

武蔵野市公共施設再編に関する基本的な考え方

平成 25 年 3 月

武蔵野市

目 次

1. はじめに	1
2. 公共施設再編の検討に至った背景	2
(1) 人口の現状と予測	2
(2) 財政の現状と予測	3
(3) 公共施設の現状と課題	5
3. 公共施設再編検討の目的	7
(1) 市民生活を支える施設サービスの安定した提供	7
(2) 時代のニーズに応える施設サービスの提供	7
(3) 新たな都市文化を創造する場の提供	7
4. 公共施設再編の考え方	7
(1) 三層構造に基づく効率的・効果的な施設配置	7
(2) 既存施設の長寿命化	7
(3) 既存施設の有効活用と総量縮減	8
(4) 100年利用できる新たな施設建設	9
(5) 行政と民間等の役割の整理	9
(6) 駅周辺の面的整備	9
(7) 未・低利用地の利活用と整理	10
(8) 受益者負担の適正化	10
5. 今後の検討に向けて	10

1. はじめに

武蔵野市は計画行政のもとで早期から都市基盤を整備し、三層構造(※1)の考えに基づき公共施設を効率的・効果的に整備してきた。

昭和 46 年の第一期基本構想・長期計画から 40 年が経過し、公共施設の総延床面積は現在、約 32 万 7 千平方メートルに達し、概ね半分が既に築後 30 年を超えて老朽化が進行している状況である。武蔵野プレイスなど、最近では質の高い施設整備も始まったが、基本的にはこれまでの 50 年が施設の量の充足に主眼をおいた「建設の 50 年」であったのに対し、これからの 50 年は量を縮減しつつ、市民生活を支える利便性の高い施設サービスを安定して提供していくために施設の見直しを図る「再編の 50 年」となる。

今後道路や上下水道等の都市基盤の老朽化に伴う更新もあり、多額の財政負担が必要となることが予測されている。また、少子高齢化の進行や不安定な経済状況の中、歳入の増加を見込むのは難しく、歳出面では社会保障関連費の増大が見込まれる。

本市はこれまで比較的恵まれた財政状況にありながらも、「公民館」や「児童館」など全国画一的な単一目的施設を設置するのではなく、これらを「コミュニティセンター」に集約するような多目的な施策を展開してきたため、施設の全体量が突出して多い状況にはないが、それでも将来にわたって、既存の施設をすべて保有していくのは難しい状況である。

これまで、『今後の公共施設配置のあり方について～第五期基本構想・長期計画のたたき台～』（平成 22 年度）で公共施設が抱える問題点やその解決の方向性を案として提示し、また『武蔵野市公共施設白書』（平成 23 年度）で公共施設の用途ごと、施設ごとの老朽度、利用状況及びコスト状況の「見える化」を行うなど、公共施設に関する実態の公表と課題の提起を行ってきた。そして、平成 24 年度から始まった第五期長期計画において、基本課題の一つとして「市民施設ネットワークの再構築」を掲げるとともに、「公共施設配置の基本的な方針」を示し、今後はこの方針に基づいて公共施設の再編を実施していく。

将来の武蔵野市を見据えた公共施設の再編は、平成 28 年度から始まる第五期長期計画調整計画を策定する中で市民と行政が共に考えていくことになるが、本書はそのたたき台となる素案を検討する際の基本的な考え方をまとめたものである。

