

公共施設における利用者負担の現状と課題

平成 25 年 5 月 9 日 公共施設再配置推進課作成

1 市民利用施設の分類と現状

市民の利用に供することを主目的とする施設、いわゆる「公の施設」は、都市公園を除くと、おおむね下表のとおりとなる。

不特定の市民の利用に供する施設は 74 施設(有料 32・無料 42)、特定の市民の利用に供する施設は 64 施設(有料 41・無料 23)で、合計 138 施設となる。

これらの施設の管理運営に要した費用(H23 実績)は 49 億 3,124 万円で、そのうち一般財源は 40 億 738 万円、一般財源充当率は 81.3%となっている。また、不特定の市民が利用する施設のうち有料の施設に限ると、管理運営費用は 11 億 6,246 万円、一般財源は 8 億 5,035 万円、一般財源充当率は 73.2%となっている。

不特定の市民が利用する施設(74)		特定の市民が利用する施設(64)	
有料施設(32)	無料施設(42)	有料施設(41)	無料施設(23)
公民館(11) ほうらい会館 曾屋ふれあい会館 なでしこ会館 表丹沢野外活動 曲松児童センター 文化会館 宮永岳彦記念 総合体育館 サンライフ鶴巻 中央運動公園 おおね公園 立野緑地庭球場 中野健康センター 駐輪場(3) 保健福祉センター 弘法の里湯 里山ふれあい 片町駐車場 渋沢駅北口駐車場	はだのこども館 児童館(17) 桜土手古墳展示 図書館 スポ広場(7) ぽけっと 21(4) 広畑ふれあい 末広ふれあい 老人いこい(6) 田原ふるさと くずはの家 緑水庵	幼稚園(14) 保育園(5) 児童ホーム(22)	小学校(13) 中学校(9) 適応指導教室
管理運営費 11 億 6,246 万円 うち一般財源 8 億 5,035 万円 一般財源充当率 73.2%	管理運営費 3 億 8,181 万円 うち一般財源 3 億 5,428 万円 一般財源充当率 92.8%	管理運営費 17 億 6,534 万円 うち一般財源 14 億 3,158 万円 一般財源充当率 81.1%	管理運営費 16 億 2,163 万円 うち一般財源 13 億 7,118 万円 一般財源充当率 84.6%

(詳細は、別紙一覧表のとおり)

2 不特定の市民が使う有料施設における利用者負担の現状

(1) 不特定の市民が使用する有料施設は、受益と負担の公平性が最も求められる施設であることから、利用者負担の現状について、施設別に見ることとする。

まず、各施設の管理運営に要する一般財源の負担が最も高い施設は、文化会館の 1 億 9,551 万円となるが、この金額は、有料施設の中では群を抜いている。次に高いのが総合体育館の 7,895 万円であり、以下保健福祉センター、おおね公園、鶴巻温泉弘法の里湯¹までの 5 施設が 5,000 万円を超えている。

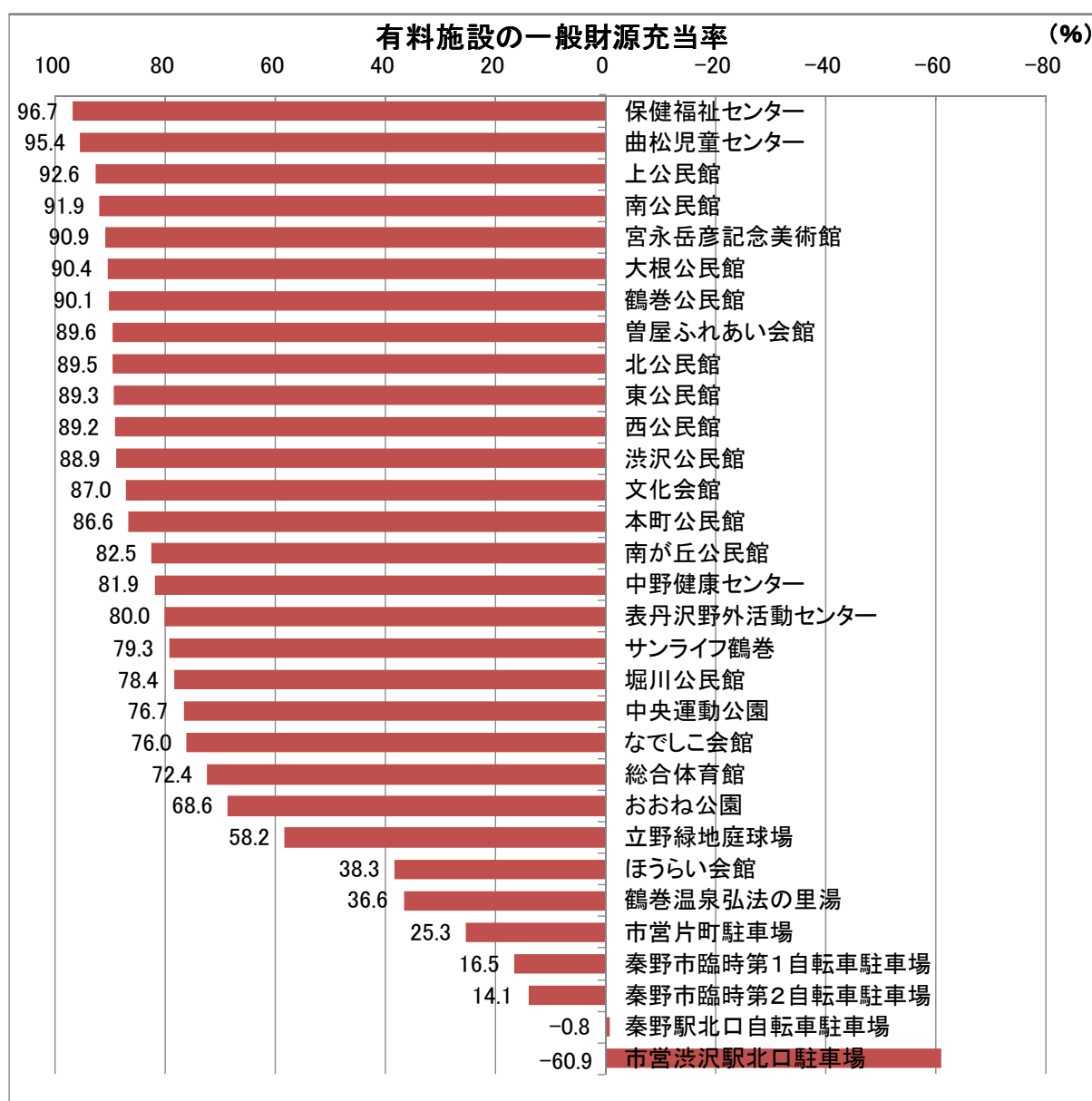
なお、一般財源の負担がマイナスとなる施設(単年度の収支が黒字の施設)は、秦野駅北口駐輪場、渋沢駅北口駐車場の 2 施設だけである。



