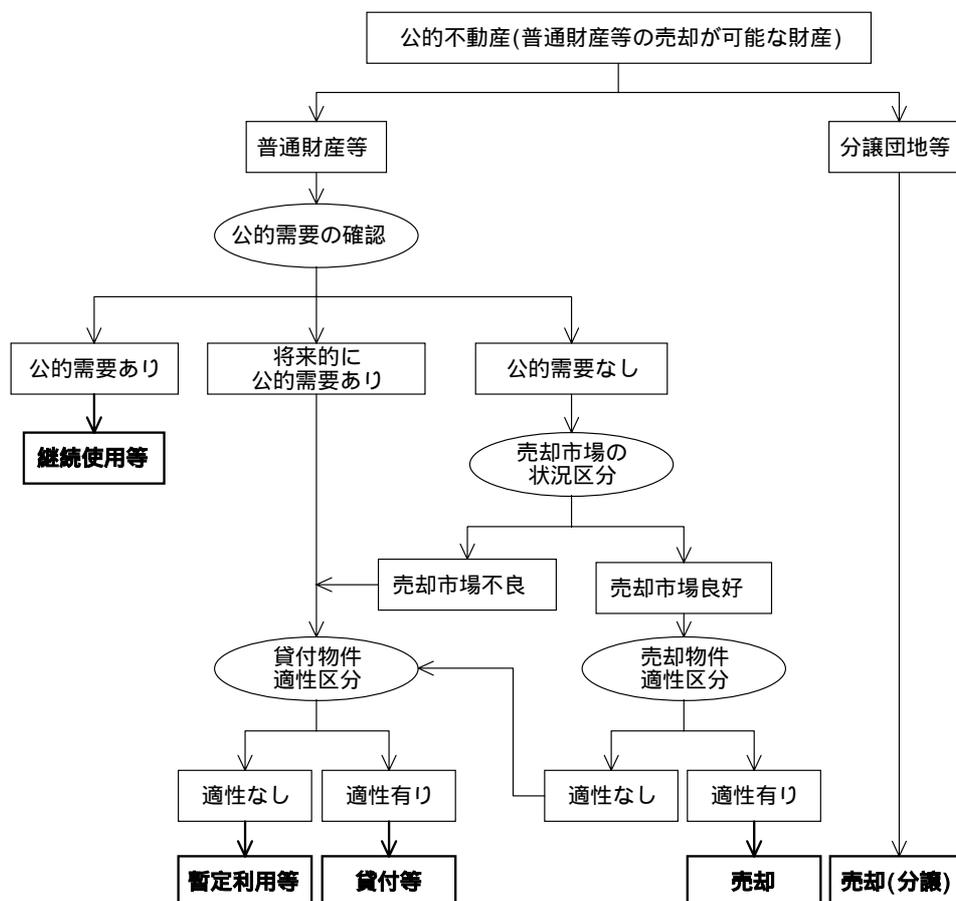
PRE戦略の目的は、公的不動産の利活用を全庁的な視点で最適化することによって達成されるものであるが、不動産市場の特性等によって公的不動産にあてはまる最適な利活用は異なる。

したがって、統括部門は、Research(調査)の成果を活用し、公共性・効率性等の目標と地域の不動産市場の特性等を踏まえ、利活用類型を全庁的な視点で検討してPRE戦略の方針を明らかにする必要がある。

利活用類型の検討例は下図のとおりであり、このほか、転用、建て替え・取得等の類型の検討が考えられる。¹

¹ 「第 章6.(4)利活用方法」参照

図 利活用類型の検討事例



(ウ) 利活用類型別目標等の取組方針の策定

実施部門におけるPREマネジメントサイクルの円滑な遂行を図るためには、利活用類型別の取組方針を示し、利活用を実施する部門に具体的な行動の指針を提示することが重要である。そのため、統括部門は利活用類型別の到達目標を示す等によって利活用に係わる取組姿勢を明らかにする必要がある。

利活用類型別の到達目標の検討では、類型別の利活用によって達成すべき具体的な効率性等に関する目標を定めることが重要であり、関係部門でその目標を具体的に共有することによって、PRE戦略の実現性は高まると考えられる。また到達目標は、「(ア)公共性・効率性等の目標」を利活用類型に細分して具体化したものであるため、各類型の特性に応じた役割分担の明示が重要である。到達目標の例示は以下のとおりである。