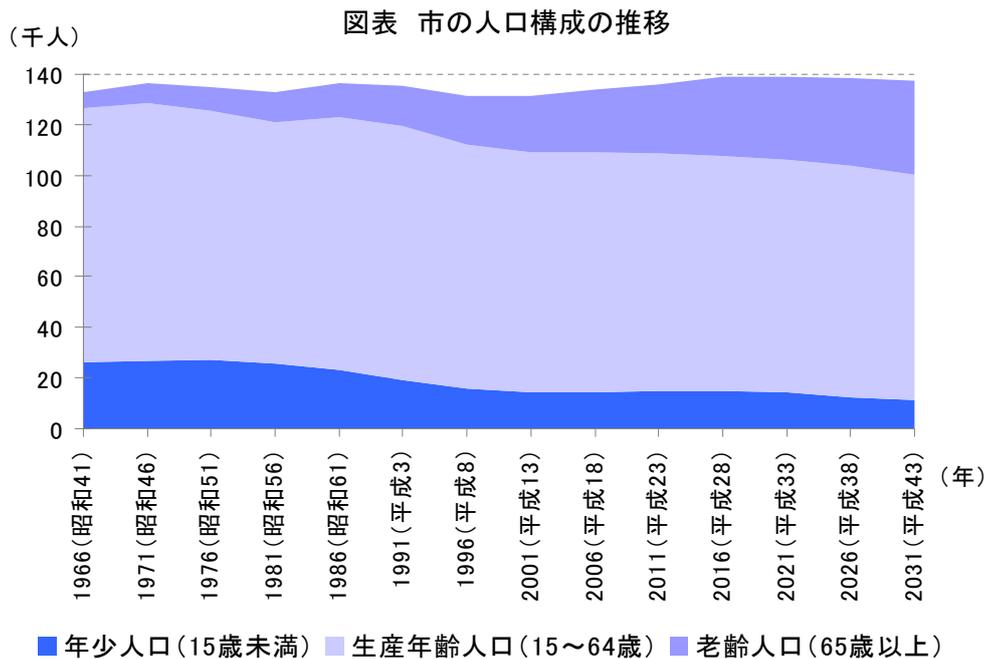
※1 三層構造…市民の生活空間を、地域生活単位としての「コミュニティレベル」、より広い交流を図る「駅勢圏レベル」及び「市全域レベル」に分類し、適切なレベルに計画的に施設配置する考え方。

2. 公共施設再編の検討に至った背景

(1) 人口の現状と予測

本市の人口(※2)は、昭和40年に13万人に達して以来、若干の増減はあるもののほぼ13万人代半ばで推移している。そして今後の人口推計では2018年(平成30年)ごろの13万9千人をピークに、その先は減少傾向に移っていくと予測される。

※2 本市の人口…外国人の住民登録が平成24年7月から始まったが、本書で用いている人口データはそれ以前のものであるため、外国人住民を含んでいない。



基本的には少子高齢化が進行し、人口が減少していく地域がほとんどだが、一部では大規模な土地の開発が予測され、人口が増加していく地域もある。

児童生徒数は、昭和55年の1万4,339人をピークに、平成24年には6,795人とピーク時の半分以下になっている。また、2030年(平成42年)には5,651人まで減っていくと予測される。

15歳から65歳までのいわゆる生産年齢人口は、昭和45年の102,178人をピークに、現在(平成24年1月1日時点)は93,257人とピーク時の約9割になっている。また、2030年(平成42年)には90,060人まで減っていくと予測される。

65歳以上の高齢者は、昭和53年に1万人を突破し、現在(平成24年1月1日時点)は27,741人と昭和53年時の約2.7倍になっている。また、2030年(平成42年)には36,045人と約3.5倍にまで増加していく予測である。

