

大津市行政改革推進委員会 会議結果

- 1 開催日時 令和7年6月2日（月）13時30分～15時00分
- 2 開催場所 大津市役所 新館2階 災害対策本部室
- 3 出席者 12人（委員6人中6人、事務局6人）
 - ▼委員
赤井委員長、土江田副委員長、足立委員、上里委員
齊藤委員、古崎委員
 - ▼事務局
内田総務部長、野村総務部次長
行政改革推進課
（別所課長、土川課長補佐、平阪係長、布施主任）
- 4 次 第
 - （1）開会
 - （2）委員長挨拶
 - （3）委員会の公開について
 - （4）議題
 - （1）施設使用料設定基準の見直しについて
 - （5）閉会
- 5 配布資料
 - ・次第
 - ・資料1 施設使用料設定基準
 - ・資料2 各施設の性質別分類と受益者負担割合
 - ・資料3 施設使用料見直し状況一覧
 - ・資料4 大津市行政改革プラン2025 取組項目シート
 - ・資料5 令和5年度 包括外部監査の結果に基づく措置状況報告
- 6 会議概要
傍聴者 なし

○ 議案第 1 号 施設使用料設定基準の見直しについて (事務局から資料に基づき説明)

▼委員

施設使用料設定基準の見直しについては、包括外部監査の指摘を受けて検討することになったということ。また、行政改革プランにも適正化をするという取組項目に位置付けられているということです。施設使用料をどのような形で決めていくのがいいのかというところ。これは市民の身近な問題でもありますので、いろいろと意見、議論ができればと思います。

▼委員

今回、施設使用料設定基準の見直しに関する初回の委員会であるため、議論の対象を確認したいのですが、この委員会での検討対象は包括外部監査で指摘のあったスポーツ施設のみでしょうか。または、全体的なものでしょうか。

▼事務局

市のスポーツ施設にとどまらず、市の持っている公共施設における使用料、利用料金全体に関する基準の在り方の問題になりますので、施設全般の使用料についての御議論をお願いしたいと考えています。

▼委員

具体的に特定の施設が老朽化しており今後修繕が必要になると思われるところで、現行の使用料設定基準で進めると公費の投入が必要となるといった話が今後出てくるのでしょうか。それとも今まで使用料の算定方法において、減価償却費は原価に入れていなかったが、社会情勢を踏まえて見直しが必要ではないかという抽象的な議論を行うことになるのですか。

▼事務局

具体的に個々の施設に言及した議論をお願いする予定はしておりません。あくまでもマクロの問題として、これまではイニシャルコストを含めない算定基準になっていますけれども今後の施設の維持や更新を見据えて現行の考え方を今後も維持していくべきなのか、それとも公共施設マネジメントという観点から考え方を改めるべきなのかというマクロの話をしていただきたいと考えています。

▼委員

例えばサンプル的に委員会の中で特定の施設に関する状況を見せていただくことは可能でしょうか。使用料の算定、現在の算定方法とフルコスト、原価に減価償却費を入れるとどのような使用料になって公費はどれぐらいなのかなどです。

▼事務局

その点に関しては、現在の考え方による算定結果に対してフルコストの議論を踏まえるとこのようなシミュレーションになります、といった数字をお示しした上で御議論をいただければと考えています。

▼委員

大津市が持っている施設で受益者負担が発生している施設は、資料 2 に載っているもので全てという理解で良いですか。

▼事務局

資料 1 施設使用料の設定基準の 2 ページに、対象外とする施設とその理由を示しており、表の一番下段に自動車駐車場等とありますが、独立採算を目指すべき施設又は独立採算制を基本としながら近隣・民

間施設との競争性が強く、原価により使用料を設定することが困難な施設という区分で施設使用料設定基準から外しており資料2には入っておりません。ただ、イニシャルコストやこれまで含めてこなかった大規模な修繕コストなんかも使用料の原価に含めていくというようなことになった場合、かつ、それがすごく、選択的で受益者負担割合が100%の施設となった場合に、資料2でいうところの市場的かつ選択的の100%の受益者負担となっているものと、施設使用料設定基準2ページの一番下の独立採算制を目指すべきというところのその違いをどこに見いだすことになるのかということも議論にもなってくるかと思います。