例1 売却：売却による収入額の目標

例2 建て替え：公共サービスの質の改善の定性的な目標

また、利活用類型別の取組方法の検討では型別の具体的なメニューを洗い出し、各メニ

一の適用の考え方を定めるとともに、公的不動産に各メニューを適用する場合に留意すべき基本的な事項を明示することが重要である。

り． 利活用類型別の実施に関する技術的な基準

以上の利活用類型別の取組方針を効率的に具体化するために、基本的な利活用類型別の実施に関する技術的な基準をあらかじめ整理し、利活用に関する業務の合理化を図ることが効果的であると考えられる。

実施に関する技術的な基準は、「売却」「貸付け」等の基本的な利活用類型別に定め、その内容は利活用類型別の基本計画で定めたメニューの適用基準を定めるとともに、メニューを適用した場合に定めなければならない共通事項をあらかじめルール化することが重要である。ただし、PRE戦略は、常に変化する不動産市場での公的不動産の位置付けを前提に、場合によっては民間事業者等と協調しつつ収入の増大等の経済合理性を追求する不動産事業をも含むものであるため、あらかじめ設定した基準で全ての状況に対応できるとは限らず、状況に応じて臨機応変な対応が必要になる場合もある。したがって、利活用類型別に整理する技術的な基準は原則的な考え方を示すものであり、硬直的なルールとならないよう注意する必要がある。

なお、様々な地方公共団体で既に公的不動産に関する売却、貸付け等の技術的な基準が多数策定され、公的不動産の利活用等の実績が蓄積されている。PRE戦略における当該基準の整理は、これら既存基準との整合性を保ちつつ、PRE戦略に即して体系的に見直すきっかけになると考えられる。

I． 実施に関するプログラム

PRE戦略は、以上の利活用類型別の取組方針等を基本的な枠組として、全庁一体となった組織的かつ秩序だった個別不動産の利活用の実施によって具体化される。そのため、統括部門が担当するPlanning（計画）のまとめとして、利活用類型別（又は主要な公的不動産別）に大まかな実施の順位付けと役割分担を明示した実施に関するプログラムを検討し、個別不動産の利活用を体系的に遂行するための具体的なロードマップを示すことが重要である。

また、実施に関するプログラムの検討は、利活用類型の検討で用いたデータを再利用して作業を簡便化することが可能であるが、地方公共団体の施策の優先順位とともに、不動産市場との関係が重要であるため、不動産市場の需給動向とともに一般経済指標に関する情報も考慮する必要がある。

Practice（実行）

統括部門における Practice(実行)の目的は、各実施部門を通じて上記の Planning(計画)に基づく公的不動産の利活用の実現を促進し、さらに個別利活用の進行を全庁的な視点でマネジメントすることにある。また、PRE戦略の具体化を効率的に進めるためには、各実施部門に対して体系的で的確な指示を行うとともに、各実施部門が実行しやすい環境を整えることが重要であり、これらの業務が統括部門における Practice(実行)の内容となる。

各実施部門が実行しやすい環境づくりとしては、各実施部門に対して、公的不動産およびその利活用に関する各種の情報提供を行うとともに、情報の共有化を図ることが重要であり、また、利活用に関する相談窓口を設けるなど、各種支援を行うための体制を整備する必要がある。また、具体的な利活用の実施によりコストの削減等がなされた場合には、その成果を各実施部門に還元する等のインセンティブを付与するしくみを構築することも有効である。

Review(検証)

Review(検証)とは、実施部門が行う個別不動産の利活用による効果の検証を行った上で、その個別の成果の積み上げによりPRE戦略の全体的な効果の検証を行うことである。全体の目標の達成度を確認するとともに、問題点と課題の洗い出しを行いながら改善点を検討して次期のPRE戦略統括部門における Research(調査)や Planning(計画)に反映させる必要がある。

PRE戦略の効果検証のための指標¹の具体例としては、次のようなものがある。

- ア.全体収入(売却額、賃料収入など)の向上
- イ.全体支出(管理運営費、修繕費など)の削減
- ウ.全体施設利用者数(利用者数、稼働率など)の増加
- エ.住民・利用者の評価(満足度など)の向上
- オ.行財政への貢献
- カ.各種財務指標の改善
- キ.全庁的な目標の達成度(問題点と課題の洗い出し、改善点の検討)など

