

定期借地権方式によるPRE戦略の問題点

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学国家試験指導センター経理研究所 公開日: 2015-12-09 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山口, 不二夫 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/17699

定期借地権方式による PRE 戦略の問題点

山 口 不 二 夫

キーワード：公的不動産，PRE 戦略，VFM，定期借地権方式，地価，賃料

目 次

1. はじめに
2. 「PRE戦略を実践するための手引書」の検討
3. 事例によるPRE戦略と定期借地権方式の検討
4. むすびにかえて：リスクと効用・無形価値の重要性

1. はじめに

政府や地方政府(本稿では地方自治体のことを地方政府と呼ぶが、政府と呼ぶ場合には中央政府と地方政府の両者を含んでいる)の所有する公的不動産の有効利用は、政府や住民にとって重要な課題である。これまで、政府は高度経済成長期以降の公共施設への需要の拡大に応えるための土地の取得と施設の建設を進めてきたが、少子高齢化や社会ニーズの変化により、所有する不動産を更新し、管理を改善したいという機運が広がっている。背景には政府における財政逼迫を解消するための財政再建が大きな課題となり、政府の所有する公的不動産の効率的な運用が重要な課題のひとつとなってきたことがある。この課題に対処するために国土交通省は、2007年に公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会(PER研究会)をたちあげ、2008年には352ページにもおよぶ報告書「PRE戦略を実践するための手引書」を公開した(注1)。本稿では本報告書の特徴と問題点を指摘する。本報告書では155ページにわたって国内外の実例が紹介されているが、本稿ではさらに練馬区で現在、進行中である、公的不動産の利用の事例とその実施過程を考察し、PRE戦略の課題と問題点、さらにPRE戦略を行ううえでの重要点を指摘したい。

2. 「PRE戦略を実践するための手引書」の検討

本節ではPRE研究会による「PRE戦略を実践するための手引書」(以下、「手引書」と略称)の特徴点を検討し、この手引書を利用して、PRE(Public Real Estate)戦略を行う際の注意点を考えたい。この「手引書」の中間取りまとめが2008年(平成20年)3月に作成されており、ここではPRE戦略は次のように定義されている。(PRE研究会(2008)2ページ)

公的不動産について、公共・公益的な目的を踏まえつつ、財政的な視点に立って見直しを行い、不動産投資の効率性を最大限向上させていこうとする考え方である。

このPRE戦略の定義から次のような重要点が伺われる。1公的な不動産である以上、公共・公益的な視点が必要なことは大前提である。次に2財政的視点で見直す。3効率性の重視。すなわち、これまでの公的不動産にともなう事業における支出を減らすか、収益を生み出すことを企図しているのである。本「手引書」はこのように公的不動産を用いた事業の効率化と公的不動産の活用によって財政に資するため、計画を立案し、実践するための参考書である。

本「手引書」は3章で構成される。第1章PRE戦略概論編では、PRE戦略を立案、実践するための概念の枠組みと業務の流れを示している。第2章実務参考資料編ではPRE戦略を実施するに当たって前提となる公会計やファイナンス、不動産に関する知識や情報を項目ごとにまとめた資料集である。第3章は国内外の事例集である。第1章から解説を行いたい。

第1章は5節構成である。第1節はじめにおいて「手引書」の概要が述べられ、第2節公的不動産に関する状況とPRE戦略で、近年の不動産市場の状況と地方政府の財務状況を述べ、公的不動産の管理の必要性を説く。

その上で本「手引書」はPRE戦略の必要性を説き、その効果として次の4点を挙げるのである。①余分の不動産を持つことによる地価下落リスクを回避できる、②不動産の有効活用の促進、③施設ニーズ・再構造変化への対応、④資産債務改革へ寄与する。

このなかで①の地価下落リスクの回避は一見もっともであるが、このような視点はあまりにも私企業的、投資収益を意識した考え方である。地価が高いからといって国有林を売ってよいものであろうか。地方政府が不動産を所有するのには、公共目的がある。その目的の効果・効用をつねに地価下落リスクと比較するのは問題がある。この点は本「手引書」でも次の項目で議論されている。

それはPRE戦略の位置づけとして、地域活性化の視点や長期的視点から「当面の財源不足の解消だけにとらわれず、将来的な行政サービスの需要を踏まえて」判断する必要があることが説かれている。すなわち行政サービスの質と財政面の改善のどちらを選択するかは決定に当たって、本「手引書」ではVFM(Value for Money)という考え方を援用している。

VFM (Value for Money)

VFMとは支払いにたいしてもっとも価値の高いサービスを供給するという考えかたであり、行政支出の妥当性を判断するために用いられる。ここでのMoneyとは利用者の料金あるいは投下された税金であり、Valueとは生み出された価値であり、「手引書」でも指摘されているが、「金銭的な評価はできないものや、納税者にとって価値の高いものも含まれる」(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)(2008) 11ページ)。VFMは同一の価値を生み出す場合、より安いコストで生みだすほうを選択し、同じコストなら、より大きな価値を生み出す選択肢を選択する考え方であり、PRE戦略において具体的な手法を選択する際に有用であるとされる。なお、VFMの評価では事業のライフサイクルにおける、価値と効用を評価するものであることも指摘されている。ここで支出は多いが、生み出す効用はさらに大きいようなプロジェクトは採用されるべきか、という疑問がわく。つまりMoney単位あたりのValueが大きいプロジェクトという基準がありえるのかということである。経済学的には当然VFMとは単位あたりの効用効率である。しかし現実には、予算や支出の制限がありえるので、これはケースバイケースで考える必要がある。

