

平成 1 9 年 7 月 1 9 日

奈良市長 藤 原 昭 様

奈良市公民館使用料等検討委員会

会長 中 川 幾 郎

公民館の使用料のあり方等について（報告）

本委員会は、このことについて慎重に検討しましたところ、別紙のとおり結論を得ましたので、「奈良市公民館使用料等検討委員会設置要綱」第 2 条の規定により、ここに報告します。

# 目 次

|                       |             |
|-----------------------|-------------|
| 1 . 奈良市における公民館の現況について |             |
| (1) 公民館の整備経過          | ..... 1 頁   |
| (2) 公民館の事業、利用状況       | ..... 1 頁   |
| 2 . 公民館の利用について        |             |
| (1) 公民館の理念、事業のあり方     | ..... 2 頁   |
| (2) 公民館を取り巻く行財政の状況    | ..... 2 頁   |
| (3) 公民館の使用料のあり方       | ..... 3 頁   |
| 受益者負担                 | ..... 3 頁   |
| 使用料                   | ..... 4 頁   |
| 減免                    | ..... 5 頁   |
| 3 . 公民館の運営について        |             |
| (1) 開館時間              | ..... 7 頁   |
| (2) 申込方法              | ..... 7 頁   |
| (3) その他               | ..... 8 頁   |
| 館運営と営利法人              |             |
| 自主グループ活動要綱            |             |
| 使用料徴収方法               |             |
| 4 . 公民館分館について         | ..... 9 頁   |
| 〔 付 録 〕               |             |
| 奈良市公民館使用料等検討委員会設置要綱   | ..... 1 0 頁 |
| 奈良市公民館使用料等検討委員会名簿     | ..... 1 1 頁 |
| 奈良市公民館使用料等検討委員会開催状況   | ..... 1 2 頁 |

奈良市は、公民館を取り巻く厳しい状況変化に対応するため、公民館運営の見直しに向けて、「奈良市公民館使用料等検討委員会」を設置され意見を求められました。これを受け、委員10名（うち2名は公募委員）で構成する本委員会は、合計6回の会議を開催し、検討結果を以下のように報告します。

この報告をもとに、改正された教育基本法の理念をもって、文化及び教育面における豊かな地域社会の実現に向け、また地域住民の生きがいづくりを目指し、今後の公民館運営の方向を定められることを望みます。

## 1 . 奈良市における公民館の現況について

### (1) 公民館の整備経過

公民館は、文部次官通牒「公民館の設置運営について」（昭和21年）に基づいて設置が始まり、のち、「社会教育法」（昭和24年）により社会教育施設として位置づけられています。奈良市では、公民館条例が昭和24年に制定されたのち、昭和45年、公民館網整備計画に基づいて1中学校区1公民館の整備を目標としました（平成2年に計画終了）。その後、平成10年に生涯学習センターが開館したこと、及び市町村合併により市域が拡大したことから、現在の公民館数は24館となっています。運営形態としては、平成18年度から財団法人奈良市生涯学習財団が奈良市の指定管理者として公民館を管理運営しております。その他、公民館分館28館は、自治会等を指定管理者として管理運営が行われています。

### (2) 公民館の事業、利用状況

平成17年度の実績では、公民館主催の事業として古典文学講座、パソコン講座、人権学習講座などを開催しており、主催件数1,771件、参加人数延べ63,011人に上ります。自主グループや自治会等への施設提供では、利用件数47,246件、利用人数延べ620,923人に上ります。

平成17年度の参加利用人数は併せて延べ 683,934人に上り、過去実績としては、平成13年度延べ 694,141人、平成14年度延べ 687,455人、平成15年度延べ 698,755人、平成16年度延べ 664,852人という状況となっています。

(数値等は、奈良市教育委員会『公民館要覧(平成18年度)』から引用)

