

第1章. 公共施設最適化の方針

第1節 目指すべき姿と3原則（3R）

<目指すべき姿> 次世代に誇れる 『持続可能な公共サービスの実現に向けて』

伊賀市公共施設マネジメントの3原則（3R）

リデュース
Reduce

総量の縮減

リミックス
Remix

機能の複合化

ラン
Run

運営の適正化

Reduce <総量の縮減>

- ① 適正な保有量の実現に向けた目標値（総量目標）の設定を行う
- ② 合併に伴う類似・余剰施設の整理を行い、類似サービスを提供している施設を集約していく
- ③ 施設の更新や新設については、原則として既存施設の有効活用（転用など）を優先し、施設の総量を増やさない
- ④ 施設利用者が地域住民に限定される施設は、維持管理を含めた地元への譲渡を検討する

Remix <機能の複合化>

- ① 多機能化による複合施設の設置を推進する
→既存施設の活用を優先する
→新たに施設を整備する場合には、将来の人口動向を見据えた適正規模を基本とする
→複合施設の整備に合わせて施設名称や設置条例などの見直し（変更や一本化）を行う
- ② 移転により未利用となった施設は、跡地利用を踏まえて検討する

Run <運営の適正化>

- ① 民間においても代替可能なサービスは、行政で提供する必要性を十分に議論し、優先度の低い施設は売却や譲渡を視野に入れて検討する
- ② 運営改善による利用者の増加や受益者負担^{※2}の適正化を行い、改善が見込めない場合は統廃合の検討対象とする
- ③ 継続して維持する施設については、予防保全^{※3}の考え方に基づく長寿命化により施設機能の向上を図る
- ④ 大規模施設については、PFI^{※4}などによる民間資本の活用を検討する

※2 受益者負担とは、公共施設などの利用によって利益を受ける個人など（受益者）が、施設の維持管理経費の一部を負担することを意味しています。

※3 予防保全とは、日常的な点検や補修を計画的に実施し、故障や機能停止を防ぐとともに、施設を適切な状態で長期間使用できるようにするための取組みのことです。

※4 PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）とは、施設の建設や維持管理などに、民間資金とノウハウを活用し、公共サービスの提供を効率的かつ効果的に行うための手法の一つです。

第2節 なぜ3原則（3R）に取り組むのか

全国の自治体において、現在保有している公共施設を維持していくことが困難になりつつあるといわれており、今後はこれまでの発想を転換し、公共施設が抱える課題解決に向けた取組みが求められています。

本市においても、今後の施設のあり方を根本から見直し、将来的な財政破たんや行政サービスの低下を防ぐとともに、子や孫世代への負担の先送りを避けるため、公共施設マネジメントの「3原則（3R）」に取り組んでいきます。

① 公共施設にかかる市民負担の軽減

公共施設の整備にあたっては、国庫補助金などを活用して建設費を賄ってきました。しかし、建設費は建物全体のコストから見ると氷山の一角にすぎません（図1-1）。建物のライフサイクルコスト^{※5}で見ると約3分の2を占める施設の維持管理経費分の支出は、市の財源（市民の負担）で賄っているため、本市では約46億円（市民一人当たり約4.7万円）を毎年負担し続ける必要があります。

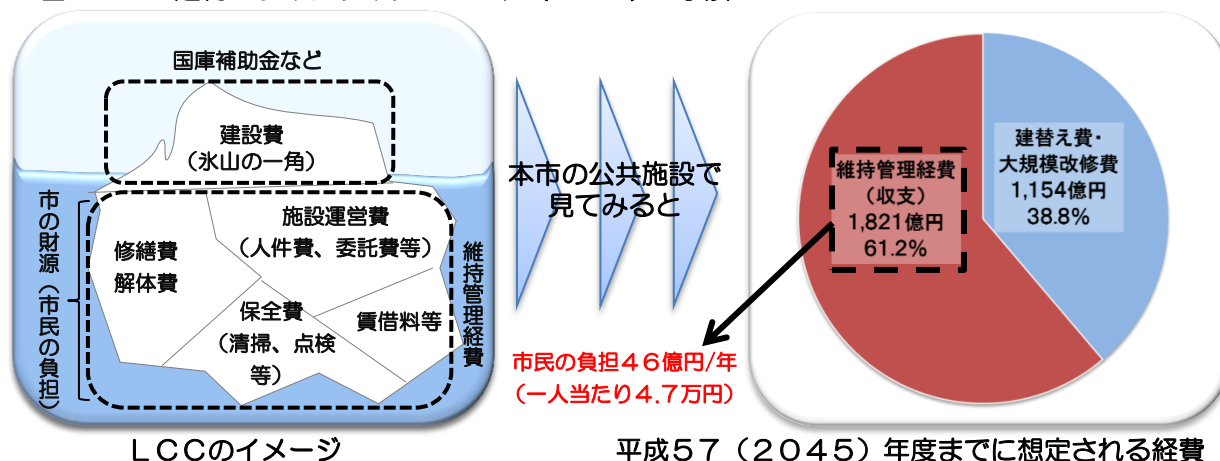
今後は、人口減少に伴う財源の縮小が想定される中、毎年の維持管理経費の支出（約46億円）が必要なことから、将来の市民負担を増やさないための取組みが必要です。