▼委員

資料5の包括外部監査の意見について。

フルコストを算定することによって施設等の更新の参考になるのではないかという御意見なのですが、昨今の国のトンネルの基準や橋の基準、道路の基準などを見ていると減価償却というのは一つの便宜として、修繕費との関係とか、取得原価を各期に割り当てる意味もありますが、昨今、インフレ傾向が強くなり工事代金については1年単位でかなり変わってきています。施設を見ていると大きな建物、プールなど初期投資の大きな施設が多いと思う。こういう施設は50年の減価償却期間を設定したとしても50年前の取得価格が更新投資として見直さずして一つの参考になるのかどうか。私は、更新投資をする場合にはその時の再取得価格を算定する必要があるのではないかと考えます。

過去の減価償却や修繕費を足した金額でもって更新投資の参考にするというのは、地方自治体においては難しいのではないかと。例えば、減価償却とは建物等の建て替えを前提とした、あるいは再投資を前提としていると思うのですが、土地等については一般論として減価償却という概念を使わない。ところが、資料を見ますと運動広場とか土地の取得価格が大きな初期投資になっている施設もあると思います。この場合に土地の上がり下がりなどをどのように更新投資の参考にするのかということこれは非常に困難。民間企業と違う面があるので、方向性として減価償却を一つの利用者負担の算定に使うのはあまり賛成しかねます。

▼事務局

減価償却を積算に用いるのはふさわしくないのではないかと御指摘だったと思います。おっしゃるように、これまでは物価が上がるのがあまり想定されなかったが、ここ数十年で再び物価上昇を見据えた、そういう考え方をとっていかねばならないのかなと考えています。

先々、どの程度の物価上昇が見込まれるのか、更新時にどれだけのコストが必要になってくるのかは現時点でなかなか見通せない、見通せない数字をいかに施設使用料の算定基準の中に取り込んで反映していくのかということ、我々としても答えを出すのは難しいと考えています。

土地のコストについてですが、御指摘のとおり今回は包括外部監査で外部監査人の方からフルコストを意識せよという御意見をいただいているのですが、フルコストの中で特に大きなウエイトを占めてくるのがイニシャルコストになってきます。土地のコストをどういうふうに位置付けるのかということ、これもいろんな考え方があると思います。ただ、仮に建物は除却して更新をすることになったとしても、土地自体は残ると思いますので、その土地自体は何らかの他の活用なり、売却をすることも可能かと思っています。そういった部分を施設使用料の中に取り入れてくるのかどうかということも一定、議論の余地があると考えております。

▼委員

今回は積算根拠の明確化、マクロの視点を議論したいという趣旨でしたので、結論から言いますと、固定費を含めたフルコスト、完全原価、これの考え方が問われていると受け止めております。確かに基本的に公共サービスの料金設定ではフルコストが妥当ですけれども、資料5を見る限りは、単に全部費用を使用料で回収せよということを言っているわけではなくて、制度的な説明責任とか財政の見える化、また政策判断のアクションづくりとして考えていくのが妥当なのかなと思っております。

固定費ではなくて準固定費を加味することが望ましいのではないかと。変動費プラス準固定費にそこに受益者負担割合、これが一つの基本モデルとして可能性があると思って聞いておりました。実際、この準固定費は利用者数が一定範囲で変わらず利用規模が一定基準を超えた場合に段階的に発生する費用、これがいわゆる準固定費になります。この部分を入れていく必要があるのかなと思って聞いておりました。今回は使用料ということで、原価根拠を示しながらコスト意識を持っていただきます、説明責任を持っていただきます、そのような視点で考えていかざるをえない状況かと思えます。実際に、フルコストで示した場合、示されなかった場合の問題点というのは、要は固定費不全によって赤字が生じた場合には、結果として総収支で抱えきれないのではないかと、場合によって将来負担に不公平が生じてしまうとか、稼働率によって単価が変動しやすい状況であった場合に、結果として行政の方に不利に働くであろう。加えて、過小評価によるモラルハザードが発生してくる。こういったことを考えた場合には、確かに変動費に関しては今の4点が問題でありますので、この点を考えた上で、準固定費を入れていくのが妥当であろうと。結論から言いますと、使用料イコール変動費プラス準固定費掛ける受益者負担割合、こういったことで、ある程度モデル化できたら望ましいのかなと思っております。