また、PRE戦略の検証には、PRE戦略の実施結果を自己総括する政策評価の手法を準用した定性的な検証も有効である。

さらに、これら成果を可視化(見える化)し、全庁的に共有することにより、各実施部門が自らの成果を相対的に確認することができる。さらに、住民等がそれらを見て、他の地方公共団体の状況と比較することができるようにすることで、PRE戦略の効果、つまりは当該地方公共団体の政策評価を行うことができるように、庁内のみでの判断によらない取組と

¹「第 4 章 4.(6)管理運営におけるベンチマーキング」参照

体制づくりが望まれる。

(3) 利活用実施部門における P R E マネジメントサイクル

Research (調査)

利活用実施部門が行う Research (調査) では、 P R E 戦略統括部門におけるマネジメントサイクルで用いた調査データを最大限活用し、追加調査およびデータ整備が極力少なくて済むよう工夫する必要がある。

利活用の内容によっては新たな調査を要しない場合もあるが、売却・貸付け・転用など、所有者や利用者の異動を伴う利活用に当たっては、対象資産の現況を正確につかんでおく必要があり(資産のデューデリジェンス)、基本調査で使用したデータを活用しつつ、以下のよ
うな調査をより詳細に行っておく必要がある。¹

- ア.土地・建物の状況調査：所在、面積、建物の構造・用途、周辺環境、法規制など
- イ.建物環境リスク調査：耐震性、アスベストの有無、P C B、浸水危険度、地盤の安定性など
- ウ.土壌汚染調査：汚染の有無、種類・範囲など
- エ.経済価値の判定：鑑定評価など
- オ.権利関係等の調査：借地権・借家権等の権利の有無、契約内容の確認など

また、各実施部門において、対象となる不動産の売却や貸付けの順位、時期、方法、条件等を検討するに当たっては、上記の調査に加えて、次の調査も行うことが望まれる。

- ア.不動産市場の分析：住宅市場、オフィス市場、流通市場など
- イ.各不動産の活用可能性(最有効使用など)の検討

転用・建て替え・取得等において新規に施設を導入または建設する場合には、類似施設の調査等に基づき、当該施設の必要機能・ボリューム及び計画内容等を検討する必要があり、場合によっては、住民アンケートなどにより住民意向等の確認も行う必要がある。

継続使用に当たっては、継続使用施設(転用・建て替え・取得後の施設を含む)に係る基礎情報(利用面積、利用者数、利用者の属性、維持・管理の方法と内容、維持・管理費、修繕費等のコスト、修繕履歴など)の整理と定期的なモニタリングが重要であり、規模が大きく重要性が高い施設については、基本戦略策定に係る調査事項に加えて、必要に応じて住民

¹ 「第 3 章 3.不動産リスク情報、4.管理運営関連情報、5.不動産評価関連情報」参照

意向調査を行うなど、施設の利用目的等に応じた独自のデータを付加していく必要がある。

また、重要性が高い施設については、当該施設のLCCを試算し、中長期修繕投資計画を策定するなど、施設の長寿命化に向けた保全措置を重点的に講じる必要がある。¹

Planning（計画）

利活用実施段階のPlanning（計画）では、統括部門で定めた財政上の目標、利活用の類型別の基本計画と実施基準、実施プログラムに基づき、各実施部門が管理する個別不動産の状況及び利活用の類型等に応じて、その計画内容を深度化する必要がある。

ア．売却

前記で検討した調査における不動産市場・対象不動産の状況等に基づき、各実施部門が管理する優先度の高い売却対象不動産について、まずは次の検討を行う必要がある。

(ア)売却方法：単純売却とするか、条件付きの売却とするか、事業者選定方式（企画提案方式）とするか、一括売却や証券化の手法を取り入れるかなど²

(イ)売却の優先順位、売却時期：不動産市況なども踏まえて判断

上記の売却方法のうち、単純売却については、規模が小さく、一定の市場性を有し、利用用途も限定的で、特に条件を付けずに売却しても周辺環境にマイナスの影響を及ぼさないと考えられる不動産が選定されると考えられ、特別な検討を要しないが、より高く、より早く売却するために、最低限、以下の内容については検討しておく必要がある。

