

廃校活用における用途の数とその運営の実態

—— 複数の主体が関与する事例に着目して ——

富 吉 陸*

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

近年、廃校となる学校施設が増加している。今後もさらなる人口減少・少子化、特定の地域への人口集中などを契機として廃校はさらに深刻な課題になるといえる。「学校」としての機能を失った廃校は、放置されているだけで維持管理費が莫大にかかり、解体・除去を選択するにも多額の費用がかかる。一方で廃校は学校機能を失った後でも避難所の機能を有していることや地域の中心的存在であった側面などもあり可能な限りは活用されることが望ましいといえる。

近年では様々な廃校の活用がなされており、用途を複合するケースも散見されるようになった。その背景には、延べ床面積が大きい廃校の存在が影響していると考えられ、今後さらに増加することが見込まれる中・大規模な廃校についてはそのような活用が進められていくと予想する。しかし、展開できる用途は廃校を活用する事業者の能力に大きく依存するところであり、その属性によっては利活用の際の用途選択の幅が限られることがある。そのような中、複数の運営主体が一つの廃校を共同で運営する事例が見られる。複数の主体が関与することで互いのノウハウを共有することができ、廃校活用の選択の幅を広げることができる可能性がある。しかし、単独の主体が担い手となる場合と比較すると責任の所在や担当する範囲などのマネジメント体制について注意する必要がある、その点については考察の余地があるといえる。そこで本研究では全国の廃校活用事例を基に廃校施設にまつわる各種情報と設定されている用途数の比較から、用途の複合化の背景を明らかにする。そして、用途の複合化が期待できるマネジメント体制の一つとして複数主体による廃校活用事例に着目し、その運営体制の違いによる特徴を明らかにする

ことを目的とする。

1-2. 既往研究

廃校に関連する既往研究には、大きく分けて次の三つに大別することができる。一つ目は、廃校の発生要因について着目したものである。野澤ら¹⁾の東海地方4県における平成全期間の廃校発生状況を考察した研究では、学校に直接関係する要因の他に、林野面積割合などの中山間地域の立地に関する要因、市町村合併・財政的な体力などの要因も廃校発生へ影響することが明らかとされた。二つ目は、廃校発生から活用に至るまでのプロセスに着目したものである。波出石ら²⁾の研究では、地域再生のための廃校活用として自治体が積極的に企業誘致を行なっている養父市の取り組みに着目し、廃校活用実現の成功要因について考察を行なっている。成功要因としては、①自治体のマンパワー、②関係機関との連携、③進出企業のニーズ等にマッチした施設特性、④低額貸与などが挙げられた一方で、①転用前の老朽化した廃校施設への市の負担、②広すぎる廃校の校舎一体の活用の困難さが今後の廃校活用に係る課題として挙げられた。三つ目は、廃校の活用実態に着目したものである。校舎部分の利活用における用途と室面積の着目から用途と室面積の相互関係、及び改修方法の特性を分析した山岡ら³⁾の研究では、廃校施設の高い汎用性が指摘された。一方で延べ床が大きい廃校の活用は大きな課題であるとし複合化が一つの方策と述べその実現に向けたプロセスや実施主体のあり方については今後の課題とされている。このように廃校関連の既往研究にまつわる様々な視点からの研究がなされており、大規模な廃校の活用や複合化についての必要性は言及されるものの、その実現主体やマネジメント体制についての研究はあまり見られない。

* 都市社会文化研究科博士前期課程 2024 年 3 月修了

1-3. 研究の方法

1-3-1. 研究対象の選定

①対象とする全国廃校活用データ

本研究では全国規模の廃校活用データとして、一般財団法人都市農山漁村交流活性化機構が公開している廃校活用事例708事例（2023年11月21日時点で紹介のある事例）から2023年12月26日時点で運営が継続されている公立小・中学校の校舎一体を活用した633事例を対象として扱う。不足する情報については各種文献等を参考に補足した。

表1 廃校活用データの各項目

項目	施設名、施設の所有者・賃借者・運営者、契約内容（貸与/譲渡、活用した官民連携制度の手法）、活用用途、用途数、所在地、所在する自治体情報（自治体名、人口、自治体面積、財政力指数）、人口集中地区、用途地域の指定状況、校舎情報（延べ床面積、階数、廃校年、活用開始年、構造）
----	---

②ヒアリング対象調査

633事例で見られるマネジメント体制のうち複数の関与が見られる異なる5つを対象として現地またはオンラインによるヒアリング調査が可能であった4つを対象とした。対象地については以下に示す。

