

第1章 監査の総括

第1 監査の着眼点

本件包括外部監査においては、平成20年4月より目黒区各部局から任意のテーマについて様々なプレヒアリング調査を経た上で、平成20年9月17日付「平成20年度包括外部監査実施通知書」において、監査対象とする事件名を「公の施設の使用料について」と定めた。

第2 当該監査事件を選定した理由等

上記通知書による選定理由は、次のとおりである。

(1) 目黒区における公の施設使用料について

目黒区は、公の施設の使用料について、平成9年7月24日付で、行財政改革推進本部において「公の施設使用料の見直し方針」(以下、「平成9年方針」という。)をまとめ、平成10年4月1日から実施した。

平成9年方針においては、公の施設使用料の算定方式について基本的な考え方を整理している。すなわち、施設使用料は、住民間の負担の公平を図るため、所用経費を応益の程度により負担割合を決定し、利用者に負担を求めることが原則であるが、必要に応じて応能負担を考慮するものとされている。

(2) 公の施設使用料の検証の必要性

平成9年方針においては、今後の使用料の改定基準として、物価の動向、他区の状況等から総合的に判断するとしながらも、3年ごとに一斉に改定することを原則とするとしている。

しかし、施設使用料について見直しは、平成9年方針実施以来行われていない。

使用料は、社会状況に適切に対応し、特定個人の受益に応じた負担を求める「受益者負担の原則」が適用されるべきものである。この点、平成9年当時と比べて、ほとんどの公の施設において指定管理者制度が導入されているほか、民間の施設整備の状況やコミュニティ意識の変化など社会状況は大きく変化している。

そこで、本年度の包括外部監査においては、昨今の社会経済状況に照らして、目黒区において公の施設使用料の算定等が適切に行われているかどうかを監査対象として選定することにした。

(3) 具体的な監査対象

目黒区が利用者から使用料を徴収している集会室、研修室等を備える主な施設は、図表 1 - 1 に記載のとおりである。

本件監査においては、上記の「平成 9 年方針」の実施状況を監査対象にしたので、同年以降に設置された施設は除外することとした。区の施設のうち、包括外部監査人団(以下、「当職等」という。)は、目黒区特有の施設である住区会議室に注目した。

住区会議室の詳細な定義や意義については、第 3 章に後述するとおりであるが、地域コミュニティの活性化を目的として設置されており、コミュニティ団体の活動に利用されているほか、スポーツ・音楽・舞踊などの各種レクリエーションや俳句・絵画・料理などの生涯学習等に利用されている。

そこで、当職等は住区会議室を監査対象の中心として位置付けることとし、上記と同様または類似な活動のために利用されている社会教育館と消費生活センターをも監査対象とすることにした。

第 3 監査の視点

目黒区の使用料の設定等について、平成 9 年方針にのっとった処理がなされているかについて監査を行い、同方針に定められた処理が行われていない場合には、具体的に指摘した。

なお、同方針について、当職等が問題意識をもったものについては、適宜、監査意見としてコメントすることとした。

〔図表 1 1 平成 19 年度 公の施設使用料〕

	使用料	歳入額	所 管	施設所在地等
1	男女平等・共同参画センター使用料	2,477,009	総務部人権政策課	男女平等・共同参画センター(中目黒2-10-13中目黒スクエア内)
2	住区センター使用料	50,378,264	区民生活部北部地区サービス事務所	駒場住区会議室(駒場1-22-4駒場住区センター) 菅刈住区会議室(青葉台2-10-18菅刈住区センター) 東山住区会議室(東山3-19-18号東山住区センター) 烏森住区会議室(上目黒3-44-2烏森住区センター)
			区民生活部東部地区サービス事務所	中目黒住区会議室(中目黒2-10-13中目黒住区会議室センター) 田道住区会議室(目黒1-25-26号田道住区センター) 田道住区会議室三田分室(三田2-10-33田道住区センター三田分室) 下目黒住区会議室(下目黒2-20-19下目黒住区センター) 不動住区会議室(下目黒6-8-23不動住区センター)
			区民生活部中央地区サービス事務所	上目黒住区会議室(祐天寺2-6-6上目黒住区センター) 油面住区会議室(中町1-6-23油面住区センター) 五本木住区会議室(中央町2-17-2五本木住区センター) 鷹番住区会議室(鷹番3-17-20鷹番住区センター)

			区民生活部南部地区サービス事務所	月光原住区会議室（目黒本町4 - 16 - 18月光原住区センター） 向原住区会議室（目黒本町5 - 22 - 11向原住区センター） 碑住区会議室（碑文谷2 - 16 - 6碑住区センター） 原町住区会議室（南1 - 8 - 9原町住区センター） 大岡山東住区会議室（碑文谷3 - 15 - 5大岡山東住区センター）
			区民生活部西部地区サービス事務所	大岡山西住区会議室（平町1 - 15 - 12大岡山西住区センター） 中根住区会議室（大岡山1 - 37 2中根住区センター） 自由が丘住区会議室(自由が丘1 - 24 - 12自由が丘住区センター) 自由が丘住区会議室宮前分室(八雲3 - 22 - 15自由が丘住区センター宮前分室) 八雲住区会議室（八雲1 - 10 - 5八雲住区センター） 東根住区会議室（東が丘1 - 7 - 14号東根住区センター）
			区民生活部西部地区サービス事務所	大岡山西住区会議室（平町1 - 15 - 12大岡山西住区センター） 中根住区会議室（大岡山1 - 37 2中根住区センター） 自由が丘住区会議室(自由が丘1 - 24 - 12自由が丘住区センター) 自由が丘住区会議室宮前分室(八雲3 - 22 - 15自由が丘住区センター宮前分室) 八雲住区会議室（八雲1 - 10 - 5八雲住区センター） 東根住区会議室（東が丘1 - 7 - 14号東根住区センター）
3	心身障害者センター使用料	561,200	健康福祉部障害福祉課	心身障害者センターあいアイ館（八雲1 - 1 - 8）
4	中小企業センター使用料	16,487,350	産業経済部産業経済課	中小企業センター（目黒2 - 4 - 36区民センター内）