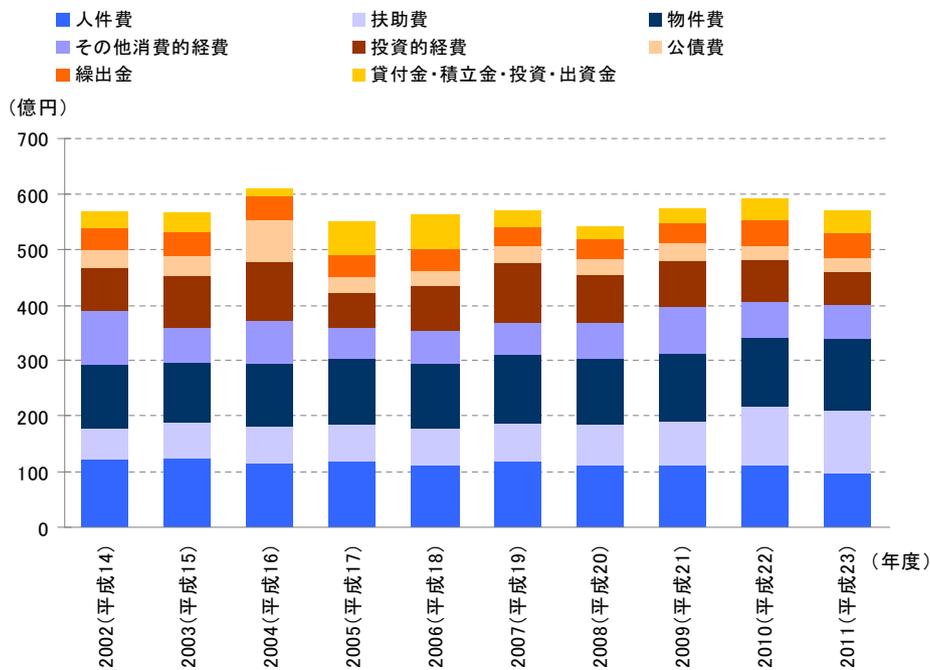
(2) 財政の現状と予測

本市の一般会計予算における歳入の規模は、約 570～620 億円で推移しており、平成 23 年度の内訳は、自主財源が約 75%を占め、そのうち個人市民税と固定資産税が6割超を占めている。また、法人市民税は1割未満であるため、短期的な景気の影響を受けにくい財政構造であると言える。

歳出の規模は約 540～600 億円で推移している。平成 23 年度の内訳では、人件費は約 17%であるが、この 10 年で2割弱下がっており、行財政改革の成果が表れている。一方、扶助費は約 20%だが、この 10 年で2倍近く上昇し、今後もさらに増加することが予測される。また、都市基盤や公共施設の整備等の投資的経費は、約 60～110 億円で推移している。

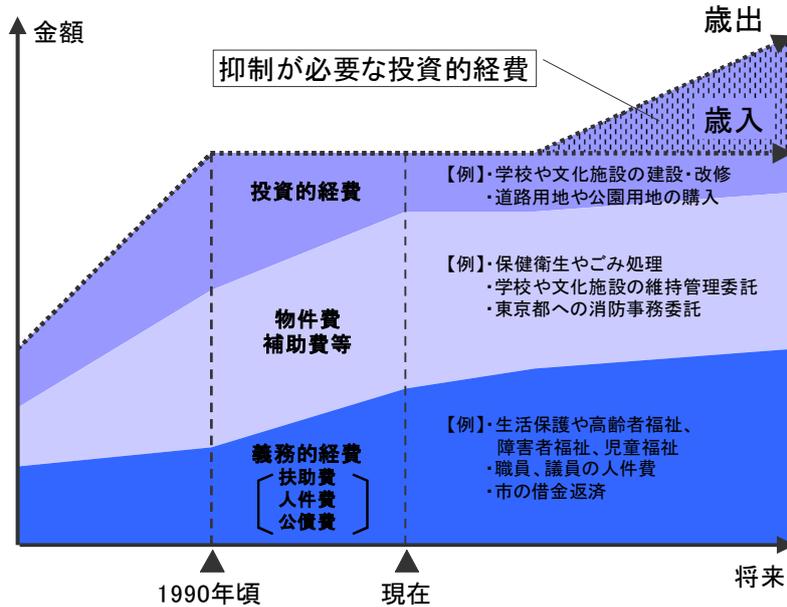
平成 23 年度の市の財政力指数は 1.434、経常収支比率は 86.2%と全国的に見て良好な状況にある。

図表 歳出の推移



平成 19 年度から 23 年度の間には公共施設整備に投資した費用は年平均で 33.9 億円であるが、今後 60 年間の施設整備に必要な費用の年平均は 47.7 億円と試算した。かつての右肩上がりの財政環境は、1990 年(平成 2 年)ごろを境に横ばいに転じ、社会保障関連費が増える中、様々な行財政改革や投資的経費の縮小で賄ってきた。しかし、これから公共施設や都市基盤の維持更新時期を迎え、将来の財源不足が予測される。

図表 施設を今までどおり維持した場合の財政イメージ



【財政シミュレーション】

今後 20 年間市税収入を一定と見込むほか、消費税法改正の影響による歳出入の増や高齢者の増加による社会保障関連費の増など、現段階で想定可能な前提条件のもと、一つの参考として 2013 年(平成 25 年)度から 2031 年(平成 43 年)度までの期間における財政シミュレーションを行った。

歳出については、扶助費や繰出金の増加により微増で推移する。歳入については、消費税法改正による地方消費税増収の影響と基金の取崩しにより、2028 年(平成 40 年)度までは歳出との均衡を保てる。

