

地方都市の公立小中学校の再編を契機とした
都市構造構築のあり方に関する研究

A Study on Urban Structure Formation Triggered by the Consolidation of
Public Elementary and Junior High School in Local City

2024年7月

博士（工学）

秦 瑞希

豊橋技術科学大学

2024 年 7 月 10 日

建築・都市システム学 専攻	学籍番号	第 185502 号	指導教員	浅野 純一郎
氏名	秦 瑞希			洪澤 博幸
				杉木 直

論文内容の要旨 (博士)

博士学位論文名	地方都市の公立小中学校の再編を契機とした都市構造構築のあり方に関する研究
---------	--------------------------------------

(要旨 1,200 字程度)

公立小中学校の再編をきっかけに、学校という、都市において大きなインパクトを与える可能性のある比較的大規模な土地の、地方都市の中心市街地及び非市街地の環境の異なる二つの立地において、存続校及び統合校の配置や廃校の新たな土地利用を検討するにあたり、これからの都市構造の構築に向けた学校再編のあり方を提示することを目的とした研究である。

第 2 章では、全国の地方都市を対象に実施したアンケート調査で得られた結果を根拠に、公立小中学校の再編の実態として、用途地域性との関係、跡地利用の有無などの基礎的な実態を明らかにした。また、再編によって、統合校として学校を残すのか、廃校として跡地利用をするのか、未利用のまま残すのかの、敷地への対応の構成比によって都市を分布させ、群の特徴から再編の傾向を読み取った。

第 3 章では、中心市街地の統合校と存続校を対象とした。統合校については、廃校と統合校が中心市街地の内側か外側かの組み合わせで整理した移動パターンと、統合先の決定時に検討が必要と考えられる指標との関係を見ることで、統合先の決定要因を考察した。また、存続校については、存続事業の実施された学校について、都市の人口規模による傾向及び事業後の児童・生徒数の変化からその特徴を分析した。中心市街地に学校を残す意味という観点から、維持させる理由や手法に関する知見を示した。

第 4 章では、非市街地部の統合校を対象とした。まず、都市レベルで再編と拠点設定の実態及び関係を明らかにし、非市街地部における再編事例を位置付けた。また、学校への拠点設定事例を多く持つ都市を選出し、統合校の周辺立地環境と拠点設定の関係を考察した。更に、個々の再編事例を集計単位とし、再編場所と地域における拠点性の実態及び関係を明らかにした。学校周辺の拠点を形成し得ると考えられる施設の集積状況の空間的な特性を把握することにより、再編と拠点性との関係を考察した。

第 5 章では、中心市街地の跡地利用が行われた旧学校を対象とした。中活計画の事業を使って跡地利用が行われた、跡地利用事業が実施された旧学校を抽出し、用途で事例を類型化した。類型別に、中活計画の他事業の実施箇所やその内容との関係から、旧学校敷地の立地の位置づけの解釈を行うことで、新たな用途への変更が可能となった要因を考察し、跡地利用の仕方や課題を示した。

総括として、都市構造の構築に向けた学校再編のあり方を示した。中心市街地における再編は、まちなか居住施策などの中心市街地の居住人口の維持及び増加に向けた計画的支援との連携が必要であることを指摘した。また、非市街地における再編は、学校単体で拠点とするのは難しい場合も、市役所支所や生活利便施設群と合わせて拠点化することを視野に入れて計画する必要性を指摘した。

Date of Submission (month day, year) : July 10, 2024

Department of Architecture and Civil Engineering	Student ID Number D 185502	Supervisors Junichiro Asano Hiroyuki Shibusawa Nao Sugiki
Applicant's name Mizuki Hada		

Abstract (Doctor)

Title of Thesis	A Study on Urban Structure Formation Triggered by the Consolidation of Public Elementary and Junior High School in Local City
-----------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Approx. 800 words