5	勤労福祉会館使用料	7,216,525	産業経済部産業経済課	勤労福祉会館(目黒2-4-36区民センター内)
6	消費生活センター使用料	43,700	産業経済部産業経済課	消費生活センター(目黒2-4-36区民センター内)
7	エコプラザ使用料	544,050	環境清掃部環境保全課	目黒エコプラザ(目黒1-25-26) 平町エコプラザ(平町1-5-3)
8	文化ホール使用料	118,491,039	教育委員会事務局企画調整課	めぐろパーシモンホール(八雲1-1-1)中目黒GTプラザホール(上目黒2-1-3)
9	社会教育館使用料	16,830,875	教育委員会事務局地域学習課	東山社会教育館(東山3-24-2)、目黒区民センター社会教育館目黒2-4-36)、中央町社会教育館(中町町2-4-18)、目黒本町社会教育館(目黒本町2-1-20)
10	青少年プラザ使用料	5,749,100	教育委員会事務局地域学習課	青少年プラザ(中目黒2-10-13)
11	緑が丘文化会館使用料	14,114,840	教育委員会事務局地域学習課	緑が丘文化会館(緑が丘2-14-23)
12	体育施設使用料	107,755,449	教育委員会事務局スポーツ振興課	中央体育館(目黒本町5-22-8)、目黒区民センター体育館(目黒2-4-36)、駒場体育館(駒場2-19-39)、碑文谷体育館(碑文谷6-12-43)、八雲体育館(八雲1-1-1)等
	合計	340,649,401		

第4 指摘事項と監査意見の総括

1 改善を求める指摘事項とその前提となっている問題点

当職等の監査結果は、第2章以下に詳述するところであるが、「改善を求める指摘事項」と「その前提となっている問題点」を以下に総括する。

(1)「公の施設の使用料の算定方法について -平成9年方針-」(第2章)

改善を求める指摘事項	その前提となっている問題点
<p>(指摘事項1)激変緩和措置・登録団体単価の統一の解消について</p> <p>経過措置の解消が見送られる合理的な根拠は見当たらず、平成9年方針に従い将来的に解消されるべきである。</p> <p>特に、登録団体単価の統一については、平成9年方針において「今回限り」とされていたのであるから、財政的観点からみても、早急に解消されるべきである。</p>	<p>公の施設にかかる使用料は、目黒区行財政改革推進本部による平成9年方針に基づき見直され、平成10年4月1日に改定されたが、その後現在まで改定されないまま継承されている。</p> <p>そして、経過措置として定められた激変緩和措置、登録団体単価の統一についても、平成9年方針においては原則として使用料は3年ごとに改定するとされていたにもかかわらず、平成13年4月1日に解消されず、そのまま維持されている。</p>
<p>(指摘事項2)時間帯別、曜日別料金格差について</p> <p>平成9年方針が推進した時間帯別料金格差の解消、土日割増料金の廃止は、一律に推進するのではなく、利用率の十分な実態調査を行ったうえで、利用率の向上(施設の有効利用)や、財政的観点から、個々の施設ごとにその特性に応じて再検討されるべきである。</p>	<p>平成9年方針が推進した時間帯別料金格差の解消、土日割増料金の廃止は、時間帯別、曜日別利用率の差が少なくなっているという認識を重要な根拠とするものである。</p> <p>しかし、平成9年方針策定後は、時間帯別、曜日別の利用率の実態調査が十分にはなされておらず、また、個々の施設や会議室によっては時間帯別、曜日別の利用率に差があると推認される状況がうかがわれる。</p>

<p>(指摘事項 3) 登録団体に対する優遇措置について</p> <p>登録団体制度のあり方については、特に住区会議室の登録団体を中心に、創設時の政策目的が達成されるよう、登録要件や審査方法を改めて見直すか、それが困難であれば、使用料優遇措置の一部ないし全部を撤廃する方向で、見直しがなされるべきである。</p>	<p>平成 9 年方針に基づき、登録団体に対する使用料等の優遇措置が創設された。しかし、創設時の政策目的どおりの利用状況が達成されているとはいえない面もみられる。</p>
--	---

(2) 住区会議室について (第 3 章)

改善を求める指摘事項	その前提となっている問題点
<p>(指摘事項 1) 収支改善のために使用料の改定を</p> <p>収支改善の観点から、平成 9 年方針の原則に従い、速やかに使用料の改定を行うべきである。</p>	<p>住区会議室では、受益者負担の観点から、原則として資本的経費を除く維持管理経費の 50% を負担率とした算定式に基づき使用料の金額が設定されている。しかし、会議室が 100% 稼働することを算定式の前提としていることに加え、地域活動登録団体に対し使用料をほぼ半額にする優遇措置が存在し、現実には使用料収入は維持管理費の 15% 程度しか賄えない状態である。</p> <p>加えて、現行の使用料を算定した平成 9 年方針によれば、使用料は原則として 3 年ごとに改定するものとされている。しかし、平成 9 年当時に比べ維持管理費が増加し、これにより算定単価が上昇しているにもかかわらず、実際の使用料は現在に至るまで改定されていない。</p>