¹ 新源泉の接続に伴う改修工事費の影響を受けています。

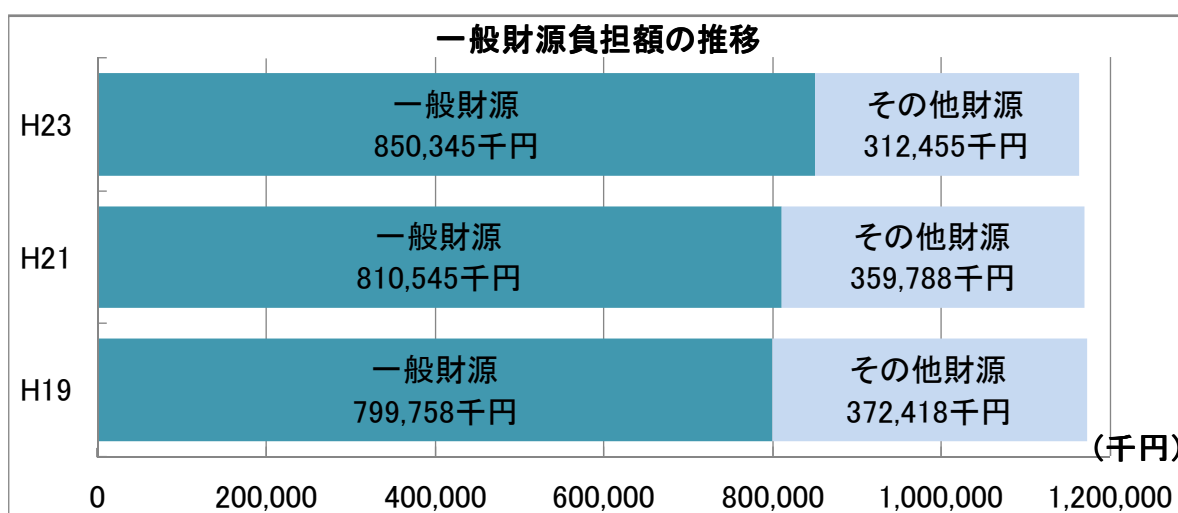
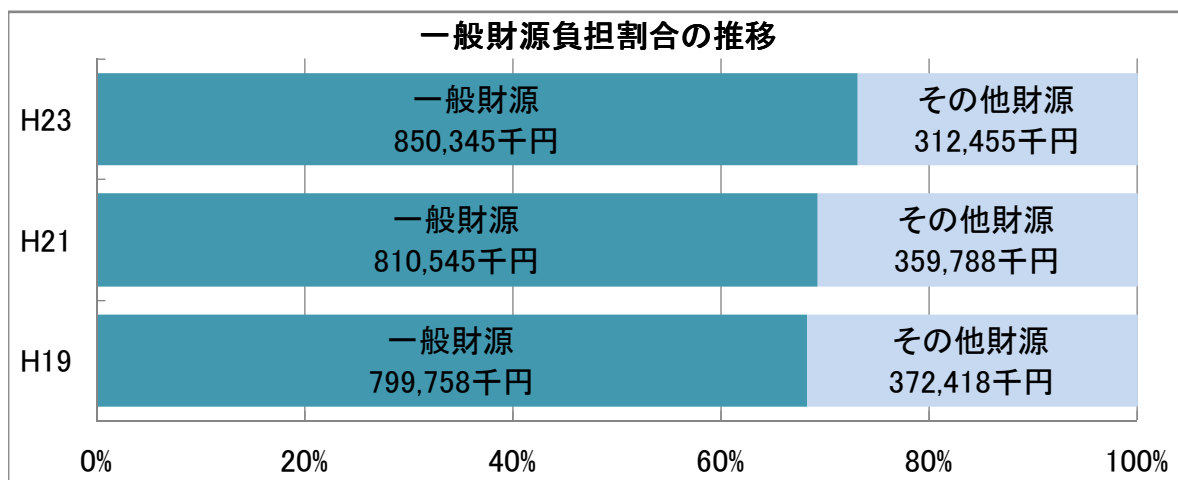
(2) 次に一般財源の充当率²を施設ごとに比較してみると、最も高くなる(利用者負担割合が低い)のは、保健福祉センターの 96.7%、次いで曲松児童センターの 95.4%と、その設置目的からすべての利用者を使用料の徴収対象としていない 2 施設が上位を占めた。その次には、稼働率が低い上、南公民館が続き、公民館に関しては、最も稼働率の高い本町公民館でも上から 14 位であり、11 館中 10 館が 15 位以内に入ることとなった。

また、全施設合計の一般財源充当率は 73.2%であり、中間値である中野健康センターは 81.9%、利用者負担割合の目安である利用者の 3 分の 1 負担となる 66.7%以下となった施設はわずか 8 施設だけであった。これらのことから、一部の施設の収入が全体の負担率を引き下げていることがわかる。



² 使用料が指定管理者の収入になる里山ふれあいセンターを除く。

(3) そして、不特定の市民が使用する有料施設全体での一般財源負担の推移を見ると、次図のとおりである。



平成 19 年度における管理運営費の総額は、11 億 7,218 万円となり、一般財源の充当は 7 億 9,976 万円、充当率は、68.2%であった。

また、平成 21 年度においては、管理運営費の総額は 11 億 7,033 万円と若干減少したものの、一般財源の充当は 8 億 1,054 万円と逆に増えており、充当率も 69.3%となって、1.1 ポイント上昇した。

これに対して、平成 23 年度においては、管理運営費の総額は 11 億 6,246 万円とさらに減少しているが、充当率は 73.2%と 3.9 ポイント上昇し、平成 19 年度との比較では、5 ポイント上昇することとなった。

