

2010年03月06日

No.005

PRE (Public Real Estate: 公的不動産) 戦略における自治体資産の可視化・指標化に関する一考察

民主党政権に代わり「コンクリートから人へ」がスローガンとなっている。これまでの公共施設整備を中心とした公共サービスが大きく転換しようとしており、従来型の公共事業の必要性はもとより、これまで多くの税金を投入して構築してきた公共施設の在り方も見直す時期に来ている。

近年、民間企業では保有不動産を戦略的にマネジメントする CRE (Corporate Real Estate: 企業不動産) 戦略が脚光を浴びているが、その概念・手法等を公的不動産にも応用しようとする PRE (Public Real Estate: 公的不動産) 戦略に注目が集まっている。

本稿では、地方自治体を取り巻く環境を概観した上で、CRE 戦略との比較をしつつ PRE 戦略を実行するために必要な公的不動産の可視化・指標化について考察を行い、自治体経営指針の一助となる PRE - ROA 指標の整備を提案する。

東洋大学 PPP 研究センター リサーチパートナー 原 耕造

1. PRE 戦略が注目される背景・環境の変化

公的不動産は、これまで官があまり着目してこなかった分野である。毎年定常的に入ってくる税金をどのように使うか、どの分野・事業に振り分けるかについて細心の注意を払ってきた官にとって、税収、支出といったフローの数字は頭に入っているが、どの程度の資産を保有しているかストックの数字についてはほとんど把握していないと言っている。PRE 戦略の立案は、これまで官が無関心でいた不動産に目を向け、より積極的に活用しようとする動きへの第一歩である。

PRE 戦略が注目される理由は主に次の理由である。

少子高齢・人口減少時代の到来、逼迫する地方財政、平成の大合併後における公共資産の再編整理の必要性、公共施設の更新期の到来、財政健全化法の制定及び地方公会計改革と資産債務改革、NPM (New Public Management) 概念の普及、である。これら自治体を取り巻く環境について以下に簡単に整理する。

少子高齢・人口減少時代の到来

人口減少・少子高齢社会の到来、市民ニーズの多様化に伴い、自治体に求められる公共サービスが変化し、保有すべき公共施設の用途と総量を見直す時期にきている。将来の自治体像を市民との対話によって共有した上で、本当に必要な公共施設を絞り込み、不要な公的不動産のより積極的な活用と思い切った処分を検討すべき時期にきている。

逼迫する地方自治体の財政

市民からの多様な行政ニーズに対応すべく自治体は様々な公共施設を提供し続けてきた結果、自治体の借金は増加の一途を辿ってきた。(図1)。今後、自治体財政に大きく貢献してきた団塊世代の大量退職時代を迎え、税負担者がサービス受給者へと大きくシフトするため、これまでと同様の公共サービスを提供することがもはや不可能とな

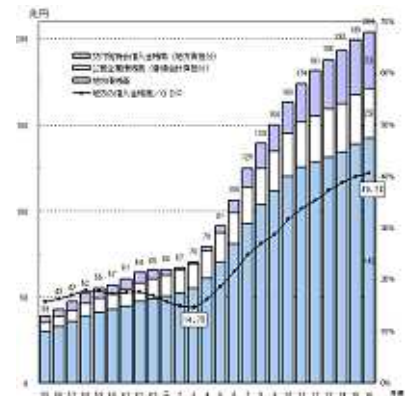


図1 地方財政の借入金残高の状況
(出所 総務省 HP)

りつつある。住民の後年度負担を減らし自治体財政を抜本的に改善する必要に自治体は迫られている。

平成の大合併後における公共資産の再編整理の必要性

平成の大合併により 1999 年に 3,232 あった全国の自治体は、2006 年には 1,820 にまで減少した。(図 2)しかし、多くの自治体では庁舎や市民施設等の公共資産の整理統合が進んでおらず、余剰資産の効率化、スリム化が大きな課題となっている。

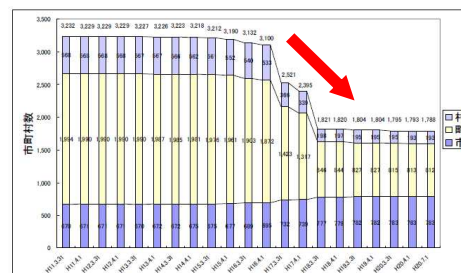


図 2 市町村合併の進展

(出所 公的不動産の合理的所有・利用に関する研究会(PRE研究会)中間とりまとめ参考資料)

