

秦野市公共施設の利用者負担の 適正化に関する方針



平成 26 年 11 月 秦野市

目 次

1	方針の目的	1
2	方針の対象となる公共施設	1
3	適正化における三つの視点	2
4	視点設定の背景	
(1)	税負担の公平性の確保	3
(2)	世代間負担の公平性の確保	8
(3)	公共施設更新（老朽化）問題への対応	10
5	利用者増加策及び歳出削減策等の検証	
(1)	利用者増加策について	14
(2)	管理運営費用の削減について	16
(3)	維持補修費の負担増について	17
(4)	使用料の減免制度について	18
6	利用者負担に対する市民の意識	19
7	利用者負担の適正化に関するまとめ	23
8	適正化を図るための統一基準	
基準 1	無料利用の有料化と施設の開放を進めます。	24
基準 2	使用料の算定根拠を明確にします。	25
基準 3	メリハリのある使用料制度とします。	27
基準 4	負担感の緩和に努めます。	28
参考資料 1	利用者負担割合基礎調査結果	29
参考資料 2	使用料試算の例（本町公民館の実績から）	30

秦野市公共施設の利用者負担の適正化に関する方針

平成 26 年 11 月 1 日施行

1 方針の目的

本市が超高齢社会¹となった今、より多くの市民が、本市を「住みやすいまち」、「住んでよかったまち」、「住み続けたいまち」であると実感することができるまちづくりを進めていくためには、将来にわたり健全財政を維持し、必要性の高い公共施設サービスを将来の市民にも良好な状態で引き継いでいかなければなりません。

この実現のためには、公共施設を使う市民と使わない市民との税負担の公平性を保つとともに、現在の市民が応分の負担をすることにより、将来市民の負担を減らしていくことが必要となることから、「公共施設の利用者負担の適正化に関する方針」を以下のとおり定めるものとします。

2 方針の対象となる公共施設

本方針の対象となる施設は、公共施設のうち、市民誰もが利用できる（不特定の市民の利用に供する）次表の施設とします。ただし、同施設の使用であっても、使用の対価を一時的な目的外使用料²及び占用料³として扱うもの並びに法令等の規定により使用の対価について特別の定めがあるもの⁴については、本方針の対象外とします。

¹ 高齢者（65 歳以上）の全人口に占める割合が 21%を超えた社会。7%を超えた状態を「高齢化社会」、14%を超えた状態を「高齢社会」という。

² 地方自治法第 238 条の 4 第 7 項に基づく使用許可

³ 都市公園法第 6 条に基づく占用許可

⁴ 代表的なものとして、図書館における調査・閲覧による利用や隣保事業があげられる。
図書館法第 17 条 公立図書館は、入館料その他図書館資料の利用に対するいかなる対価をも徴収してはならない。

社会福祉法第 2 条 この法律において「社会福祉事業」とは、第一種社会福祉事業及び第二種社会福祉事業をいう。

3 次に掲げる事業を第二種社会福祉事業とする。

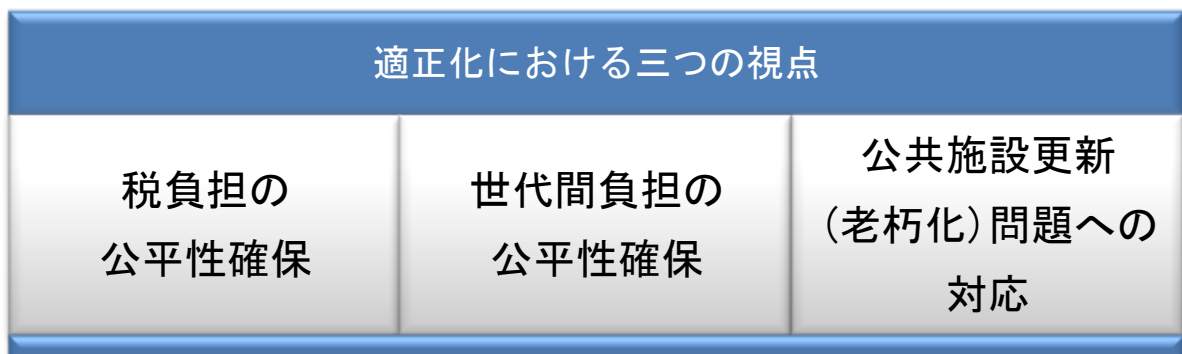
(11) 隣保事業（隣保館等の施設を設け、無料又は低額な料金でこれを利用させることその他その近隣地域における住民の生活の改善及び向上を図るための各種の事業を行うものをいう。）

【対象施設(平成26年4月1日現在)】

全部又は一部有料の施設 ⁵
公民館（11館）、ほうらい会館（隣保事業以外の利用）、 表丹沢野外活動センター、曲松児童センター、文化会館、宮永岳彦記念美術館、 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（市直営の3か所）、保健福祉センター、 鶴巻温泉弘法の里湯、里山ふれあいセンター、駐車場（2か所）
無料の施設
はだのこども館、児童館、桜土手古墳展示館(映像室)、図書館(視聴覚室)、 スポーツ広場 ⁶ 、広畑ふれあいプラザ、末広ふれあいセンター、老人いこいの家 ⁷ 、 田原ふるさと公園(多目的室)、くずはの家(研修室)

3 適正化における三つの視点

公共施設の利用者負担の適正化は、社会情勢の変化を踏まえ、次の三つの視点の下に進めるものとします。なお、その背景については、次項に説明するとおりです。



⁵ 公共施設再配置計画に基づき、平成27年3月31日をもって廃止されることから、曾屋ふれあい会館を除く。

⁶ 日常的に団体等が占用して利用することを認めている都市公園、広場等を含む。

⁷ 公共施設再配置計画第1期基本計画前期実行プランにおけるシンボル事業として、地域への委譲を協議している。

4 視点設定の背景

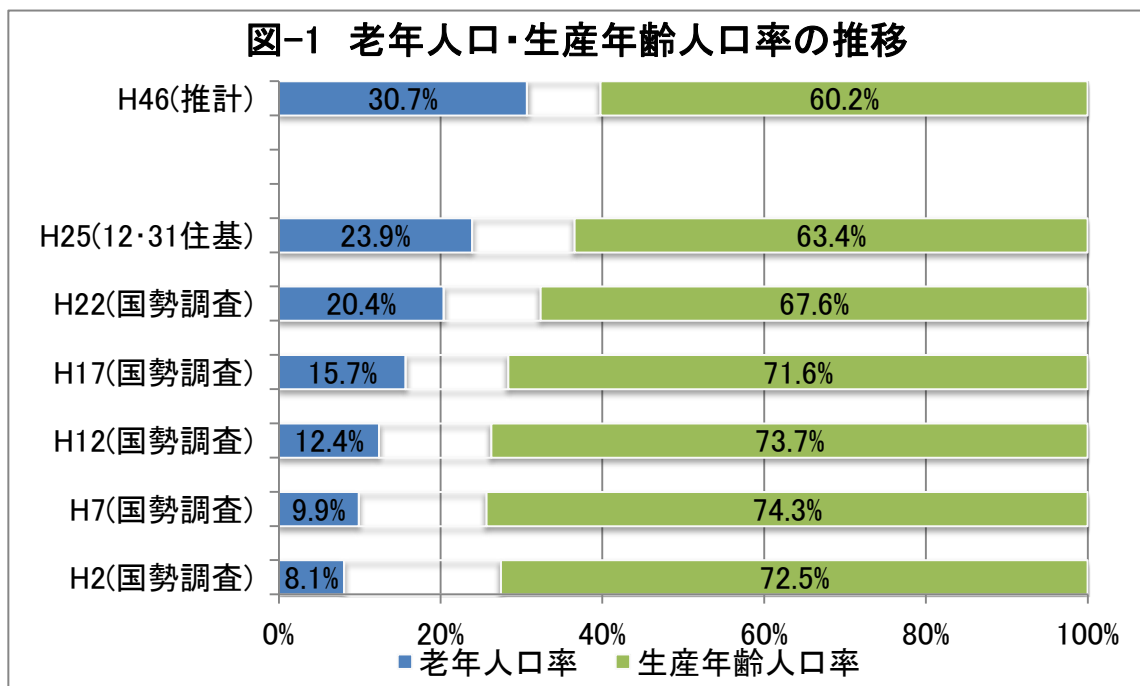
(1) 税負担の公平性確保

ア 超高齢社会が市財政に与える影響

本市にも超高齢社会が到来した現在、税の果たす役割にも大きな転換期が訪れています。

本市の老年人口率⁸は、わずか20年ほど前の平成7(1995)年には、およそ10%でした。しかし、平成22(2010)年には20%を超えることとなり、さらに20年後の平成46(2034)年には、30%を超えると推計しています。

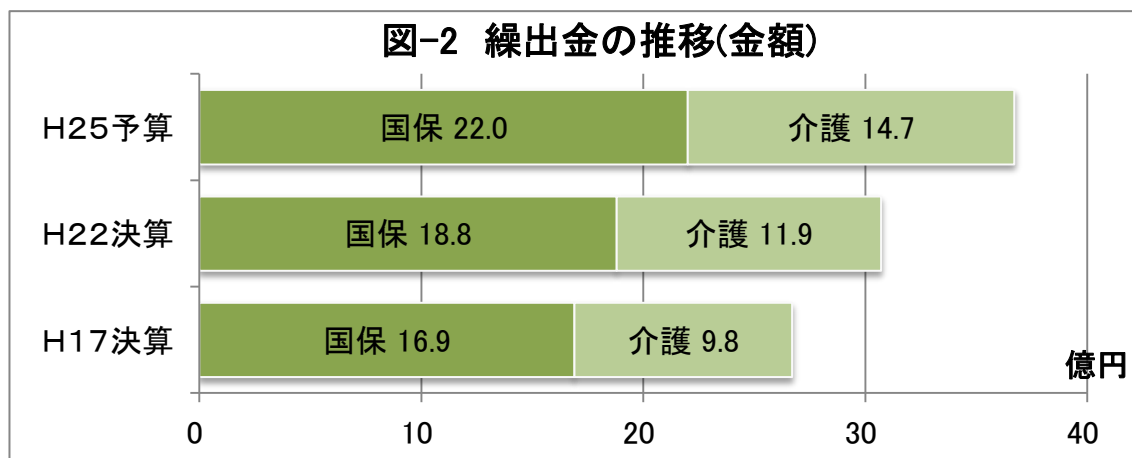
また、少子化の影響から、平成12(2000)年の国勢調査以降、主な納税者となる生産年齢人口率⁹も低下を続け、老年人口(高齢者)と生産年齢人口の比は、平成7(1995)年の1:7.5から平成22(2010)年には1:3.3となり、平成46(2034)年には1:2.0になると推計しています。(図-1参照)



⁸ 65歳以上の人口が全人口に占める割合

⁹ 15歳以上65歳未満の人口が全人口に占める割合

この住民の高齢化に呼応するかのよう、国民健康保険事業会計や介護保険事業会計に対する一般会計からの繰出金¹⁰は、近年急激に増え続けています。(図-2 参照)



