

公用財産の戦略的利活用に関する基礎研究

(株)建設技術研究所 ○松永 浩一*1

財務省は、公用財産（庁舎・宿舍等）の有効活用、及び建替え時の民活導入等を目的として、国有財産法で原則禁止されている民間への賃貸を平成18年度以降に解禁する議論を開始した。

こうした規制緩和を背景として、今後、国・地方自治体においては、公用財産の整備・運営に関して、より大幅に民活を導入した戦略的なポートフォリオの構築が求められるものと考えられる。

本研究においては、こうした公共のニーズに応え、施設の整備・運営に関して、不動産賃貸マーケットに照らしたデュー・デリジェンスの概要を明らかにするとともに、庁舎・宿舍等の公用財産に関するポートフォリオの望ましいあり方、及び地域再生への寄与の可能性を検討・整理する。

【キーワード】 公用財産、ポートフォリオ、民活導入

1. 国有財産法改正の概要

1.1 国有財産の分類と特徴

国の所有する国有財産は、国の行政の用に供するため所有する行政財産とそれ以外の普通財産とに分類され、行政財産は用途によってさらに以下の4つの種類に分類されている。（国有財産法3条）

- ① 公用財産：国において国の事務、事業またはその職員の住居の用に供し、又は供するものとして決定した財産。（例：庁舎、国歌公務員宿舍等）
- ② 公共用財産：国において直接公共の用に供し、又は今供するものと決定した財産（例：公園、道路、海浜等）
- ③ 皇室用財産：国において皇室の用に供し、又は供するものと決定した財産（例：皇居、御所、御用邸、陵墓）
- ④ 企業用財産：国において国の企業（国有林野事業、郵政事業）又はその企業に従事する職員の居住の用に供し、又は供するものとして決定した財産。

1.2 行政財産の性格

行政財産は、専ら国が直接使用することを念頭に置き、処分及び貸付など私権の設定を原則禁止しており、国の事務・事業に支障を及ぼさない範囲で、使用許可により民間使用を認めている。（国有財産法18条）

1.3 環境の変化と行政財産における課題

公共をめぐる環境、及び社会情勢の変化に伴い、行政財産に関して次の課題が発生するものと想定さ

れる。

建替資金の不足：国の合同庁舎は全国で約300棟あり、建て替えが必要となる庁舎は経年とともに増加する一方であるが、庁舎整備の予算確保が困難なため、直轄事業だけでは対応が困難な状況となっている。

退職者の増加による余剰スペースの発生：団塊の世代の定年退職に伴ういわゆる2007年問題により、公共の職員数が減少し、庁舎、宿舍等の施設において余剰スペースが発生するものと想定される。

規制緩和の進展に伴う行政財産の賃貸解禁に関するニーズの発生：規制緩和の一環として行政サービスの民間委託が進展することにより、窓口業務等が民間事業者へ委託された場合、施設の使用に関して民間事業者は使用許可ではなく、安定的な賃貸契約を望むものと考えられる。

1.4 国有財産法改正の概要と狙い

財務省財政制度等審議会においては、こうした環境の変化に伴う行政財産における課題に対応するため、平成18年以降の解禁を目処に、行政財産、とりわけ庁舎、職員宿舍といった公用財産の有効活用の具体策として、公用財産の民間への賃貸の解禁が議論され始めた。

公用財産の民間賃貸が解禁されれば、既存施設の余剰部分の有効活用、また、施設の建替・新設に際しては、民間施設との合築、あるいは民間施設へテナントとして入居することで、施設整備に民活を導入することが可能となる。

*1 マネジメント事業部 開発部 開発推進室 03-3668-4170

2. 公用財産の有効活用における新たなニーズ

2.1 既存施設の民間事業者への賃貸

既存施設に余剰スペースが発生した場合、民間事業者への賃貸による施設の有効利用検討が求められる。この場合、所管する類似機能及び余剰スペースを集約し、不動産の賃貸マーケットにおける収益見込みの高い施設に余剰スペースを集中させる等の配慮を要する。

