

「区立施設の再編・整備」についての基本的な考え方

1 再編整備の必要性 ～課題の背景～

(1) 一斉に更新時期を迎える区立施設

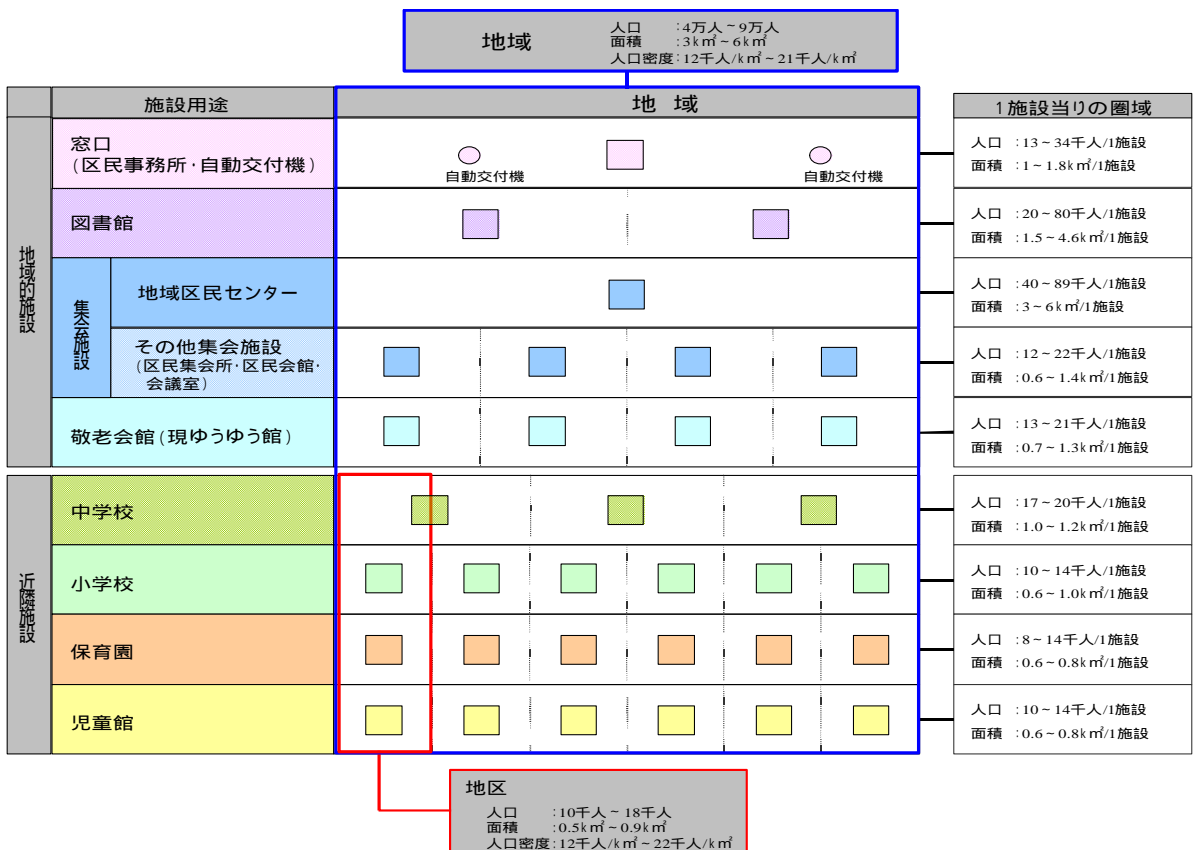
施設整備の経緯と配置状況

区では、地域を構成する単位として、7 地域・46 地区を設定し、これを施設の規模及び配置を定める場合の基準にして、施設を 広域的施設（区域を単位として必要数を整備する） 地域的施設（7 地域を単位として必要数を整備する） 近隣施設（46 地区を単位として必要数を整備する）に分類し、計画的に整備を行ってきた。

主な地域的施設として、「地域区民センター」「区民事務所(駅前事務所を含む)」については、各地域 1 施設を基準に配置し、「図書館」は各地域 2 館ずつとした 14 館構想を基に整備を進め、現在までに 13 館を整備している。そのほか、「区民集会所」、「区民会館」等の集会施設、高齢者施設の「ゆうゆう館」を各地域平均 4 施設を基準に配置している。

各地域には、平均 6 つの地区（小学校区）があり小学校・児童館・保育園などの近隣施設を各地区 1 施設を基準に配置、中学校は概ね 2 地区に 1 施設を基準に配置している。（図 1 - 1 施設配置概念図参照）