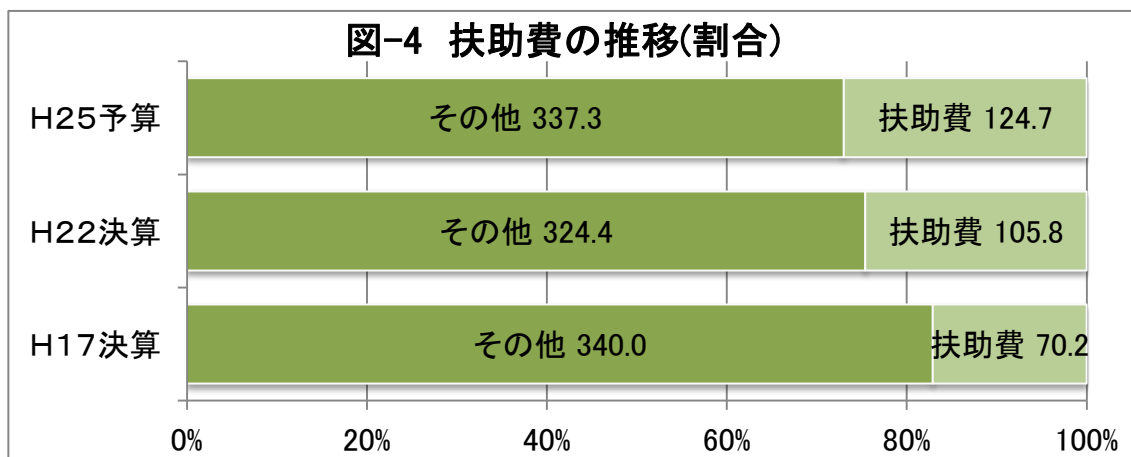
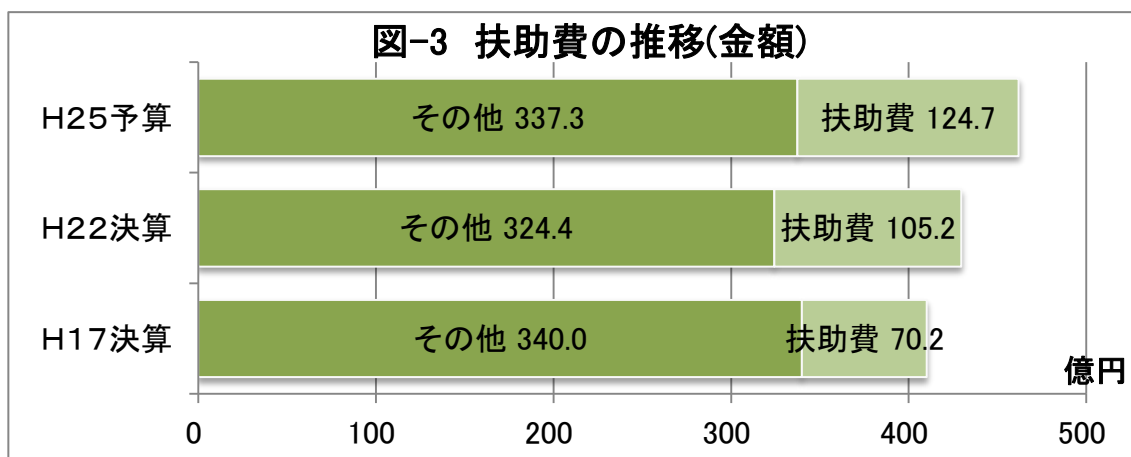
今後、ますます高齢化が進みます。本市でも、平成 26 年度から国民健康保険税の引き上げを行います。なお平成 26 年度予算には、22.7 億円の一般会計からの繰入金が生計されています。これを減らすためには、保険税の大幅な引き上げを行う必要がありますが、このことは、大勢の市民の生活を圧迫することにもつながります。

また、これに加えて、社会保障関係経費である扶助費¹¹の額も伸び続けています。

扶助費は、平成 17(2005)年度決算では、70.2 億円（一般会計歳出決算額の 17%）であったものが、平成 22(2010)年度決算では 105.2 億円（一般会計歳出決算額の 24%）と 1.5 倍になっています。さらには、平成 25(2013)年度予算では、124.7 億円と、一般会計歳出予算額の 27%を占めるまでに至っています。(図-3、図-4 参照)

¹⁰ 特別会計や企業会計などに対し、その赤字の補てんや受益者負担になじまない経費に充てるため、一般会計(税)から支出するお金

¹¹ 社会保障制度の一環として、生活困窮者、高齢者、児童、心身障害者等に対して行っている様々な支援に要する経費



扶助費に充てる財源の多くは、国や県から支出されていますが、一般財源（税等）を充てている金額も決して少なくはありません。平成17年度には24.9億円、平成22年度には32.6億円が充てられ、扶助費の増加とともに一般財源の負担も増加しています。

このように、医療や介護をはじめとする福祉関係の経費が増大すると、財政を圧迫することとなり、財政の硬直化¹²を招きます。予算に占める必要経費が増加することにより、公共施設の管理運営経費は、今後、ますます厳しい状況になっていくものと推測されます。

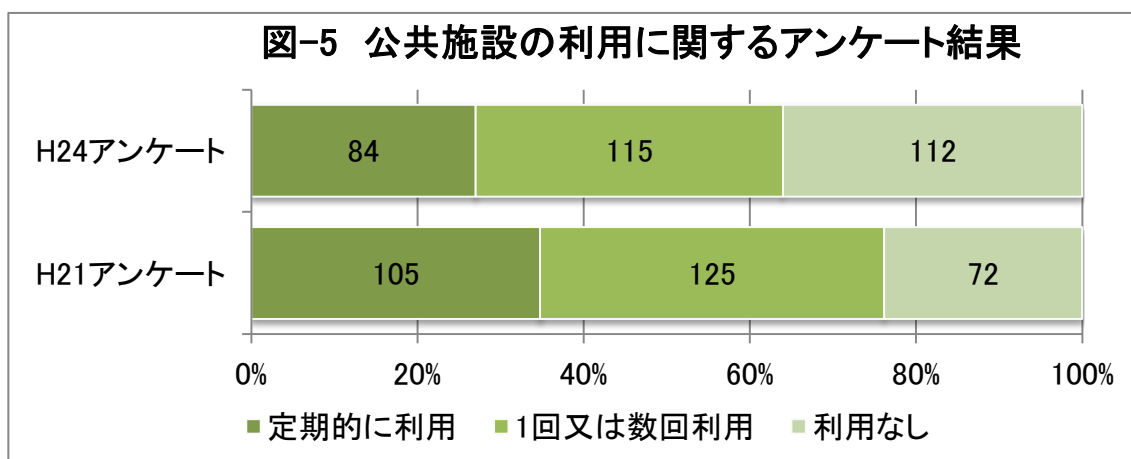
イ 公共施設の管理運営費の状況

このような状況の下でも、市民誰でも利用することができる公共施設には、生涯学習や福祉、健康づくりなど、それぞれ設置された行政目的があ

¹² 予算に占める人件費、扶助費、公債費（借金の償還）など、必要経費の割合が高く、自由度の少ない状態。市独自の政策などに充てることができる予算が少なくなる。

るため、なるべく安価で使用できるようにすることが求められ、またそれに
 応えるために、管理運営費の削減に努めながら、使用料を据え置き、又
 は無料としてきました。

しかしながら、市民誰もが利用することができる公共施設を過去 1 年間
 に定期的に利用したとする 20 代以上の市民の割合は、平成 21(2009)
 年度に実施したアンケート¹³(302 人対象)では 34.8%、平成 24(2012)
 年度に実施したアンケート(311 人対象)では 27.0%であり、その割合
 は、3 割程度と推測されます。(図-5 参照)

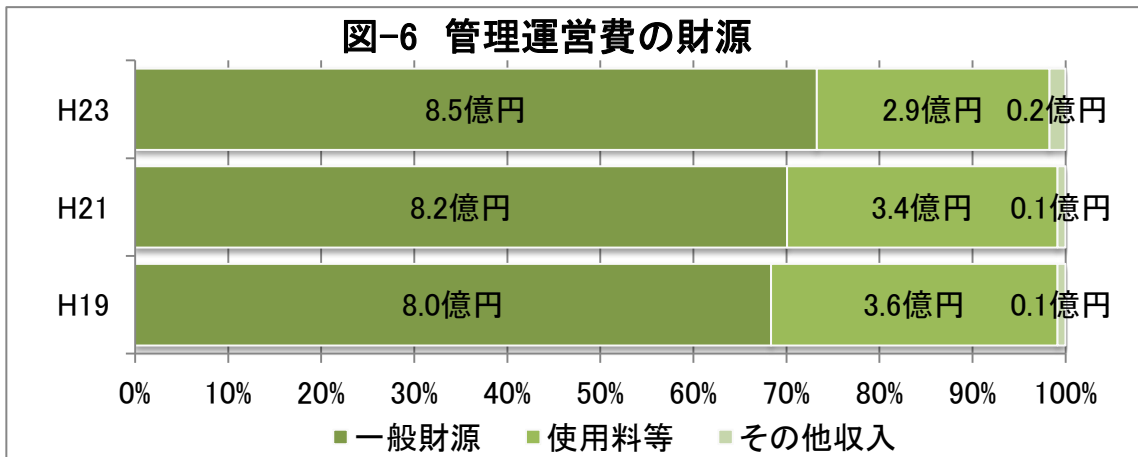


また、市民誰もが利用することができる有料の公共施設¹⁴にかかっている
 管理運営費は、施設の老朽化が進む中でも人件費の削減や効果的な業務
 委託により節減に努め、その額は、年間 11.6~11.7 億円の間で推移して
 います。

しかし、平成 19(2007)年度からの財源の推移をみると、使用料等の収
 入は減り続け、一般財源(市税)による負担が増え続けています。平成
 23(2011)年度には、11.6 億円の管理運営費用に対して、これに充てた
 一般財源(市税)は 8.5 億円、その割合は 73.2%となり、使用料等の収
 入に対する倍率は、平成 19(2007)年度の 2.2 倍から 2.7 倍に拡大して
 います。(図-6 参照)

¹³ 調査会社に登録する市内在住の会員を対象としたインターネットを用いたアンケー
 ト。平成 24 年度における調査も同じ。

¹⁴ 公民館、文化会館、総合体育館、おおね公園、駐輪場など 32 施設(平成 23 年度
 末現在)。現在は、なでしこ会館を閉館したため、31 施設となっている。



次に、平成 23 年度における公民館の利用実績によるデータを示します。公民館 11 館の利用件数は 32,880 件、管理運営に充てた費用は、210,040,647 円、一件当たり直すと 6,388 円の費用がかかっています。そして、管理運営に充てた一般財源は、88%を占める 185,490,894 円となり、これを一件当たりの金額に直すと、5,641 円です。

すなわち、公民館の管理運営に充てる財源の内訳は、利用者等の負担は、一件当たり 747 円であり、その約 7.6 倍に当たる金額が一般財源(税金)により補てんされていることとなります。