各施設の一般財源充当率の変化を表すと次表となる。

平成 23 年度の一般財源充当率が、平成 19 年度と比較して 10 ポイント以上増えた施設は、鶴巻温泉弘法の里湯、片町駐車場、秦野駅北口自転車駐車場、渋沢駅北口駐車場の 4 施設となった。逆に 10 ポイント以上減少した施設は、表丹沢野外活動センター、立野緑地庭球場、ほうらい会館の 3 施設となり、上昇した施設は 15 施設、減少した施設は 16 施設であった。

平成 25 年度第 1 回(通算第 3 回)ヒト・モノ・カネ調整WG 配付資料

施設名	一般財源充当率			充当率の変化(ポイント)		
	H19	H21	H23	H19→21	H21→23	H19→23
鶴巻温泉弘法の里湯	-37.1%	-41.6%	36.6%	-4.5	78.2	73.8
市営片町駐車場	-37.7%	20.9%	25.3%	58.6	4.5	63.0
秦野駅北口自転車駐車場	-42.0%	-7.4%	-0.8%	34.6	6.6	41.2
市営渋沢駅北口駐車場	-92.7%	-56.2%	-60.9%	36.5	-4.8	31.8
里山ふれあいセンター	90.5%	100.0%	96.8%	9.5	-3.2	6.3
サンライフ鶴巻	73.1%	83.0%	79.3%	9.9	-3.7	6.2
宮永岳彦記念美術館	85.7%	85.1%	90.9%	-0.6	5.8	5.2
保健福祉センター	92.9%	97.0%	96.7%	4.1	-0.3	3.8
おおね公園	65.7%	66.2%	68.6%	0.4	2.4	2.9
曾屋ふれあい会館	86.8%	89.1%	89.6%	2.3	0.5	2.8
中央運動公園	74.8%	75.4%	76.7%	0.7	1.3	1.9
鶴巻公民館	89.2%	90.3%	90.1%	1.1	-0.2	0.9
なでしこ会館	75.6%	74.1%	76.0%	-1.5	1.9	0.4
本町公民館	86.3%	87.3%	86.6%	1.0	-0.6	0.3
文化会館	87.9%	87.7%	87.0%	-0.2	-0.7	-0.9
大根公民館	91.7%	92.0%	90.4%	0.2	-1.5	-1.3
北公民館	90.8%	90.2%	89.5%	-0.6	-0.8	-1.4
南公民館	93.2%	93.2%	91.9%	0.0	-1.3	-1.4
総合体育館	73.8%	71.6%	72.4%	-2.2	0.8	-1.4
西公民館	90.8%	89.8%	89.2%	-1.0	-0.6	-1.6
曲松児童センター	97.4%	96.5%	95.4%	-0.9	-1.1	-2.0
上公民館	95.8%	95.4%	92.6%	-0.4	-2.8	-3.2
中野健康センター	85.2%	84.0%	81.9%	-1.2	-2.1	-3.3
渋沢公民館	92.5%	91.5%	88.9%	-1.0	-2.6	-3.6
南が丘公民館	88.5%	89.2%	82.5%	0.6	-6.7	-6.1
東公民館	95.5%	94.8%	89.3%	-0.7	-5.5	-6.2
堀川公民館	88.1%	87.7%	78.4%	-0.4	-9.3	-9.7
表丹沢野外活動センター	92.2%	84.8%	80.0%	-7.4	-4.7	-12.2
立野緑地庭球場	72.7%	78.2%	58.2%	5.5	-20.0	-14.5
ほうらい会館	59.4%	58.2%	38.3%	-1.2	-19.9	-21.1
臨時第一自転車駐車場	-	-	16.5%	-	-	皆増
臨時第二自転車駐車場	-	-	14.1%	-	-	皆増
合計	68.2%	69.3%	73.2%	1.1	3.9	5.0

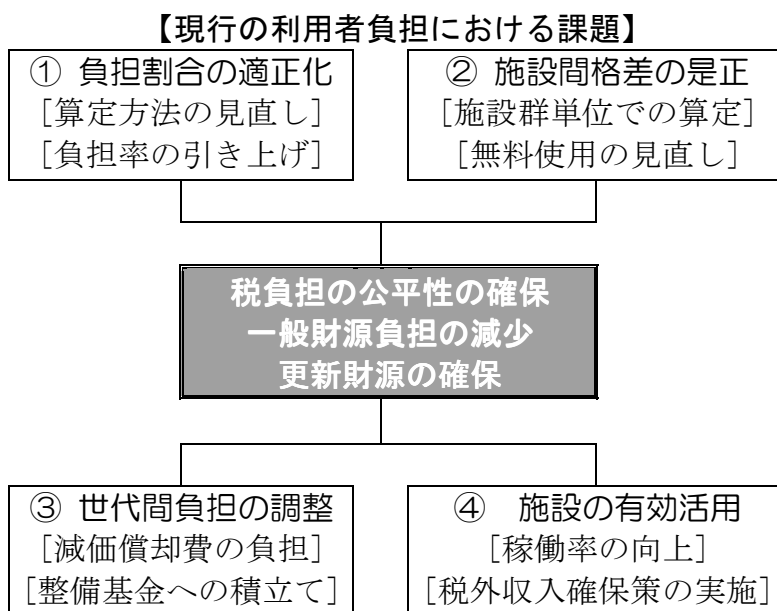
また、平成 19 年度から平成 21 年度にかけて、及び平成 21 年度から平成 23 年度にかけてともに上昇しているのは、曾屋ふれあい会館、中央運動公園、おおね公園、秦野駅北口自転車駐車場、片町駐車場の 5 施設。逆に、ともに減少したのは、西、上、北、東、渋沢、堀川の各公民館、ほうらい会館、表丹沢野外活動センター、曲松児童センター、文化会館、中野健康センターの 11 施設であった。

3 利用者負担における課題

公共施設は、一定の行政目的を持って設置されているものではあるが、義務教育を除いては、誰もが等しく受けられる行政サービスとは性質が異なる。経済成長下においては、行政サービスは拡大を続け、納税者の不公平感も薄らぐが、今後、住民の高齢化と人口減少は進み、超高齢化社会へと向かう日本では、大きな経済成長や税収増を見込むことは難しいであろう。

にもかかわらず、高齢者や乳幼児に対する負担が増え続ける中では、税の使われ方に関しては大きな変革が求められ、消費税の増税論議にも見られるように、特に受益と負担のバランスについては、真に公平な制度への転換が迫られることとなる。