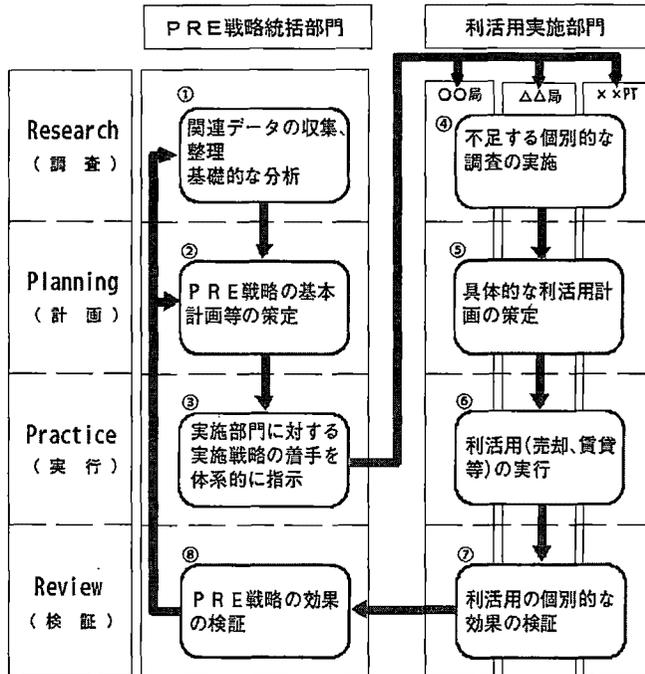
しかし、このVFMは万能の基準ではない。VFMが高くとも、社会的平等が果たされているかどうか、という視点も忘れてはならないのである。またVFMにはリスクの視点が欠けている点も注意を要する。

本「手引書」の第1章の3節ではPRE戦略の実践に必要な枠組みが示される。そのためには①全庁横断的で継続的な専門部局あるいは最適な部局が必要であるとされる。そこでは②民間ノウハウの活用さらには③会計情報、④不動産情報の集約・共有化とITの活用、⑤専門人材の育成が必要とされる。

PREマネジメントサイクル

本「手引書」の第1章の4節ではPRE戦略の実践として、PDCAマネジメントサイクルをPREに応用する方法が示される。その際、地方政府全体が所有する不動産情報を整理統括するPRE戦略統括部門と個別の不動産や事業を扱う利活用実施部門に分けて、同サイクルの具体内容と、両部門の関連が示される。

図表1 PREマネジメントサイクルの流れ



(注) 利活用部門としては、○○局、△△局と言った管理部門のほか、特定の不動産の利活用を進めるプロジェクトチーム(××PT)といった実施部門が想定される。

出典：国土交通省「公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会
「PER戦略を実践するための手引書」2009年5月19ページから転載

「手引書」ではこれらのマネジメントサイクルの各場面での要点、重要点が13ページにわたって記されている。これらの既述を検討すると、ある問題点に気づかざるを得ない。それは住民や使用者の視点が欠けているという点である。

PRE戦略推進にあたっての留意事項

本「手引書」の第1章の最後に「5 PRE戦略推進にあたっての留意事項」として1ページに3点が記されている。それは1他の計画との連携、2周辺地方公共団体との連携、3住民とのコミュニケーションである。これらはどれも重要であるが、わずか1ページしか割かれていないことに本手引きの最大の欠点がある。これからの公共事業では計画から実施のあらゆる段階で、利用者や住民の参画を保証することが、重要である。それは手間のかかる作業ではあるが、この作業を通じて、利用者住民と十分なコミュニケーションをとることができ、その中で民間の知恵を得ることが可能となり、さらには利用者住民の生涯学習にも役立つのである。このような地域活動を通じた生涯学習こそ、国の知的資産の形成に役立つのである。

この後に本「手引書」では、第2章実務参考資料編として、会計・ファイナンス情報、法制度、

不動産評価, 不動産リスク, 利活用手法, 公民連携, 管理運営, ITに関する用語の説明と関連情報の詳細なリストが挙げられている。つづいて第3章事例編として, 国内の29事例, 海外の10の事例が挙げられている。海外の事例では国によって, 地方政府・政府の間の権限の差があるので, 各国の行政制度の説明も加えられている。これらについては, 本稿では検討を行わない。

3. 事例によるPRE戦略と定期借地権方式の検討

(1) 練馬区北口区有地の概要

現在, 東京都練馬区では, 練馬駅北口に隣接する約4000㎡の区有地をどのように利用するか住民と行政の間で問題となっている。この区有地の周辺一帯は1977年に東京都が買入れたカネボウ工場の跡地を1978年から1983年にかけて練馬区が取得し, 1983年に文化センター, 1994年に平成つつじ公園などの公共施設を整備した。練馬駅周辺は練馬区では区役所もあり, 西武池袋線と都営大江戸線が交差する練馬区ではもっともぎやかな場所である。この区有地の北側はつつじ公園と練馬文化センターが控えている。さらに広域でみると, 駅南側には, 飲食店街を経て練馬区役所や郵便局などがあり, 北側には文化センター, 小中学校その北には, 練馬総合運動場と石神井川につながっている。その練馬の公共地区の中心であり, 街の顔とも呼べる場所に4000㎡もの区の敷地があることは, 練馬区や練馬区民にとって大きな資産である。

この北口区有地の敷地の概要は以下のとおりである。

所在地: 練馬1-6103-2 面積: 3999.8㎡, 分類: 普通財産, 用途地域: 商業地域, 建蔽率80%, 容積率500%, 防火地区: 防火地域, 高度地区: 無指定

