

平成 20 年 3 月 26 日

長野市行政改革推進審議会

会長 青木輝政 様

行政サービスの利用者の負担に関する基準のあり方について（報告）

平成 19 年 11 月 1 日の検討部会設置以来、行政サービスの利用者の負担に関する基準のあり方について審議を重ねてまいりましたが、このたび別冊のとおりとりまとめましたので、報告します。

受益者負担に関する検討部会

部会長 林 千穂

副部会長 藤澤 洋二

部会員 石川 勝己

部会員 大塚 美智子

部会員 小川 直樹

部会員 小林 公子

行政サービスの利用者の 負担に関する基準のあり方

平成 20 年 3 月

長野市行政改革推進審議会

はじめに

平成17年11月に市の財政構造改革のあり方を提言した長野市財政構造改革懇話会は、「公平性が確保される地域社会の実現を目指すために、受益者負担の公平なあり方を検討した上で、受益者に対して適正な負担を求めることが必要である」としています。

また、「少子高齢化の進展によって医療、介護などの行政支出がますます増加する中で、新たな課題に対応していくためには、限られた財源を分け合い、持続可能な地域社会を構築していくことが必要である」と提言しています。

使用料など受益者負担の見直しについては、平成19年11月に本審議会が答申した新たな長野市行政改革大綱において重点的に取り組むべき事項として位置付けたものですが、今回はこれに基づいて、市長から本審議会に適正な受益者負担算出のための統一的な基準の作成について諮問を受け、本審議会内に受益者負担に関する検討部会を設置して、計5回の会議を開催しました。

市では、これまでも施設の使用料や講座の受講料などを、そのサービスの利用者に求め、施設の維持管理費などに充ててきました。しかし、利用者の負担には統一的な算定基準がなく、各種サービスを開始する都度、近隣自治体の状況等を反映して決定されてきましたので、類似のサービスと比較して均衡の取れていないものがありました。

受益者負担の基準を考える際、最も重要となるのは行政サービスを公益性の度合いなどによって類型化する作業であると考え、現状の料金がいくらであるかという先入観を排除して、標準的な位置付けを議論し、利用者はどこまで負担すべきかの考え方を整理しました。

なお、審議の中で、受益者負担という言葉は、行政の立場から市民に負担を求めるような意味合いが感じられることから、取りまとめにあたっては、市民の立場に立って利用者の負担という用語を使用すべきであると判断しました。

目 次

1	利用者の負担の基本的な考え方	1
2	コスト（原価）の範囲	1
3	サービスの類型化	3
4	利用者の負担割合の考え方	5
5	個別の料金設定にあたって考慮すべき事項	8

行政サービスの利用者の負担に関する基準

1 利用者の負担の基本的な考え方

(1) 利用者負担の原則

市が提供する様々なサービスに要する費用は、市民からの税金によって市民全体で負担しています。

しかし、特定の人だけが利用するようなサービスの場合、そのサービスを利用しない市民の税金も投入されており、利用する人と利用しない人との間に税負担の不公平が生ずることになります。

そこで、サービスを利用する人としない人の公平性が確保され、市民全体が納得できるものとするために、サービスを利用した人に、利用することによって受ける利益に応じて負担を求めていくことを原則とします。

(2) 利用者の負担額の算定ルールの基本的な考え方

市のサービスを利用する人に負担を求めるうえでは、できるだけ市民や利用者にわかりやすい算定ルールであることが必要です。

そのためには、まず前提となるコスト（原価）を、サービスごとに差が生じないように統一的な方法によって算出し、明らかにする必要があります。

一方、市が提供するサービスや設置する施設は多岐にわたっており、それぞれの内容・性質によって利用する人が受ける利益も異なることから、利用者の負担と税による負担を一律の割合とすることは困難です。

そこで、市のサービスをその性質によって類型に分類し、その類型ごとに一定の利用者の負担割合を定め、サービスのコスト（原価）に対し乗じた額を利用する人の負担とするという方式を算定の基本的な考え方とします。

