

不動産再生研究会

まちづくりと公共施設改革

2015年12月7日

東京大学公共政策大学院 客員教授

(不動産証券化協会専務理事)

内藤伸浩

Email: naitou@pp.u-tokyo.ac.jp

PRE/FM研修会(国交省・東京大学共催)

国土交通省と
東京大学公共政策大学院は、
「PRE/FM研修会」を共催し、
2013～2015年に計3回実施。
124の自治体から168名の職員
が参加。

【研修会の目的】

- ・PRE(公的不動産)とFM(施設マネジメント)の合理化・効率化に取り組む自治体職員の知識共有やネットワーク形成
- ・公的不動産をまちづくりに活用し、公共施設をまちづくりに活かす

同研修会を通じた知見や大学院での研究成果を基に拙著『人口減少時代の公共施設改革～まちづくりがキーワード～』(時事通信社)を本年4月に上梓。

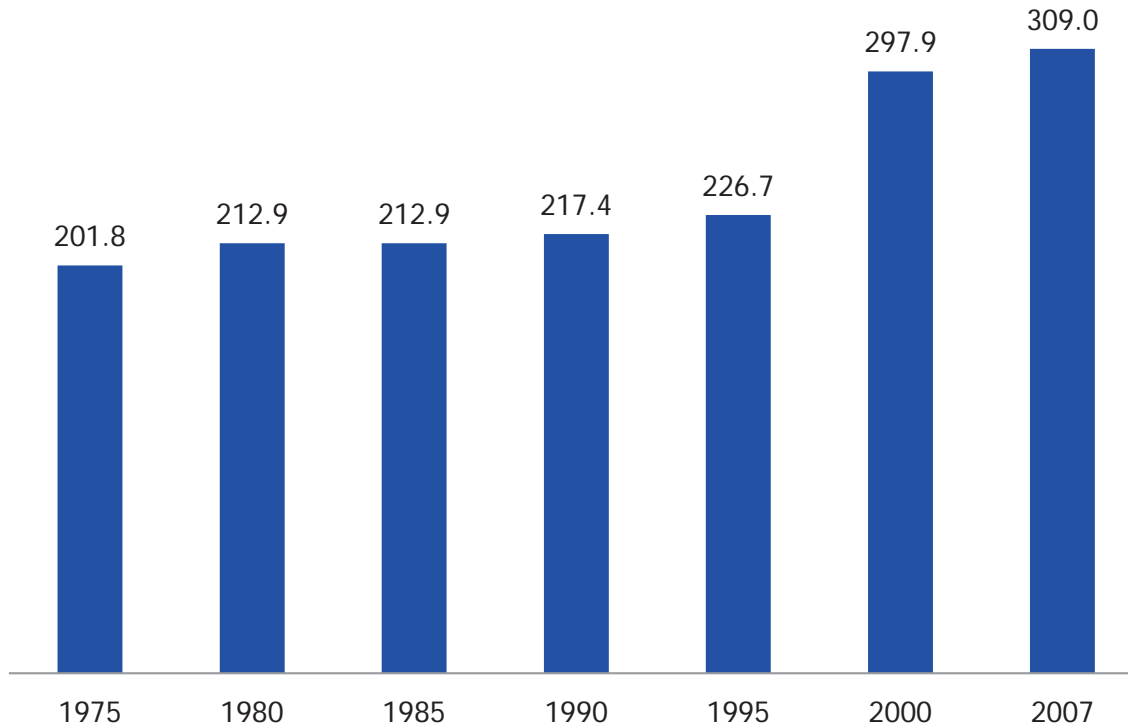
平成26年度 特別課程 PRE(公的不動産活用)/FM(施設マネジメント)研修 時間割

| 日 | 9:00 | 12:00 | 13:00 | ※敬称略 | | | | | |
|---|---|--|--|--|---|---|--|--|---|
| 1 | オリエンテーション (14:00～) | 入校式 (14:30～) | ガイダンス (14:40～) | 基調講話 国土交通省 土地・建設産業 局長 毛利 信二 (15:00～15:30) | 事例解説Ⅰ 「豊野市の公共施設 更新問題への挑戦 ～未来につながる市 民力と職員力のた すき～」 豊野市 政策部 公共施設再配置 推進課 課長 志村 高史 (15:30～16:50) | 休憩 | PRE/FM実践プラン 作成演習① 【事例・課題説明】 豊野市企画財政局企画財政部 副参事 井上 真 佐倉市教育委員会 教育総務課 主査補 橋本 直子 盛岡市財政部 資産管理活用事務局 主任 上森 真行 (17:00～18:30) | | |
| 2 | PRE/FM実践プラン作成演習② 【グループワーク1:事前学習の 発表と議論】 ゼミ室 (9:00～10:30) | 休憩 | まちづくりと 公的不動産(PRE) 国土交通省都市局 都市計画課 課長 榊 真一 (10:40～12:00) | 昼食 | 事例解説Ⅱ 「自治体における具体的な 資産経営の実際と その方策」 浜松市 財務部資産経営課 経営企画グループ 副主幹 松野 英男 (13:00～14:20) | 休憩 | PRE/FM実践プラン 作成演習③ 【グループワーク2 :PREとまちづくりの検討】 ゼミ室 (14:30～16:20) | ワークショップⅠ PRE/FM戦略推進体制のあり方 西尾市総務部資産経営課 課長補佐 鈴木 貴之 さいたま市都市戦略本部行政改革推進 部 公共施設マネジメント推進担当 (16:30～18:00) | |
| 3 | ワークショップⅡ 計画保全と公共施設評価 武蔵野市財務部施設課 課長補佐 伊藤 賢二 神戸市 教育委員会事務局 総務部学校管理課 建築担当係長 中川 龍一 (9:00～10:30) | 休憩 | PRE/FM実践プラン 作成演習④ 【グループワーク3 :プランの枠組み検討】 ゼミ室 (10:40～12:00) | 昼食 | 事例解説Ⅲ 「豊野市公共施設 再生計画 ～公共施設マネジメント 白書(案)発表)から 公共施設再生計画(出 口戦略)へ～」 豊野市財政部 資産管理室 室長 吉川 清志 (13:00～14:20) | 休憩 | PRE/FM実践プラン作成演習⑤ 【グループワーク4: プランの作成】 ゼミ室 (14:30～18:00) | | |
| 4 | PRE/FM実践プラン作成演習⑥ 【グループ発表】 201教室・202教室 (9:00～11:00) | PRE/FM実践プラン 作成演習⑦ 【グループ別反省会】 ゼミ室 (11:00～12:00) | 昼食 | ワークショップⅢ 都道府県のPRE/FM戦略 青森県総務部行政経営管理課 シティ・イノベーション/財産グループ 総務主幹 駒井 博見 奈良県総務部シティ・イノベシ ョン/シティ・イノベーション係 主査 今井 祥貴 (13:00～14:30) | 休憩 | 公共施設等の経 済的かつ計画的 な管理による老朽 化対策の推進 総務省自治財政 高財務課室課 理事官 村田 崇 (14:40～15:30) | 学校施設の長寿命 化および複合化の 取組 文部科学省大臣官 庁次官補佐 施設助成課 課長補佐 木村 哲也 文部科学省大臣官 庁次官補佐 施設企画課 課長補佐 小林 正浩 (15:30～16:20) | 公的不動産 を活用した まちづくりへの 金融支援 一般財団法人 民間都市開発 推進機構 業務第二部長 榊井 誠 (16:30～17:10) | 公共施設再配置と不 動産証券化等の活用 国土交通省 土地・建設産業局 不動産市場整備課 不動産投資市場整備室 室長 小林 正典 東京大学 公共政策大学院 客員教授(日本大学経 済学部 教授) 中川 龍之 (17:10～18:30) |
| 5 | ワークショップⅣ 官民・自治体間連携と PRE情報管理 三井不動産株式会社不動産 ソリューション本部公共法人室 室長 財前 俊治 一般財団法人建築保全センター 保全技術研究所第三研究部 次長 池澤 龍三 (9:00～10:30) | 休憩 | 公共施設経営 改革とまちづくり 棒丁式 東京大学 公共政策大学院 客員教授 内藤 伸浩 (10:40～11:30) | 11:40～ | | | | | |

PRE/FM戦略

全不動産の約4分の1を占める
公的不動産の生産性向上を図る

公有地面積(万ha)の推移



公有地の増加
(1990⇒2007年)