この北口区有地の利用計画は以下のような経緯を経ている(注2)。

1991年策定1994年一部修正 練馬駅周辺地区まちづくり構想策定

北口区有地を駅周辺での行政・文化ゾーンの役割を担うものとして, 文化センター・つつじ公園・芝生広場といったいとして利用する構想

1997年北口文化的施設(コンベンションホール)建設についての報告

コンサル: 富士総合研究所 手法: 第三セクター方式 工事費: 150億円
規模: 地下3階, 地上14階 用途: B3機械室, B2駐車場 B1飲食 1Fロビー
2F飲食 3, 4F結婚式・大宴会場 5~13Fホテル 14Fスカイレストラン

1999年9月北口区有地のホテル・コンベンション計画 岩波区長中止を明言。

9月28日議会答弁「練馬駅北口の文化施設にかかわるご質問でございますが, ご指摘のとおり, この建設計画は中止をいたしました。なお, この件につきましては, 今後区民のご意見を広く聞きながら, 将来を検討してまい

りたいと思います。』

2006年新長期計画

練馬駅北口区民ひろばの活用—練馬駅北口には、未利用地として残存している約3500㎡の土地があります。この土地の活用策については、公園として広く憩いの場として提供するというものや、区内産業の活性化を図るため、商業施設の建設を希望するというものなど、さまざまな意見が寄せられています。…この計画期間中に具体的な整備着手にとりかかれるよう、基本構想の策定を行います。

同年5月 練馬駅北口区有地活用検討委員会・同小委員会設置(庁内)

同年同月 練馬駅北口区有地活用に関するモニターアンケート調査

5月31日から6月14日 回答234人

同年7月 区民意識動向調査

7月11日から25日 回答1009人

同年12月 「練馬駅北口区有地の検討に関する基本方針」案策定

方針の柱は、中心核の拠点機能の向上、高度利用の検討、民間活力の導入

2007年3月(仮称)産業振興会館整備基礎調査 報告集策定

同年3月 規格総務委員会 基本法新案の報告

同年6月 「練馬区北口区有地の検討に関する基本方針」策定

同年7月 練馬駅北口区有地活用検討会議(区民委員参加)(7月から12月まで6回)

2009年10月「練馬駅北口区有地活用基本構想」を決定

2010年4月 練馬駅北口区有地活用事業計画(素案)

このように1991年からこの練馬駅北口区有地は、行政・文化ゾーンで重要な役割を担うものとして認識され、背後の文化センター・つつじ公園・芝生広場といったいとして利用することが考えられていた。97年にはいったん、第三セクター方式によるホテルを中心とする17階建てのコンベンションホールが企画されるが、2年後には中止される。背景には後述するように、他の自治体における第三セクター施設の運営がうまくいっていないことがあると推定される。

その後1999年にはPFI法が成立し、2001年小泉内閣のもとで「都市再生本部」が設置され、景気の回復と地価の上昇を背景に、都心の土地の高度利用がこぞって企画されるようになる。2003年には指定管理者制度制定なども策定され、区施設の多様な経営の可能性が保障されるのである。

練馬区でも上記のように年表にしてみると、所定の手続きを踏んで、区民の意見を汲みながら計画を進めているように見える。しかし、その内容はアンケートの実施や委員会の設置、

基本構想の策定などであり、外から区民の意見を聞いているに過ぎない。すなわち、計画から実施へのいくつもの段階において使用者や住民の参加が保障されていないのである。これはすでに検討した、「PRE戦略を実施するための手引書」においても、同じことが当てはまる。最後に、十行あまり「住民とのコミュニケーション」に留意すべきと書かれているだけで、肝心の利用者や影響の大きい周辺住民の参加が保障されていない。せいぜい計画段階でアンケートなどを用いて「ご意見」を聞く、実施段階で「説明会」を開催するにとどまる。計画から実施への各段階で利用者と住民の参加が必要なのである。これはわが国におけるほとんどすべての公共政策の実施に当てはまることである。

これまでわが国での公共政策とくにPREを利用した政策は、道路、学校、庁舎など比較的画一的で、青少年・壮年を対象とするものが多かった。これらの計画は比較的ステロタイプで、政府の担当者でもどのような姿が利便性が高いのかわかりやすい。しかし、現代の公共政策の重要点はいわゆる「ユニバーサルデザイン」である。すなわち高齢者を含む社会的弱者に配慮した政策である必要がある。ところが政府やそのアドバイザーとなる民間の政策計画・実施者は壮年の健常者である。社会的弱者の視点に立つことが難しい。そのような計画は、綺麗ではあるが、危険で不便な人間味がない施設やルールとなるおそれがあるのである。

(2) 基本構想とコンサルタント作成支援資料の検討

練馬駅北口区有地活用基本構想の策定とその実施に当って、コンサルタント会社が支援資料を作成している。ひとつはパシフィックコンサルタンツ株式会社「練馬駅北口区有地活用策検討のためのアドバイザー業務 業務報告書」2008年3月とみずほ総合研究所株式会社「平成20年度仮称練馬北口区有地活用に関するアドバイザー業務 事業スキーム検討支援報告書」2009年3月である。

① 練馬駅北口区有地有効活用基本構想 2009年10月

基本構想の確定に際して、区民参加の練馬駅北口区有地活用検討会議が前年の7月から12月まで6回開催された。基本構想の策定が始まってから出された資料に、「練馬駅北口区有地の有効活用基本構想(素案)平成20年1月」という資料があるが、この資料はこの区民参加の会議の影響を強く受けている。その後作成された基本構想はより抽象的で、民間活力の導入という名のもとで自由度の増したものになっている。