<p>(指摘事項 2) 登録団体に対する優遇措置の縮減措置の検討を</p> <p>地域活動登録団体に対する優遇措置については廃止を含めた縮減措置を検討すべきである。</p>	<p>地域活動登録団体が住区会議室を利用する場合には、原則として、他の利用者の 1/2 の使用料で利用できる。しかし、「サービスと受益が明確に特定された集会機能の利用であり、特定の受益者に応分の負担が求められるべき」という施設使用料の負担の基本的な考え方に照らせば、当該施設を排他的に利用する地域活動登録団体に対し応分の負担を求める根拠がある。また、登録団体制度に関する調査結果によれば、住区会議室の地域活動登録団体に対し否定的な意見が強く、地域活動登録団体に対する優遇措置（料金半額）が利用料収入を低くおさえている原因に挙げられている。</p>
<p>(指摘事項 3) 利用率向上のための具体的施策を</p> <p>施設の利用率向上を、当該施設を所管する部署のみの責任とすることなく、目黒区の政策課題として明確に認識し、目黒区全体として組織的に取り組むべきである。また、目黒区及び施設所管部署として、施設の利用率向上に向けて、例えば、以下のような具体的かつ積極的な取組みを実施すべきである。</p> <p>利用率向上のための情報収集と情報活用</p> <p>現在、情報収集は適宜行われているが、利用率向上のための有効活用が十分とはいえない。利用率向上のために、利用者のみならず現在利用をしていない区民の要望を的確に把握するための情報取得を積極的に行うとともに、取得し</p>	<p>施設の利用率の向上は、施設の有効活用を意味するとともに、使用料収入の増加による財政負担の軽減という効果をもたらすものである。目黒区でも「利用率の低い施設においては、原因分析と利用率向上のために適切な対応に努めていく」という方針がある。しかし、実際には目黒区全体としての組織的な取組みは実施されておらず、利用率向上の取組みの実施は施設を所管する部署に委ねられている。また、集会施設予約システムの導入を除けば、利用率向上のための具体的施策は実施されていない。</p>

た情報を利用率向上のために目黒区全体として組織的に活用する取組みを検討すべきである。

インターネット上での情報公開と積極的な利用勧誘

集会施設予約システムの導入後も、会議室の利用希望者がインターネット上で容易に住区会議室とその利用料金水準を検索して確認できる状態には至っていない。しかし、民間の会議室と比較して利用料金が安価であることから、利用可能な会議室を探している利用希望者に対し、住区会議室の利用料金の水準を積極的にアピールすることが効果的である。そこで、インターネット上で、利用料金の水準や予約可能状況など利用率向上のための情報発信を積極的に行うことを検討すべきである。

利用時間の柔軟化

現在、利用時間は午前、午後、夜間の3パターンである。しかし、民間の会議室では、競争の結果として時間単位での利用時間設定が主流となっている。利用者の便宜、管理の煩雑さ、使用料収入の維持など、利用時間の柔軟化に伴う様々な影響を考慮した上で、利用率向上と使用料収入の最大化を念頭に、より柔軟な利用時間の設定等を検討すべきである。

<p>(指摘事項 4) 維持管理費の削減のために総合受付の設置を</p> <p>施設の効率的な運営と財政負担の軽減という観点から、例えば、総合受付設置による人員配置の効率化など維持管理費を削減するための抜本的な施策を実施すべきである。また、使用料の改定を検討する前提としても、維持管理費のさらなる削減の余地がないかを精査すべきである。</p>	<p>現在、住区会議室の使用料収入は維持管理費の 15%程度しか賄えておらず、近年の削減努力が認めうるとしても、なお維持管理費のおよそ 85%が財政の負担となっている。維持管理費の支出額は使用料算定の基礎であり、維持管理費の削減は施設の効率的な運営と財政負担の軽減をもたらすものである。</p> <p>目黒区においても、平成 9 年方針において、「効率的・効果的な施設運営は、使用料改定にかかわらず常に求められるが、維持管理費の増減は使用料に直接反映されるものであり、一層積極的に施設運営の効率化を図る必要がある」としている。なお、平成 19 年度についてみれば、維持管理費の約 82.9%は管理委託費であり、維持管理費の相当の割合が実質的には人件費の負担である。</p>
---	--

(3) 社会教育館について (第 4 章)

改善を求める指摘事項	その前提となっている問題点
<p>(指摘事項 1) 収支改善のために使用料の改定を</p> <p>収支改善の観点から、平成 9 年方針の原則に従い、速やかに使用料の改定を行うべきである。</p>	<p>社会教育館等では、受益者負担の観点から、原則として資本的経費を除く維持管理経費の 50%を負担率とした算定式に基づき使用料の金額が設定されている。</p> <p>しかし、会議室が 100%稼働することを算定式の前提としていることに加え、登録団体に対し使用料をほぼ半額にする優遇措置が存在し、現実には使用料収入は維持管理費の 12%程度しか賄えない状態である。</p>