92万ha

||

鹿児島県の面積



出所:『平成21年版 土地白書』図表2-2-6[公有地面積の推移]より作成。

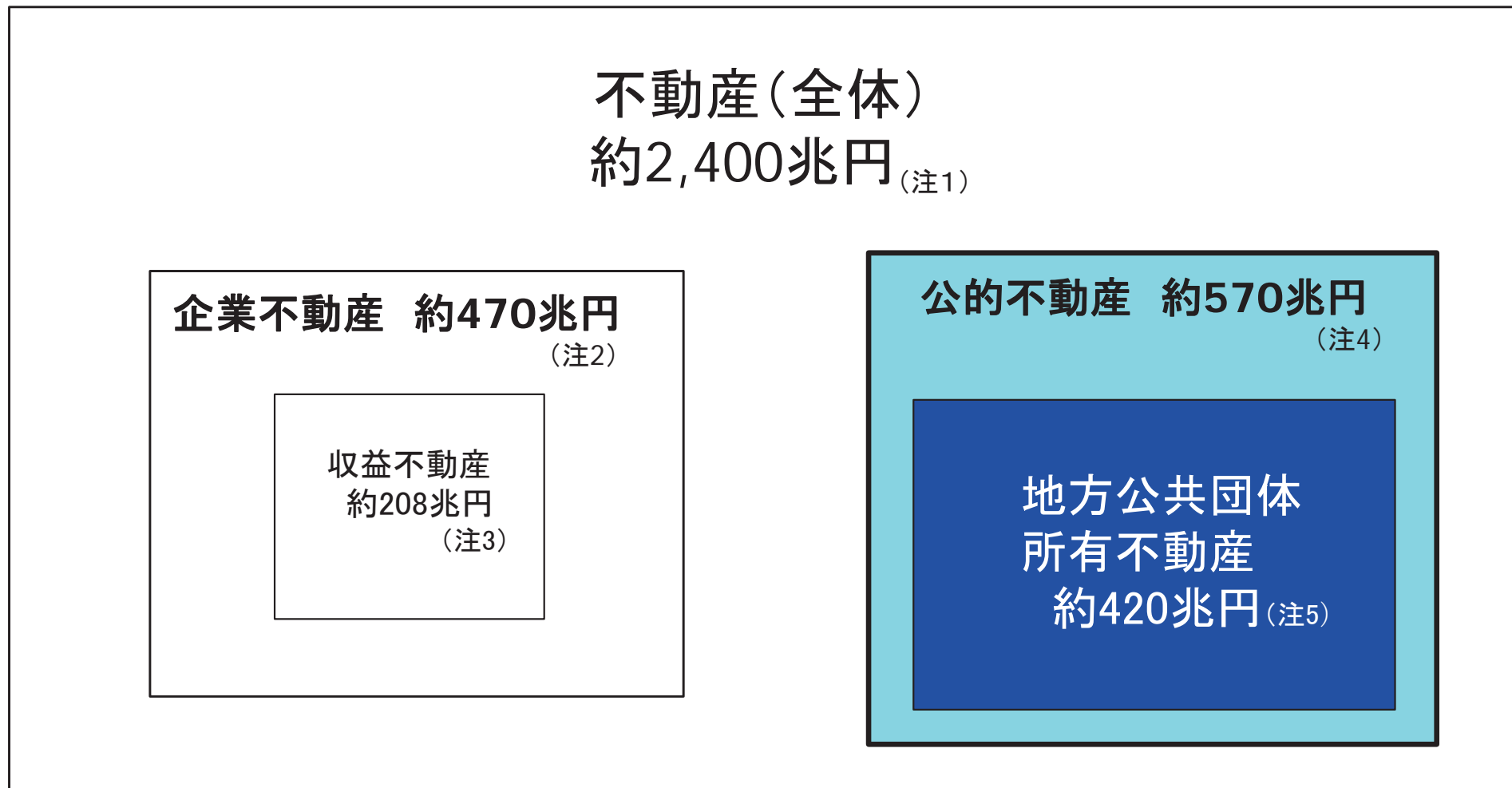
原資料:財務省「国有財産増減及び現在額総計算書」、総務省「公共施設状況調」により、国土交通省で集計。

注1:国公有地は「財政金融統計月報」及び「公共施設状況調」から求め、私有地については、国土交通省が調査した合計面積から国公有地を差し引いた残りとしている。

注2:面積は、各年度とも年度末(3月31日)の数値である。

注3:国土面積として、この他に道路等が約580万haあり、国土面積全体で3,779万haとなっている(平成18年)。

日本の不動産の評価額と所有主体



<出所>国土交通省資料(「不動産証券化手法等による公的不動産(PRE)の活用のあり方に関する検討会」)をもとに作成

(注1)国民経済計算(平成24年度確報)

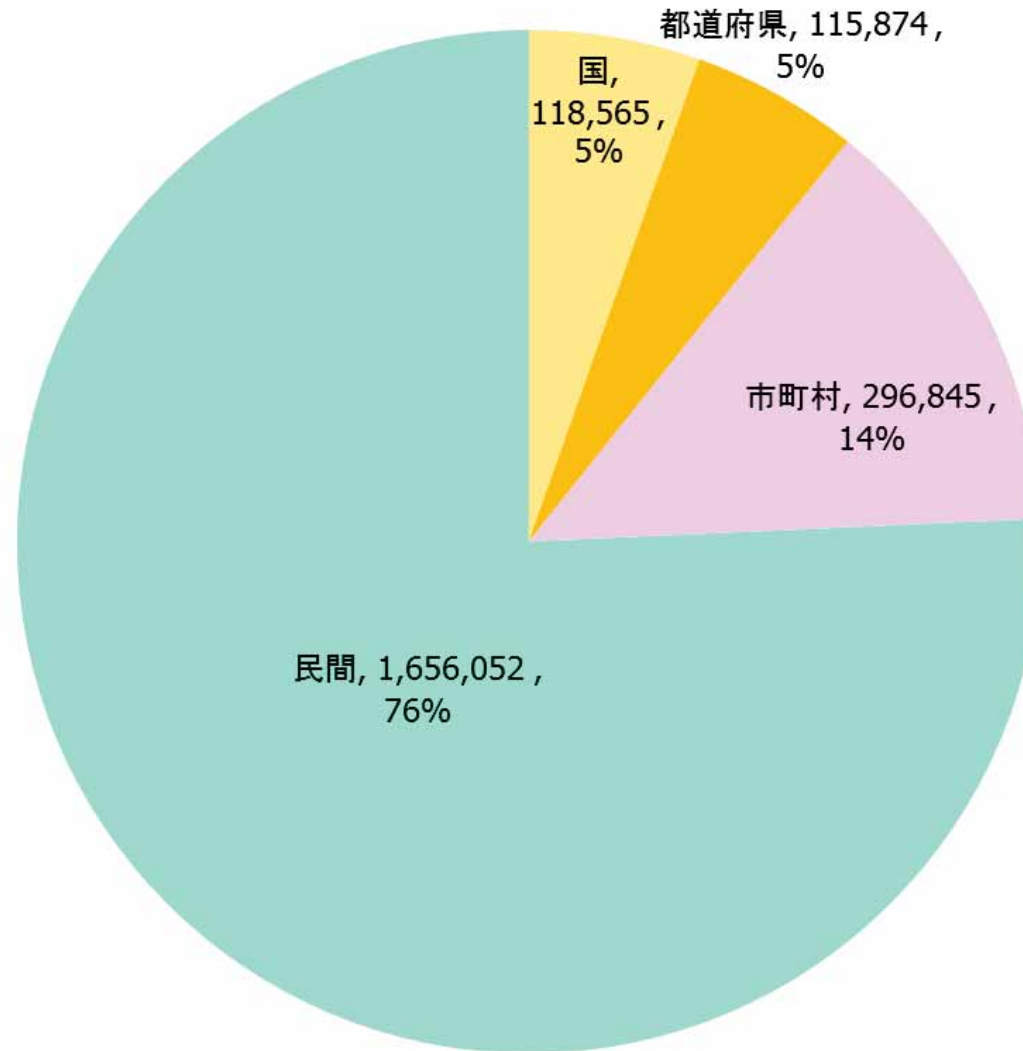
(注2)土地基本調査に基づく時価ベースの金額(平成20年1月1日時点)

(注3)PRUDENTIAL REAL ESTATE INVESTORS”A Bird’s eye View of Global Estate Markes:2012 update”(円換算)

(注4)固定資産及び土地の総額(平成24年末時点)

(注5)地方公共団体が所有する不動産の固定資産の総額は、一般政府の所有する固定資産を総固定資本形成の累計額(昭和55年度～平成24年度)のうち地方が占める割合で按分したもの

土地所有主体別の宅地面積 (ha) と割合 (%)