基本構想は以下の6項目から構成されている。1. 練馬駅北口区有地活用基本構想の背景、2. 練馬駅北口区有地の概要および周辺地区の立地特性、3. 活用の基本理念、4. 導入機能、5. 建物建設および事業手法の選定等、6. 今後の予定 主要点のみを指摘する。すでに述べたように、09年(平成20年)の1月に基本構想の素案が出されている。この素案と10月の確定基本構想は大きく異なる点がある。項目の構成も7項目であり、途中から構成そのものが変わったのである。主要点のみの比較も行う。

本基本構想では、区用地活用の基本理念として次の3点を挙げる。

1. 憩い・交流・活動による練馬区全体の活性化, 2. 区内産業の振興と経済の活性化, 3. 生活の質の向上。

1, 2は基本的には区有地の所在と地域の活性化という点から評価できる内容である。ただし, 2の具体的内容を見ると09年3月の素案においては、「練馬駅周辺に集積する商店街や、文化センター、平成つつじ公園、練馬駅から連続する交通施設など、周辺の都市機能や施設と調和し、にぎわい創出の相乗効果を発揮する機能を誘導」とあるが、すでに指摘したように、さらに北側には練馬総合運動場、石神井川があり、これらを含めた広域の商業ゾーン・文化ゾーンとしての視点を据えるべきであった。ところが、具体性や熱意がなくなり抽象的になっているのである。一方で、3月の素案では事業手法については、(素案8ページ) 12行書かれているだけである。

3月の基本構想の素案では、理念に当たる「方向性」の3点目に「区の負担を最小限に抑え…官民協同による整備」が示される。ここでは、VFMの考え方、最小のコストで最大の効用という考え方にたっているのか疑問である。必要な施設を最小限の費用で作ろうという視点である。すでに見たようにVFMのV:Valueには、金銭に置き換えることのできない価値、効用が含まれていた。利用者のみならず地域にとって効用が大きいならば、VFMは大きいことになる。これを突き詰めると、単位Money当り最大の効用のプロジェクトを採用するという考え方のほうが自然なのである。また、基本構想においても、活用に当たったの配慮事項の3点目に「最小の経費で最大の効果」(基本構想6ページ)があげられている。ただし、効果については、何が効果かは示されていない。最小の経費のみ明確なわけである。この基本構想でもその素案においても、施設の地域にとっての効用という視点が欠けているため、最大の効用を生むプロジェクトを見逃す可能性がある。

さらに基本構想の素案(3月)で整備コンセプトとして次の3点と必要な施設を挙げる。

1. つどい、憩える多様な“ひろば”機能：イベントひろば等で1650㎡
2. 新たな集客・にぎわいをもたらす“産業・文化”の拠点機能：産業振興会館で1500㎡
3. 子育てをはじめとした“暮らしの安心”機能：暮らし支援施設で200㎡

これらの面積合計は4350㎡である。さらに想定する事業手法としては、1. 区の負担の最小化, 2. 必要な公共機能, 3. 官民協同の三点から、定期借地権を用いた事業などが望ましい、と結論づける。

この3月の基本構想素案から10ヶ月たって、基本構想が示されるが、基本的には、3月の素案がシンプルで抽象的にされ、熱意のすくないものとなった。そのなかで事業手法の項目が充実したことが一番の変化点である。素案ではこの項目は12行であったが、1ページ半にわたって書かれ、参考資料も別添されている。そこではPFI,定期借地権, 土地信託, 等価交換が

あげられるが、等価交換方式と定期借地権方式の優位さがとかれている。ただし、等価交換方式は区有地の処分が必要であるという大きな欠点を抱えていることも指摘される。

② パシフィックコンサルタンツ「練馬駅北口区有地活用策検討のためのアドバイザー業務報告書」2008年3月

本報告書は基本構想検討のための支援資料であり、内容は多岐に渡り豊富である。Ⅰ練馬駅北口区有地活用検討会議報告書案、Ⅱ民間活力活用検討報告書、Ⅲ活用基本構想検討支援報告書から構成される。Ⅱでは官民協同という視点があったため、事業者のヒヤリングも行われ、事業手法の比較検討や他の自治体の施設の事例紹介もある。事業手法の比較検討では直接建設、PFI、定期借地権、等価交換があげられ比較される。都市計画の専門家もいるからか、一部に広域の視点も散見される。1. 練馬駅北口区有地の概要(3)周辺のまちづくり動向、4「練馬駅周辺地区街づくり構想案」と区民ニーズの把握などである。しかしここでも、わずか1.5kmほどのところにある、練馬区の重要な資源である練馬総合運動場や石神井川を含めた広域の視点は見られないのである。

ここでⅡ民間活力活用検討報告書の2. 事業収支シミュレーションが興味深い。事業手法では、定期借地権が好ましいと結論を出す。次節でこのシミュレーションを確認したうえで、この定期借地権でのシミュレーションの前提のチェックと要素を変化させた場合にどのように事業の収支が影響を受けるか検討を行う。その前に、もうひとつのコンサルタントによる報告書を確認しておく。

③ みずほ総合研究所「平成20年度仮称練馬北口区有地活用に関するアドバイザー業務事業スキーム検討支援報告書」2009年3月

前者の報告書は基本構想の策定の支援のための資料であり、内容は多岐に渡っていた。それに対してこの報告書は基本構想がまとまった後、その基本構想を実現するための「事業スキーム」についての報告書である。基本構想を受けて、具体的な公共部門の施設の内容と広さが提案されている。さらに実現するために必要な手順を示している。またここでは、定期借地権方式での定期借地権の算定に必要な区有地の地価に関する調査も添えられている(みずほ総研前掲資料18-20ページ)。ただし、練馬駅に隣接するような物件の売買情報はなく、数百メートル離れた地点の情報で代替している。そこでは取引単価は坪172万円(駅徒歩4分、容積率は300%)、179万円(同12分、同200%)、311万円(同3分同500%)である。また区有地の西側道路の路線価格は430千円/m²、東側道路では630千円/m²であることを紹介している。ここで本報告書では、地価が下落傾向にある、西側路線価の430千円/m²を採用する。これは坪143万円である。練馬駅前の一等地の地価としてはどう考えても安すぎる。大規模不動産の場合、それ自体の建設で、土地の価値をあげることができる。しかも練馬の一等地で駅の

