

第1章 公共施設を取り巻く環境

第1節 背景

本市の公共施設の多くは、昭和45（1970）年度から平成元（1989）年度にかけて、人口の増加や社会生活環境の変化に合わせて整備をしてきました。建築後30年を超えた建物は約20.0万㎡と全体の41％を占め、多くの施設はこれから一斉に耐用年数を迎えようとしています。また、保有している公共施設の延べ床面積は約49万㎡に上り、住民一人当たりで換算すると5.00㎡（全国平均が約3.41㎡）と決して少なくありません。

平成22（2010）年の国勢調査では日本の人口が減少に転じ、本市でも平成12（2000）年の10万1,518人をピークに減少傾向が続いており、人口構成の面からは少子化と高齢化が進んできています。これら人口動態の変化は、公共施設への需要変化をもたらすとともに、各地域に応じて異なることから、地域に応じた合理的かつ効率的な「公共施設のあり方」を検討する必要があります。

公共施設は、市民活動や住民自治の拠点であるとともに、各種行政施策の実施や行政サービスを提供する重要な場所です。また、日常的な利用とは別に、災害時には避難所などとして重要な役割も担います。私たちは、これら伊賀市民の財産である公共施設を、将来の伊賀市民へ持続可能な形で継承していく必要があります。

このため、本市が保有している公共施設について、建物の性能（施設）、コストの状況（財務）、利用の状況（供給）の各要素について現状把握を行い、施設毎に「見える化」を行いました。また、施設用途毎に設置目的や現状の姿を市民の皆さんに広く知ってもらうため、「公共施設白書」を取りまとめました。

第2節 伊賀市の概要

2-1 沿革

平成 15（2003）年4月、上野市・伊賀町・島ヶ原村・阿山町・大山田村・青山町で構成する法定の「伊賀地区市町村合併協議会」を設立し、新市建設計画の策定及び合併に関する協議を整えました。その後、平成 16（2004）年 1 月に合併協定の調印を経て、平成 16（2004）年 11 月 1 日に「伊賀市」が誕生しました。

また、新市誕生後まもなく、市民が主役となった自治を実現するため、本市における自治の基本的な事項を定めた「伊賀市自治基本条例」が平成 16（2004）年 12 月 24 日に公布・施行されました。

2-2 地勢・地形

本市は三重県の北西部に位置し、北は滋賀県、西は京都府、奈良県と接しています。名阪国道、近畿日本鉄道、JR が東西に走り近畿圏、中部圏の 2 大都市圏まで約 1 時間の距離にあります。

伊賀市の市域は東西 30km、南北 40km、面積は 558km² に及びます。地形は北東部を鈴鹿山系、南西部は大和高原、南東部を布引山系に囲まれた盆地を形成しており、低地・台地は少なく、丘陵地が多くなっています。このため、限られた平地や台地を農地や宅地として利用していますが、近年では丘陵地などを開発し、住宅団地なども形成されています。

土地利用としては森林が全体の約 62%を占め、農用地が約 14%、宅地は約 5%となっています。

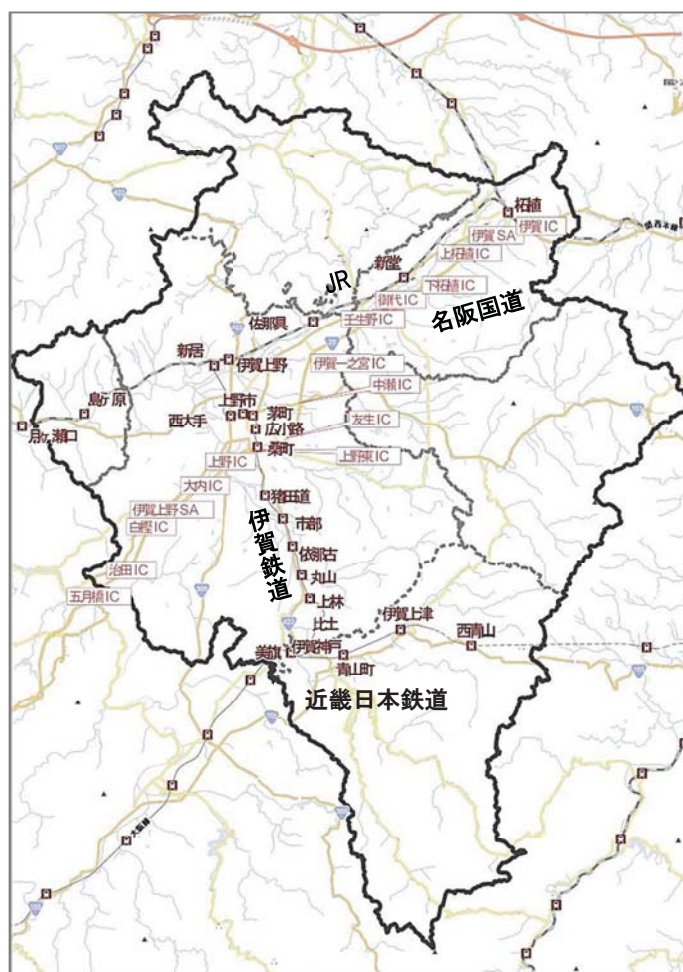


図 1-2-1 伊賀市の地勢

第3節 公共施設の概況

本節は、本市が保有する公共施設の全体像を把握するための概況をまとめたものです。特に断りのある場合を除き、本市が管理している平成25（2013）年3月末時点の公有財産台帳記載の数字（面積や建築年度）を使用しています。

3-1 公共施設の保有量と用途別の内訳

本市が保有する公共施設の総量は約49万㎡となります（普通財産と上下水道事業会計などを除く）。

用途別に見ると、学校教育系施設が38.2%、公営住宅が17.4%と多く、全体の約55%を占め、続いて市民文化系施設となります。学校教育系施設、市民文化系施設は概して一施設当たりの規模（延べ床面積）が大きいたが、公営住宅は小規模なものが43施設と多い特徴があります。