② 建物（ハコモノ）を減らし、機能（サービス）を維持

将来の市民負担を増やさないためには、ハコモノを減らしていくことが必要ですが、それによって公共サービスが大幅に低下することを避けねばなりません。

今後は、ハコモノを減らすことで節減した維持管理経費分の支出を充てていくことで、必要な公共サービスを維持していきます。「最小限の市民負担で最大限の効果」を得るため、建物（ハコモノ）重視から機能（サービス）重視への転換を図り、持続可能な公共サービスの実現に努めていきます。

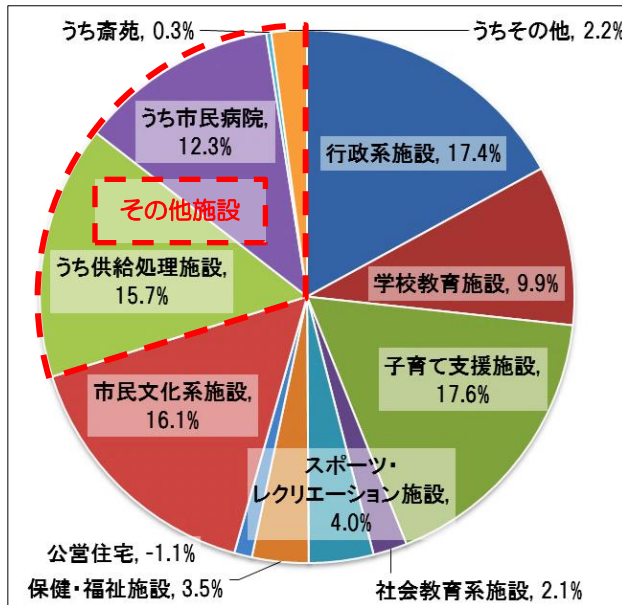
図 1-1 建物のライフサイクルコスト（LCC）の試算



※5 公共施設の建物（ハコモノ）の建設費、公共サービスを提供するための人件費や委託費、建物を維持していくための修繕費や点検費、建物の解体費用など、建物の一生にかかる費用のことをライフサイクルコスト（LCC）といいます。一般的に、建設費はLCC全体の30%程度（氷山の一角）であり、年数の経過とともに、建設時には見えていない維持管理経費の方が大きくなるといわれています。なお、毎年の市の負担46億円は、主要な354施設の平成21（2009）年度から平成23（2011）年度までの維持管理経費「収入-支出」（減価償却費を除く）の平均額を意味していることから、市の予算計上額と必ずしも一致しません。

(補足) 本市の公共施設の収支について

本市の公共施設にかかる費用(収支)^{※6}は、年間約46億円(市民一人当たり約4.7万円)となっています。用途別の構成比(図表1-2)を見ると、行政系施設、子育て支援施設、市民文化系施設、その他施設が大きな割合を占めています^{※7}。



施設用途類型	延床面積	収支	市民一人当たり収支
行政系施設	21,489㎡	-791百万円	-8,137円/人
学校教育施設	175,971㎡	-449百万円	-4,618円/人
子育て支援施設	20,011㎡	-803百万円	-8,264円/人
社会教育系施設	7,163㎡	-96百万円	-990円/人
スポーツ・レクリエーション施設	28,113㎡	-181百万円	-1,861円/人
保健・福祉施設	30,832㎡	-161百万円	-1,651円/人
公営住宅	78,785㎡	52百万円	531円/人
市民文化系施設	54,703㎡	-733百万円	-7,545円/人
その他施設	36,651㎡	-1,390百万円	-14,300円/人
うち供給処理施設	15,586㎡	-713百万円	-7,338円/人
うち市民病院	16,275㎡	-560百万円	-5,756円/人
うち斎苑	999㎡	-15百万円	-155円/人
うちその他	3,792㎡	-102百万円	-1,051円/人
総計	453,718㎡	-4,553百万円	-46,838円/人

