特集【論説】 不動産のマネジメント 第二部 不動産マネジメントの現状と課題**日本におけるPREマネジメントの現状と課題****—英国との比較を通じて—**

The Trends and Issues of Public Real Estate Management in Japan :
In Comparison with the UK

Tatsuo OI : Aino University, Faculty of Nursing and Rehabilitation,
Associate Professor

大井 達雄*

日本のPREは国土面積の40.7%, 評価額では454兆円に相当し, 国民経済計算の中で, 大きな割合を占めている。当然のことながら, そのマネジメントは焦眉の課題といえる。本稿では, 日本のPREマネジメントの現状を説明した上で, 英国との比較を通じてその問題点を明らかにしている。英国では, PRE戦略が国家政策の重要な地位を占めており, さらに具体的な数値目標まで設定されている。日本のPRE戦略は地方自治体が主体となって行われ, 不動産費用の削減や余剰不動産の処分といった内容が中心となっている。日本のPREマネジメントも政府が主体となって, 行政活動を行う上で重要な戦略として位置づける必要がある。

The area and value of Public Real Estate (PRE) in Japan is estimated to 40.7% of the country area, and 454 trillion yen, attaining large proportions. Therefore, it is necessary for central and local governments to manage PRE effectively and efficiently. The purpose of this article is to compare Japan and the UK and explain the issues on PRE management in Japan. In the UK, the central government places PRE strategy with one of the important policies and sets more concrete numerical targets. In Japan, local governments mainly implement PRE strategy, and concentrate on the reduction of real estate cost and the disposal of surplus PRE. The Japanese government needs to play an important role in PRE management and recognize it as the major strategy in implementing administrative activities.

keywords : Public Real Estate, PRE Management, PRE Strategy
公的不動産 (PRE), PREマネジメント, PRE戦略

I はじめに

企業不動産 (CRE) に対するマネジメントも重要であるが, 公的不動産 (PRE) に対するマネジメントも, 現在の社会経済状況を考えると, 焦眉

の課題である。国, または地方自治体は限られた資源の中で, 効率的で, かつ効率的な行政サービスを提供することが求められている。同時に説明責任も果たさなければならない。このような流れは不動産事業においても例外ではなく, 優れた

PREマネジメントが納税者から求められている。

しかしながら、最近まで、公共部門において不動産マネジメントはほとんど議論の対象とはされてこなかった。これは公共部門に限らず、民間の企業経営にも当てはまることである。1990年代初頭までは土地神話に支えられ、不動産の有効利用よりも、所有、または開発することが重視された。しかしながら高齢化や人口減少社会を迎え、不動産開発は減少することが予想され、既存ストックの利活用が求められている。また公共部門では、従来から不動産を空気などのように自由財ととらえる傾向にあった。大量の土地を保有していることから、有効利用をしなくても潤沢に使用することができ、かつ固定資産税に代表されるような保有税を支払う必要もないので、不動産コストについても関心がなかった。しかし、現在、その状況は大きく変化している。

このような状況からPREマネジメントは重要視されているわけであるが、しかしながら、世界的にみてもPREマネジメントが必要とされてから、数十年しか経過していない。その契機の1つとして、1980年代のサッチャー政権による大規模な公的部門の縮小があげられる。大規模な行政改革を実施したことで、それらの政策がPREに影響し、PRE戦略を実施する必要性に迫られたのである。

日本でも、構造改革のもと、さまざまな組織や部門で良質なPREマネジメントが求められている。適切な活動を実施しない場合には、日本郵政のかんぽの宿の売却問題で指摘されたように、国民に大きな損害を与える可能性がある。国民の財産を有効に活用することによって、政府、または地方自治体はその責任を果たすことができるのである。本稿では、まず日本におけるPREマネジメントの現状に触れる。その後、英国の動向を紹介した上

で、比較を通じて、日本においてPREマネジメントが普及するための課題について述べることにする。

Ⅱ 日本におけるPREマネジメントの現状

日本においてPREという言葉は最近になって使用されたため、まだ認知度が十分とはいえない。しかしながら、国と地方公共団体を合わせるとPREは国土面積の40.7%、評価額では454兆円に相当するといわれ、国民経済計算の中で、大きな割合を占めている。つまり、PREマネジメントという言葉が普及する以前から、国と地方自治体は、長期間にわたって密接に不動産開発やその経営に関与していたのである。

