

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

平成22年2月
国土交通省

都市再生機構の見直しにおける主な論点

<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。

<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。

<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。

■本資料について

○都市再生機構の業務内容及び組織の見直しに関してあらかじめ論点と考えられる項目について、第1回検討会の開催前に委員に対して論点として提示した上で、委員から口頭又は文書により提示された意見を論点毎に国土交通省の責任でとりまとめたもの。

○委員名については、忌憚のない意見交換を行うため非公開とするとの検討会規約を踏まえ、記載していない。

論点<住宅関係①>

<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。

<委員からの意見>

○収益性の向上、負債の減少という観点から、「効率よく」減らしていく必要。
方法論としては、民間と同じような組織として分割して競争化することが考えられる。

○UR賃貸住宅のミッションをどう再定義するか次第だが、

1. 中産階級への良質な賃貸住宅の供給

→既に使命は終わっており、組織形態と繰越欠損金の処理の問題こそあれ民営化すべき。

2. 社会・福祉政策の実施

→公的関与は不可欠で、現在の組織形態の維持が第一選択。ただし、運営コストは国庫補助とし、内部補助のための高収益物件を保有している必要はない。国の財政状況を鑑みれば、既存住宅を極力建替を先延ばして使っていくべき。

○かつての政策的意義は今日では失われており、民間と同等の収益性が認められる優良賃貸住宅を公的主体が管理することを政策的に説明することは困難。

○一方、主要ストックの低廉な賃料の物件については、その入居者の高齢化の進展を踏まえれば、「高齢者住宅の提供」といった新たな政策的意義のもとで公的機関が事業を継続する必要性も認められうる。

○セーフティーネットとしての住宅と、それ以外とに区分し、後者は民間が担うとすることが適当。ただし、段階的な移行が必要。

○住宅ストックの増加や人口減少に応じて適切に減少させると同時に、残る住宅については、基本的には民間ベースでありながら、長期的なまちづくりの観点も加味して、適切に機能更新していくことを最優先とすべき

○少子化、超高齢化を見据え、ストック削減と同時に、賃貸住宅の再整備方針の中で、民間との連携も視野に入れた真に必要な高齢者や子育て世帯向け等の住宅供給について示すべき。

○団地の集約化などの際に、地元の地方公共団体とも十分に協議し、子育て・高齢者・医療機能など時代ニーズに適った土地の有効活用が図れるよう、きめ細かい対応を検討する必要。

○マクロ的には減少させなければならないが、建替における目標値の算定根拠や収支見込み、また、周辺賃貸住宅市場への影響（空室率、賃料）が不明確。

→収益・費用面を含めた賃貸住宅のパフォーマンス測定を行い、民間との比較で非効率な点は改善が必要。

○一律に決められる話ではなく、地域特性などに応じたきめ細やかな対応が必要。

論点<住宅関係②>

<住宅関係>

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。

<委員からの意見>

○福祉政策でカバーすべき。

○URに居住する人だけ特別扱いするのではなく、同じ条件の高齢者、低所得者には同じものを提供すべき。

○「家賃が払えない入居者」と「身体的に弱った入居者」を分けて議論の整理を行う必要。

○国全体でアフォーダブルハウジングやユニバーサルデザイン住宅に対する政策が不十分なことがまず問題。

○居住者バランスの観点から現居住者のみならず住宅地全体の健全性を向上させる恒常的な取り組みが不可欠。

○民間住宅事業にリンケージ策などを計画的に加味できないなら、URに限らず何らかの公的対応が必要。

○一種の社会・福祉政策として割り切り、政策として実施する以上、内部補助でなく政府助成とすべき。この場合、

①URに居住する者とそうでないとの間の不公平は正当化できない、

②超過需要に対して割り当てによって入居者を決定することは、資源配分上非効率、という批判が生じる。理論的には反論の余地はないが、一方で現実的には完全な解消も不可能。

○今後増加が見込まれる収入超過で公営住宅に入居できない高齢者層や低所得階層への住宅供給主体として、UR賃貸住宅が果たす役割は大きい。

○居住者の高齢化の状況や高齢者の居住実態、民間賃貸住宅における入居制限の実態を踏まえると、公的賃貸住宅の施策対象を広げることなど安心、安定できる住宅セーフティネット機能を向上させることが必要。

○高齢者・子育て・障害者支援等に向けた民間団体や地元自治体との連携強化が必要。

論点<住宅関係②>

○URが高齢者・低所得者のための賃貸住宅事業を担うことは適当。ただし、セーフティーネットとして「だけ」の賃貸住宅という存在が社会的に健全かは別途検討が必要。

○現状居住している高齢者をどう扱うか、という問題として捉えるより、ストックとして存在するUR賃貸住宅を高齢者住宅問題に対してどのように活用するか、という視点がより重要。