図表 1-2 収支の用途別の内訳

施設名称	延床面積	収支
上野総合市民病院	16,275㎡	-560百万円
上野図書館	1,679㎡	-70百万円
芭蕉翁記念館	425㎡	-69百万円
伊賀市文化会館	5,326㎡	-62百万円
上野ふれあいプラザ	8,181㎡	-44百万円
まえがわ隣保館	695㎡	-39百万円
青山保健センター	1,350㎡	-37百万円
島ヶ原ふれあいの里	4,035㎡	-33百万円
阿山第1運動公園	0㎡	-33百万円
ふるさと会館いが	2,842㎡	-30百万円
八幡町市民館	972㎡	-25百万円
青山文化センター	561㎡	-24百万円
青山公民館	1,288㎡	-24百万円
大山田公民館	591㎡	-23百万円
青山ホール	2,251㎡	-23百万円
あやま文化センター	3,098㎡	-22百万円
ゆめぼりすセンター	1,149㎡	-21百万円
いがまち公民館	935㎡	-17百万円
ライトピアおおやまだ	475㎡	-17百万円
阿山保健福祉センター	2,919㎡	-17百万円
教育研究センター	2,747㎡	-16百万円
寺田市民館	521㎡	-16百万円
斎苑	999㎡	-15百万円
いがまち保健福祉センター	3,247㎡	-14百万円
伊賀の国大山田温泉	2,988㎡	-14百万円
岩倉峡公園	213㎡	-14百万円
大山田農村環境改善センター	1,490㎡	-14百万円
下郡市民館	642㎡	-13百万円
柘植老人憩いの家	575㎡	-11百万円
島ヶ原地区市民センター	688㎡	-10百万円

市民利用施設^{※8}を対象に個別施設の収支を見ると、毎年1,000万円以上を支出している施設^{※9}は29施設(表1-1)となっており、市民病院や図書館などの全市対応施設、ホール、観光施設、公民館などの支出が大きくなっています。

これらの支出は、毎年発生している支出であることから、早期に取り組むほど効果が大きいため、市民の負担を増やさないためにも早急な見直しが必要です。

表 1-1 収支のマイナスが大きい施設
(収支がマイナス10百万円以上)

※6 収支は、「収入-支出(減価償却費を除く)」で算定しており、概ね公共施設に対して支出している金額を示しています。

※7 収支の算定は、対象施設48.6万㎡のうち、平成24(2012)年度に取り壊しや廃止した施設、維持管理経費がほとんど発生していない施設(約3.0万㎡)を対象から除いています。

※8 市民利用施設は、市民文化系施設や社会教育系施設など広く一般市民が利用する施設を指しています(行政系施設、学校教育施設、子育て支援施設、供給処理施設を除いた全施設)。

※9 島ヶ原地区市民センターは、子育て支援事業の経費を含んでいます。

第3節 公共施設白書から見た現状と課題

公共施設白書では、本市の施設保有量、人口の動態、財政の状況から、公共施設を取り巻く環境を以下のとおり整理しています^{※10}。



- 本市の市民一人当たり保有量5.00㎡は、県内の市や類似自治体と比較して多い。
- 築30年を超える建物が約20万㎡（41%）であるため、10年以内に一斉に改修時期を迎える。



- 平成22（2010）年と比較して、平成42（2030）年は7万9913人（17.8%減）、平成52（2040）年には7万577人（27.4%減）へと減少することが予測されている。



- 施設の建替えがピークを迎える平成42（2030）年度から平成57（2045）年度には約55億円/年の更新費が見込まれており、将来的な更新費用の不足が想定される。

図 1-3 公共施設を取り巻く環境



課題解決に向けて、老朽化施設の更新が集中する時期までに、

- 他自治体と比較して適正な規模
- 将来の人口減少に応じた規模
- 財政状況から持続可能な規模

の3つを満たす適正な保有量（延床面積）を実現することで公共施設の課題へ備えることが必要

本市における公共施設の適正な保有量（総量目標）の検討

※10 将来人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所の最新の推計値（平成25（2013）年3月推計）を利用しているため、白書の数値（平成20（2008）年12月推計）とは一致しません。

第4節 総量目標について

本市の公共施設の適正な保有量（総量目標）を「施設」「人口」「財政」の面から考えていきます。

施設 総量目標の考え方① 公共施設保有量の比較

人口規模や面積から適正な施設の保有量を検討するため、本市の公共施設延床面積48.6万㎡（市民一人当たり5.0㎡）と類似自治体^{*11}の状況^{*12}を比較すると、①合併自治体の平均4.88㎡/人の約102%、②非合併自治体の平均3.84㎡/人の約130%となっています。

①と②は合併の有無による差（合併によって生じた類似・余裕施設）と考えると、一人当たり保有量の差である約1.0㎡から、合併に伴う類似・余裕施設を解消した場合、公共施設の適正保有量は38.9万㎡（約20%減）となります。