図 1 - 1 施設配置概念図

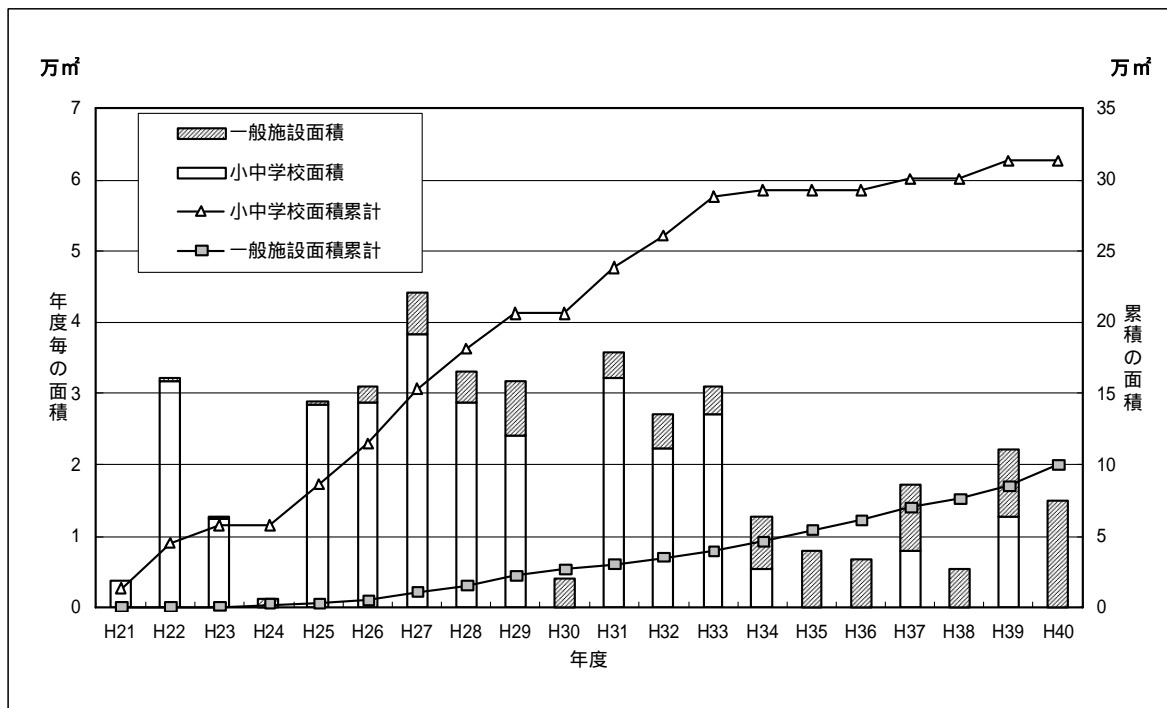


施設の老朽化

現在、全施設の50%は築後30年を越え、25%は築後40年を越えている状況となっており、今後20年の間に建築後50年を迎える施設面積は、図1-2のとおりである。小中学校は昭和40年から50年にかけて大量に建設され、現在保有する小中学校の約7割が、この期間に作られている。

小中学校では平成22年ごろ、小中学校以外の一般施設では平成27年ごろから築50年を迎える施設が増え、今後20年間の累計では、一般施設では約10万㎡、小中学校では約31万㎡が築50年を迎えることになり、施設の老朽化への対応が必要となっている。

図1-2 建築後50年を迎える建物面積



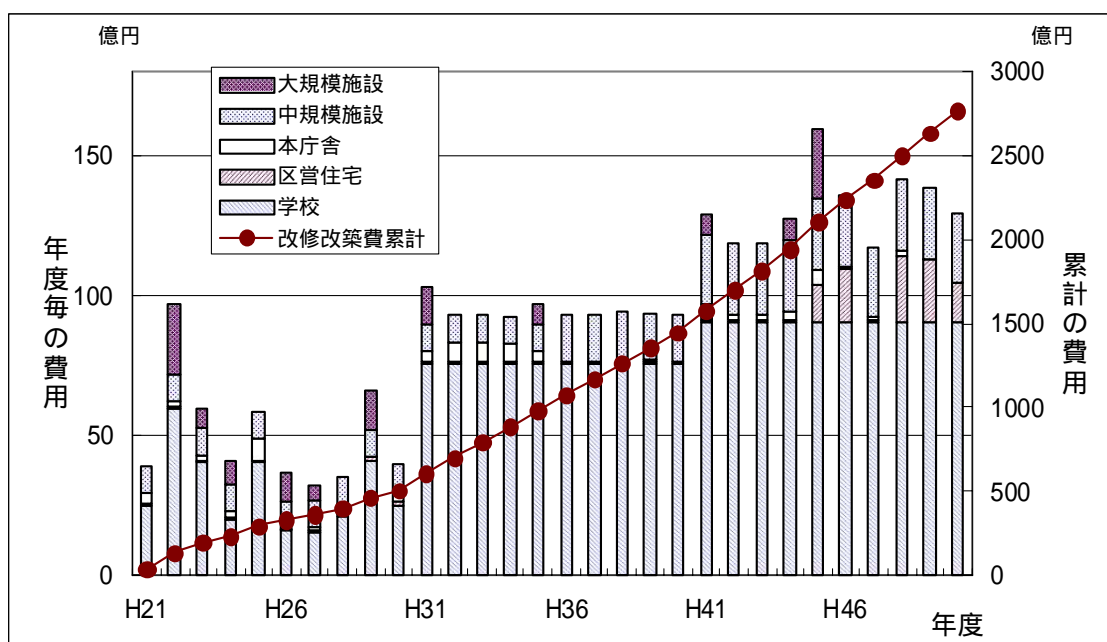
施設の改築・改修経費

区の全施設を廃止せず、現在の規模で存続すると仮定したうえで、大規模施設（小中学校や延床面積が2,000㎡を越える施設）中規模施設（保育園・児童館・ゆうゆう館、図書館等）を対象とした、今後30年間にかかる改築・改修費は、約2,766億2,000万円（図1-3参照）と推計されており、大きな課題となっている。

