

独立行政法人都市再生機構の改革について（骨子案）

行政改革推進会議 独立行政法人改革等に関する
分科会第4ワーキンググループ報告書骨子（案）

I. 経緯と背景

- 平成 19 年の独立行政法人整理合理化計画以降、種々の改革案が検討されてきたが、いずれも十分に実現可能な解決策とはなっていない。
- ①平成 19 年の計画策定の過程では、UR の民営化が提起されたが、様々な議論を経て、閣議決定は「政策目的に沿って業務の見直しを行った上で組織形態を検討し、3 年後に結論を得る」とされた。
 - ②平成 22 年の事業仕分けでは、「高齢者・低所得者向け住宅の供給は自治体または国に移行、市場家賃部分は民間に移行する方向で整理」とされたが、民間入札、自治体譲渡とも成立しなかった。
 - ③また、国土交通省は、同年に「都市再生機構のあり方に関する検討会」において UR の業務と組織のあり方について検討を行ったが、民営化案は多大な財政負担を伴うおそれがあるため困難との結論が出た一方で、その上でどのような組織形態とするかについては判断を留保した。
 - ④昨年には、内閣府に「都市再生機構の在り方に関する調査会」を設置し、「平均家賃の高い団地を政府全額出資の特殊会社に移管。特殊会社は財投を活用し、税制特例により特殊会社の収益を UR 本体に移転。UR の負債を早期かつ確実に削減させる」案をまとめた。しかし、居住の安定の確保や税制特例や財投の実現可能性についての反発があった。
- これらの検討は、いずれも行革の議論を契機としており、民業補完に徹するという視点に照らせば、賃貸住宅事業は初期の政策目的を終え、さらに、近傍の家賃を基準とする「市場家賃制度」に移行していることから、民営化・売却すべきとの議論となる。
- 一方、UR の経営を見ると、事業資金のほとんどを財投借入金に依存する脆弱な財務構造であり、金利上昇など深刻な課題に直面している。これを民営化すれば、財投の活用ができず経営がさらに悪化し、多大な財政負担を伴うおそれもある。
- こうした観点からは、財投へのアクセスなど現在の独法の位置づけで得られるメリットを維持しながら、収益を最大化すべきとの議論となる。
- しかし、収益最大化を強調すれば民業圧迫の批判を招き、逆に公的機関の位置づけを強調すれば収益改善が限定される。
- このように、民業補完の徹底と財務構造の健全化のいずれの課題を問題と捉えるかで議論が様々に分かれ、また、いずれかの課題に偏った議論では、実現可能な解決策を見出すことは困難である。従って、UR の改革にあたっては、民業補完の徹底と財務構造の健全化とを両立させる必要がある。

II. 今回の改革の視点

- こうした複雑な背景を持つ UR の改革の集大成とすべく、稲田大臣が示した「検討の視点」に基づき、
- ① 「民でできることは民で」の視点も踏まえ、今後の UR の役割を明確にする。
 - ② 改革をしっかりと推進するために、財務構造の健全化を図る。
 - ③一定の時間軸を想定しながら、可能な限り具体的に改革のシナリオを示す。
- ことを通じ、民業補完の徹底と財務構造の健全化を両立させ、UR が本来の役割を果たしていける、確実な実行が図られる改革案を目指す。

Ⅲ. 今後のURの役割

都市再生事業

- 現在、民間、自治体と役割分担し、市場のみでは困難な政策的意義の高い事業を行っている。
- 今後も、都市マネジメントのコーディネータとして、公的な視野を持ってまちづくりを担うURが、人材・ノウハウが不足しがちな地方公共団体を補完する意義は大きい。
- ただし、民業補完の原則を厳格に実施することにより事業の参画範囲が限定されており、民間支援に支障を及ぼしているとともに、不安定な収益構造となっている。
- このため、民業補完という立場は徹底しながら、民間との連携メニューの多様化により、民間のニーズに応えた事業支援を推進する。また、リスクに見合った適正な収益を確保する。

