



JRI news release

自治体の財政力強化に向けての新たな処方箋

～ 自治体版CREの提案～

(自治体における財務及び資産マネジメントに関するアンケート調査結果を受けて)

2007年7月26日

株式会社 日本総合研究所

総合研究部門
地域戦略クラスター

<http://www.jri.co.jp/>

目次

調査結果

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. 新たな資金調達手法の導入や資産活用の必要性への認識は高い | 3 |
| 2. 「格付」への対策の遅れ | 4 |
| 3. バランスシートは政策決定に活用されていない | 5 |
| 4. 資産の有効活用についての取り組み状況は限定的 | 6 |

提言

- | | |
|------------------------|----|
| 1. 自治体の財務戦略への提言 | 9 |
| 2. 自治体における資産マネジメントへの提言 | 10 |

**本資料は 総務省記者クラブ にて配布しております。
(参考配布先 内閣府記者クラブ、国土交通記者会)**

(会社概要)

株式会社 日本総合研究所は、三井住友フィナンシャルグループのグループIT会社であり、情報システム・コンサルティング・シンクタンクの3機能により顧客価値創造を目指す「知識エンジニアリング企業」です。システムの企画・構築、アウトソーシングサービスの提供に加え、内外経済の調査分析・政策提言等の発信、経営戦略・行政改革等のコンサルティング活動、新たな事業の創出を行うインキュベーション活動など、多岐にわたる企業活動を展開しております。

(ご案内)

当社は、主として三井住友フィナンシャルグループ関連企業以外のお客さまに向けたITソリューション提供力の一層の強化を図るため、「お客さま向けIT事業」に特化する100%子会社「株式会社日本総研ソリューションズ」を、会社分割により2006年7月に設立いたしました。

名称：株式会社 日本総合研究所 (<http://www.jri.co.jp/>)

創立：1969年2月20日

資本金：100億円

従業員：1,600名 連結4,400名

社長：木本 泰行

理事長：門脇 英晴

東京本社：〒102-0082 東京都千代田区一番町16番 TEL 03-3288-4700 (代)

大阪本社：〒550-0013 大阪市西区新町1丁目5番8号 TEL 06-6534-5111 (代)

本件に関するご照会は、総合研究部門・亀山 宛てにお願い致します。

電話番号：03-3288-4525

メール：rcdweb@rcd.jri.co.jp

三位一体の改革、破綻法制の検討など、自治体の財政をとりまく環境はますます厳しくなる中、自治体は財政基盤をこれまで以上に強化していく必要があり、行政改革等の従来型の手法だけでは十分な対応ができなくなることが想定されます。

新たな手法としては、市場公募債を発行したり、資産の流動化を図ったりするなど、民間市場を効果的に活用した資金調達や資産マネジメントが求められますが、現状では民間資産に比べて市場の活用が必ずしも十分ではなく、自治体の対応の遅れが懸念されます。

そこで、民間市場を活用したこれらの新たな手法に対する自治体の認識や今後の取り組み状況を調査するとともに、今後の対策のあり方を提言しました。

【調査結果概要】

9割以上の自治体が「今後は財政力の格差が拡大する」と認識しているが、資金調達や資産の有効活用などへの対策は遅れている。

バランスシートは作成するも、資産マネジメントには活用されていない。

戦略的な資産マネジメントへの意向を見せているのは2割程度。

ほとんどの自治体が、今後は「財政力の格差は拡大する」と認識しており、「新たな資金調達手法の導入や保有資産の有効活用」が「必要」と回答しているが、具体的な対策は遅れており、9割近い自治体が地方債の「格付」への対策を立てていない。また、すべての自治体でバランスシートは作成しているものの、「負債の圧縮」や「遊休資産の処分」の判断にはほとんど活用されていない現状が明らかとなった。

また、資産マネジメントについては、6割以上が「廃止された施設や低未利用地の荒廃」を優先度の高い課題と認識しているが、今後5年以内の対策は、「特になし」が2～3割の回答を占めるなど、行政財産を含めた資産活用について長期的な視点から全庁的に取り組みを行っている自治体は極めて少ない。さらに、今後、戦略的な資産マネジメントを実施する意向を見せているのは「土地〔普通財産〕」で2割程度であった。