(ア)売却方法：価格を設定して公募するのか、一般競争入札とするのか、土地信託（処分型）を活用するかなど³

(イ)価格の設定方法：自己査定するのか、鑑定評価を行うのかなど

(ウ)売却情報のPR方法：地方公共団体だより・ホームページの活用、不動産情報誌等への広告掲載、宅地建物取引業者への業務委託など

規模が大きく、民間の市場原理に任せると周辺環境にマイナスの影響を及ぼすと考えられる不動産またはその利活用にあたってまちづくりへの貢献が求められる不動産については、売却するにあたって条件を付けたり、事業者の選定に留意する必要があり、以下の検討を事

¹ 「第 4 章 4 . (3)維持保全、(5)LCC」参照

² 「第 6 章 6 . (4)利活用方法、(5)事業者等選定方法」参照

³ 「第 6 章 6 . (4)利活用方法」参照

前に行っておく必要がある。¹

- (ア)売却条件：売却目的を踏まえ、まちづくりの観点等を考慮のうえ、道路・空地・緑地の確保、用途制限(活性化用途の導入、公共公益施設の付置など)、景観保全、高さ制限、容積率制限等の条件を検討
- (イ)売却条件の担保方法：上記の売却条件を担保するための契約、ルールの方策、土地利用規制等の検討
- (ウ)事業者選定方式：価格固定プロポーザル方式、総合評価方式、二段階選定方式、条件付一般競争入札等の検討、実施・審査体制の検討など

一般的には市場性が見込めず、一般公募等を行っても買い手が現れそうもない不動産については一括売却の手法が考えられる。また、地域にとって重要で保存・再生が望まれる施設の売却については、京都の町屋の再生に用いられた証券化の手法(京町屋の再生に共感し、低利回りでも構わないという一般投資家を広く募集して資金調達)等²も考えられるが、これらの方法を採用する場合には、更に、次のような検討が必要となる。

- (ア)一括売却に係る対象不動産の選定：市場性が見込めない不動産と魅力的な不動産との組み合わせ
- (イ)証券化：事業スキーム、ピークル(SPC)、資金調達等の検討、関連プレイヤーの選定など

イ. 貸付け

基本的には、売却と同様であるが、特に、留意すべき事項として、土地の貸付けの場合は以下の検討を要する。³

- (ア)貸地の種類：貸付けの目的に応じて、一時貸付、使用許可、事業用定期借地、一般定期借地、建物譲渡特約付借地、普通借地等の検討
- (イ)貸付条件：期間、賃料・一時金、賃料の改定方法のほか、まちづくり等の観点からの貸付条件をつけるか等の検討

また、床または建物の貸付けの場合にも、土地の貸付けと同様、貸家の種類(一時貸付、使用許可、定期借家、普通借家など)と貸付条件の検討が必要となるが(詳細は、同上)床

¹ 「第 6 章 6.(5)事業者選定方式、(6)公的不動産の売却・貸付条件と担保方法」参照

² 「第 6 章 6.(4)利活用方法」参照

³ 「第 6 章 6.(4)利活用方法、(6)公的不動産の売却・貸付条件と担保方法」参照

の一部貸付の場合には、同一施設内の既存機能との関係から、特に以下の検討を要する。

(ア)貸付範囲・用途、利用方法、管理方法など

(イ)管理規約、細則等の検討

ウ． 転用

ここでの転用は、地方公共団体が自ら使用することを前提に、従来の用途を他の用途に転用することをいい、社会経済情勢等の変化により不要となった建物を必要な用途に転換して有効活用を図る場合（廃校となった校舎のコンバージョンなど）がこれに当たるが、床の一部を転用する場合は、床の一部貸付と同様、既存施設との関係（機能、導線など）の整理が重要であり、各施設の利用範囲、利用方法、管理の方法など、事前に十分な検討を行い、計画内容に反映させる必要がある。

Ⅰ． 建て替え・取得・賃借

建て替えにおいて、各実施部門が抱える予定物件が多数にわたる場合には、各予定物件に係る立地、規模、老朽度、機能、利用度等の基礎情報を整理し、建設予算も踏まえて、建て替えの優先順位・時期等の検討を行う必要がある。