今後は、新たな施設需要に対応しつつ、施設の統廃合や多機能化、再配置を含めた適切な選択・優先順位付けを行い、財産の効率的運用や区民の利便性の向上、地域の活性化などを視野に入れた、計画的な施設の再編・整備を行っていくことが喫緊の課題である。

図1-3 施設別改築・改修経費（平成21年～50年度 30年間）

施設	改築概算費用	改修概算費用	合計
本庁舎	-	78億円	78億円
大規模施設	61億1,100万円	69億5,000万円	130億6,100万円
中規模施設	192億6,400万円	288億円	480億6,400万円
区営住宅	88億2,500万円	26億7,000万円	114億9,500万円
小中学校	1,500億円	462億円	1,962億円
計	1,842億円	924億2,000万円	2,766億2,000万円



(2) 少子高齢化の一層の進展 (人口構造の変化)

杉並区の総人口 (住民基本台帳人口と外国人登録人口の合計) は、平成 9 年を底として、平成 22 年までは一貫して増加傾向を続けていた。特に平成 ~ 19 年から 20 年にかけては大規模開発の影響もあり年間 4, 618 人の増加があったが、翌年からは増加傾向も落ち着き、ここ 2 年間はほぼ横ばいになっている (平成 23 年から 24 年にかけては 32 人の減少)。

今後 20 年間の見通しは、全国的には既に人口減少の傾向が出ているものの、杉並区の場合は、人口の都心回帰の影響もあり、総人口はほぼ横ばいに推移するものと見込まれる。(図 2 - 1 参照)。

一方、年齢構成については、杉並区においても少子高齢化の傾向がでており、平成 4 年の数値と平成 44 年の推計値との比較でみると、65 歳以上の老年人口が 66,805 人 (12.75%) から 118,706 人 (22.10%) に増加するのに対し、15 ~ 64 歳の生産年齢人口は 394,795 人 (75.33%) から 372,299 人 (69.31%) に、14 歳以下の年少人口は 62,510 人 (11.93%) から 46,154 人 (8.59%) に減少するものと見込まれる (図 2 - 1、2 - 2 参照)。

このように、総人口については、当面大きな減少は見込まれないものの、年齢構成については、年少人口や生産年齢人口の割合が減少する一方、老年人口の割合が大きく増加することが予想される。今後の施設のあり方を検討する上では、こうした年齢構成の変化についても、十分考慮する必要がある。

しかし、後述するように、年少人口を対象とする学童クラブや保育園の需要は、経済状況の悪化や生活様式の変化に伴い年々増加しており、今後も当面は増加傾向に推移するものと予想される。このように、今後の施設需要を検討するためには人口構造の変化に加え、経済動向、区民の嗜好やライフスタイルの変化などについても勘案する必要がある。