賃貸住宅事業

- 中堅勤労者向けの住宅供給、都心居住推進という政策目的は終了している。
- また、賃貸住宅ストックは、将来の人口・世帯数の減少を踏まえれば、計画的に規模を縮減していかなければならない。
- 一方、居住者の高齢化・低所得化が顕著であり、地域によっては公営住宅の代替的な役割を担っている。高齢者等の要配慮者は建替団地も含め、都心部のタワーマンション等を除く大半の団地に居住している。
- このため、団地の統廃合など全体規模を縮小していく中で、既存団地において「ユニバーサルアクセス」という特性を活かし、要配慮者に対する住宅セーフティネット機能を果たすことが、今後の賃貸住宅事業の役割と考えるべきである。
同時に、都心部のタワーマンション等の政策的意義は失われており、将来の売却を視野に収益改善に貢献させるべきである。
- ただし、URは、収支相償の財投機関であり、あくまで市場家賃で収入を確保し、管理コストも抑制することで、中長期的に健全な収支を達成する必要がある。
- この観点からも、要配慮者に対する政策的な支援措置は、他の供給主体の住宅との公平性に配慮し国の政策として実施すべきである。

災害復興事業

- 東日本大震災の復興支援は、UR全職員の1割を被災地へ派遣し、復興計画策定支援や災害公営住宅・復興市街地整備等の復興まちづくり等を推進している。
- 復興事業のピーク（平成26～27年度）を迎えるにあたり、最優先業務として取り組むため、同期間については、体制強化・所要人員の確保が必要である。

ニュータウン事業

- 平成30年度までの土地の供給・処分完了が目標である。
- 最も収益の上がるタイミングで処分できるよう、平成30年度までの供給・処分完了に向け取り組むことが適当である。

IV. 財務構造の健全化

○ URが直面する以下の課題が顕在化すれば、現在の利益は維持できず、債務が相当程度膨らむおそれも否定できない。

- ・ 事業資金のほとんどを有利子負債（約 13 兆円）に依存し、金利上昇に対して極めて脆弱な財務構造である（今後 10 年で金利が 2% 上昇すれば、20 年後の支払利息は賃貸住宅部門だけで 1,100 億円増との試算）。
- ・ 今後の人口減少はストックの過剰とともに、地価・家賃下落の大きな要因となる（20 年後の家賃収入は 570 億円減との試算）。
- ・ 住宅ストックの半数が築 40 年以上を経過し老朽化しており、稼働率の低下とともに経年劣化による修繕費増加が不可避である（10 年後の修繕費は 50 億円増との試算）。

これらの要素を総合すると、仮に改革を行わないまま推移すれば、賃貸住宅部門において、現在年間 490 億円を確保している純利益は、10 年後を境にマイナスに転じ、20 年後には年間マイナス 980 億円になると試算されている。

○ このため、URが持続的な経営を維持していけるよう、徹底した経営健全化策により将来キャッシュフローを最大化し、多額の債務を可能な限り早期に削減することが不可欠である。

- ・ 賃貸住宅事業については、徹底したコスト削減と家賃収入の確保の両面にわたってあらゆる努力を傾注し、収入支出構造を改善する。
- ・ こうした観点から、後述のとおり、都心部のタワーマンション等についてサブリースを導入し民間の経営ノウハウを取り入れることや、個別団地毎に高い収益改善効果が見込まれるものに経営資源を集中投入すること等により、経営改善を図るものとする。
- ・ また、資産・負債の圧縮のため、収益性が低く将来需要が厳しい団地等について、将来の賃貸住宅収入の低下を見越し、用途転換等を積極的に進める。
- ・ 都市再生事業については、民間との連携メニューを多様化することにより、URが負担したリスクに由来する収益を確保し、収益の安定化を図り、財務改善に寄与する。
- ・ ニュータウン事業についても、最も収益の上がるタイミングで処分できるよう、平成 30 年度までの供給・処分完了に向けあらゆる努力を行う。

V. 都市再生機構の改革シナリオ

- 以下の改革を実施することにより、民業補完の徹底と財務構造の健全化とを両立させ、今後 20 年先を見据えて、UR が本来の役割を持続的に果たしていけるようにする。

1. 都市再生事業

- 民業補完の原則を厳格に実施することにより事業の参画範囲が限定されており、民間支援に支障を及ぼしているとともに、不安定な収益構造となっている。
- 政策的意義の確認や民間支援という立場は徹底しつつ、開発型 S P C の活用による民間とのパートナーシップの構築、土地有効利用事業による先行取得地の譲渡原則の緩和、再開発床の一時保有・賃貸による施設経営の立ち上がり支援など民間との連携メニューを多様化することにより、民間支援の強化とリスクに見合った適正な収益確保の両立を図る。

