

公の施設に係る受益者負担のあり方に関する報告書

名古屋市受益者負担のあり方研究会

平成 16 年 11 月

目 次

1	はじめに	1
2	受益者負担の基本的な考え方	
	(1) 公の施設の使用料設定のこれまでの考え方	2
	(2) 受益者負担のあり方に関する基本的な考え方	3
	(3) 受益者負担のあり方の検討対象施設	3
3	公の施設の効率的な管理運営	
	(1) 受益者負担の対象とする施設コストの範囲	5
	(2) 民間とのコスト比較	5
4	利用人員・利用率の増加を図るための努力	7
5	公の施設の性質別分類と公費負担割合の考え方	
	(1) 独立採算を前提とする施設	8
	(2) 会議室等	8
	(3) その他の施設	
	ア 施設の細区分	9
	イ 施設の具体的分類	11
	ウ 分類に応じた負担割合	11
6	個々の施設の受益者負担の見直しの進め方	
	(1) 見直しの手順	14
	(2) 使用料算定的方式	16
7	減額・免除等の取扱い	17
8	市民への説明責任など	
	(1) 説明責任と社会経済情勢の変化への対応	18
	(2) 指定管理者制度	18
9	むすび	19

1 はじめに

名古屋市では、平成13年9月に財政健全化計画を策定し、過去に借り入れた市債の将来の返還に備えるために積み立てた基金から借入れをしなければ財政運営ができない「赤字財政」からの脱却を図ることとしている。この計画では、健全化の方策として「行政評価制度の活用による施策のシフト」、「事務事業の効率化とコスト縮減」など7つを掲げている。このうち「受益者負担の適正化」について、平成16年度当初予算の審議のなかで市議会から、市民利用施設をはじめとする公の施設の利用料金である使用料などのあり方について、明確な考え方や、市民の理解を得るための行政側の努力などを求める意見が出されている。

そこで、公の施設に係る受益者負担のあり方について検討するため、本年6月、名古屋市受益者負担のあり方研究会が設置された。研究会では、施設の効率的な管理運営、利用状況、使用料の実態などを踏まえた検討を重ねてきた。

受益者負担とは、特定の利用者に限ってサービスの提供を受けるような場合には、利用者と利用しない人との負担の公平の観点から、その利用者に費用負担を求めるという考え方である。その適正化を図るため、施設を利用する人に応分の負担を求めようとするれば、サービスの提供に要する経費を把握・精査し、妥当と思われる公費負担の割合を設定したうえで、残余部分については、市民の理解が得られる受益者負担額を設定する必要がある。

本報告書では、こうした視点から、施設の管理運営費に基づいた使用料算定方式という考え方を提案している。名古屋市においては、この提案を踏まえ、公費負担を支える納税者としての市民、また公の施設の利用者としての市民の、それぞれの立場から、理解と納得が得られる、公費負担、受益者負担のあり方について、さらに検討を進め、「受益者負担の適正化」を図ることにより、財政健全化計画が達成されることを期待するものである。

2 受益者負担の基本的な考え方

(1) 公の施設の使用料設定のこれまでの考え方

「公の施設」とは、地方自治法で「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」と定義づけられており、庁舎や研究所など住民の利用に供することを目的としない施設は含まれない。

名古屋市の公の施設は次のとおりである。

図表 1 公の施設一覧

区 分	施 設 名	区 分	施 設 名
老人福祉関係施設	特別養護老人ホーム (黒石荘、厚生院)	スポーツ・レクリエーション施設	総合体育館
	養護老人ホーム (寿荘、寿楽荘)		瑞穂運動場
	軽費老人ホーム(清風荘、緑寿荘、安田荘、きよすみ荘)		スポーツセンター(12館)
	福祉会館(16館)		市体育館
	老人いこいの家		港サッカー場
	休養温泉ホーム松ヶ島		名城庭球場
	高年大学鯉城学園		黒川スポーツトレーニングセンター
	高齢者就業支援センター		上社レクリエーションルーム
児童福祉関係施設	保育所(124カ所)		冷水プール(15カ所)
	児童相談所附設一時保護所		温水プール(5カ所)
	くすのき学園		志段味ｽﾎﾟｰﾂﾌｧﾝﾄﾞ
	みどり学園		市民御岳休暇村
	わかくさ学園		公園有料施設(100カ所) (テニスコート、野球場等)
	すぎのこ学園		日光川公園(ｽﾎﾟｰﾂﾃﾞｨﾚｸｼｮﾝ)
	母子生活支援施設 (にじが丘荘、五条荘)	文化施設	東山公園テニスセンター
	児童養護施設 (若葉寮、ひばり荘、若松寮)		博物館
	玉野川学園		科学館
	地域療育センター(2カ所)		美術館
	あけぼの学園		見晴台考古資料館
	児童館(17館)		蓬左文庫
	とだがわこどもランド		秀吉清正記念館
障害者福祉関係施設	緑風荘		公会堂
	障害者スポーツセンター		市民会館
	希望荘		芸術創造センター
	知的障害者通所授産施設 (若杉・昭和橋・鳩岡作業所)		青少年文化センター
	精神保健福祉センター		文化小劇場(13館)
	総合リハビリテーションセンター		市民ギャラリー(2館)
その他社会福祉関係施設	桜山通動寮		演劇練習館
	熱田荘		音楽プラザ
	植田寮		短歌会館
	笹島寮		東山荘
斎場	厚生院(救護施設、附属病院)	コミュニティセンター等	能楽堂
	総合社会福祉会館		旧川上貞奴邸
			コミュニティセンター(194カ所)
		住宅	地区会館(5カ所)
霊園	八事斎場		市営住宅
	八事霊園、愛宕霊園		定住促進住宅
河川	みどりが丘墓地公園	道路	道路
			市営路外駐車場(久屋・大須・古沢公園駐車場)
公園	河川	産業振興施設	中小企業振興会館
	公園		国際展示場
	白鳥庭園	公設市場	国際会議場
	ランの館		公設市場(15カ所)
徳川園		観光施設	ユース・ホテル
			名古屋城
動植物園	東山動植物園	農業公園施設	東山公園展望塔
			東谷山ﾌﾙｰﾂﾊﾞｰｸ(「温室」)
学校	小学校(260校)	その他	農業文化園(「温室等」)
	中学校(110校)		国際センター
	高等学校 (全日制13校、定時制3校)		市政資料館
	幼稚園(28園)		男女平等参画推進センター
	市立大学		なごやボランティア・NPOセンター
	生涯学習施設		文化センター(2カ所)
生涯学習施設	女性会館		栄バスターミナル
	生涯学習センター(19館)		港防災センター
	楠学習センター		中央看護専門学校
	宿泊青年の家		
図書館(19館)			