合併に伴う類似・余裕施設を解消 $48.6万㎡ \times \frac{4.0㎡/人}{5.0㎡/人} \approx 38.9万㎡ \dots A$

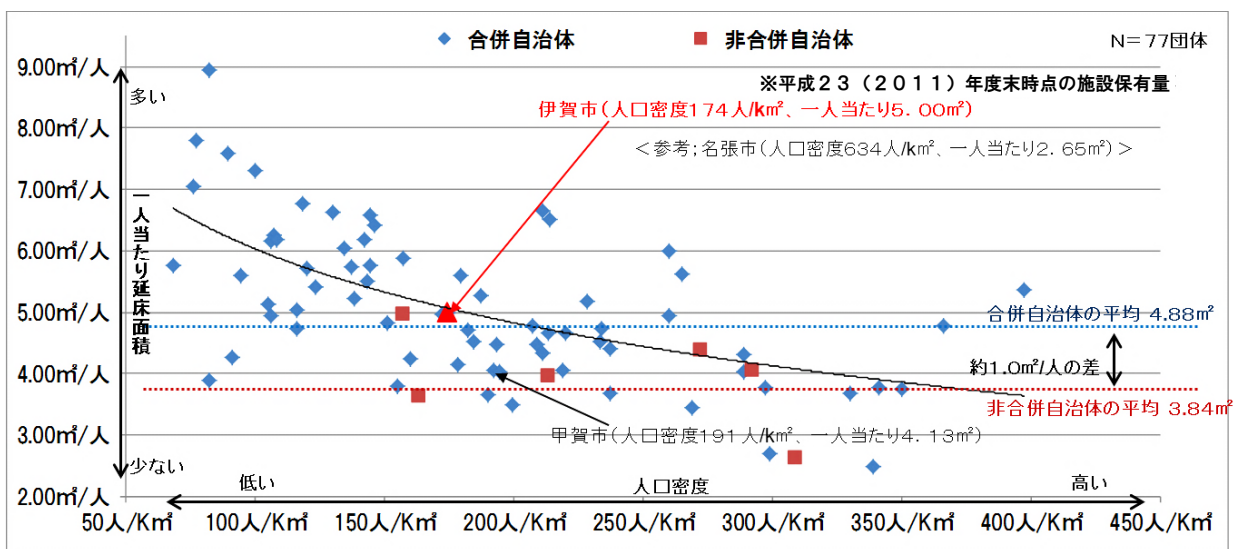


図 1-4 類似自治体との市民一人当たり公共施設保有量の比較

また、県内14市の市民一人当たり延床面積の平均3.5㎡と同水準の保有量を目指す場合、一人当たり保有量の差が約1.5㎡であることから、公共施設の適正保有量は34.0万㎡（約30%減）となります。

県内市平均と同水準 $48.6万㎡ \times \frac{3.5㎡/人}{5.0㎡/人} \approx 34.0万㎡ \dots B$

*11 類似自治体として、全国の「人口規模が5万人以上20万人以下」「行政面積が350k㎡以上750k㎡以下」の77市を比較対象としています。

*12 本市以外の自治体の公共施設延床面積は、総務省「公共施設状況調査経年比較表」から、平成23（2011）年度末の公有財産（建物）のうち、普通財産を除く行政財産の延床面積合計の数値を採用しました。

<http://www.soumu.go.jp/iken/shisetsu/index.html>

自治体名	国勢調査人口 (平成22年)	行政面積	人口密度	公共施設 延床面積	一人当たり 延床面積
伊賀市	97,207人	558.17Km ²	174人/Km ²	486,263m ²	5.00m ²
津市	285,746人	710.81Km ²	402人/Km ²	1,123,136m ²	3.93m ²
四日市市	307,766人	205.58Km ²	1,497人/Km ²	903,293m ²	2.93m ²
伊勢市	130,271人	208.53Km ²	625人/Km ²	374,428m ²	2.87m ²
松阪市	168,017人	623.77Km ²	269人/Km ²	580,325m ²	3.45m ²
桑名市	140,290人	136.61Km ²	1,027人/Km ²	464,141m ²	3.31m ²
鈴鹿市	199,293人	194.67Km ²	1,024人/Km ²	554,955m ²	2.78m ²
名張市	80,284人	129.76Km ²	619人/Km ²	214,086m ²	2.67m ²
尾鷲市	20,033人	193.16Km ²	104人/Km ²	97,272m ²	4.86m ²
亀山市	51,023人	190.91Km ²	267人/Km ²	180,539m ²	3.54m ²
鳥羽市	21,435人	107.99Km ²	198人/Km ²	145,193m ²	6.77m ²
熊野市	19,662人	373.63Km ²	53人/Km ²	148,096m ²	7.53m ²
いなべ市	45,684人	219.58Km ²	208人/Km ²	194,793m ²	4.26m ²
志摩市	54,694人	179.72Km ²	304人/Km ²	256,033m ²	4.68m ²
14市の平均	115,815人	288.06Km ²	484人/Km ²	408,754m ²	3.53m ²