【調査方法等】

- ・ 調査対象（都道府県 47 団体、人口 30 万人以上の 93 都市 計 140 自治体）
- ・ 調査期間 平成 19 年 1 月～3 月
- ・ 調査方法 質問票は郵送、回収はファクシミリ若しくは E-mail
- ・ 回収数 102 票（回収率 72.9%、うち都道府県 33 自治体）

【提言（要約）】

財政力強化のため、今後は資金調達手法の多様化を進め、民間市場に対して将来にわたる信用力や成長力を自治体が自らアピールしていくことが必要。

自治体においても民間企業と同様に負債を圧縮し、非効率的な資産をバランスシートから外すこと（＝オフバランス）が必要。

今後、自治体の財政基盤の強化を図るためには、民間市場を効果的に活用した資産マネジメント（自治体版CRE）を展開するべきである。

1．自治体の財務戦略への提言

新たな資金調達手法の導入については、市場公募債の発行など具体的な対策を実施もしくは検討している自治体と全く対策を考えていない自治体とに二極化が進んでいる。自治体の今後の資金調達においては、国の信用補完なしに、民間市場からの調達を有利に行う能力をいかに高めるかが重要な戦略となることから、資金調達手法の多様化を進め、民間市場に対して将来にわたる信用力や成長力を自治体が自らアピールしていくことが求められる。

また、地方分権の進展や起債の自由化等によって、自治体のバランスシートが市場での資金調達力に影響を与える可能性が高まることが予想されることから、バランスシートを良好な状態に保つための対策を実施することが必要となる。このためには、民間企業と同様に負債を圧縮し、非効率的な資産をバランスシートから外すこと（＝オフバランス）を自治体においても積極的に実施していくことが求められる。

2．自治体における資産マネジメントへの提言

自治体の財務状況等について市場への説明力を強化するためには、所有している資産を総合的に把握し、中長期的な視点で資産マネジメントを行うための戦略づくりが必要である。そのためには、PPP（Public Private Partnership：官民パートナーシップ）の視点が不可欠であり、資産のデューデリジェンス（価値等の評価）や活用方策の検討を進める上では、外部の専門機関と連携し、民間のノウハウを活用していくことが必要である。

また、資産をより効果的に活用するための「自治体版CRE（Corporate Real Estate）」すなわち「PRE（Public Real Estate）戦略」を導入するべきである。CREとは、企業が所有、賃貸、リースなどの種類を問わず事業を継続するために使用する全ての不動産を含む概念であり、企業の資産回転効率や投資の効率を最大化するために、不動産の保有形態や管理手法を見直し、企業価値の向上を図る戦略である。たとえば、所有している不動産について、その利用状況や維持管理コスト、将来的な収益性の観点から評価を行い、賃貸と売却のどちらが企業にとって有利であるかを選択することにより、資産回転効率を向上させるなどが挙げられる。

今後は、資産（アセット）に対して、最大限の成果（リターン）を住民に還元していく、いわゆるROA（Return on Assets）の観点から、賃貸借や証券化等の手法を含めて、柔軟な発想で自治体の資産のマネジメントを行う必要がある。