	<p>加えて、現行の使用料を算定した平成 9 年当時の基本方針によれば、使用料は原則として 3 年ごとに改定するものとされている。しかし、実際の使用料は現在に至るまで改定されていない。</p>
<p>(指摘事項 2) 使用料単価の改定を</p> <p>平成 9 年に決定された登録団体の統一単価は「今回限り」の経過措置であるから、単価算定および改定を速やかに行い、適切な使用料を設定すべきである。</p> <p>その際には例えば青少年プラザの場合には青少年団体の応能負担の観点から一定の配慮は必要だが、青少年団体とはいえ、通常社会人となっている年齢の構成員がどの程度いるかなどを考慮して設定を行うべきである。</p>	<p>上記の社会教育館等の研修室に関して、1 時間・1 m²あたりの単価は、平成 9 年に算定された一般単価@12.48 円（青少年プラザは 12.98 円）、登録団体単価@3.74 円が使用されている。この登録団体単価は、社会教育館等の研修室において独自に算定された単価ではなく、平成 9 年当時に決定された他の施設との統一単価（経過措置単価）である。</p> <p>平成 9 年方針によれば、使用料は原則として 3 年ごとに改定するものとされているほか、登録団体単価についても、統一単価を用いるのはあくまで経過措置であり、施設ごとに算定することが原則とされている。</p>
<p>(指摘事項 3) 利用率向上のための方策</p> <p>- 利用時間の柔軟化・延長を</p> <p>利用率向上のための方策として、例えば以下の制度に変更すべきである。</p> <p>利用時間の柔軟化を行い、利用時間は最低 2 時間からとし、後は 1 時間ごとの時間制にして、空きがあれば延長も可とする制度を取り入れる。</p> <p>終了時間を午後 10 時まで延長する。</p>	<p>現在は午前・午後・夜間の 3 つの時間帯が各ユニットになっているので、仮にお昼の 12 時から 1 時まで会議室を利用しようとする、午前の 3 時間と午後の 4 時間のユニットをセットで借りないと使うことができない。</p> <p>また、現在の利用時間は午後 9 時までであるが、それでは会社などに勤めている者が勤め帰りに使用するには終了時間が早すぎ利用に支障が生じる。住区会議室は午後 10 時終了である。</p>

	<p>更に、これまでの午前 9 時から 12 時、午後 1 時から 5 時、夜間 6 時から 9 時という固定した枠組みであると、受付業務や清掃業務が集中してしまう。</p>
<p>(指摘事項 4) 利用率向上のための方策</p> <ul style="list-style-type: none"> - 申込勧誘手段の民間委託を <p>利用率向上のための方策として、目黒区のホームページや地域ポータルサイトでの告知のほか、例えば、ホテル業界などで行われているインターネットを利用した民間業者に歩合制などの報酬体系で申込勧誘手段の民間委託をすることなどを検討すべきである。</p>	<p>現在の利用者は登録団体に集中している傾向があり(団体利用率平均 74.6%)、利用率の平均も 62.9%でありまだ改善の余地がある。その原因の一つとして、施設の利用についての告知が不足し、受け身の状況になっているためであると推測される。登録団体に参加していない区民等に社会教育施設利用のきっかけが確保されていない可能性がある。</p>
<p>(指摘事項 5) 利用率向上のための方策</p> <ul style="list-style-type: none"> - 利用状況に関するデータの収集・保存・分析を <p>今後の施設の利用率の向上と運用の改善のために、利用者の属性に関する情報を電子データとして収集・保存・分析し、個人を識別しうる情報とならないように取扱いに留意しつつ、特に一般利用の利用率改善を目標に、空いている傾向のある季節・曜日・時間帯ごとに、告知対象と告知方法を工夫するなどセグメントごとの対策について検討すべきである。</p>	<p>集会施設予約システム導入後においては相当程度の電子データを集計しているようであるが、利用率や大まかな利用者の内訳はわかるものの、特に一般利用についてどのような時間帯にどのような属性の者がどれだけ利用しているかについては収集・保存・分析集約しておらず、収集しているデータも今後利用率改善のためにどのように役立てようとしているかは不明である。</p>
<p>(指摘事項 6) 利用率向上のための方策</p> <ul style="list-style-type: none"> - 潜在的利用者へのアンケートを <p>目黒区世論調査等において、施設の利用を知っているか、利用したいと考えたことはあるか、利用しなかった場合には何が障害となったか(事前登録等)をアンケートして利用率向上の対策</p>	<p>現在、区では「年に 1 回程度利用者懇談会を開催し、利用者の意見・要望を反映・調整」しているとのことである。</p> <p>しかし、現在の利用者の意見などを</p>

<p>にむけて情報の収集を行うべきである。</p>	<p>聴くことも重要であるが、利用率の向上のためには、利用したいと思っているが、実際に利用していない人の意見を聴き、どこに利用にあたっての障害があるかを調査・検討することがより重要である。</p>
<p>(指摘事項 7) 利用率向上のための方策 - ネット上だけの一般利用予約の完結を 一般利用の場合(抽選申込の場合を除く)には、施設の窓口に行くことなく、予約ができるようにすべきである。また、利用日から一定の期日までに入金しないと予約が取り消される制度の併用を検討すべきである。更に現金振込による入金を認めるべきである。</p>	<p>登録団体の場合に、事前登録が必要なことは当然であるが、一般の利用の場合であっても、インターネットで予約するためには、あらかじめ施設の窓口へ行き、「利用者番号」と「パスワード」が必要である。</p> <p>これでは、インターネット予約の利便性が損なわれ、一般の利用者の利用の障壁となっている。</p> <p>なお、ネット上だけからの登録だと、一人の人間が多数の登録番号を持ち多数の会場を押さえるなどの弊害が危惧されるようであるが、予約日から14日以内に入金しないと予約が取り消される制度になっているので、その弊害は限定的であるし、逆に利用日から一定の期日までに入金しないと予約が取り消される制度も併用すれば、より弊害は限定的になる。更に現在は振込を認めておらず、直接窓口へ現金を持参することを求めているが、改善の余地がある。</p> <p>また、一般利用での抽選申込の場合にも多数申込の弊害が指摘されるが、抽選申込の場合には、例外的に窓口まで行くことを求めれば足りる。</p>