地区別に見ると、上野地区が56.3%と多く、続いて伊賀地区、青山地区となっています。

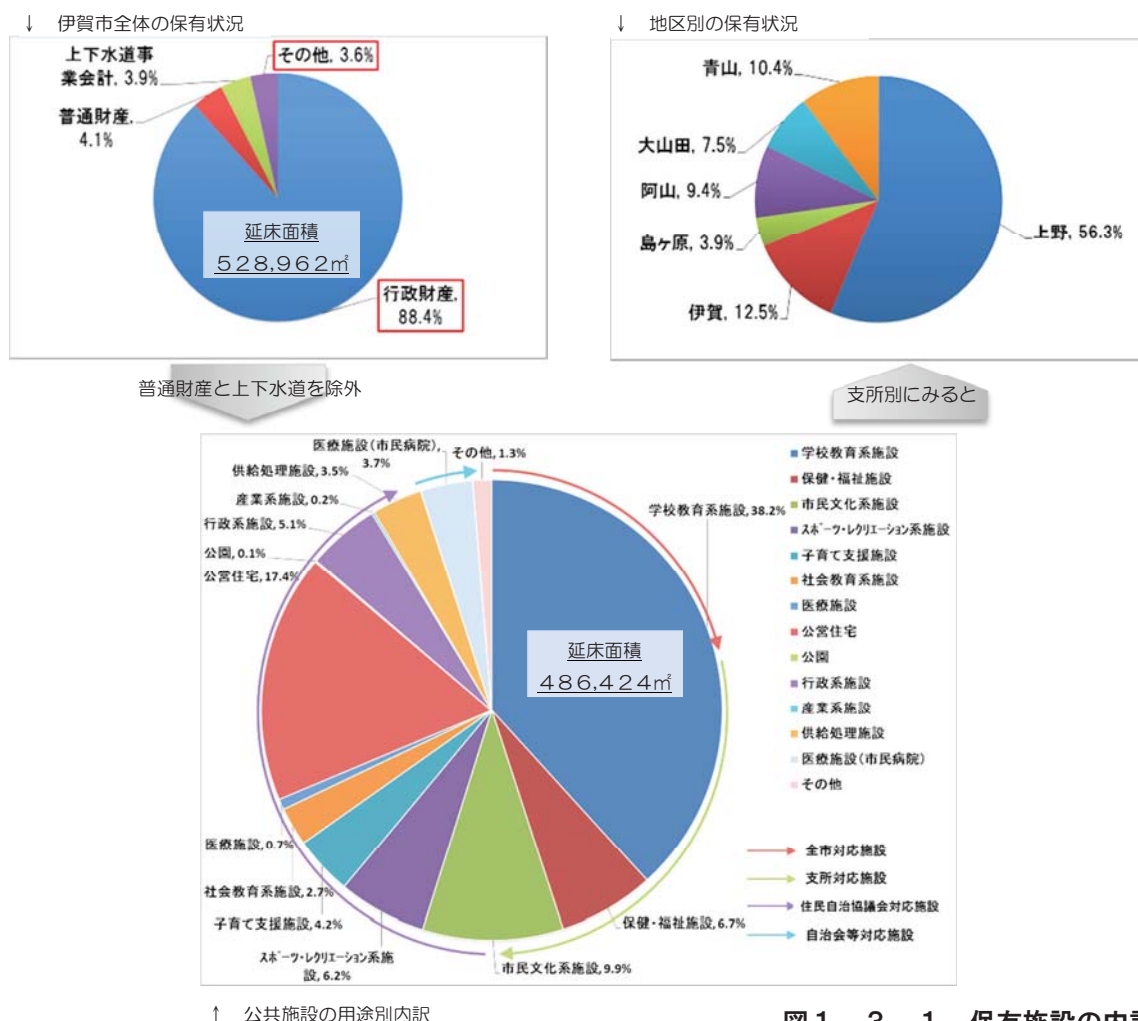


図1-3-1 保有施設の内訳

3-2 他市との比較

図1-3-2のグラフは、公共施設の量と住民一人当たり^{※1}面積を、地区別及び県内の他自治体と比較したものです^{※2}。

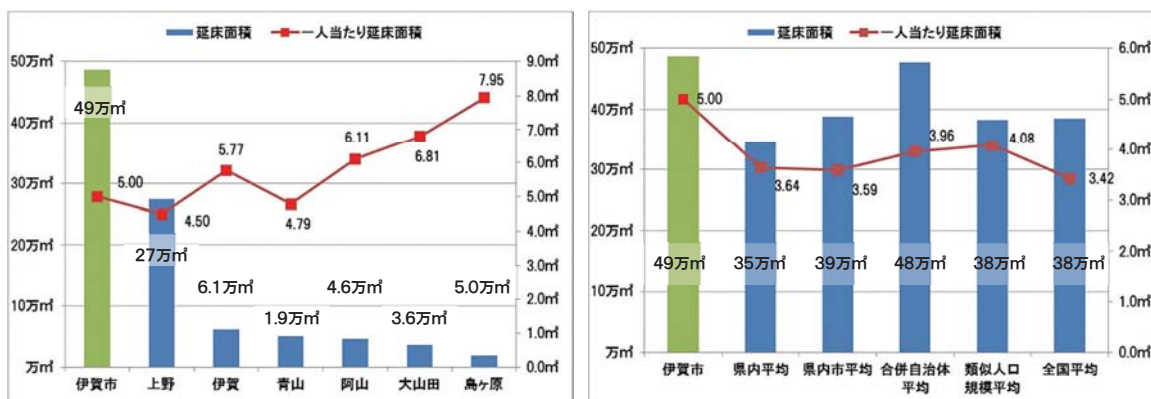


図1-3-2 地区別・県内他自治体との比較

地区別の保有量は、上野、伊賀、青山、阿山、大山田、島ヶ原地区の順となりますが、住民一人当たり面積で比較すると、上野と青山地区は平均より少なくなっています。

また、本市の保有量約49万㎡と住民一人当たり面積5.00㎡を、県内の市の平均（保有量約39万㎡、住民一人当たり3.59㎡）と比較してみると、保有量で約10万㎡（125%）、一人当たり面積で約1.4㎡（139%）多くなっています（14市中4番目に多い）。

名称	人口	面積	人口密度	保有量	一人当たり面積
伊賀市	97,207人	558K㎡	174人/K㎡	486,424㎡	5.00㎡
津市	281,758人	711K㎡	396人/K㎡	1,130,121㎡	4.01㎡
四日市市	305,277人	206K㎡	1,485人/K㎡	907,025㎡	2.97㎡
鈴鹿市	194,313人	195K㎡	998人/K㎡	556,795㎡	2.87㎡
松阪市	167,281人	624K㎡	268人/K㎡	591,507㎡	3.54㎡
桑名市	138,750人	137K㎡	1,016人/K㎡	475,497㎡	3.43㎡
伊勢市	132,934人	209K㎡	637人/K㎡	374,624㎡	2.82㎡
いなべ市	45,340人	220K㎡	206人/K㎡	197,095㎡	4.35㎡
名張市	82,264人	130K㎡	634人/K㎡	218,220㎡	2.65㎡
志摩市	57,871人	180K㎡	322人/K㎡	297,476㎡	5.14㎡
亀山市	47,751人	191K㎡	250人/K㎡	181,519㎡	3.80㎡
鳥羽市	22,269人	108K㎡	206人/K㎡	138,578㎡	6.22㎡
尾鷲市	21,272人	193K㎡	110人/K㎡	98,943㎡	4.65㎡
熊野市	20,080人	374K㎡	54人/K㎡	157,591㎡	7.85㎡
平均					3.59㎡