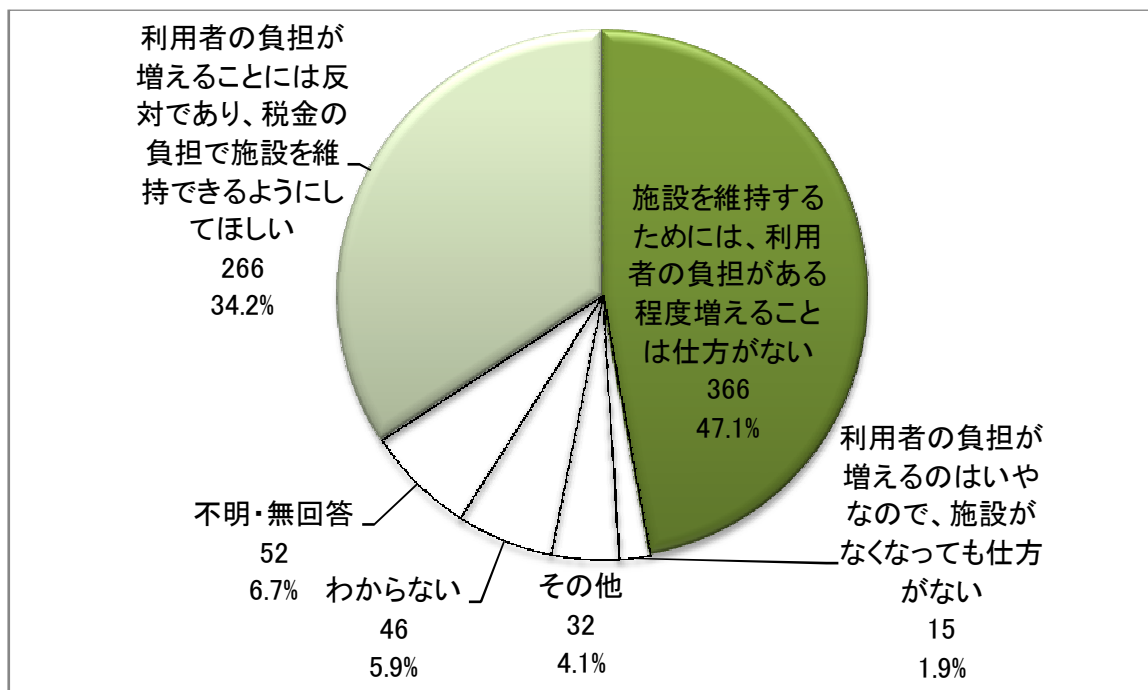
このことは本市においても例外ではなく、限られた財源で必要性の高い公共施設サービスを維持していくためには、管理運営内容を見直し、歳出の削減を図ることはもちろんのことであるが、使用料制度についても、公共施設を使う者と使わない者との間の公平性の確保のために、より一層の適正化が求められる。



なお、利用者を中心に反対の声も上がるであろうが、このことは、多くの市民が望んでいることでもあることは、次図にもあるとおり、アンケート結果などにも表れている。

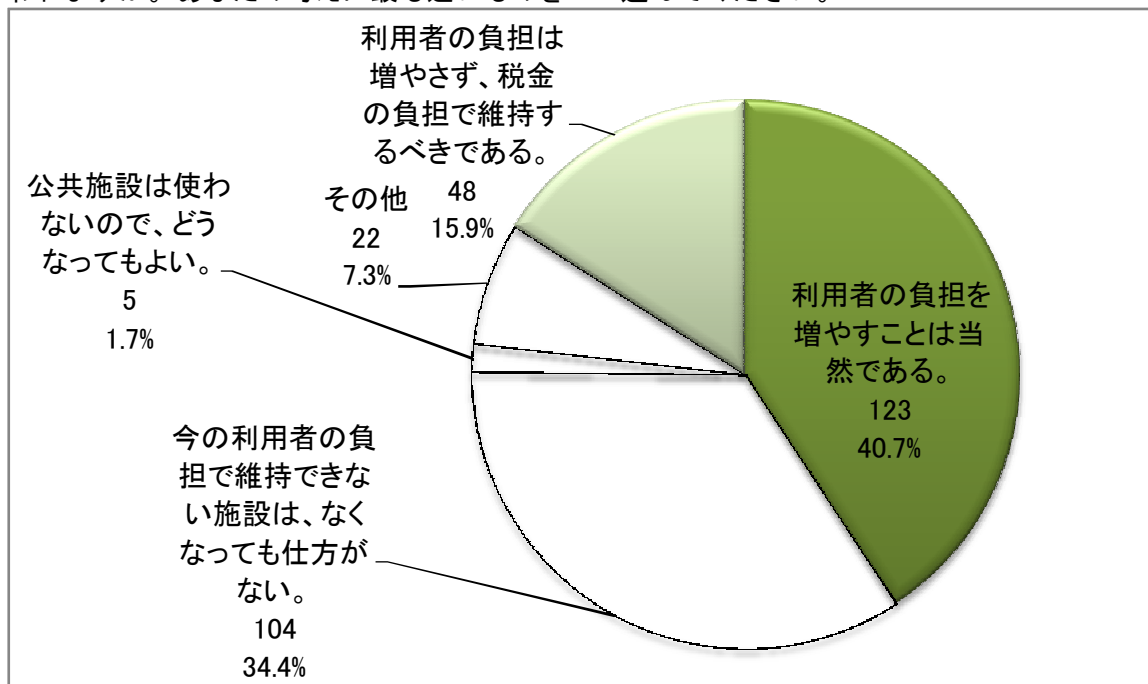
【利用者アンケートの結果(H21.4 実施)】

問 公共施設は、人口増加に合わせて建設してきましたが、少子高齢化に伴い人口と税収が減少していけば、すべての公共施設を維持することが難しくなると考えられます。今日御利用いただいた施設を維持していくために、今まで無料であった使用が有料となったり、大規模な修繕や建替えのための費用が使用料に上乗せされるとしたら、あなた(あなたの団体)は、どのように思われますか。



