

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(未定稿)

I. 都市再生、まちづくりの課題について

＜都市再生、まちづくりの背景＞

- ・ 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なかで、老朽化の進む都市機能を持続的に更新していく必要がある。
- ・ 人口減少と高齢化に伴い、地方自治体では、歳入の減少、扶助費の増大、交際費の増大、人件費比率の硬直化等により、義務的経費が拡大し、投資的経費の確保がより困難になるなかで、都市の成熟化に伴う機能更新需要が全国的に散在している。
- ・ 相対的に人口が集中する首都圏をはじめとする三大都市圏においては、高齢者が著しく増加しつつある。また、地方圏においては、中心部でも総人口減少が進み、必要な都市機能の更新事業が単純な民間市場ベースでは従来に増して進みづらい状況が出現する。

＜業務等の不断の見直しの必要性＞

- ・ 都市ごとにまちづくりの課題があり、自治体がそれら課題に対応しようとする中で、URが活用できる多様な事業手法が用意されているが、求められる手法との乖離がないか。
- ・ 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。

II. 他のまちづくり主体との関係、役割分担

① 自治体のまちづくり支援に関して（主として地方都市）

地方分権を踏まえ、自治体が本当に必要としている支援はあるのか、あるとすれば何か。

＜人材、ノウハウ、資金等＞

- ・ 地方都市はもとより、大規模自治体においても大規模都市計画事業を可能にする資金を調達することは困難となるケースが増加している。今後は、自治体の大小や立地にかかわらず、市場原則に基づきながら、自治体の要請に応

じて、事業代行をすることも必要である。

- ・構造的に自治体でとれるリスクと取れないリスクがある。市場の制度的な歪みの中で、政府が市場の失敗を補正していくことは重要な仕事である。長期的な時間を伴う、または大規模な開発は、一定の公的な介入は必要ではないか。ただし、単純な公共事業ではなく、市場原理を最大限生かしていく必要があり、そのための仕組みや機関はどのような機能を持つべきなのかといった視点が必要ではないか。
- ・都市計画事業を継続的に実施するわけではない多くの自治体において、一時期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。
- ・自治体は予算、人員等の制約があり、事業のタネ地が市場に現れてもそのタイミングで予算化、事業化することが困難な場合があり、これを補完する仕組みが必要である。
- ・地方分権の帰結として、自主財源の拡充（地方税増税）を行っても、URの役割があるかどうか検証する必要がある。

<ノウハウの蓄積等>

- ・事業需要が散在している状況において、全ての自治体に専門的な職員を配置することは非効率である。まちづくりの専門集団を集積させておく意義は大きい。

② 民間事業者の支援に関して（民間投資誘導等）

仮に財投等の長期資金等が付与されれば、民間事業者にURの機能ははたせるのか。

<事業期間等 事業の特性>

- ・事業期間が長期に及ぶ、環境対応など外部性がある、などの理由から民間だけでは過小供給になる可能性がある領域がある。事業期間が長期に及ぶとしても、後世に残すことができる都市基盤整備が必要な場合はある。最適な規模に誘導していくために、ある程度の公的介入は必要。
- ・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。

＜資金の性格＞

- ・ 地価の増進等が少ない現在、都市開発は難しく、短期の資金しか調達できない民間はリスクがあると頓挫してしまう。
- ・ 民間は短期でしか資金調達できない。一方、URは別の資金（財投等）を使って民間を補完していることは重要である。
- ・ 国際競争力が問われる大都市部においては、民間資金のあり方が最も重要となる。ただし、短期的な収益最大化の観点から動く傾向のある民間資金を長期的な観点から実施する必要のあるまちづくりの方向に誘導するためには、公的部門が一定の役割を担う必要がある。

③災害復旧への対応

- ・ 災害復旧支援が大変とならないような事前のまちづくりこそが必要である。その観点から自治体のまちづくり支援を行うべきである。

Ⅲ. 現状の支援のためのツール

＜必要なツール＞

- ・ URの特性、民間との違いは、「財投等の長期資金を使えること」、「公的な事業権能を有していること」、「事業経験」に見出される。
- ・ 国債市場が厳しい情勢である中、財投に過度に頼ることなく限定して活用すべき。

＜民間都市開発推進機構等との役割分担＞

- ・ 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。ここでは、個別に存在しているケースと、二つの組織間を融合させた場合での効果を検証すべきではないか。

Ⅳ. 支援対象の選定・限定のあり方（透明性の確保）

＜採算性、NPV＞

- ・ URが実施する事業は基本的には事業採算を前提とする経済行為であって、公共事業ではない。URは、収益性が低く、民間事業者が対応できない領域に限定して補完すべきであるが、各種優遇策にもかかわらず、発散してしまう事業に関しては、実施すべきではない。（各種優遇策は、政策上の必要性が

- ら事業に宛てて講じられているものである。)
- ・採算性等の評価プロセスの明確化が必要である。

<事業評価、B/C>

- ・これまで UR が関わってきた案件のパフォーマンスの評価が必要である。それぞれの機能を UR が発揮できることを証明できる必要がある。
- ・事業評価には様々な側面がある。採算性は低い外部効果が非常に高い事業については、十分な検証を経て実施していく必要がある。
- ・コストの算定に財投の機会費用を勘案すべきではないか。