○低所得者については、本来は所得補償によって担保されるべき。ただし、既往居住者の生活の継続性に一定の配慮は必要。

○適切なリノベーションを行う一方、介護事業者・病院関係者等との連携を図ることを通じて、既存の公共財である住宅ストックを活用し、セーフティーネットとしての「終の棲家」を提供することは、住宅政策・社会福祉政策いずれの観点からも重要な意義がある。

○高齢者住宅の提供は、近隣環境や周辺開発を通じた活気あるまちづくりの視点も必要。総合的な開発ノウハウが求められるが、多様な参加者のノウハウを活用しつつ、必要な政策コストの明確化を図ることも必要。

○住宅政策と福祉政策は一緒に扱ってはいけない。

○国の政策全体の中での社会政策としての住宅政策のあり方を整理し、その中でUR賃貸住宅の政策的な意義や方向性を明確にする必要。

○米オバマ政権の賃貸住宅政策では、民間だけでは問題が大きいことが指摘され、公的セクターの関与も行われている。今後の議論の参考になるのではないか。

○住宅に関連してはこの論点これから重要。

○住宅政策と福祉政策の境目をどこにおくか、リンクをする必要があるかについて議論が必要。

○他の先進国ではどのように公的関与が行われているか、政策体系を比較することが有効。

論点<住宅関係③>

<住宅関係>

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。

<委員からの意見>

- 建築物の更なる建替えを政策的に後押しすることが地球温暖化の中期目標達成のために最も有効。
- 政策誘導により民間が主体的に実施することが望ましいが、UR賃貸住宅のリノベーションを環境対応型住宅のモデルケースとして活用することが考えられる。これは老朽建築物のリノベーション活性化にも資する。
- 政策コストを補給金等で補填するスキームを構築すると同時に、URのみならず意欲のある民間事業者も参入しうるプラットフォームを構築し、官民双方の切磋琢磨による市場活性化を目指すべき。
- 単独世帯(特に高齢者)の増加が予見されている中で求められる住宅について、社会を先導する役割。
- 減築事業など、人口減少社会において必要だが民間ではできない取り組み。
- UR賃貸住宅の維持管理で培われた「団地内コミュニティの形成促進、維持」や建物の長寿命化の手法・ノウハウについての情報提供や情報交換等。
- 住宅政策に係るファイナンス機能を重視すべき。特に、高齢者に係る家賃保証やリバースモーゲージなど、間接的な関与ができないか。
- 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UR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。
- 76万戸の賃貸住宅を管理するだけでも大仕事。それ以外に「URが担うべき役割」を考えるところではない。
- 今後の住宅政策は、政府による現物の給付から住宅手当の支給へとシフトすべきであり、URに期待されるのは、公的住宅の縮小・撤退戦略を練って実行すること。

<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。

<委員からの意見>

【①自治体のまちづくり支援】

○少子高齢社会、人口減少社会に対応するため、地方自治体は民間事業者や市民との役割分担をしながら、推進していく必要がある。その際、民間需要にそった事業計画の立案、より良いまちづくりを誘導するための土地の確保や有効活用、権利者の合意形成等をスピーディに行うために、自治体のまちづくりへの支援に期待。

○全ての自治体に専門的な職員を配置することは社会全体で見ると非効率であることから、まちづくりの専門集団を集積させておく意義は大きいですが、自治体の要請に対して選定基準を明確にする必要があるので、慎重に進めるべき。

○東京を例外としてほとんどの地方都市は、民間投資自体が期待できる環境ではない。自治体で判断・意思決定できない自治体の境界を超えるスケールでの都市撤退、再集結をどう考えていくか。

○公共事業が縮小していくなかで、地方都市が大規模都市計画事業に係るノウハウや人材を単独で維持し、また、それ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。今後は、自治体の要請に応じて、相応のリスクを分担して、事業代行をすることも必要。これに対して現在は、民間事業者なみに厳しく負担が求められることがある一方で、各種事業に関しては、高コスト体質を指摘されることがある。

論点<都市関係>

【②国際競争力の強化】

○国際競争力を強化するための都市再生事業に期待。民間だけでは長い期間を要したり過小供給になる領域を見極めた上で、後世に残すことができる都市基盤整備が必要。

○国際競争力が問われる大都市部の再開発に関しては、今後もリートをはじめとする民間資金のあり方がもっとも重要となる。が、短期的観点から動きがちな民間資金を長期的な観点から適切なまちづくりの方向に誘導するためには、公的資金や公団が一定の役割を担う必要がある。

【③災害復興等緊急時の要請に対応】

○災害時における、UR賃貸住宅の緊急的な供給、応急仮設住宅の建設の支援等は必要。

○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。その観点から①自治体のまちづくり支援を行うべき。

○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こなすことができる機関が、災害時にも事業を行うことは有用。ただし、地元の求めるスペックと、公団の用意するそれとが合わないことがあると言われることがある。