2. 賃貸住宅事業

都心部の高額賃貸住宅の改革

- 都心部のタワーマンションなどの高額賃貸住宅については、都心居住推進という役割は既に終え、民間との競合も指摘されており、その観点からは民営化すべきであるが、高収益の資産であり、即座に売却すれば財務にマイナスをもたらす。
- このため、都心部の高額賃貸住宅団地（約 13,000 戸）を対象として、平成 26 年度より順次、買取オプション付きのサブリースにより、UR が資産を保有しつつ運営を民間事業者へ委ねる「上下分離方式」を導入し、当面は UR の収益改善に貢献させることにする。なお、これによる経営改善効果は、今後 20 年間で約〇億円になると試算されている。
- その後の対応に関しては、民業補完の徹底の観点から、ある程度の財務上のマイナスを覚悟してでも将来的には売却すべきとの意見があった。
一方で、売却はキャッシュフローを明らかに損ねるものであり、経済的観点からは取るべき選択肢ではないとの意見があった。

住宅管理業務の効率化

- ストックの老朽化が進む中、住宅管理コストは今後増加が見込まれており、住宅管理業務については効率化を徹底することが必要である。
- 住宅管理業務については、その大半を UR の関係会社が担っており、効率化のインセンティブが働きにくい構造であるため、都心高額賃貸住宅以外の賃貸住宅についても、低所得の高齢者等の入居状況等を勘案し、厳しいコスト管理を行う民間事業者へ住宅管理業務を委託すべきとの意見があった。

一方で、民間委託によって利益が外部に流出するとともに、そもそも団地型の管理を行う民間事業者はないため、URの関係会社の経営合理化を図ることにより住宅管理コストの縮減を図るべきとの意見があった。

- なお、現在、URは後者の考え方で、発注サイドにおける市場化テストの導入や受注サイドにおけるオープnbック方式を活用した契約方式の導入等により、徹底した住宅管理コストの縮減を推進しつつあり、その経営改善効果は、今後20年間で約〇億円になると試算されている。

ストック再生・再編

- UR賃貸住宅については、今後、ストックの老朽化による収益悪化や人口減少による需要の低下が見込まれており、既存団地の収益力の向上や資産圧縮による財務体質の強化を図るため、抜本的なストックの再生・再編を行うことが求められている。
- このため、個別団地の収益性等に着目し、収益改善効果が高い団地に集中投資する一方で、収益性が低く将来需要の厳しい団地は、居住者の居住の安定に配慮しつつ、一時的に損失を出したとしても、集約化・統合を推進する。特に、今後急速な高齢化が見込まれる大都市圏近郊に存する団地については、福祉医療施設を誘致するなどにより、地域の拠点として活用することも検討する。
- 上記を具体的に推進するため、全ての団地を対象に集中投資する団地と集約化・統合を図る団地とを明確にした上で、平成26年度中に「UR賃貸住宅ストック再生・再編方針」について必要な見直しを行うものとする。
- また、定期借家契約の活用、民間等との連携メニューの多様化、エリア単位での複数団地の統合などにより団地の再生・再編を加速させる一方、団地再生・再編に伴う家賃減額措置は事業の円滑化等を図るために必要最小限のものに見直し、家賃収入を適正化する。
- なお、既存団地の収益力の向上や資産圧縮による管理コストの縮減等による経営改善効果は、今後20年間で約〇億円になると試算されている。

家賃設定方法等の見直し

- UR賃貸住宅の家賃改定は、下がりやすく、上げにくい仕組みとなっている。また、現在の仕組みでは、入居促進のため募集家賃を引下げようとする、既存の入居者の家賃（継続家賃）も同額まで引下げなければいけないこととされており、空室を埋めても収益向上にはつながらない。従って、適切な家賃収入を確保する観点から、家賃設定方法について所用の見直しを行うことが必要である。
- このため、以下の見直しを行うこととする。
 - ・平成26年度より順次、稼働率の低い団地において継続家賃の引下げを伴わない機動