公共施設の更新期到来

自治体における喫緊かつ重要な課題は公共施設の老朽化問題である。1970 年代から 80 年代における人口急増・都市拡大期に大量に整備した築 30～40 年の学校、庁舎、市民利用施設(図書館、公民館等) 橋梁、道路、上下水道等の公共施設・インフラが一斉に更新時期を迎えようとしており、今後これらの膨大な更新費用が予測されている。(図 3)

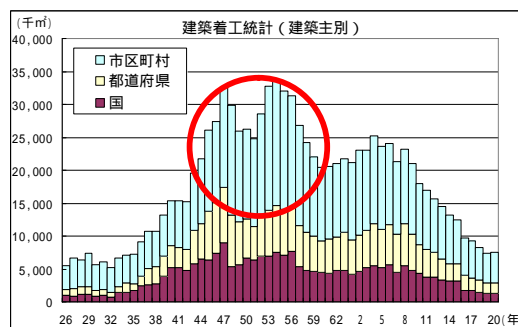


図 3 公共における建築主別着工統計

(出所 国土交通省建築着工統計データ)

財政健全化法の制定及び

地方公会計改革と資産債務改革

夕張ショックを契機にして、2007 年 6 月に財政健全化法が制定され、更に同年 10 月には、総務省内に設けられた「新地方公会計制度研究会(2006 年 5 月)」の報告書に基づき、自治体は資産と債務を的確に把握すべくバランスシート等の財政四表の整備、開示が求められることとなった。

しかし、現実には公的不動産を一元管理できる資産台帳を整備している自治体は約半数と言われ、早急な資産台帳の整備と資産価値を適正に反映したバランスシートの作成が急務となった。

NPM 概念の普及

イギリスやニュージーランドなど海外で発展した NPM(New Public Management) の概念が、近年日本の自治体にも導入され始めている。NPM は行政運営に民間の経営的発想を取り入れながら効率的で質の高いサービスを提供することを目指した考え方で、住民を「顧客」として捉え、顧客満足の上を目指すものである。NPM には、顧客志向への転換、成果志向への転換、市場機能の活用、簡素な組織編成、といった基本的な特徴がある。公的不動産に関して、特に 成果志向(数値目標の設定、事業評価の実施)の観点が必要であり、具体的な数値を把握・分析した上で、民間の経営的発想を取り入れ、より積極的なアセットマネジメントの実践が求められている。

2. CRE (Corporate Real Estate : 企業不動産) 戦略

CRE 戦略が民間企業で注目された背景

CRE 戦略とは、企業不動産を経営戦略の一環として捉え直し、不動産の保有・運用方法を合理化することで企業価値の最大化を図ろうとするものである。

近年、民間では企業価値最大化を目指したこの CRE 戦略に注目が集まっている。バブル崩壊後、不動産を時価評価する減損会計が導入されると不動産がリスク資産として強く認識され、過剰に不動産を保有することに対する経営戦略上の見直しが行われることとなったことが大きな要因である。

CRE 戦略の具体的事例

CRE 戦略の代表例として挙げられる日産自動車では、連結販売会社の保有不動産まで含めた総合的な見直しを行い、関連子会社を設立したうえで、連結販社の不動産を一元的に管理することとした。

また、ソニーは都内 10 数箇所に分散していたオフィスを再編・統合し、2006 年新社屋に本社機能を集約し業務の効率化を実現した。ソニー本体からノンコア業務である FM (ファシリティマネジメント) 関連業務を切り離し、専門子会社で一括管理するとともに、スペース=コストという認識を浸透させスペースの有効活用を促進するための「社内家賃制度」を採用している。

これら民間企業における CRE 戦略の取組事例からは、縦割りから横割りへと変えた総合的・効率的な一括不動産管理体制、点在している施設の集約化による効率化・コミュニケーションの向上、

コスト認識の浸透・スペースの有効活用促進、といった、自治体経営にも即座に応用できる様々な概念・手法を学び取ることができる。

CRE 戦略における ROA 指標

CRE 戦略では投資家に、投資額や資産に対してどの程度の利益が得られたかを示す ROE (Return On Equity) や ROA (Return On Assets) の指標を用いて業績評価の説明を行う。