約1.5m²人の差

表 1-2 県内市との市民一人当たり公共施設保有量の比較

人口 総量目標の考え方② 人口減少を加味した適正保有量

将来人口推計^{※13}から、本市の人口は、平成12（2000）年をピークに、平成22（2010）年の9万7,207人から、平成42（2030）年には7万9,913人（17.8%減）、平成52（2040）年には7万577人（27.4%減）へと縮小することが見込まれています。

	平成22年	平成27年	平成32年	平成37年	平成42年	平成47年	平成52年
総数	97,207人	93,210人	89,000人	84,509人	79,913人	75,270人	70,577人
年少人口(0~14歳)	12,167人	11,039人	9,919人	8,884人	8,040人	7,458人	6,972人
生産年齢人口(15~64歳)	58,273人	53,192人	49,389人	46,509人	43,835人	41,063人	37,474人
高齢人口(65歳以上)	26,767人	28,979人	29,692人	29,116人	28,038人	26,749人	26,131人

表 1-3 本市の将来人口推計

施設 × 人口

将来人口推計に基づく人口減少を加味した場合、平成42（2030）年の適正保有量は、それぞれ次のようになります。

合併に伴う類似・余裕施設を解消 $A \times \frac{79,913人}{97,207人} \cong 32.0万m^2$ （約34%減）・・・A'

県内市平均と同水準 $B \times \frac{79,913人}{97,207人} \cong 28.0万m^2$ （約43%減）・・・B'

※13 将来人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所の最新の推計値（平成25（2013）年3月推計）を利用しています。

公共施設を維持していくために必要な、建替えや大規模改修などの更新費と施設を運営するための人件費や光熱水費などの維持管理経費から財政的に持続可能な公共施設の保有量を考えていきます。

<公共施設整備費>

過去の実績から、公共施設の整備に充てられてきた財源（公共施設整備費）は、普通建設事業費の約42%となっています。合併後の平成17（2005）年度から平成24（2012）年度までの公共施設整備費は、33.8億円/年となっています。国からの地方交付税収入などから構成される財源（依存財源）は、市町村合併に伴う交付税の段階的な縮小（特例措置）が平成27（2015）年度から始まり、平成32（2020）年度以降は、公共施設整備費が半分の17億円/年まで縮小することが見込まれます。

