

これまでの議論の概要について

注)事務局の責任においてとりまとめたものである。

平成22年3月18日
国土交通省

これまでの議論の流れ

第1回検討会(2月23日)

○都市再生機構の現状と課題についての資料を提示

○都市再生機構の見直しにおける主な論点に対して、委員から意見発表

<住宅関係>

1. 都市再生機構(UR)が現に保有・管理している76万戸の賃貸住宅をどうしたらよいか。
2. 現にUR賃貸住宅に住んでいる高齢者、低所得者の扱いをどうしたらよいか。
3. 住宅政策上、76万戸の賃貸住宅を管理する以外にURが担うべき役割が何かあるか。

<経営関係>

1. 民間事業者では採算のとれない政策課題を実施する機関として位置付けられている中で、3,929億円の繰越欠損金を今後どのように取り扱うか。

<都市関係>

1. 都市政策上重要と考えられる以下の領域について、URが支援する必要性・あり方についてどう考えるか。現在行っている事業についての問題点は何か。
 - ①自治体のまちづくり支援
 - ②国際競争力の強化
 - ③災害復興等緊急時の要請に対応
2. 上記以外にURが担うべき役割が何かあるか。

第1回住宅分科会(3月1日)

○住宅市場の現状と住宅政策の課題を踏まえた上で、都市再生機構の役割について議論

第2回住宅分科会(3月8日)

○有識者からのヒアリング

- ・UR賃貸住宅の居住者の実態について(全国公団住宅自治会協議会)
- ・高齢者の居住のあり方について(厚生労働省 東内補佐(埼玉県和光市から出向))

○地方公共団体に対するアンケートの結果の公表

第1回都市分科会(3月4日)

○都市の現状と課題を踏まえた上で、都市再生機構のあり方について議論

第2回親検討会(3月18日)

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①

1. 住宅市場の現状

(1) 住宅ストックの現状

①住宅ストック数は約5,760万戸、空家率は13%と人口減少局面に入ったことにより量的には充足。

地域的には、地方圏の空家率が高く、大都市圏は相対的に空家率は低い。

②戸当たり床面積は、持家約123㎡に対し、借家は約46㎡にとどまり、借家の水準の低さが欧米各国に比べて顕著。

③耐震基準を満たさない住宅が約1,150万戸(全体の25%)にのぼるなど既存ストックには質の低いものも多い。

④住宅のサイクルは約30年と欧米(アメリカ:55年、イギリス:77年)に比べて短い状況。

(2) 住宅市場の動向

①所得雇用環境の悪化から、2009年(平成21年)は住宅着工が急減。

一方、最近10年間で、住宅の一次取得者層となる30歳代のサラリーマンの平均年収が10%以上下落するなど住宅市場をとりまく環境は大きく変化。

②我が国の住宅流通は、新設住宅に大きく偏っているが、既存住宅流通のシェアは近年上昇傾向。

特に、平成21年は新築マンションの供給が低迷する一方、中古マンションの流通は拡大。

③一方、質の高い住宅に関する関心は高く、数世代にわたって使用可能な長期優良住宅の建設は、住宅着工が低迷する中で戸建住宅の約2割を占める状況

④急速な高齢化が進む中で、高齢者2人世帯、高齢者単身世帯が増加。特に、東京圏(一都三県)では、後期高齢者が今後15年間程度で高齢者数は約1.6倍、後期高齢者が約2.3倍に達する見込み。

また、高齢者の居住する住宅について、バリアフリー化された住宅ストックは約6.7%に過ぎず、医療・介護サービス付き住宅ストックも不足。

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②

2. 住宅政策の課題

(1) 基本的な考え方

住宅は基本的には市場で供給される財であり、住宅政策は市場で良質な住宅が適切に供給されるよう市場環境を整備することが基本。そのほか、市場で住宅を取得することが困難な者に対しては、セーフティネットを整備。

(2) 当面の方向

①②団塊ジュニア世代を中心に住宅取得意欲は依然根強いものの、所得の低下など社会経済状況が大きく変化する中で、今後、一次取得者については、従来の新築中心から中古+リフォームへシフトする可能性。

①既存住宅市場の環境整備を進めていくことが必要。
・既存住宅の検査を行うインスペクション制度の導入
・性能評価表示、瑕疵担保保険制度の整備
・リフォーム工事の質の確保のための業者の評価制度の整備 等