もちろん、この中には、公民館利用者が支払った税金も含まれます。しかし、超高齢社会の中、今後は、より多くの市民が恩恵を受けることとなる福祉サービスなどへの重点的な投資が求められることとなります。そうした状況の中では、公共施設を利用する市民は全体の一部であり、その利用に当たっては、より一層の税負担の公平性を求めていく必要があります。

なお、本方針の策定に当たり、各施設の利用者負担割合基礎調査を実施していますが、その結果に基づく平成 23 年度における各施設の利用者負担の実績¹⁵は、巻末の参考資料 1 のとおりとなりますので、参照してください。

¹⁵ 公共施設の管理運営費用は、公共施設白書作成(改定)時に実施する公共施設概要調査で把握しているが、この調査は、1年おきに実施していることから、平成23年度の実績を示すものである。なお、平成26年7月現在においては、平成25年度の実績を調査中である。

(2) 世代間負担の公平性の確保

公共施設には、いわゆるハコモノと呼ばれる建物を使う公共施設に限らず、道路や橋、上下水道など様々なものがあります。これらの公共施設の整備に当たっては、国や県からの補助などを除く財源の大半を建設債という借金に頼ってきました。

これは、「公共施設のように長年にわたって使用するものは、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、地方財政法¹⁶で特別に認められているためです。

このことは、本市においても例外ではなく、昭和 40(1965)年代から50(1975)年代にかけて人口が急増し、これに対応するための学校をはじめとした公共施設の建設に当たっては、多くの建設債を発行してきました。その後、平成の時代になってからは人口の増加も緩やかになり、公共施設の整備も図れたことから、この建設債の残高は、平成 10(1998)年度をピークに減少を続けています。

しかし、これに代わるように各自治体が発行を始めたのが臨時財政対策債等の特例債(赤字市債)です。

この特例債とは、景気の低迷が長引く中で現状の公共サービスを維持するために必要となる財源のうち、不足する地方交付税¹⁷の財源を補うために、

¹⁶ 地方財政法（抜粋）

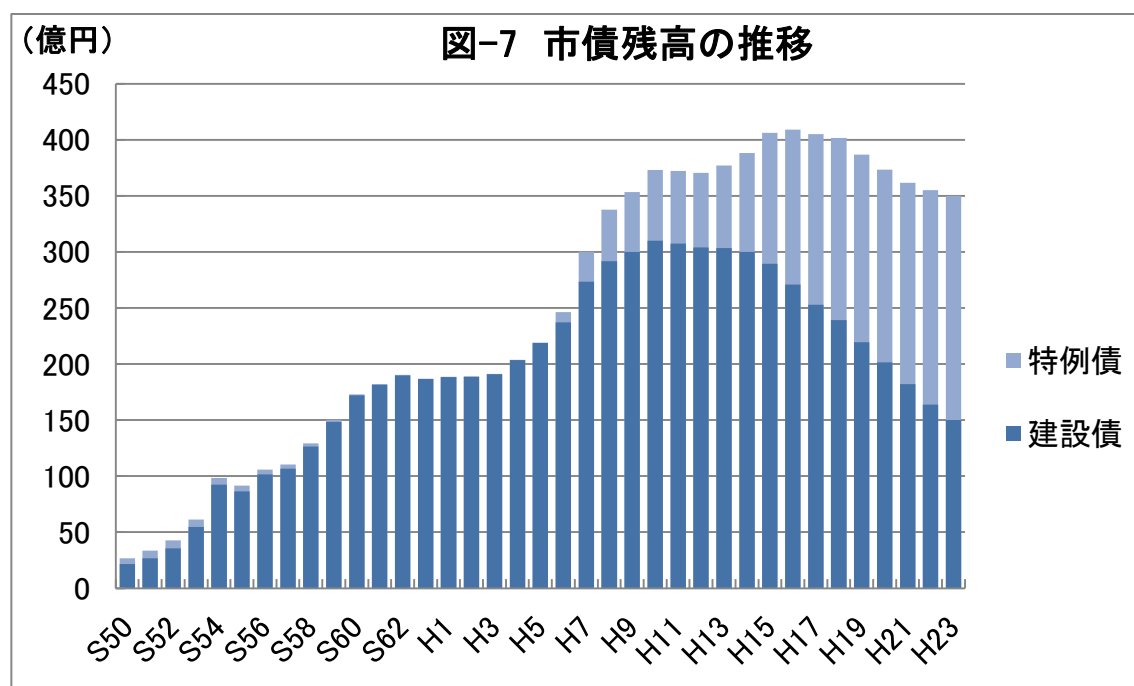
第5条 地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもってその財源とすることができる。

一～四（略）

五 学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費（略）及び公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費（略）の財源とする場合

¹⁷ 地方公共団体の財源には、地域経済の発展度合い等によって不均衡が生じていますが、この調整を図るとともに、どの団体においても一定の行政サービスが提供できるように、国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）のうち一定割合を地方公共団体へ配分します。地方交付税は、普通交付税(交付税全体の94%)と特別交付税(同6%)の2種類があります。

自治体が起債を行うことを地方財政法¹⁸で特別に認めたものです。この特例債は、自由度が高く、現在の公共サービスの維持のためには欠かせないものとなりつつあり、本市は、最低限の発行とする努力は続けてきたものの、その残高は、平成 23(2011)年度末には、建設債の残高を上回る水準になっています。(図-7 参照)



すなわち、建設債は、後世代にも応分の負担を求めて世代間の公平性を保つことに寄与しますが、後世代が恩恵を受けない現在市民へのサービスにか

¹⁸ 地方財政法（抜粋）

附則第 33 条の 5 の 2 地方公共団体は、平成 23 年度から平成 25 年度までの間に限り、第 5 条ただし書の規定により起こす地方債のほか、適正な財政運営を行うにつき必要とされる財源に充てるため、地方交付税法附則第 6 条の 3 第 1 項の規定により控除する額についての同項の規定に従って総務省令で定める方法により算定した額の範囲内で、地方債を起こすことができる。

2 前項の規定により地方公共団体が起こすことができることとされた地方債の元利償還金に相当する額については、地方交付税法の定めるところにより、当該地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入するものとする。

かる負担が後世代に送られることとなる特例債は、世代間の負担を不公平なものにすることにつながりかねません。

今後、多くの公共施設が一斉に老朽化し、更新の時期を迎えるときには、建設債の発行を避けて通ることはできません。また、人口の減少も避けて通ることができませんが、中でも少子高齢化の影響により、主な納税者となる生産年齢人口が大きく減っていきます。本市の場合も、平成 46(2034)年には、現在 17 万人弱である総人口は、1 万人の減少を見込んでいますが、現在 12 万人弱の生産年齢人口は、2 万人が減少すると推計しています。

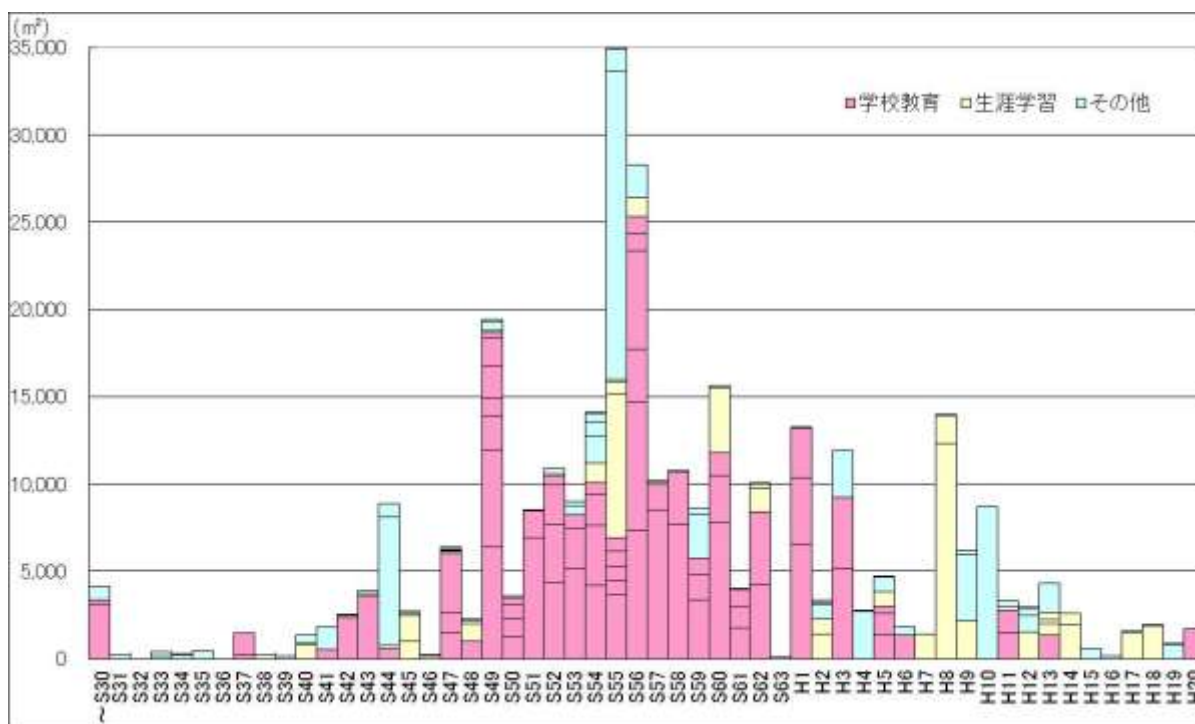
現在市民へのサービスにかかる負担は、出来る限り現在市民の負担とすることが必要になっていきます。

(3) 公共施設更新（老朽化）問題への対応

本市の公共施設の多くは、昭和 40(1965)年代から 50(1975)年代にかけて、人口の急増とそれに伴う都市機能の充実のために整備されてきました。

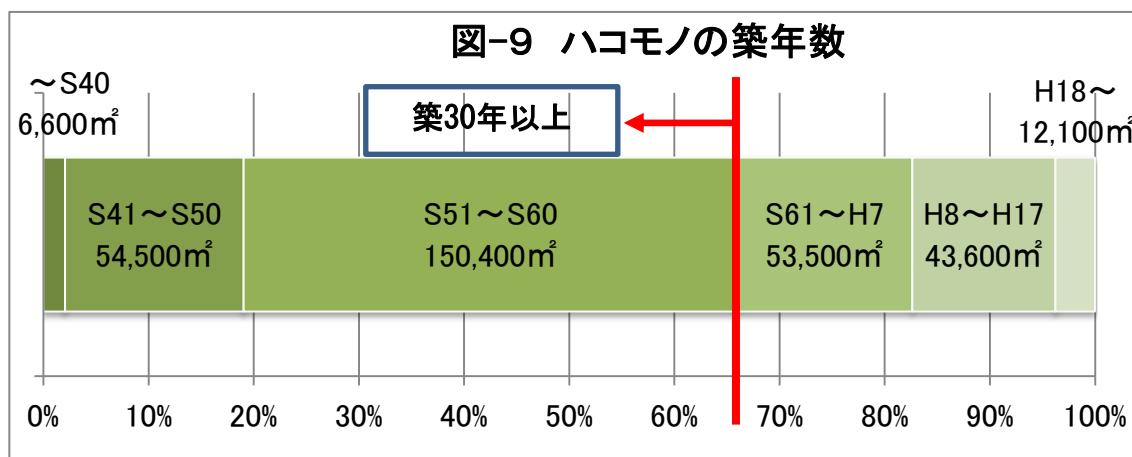
その中でもハコモノと呼ばれる建物を使う公共施設は、学校を中心として特に集中的な整備が行なわれ、昭和 50(1975)年代の 10 年間に現在の保有量のおよそ 5 割が建築されています。（図-8 参照）

