

第2章 公の施設の使用料の算定方法について - 平成9年方針 -

第1 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

【前提事情】

公の施設にかかる使用料は、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。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。

【指摘事項】

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。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。

2 時間帯別、曜日別料金格差について

【前提事情】

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。

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。

【指摘事項】

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。

3 登録団体に対する優遇措置について

【前提事情】

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。

【指摘事項】

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。

第2 平成9年方針による使用料見直しに至る経緯

1 昭和59年4月12日付使用料検討委員会第2次報告

目黒区の公の施設の使用料算定は、昭和50年の事務改善委員会使用料部会答申の算定方式を基本とし、昭和51年、55年に使用料の一斉改定がなされてきた。

昭和58年7月21日、目黒区は使用料検討委員会に区の使用料見直しについて諮問し、同委員会は、同年11月4日付第1次報告書で使用料改定時期について、翌昭和59年4月12日付第2次報告書で使用料額について、それぞれ答申した。これらの答申に基づき、昭和59年に使用料の一斉改定がなされた。

(1) 時間帯別・曜日別料金

上記第2次報告書において、当時の使用料算定方法の見直しが答申されたのは次の2点である。

ア) 利用時間帯別使用料

午前：午後：夜間 = 1:2:2.5 とされていた負担割合について、将来的には負担割合は同一にしていくことが望ましいが、激変緩和を考慮して、1:1.5:2 に改定された。

その理由は、利用時間帯別使用料負担割合は、利用率が時間帯ごとにかなり差があることから設けられたものであるが、現在では時間帯ごとの利用率にそれほど大きな差がみられないこと、利用者の階層によっては利用する時間帯が固定的であり、利用者間での負担の合理性にかける面があること、維持管理費は各利用時間帯の1時間でそれほど差はなくなってきたこと、とされている。

なお、すでに負担割合がほぼ同一の1:1.1:1.2であったプール、同一である1:1:1であった勤労福祉会館と公園特殊施設は、現行どおりとされた。

イ) 土日休日割増料金

平日料金の120%とされていたが、平日と同額に改定された。その理由は、割増料金は平日に比べ土日休日の利用率が高いことから設けられたものであるが、現在ではあまり差がないこと、コミュニティ形成のため土日休日を利用しやすくすることで区民の諸活動を活性化することが望ましいこと、維持管理費は平日と土日休日でもそれほど差はないこと、とされている。理由の は、政策判断にかかるものといえる。

なお、ホールと体育施設については、施設数が少なく、利用率も平日に対して高いことから、平日の利用者よりも受ける利益は高いと考えられるので、現行どおりとされた。

(2) 料金の算定式

次に、具体的な使用料の算出方法については、各施設の維持管理費をもとに施設別に1時間1㎡当たりの使用料(以下、「算定基準単価」という)を先ず算出し、その算定単価に利用面積と利用時間を乗じて各施設内の集会室などの具体的な使用料(以下、「施設別使用料」という)を算出するものとされた。その算定式は次のとおりである。

$$\text{施設別使用料} = \text{算定基準単価} \times \text{利用可能時間} \times \text{利用面積} \\ (\text{利用時間帯別負担割合により調整する})$$

文化・レクリエーション施設の場合

$$\text{算定基準単価} = (\text{維持管理費の可変的経費} + (\text{維持管理費} \\ \text{の固定的経費} \times \text{公共性指数})) / (\text{利用面積} \times \text{年間利用可} \\ \text{能時間})$$

即ち、維持管理費のうち可変的経費は利用率100%であれば全額が回収できる額とされたが、維持管理費のうち固定的経費は、1未満の値である公共性指数(給付の公共性の程度。結果的に採用された公会堂集会室の値は0.60)を乗じることにより、施設の利用率が100%であっても、維持管理費の全額を回収することはできない算定方法となっている。また、維持管理費から資本的経費は除外されており、使用料で施設の建設資金を賄うという発想はない。その理由として目黒区が述べる根拠と、それに対する当職の見解は第1章第2、2、(2)に記載したとおりである。

(3) 緩和措置、無料の取扱い

そして、実際の算定基準単価は、同じ機能を有し同程度の設備を持つ施設が、施設ごとに使用料算定の基礎が異なるのでは不相当であるとして、ホール・集会室関係の施設については、公会堂を標準的施設と定めその算定基準単価(10.82円)により各施設の使用料額を算出することとされた。

