

自治体財政 改善のヒント 第94回

不採算案件に対する隠れ補てん 損益計算書のどこを見れば良いのか

大和総研政策調査部 主任研究員 鈴木 文彦

指定管理者にせよ第三セクターにせよ、民間事業者が公共施設を運営するタイプの公民連携案件の多くは採算上の難点がある。そもそも収益性が高い案件なら公民連携せずとも営利事業として取り組む。文化的な価値が高いコンテンツでも、地域になれば困る施設でも採算ラインを上回る程の有料顧客が見込めなければ民間は手を出せない。それでも地域に必要な場合は自治体がある程度の財政補てんを約束した上で誘致せざるを得ない。不採算問題を補完するのも公民連携の1つだ。この場合の財政補てんは公共性のコストといえる。

財政補てんの3方式

他方、その補てんが成果に比べ割高か否かは納税者の判断である。評価を誤らせないためには補てんの額が収支決算上で目に見えるものでなければならない。とはいえ実際は一目ではわからない「隠れ補てん」もある。そうした補てんの表徴は損益計算書のどこにあるのか。補てん手法に応じた表徴と着眼点をわかりやすい順に説明する。

第1は、自治体が民間事業者に補助金を注入する方式である。営業赤字を損益計算書の営業外収益で補てんし、経常利益を黒字化するケースである(図1のD)。最も直接的な赤字補てんでわかりやすい。第2は、自治体の委託料で一部の経費を補てんする方式である。独立採算原則の下、維持管理費は当の施設を活用して得られる営業収益で賄うべきところ、維持管理費の一部を、施設所有者たる自治体が負担するものとした上で資金支援するケースである(同A)。やり方は異なるが、

補助金で営業赤字を補てんするのと結果的に変わらない。また、委託料には自治体の「営業協力」の意味合いで支出されるものがある。例えば自治体主催のイベントに委託施設を使うケース、アマチュア使用枠を自治体がい取るケースがある。そのため、自治体が支払う委託料が実需に基づくものか、実質的な赤字補てんかを単価や稼働率等を踏まえ注意深く精査する必要がある。

第3は「上下分離方式」に伴う財政補てんである。上下分離とは、自治体が施設を所有し、民間が運営を担う連携形態である。通常、事業を立ち上げるにあたって施設整備をはじめとする初期投資が必要だ。それを単年度ベースに繰り延べて費用計上したものが損益計算書の“減価償却費”である(同B)。外部から資金調達すれば“支払利息”も発生する(同E)。これら初期投資にかかる費用は稼働期間の営業収益で回収するものだが、そこまでの収益が見込めない場合、民間に代わり

図1 損益計算書における財政補てんの表徴(単位万円)

営業収益	2,000	
うち受託料	500 ^A	経費の一部負担/営業協力
営業費用	2,100	
人件費	1,200	
物件費	600	施設整備の肩代わり
維持管理費	300	
減価償却費	0 → 180 ^B	賃借料減免
地代家賃	0 → 200 ^C	
営業利益	-100	
営業外収益	200	
うち補助金	100 ^D	単年度赤字の補てん
営業外費用	100	
うち支払利息	0 → 20 ^E	資金調達の肩代わり
経常利益	0	
財政補てん計	800	
真の経常利益	-800	A + ((B+E) or C) + D (公共コストの許容範囲か)

出所: 大和総研作成

自治体が施設整備と維持管理の役を担い、ともあれ費用は負担する。上下分離方式とはいえ実体は減価償却費と支払利息の肩代わりである。

地代や家賃の補てんという方法もある（同C）。自治体が資金調達込みで施設整備し、完成後の公共施設を民間事業者に運営させる場合、本来であれば事業費に見合う賃貸料が生じる。そして民間は賃借料を支払う。他方、上下分離方式において事業費に見合う賃貸料が設定されるケースは少ない。減額あるいは免除されている。この場合、事業費に見合う賃貸料と民間に請求する賃借料の差額は実質的な財政補てんといえる。

本誌443号（2022年9月5日発行）の連載で「札幌ドーム」を挙げた。指定管理者「株式会社札幌ドーム」は黒字だったが、その背景の1つに、札幌市がドーム球場にかかる減価償却費・支払利息の約11.6億円を負担し、指定管理者に対する「球場使用料」が約1.9億円だった事実があった（17年度）。同じような例は道の駅にも多い。道の駅自体は黒字でも、それは自治体が施設整備を肩代わりしたから、あるいは地代家賃を減免したからではないかと考察する目線が必要だ。

超過利潤ケースと収益保証ケース

公民連携案件の場合、公共施設を担う民間事業者の決算が黒字だからといって経営良好とは限らない。収益においては自治体が出す委託料や補助金によるかさ上げ、費用においては減価償却費や支払利息の肩代わり、地代家賃の減免がないかを検証することが重要だ。ここで実質的な財政補てんと考えられるものは図1のように注記するのがよい。表面上の利益から財政補てんを差し引いたものが真の利益である。図1のケースで経常利益がゼロだが、これは収支均衡を念頭に財政補てんされた後の数値である。財政補てんを差し引いた真の経常利益は800万円の赤字だった。補てん自体はやむを得ないが、補てん額が一見してわかりにくいことは、公共性のコストに関する判断を誤らせる可能性があるので問題だ。

公民連携の適用は事業の採算レベルで異なる。

図2 採算レベルと公民連携制度の対応

(採算レベル)	(コンセプト)	(公民連携制度の例)
平均以上の収支見込み	立地優位の現金化	<ul style="list-style-type: none"> 独立採算型PFI 都市公園法の設置許可 負担付寄附+管理許可 負担付寄附+指定管理
平均未満の収支見込み	整備費等の補てん	<ul style="list-style-type: none"> 混合型PFI 都市公園法の管理許可 指定管理（一部代行制） 使用許可（優遇使用料）
採算がほぼ望めない	減収リスクの肩代わり	<ul style="list-style-type: none"> サービス購入型PFI 指定管理（代行制） 施設リース 業務委託

出所：大和総研作成

説明した3つの方式は採算性が不十分なケースであり、これの上下に2ケースある。1つは採算性が極めて高いケースである。典型例が公園内のカフェ営業だ。新緑や水辺が借景になる上、公園利用者がカフェの客層と重なるため、公園内のカフェ営業には立地の優位性がある。公園外より多くの集客が見込めるため、自己資金で公園施設を整備しカフェを運営してなお自治体に使用料を支払う余裕がある。都市公園なら設置許可制度、公園でなければ独立採算型PFIや指定管理者制度の適用となる。指定管理者制度でも自治体から指定管理料をもらう代行制ではなく、立地優位で得た超過利潤から指定管理納付金を自治体に支払うタイプの利用料金制である。俯瞰すれば、公共施設の立地優位を現金化するタイプの公民連携といえる。

もう1つは、採算性がほとんど見込めず、最大限の企業努力をしても赤字計上が避けられないケースである。この場合、減収リスクを民間事業者から切り離すことを念頭に置いた公民連携体制が求められる。例えば民間が整備した公共施設を自治体が借り上げ「市営」のブランドで運営する方式、あるいは整備、運営にかかるコストに利益を加えた額を自治体が民間事業者に毎期支払う方式がある。アパート経営で見られる一括借り上げ、あるいは収益保証と考え方は同じである。公民連携制度ではサービス購入型PFIがその典型だ。指定管理者（代行制）も集客にかかわらず一定額を毎期支払う点で収益保証型の公民連携といえる。 **G**