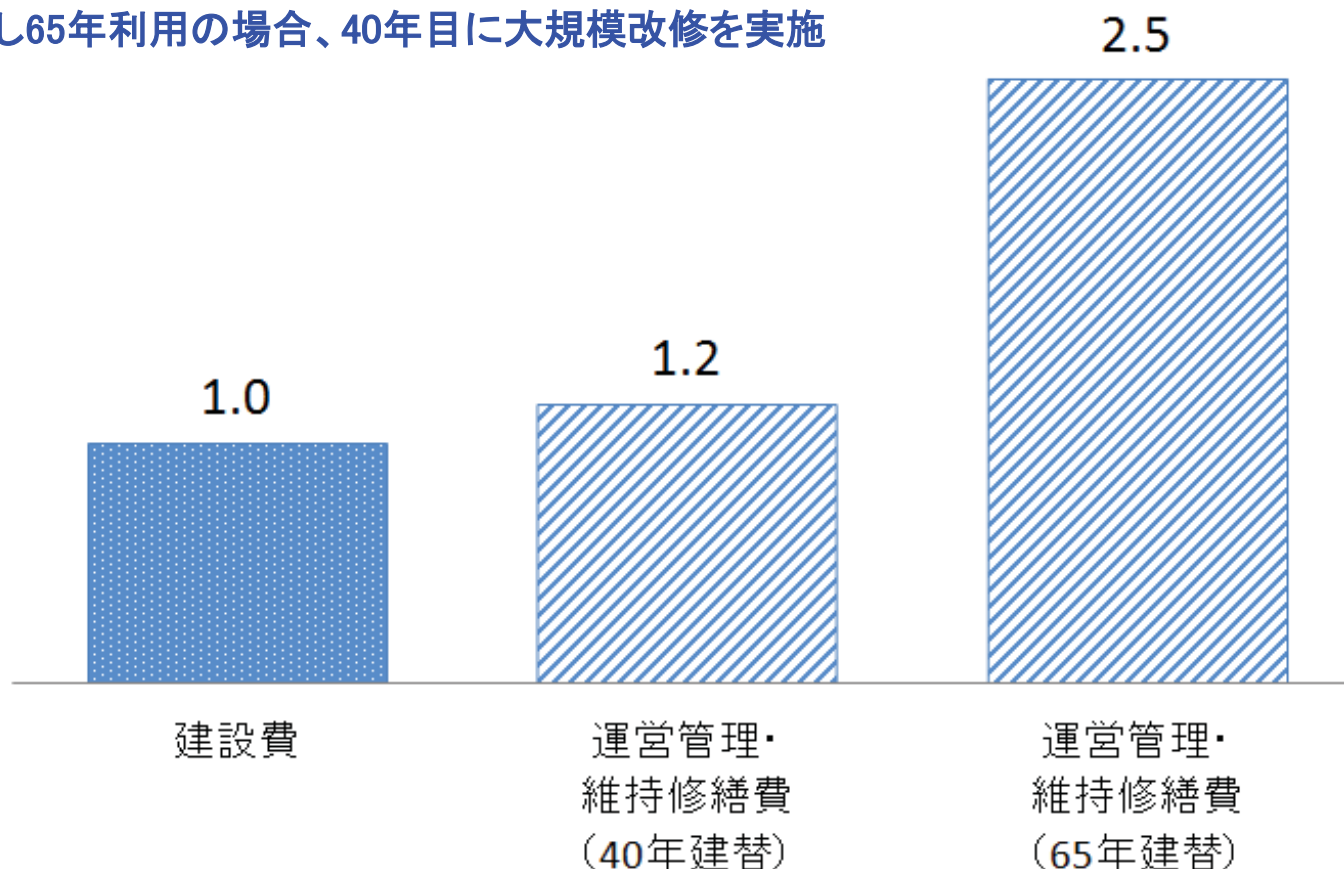


出所: 国土交通省土地・建設産業局土地市場課『平成24年度土地所有・利用概況調査報告書 表2-(9)-②』より作成

ハコモノの維持管理には建設費の1.2～2.5倍が必要

【当初建設費=1とした場合の、40年間ないし65年間に必要な最小限*の運営管理・維持修繕費累計額】

*ただし65年利用の場合、40年目に大規模改修を実施



出所：盛岡市まちづくり研究所『平成23年度 研究報告書（平成24年4月）』図表61をもとに作成

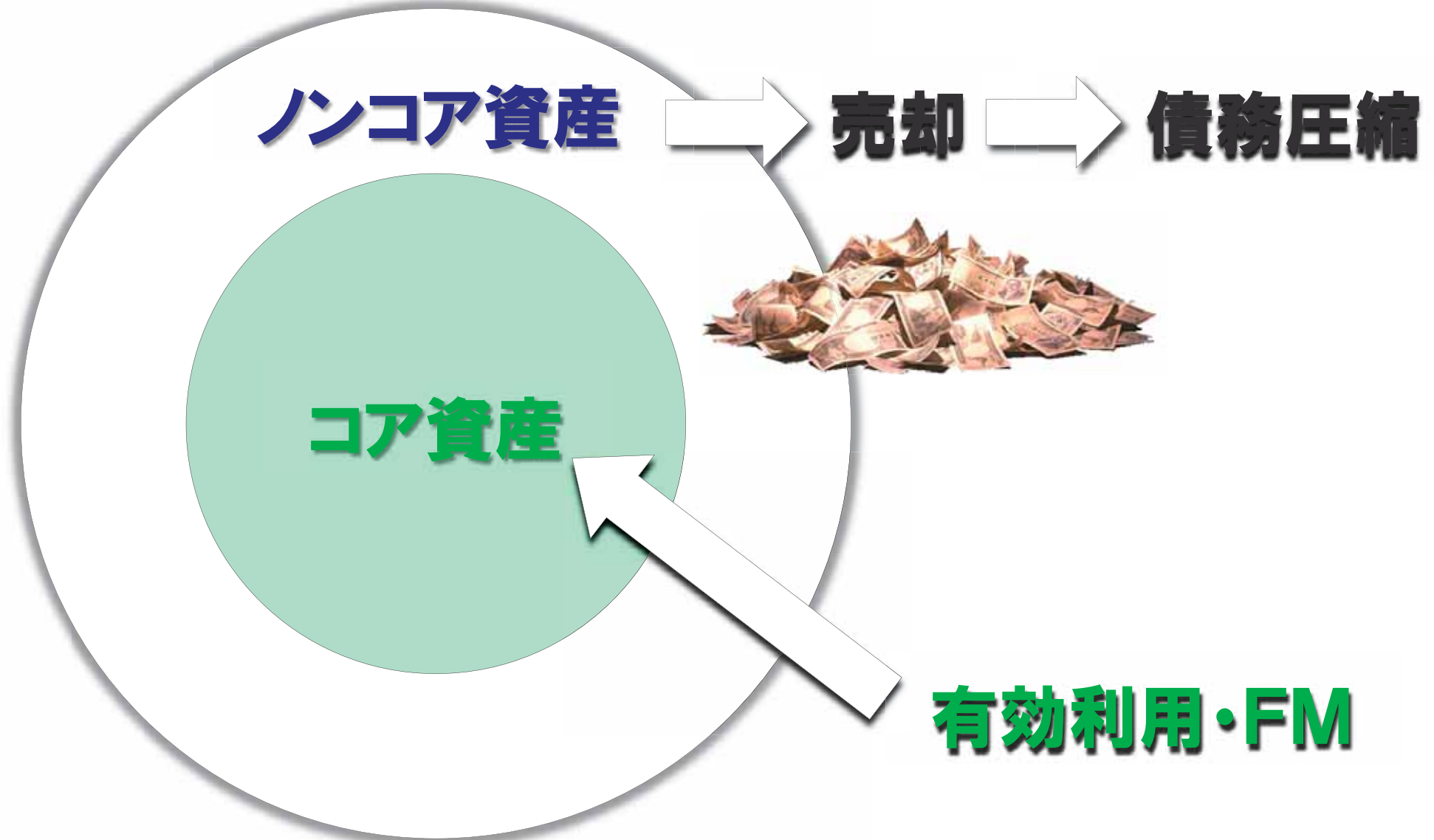
【原資料注釈】

- ・概算用データベース（事務所_3000形_Case1）の修繕コストを基に、地域別保全費指数は東北の値を、一般地域工事費指数は盛岡の値を使用し算出。
- ・大規模改修は、40年目に、新築時の約6割程度費用で改修すると仮定。
- ・大規模改修の際は、Case1：「すべき＋望ましい＋事後保全」の修繕コストを使用。それ以外の時期の修繕コストは「すべき」のみを使用。

出典 国土交通省大臣官房官庁営繕部監修，財団法人建築保全センター編集・発行，財団法人経済調査会発行『建築物のライフサイクルコスト』（平成17年）より作成

企業不動産の総合的な最有効利用(CRE戦略)

Corporate Real Estate: CRE



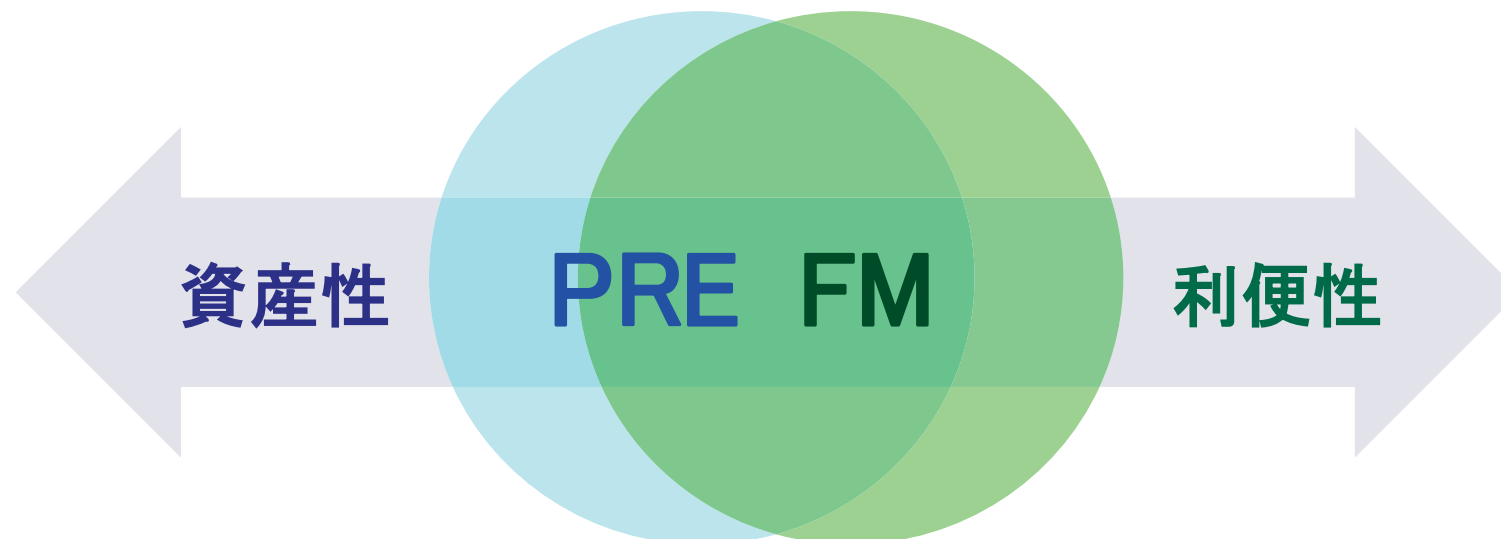
PRE戦略とFM戦略

PRE (Public Real Estate) 戦略

「公的不動産について、公共・公益的な目的を踏まえつつ、経済の活性化及び財政健全化を念頭に、適切で効率的な管理、運営を推進していこうとする考え方」(『PRE戦略を実践するために手引書』)

FM (Facility Management) 戦略

「企業、団体等が、組織活動のために施設とその環境を総合的に企画、管理、活用する経営」戦略(『総解説ファシリティマネジメント』)