図 2 - 1

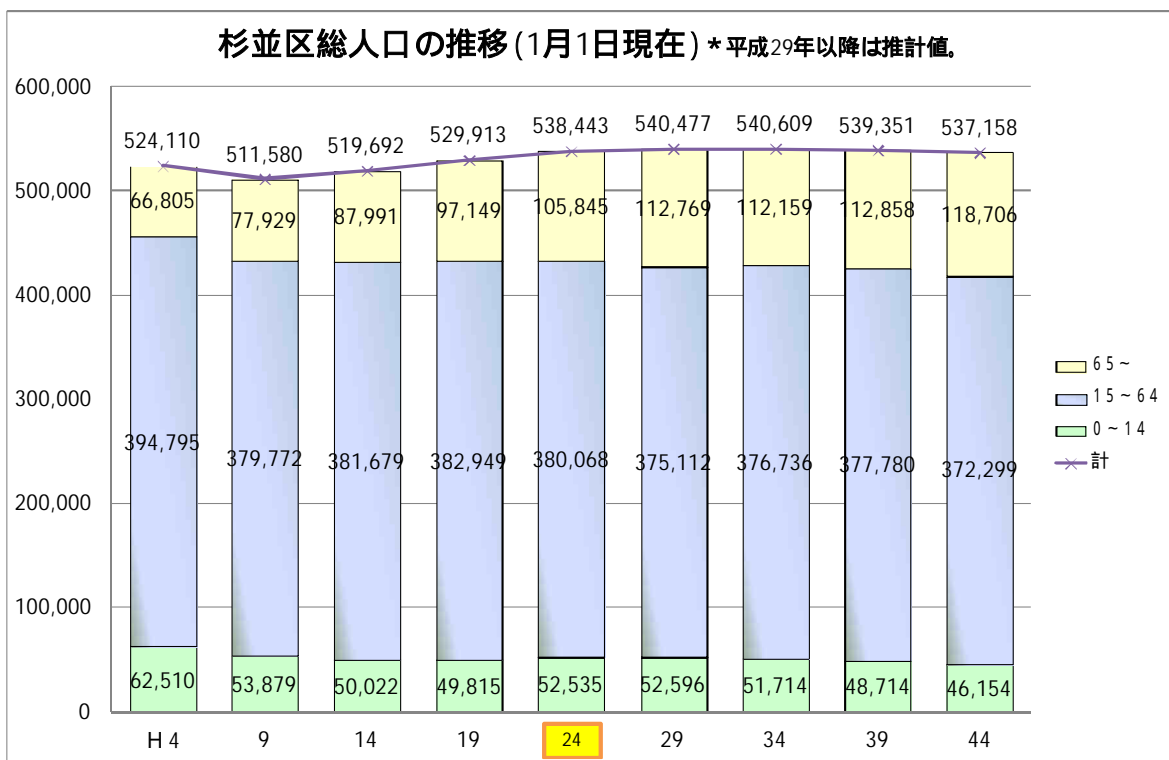
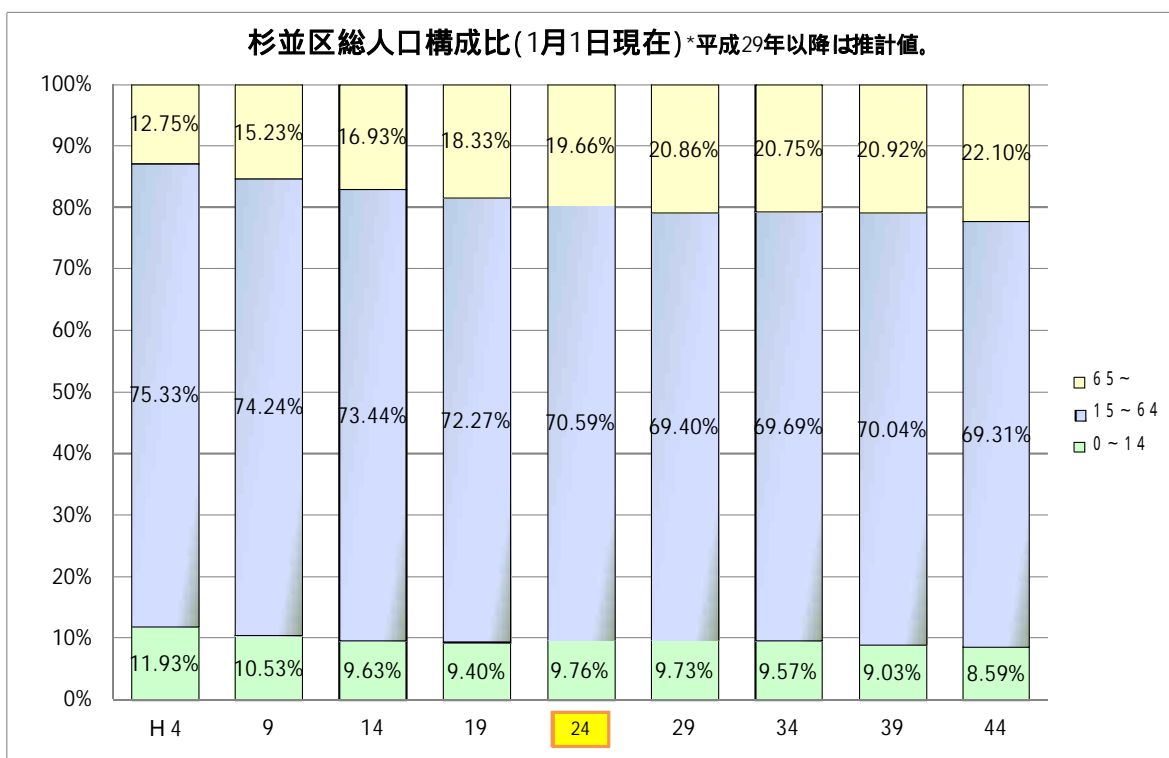


図 2 - 2



(3) 厳しく先行き不透明な財政状況

2008年(平成20年)に起こったリーマン・ショック以降の景気の低迷に加え、欧州の財政危機や東日本大震災の発生など不透明で厳しい経済動向の中、区の財政は極めて厳しい状況にある。

この5年間の区の財政状況をみると、歳入(一般財源)については減少傾向にある一方(図3-1参照)、歳出についてはほぼ横ばいで、特に生活保護費や保育関連経費等の扶助費は、一貫して増加傾向にある(図3-2、3-3参照)。経済動向は依然として不透明のままであり、また生産年齢人口の減少の影響もあり、こうした状況が今後も継続するものと考えられる。

また、基金残高、特に施設整備基金は年々減少している(図3-4参照)。

こうした中、区では、区民の安全・安心を確保するための防災対策への取組、少子高齢化に対応した福祉施策の充実や将来に向けたまちづくりなど、基本構想の実現に向けた取組を着実に実施するとともに、今後の新たな行政需要に対応するため、「杉並区総合計画(10年プラン)」において、財政の健全性を保ちつつ持続可能な財政運営を確保するための五つの財政運営のルールを定めたところであるが、区立施設についても、運営方法の見直しや、施設の複合化・多機能化など、より効率的・効果的な方法を模索する必要がある。

