

＊連載 財政健全化のための自治体経営(中)

PRE戦略の意義と基本プロセス

— 経営的な観点で活用手法の選択を —

小松 啓吾 株式会社日本総合研究所 総合研究部門主任研究員

日本総合研究所はこれまで、地方自治体の財政を取り巻く環境が悪化しつつある状況に着目し、自主研究等を通じ、公的不動産の戦略的マネジメントの必要性について、早い段階から情報発信・提言を行ってきた。また、二〇〇七年度からは国土交通省による「公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会(PRE研究会)」の設立および運営に携わり、PRE(Public Real Estate＝公的不動産)戦略に関してわが国で最も進んだ議論に参画しているところである。

本稿では、これまでの当社の研究成果に基づき、①PRE戦略の概要②PRE戦略の基本プロセス③国内外における公的不動産の戦略的活用事例④PRE戦略の実践に際しての必要事項——について述べる。

1 PRE戦略の概要

公的不動産を取り巻く状況

わが国では、高度経済成長に伴う人口増加とそ

れに伴う行政需要の高まりによって、公共施設が急速に整備された結果、多くの自治体において、老朽化した施設の建て替えまたは更新が喫緊の課題になっている。また、少子化・高齢化などの社会情勢の変化によって公共施設のニーズが転換を迎え、その結果、低未利用地の存在が顕在化してきている。さらに、公的不動産におけるアスベスト、耐震性能不足、土壌汚染などのリスクが顕在化し、自治体の厳しい財政状況をさらに圧迫している。

一方、自治体の資産・債務改革との関連では、「地方公共団体における行政改革の更なる推進のための指針」(〇六年八月三十一日総務事務次官通知)において、貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の四表を主体とする新たな公会計を早期に整備することなどが求められている。また、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の一部施行に伴い、実質赤字比率などの従前のフロー指標に加えて、公営企業会計を含めた連結実質赤字比率や、地方公社、

第三セクターを含めた実質的負債によるストック指標を作成し、財政情報を開示することが求められている。

PRE戦略の必要性和意義

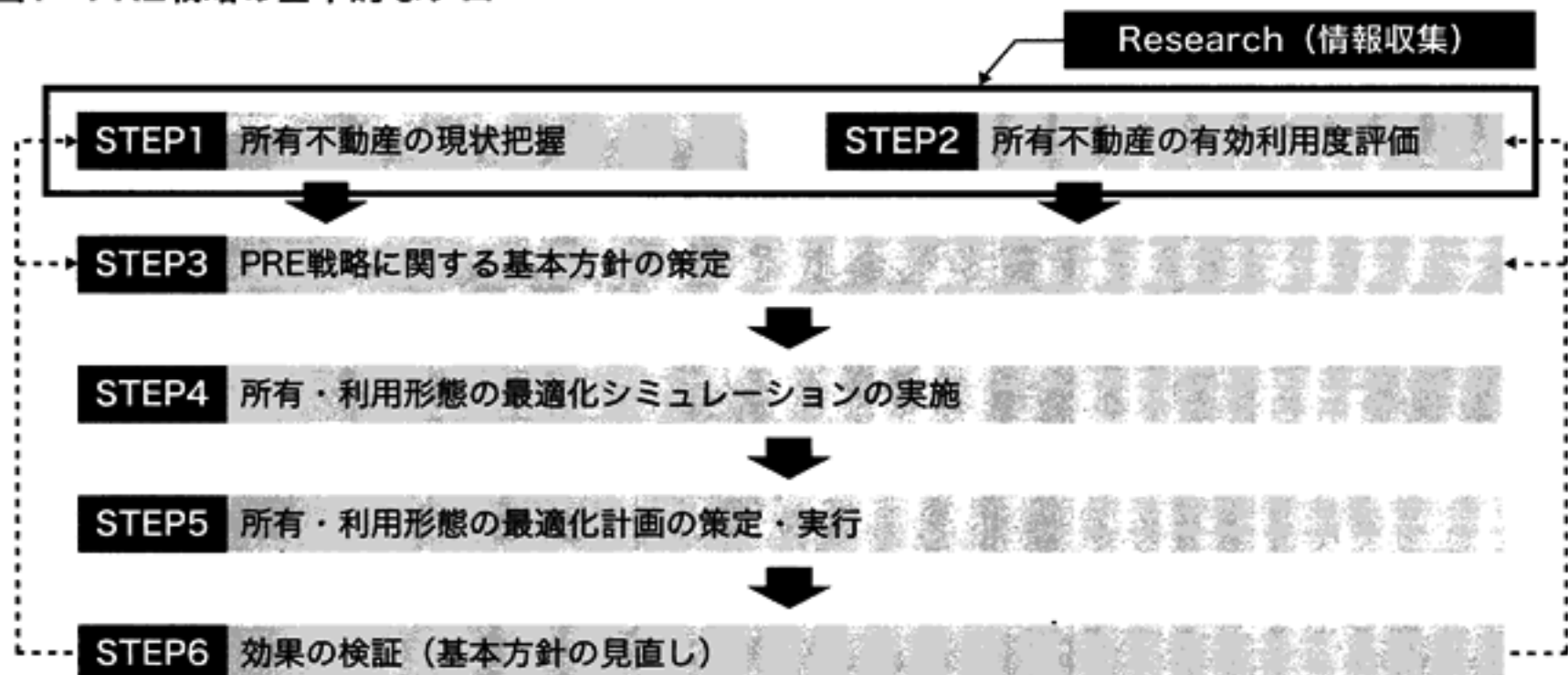
従来の公的不動産の管理は、行政財産・普通財産とともにそれぞれの所管部門ごとに縦割り型の組織によって行われており、全庁的・経営的な観点からの最適化が十分になされていないことが多かった。