【利用者の負担額の基本的な算定式】

$$\text{利用者の負担額} = \text{サービスのコスト（原価）} \times \text{サービスの類型による利用者負担割合}$$

2 コスト（原価）の範囲

(1) サービス提供に要するコスト費目

市のサービスに対し適正な負担額を求めるには、サービスの提供にどのようなコストが必要となっているかを明らかにしなければなりません。

市がサービスを提供するために要するコストには様々な費目がありますが、これを整理すると表1のとおり区分することができます。

【表1】サービス提供に要するコスト費目

区 分		費 目	性 質
役 務 提 供 費 (施設の維持・運営・ 建設以外の経費)		役務提供のために直接要する講座開催等に伴う講師派遣料・謝礼金、消耗品などの物件費、職員人件費など	サービスを利用することにより直接発生する経費で、ほとんどが利用の増減と連動するもの
施 設 提 供 費	施 設 維 持 ・ 運 営 費	施設の維持・運営に要する光熱水費、複写機等の賃借料、施設・設備の保守点検料、日常的な施設の補修・維持修繕費、職員人件費など	施設を提供するため直接発生する経費で、施設を運営する限り必要となるもの
	施 設 建 設 費	施設建設費・大規模改修費 (減価償却費に相当)	施設を建設する際に税で負担した過去の経費で、利用の有無によって増減しないもの
間 接 的 経 費		本庁等の事業企画管理部門で間接的に従事する職員人件費など	役務や施設の提供とは直接関連しない経費で、利用の有無によって増減しないもの

(2) 利用者負担の対象とするコストの範囲

民間企業のコスト計算では、たとえば製品を販売する場合は、製造するために直接必要な経費に加えて、施設建設費や開発経費、管理経費などの間接経費までを含めた、すべてのコストを対象としています。

これに対し、これまで市が提供するサービスでは、サービスを利用することで直接発生する費用を中心に利用者の負担額を設定してきました。

施設建設費は、その施設を設置した市の責任を重くみたとき、税によって負担すべきであるとの考え方もありますが、世代間での負担の適正な配分の観点から、施設建設費をコストの範囲に含めたうえ、施設の性質によって利用者の負担と税による負担の割合を設定することで、公平に負担を分け合う必要があると考えます。

その一方で、市は活動するための費用を税金としてあらかじめ得ており、役務や施設の利用とは直接関連しない経費まで利用者に負担を求めることは適切でないと考えます。

したがって、利用者に負担を求めるコストは、
 役務提供費（施設の維持・運営・建設以外の経費）
 施設維持・運営費
 施設建設費

を対象範囲とし、間接的経費については、水道事業など法令や国の基準等制度によって対象に含めるよう定められているものを除き、対象としないものとします。

なお、講座等で使用する材料・テキスト代などの実費は、利用者が直接負担しているため、コストの範囲に含めていません。

3 サービスの類型化

(1) サービスの類型化の考え方

市が提供するサービスには様々なものがあり、利用者の負担額を設定するにあたっては、これらのサービスの性質や利用する人が受ける利益の度合いを考慮しながら、利用者の負担と税による負担のバランスを図り、市民全体の公平性が確保されるものとしていく必要があります。

そこで、市が提供するサービスが持つ性質を、次の2つの類型化の視点によって相対的に比較し、サービスを類型化しました。

a 公益・私益性、市場性の度合いによる類型化

市が提供するサービスには、消防・救急のように誰もがサービスを利用でき、またサービスを直接利用しただけでなく市民全体に広く利益を及ぼすものがある一方で、個人の余暇の充実やゆとりを目的としたものや民間でも類似のサービスが提供されているもの、あるいは特定の人しか利用しないサービスでは、サービスの効果や利益の多くが利用者個人に留まるものとなります。

このようなことから市が提供するサービスを比較したとき、より広く市民に利用され、またサービスの効果が広く市民に還元されるものほど、公益的なサービスとして市民全体で支えていく必要性が強く、より私益的なものほど利用者に負担を求めていく必要性が強いと考えられます。

なお、公益・私益性、市場性の度合いには様々な要素がありますが、次の視点によって相対的に類型化することとします。

< 公益・私益性、市場性の度合いによる類型化の視点 >

【公益的なもの】

生命安全確保、危機対応（消防、防疫、災害対応など）
市民の日常的な安全安心の確保、危険を防止するもの（結核検診、乳幼児健診など）
弱者を支援するもの（障害者施設、児童相談など）
サービスを利用する人数・量に制限がないもの（公園、公衆トイレなど）
個人が受ける利益よりも、社会全体や他の市民が広く受ける利益が大きなもの（義務教育、人権啓発、地域集会施設など）