しかし、ホール・住区会議室関係については、昭和55年11月の使用料改定の際に、標準算定基準単価が9.27円であったにもかかわらず激変緩和を考慮して公会堂ホール3.97円、住区会議室5.67円等として使用料額が改定されていたため、今回、標準算定基準単価を直ちに適用したのでは使用料の引上率が高率となるため、将来は標準算定基準単価による使用料額とすることを目標として漸次改定していくこととしつつ、今回の改定では標準算定基準単価の引上率の2倍程度の引上率を上限とし、具体的には、公会堂ホールは標準基準単価の5割減の5.41円、住区会議室は3割減の7.57円等と定められた。

なお、施設の利用が無料とされている消費生活センター等、特定の団体等の利用が無料とされている住区会議室等については、従前、政策的見地から無料とされていたとし、この取扱いの適否については区の政策として別に検討されるべきものとされた。

また、後者のうち社会教育館について特に検討を加え、教育基本法、社会教育法の精神や公立図書館・博物館が無料とされている趣旨を踏まえると、いわば総合的社会教育施設としての社会教育館はこれを無料とすることが望ましく、また、社会教育関係団体の活動を支援するうえからも無料提供は重要な意義をもっているとして、同団体による利用は現行どおり無料とすることとされた。

2 平成9年方針

上記のとおり、目黒区の公の施設の使用料算定は、昭和50年の事務改善委員会使用料部会答申の算定方式を基本とし、以後、算定方式について若干の修正をしてきたが、基本部分に変更せず、昭和51年、55年、59年に使用料の一斉改定をしてきた。しかし、その後12年間改定がなされず、維持管理経費と受益者の負担の度合いとの乖離が拡大してきた。

この間、余暇時間の拡大、生涯学習時代への移行、コミュニティ意識の変化等、社会情勢は変化し、また、目黒区の施設整備が進むなどのことから、区民による施設の利用状況や施設に対する意識が変化してきていることを受け、平成3年12月19日付施設使用料・利用等問題検討部会中間報告では、施設区分や公共性の判断（公共性指数等）について根本的な再検討が必要であると指摘がなされた。

その後、経営改善本部において、平成8年2月29日付受益者負担の見直しの方向について、平成8年5月30日付「公の施設使用料の見直しの方向について」が決定されたが、並行して、コミュニティ懇話会の答申や生涯学習実施推進計画等においても受益者負担に関する考え方が示された。

これらの状況をうけ、施設使用料・利用等問題検討部会は、平成8年11月7日付「公の施設使用料の見直しについて」を報告した。同報告では、受益者負担の原則が最初に示され、従前無料の取扱いであった社会教育館、消費生活センター等の登録団体、消費者団体による利用についても、一般の負担割合の1/2の負担を求める考え方が示された。同報告について各所管に意見を求め、小委員会で整理して平成9年2月6日付「公の施設使用料の見直し方針（案）」がとりまとめられ、さらに議会、関係団体からの意見・要望を受け、行財政改革推進本部小委員会で検討のうえ、目黒区としてまとめたものが、「平成9年方針」である。