表1-3-1 県内他市の保有量

※1特に断りがない場合、「平成22年10月1日時点の国勢調査人口（97,207人）一人当たり」を指しています。

※2各自治体の保有量は、東洋大学PPP研究センター「自治体別人口・公共施設延床面積調査」（2012年1月11日）より作成しました。

表1-3-1を見ると、人口規模が同様に行政面積が小さい隣の名張市は、一人当たり2.65㎡であり、本市の約半分、人口規模が同様に行政面積に近いいなべ市は、一人当たり5.47㎡と本市に近い数字となっています。

次に、類似自治体※3と比較して見ると（図1-3-3）、本市の一人当たり面積5.00㎡は、類似自治体のうち合併を行った自治体の平均（一人当たり面積4.84㎡）に近い値となっています。

しかしながら、合併をしていない自治体の平均は、一人当たり面積3.96㎡であり、類似自治体の多くは、合併による類似・重複施設を抱えていることが傾向として伺えます。

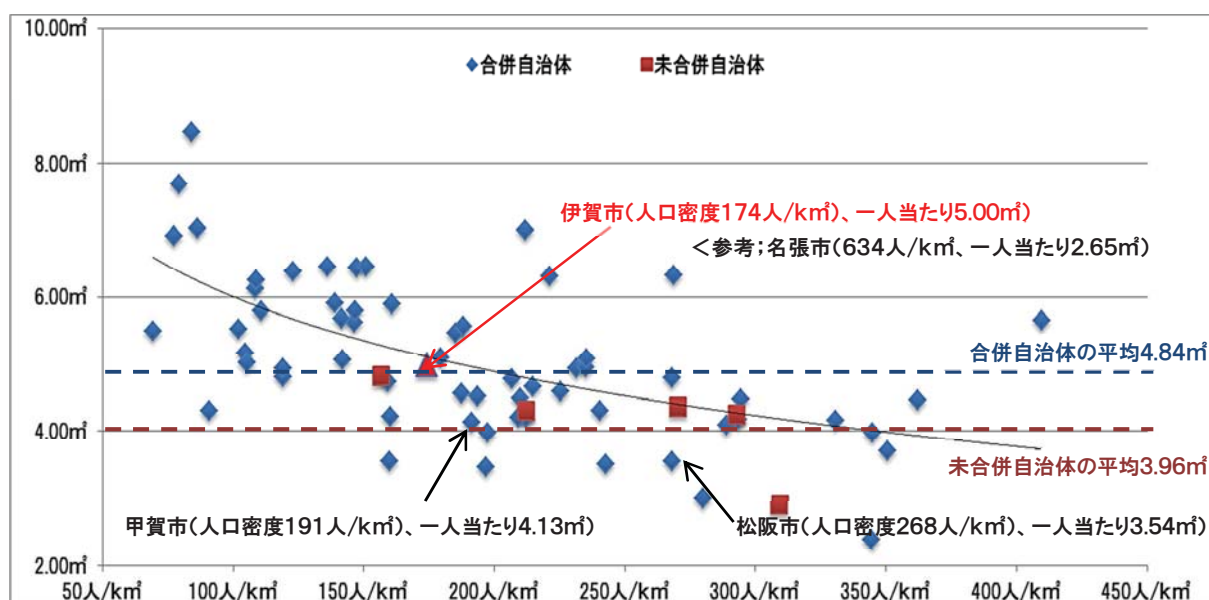


図1-3-3 類似自治体との比較

※3 類似自治体として、東洋大学PPP研究センター「自治体別人口・公共施設延床面積調査」（2012年1月11日）にデータが掲載されている自治体のうち、「人口規模が5万人以上20万人以下」「行政面積規模が350km²以上750km²以下」の全国67市を選定し、比較を行いました。

3-3 築年数別の状況

保有施設を築年度別に見てみると、築30年を超過した建物が約20.0万㎡と全体の41%となっています。昭和56（1981）年度に建築基準法が改正され、耐震基準が変更となっているので、これらの建物はいわゆる旧耐震建物であり耐震性能が低いことが想定されます。

特に昭和45（1970）年度から平成元（1989）年度にかけて建てられた施設が多く、この時期に市営住宅や学校教育系施設が多く建築されたことが分かります。今後徐々に耐用年数を迎え始めるため、短期的には修繕、中期的には更新などの検討が必要となります。

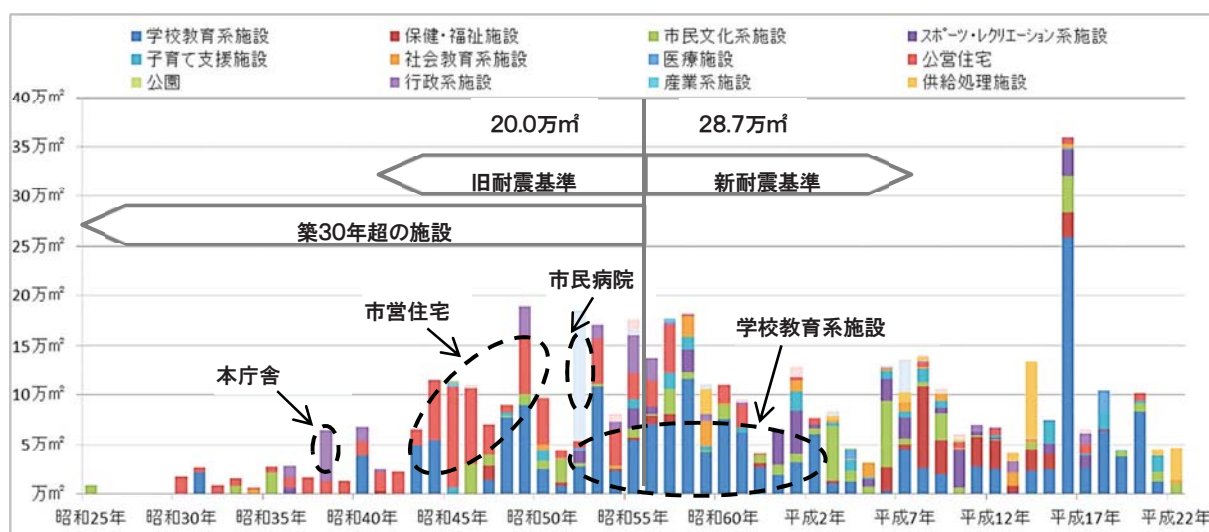


図1-3-4 築年度別の保有面積

また旧耐震建物に、学校教育系施設（小学校、中学校、幼稚園）と市民病院の耐震診断・耐震改修状況を反映したグラフは以下のとおりです。現在までの耐震改修状況を踏まえても、15.3万㎡（31%）の公共施設は耐震性が保たれていない状況です。