合計 108種 1,071施設 (施設数には住宅、道路、河川、公園を含まない。)

これまで名古屋市では、公の施設の使用料は、
 国の基準
 市の類似施設の使用料
 他団体における使用料水準
 民間における使用料水準
 などとの比較、均衡により設定してきた。
 また、使用料を改定する際には、
 国の基準の改定に準ずるもの
 類似施設と不均衡が生じているもの
 前回料金改定時と現在との物価水準の格差が大きくなっているもの
 管理運営費が増大しているもの
 等の見地から行っており、その改定率については、市内における消費者物価指数の上昇率などを根拠としてきた。
 そのため、使用料の額の算定には、使用料による投資・管理運営資金の回収という民間企業のような発想は採用されず、管理運営コストに基づく明確な基準による設定は必ずしも行われてこなかったのである。

(2) 受益者負担のあり方に関する基本的な考え方

受益者負担の適正化を進め、利用者の理解を得られる応分の費用負担を求めていくためには、これまでの考え方に加え、管理運営費の内容について精査し、利用者に負担を求める経費の範囲や行政として関与すべき度合い（公的関与の度合い）を明らかにした上で、利用者の負担のあり方が検討されるべきことが求められているものと考えられる。

そこで、当研究会では受益者が負担すべき額の設定にあたっては、
 効率的な施設運営による管理運営費
 施設の性格に応じた公的関与の度合いなどを基準とした公費負担割合
 を基礎とした使用料算定の方法について検討を行うこととした。

< 基本的な考え方 >

$$\boxed{\text{受益者負担総額}} = \boxed{\text{管理運営費}} \times \boxed{(1 - \text{公費負担割合})}$$

(3) 受益者負担のあり方の検討対象施設

公の施設のなかには、法令等により受益者負担の基準が定められ

ているものがある。これらについては、そのサービスの提供について、全国的に統一的な取扱いを行うべきであるなどの理由により、国が法律、政省令、告示、通知などの方法によりそれぞれの基準などを定めたものであり、今回の「受益者負担のあり方」の検討においては対象外とすることが適当である。

ただし、これらの施設においても、その他の施設と同様に、経費削減や施設の性格に応じ利用者の立場に立ったサービスの向上に努めることが必要であることはもちろんのことであり、引き続きこうした取組みを積極的に進められることを期待する。

図表 2 法令等で受益者負担の基準が定められている施設

区 分	施 設 名	受 益 者 負 担 基 準 の 根 拠 法 令 等
老人福祉関係施設	特別養護老人ホーム(黒石荘、厚生院)	介護保険法、(厚生省令、厚生労働省告示)
	養護老人ホーム(寿荘、寿楽荘)	老人福祉法、(厚生事務次官通知)
	軽費老人ホーム(清風荘始め4カ所)	"、(厚生省社会局長通知)
	福祉会館(16館)	"
	老人いこいの家	厚生省社会局長通知
	休養温泉ホーム松ヶ島	"
児童福祉関係施設	保育所(124カ所)	児童福祉法、(厚生事務次官通知)
	児童相談所附設一時保護所	児童福祉法
	くすのき学園	児童福祉法、(厚生事務次官通知)
	みどり学園	"
	わかくさ学園	"
	すぎのこ学園	"
	母子生活支援施設(にじが丘荘、五条荘)	"
	児童養護施設(若葉寮始め3カ所)	"
	玉野川学園	"
	地域療育センター(2カ所)	児童福祉法、健康保険法等、(厚生事務次官通知等)
	あけぼの学園	児童福祉法、(厚生事務次官通知)
障害者福祉関係施設	緑風荘	身体障害者福祉法、(厚生労働省告示)
	希望荘	知的障害者福祉法、(厚生労働省告示)
	知的障害者通所授産施設(3カ所)	"
	精神保健福祉センター	健康保険法等、(厚生労働省告示)
	総合リハビリテーションセンター	身体障害者福祉法、健康保険法等、(厚生労働省告示等)
	桜山通動寮	知的障害者福祉法、(厚生労働省告示)
その他社会福祉関係施設	熱田荘	生活保護法
	植田寮	"
	笹島寮	"
	厚生院(救護施設、附属病院)	"、健康保険法等、(厚生労働省告示等)
河川	河川	河川法
公園	公園	都市公園法
学校	小学校(260校)	学校教育法
	中学校(110校)	"
	高等学校(全日制13校、定時制3校)	地方交付税単価
	幼稚園(28園)	"
	市立大学	"
生涯学習施設	図書館(19館)	図書館法
住宅	市営住宅	公営住宅法
	定住促進住宅	特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律
道路	道路	道路法