調査結果

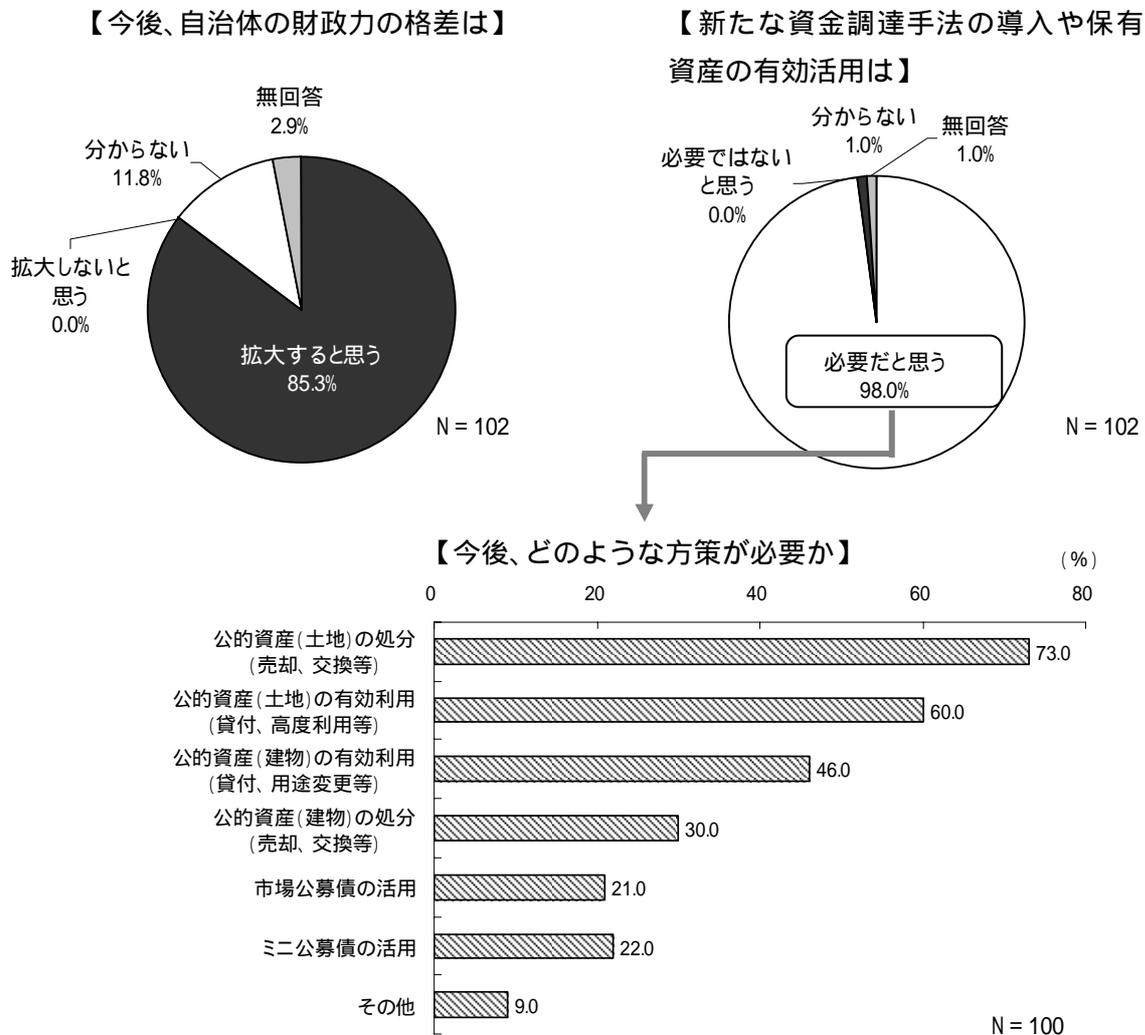
1. 新たな資金調達手法の導入や資産活用の必要性への認識は高い

ほとんどの自治体が、今後は「財政力の格差は拡大する」と認識しており、「新たな資金調達手法の導入や保有資産の有効活用」が「必要」と回答。

現状では、市場公募債¹を発行しているのは4割程度。

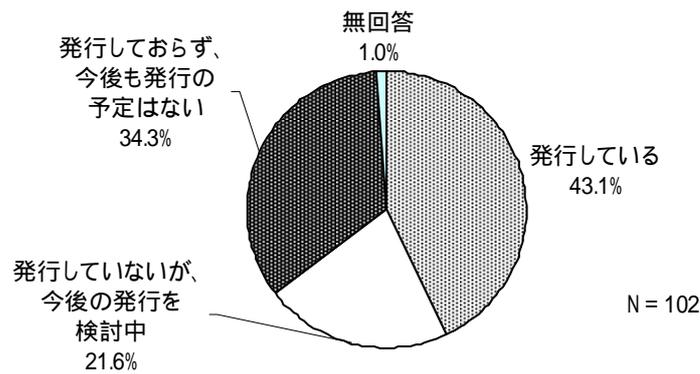
9割近くの自治体が今後の自治体の財政力格差は「拡大する」と回答しており、新たな資金調達手法の導入や資産活用については「必要」との回答も100%近くに達した。

一方、現状において市場公募債を「発行している」との回答は4割程度にとどまっているほか、「発行しておらず、今後も発行の予定はない」も3割強にのぼっていることから、民間市場を活用した起債に対する取り組み状況には二極化の傾向が見られる。