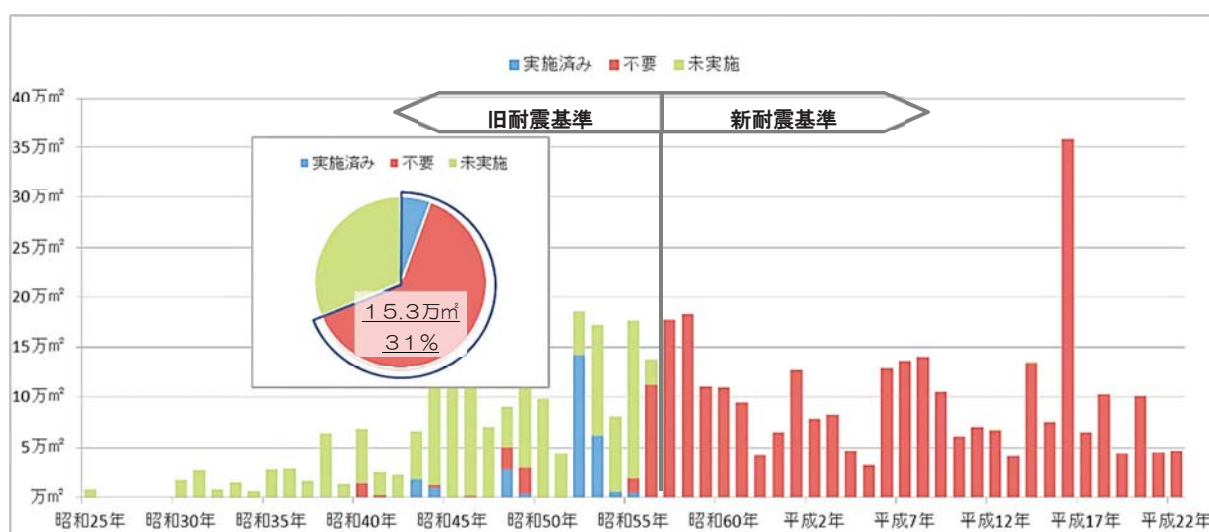


図1-3-5 耐震性別の保有面積

図１－３－６は、地区別の公共施設の老朽化の状況と、特に築３０年を超えた大規模施設（１,０００㎡以上）の分布を表したものです。

建築後３０年を経過した建物の割合が多いのは、伊賀地区（５５％）続いて上野地区（４６％）となっています。一方で、大山田地区と島ヶ原地区では建築後１０年以内の新しい施設の割合が高い特徴があります。

また、建築後３０年を経過した大規模な公共施設は上野地区に集中しており、約４０施設ほどあります。

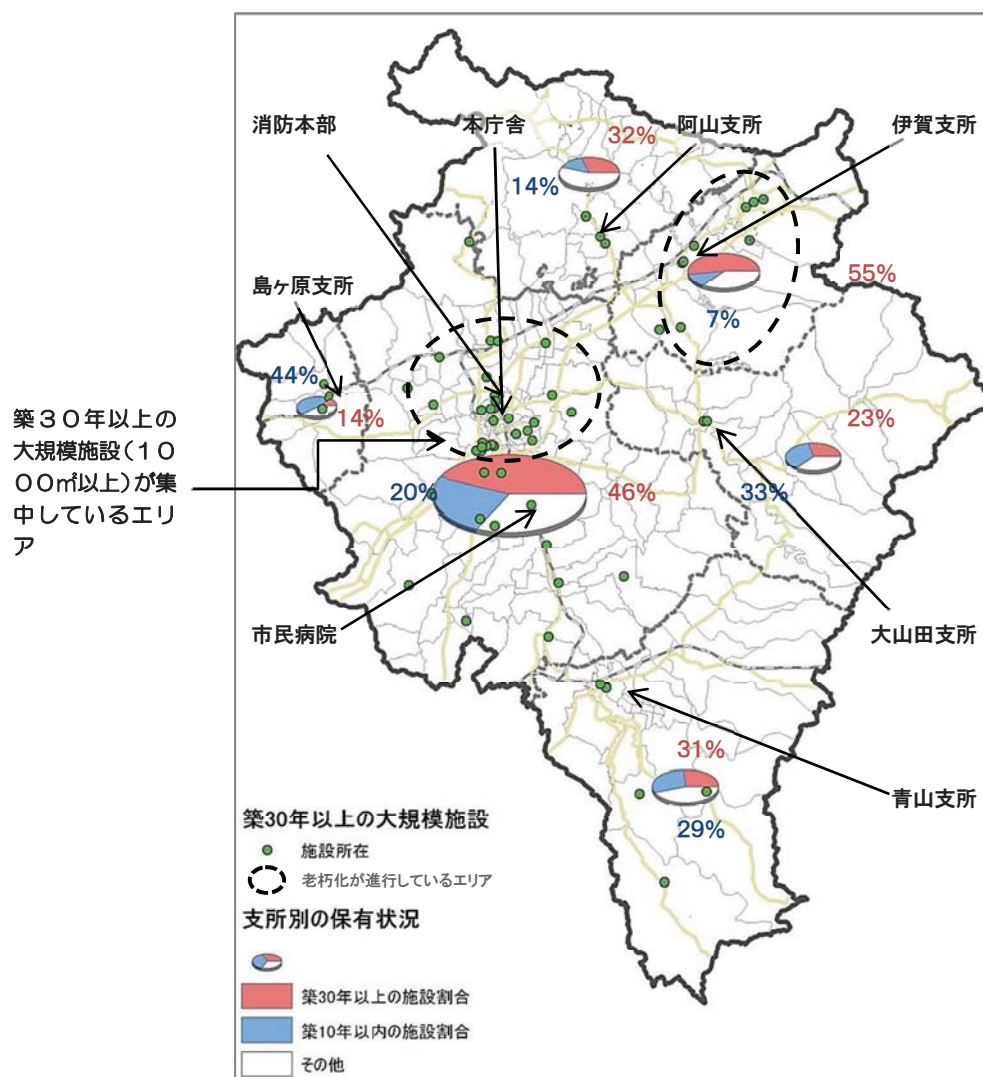


図１－３－６ 地区別の老朽化状況（円グラフの大きさは施設保有面積の大きさを表しています）

第4節 人口動態と地区別の傾向

4-1 人口推移（総人口、年齢階級別）

本市の人口は、平成12（2000）年の10万1,518人をピークに減少傾向となっており、平成22（2010）年の国勢調査では9万7,207人となっています。

図1-4-1は、平成12（2000）年から平成22（2010）年までの人口推移と平成47（2035）年までの人口推計を合成したグラフです。平成22（2010）年と比較して、平成37（2025）年には8万1,890人（90%）へ、平成47年（2035）年には7万358人（72%）へ減少が想定されます。平成47年（2035）年には総人口に占める65歳以上の人口（高齢人口）の割合は35%を超え、一方総人口に占める15歳未満の人口（年少人口）の割合は10%を下回り、より一層少子化と高齢化が進むことが想定されます。