自治体が所有する不動産を経営的な観点から捉え、現状を分析・評価し、長期的かつ全体最適の観点から公的不動産の活用手法の選択を行うことで、公的不動産の保有や維持管理コストを削減し、行政サービスの効率化を図るとともに、有効な土地利用を促進することが可能となる。

このように、公的不動産を戦略的な観点からマネジメントし、その所有・利用形態を合理化することを「PRE戦略」と呼ぶ。

PRE戦略の策定・実行により期待される効果

図1 PRE戦略の基本的なフロー



資料：日本総合研究所作成

としては、①公的不動産の利用効率の向上②維持管理費用の抑制③歳入の確保④行政サービスの効率化⑤資金調達手法の多様化——などが挙げられる。

2 PRE戦略の基本プロセス

PRE戦略の実践は、マネジメントサイクルに基づく継続的な取り組みが基本となる（図1参照）。マネジメントサイクルとしてはPDCA（Plan—Do—Check—Action）の流れが一般的だが、PRE戦略の場合は、「Plan」に着手する前の基礎的な「Research」（情報収集）が特に重要となる。

所有不動産の現状把握（STEP1）

所有不動産（土地および建物）について、行政財産・普通財産を含めて全庁的にたな卸しを行い、基本情報の整理・分析を実施する。また、それぞれの所管部署が所有する情報を一元的に集約し、分析に必要な情報を統一的に整備する。

従来の公的不動産の管理は所管部署ごとの個別管理が中心であったが、それぞれの所管部署によって現状把握に必要な情報の項目が異なる場合があり、そのままでは一元的な管理ができない可能性がある。また、修繕や増改築が行われているもののデータの更新が不完全な場合があり、最新の情報を即座に把握できない可能性もある。

全庁レベルでの一元管理に合わせてデータ項目

の統一を図り、分析に必要な情報を統一的に整備するとともに、常に最新情報に更新するための仕組みづくりが求められる。

所有不動産の有効利用度評価（STEP2）

現状把握の結果に基づき、施設の利用状況、サービス水準、保有・維持管理に係るライフサイクルコストの見通し等の分析を行い、評価する。評価に当たっては、有効利用度の観点から特に評価すべき項目として、KPI（Key Performance Indicator：重要業績評価指標）を設定する。