図3-1

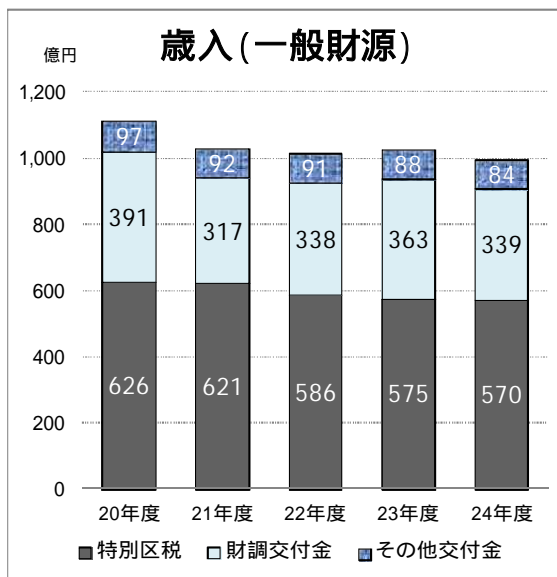
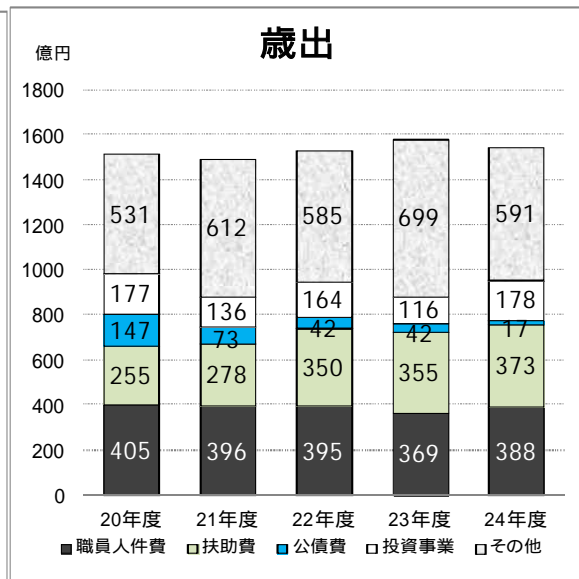


図3-2



平成22年度までは決算額、平成23年度は見込額、平成24年度は当初予算額

図3 - 3

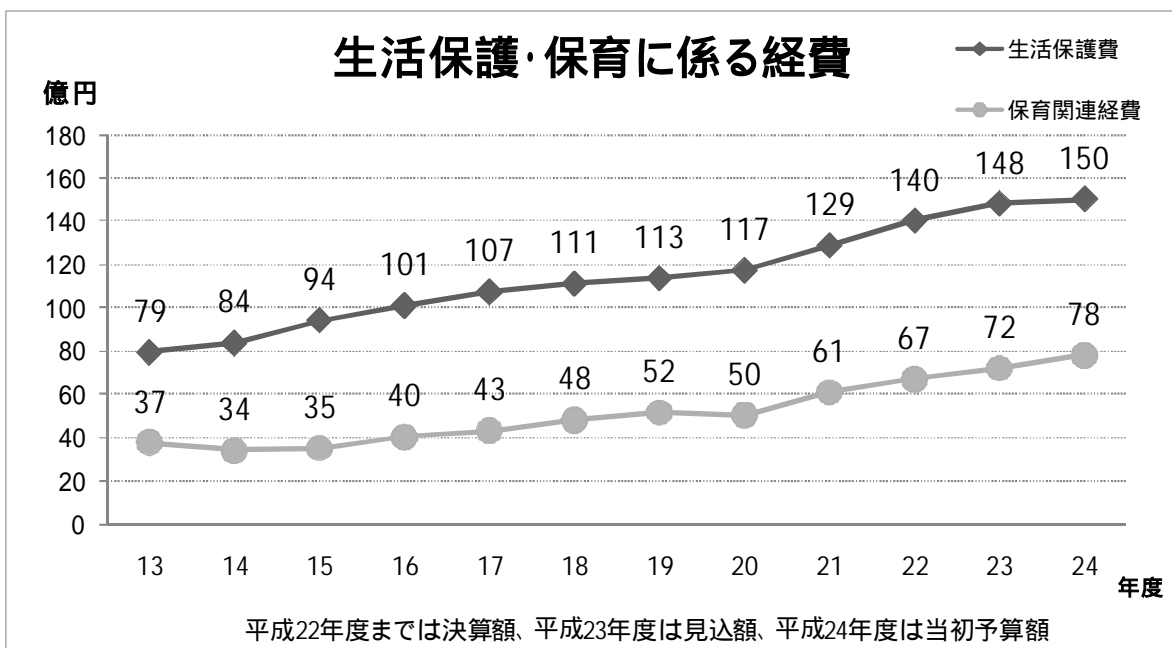
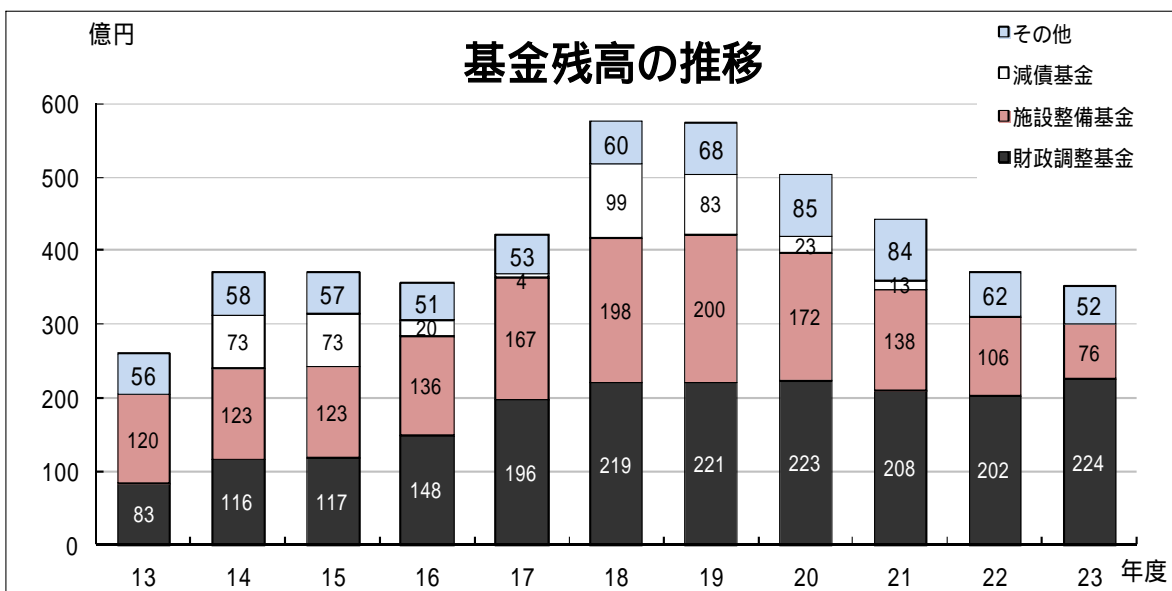