隣接地の地価が、坪143万円であるはずがない。50年の定期借地権の場合、地価の2%が定期借地権地代とされる。地価を実勢価格にした場合練馬区と投資業者との利益の配分がどうなるかを、次節で検討する。

④ 練馬駅北口区有地活用事業計画(素案) 2010年4月

以上の経緯を経て、2010年4月に事業計画素案が策定される。第1事業の目的(基本コンセプト)は基本構想を踏襲して、1憩い・交流・活動による練馬区全体の活性化、2区内産業の振興と経済の活性化、3生活の質の向上とされている(練馬区「練馬駅北口区有地活用事業計画(素案)」2010年4月、1から4ページ)。

第2施設計画(前掲資料5から12ページ)では、「区施設、民間施設および共用施設からなる複合施設とします」と書かれている。このなかの区施設については、「整備にかかる費用は、区が負担」とされるが、「その運営は区直営および委託等の方法」と民間委託が示唆される。民間施設はもちろん民間事業者が負担し、共用施設は「区および民間事業者が応分に負担し、連携して運営」とされる(前掲資料5ページ)。区施設の運営については、設計・建設は民間主導、維持管理・運営は一部区の直営でほとんどは民間か指定管理者の運営、業務委託で行うことが示されている。

第3施設整備にあたって実施すべき項目(前掲資料13,14ページ)では、環境との共生、ユニバーサルデザイン、構造設備の耐久性、法規・条例に基づいた計画の4点が示される。しかし、環境といっても地域との広域の視点はなく、ユニバーサルデザインといっても、使用者に計画から実施へ参画させるような視点はどこにも見られない。

第4事業手法と第5の事業を適正かつ確実に実施するための方策、にはこの報告書の中で多くのページ(前掲資料15から29ページ)が割かれている。ここでは区の直接建設方式、PFI、等価交換、土地信託方式、定期借地権方式による長所短所と収支(現在価値額)が詳細に検討されている。現在価値額は以下のとおりである。

区の負担額：直接建設方式24億円、PFI方式30億円、等価交換方式17億円、土地信託・定期借地権方式(区施設を賃借)34億円、定期借地権方式(区施設を区分所有)21億円

このなかで区の負担の少ないのは等価交換方式であるが、区の資産の処分が必要なので、不適切であるとされている。ただしこの試算の算出根拠は一切示されていない。次に検討するように、地価や賃貸料、民間部分の面積を変えることで、収支は大きく変化するのである。結局、区施設を区分所有する定期借地管方式が適切であるという結論に達するのである。すなわちこの方式は、土地を民間に貸し、地代を取る。その土地の上に民間が建てた施設の一部を区が買い取り区の施設とするというものである。それならば、区が自分で作ればよいのではないか。それでは土地がお金を生まない。余った土地もしくはその空中を貸して、民間に自由に建てさせ、地代を得よう。つまり駅前の一等地を民間に自由に開発させようという案

なのである。もちろんその代価は大きい。次に見るように民間業者は採算制を考えると20から30階建ての高層ビルを建設する。そのビル風や影で暖かはずだった広場や北のつつじ公園は壊滅的なダメージを受けるだろう。では収入はどのくらいあるのか、次に見るように試算では、借地権地代は年間せいぜい三千万円から四千万円なのである。年間数千万円で快適な駅前空間を譲り渡す計画なのである。

この試算で非常に面白い点がある。それは定期借地権方式が2種類ある点である。ひとつは区施設を民間から賃貸するものであり34億円の区の負担。もうひとつは区施設を区分所有するもので21億円の負担にとどまる。つまり、区施設を民間から借りるより自分で所有したほうが13億円も有利であることを示している。では、民間部分はどうなっているのか、必要があるのであろうか？民間が区の活性化に役立つような民間施設をつくれるのであろうか。民間は利益の追求のためによくてせいぜいオフィス、商業施設建設である。しかも、今のこの地域の状況で入居するオフィスや商業施設があるであろうか。それらを建設しないという選択肢もありえるのである。つまりこの計画は、区施設は結局自分の資金で立てて所有する、残りの土地と空中に地代を払ってくれれば民間の自由にしてよいですよ、という計画なのである。

この事業計画素案のもうひとつの問題点は、リスクに関する記述にある。民間との協働で施設を建設する場合、たとえば候補として最有力とされる定期借地権方式の場合、大きく分けると2つのリスク、項目でいうなら4つのリスクがある。それは地価・地代・家賃変動リスクと民間業者の経営悪化リスクである。事業計画素案では「経済情報の影響を受けるテナント収入の増減は、民間活力活用方式のほうが区に与える影響が小さい」その理由として「テナント収入は経済情勢の変化などの影響を受けます。従来型手法(区直接建設方式)では、テナント収入を区の収入として見込んでおり、・・・(中略)・・・区の財政負担に与える影響も非常に大きくなります。」(前掲資料25ページ)とされている。区の直接方式で民間施設を作る場合の話であり、民間施設を作らなければこのようなリスクは生じない。しかももうひとつのリスクである、民間業者の経営悪化リスクについてはまったく触れられていない。

第5事業を適正かつ確実に実施するための方策では、定期借地権方式の実施要領が記されている。前節で定期借地権方式が優れているので、その方式の具体的な方策が記されている。