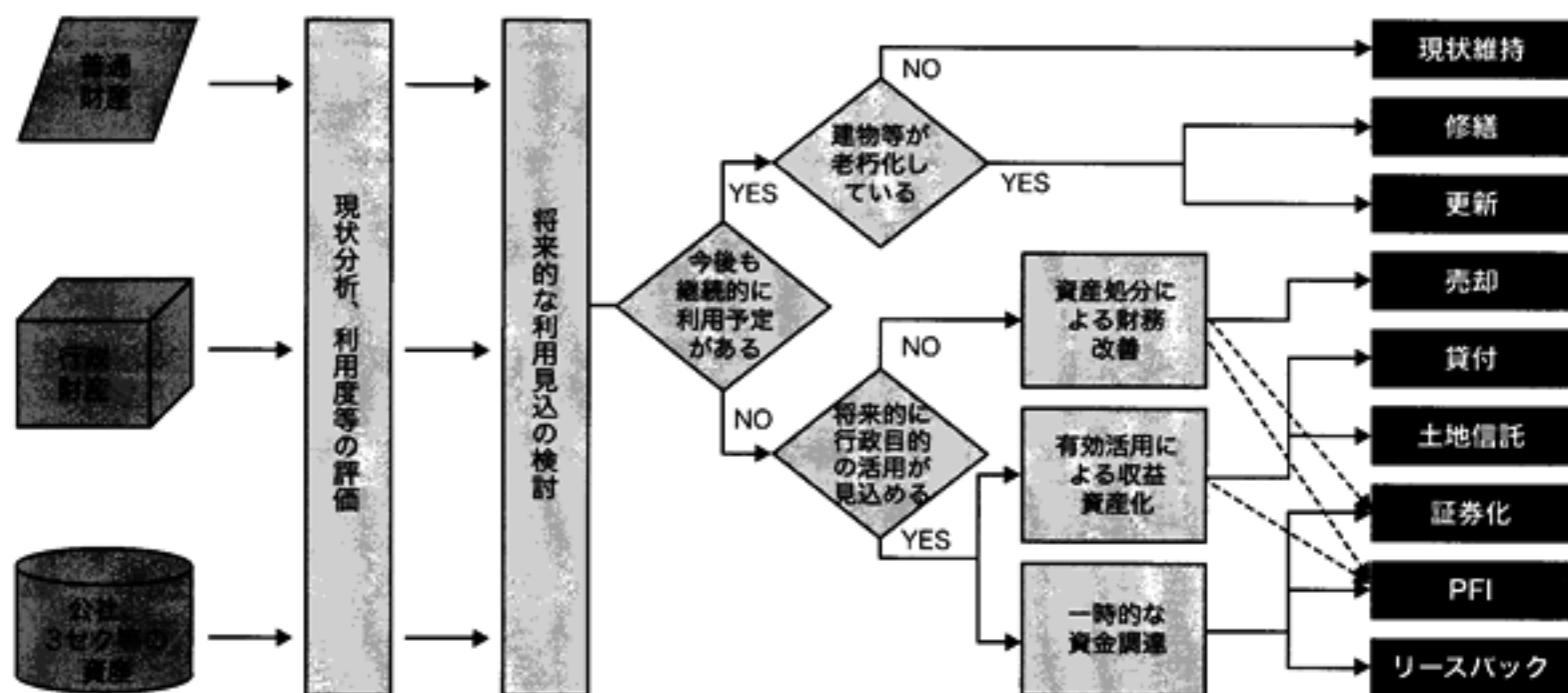
基本方針の策定（STEP3）

今後の不動産の保有・利用形態に関する基本的な方針を設定し、この方針を踏まえて、不動産の保有・利用形態の最適化に向けた目標を設定する。また、自治体としての最適な保有量を踏まえて、公共施設等の再配置計画を立案する。

自治体では通常、総合計画等において、人口・財政の将来予測や将来ビジョンの設定を行っているが、不動産の望ましい保有量に踏み込んで目標設定を行っている団体は非常に少ないと考えられる。今後は、首長の選挙公約やマニフェストとの整合性・連続性も踏まえつつ、施設保有量の目標設定について検討を行うことが望まれる。

なお、一部の自治体では、既成市街地と新興住宅地のように公共施設やサービスのニーズが大きく異なる地区が混在する場合が想定されるが、こ

図2 活用可能な手法の適用フロー



資料：日本総合研究所作成

のような場合には、地区単位で課題整理や目標設定を別途行うことも有効である。

最適化シミュレーションの実施(STEP4)