図1-4-2は、平成22（2010）年と平成47（2035）年の年齢階級別の人口構成を比較したグラフです。年少人口である0歳から14歳が約5,000人減少、生産年齢人口である15歳から64歳が約1万8,000人減少することが想定され、総人口の減少と年齢別構成比率が大きく変わることが分かります。

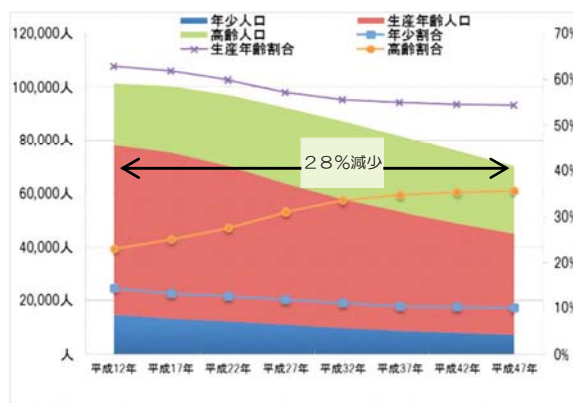


図1-4-1 人口推移（過去から将来）

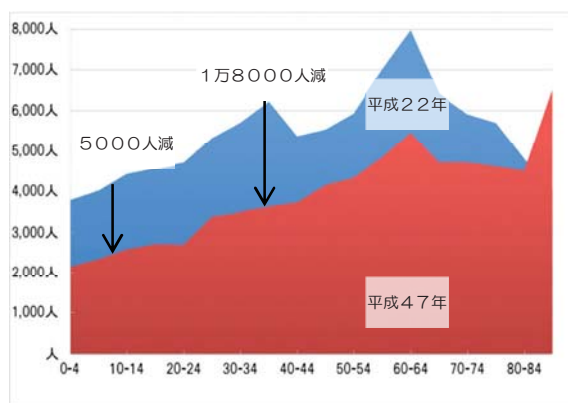


図1-4-2 年齢階級別人口の推移

4-2 地区（住民自治協議会）別の人口推移※4

図1-4-3は地区別の人口数を、直近の国勢調査のあった平成22（2010）年と、平成47（2035）年の推計値を基に、住民自治協議会単位に集計して地

※4 将来人口推計は、国立社会保障人口問題研究所の将来人口推計（2008年12月推計）の考え方に基づき、コーホート要因法（2005年及び2010年の国勢調査人口データから求めた伊賀市全体の増減傾向＜コーホート変化率：出生率、死亡率、移動率など＞が将来に渡って続くと仮定して推計）により行ないました。

定住化の促進などによる人口増加策などを加味していないため、総合計画や都市計画マスタープランの推計値とは一致しない場合があります。

図で表した図です。また、図1-4-4は地区別の増減傾向を地図に表しています。

地区別の人口は、ゆめが丘で微増傾向（2.6％増）ですが、その他の地区は全体的に減少傾向となることが予想されます。

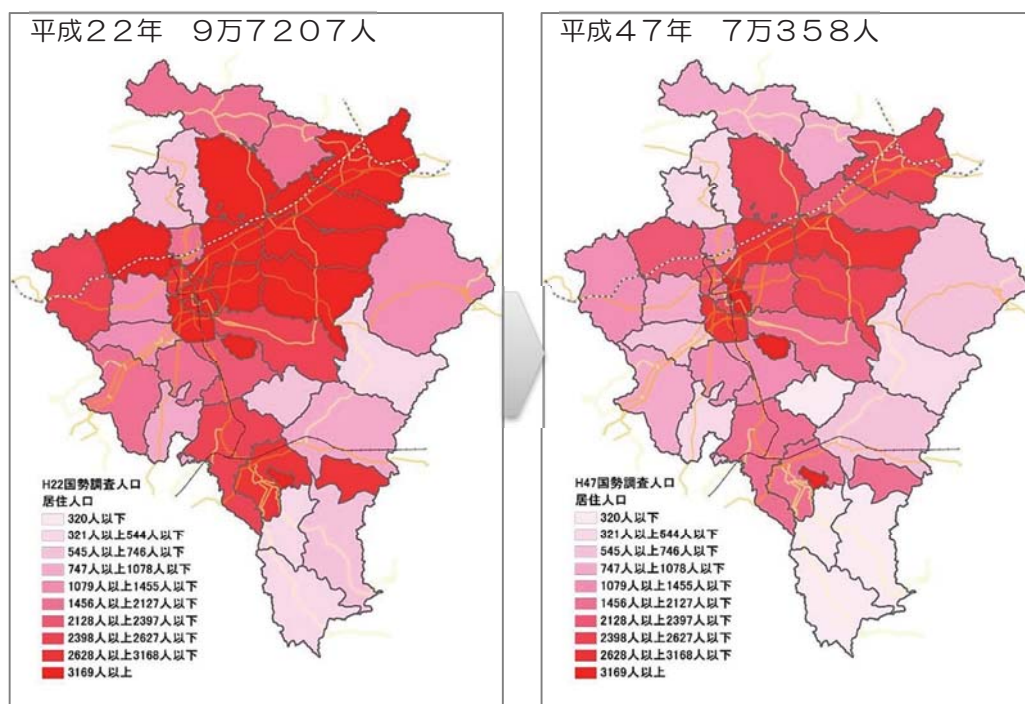


図1-4-3 地区別の人口と将来推計※5

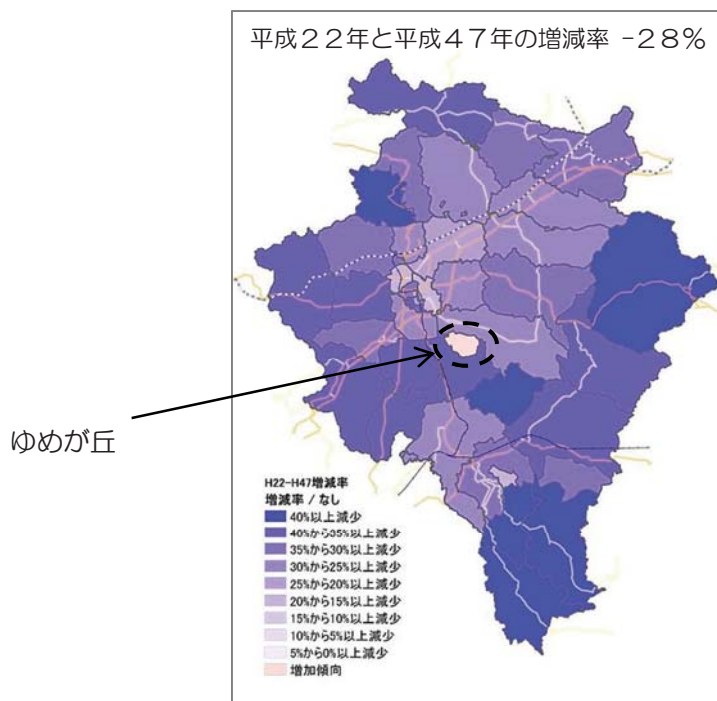


図1-4-4 地区別の人口増減率

※5平成22（2010）年10月1日時点の国勢調査人口データをもとに、住民自治協議会単位に集計を行っているため、各住民自治協議会の住民基本台帳人口の合計とは一致しない場合があります。