2.2 施設の建替、新設における民活の導入

建替、新設等、施設整備を要する場合、施設を整備する民間事業者の収入としては公共が支払う家賃と余剰面積において期待される収益が想定される。この時、当該事業用地における賃貸不動産の期待収益、公共の使用面積を想定し、民間事業者の事業参画の意向を検討する必要がある。

2.3 不動産の期待収益と民間事業者の意向把握の必要性

2.1、2.2に示した通り、民間事業者の事業参画のモチベーションを形成するのは、当該事業用地における収益不動産の期待収益である。従って、民活導入による公用財産の利活用を検討する場合、不動産の期待収、益並びに将来に亘って発生する費用（LCC：Life Cycle Cost）の概要を把握した上で、事業参画に関する民間の意向を把握する必要がある。

3. 法的課題の整理

3.1 想定される施設の整備形態

官民が施設に入居する場合、施設の保有形態（官民が区分所有、全て公共所有、全て民間所有）と施設の併設形態（合築、事業用地内に2棟を併設）の組み合わせにより、6パターンの形態が想定される。

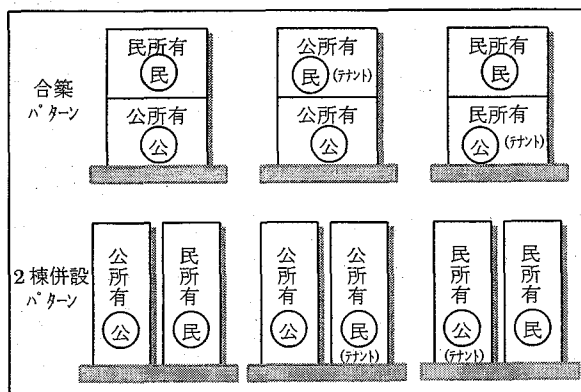


図-1 施設の整備形態
（官民における施設の所有形態と併設の形態）

なお、合築と比べて、2棟併設のパターンは建築コストの削減効果が小さくなることから、事業用地に余裕があり、且つ入居する機能が各々独立性を保つことが必要な場合に限られるものと考えられる。

3.2 民間事業者への施設賃貸における課題

公共所有の施設に民間がテナントとして入居し、公共の都合で民間に退去を求める場合、通常の借地借家契約では、借家人の権利が強く、立退き料等の負担が発生する恐れがある。この場合、定期借家契約とし、立ち退き等に関するトラブルを回避する必要がある。

3.3 民間施設の賃借における課題

民間所有の施設に公共がテナントとして入居した場合、施設の所有権が移転した場合でも賃借権を登記する等の手段で、退去の意向に対抗することが可能である。ただし、所有者の経営状況が悪化した場合、施設管理の水準が十分でなくなる可能性がある。

3.4 民間施設との合築における課題

民家施設と公共施設を合築した場合、施設の大規模改修、建替等に関しては施設の所有面積比率に応じて一定割合以上の所有者の同意が必要となる。従って大規模改修、建替え等が想定される場合は、民間の所有面積を一定割合以下に制限する等の配慮が望まれる。

3.5 民間施設との併設における課題

公共の土地を借地し、民間事業者が施設を整備した場合、事業終了によって土地の賃借契約を解除すると施設の買取請求がなされる恐れがある。従って定期借地権の活用により、契約期間を当初より限定しておく等の配慮が必要である。

4. 公用財産のポートフォリオ構築

4.1 基本方針の検討

1) 施策との整合性の検討

公用財産の民間賃貸解禁により再整理される土地・建物の活用法については、地域再生等施設（ハード）整備を要する施策の実現に活用できないか等、公用財産と施策の整合性に配慮しながら、基本的な方針を策定する必要がある。