表2 ヒアリング対象地

対象事例	所在	関与する主体
いくのコーライブズパーク	大阪府 生野区	民間企業とNPO法人
なごのキャンパス	愛知県 名古屋市	民間3社とプログラム組織、商工会
霧の里	神奈川県 横浜市	社会福祉法人、NPO法人2社、地域組織
佐賀古湯キャンプ	佐賀県 佐賀市	民間3社

1-3-2. 研究の方法

①全国の廃校活用データの整理・分析

得られた633事例に関して、3章では以下の項目ごとに活用されている廃校の傾向を分析する。それを踏まえ、4章では用途数と各項目の比較から複合化の傾向とその実態を分析する。

②個別ヒアリング

5章では個別ヒアリングから得られた情報をもとに複

数主体が関与するマネジメント体制ごとの特徴を比較分析することで、今後の廃校活用に向けた複数主体の運営体制やその実現に向けた考察を行う。

1-4. 用語の定義

•用途数

用途数のカウント方法は、類似する用途で一括りとするのではなく1事業ごとにカウントを行った。なお、「体験・イベント」は大分類としてはカウントしているが、教室を占有していない場合は用途数にカウントしていない。

•廃校の所有者・賃借者・運営者

表3 所有者・賃借者・運営者の定義

所有者	廃校施設の所有権をもつ主体のこと。所有権を移転していない場合は行政が所有者となり、譲渡等によって所有権を移転している場合はそれを受けた事業者が所有者となる。
賃借者	廃校施設の貸与を受け不動産自体の借り手となっている主体のこと。
運営者	実際の廃校施設の運営権をもつ主体のこと。行政が所有者で指定管理やその他官民連携制度を導入している場合は、それを受けた事業者が運営者となる。その他にも施設を貸与または譲渡された事業者が施設運営を外部に委託している場合は、それを受けた事業者が運営者となる。

2. 取得したデータの各情報整理

取得したデータの各種情報から活用されている廃校の実態を明らかにする。用途数の傾向からは大多数で1つから2つの用途を用いる傾向が主流であり、7つ以上になると急激に事例数が少なくなる傾向が見られた。躯体状況からは、規模による使いやすさへの影響が示唆された。特に多く活用されている規模は1000㎡付近から2000㎡付近の比較的小規模なものであり、極端に面積が小さいまたは大きいものは数が少ない傾向となった。またそれら極端な面積の事例は、活用に至るまでの期間を他よりも多く要する可能性が示唆され（図1）、規模による活用の困難さを指摘することができる。

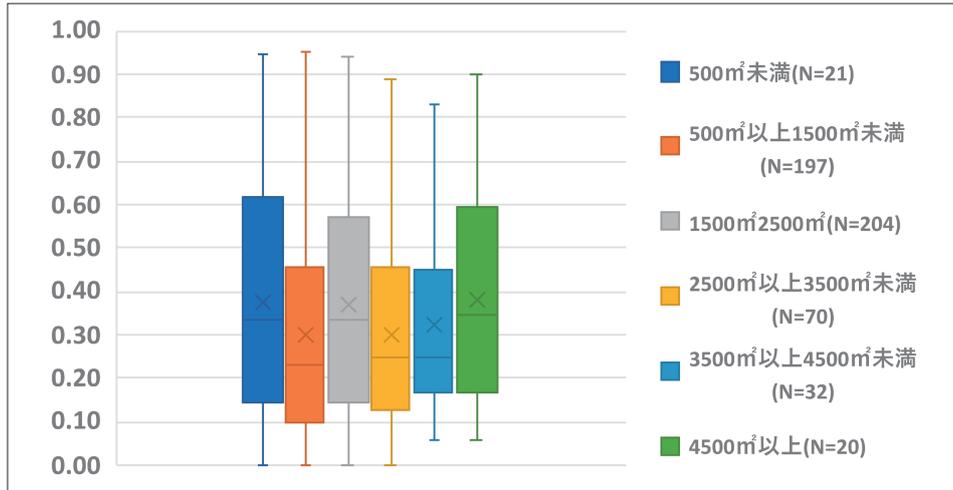


図1 面積規模ごとの活用に要した時間の分布*
 (*1.00に近づくにつれ活用までに時間を要していたことを示す。)