平成9年方針の内容は、条例改正等諸手続きを経て、平成10年4月1日から

実施され、現在に至っている。

第3 平成9年方針の内容

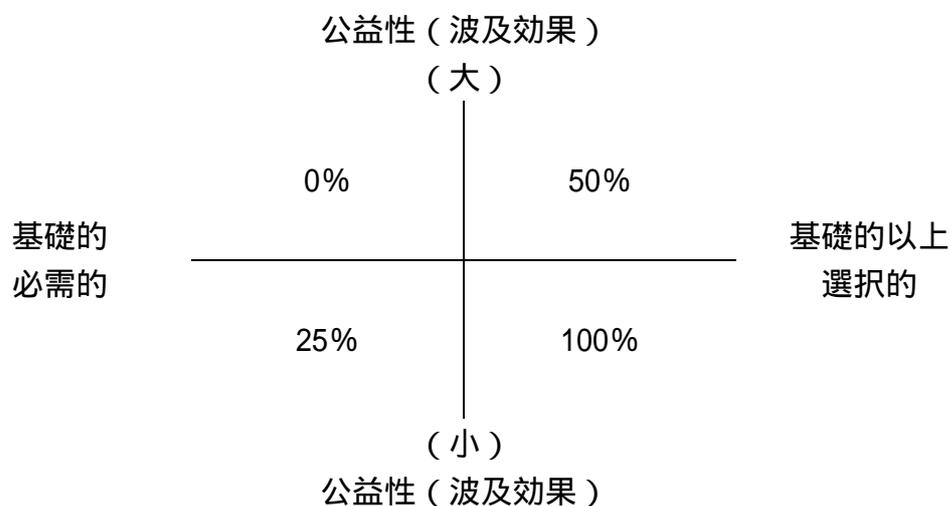
1 使用料算定方式の基本的考え方

使用料は、住民間の負担の公平を図るため、所要経費を、応益の程度（公共性の判断）により負担割合を決定し、利用者に負担を求めることを原則とし、必要に応じて応能負担を考慮するものとされた。これは、基本的には昭和50年答申の考え方と同様である。

ここで、負担を求める所要経費は、原則として、資本的経費を除いた維持管理経費とされた。したがって、依然として使用料で施設の建設資金を賄うという発想はみられない。

また、公共性の判断の考え方については、多様な性質や利用形態を有する公の施設サービスについて、一つの指標をもって公共性を判断したり、個々の施設ごとに精緻に数値化することは困難であるとの認識から、公の施設の公共性を、基礎的・必需的サービスか否か、公益性（波及効果）の程度、の二つの指標を基本として、排他性の程度、民間競争の程度を加味して、下図のとおり四つに分類し、原則的負担割合をそれぞれ0%、25%、50%、100%と定めた。したがって、100%と定められた一部の施設を除き、利用率が100%であっても維持管理費の全額を回収することはできない算定方法となっている。

〔図表2 - 1 公共性の判断の考え方〕



上記使用料算定方式の基本的考え方において、利用者に所要経費の全額負担を求めることはせず、公共性の判断により一定の負担割合に留めた点は、区の政策的判断によるものと理解される。しかし、原則として資本的経費を除外した点は、施設の建設資金を考慮していないものであって、起債により建築資金を調達しているとしても、世代間の公平の観点からは検討の余地がある。

2 登録団体制度

(1) 制度の概要

それまで無料となっていた社会教育館・消費生活センター等の会議室については、サービスと受益が特定された排他的利用であり、特定の集会施設の特定の者の利用だけ無料とするのは公平性に欠ける面があるとして有料化することとされたが、区の施策の重要課題に関する場の提供であり、他の区民への波及効果やこれまでの経緯等も考慮し、それぞれの施策分野の活動団体への活動支援を図るため、施設の設置目的に沿った活動団体の利用については、一般の負担割合 50%の 1/2 である 25%の負担割合が定められた。

一方、現行有料で特定団体割引制度のなかった住区会議室について、コミュニティ懇話会答申や社会教育館等の扱いを踏まえて、コミュニティ活動を行う団体に対する使用料の低廉化や優先的な場の提供を確保するため、新たに登録制を創設し、施設の設置目的に沿った活動団体の利用については、一般の負担割合 50%の 1/2 である 25%の負担割合とすることとされた。

(2) 制度の問題点

登録団体に対する優遇措置は区の政策判断に基づくものであり、政策目的どおりの利用状況が達成されるような制度設計がなされるべきであるが、現状は必ずしもそうとは言い切れない面もある。主要な施設ごとの登録団体による利用の状況については第3章以下で詳述するが、それぞれ一定の政策目的に沿った効果が得られているものの、特に住区会議室の登録団体は、下記調査でも趣味のサークルが多いとされており、平成9年方針が目指していた状況とは異なるのではないかとも思われる。

この点について、平成16年3月26日施設使用料・利用等問題検討部会に報告された「登録団体制度等に関する調査回答」でも、社会教育館の登録団体制度については肯定的な意見が多かったが、住区会議室の地域活動登録団体制度については、次のような意見が述べられている。