【私益的・個人的・市場的なもの】

個人の余暇の充実、ゆとりを求めるもの（市民菜園・農園、成人学校講座など）
市民以外を対象としたもの（宿泊・物産品販売等の観光施設など）
民間事業者でも同じサービスを提供しているもの（駐車場、入浴施設など）
特定の人が利用した場合に占用され他の人が使えないなど、受けられるサービスに制限があるもの（会議室やホール等の貸館・貸室の使用など）
サービスを受けた効果・利益が個人に留まるもの（コンサート参加など）

b 市の実施義務の度合いによる類型化

市の提供するサービスには、小中学校における義務教育のように法令や国の基準によって実施義務を負うものや、観光施設の設置・運営のように裁量的に実施しているものがあり、それぞれのサービスによって市の実施義務の度合いが異なります。

それぞれのサービスを比較したとき、市が実施すべき義務付けが強いものほど市民にとって基礎的なサービスであるといえ、したがって市が関与すべき役割が重く、税によって負担する必要性が高く、義務付けが弱いものほど、利用者に負担を求める必要性が強いと考えられます。

市の実施義務の度合いによる類型化にあたっては、できるだけ市民や利用者にわかりやすい客観的なものであることが必要ですが、市固有の事情や政策的な必要性、市民の要望の強弱などは、個々の判断や捉え方が主観的となりがちなため、具体的に法令や国の基準等制度によって市がどの程度実施する義務を負っているのかを、次の視点で類型化することとします。

< 市の実施義務の度合いによる類型化の視点 >

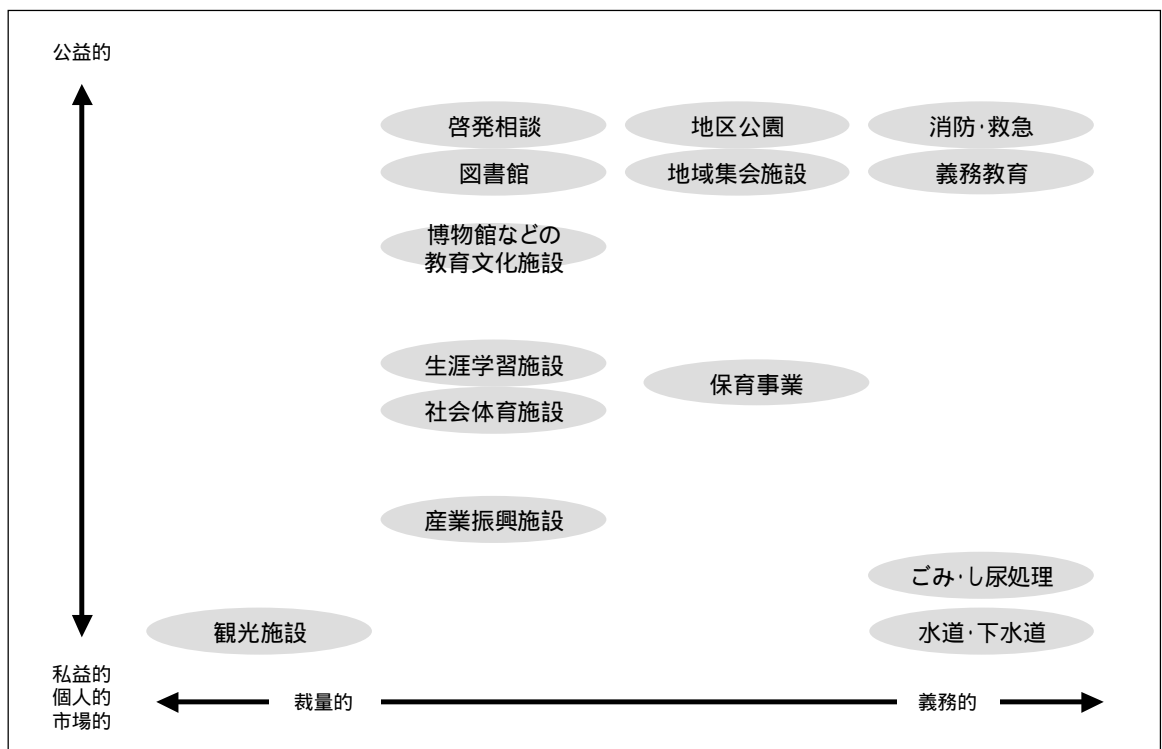
<p>法令、国の基準等制度により</p> <p>市に実施義務があるもの</p> <p>市は基本的に実施するものとされているもの（選択することはできる）</p> <p>市は実施に努めるものとされ、裁量的なもの</p> <p>市の実施義務について、規定されていないもの</p>
--