▼事務局

包括外部監査の意見はフルコストをしっかりと把握した上で公共施設マネジメントや使用料の算定基準にも活用することを検討されたいということですので、施設使用料の算定において、フルコストがマストであるとまでは御指摘はしておられないと理解しております。まずはフルコストを把握、その上で固定費という考え方に立つべきなのか、準固定費という概念をおっしゃっていただきましたけれども、そういった考え方で反映していくべきなのかというところの着地点を探っていく作業なのかなと考えているところです。

▼委員

大津市では維持管理費と固定費って二つに分けていると思うのですが、委員がおっしゃったような準固定費って概念はあるのですか。制度上はないのかもしれませんが、例えば維持管理費で賄えていない、しかも、初めに造った建設費以外の項目って存在しますか。準固定費とは要するに固定費の中で初めはかかっているけれど、また途中でも少しかかってくるようなもの。途中で修繕的なものを行っているとなれば、それでも全部維持管理に入っているのですか。

▼事務局

私自身、不勉強で準固定費という概念をこれまで承知しておりません。

施設使用料設定基準の3ページに、原価に算定しない費用として掲げておりますけれども、表の真ん中にある維持補修費に関しては原価に算定しないこととしております。

▼委員

そうしたら、4ページの修繕費は何ですか。4ページを拝見してしまして、ある程度準固定費が計算で

きるかなと思っていたのですが。

▼委員

おっしゃっているように修繕費が3ページと4ページにもあるということですよね。原価に算定しないのは3ページの方なのですか。黄色は黄色で統一されているのですよね。緑は緑ですよね。黄色には維持補修費があるし、緑にも維持補修費がある。3ページの下に建物本体に関わる補修費って括弧がついている。

▼事務局

例えば大規模な防水工事であったり金額の大きいものが原価に算定しない費用、緑掛けの方の費用というふうに仕分けをしているものと理解しております。日常の細かい修繕関係、例えば電気の関係の小さな修繕とかそういったものは日常の修繕費ということで、物のかかる費用の内訳のところで見ているという理解をしているところです。わかりにくくて申しわけないのですが、大規模か大規模でないかという仕訳区分になっているものと理解しております。

▼委員

準固定費の話になってくると、この維持補修費、それから一番下にあるその年度のみに要した費用。災害が起きるかもしれませんが、そういうのを考慮していく形で。

▼事務局

もう一つは、この原価として試みている人にかかる費用につきましても、当該施設で直接そのサービス提供や維持管理に従事する職員の人件費はコストに算定しているのですけれども、バックオフィスの形で施設の企画運営とかに従事している職員、例えば指定管理施設で指定管理を出す側の人件費に関してはコストに含めてない形になっております。その辺りの人にかかる費用も一部、準固定費という概念になった場合は含まれてくることになるのかもしれない、というふうにお聞きしていたところです。

▼委員

はい。今日は初めなので。また、3ページのところにある維持管理の中でもかかっている、要するに公費の部分があるので、その部分をどうしていくかっていう議論にも近いのかもしれません。

▼委員

市民の利用する施設を保有する市役所が計画的に、明確にコスト意識を持つということになる。フルコストを計上するということについては包括外部監査の意見でそこは納得するところ。ただ一つ、負担をもってコスト意識を醸成させるかという点とコスト意識だけを考えさせるかという点は少し違うのかなと思いました。

資料3ページの原価に算定しない費用、維持補修費や減価償却費の部分に、理由として、全ての市民に利用の機会を提供するための費用であって市民全体の財産となるため算定しないと書いてあるので、今後、減価償却費を入れるときには、理由の部分について、なぜ減価償却費を計上していくのか、今の理由とどう整合させるのか、何が変わったらここがどう変わるのかの説明は重要だと思う。また、減価償却費についての考え方ということで、現時点での経費として考えるのか、それとも更新とか大規模修繕に備えるために考えるのかということも違うかなと思います。