合計 39種 628施設(施設数には住宅、道路、河川、公園を含まない。)

3 公の施設の効率的な管理運営

(1) 受益者負担の対象とする施設コストの範囲

公の施設に係るコストについては、建物の建設費（減価償却費）から日常的な管理運営費までさまざまなコストが含まれている。

受益者負担のあり方の検討にあたっては、すべてのコストについて改めて精査し、受益者負担の対象とすべき施設コストについて市民の理解が得られる妥当な範囲を設定する必要がある。

公の施設に係るコストについて以下の4つに分類し、検討することとした。

< 施設の管理運営に起因するコスト >

管理運営に係る人件費……使用申請の受付・許可、使用料の徴収、保守委託等の契約事務等

管理運営に係る物件費……消耗品費、光熱水費、施設・設備の保守点検費、保険料等

< 施設の取得に起因するコスト >

資本的支出……建物の建設費（減価償却費）、土地の購入費、備品購入費

支払利息……公債に係る支払利息

民間企業では一般に、これらすべてのコストを回収することを前提として使用料が設定されていると考えられる。

地方公共団体には、住民の福祉を増進するため公の施設の設置が求められており、特に幅広い市民が利用する施設については「市民全体の財産」として、誰もが利用することができ、受益者となり得るものである。

そこで、施設の取得に起因するコストである 資本的支出および支払利息は受益者に負担を求める範囲に含めず、公費で賄う範囲とする考え方が成り立ち得る。したがって、受益者負担の対象とする施設コストの範囲については、後に述べる独立採算を前提とする施設を除き、経常的な施設の管理運営に起因するコストである 管理運営に係る人件費と、管理運営に係る物件費とすることが適当である。

(2) 民間とのコスト比較

名古屋市は、公の施設の効率的な管理運営のあり方を検討するた

め、民間に類似施設が存在するスポーツセンターおよび文化小劇場を対象に、管理運営コストについて民営による場合との比較調査を行った。

その調査の結果、直接人件費を除いた施設・設備の保守点検などの外部委託費等は民間に比しても妥当な水準であると思われるが、直接人件費については、民間を上回っている実態が明らかとなった。

そこで、施設の効率的な管理運営を図るためには、特に民間との格差が大きい直接人件費の削減に努める必要があると思われる。

図表 3 管理運営コスト比較調査結果

(単位：円、%)

	Aスポーツセンター			B文化小劇場		
	管理運営委託 15年度決算値 (a)	民間企業 8社平均 (b)	(b)/(a)	管理運営委託 15年度決算値 (c)	民間企業 5社平均 (d)	(d)/(c)
直接人件費	76,118,606	33,491,750	44.0	41,069,820	27,407,750	66.7
外部委託費	70,020,398	75,171,516	107.4	37,032,985	38,955,269	105.2
その他物件費	46,738,872	46,738,872	100.0	16,537,517	16,537,517	100.0
計	192,877,876	155,402,138	80.6	94,640,322	82,900,536	87.6

直接人件費および主要な外部委託費についてコスト比較を実施(他の費用は決算値と同額とした)。

民間企業の平均値は、単純平均の2倍以上、もしくは1/2以下の値は異常値として除いた。

直接人件費の管理運営委託15年度決算値には自主事業従事相当分を含み、民間企業の平均値には一般管理費を含む。

上記の調査結果から、スポーツセンターおよび文化小劇場以外の公の施設についても、民営によるとした場合の管理運営コストに比して直接人件費が上回ることでなっているのではないかと推測される。受益者負担の対象とすべき管理運営コストについては、現在の実態をそのまま是認するのではなく、こうした民間水準なども考慮し、精査された管理運営費を基に検討する必要があると考えられる。

4 利用人員・利用率の増加を図るための努力

効率的な運営による管理運営費および、公費と受益者との負担割合から使用料を設定するに際しては、公の施設の利用者数、利用率との関係についても考える必要がある。

使用料収入は「員数（利用者数、利用率）×単価（使用料）」によって求められるものであり、使用料収入の確保のためには、使用料単価の問題もさることながら、その検討に先立っては、サービス向上等による利用者数、利用率の増加に向けた努力が求められるのは公の施設にあっても当然である。その際、サービス内容の拡充のため、それによってもたらされる収入増を上回るコスト増があってはならず、サービスとコストとの関係は常に検証する必要がある。

また、一般的に使用料のアップは利用者数、利用率の減少につながるものと考えられる。こうした観点から、過去の料金改定と利用者数、利用率の推移をみると、近隣の民間類似施設の状況や社会経済情勢に影響を受けていると見受けられるケースもあり、その間に明確な相関関係は見当たらなかったが、使用料をアップすることにより利用者数、利用率が減少し、使用料収入が確保できないためさらに使用料をアップしなければならなくなるという悪循環に陥る事態も想定できる。したがって、個々の施設の使用料の見直しにあたっては、使用料と利用者数、利用率との関係に十分配慮した検討が求められる。

5 公の施設の性質別分類と公費負担割合の考え方

公の施設については、図表1に掲げたように、多種多様な施設があり、公費負担のあり方についてもそれぞれの施設の設置目的、サービス内容等に応じて検討を進める必要がある。

そこで、施設を、独立採算を前提とする施設、会議室等、その他の施設の3つに分類してみた。

(1) 独立採算を前提とする施設

地方公共団体は、さまざまな事業を営んでいるが、これらの事業のうち収益的性格が強い事業の用に供する施設については、公営企業債という地方債を財源として整備することができることになっており、その発行にあたっては、事業の採算性の検証のため使用料収入によって、独立採算を維持することが可能であるとの収支計画の作成が求められている。