## 2 . 公民館の利用について

上述のとおり、奈良市の公民館活動を利用人数等で見ると、ここ数年において大きな変動がなく推移していることが分かります。

### (1) 公民館の理念、事業のあり方

以上のような現況を見据えつつ、今後は、改正された教育基本法(平成18年)の理念、特に、社会教育に言及した第3条の「生涯学習の理念」や、第12条の「個人の要望や社会の要請にこたえ」ることを主眼にすべきものと考えます。個人の学びを公共の利益に活かすよう図ることが肝要であり、公民館とは文化と教育の両面から地域社会を創造する場である、と捉えるべきであります。

### (2) 公民館を取り巻く行財政の状況

いわゆるバブル経済崩壊後の困難な状況を経て景気回復が続く中、政府は、「新成長経済」の構築を目指しつつ、地方に対しては、行財政改革への取り組みを促しています。奈良市では、歳入増加に多くの期待が持てない状況の中、国と歩みを一にすべく、平成18年2月の「奈良市行財政改革実施計画」、同年11月の「行財政改革推進に関する建議」(奈良市都市経営戦略会議)により、今後における改革推進の方向を定めています。

「奈良市行財政改革実施計画」では、「3 施策の選択と効率よい行政経営」において、「(1) 健全な財政運営の確保」以下、「 税収の確保と市債運用の適正化」という項目を立て、実施計画として「適正な受益者負担の検討」を掲げるとともに、その目的として「受益者と非受益者との公平性の観点から、

使用料・手数料の見直しを図る。」と述べています。さらに、「行財政改革推進に関する建議」では、「2 各論」において「(3) 受益者負担の見直し」を求めています。

### (3) 公民館の使用料のあり方

奈良市の公民館は、設置以来使用料を徴収していませんが、前述のとおり、行財政改革の一環として行政全般にわたって受益者負担について検討を行うという状況に至っています。ここに、公民館利用に関して受益者負担の原則を適用することの可否、という課題が浮上しております。具体的には使用料制の適否ということになります。そこで、次の3点を基本方針として検討を進めるとともに、従来の管理運営方針についても併せて検討を加えました。

#### 受益者負担の原則

#### 共通的な使用料算定ルールの確立

#### 負担軽減の措置

以下、これらについて述べます。

#### 受益者負担

公民館は税によって建てられたものといえますが、一般的に、すべての公共施設において、納税の対価としての無料使用が保証されるというわけではありません。そのことは、市民すべてが公民館を利用できる一方で、現実の利用者は市民すべてではない、ということから理解できると考えます。要するに、利用者（受益者）負担という考え方は、利用者と非利用者の公平性を保つために必要な仕組みである、といえます。

さらに、施設は利用することにより摩耗・損傷が生じ利便性・快適性が低下します。これを補修し老朽化の加速を抑制することは、現世代が次世代に施設を継承していくための、或る意味での投資的な営みであります。したがって、使用料の設定ということは、自治体の財政上の効果もさることながら、自治体と住民との従来のルールを変更する行政改革である、と

理解すべきであります。このような理解のもと、使用料を設定し、これによる収入は公民館行政の特定財源であるにとらえれば、これを館の維持管理財源とすることにより、その分の一般財源を軽減することができます。ここに、行政改革（ルール変更）と財政改革（一般財源への依存軽減）を一体のものとして推進できる道が開かれます。

#### 使用料

まず、公民館は広く永く利用されることが基本であります。そのためには使用料が過重であってはなりません。また、奈良市には公民館に類似する公共施設が点在しますが、その設置趣旨や運営・利用形態の相違に鑑みれば、使用料の面で必ずしもこれらと画一的な使用料体系にする必要はありません。

次に、市域の広がりを見ると、地域特性を考慮するかどうかという問題が生じます。地域特性をこまやかに、という観点ですが、現今の場合、負担を軽く設定するのであれば金額差そのものに意味はなく、したがって、地域差のない一律負担で問題はないと考えます。ただ、あまりに低廉すぎると、徴収に費やす事務コストとの関連から、収支バランスがとれないおそれも生じます。金額設定に当たっては事務コストにも留意が必要です。