地方公共団体によるPREマネジメントの実態についてみていく。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）が実施した「公的不動産の合理的な所有・利用に関するアンケート調査」によると¹、保有不動産の合理的な所有・利用の必要性については、実行の有無にかかわらず、98.2%とほぼ全ての地方公共団体が必要性を感じている。その内訳は「必要性を感じており、既に実行している」(14.6%)、「必要性を感じており、今後、検討したいと考えている」(55.4%)、「必要性を感じているが、現在のところ、実行の予定はない」(28.2%)で、「特に必要性は感じていない」と回答した地方公共団体はわずか1.7%しか存在しなかった。この結果から必要性を理解しているものの、PREマネジメントを意識して実行している地方公共団体が少ないことがわかる。

現在、優先的な対応が求められる課題としては「既存施設の老朽化に伴う更新・改修需要の増加」(56.4%)、「既存施設の運営維持管理費用の増加」(46.2%)、「資産・債務改革に伴う公有財産の資産評価への対応」(42.5%)、「施設整備時の起債償還

¹ 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）『公的不動産の合理的な所有・利用に関するアンケート調査結果について』（http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/tochimizushigen_tk3_000011.html）

に充てる公債費の財政圧迫」(40.3%)が上位を占めた。また、現在、優先的な対応が求められている課題に対する取り組み方策としては、全体の75%の地方公共団体が「未利用地の売却等の処分を推進」と回答した。これらの課題は短期的な問題ではなく、中長期的にその対応が必要となることが予想されている。アンケート調査では、この他にも不動産マネジメントを行う上での、情報管理体制の未整備、ガイドライン・ノウハウ・アイデア・ベンチマークなどの不足、人材育成ならびに組織体制の問題点などが指摘されている。

アンケート調査の結果も踏まえて、2009年5月に、PRE研究会によって『PRE戦略を実践するための手引書』が作成された²。この手引書は、PRE戦略概論編、実務参考資料編、事例編(国内事例編・海外事例編)の3つの章から構成されている。それぞれの章の内容は、第1章ではPRE戦略を導入する必要性や効果を示すとともに、PRE戦略を立案・実践する上での基本的な考え方、方向性や業務の流れを示している。第2章ではPRE戦略を実践するにあたって、実務的に参考とすべき事項や不動産全般に関する基礎的な知識・情報等の項目をまとめている。最後の第3章ではPRE戦略の実践や公的不動産の利活用に関して、参考となる国内外において実際に取り組まれている参考の事例を紹介している。

手引書では、PRE戦略を「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」(2ページ)と定義し、さらに、PRE戦略の位置づけとして「地方公共団体が不動産を所有している目的は、住民等に行政サービスを提供することにある。しかし、有限な資産と財源のもとで行政サー

ビスの質を向上させ、目指すべき行政運営の将来像を実現するためには、地方公共団体が策定する基本構想、基本計画等上位計画と連携を図りつつ、不動産という資産についても適切なマネジメントを通じてその効率性を追求することが必要である」(10ページ)と記している。

このように、手引書では、PREを行政サービスを提供するための重要な経営資源と位置づけている。しかしながら、その考えに基づいて行動している地方公共団体は少数であるといえる。アンケート調査結果でもみてきたように、日本におけるPREマネジメント、ならびにその戦略の内容は、評価の問題に加えて、特に施設の更新・維持・保全・管理にかかる不動産費用の削減と余剰不動産の売却が中心となっている。このように多くの地方公共団体は、PREをコスト要因ととられ、そのマネジメントも煩雑な実務と認識している傾向がある。したがってPREマネジメントを通じて、競争優位を実現しようという地方自治体は皆無である。

Ⅲ 英国におけるPRE戦略の動向

前節で日本のPREマネジメントの現状について述べた。今回、比較対象として、PREマネジメントの先進国である英国の動向をまとめる³。英国では、1997年の労働党政権誕生以降、医療・教育・運輸・国防・治安に対する公共投資を拡充した。特に医療や教育の分野においては、大幅に予算を増額させるだけでなく、積極的に競争原理を導入した。21世紀に入っても、医療・教育・運輸・国防・治安への投資額を維持する必要があったが、財源が不足したため、2004年に公共部門(中央政府だけでなく、地方政府、または公営企業も含む)で2010年度までの間に300億£の資産を売却することを公約として掲げた。それ以前からも、英国

² 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)『PRE戦略を実践するための手引書』(http://www.mlit.go.jp/report/press/land03_hh_000052.html)

³ 英国では、PREのことを、civil estate, government estate, またはpublic sector estateなどと表すことが一般的である。