②新築住宅についても、将来の流通もにらんで、より良質な住宅の供給を促進するとともに、
・建設、維持管理、リフォームをカバーする住宅履歴の整備
・家計の金融資産を良質なストックの投資に誘導。税制・融資等を見直し
・在来工法住宅も含めて正確な情報が確実に蓄積されるシステムづくりが必要。

③ 急増する高齢者世帯

③安心して住み続けられるようにするための住宅のバリアフリー化等を進める一方、特に、医療・介護サービスとセットとなった住宅の整備が重要な課題。
日本のサービス付きの住宅ストックは欧米に比べて小さく、現在の特養待機者に加え、今後、要介護の高齢者が大都市圏を中心に急増することを考えれば、市場でこうした高齢者向けの住宅の供給が適切に行われるよう誘導することが極めて重要。
その際には、資産を持っている高齢者の住替え支援、需給ミスマッチの解消のためのリバースモーゲージなどの制度の整備が必要。

④老朽化した質の低い住宅ストックは、建替えによる更新が進められてきたが、大都市圏では、共同住宅の比率が50%を超える状況となる中で、特に老朽マンションの管理・建替えが今後大きな問題となる恐れ。

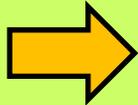
④管理・改修・建替えに至るマンションストックの適正な管理システムの構築が必要。

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③

①高度成長に伴う都市圏への急速な人口流入に対応するため、中堅勤労者向け共同住宅を大量供給することを役割として昭和30年に設立された日本住宅公団がスタート

②膨大な人口流入に対し、公団がその全ての需要を賄うことは元々不可能。公団が担ってきたのは、需要の一部を満たすことにより市場への圧力を緩和する役割。

③住宅の量的不足、大都市圏への大量の流入圧力という状況はなくなり、中堅者向け住宅の供給という役割は既に終了。



- ・市場補完という観点から、民間事業者が十分な役割を担える分野については順次撤退。
- ・既存ストックについても、削減しつつ再編を図る。

H9:分譲住宅事業撤退

H16:新規賃貸供給原則撤退

H19:ストック再生・再編方針策定

④需要変化に対応しながらストックの削減を行いつつ、既存ストックをどのように活用していくのか。

- ・今後、特に大都市部において高齢化が量的にも急速に進展し、高齢化に対応した住宅の需要の増加が見込まれる。
- ・基本的には民間事業者によって対応すべきだが、急速な高齢化圧力を緩和する役割がURには期待されるのではないか。
- ・その際、既存のストックを有効活用していくことが必要。
- ・特に、既存団地の一部を民間に売却又は賃貸し、社会福祉・医療機関等を導入し、地域の福祉拠点としていくことについては期待が大きい。
- ・なお、広い意味での都市の再開発等の一部として行われる住宅供給については、都市再生としても議論すべき課題。再開発等を通じて高齢者住宅と福祉・医療施設等を併設していくことが求められる。

第2回住宅分科会

有識者からのヒアリング(住民団体、福祉関係者)

<全国公団住宅自治会協議会(全国自治協)からのヒアリング概要>

■「第8回団地の生活と住まいアンケート調査」(2008年9月実施)の結果を中心に発表

- ・世帯主の高齢化
- ・女性世帯主の増加
- ・独居または二人世帯の増加
- ・居住年数24年以上が44.4%
- ・69.8%が家賃負担を重いと感じている(市場家賃化により負担が増大)
- ・高優賃の拡充を希望(全国の高優賃の65%はURが供給)
- ・長く住み続けたいと考えている世帯が73.2%

■全国自治協の意見・要望等

- ・都市再生機構法の附帯決議の遵守
- ・76万戸の賃貸住宅を、今後とも適切な管理組織とシステムの下で、国民共有の財産として良好に維持管理
- ・高齢者は、公営住宅に転居してもコミュニティが築かれておらず、UR賃貸住宅に戻ってくる場合もある
- ・民営化されると採算性を重視するため高齢者や子どもの憩いの場を設けることが困難になるのではないか
- ・URの建物は地震に強く災害対策上も貴重な存在
- ・外国人の受け皿としての機能もある