ROE の計算式を分解すると、**売上高純利益率 × 総資産回転率 × 財務レバレッジ**、となり、それぞれ **収益性** (儲かる商品をつくる、経費率をできるだけ引き下げる)、**効率性** (回転を高める、つくったら (仕入れたら) すぐ売れるようにする)、**積極性** (上手に負債を使って事業を拡大する (財務レバレッジは自己資本比率の逆数であり、高いと財務の健全性は低下するので自ずと限度がある)) を表している。この分解式から分かるように ROE の向上には計算式の構成要素である ROA の向上が欠かせない。そして ROA の構成要素である、収益性を示す「売上高利益率 (当期利益 ÷ 売上高)」と効率性を示す「純資産回転率 (売上高 ÷ 総資産)」を分析することで CRE の問題点の所在を明らかにすることができる。(図 4)

ROE	=	当期利益 / 自己資本
	=	当期利益 / 売上高 × 売上高 / 総資産 × 総資産 / 自己資本
ROA	=	当期利益 / 総資産
	=	当期利益 / 売上高 × 売上高 / 総資産

(当期利益 / 売上高) は、「売上高利益率」と呼ばれ「収益性」を表す。
 (売上高 / 総資産) は、「総資産回転率」と呼ばれ「効率性」を表す。
 (総資産 / 自己資本) は、「財務レバレッジ」と呼ばれ、「積極性」を表す。

図 4 ROE、ROA の分解指標

3. P R E (Public Real Estate : 公的不動産) 戦略

公的不動産の現状

わが国の不動産規模は約 2,300 兆円であり、そのうち公的不動産の規模は 454 兆円、民所有不動産規模 (約 490 兆円) にほぼ匹敵する規模といわれている。(図 5)

公的不動産の大半は、地方自治法上「公有財産」に区分され、さらに「行政財産」と「普通財産」に分かれる。「行政財産」は、地方自治法上貸付・私権の設定は原則できないが、1999 年に PFI 法の改正により PFI 事業者への行政財産の貸付が可能となった。これにより、余剰容積を活用した公有地の民間活用の有効性が認められると、2006 年には「地方自治法の一部を改正する法律」によって行政財産の貸付等に関して大幅な規制緩和が行われた。これら一連の改革により自治体が保有する公的不動産の活用方法の幅が広がることとなった。

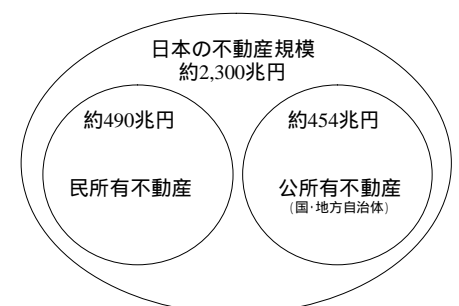


図 5 我が国の公的不動産の規模 (出所「公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会」報告書)

CRE との違い

CRE と PRE の大きな違いはステークホルダー（利害関係者）と ROA（Return On Asset）の概念である。CRE のステークホルダーが株主や債権者等であるのに対して、PRE のステークホルダーは住民である。また、CRE 戦略では ROE や ROA の指標によって業績を評価するのに対し、PRE 戦略では ROA といった具体的な指標による評価は困難である。何故なら ROA の分子である Return には公共資産を通じて提供された公共サービスの満足度といった定性評価が付きまとい数値化できる客観的なアウトカムの評価が難しいからである。

しかし何の客観的指標もないまま公的不動産の縮減について住民の理解を得ることは困難である。そこで、住民の合意を得ながら本当に必要な公共施設は何かを議論するために客観的な指標が必要となってくる。

公における取り組み状況

国や地方自治体においても公的不動産に対する関心は高く、様々な取り組みを行っている。

まず、国レベルでは、国土交通省と総務省が中心となり公的不動産に関する検討を行っている。

国土交通省は 2008 年 1 月に「公的な不動産の合理的な所有・利用に関する研究会（PRE 研究会）」を設置し、PRE 戦略に関し様々な視点から検討と議論を重ねている。同年 3 月には中間とりまとめ報告書を公表し、具体的な戦略が見出せていない地方自治体の実態を明らかにした。また、PRE 戦略の取り組み成果を可視化すべく、成果を表す指標、自治体間での比較を可能とするベンチマーク指標等を整備することの重要性を報告している。更に 2009 年 5 月には、地方自治体の基本的な参考書として「PRE 戦略を実践するための手引書」を公表している。PRE 戦略の必要性を感じていながら具体的な方策を見出せないでいた自治体にとって非常に有益な資料であり、今後も PRE 戦略の普及促進に向けた同研究会の積極的な活動が期待される。