<p>This study focused on the consolidation that occurred in two different locations. The central urban and the non-urban areas of the local city. This study's purpose is to present the consolidation of the school's ways for future urban structure construction, which is necessary for considering the integrated school's placement and the new land use for closed schools.</p> <p>Chapter 1: Indicates the background, purpose, and study flow. In addition, it organized the positioning of the past and this study and defined the terms used in this study.</p> <p>Chapter 2: Clarifies the public elementary and junior high schools consolidation actual state based on the questionnaire survey results conducted in the local cities across Japan. This study also clarified the consolidation trends at the city level based on the response composition ratio to the site at the time of consolidation.</p> <p>Chapter 3: Targets integrated and surviving schools in the central urban areas. Integrated schools consider the deciding factors of where to integrate. The method was to look at the relationship between movement patterns organized by closed and integrated school combinations, whether they were located inside or outside the central urban area, and indicators that need to be considered when deciding where to integrate. In addition, this study analyzed the characteristics of surviving schools based on trends in the city's population size and changes in the children and student numbers. From the viewpoint of keeping schools in the central urban area meaning had indicated knowledge about the reasons and methods for maintaining them.</p> <p>Chapter 4: Targets integrated schools in non-urban areas. First, this study clarified the actual situation and relationship between consolidation and base establishment at the city level, and located consolidation examples in the non-urban areas. In addition, this study selected the cities that have several setting up examples bases for the schools and examined the relationship between the integrated schools' surrounding environment and the base setting. Furthermore, by understanding the facilities accumulation, this study considered the relationship between consolidation and base, then discussed future issues and approaches.</p> <p>Chapter 5: Targets former schools whose sites in the central urban area have been reused. First, the cases are categorized by use. Through interpreting the former school sites concerning their location and urban development project content for each type, this study considered the factors that had made the change to a new possibility use and showing methods and issues.</p> <p>Chapter 6: Summarize the findings obtained in each chapter. This study also made several recommendations on how the schools should be consolidated to build future urban structures, which will be necessary when considering the integrated school's placement and the new land use for closed schools. This study pointed out that when it comes to consolidation in the central urban area, it is necessary to consider the urban residential measures implementation location and to consider the new uses in conjunction with the municipality's important areas and other facilities relationship. This study also pointed out the plan needed to the non-urban areas consolidation with a view to turning them into hubs along with the city hall branches and living convenience facilities groups.</p>

地方都市の公立小中学校の再編を契機とした都市構造構築のあり方に関する研究

公立小中学校の再編をきっかけに、学校という、都市において大きなインパクトを与える可能性のある比較的大規模な土地の、地方都市の中心市街地及び非市街地の環境の異なる二つの立地において、存続校及び統合校の配置や廃校の新たな土地利用を検討するにあたり、これからの都市構造の構築に向けた学校再編のあり方を提示することを目的とした研究である。

第2章では、全国の地方都市を対象に実施したアンケート調査で得られた結果を根拠に、公立小中学校の再編の実態として、用途地域性との関係、跡地利用の有無などの基礎的な実態を明らかにした。また、再編によって、統合校として学校を残すのか、廃校として跡地利用をするのか、未利用のまま残すのかの、敷地への対応の構成比によって都市を分布させ、群の特徴から再編の傾向を読み取った。

第3章では、中心市街地の統合校と存続校を対象とした。統合校については、廃校と統合校が中心市街地の内側か外側かの組み合わせで整理した移動パターンと、統合先の決定時に検討が必要と考えられる指標との関係をみることで、統合先の決定要因を考察した。また、存続校については、存続事業の実施された学校について、都市の人口規模による傾向及び事業後の児童・生徒数の変化からその特徴を分析した。中心市街地に学校を残す意味という観点から、維持させる理由や手法に関する知見を示した。

第4章では、非市街地の統合校を対象とした。まず、都市レベルで再編と拠点設定の実態及び関係を明らかにし、非市街地における再編事例を位置付けた。また、学校への拠点設定事例を多く持つ都市を選出し、統合校の周辺立地環境と拠点設定の関係を考察した。更に、個々の再編事例を集計単位とし、再編場所と地域における拠点性の実態及び関係を明らかにした。学校周辺の拠点を形成し得ると考えられる施設の集積状況の空間的な特性を把握することにより、再編と拠点性との関係を考察した。

第5章では、中心市街地の跡地利用が行われた旧学校を対象とした。中活計画の事業を使って跡地利用が行われた、跡地利用事業が実施された旧学校を抽出し、用途で事例を類型化した。類型別に、中活計画の他事業の実施箇所やその内容との関係から、旧学校敷地の立地の位置づけの解釈を行うことで、新たな用途への変更が可能となった要因を考察し、跡地利用の仕方や課題を示した。

総括として、都市構造の構築に向けた学校再編のあり方を示した。中心市街地における再編は、まちなか居住施策などの中心市街地の居住人口の維持及び増加に向けた計画的支援との連携が必要であることを指摘した。また、非市街地における再編は、学校単体で拠点とするのは難しい場合も、市役所支所や生活利便施設群と合わせて拠点化することを視野に入れて計画する必要性を指摘した。

A Study on Urban Structure Formation Triggered by the Consolidation of Public Elementary and Junior High School in Local City

This study focused on the consolidation that occurred in two different locations. The central urban and the non-urban areas of the local city. This study's purpose is to present the consolidation of the school's ways for future urban structure construction, which is necessary for considering the integrated school's placement and the new land use for closed schools.

Chapter 1: Indicates the background, purpose, and study flow. In addition, it organized the positioning of the past and this study and defined the terms used in this study.