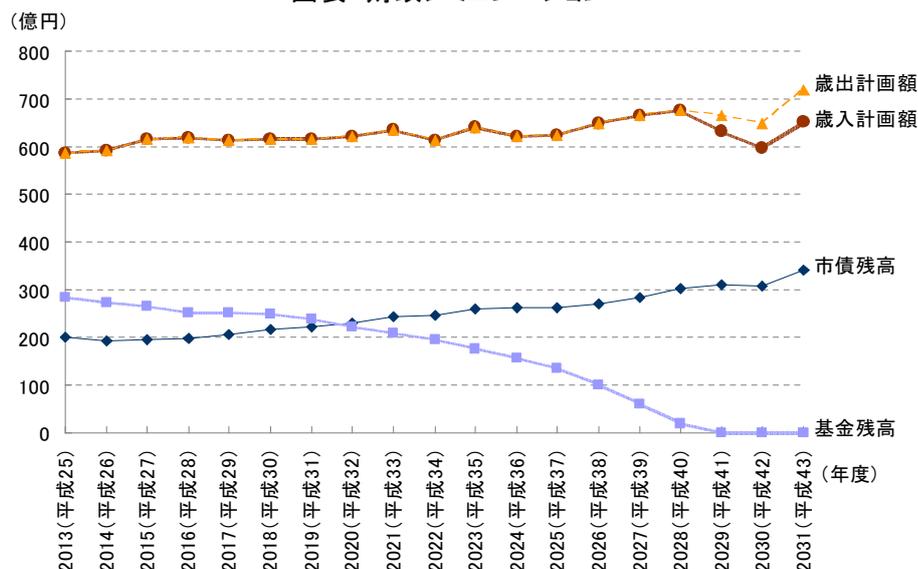
基金残高については、2013 年(平成 25 年)度時点で 283 億円あるが、都市基盤、公共施設の更新などにもない基金から歳入への繰入れが進み、2029 年(平成 41 年)度には 0 円となる。

基金の枯渇する 2029 年(平成 41 年)度から歳出が歳入を超過し始め、2031 年(平成 43 年)度までに、財源不足の累計は約 150 億円に達する。

市債残高については、都市基盤、公共施設の更新にともなう市債発行により、増加する。

なお、20 年という長期間を想定した財政シミュレーションは、税制改正による影響など不確定要素が多く、社会状況の変化に合わせた見直しが必要である。また、大きな財政負担となる公共施設の本格的な更新時期は、今回のシミュレーション期間より先の 2032 年度(平成 44 年度)以降に訪れる。そのため、長期計画・調整計画の策定ごとに、財政シミュレーションを見直す必要がある。

図表 財政シミュレーション



(3) 公共施設の現状と課題

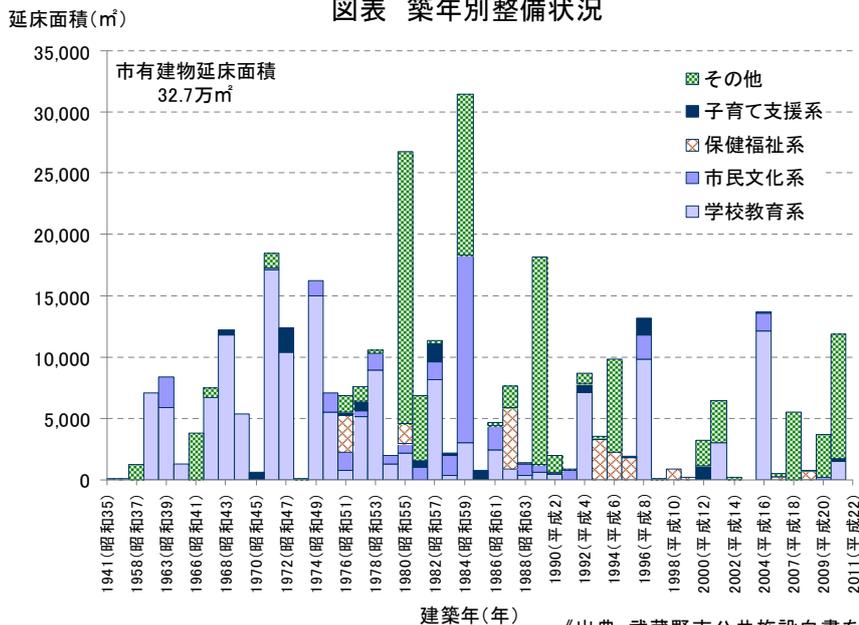
平成 24 年4月1日現在、本市が所有している公共施設(※3)の総延床面積は、約 32 万7千平方メートルとなっている。かつては都市化の進展や人口の増加に伴い学校の鉄筋化や市庁舎など基礎自治体として必要な施設を整備してきたが、その後は社会ニーズの広がりに伴い文化・福祉・健康などに関連する施設を建設してきた。