STEP3で設定した目標を踏まえて、個別不動産の所有・利用形態の最適化に向けた見直しを実施する。

見直しの視点としては、B/S(バランスシート)とC/F(キャッシュフロー)の二つが挙げられる。前者では有形固定資産の保有量の最適化を、後者では低未利用資産の処分等に伴う歳入額の最大化を主な目標として、一つ一つの不動産についてどのような所有・利用形態を選択することが全体にとって最適であるかを、定量的・定性的に検討する。

最適化計画の策定・実行(STEP5)

STEP4のシミュレーション結果を踏まえて、個別不動産の所有・利用形態の最適化を実行する。最適化に当たって活用可能な手法は、主に図2の通りである。

効果の検証(STEP6)

戦略実行の成果として、公的不動産の望ましい保有量の実現に向けて、計画がどの程度達成されたかを検証する。具体的には、総量圧縮の達成率(規模・金額)、新規取得に要した支出に関する計画と実績の対比などが挙げられる。

この検証結果を受けて、基本方針について必要な見直しを行う。効果の検証と併せて、設定した目標自体の妥当性、計画実行の過程で明確になった障害、計画策定の段階では想定し得なかったメリット・デメリット等についても、体系的・客観的に分析することが望ましい。

また、期間の経過に伴い、不動産の保有状況や個別不動産の現状に変化が生じた場合は、基本方針・目標の前提となる現状分析を再度実施し、利用度等の評価結果を見直す必要がある。

3 公的不動産の戦略的活用事例

わが国におけるPRE戦略の取り組みはいまだ初期段階にあるといえるが、ファシリティーマネジメントや公共施設再配置などの類似の取り組みは既に複数の自治体で行われており、低未利用資産の処分や有効活用についても、個別の取り組みが進んでいる状況にある。これらの事例が、今後のPRE戦略の実践に当たって参考になると考えられる。

一方、海外においては、財務戦略との連動を含めた資産マネジメントへの取り組みが進んでおり、今後のわが国におけるPRE戦略の実践に向けた

モデルになると考えられる。

国内事例(6表1)

行財政改革の推進、首長のトップダウンなどが全庁的な取り組みのトリガー(契機)となり、公的不動産のマネジメントに向けた組織整備が行われている。

また、総合計画をはじめ上位・関連計画と連動した、全庁的な資産活用戦略や公共施設の整備・再編計画が行われている。その前提として、データベース等により不動産情報を可視化・一元化することで、情報収集・分析や目標設定の迅速化が図られている。

さらに、低未利用地の有効活用に関しても、インターネットオークションを活用した不動産の売却、行政財産・普通財産の貸付、証券化のスキームを活用した財源確保などの取り組みが見られる。

海外事例(米国、オーストラリア)

日本総合研究所では、海外におけるPRE戦略の先進事例のうち、米国とオーストラリアの二カ国を対象にインタビュー調査を実施した。

これらの先進事例においては、資産活用に関する認識が「単なる資産活用」ではなく、「総合計画を実現するための重要施策」として位置付けられており、総合計画と一体となった運用がなされている。

また、PRE戦略の継続的な実施に向けて、専

門部署の設置に加えて、ファシリティーマネジメントの導入など専門性の高い職員を育成するための基盤づくりが行われている。

さらに、PRE戦略の実践に当たっては、PPP (Public Private Partnership) の概念に基づき、包括的かつ長期にわたる民間企業とのパートナーシップが実現されている。

4 PRE戦略の実践に際しての必要事項

PRE情報の可視化・一元化

PRE戦略に必要な情報は定期的な更新が必要となる。情報の加工・分析を容易に行ううえでも、ITの活用が効果的である。

行財政運営に関する諸計画との連動

PRE戦略について、総合振興計画、行政分野別の基本計画、行革大綱、資産・債務改革等、自治体が既に策定している他の計画と連動を図ることが必要である。

全庁レベルの組織・人材体制の構築

財務部門、企画部門、総務部門、建設部門などの各部門が有する情報・ノウハウを集約化して、不動産の保有・利用形態を戦略的に判断し、実行に移すことが必要である。例えば、公的不動産を一元管理する専門部署の設置、組織横断型のタス