こうした公営企業債を財源として施設整備を行った施設については、その性格から全額を受益者の負担とし、その受益者負担額は、施設の取得に起因するコストを含めた収支計画をもとに算定するという方法が適当であると考えられる。

図表4 独立採算を前提とする施設

区 分	施 設 名
産業振興施設	中小企業振興会館
	国際展示場
駐車場	市営路外駐車場（久屋・大須・古沢公園駐車場）
公設市場	公設市場（15カ所）
霊園	みどりが丘公園（墓地使用料）

(2) 会議室等

公の施設内に設置された会議室・ホール・体育室については、生涯学習振興、男女平等参画推進、青少年育成などの施設の設置目的とは直接に関係のない単なる貸室（場所の提供）というサービスの提供も行われているが、こうした利用が行われる場合にはその内容に着目し、原則として受益者負担の対象とすべき管理運営費の全額を受益者の負担とすることが適当である。

この場合の受益者負担額については、貸室という同一サービスを

提供しているという観点から、平均的な施設の管理運営費を基に標準単価を定め全施設に適用し、算定するという方法が考えられるが、こうした貸室施設のうち特定の施設については、同時通訳機器の設置など施設の特殊性を考慮する必要がある。

ただし、施設設置の本来的な目的に沿った施設利用については、これまでと同様に公費負担を前提とした別途の使用料を設定するなどの一定の配慮が必要である。

< 標準単価の考え方 >

平均的な会議室の管理運営費を基に算定した 1 m²当たり時間単価など

図表 5 会議室等

施 設 名
高年大学鯉城学園
高齢者就業支援センター
総合社会福祉会館
女性会館
生涯学習センター（19館）
楠学習センター
短歌会館
東山荘
地区会館（5カ所）
国際センター
市政資料館
男女平等参画推進センター

（３）その他の施設

独立採算を前提とする施設、会議室等を除くその他の施設については、文化施設、スポーツ・レクリエーション施設など、民間類似施設の設置状況や公的関与の度合いなども考慮し、さらに施設の性格などに応じ細区分を行い整理する必要がある。

ア 施設の細区分

名古屋市においては市政の質的な転換、すなわち行財政のシステム改革に取り組んでおり、改革の推進にあたり、施策・事務事業についての「公的関与のあり方に関する点検指針」が平成15年3月に策定されている。

この指針に即し、施設の性格に応じ、行政の活動領域を基に設定した行政が関与すべき度合い（公費で負担すべき度合い）とさらに民間施設の状況などを基に設定した収益性により施設の位置づけについて検討することとした。

図表 6 公的関与の度合いに関する基準

区分	施 設 の 性 格	行政と民間の活動領域
A	1 法律で設置が義務づけられている施設	行政
	2 受益の範囲が不特定多数の市民におよび、サービスの対価の徴収ができない施設	
	3 市民が社会生活を営むうえで必要な生活水準の確保を目的とした施設	
	4 市民の生命、財産、権利を擁護し、あるいは市民の不安を解消するために、必要な規制、監視指導、情報提供、相談などを目的とした施設	
	5 個人の力だけでは対処し得ない社会的・経済的弱者を対象に、生活の安定を支援し、あるいは生活の安全網(セーフティ・ネット)を整備する施設	
B	6 市民にとって必要性は高いが、多額の投資が必要、あるいは事業リスクや不確実性が存在するため、民間だけではその全てを負担しきれず、これを補完する施設	民間
	7 民間のサービスだけでは市域全体にとって望ましい質、量のサービスの確保ができないため、これを補完・先導する施設	
C	8 市の個性、特色、魅力を継承・発展・創造し、あるいは国内外へ情報発信することを目的とした施設	
	9 特定の市民や団体を対象としたサービスを提供する施設であって、サービスの提供を通じて、対象者以外の第三者にも受益がおよぶ施設	
D	10 上記以外の施設	

(公的関与のあり方に関する点検指針(平成15年3月名古屋市策定)に即し作成)

図表 7 収益性に関する基準

区 分	施 設 の 性 格
○ 民間では類似・同種のサービスを提供する施設が設置されていない	
a	受益者からの費用負担を想定していない施設
b	運営費の一部を料金収入により賄うべき施設
○ 民間でも類似・同種のサービスを提供する施設が設置されている	
c	民間では収益を主目的としておらず、主に社会貢献活動のために設置している施設
d	収益性があり、民間では運営費の全部を料金収入で賄っている施設

イ 施設の具体的分類

この2つの基準に基づき各施設を分類し、試案として位置づけを行った。

「公的関与の度合い」の大小をA～D（横軸）、「収益性」の大小をa～d（縦軸）として、各施設をその性格に応じA a～D dに位置づけたのが図表8である。左下の点に近いほど公費負担の割合が大きく、逆に遠いほど公費負担の割合が小さくなるべきものである。

なお「公的関与の度合い」のBとC、「収益性」のbとcの間には、位置づけを区分するほど度合いの大小に明確な差はないと考えられることから同じ分類に属するものとしたことにより、全体で9象限となっている。

図表8 市の施設の具体的な位置づけ（試案）

大 ↑ 収益性 ↓ 小	d	スポーツ・レクリエーション施設 （プール、トレーニングルーム、テニスコート、市民休暇村） 国際会議場 観光施設（ユース・ホステル、展望塔） バスターミナル	
	b・c	斎場 霊園 有料公園施設 動植物園 生涯学習施設 スポーツ・レクリエーション施設 （競技場、野球場、サッカー場等） 文化施設（美術館、博物館、ホール等） 観光施設（名古屋城） 農業公園施設	
	a	コミュニティー 文化センター 防災センター	
		A (1～5)	B (6・7) ・ C (8・9) D (10)
		大 ←	公的（行政）関与 → 小