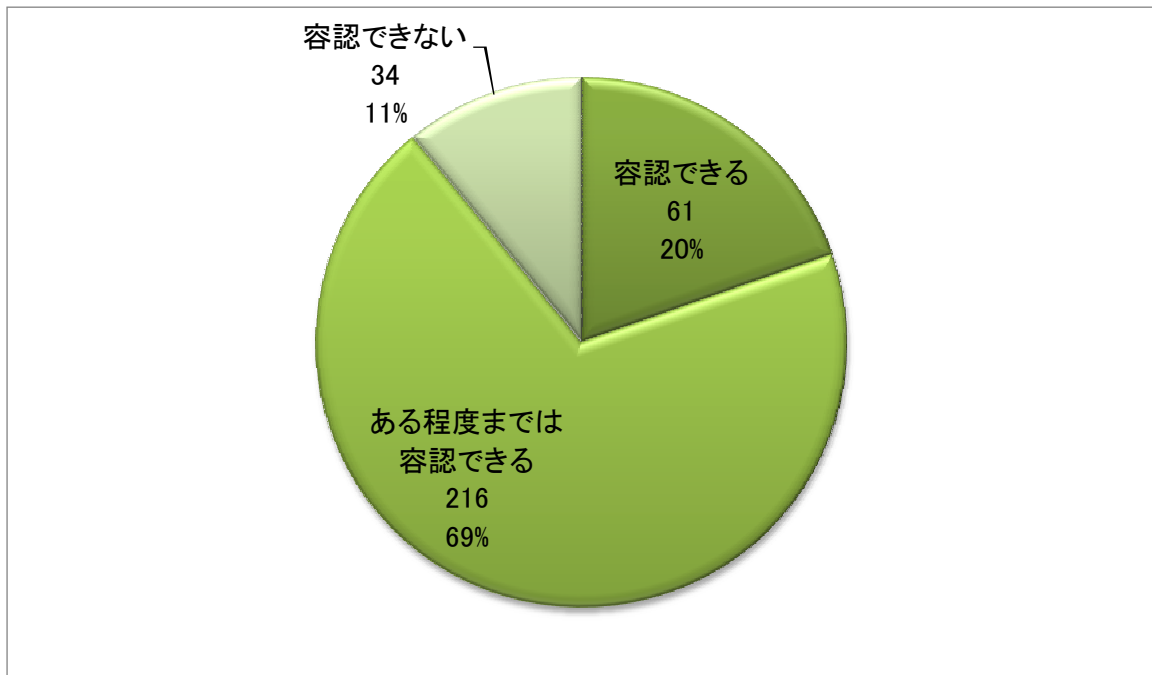
【第 1 回 Web アンケートの結果(H21.6 実施)】

問 税収が減る中で公共施設を維持するためには、経営努力を行うことはもちろんのことですが、今まで無料であった施設を有料としたり、大規模な修繕や建替えのための費用を使用料に上乗せしなければならないことも考えられます。このことについて、あなたは、どのように思われますか。あなたの考えに最も近いものを一つ選んでください。

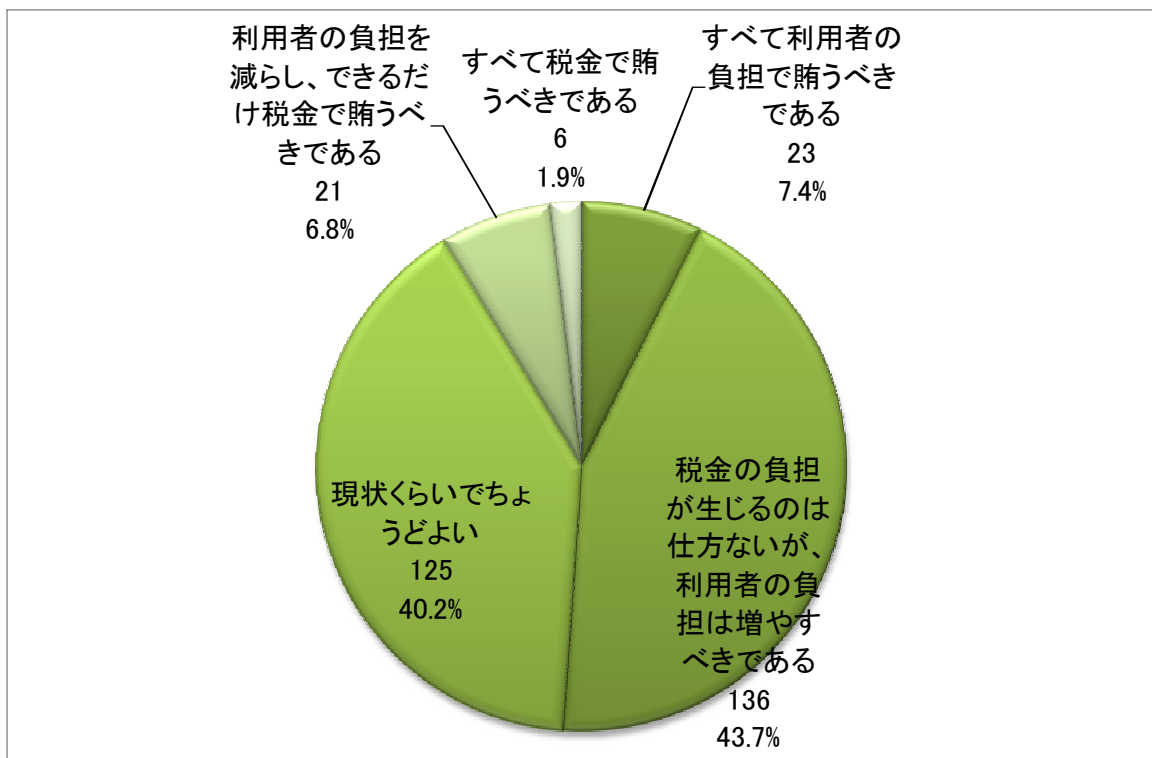


【第 2 回 Web アンケートの結果(H24. 12 実施)】

問 「公共施設の再配置」を進めると、施設の統合や廃止により、今まで利用できた施設が利用できなくなったり、使用料が値上がりする場合があります。このことに対するあなたの考えに最も近いものを選んでください。



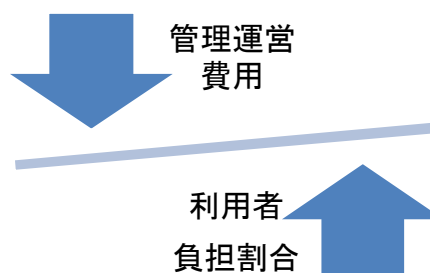
問 不特定の市民が利用する公共施設の中には、利用者から使用料をいただいている施設もありますが、全体の管理運営費に対する利用者の負担割合は 15%程度であり、残りの 85%は税金で賄われています。このことに対して、あなたの考えに最も近いものを選んでください。