¹地方公共団体が、起債市場において公募し、発行する地方債のこと。

【市場公募債を発行しているか】



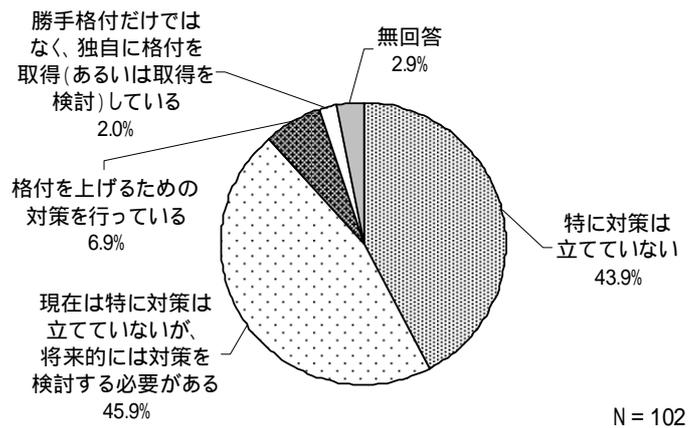
2. 「格付」への対策の遅れ

9割近い自治体が地方債の「格付」への対策を立てていない。

市場を活用した、より積極的な資金調達、資産活用への取り組みを実現するためには、自治体が市場に対して行財政運営の健全さ、強固さを説明し、自らの信用力の高さを印象付けることが求められる。

しかし、たとえば民間機関が実施している地方債の格付について「特に対策は立てていない」「現在は特に対策は立てていないが、将来的には対策を検討する必要がある」がそれぞれ約4割強と、9割近い自治体においては現状では特に対策が行われていなかった。

【民間による格付に対する対策を行っているか】

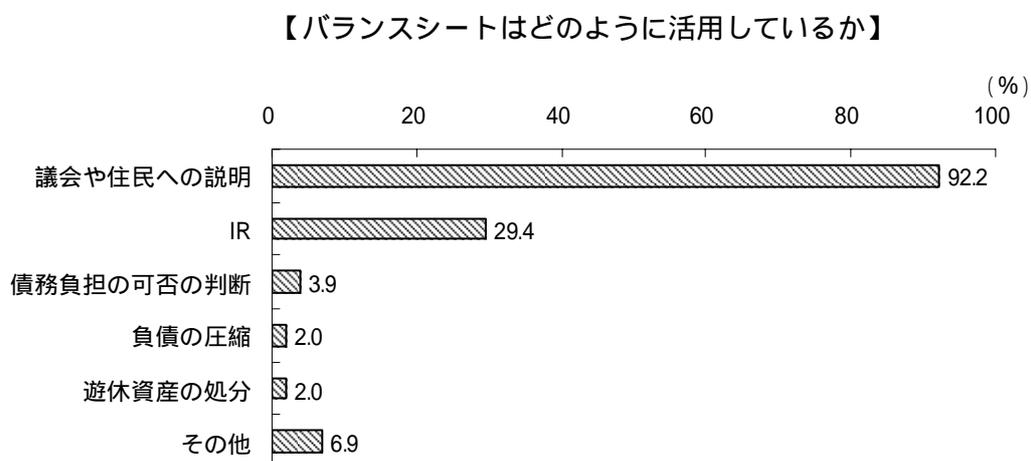


3. バランスシート²は政策決定に活用されていない

すべての自治体でバランスシートは作成しているものの、「負債の圧縮」や「遊休資産³の処分」の判断にはほとんど活用されていない。

バランスシートは、国の方針によってほとんどの自治体で作成されており、今回の調査においてもすべての自治体で作成していた。しかし、その活用方法については「議会や住民への説明」が92.2%となっている一方で、「債務負担の可否の判断」が3.9%、「負債の圧縮」が2.0%、「遊休資産の処分」が2.0%となっており、現状では資産マネジメントにおいてバランスシートが実質的に活用されているとは言えない。

自治体においてはこれまで、公共サービスの提供に必要な資産を「保有する」ことを前提に考えられてきたこともあり、民間企業で実施されているオフバランスの手法はあまり導入されていない。