一方、総務省は、1999 年（当時は自治省）に「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会」を設置し、自治体の財政状況を総合的かつ長期的に把握するための手法について検討を行っている。本研究会は、企業会計的な概念を公会計にも導入することを提唱しており、この報告に基づいて総務省方式と呼ばれる簡易な計算方式を用いたバランスシート・行政コスト計算書を整備する自治体が現われ始めた。2006 年には「新地方公会計制度研究会」を発足させ、同年 5 月に「新地方公会計制度研究会報告書」を公表した。本報告書では、地方自治体における財務諸表 4 表（バランスシート、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書）の整備、自治体の関連団体を含めた連結ベースでの作成、精度を高めた基準モデルの作成等を提言している。この報告を受け総務省は各地方自治体に対し、人口 3 万人以上の自治体は 2009 年秋頃までに、人口 3 万人未満の自治体は 2011 年までにこれら財務諸表 4 表を整備するよう求め、各自治体は当該指標の整備に向けて資産の把握に取り組むこととなった。

以上のような取り組みの結果、各自治体で保有する公的不動産の状況が次第に明らかになってきている。都道府県と政令指定都市はバランスシート等の整備に先行して取り組んでいたため都道府県レベルでは 47 都道府県中 44 都道府県が、政令指定都市レベルでは 17 都市中 14 都市が財務諸表の整備を終え公表している（総務省 HP）。市町村レベルでも多くの自治体で整備・公開が進み、PRE 戦略を立案・実行する環境が整いつつある。

しかし、整備を終えた自治体の多くは、較的簡易に計算ができる反面、精度に劣る総務省方式または総務省方式改定モデルを採用しているため、必ずしも自治体資産の実態を正確に反映していないため、その精度については完全な信頼を置くことはできない。今後は、精度の高い基準モデルへの移行と、自治体間での比較を容易にするモデルの統一が課題である。

個別戦術的なコスト削減から包括戦略的なアセットマネジメントへ

PRE 戦略の取組では先進的と言われている自治体でさえも、施設の維持管理コスト縮減に重点が置かれている。しかし、今後数年から十数年間で更新期を迎える公共資産が必要とする建替え・改修コ

ストは維持管理運営コストの縮減努力程度では到底及ばない規模である。例えば、東京都西東京市の場合、今後 20 年間の建替・改修コストは約 564 億円と試算されているが、同市が毎年支出している公共施設の維持管理運営コストは約 105 億円であり、たとえ維持管理運営コストを 10%削減することができたとしても 20 年間で 210 億円程度しか費用を捻出できず、建替え・改修コストを賄うことは到底不可能である。

公共施設の更新期を迎え、膨大な公共施設の建替え・改修コストを賄うために、今後自治体は自力での個別戦術的なコスト縮減型経営から、民間活用による資産整理を含む包括戦略的なアセットマネジメント型経営へと大胆にシフトする必要がある。

判断基準の可視化

PRE 戦略を実行に移す上で重要なことは公共施設の縮小も含めた市民の同意である。低稼働率の公共施設を廃止したくても近隣住民の声を尊重するあまり低・未利用の状態のまま放置されているケースが散見される。しかし、多くの場合、自治体は住民に対し公共施設の保有維持コストなどの関連情報を開示していない。市民が公的不動産の Best Value For Money の達成に対し賢明な判断を下せるよう自治体は合理的な方針（売却、賃貸、転用）について分かり易い指標を用いて説明する必要がある。

4. 東京都多摩市の公共資産分析

本稿では保有している公共資産を詳細に把握・分析し、住民に積極的に公表している先進的な自治体として東京都多摩市を挙げ、同市の資産状況について、東京 26 市との比較、可視化による PRE 分析結果の概略を記載する。バランスシート及び行政コスト計算書を活用した主な分析項目(図 6)と分析から得られた多摩市の公共資産の特徴は次の通りである。