4 今後の方向性（素案）

(1) 利用者負担割合の改善方法について

利用者負担率の向上を考えたとき、まず使用料の値上げに目が向きがちであるが、当然のことながら、支出を減らすことも負担割合の引き上げにつながるることとなる。

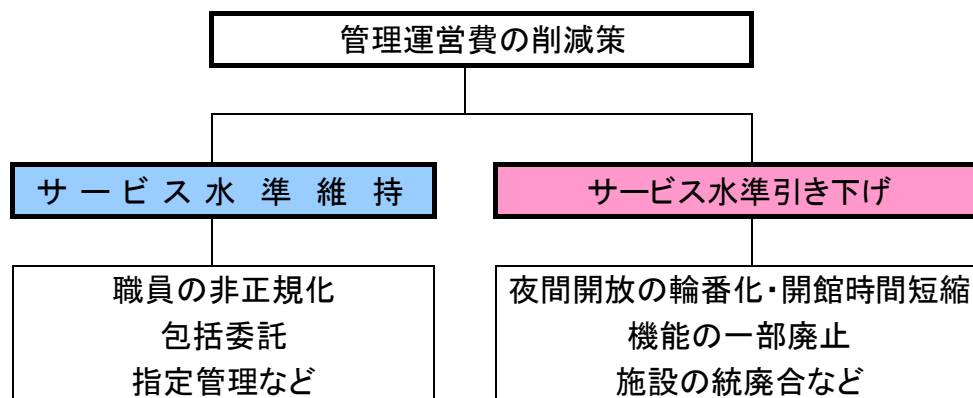


この場合における管理運営費の削減に関しては、本市は、かねてより行革の取組みを進め、歳出削減に努

めてきたところでもあるが、その取組みは、サービス水準を維持することを前提とした歳出カットのための取組みが主なものであった。

しかしながら、今後は「乾いた雑巾をさらに絞る」がごとの取組みが求められることから、その削減余地は小さいものと考えられ、このことは、新行革推進プランの取り組みだけでは、総合計画を推進していくための財源が捻出できなかったことにも現れている。

したがって、今後は、使用料の値上げも視野に入れながらも、拡大を続けてきたサービス水準の引き下げを行うことによる歳出削減にも目を向ける必要があると考える。（下図参照）



なお、稼働率を向上させ、使用料収入を増やすことも利用者負担率の向上につながるることとなる場合がある。施設の本来の設置目的から言えば、このことを真っ先に検討すべきではあるが、例えば、駐車場のように入用者が増えても維持管理費はあまり増えない場合と、現在の使用料水準が光熱水費にも満たない場合では、利用者増の影響は異なる。

前者のような施設は、積極的に利用者増加策を講じるべきであり、後者のような施設については、まず利用者負担割合を見直した上で、さらに利用者増加策を講じるべきであると考えられる。

(2) 世代間負担の公平性

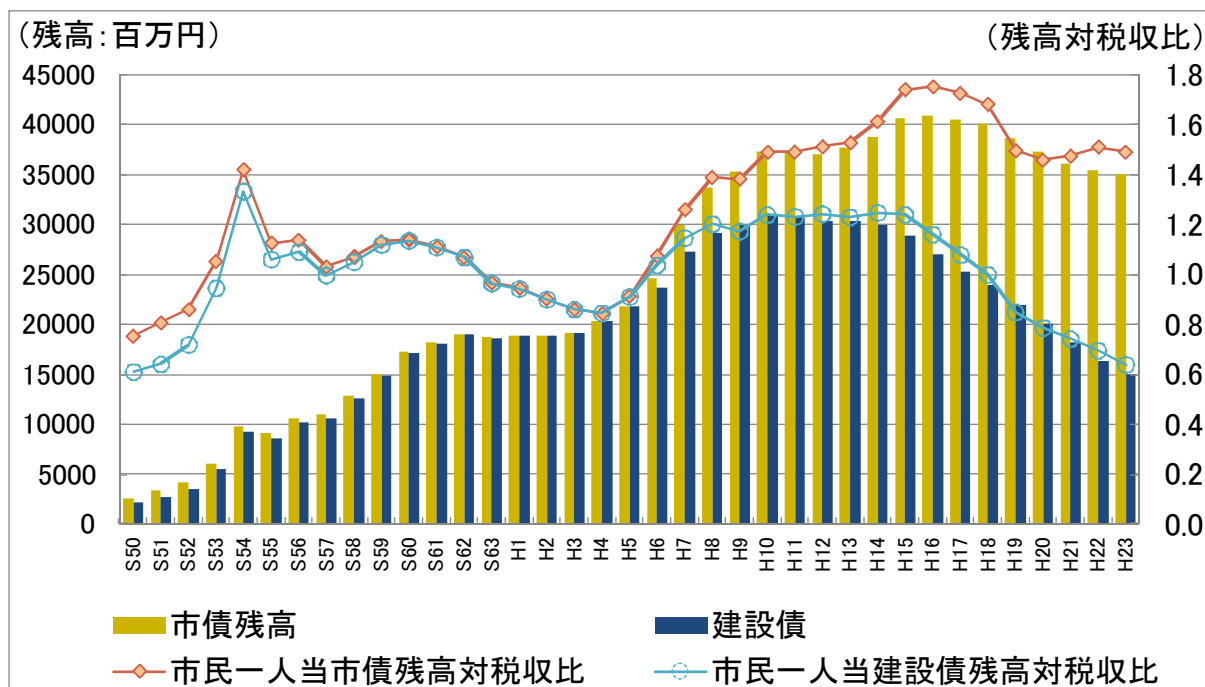
公共施設の整備に当たっては、ハコモノに限らずその財源の大半を占めるのは市債である。このことは、“公共施設のように長く使うものは、現役世代だけではなく将来世代もその恩恵を受けるので、将来世代もその負担を負うべきである”という「世代間負担の公平性の確保」という観点から是認されているものである。

このことに関する検証を行ってみることにする。

下の図は、昭和 50(1975)年度からの本市の市債残高、及び人口一人当たりの残高と人口一人当たりの税収との比について、その推移を表したものである。市債残高は、昭和 55(1980)年度に一時的減少したものの、以降平成 16(2004)年度まで一貫して増え続けてきた。しかし、平成 17(2005)年度以降は、プライマリーバランスの黒字を保ち続けることにより残高は減少し、現在に至っている。特に平成 4 年度以降の動きは、全市町村の発行した地方債残高の動きと一致する。