N = 102

²貸借対照表。一定の時点における財務状態を明らかにするために、資産、負債、資本を一覧表にした報告書を指す。

³事業使用目的で取得したものの、何らかの理由によりその使用・稼働を休止している資産のこと。

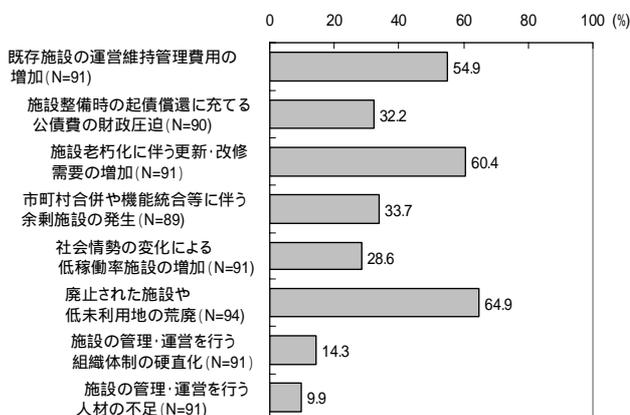
4. 資産の有効活用についての取り組み状況は限定的である

6割以上が「廃止された施設や低未利用地の荒廃」を優先度の高い課題と認識。

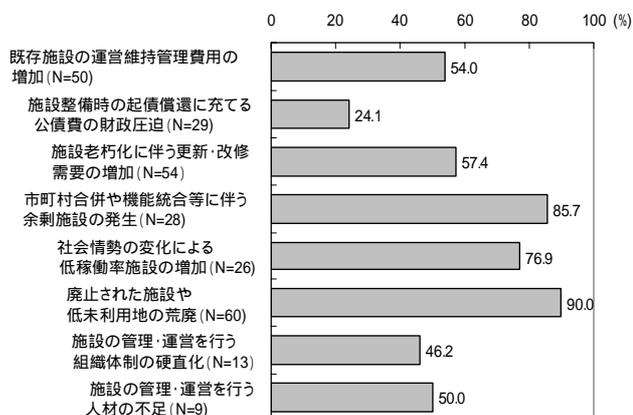
行政財産を含めた資産活用について長期的な視点から全庁的に取り組みを行っている自治体は極めて少なく、今後5年以内の対策は、「特になし」が2～3割。戦略的な資産マネジメントへの意向を見せているのは2割程度（土地〔普通財産〕への回答）。

各自治体で保有する資産の管理については、対応の優先度が高く、かつ資産の処分や有効活用によって解決される可能性の高い課題として「廃止された施設や低未利用地の荒廃」が挙がっている。しかし一方で、資産活用の取り組み状況に関しては、「従来どおり所管部門により個別に管理されている」「特段の取り組みがなされていない」を合わせると、行政財産（土地）については8割以上、行政財産（建物）については7割以上が従来と通りの管理手法で特段の方策を講じていないことがうかがえる。

【対応の優先度が高い】



【“資産の処分または有効活用”は解決手段となる】



今後5年以内に実施したい対策としては、行政財産、普通財産のいずれにおいても「特になし」との回答が2～3割と最も高い。データベースの一元化やファシリティマネジメント⁴の導入に関心をもつ自治体がそれぞれ1割強、「全庁的な資産活用方針を策定し、戦略的な資産活用」については、「土地（普通財産）」で2割強が5年以内に取り組みたいと考えている。

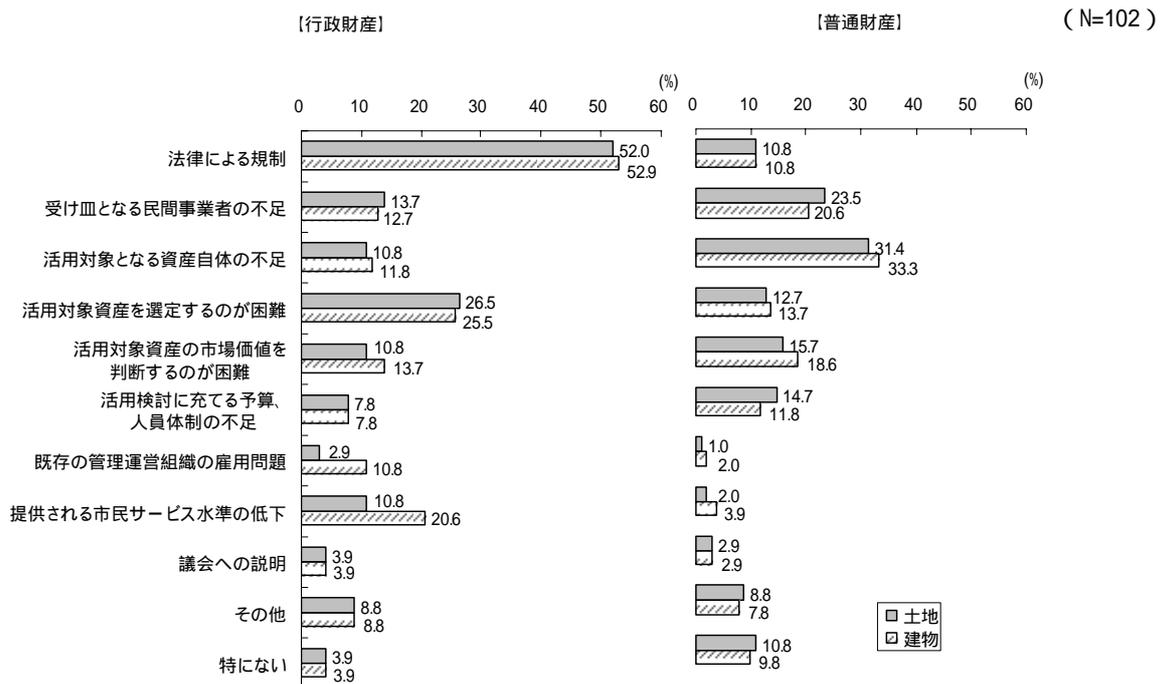
⁴企業・団体等が組織活動のために施設とその環境を総合的に企画・管理・活用する経営管理手法。