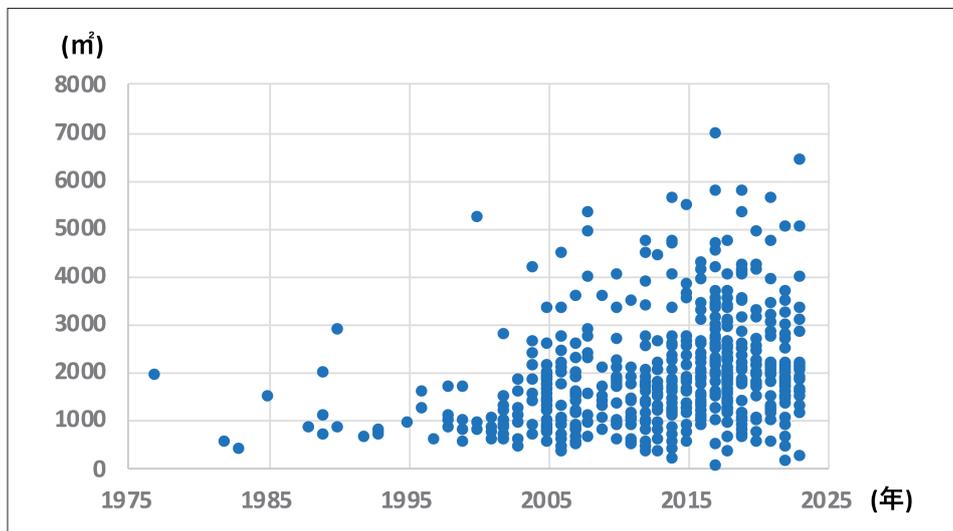


図2 活用開始年と延べ床面積の傾向

表4 マネジメント体制のタイプ分け

	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪
所											
借											
運											
行	行	行	行	行	行	行	行	行	行		
事			事	事 事	事 + 事	事	事	事	事 + 事	事	事
事		行 + 事									
事											
事											
事											
事											

所 =所有者 借 =賃借者 運 =運営者 行 =行政 事 事 =事業者 → =施設の譲渡/貸与 ⇨ =指定管理/PFI/運営委託

一方で活用開始年と延べ床面積の分布からは、年代が進むにつれ、延べ床面積の大きい廃校も徐々に活用に至っていることが明らかとなった(図2)。

今回のデータで見られたマネジメント体制の分類を表4に示す。5.の個別ヒアリング対象地はこの分類に基づき選定した。

3. 用途数と各条件の分析

延床面積と用途数の関係では、規模の増大に伴って用途数も増加する分布が見られた(図3)。このことから、活用が困難な大規模な廃校への用途複合化の有効性が指摘できる。

一方で用途数と活用までに要した時間の傾向では、展開する用途が多い場合に期間を長く要していることが読み取れた(図4)。この背景には、多用途を展開するだけの十分な能力を持った担い手が限定的であることが挙げられ、廃校発生から活用者が見つかるまでに時間を要したことが示唆される。