(2) 具体的なサービスの類型化

公益・私益性、市場性の度合いを縦軸とし、市の実施義務の度合いを横軸として、具体的に個々のサービスの位置付けを検討し、図1のとおり類型化しました。

なお、縦軸・横軸の位置付けにあたっては、市が提供するサービスをできるだけ広く相対的に比較するため、法令や国の基準等制度で無料とすることが定められているもの（例：公立小・中学校の授業料や図書館利用料など）や、負担割合の基準が示されているもの（例：保育料、水道料・下水道使用料など）についても参考として記載しています。

【図1】 サービスの類型化結果（概略図）



4 利用者の負担割合の考え方

(1) 公益・私益性、市場性の度合いによる負担割合

公益・私益性、市場性の度合いによる負担割合は、サービスを直接利用する人と他の市民の受ける効果・利益を勘案し、表2のとおりとしました。

【表2】公益・私益性、市場性の度合いによる負担割合

区分	性質・内容	負担割合	度合い	利用者負担
	消防・救急、義務教育や地区の公園など市民の誰もが利用できるもの、市民や社会全体の知識向上や普及啓発を目的とする施設・相談サービスなど、サービスの効果・利益を市民や社会全体として広く受けるもの	全額税負担	公益的	小
	文化施設など、広く市民や社会全体にサービスの効果・利益が及ぶが、のサービスと比べ一部に個人に留まる効果・利益があるもの	一部利用者負担		
	社会教育・体育施設や保育事業など、市が公益的な目的から提供するサービスで、市民や社会全体にサービスの効果・利益が及ぶ反面、利用者が限定されるものや利用者個人にサービスの効果・利益が留まる部分も多く、公益・私益の両方の性質を併せ持つため、利用者と税で負担を分け合うべきもの	利用者と税で負担を折半		
	産業振興など主としてサービスの効果・利益が個人に留まるものや特定の利用者に限られるが、のサービスと比べ一部に市民や社会全体にも効果・利益が及ぶもの	一部税負担		
	観光施設など市民以外を対象とするもの、成人学校講座など個人の余暇の充実、ゆとりや健康的な生活のため個人の趣味に応じて選択的に利用するサービス、民間でも類似サービスが提供されているものなど、サービスの効果・利益が個人に留まるものや特定の利用者に限られるもの	全額利用者負担	私益的 個人的 市場的	大

(2) 市の実施義務の度合いによる負担割合

市の実施義務の度合いによる負担割合は、市が提供すべき法的義務・責任の区分に沿って、表3のとおりとしました。

【表3】市の実施義務の度合いによる負担割合

区 分	1	2	3	4
性質・内容	市の実施義務について、規定されていないもの	市は実施に努めるものとされ、裁量的なもの	市は基本的に実施するものとされているもの（選択することはできる）	市に実施義務があるもの
負担割合	全額利用者負担	利用者・税で負担を折半	全額税負担	
度 合 い	裁 量 的			義 務 的
利用者負担	大			小

(3) 利用者の負担割合

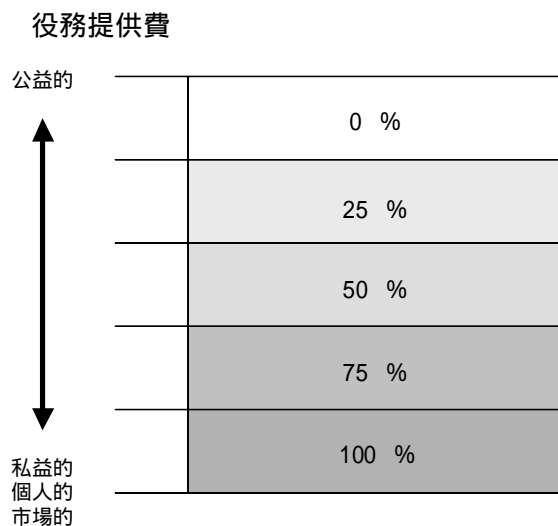
公益・私益性、市場性の度合い及び市の実施義務の度合いによる負担割合と、費用の性質による負担のあり方を考慮し、利用者の負担割合を図2のとおりとしました。