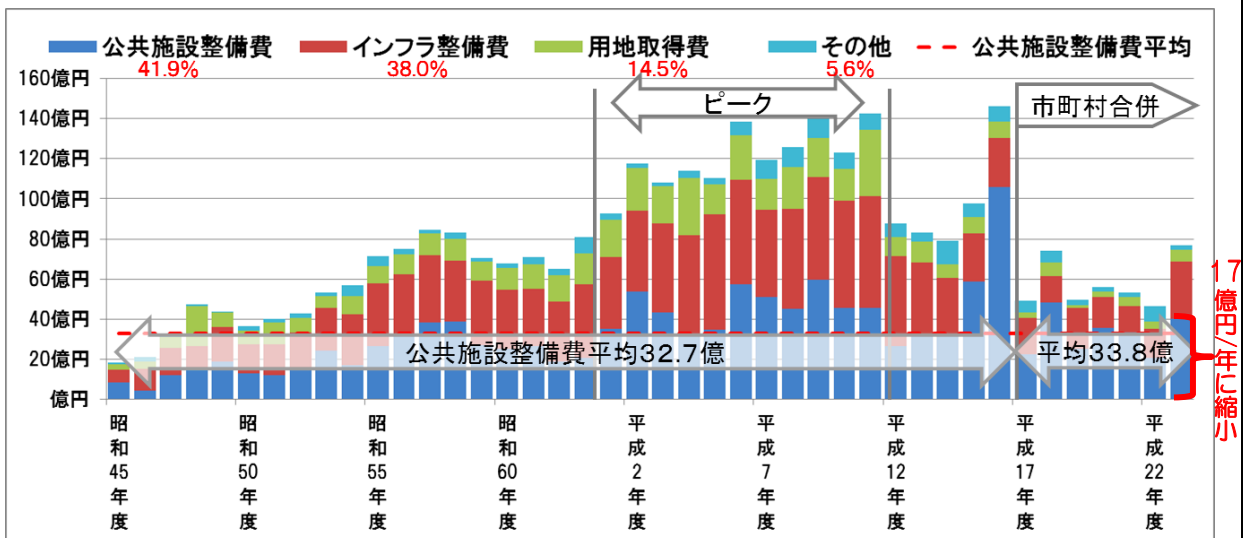


図 1-5 普通建設事業費における公共施設整備費の割合

<公共施設更新費>

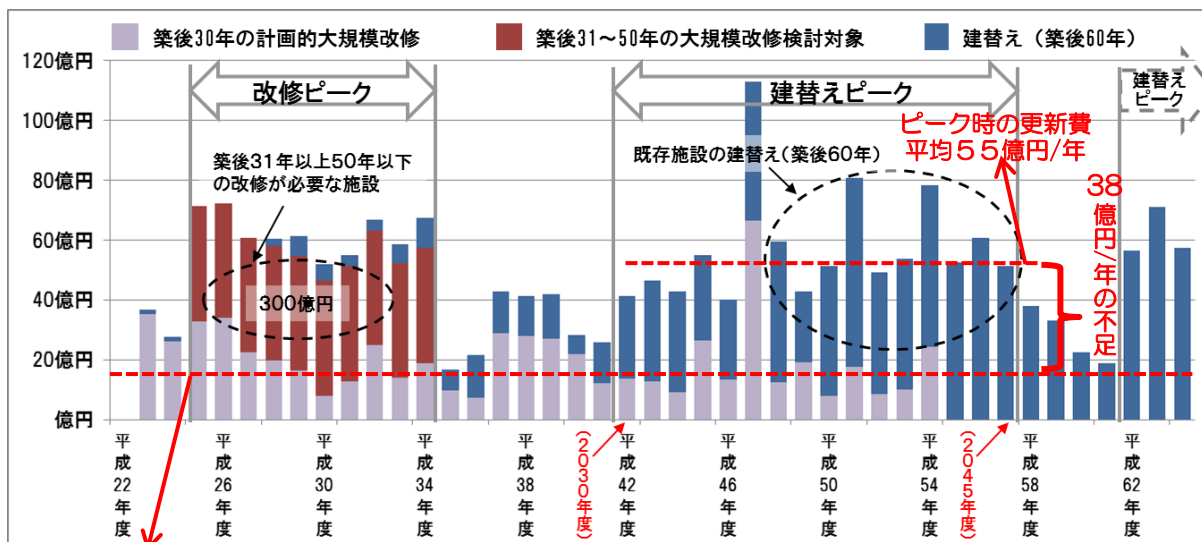
現在保有している公共施設を全て維持し続けると、今後40年間に想定される更新費（建替え及び大規模改修）は全体で約1,939億円（平均49億円/年）※14、直近の建替えピークを迎える平成42（2030）年度から平成57（2045）年度までの更新費を平均55億円/年と推計しました。

このため、現在保有している公共施設を全て維持し続けると、建替えのピーク時は平均38億円/年の更新費用が不足することが想定されており、全ての公共施設を更新することは非常に困難であるといわざるを得ません。

施設を全て維持し続けた場合の更新費用の不足額

更新可能額 17億円/年 - ピーク時の更新費 55億円/年 = - 38億円/年

※14 本推計は、財団法人自治総合センターによる調査報告書の考え方に基づき、建築後30年で大規模改修を行い、建築後60年で建替えを行う条件で試算しています。



公共施設整備費平均17億円/年 図 1-6 今後40年間の公共施設更新費（建替え及び大規模改修）の推計

また、平成42（2030）年度の適正保有量32.0万㎡（約34%減）に縮減した場合でも、平均19億円/年の更新費用が不足することが想定されています。

34%削減した場合の更新費用の不足額

$$\text{ピーク時の更新費} 55 \text{ 億円/年} \times (100\% - 34\%) = \text{更新費} 36 \text{ 億円/年}$$

$$\text{更新可能額} 17 \text{ 億円/年} - \text{更新費} 36 \text{ 億円/年} = -19 \text{ 億円/年} \dots C$$

<施設維持管理経費>

6ページに記載したとおり、本市では公共施設の維持管理経費として年間約46億円（市民一人当たり約4.7万円）の支出をしています。本市の公共施設保有量約48.6万㎡のうち、維持管理経費の集計対象とした面積は約45.4万㎡であることから、公共施設の維持管理経費は約1万円/㎡となります。

$$\text{維持管理経費} 46 \text{ 億円} \div \text{対象面積} 45.4 \text{ 万} \text{㎡} \approx 1 \text{ 万円/㎡}$$

公共施設の延床面積を減らすことで、維持管理経費の支出が節減できることから、平成42（2030）年度までに合併に伴う類似・余裕施設の整理を行い、34%の縮減を達成すると、単純計算で17億円/年の維持管理経費が節減できることとなります。

維持管理経費の節減分

$$(48.6 \text{ 万} \text{㎡} - 32.0 \text{ 万} \text{㎡}) \times \text{維持管理経費} 1 \text{ 万円/㎡} \approx 17 \text{ 億円/年} \dots D$$