最も古い施設は昭和 36 年建築の第五小学校北校舎で、すでに築後 51 年が経過している。全体では、築後 30 年を超える施設が 17 万4千平方メートルと約5割を占めている。

用途別では、学校施設が 15 万3千平方メートルと、全体の約5割を占めている。少子高齢化が進行する中、学校施設を今後どうするかは大きな課題である。

本市は都市化が早かったこともあり、近隣他市に比べると古い建物が多くなっている。しかし、昭和 56 年の「新耐震基準」前の建物については、計画的な耐震整備を行い、ごく一部を除き耐震整備は完了している。

図表 築年別整備状況



《出典：武蔵野市公共施設白書を時点修正》

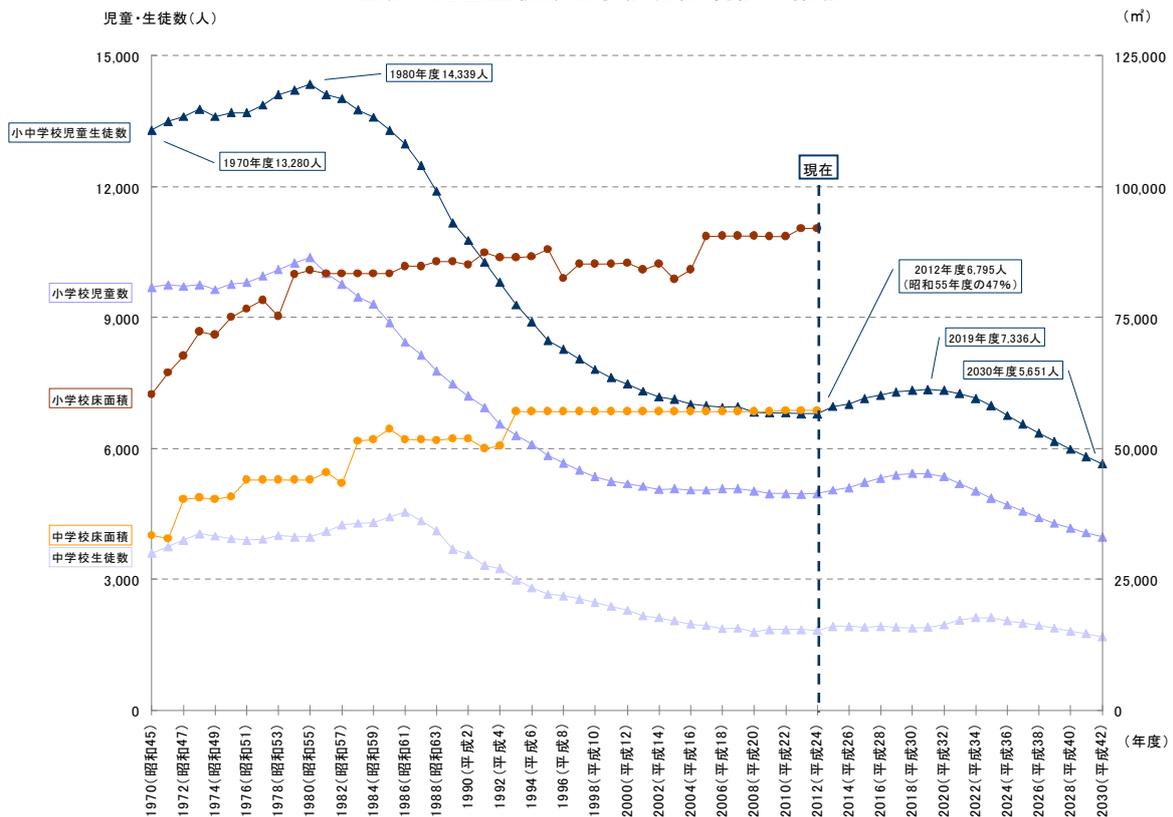
建物の老朽化や現行法への適合性など安全性に係る課題については、計画的な保全整備の実施により一定の改善・長寿命化を行ってきたが、バリアフリーやユニバーサルデザイン、省エネルギー、東日本大震災を教訓にした防災性能の強化、また利用者の視点から見て時代のニーズに合っていないなど、改善すべき課題も残されている。