【現在の取り組み状況と今後5年以内の意向】

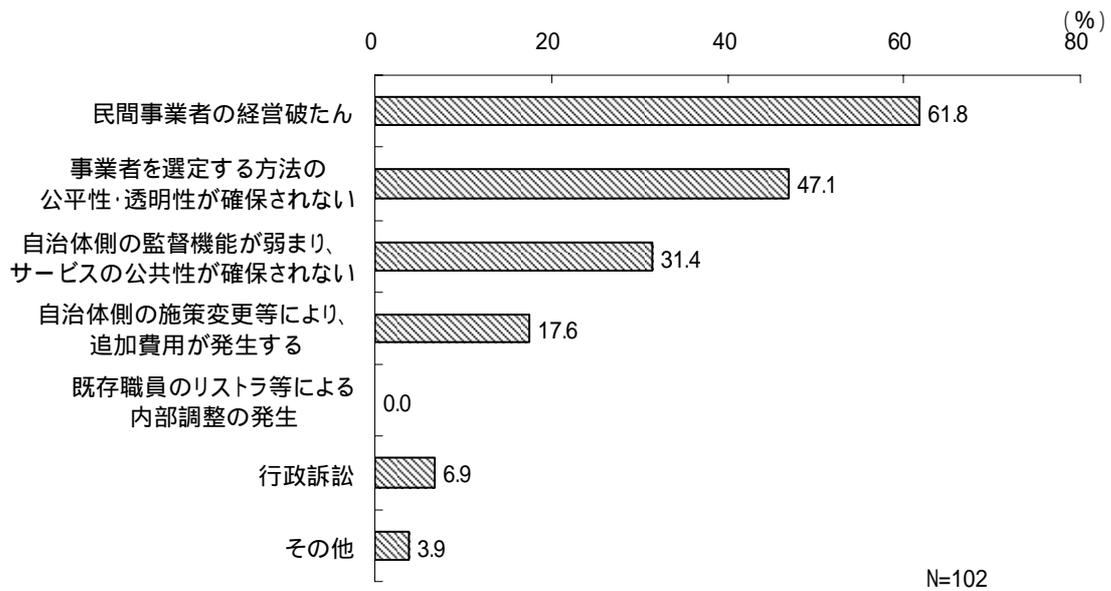
	土地 (行政財産)		土地 (普通財産)		建物 (行政財産)		建物 (普通財産)	
	現在	5年 以内に 実施し たい	現在	5年 以内に 実施し たい	現在	5年 以内に 実施し たい	現在	5年 以内に 実施し たい
	(n=98)	(n=80)	(n=100)	(n=81)	(n=96)	(n=85)	(n=98)	(n=82)
所管部門で個別に管理・保全・処分等の判断	67.3	21.3	48.0	12.3	61.5	17.6	46.9	9.8
全庁的な施設の長期保全計画、更新計画等の制定	0.0	3.8	3.0	6.2	12.5	10.6	7.1	7.3
施設の活用・保全情報をデータベース等で一元管理	7.1	5.0	7.0	3.7	6.3	12.9	8.2	11.0
ファシリティマネジメント等の組織的管理手法を導入	2.0	7.5	3.0	4.9	1.0	12.9	2.0	9.8
全庁的な資産活用方針を策定し、戦略的な資産活用	2.0	8.8	17.0	23.5	1.0	3.5	12.2	15.9
検討の予定はあるが、特に具体的な方向性が定まっていない	2.0	17.5	7.0	18.5	2.1	17.6	4.1	15.9
その他	2.0	1.3	10.0	4.9	3.1	2.4	8.2	3.7
特になし	17.3	35.0	5.0	25.9	12.5	22.4	11.2	26.8