<事業選定の手続き、プロセス>

- ・厳格に客観化された基準に基づき、政治的要因によって左右されないガバナンスが必要である。
- ・都市再生事業の実施基準自体の評価が必要である。
- ・個々の事業について、政策目的に基づく検証が逐一必要である。
- ・事業の選定にあたり、どこまでのリスクをとるのか。誰のジャッジで事業を行うのか。仕組みと仕立てについて再考する必要がある。
- ・財投に依存している原資をより市場化していくことで、事業選定への市場規律を強化することが必要ではないか。
- ・事業ごとのNPV（収支構造）の事前、事後のより透明性の高い説明が必要である。
- ・自治体との関係において、URへの過度な依存、モラルハザードが生じないように、工夫が必要である。

<その他>

- ・民間に長期資金を付与してもできないことがあるのか整理が必要である。
- ・政府関与の仕方は多種多様であり、民間企業に補助金を支給する方法等で済む場合も考えられる。

V. 非効率、過剰スペック問題とその対応（効率性の向上）

＜非効率＞

- ・政策実施機関として、業務の効率性が高い、ガバナンスが働いている、とは必ずしも言えない。
- ・職員の配置や事務費に無駄がある。
- ・民間事業者と比較して、高コスト体質を指摘される。この部分の改革が必須である。
- ・本当に非効率であるのかどうか、非効率性があるとしたらどのようなところに発生しているのかをモニタリングしていく仕組みが必要である。

＜過剰スペック＞

- ・自治体が求めているスペックにURが実施している事業がマッチしていない場合がある。

VII. 組織形態への言及

＜組織形態＞

- ・ガバナンスを強化するのであれば、組織形態は株式会社が適当。ただし、普通の株式会社であれば、株主は利益を求めるが、公的役割を担うため株主は利益を求めないことも必要。そうすると、公的団体が出資した株式会社等の形態が考えられる。

＜組織の柔軟性＞

- ・恒常的に人が張り付いているのではなく、事業毎に臨機応変に組織できる形態とすべき。
- ・プロジェクト毎に業務内容・定員に柔軟性を持つ組織とすることで、硬直的というイメージを変えられる可能性がある。
- ・人的ネットワークを支えるセンターとしての役割が期待できる。
- ・災害時を想定して職員・組織体制に余裕を持たせることはできないが、局所的・断続的に発生する大規模事業を実施できる機関が災害時に事業を行うことは有用である。

＜その他＞

- ・将来、海外に売れるような技術・ノウハウ・知的財産を念頭に考えて、業務・組織を検討すべき。

（参考）

＜公的機関が果たす役割の概論＞

- ・超高齢社会における都市政策・住宅政策の展開には環境政策への対応が不可欠で、環境基準を充足する建替、コンパクトシティが重要である。民間事業者が実施するには、従来ほどの開発利益が得られない可能性、既存の地権者間の調整の負荷・コストが過大となる可能性も想定される。
- ・公共施設整備がない、関係権利者数が少ないなどの民間再開発に、URの出番はない。しかし、基盤整備が必要な地区や多くの関係権利者を抱える地区など、事業単価が高く、合意形成に多くのリスクと負担を伴う地区の再整備が、コンパクトシティの達成には不可欠な場合があるが、それは民間事業者には参入のインセンティブが働きにくい。
- ・また、こうしたコンパクトシティの実現により、将来の公共投資の削減が期待できるが、それまでには長い懐妊期間が想定され、政府資金が投入されているURはそれに耐えられる数少ない機関の一つである。
- ・都市政策の総論的な必要性について、高齢化対応、環境対応、防災性の向上など基本ラインは理解できるとしても、URの機能論に入る前に、URが個々の都市整備の取組みにおいて、どういう役割を担うか、整理が必要ではないか。

○都市分科会で実施したヒアリングのポイント

＜日本政策投資銀行＞

- ・不動産向けデット資金供給等は期間、スプレッド面の条件は悪化しているが、Ｊリートへのデット資金供給には改善の兆しも一部にはみられる。一方、メザニンプレイヤー（ミドルリスク部分の負担者）は不在が続き、案件組成を困難にしている。
- ・当行は、これまでの知見やノウハウを活用し、都市開発事業に積極的に対応するが、財務の健全性を維持する観点から、民間金融機関同様、リスクは十分考慮した対応が必要である。
- ・高質な基盤整備を伴う優良なまちづくりには、UR等の公的機関が有する民間の収益目線と異なる対応、超長期的視点、中立的なコーディネート力を期待するところである。
- ・民間都市開発推進機構とは、シニアローン部分について当行と機能重複の可能性がある、メザニン支援について特に大規模プロジェクトは当行と補完関係にある、地方出資は当行と異なる役割、と考えている。

＜三菱地所＞

- ・URは自治体と連携した街づくり、大規模プロジェクトの条件整備（計画策定支援、基盤整備等）などの観点から、役割が期待される。
- ・民間の視点からみたURのノウハウは、事業実績・専門知識、広範な調整力（構想企画、条件整備等）、事業遂行能力、資金的下支え、である。
- ・採算性が確保できる事業とそうでない事業を峻別することが必要であるとともに、密集市街地整備などに要する経費についてはURの採算性を担保する公的な枠組みが必要である。
- ・URに関して制度上の手続きや意思決定プロセスに大きな負荷があると思料され、事務費が高止まりするケースが生じている。（意思決定権限の委譲などの改善）
- ・UR事業の設計者選定、調査発注などで、公募、コンペなどにより、スケジュール的な制約が生じる場合がある。（入札等の手続きの迅速化、随意契約実施などの改善）
- ・仮に、URに与えられている長期資金の活用、自治体同様の事業施行権能が民間事業者が付与されたとしても、中立公正な立場からの調整などは民間事業者の立場からは困難である。