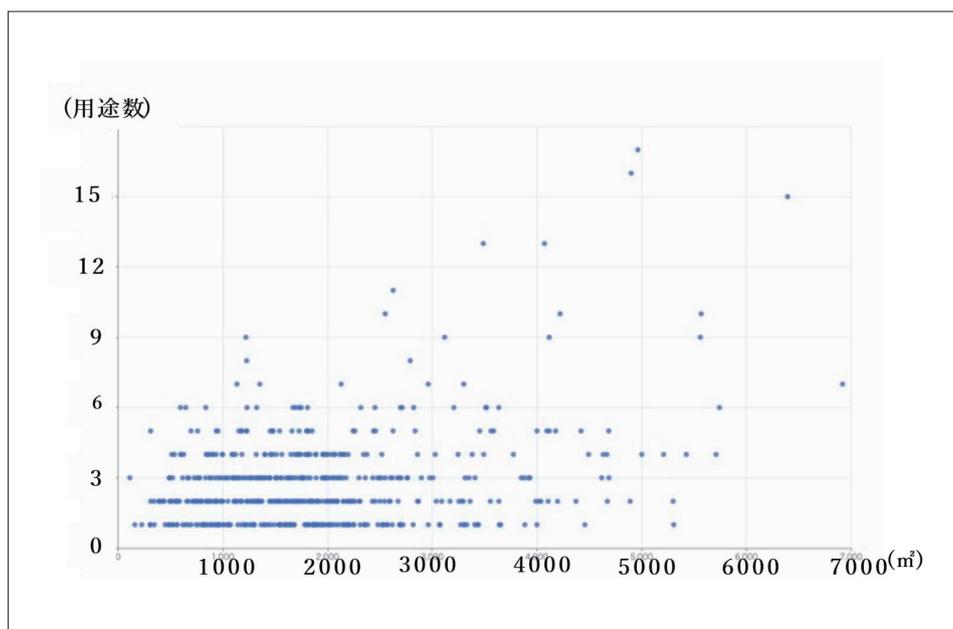


図3 延べ床面積と用途数の関係

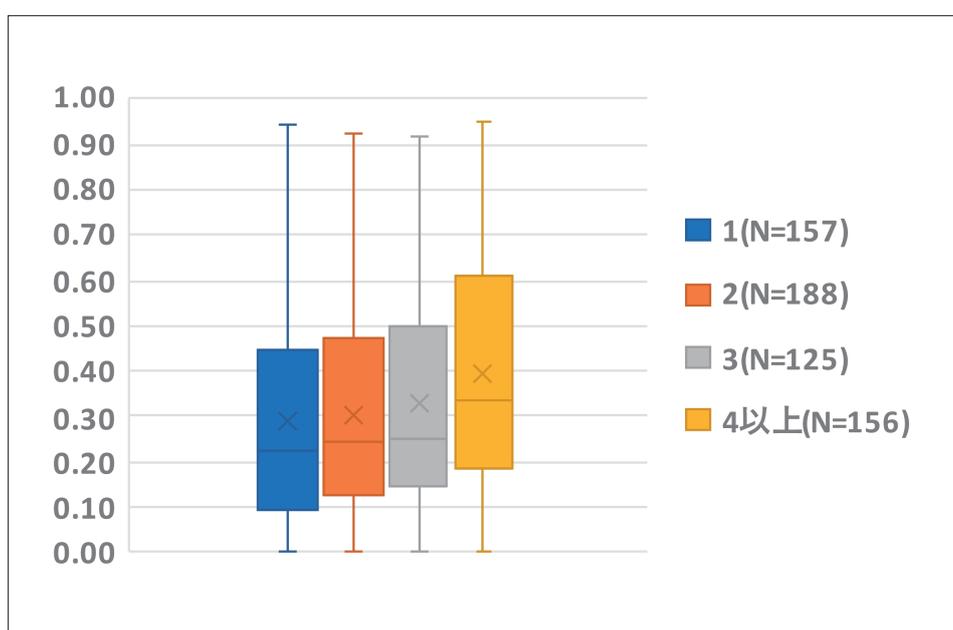


図4 用途数ごとの活用に必要な時間の分布*
 (*1.00に近づくにつれ活用までに時間を要していたことを示す。)

4. 複数主体の関与が見られるマネジメント体制とその運営について

複数主体の関与が見られる4つの体制ごとの特徴と強み、注意点を表5に示す。まず全体の特徴として複数主体の関与により用途数の増加が期待できることが明らかとなった。Aの場合は1事業者あたりの費用や事業負担を低減できるメリットがあり、Bは複数の主体と協働することにより施設運営の効率化を図る一方で、賃借者が施設の収支を負担/享受する特徴がある。AとBは類似するタイプであるが、前述のことから賃借者の資金力に応じて使い分けることが有効であると考え。AとBに共通する特徴として、複数主体が協力体制のもと施設を運営することによるシナジー効果が期待でき

点が挙げられる。特にAの場合は、事業計画時から協力体制を築くことで、施設開設後も綿密な連携が期待できる。一方注意点としては、意見の相違であり日常的な対話の機会を設ける意識が重要である。Cは複数の主体が個別に施設の運営を担うケースであり、それぞれが与えられた範囲で事業を行うことから質の高いサービスの複合が可能となる一方、主体関連携は発生しにくい点は注意が必要である。Dは事業構想から会社の立ち上げまでに複数主体が関与する場合である。活用開始時やその以前からのノウハウの伝授により、運営者の能力の向上が期待できる。しかし他のケースと比較すると単独による運営であるため、負担は他と比較して大きい。