政府は余剰資産の売却や公営住宅の民間移譲など、毎年約10億£の資産を処分しており、この公約により、今後5年間はその6倍に相当する規模で資産を売却することを意味する。

この公約を実現するために、さまざまな答申や報告書が作成されている。その代表として、まず *Towards Better Management of Public Sector Assets—A Report to the Chancellor of the Exchequer*—(2004年) があげられる⁴。この答申では、2010年度までの300億£の資産売却という公約の実行可能性を明らかにした上で、9つの勧告を行っている。勧告の一部の内容として、不動産と一般事業との関連性の強化、戦略の策定、適正なPREマネジメントの実施、中央政府と地方自治体との連携強化などがあげられる。勧告に基づいて政策を立案し、2010年までに300億£のPREの売却、または処分を目指すことになった。

上記の計画だけではなく、Office of Government Commerce (OGC) は2013年3月までに政府が不動産コストとして年間に支出している60億£の2割に相当する12億£を削減するという新たな目標を発表した。この目標の根拠となったのが、報告書 *Improving Property Asset Management in the Central Civil Government Estate* (2006年) である⁵。この報告書では、①中央政府の所有不動産の分散化とコーポレートガバナンス、②経営計画・パフォーマンス・会計制度、③コーポレートガバナンスと監査、④OGCの役割の強化、⑤不動産マネジメント (Property Asset Management: PAM) のスキルと能力、⑥各省庁などの政府機関におけるPAMの分散化の解消、⑦基準とベンチ

マークの策定の必要性といった7つの項目について問題点を取り上げ、さらにそのための提言を行っているものである。

OGCはこれを踏まえ、2013年3月までに不動産コスト2割削減 (12億£) を実現するためには4つの方策が必要不可欠としている。具体的な方策としてリーダーシップと統合、ベンチマークと基準、スキルと能力、点検と課題があげられる。

リーダーシップと統合とは、日常の行政活動と合致したPREマネジメントを行うことを目的に、利害関係を調整しながら、省庁などの部門間の戦略を統合することを意味する。そのためには、PAMのための意思決定機関の設置が必要となる。ボトムアップ型ではなく、トップダウン型の強力なリーダーシップが求められる。

第2にベンチマークの活用と基準の設定が必要とされる。計画や実行のための雛型の策定や Maturity Matrix (組織における不動産マネジメントの洗練度を測る表) の開発などを通じて、明確な判断基準が作成され、さらに適切な指導や成功事例を通じて、既存の分析手法との関係を強固にしていくことが求められる。また、分析を行う上でデータ整備も必要とされる。

続いて、スキルと能力については、PAMの実務を担当できる人材の育成プログラムを提案し、同時に行政サービスを提供する上で、不動産マネジメントが主要な能力であることを組織全体に認知させること、場合によってはPAMの専門チームの設置も検討課題となっている。

最後の点検と課題とは、PAMの活動実績を評価し、その上で、問題があれば目標や活動内容の

⁴ Sir Michael Lyons, *Towards Better Management of Public Sector Assets—A Report to the Chancellor of the Exchequer*—, HMSO, 2004.

(http://www.ogc.gov.uk/documents/Towards_better_management_of_public_sector_assets_-_Sir_Michael_Lyons.pdf)

⁵ Stephen Male, *Improving Property Asset Management in the Central Civil Government Estate*, University of Leeds, 2006.

([http://www.ogc.gov.uk/documents/Improving_property_asset_management_in_govt_estate_-_StephenMale\(1\).pdf](http://www.ogc.gov.uk/documents/Improving_property_asset_management_in_govt_estate_-_StephenMale(1).pdf))

図1：不動産コスト削減のための工程表（2013年3月まで）

（引用）拙稿「世界のPRE戦略の動向（2）」、『CRECジャーナル』vol.7（2008年）、15～18頁

再検討を行う。点検を通じて、可能な限り政策の実現を図ろうというものである。監査については継続的に実施され、場合によっては監査局（National Audit Office）が関わることもある。監査の結果は報告書の形式で公開される。

その内容を具体的にまとめたのが図1である。図1でわかるように、2013年3月の年間10～15億£というように、この政策目標には一定の幅が存在している。また、2009年と2011年には2013年の目標を達成するための、中間目標が設定されている。

このような計画の進捗状況を精査するために、2009年にはPREマネジメントに関する白書（*The State of the Estate 2008*）がOGCによって初めて刊行された⁶。この白書は、公共部門がPREマネジメントの状況や成果を納税者に報告し、加えて、よりよい活動を行うためのシステムの構築を目指している。今回の白書では、特に効率性とサステナビリティをキーワードに、環境問題に配慮した