第5節 本市の財政状況

本節は、本市の財政の全体像を把握するために概況をまとめたものです。特に断りのある場合を除き、平成17（2005）年度から平成23（2011）年度決算時点の歳入歳出決算書の数値を使用しています。

5-1 歳入の状況

本市の普通会計※6の歳入総額は平成23（2011）年度で約482億円、市町村合併後の過去7年間の平均では約435億円となっています。

本市が自主的に収入できる財源（自主財源）は、平成20（2008）年度以降の景気後退による減少が見られ、長期的には生産年齢人口（担税世代）の減少により個人住民税の減少が予想されます。

さらには、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、市町村合併に伴う特例措置の段階的な縮減により平成27（2015）年度から減少していきます。

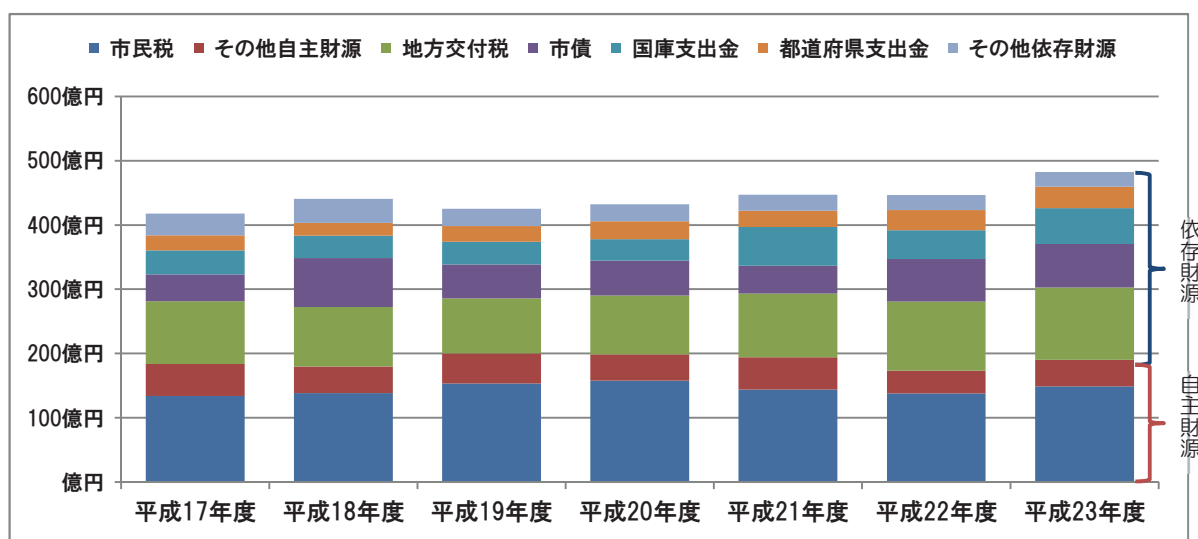


図1-5-1 普通会計の歳入実績

5-2 歳出の状況

本市の普通会計の歳出総額は平成23（2011）年度で約468億円、市町村合併後の過去7年間の平均では約426億円となっています。将来的には、市町村合併に伴う特例措置の段階的な縮減により、歳出総額も縮減せざるを得ないことが

※6 普通会計：個々の地方公共団体の財政状況を統一的に比較するため、統計上用いている会計区分です。

予想されます。

歳出を構成別に見ると義務的経費（人件費、扶助費、公債費）は平成17（2005）年度から平成23（2011）年度の平均で約216億円（総歳出の50%）、一方で公共施設の更新などに充てられる投資的経費（普通建設事業費など）は、平成17（2005）年度から平成23（2011）年度の平均で約62億円（総歳出の14%）となっています。

また、項目別に見ると、特に扶助費が過去7年間の実績で39%の増加となっており、今後も高齢化の進展などにより増加することが予想されます。

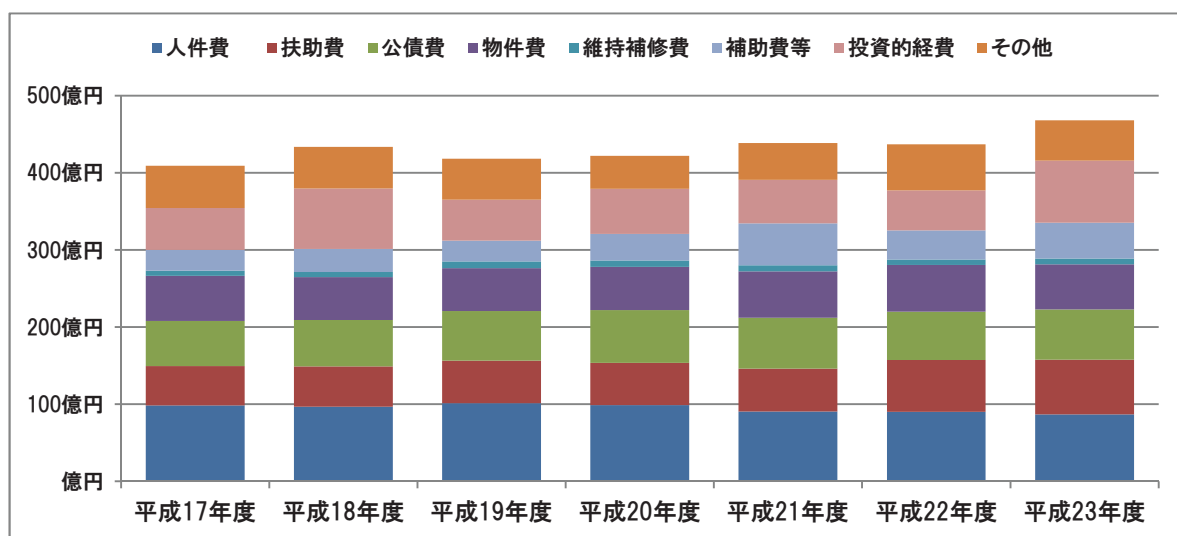


図1-5-2 普通会計の歳出実績

5-3 公共施設の将来更新費

公共施設の将来更新（建替え）費用の全体像を把握するため、平成23（2011）年度決算のバランスシート^{※7}を用いて更新費用を推計^{※8}しました（図1-5-3）。なお、本市で作成しているバランスシートは「総務省方式改訂モデル」であり、昭和44（1969）年度以降の決算統計データを基に作成したものになります。よって、昭和43（1968）年度以前に整備した公共施設は含まれていません。また、更新費用は耐用年数経過時に取得価格同額を更新費用と仮定して算出しています。