他の委員の意見で出ましたが、例えば、大規模修繕、更新といった観点で考えるなら、その時に徴収している減価償却費に当たるような料金を積み立てておく必要があるのかも含めて考えないといけないと思います。

気になるところは、物にかかる経費が原価に入っているところですが、大きな機械設備は入っているのでしょうか。多分、減価償却費を考えると建物に関するもの、あとは大規模な機械設備も含めて原価償却費に入れていたりするので、そういうのが既に入っているのかが4ページを見るだけでは少しわかりにくい。建物だけではなく大規模修繕やその他もたくさんかかってくところもあるのでその辺をどう考えるのかということ。そもそも、現時点でのこの経費に対する対価みたいなところで考えるのかというところは少し出発点が異なるのかなと思います、その点も整理が必要かなと思っています。

▼委員

先ほどから修繕費等の議論が出ていますが、例えば積立金とかそういった趣旨のものを大津市としてやっておられるのでしょうか。積立金を貯めていけば一般会計の負担が少なくなり、皆さんの市民としての税金を使う必要がないと思います。

▼事務局

公共施設等整備基金というのがありまして、基金に幾らかを積んでいるというような状態です。施設を修繕するときには財政状況にもよりますけれども場合によっては基金を取り崩して、その施設の修繕、あるいは改修等に充てています。大規模な改修がある時には充てる。財政的に税金で賄えるものであれば税で賄う部分もありますけれども、それぞれの財政状況に応じて、税を充てたり基金を取り崩したり起債をしたり、いろいろな財源の確保に努めているところです。

▼委員

今回は、どこまでを公費でどこまでが受益者負担かというところの議論になるかと思います。受益者負担部分に関しても別に基金を作るとか、そのような議論がまたあれば話は別だと思う。

資料2に関して皆さんに質問ですが、負担割合の0%から100%まで。これに関して意見はいかがですか。

▼委員

施設（場所）によってはいくつかの機能を持っている施設もあるのではないですか。例えば、会議室や体育館が入っているもの。「温泉」と書かれていたら、当該施設は温泉施設とわかるのですが。例えば市民会館でしたら会議室とかホールとか何種類かある気もします。

現状、パーセンテージは施設ごとに決めていて、その施設内の体育館は何パーセント、会議室は何パーセントみたいな区分にはなっていない訳ですね。

▼事務局

市民会館は、1000人規模のお客さんが入っていただけるような大ホールと小ホールを持った施設です。会議に使っていただけるような部屋も兼ね備えている施設です。選択的の両者の中間Bの3にある勤労福祉センターという施設、こちらは体育館的な施設や会議室も備える複合的な機能を持つ施設です。

それぞれの施設を構成する一つ一つの部屋や機能に着目をして、それぞれに受益者負担割合があるというよりも、基本的には一つの設置条例に基づく公の施設として、いろいろな部屋の集合体として施設ごとに負担割合を定めているという状況です。

▼委員

この資料の中には維持管理だけのコストも賄えないような利用頻度の低い施設もあるのですか。

こういう場でいろんな議論をして利用料を決めてしまうと、利用率が極端に低くなって維持費を賄えない程度であっても、維持しようという力が働くのではないかという懸念を持ちました。

▼事務局

原則、各施設の使用料の算定に当たってはその施設の開館時間を基に、施設使用料を算定するような形ですので、利用率の高い低いによって施設使用料に影響が出てくるかということ、そうはならないような考え方になっています。各施設の利用率の資料を持ち合わせておりませんが、もとよりその利用率ではいくら開館時間を基にした利用料を頂戴しても、ランニングコストすら賄えないのではないかという問題意識は必要になると思いますので、次回、資料として御用意をさせていただきます。

▼委員

資料2ページ、原価×受益者負担割合となっており、利用者数にかかわらず使用料が決まりますよね。人がいくら使っても維持費が変わらない施設だと、右辺が減って利用者に関わらず低額になりますよね。それを利用者想定数で割って1人当たりを出すのではないですか。