<p>(指摘事項 8) 維持管理費の削減のために総合受付の設置を</p> <p>施設の効率的な運営と財政負担の軽減という観点から、1つの建物施設ごとに類似で共通化できる総合受付設置による人員配置の効率化など維持管理費を削減するための抜本的な施策を再度検討すべきである。来館時の単純な受付業務を行う窓口の同一建物内で、出来る限り一本化を図り、それ以外の複雑な審査業務などは本庁の所管課で責任をもって統一的に集中処理を行うことを検討すべきである。</p>	<p>目黒区においても、平成 9 年方針において、「効率的・効果的な施設運営は、使用料改定にかかわらず常に求められるが、維持管理費の増減は使用料に直接反映されるものであり、一層積極的に施設運営の効率化を図る必要がある」としている。なお、維持管理費の相当の割合が実質的には人件費の負担である。</p> <p>かつて区民センターでは 1 階で総合受付をやっていたところ、区民センターの各所管が分割されたことに伴い、利用者の受付も別々に行われている。また、ネットでの予約システムが住区会議室についても開始された現在、再度、受付業務を一本化する素地はできている。他の施設も含め、利便性を向上し利用率向上につながるような利用者の視点が欠けている。</p>
---	--

(4) 消費生活センター研修室について (第 5 章)

改善を求める指摘事項	その前提となっている問題点
<p>(指摘事項 1) 使用料単価の算定・改訂を</p> <p>平成 9 年方針には、原則として 3 年ごとの使用料改定、登録団体の統一単価は今回限りの経過措置であること、が定められているのであるから、平成 9 年方針に従った処理をするため、単価算定を速やかに行い、適切な使用料を設定すべきである。</p>	<p>平成 19 年 8 月からの研修室使用料を決定するに際し、1 時間・1 m²あたりの単価は、平成 9 年に算定された一般単価@11.54 円、登録団体単価@3.74 円が使用されている。この登録団体単価は、消費生活センター研修室において独自に算定された単価ではなく、平成 9 年当時に決定された他の施設との統一単価(経過措置単価)である。</p> <p>平成 9 年方針によれば、使用料は原則として 3 年ごとに改定するものとさ</p>

	<p>れているほか、登録団体単価についても、統一単価を用いるのはあくまで経過措置であり、施設ごとに算定することが原則とされている。</p> <p>消費生活センターにおいては、平成9年当時の会議室・研修室は廃止され、平成19年8月から新研修室が設置されているが、新研修室における単価算定はなされていない。</p>
<p>(指摘事項2) 施設の利用率向上のための具体的施策を</p> <p>利用率が低迷している原因を分析し、第3章に詳述しているとおり、例えば研修室を1時間単位で利用できるようにする、夜間利用を新設するなど、利用率を上昇させるための施策を講じるべきである。</p>	<p>研修室の利用率は、行政使用を含めても低い水準である。現在は、研修室を使用するにあたり、午前(午前9時から午前12時まで)と午後(午後1時から午後5時まで)の2つの枠しか存在しない。</p>
<p>(指摘事項3) グループ会議室について適切な使用料の設定を</p> <p>消費生活センターにおいて一定のスペースを占有利用する以上、当該利用につき一定の負担を求めることが目黒区の方針であり、また公平の観点からも適切である。</p> <p>したがって、使用料を徴収する方向で見直しがなされるべきである。</p>	<p>登録団体は、グループ会議室と呼ばれる2つの小部屋とロッカールームを無償で利用している。登録団体とは言え、無償利用は平成9年方針に反するものである。</p>

2 包括外部監査人の意見の総括

区の財政に関する包括外部監査を実施した結果、財務の適法性や効率性の視点から直ちに改善すべき指摘事項の要約は上記のとおりである。加えて、包括外部監査の結果、目黒区の政策裁量に大きく依拠する部分でもあるため外部監査人として改善を求める事項には当たらないものの、その妥当性に疑義を持たざるを得ないものがあった。

そこで、以下では、目黒区の将来の課題とすべきと思料される点を、包括外部監査人の意見として総括するものである。

(1) 利用率を考慮しない算定式の問題点について

目黒区の施設利用料については、住区センター内に設置されている住区会議室や社会教育館など、サービスと受益が明確に特定され、その受益者に応分の負担が求められるべきことは、平成9年方針において、目黒区自身が明らかにしたところである。

第2章においても詳述するとおり、平成9年方針によれば、

- * 使用料 = 算定単価 × 利用時間 × 利用面積 (利用時間帯別負担割合により調整する)
- * 算定単価 = (年間総維持管理経費 × 負担割合) / (総延べ利用面積 × 年間利用可能時間)