- ・ 登録要件が広すぎるので、その改善が必要である。地域のために活動している団体ではなく、区や住区の活動に協力的な姿勢もない団体が多い。現行制度は形骸化している面もあるので、自己実現型などのサークル活動グループは除外し、真に地域活動を行う団体に絞り込む。趣味のサークルが多く、実情として登録団体と非登録団体を分けるものが何もない。営業を目的としていることが疑われる団体も多数いるという声が管理を受託している住区住民会議からも寄せられている。
- ・ 制度の新設により使用料は大幅減となり財政面からはマイナスであった。現在の使用料レベルであれば一般の 1/2 にする必要はない。登録要件と審

査方法を厳しくして管理するか、使用料の優遇をやめるか、どちらかにすべきである。

このような状況は、住区会議室の登録団体の登録要件としての団体の活動内容が、単に「活動内容が住区会議室の設置目的に沿ったものであること」(東京都目黒区地域活動団体の登録等に関する要綱第3条(1))となっていることにも一因があるものと思われる(なお、住区会議室の設置目的は「住区におけるコミュニティの形成」である(目黒区立住区会議室条例第2条)。ちなみに、社会教育館の登録団体は「組織的かつ継続的に社会教育に関する事業を行うことを主たる目的と(すること)」、(目黒区社会教育関係団体登録要綱第3条(1))、消費生活センターの登録団体は「主たる活動が消費者問題についての活動であること」(目黒区消費生活センター利用団体登録要綱第2条(1))が要件とされている)。いずれにしても、制度創設から10年以上が経過しており、利用実態を詳細に調査・分析したうえで、登録団体制度のあり方について、特に住区会議室の登録団体を中心に、上記調査回答の意見にもあるとおり、登録要件と審査方法を厳格に管理するか、使用料の優遇措置の一部ないし全部撤廃の方向で、見直しが必要とされるべきである。

なお、この優遇措置は、「施設の設置目的にそった活動団体の利用については」認めるものとされてはいるが、実際には、住区会議室の登録団体は、他の施設の利用についても優遇料金(一般の1/2)が適用されており(逆の場合も同様)、整合性に欠ける面もある。

3 使用料算定式

(1) 算定式の問題点 - 負担率の利用率依存 -

具体的な使用料の算定式は次のとおりとされた。

$$\begin{aligned} \text{使用料} &= \text{算定単価} \times \text{利用時間} \times \text{利用面積} \text{ (利用時間帯別} \\ &\text{負担割合により調整する)} \\ \text{算定単価} &= (\text{年間総維持管理経費} \times \text{負担割合}) / (\text{総延} \\ &\text{べ利用面積} \times \text{年間利用可能時間}) \end{aligned}$$

基本的に昭和59年と同様の算定式であって、算定単価の算出において年間利用「実績」時間ではなく年間利用「可能」時間で除する式であるから、利用率によって、総体としての負担率が低下するという問題がある。例えば、負担割合50%と定めた施設でも、実利用率が60%であれば、経費総額に対する負担率は30%に低下する。第3章で述べるとおり、平成19年度の住区会議室の経費総

額の負担率は 15%となっている。区が公共性の判断を行った際に、利用率によって総額に対する負担率が低下する点も考慮にいて負担率を定めたのであれば政策判断の問題ともいえるが、利用率も考慮して負担割合を検討した形跡はみあたらなかった。

いずれにせよ、利用率によって経費総額に対する負担率が低下する料金体系であるから、原則として利用率を向上させる努力が求められるというべきである。この点、平成 9 年方針では、施設によっては利用率の低いものがあり、使用料の確保という財政的意味からだけでなく、施設の有効利用の面からも問題であり、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こととするとされている。

なお、昭和 59 年の算定式と比較すると、可変的経費についても 100%負担を原則とせず負担割合を乗じることとされている点、負担割合が一律 60%から 50%または 25%に低下している点で、受益者負担の考えが後退しているようにも解される。但し、算定式の問題とは別に、従前無料であった利用の一部について有料化した点では、平成 9 年方針は受益者負担の考えが徹底されているといえる。

(2) 時間帯別・曜日別料金

次に、利用時間帯別料金格差については、昭和 59 年には将来的に解消されるものとされていたが、変更の幅が大きくなるため、今回は 1:1.5:2 から、1:1.25:1.5 に改定することとし、次回に 1:1:1 に改定することとされた。また、唯一残っていたホールと体育施設等の土日割増料金も廃止された。