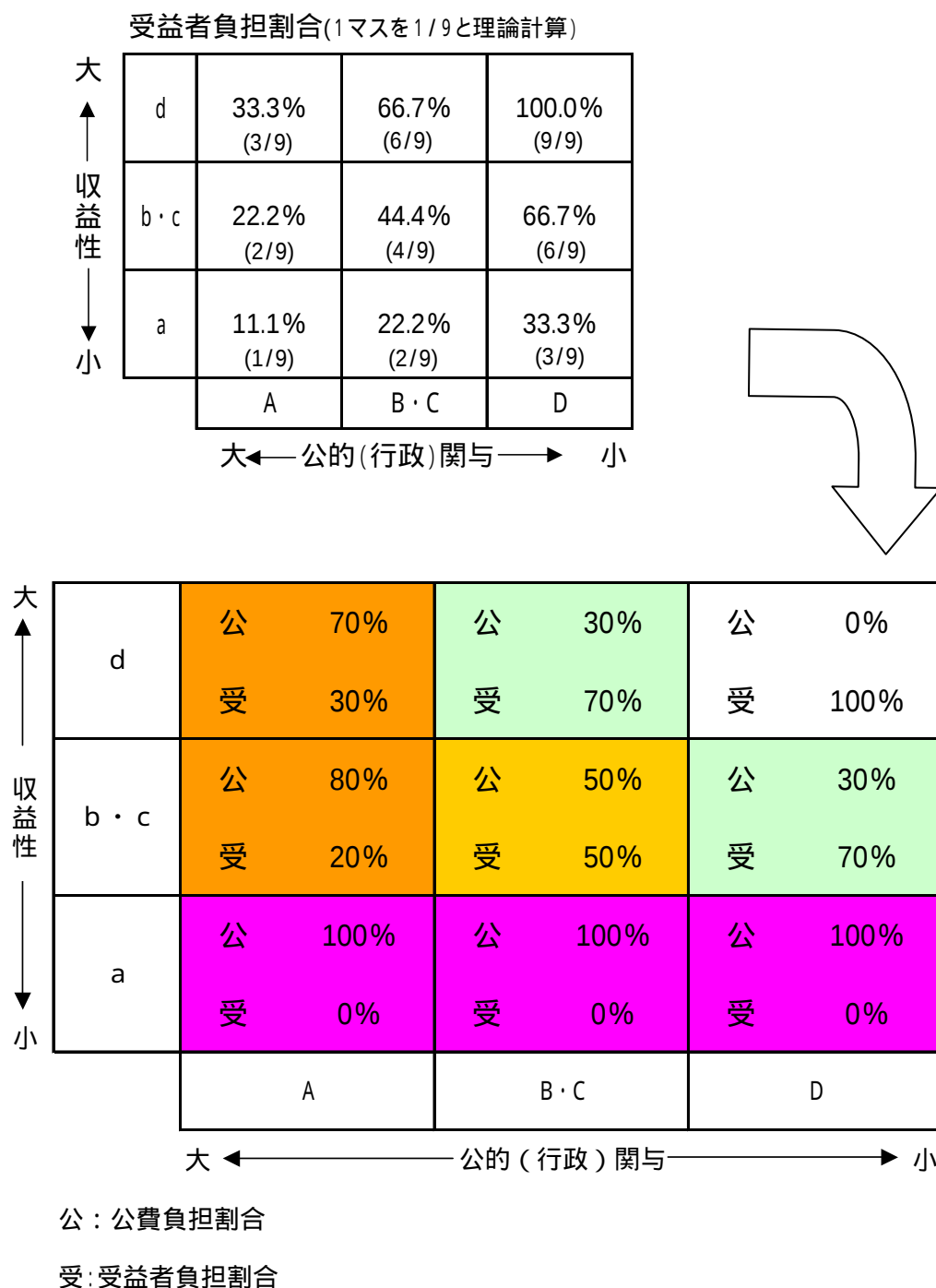
ウ 分類に応じた負担割合

9つの象限ごとに公費負担と受益者負担の割合をイメージしてみると図表9のとおりとなる。

この負担割合の設定は、公費負担割合をA aで100%、D dで0%とし、各象限の配置に応じて理論計算したものである。

ただし、収益性aに該当する下段の3つの象限については、もともと受益者からの費用負担を想定していないため、すべて公費負担割合を100%とした。

図表 9 分類に応じた負担割合（イメージ図）



ちなみに、平成15年度の各施設の管理運営費と、それに対する使用料収入の状況は、図表10のとおりとなっている。

公費負担と受益者負担の割合を求める考え方は、施設利用者と利用しない人との負担の公平を図るために、公的関与の必要性の度合いと収益性の大小の2つの基準から公費で負担すべき割合の上限を求めようとするものである。設定した公費の負担割合を上回って公費が投入されている施設は、以下に述べる見直しの進め方により、この割合を目標として見直しを行う必要がある。

図表 10 各施設の収支状況(平成 15 年度決算)

(単位：千円、%)