2) 既存施設の場合

既存施設の場合、利活用が想定される機能に合わせたコンバージョン（用途転換）を要する場合があります、この時改修等に関する技術的検討を要する。

（コンバージョンにおける留意点）

【住宅への用途転換】

- ・ 日照、水廻り等が確保できるか 他

【オフィスへの用途転換】

- ・ 電気容量、天井高が確保できるか
- ・ 個別空調の導入が可能か 他

3) 施設の建替、新設の場合

賃貸不動産のマーケットにおいては、経済環境の変化等に伴い、当該事業地の評価が変わることが予想される。従って、施設の建替・新設の場合、入居機能の想定に際しては、こうした環境の変化に極力対応できる様な計画上の配慮が望まれる。（例：特殊な用途に対応した施設とし、入居者が退去した場合、次の施設利用者を見つけることが困難となる等）

4.2 LCC(Life Cycle Cost)の把握

1) LCC の考え方

一定の事業期間に亘り、施設の収益状況を想定しようとした場合、維持管理、修繕等に必要コストを把握する必要があり、通常 LCC (Life Cycle Cost : 生涯費用) を想定する。

LCC とは、建築施設の生涯、つまり企画・設計から建設工事、施設の竣工から維持・運用管理、役割・寿命を終了して解体・撤去されるまでの、建築施設の一生の間に各時点で発生する、建築施設を効率的に維持・運用管理するために必用な直接的な費用の総合計額である。

2) LCC 研究の現状

LCC の対象となる建築施設については、設計・品質及び建設環境が一件づつ異なる、建築施設の寿命が非常に長期に亘るため、金利、物価変動等の理論が適用できない、といった実態がある。LCC を対象とした学術的・倫理的な取り組みは極めて遅れており、基本的な事項の大半が未解明な状態にあり、従って LCC の概念を実務上導入するためには、現状では仮定、割り切りが避けられないといった限界がある。

る。

4.3 賃貸不動産マーケットにおける市場価値の把握

1) 市場分析の方法

(1) 庁舎（オフィス）の場合

バブル崩壊以降オフィス供給は東京・名古屋・大阪・福岡等の大都市の中心部に集中し、地方ではオフィスが成立する場所は政令指定都市の中心部等に限定される傾向が見られる。

賃貸オフィスの取引価格については、オフィス仲介事業者が最も的確に把握しており、これらの取引事例のデータベースを基にオフィス市場を分析する必要がある。オフィス需要は、周辺環境、立地特性によって、入居する機能（本社、営業所等の機能の別）、業種、賃貸面積に一定の傾向が見られるため、こうした傾向に即した施設計画を検討する必要がある。なお当該事業地周辺における市場分析の詳細については、仲介事業者、あるいは不動産コンサルティング会社等、外部の専門家を活用し、慎重を期する必要がある。

(2) 宿舍（住居）の場合

宿舍（住居）についても、交通機関からの距離、周辺環境等の立地条件によって望ましい施設概要（間取り、設備グレード他）に一定の傾向がある。従って、当該事業用地周辺において、どのような住宅がニーズを集めているか、という点に留意し、賃貸住宅のデータベースを基に事業地周辺の賃貸住宅市場を分析していく。

ただし、宿舍（住居）の賃貸が成立する立地は、オフィスよりも広範囲であり、検討機会はオフィスよりも多いものと考えられる。

2) デュー・デリジェンスの概要

投資対象としての不動産に関しては、近年の不動産ファンドの台頭により、一定期間内（5～10 年）における維持管理・修繕費用とテナント賃料及び転売時のキャピタルゲインによる収益を把握し、想定される期待収益率に基づき投資対象としての是非を検討するスタイルが定着しつつある。こうした期待収益率等の経済的調査に加え、権利関係等の法的調査、建物診断、地震リスク、土壌汚染リスク等の物的調査を包括してデュー・デリジェンス（Due