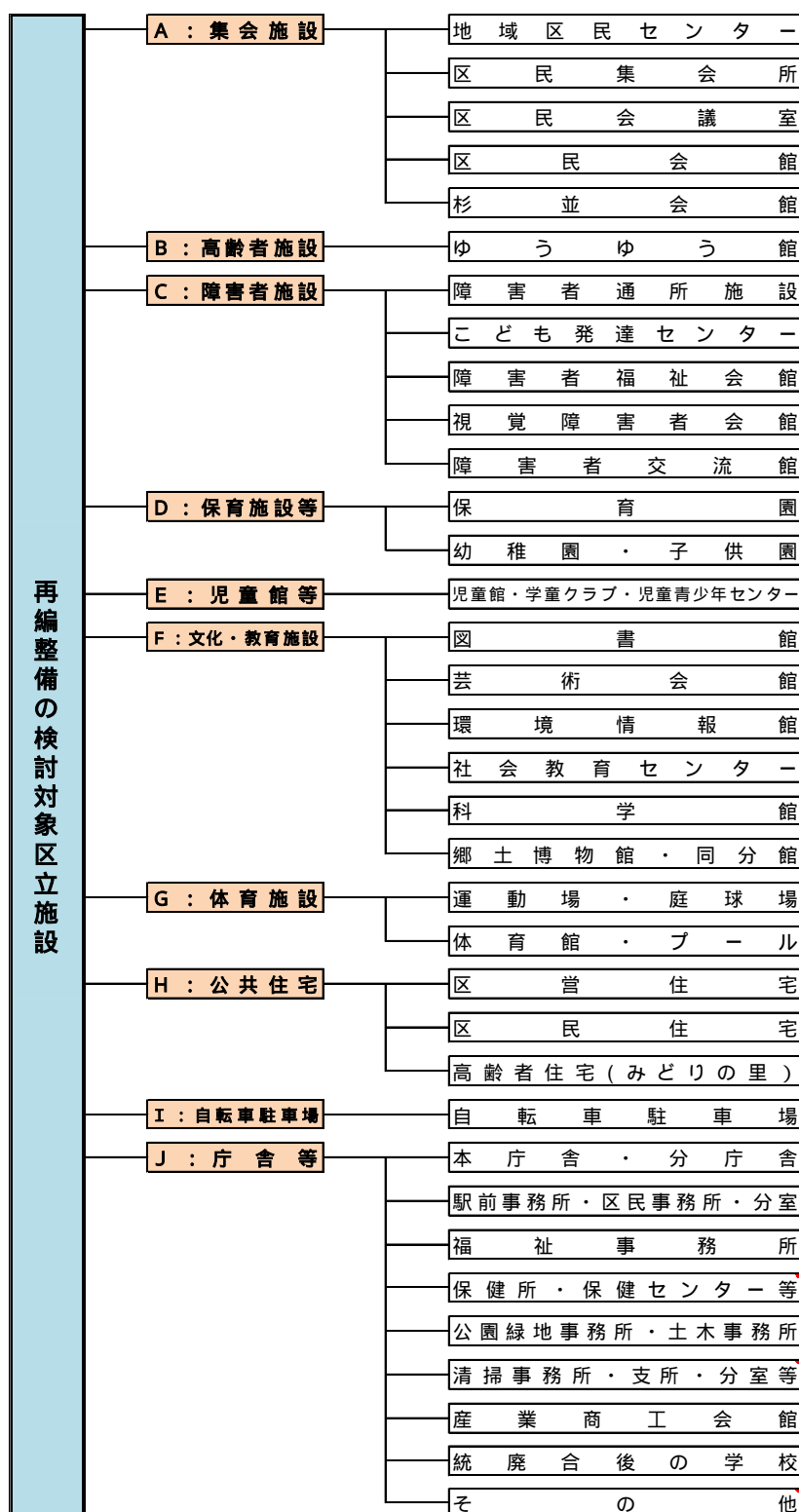
図3 - 4



2 再編整備の検討対象とする区立施設

施設再編整備の検討にあたり対象とする区立施設は下記の施設とし、インフラ施設（公園、道路、橋梁）は対象外とする。

また、学校の統廃合の検討については教育委員会に委ねることとし、統廃合後の学校施設のあり方及び跡地活用、老朽化した学校の更新については検討の対象とする。



3 個別施設に関する主な課題

(1) 集会施設（区民センター、区民集会所、区民事務所会議室、区民会館、杉並会館）

地域区民センターについては、荻窪、高井戸の2センターはすでに大規模改修工事を終えているが、それ以外の5施設及び区民集会所10所については、今後、老朽化への対応が課題となっている。また、区民事務所会議室についても、築40年を超える施設が全体の半数を超える10施設あり、老朽化が課題となっている。