区 分	施 設 名	収入計A (使用料)	物件費 B	人件費 C	支出計 D = B + C	収支比率 A/D
斎場	八事斎場	217,769	342,090	212,005	554,095	39.3
霊園	八事霊園、愛宕霊園	78,244	86,467	55,306	141,773	55.2
	みどりが丘公園(管理料)	58,764	82,548	97,194	179,742	32.7
公園	白鳥庭園	11,160	82,165	47,825	129,990	8.6
	ランの館	56,869	174,873	52,738	227,611	25.0
動植物園	東山動植物園	580,502	1,394,515	957,070	2,351,585	24.7
生涯学習施設	宿泊青年の家	5,392	39,926	61,593	101,519	5.3
スポーツ・レ クリエーショ ン施設	総合体育館(競技用施設、アリーナ等)	596,131	349,154	181,352	530,506	112.4
	総合体育館(温水プール等)	77,006	204,089	39,804	243,893	31.6
	瑞穂運動場(テニスコート、プール、トレーニング)	61,330	102,443	32,871	135,314	45.3
	瑞穂運動場(テニスコート、プール、トレーニング以外)	112,478	220,702	146,692	367,394	30.6
	スポーツセンター12館(アリーナ等)	261,160	749,663	648,684	1,398,347	18.7
	スポーツセンター12館(トレーニングルーム、温水プール)	471,473	683,999	214,244	898,243	52.5
	市体育館	12,087	19,235	40,140	59,375	20.4
	港サッカー場	4,504	28,928	10,207	39,135	11.5
	名城庭球場	16,735	14,735	15,624	30,359	55.1
	黒川スポーツトレーニングセンター	22,965	52,028	36,891	88,919	25.8
	上社レクリエーションルーム	6,125	13,322	4,214	17,536	34.9
	冷水プール(15カ所)	20,665	253,491	42,195	295,686	7.0
	温水プール(5カ所)	83,107	223,131	187,614	410,745	20.2
	志段味スポーツランド(テニスコート等)	20,509	21,037	29,283	50,320	40.8
	志段味スポーツランド(競技場・野球場)	3,795	26,996	23,116	50,112	7.6
	公園有料施設テニスコート(32カ所)	45,719	79,787	20,717	100,504	45.5
	公園有料施設テニスコート以外(68カ所)	56,074	98,603	28,267	126,870	44.2
	東山公園テニスセンター	67,331	77,609	62,510	140,119	48.1
	市民御岳休暇村	296,257	310,512	309,261	619,773	47.8
	志段味スポーツランド(プール)	20,179	39,540	2,440	41,980	48.1
	日光川公園(サビチ日光川)	93,344	296,540	35,442	331,982	28.1
文化施設	博物館	31,142	143,126	138,008	281,134	11.1
	科学館	69,272	454,396	204,823	659,219	10.5
	美術館	2,004	104,455	74,975	179,430	1.1
	公会堂	87,052	75,467	119,492	194,959	44.7
	市民会館	221,393	249,696	314,182	563,878	39.3
	芸術創造センター	60,636	109,976	65,220	175,196	34.6
	青少年文化センター	60,753	272,096	47,580	319,676	19.0
	文化小劇場(13館)	156,671	548,450	542,838	1,091,288	14.4
	市民ギャラリー(2館)	45,552	94,688	59,938	154,626	29.5
	演劇練習館	11,869	27,816	38,335	66,151	17.9
	音楽プラザ	22,216	65,540	35,876	101,416	21.9
	能楽堂	40,762	99,016	50,651	149,667	27.2
コミュニティ センター等	コミュニティセンター	0	166,670	0	166,670	0.0
産業振興施設	国際会議場	778,710	891,714	247,787	1,139,501	68.3
観光施設	名古屋城	347,536	357,441	157,821	515,262	67.4
	ユース・ホステル	25,086	22,161	28,757	50,918	49.3
	東山公園展望塔	71,171	75,729	39,912	115,641	61.5
農業公園施設	東谷山フルーツパーク(温室)	10,232	23,631	5,866	29,497	34.7
	農業文化園(温室等)	2,514	39,301	5,685	44,986	5.6
その他	文化センター(2カ所)	0	18,804	0	18,804	0.0
	栄バスターミナル	78,958	88,433	8,005	96,438	81.9
	港防災センター	0	27,913	35,997	63,910	0.0
	中央看護専門学校	88,197	90,738	505,379	596,117	14.8

6 個々の施設の受益者負担の見直しの進め方

(1) 見直しの手順

これまでの検討過程と同様に、個々の施設の受益者負担について検討を行うに際しては、

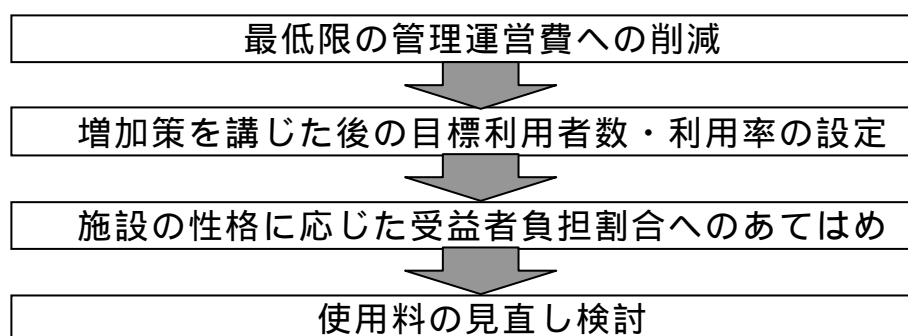
管理運営費の削減

利用者数、利用率の増加

使用料単価の見直し

の3つの要素があり、「受益者負担の原則」に基づき、市民の理解を得ながら、応分の負担を求めるためには、経費削減や利用者数、利用率の増加を図った上で、公費負担のあり方を明らかにしつつ、受益者負担の見直しを検討すべきである。