なお、市町村合併の結果、従来の市域と編入市域との間に生じる税や保険料の差異調整のため移行期間を設けていますが、「使用料、手数料の取り扱いについては、奈良市の制度に統一する」との合併協議会の協議結果を得ています（協定項目第13号。平成16年6月1日確認、協議第77号）。

そこで、使用料を低廉にすることを念頭に置き、具体的な額の設定を検討しますと、施設そのものの建設や敷地取得の費用、施設職員の人件費など、館の利用にかかわらず固定的であるものを根拠にするのではなく、利用に連動して発生する流動的なものを根拠にすべきと考えます。この観点に立てば、直ちに想起されるのは、利用に際して必ず発生する光熱水費で

あると思われます。その他にも、事務のための文具費や施設美化のための清掃費も施設利用と相関関係にあるといえますが、利用に直結し且つ利用者の理解を得やすいのは、施設の照明・空調・水回りといったことにかかる費用であると考えます。

したがって、利用者がこれら光熱水費をみずから負担することを算定の骨子に据えることが合理的です。具体的には、利用時間と施設面積について単位あたりの算定基礎（1時間あたり且つ1平米あたりの費用）を把握し、利用度に応じた時間や施設面積をこの算定基礎に乗じたものを使用料の下限にすれば十分と考えます。当委員会では、算定基礎として4円10銭という試算例を得ています。上限に関しては、先行例を参考に取ることとして、奈良市と類似規模の他市の例からかけ離れないようにし、そのためには、いくつかの中核市の平均にならえば足りると考えます。

さらに、利用主体の構成において市外在住者や在勤者・在学者の占める割合が高い場合（半数以上など）には使用料の割増加算を、また、利用内容において調理室使用その他燃料消費等が多い場合にも割増加算を検討することを提案します。

以上の設定額は、その時点での経済動向に依存することとなるので、設定以降、定期的な検証や更新を図る必要があります。

#### 減免

減免すなわち使用料の負担軽減をいかに措置するかにあたって、まず想起されるのは、公民館の利用目的（または利用主体）に公益性があるかどうか、という基準です。ここでいう公益性とは、不特定多数が利益を享受することで、多数であっても対象が特定されていれば、それは公益ではなく共益というべきです。そのため、利用者あるいは利用団体に関して、その団体名称や活動名称では公益性を判断できるまでには至らず、仮に公益性を伴うと推察されても、その度合いまで把握することは難事と思われま

す。どの団体にも多少の公益性はある、という程度しかいえないように思われます。

他方、実務面において、受付担当者は、簡易な目安がなければ判断することが困難、という状況に置かれます。他の市町村の実態では、有料制でありながら減免適用の割合が高いため実質的には無料制に近い、という事例が散見されます。公益性についての評価が難しいためそのようになったものかと思われます。

したがって、公益性に基づき個々に判断するという方針は実行性が伴いにくいと考えられます。もとより、使用料を高く設定するのであれば減免措置に意味が生じますが、低廉であれば意味のある負担軽減にはなりにくいと考えます。

そこで、ここは視点を転換し、奈良市の主催または共催によって行なう事業について負担がないよう軽減措置を定めることが当を得ていると考えます。主催事業とは、主に公民館が企画・運営する事業であって、これは市の委託事業を含み、共催事業とは、他団体との協働により企画・運営を推進する事業をいいますが、このほか、地域の福祉や文化・教育、安全（防犯・防災）を推進するなど、行政機能の補完・増強となりうる住民参加による地域コミュニティ活動も、使用料制が形骸化しない範囲で負担軽減を適用することが望ましいと思われます。

なお、18歳未満の利用者が主体となる事業（子ども居場所づくり、放課後子ども教室など）では、経済力の面及び地域における教育力の面から負担軽減に配慮し、また、主に障害者から成るグループ・団体の利用時においても負担軽減に配慮されるよう提案します。