PRE/FM戦略の核心

PRE/FM戦略は、

1. 行政の意識改革（最小の経費で最大の効果を挙げる）

【地方自治法第2条14項】

地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

2. 住民の意識改革（施設≠サービス、負担者市民の自覚）

①「施設＝サービス（便益）」ではないこと

②利用者市民に負担者市民としての自覚を促す

3. まちの構造改革（人口減少時代の新しいまちづくり）

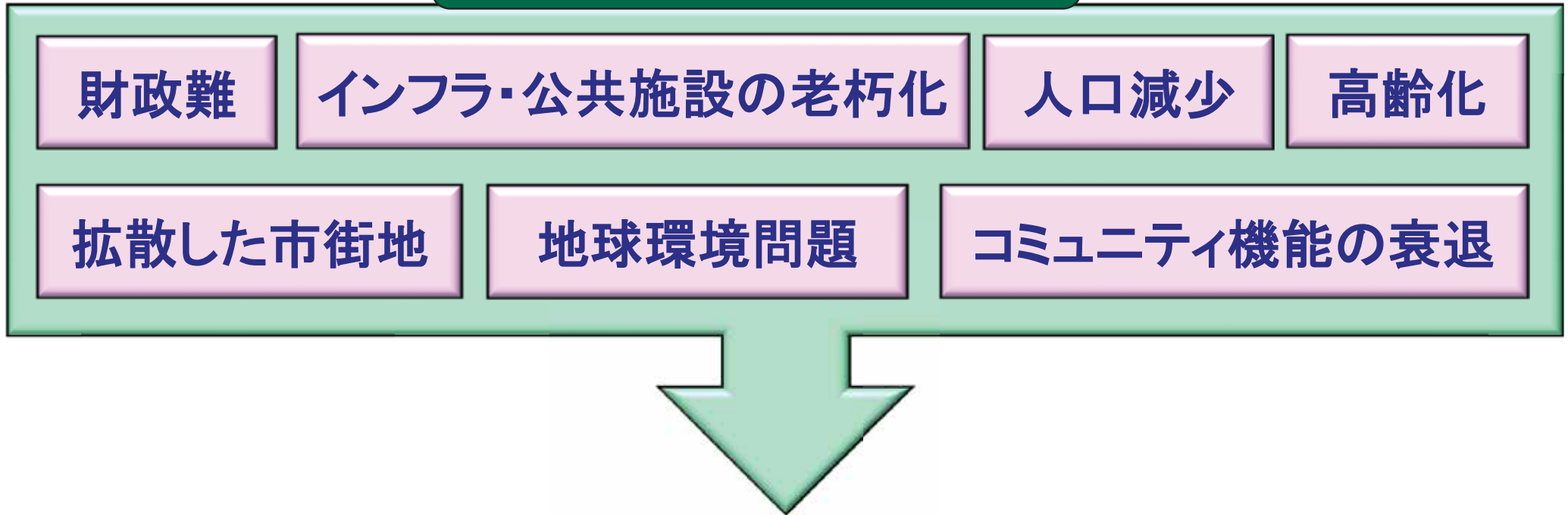
PRE/FM戦略は、都市・地域がめざすべき方向を先取りし、そこに進むための取組みであることを明示することが、住民の理解・支援につながる

キーワードは‘まちづくり’

行財政改革と市民利便の
維持増進を両立する方法

公共施設改革とまちづくり

社会的背景と課題



公共施設の再編・統廃合を通じた
豊かで持続可能なまちづくり

PRE活用や公共FM(施設マネジメント)に向けた国の施策

- 『PRE戦略を実践するための手引書』(国交省)【平成21年5月】
- 『インフラ長寿命化基本計画』(インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議)【平成25年11月】
- 『公共施設等総合管理計画』の策定を全自治体に要請(総務省)【平成26年4月】
- 『まちづくりのための公的不動産(PRE)有効活用ガイドライン』(国交省)【平成26年4月】
- 改正都市再生特別措置法上の公的不動産活用の努力義務
「立地適正化計画の作成に当たっては、…市町村の所有する土地または建築物が有効に活用されることとなるよう努めるものとする」(同法第81条第13項)

まちづくりと公共施設の関係

現在の延長ではなく、ありたい姿を描き、それを実現する方法を考える

| | まちの状況 | 施設の状況 |
|---------------------------------|--|---|
| ①現状の把握 | 各エリア(生活圏あるいは学校区等)の人口数・人口密度・年齢階層構造、交通手段の分担率、公共交通機関の経営状況等の把握 | 1) 公共施設の種類および提供する都市機能ごとの総供給量および各エリアの配置状況と、その見える化(GIS等への落とし込み) |
| | | 2) 公共施設の種類別および個別施設のコスト状況(物的維持管理費とサービス事業運営費)と利用状況(現在需要)の把握 |
| | | 3) 公共施設の老朽化の状況と更新費の推定 |
| | | 4) 各種民間サービスの各エリアの提供(立地)状況 |
| ②現在の延長線上から推測される将来の見通し(将来需要量の予測) | 各エリアの人口動態予測(人口数・人口密度・年齢階層構造等の推計) | 人口動態予測に基づいて、公共施設および民間施設にかかる都市機能別の将来需要(必要)量を推測する。 |
| ③課題の検討・抽出 | 人口数・人口密度・年齢階層構造等の推計値について、都市・自治体および各エリアの持続可能性等の観点から、問題点や課題を検討・抽出する。 | 公共施設および民間施設にかかる各種都市機能の将来需要量と現在の供給状況を対照して、将来生じる需給ギャップ等、各種都市機能に関する課題を検討・抽出する。 |
| ④政策代替案の提示 | ③で検討・抽出した課題を解決・改善するために、まちづくりと公共施設経営改革を連携させた政策代替案を検討し提示する。 | |
| | 各政策代替案を実施した場合に期待される、都市や各エリアの人口動態の変化や各種都市機能にかかる需給ギャップの改善状況を推定する。 | |

成功の鍵を握る自治体間・役所内の連携

★大型校の給食設備の余剰キャパシティを利用した小型校への配食を行う親子方式を企図



✓大型校の当該給食施設は建築基準法上「工場」となり、もし大型校が住居専用地域に立地していた場合、用途地域制限に抵触するため、特定行政庁(中小規模の市町村では都道府県)の許可が必要となる(同法第48条および第87条)

✓同許可には利害関係者への公開による意見聴取および建築審査会の同意が必要(同法第48条第14項)

✓都道府県の建築審査会を動かすのは市町村にとって大きなハードルであり、手間暇もかかる。



市町村と都道府県、行革・管財部局とまちづくり部局の連携が重要となる

総量削減に向けた具体的な計画策定への壁

➤ 総論から実施計画策定への壁（総論賛成・各論反対）

公共施設の合理化を総論としてうたう自治体は多いが、具体的な削減目標や公共施設再配置計画に至っているところはまだ少ない。

➤ 先進的自治体では公共施設の総量削減目標を設定

秦野市（神奈川）：40年間で2050年までに更新期を迎える施設の総床面積を31%削減

浜松市（静岡）：平成22年から4年間で施設数を25.6%（383施設）削減

西尾市（愛知）：30年間で総床面積を16%削減

民間の知恵と資金の活用

公共サービス提供に利益追求動機を導入し民間の知恵と努力を引き出す

骨太の方針(2013)より

『インフラの老朽化が急速に進展する中、「新しく造ること」から「賢く使うこと」への重点化が課題である。今後は、民間の資金・ノウハウを活用することにより、インフラの運営・更新等の効率化、サービスの質的向上、財政負担の軽減が図られる事業については、PPP/PFIを積極的に活用する。』

PPP: Public Private Partnership

PFI: Private Finance Initiative

誰のお金を誰のために使うのか

人が最も慎重かつ真剣に取り組むのは、どの場合か？

- 経験則では、自分のお金を自分のために使うときに人は最も真剣に振る舞う。
- 投資の世界で、ファンドマネジャーに自己資金と一緒に運用する義務を課す (“in/on the same boat”) のはそのため。

| | | 誰のお金を | |
|-------|----|---------------------|-----------------------------------|
| | | 他人 | 自分 |
| 誰のために | 他人 | ① 財政支出 ファンドマネジャー | ② 慈善事業・寄付 |
| | 自分 | (④横領・背任) | ③ 投資・消費 ファンドマネジャーが 自分のお金も投資 |

PPP/PFIのキーポイント

1 民間資金投資による利益追求

2 性能発注(+競争的対話)

3 設計・建築・運営管理の一体発注

民間の知恵と努力を引き出して、
公共施設のライフサイクルコスト(LCC)を最小化

PFIにおける2つの主要な事業方式(所有形態)