Chapter 2: Clarifies the public elementary and junior high schools consolidation actual state based on the questionnaire survey results conducted in the local cities across Japan. This study also clarified the consolidation trends at the city level based on the response composition ratio to the site at the time of consolidation.

Chapter 3: Targets integrated and surviving schools in the central urban areas. Integrated schools consider the deciding factors of where to integrate. The method was to look at the relationship between movement patterns organized by closed and integrated school combinations, whether they were located inside or outside the central urban area, and indicators that need to be considered when deciding where to integrate. In addition, this study analyzed the characteristics of surviving schools based on trends in the city's population size and changes in the children and students numbers. From the viewpoint of keeping schools in the central urban area meaning had indicated knowledge about the reasons and methods for maintaining them.

Chapter 4: Targets integrated schools in non-urban areas. First, this study clarified the actual situation and relationship between consolidation and base establishment at the city level, and located consolidation examples in the non-urban areas. In addition, this study selected the cities that have several setting up examples bases for the schools and examined the relationship between the integrated schools' surrounding environment and the base setting. Furthermore, by understanding the facilities accumulation, this study considered the relationship between consolidation and base, then discussed future issues and approaches.

Chapter 5: Targets former schools whose sites in the central urban area have been reused. First, the cases are categorized by use. Through interpreting the former school sites concerning their location and urban development project content for each type, this study considered the factors that had made the change to a new possibility use and showing methods and issues.

Chapter 6: Summarize the findings obtained in each chapter. This study also made several recommendations on how the schools should be consolidated to build future urban structures, which will be necessary when considering the integrated school's placement and the new land use for closed schools. This study pointed out that when it comes to consolidation in the central urban area, it is necessary to consider the urban residential measures implementation location and to consider the new uses in conjunction with the municipality's important areas and other facilities relationship. This study also pointed out the plan needed to the non-urban areas consolidation with a view to turning them into hubs along with the city hall branches and living convenience facilities groups.

目次

第1章 序論

1.1 研究の背景と目的	1
1.1.1 研究の背景	1
1.1.2 研究の目的	6
1.2 研究の構成	7
1.3 既往研究と本研究の位置付け	10
1.3.1 既往研究の整理	10
1.3.2 本研究の位置付け	15
1.4 用語の定義	16

第2章 地方都市における公立小中学校の再編の実態と傾向

2.1 はじめに	23
2.1.1 研究の背景と目的	23
2.1.2 既往研究の整理	23
2.1.3 研究対象の選定	24
2.1.4 研究の方法	24
2.2 地方都市の公立小中学校の再編実態の整理	26
2.2.1 対象都市の概況	26
2.2.2 都市の人口規模別にみた公立小中学校数	27
2.2.3 休校・廃校及び統合校のエリア別の内訳	28
2.2.4 休校又は廃校の跡地利用の実態	30
2.2.5 小活	33
2.3 再編後の敷地への対応で分類した都市の再編の傾向	34
2.3.1 再編における敷地への対応別の都市分布	34
2.3.2 再編における敷地への対応の構成比による都市群の傾向	39
2.3.3 小活	41
2.4 まとめ	42

第3章 中心市街地の統合校の決定要因の考察と存続校の特徴

3.1	はじめに	43
3.1.1	研究の背景と目的	43
3.1.2	既往研究の整理	43
3.1.3	研究対象の選定	44
3.1.4	研究の方法	44
3.2	中心市街地における統合校の決定要因の考察	45
3.2.1	中心市街地の公立小学校の再編の実態	45
3.2.2	統合校の統合敷地パターンと移動パターンの分類	47
3.2.3	移動パターンと指標の関係からみた統合校の決定要因の考察	50
3.2.4	統合校の決定要因に関する自治体へのヒアリング結果	52
3.2.5	小活	54
3.3	中心市街地の存続校の特徴	55
3.3.1	中心市街地活性化基本計画を用いた存続事業の概要	55
3.3.2	児童・生徒数の変化からみる存続校の特徴	58
3.3.3	小活	59
3.4	まとめ	60

第4章 非市街地の統合校の立地と拠点設定及び拠点性との関係

4.1	はじめに	62
4.1.1	研究の背景と目的	62
4.1.2	既往研究の整理	63
4.1.3	研究対象の選定	63
4.1.4	研究の方法	63
4.2	非市街地の統合校の立地と都市計画マスタープランにおける拠点設定との関係	64
4.2.1	用途地域別にみた公立小中学校の拠点設定	64
4.2.2	拠点設定をしている都市の設定内容	66
4.2.3	統合校の立地環境からみる再編と拠点設定との関係	68
4.2.4	小活	78
4.3	統合校の立地環境からみる拠点性の実態	79
4.3.1	拠点性を考察する上の指標の定義	79
4.3.2	学校の立地と拠点性との関係	80
4.3.3	小活	84