また、学校施設、子育て支援施設、高齢者支援施設など、人口構成の変化とともに需要と供給にギャップが生じている施設、文化施設など機能が重複している施設もある。

さらに、借地上に建設されている施設がおよそ 1/4 あり、恒久的なサービスの提供が心配される一方、借地料などの経常的な財政負担も課題となっている。

※3 公共施設…市が所有する建物(学校の校庭倉庫等主たる用途以外の建物や用途の発生していない寄贈建物を除く)とし、上下水道等の都市インフラは対象外とする。市が一定の財政負担をしている国・東京都・財団法人及び民間が所有する施設は、サービス配置の検討や市の財政負担においては考慮する必要があるが、施設総量の検討においては対象外とする。

図表 児童生徒数と学校施設規模の推移



《出典：武蔵野市公共施設白書を時点修正》

3. 公共施設再編検討の目的

(1) 市民生活を支える施設サービスの安定した提供

多くの公共施設が老朽化し更新の時期を迎えようとしているが、その維持・更新には多大な費用を要する。行政は老朽化による物理的危険から市民を守るとともに、将来も持続可能な財政を維持していく責務がある。厳しい財政環境が予測される中、市民生活を支える施設サービスを、社会状況の変化を見据えたうえで一定の質に保ちながら将来も安定して提供していく。

(2) 時代のニーズに応える施設サービスの提供

時代の変化や少子高齢化の進行に伴い、施設サービスに求められるニーズも変化していく。これに適応した効率的・効果的な施設配置及び機能の見直しや統合などを行うことで利用者の満足度が高い施設サービスを提供していく。

(3) 新たな都市文化を創造する場の提供

まちづくりの観点も踏まえ、将来にわたって多くの世代に利用される魅力と可能性を持った公共施設に再編し、市民が公共施設を活用することで新たな都市文化を創造していく。

4. 公共施設再編の考え方

(1) 三層構造に基づく効率的・効果的な施設配置

本市は第一期基本構想・長期計画以来、三層構造の考えに基づき公共施設を効率的・効果的に整備し、過剰な施設建設を抑制するとともに、よりよいまちづくりを進めてきた。今後もこの三層構造の考えを継承し、現在の施設配置をこの考えに照らして改めて検証したうえで必要な再編を行っていく。また、国・都及び民間等との役割分担や近隣自治体との広域連携も視野に入れた施設配置も検討していく。

(2) 既存施設の長寿命化

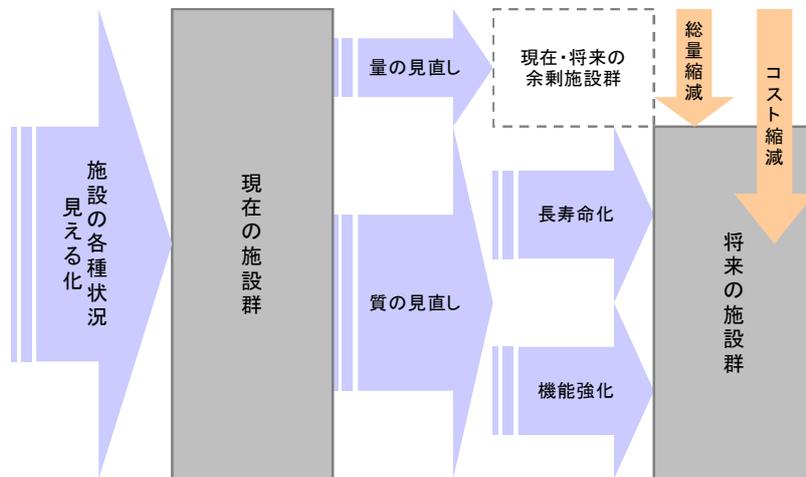
今後も継続して使用する既存施設については、安全性や利便性など必要な改善を計画的に実施して長寿命化を図りながら、原則 60 年は使用していく。