○人的ネットワークを持つ胴元としての役割も考えられる。

【1. 共通事項】

○①～③とも、公共財の供給である場合、政府の関与が正当化できると思われるが、次の点に注意が必要。

1. 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。
2. 厳格に客観化された基準と政治的要因によって左右されないガバナンスが必要
3. 「国際競争力の強化」について、ハコモノやインフラの整備を通してURが担うというのは、いささか大風呂敷を広げた感じがある。

○住宅分野とは別に事業や地域毎に分割して競争させ、事業毎に評価を行いやすくして責任を明確にすべき。

論点<都市関係>

【1. 共通事項】

○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。①～③の機能をURが発揮できることを証明できる必要がある。

○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のではないか。

○民生部門における都市政策・住宅政策の展開には環境政策への対応が不可欠。都市部においては環境基準を充足する建替、地方部においてはコンパクトシティが重要。民間事業者で実現可能だが、十分な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。上記課題に対してURの機能は有効活用が検討できる。その際は、各政策当局間の適切な連携、民間ノウハウの積極的な活用が前提。

【2. 上記以外にURが担うべき役割】

○構造計算偽装マンション問題の解決においては、構造チェック、危険建物の解体、住民意見を反映した再建計画の検討策定等の支援を受けた。こうした不測の事態への対応は、一自治体では限界があり、URの支援が必要。

○放置すれば将来的に財政負担が増大することが明らかであるのに、民間が入りたがらず都市再生が施される見込みがない広大な都市空間は誰が面倒を見るのか。

○都市再生に関してもそれを可能にする大規模・長期にわたる資金調達が重要となっており、それを民間に可能とさせることができるような環境作りが求められている。都市再生に関しても、ファイナンス機能を強化すべき。

○不要な部分をやめるだけでなく、新たなニーズに向かっていくという姿勢で臨むべきでは。独法の一律性にとらわれない試行実施もあってよいのではないか。

論点<経営関係①>

<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。

<委員からの意見>

○今後のあり方という点ではあまり意味がない。減資などによって繰越欠損金をいったん解消し、新たに設立した財務的に健全な組織があげる収益の一部で減資による損失分を補てんしていくべきではないか。

○繰越欠損金の発生はURの自己責任とは見れず、減資など政府の責任で処理すべき。経営努力で繰越欠損金を埋めるとすれば、何らかの高収益部門を維持・開拓せざるを得ず、民業圧迫につながるおそれがある。

○現下の財政状況から見て難しいだろうが、ただちにキャッシュを注入しなければならないわけではない。

○原則としてURの事業収支によって賄い、加えて優良賃貸住宅の売却益で補填すべき。

○URが高齢者住宅政策等で一定の役割を担う必要があるとすれば、別の事業実施主体とし、真に必要な政策コストは補給金などでまかなうべき。ただし、その組織形態は透明性の確保とガバナンスの観点から全額政府出資の株式会社等となるのではないか。

○繰越欠損金への対応と組織のあり方の見直しは不可分なものとして検討されることが望ましい。

○公的部門として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。次のいずれかの割り切りが必要。

- ・税金を投入しない代わりに収益が上がる事業を認めて繰越欠損金を解消する
- ・収益が上がる事業を民間開放する代わりに繰越欠損金は税金を投入して解消する

○以下の方策により繰越欠損金の縮減を図るべき。

- ・住宅の維持管理に民間を最大限に活用
- ・所有・維持している建物や土地の資産を徹底把握・分析し、有効活用
- ・遊休資産の活用や賃貸による収益確保
- ・住宅供給について民間事業者への定期借地方式による有効活用

○一部新規の住宅建設など利益が見込める事業を行いながらも、新たな税金投入によらず、事業の中で解消を図るべき。

○制約があることは理解できるが、この間の設定では矮小な解決策しか見えてこない。

○民間事業者ではとれないリスクは何か、政策課題の社会的重要性が認知されているものかを整理しない限り、繰越欠損金の意味や規模の妥当性は判断できない。

<委員からの意見>

○住宅政策・都市政策の基本的な方針を国土交通省が示し、その中で機構がどのような役割を果たしうるのかを議論すべきである。

○機構の現在の業務からスタートするのではなく、そもそも論として何をなすべきか、何をすべきでないかを議論すべき。その意味で事前に提示された論点そのものに問題がある。

○現時点で各論点に対して確たる意見は持ち合わせていないが、次の視点から検討が必要。

- ①本当に政策目的があり、本来国がやるべきかどうか。
- ②政策実施機関として業務の効率性が高く、ガバナンスが働いているか。
- ③業務に独占性がある場合、民業圧迫になっていないか。

○機構の組織については、もともと独法という組織そのものに問題がある。

○シナジー効果が発揮しにくい住宅事業と都市事業とが一つの組織に並存することについての整理が必要。