### 3 . 公民館の運営について

公民館は、生涯学習施設として、地域社会の文化及び教育面での発展を目指すことを基本とします。そのため、地域が抱える課題と取り組むための能動的な企画事業（自主事業）の充実に尽力しなければなりません。利用者からの要望課題に重点を置くと、いわゆるカルチャーセンター的な“人気とり事業”に終始してしまうことも考えられます。このことを念頭に置きつつ、使用料制の導入を図る一方において、館の運営方法を見直し、行政改革の視点から使いやすさやサービス向上を工夫する必要があります。

なお、地域における多様性、特に合併による市域の広がりを踏まえ、地方公共性を考慮した、“地域限定版”的な運用を試みることも効果的であると考えます。

#### (1) 開館時間

現在、利用時間帯を午前9時から午後9時までとし（奈良市公民館条例第2条の3）、その内訳として、午前3時間（9～12時）、午後4時間（1～5時）、夜3時間（6～9時）のように使い分けていますが、社会人の夜間利用が午後6時開始ということには使いづらい面もあるかと推測されます。もし、閉館時刻を午後9時より遅くすることができれば（一例として、午後10時）、利便性を増すことができます。その際、季節制（一例として、夏のみ遅く）を導入することも考えられます。この点について、利用者の意向や地域の特性（旧月ヶ瀬村、旧都祁村、東部地域等）を鑑みながら制度改善を図られるよう提案します。

#### (2) 申込方法

現在、利用日の14日前から利用申込が可能となっています（奈良市公民館条例施行規則第5条）が、利用内容によっては1～2か月あるいはそれ以上の準備期間を要する場合があります。

そこで、この14日という一律の定めを改めることとし、一挙に数か月に拡大

するとともに、大規模事業で且つ相当の事由がある場合には1年前の申込も可能にするよう提案します。具体例として、通例は1～2か月前、大型事業では文化ホールなどのように3～6か月前、全国大会のような場合には1年前、というような案を考えます。

なお、この場合、安易な“仮押え”のために早い時期から全館予約済み、といった事態も想定されるので、その対応の検討も併せて提案します。

### (3) その他

公民館の運営方針として、もっぱら営利を目的とした事業・政治活動・宗教活動が禁じられます（社会教育法第23条）。この方針を踏まえて、今後においては、地域の課題と取り組むための事業の展開を重視し、社会教育施設としての性格を或る程度弾力的にとらえることも一つの方向であると理解します。すなわち、自治組織や福祉団体等が主体となる従来の事業はもちろんのこと、営利を行なう法人が主体となるものであっても、社会意識の普及や啓発などを内容としていれば、利用可能となるよう提案します。この場合の主体は、営利を行なう法人というよりは法人市民としてとらえ、企業の社会的役割の理解、防犯・防災教育、芸術活動支援、商店街振興といったことに寄与する事業も取り入れることが望ましいと考えます。

同時に、だれもが生涯学習を实践できる施設にふさわしいよう、館の設備改善と充実（バリアフリー化、ユニバーサルデザインの採用等）に努めることを提案します。

自主グループの活動に関しては、「奈良市立公民館自主グループ活動要綱」に基づいて運営していますが、この要綱は制定年度が古いため（昭和60年）、利用者の利便を考慮しながら、現況と対比しつつ必要に応じて見直すことが適切です。（一例として、第4条の「グループは原則として10名以上をもって構成」、第15条「使用は、1グループ週1回以内」の見直しなど）

使用料の徴収に関しては、方法として現金受領・銀行経由の送金などがありますが、安全（遺失防止等）かつ確実（未払防止等）に徴収できるような手法を工夫する必要があります。

#### 4 . 公民館分館について

公民館及び分館は、いずれも社会教育施設として社会教育法の適用下にあること、建設費用の財源として国庫補助金等が充てられていることなどのため、利用には一定の制限が課せられます。このうち分館は自治会等の地元管理で運営・利用されており、公民館とは異なる設置事情や利用経過を背景とします。