施設によって利用状況に差はあるものの、平均利用率（時間帯利用の部屋の平均）は60%台にとどまっており、とくにホールを有しない区民会館については30%前後の施設がある。

これらの施設以外にも、目的外利用の児童館やゆうゆう館など、集会等の利用が可能な施設は複数ある。

地域区民センターは、集会機能以外にも地域住民のコミュニティの場として様々な機能を備えているが、時代の変化や他施設の整備等の影響により利用者が減少している部屋等がある。

杉並会館は築40年を超えており、設備機器の老朽化、耐震化、バリアフリー化が課題となっている。

阿佐谷地域区民センターの建物は、民間事業者の所有であり、賃貸借契約により使用している。なお、土地については、民間事業者が地権者から借地している。

(2) 高齢者施設（ゆうゆう館）

全体の4割にあたる12施設が築40年を超えており、老朽化への対応が課題となっている。

地域的なバランスに配慮し、7地域を単位として整備してきたが、地域別の設置数を見ると、多い地域では6、少ない地域では3と、若干のばらつきがある。また、設置場所が近接している施設もある。

平成18年度から段階的にNPO等との協働による運営を開始し、平成23年度で全館協働による運営となり、利用者は大きく増加した。洋室（大）の昼間の利用率は78.9%と高くなっている。一方、洋室（小）の利用率は22.7%、茶室の利用率は11.8%、夜間の利用率は14.4%と、貸出室の規模、利用時間帯等によりばらつきがあり、全体の利用率は42.1%にとどまっている。

他の集会施設では、高齢者の利用であっても有料としているが、ゆうゆう館は、高齢者の「いきがい」、「交流」、「健康づくり」などの活動を促進するという観点から、利用料は無料としている。

60歳以上の区民を対象とした施設であるが、75歳以上の高齢者の利用比率が年々高まっており、現在では54.1%となっている。

(3) 保育園・幼稚園・子供園

杉並区の就学前人口は減少傾向にあるものの、経済情勢や就労形態の変化により増加傾向にある、保育需要への対応が課題となっている。

区立保育園 44 所中のほとんどが築 30 年以上であり、そのうち 20 所が築 40 年以上を経過し、老朽化への対応が課題となっている。

改築にあたっては、他の施設と異なり休園ができないため、また園児への影響の恐れもあり、園庭に仮園舎を建設することが困難であることから、仮設園舎の場所の確保が課題となる。

保育園は、ゆうゆう館や児童館との併設施設が多く、施設整備にあたっては、各施設の今後の需要見込みを見据えた検討が必要となる。

保育園の運営については、施設の改築・改修の機会を捉えて指定管理者への移行を進めており、現在は 44 園中、4 園が指定管理者となっている。

区立幼稚園は順次子供園へ移行することとなっており、現在 4 園が移行済みであり、残り 2 園についても移行の準備をしているところである。また、幼稚園と子供園を合わせた 6 園中 5 園が築 35 年以上である。

(4) 児童館・学童クラブ

児童館 42 所中 11 所が築 40 年以上と、老朽化への対応が課題となっている。

学童クラブの運営については、業務委託を進めているところであり、現在は 49 クラブ中、10 クラブが委託による運営となっているが、児童館については、全て区の直営施設となっている。

児童館は、平成 3 年度に現在の地区児童館 41 館体制となり、23 区の中で 3 番目に数が多くなっている。

平成 3 年度と平成 23 年度を比較すると、年少人口が 19.1%減少したことに伴い、児童館の小・中学生の利用者(学童クラブの利用者を除く)数は、13.4%減少している。

その一方、学童クラブの利用者数は、経済情勢や就労形態の変化などを背景に年々増加しており、平成 3 年度と平成 23 年度の比較で、70.9%増加している。

また、乳幼児室の設置や、平成 13 年度から 0～3 歳の乳幼児親子を対象にした事業を開始したことなどに伴い、乳幼児親子の利用者は、平成 3 年度と平成 23 年度の比較で 52.8%増加している。

(5) 文化・教育施設

図書館については、「7 地域 14 館(1 地域あたり 2 館)」構想により、これまで整備を進めてきており、高円寺地域を除く 6 地域は、既に 2 館ずつ整備されている。このほか、阿佐谷・高井戸・永福和泉の各地域区民センターにも図書室が設置されている。

図書館 13 館のうち、4 館が築 40 年以上経過しており、老朽化への対応が課題となっている。

図書館の利用者及び貸出数は、年々増加している。団塊の世代の退職、学校での調べ学習の増加などが要因と考えられる。

図書館の蔵書数は増え続けており、現在約 232 万冊で、23 区中 1 位である。科学館の利用者は、ここ数年横ばい傾向である。利用者の 7~8 割が学校の移動教室(理科実験)による利用であり、一般区民の利用は 1 日当たり 60 人程度でプラネタリウム以外の利用はさらに少なくなっている。