PREマネジメントによる効率性の実現を目指し、CO₂の排出量の削減、リサイクルや廃棄物処理についても述べられている。白書では、規模、不動産コスト、保有状況、余剰不動産などについて、省庁別、または地域別に分析している。規模については2008年末の英国のPREは1140万㎡に達し、2008年中に5.58%に相当する67.2万㎡削減したと報告されている⁷。

各省庁は、PREマネジメントに関する情報を提供する責務があり、スタッフ1人当たりの床面積、建物1棟当たりの不動産コストなどの指標がまとめられる。そこから個々のPREについて規模や費用の削減目標が設定される。主要な指標やベンチマークは、Electronic Property Information Mapping Service（e-PIMS）と呼ばれるデータベースの情報から構築される。最新の動向を把握するために、各省庁はe-PIMSにPREについての詳細な情報を継続的に登録しなければならない。

⁶ Office of Government Commerce, *The State of the Estate in 2008*
http://www.ogc.gov.uk/documents/State_of_the_Estate_in_2008.pdf

⁷ この数値は中央政府を対象とし、地方政府は含まれていない。

白書では、さらにPREマネジメントの成果として、政府が民間部門よりも優れたマネジメントを実施していることを指摘している。具体的には、1㎡当たりの建築費が、民間部門のベンチマークよりも5%優れていること、またPREの空室率が2.4%と、民間部門の4分の1の水準であることなどが記されている。その一方で、会議室の使用状況については、回転率の悪さを指摘するなど改善すべき点にも触れている。まとめとして、ロンドンなどの大都市部において、有効に利用されていないPREが存在していることが指摘され、2009年の課題として、2013年の目標を達成するために、監査の充実やオフィスの地方移転の推進などが述べられている。

Ⅳ 日本においてPREマネジメントが普及するための課題

前節で、英国におけるPRE戦略の一部についてまとめた。英国では、1980年代の行政改革以後、PRE戦略の必要性に迫られ、数々の施策を実施してきている。さらに21世紀になって、その動きは加速している。特に最近では、CO₂排出量などの環境問題への対応の必要性もあり、国家プロジェクトとしてPRE戦略を位置づけている。PREマネジメントなくして排出削減量の目標の達成は困難と考えている。この点が日本のPRE戦略との大きな違いであるといえる。日本では、基本的に各地方公共団体にPRE戦略の策定や実施を一任している。そのため、地方公共団体が直面している不動産コストや余剰不動産の売却といった切迫した問題にしか対応することができず、PREマネジメントを行政運営全般に積極的に活用する事例は少数である。

日本も英国を見習い、国家戦略の中にPREマネジメントを位置づける必要がある。同時にPREマネジメントの成果が可視化できないと、いったい何のためのPRE戦略なのか納税者は理解できない。

そのために、しっかりと数値目標を設定し、その成果がどのような行政サービスの向上につながったのか説明する必要がある。政府が中心となって、英国のe-PIMSのような不動産情報システムを構築し、適切な指標やベンチマークを提供すべきである。そうすることによって、目標が設定され、その実現のためにPREマネジメントが具体化していく。

加えて、政府、または地方自治体は行政サービスを提供する上で、現在の不動産の使用状況がはたして適切であるのか、再度検討する必要がある。一例をあげれば、情報ネットワークが普及し、多くの自治体では職員1人に専用のパソコンが提供されている。しかしながら、依然として一人一机も保証され、ほとんどの机の上にノートパソコンが置かれている。本来なら、IT化によって、職場環境を大幅に変化させることも可能であったにも関わらず、結局は、従来のスタイルの上にパソコンを付加したにすぎない状態にある。必要によっては共有機を導入し、スペースの削減を行うことも求められる。

PREマネジメントはようやくその必要性が認識されたものの、場合によってはCREマネジメントよりも早く成果が要求される可能性がある。しかしながら、そのマネジメントの内容は制度の違いは存在するものの基本的にはCREと同じであるといえる。それゆえ、各種指標やベンチマークを共通化し、発展させる必要がある。

不動産マネジメントは、従来から不況になると、その重要性が指摘される一方で、景気が回復すると、逆にその役割が軽視される傾向がみられた。今回、PREマネジメントへの関心の高まりは日本だけでなく、100年に1度といわれるような現在の経済不況も影響しているといえる。しかし、日本国内の状況をみてもわかるように、社会経済環境において大きな変化が起こっており、今後も景気動向に関わらず、PREマネジメントを発展させる必要があるといえる。