

自治体が保有する・していた郊外の宿泊型施設の実態調査

－東京 23 区を対象として－

日大生産工(院) ○三和 峻也
日大生産工 岩田 伸一郎

1. 本研究の背景・目的

人口減少や少子高齢化を背景に2014年「空き屋等対策の推進に関する特別措置法」が施行されてから現在に至るまで、空き家問題は解決すべき重要な課題の一つである。一方で公共施設もまた、利用者の減少や施設の老朽化により十分に活用されていない「公共の空き家」状態になっているケースがある。その中でも自治体の所有する公共の宿泊施設である保養所は利用者のニーズの変化、特殊な運営形態によって減少傾向にあり、その価値は大きく変化している。また、林間学校等に利用される青少年教育施設も保養所とは設置目的は違うものの老朽化や少子化といった共通の課題を抱える公共の宿泊施設である。また東京23区においては区が所有する宿泊施設のほとんどが区域外に存在するため、他自治体とは異なる独自の課題が発生している。特別区協議会が発行している特別区の統計調査によると、昭和62年時点で94施設あった施設が令和6年には36施設と全体の4割程度まで減少していることがわかる。

既往研究では中尾ら(1)による「温泉保養地における旧保養所建物の利活用実態に関する研究」や大山(2)による「東京都基礎自治体における青少年教育施設設置状況の推移」があるが公共の宿泊施設という観点から保養所と青少年教育施設を横断的に分析した研究はみられない。これらの施設群の変遷を本質的に明らかにするには、施設の増減や特定の施設の事例調査のみでは不十分であり、その背景にある施設の存廃を分ける根本的な要因を特定する必要がある。さらに存続施設についてはその持続可能性を検証し、廃止施設についてはその後の転用の可能性を考察することで、東京23区が所有する公共の宿泊施設が持つ課題を構造化し、施設の実態を過去・現在・未来の時間軸で捉えることを本研究の目的として位置づける。

2. 研究方法

2.1 データの収集方法と分析対象資料

本研究におけるデータ収集は、主に各区の公式ウェブサイト等で公開されている情報を利

用する。公開情報のみでは入手が困難な詳細データについては、必要に応じて各区の担当部署へのヒアリング調査を実施し、情報を補完する。分析に用いる主な資料は各区が発行する公式文書であり、以下に示す。

- ・ 公共施設等総合管理計画
- ・ 個別施設計画
- ・ 施設の在り方検討に関する報告書
- ・ 行政評価報告書
- ・ 固定資産台帳
- ・ 指定管理者からの事業報告書
- ・ 区議会議事録
- ・ 区報、広報誌

2.2 分析対象施設の定義と分類

課題分析の準備段階として、まず本研究が分析対象とする「公共の宿泊施設」の定義を明確にし、調査の範囲を策定する。本研究では、以下の3つの要件をすべて満たす施設を分析対象とする。

1. 区が施設を管理・運営していること
2. 施設の主要用途が宿泊であること
3. 区民または区立学校の児童・生徒の利用を主たる目的としていること
4. 施設所在地が区域外であること

上記の定義に基づき、23区の保養所と青少年教育施設を分類する。まず保養所には2つのタイプが存在し、区が所有、管理を行う区立施設と、区が民間のホテルや旅館と協定・契約を結び区民が割引料金等で利用できる協定・契約施設とがある。青少年教育施設は、本調査の範囲内においては全て区が所有、管理する区立施設であった。さらに青少年教育にのみ使用される専用施設と、区立保養所としての機能も併せ持つ複合施設も存在する。協定・契約施設は上記の定義に当てはまらないため、主要な分析対象からは除外するが、区の福利厚生サービスの変遷を辿るとともに、立地状況の比較の対象とする目的で数と名称、所在地のみ収集する。また、本研究では過去に廃止された施設も調査対象に含める。これは廃止した施設はその廃止要因が明確であり、存続の条件を逆説的に示しているためである。