本市の公共施設は、積極的・計画的な耐震整備を実施してきたことにより、ほとんどの施設ですでに耐震整備は完了している。また、経年劣化に対する劣化保全や安全性に関する法的不適格の改善などについても計画的に実施しており、今後も引き続き高い安全性を保障するとともに資産価値を保持していく。

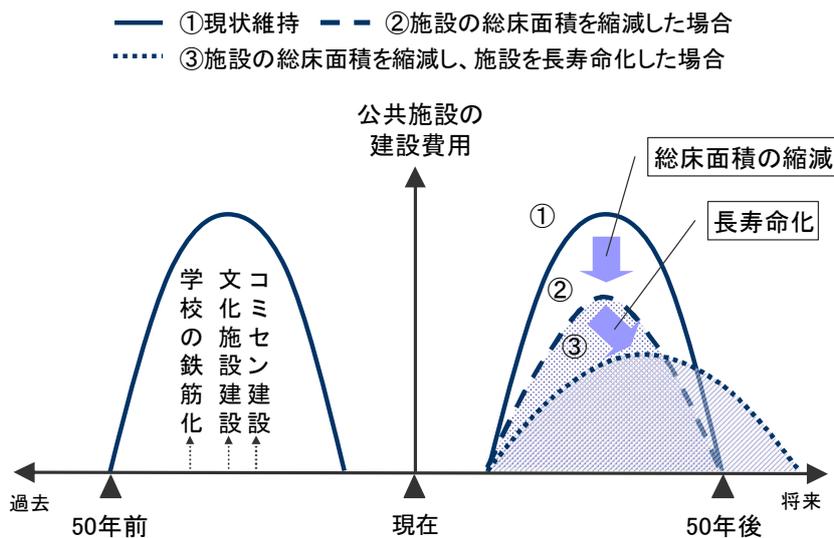
また、昨年の東日本大震災を教訓としてバリアフリーや省エネルギー、防災性能の強化といった新たな性能が求められる一方、劇場やホールの特設設備など時代と共に変化する要求性能と実際の性能とに差が生じ、時代のニーズに合わなくなった施設も存在している。

これまで、物理的な老朽化よりも前に、設置目的が薄れたり、機能的に陳腐化したことを理由に、本来の施設寿命を全うしない建て替えが行われてきたが、今後は大規模なリノベーションなども行って、安全で時代のニーズに合った利用者の満足度の高い使いやすい施設に改善しながら、施設本来の寿命まで使用できるようにしていく。

図表 総量縮減のイメージ



図表 総量縮減と長寿命化の効果



(3) 既存施設の有効活用と総量縮減

財政シミュレーションによる今後約20年間の不足財源である約150億円を、公共施設の縮減で解消すると考えた場合の一つの参考として、公共施設の維持・運営にかかるフルコストを基に縮減率を試算したところ、5%~20%程度の床面積の縮減が必要という結果になった。なお、この縮減率の振れ幅は、すぐにでも縮減して約20年間で解消するのか、あるいは10年程度先送りして残り10年間で解消するのかの違いによるものである。すなわち、縮減への取り組みが早いほど必要となる縮減量は少なくなり、取り組みを先送りするほど縮減量は多くなる。

施設の老朽度、利用状況、コスト状況及び今後の社会ニーズの変化などを総合的に勘案し、統廃合等による施設総量の縮減を図るとともに、複合化や転用など既存施設を有効活用することにより新たな施設建設を抑制していく。

また、本市の施設量を他自治体と比較検討し、必要な場合は見直しを行っていく。近隣自治体における「市民1人当りの施設面積」を比較したものが下表である。なお、多摩26市平均は1.99㎡となっている。