図表 1 1 受益者負担の見直しに関する手順



こうした管理運営費、利用者数と受益者負担額（使用料収入）の関係を図示してみたのが図表 1 2 である。これは、公費負担割合の目標が 50% であるとした施設について利用者数を増加させる（ $C_1 \rightarrow C_2$ ）ことにより目標を達成するモデルをグラフ化したものである。

現状点

$A_1 B_1$ （公費負担）： $B_1 C_1$ （受益者負担）＝ 7 : 3

公費で管理運営費の 70% を負担（20% 分を過大に負担）

目標点

$A_2 B_2$ （公費負担）＝ $B_2 C_2$ （受益者負担）

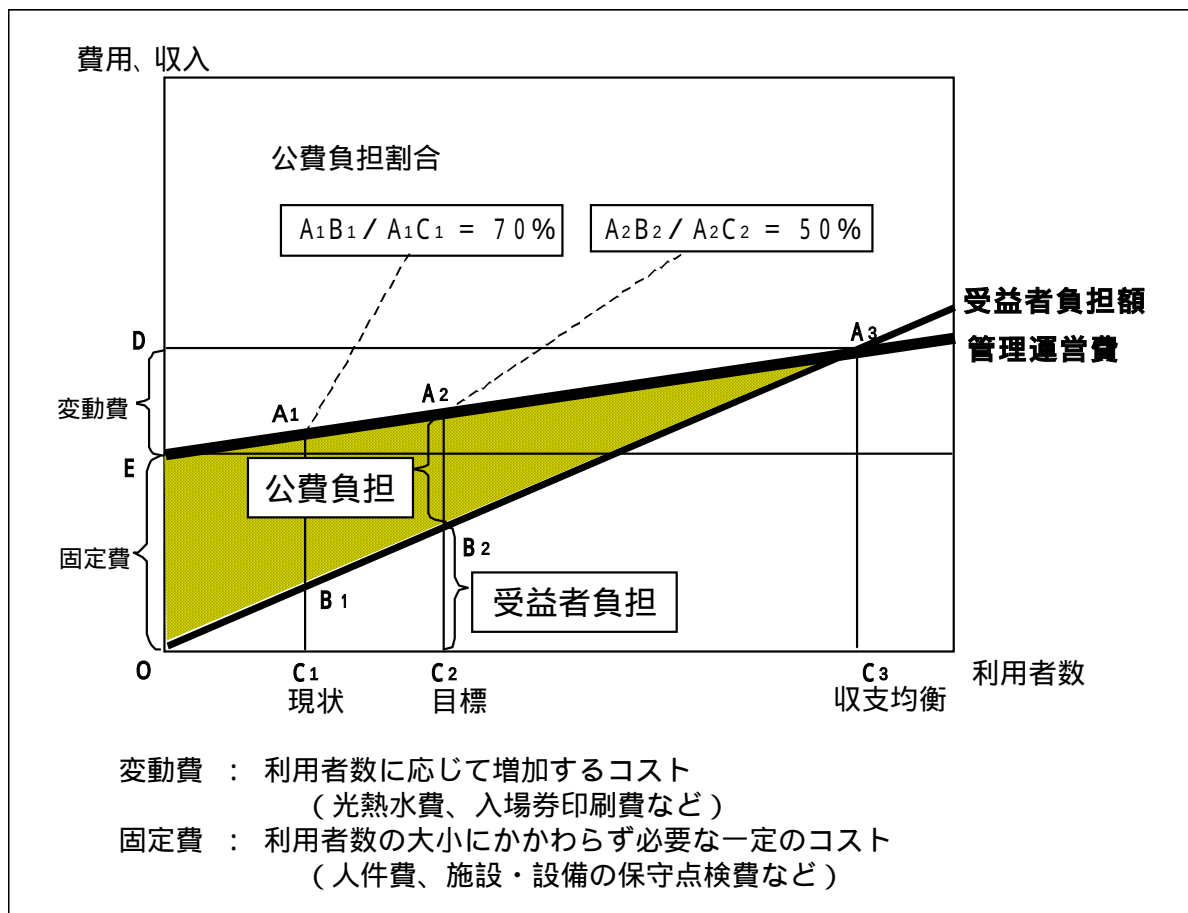
公費で管理運営費の 50% を負担

収支均衡点

管理運営費＝受益者負担額＝ $A_3 C_3$ 、公費負担＝0

管理運営費をすべて利用者による使用料収入で賄っている状態

図表 1 2 公費負担と受益者負担のモデル図



一般的に、利用者数が増加すれば、これに比例して、使用料収入が増加するため、一定の段階に達すれば収支が均衡する。こうした考え方に基づいて、民間事業者は収支均衡点以上をめざし、利用者数の目標と使用料単価を設定しているが、地方公共団体が運営する公の施設については、住民の福祉を増進するという目的から、それぞれの施設の性格などに応じ、そのめざすべき目標点が収支均衡点を下回るところで設定される場合がある。

なお、目標を達成するための方策としては、利用者数の増加のほか、管理運営費の削減による場合と使用料単価の見直しによる場合があり、これらの方策を組み合わせることによって目標の達成が図られるべきである。

(2) 使用料算定方式

管理運営費の検証、削減努力を行い、利用者数の増加策を講じ、公費負担のあり方を検討した後に、受益者負担の見直しを検討し応分の負担を求めていくためには、さらに使用料算定の考え方を明確にする必要がある。

その考え方の1つとして、当研究会においては、これまでの検討に基づき下記の「使用料算定方式」を提案する。

図表 1 3 使用料算定方式

$\begin{aligned} & \text{管理運営費} \times (1 - \text{公費負担割合}) = \text{受益者負担総額} \\ & \text{受益者負担総額} - \text{減額・免除額} = \text{受益者負担額 (使用料収入)} \\ & \text{使用料収入} \div \text{目標利用人員} \cdot \text{利用率} = \text{使用料単価} \end{aligned}$