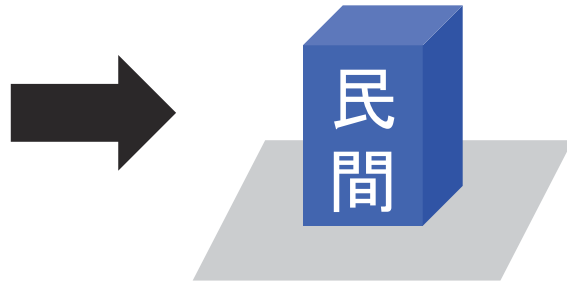
➤ BOT方式

〔設計・建設時〕



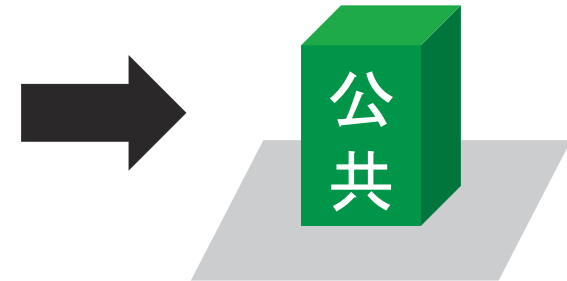
選定事業者が施設を設計・建設。

〔運営・維持管理時〕



選定事業者が施設を所有し、公共サービスを提供。

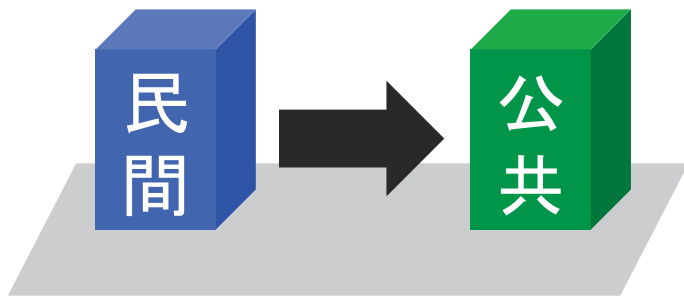
〔事業終了時〕



事業終了後、対象施設を公共部門に譲渡。

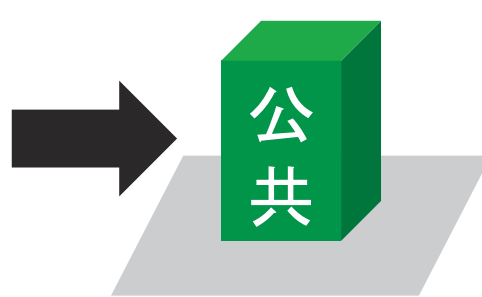
➤ BTO方式

〔設計・建設時〕



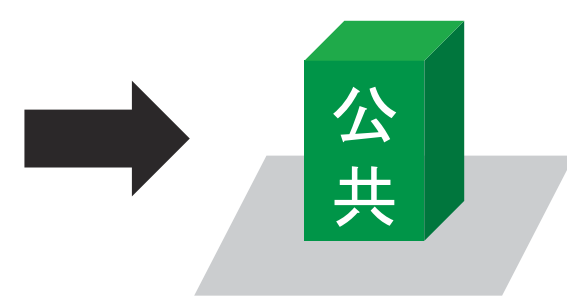
選定事業者が施設を設計・建設し、完工後に公共部門に譲渡

〔運営・維持管理時〕



公共セクターが所有する施設を選定事業者が運営し、公共サービスを提供

〔事業終了時〕



選定事業者の運営機関終了。施設の所有権に変化なし

PFIの本旨に最もかなうのがBOT方式

P

プライベート (Private) な

F

ファイナンス (Finance) が

I

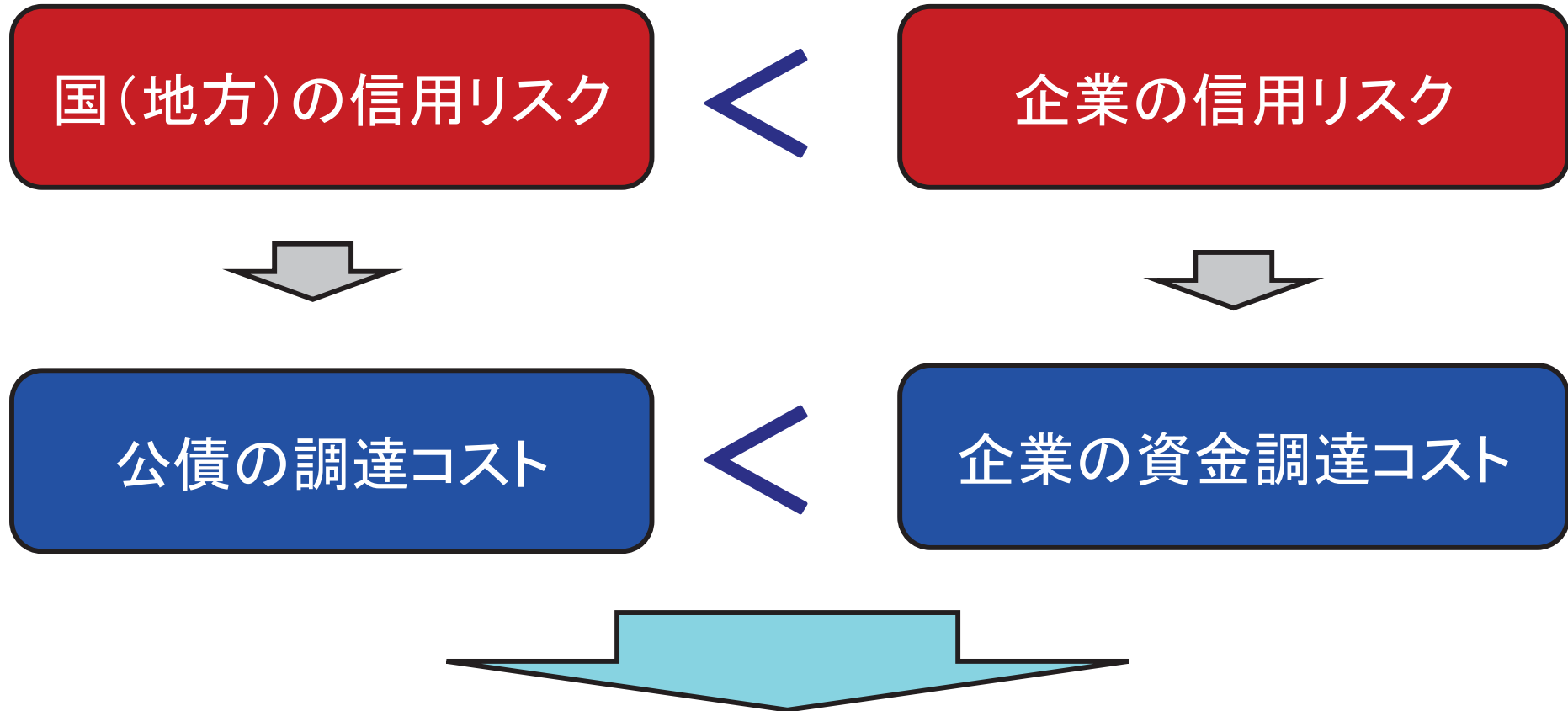
イニシアチブ (Initiative) を握る

中長期的施設運営により投資回収

BOT方式 (B:建築 O:運営 T:移転)

「公共分野への民間資金導入」の隘路(従来の議論)

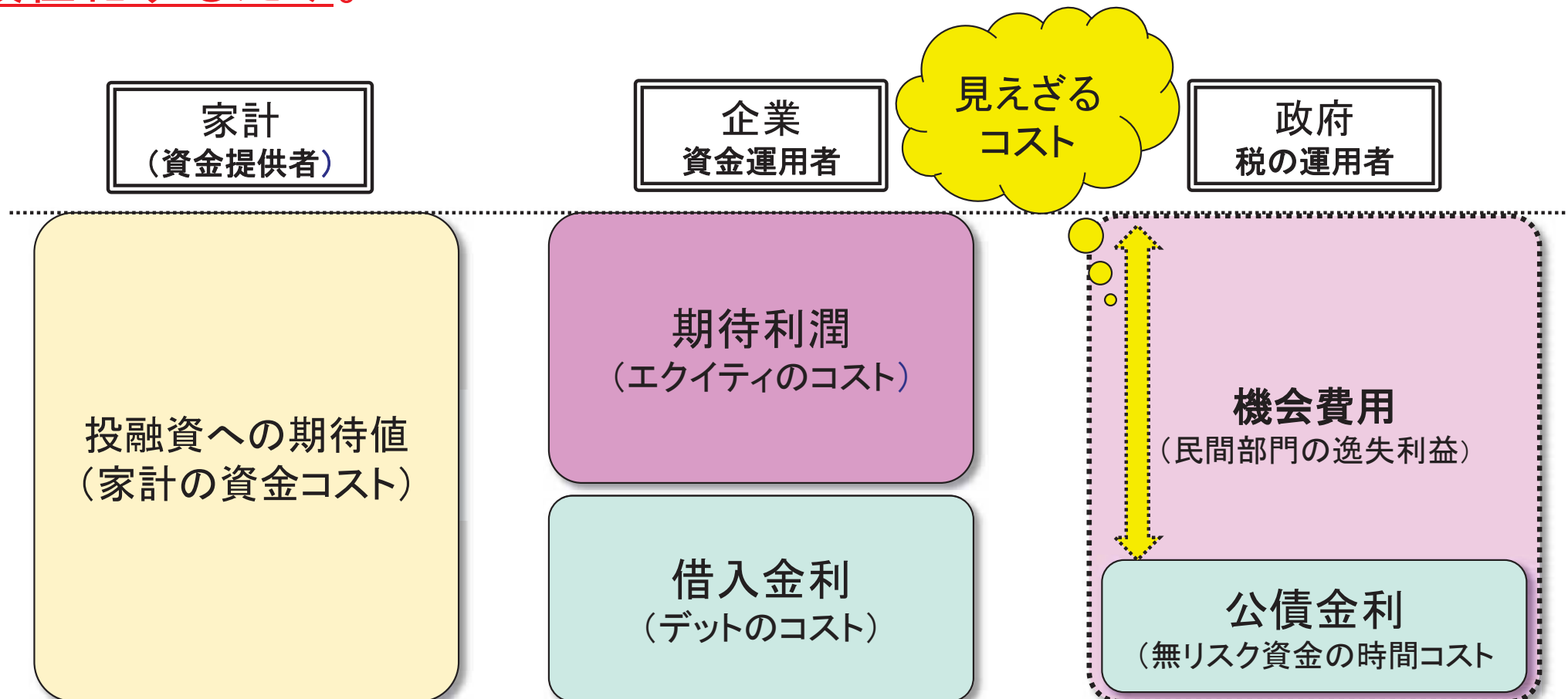
「民の資金コストは官よりも高い」という認識



社会資本整備に民間資金を導入することで、かえって国民負担が大きくなる

マクロ的にみた資金コストは政府も民間も同じ

- 公債の元利償還金の財源は最終的には税金。
- 税の負担者である民間部門の逸失利益(税の機会費用)を考慮した場合、官民の資金コストはマクロ的には同じ。PPP/PFIでは、それが顕在化するだけ。



本格的な民間資金活用を促進する措置

➤ 割高に見える民間資金活用

政府(国・自治体)は予決算で税の機会費用(民間の逸失利益)を計上しないので、民間資金活用が割高な行為に思えてしまう。

民間資金を長期間活用するBOT方式のPFIでは特に割高に見える。これがPFI発祥国のイギリスでは主流のBOT方式が日本ではあまり採用されない要因の一つになっている。

➤ VFM計算における官民資金コストの同等扱い

設計・建設・運営管理の一体発注(not従来型発注)もPFI導入の隘路となっていることに鑑みれば、少なくともPFIのVFM計算では、官民の資金コストは同じ水準とみなすことを原則とすべき。