図表 近隣自治体における市民1人当りの施設面積

自治体	面積(k㎡)	人口(人)※	人口密度(人/k㎡)	市有総床面積(㎡)	平成22年度末
					市民1人当り床面積(㎡)
武蔵野市	10.73	135,596	12,657	327,045	2.41
三鷹市	16.50	176,471	10,714	302,076	1.71
練馬区	48.16	693,368	14,397	1,164,982	1.68
西東京市	15.85	194,126	12,279	326,048	1.68
小金井市	11.33	113,209	10,053	166,453	1.47
世田谷区	58.08	835,819	14,391	1,177,545	1.41
杉並区	34.02	527,133	15,495	732,427	1.39

※人口は平成23年1月1日時点(外国人除く)

(4) 100年利用できる新たな施設建設

建替えや新たな施設を建設する場合は、躯体強度を長期仕様にするほか、将来の用途変更に対応できる「スケルトン・インフィル(※4)」の設計も取り入れ、超長期の利用に耐えうる施設としていく。

また、その時々ニーズに合った性能を備えていくとともに、市民が永く愛着を持つことができる魅力的な地域の拠点として整備していく。

※4 スケルトン・インフィル…建物の構造体(スケルトン)と内装・設備(インフィル)を分離して建設する工法。更新周期の短いインフィルをスケルトンに影響せずに改修することが可能となり、建物そのものの長寿命化が図れる。

(5) 行政と民間等の役割の整理

現在でも、高齢者・障害者支援や子育て支援の施設サービスは民間が中心となって施設を設置運営している。また、最近では健康・スポーツ分野におけるスポーツジムなども民間の施設サービスが充実してきている。

民間等による施設サービスが期待できる分野においては、その提供主体を民間等への移行を検討していく。また、不足している施設サービスについては市が土地を提供し、民間を誘致するなど、官と民の連携も検討していく。

(6) 駅周辺の面的整備

本市はこれまで吉祥寺地区と武蔵境地区は駅周辺に、中央地区は旧市役所周辺に文化施設等の公共施設を集約するまちづくりを進めてきた。

吉祥寺地区では老朽化が進んだ公会堂の建て替え、吉祥寺駅南口の再開発、イースト吉祥寺のまちづくりなどの課題がある。これらを踏まえて駅周辺全体を面としてとらえた公共施設の配置を検討していく。

公会堂については、市全体におけるホール機能の在り方を検討するとともに、その立地を活かし、民間も含め吉祥寺のまちづくり全体を視野に入れた検討を行っていく必要がある。

中央地区の市民文化会館や中央図書館などは、必要な改善を加えながら今後も数十年にわたって利用していく公共施設である。これらが建替えを迎えるまでは、中町一丁目の暫定駐輪場を活用して集約すべき大規模な公共施設は想定できない。駐輪場という行政課題を解決しつつ、民間による活用も含めた多角的な検討を行っていく。

また、市の公共施設の対象ではないが、将来の市の財政負担や駅周辺の施設配置を考える際には、吉祥寺地区におけるFFビルや武蔵境地区におけるスイングビルの活用も併せて検討する必要がある。

(7) 未・低利用地の利活用及び整理

一定規模を有する未・低利用地は、施設の建て替え用地として有効に活用し、施設サービス提供の中断を防ぐとともに、仮設費用の節減を図っていく。

また、本検討の結果、利活用の予定がない資産(土地・建物)については、所有するものは売却し、賃貸できるものはそれにより歳入の確保を図り、賃借しているものは調整を行ったうえ返却して歳出の縮減を図っていくことを検討する。

(8) 受益者負担の適正化

施設サービスは、多くの市民から納められる税金によって支えられている。これまでも定期的に使用料・手数料の見直しを行っているが、公共施設再編の「選択と集中」の議論を控え、施設サービスを利用する受益者と、施設サービスを支える負担者との間の公平性を確保するために、公共施設にかかるフルコストも踏まえながら受益者負担の適正化を検討していく。

5. 今後の検討に向けて

市民が共有する貴重な財産である公共施設の今後の在り方を考える「公共施設の再編」は、「施設を利用する市民」(受益者市民)だけでなく、「納税者としての市民」(負担者市民)も含めた合意形成を図っていくことが必要である。

今後、本検討の結果を素案としてまとめ、次期調整計画において検討するためのたたき台とすべく、シンポジウムや市民アンケートなどの実施により市民との情報共有を行い、全市的議論を進めていく。