とされており、年間総維持管理経費の一定割合(住区会議室、社会教育館等は50%)のみを施設利用者が負担する使用料の算定の基礎とされた。この算定式の設定と運用上の問題点のうち、直ちに改善すべき指摘事項の要約は前述のとおりであるが、そもそも、包括外部監査人としては、算定式の合理性に疑義を呈するものである。

昭和59年4月12日付使用料検討委員会の第2次報告書による答申、また平成9年方針においても、昭和50年の事務改善委員会使用料部会答申の算定方式と同様に、維持管理費の総額を年間利用可能時間で除するという考え方が採用されて今日に至っている。しかし、施設総体の利用率が低率であるため、第3章以下において詳述したとおり、経費総額に対する現実の利用者総体による負担率は著しく低率となっている。

区が政策判断として負担率低下をも考慮に入れて上記方式によることを決定したのであれば、目黒区の政策裁量でもあり、考え方の相違とする余地がある。しかし、実際の利用率を考慮して負担割合を検討した形跡は見当たらず、包括外部監査人としては、算定式の設定にあたっての検討が十分ではな

かったのではないかという疑義を持たざるを得ない。

したがって、包括外部監査人としては、受益者負担の考え方に従えば、利用率によって経費総額に対する負担率が低下することを考慮した上で、利用実績を基礎として経費総額を除する方式が望ましいと思料するものである。

(2) 資本的経費を視野に入れた長期的な施設維持のための政策の提言

ア 維持管理費以外の資本的経費について

第3章以下で明らかにするように、維持管理費に基づき算定され、使用料の算定の基礎となる算定単価が上昇している事実があり、維持管理費の上昇が懸念される。しかし、算定単価の上昇については、目黒区の見解として「平成9年度に策定した行財政改革大綱や、平成16年度からの第2次行財政改革大綱・年次別推進プランに基づき、区として施設の維持管理の効率化に努めており、増加原因を単純に維持管理の効率の悪化として整理するのは適当ではない。当該年度に発生した個々の施設の事情や、施設の老朽化の進行に伴う対応等の増に起因したものと考える。」という指摘があった。

包括外部監査人としては、算定単価の上昇を維持管理の効率の悪化として即断するものではないが、算定単価が維持管理費に基づき算定されており、その水準が平成9年当時を上回っていることは明らかである。加えて、例えば住区会議室の場合には使用料収入によって維持管理経費の15%程度(社会教育館等の場合は12%程度)しか賄えない現状を考慮すると、近年、削減努力がなされているとはいえ、維持管理費の削減がなお十分ではないという結論をとらざるを得ない。

もっとも、個々の施設の事情や施設の老朽化に伴う対応等の増が、維持管理費の増加の要因となることは、指摘のとおりである。そこで、現時点では使用料算定の基礎から除外されているが、将来的には財政による負担が必要となる資本的経費の概要を、平成18年8月3日付総務部施設課の政策決定会議資料に基づき示せば、以下のとおりである。

区有施設の現況

平成18年3月現在の施設数は、学校関係施設が43か所(延べ床面積約22万㎡)で、それ以外の施設(以下「一般施設」という)が120か所(延床面積約25万㎡)である。(中略)

建物の物理的な耐久性は、鉄筋コンクリート造の躯体で約60年とされるが、30年を超えると内装材などの経年劣化が著しくなり改修需要が増大する。昭和30年代に建設された小中学校や昭和40年代の保育園などがすでにこの時期に入っている。さらに昭和50年代に整備を進めた住区センターが、今後この時期を迎えることになる。(後略)

この平成 18 年 8 月 3 日付総務部施設課の政策決定会議資料によれば、平成 18 年 3 月現在の区有施設のうち、学校関係施設は 43 か所、それ以外の施設（住区センターを含む一般施設）は 120 か所（ただし区営住宅を除く）とされており、その具体的な費用の試算結果は下記のとおりである。

〔図表 1 - 2 建物施設維持・更新経費の試算〕

（単位：千円）

施設	一般施設			学校関係施設			合計
	計画修繕	大規模改修	計	計画修繕	大規模改修	計	
19 年度	2,775,411	0	2,775,411	596,133	0	596,133	3,371,544
20 年度	425,027	6,693,874	7,118,901	206,968	344,569	551,537	7,670,438
21 年度	428,111	879,047	1,307,158	265,971	1,913,117	2,179,088	3,486,246
22 年度	680,893	1,450,574	2,131,467	205,379	4,039,234	4,244,613	6,376,080
23 年度	548,928	1,125,486	1,674,414	210,384	2,257,495	2,467,879	4,142,293
24 年度	1,149,679	1,782,302	2,931,981	236,536	3,604,349	3,840,885	6,772,866
25 年度	505,238	240,463	745,701	230,823	1,725,130	1,955,953	2,701,654
26 年度	907,805	114,213	1,022,018	389,165	1,839,587	2,228,752	3,250,770
27 年度	581,840	1,373,615	1,955,455	214,983	1,196,905	1,411,888	3,367,343
28 年度	414,439	873,898	1,288,337	287,347	202,638	489,985	1,778,322
合計	8,417,371	14,533,472	22,950,843	2,843,689	17,123,024	19,966,713	42,917,556
平均	841,737	1,453,347	2,295,084	284,369	1,712,302	1,996,671	4,291,756