<福祉関係者(和光市)からのヒアリング概要>

■「介護保険の自治体の公的責任とURの今後の在り方」について

- ・全国・県の要介護(要支援)認定率推移との比較から和光市の長寿安心プランの介護予防効果が認められる。
- ・URは高齢者住宅(LSA付き)+複合サービスの一翼を担っている。
- ・介護予防スクリーニングシートの活用で、生活圏域のリスク実態に適した具体的な地域支援事業等を企画・実施可能に。
- ・URの西大和団地(S40管理開始/1,427戸)がある中央地区では、高齢者率、独居率が高く、居住年数も長い。

■今後のURに期待すること

- ・介護保険事業計画とUR住宅方針の連結
- ・2015年,2025年,2035年を見据えた計画的な運営方針の明示(具体的施策とその財源のあり方)
- ・高齢者の尊厳と生活の質の向上を念頭においた賃貸住宅運営(生活支援セット)
- ・介護医療サービス必要地域の把握と早急整備
- ・UR建て替え住宅からの難民へのコーディネートと地域包括支援センターの連携
- ・自治会・管理組合に高齢者支援部会の設置支援
- ・既存UR住宅のある自治体の介護保険事業計画策定委員会への参画

第2回住宅分科会

地方公共団体(14都道府県、28市区)に対するアンケート結果(概要)

UR賃貸 の役割

ファミリー層を始めとした中堅所得層に住宅を供給するとともに、実態として住宅セーフティネットの役割をも果たしているという評価が大半を占める。かつて住宅不足の時代に大量供給を行ってきた役割を評価する一方で、その役割は今は乏しいとの意見も。

住宅政策上 の位置付け

約8割が、公的賃貸住宅を供給する主体として、住宅セーフティネットを構築するとともに、団地再生などに伴う社会福祉施設の整備等、良好な住環境の形成を図るべく何らかの位置付け。

今後への 期待

公営住宅の補完を含む住宅確保要配慮者への住宅供給や社会福祉施設などの整備に期待。
また、既存住宅の長寿命化、バリアフリー化などの技術提供や新たな都市環境や団地のモデルを提示するなど、地方公共団体を先導する役割への期待が大きい。

譲渡時の受 入条件

ほぼ全自治体から公営住宅ストックを拡大させない厳しい財政状況の下では困難等の回答。

以下のようなご意見、ご提案もいただいたところ

○入居者の高齢化、低所得化が進み、現入居者の約半数が公営住宅階層となり、子育て支援の役割も担っているという実態がかつての理念から乖離していることを十分に把握し、今後の住生活基本計画の見直しに当たってセーフティネットの機能を確実に果たせるよう、住宅の量的拡充がなされた現在において、かつての使命に代わる今後担うべき役割を明確化する必要がある。

○地域の住宅政策を展開していく上で重要なストックだが、自治体の住宅政策の枠組みの中で活用できる仕組みがない。目的が類似した公的賃貸住宅をバラバラに保有・運営・管理するのではなく、広域自治体が地域の住宅政策を一元的に担っていくべき。保有主体のあり方はともかく、地域主権の観点から、活用の権限(政策決定権)を委譲してほしい。方法としては、URが保有し地方が運営・管理を行う分離方式、保有・管理はURのままで活用権限のみ地方に与える活用権限委譲方式などさまざまな方式が考えられる。

第1回都市分科会

都市の現状と課題を踏まえた支援の必要性、あり方について①

1. 都市再生機構の実施する都市再生事業について

①都市再生機構の都市再生事業実施基準の概要

- ・「政策的意義」「民間では実施困難な理由」「事業の採算性の確認」「民間の投資誘導」等の基準への適合の検証
- ・自治体や地権者の意向の確認
- ・第三者委員会での評価・結果の公表

を実施

②独立行政法人通則法の規定に基づき、国土交通大臣が都市再生機構に対して指示した第2期中期期間(平成21~25年度)において達成すべき業務に関する目標を達成するため、都市再生機構は第2期中期計画を定め、実現を旨ず『公の政策目的』及び達成目標等について設定。