なお、管理運営費に基づく使用料算定を行う統一的な方式は、使用料設定の根拠とはなるが、先述したように使用料の値上げが利用者的大幅な減少を招き、再度、使用料を押し上げるという悪循環に陥らないよう配慮が必要である。

そのため、サービス内容やこれまで使用料設定の考え方として配慮されてきた他都市、民間類似施設の使用料設定状況を勘案するとともに、使用料が大幅なアップとなる場合には経過措置等が必要である。

7 減額・免除等の取扱い

名古屋市の公の施設は、「有料」での利用を原則としたものであっても、政策的配慮等から高齢者や障害者などを対象に使用料の減額・免除を行っている。しかし、こうした減額・免除の取扱いの根拠となる減免規定については、条例による場合、規則による場合、又は要綱による場合などがあり、またその軽減割合、金額についても施設間でバラつきが見られる。

受益者負担の公平性・公正性を確保するためには、こうした減額・免除の取扱いを統一すべきであり、図表 1 3 の「使用料算定の方式」にあるように、減額・免除額が使用料単価の算定に関わってくることから要請される課題である。

減額・免除制度を検討する場合には、福祉施策等との整合に配慮することが重要であるが、現行、高齢者を対象とするものが多数を占めており、障害者の社会参加促進方策としてのさらなる活用など、社会情勢の変化にあわせた対応も検討すべきではないか、との意見がある。

8 市民への説明責任など

(1) 説明責任と社会経済情勢の変化への対応

市民に応分の負担を求めていくためには、使用料の算定方式を管理運営費や受益者負担の考え方などの根拠を明確にしながら、市民にわかりやすく説明し、周知を図る必要があり、それぞれの施設においても十分な説明ができるよう、職員一人ひとりがこの考え方について理解を深めることが求められる。

また、社会経済情勢の変化により求められるサービス内容や経費の変化などを考慮しながら、運営改善努力を継続するとともに、受益者負担の公平性・公正性を確保するため、受益者負担の状況について定期的に見直しを行うべきである。

(2) 指定管理者制度

公の施設の管理運営については、これまで名古屋市による直営か、または公共的団体への管理委託の方法により行われてきたが、平成15年の地方自治法の改正により、広く民間事業者も含めた事業者の中から自治体が指定した管理者が管理運営を行うという指定管理者制度が導入されることとなった。

この制度は、多様化する市民ニーズに、より効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、市民サービスの向上や経費の削減等を図ることを目的とするものである。

指定管理者による自主的・自立的な施設の管理運営を行わせるためには、あらかじめ市として受益者負担の統一的な考え方に基づく使用料や政策判断としての減額・免除の範囲について明確にしておく必要があり、こうした観点からも、この報告書の検討結果の活用が望まれるところである。

9 むすび

地方分権の流れのなかで、国庫補助負担金の改革、税源移譲、地方交付税の見直しの「三位一体の改革」が進められている。このような環境の変化は、地方公共団体に、経営主体としての自立を促している。特に住民直結のサービスの比重が大きい市町村においては、サービスとコスト負担のバランスを意識することは避けられない課題となっている。

こうしたことから、「公の施設」の市民生活において果たすべき役割や受益と負担の関係などについては、これまで以上に議論を深めていかなければならない。財政健全化計画にあるように、これまでの右肩上がりの時代をイメージした財政運営を続けることは困難な状況となっており、業務の効率性という観点とともに、公費負担のあり方、すなわち、受益者負担原則の観点から施設の管理運営を見直す必要がある。

本報告書では、公の施設の利用に関する受益者負担のあり方が整理されている。作成にあたって当研究会では、特定サービスの受益者と非受益者の間の公平性をとりわけ斟酌した。また、名古屋市が現在直面する財政状況においては、これまでのような受益者負担額を継続した場合、市の財政はさらに悪化し、その負担は将来の子や孫の世代に転嫁されることを忘れてはならない。将来世代に現在世代のつけを押し付けるような財政運営があってはならないことを、当研究会では議論の前提として確認している。

名古屋市ができる限りのコスト削減を図り、それを前提に応分の負担を市民が担うことで、名古屋市の提供する行政サービスの質・量は維持され、財政的な破綻も回避することができる。受益者負担のあり方を検討し、定められた方針を市民と市役所が共有することで、名古屋市の行政サービスは将来的にも安定して供給され続けるのである。

名古屋市受益者負担のあり方研究会委員名簿

(5 0 音順)

氏 名	所 属 ・ 役 職 等
委員長 いし はら とし ひこ 石原 俊彦	関西学院大学産業研究所教授、公認会計士
お の だ ちかい 小野田 誓	前名古屋市立小中学校PTA協議会会長、公認会計士
副委員長 き むら しょう ご 木村 彰吾	名古屋大学大学院経済学研究科教授
し ぶ や のり こ 渋谷 典子	特定非営利活動法人ウイン女性企画常務理事
し ま こ 島 けい子	名古屋中小企業振興センター経営活性化相談員、 税理士、中小企業診断士
なが いわ よし ふみ 長岩 嘉文	日本福祉大学社会福祉総合研修センター研究員、 社会福祉士

研究会開催経過

回	日 程	検 討 内 容
1	平成16年6月14日	研究会の進め方、日程等
2	7月 1日	各施設の性格に応じた分類等
3	7月26日	各施設の管理運営費等
4	8月 3日	公の施設の使用料を定めるにあたっての考え方等
5	8月17日	報告書骨子の検討
6	9月14日	報告書の検討