※ 維持管理経費46億円-節減額17億円=29億円/年（市民一人当たり約3.6万円）

この17億円/年を全て更新費に充てた場合でも、更新費用の不足分19億円/年を解消するためには、さらなる節減が必要となります。

目標 総量目標の設定

建替えのピークが
 始まる平成42（2030）年度までに延床面積 **34%縮減**
 終わる平成57（2045）年度までに延床面積 **43%縮減**

施設

<A 合併に伴う類似・余裕施設を解消した場合>

48.6万㎡ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ **38.9万㎡（20%減）**

<B 県内市平均と同水準とした場合>

48.6万㎡ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ **34.0万㎡（30%減）**

将来の人口減少を加味

人口

平成22（2010）年 9.7万人 ⇒ 平成42（2030）年 8.0万人

<A' 合併に伴う類似・余裕施設を解消した場合>

48.6万㎡ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ **32.0万㎡（34%減）**

<B' 県内市平均と同水準とした場合>

48.6万㎡ ⇒ ⇒ ⇒ ⇒ **28.0万㎡（43%減）**

将来更新費を加味

財政

ピーク時の想定更新費55億円/年 更新可能額17億円/年

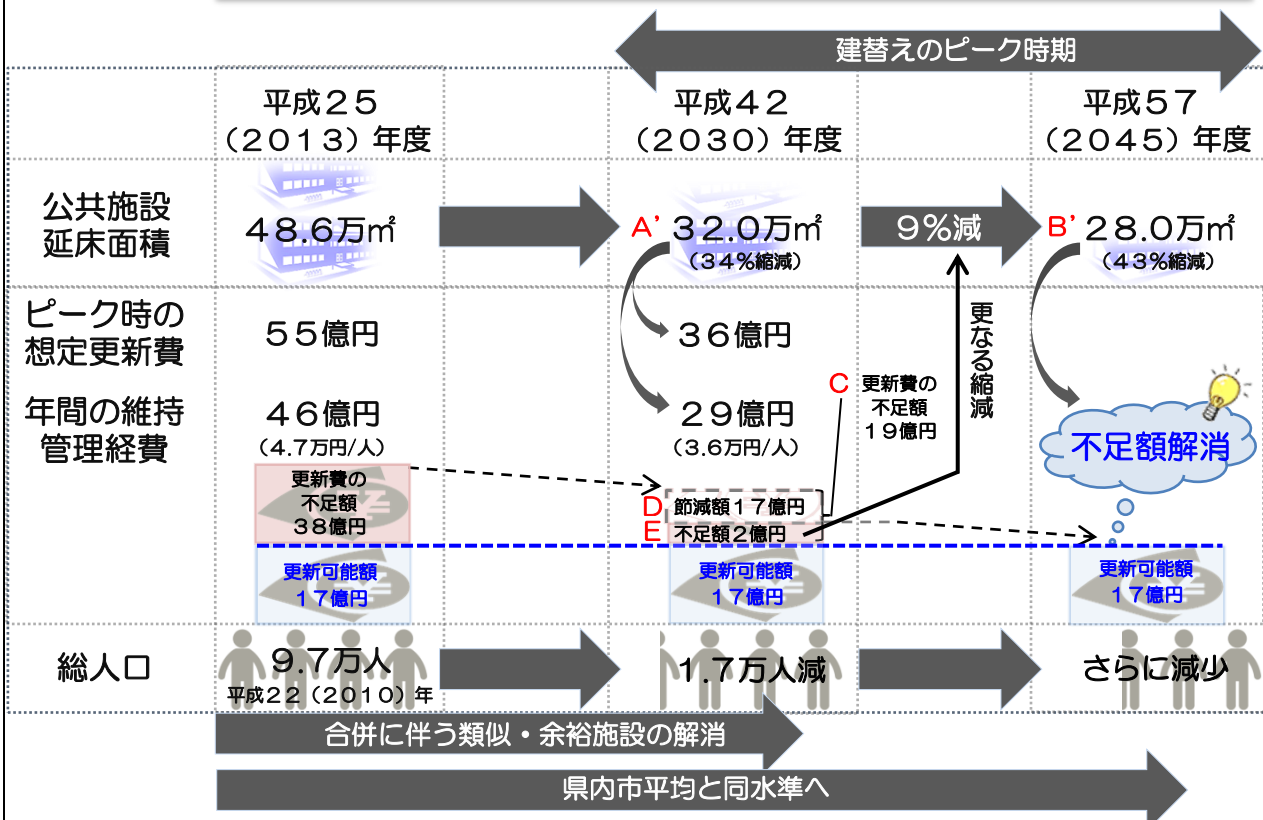
平成42（2030）年度までに延床面積を34%縮減した場合、

<C 更新費の不足額> **19億円/年（更新費36億円）**

<D 維持管理経費の節減分> **17億円/年**

<E 不足額> **D-C=-2億円**

⇒さらに、建替えのピーク終了時（平成57（2045）年度）までに県内市平均並みの水準（32.0万㎡→28.0万㎡）へ9%縮減し、**不足額2億円分を解消**



※ 将来人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所の最新の推計値（平成25（2013）年3月推計）を利用しています。