また、普通債(建設債)だけに着目すると、平成 10(1998)年度をピークに、以降減少を続けているが、臨時財政対策債等の特例債(赤字市債)の発行額が年々増えていたことから、市債全体では、平成 16(2004)年度まで残高が増加を続けることとなった。

【市債残高等の推移】



市民一人当たりの税収に対する市民一人当たりの市債残高の比に着目すると、昭和 50(1975)年度には 0.75 倍であったものが、昭和 54(1979)年度には、1.42 倍へと急上昇した。しかしその後、平成 4(1992)年度までは低下傾向になり 0.85

倍となったが、以降増加を続け、平成 16(2004)年度には 1.75 倍と過去最高となった。その後は、残高を減らし始めたことから低下を始めたが、平成 19(2007)年度以降は、税収の減少と相殺されてほぼ横ばい傾向が続き、平成 23(2011)年度末では、1.49 倍となっている。

建設債に限れば、昭和 55(1980)年度以降平成 19(2007)年度まで、ほぼ 0.8 倍から 1.2 倍の間に収まっており、この点でいえば、公共施設の整備に充てた市債は、世代間負担の公平性を保つことに役立っていたといえる。しかし、それ以降は、特例債の発行額が増える中でプライマリーバランスの黒字を保つために、建設債の発行は抑制され、平成 23(2011)年度には、昭和 51(1976)年度とほぼ同じ 0.64 倍まで減少を続けている。

しかし、今後は、一斉に老朽化し、更新の時期を迎える公共施設を良好な状態で維持していくためには、建設債の抑制には限度があるだろう。また、特例債についても、現状の行政サービスの量と質の維持を前提とすれば、発行抑制にも限度があると思われる。この特例債の償還については、一部は後年度において交付税に加算されるものの、そのすべてが賄われるわけではない。したがって、建設債とは異なり現在市民へのサービスに充てられる特例債の負担も後世代に委ねられることとなる。

また、たとえ市債残高が同じでも、人口が減少していけば、市民一人当たりの負担額は年々重くなる。したがって、今後もプライマリーバランスの黒字を保っていかねなければならないが、前述のような理由から、将来にわたりそれを保てる保証はないと思われる。しかし、これでは、将来市民に大きな負担を残すだけになってしまうことから、現在市民も応分の負担をしなければならないと考える。

その一つの方法として、ハコモノは、義務教育施設を除き市民が平等にその恩恵を受けるものとは異なる。その建設債も後世代にすべての負担をゆだねるのではなく、利用者が応分の負担をするということも考えなければならない。従来は、使用料算定の基礎とはならなかった減価償却費の一部も必要経費に含めて使用料の算定を行うことも検討すべきであろう。

(3) 消費税の影響

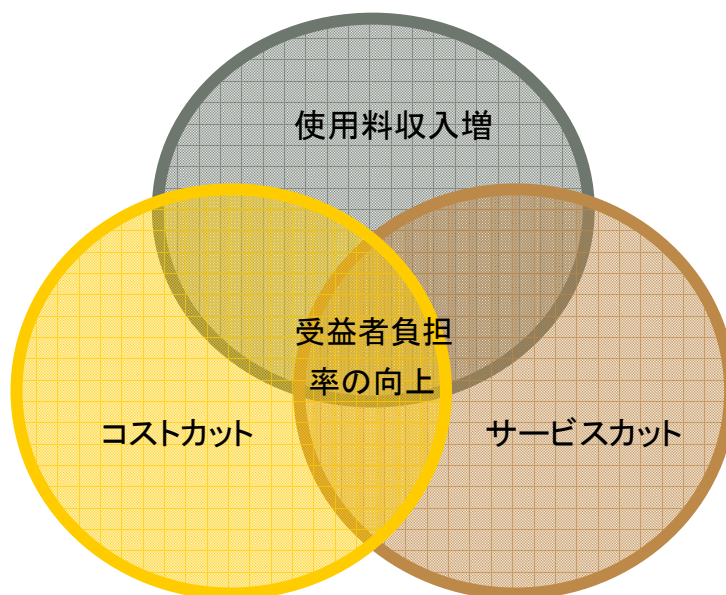
消費税が値上げされれば、管理運営費にもその影響が及ぶことは必死であり、この場合、現時点で見直しを行っても、すぐに利用者負担率は低下することとなり、短期間で立て続けに引き上げを行うことにもなりかねない。

また、更新時期を迎えている設備機器や備品等の買替えなどは、負担のすくない消費税値上げ前に確実にしておきたいところであるが、その財源としては、利用者負担率の引き上げにより対応したいことも現実である。

したがって、ここで行おうとする利用者負担制度の見直しに当たっては、その

時期や内容については、従来にも増して慎重に検討を重ねる必要があるとともに、前述のとおり負担率の向上に当たっては、アンケートやパブリック・コメント手続き等による市民意見も十分に踏まえながら、利用者を中心とした反発が予想される「使用料の引き上げ」だけに頼ることなく、「稼働率向上の効果も含めた使用料収入増」、「コストカットによる歳出削減」及び「サービスカットによる歳出削減」との三位一体での見直しを議論していく必要があると考える。