この時間帯別料金格差の解消、土日割増料金の廃止は、昭和 59 年の方針を継承したものであるが、昭和 59 年の方針は時間帯や曜日による利用率にあまり差がないという認識に基づくものであるところ、平成 8 年 11 月 7 日報告でも、時間帯ごとの利用状況の差が少なくなっている、施設が増え、使用料に差を設けて利用調整を図るほどの必要がなくなっているとして、引き続き是正するとされていたものである。

しかし、第 3 章以下で述べるとおり、現在、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、前提とした事実認識が正確であったのかの疑問が残る。殊に、個々の施設や会議室の性格によっては、時間帯別、曜日別の利用率に大きな差があるものもあり、一律に料金格差を解消することが妥当かについては木目細かな検討が必要と思われる。そして、経費総額に対する負担率の低下をふせぐためには、利用が集中し施設を専有する利用者の受益の程度が高いと解される時間帯・曜日の料金を高くして受益に応じた負担を求め、利用が少ない時間帯・曜日の料金を割り引くことで利用を促進する趣旨から、

時間帯・曜日別の料金に格差を設けることも検討されるべきである。

4 施設別の具体的使用料 - 激変緩和措置等 -

上記算定式によって各施設の単価が算定されたが、大幅な引き上げは、区民の負担や行政の安定性から好ましくないとして、次のような重要な緩和措置等が講じられた。

(1) 激変緩和措置

改定単価は、原則として現行単価の 1.2 倍（プール等民間同種施設や近隣自治体との均衡を図る施設は 1.5 倍）を上限とすることとされた。

(2) 登録団体単価の統一

社会教育館等の会議室等に適用する登録団体の使用料は、今回新たに負担を求める団体があることから、経過措置として、これらの施設中最低単価である住区会議室の算定単価を用いることとされた（一般利用には経過措置はない）。算定単価と経過措置適用結果の関係は下表のとおりである。なお、この措置は、あくまで経過措置であって「今回限りとする」ことが明記されていた。

〔図表 2 - 2 新算定単価と経過措置による単価〕

単位：円（1 m² 1 時間あたり）

施設	新算定単価	経過措置による単価
住区会議室	3.74	3.74
緑が丘文化会館・社会教育館	6.24	
青少年プラザ	7.27	
女性情報センター	6.80	
消費生活センター	7.12	
リサイクルプラザ	5.96	

この経過措置を適用した場合の維持管理費の負担割合は、最も低くなる青少年プラザでは、わずか 13%（3.74/29.06）である。従前無料であったものを有料とすることから設けられた措置とされているが、本来の公共性判断から定められた負担割合 25%の 1/2 であり、受益者負担の原則から乖離した結果となっている。従って、平成 9 年方針が「今回限り」としたことは極めて重要な意味をもっており、3 年後には必ず見直しがなされるべきであったといえる。

5 使用料の改定基準

使用料の長期間の据え置きは、維持管理経費との乖離を拡大させるとともに、区民相互間の不公平感を生み、好ましくないとして、「原則として3年毎に一斉に改定する」との改定基準が定められた。なお、改定は、物価の動向、他区等の状況などから総合的に判断するとされていた。

第4 平成9年方針以後、見直しがなされなかった経緯

1 平成13年度改定期

上記「3年毎に一斉に改定」との基準によれば、平成13年4月1日が改定期であったが、平成12年9月28日、施設使用料・利用等問題検討部会において、改定が見送られることとなった。

まず、使用料改定自体については、次の理由から見送られた。

ア 改定基準からみた判断

消費者物価が1.8ポイント下落している

12年度改定を行った9区のうち6区は、前回改定を見送ったことによる使用料と維持管理費の乖離が理由である

イ 今回の特段の事由

施設維持管理費が5.4%減少している

現在進行中のコスト削減状況を適切に反映させることが望ましい

利用率が2.2%低下している

不況の中で区民生活が苦しい

そして、激変緩和措置等については、「維持管理費の算定や利用等に関する課題の検討と併せて行うこととして、13年度実施は見合わせる」とされた。

上記改定見送りの理由のうち、ア、イは根拠として問題がありうるが、その余の理由からすれば、改定見送りとの判断は是認できると考えられる。

しかし、激変緩和措置等の解消を見送った理由は上記のとおりであり、具体的な理由は何ら示されておらず、その判断の正当性を検証できなかった。平成12年度に9区が改定を行っており、使用料と維持管理費の乖離の是正がなされていることからしても、目黒区においても、激変緩和措置、登録団体単価の統一措置によって生じている使用料と維持管理費の乖離を、是正すべきであったと考えられる。