上記の区有施設に関する資本的経費の支出見込は、住区センターや社会教育館など本監査の対象となった施設以外の施設も含んだものであり、前提となる建築及び修繕関係費用の変動の可能性があるため、あくまで概算数値でしかない。

しかし、上記資料に加え、施設課作成の試算資料等を総合した結果からすると、住区センターに限っても、今後 10 年間の間に数十億円規模で資本的経費の支出が必要となる。

イ 目黒区の財政負担の観点からの資本的経費に関する考え方

資本的経費の負担に関する政策

前述したとおり、目黒区においては、利用者が負担する経費の範囲と負担割合について、「原則として、資本的経費を除く施設の維持管理経費とする」とし、資本的経費は利用者に負担させないものとしている。その上で、維持管理経費の一定割合（住区会議室、社会教育館の場合は50%）を利用者負担割合としている。

資本的経費を利用者に負担させないという点については、目黒区によれば、「資本的経費は税の投資であり、資本部分についてもう一度使用料を徴収することは、税と使用料の二重徴収となる。区の公共施設は区民福祉向上のために設置する区民全体の財産であり、経常的経費を使用料として徴収することは差し支えないが、その取得にかかる経費は、一般的報償原則である租税によって賄うべきものである。」とのことであった。このように施設の利用者に対し、施設の資本的経費を負担させるか、維持管理経費のどの程度の割合を負担させるかは目黒区の政策的な裁量である。

しかし、資本的経費の内容は、維持管理経費の一定割合を負担させる使用料の設定に無関係ではない。例えば、資本的経費を十分につけ加えないことで、かえって維持管理経費が発生する可能性があることは、上記のように施設の老朽化の進行に伴う対応等が維持管理費の算定単価の上昇の原因のひとつに挙げられていることから明らかである。また、施設の設備が多様なニーズに応えられないこと、具体的には建物の老朽化・陳腐化が利用率向上を妨げる要因の一つとして挙げられていることから、建物の老朽化や陳腐化により利用率が低減する可能性があることを指摘できる。

したがって、資本的経費は、維持管理費に影響を与えるものであり、目黒区の財政という観点から見ても、施設の維持のための費用として施設の利用者に無関係とはいえないことを、まず、念頭に置かなければならない。

施設の統廃合と資本的経費

施設の利用率が上がらない理由として、立地条件が悪いことが挙げられており、使用料改定、利用率向上、維持管理費削減などの施策によっても効果が上がらず施設維持に疑問がもたれるような場合には、施設の統廃合まで視野に入れた検討が必要になる。

特に、住区センターの基礎となる住区や住区住民会議の統廃合については、コミュニティ団体という特性や地域的な特性があり容易でないことは事実である。しかし、少なくとも住区会議室に限って言えば、地域実情に照らして利用率があまりに低いような場合にはコミュニティ活動に最低限必要な機能

を残して統廃合を行うことは不相当ではない。

使用料の改定、利用率向上の取組み、維持管理費の削減の努力に限界があるということであれば、住区の枠を超えた住区会議室の統廃合など施設の抜本的な枠組みの変更を含めて長期的な施設維持の方針について再検討を行うべきである。

そして、このような施設の統廃合など施設の運営の枠組みの再検討をも含んだ抜本的な制度再構築を検討するにあたっては資本的経費の問題を避けて通ることはできない。

世代間の公平と将来の世代に対する責任

現世代が施設を使用することによって発生する維持管理費だけでなく、将来に向けた資本的経費まで賄うことを視野に入れて使用料を設定し、これを将来の資本的支出に充てる枠組みを構築することは、施設が使用と経年によって老朽化していくことから相当といえる。

また、目黒区の「資本的経費は税の投資であり、資本部分についてもう一度使用料を徴収することは、税と使用料の二重徴収になるという考え方や、区の公共施設は区民全体の財産であり、その取得にかかる経費は、一般的報償原則である租税によって賄うべきものである」という考え方は一見合理的であるが、施設を利用しない者も含めた区民らの税負担等により賄うことを意味することに留意する必要がある。

これらの施設の維持についての政策決定は、目黒区の政策判断による部分が大きく、包括外部監査人として、具体的に改善を求める事項ではない。しかし、少なくとも政策課題として上記のような問題があり、かつ資本的経費はおろか維持管理費の大部分を回収できない現状であることについては、区民に対し情報を公開する必要がある。すなわち、現に使用している維持管理費すら目黒区の財政の負担に頼ることで目黒区の財政の負担が増大し、将来的に施設の老朽化と使用料の高騰を余儀なくされるのであれば、将来の世代は目黒区の財政を支える税金と施設の使用料を負担しながら老朽化した施設のみが残されることになりかねないのである。

なお、このような世代間の公平に関する疑義については、目黒区によれば、起債により施設を建築し、毎年の償還金を当該年度の一般財源から支出することで達成されてきた側面があるとのことであった。しかし、赤字国債の発行による国家ベースでの財政難や地方自治体の財政破綻の事例があり、今日において起債に依拠した財政運営の問題点が明らかになりつつあることに照らせば、施設の建設を起債に頼ることは抑制的であることが望ましい。むしろ、将来の世代に豊かな公的財産を残すという観点から、借金よりも貯蓄と

という視点を備えた財政の運営が必要であり、例えば、施設の建設のための基金を積み立てるなど将来への負担を残さない方式による財政的な枠組みの構築が期待される。

ウ まとめ

以上のように目黒区においては、資本的経費を利用者に負担させないという方針があり、これは目黒区の政策裁量に大きく依拠する部分でもあるため、包括外部監査人として、改善を求める事項にはあたらない。