バランスシート分析

多摩市は、昭和 40 年代から 50 年代にかけて多摩ニュータウンの発達と共に人口が急増し、多くの公共施設が整備された。多摩市の発展当初に整備された庁舎や福祉施設、図書施設等といった公共施設が築 30 年近く経過し老朽化が進んでいる。

多摩市は非常に多くの公的不動産を保有している。市民一人当たり 2,500 千円(23 市中トップ)の資産を保有しており、これは国立市(700 千円/人)の 3.6 倍に相当する量である。特に教育関連施設が多く、今後これらの施設の老朽化が更に進むと修繕費や更新費等の物件費が多く発生することが予測される。

行政コスト計算書分析

多摩市の行政コストの特徴を把握すべく、行政コスト計算書を作成・公表している東京都近隣 10 市との比較分析を行った結果、多摩市は他市に比べ物にかかる費用が多く、中でも教育関連に多くの行政コストがかかっていること等が判明した。これはバランスシート

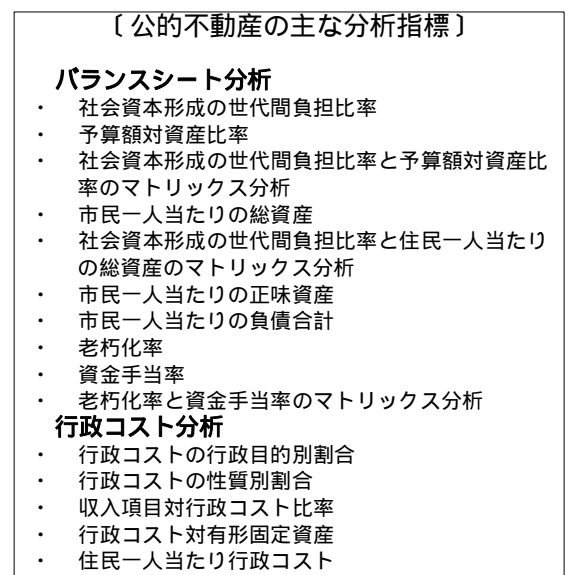


図 6 バランスシート・行政コスト計算書を活用した主な分析指標

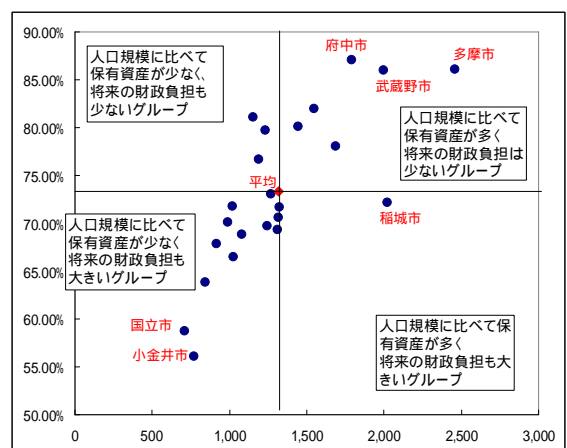


図 7 分析の一例(社会資本形成の世代間負担比率と住民一人当たり総資産のマトリックス分析)

分析で明らかになったように多摩市が多くの公的不動産、特に教育関連施設を大量に保有していることに起因していると考えられる。

多摩市公共資産の老朽化度

多摩市が保有する有形固定資産は3,352億円のうち土地が2,435億円である。平成18年度財務諸表に記載のある主な施設の減価償却費累計は約379億円であり、老朽化度は47%にも達する。平成19年に纏められた多摩市ストックマネジメント計画によれば、今後20年間に公共施設の改築・改修コストが合計約458億円発生すると予測されている。これは、市が保有する土地の約2割を売却しなければ賄えない程の多額の費用であり、資産の適正規模への早期縮小が必要である。

5. ROA指標の分解

PREにおけるROA指標の検討

一般的な分析指標は、自治体資産のある程度の可視化には役立つが、資産の効率性や統廃合の合理性の度合いを測る指標とはなり得ない。これらを明らかにするためには、ROAの観点を取り入れた新たな指標が必要となる。

$$\begin{aligned}
 \text{PRE-ROA} &= \frac{\text{効果額}}{\text{総資産}} \\
 & \quad \text{(便益 - 費用)} \\
 &= \left[\frac{\text{便益}}{\text{利用量}} - \frac{\text{費用}}{\text{利用量}} \right] \times \frac{\text{利用量}}{\text{提供能力 (キャパシティ)}} \times \frac{\text{提供能力 (キャパシティ)}}{\text{総資産}} \\
 & \quad \downarrow \qquad \qquad \downarrow \qquad \qquad \downarrow \qquad \qquad \downarrow \\
 & \quad \text{一定} \qquad \qquad \text{1単位当り費用} \qquad \qquad \text{利用率} \qquad \qquad \text{投資の経済性}
 \end{aligned}$$