【図-8 公共施設(ハコモノ)の建設状況】



このように集中的に整備されたハコモノは、今やその 6 割以上が築 30 年以上となり、10 年後にはその割合も 8 割を超えるなど、今後一斉に老朽化

が進み、大規模な改修工事が今まで以上に必要となります。また、20～30年後には、耐用年数を迎えたハコモノを一斉に建て替える時期がやってきます。しかし、その時期には、市民の高齢化と人口減少はますます進み、本市の財政もより一層厳しいものとなっていることが予測されます。(図-9 参照)



このような状況の下では、人口増加に合わせて整備してきた現在のハコモノのすべてを、今までどおりに維持しようとすることは不可能となります。

このことは、本市だけにおける問題ではなく、日本全国で同じことが起きることから、「公共施設の更新（老朽化）問題」とも呼ばれ、近年多くの自治体が重要な行政課題として認識しはじめ、その対策をとる自治体は、急速に増えてきています。

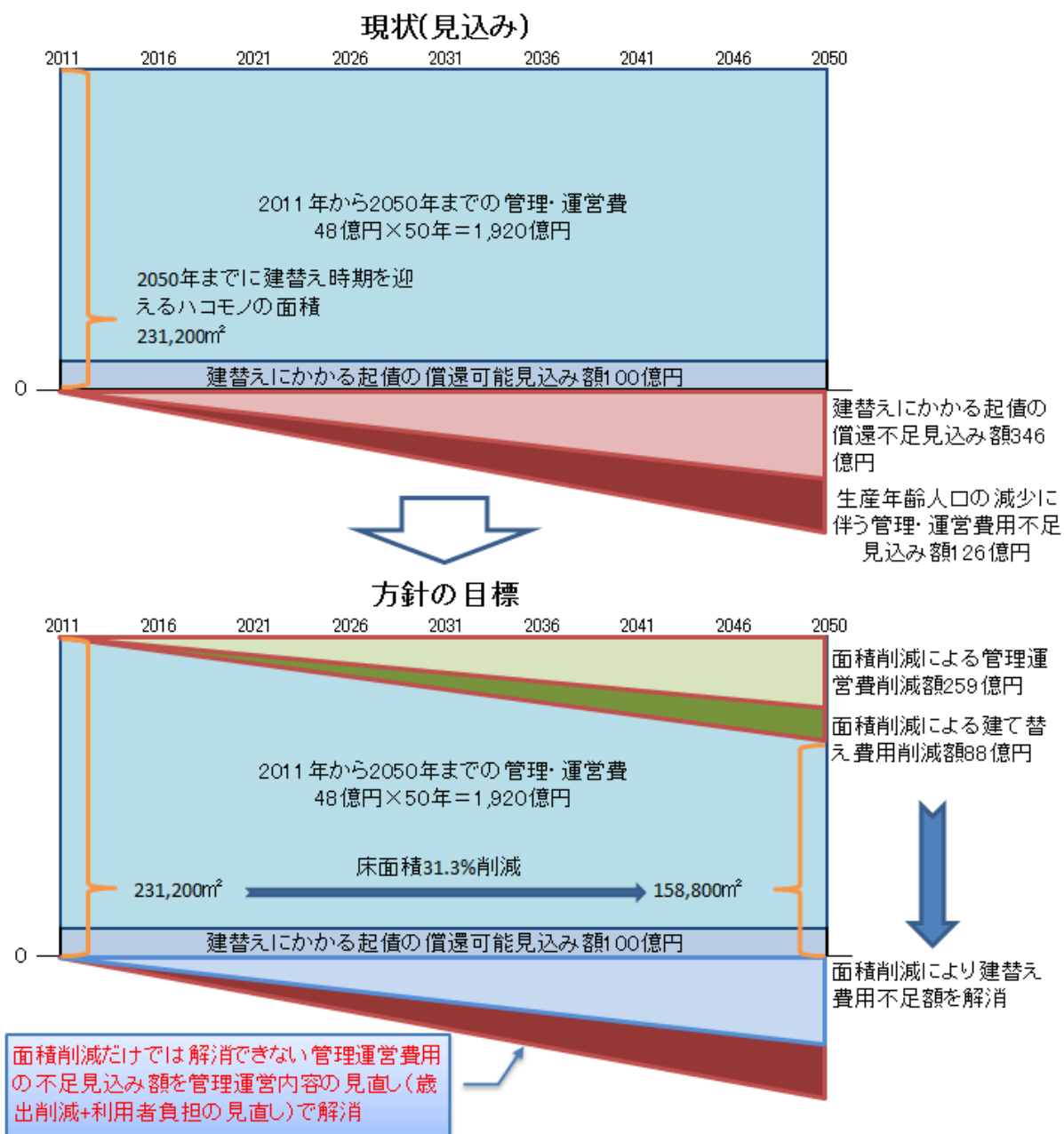
本市は、この更新（老朽化）問題への対応にいち早く取り組みはじめました。平成 20 年 4 月に専任組織を設置し、その後、平成 21(2009)年 10 月には公共施設白書（本編及び施設別解説編）を公表しました。平成 22(2010)年 10 月には、外部有識者による検討委員会¹⁹からの提言を踏まえた「秦野市公共施設の再配置に関する方針²⁰」を定め、ハコモノの面積を

¹⁹ 秦野市公共施設再配置計画（仮称）検討委員会。メンバーは、公共施設マネジメントの分野では第一人者である根本祐二氏（東洋大学経済学部教授）ほか建築、金融、行政マネジメント、福祉、環境などの専門家7名に就いていただいた。

²⁰ 平成 23(2011)年から平成 62(2050)年までを期間とし、「40年間で31.3%の面積削減」のほか、「新しいハコモノはつくらない」、「機能更新の最優先は、義務教育、子育て支援など」、「ハコモノは一元的にマネジメントを行う」の4つを基本方針として掲げている。

平成 62(2050)年までに 31.3%減らしていくこと等により、真に重要な公共施設サービスを次世代にも良好な状態で引き継ぐための取組みを進め始めました。(図-10 参照)

【図-10 公共施設の再配置に関する方針イメージ図】



公共施設の利用者負担の適正化を図ることは、この取組みの一環として、平成 23(2011)年 4 月に定めた「秦野市公共施設再配置計画第 1 期基本計画²¹」の「前期実行プラン²²」に位置付けているものです。

このような背景から、今までの使用料算定に当たっては、あまり目の向けられなかった更新（老朽化）問題への対応という視点、すなわち施設の建設に充てる費用に対する負担にも目を向ける必要があります。

前述のとおり、公共施設の整備に関する負担は、後世代も多くを担ってきました。しかし、たとえ市債残高が同じであっても、人口が減少していけば、市民一人当たりの負担額は年々大きくなります。まして、特例債の負担が生じている現在では、建設に充てた費用ばかりでなく、その他の費用の多くまで後世代に委ねれば、後世代の負担は重くなるばかりです。

したがって、義務教育施設など、平等にその恩恵を受ける一部の公共施設を除き、施設の建設に係る費用もサービスを楽しむ利用者ができる限りの負担をしていかなければなりません。また、この負担により得る収入については、現在の管理運営費に充てるばかりでなく、基金への積立てを行うなどにより、計画的な維持補修の実施や建替え時における一般財源負担の軽減に充てることも必要となります。

²¹ 平成 23(2011)年から平成 32(2020)年を計画の期間とし、施設ごとに具体的な取組み、又は検討を進める事項などを明記している。

²² 第 1 期基本計画の前半 5 年間に期間とし、具体的な取組みの年次を定めるとともに、より少ない税の負担でより高いサービスを実現し、公共施設の再配置が進むことは一概にサービス低下につながるものではないことを市民にアピールするための 4 つのシンボル事業を掲げている。

5 利用者増加策及び歳出削減策等の効果の検証

(1) 利用者増加策について

現状の利用者数を前提とした使用料の見直しに対しては、「利用者が増加すれば、収入も増える」との意見もあると思われます。このことについては、すでに「損益分岐点解析²³」という手法を応用して分析を行いました。

具体的には、各公共施設の管理運営費用について、利用者に転嫁することが不適切な支出²⁴を除いたうえで、固定費²⁵と変動費²⁶に分解し、利用者の数と管理運営費用の関係をシミュレーションしました。(図-11 参照)

その結果、ほとんどの公共施設で、利用者が増えれば増えるほど、市の負担額は大きくなるという結果になりました。その原因としては、現在の使用料の水準では、利用者が使用する電気や水道の費用さえ賄えていないことから、利用者が増えれば、使用料収入以上に支出が増加してしまうためです。

また、金額のみならず、その負担割合を議論する必要があります。そこで、利用者数と利用者負担割合の関係性にも着目して検証を行いました。

結果は、最も利用者の多い本町公民館でも、現在の使用料の水準では、利用者負担割合は、管理運営費用の16%にしかならないこと。また、現在の使用料では、利用者負担の一つの目安となる3分の1²⁷を達成するためには、利用者が現状の3倍程度になる必要があり、現在の稼働率²⁸(40数%程度)から見れば不可能であること(仮に利用者が3倍になっても、職員を増やすことにより固定費がさらに増加し、負担水準は再び3分の1を下回る)などがわかりました。

²³ 損益が分岐する点を知るための分析手法であり、売上・費用の目標設定のために行うが、損益分岐点を受益者負担割合の目標値に置き換えることによって、コスト構造や達成可能性が把握できる。