しかし、上記イで述べたように、資本的経費は使用料収入や維持管理費にも大きく影響を与えるものであり、長期的な施設維持の観点から除外することはできない性質の費用である。また、制度の抜本的な改革を行う場合には資本的経費にまで踏み込んだ検討が望まれるのであり、議論の対象から除外すべきものではない。加えて、世代間の公平と将来の世代に対する責任を果たすためには、長期的な公的施設の維持という観点から、資本的経費を当該施設と関連付けて議論していくべきである。

したがって、世代間の公平のみならず、将来の世代に対する責任まで考慮し、維持管理費をできるだけ当該施設の使用料によって回収して財政負担を軽減するとともに、資本的経費に関していえば、起債のみならず施設建設や維持のための基金などの制度構築を検討することが相当である。

包括外部監査人の意見としては、このような資本的経費と施設との関連性を前提に、施設の長期的な維持という観点に配慮した施設の設置・運営の枠組みを構築することを求めるとともに、目黒区が資本的経費を含めた区の財政負担に関する基本方針を区民に対し積極的に発信し、その理解を得て政策を決定し遂行していくことを期待するものである。

(3) 施設利用の活性化について

施設の利用率向上の取組みの必要性と具体的施策については、指摘事項において明らかにしたとおりである。施設の利用率を向上するための施策は、目黒区の政策に期待するところが大きいものであり、包括外部監査人において、具体的な施策を提案し実施させることは難しいものでもある。しかし、施設の収支の状況と施設の利用率向上の必要性を検討した結果、あえて、指摘事項として具体的な政策遂行を求めることが適切と思料した。

加えて、指摘事項とまではするものではないが、例えば他区に隣接する施設については、その利用率を向上させるためには他区に対しても空室情報をアナウンスして利用してもらうことが有効である。もちろん、このような行政区画を超えた利用率向上の取組みを実施するためには、様々な行政的な課題

が想定される。しかし、このような問題点と解決のアプローチは、実は他区にも共通な現象であると思料されることから、空室の利用率向上に関しては行政区画にこだわらず、少なくとも 23 区全体として相互の融通を行うことを目指し、そのための民間業者への委託のあり方や、IT 投資のあり方、または民間の知恵の活用のあり方等に取り組むことが望ましいと言うべきである。

なお、前述したように施設の収支改善のために使用料を改定した場合には、かえって利用率低下をもたらすことも想定される。したがって、単純に使用料を改定し使用料収入を増加させれば解決するものではなく、利用率向上の取組み、利用者の施設利用の便宜、維持管理経費の削減などの政策を適切に組み合わせるべきことはいままでのない。しかしながら、利用率向上をいかに図るべきかについての本件包括外部監査の検討の過程において、区民において目黒区の施設の存在についての情報の格差があるのではないかという疑問につきあたった。

目黒区の施設は、同様の民間の会議室等の施設に比べ、必ずしも施設設備的に優れていると断言できるものではない。しかし、その利用料金の水準が安価であることは間違いなく、このような施設の優位性についての積極的な情報発信を行うことで、より多くの区民に施設の利用の機会を与えることが必要である。

施設使用料の受益者負担の議論にあたっては、施設の利用者が当該施設を排他的に利用していることを考慮して、公正・平等の観点から、その費用は利用者に負担させるべきではないかという視点がある。このような施設を利用する区民と施設を利用しない区民との公平性を考慮すれば、現に施設を利用しない区民が施設の存在すら知らないというような情報の格差をなくすことが必要である。

包括外部監査人としては、施設の収支改善ひいては目黒区の財政の健全化のために施設の使用料を適正に改定するとともに、施設の情報を積極的に公開してより多くの区民に対し施設利用の機会を与えることで、区民の間にある情報の格差を解消する努力を行うことが、利用率の向上と収支改善、ひいては目黒区の施設の本当の意味での区民への開放をもたらすものと思料するものである。

第5 監査の概要

1 監査期間

平成20年4月1日から平成21年1月31日(10か月間)まで

2 監査人

目黒区包括外部監査人	渡 邊	顯(弁護士)
同補助者	渡 辺	昭 典(弁護士)
同補助者	幸 村	俊 哉(弁護士)
同補助者	樋 口	達(弁護士・公認会計士)
同補助者	島 村	和 也(弁護士・公認会計士)

3 外部監査の種類

目黒区外部監査契約に基づく監査に関する条例(平成13年目黒区条例第53号)2条に定める地方自治法第252条の27第2項に規定する目黒区との包括外部監査契約に基づく監査

4 選定した特定の事件

公の施設の使用料について

5 監査の方法

(1) 監査の方法

まず、監査対象施設に対して、アンケート形式の質問状を送付し、その回答結果につき、担当者から説明を受けた。

また、適宜対象施設に赴き、各種資料を閲覧するとともに、説明どおりの処理がなされているか、必要に応じて、調査を行った。

(2) 監査対象所管

住区センター会議室・・・区民生活部
社会教育館・・・・・・・・教育委員会事務局地域学習課
消費生活センター研修室・・・産業経済部産業経済課

(3) 監査対象期間

平成19年度を主な対象としたが、必要に応じて過去の会計年度についても調査を行った。

6 利害関係

包括外部監査人および補助者は、何れも監査の対象事件につき、地方自治法 252 条の 29 の規定による利害関係はない。