クチームの組成などが挙げられる。

また、財政、金融、法律、建築・設備、資産評価など、複数の分野にわたる専門的な知識を有する人材をどのように育成するかも重要なポイントである。

官民のパートナーシップ

PRE戦略関連のソリューションを提供する民間事業者(不動産会社、調査会社など)との協力体制の構築、情報交換の場づくりが必要である。

人材育成が内部のみでは困難な場合には、外部専門家の雇用、コンサルタントの知見活用などの方策も有効であろう。

◇ ◇

筆者紹介 小松啓吾(こまつ・けいご)。東京工業大大学院情報理工学研究所修士課程修了。一九九九年日本総合研究所入社。専門分野は、PFI/PPP、都市開発、地域振興、行財政改革等に関する調査・コンサルティング。近著に「PPP(官民パートナーシップ)の視点でみる自治体版CRE戦略の展開」(Vital Solution News)、「官民連携手法による公的資産マネジメント」(月刊指定管理者制度)など。

表1 国内事例の概要

事例の区分	導入効果
1. PRE推進に向けた組織整備 (A県、B県)	○実施事業の広範化、推進の強化 (A県) ・推進組織が成熟化するに従い、より広範な事業への取組が可能となり、推進が強化された。 ○保有資産の全庁管理の本格化 (B県) ・専門チームの設立によって、保有資産の全庁管理に対する職員の意識が高まり、活動が本格化した。
2. 所有不動産に関するデータベースの構築 (C県)	○不動産に関する情報のスムーズな取得 ・DB化することで、施設の必要な情報が瞬時に取得できるようになった。 ○統一したデータベースの作成 ・従来、営繕課と管財課はそれぞれが必要な情報を別々にストックしていたが、DB化することによって、それらの情報を統合した有用なデータ管理が可能となった。
3. 全庁的な資産活用戦略の策定 (D市)	○全庁的な活用方針の提示 ・庁内に方針を提示することで、標準化・統一化された活用および庁内全域での検討が可能となった。 ○職員意識の醸成 ・方針提示により、職員の資産有効活用の意識醸成につながった。
4. 公共施設の整備・再編計画の策定 (E市)	○財政面を考慮した長期的な修繕計画の立案 ・単一の施設ではなく、所有する施設の耐震計画を一体的に検討することによって、財政面での実行可能性を考慮した上での長期的な修繕計画の立案が可能となった。 ○施設整備の優先順位の明確化 ・各施設を同一の基準(耐震状況)で評価することによって、客観的な施設整備の優先順位の確定が可能となった。
5. 低未利用地の有効活用	
①インターネットオークションを活用した不動産売却 (F県)	○県外からの入札参加効果 ・これまで不落物件であったものが、インターネットオークションを利用することで、県外からもアクセスがあり落札につながった。 ○想定落札価格を上回る ・事業者だけでなく、一般人の参加も容易となったことから、一部の物件において想定を上回る価格が付いた。
②高速道路高架下に存する行政財産の貸付 (G県)	○借地料収入の確保 ・コンビニエンスストアからの借地料が収入として確保され、駐車場の維持管理費をまかなうことができた。
③公営住宅の建替えに伴う普通財産の貸付 (H県)	○民間活力を活用した政策の実現 ・民間事業者が民間施設の整備条件となる政策課題を設定することで、民間活力を活用した政策の実現を可能とした。 ○土地の所有権は自治体に留保 ・民間施設の整備に際して、定期借地権を設定することで、将来の行政利用の可能性を確保した。
④職員宿舍用地の証券化 (I県)	○当初設定した目標の達成 ・「立地条件にふさわしい資産の有効活用」、「老朽化した職員宿舍に代わる宿舍の確保」、「不動産の売却益等の確保」という3つの目的を同時に実現することができた。 ○新たな財源確保策の確立 ・簿価約3億5千万円の土地から約27億円という予想を上回る売却益を得ることができた。

資料：日本総合研究所作成