²⁴ 自動販売機にかかる電気料、市の主催事業に要した経費、連絡所にかかる経費等

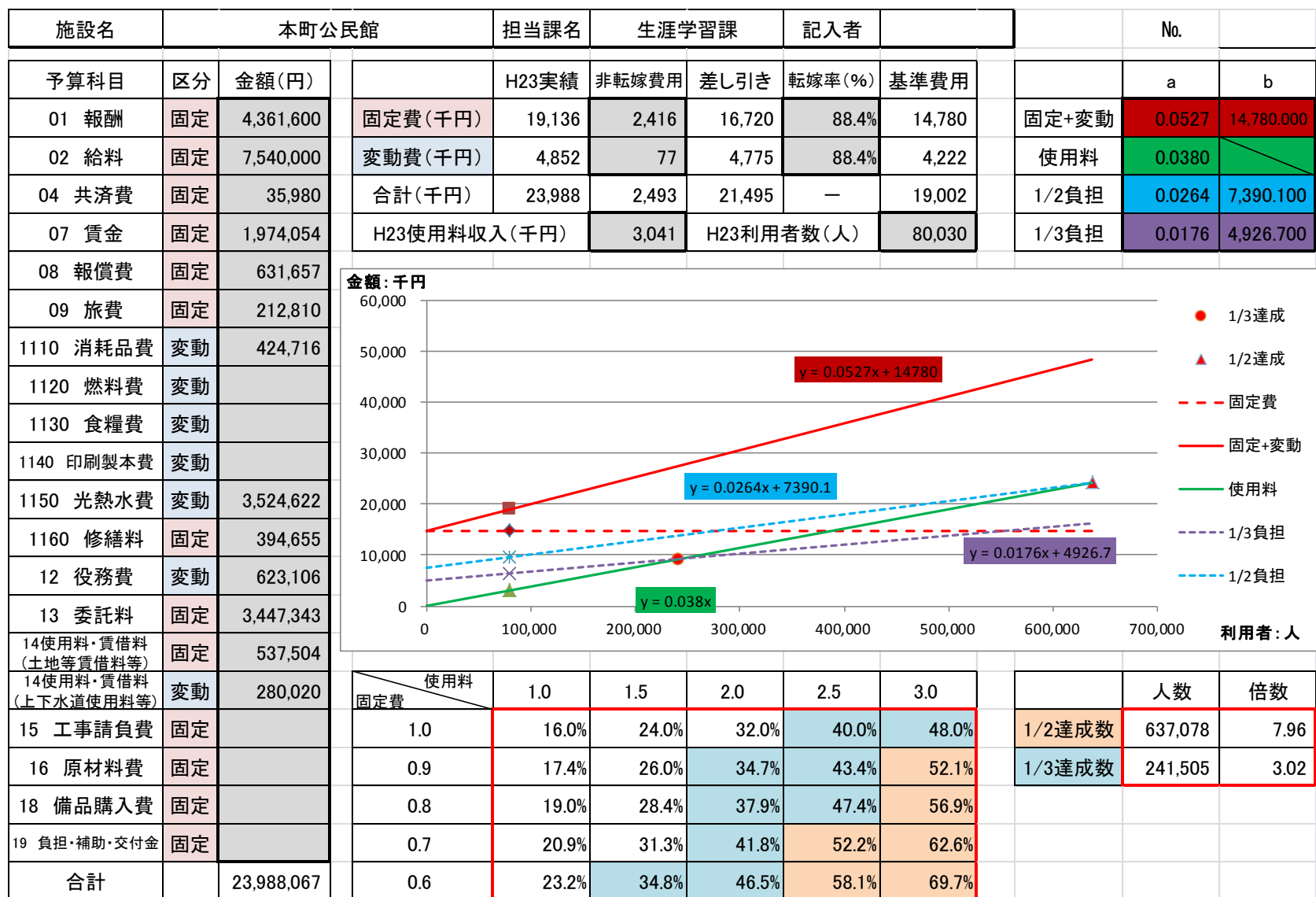
²⁵ 土地賃借料や人件費など、利用者数の変動により、支出額が変動しないもの。(ただし、人件費については、大きな変動があれば増加する。)

²⁶ 光熱水費など、利用者の数によって支出額が変動するもの。

²⁷ 利用者負担割合に関する法律などの規定はない。各自治体が独自の考えで決定できるものであるが、本市においては、幼稚園の保育料の算定において、3分の1負担を目安とした改定を行ってきている。

²⁸ 使用できる時間数に対する実使用时间数の割合

【図-11 損益分岐点解析の一例】



(2) 管理運営費用の削減について

公共施設の管理運営費用削減のための努力を行うことについては、ここまでで終わりというものではありません。当然のこととして、管理運営費用の削減を行うことによって、同じ使用料であっても利用者の負担割合は高まり、より適正な水準に近づけることができます。

しかしながら、本市の公共施設の管理運営費は、外部委託の推進、常勤職員削減など、行政改革の取組みを続けてきたことにより、かなり低い水準に抑えられています。このことについて、平成 24 年度において実施した「義務教育施設と地域施設の複合化事業²⁹に対する民間活力導入可能性調査」の結果を用いて説明します。

この調査では、西中学校体育館と西公民館等を複合化した新たな施設について、PFI 方式³⁰で整備した場合における 30 年間の VFM 効果³¹を算定しています。(図-12 参照)

【図-12 PFI 方式による複合施設整備の VFM 効果】

現在価値による試算	
A：従来型のコスト(千円)	3,229,555
B：PFI のコスト(千円)	3,085,124
C：財政負担削減額(A-B)	144,431
D：財政削減率(C/A×100)	4.47%
実質値による試算	
A：従来型のコスト(千円)	4,951,874
B：PFI のコスト(千円)	5,077,269
C：財政負担削減額(A-B)	-125,394
D：財政削減率(C/A×100)	-2.53%

²⁹ 秦野市公共施設再配置計画第 1 期基本計画前期実行プランにおけるシンボル事業の一つ。建設から管理運営に至るまで、最大限に民間の知恵と力を活用し、従来よりも少ない税の負担で高いサービスを実現することを目指している。

³⁰ 民間の資金と経営能力・技術力を活用し、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を行う公共事業の手法

³¹ 支払いに対して、最も高い価値を生む効果

その結果、実質値（実際の支払額）による試算では、そのライフサイクルコスト³²は、公設公営方式³³よりも PFI 方式のほうが 30 年間で約 1.3 億円多くなってしまい、あまり大きな効果は得られないことがわかりました（ただし、支払額を現在価値³⁴に置き換えた試算では、30 年間で 1.4 億円の効果が見込める。）。このことは、この複合施設の管理運営を民間に任せたとしても、すでに最低レベルに近づいている本市の公共施設の管理運営費との比較では、大きな削減効果は見込めないということを意味しています。

したがって、歳出削減の努力を続けることはもちろんのことですが、このことに大きな効果は見込むことは厳しい状況にあり、今後、利用者負担の水準を抑えるためには、所管課の枠を超えた人員配置の流動化や夜間開館、通年開館といった既成概念を超えたサービス内容の見直しに取り組むことも検討する必要があります。

(3) 維持補修費の負担増について

公共施設の維持補修に充てる費用は、厳しい財政状況が続く中で、近年抑制傾向にあります。行政財産³⁵である建物の面積は、平成 8(1996)年度末と比較すると 3 万㎡も増え、なおかつ老朽化が進行しているにもかかわらず、それに充てている維持補修費³⁶は、平成 8(1996)年度の半分程度でしかありません。（図-13 参照）

管理運営費の見直しにも取り組まなければならない一方では、この先の施設の老朽化の進展に伴い、維持補修費は、確実な増加が見込まれます。公共施設再配置計画による効果額や、そのうちの一つである使用料の見直しによ

³² 公共施設の設計、建設から管理運営、維持補修に至るまでのすべての費用

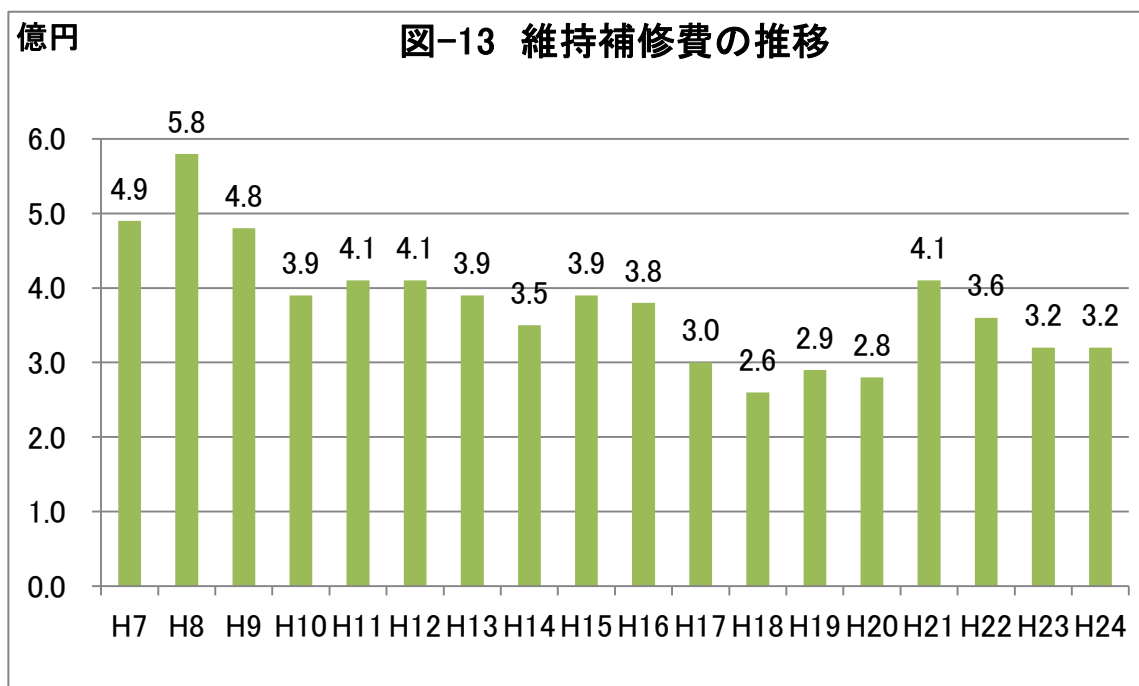
³³ 建設から維持管理、運営に至るまで、行政が行う方式

³⁴ 貨幣価値は、物価変動や金利水準等により変動する。通常は、時間が経てば低下すると考えられることから、長い時間にわたる費用の支払額を算定する場合には、将来の費用を現在の貨幣価値に換算する(割り引く)ことが必要となる。

³⁵ 公用又は公共用に使用する財産。これ以外の売却や貸し付けが自由にできる財産のことを普通財産という。

³⁶ 決算の性質別分類における地方公共団体が管理する公共用又は公用施設等の効用を維持するために要した費用の額。道路の維持補修費については、投資的経費に分類しているため、この額がほぼ建物を使用する公共施設の維持補修に充てられていることになる。

り生じる財源を効果的に活用し、計画的な維持補修にも取り組んでいく必要があります。

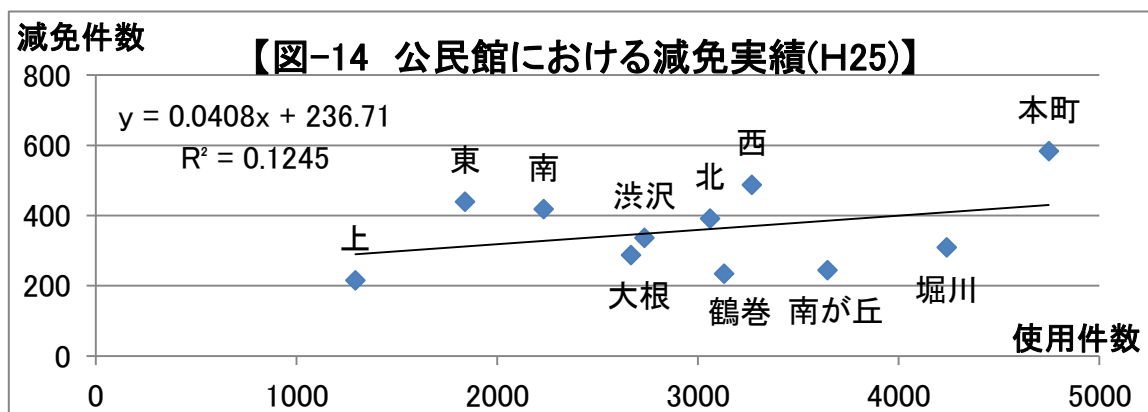


(4) 使用料の減免制度について

さらには、使用料の減免制度の見直しにも目を向ける必要があります。

減免制度とは、社会的弱者の利用や公益活動での利用に対して、使用料の一部減額又は免除を行うものですが、施設によって、その実績には大きな開きがあり、本来の趣旨とは離れて既得権化したものや慣例で行っているものもあると思われます。