➤ 特に割高に見えるBOT方式へのインセンティブ

またBOT方式のサービス購入型PFI事業には、自治体に対して財政支援(インセンティブ)を与えれば、国としての全体最適が図られる。

ギャップファンディング

条件不利地域においても民間
の知恵と資金を引き出す方法

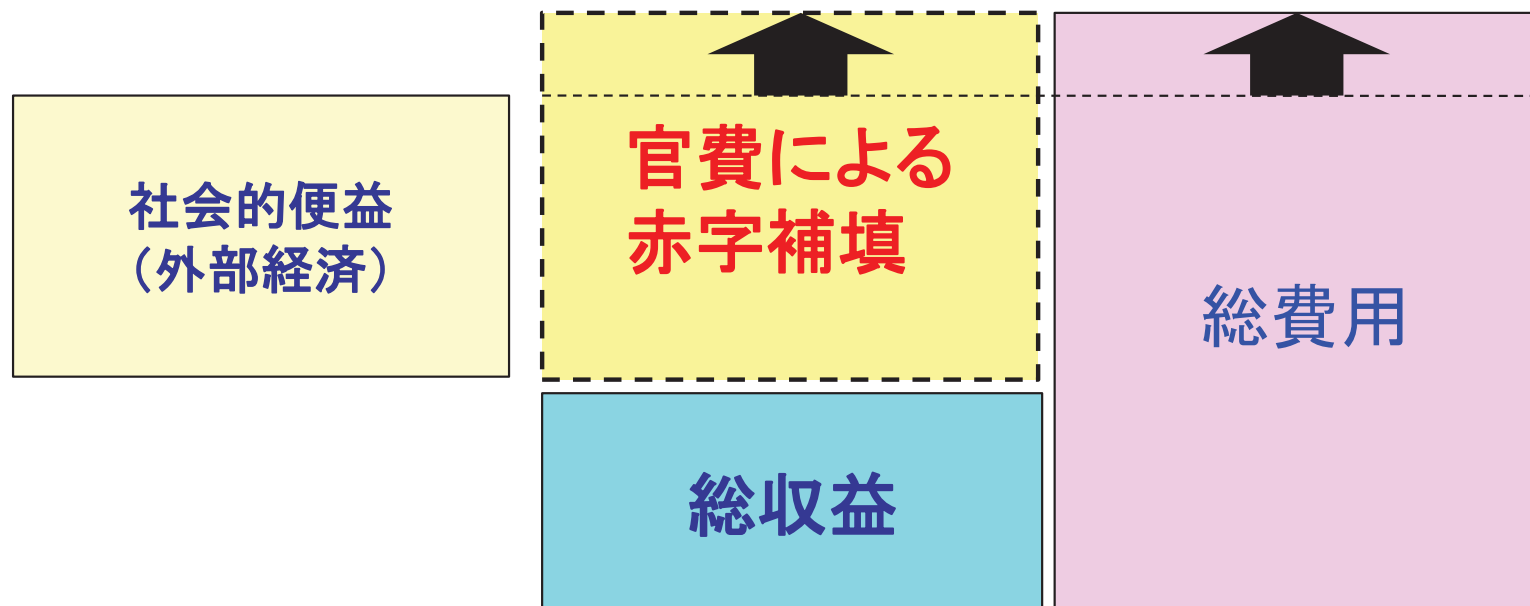
「ソフトな予算制約」の問題点

ソフトな予算制約

公的部門が経営する社会的便益は高いが低採算な事業
(ex.慢性赤字の公立病院や公営住宅)で生じる損失の
事後的補填(赤字の穴埋め)

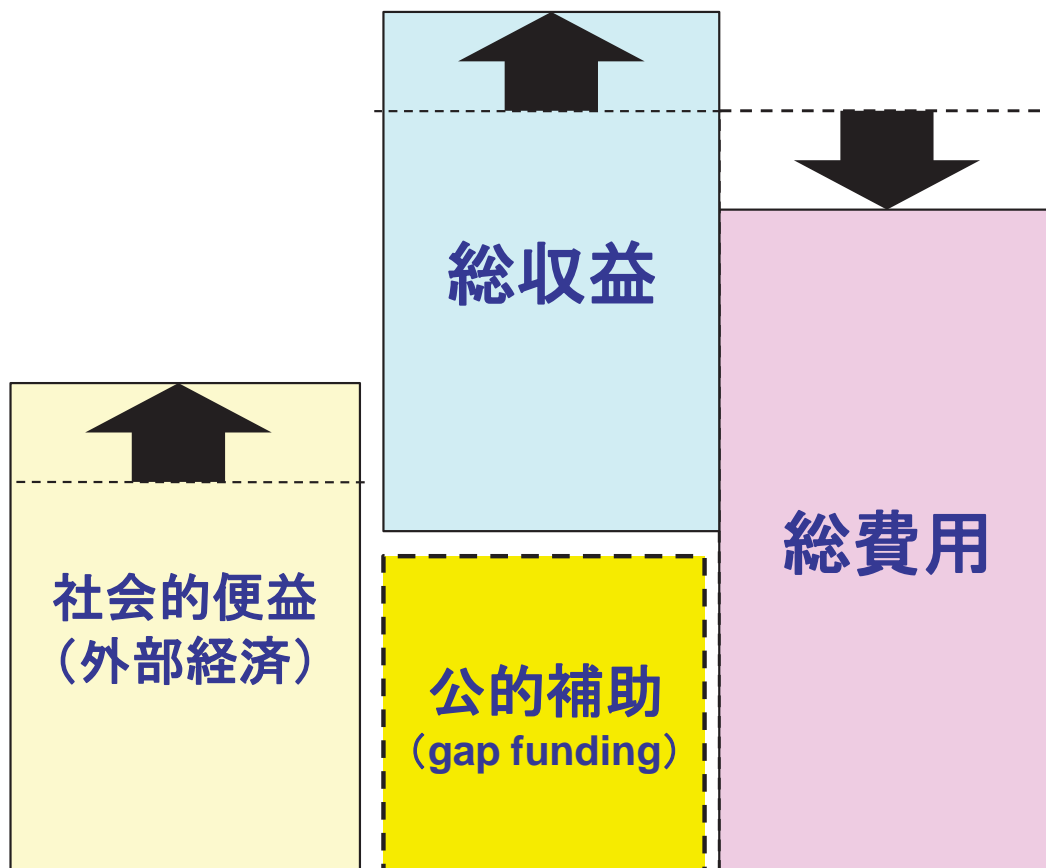


非効率経営および社会的便益を超える官費投入



Gap fundingによる「ハードな予算制約」への転換

Gap funding で、民間経営による費用削減・収益増を追求



Gap fundingの課題

- Gap funding によって公費を投入する以上、民間の経営力や事業の持続可能性を行政が見極める必要がある。
- しかし行政の審査では、中立性・客観性(説明責任)等の要請や経営経験の少なさから、それらを評価することが困難
- 米国には、こうした行政審査の限界を、税額控除制度と証券化手法の利用によって巧みに補う方法がある(ex.LIHTC)。

米国Low Income housing Tax Credit

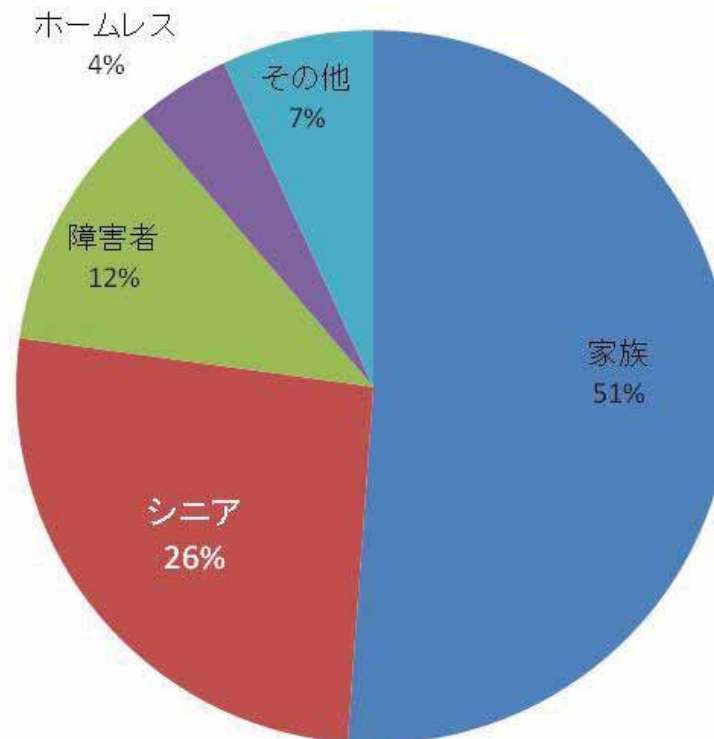
税額控除と証券化利用による
投資家を通じた補助金の交付

LIHTC (Low Income housing Tax Credit) とは

- LIHTC (ライテック) は、低所得者用賃貸住宅を民間部門に供給させるための補助プログラム
- 1987年から時限的に実施され、1993年から恒久化
- 連邦政府が州政府を通じて、建設費等 (土地代を含まない) の70%を上限にデベロッパーに補助 (Gap funding)
- 新築の他、大規模改修やコンバージョンも対象
- ハリケーン・カタリナなどによる被災地復興事業にも活用

LIHTC (Low Income housing Tax Credit) とは

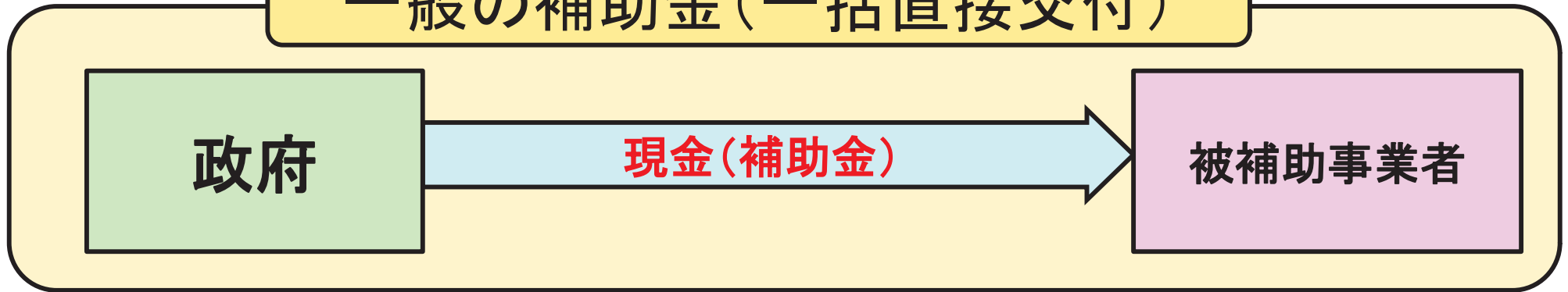
- 1987年から2008年までに累計約167万戸を供給
(cf.公営住宅ストックは約115万戸)
- 住宅の用途は、家族向けが約5割、シニア向けが約3割、その他が約2割