▼事務局

使用料の算定方式に関しましては、資料の7ページに利用形態別使用料算定方法をお示しをさせていただいているのですが、会議室ホール等に関しましては、施設全体の原価を貸し出しできる面積で割り、それを年間の開館時間数で割ることによって1平米当たりの時間原価を算出しております。それに面積と利用時間を掛けた1室当たりの原価を出し、それに対して受益者負担割合を乗じています。

▼委員

つまり会議室のホールが朝9時から17時までとして、100%稼働してなければそもそも50%っていう負担割合の施設は50%分の維持管理費の収入が無いということですね。足りない部分は税金で埋めている。稼働率が極端に低ければそもそも50%の維持費を賄う利用料としているにもかかわらず、25パーセントしか賄えてない場合もあるということですね。

プールの場合は利用者数をベースにしているので利用者1人当たりで掛けて使用料を作っている。例えばプールが古くなり利用者数が半分になったとすると使用料を倍にしないといけない。改定のときにこのルールに基づいたら使用料は倍になる。ルールに基づけば利用者数が半分にになれば値段が倍になるので50%と決めていれば毎年50%の収入を得られる。その代わり利用者数が減れば値段が上がる。

資料7ページの(1)の場合は利用者数が減っても割るのが年間開館時間なのでこの開館時間が変わらない限りは利用料が変わらないので、利用者が半分にになれば50%賄っていたところが25%しか賄えず税金で埋めているという状況ですね。

▼事務局

会議室やホールについては1室単位で使用許可を受けていただく。複数人が部屋単位で御利用いただくようなものに関しては1室当たりの原価によって利用料金を御負担いただく。プールなど個人単位で使用料を頂戴するようなものに関しては、年間の目標利用者数を基に1人当たりの原価をもって、それに基づいた使用料を御負担いただくという使い分けをしている。

▼委員

資料2の比良げんき村については天体観測の施設は非市場的で、キャンプ場は市場的っていう風に同じ施設でも分かれているものもある。長等創作展示館でも常設展示と創作スペースで分かれている。それぞれの施設は何かチェック項目があって分けられたのか、どんな議論があって分けられたのかを知りたいので議事録などが残っていれば資料提供をお願いしたい。

▼事務局

基準そのものを策定しているのが平成23年3月ですが、当時一定の議論の下、資料2の振り分けになったと理解はしているのですが、当時の議論をまとめた資料が残っているか確認させていただきます。

▼委員

受益者負担割合を含めてスコア方式を設定する場合、なぜこのスコアになったのかという根拠が少し脆弱かなと思います。制度的にも政策的にも正当性が十分あるのかがやや疑問。各評価軸を見ていると判断基準が通常の定性的なものと定量的なものの組み合わせで考えている。この場合、使用料の算定の1人当たり原価、これが一つ定量的なものであろう。一方で、定性的なものというのが、必需性の中に弱者支援とか公共的な波及性まで必需性の中の定義の中に入っているのを5ページで確認しております。今回は2軸で出しているが、そもそもこの2軸がいいのかどうか。場合によっては3軸4軸という形で市場性・必需性に加えて外部性、所得再分配、こういったことを織り込んでいるなど見ていました。

0%、50%、25%、このようなスコアの根拠は一見定義付けしているようではあるが、実は、9つの分類の定義付けが明確にされていないが故に、なぜこの枠の中に入っているのかという疑問が出てきておりますので、評価軸の明確な判断基準はきちんと示していただいた方が良いと思います。

▼委員

外部監査人が言うように、市場的かつ選択的、別にそこに行かなくても、市場でも提供されていますよ、同じようなものがありますよと。それであればフルコストで賄ってもらっているのではないかという話は意外にそうかも思うかもしれませんね。同じものでも安いわけですよ。おそらく民間よりも補填している、厚生施設でも民間よりも安い、でも公共がやっていたりしますので実際。そこをどう考えていくのか、しっかり考えてというのが外部監査の指摘なのかなという気がします。

資料3に関して、見直し対象施設に黒丸がついているということで、この丸の時に料金を変えてきているという理解で良いですか。R7のところには全て丸が付いていないのですが、R4とR5で引き上げた分に関しては見直し対象施設ではないということですか。