3. PREの官民共同開発と利益の配分

(1). 公有地資源と利益配分

PRE戦略において、公有地資源を有効活用するために民間と共同開発する場合がある。公有地資源の開発に民間のノウハウを利用するだけでなく、民間の資本を用いたい場合がある。その際、そこで生まれた利益あるいは効用は、民間資本(ここでは民間業者と呼ぶ)と自治体、利用者、周辺住民のあいだで分配される。

行政が開発者、区民が利用者なら話はそれほど難しくはない。VFMという原則で最大の効用あるいは、資金(税の投入)に限定を置いて、資金の範囲内でのVFMの原則：最大の効用の選択肢を選べばよい。この行政と利用者・周辺住民のあいだでの開発問題においても、周辺への影響や効用の配慮が重要となるが、これは両者の交渉を適切に行えば解決は容易である。

ところが民間との共同開発では、業者との利益の分配問題が発生する。さらに周辺住民への影響や効用という問題を考えると、影響や効用は業者の立てた施設からもたらされる。住民・利用者から見ると区と交渉してきたが、実際の施設は業者の論理で行われるということである。つまり、ここで危険にさらされ、失われる可能性の高いのは、周辺や利用者への影響・効用なのである。かえって区が介在するだけに、業者は善意の第三者となりえるのである。もうひとつの観点はリスクという観点である。このリスクという観点でも上記の影響・効用の場合と同じことが指摘できる。施設が将来問題をおこしても、行政は将来まで責任を取ってくれるが、業者はつぶれるかもしれないし、売り渡すことは容易にありえる。利益が出ないという理由で施設を転用することに対抗することは不可能である。

図表2 練馬駅北口区有地の利益の配分

ケース	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	パシフィックコンサルタンツ	公共床 4350m2	公共床 4350m2 土地価格43万	容積率 900%	駐車場 増加	路線価格 80万円へ	路線価格 120万円	民間床なし	自主建設	容積率 900% 賃料値上げ
1 敷地面積	m2	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000	4,000
2 建蔽率	%	80	80	80	80	80	80	80	80	80
3 容積率	%	500	500	500	900	900	900	500	500	900
4 路線価格	千円	520	520	430	430	430	800	1,200	520	430
5 建物面積		3,200	3,200	3,200	3,200	3,200	3,200	3,200	3,200	3,200
6 延べ床面積	m2	20,000	20,000	20,000	36,000	36,000	36,000	36,000	7,150	36,000
公共床		1,000	4,350	4,350	4,350	4,350	4,350	4,350	4,350	4,350
民間床誘導部分		6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,000	0	0	6,000
民間床収益部分		13,000	9,650	9,650	25,650	25,650	25,650	0	0	25,650
地下駐車場		2,800	2,800	2,800	2,800	4,000	4,000	4,000	2,800	2,800
7 建物単価										
公共床	千円/m2	300	300	300	300	300	300	300	300	300
民間床誘導部分	千円/m2	250	250	250	250	250	250	250	250	250
民間床収益部分	千円/m2	250	250	250	250	250	250	250	250	250
地下駐車場	千円/m2	300	300	300	300	300	300	300	300	300
8 賃料										
公共床	千円/坪	15	15	15	15	15	15	15	15	20
民間床誘導部分	千円/坪	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	10.0
民間床収益部分	千円/坪	15	15	15	15	15	15	15	15	20
地下駐車場	千円/坪	15	15	15	15	15	15	15	15	20
整備費										
9 建設費	千円	5,050,000	5,217,500	5,217,500	9,217,500	9,217,500	9,217,500	1,305,000	1,305,000	9,217,500
10 駐車場工事費	千円	840,000	840,000	840,000	840,000	1,200,000	1,200,000	1,200,000	840,000	840,000
11 諸経費	千円	656,500	678,275	678,275	1,198,275	1,198,275	1,198,275	1,198,275	169,650	1,198,275
12 解体費	千円	600,000	600,000	600,000	1,080,000	1,080,000	1,080,000	1,080,000	214,500	1,080,000
13 合計	千円	7,146,500	7,335,775	7,335,775	12,335,775	12,695,775	12,695,775	12,695,775	2,529,150	12,335,775
民間事業者支出(年間)										
14 地代	千円	52,000	52,000	34,400	34,400	34,400	64,000	96,000	41,600	34,400
15 維持コスト	千円	140,945	140,945	140,945	273,600	273,600	273,600	273,600	36,065	364,800
16 支出計	千円	192,945	192,945	175,345	308,000	308,000	337,600	369,600	77,665	399,200
民間事業者収入										
17 賃貸収入	千円	704,727	704,727	704,727	1,368,000	1,368,000	1,368,000	1,368,000	180,327	1,824,000
18 駐車場収入	千円	14,400	14,400	14,400	14,400	20,571	20,571	20,571	14,400	19,200
19 収入計	千円	719,127	719,127	719,127	1,382,400	1,388,571	1,388,571	1,388,571	194,727	1,843,200
民間事業者収益性										
20 年間総収入	千円	526,182	526,182	543,782	1,074,400	1,080,571	1,050,971	1,018,971	117,062	1,444,000
表面利回り		10.06%	9.80%	9.80%	11.21%	10.94%	10.94%	10.94%	7.70%	14.94%
ネット利回り 投資収益率		7.36%	7.17%	7.41%	8.71%	8.51%	8.28%	8.03%	4.63%	11.71%
減価償却後利回り		5.36%	5.17%	5.41%	6.71%	6.51%	6.28%	6.03%	2.63%	9.71%
21 公共収支										
地代収入	千円	52,000	52,000	34,400	34,400	34,400	64,000	96,000	41,600	0
支出	千円	54,545	237,273	237,273	237,273	237,273	237,273	237,273	237,273	18,033
年間収支	千円	-2,545	-185,273	-202,873	-202,873	-202,873	-173,273	-141,273	-195,673	-18,033
50年間の支出	千円	-127,273	-9,263,636	-10,143,636	-10,143,636	-10,143,636	-8,663,636	-7,063,636	-9,783,636	-901,636