2.3 課題の整理と調査項目の分類

現在施設の存続にかかわる意思決定は基本的に公共施設等総合管理計画の方針に従うが、各区によって方針も異なり、さらに施設が抱える課題は複雑で様々な要因が組み合わさっているため、課題を整理するにあたっていくつかの分類を行う。まず、施設の所在地や規模といった物理的特性による課題、施設の管理、運営に関わる課題、行政の方針転換や財政状況の変化による課題に分類し、施設全体の課題を大きく3つにまとめる。

1. 施設属性に起因する課題
2. 施設運用に起因する課題
3. 行政の状況に起因する課題

上記の3つの課題を基に文献に記載のあった情報から、各課題に関連する具体的な調査項目を定め、その関係を表1に示す。

表1 各課題と調査項目の関係

			課題の分類		
			施設属性	施設運用	行政
調査項目	立地	アクセス	○	○	
		気候による影響	○		
		周辺地域の充実度		○	○
	建物・規模	構造形式	○		
		併設施設	○		
		階数	○		
		客室数・収容人数	○	○	
		竣工年・廃止年	○		
		敷地面積	○		
		建築・延べ床面積	○		
		大規模改修の有無	○	○	○
	所有	土地・建物の所有形態		○	○
	運営	運営方法		○	○
	利用状況	利用料金		○	
		利用人数		○	
	コスト	維持管理費		○	○
		人件費		○	○
		改修費		○	○
	行政	方針転換の有無			○
		市長の交代			○
		条例			○
	社会	自然災害リスク	○		
		利用者のニーズの変化		○	○

2.4 分析方法

本研究では、現時点で収集できているデータのうち各項目において7割以上収集できているデータを対象とし、分析する。施設の立地状況、竣工年・廃止年(廃止した施設の場合)、規模(構造形式、階数、敷地面積、延べ床面積)、大規模改修の有無、運営方法、方針転換の有無から単純集計を行い、それぞれの特徴や傾向を把握する。次にクロス集計を行い、各項目間の関連性を見ながら、存廃の決定要因について、その背景を明らかにする。

3. データの集計結果

3.1 立地の特徴分析

施設の立地状況の分析について、各施設の所在地を、図1に示す。



図1 施設の立地状況

立地的特徴について、山地・臨海地域に集中する傾向があり、その多くが観光地に近接している。また、首都圏を中心とする半径100～200 kmの範囲に集中して分布しており、1泊2日の行程を前提とした距離であることがわかる。このことから、施設の設置目的が自然環境下での休養や教育活動であることは明確であり、かつ利用者の時間的・物理的制約を考慮していることがわかる。

3.2 竣工年と廃止年

図2に、各施設を竣工年代別に集計し、その現在の営業状況の内訳を示す。

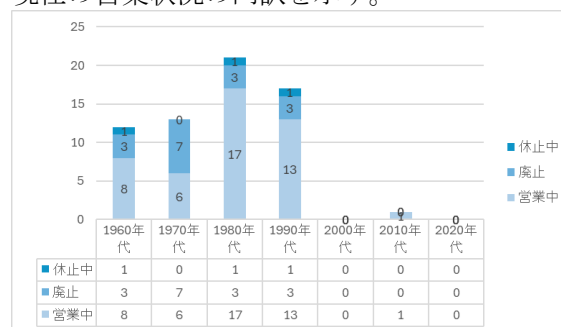


図2 竣工年代別施設数と現在の営業状況

図2より、施設の建設は1980年代以前に偏っており2000年代以降はほとんど建設されていないことがわかる。また、1960年代と1970年代の施設はそれ以降の施設に比べて廃止施設の割合が高く、施設の存廃の整理が進んでいることがわかる。つまり、竣工数が集中した1980年代の施設が現在築年数40年前後を迎え、次の大きな存廃の判断時期に直面し

ていることがわかる。次に、竣工年と廃止年のクロス集計を行い、その結果を表2に示す。

表2 竣工年代と廃止年代のクロス分析

個数 / 施設名	列ラベル				
行ラベル	2000-2009	2010-2019	2020-2029	総計	
1960-1969	1	3		4	
1970-1979	2	2	4	8	
1980-1989		3		3	
1990-1999		3		3	
総計	3	11	4	18	