2. 都市政策の総論

○都市の将来ビジョンに関する共通の方針

- ・コンパクトシティの実現
- ・都市の国際競争力と国際都市連携の推進
- ・安全で安心なまちづくり
- ・美しく魅力ある都市の実現

3. 支援が必要な政策領域

(1)自治体のまちづくり支援

○中心市街地活性化、コンパクトシティの実現、市街地の防災性の向上、高齢者対応(バリアフリー等)等の政策課題に対応した、地方の意志に基づくまちづくりを民間事業者、自治体との適切なパートナーシップ (PPP)のもと実現

- ・まちづくりの構想段階からの知識・経験・技術力の提供
- ・事業実施に係る財政負担の平準化
- ・中立公正な立場での調整

①自治体における技術力・ノウハウ蓄積保持の状況

- ・多くの市町村においては、法定事業等の施行経験が乏しく、技術・ノウハウを蓄積することが困難。
- ・市町村が自ら体制を整備し、技術・ノウハウを蓄積することは非効率

②ファイナンス面の補完(量的補完)

- ・自治体は経常収支比率が高くなり、財政が硬直化。
- ・市町村の普通建設事業費は、平成5年度に比べ平成19年度は約4割。

自治体は、一時の集中的な財政負担には対応が困難なことが多い。

③中立公正な立場の必要性

- ・事業地区内に公有地がある等、自治体が事業の当事者である場合においては、中立公正な立場でマネジメントを実施することが困難。

都市の現状と課題を踏まえた支援の必要性、あり方について②

(2) 国としての政策の実現 (民間投資誘発による国際競争力の強化等)

○大都市における、多様な機能・人材の集積・交流を通じてイノベーションの創出、我が国の成長を牽引する場としての国際競争力の強化のための都市再生等、国として推進すべき政策課題を民間事業者、自治体との適切なパートナーシップ(PPP)のもと実現・促進。

- ・事業スケジュールが見通せる段階までのファイナンス(期間リスク等)の補完
- ・民間都市開発促進のための土地の集約、
基盤整備の実施
- ・中立公正な立場での調整

○大都市における都市開発投資の太宗は、民間によるもの。大都市における国際競争力の強化といった取組においても、民間投資の誘発が不可欠。

① 民間事業者の事業に対する考え方

- ・相応の利益水準の確保
- ・株主への配当、説明責任
- ・事業の高い採算性
- ・短期的成果を重視せざるを得ない傾向

② ローン供給量の減少、借入期間の短期化、借入金利の上昇

- ・不動産に対する金融機関の貸出態度は全産業を大きく下回る状況が続いている。2009年5月以降、若干は貸出態度が上向いているが、依然として厳しい状況。
- ・負債性資金(ローン等)を裏付けとするCMBS(商業用不動産担保証券)の償還期間は、2005年度をピークに短期化。
- ・不動産における格付けの低下及び、借入時の主な担保である不動産の価格の下落、収益率の低下により、リスクプレミアムが増加し、借入金利が上昇する可能性。

③ バーゼルⅡの影響

- ・バーゼルⅡへの移行により、リスクウェイトの算定が精緻化。このため、市況の悪化している不動産への貸出が行われにくい環境にある。

④ ローン供給量の減少、借入期間の短期化、借入金利の上昇

- ・不動産に対する金融機関の貸出態度は全産業を下回る状況が継続。
- ・負債性資金(ローン等)を裏付けとするCMBS(商業用不動産担保証券)の償還期間は、2005年度をピークに短期化。
- ・不動産における格付け低下、借入の主な担保である不動産価格の下落、収益率の低下により、リスクプレミアムが増加し、借入金利が上昇する可能性。

⑤ 中立公正

- ・利益追求という民間事業者の本質にかんがみ、地権者、自治体に中立公正な立場を認識されず、円滑な調整が困難な場合が存在。

都市の現状と課題を踏まえた支援の必要性、あり方について③

(3) 災害復興等緊急時の要請への対応

○阪神大震災等の大規模災害時に国の危機管理の一環としての復旧・復興を促進する支援部隊

- ・応急危険度判定、応急仮設住宅の建設等の緊急支援
- ・都市計画案の策定・支援、土地区画整理事業等の実施

①阪神淡路大震災における震災復興への取組

- ・建設大臣の指示を受け、全支社から機動的に人材を結集させ当初の復旧を支援するとともに、その後の復興支援のため、現地に震災復興事業本部を設置
- ・被災地の緊急かつ健全な復興を目指して2月には『被災市街地復興特別措置法』が公布・施行、その後直ちに被災市街地復興推進地域が指定、神戸市からの要請を受けて市街地整備事業の事業計画づくりに着手
- ・早急な事業の立ち上げ、権利者との調整を推進