一例として、平成 25 年度における公民館の減免実績を比較してみることとします。(図-14 参照)



平成 25 年度における使用件数と減免件数の実績を比較すると、両者の間にはほとんど相関関係がないことがわかります。³⁷

本市は、旧行政区の範囲で地区割りをを行っているため、減免対象となっている地区単位での行事は、例えば西地区であれば、渋沢公民館や堀川公民館ではなく西公民館で行っていることや、地区における他の公共施設の数などの違いはあるものの、公民館の利用内容は似通っているものがあり、使用件数に対する減免件数の割合は、ほぼ一定の割合を示すことが推測できます。

にもかかわらず、減免の件数に大きな違いがあるという点については、地域性以外の原因があることも想定されます。また、公益団体の使用であっても、会員相互の親睦を図るための利用と直接的に公益に資する活動とでは意味が異なります。すでに団体の運営や事業に対して補助金等が支給されている場合、二重交付ととらえることもできるとともに、コストもあいまいなものになります。減免による利用の割合が高くなれば使用料の見直しを行った効果も薄れてしまうことになります。減免制度のありかたについても、原点からの見直しを行い、改善しなければなりません。

6 利用者負担に対する市民の意識

利用者負担のあり方については、過去 3 回にわたって実施³⁸した公共施設のあり方に関するアンケートの中に設問を設け、市民の意識を調査していますが、その概要及び結果については、図-15 から図-17 のとおりです。

利用者負担を増やすことを容認する意見が多くみられますが、特に図-15 に示すとおり、公共施設の再配置の取組みに対する認知度が高いほど、容認する意見が多くなる傾向があります。負担増を求める理由やその効果については、一層の説明責任が求められます。

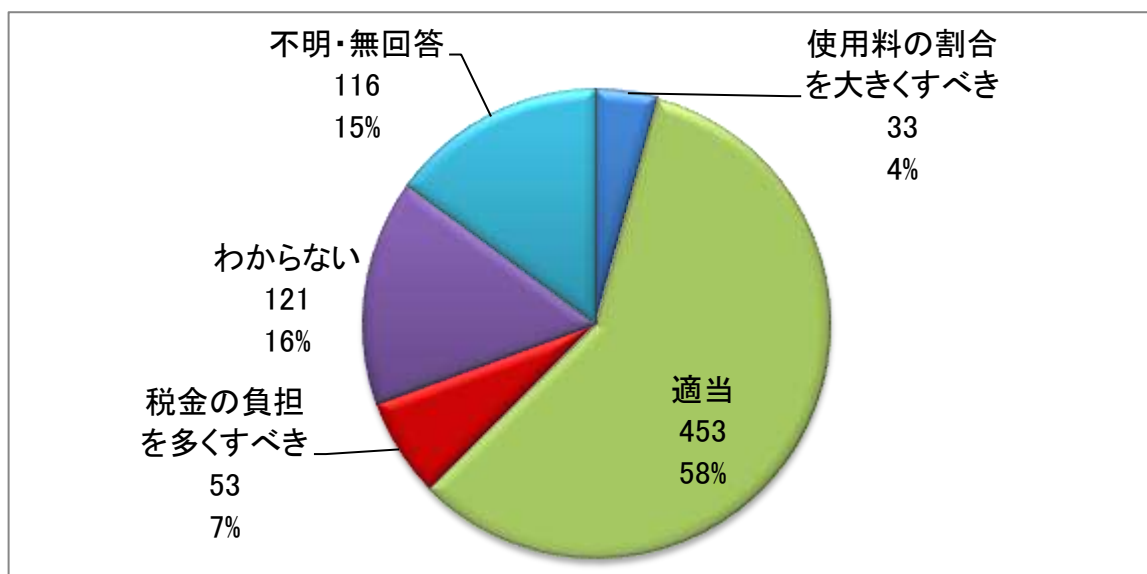
³⁷ 散布図に表した線形近似曲線の R^2 値が 0.3 未満となったことから両者の間には相関関係がないと認めることができる。

³⁸ 利用者アンケート（利用団体への直接配付・回収）1 回及びインターネットアンケート（調査会社に登録する市民対象）2 回

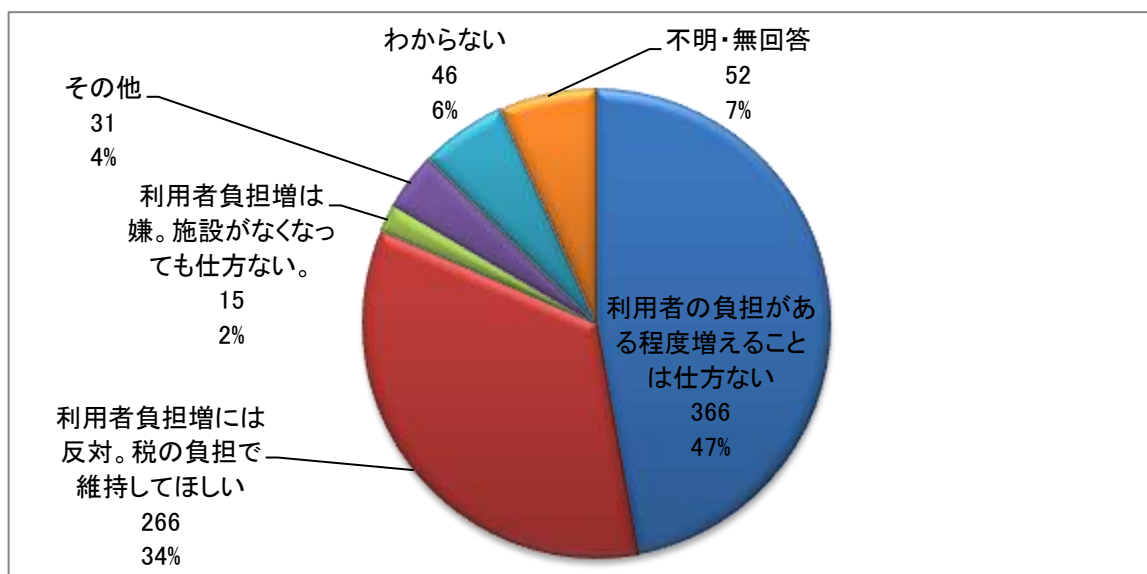
【図-15 公共施設利用者アンケート】

実施年月	平成 21 (2009) 年 4 月
対象者	各公共施設の利用団体の代表者
調査方法	調査票配付・記入方式
回答者数	776 (配付数 842 : 回収率 92.2%)

問 公共施設の管理運営費は、税金と使用料で賄われていますが、使用料で賄えるのは、管理運営費用の 15 パーセント程度です。このことについて、あなた（あなたの団体）は、どのように思われますか。



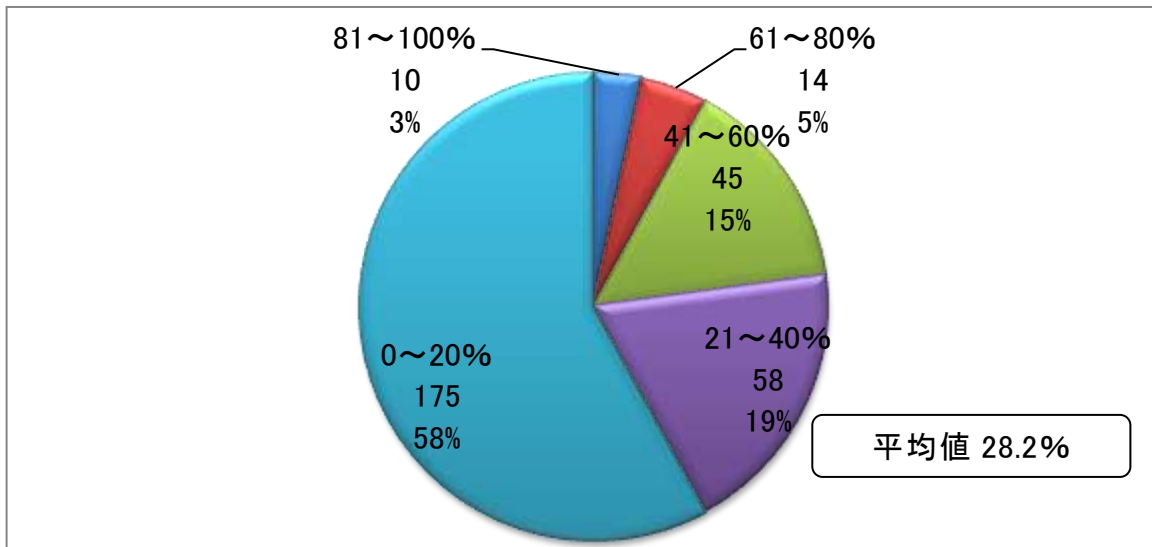
問 今日御利用いただいた施設を維持していくために、今まで無料であった施設が有料となったり、大規模な修繕や建替えのための費用が使用料に上乗せされるとしたら、あなた（あなたの団体）は、どのように思われますか。



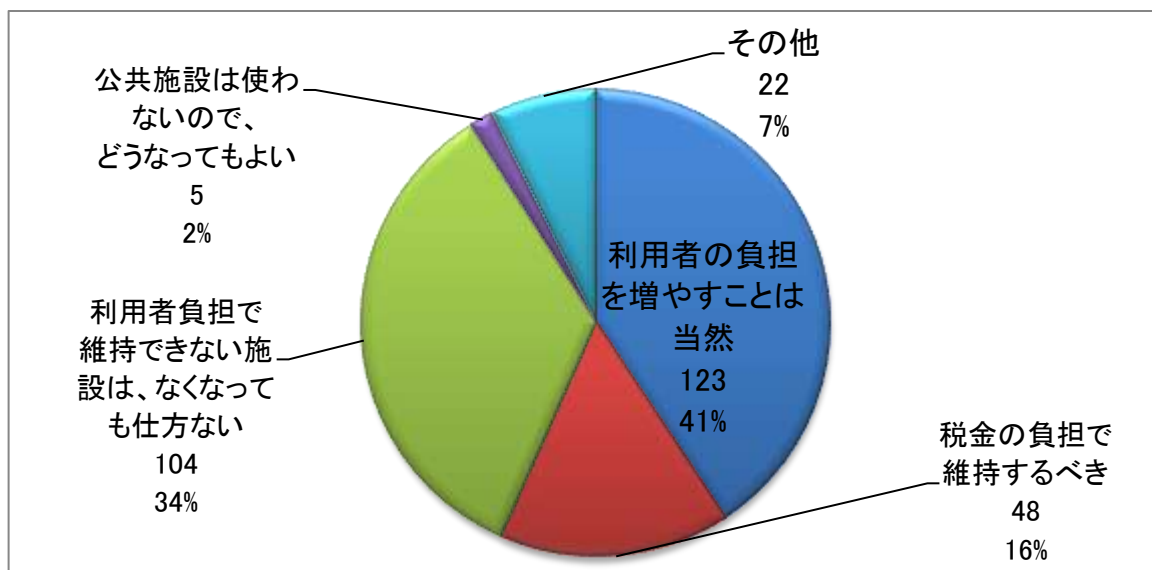
【図-16 インターネットによる公共施設に関するアンケート(1回目)】

実施年月	平成 21 (2009) 年 6 月
対象者	調査会社に会員登録している 20 歳以上の市民
調査方法	インターネット調査
回答者数	302

問 有料の公共施設の管理運営経費は、税金と利用者が支払う使用料で賄っています。平成 19 年度に使用料で賄われたのは、管理運営経費の 15% 程度であり、残りの 85% は、税金で賄われていますが、あなたが適切だと思う使用料の負担割合を記入してください。