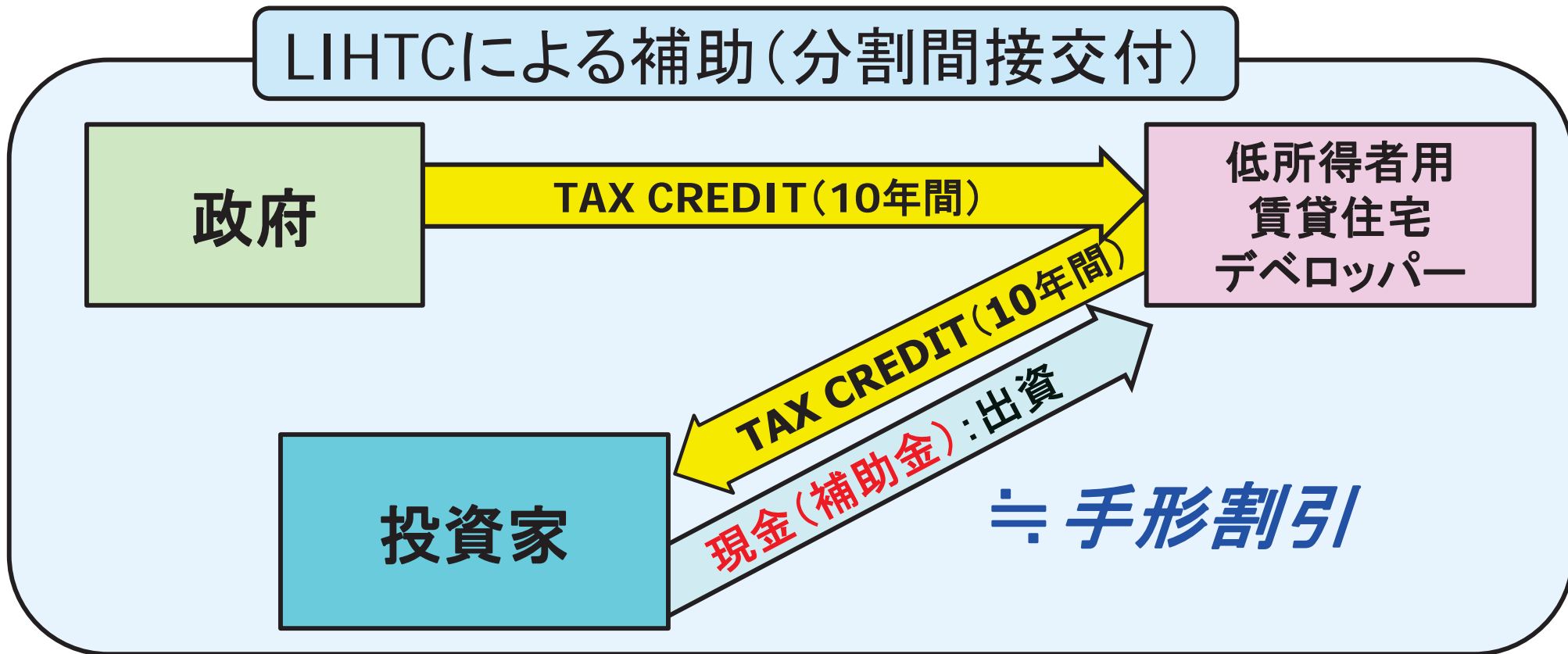
出典: U.S. Department of Housing and Urban Development 'Updating the LIHTC Database' 2003-2007年集計データに基づき作成

投資家を通じた補助金の交付（LIHTCの特徴）

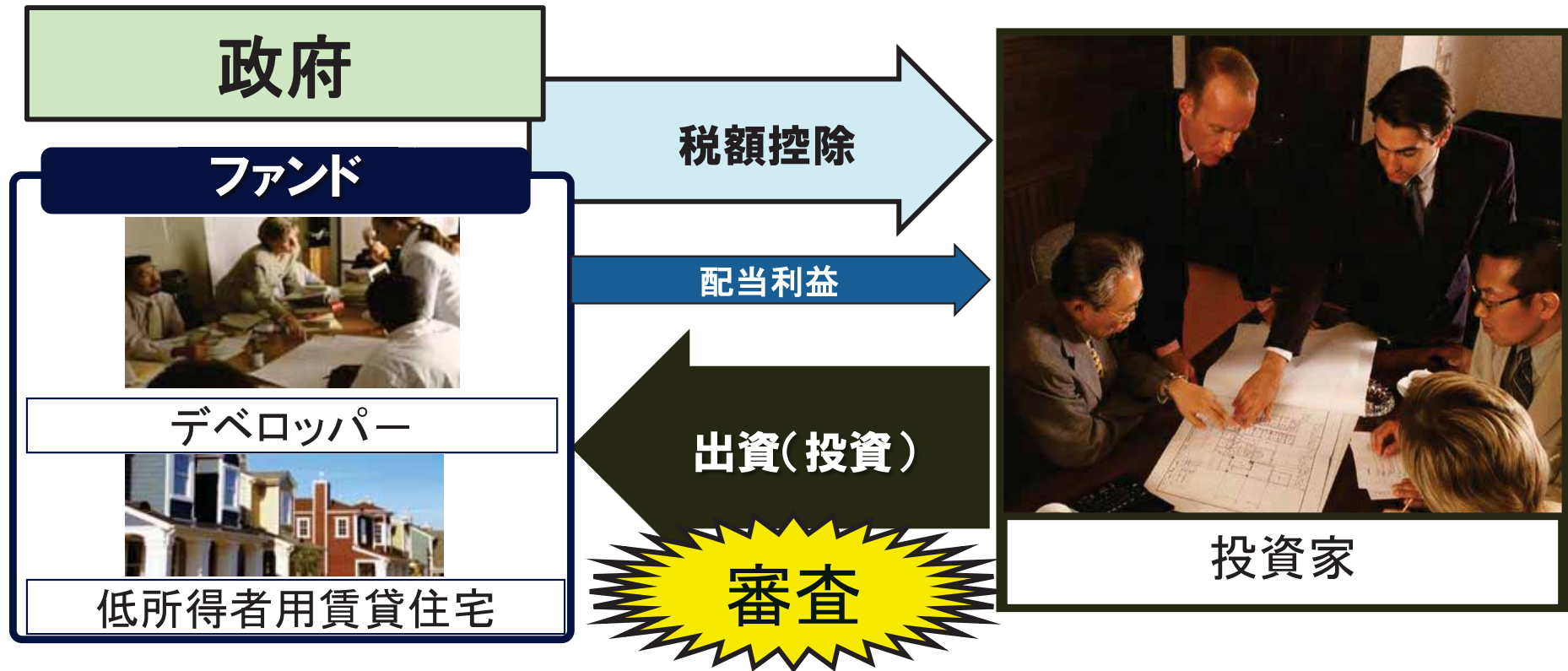
一般の補助金（一括直接交付）



LIHTCによる補助（分割間接交付）



投資家によるデベロッパーと開発プロジェクトの審査

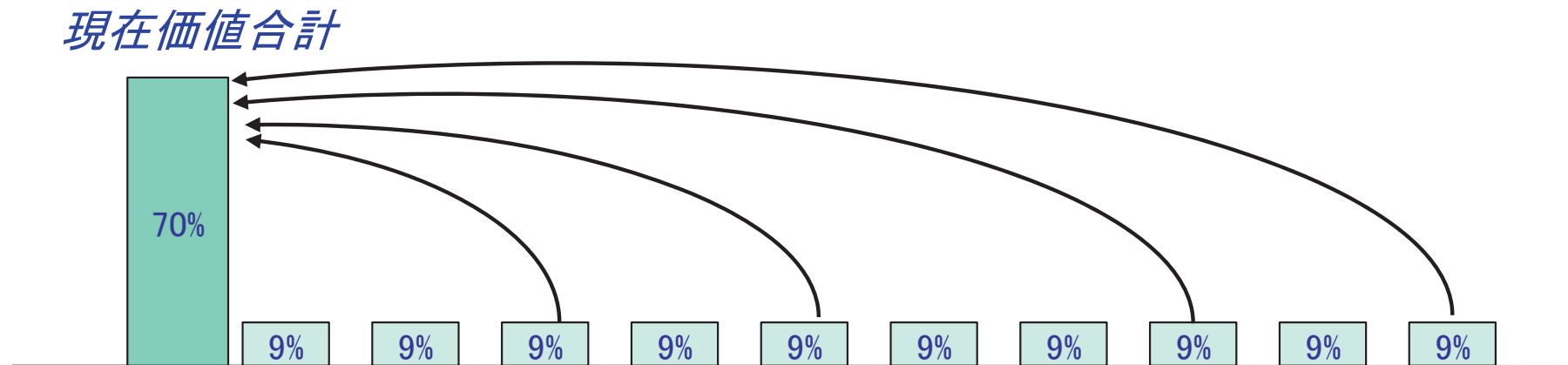


【投資家が厳しく審査する理由】

- 投資家は、税額控除と配当利益によって、投資を回収し利益を確保しなければならない
- もしデベロッパーが補助条件を守らないと、投資家は政府から税額控除の返還を求められる