今後、従来に分館利用の実情・実態を把握しながら、地域の現況に沿った運用を目指し、法令面の見直しも含めて検討するよう提案します。仮に一例を挙げますと、施設管理者が、公民館および「奈良市地域ふれあい会館」との均衡に配慮するとともに、地元自治会主体に運用してきた経緯など、地域固有の事情に配慮しながら施設の利用料金制度を導入する、などが考えられます。

以上の観点から、分館に関しては、社会教育施設としての位置づけの解除や名称変更を視野に入れつつ、既存の「奈良市地域ふれあい会館」や各地域の集会所等との整合性を図りながら、地域に密着する施設として利用されることを目指し、新たな位置づけ（所管部局の変更を含む）を検討されたいと考えるものであります。

## 奈良市公民館使用料等検討委員会 委員名簿

委員委嘱日 平成 19 年 2 月 23 日

|     |    |    |              |
|-----|----|----|--------------|
| 会 長 | 中川 | 幾郎 | (学識経験者)      |
| 副会長 | 鍛冶 | 佳広 | (学識経験者)      |
| 委 員 | 大場 | 正登 | (公民館運営審議会委員) |
| 委 員 | 徳家 | 眞  | (社会教育委員)     |
| 委 員 | 橋本 | 哲夫 | (公募市民)       |
| 委 員 | 藤井 | 義治 | (社会教育委員)     |
| 委 員 | 宮辺 | 鈴子 | (公民館運営審議会委員) |
| 委 員 | 森  | 昭彦 | (公募市民)       |
| 委 員 | 八木 | 正一 | (公民館運営審議会委員) |
| 委 員 | 山中 | 和代 | (社会教育委員)     |

奈良市公民館使用料等検討委員会 開催状況

| 日 時                             | 検 討 内 容   | 配 布 資 料   |
|---------------------------------|---|---|
| 第 1 回会議<br>平成 19 年<br>2 月 2 3 日 | 委嘱状の交付<br>市長あいさつ<br>委員の紹介<br>会長、副会長の選出<br>(1)検討委員会の運営について<br>(2)奈良市公民館の概要及び使用料制度導入の経緯<br>(3)使用料のあり方について<br>・使用料算出基準の考え方 | ・検討委員会設置要綱<br>・検討委員会運営規程<br>・公民館条例・施行規則<br>・公民館運営審議会諮問・答申<br>・公民館・分館設置状況<br>・公民館別利用状況<br>・公民館の行政コスト計算<br>・他都市の公民館調査票<br>その他資料 |
| 第 2 回会議<br>平成 19 年<br>3 月 2 8 日 | (1)使用料のあり方について<br>・使用料の算出基準<br>・使用料の料金体制<br>(2)使用料の減免措置について<br>・使用料の減免の基準   | ・使用料設定の考え方(案)<br>・公民館部屋別仮単価一覧<br>・市立類似施設の使用料及び減免規定  |
| 第 3 回会議<br>平成 19 年<br>4 月 2 5 日 | (1)使用料及び減免措置について<br>・使用料の算出基準<br>・使用料の減免基準・対象団体<br>(2)公民館の運営について<br>・公民館の使用手続<br>・使用料の徴収方法                              | ・使用料設定の考え方(案)<br>・公民館部屋別仮単価一覧<br>・教育基本法の概要<br>・社会教育関係団体<br>・平成 17 年度公民館利用実績   |
| 第 4 回会議<br>平成 19 年<br>5 月 1 6 日 | (1)使用料及び減免措置について<br>・中核市等の使用料及び減免基準<br>(2)公民館の運営について<br>・公民館分館等のあり方   | ・中核市等の使用料及び減免基準<br>・市立類似施設の減免規定<br>・合併協議の協定項目   |
| 第 5 回会議<br>平成 19 年<br>5 月 3 0 日 | (1)市長報告(案)の審議・検討  | ・報告(案)  |
| 第 6 回会議<br>平成 19 年<br>6 月 1 3 日 | (1)市長報告(案)の審議・決定  |   |