これによると、平成32（2020）年度から庁舎など（昭和39（1964）年度に整備された本庁舎を除く）、公営住宅が更新の時期を迎えます。また、平成37（2025）年度から学校教育施設が更新の時期を迎え、ピーク時の更新費用は平均年30億円程度と予想できます。

※7 伊賀市のバランスシートの概要 <http://www.city.iga.lg.jp/ctg/02054/02054.html> より

※8 耐用年数経過時に取得価格同額を更新費と仮定しました。本推計値は、物価変動や大規模修繕を含まない建物の更新（建替えなど）のみの費用に相当します。

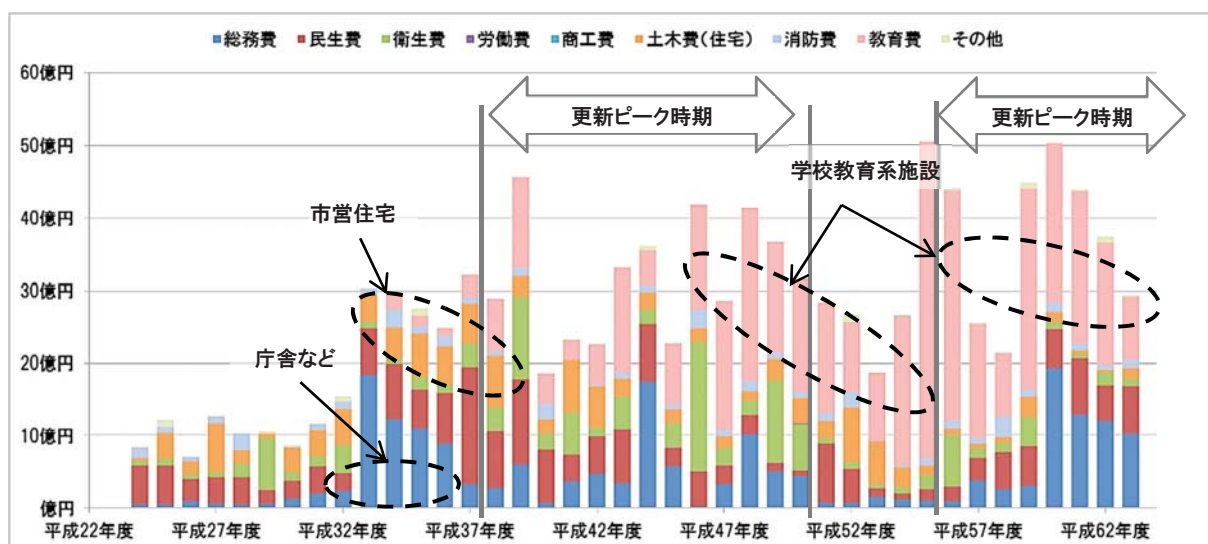


図１－５－３ バランスシートからの将来更新費の推計

次に、本市が管理している平成２３年（２０１１）年度決算時点の公有財産台帳記載の数字（面積や建築年度）を基に、大規模修繕を含めた公共施設の将来更新（大規模修繕・建替え）費用の推計を行いました※⁹。

これによると、平成３２（２０２０）年度までは、築３１年以上経過した施設の大規模修繕が集中し、並行して築３０年を迎える施設の計画的な修繕が続きます。築３１年を経過した老朽化施設の修繕費用は総額約３００億円と推計され、ここ数年の間にはこれら施設の保有判断を求められることが予想されます。

現在の公共施設を維持し続けると仮定した場合、修繕のピーク及び建て替えのピーク時には年５５億円程度の更新費用が必要となることが予想されます。

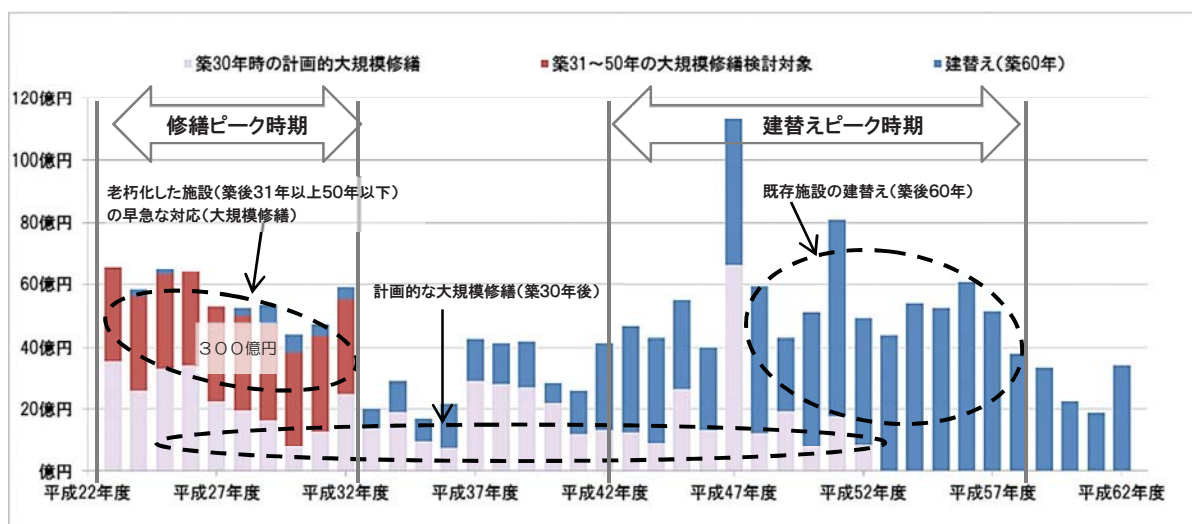


図１－５－４ 財産台帳からの大規模修繕・将来更新費の推計

※⁹ 本推計は財団法人自治総合センターの更新費推計ソフトにより試算を行いました。３０年毎に大規模修繕、６０年毎に建替えと仮定しています。なお、すでに実施している大規模改修や耐震改修などは反映していません。

5-4 普通建設事業費の推移

図1-5-5は、昭和44（1969）年度からの普通建設事業費の推移です。平成2（1990）年度から平成11（1999）年度にかけて年100億円を超える投資をしてきたことが分かります。普通建設事業費の規模は、ここ数年ピーク時の半分以下となっています（1980年代の水準）。