▼事務局

黒い丸印は料金の見直しを検討したタイミングになります。見直し検討の結果、現行料金と見直し料金で20%以上の差が開いた場合に実際に見直しを行っていきまして、見直しのタイミングが黒い星印になります。丸印がついていても隣に星印がない場合は、見直しはしたけれども実際料金は変わっていないという施設になっております。

上段のオレンジで着色している指定管理施設につきましては募集のタイミングで料金を変えておりまして、指定管理の途中のタイミングでは変えておりません。見直しのタイミングも募集のタイミングに合わせての見直しとなっております。下段の薄紫の着色の施設につきましては直営施設になります。

▼委員

資料3のR7.4の見直し対象の黒丸が付いていない施設は、今回見直し対象ではない。でも資料2にはその施設はあるという認識で良いか。資料2の中で今回新たにルールを作っても指定管理で切り替える時までは適用しないということですね。

▼事務局

指定管理施設につきましては、今回、現基準を新しい基準に改訂して仮にフルコストになったとして

も、たちまち見直し対象となるわけではなく、募集のタイミングに合わせて見直しとなっています。

▼委員

指定管理をしている施設についてですが、施設使用料はそのまま市に入る形になるのでしょうか。それとも指定管理者の方に入るのでしょうか。または、それぞれの契約で違うのかを教えてください。

▼事務局

条例で利用料金制度をとっているものに関しては基本的には指定管理者の収入という形になります。中には利用料金制度をとっていないものもございまして、例外的ではありますが自動車駐車場と自転車駐車場に関しては、指定管理者の収入とせずに市の収入という形にしております。そういった一部の例外を除けば、指定管理者の収入になると御理解いただいて結構かと思います。

▼委員

指定管理される施設でも、その利用料は大津市で決めた金額だということですよ。

▼事務局

利用料金制度の仕組みとしましては、条例で市が定めるのは利用料金の上限を定める形になっております。その上限の範囲内で市の承認を得て指定管理者が利用料金を定めるというような枠組みとなっています。

▼委員

各施設で指定管理者がイベントなどをやって独自で得られる収入はあるのですか。その収入はここには全く入ってないですよ。それは別に維持管理じゃなくて基本的に指定管理者の利益、収入になるということです。

▼事務局

自主事業という形でそれぞれの指定管理者が創意工夫によって事業を行っていただく分に関しては、指定管理者の収入になる枠組みになっております。

▼委員

もう一つ気になるのは使用料の原価を決めるとき、結局、指定管理者に任せているとそこでかかる原価は指定管理料の一部、これに基づいて出してくるものにかかるのかなと思います。そうすると、指定管理者が努力して原価を抑えられたとすると、使用料も原価に基づいて決めていくと下がっていくので、指定管理者は、今の状況だと指定管理料をもらってその中で努力するインセンティブがあると思うのです。しかし原価を考えていくと結局はその原価は直営でやっているわけじゃないので、指定管理者でやっている事業を基に算出をしていくようなことになると、この使用料の計算方式だとインセンティブが失われてしまうのではないかと思います。

▼委員

委員の皆さんから幾つか意見、要望があったかと思いますので、受益者負担割合のパーセントとか、指定管理がどういう構造でどんな契約になっているのか。誰がリスクを取って誰にインセンティブがあって、どういうお金の流れで管理がなされているのか。その辺を整理していただければと思います。指定管理の施設と直営の施設で同じような考え方で良いのかも含めて議論や考えることができたと思います。今後のスケジュールも含めて、事務局お願いします。

▼事務局

今後の予定ですけれども、今年度内に本日を含めて4回程度の会議を開かせていただきたいと思います。

おります。次回に向けて、委員長の方から御指示のありました資料の準備と、実際にフルコストを反映した場合にどの程度の金額になるのかというようなコストシミュレーションにも少しお時間をいただきたいと思っております。次回の会議をいつお開きいただけるのかというところは、その作業量を勘案しながらということになろうかと思えます。以上でございます。

▼委員

はい、ありがとうございます。早めに日程調整をしていければと思います。

では、本日はこれにて終了いたします。

皆さんありがとうございました。