出典：パシフィックコンサルタンツ株式会社「練馬駅北口区有地活用策検討のためのアドバイザー業務 業務報告書」2008年3月
をもとに山口が作成

(2). 定期借地権方式による公共施設建設のシミュレーション

図表2はパシフィックコンサルタンツ「練馬駅北口区有地活用策検討のためのアドバイザー業務 業務報告書」2008年3月の中で用いられたシミュレーションを表計算ソフト上で再現したものである。同報告書では等価交換方式のシミュレーションも行われているが、等価交換方式では区有地の一部を処分する必要があるという欠点がある。この方式は公有財産の利用方法としては不適切と思われるし、報告書でもその旨が述べられているので、本稿では取り上げていない。

ケース1はパシフィックコンサルタンツの報告書で行われたシミュレーションを再現した。ここでは区の受け取る定期借地権地代を用いて公共床がどれだけ借りることができるかを算出している。切の良い数値にした結果、区の年間支出255万円で、1000㎡の公共床を借りることができるという計算である。なお、容積率は現在のままの500%で、約20階建のビルが建設される。地代はパシフィックコンサルタンツはその当時の路線価格である520千円/㎡を採用している。民間事業者による民間への貸出しは13000㎡となり、このケースでは民間事業者の減価償却後の投資に対する収益率は、5.36%となる。

ケース2は上記の条件で、区の希望する公共床4350㎡を借りた場合である。借地代金は民間も公共も同じであるが、公共床のほうが建設費がかかるので、事業者の投資収益率は若干低下して5.17%である。区の年間支出(賃料-地代)は1億8527万円である。

ケース3はみずほ総合研究所の見積りのように路線価格が430千円であった場合である。地代が安くなるので、事業者の投資収益率は5.41%に上昇し、区の年間収支は悪化し2億287万円の損失となる。

ケース4から7は容積率を900%に上げた場合である。過去のケースで行政が容積率を上げることもありえるからである。ケース4ではその結果民間床が大幅に増加する。その結果、投資収益率は6.71%に上昇する。ケース5はそれに伴って、駐車場を増加させた場合であり業者の投資収益率は6.51%となる。

ケース6と7は施設の建設と容積率の上昇により路線価格が上昇したケースである。ケース6は路線価80万円、ケース7では120万円に上昇した場合である。両コンサルティング会社の見積もりは安過ぎると考えられ、120万円の想定は決して非現実な数値ではない。その場合は、業者の投資収益率は80万円で6.28%、120万円で6.03%に低下する。区の年間収支は1億7327万円の損失、1億4123万円の損失に改善する。

ケース8は民間床を設けず、低層の建物をすべて区が借りた場合である。業者の投資収益率は2.63%に急降下する。ただし、地下に駐車場を作った場合である。このケースでは投資収益率は低すぎて業者はこの事業には参加しない。ここから民間床をいかに多く確保するかが、収益率を上げる要であることがわかる。

ケース9は自主建設のケースである。23億円の建設費で区の年間の建物の維持経費は1800

万円に見積もっている。この分のみ損失となる。この建設費には補助金は含まれていない。国等からの助成が受けられればさらに安くなる。

50年間の区の支出で見てもよい。2つのケースを除いて区の50年間の支出は合計で87億円以上かかっている。路線価を120万円と仮定し、地代を上げた場合でも50年間で70億円の支出が必要である。それに対して、自主建設の場合、当初の建設費は23億円かかるが、維持管理費の50年間合計は9億円の支出ですむのである。この場合の維持管理費の算出は、当初の表での想定範囲を超えるが10億円前後で賄えると思像される。なお、維持管理費は報告書では賃料の20%と仮定しているが、そこには管理費、租税公課が含まれている。租税公課、管理費は必要ないことから民間から借りる場合ケース8の賃料の10%と見積もった。

この利益の配分の計算の前提として、床の賃貸料を15千円/月坪で見積もっているが、専門家に言わせると少し低いという。そこで20千円/月坪にした場合がケース10である。業者の収益率が9.7%に跳ね上がっていることがわかる。また、賃料の値上がりにより、区側は2億8196万円の損失、50年間で140億円の支出になる。賃料の改訂は実勢価格の変動により行わざるを得ない。定期借地権方式においても、このような地価変動リスクを負わざるを得ないのである。そのような試算から判断すると自主建設のほうが、定期借地権方式より地価の変動リスクに対処できる方式ともいえるのである。

リスクという点を考えるならば、二つのリスクが考えられる。ひとつはすでに指摘したような地価の変動リスクである。土地価格の変動により、借地権地代と賃貸床賃料が連動するのが大きな問題である。契約しただけで利益の配分が大きく異なってくるのである。もうひとつのリスクは事業者の倒産リスク・経営悪化リスクである。事業者の経営悪化により不動産が譲渡されることがありえる。もしくは経営悪化による倒産を防ぐために、区が何らかの形の補助を行う必要がおきる可能性がある。この問題は足立区で定期借地権方式で立てられた「あだち産業プラザ・東京芸術センター」ですでに発生している。千住地域ににぎわいを作り出し、産業振興と活性化をめざして、隣接してあだち産業プラザ(敷地面積3948㎡、延床面積26544㎡、地上22階、地下1階)・東京芸術センター(延べ床面積1485㎡地上5階)が、定期借地権方式で建設された。後者には天空劇場、レストラン、SOHO、オフィス・スタジオ、雇用関連施設、フィットネスクラブ、プール、本格的撮影スタジオ、映画館が設置されたが、入居者・社が少なく、運営団体の支援のため区の借り上げが増加しているのが現状である。