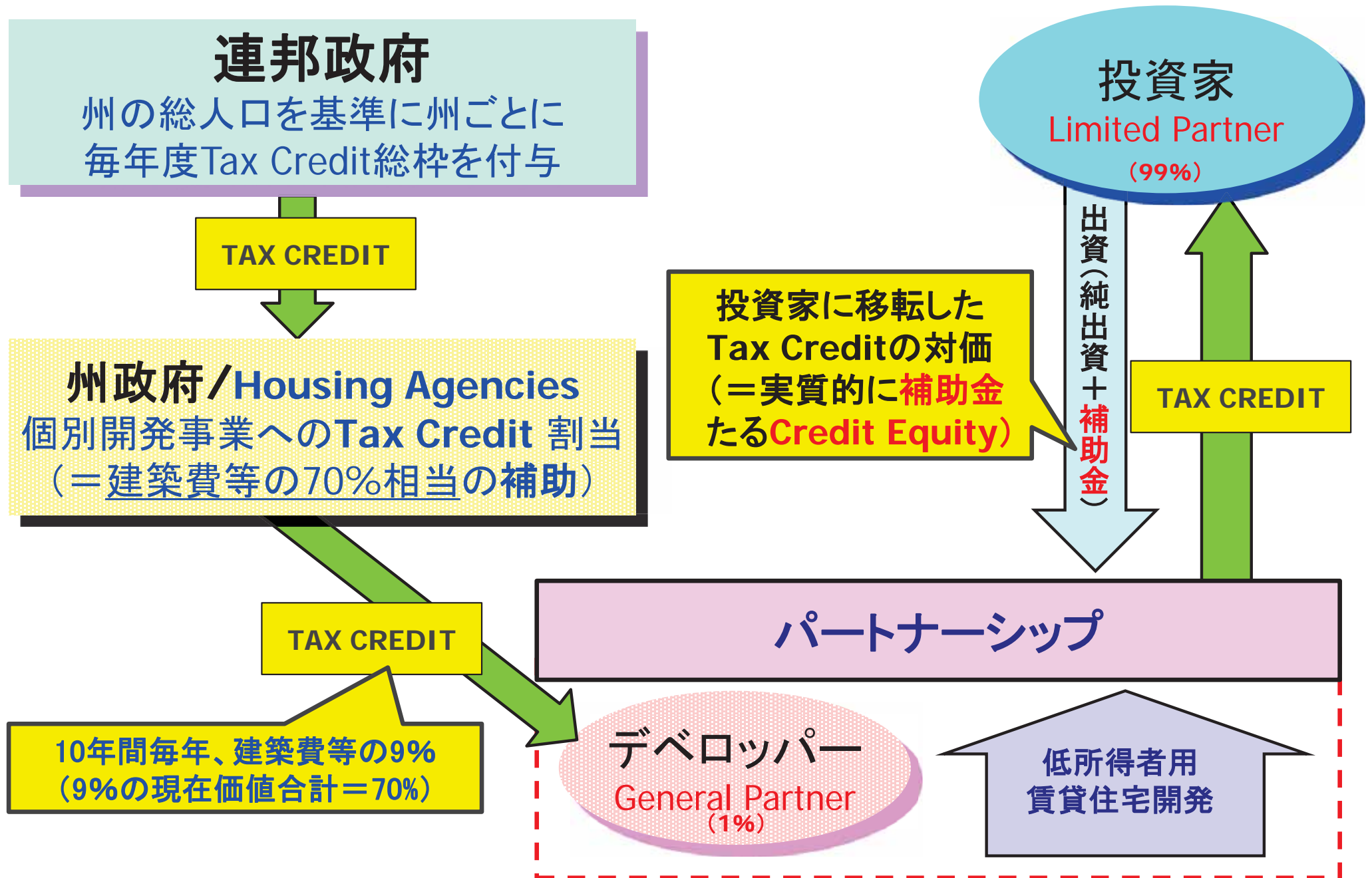
LIHTCによる補助の特徴(分割間接交付)

- 毎年のTAX CREDITの金額(税額控除額)は、10年間の現在価値合計が建築費等の70%になるように設定。現在は9%/年に固定

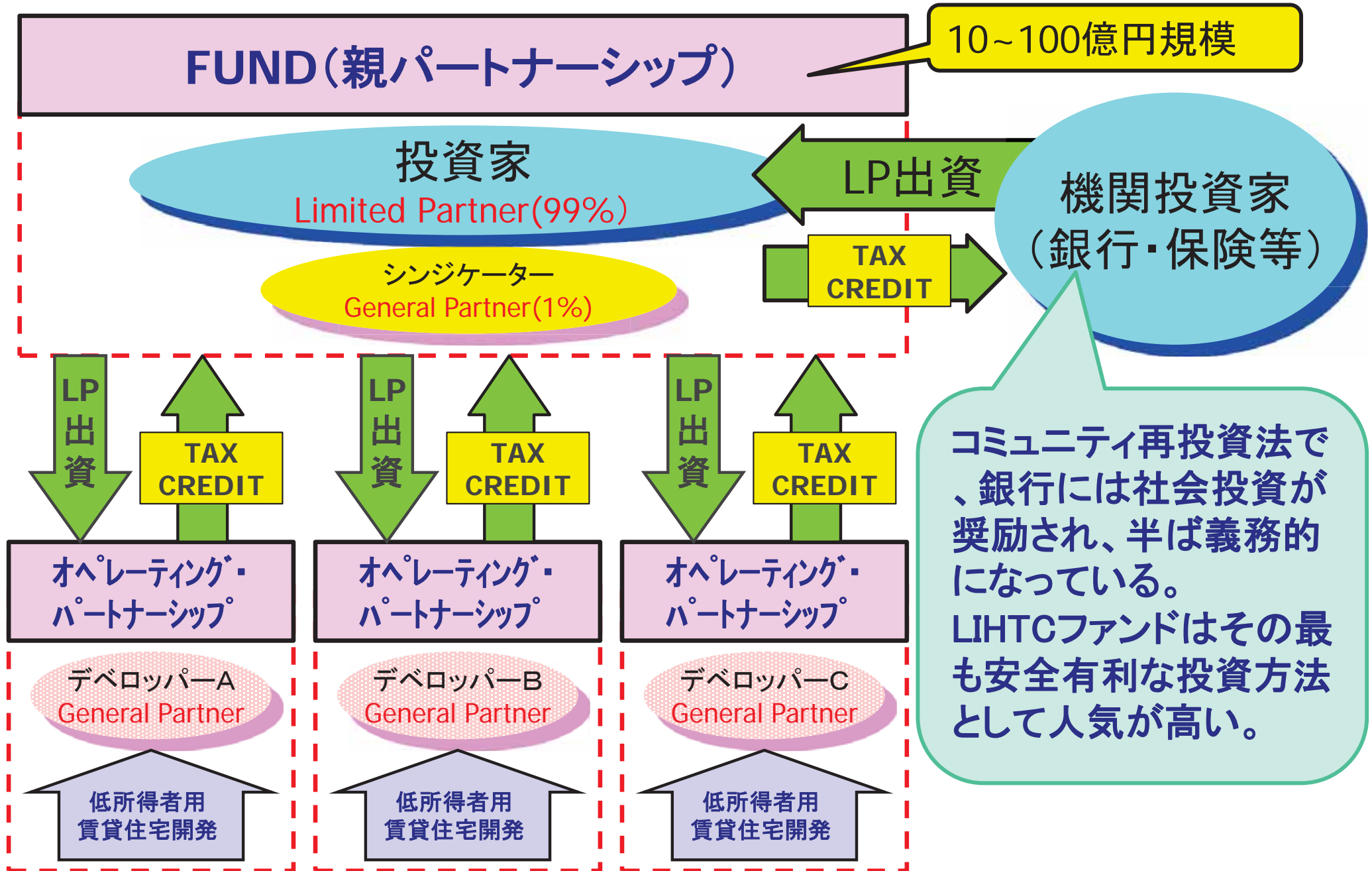


- 2007年は、約75,000戸を対象に約6,300億円(80円/\$)を配分(Tax Creditの10年合計換算)

LIHTCにおけるTAX CREDITの流れ



LIHTCファンド



行政と投資家による二重の審査・モニタリング

州政府/市・カウンティ Public Housing Agencies

投資家/シンジケーター

計画

- ・州の分配計画と適合的か
- ・居住水準基準を満たしているか
- ・費用見積もりは妥当か
- ・事業計画は妥当か

- ・デベロッパーは信頼できるか
- ・デベロッパーのマーケティング能力は十分か
- ・オペレーターは信頼できるか
- ・事業のフィジビリティは確か

運営

- ・報告義務をはたしているか
- ・基準を満たす低所得者を、対全住戸数基準割合以上の住戸に入居させているか
- ・賃料水準は基準値以下か

- ・入居率や賃料が計画どおり確保できているか
- ・必要なサービス水準が維持されているか
- ・規制基準を満たしているか

準則に則り、設計・運営されているか

デベロッパー

低所得者用
賃貸住宅開発

事業が上手に運営されて、成功するか

中立性・客観性が強く
要請される行政審査の
限界を投資家が補完

補助金の直接交付と比べたLIHTCの利点欠点

利点

- 市場規律 (market discipline) によって、補助事業の選別および開発・運営の効率化を図ることができる
- 恒久税制に基づく補助制度のため、年度予算配分によって左右される補助金に比べて安定的であり、デベロッパーは安心してプロジェクトの仕込みが行える。
- もしデベロッパーやオペレーターが補助基準に反した場合にも、ペナルティは投資家が負うため、低所得者向け賃貸住宅の経営が困難になって入居者が不利益を被る可能性が低い。

欠点

- 仕組みが非常に複雑であり、システム・コストやストラクチャリング・コストが大きい
- 不況で投資家が赤字に陥ると税額控除のメリットが失われ、補助制度が機能しなくなる
 - * 実際に、サブプライムローン問題により、LIHTCファンドの主たる投資家である銀行が軒並み赤字に陥ったため、ファンドへの資金供給がストップした。これに対処するため連邦政府はTax Credit を現金補助と交換する制度を導入した。

日本へのインプリケーション

- LIHTCは、Gap fundingを通じて「民間の知恵と資金」を引き出すための仕組みでもあり、低所得者用住宅や高齢者用住宅等の整備・更新に民間資金を活用する方法として、日本でも検討に値する。
- しかしLIHTCの仕組みは非常に複雑であり、補助事業の選別やモニタリングに市場規律を導入できれば、必ずしも税額控除権という手法にこだわる必要はない
- 例えば多年度にわたる補助金請求権の交付という方法も考えられる(実際、米国でもリーマンショック後、LIHTCの主要投資家である金融機関が軒並み赤字となり税額控除権が価値を喪失し、補助金請求権に切り替えたことがある)。