図8 PRE ROAの分解指標

そこで、本稿ではPRE-ROAの分解によりPRE戦略の指針となり得る分析指標の抽出を試みる。図8はPREのROA計算式を分解したものである。上記計算式の通り、PRE-ROAは、**1単位当り費用**、**利用率**、**投資の経済性**に分解することが可能であり、これらの指標を算出し、他の自治体と比較することによって、公的不動産の問題点の所在を把握することができる。(便益と利用量の関係は一定、つまり利用量が増加すれば便益も同様に増加する、と仮定する。)

施設白書からのROA指標算出

前出のROA指標を算出するための基礎情報は現在公表されている施設白書、財務諸表などからは読み取ることができない。しかし、これらの情報は自治体側で容易に把握できる数値であり、これらのデータが一体的に開示されればより具体的なPRE戦略を立案することが可能となる。

例えば、市民ホールにおける年間貸出可能時間、図書館における年間貸出可能図書数、公民館における年間利用可能時間数、自然の家における年間利用可能宿泊者数といった数値が提供能力に相当する情報だが、当該情報が施設白書等において一体的に情報開示されることが今後期待される。

公共施設の老朽化指標の検討

ROAでは把握不可能なのが、施設の老朽化度合いである。老朽化度合いを把握する指標には大きく次の2つがある。**老朽化度**(=減価償却累積額/土地以外の有形固定資産取得額類型)と**減価償却年数**(=当期減価償却費/土地以外の有形固定資産の現在簿価)である。東京都23市中18市では当該情報を得られたが、多摩市の場合財務諸表では一部の施設についてしか減価償却費の情報が得られない。今後は、企業会計同様、自治体間で比較が容易となるバランスシートの作成、特に有形固定資産等明細表に相当する全ての施設のデータ整備と開示が必要である。

6. まとめ

自治体財政は厳しさを増す一方、公共施設の更新投資は目前に控えており公的不動産のアセットマネジメントは待ったなしの政策課題である。自治体は一刻も早く公的不動産の適正化・効率化に向け

たPRE戦略の立案・実行に取り組む必要がある。

しかし、PRE戦略自体は自治体にとって政策立案・決定等の本来業務に直結するものではない。むしろ不動産の管理・運用は民間が得意とする分野であり、PPPの「当該リスクを最も良く管理できるものが当該リスクを負担する」という原則をPRE戦略にも適用すれば、当該業務の立案・実行は民に委託する方が適切であろう。

図9は、人の効率化とモノの効率化という視点を横軸に、包括性と個別性という視点を縦軸にとり、各PPP手法をプロットしたものである。これまでPFIや指定管理者制度といった手法は部局ごとや施設ごとに適用されてきたため、公的不動産における全体最適を求めるといふ包括性の視点が欠けている。施設ごとに民間委託する期間や管理方法が異なるため、逆に資産管理の効率性を阻害する要因を生み出しているとも言える。

今後は、自治体経営全体を踏まえたうえで、包括性の視点からPRE戦略を推進する必要がある。民間のノウハウを積極的に活用したPRE戦略が多くの自治体で実行されることを期待したい。

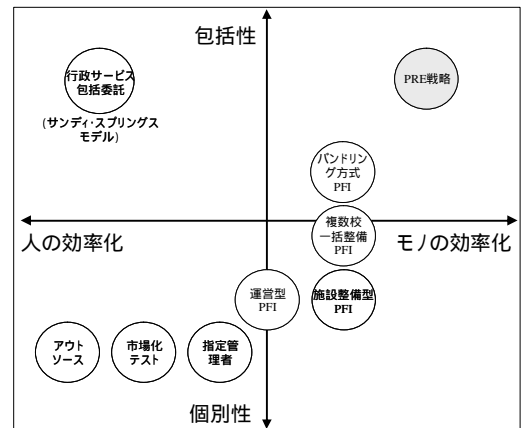


図9 PRE戦略のPPPにおける位置付け
 (筆者作成)