なお、次のサービスは負担割合の基準を適用することが馴染まないため、適用対象には含めません。

【負担割合の基準の適用を除外するサービス】

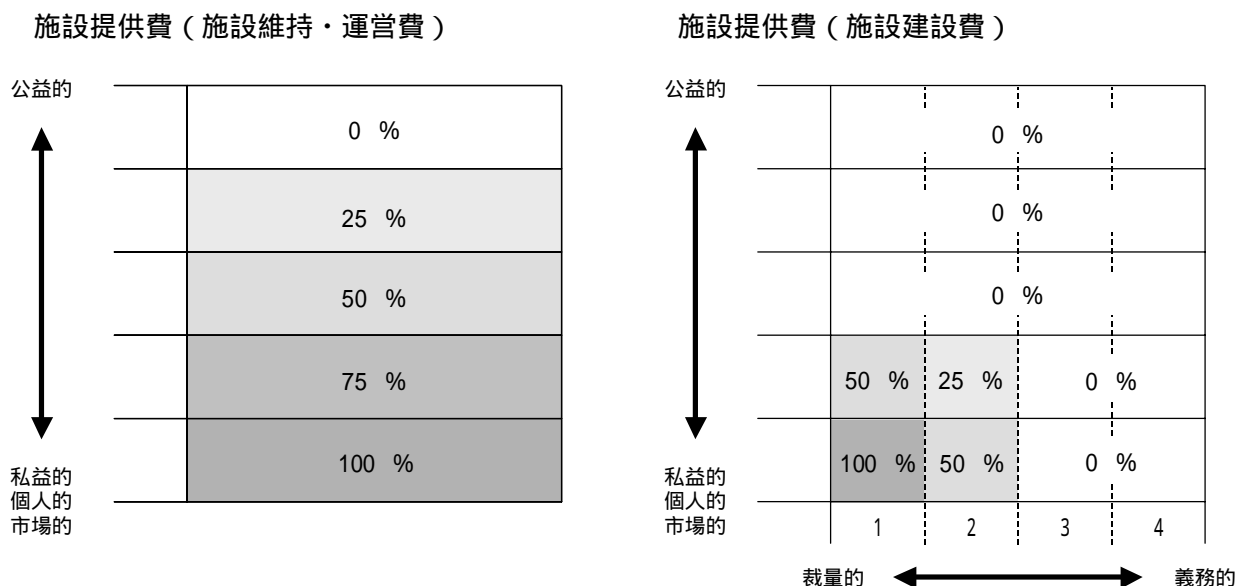
- ・ 法令や国の基準等制度によって負担割合や負担額、算定方法が定められているもの
- ・ 民間施設との均衡を図るため民間や近隣の施設に準じて料金を設定とする必要性が強く、負担割合から料金を設定することが困難なもの（例：駐車場）

【図2 利用者の負担割合】



【考え方】

役務提供費は、市の実施義務の度合いに差はありますが、サービスの利用に連動して発生する費用で、利用した人はサービスの利用に応じた効果や利益を直接受けられるため、公益・私益性、市場性の度合いによる負担割合のみを適用します。



【考え方】

施設提供費のうち、施設維持・運営費は、利用した人がサービスに応じた効果や利益を直接受けられるため、役務提供費と同様の負担割合を適用します。

施設建設費は、利用の有無とは直接連動しない固定的な費用であり、市の設置すべき義務・責任を重くみて、税により負担すべき範囲を広く捉え、公益・私益性、市場性と市の実施義務の度合いによる負担割合の双方を適用し、利用者の負担は限定します。

(4) 負担割合の適用方法

利用者の負担額は、サービスの利用により必要となるコストの範囲に応じて、役務提供費、施設維持・運営費、施設建設費それぞれに算出したコストに対し、費用の性質ごとに定めた利用者の負担割合を乗じて得た額を加算して算出します。

(例)

- a 役務の提供のみの場合 …… 役務提供費から算出（ のみ）
- b 市の施設利用のみの場合 …… 施設維持・運営費と施設建設費から算出（ のみ）
- c 市の施設を利用して行う …… 役務提供費に施設維持・運営費、施設建設費それぞれ
役務提供の場合 の負担額を加え算出（ の合計）

サービスの類型化結果（4ページの図1）と利用者の負担割合の区分（上記図2の ~ 及び1 ~ 4）を組み合わせると、別表のとおりとなります。

5 個別の料金設定にあたって考慮すべき事項

(1) サービスに係る実費の負担

全額を税による負担とするサービスであっても、最終的に個人のものとなる講座等の材料費・テキスト代、おやつ代などのコストは、原則として利用者に実費の負担を求める必要があります。

(2) 障害者、低所得者等に対する減額・免除

障害者、低所得者等が市のサービスを利用する場合は、利用者負担の原則とのバランスを図りつつ、料金等の減額・免除について配慮する必要があります。

(3) 激変緩和措置

収入増の取り組みやコストの削減を実施しても、料金等の改定幅が大きくなる場合には、複数年度にかけて段階的に改定を進めるなど、急激な負担の増加を避ける必要があります。

(別表) サービスの類型による位置付け