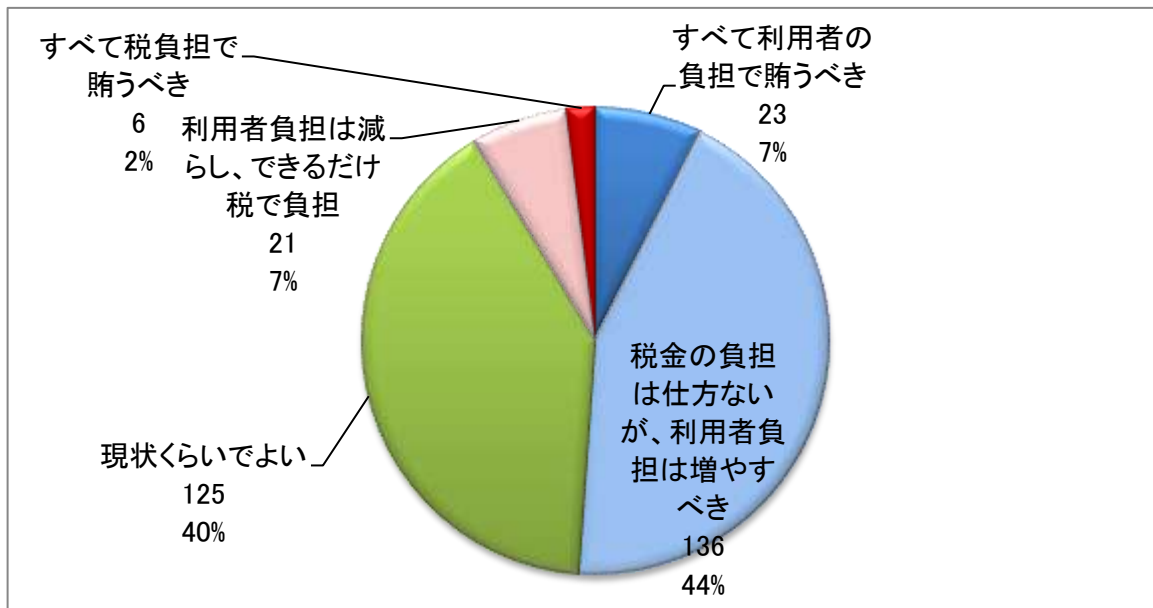
問 公共施設を維持していくために、今まで無料であった施設が有料となり、大規模な修繕や建替えのための費用が使用料に上乗せされることも考えられますが、このことに対するあなたの考えに最も近いものを一つ選んでください。



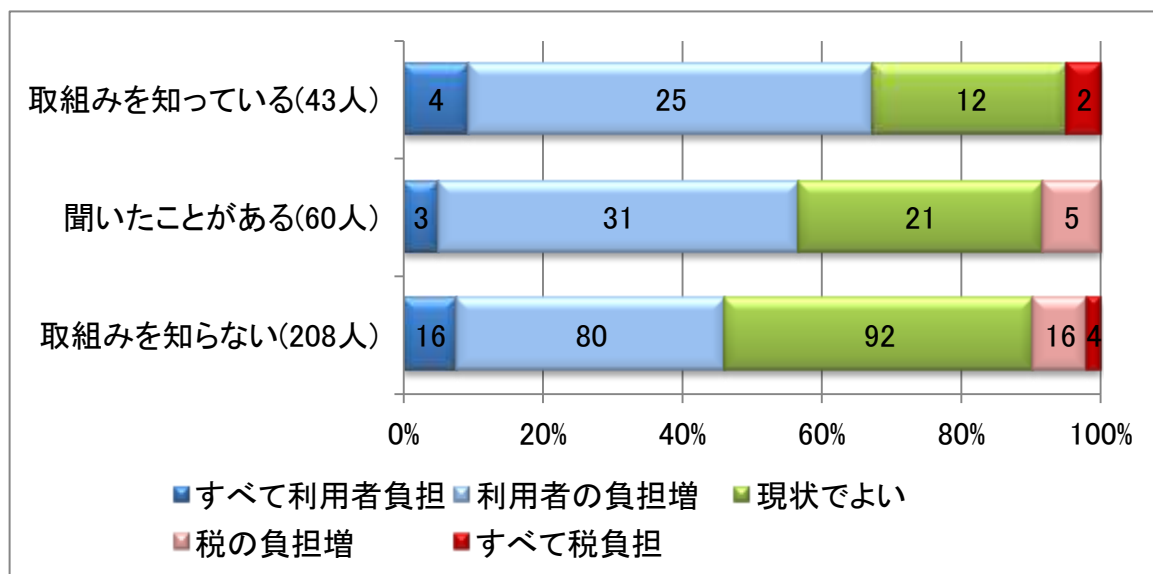
【図-17 インターネットによる公共施設に関するアンケート(2回目)】

実施年月	平成 24(2012)年 12 月
対象者	調査会社に会員登録している 20 歳以上の市民
調査方法	インターネット調査
回答者数	311

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。



【再配置の取組み認知度別クロス集計】



7 利用者負担の適正化に関するまとめ

利用者の負担水準を適切なものにするためには、まず歳出削減の取組みを続けるのはもちろんのことです。しかし、そのことや利用者の増加を図ったとしても、現行の使用料の水準そのものを見直さなければ負担の適正化を図ることができないということは、以上に述べてきたことからわかります。

また、使用料を引き上げることに対しては、利用者を中心とする市民から少なからず反対や不満の声が上がることも十分に予測されます。しかし、財政状況が厳しさを増す中でも、今まで何とかしてきたのだからまだ何とかなるだろうという姿勢は、将来の市民に対しての責任ある選択であるとは言えません。公共施設の管理運営の内容にも一層厳しい目が向けられることになると思われますが、将来の市民にも、大切な公共施設サービスをしっかりと引き継いでいくために、利用者負担の見直しについては、強い覚悟を持って臨む必要があります。

なお、利用者の負担水準の見直しを図り、一定の水準に達した後は、市民の利用増加策を図ることはもちろんのこと、市内利用者の優先性にも配慮したうえで、市外からの利用者を増やすことによる稼働率の向上にも目を向ける必要があります。このことは、公共施設更新問題への対応策の一つとして掲げることができる「公共施設利用の広域化」にも通じることとなります。

8 適正化を図るための統一基準

次の四つの項目からなる統一基準を定めます。各項目の内容は、次ページ以降に記載のとおりです。

利用者負担の適正化を図るための統一基準			
基準1 無料利用の有料化と施設の開放を進めます。	基準2 使用料の算定根拠を明確にします。	基準3 メリハリのあつる使用料制度とします。	基準4 負担感の緩和に努めます。

基準 1

無料利用の有料化と施設の開放を進めます。

- (1) 次に掲げる利用を除き、現在、無料利用を前提としている施設において、その趣旨と合致しない利用及び他の有料施設と類似する利用については、有料化を進めます。
 - ア 支援を必要とする他者への直接的な奉仕活動による利用（例：保健福祉センターにおける広報の点訳作業等）
 - イ もっぱら乳幼児、児童・生徒による共用利用（例：児童館等）
 - ウ 法で無料にすることを規定している利用（例：図書館の入場等）
- (2) 従来開放していない部屋等でも、施設の設置目的を著しく阻害しない範囲で、空き時間の有料開放を進めます。この場合において、臨時的な利用、試行的な利用は、行政財産の目的外使用として扱うものとします。
- (3) 公共施設を利用した事業への参加者に対する実費負担金についても、実費の中に施設の維持に要する費用を含めるものとします。また、その金額の算定は、基準 2 に基づき行うものとします。

メリット

- ・ 同じ団体の活動でも、施設によって無料と有料の場合があります。このような利用者間の不公平を是正します。
- ・ 一施設一機能という固定概念のもたらず弊害を改善することにより施設の効率的利用が進み、利用者の分散、多機能化が進みます。

デメリット

- ・ 他者奉仕型活動であるか否かの定義を明確にする必要があります。
- ・ 施設所管課の事務量が増えます。

基準 2

算定根拠を明確にします。

- (1) 算定の基礎となる管理運営費用は、直接的及び間接的人件費³⁹、減価償却費⁴⁰（建物を有しない施設の場合は、将来の更新費用見込み額を耐用年数で除した額を加えます。）も含めたフルコスト（以下「フルコスト」といいます。）とします。ただし、営繕工事費等の臨時的費用並びに国県補助金等充当費用、自動販売機の電気料等、利用者への転嫁が適切ではない費用⁴¹は除きます。
- (2) 利用者負担割合は、原則としてフルコストの3分の1⁴²以上を稼働率50%⁴³で達成することを目指します。また、営利目的及び入場料を徴収する場合は、一般財源負担が生じない水準を目指しますが、このことが近隣他市の同種の施設との競争力を失せることにならないよう配慮するものとします。
- (3) 前号に定める利用者負担割合の対象とするのは、市民誰もが利用できる（不特定の市民が利用する）施設のうち、次の施設を除いた施設とします。
ア 展示を目的とする施設（例：宮永岳彦記念美術館（市民ギャラリーは除く。）、桜土手古墳展示館）

³⁹ 公共施設白書作成の基礎資料とする施設調書のデータを用いる。

⁴⁰ 公有財産台帳システムのデータを用いる。

⁴¹ 例示以外では、公民館の連絡所経費、図書室の経費、自主事業に要した経費など。

⁴² 過去に公民館の有料化を検討する際などに、3分の1から2分の1の負担を求めることが適切との議論を行った経緯がある。また、幼稚園の保育料について、3分の1負担とする改定を行っている。公共施設利用者全体での公平性の観点から見ると、利用者負担割合が最も高いのはおおね公園の33.8%(H21実績)であり、この水準を目指すことには、一定の合理性がある。なお、5ページに示すとおり、公共施設の定期的利用者が3割程度と推測すると、残る一般財源負担3分の2のうち、その3割である20%程度は、利用者が負担していると見込むことができるため、定期的利用者の負担は、実質5割程度になると試算できる。