プラネタリウムは、すでに耐用年数を超えており、デジタル技術等の導入ができないため、最新の科学教育の教材に対応できない状況である。

郷土博物館においては、文化財の貯蔵・保管スペースが足りず、小中学校の余裕教室に分散管理している。今後、保管場所の確保が課題となっている。

郷土博物館は区直営施設であるが、古民家及び分館の一部の運営については、すぎなみ地域大学を受講した区民により立ち上げた N P O との協働事業を行っている。

(6) 体育施設

築 40 年以上経過した体育館が 3 館ある。このうち大宮前体育館については、改築工事に着工、妙正寺体育館についても改築が計画化されているが、残る永福体育館については、老朽化への対応が課題となっている。

殆どの施設が稼働率 90% 以上である。

(7) 公共住宅

区営住宅(低所得者向け住宅)は、都営住宅の移管により整備を進めており、現在までに 31 団地、850 戸が移管済である。平成 26 年度には、2 団地の移管が計画化されている。維持管理を東京都住宅供給公社に委託している。

区営住宅は、昭和 48 年建設のものが一番古いが、長寿命化の計画を平成 24 年度中に策定する予定である。

区民住宅(中堅所得者向け住宅)は、現在 5 団地 59 戸あり、高円寺北の 6 戸を除き、民間借り上げ施設である。平成 26~29 年度に借り上げ期間が順次終了し、逐次所有者に返還する予定である。

高齢者住宅(低所得者向け住宅)は、16 棟 374 戸あり、そのうち民間借り上げ施設は 14 棟 298 戸である。応募倍率は、毎年高い倍率で推移しており、平成 23 年度は、単身用 27.2 倍、二人世帯用 11.6 倍となっている。入居者の平均年齢は 80 歳以上である。維持管理を東京都住宅供給公社に委託している。高齢者住宅は、賃借料や生活協力員配置経費、設備保守経費支出のため、区営住宅に比べ、 m^2 あたりのコストが約 20 倍高い。

(8) 自転車駐車場

有料制自転車駐車場の運営事業を開始した当初に比べ、放置自転車は、自転車駐車場の整備に伴い減少しており、放置率(= 放置自転車台数 ÷ 駅乗入れ自転車台数)は平成 6 年度が 28.9%だったものが、平成 23 年度は 6%となっている。

有料制自転車駐車場の利用率(平日晴天時における年間駐車台数 ÷ 収容可能台数)は、平成 23 年度は 80.7%と、高い利用状況となっている。

駅前の通勤・通学者による放置自転車は激減したが、午後から夕方にかけて買い物客の放置自転車が目立っている。

(9) 庁舎等

杉並清掃事務所、産業商工会館、高井戸保健センター(一部)などが築 40 年以上経過し、老朽化への対応が課題となっている。また、杉並清掃事務所は耐震化、産業商工会館については、耐震化及びバリアフリー化への対応が課題となっている。

区役所本庁舎のうち東棟は、昭和 38 年に 5 階建てで竣工し、昭和 45 年に 6・7 階を増築し、平成 5 年に耐震補強を行っている。東棟の 5 階部分までは築 45 年を経過していることになり、設備も老朽化しており、改築の検討が必要な状況である。

4 再編整備の基本的な考え方

基本方針

7 地域、46 地区をベースとしたこれまでの施設配置の考え方は踏まえつつ、区政を取り巻く社会経済状況の変化や各施設の現状と課題等を勘案し、施設運営の効率化、区民の利便性の向上、地域の活性化の観点から、区立施設の再編・整備を図る。

再編整備の視点

基本方針を踏まえ、今後、以下の視点に基づき、施設再編整備計画の策定に向けて取り組んでいく。

- 1 将来の需要予測も含め、施設の利用状況から費用対効果の低い施設、専用施設がなくても他施設の共用等でニーズに対応できると考えられる施設については原則として廃止する。
- 2 施設の設置・更新にあたっては、すべての施設について、国や東京都との連携も含め、他の施設との複合化の可能性を追求する。
- 3 施設の有効活用を図るため、利用実態や設置状況等を踏まえ、施設や設備等の多目的利用の可能性を追求し、施設の多機能化を進める。
- 4 施設の管理運営については、指定管理者の導入や民設民営化など、民間活力の積極的な導入を図る。
- 5 施設廃止・移転後の跡地については、他施設への転用のほか、売却・賃貸することも視野に入れ、有効活用を図る。
- 6 施設の更新にあたっては、防災機能の向上やバリアフリー化による安全・安心の確保、省エネと緑化による環境に配慮した施設づくりを推進する。
- 7 予防保全の観点から、施設の中長期修繕計画を作成し、適切な維持管理による長寿命化とライフサイクルコストの縮減を図る。

5 計画策定に向けた今後の進め方

計画の策定から実施に至るまで、区民の理解を得ながら進めていく必要があるため、区民アンケートや無作為抽出による区民意見交換会の実施等により、幅広い区民意見の把握に努めていく。

施設の老朽化や耐震性等の問題から更新の緊急性が高い施設については、再編整備計画の策定に先行して、関係団体や利用者への説明・意見聴取を行いながら、個別に計画化を図っていく。

計画の策定段階では、随時、行政経営懇談会の意見を聴取し、計画取りまとめの参考にしていく。