表2より、竣工年代に関わらず、2010年代に廃止した施設が他の年代に比べて多いことがわかる。このことから施設の存廃の決定要因は単なる施設の老朽化のみではなく、何らかの外的要因が関係していることがわかる。

3.3規模

施設規模の全体像を把握するために個別に集計を行いその結果を以下に示す(表3,4,5)。

表3 構造形式別の施設数

	構造形式					
	RC造	RC造、S造	RC造、木造	SRC造	S造+RC造	総計
施設数	44	5	2	1	1	53

表4 階数別の施設数

	階数					
	地上1階	地上2階	地上3階	地上4階	地上6階	総計
施設数	1	20	16	12	1	50

表5 施設面積に関する要約統計量

	平均値(m ²)	中央値(m ²)	最小値(m ²)	最大値(m ²)	合計値(m ²)	施設数
敷地面積	39986	16853	1155	249206	2319218	58
床面積	4672	4280	779	9813	266304	57

表3より、施設の主要な構造のほとんどが鉄筋コンクリート造であることがわかる。このことから、RC造が標準的な工法として採用されているのは、施設が堅牢で団体利用を目的とする、公的な建築物としての側面が強いのではないかと考察する。

表4より、地上2から4階と比較的低層であることがわかる。このことについて、施設が

自然豊かな郊外に立地しているため高層化する必要がないことや、リゾート地においては景観条例等による高さ制限が設けられている可能性があると考えする。表5より、敷地面積が延べ床面積を大きく上回っていることがわかる。3.1の立地からみると、単に宿泊するための場所ではなく、自然の中での活動を目的として、設置されたことがわかる。また敷地面積、延べ床面積ともに平均値が中央値を上回っていることから突出して大きい施設があることを示しており、最小値と最大値にも大きな開きがあることがわかる。このことから、設置目的やその立地は全体的な大きな傾向があるものの、その施設の性格は多様であることを示している。

3.4運営方法

まず、公共施設の運営方法の種類について大きく分けて直営、業務委託、指定管理、PFIとあるが、現時点では指定管理がほとんどを占めており、官民連携において最も標準的な運営方法であるといえる。

3.5大規模改修の有無

大規模改修の有無は存廃の決定において存続を示す重要なデータであり、現時点で大規模改修のあった施設は11施設であった。3.1～3.3の特徴と、大規模改修のあった施設の特徴を比較する。(表6)。表6より、施設の所在地、面積、竣工年にはばらつきがあることから、施設属性に起因する課題は、存廃の要因を決定づける直接的な要素にならないと考察する。次に、改修時期と竣工年の関係を見ていく。改修時期は2000年以降に行われたものが8件と1990年代に比べて多い一方で、竣工年はばらつきが多く改修時点での築年数も24年から56年とばらつきがある。このことから、施設の老朽化の度合いと、改修時期は必ずしも一致しないのではないかと考察する。

表6 大規模改修のあった施設リスト

	自治体名	施設名	所在地	営業状況	構造形式	階数	敷地面積	床面積	廃止年	竣工年	改修時期
1	葛飾区	日光林間学園	栃木県	営業中	RC造	地上4階	28646	5105	—	1964	1991と2018
2	江東区	日光高原学園	栃木県	営業中	RC造	地上4階	25631.9	4202.3	—	1964	2020
3	港区	箱根ニコニコ高原学園	神奈川県	営業中	RC造	地上4階	18925.5	6166.23	—	1956	1994
4	渋谷区	二の平渋谷荘	神奈川県	営業中	RC造	地上3階	13594.4	5041.9	—	1972	2023
5	杉並区	富士学園	山梨県	営業中	RC造	地上2階	16280.5	3811.87	—	1964	1990
6	足立区	鋸南自然の家	千葉県	改修中	RC造	地上4階	97122.6	7795.32	—	1995	2025
7	台東区	霧ヶ峰学園	長野県	営業中	RC造	地上2階	73925.7	7236.7	—	1984	2008
8	板橋区	八ヶ岳荘	長野県	営業中	RC造	地上3階	96,907	7077	—	1982	2019
9	板橋区	榛名林間学園	群馬県	廃止	RC造	調査中	16,451	4280	2025	1974	2018
10	文京区	八ヶ岳高原学園	長野県	営業中	RC造	地上2階	152066	9004	—	1976	2022
11	北区	那須高原学園しらかば	栃木県	営業中	RC造	地上3階	12364	4067	—	1962	1987