②阪神淡路大震災における応援活動

- ・他自治体職員等の応援は、19万6000人・日に及んだが、短期間に限定されたこと等から、特に復興については都市再生機構が体制を補完せざるを得ない状況があった。

4. その領域の支援のあり方

○役割を効率的に実施するための権限・手法

【リスク分担面】

- ・自治体を代替して事業を執行するため
→ 自治体と同等の施行権能（再開発・区画整理等）
- ・公共施設の整備を伴う都市再生事業を実施するため
→ 自治体と同等の施行権能（関連公共施設整備）
- ・長期ファイナンス等（量的補完・期間リスクの補完）を実施するため
→ 財政融資資金等の活用

【組織の効率性面】

- ・ノウハウ、人材等、先端的技術を蓄積するため
→ 大きな技術プール

①都市再生機構が土地区画整理事業、市街地再開発事業を施行する場合、地権者同意を不要とする等の自治体と同等の権能が与えられている。

②道路等の公共施設の整備を土地区画整理事業等の施行に併せて実施可能。

③財政融資資金等の長期資金を活用

④継続的に事業を実施できる大きな組織での技術プールの蓄積。環境負荷軽減、土壌汚染対応など先端的モデル性のある取組やノウハウの蓄積も可能。

賃貸住宅関係でこれまでにいただいたご意見の概要

住宅市場の現状と住宅政策の課題を踏まえた上で、URの役割をどう位置付けるかの議論が必要

住宅政策そのものについての方向性がある、その中でURがどういう位置付けなのかをまず議論すべき。一方、限られた時間の中で論点整理を行うことが求められており、政策論に時間をかけられる状況にない。

大都市への人口流入という需要圧力を緩和するための住宅供給というこれまでのミッションは終了

今後の方向性①

国の厳しい財政状況を踏まえれば、収益性のあるものは民間に任せるべきではないか。
ただし、時間軸を意識する必要。

今後の方向性②

大都市圏を中心に量的にも急速な高齢化が進むことから、福祉的な観点から国、その実施主体としてのURが担うべき役割があるのではないか。

視点1: 住宅政策と福祉政策

視点2: 既存居住者との関係

視点3: 既存ストックの活用

視点4: 民間との役割分担

賃貸住宅経営の現状と組織形態のあり方

1. 上位政策としての住宅政策、高齢者政策一般を把握し、それとの整合性を意識して議論を進めていくべき。
2. UR賃貸住宅ストックや居住者の現状、URの経営状況を十分把握した上で、①民間売却、②分割民営化、③現状維持、④部分民営化＋一部公的関与を残すとした場合、住宅経営としてやっていけるのかのシュミレーションやガバナンス、経営、法律関係等の観点から実現可能性、留意点等を整理。

都市関係関係でこれまでにいただいたご意見の概要

都市の現状と都市政策の課題を踏まえた上で、URの役割をどう位置付けるかの議論が必要

右肩下がりの時の都市政策をどうするかという国家としての議論は前提で整理し、これを前提とした場合のURによる実施の必要性について議論。

都市再生機構による都市再生事業実施の必要性について(以下の視点の十分な整理・検討が必要)

事業実施の基準について
(透明性)

- ・都市再生事業の実施基準自体の評価。
- ・採算性の他、外部性の評価(社会的に効果が高いもの)
- ・他方、採算性を欠くものは実施すべきでない。

民間にまかせると
何故できないのか

※自治体についても
同様の整理が必要

- ・長期資金の調達。
- ・長期の懐妊時間。
- ・(環境への配慮等の公共貢献的な分野の)過小供給
- ・コマーシャルベース(株主配当可能な採算性)に乗らないもの。
- ・他方、民間でも長期資金を付与すればいいのか整理が必要(URは財投を利用)

組織・事業運営
の効率性

職員の配置に無駄がないか、事業に対しての人員に無駄がないか。

組織形態のあり方

- ・ガバナンス強化の点からは、会社形態も選択肢
- ・公的役割を担うためには利益を求めない公的団体の出資を念頭
- ・民間都市開発推進機構との役割分担。