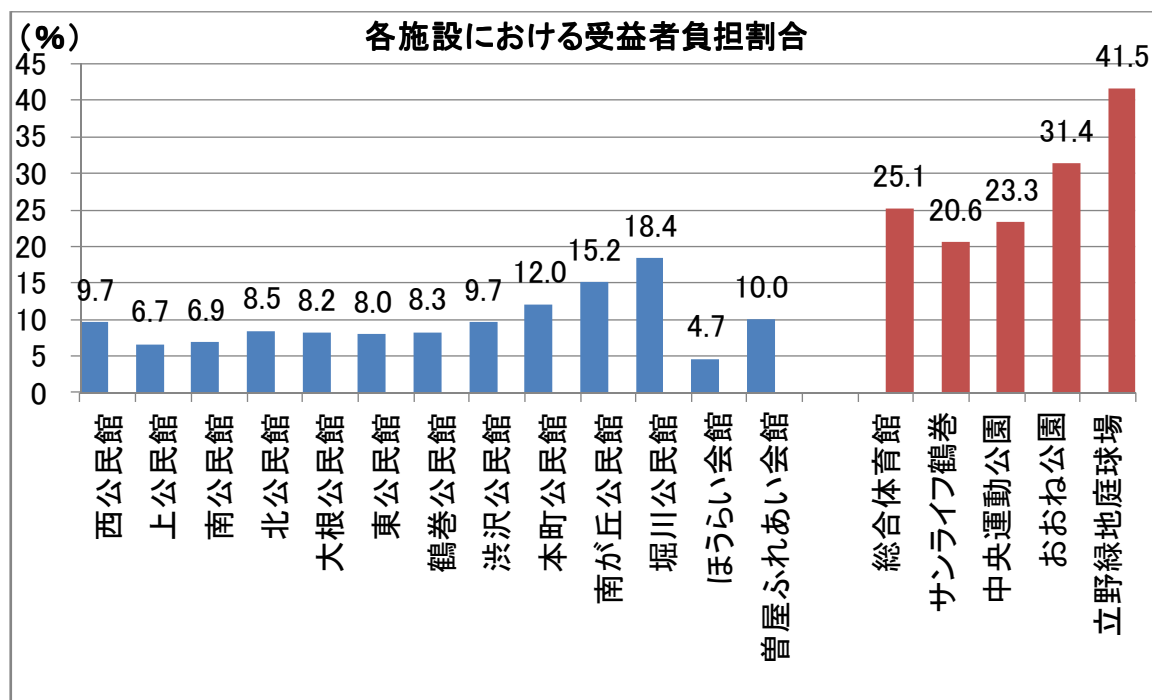
【利用者負担率向上方法の概念図】



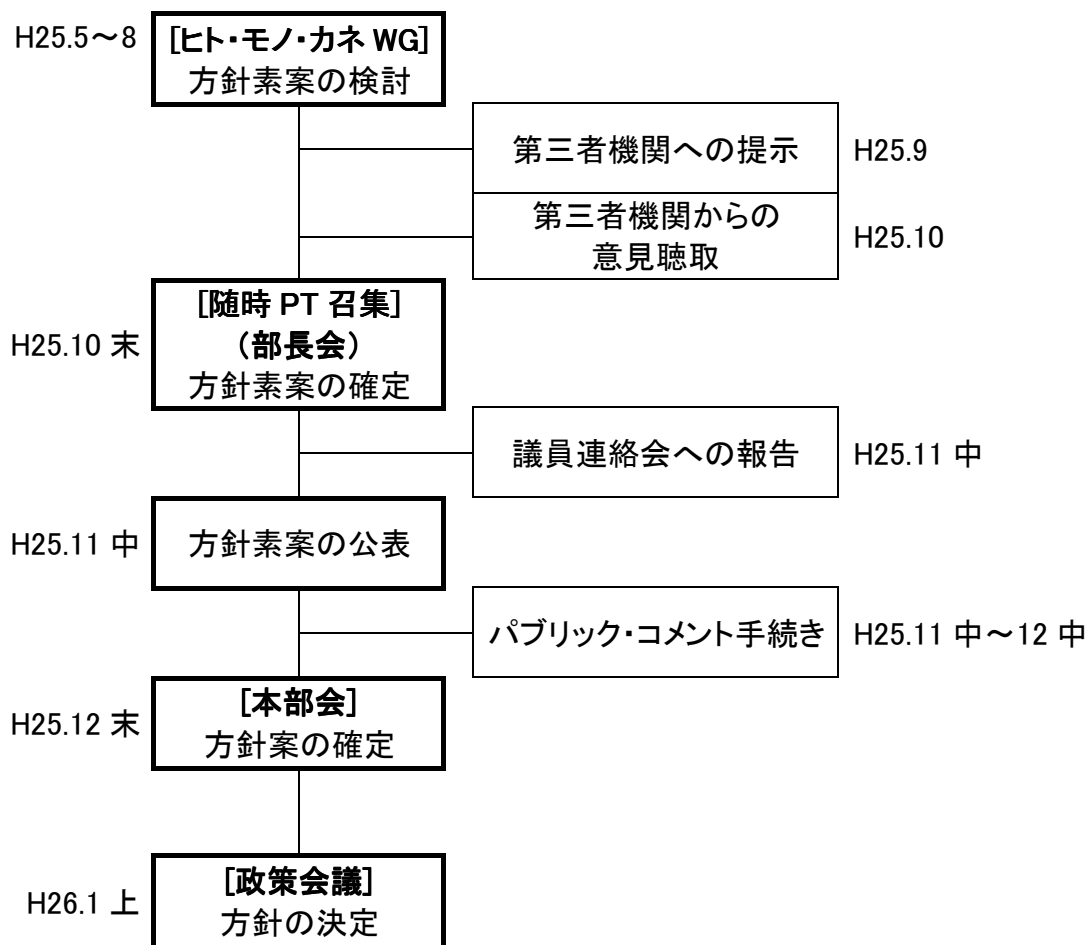
(4) 統一した指針の必要性

さらに、本市においては、利用者負担制度のあり方に関する統一した指針がないことから、その対応は、各施設所管課の考え方に委ねられる部分が多かった。このことは、次図にも表したとおり、結果としてスポーツ施設は負担割合が高く、公民館などは低い傾向があるなどの施設間格差を生み、又は、見直しの時期を逸する一因となっていたと考えられる。

今後は、こうしたことを防ぐことに加え、現在無料となっている施設の見直し、曜日別、時間帯別料金制度なども加え、納税者間で、利用者間で、あるいは、世代間においても真に公平な利用者負担制度とする統一したルールを定める必要がある。このため、公共施設再配置計画推進会議が中心となり、有識者の意見を聴きながら、パブリック・コメント手続きなども踏まえて、より多くの市民の声を聞いたうえで、「(仮称)利用者負担に関する方針案」を策定し、市として政策決定を行う必要があると考える。



5 今後の進め方 (素案)



6 参考：近年における市民負担の変化と今後の動き

(1) 市民負担の変化

H19. 4 学校開放における電気料負担金【新設】

H20. 4 保育所保育料【値上げ】

H20. 4 下水道使用料【値上げ】

H23. 4 水道使用料【値上げ】

H24. 4 児童ホーム利用料【新設】

H25. 4 下水道使用料【値上げ】

[H26. 4 消費税 8%【値上げ】]

[H27. 10 消費税 10%【値上げ】]

(2) 現在見直しを検討している使用料等

教育総務課 [幼稚園保育料等の見直し]

地域福祉課 [保健福祉センターの無料利用の見直し]

高齢介護課 [老人いこいの家、広畑ふれあいプラザのサークル活動の有料化]

スポーツ振興課[トレーニングマシンの更新を控えての料金見直し]