3.6方針転換の有無

これまでの分析で、施設属性についての特徴や、施設運用についての特徴は存廃を分ける直接的な要因ではなく、別の外部要因が関係していると考えられる。そこで、公共施設等総合管理計画の策定期期と、施設の廃止時期、改修時期を比較してみる。公共施設等総合管理計画の策定が推進されたのは2014年からであり、これは2012年の笹子トンネル落盤事故を契機に各自治体のインフラ、公共施設の予防保全を目的とした通達が総務省からあったためである。23区すべての区がこの管理計画、並びに個別施設計画を策定しており、そこから公共施設の存廃が大きく整理され始めた。表2及び表6の改修時期を参照すると、管理計画の策定期期と廃止時期、改修時期が2010年代と重なっていることがわかる。このことから、存廃の決定要因として、この公共施設等総合管理計画の策定による方針転換が大きな背景として浮かび上がったと考察する。

4. まとめ

本研究では、施設の存廃に関わる明確な決定要因は明らかにならなかったが、存廃を分ける全体の大きな流れとして、その背景を明らかにすることができた。

今後の研究計画として、データの収集を進めるとともに、より正確な傾向を把握しより詳細な課題を明らかにする。そしてそれらの傾向を象徴する「代表事例」とその傾向から逸脱した「特異事例」を選定し、事例分析を行うことで存廃を決定づける根本的なメカニズムを考察する。以上の分析からさらに存続施設については施設の持続能性を、廃止施設については廃止後の利活用について考察する。

参考文献

- 1) 中尾匠, 多田樹弘, 堀口徹, 温泉保養地における旧保養所建物の利用実態に関する研究-和歌山県西牟婁郡白浜町における事例-日本建築学会学術講演梗概集, pp.507-508, 2023.9
- 2) 大山宏, 東京都基礎自治体における青少年教育施設設置状況の推移, 生涯学習基盤経営研究, 第41号, pp.1-14, 2016
- 3) 千代田区, 千代田区公共施設等総合管理計画 全体方針編, 2024.12(最終閲覧日2025年10月16日)
- 4) 港区, 港区公共施設マネジメント計画, 2016(最終閲覧日2025年10月16日)

- 5) 葛飾区, 葛飾区公共施設等経営基本方針～マネジメントサイクルの確立を目指して～, 2017.3(最終閲覧日2025年10月16日)
- 6) 江東区, 江東区公共施設等総合管理計画, 2023.3(最終閲覧日2025年10月16日)
- 7) 渋谷区, 渋谷区公共施設等総合管理計画, 2022.3(最終閲覧日2025年10月16日)
- 8) 杉並区, 杉並区立施設マネジメント計画(第1期), 2024.3(最終閲覧日2025年10月16日)
- 9) 足立区, 足立区公共施設等総合管理計画, 2025.4(最終閲覧日2025年10月16日)
- 10) 台東区, 台東区公共施設総合管理計画 2024.3(最終閲覧日2025年10月16日)
- 11) 板橋区, いたばしNo.1実現プラン 2025 改訂版, 2024.3(最終閲覧日2025年10月16日)
- 12) 文京区, 文京区公共施設等総合管理計画, 2024.3(最終閲覧日2025年10月16日)
- 13) 北区, 北区公共施設等総合管理計画, 2025.7(最終閲覧日2025年10月16日)