「資産を有効活用する上で障害となる点」については、行政財産に関する「法律による規制」を除くと、「活用の対象となる資産自体の不足」「活用対象資産を選定するのが困難」などが挙げられている。また、資産活用において自治体が民間事業者とパートナーシップを組む場合に最も問題視されるリスクとしては、民間事業者の経営破たんや事業者選定プロセスの不透明さなどが挙げられており、今後は自治体側においても募集・選定や契約の各段階でリスクをコントロールするための方策を講じることが課題となっている。

【資産の有効活用をする上で障害となる点】



【民間事業者とパートナーを組む場合に問題視するリスク】



1. 自治体の財務戦略への提言

- (1) 資金調達手法の多様化と市場との積極的な対話を
 (2) バランスシートの有効活用を

(1) 資金調達手法の多様化と市場との積極的な対話を

本調査結果では、回答があったほとんどの自治体が、今後は財政力の格差は拡大すると認識しており、新たな資金調達手法の導入や保有資産の有効活用が必要と考えている。しかし、市場公募債の発行など具体的な対策を実施もしくは検討している自治体と全く対策を考えていない自治体とに二極化が進んでおり、今後、自治体の財政力の拡大に伴い、資金調達力にも大きな格差が出てくることが想定される。

自治体の今後の資金調達においては、国の信用補完なしに、民間市場からの調達を有利に行う能力をいかに高めるかが重要な戦略となる。そのためには、資金調達手法の多様化を進め、民間市場に対して将来にわたる信用力や成長力を自治体が自らアピールしていくことが求められる。

また、自治体の財務戦略においては、PFI⁵や資産流動化、ファンドの活用など資金調達の多様化への取り組みを推進するとともに、格付の取得やIRの実施など市場との積極的な対話を進めていくことが必要である。

(2) バランスシートの有効活用を

自治体においては、これまで公共サービスの提供に必要な資産を自ら保有することを前提に考えられてきた。しかし近年では、PFI等の民活手法を導入することにより、資産を所有しなくても、サービスを安定的に提供し、その質も維持・向上している事例は増えてきている。

今後は、地方分権の進展や起債の自由化等によって、バランスシートの状態が市場での資金調達力に影響を与える可能性が高まることが予想されることから、市場からの評価を意識し、自治体のバランスシートを良好な状態に保つための対策を実施することが必要となる。このためには、民間企業と同様に負債を圧縮し、非効率的な資産をバランスシートから外すこと(=オフバランス)を積極的に実施していくことが求められる。

⁵Private Finance Initiative。社会資本の整備や公共サービスの提供にあたって、民間の資金やノウハウを用いて実施する事業手法の一つ。

2. 自治体における資産マネジメントへの提言

- (1) 総合的な視点からの資産マネジメントを
- (2) PPP（官民パートナーシップ）による民間ノウハウの活用を
- (3) ROAの視点から「PRE戦略」の導入を

(1) 総合的な視点からの資産マネジメントを

自治体の財務状況等について市場への説明力を強化するためには、所有している資産を総合的に把握し、中長期的な視点で資産マネジメントを行うための戦略づくりが必要である。この点においては、「今後5年以内に実施したい取り組み」として「特になし」との回答が土地、建物の両方において目立っていたことには大きな課題がある。

(2) PPP（官民パートナーシップ）による民間ノウハウの活用を

上記の戦略に基づいた具体的な方策を定めていくためには、PPP（Public Private Partnership：官民パートナーシップ）の視点が不可欠となる。「公有財産の有効活用を実施する上で障害となりそうな問題点」として「活用対象資産の不足」や「活用対象資産を選定するのが困難」との回答が土地、建物の両方において目立っていたように、活用対象資産の特定が自治体にとって大きなハードルの一つになっている。したがって、資産のデューデリジェンス⁶（価値等の評価）や活用方策の検討を進める上では、自治体内部のみで行うのではなく外部の専門機関と連携し、民間のノウハウを活用していくことが必要である。