⁴³ 一般的に民間の貸会議室等の使用料設定の目安にされている稼働率である。一見低いように見えるが、全時間帯、全部屋を合計すると、最も高い施設は、総合体育館の50.6%(H21実績)であり、公民館の中で最も利用者の多い本町公民館であっても44.8%(H21実績)である。稼働率が低い分を利用者に転嫁するという視点ではない。

イ 公費負担がなくても採算の取れる見込みのある施設又は同様に利用できる民間施設が存在し、使用料の均衡を図るべき施設（例：弘法の里湯、駐車場、駐輪場）

ウ 現在の使用料の水準で負担割合を達成している施設

- (4) 使用料の算定には、次に掲げる計算式を用いるものとします。ただし、特殊な機器や設備を使用する場合など、一律の計算式による算定が馴染まないものについては、本方針の趣旨を踏まえ、別に算定することとします。

【計算式】

フルコスト(円)÷延べ床面積(m²:共用部分を除く。)=年間コスト円/m²…A

A×部屋の面積(m²)=部屋の年間コスト(円)…B

B÷年間利用可能時間の50%(時間)=1時間当たりのコスト(円/時間)…C'

C÷3=1時間当たりの使用料の目安(円/時間:50円未満切捨て50円以上切上げ)

- (5) 異なる施設であっても、性質の似ている施設や設備は、合算して算定するなど、使用料の均衡を図ります。（例：公民館と保健福祉センターの会議室、文化会館の展示室と宮永岳彦記念美術館の市民ギャラリー等）
- (6) 減価償却費相当分は、各年度の維持補修の財源に充てたものを除き、公共施設整備基金に積み立てることとします。このことにより、計画的維持補修と更新を着実に進め、負担増を求める効果を「見える化」します。
- (7) 中央運動公園等の駐車場の扱いは、平成27年度までに検討を進めます。

メリット

- ・ 公共施設の維持にかかるすべてのコストに関して、利用者負担を求めることとなり、納税者間の公平性を保ちます。
- ・ 同質の施設における負担を平準化し、利用者間の公平性を保ちます。
- ・ 従来は後送りになりがちだった計画的な維持補修を進めやすくします。
- ・ 世代間負担を公平にします。

デメリット

- ・ 利用者負担の基礎となる費用が従来よりも大きいものとなります。

基準3

メリハリのある使用料制度とします。

- (1) 基準1に基づき継続される無料利用を除き、すべての利用において使用料を徴収します。
- (2) 減免制度に関しては、利用する団体や活動に対して、施設の使用料に充てることができる補助金等が交付されている場合は、減免の対象外とします。また、申請者が公益団体であるか否かで判断するのではなく、公共施設の使用内容について次の視点に基づき審査を行い、減免を決定します。
 - ア 直接的な公益活動であるか否か。
 - イ 慣習化や既得権化していないか否か。
 - ウ 税負担の公平性、利用者間の公平性が保たれているか否か。
- (3) 30分単位での料金設定、また、混雑緩和、効率的使用の促進のため、時間帯及び曜日別の料金設定を行うことを進めます。
- (4) 市内の中学生以下の子供（以下「子供」といいます。）による共用利用は、現在有料の利用であっても無料に、また、子供を含む団体による占用での利用に対しては、子育て支援、子育て環境の充実を図るため、使用料を2分の1（50円未満切り捨て50円以上切り上げ）とすることを進めます。

メリット

- ・ 減免対象の縮小により、施設の効率的利用が図られます。
- ・ 補助金の収支が明確になり、制度の改善につなげることができます。
- ・ 混雑する時間や曜日における利用者負担割合を引き上げることにより、不公平感を緩和するとともに、混雑緩和による効率的利用の推進も期待することができます。
- ・ 子育て世代の負担軽減を図り、子育てを支援します。

デメリット

- ・ 市民の公益活動に対する意欲の低下を生むことが懸念されます。
- ・ 公益活動団体の活動が低下する懸念があります。

基準4 負担感の緩和を図ります。

- (1) 新たな使用料は、改定前の金額の 2.5 倍（50 円未満切り捨て 50 円以上切り上げ。新たに時間帯別、曜日別等の差をつける場合又は同種の利用に対する格差是正の場合は 3.0 倍）を限度とします。ただし、改定前の金額と改定後の金額に 1 時間当たり 500 円以上の差が生じる場合⁴⁴は、限度を次表のとおりとします。

従来の使用料と算定使用料との差	500 円以上 1,000 円未満	1,000 円以上
限度 (曜日別等の差を設けるときの限度)	2.3 倍 (2.8 倍)	2.1 倍 (2.6 倍)

- (2) 改定後の金額は、最低 2 年間は据え置くものとします。
- (3) 夜間開放など、利用者が少ない場合は、隔日や輪番制をとるなど、サービスの内容も見直し、コストの削減に努めます。また、使用料が一定の水準に達し、利用者の増加が一般財源の軽減につながるが見込める場合は、市民の優先利用に配慮したうえで、使用料の見直し等による市外からの利用者の増加策も講じることとします。
- (4) 前号の成果を明らかにしたうえで、2 回目以降の見直しを行います。

メリット

- ・ 緩和措置を設けることにより、利用者の負担感が緩和します。
- ・ コスト削減の効果を「見える化」します。

デメリット

- ・ 一部の利用者に対するサービス低下につながります。

⁴⁴ 本市の公共施設の使用料の中で、1 時間当たりの単価が高いものとしては、おおね公園の温水プールを占用する場合の 10,000 円、部屋の利用では、文化会館のホールを除くと、保健福祉センターの多目的ホールを土・日・休日の午後 6 時から 10 時までステージ・椅子仕様で使用した場合の 2,250 円(実際は、4 時間単位の 9,000 円で使用料を徴収)などである。

参考資料1：利用者負担割合基礎調査結果(平成25年度実績)

項目	年間の管理運営費【千円】	非転嫁費用【千円】	使用料に転嫁する管理運営費【千円】	減価償却費【千円】	使用料に転嫁するフルコスト【千円】	使用料収入【千円】	使用料収入が占める割合(対C)【%】	使用料収入が占める割合(対D)【%】
	A	B	C=A-B	D	E=C+D	F	C÷F	E÷F
施設名								
西公民館	20,163	2,200	17,963	2,745	20,708	1,689	9.4%	8.2%
上公民館	12,933	2,219	10,714	11,602	22,316	802	7.5%	3.6%
南公民館	12,383	2,835	9,548	3,490	13,038	1,430	15.0%	11.0%
北公民館	23,027	2,774	20,253	13,203	33,456	1,911	9.4%	5.7%
大根公民館	25,657	2,418	23,239	7,357	30,596	1,664	7.2%	5.4%
東公民館	20,761	2,258	18,503	7,998	26,501	984	5.3%	3.7%
鶴巻公民館	39,967	2,478	37,489	14,141	51,630	1,913	5.1%	3.7%
渋沢公民館	15,173	2,264	12,909	18,598	31,507	2,261	17.5%	7.2%
本町公民館	26,530	2,626	23,904	15,181	39,085	3,259	13.6%	8.3%
南が丘公民館	24,139	2,355	21,784	17,623	39,407	2,595	11.9%	6.6%
堀川公民館	22,778	3,239	19,539	10,037	29,576	3,176	16.3%	10.7%
ほうらい会館	17,006	17,006	0	4,394	4,394	829		18.9%
表丹沢野外活動センター	40,769	0	40,769	29,442	70,211	2,881	7.1%	4.1%
曲松児童センター	10,206	131	10,075	491	10,566	339	3.4%	3.2%
文化会館	293,846	3,435	290,411	81,179	371,590	22,922	7.9%	6.2%
宮永岳彦記念美術館	12,621	5,891	6,730	6,075	12,805	411	6.1%	3.2%
総合体育館	116,984	751	116,233	136,287	252,520	30,172	26.0%	11.9%
サンライフ鶴巻	24,627	199	24,428	3	24,431	5,681	23.3%	23.3%
中央運動公園	330,648	587	330,061	2,243	332,304	17,311	5.2%	5.2%
おおね公園	94,288	327	93,961	43,238	137,199	32,560	34.7%	23.7%
立野緑地庭球場	3,737	27	3,710	0	3,710	1,806	48.7%	48.7%
中野健康センター	16,525	7,419	9,106	4,630	13,736	1,071	11.8%	7.8%
秦野駅北口自転車駐車場	5,431	0	5,431	1,065	6,496	6,209	114.3%	95.6%
保健福祉センター	83,119	62,075	21,044	83,810	104,854	183	0.9%	0.2%
鶴巻温泉弘法の里湯	110,951	0	110,951	15,002	125,953	124,830	112.5%	99.1%
里山ふれあいセンター	6,735	122	6,613	3,449	10,062	199	3.0%	2.0%
市営片町駐車場	4,404	0	4,404	0	4,404	6,032	137.0%	137.0%
市営渋沢駅北口駐車場	12,823	0	12,823	0	12,823	18,793	146.6%	146.6%

参考資料 2：使用料試算の例(本町公民館の実績から)

区分	金額	
年間の管理運営費	a	26,530 千円
非転嫁費用	b	2,626 千円
転嫁費用	c=a-b	23,904 千円
減価償却費	d	15,181 千円
フルコスト	e=c+d	39,085 千円
m ² 当たりの年間コスト	A=e/m	58,076 円

年間利用可能時間
 13.5 時間 × 347 日 = 4,685 時間
 上の50%(n) = 2,342 時間

部屋名	面積(m ²)	部屋の年間コスト (円:B)	1時間当りのコスト (C=B/n)	使用料の目安(D=C/3)	現行の使用料(E)	倍数 (D/E)	改定後の使用料	再改定後の使用料
大会議室	f 295	f × A 17,132,420	7,315	2,400	600	4.00	1,400	2,400
中会議室	g 54	g × A 3,136,104	1,339	400	200	2.00	400	400
小会議室	h 26	h × A 1,509,976	645	200	200	1.00	200	200
和室	i 94	i × A 5,459,144	2,331	800	200	4.00	500	800
調理室	j 54	j × A 3,136,104	1,339	400	200	2.00	400	400
創作活動室	k 59	k × A 3,426,484	1,463	500	200	2.50	500	500
音楽室	l 91	l × A 5,284,916	2,256	800	200	4.00	500	800
合計	m 673	39,085,148	-	-	-	-	-	-

部屋名	使用料収入	改定後の収入見込み	改定率	再改定後の収入見込み	改定率(%)	対当初改定率(%)
大会議室	1,276,800	2,979,200	133.3	5,107,200	71.4	300.0
中会議室	317,700	635,400	100.0	635,400	0.0	100.0
小会議室	283,800	283,800	0.0	283,800	0.0	0.0
和室	599,200	1,498,000	150.0	2,396,800	60.0	300.0
調理室	98,400	196,800	100.0	196,800	0.0	100.0
創作活動室	292,600	731,500	150.0	731,500	0.0	150.0
音楽室	390,600	976,500	150.0	1,562,400	60.0	300.0
合計	3,259,100	7,301,200	124.0	10,913,900	49.5	234.9
フルコストに占める割合 (%)	8.3	18.7	-	27.9	-	-
減価償却費を除くコスト に占める割合(%)	13.6	30.5	-	45.7	-	-