以上、練馬区の北口区有地の事例での賃貸料金を中心としたシミュレーションを検討した。このシミュレーションをもちいて地代や賃料、容積率などを変化させると、契約しただけあるいは市場の動向しただけ、業者と行政との利益の配分が大きく異なることがわかる。このシミュレーションは未来を予測することはできないが、将来起きる変動(特に地価変動にともなう地代や家賃の変化)がどのような利益の配分をもたらすかを示唆することはできる。ただし、このシミュレーションはあくまでも賃料、地代の変化による金銭的利益に関する

るもので、そのほかのValueや効用に関するものではない。たとえば20階建てのビルが近隣や背後の公園にどのような影響を与えるか。民間への賃貸床がオフィスや住宅になった場合、近隣のビルへの影響度はどのくらいか。モニュメンタルな広場とビルはどちらが効用が高いか。広域で人の流れを考慮に入れてみたとき一番Value、効用の高い施設は何か、などの疑問には答えてくれないのである。

4. むすびにかえて：リスクと効用・無形価値の重要性

PRE戦略を実施するうえで重要な点は、一般には、1 所有する不動産の一元的な把握とその価値の認識、2 専門のPRE部署と専門人材の存在、3 PDCAサイクルに準じたPREマネジメントの確立などが挙げられるであろう。本稿では、PREの活用を行うために政府が作成した手引書である「PRE戦略を実践するための手引書」の検討と、ケースとして東京の練馬区で進行中である区有地の活用の事例を検討した。これらの検討を通じて、以上の要点に加えて、いくつかの重要点が明らかになった。

1. 利用者や地域住民が計画から、実施までのあらゆる段階において参画する必要がある。この重要点は政府の策定した「手引書」においても軽視されている。地域住民は政府や地方自治体の公共事業における障害ではなく、知恵の源泉である。また、このような事業過程に参画することは、地域住民や利用者にとっては生涯学習の機会なのである。本稿の練馬区の実例においても、広域の視点が既存の計画に欠けていることはあきらかである。専門のコンサルタントが参画しても見落としは起こりうる。その意味で地域住民と利用者の参画は不可欠なのである。
2. 近年、地方財政の逼迫から、効率化と節約のためにPRE戦略を行う地方自治体が増えてきている。そのとき基準となるValue For Moneyという考え方では、金額のみならず金銭化できない効用を重視している。
3. PRE戦略での事業手法では、民間委託や民間資本を利用する方法がある。これらの事業手法では、行政と利用者・住民との1対1関係と異なり、行政・業者・利用者住民の3者による鼎立関係が生ずる。この鼎立関係での長期的責任関係は確立されていない。行政と利用者・住民の交渉で事業を決定する場合は、金銭化されないValueや効用を何らかの形で配慮することは可能であるが、営利組織がその関係に入ると、金銭的に評価されないValueや効用についての交渉は難しくなる。しかも業者の交渉相手は行政であり、住民や利用者は行政を経由しての交渉となる。しかし、業者の所有する施設の効用(多くはマイナスの)は直接近隣住民にかかわるのである。
4. リスクの存在を考慮に入れる必要がある。効率性重視と金額評価を重視する際に忘れてはならないのは、リスクの存在である。本稿の練馬区の実例のような定期借地権方式で官民協働で事業を行う場合は、地価・地代・家賃変動リスクと民間業者の経営悪化リスクがある。

本稿では、PRE戦略の一事例として練馬駅北口区有地の施設建設に関する事例を検討した。とくに官民協働で施設建設を行う場合の賃貸料金を中心としたシミュレーションをもちいて地代や賃料、容積率などを変化させると、契約しだいであるいは市場の動向しだいで、業者と行政との利益の配分が大きく異なることがわかった。このシミュレーションは未来を予測することはできないが、将来起きる変動(特に地価変動にともなう地代や家賃の変化)がどのような利益の配分をもたらすかを示唆することはできる。ただし、このシミュレーションはあくまでも賃料、地代の変化による金銭的利益に関するもので、そのほかのValueや効用に関するものではない。広域で人の流れを考慮に入れてみたとき一番Value・効用の高い施設は何かという問には答えてくれない。

注

- 1 国土交通省のHPからダウンロードできる(http://tochi.mlit.go.jp/tocjoh/PRE_index.html)
2010年8月：国土交通省 土地総合情報ライブラリー所収。PREとはPublic Real Estate：公的所有不動産の省略である。
- 2 練馬駅北口区有地の利用計画策定の経緯については、樋口学氏の作成の資料(手稿)をもとにしている。
ご教示および資料の利用のご許可について謝意を表したい。

<文献・資料>

- 公的不動産の合理的な所有・利用に関する研究会(PER研究会)(2008)「PRE戦略を実践するための手引書」
http://tochi.mlit.go.jp/tocjoh/PRE_index.html
- パシフィックコンサルタンツ株式会社(2008)「練馬駅北口区有地活用策検討のためのアドバイザー業務 業務報告書2008年3月」
- 練馬区(2009)「練馬駅北口区有地有効活用基本構想2009年10月」
- 練馬区(2010)「練馬駅北口区有地活用事業計画(素案)2010年4月」
- みずほ総合研究所株式会社(2009)「平成20年度仮称練馬北口区有地活用に関するアドバイザー業務 事業スキーム検討支援報告書2009年3月」