また、本来的には統括部門で検討すべき事項と考えられるが、事前の検討が十分になされていない場合には、移転費用等を低減するため、土地の交換や玉突き移転等により老朽化した公共施設等を連鎖的に更新する方法についても検討する必要がある。

なお、建て替えまたは取得する施設の立地について、特定の土地に限定する必要がない場合には、統括部門における検討を踏まえ、全体資産の有効活用の視点やまちづくりの視点から、必要な床や土地の取得に関して次のような検討も併せて行う必要がある。

(ア)他の遊休施設・遊休土地の利用可能性

(イ)他の同種施設への集約化、他施設との複合化

(ウ)公的不動産の周辺も含めた再開発事業・共同ビル事業による権利床の取得

(エ)再開発事業による保留床の取得

(オ)民間との土地の交換や区画整理事業等による分散している公有地の集約化

既存の公有地（上記のように集約後の公有地も含む）の上に新規に施設を建設する手法としては自己建設方式、PFI方式、等価交換方式、リース方式などがあり、施設の利用目的や各地方公共団体の抱えている条件、当該公有地の特性等に応じた各手法のメリット・デメ

リットを十分検討のうえ決定することが望まれる。¹（詳細は、 . 機能別手引編 6 .(4) 参照）

なお、必要な床を確保する方法としては、必ずしも自ら土地・建物を所有する必要はなく、土地を賃借して施設を建設する方法や建物や床の一部を賃借する方法もあるので、これらの方法についても比較検討を行う必要がある。

Practice（実行）

利活用実施部門が行う Practice（実行）は、従来業務と大きく異なることはないが、先の Planning（計画）をいかに効率的に実現するかが重要であり、主な留意事項は以下のとおりである。

ア．売却・貸付け

上記の Planning（計画）に基づき、各対象不動産の売却・貸付方法等に応じて、具体的な手続きが進められることになるが、事業者選定方式や証券化の手法等を採用する場合、手続きが煩雑であるとともに専門の知識やノウハウを必要とする分野でもあり、必要に応じて専門機関にアウトソーシングすることも考慮する必要がある。

例えば、事業者選定方式を採用の場合、売却・貸付条件等の整理、基礎的資料の作成、選定スケジュールの作成、募集要綱の作成、募集先の選定、審査委員等の選任、審査基準の策定、各種問い合わせへの対応、審査委員会の開催など、各種業務が発生するとともに、Practice（実行）の各段階に応じて、覚書、協定書、売買（賃貸借）契約書等、各種契約関係の書類を作成し、取り交わしておく必要がある。

イ．建て替え・取得・転用

建て替え・取得では、事業手法や事業主体が決まり、計画内容が固まると、いよいよ実行段階に入るが、ここでは施設の設計から竣工に至るまで各種の手続きを踏むことになり、また、竣工後の施設の維持・管理など、事業の各段階において以下のような検討が必要となる。

- (ア)施設の設計：設計事務所など業者の選択、計画内容についての各種打合わせ
- (イ)資金調達：まちづくり交付金、暮らし・にぎわい再生事業など各種支援策の活用、起債等の検討
- (ウ)施設の建設：建設会社の選択、建設に伴う各種打合わせ
- (エ)施設の維持・管理：維持・管理方法の確定、業者の選択、再開発・共同ビル（合

¹ 「第 章 6 .(4)利活用方法」参照

築)の場合は、管理規約・管理細則等の作成など

転用については、上記の施設の建設が大規模改修(コンバージョン)に変わる程度で、実行段階における各種手続き及び検討内容は建て替え・取得と大きな違いはない。

ウ. 継続使用

継続利用施設については、定期的なモニタリングを通じて、機能の追加・入れ替えや集約化・複合化など、行政サービスの向上に向けた各種検討を定期的に行うとともに、施設の効率的利用を促進するため、統括部門で定める執務スペースの標準化指標等を参考に、余裕スペースの集約等による省スペース化や部局間を越えた施設の共同利用を推進するなどの取組が望まれる。