Diligence) と称しており、収益不動産の投資に係る意思決定を下すための基礎的資料として、一般的に認知されつつある。

3) 期待収益率とデベロッパーの意向

賃貸オフィスの事業主体としては、不動産デベロッパー、建設業者、生命保険会社等、賃貸住宅を計画する事業主体としては、大型施設であれば一部の不動産デベロッパー、マンションデベロッパー、建設会社等が想定される。

これら事業主体は、単独での施設整備と比較した場合、公用財産との併設により、

- ・直接経費、一般管理費等が削減できる。
- ・事業用地の取得コストが低額ですむ。
- ・公共機関に賃貸する場合、安定的な賃貸収入が見込める。

等のメリットが期待できる。従って公用財産との併設施設に関して、デベロッパーが想定する期待収益率は、通常の収益施設と比較した場合、一定の競争力を有するものと考えられる。

4.4 基本計画の策定

当該事業用地における公用財産の利活用検討、並びに不動産賃貸マーケットの分析と民間収益施設の可能性検討の結果を踏まえ、施設の整備計画を進行する。この時、当該事業用地周辺において、将来的に新たな競合物件の開発計画等が進展する可能性もあるため、注意を要する。

4.5 公用財産のポートフォリオ構築

以上の手順を踏まえ、各々の個別の事業用地において民活を導入した公用財産の利活用の可能性を検討し、従来型の整備・管理が望ましいもの、民活の導入によりメリットが想定されるものに分類し、公共機関における公用財産のポートフォリオ作成が可能となる。公共内部においては公用財産活用の指針となり、納税者への説明責任も果たせるものと考えられる。

5. 今後の課題

ここまで、公用財産の民間賃貸への解禁により生ずる効果と、検討事項の概要について示したが、CTIの今後のビジネスメニューとして想定した際の課題

について、本項に取りまとめる。

5.1 地方自治体への波及

現時点では国の公用財産を対象とした議論が開始された段階である。国有財産における議論が帰着をみた場合、早晚、地方自治体でも同様の議論がなされるものと期待されるが、そのタイミングが現時点では不明確である。また国の公用財産と比較した場合、民間の賃貸不動産マーケットにおいて競争力を持つ事業用地は少なく、検討対象の慎重な選択を要する。

5.2 施設の統合的管理手法(FM)の必要性

整備後の施設の管理手法として、FM(Facility Management)の導入が期待される。

FMとは「企業・団体などの全施設及び環境を経営的視点から総合的に企画・管理・活用する経営管理活動」と定義されており、コストミニマム(設備投資、施設運営費の最小化)、エフェクトマキシマム(効用の最大化)、フレキシビリティ(将来の発展、変化への柔軟な対応)、社会、環境対応等を目的とした体系的な取り組みである。

5.3 地域再生における行政財産の活用の可能性と課題

地場産業支援、福祉行政の推進といった施策の実現を通じて地域再生の進展が望まれているが、こうした施策の実現のために、既存の公用財産を活用するケースも想定される。

補助金を導入して整備された既存施設の、一定の類似用途以外への用途への転換に際しては、財産処分期間(法定耐用年数)内である場合は、補助金の目的に反した財産処分であるとして補助金の返還を求められるケースがある。

この点に関しては、補助金の所管省庁の長の承認、あるいは地域再生法における地域再生計画の認定等による、補助金返還回避の可能性を検討する必要がある。

参考文献

1. 生駒CBリチャードエリス：OFFICE MARKET REPORT、2005
2. 社団法人日本ファシリティマネジメント推進協会：ビル管理におけるわかり易いライフサイクルコスト、2000
3. 日本経済新聞社：総解説ファシリティマネジメント、2004
4. 社団法人日本ファシリティマネジメント推進協会：公共施設戦略ー公共施設は生き残れるか？ー Part 2、2004
5. 動き始めたPPP型公有財産コンバージョン：日本政策投資銀行 首都圏企画室、2004