(補足) 総量目標による維持管理経費の節減イメージ

本市の公共施設にかかる維持管理経費は、年間約46億円（市民一人当たり約4.7万円）となっています。今後は、交付税の削減や生産年齢人口の減少などに伴う財源の縮小が想定されることから、総量目標による延床面積の縮減と合わせて、施設の維持管理経費の節減に取り組むことが必要です。

維持管理経費^{※15}は、毎年かかっている費用のため、総量目標への取り組みが早いほど維持管理経費の節減が可能となります（図1-7及び表1-4）。このため、本市では、計画期間の早い段階から総量目標の達成に向けた施設保有量の縮減に取り組むことで、効果的に維持管理経費の節減を図っていきたいと考えています。

現状の施設保有量を維持し続けた場合の維持管理経費と、総量目標に向けた施設の縮減を行った場合（パターン1から3）の維持管理経費を比較すると（図1-7及び表1-4）、早期に縮減に取り組む場合（パターン3）が維持管理経費の節減効果が最も大きくなることが分かります。

- パターン1＜延床面積の縮減に遅い時期から取り組む場合＞
第Ⅰ期から第Ⅱ期には施設保有量の縮減に取り組みず（0%/年）、第Ⅲ期で総量目標の34%を縮減（5.7%/年）する場合
- パターン2＜延床面積を均等に縮減する場合＞
平成42（2030）年度までに、総量目標34%に向けて毎年均等に維持管理経費を節減（2.1%/年）する場合
- パターン3＜延床面積の縮減に早い時期から取り組む場合＞
第Ⅰ期の平成31（2015）年度までに、総量目標の半分にあたる17%を縮減（3.4%/年）し、残りの第Ⅱ期から第Ⅲ期にかけて残り17%を縮減（1.5%/年）する場合

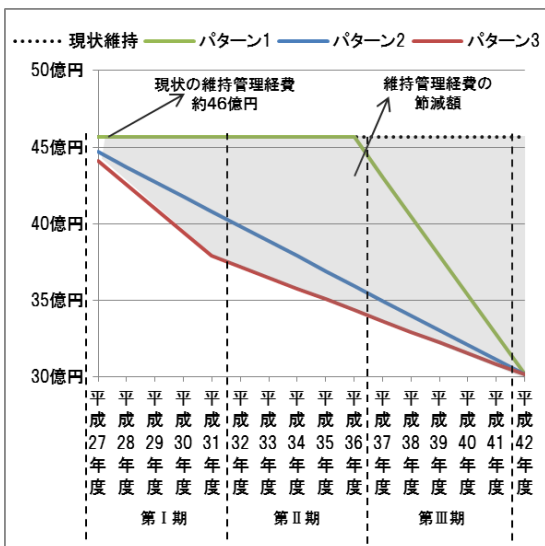


図 1-7 維持管理経費の節減イメージ

年度	現状	パターン1	パターン2	パターン3
平成27年度	0.0億円	0.0億円	1.0億円	1.6億円
平成28年度	0.0億円	0.0億円	1.9億円	3.1億円
平成29年度	0.0億円	0.0億円	2.9億円	4.7億円
平成30年度	0.0億円	0.0億円	3.9億円	6.2億円
平成31年度	0.0億円	0.0億円	4.8億円	7.8億円
平成32年度	0.0億円	0.0億円	5.8億円	8.5億円
平成33年度	0.0億円	0.0億円	6.8億円	9.2億円
平成34年度	0.0億円	0.0億円	7.8億円	9.9億円
平成35年度	0.0億円	0.0億円	8.7億円	10.6億円
平成36年度	0.0億円	0.0億円	9.7億円	11.3億円
平成37年度	0.0億円	2.6億円	10.7億円	12.0億円
平成38年度	0.0億円	5.2億円	11.6億円	12.7億円
平成39年度	0.0億円	7.8億円	12.6億円	13.4億円
平成40年度	0.0億円	10.3億円	13.6億円	14.1億円
平成41年度	0.0億円	12.9億円	14.5億円	14.8億円
平成42年度	0.0億円	15.5億円	15.5億円	15.5億円
節減額の合計	0.0億円	54.3億円	131.9億円	155.2億円

表 1-4 パターン別の年間節減額

※15 表1-4中の平成42（2030）年度の節減額15.5億円は、全施設48.6万㎡を対象としていることや端数処理の関係上、11ページの維持管理経費の節減分17億円/年と一致しません。