また、施設の管理運営の最適化とファシリティ・コスト(維持費、運営費、管理費)の低減を図るための取組も重要であり、統括部門で定める標準・規程類の整備を踏まえて、以下のような検討を行うことが望まれる。¹

- (ア)自主管理の場合：業務マニュアルの作成と研修の実施
- (イ)外部委託の場合：業務内容の標準化等による発注方法の統一化及び一括化
- (ウ)維持・管理の方法：自主管理、業務委託、指定管理者制度・市場化テストの導入、民営化等の比較検討
- (エ)ITの活用による情報の一元管理及び共有化

なお、民間からの賃借により施設を継続利用する場合には、社会経済情勢の変化に対応して賃料・共益費等の妥当性を検討し、その見直しを行うなど、コスト低減に常に留意する必要がある。

Review(検証)

個別の公的不動産に対する利活用計画の実行による効果を検証して、個別不動産における利活用計画の見直し、成果の確認を行う。

利活用の個別的な効果検証のための指標の具体例は、次のとおりである。

- ア.収入(売却額、賃料収入など)の向上
- イ.支出(管理運営費、修繕費など)の削減

¹ 「第 4 章 4. 管理運営関連情報」参照

- ウ.施設利用者数（利用者数、稼働率など）の増加
- エ.利用者満足度の向上
- オ.利活用計画の円滑な実現
- カ.利活用計画の目標の達成度（問題点と課題の洗い出し、改善点の検討）など

これらの具体的な利活用の個別的な実施効果の検証は、収入額、支出額、利用者数等のように数値で測ることができるものと、利用者満足度等のように定性的にしか把握できないものがある。定性的評価の場合には、市民アンケート、各種団体へのヒアリング等による確認が必要である。

また、周辺への波及効果として歩行者交通量の増加、費用便益分析（B / C）、税収効果分析等による効果測定も有用である。

5. P R E 戦略の推進にあたっての留意事項

(1) 他の計画との連携

P R E 戦略は、全庁横断的な不動産の戦略的マネジメントを実践することを通じ、各地方公共団体の行政運営の目標の実現を目指すものである。このため、P R E 戦略は、行政サービスの質の向上を図るための他の行政分野別（土地利用、福祉、教育、産業など）の計画や行政改革大綱、資産・債務改革等が、行政サービスをどのように提供していこうとしているかの目標等を十分に踏まえて、不動産の所有・利用形態の在り方を決定することが重要であるとともに、P R E 戦略で位置付けた不動産のマネジメントの在り方を他の計画にフィードバックするなど、他の計画との連携に留意することが重要である。¹

(2) 周辺地方公共団体との連携

P R E 戦略の実践にあたっては、周辺の地方公共団体の取組との連携に留意することも重要である。例えば、隣接する地方公共団体との境に大規模なマンション群や団地の建設等が進み、周辺の人口が増加した場合、隣接する地方公共団体が別個に検討のうえ、至近距離に重複して公園や公民館が整備されることで利用者が分散され、建設前に予想された利用者数が見込めなくなってしまうといった事態が発生する場合もある。

また、公共施設の建設等を検討する際には、隣接する地方公共団体の公共施設の設置計画や動向等を把握しておくことで、様々なニーズに柔軟かつ効率的にその整備を推進することができる場合もある。

このように、単独の地方公共団体で行うよりも近隣の地方公共団体が広域的に連携・協力して行うことで効率的なサービス提供を行うことが可能となる場合が考えられ、これに合わせてP R E 戦略の実践にあたっては周辺の地方公共団体との連携に留意することが重要である。

(3) 住民とのコミュニケーション

既存の公的不動産について、廃止や転用を行う場合には、地域住民に対する公共サービスが低下することがある。また、不動産は多額の投資を伴い、一度建てると修正しにくいという側面があるため、住民ニーズと合致しない施設は、地方公共団体とその住民に多大な損害を与える場合もある。

¹ 「第 6 章 6.(3)上位計画」参照

P R E 戦略を実践するにあたっては、住民の満足度を満たす視点も重要である。

このためには、P R E 戦略に関する情報共有化の推進や各プロセスにおける客観的な評価の公表など、積極的な情報開示を通じて、住民とのコミュニケーションを推進し、地方公共団体と住民との間における公的不動産の戦略的活用に係る相互理解を深めることが重要である。