2 平成14年度改定期

翌年度についても、平成14年1月11日施設使用料・利用等問題検討部会において、昨年度の改定見送りの理由と状況変化がないこと、駐車場の有料化に伴う使用料への影響を適切に反映する必要があることなどから、改定は見送ることとされた。

そして、激変緩和措置については、これを解消すると実質的に値上げとなる施設がかなりあるため、区民生活が厳しい状況の中で、区民の理解を得ること

が困難との状況は変わらないとの理由で、解消が見送られた。

しかし、激変緩和措置は、本来の算定単価では値上げ幅が大きくなるため、値上げ幅を 1.2 倍（一部施設は 1.5 倍）に抑制し、段階的に値上げしようとする経過措置であるから、それを解消して値上げになることは当然予定されていたことである。値上げになるという理由で解消しないのであれば、経過措置ではなかったことになり、平成 9 年方針に反するものである。

一方、登録団体単価の統一措置の解消が見送られたことについては理由が示されていない。同検討部会の添付資料によると、平成 12 年度維持管理費調査結果による登録団体の施設使用料試算結果は下表のとおりであり、消費生活センターの登録団体単価が本来の算定単価の 1/4 以下で、維持管理費の 5%しか負担しない単価となっている等、使用料と維持管理費の乖離は極めて大きいものになっている。にもかかわらず、何ら理由が示されることなく、解消が見送られている。

〔図表 2 - 3 平成 12 年度維持管理費による試算単価〕

単位：円（1 m²1 時間あたり）

施 設	試算単価	平成 9 年方針による単価
住区会議室	4.94	3.74
緑が丘文化会館・社会教育館	5.94	
青少年プラザ	7.51	
女性情報センター	4.34	
消費生活センター	16.15	
リサイクルプラザ	7.99	

3 平成 15 年度改定期以降

平成 15 年度改定期についても、平成 14 年 12 月 25 日施設使用料・利用等問題検討部会において、前年度の改定見送りの理由と状況の変化はみられないとの理由で、改定が見送られた。激変緩和措置解消見送りの理由が、値上げになる施設がでる状況は変わらないからとされていること、登録団体単価の統一措置の解消が見送られた理由が示されていないことは前年度と同様である。

平成 16 年度改定期については、平成 15 年度中に正式な検討すらなされおらず、平成 16 年 3 月 26 日施設使用料・利用等問題検討部会において、単に「使用料改定は、16 年度中に一定の結果を得るものとする」とされているのみである。

平成 17 年度改定期については、平成 17 年 2 月 7 日施設使用料・利用等問題

検討部会において、物価の動向、施設維持管理費の推移等から状況変化がない、指定管理者制度導入に伴い、施設の事業について今後のあり方等を検討する課題があるとの理由で、改定が見送られた。同年度については、激変緩和措置等の取扱いについて全く触れられておらず、検討すらなされた形跡がない。

平成 18 年度改定期についても、平成 18 年 1 月 30 日施設使用料・利用等問題検討部会において、前年度との状況変化が見られない等として改定が見送られたが、やはり、激変緩和措置等の取扱いについて検討された形跡はない。

そして、平成 19 年度改定期、平成 20 年度改定期については、使用料改定についての正式な検討はなされていない。

以上のとおり、平成 15 年度改定期からは登録団体単価の統一措置の解消については何ら検討がなされておらず、平成 16 年度改定期以降は、激変緩和措置の解消を含め、そのような問題が先送りされてきたことすら忘れ去られた状態になって現在に至っている。その結果、各施設の登録団体単価は、いまだに平成 9 年方針時に算定した住区会議室単価 3.74 が採用され続けているが、平成 16 年度維持管理費調査結果に基づく使用料試算では、住区会議室の登録団体単価自体が 5.11 に上昇しており、登録団体の優遇制度見直しの必要性は高まっている。