表5 マネジメント体制ごとの比較

事例	A (いくのコーライズパーク)	B (なごのキャンパス)	C (霧の星)	D (佐賀古湯キャンプ)
マネジメント体制分類	複数主体が賃借者/運営者となるケース	複数主体が運営者となるケース	複数主体が個別に運営者となるケース	複数主体が構想から運営開始まで関わるケース
表4における分類	⑨	⑧	④	③'
メリット	<ul style="list-style-type: none"> 互いの強み/弱みの補完が可能となること 事業者あたりの負担低減により幅広い層の主体が担い手となりうること 各自のネットワークを活かした用途や事業を展開できること 2者の協力による新たな事業展開の可能性 	<ul style="list-style-type: none"> 活用者に不足する知見を外部の協力により補うことができ、用途選択の幅が拡大すること 共通のビジョンの下、各自が主体的に動くことでスピード感のある意思決定が可能となること 各自のネットワークを活かすことで事業やイベント内容の充足が期待できること 	<ul style="list-style-type: none"> 個別に施設を運営することで質の向上を図ることができること 用途に応じた管理者を募集することで実現性が高まる 廃校を分割して運営することによる事業者の負担低減 用途ごとに募集することで、早期に借り手が見つかりやすい 	<ul style="list-style-type: none"> 構想から複数主体が関わることで早期の段階から用途選択の幅が広がること ノウハウの集約により運営者の知見の拡大を図ることができること 出資形態をとることで、単独では担い手となりづらい事業者の参画が可能となること 活用開始後も出資者とのつながりで事業やイベントの展開を期待できること
注意点	<ul style="list-style-type: none"> 価値観の違いによる意思決定のズレが起こる恐れ 共にリスクテイク者として共通の負担を負うこと 	<ul style="list-style-type: none"> リスクテイク者である賃借者と運営組織で意見が食い違う可能性があること 賃借者の負担が大きいこと 	<ul style="list-style-type: none"> 各事業者が個別で行動するため、関係主体を跨いだシナジー効果が生まれにくいこと 事業者間の配慮が特に必要となること 	<ul style="list-style-type: none"> 運営者としては単独であるため、負担が大きい 廃校活用のみを事業の対象としている場合は、入念な事業計画が重要であること
主体間の連携によるシナジー効果	大	大	少	大(事業計画時のみ)
マネジメント体制の分類(大分類)				

表6 複数主体が関与を決めたきっかけ

事例	関係主体	複数主体による活用を決めたきっかけ
いくのコーライズパーク	NPO 法人	単独による廃校活用が困難であると感じたため
	民間	NPO との共同体を組むことのメリットを感じたため
なごのキャンパス	民間（活用事業者）	単独による廃校活用が困難であると感じたため
	民間（運営委託）	活用事業者から協力の声かけを受けたため（委託料あり）
	民間（運営委託）	活用事業者から協力の声かけを受けたため（委託料あり）
	プロジェクト組織	施設のコンセプトに共感したため
	商工会議所	施設のコンセプトに共感したため
佐賀古湯キャンプ	民間	JV の打診を受けたため
	民間	プロポーザルに応募する際にJV を組む必要性が高まったから
	民間	JV の打診を受けたため

また各事例における「複数主体が関与を決めたきっかけ」（表6）から、複数主体の参画を促す仕組みとして次の2点が考えられる。一つ目は、「活用を検討する主体同士の交流の機会の提供」である。今回のケースでは事業者自身の能力不足が他主体との協力を考えるきっかけとなっていた。そこで、今回のような協力体制を組むきっかけの場として活用希望者同士の交流の機会を提供することで主体同士のチームアップが期待できると考える。もう一つは、「公募方法の工夫」が指摘できる。佐賀市の事例では、公募方式に対応するために複数主体の協力体制が築かれた。このように公募の対象とする範囲や方法を工夫することで、積極的に複数主体の参画を促すことができる可能性がある。

間を要しており、その要因として大規模を使いこなせる/多用途を展開できる能力を持つ担い手の不足が考えられ、今後の担い手の発掘や新たなマネジメント体制の確立などが求められる。

- 複数主体の関与が見られるマネジメント体制ではいずれの場合も用途数増加へ寄与する可能性が指摘できた。一方で施設開設後の主体間協力によるシナジー効果についてはタイプごとに異なることも明らかとなった。
- 複数主体の参画を促す仕組みとして「活用を検討する主体同士の交流の機会の提供」と「公募方法の工夫」が指摘できた。

【謝辞】

本研究にご協力いただいた皆様に感謝申し上げます。

【参考文献】

1. 野澤英希、恒川和久、建部謙治：「平成期における廃校の発生に影響を与える要因に関する研究——愛知県・岐阜県・三重県・静岡県の実例を通して——」, 日本建築学会計画系論文集 第85巻 第777号, pp.2395-2405, 2020年11月
2. 波出石誠、熊野稔：「過疎地域での地域再生に資する企業誘致による廃校活用に関する研究——養父市を事例として——」, 日本建築学会中国支部研究報告書 第40巻, pp.771-774, 2017年3月
3. 山岡恭大、小松尚：「廃校利活用における用途と室面積の相互関係に関する研究」, 日本建築学会計画系論文集 第87巻 第794号, pp.680-689, 2022年4月

5. まとめ

本研究では、廃校活用における用途複合化の要因と、多用途を実現するマネジメント体制として複数主体の関与が見られるタイプに着目してその体制ごとの違いと実現方法について分析と考察を行った。結果を次に示す。

- 用途複合化の背景には大規模な廃校の存在が挙げられ、広い面積を使い切るために、多用途を導入する必要性があったことから複合化が進められたと考える。
- 一方で大規模な廃校の活用や多用途の導入には時