的な募集家賃の引下げを実施し入居促進を図るとともに、稼働率の高い団地において積極的に募集家賃の引上げを実施する。

- ・一方、継続家賃については、引上げが必要な場合においても極めて小幅にしか上方修正されないルールとなっている（3年毎に市場家賃との乖離の1/3を改定）ことから、将来のインフレリスクに対応するためにも、平成27年度中に、改定周期の短縮や引上げ幅の拡大等を図ることとする。

要配慮者のために必要な支援措置に係る負担等の適正化

- UR賃貸住宅は、要配慮者のための住宅セーフティネットとしての役割を果たすことが求められているが、そのために行われている低所得の高齢者等に対する家賃減額措置の一部についてはURが負担している。これを国の政策として求めるのであれば、そのコストは国において全額負担とするべきである。
- また、当該家賃減額措置の対象者要件については、世帯の構成や所得のみを勘案し、資産の状況が勘案されていないが、公平性の観点から、事務コスト等の費用対効果について考慮した上で、資産の状況も勘案したものとするよう見直すべきである。

区分経理の導入

- 都心部の高額賃貸住宅団地における「上下分離方式」の導入等を踏まえ、平成26年度決算から、賃貸住宅の特性に応じた区分経理を導入し、経営の透明化や効率化を図ることとする。

3. ニュータウン事業

- 平成30年度までに土地の供給・処分を完了するとの目標を設定し取組を進めてきている。
- 残る約2,200haの土地の処分が必要であるが、この事業が民間からの借入によっていることから、最も収益の上がるタイミングで処分できるよう、平成30年度までの供給・処分完了に向け取り組むことが適当であり、その実現のため、民間事業者の営業力の活用、事業者ニーズに対応した弾力的な供給処分、さらには、メガソーラー用地などへの転換などに取り組むことも求められる。
- また、既に当該土地については取得時より大幅に地価が下落しており、今後平成30年度までに供給・処分を完了するとしても、一定の損失が発生するおそれがある。このため、少しでも損失を縮小するべく、最も収益の上がるタイミングで機動的に処分することが重要であり、整備、供給・処分の工程を見直すなど収益の最大化と工事費の抑制等に取り組むべきである。

4. 関係会社の整理合理化

- 関係会社については、経営の透明化や効率化を図る観点から、役割や組織のあり方、URとの契約のあり方について整理した上で、大幅な整理合理化を行うことが必要である。
- ニュータウン地区等のサービス会社については、URとしての出資目的は概ね達成していることから、UR以外の株主の理解を得つつ、資本関係を解消することとする。また、都市再生事業等の支援業務を行う業務代行会社については、震災復興に係る支援業務等の重要な役割を担っているため、会社統合等により経営基盤の強化を図ることとする。さらに、URの子会社である日本総合住生活(株)の子会社5法人については、日本総合住生活(株)との資本関係を解消することとする。
- 上記を実施することにより、次期中期目標期間中において関係会社の数を半減することとする。
- 住宅管理業務を行う関係会社については、民間では適切なサービスの実施やコスト縮減を図る観点からガバナンスのきく100%子会社で住宅管理業務を実施している場合が多いこと、子会社でなくしてしまうと利益が外部に流出してしまうこと、投資判断等のURとして実施すべき業務の一部を担っていること等から、引き続き、関係会社として最大限活用すべきとの意見があった。
一方で、財投を活用する公的機関として業務を行っている以上その業務範囲は抑制的に考えるべきであり、民でできるものは可能な限り民に任せるべきであること、関係会社において住宅管理業務を行うと効率化のインセンティブが働きにくいこと等から、URとして実施すべき業務については内製化した上で、それ以外は切り出すべきとの意見があった。

5. 経営改善の進め方

- 上記の改革を進めるにあたっては、金利上昇等を想定した上で、5年、10年、20年を区切った具体的な経営改善計画を作成する。
- 金利上昇等による経営への悪影響は10年後以降に深刻化することが見込まれる。
よって、賃貸住宅事業における収入支出構造の改善を早期に行い、それにより生じる収益等によりストックの再生・再編を前倒しで実施することとする。
これにより、10年後以降に改革の効果が本格的に発現し、金利上昇等による影響が深刻化する時期であっても、収支相償とすることができ、持続的な経営が可能となる。
なお、今回の改革による経営改善効果は、フリーキャッシュフロー・損益ともに20年間で約1兆円と試算される

6. まとめ