また、所有している資産をより効果的に活用するため、民間事業者が応じやすい事業手法（たとえば入札だけではない選定方法、流動化を前提とした事業スキームなど）を積極的に採用していく必要がある。

民間とパートナーシップを組む上で自治体が負うリスクについては、6割以上の自治体が「民間事業者の経営破たん」と回答していることから、自治体とのパートナーシップを組む民間側には、安定した経営状況を維持することはもちろん、信用性を高めるための積極的かつ正確な情報開示が求められるところである。

(3) ROAの視点から「PRE戦略」の導入を

資産をより効果的に活用するための「自治体版CRE（Corporate Real Estate）」すなわち「PRE（Public Real Estate）戦略」を導入すべきである。

CREとは、企業が所有、賃貸、リースなどの種類を問わず事業を継続するために使用する全ての不動産を含む概念であり、CRE戦略とは、企業の資産回転効率や投資の効率を最大化するために、不動産の保有形態や管理手法を見直し、企業価値の向上を図る戦略である。たとえば、所有している不動産について、その利用状況や維持管理コスト、将来的な収益性の観点から評価を行い、賃貸と売却のどちらが企業にとって有利であるかを選択することにより、資産回転効率を向上させるなどが挙げられる。

自治体においてはこれまで、公共サービスを安定的に実施しなければならないという使命ゆ

⁶事前に不動産の価値や将来性等を評価すること。

えに、サービスに必要な資産は自ら「所有」することが、半ば当然のように考えられてきた。しかし今後は、資産(アセット)に対して、最大限の成果(リターン)を住民に還元していく、いわゆるROA⁷(Return on Assets)の観点から、賃貸借や証券化等の手法を含めて、柔軟な発想で自治体の資産のマネジメントを行う必要がある。

PRE戦略を取り入れていくことは、下記の3つの視点から効果があると考ええる。

行政評価の視点

自治体においては、これまでも事務事業評価を中心に行政評価が積極的に実施されてきた。しかし、サービスや事業に投入されたコストは評価対象となっているものの、行政が保有する「資産」の活用については、ほとんど評価が行われていない。たとえば、市街地の一等地に立地する公共施設と、そうでない公共施設とでは資産価値が異なるにも関わらず、その違いは評価にほとんど反映されていない。このため、行政サービスの現場において資産の効率的な活用・運用についての必要性が認識されにくく、自治体において資産マネジメントがなかなか進まない一因となっている。

行政評価にもPRE戦略の視点を取り入れることにより、財政に負担をかけている資産を明らかにし、オフバランス⁸を行うなどの取り組みにつなげていくことが必要である。これにより自治体にとってのROAの向上、すなわち住民サービスの向上を図ることが期待できる。

コスト削減の視点

公共サービスを提供するための資産については、自ら所有すべきか、もしくは賃貸借等で確保するかについて、コスト削減の視点から厳密に評価されるべきである。PRE戦略の導入によって、資産の所有そのものを目的とするのではなく、より効率的な資産の形態を検討することができる。例えば、余剰施設や空間を有効活用すれば、賃料等の収入増の効果により、公共サービスの提供に係る総コストの削減が期待される。

アセットファイナンスの視点

PRE戦略は自治体の資産が生み出すコストと便益を比較して、効率を最大化する考え方であることから、資産(アセット)を担保とした証券化やリースバック⁹などの新たな資金調達手法(アセットファイナンス¹⁰)についても、より積極的な導入が図られる可能性がある。

ただし、行政財産へのアセットファイナンスの導入については法的制約が大きいことが課題である。このため、PFI事業としての実施や自己信託¹¹の活用など、民間の創意工夫を積極的に取り入れた新たなファイナンス手法の導入により、資金調達コストや資金調達リスクを低減することが求められる。

以上

⁷総資産利益率のこと。

⁸保有している不動産を、バランスシート(貸借対照表)から切り離すこと。これにより、自己資本比率の向上や、資金調達総額の圧縮が出来る。

⁹所有する不動産を第三者に売却した後、購入した第三者から改めて借り受けること。

¹⁰資産の担保価値に依存して行われる資金調達。

¹¹信託を委託する側が、信託銀行などの第三者を使わずに、自らが信託の受託者も務めること。