この中で公共施設の整備に係る費用は平成2（1990）年度から平成11（1999）年度と市町村合併前の平成16（2004）年度に多くの投資をしてきています。過去からの平均的な投資実績額は約32億円/年であり、今後の更新可能な費用の目安と見ることができます。

しかしながら、道路などのインフラ資産も同様に老朽化が進んできていることから、さらなる抑制と効率的な整備が必要となります。

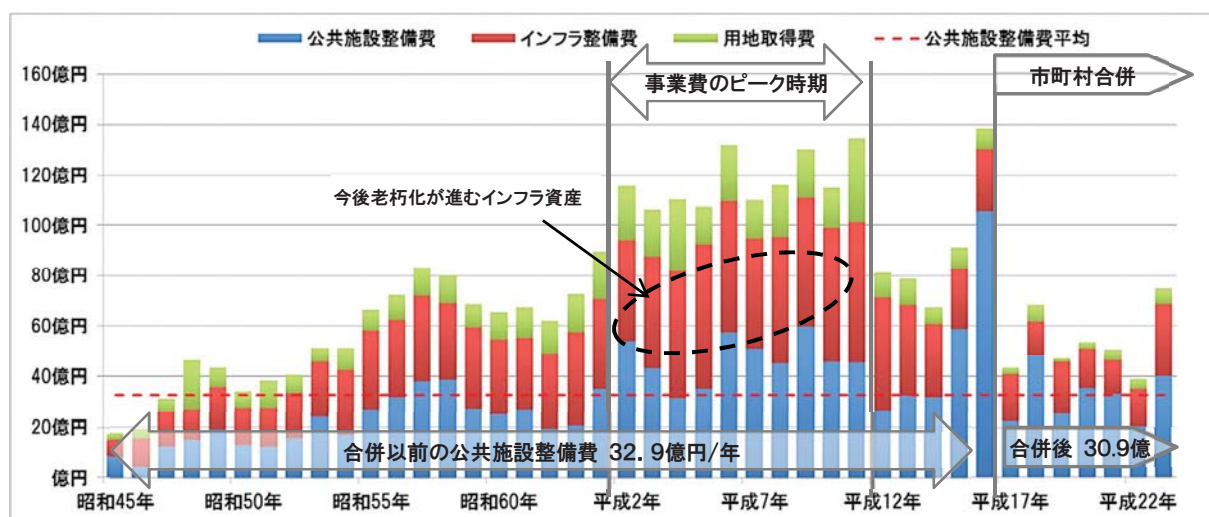


図1-5-5 普通建設事業費の推移

第6節 まとめ

6-1 公共施設を取り巻く環境の整理

本章では、公共施設を取り巻く環境として、全体を見渡した施設の概況、利用者である人口の動態、財政の状況を見てきました。それぞれの要旨は以下のとおりです。



- ・県内の市と比較すると、本市の施設保有量49万㎡は約125%（平均39万㎡）、住民一人当たり面積5.00㎡は139%（平均3.59㎡）と多い
- ・類似自治体と比較すると、本市の住民一人当たり面積5.00㎡は合併自治体（4.84㎡）とは近いが、未合併自治体（3.96㎡）と比較すると多い
- ・築30年を超える建物が約20万㎡（41%）、耐震性の低い建物が約15万㎡（31%）と多い



- ・平成12（2000）年から本市の人口は減少に転じている
- ・国勢調査人口から推計すると、平成22（2010）年と比較して、平成37（2025）年は84%（8万1870人）、平成47（2035）年には72%（7万358人）へ減少することが想定される



- ・老朽化施設の更新ピーク時には年30億円から55億円程度の更新費が必要と推計される
- ・過去の公共施設整備費は約30億円程度となっており、中長期的には更新費の不足が想定される

図1-6-1 公共施設を取り巻く環境のまとめ

本市では、市町村合併による重複施設の保有もあり、他市と比較しても保有量が多い状況にあります。また、需要増大時に整備してきた多くの施設の老朽化も進行しています。一方、施設の利用者である市民（人口）は今後減少が予想されるとともに、少子高齢化の進展によって公共施設へのニーズも多様に変化してきます。また、財政面では投資的経費の規模が縮小することが想定され、計画的な投資と年度間の平準化が求められてきます。

6-2 公共施設マネジメントの必要性

ここまで見てきたように、外部環境が変化し様々な課題に直面する中においても、将来にわたり「持続性のある良質な公共サービスの提供を行う」ことが必要です。

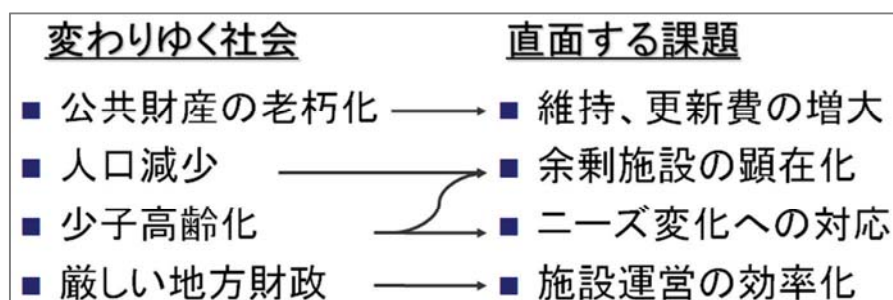


図1-6-2 外部環境と課題

しかしながら、これから多くの施設が耐用年数を迎える中、すべての施設を更新していくことは財政的にも困難であり、総量の適正化と品質の維持（計画的な更新・修繕）が必要となります。また、良質な施設や限りある財源を有効に活用する、余裕施設への利用調整を行うなど、全体を通した適切なマネジメントが必要となります。

このためには、公共施設のあり方について「個別施設の状況」のみならず「市全体の公共施設」の視点からも検討することが必要であり、所管部門毎に検討を行うだけでなく、全庁的な検討を行うことが重要です。

6-3 今後の取組について

本市では、公共施設のマネジメントを進めるために、今回作成した「施設カルテ」及び「公共施設白書」を活用して、以下の取組を進めていきます。

- ・施設カルテを活用し、各施設の有用性の評価を行い、保有戦略を作成します
- ・各施設の保有戦略をもとに、地域の状況を踏まえて、未来に向けた最適化の姿を検討します
- ・保有する施設は、ファシリティマネジメント（施設を経営資源ととらえ、全体的な最適化を目指す管理手法）の考え方を取り入れ、適切なマネジメントを実施していきます

このため、まずは本白書で個別施設毎の建物の性能（品質）、コストの状況（財務）、利用の状況（供給）の各要素について現状把握を行い「施設カルテ」を作成し、個別施設毎に「見える化」を行いました。また、全体を通して公共施設の設置目的や現状を市民の皆さんに広く知ってもらうために「公共施設白書」として取りまとめました。