4.4	まとめ	85
第5章 中心市街地の跡地利用用途の決定要因		
5.1	はじめに	88
5.1.1	研究の背景と目的	88
5.1.2	既往研究の整理	88
5.1.3	研究対象の選定	89
5.1.4	研究の方法	89
5.2	中心市街地における跡地利用用途と立地との関係からみる決定要因	90
5.2.1	中心市街地活性化基本計画を用いた跡地利用事業の用途による類型化	90
5.2.2	跡地利用事業の型による特徴	92
5.2.3	跡地利用事業の型と立地との関係	94
5.2.4	小活	99
5.3	まとめ	100
第6章 結論		
6.1	各章のまとめ	101
6.1.1	地方都市における公立小中学校の再編の実態と傾向（第2章）	101
6.1.2	中心市街地の統合校の決定要因の考察と存続校の特徴（第3章）	102
6.1.3	非市街地の統合校の立地と拠点設定及び拠点性との関係（第4章）	103
6.1.4	中心市街地の跡地利用の決定要因の考察（第5章）	104
6.2	研究成果を踏まえた提言	105
6.3	今後の課題	107
	図表リスト	108
	論文リスト	110
	謝辞	111

第 1 章

序論

1.1 研究の背景と目的

1.1.1 研究の背景

(1) 公立小中学校の再編の現状

我が国の総人口は、2008年をピークにして2011年以降は減少の一途を辿っている。また、年齢層の内訳（表1-1）をみると、1997年に65歳以上人口が0～14歳人口を上回って以降、その傾向が変わることはなく、少子高齢化の進行が著しいことがわかる。こうしたことを背景に、近年は、子供の数の減少に合わせて、学校の規模を学校教育法施行規則で示される基準に合わせるため、学校規模の適正化を図ることが重要視されている。

日本の学校教育においては、児童生徒が集団の中で、多様な考えに触れ、認め合い、協力し合い、切磋琢磨することを通じて一人一人の資質や能力を伸ばしていくという学校の特徴を踏まえ、小・中学校では一定の集団規模が確保されていることが望ましいものと考えられている¹⁾。文部科学省では、これまでに、学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）第41条、第79条及び義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令（昭和33年政令第189号）第4条にてクラス数の標準や通学距離の条件を示し、「公立小・中学校の統合方策について」（昭和31年11月17日付け文初財503号）、「学校統合の手引」（昭和32年）及び「公立小・中学校の統合について」（昭和48年9月27日付け文初財431号）の発出をもって、学校規模の適正化や適正配置の適切な推進を求めてきた。しかしながら、少子化の背景から、学校の過度な小規模化等に伴う課題がより顕在化すると考えられることから、地方自治体の学校規模の適正化に向けたニーズ等に基づいて取りまとめた「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」を、2015年1月に策定し、地方自治体の取り組みを総合的に支援する一つの手立てとした。近年は、手引きに基づいた学校規模の適正化に関する方針や再編計画の策定等により、学校を閉校・休校及び統合する、すなわち再編を行う自治体が多くみられる。

ここで、公立小学校及び公立中学校（以下、公立小中学校）の再編数の現状について概説する。図1-1に学校と児童及び生徒数の推移を示す。文部科学省が毎年度行っている学校基本調査²⁾によれば、小学校と中学校で多少の違いはあるが、1980年代から学校数の減少が進行し始めた（表1-2）。そして、1999年から2010年にかけて、全国的な市町村合併の推進（以下、平成の大合併）により、市町村数が大幅に減少したことに伴い、合併前の旧市町村の学校への対応が検討され、学校数の減少が更に活発化した。減少の傾向は止まることを知らず、2023年度には、公立小学校が18,669校、公立中学校が9,095校となった。直近の13年間で、公立小学校は3,044校（減少率14.0%）、公立中学校は887校（減少率8.9%）が、廃校となっている。

こうした背景より、少なからず人口減少に歯止めがかかる又は増加に好転しなければ、公立小中学校の再編は、今後ますます活発的に計画され、実施されると予想できる。

表 1-1 日本の年齢別人口推移 (1970年-2020年)

	1970年		1980年		1990年		2000年		2010年		2020年	
	人口 (千人)	構成比 (%)	人口 (千人)	構成比 (%)	人口 (千人)	構成比 (%)	人口 (千人)	構成比 (%)	人口 (千人)	構成比 (%)	人口 (千人)	構成比 (%)
0-14歳	24,823	23.9%	27,524	23.5%	22,544	18.2%	18,506	14.6%	16,839	13.1%	15,031	11.9%
15歳-64歳	71,566	69.0%	78,884	67.4%	86,141	69.7%	86,380	68.1%	81,736	63.8%	75,086	59.5%
65歳以上	7,332	7.1%	10,653	9.1%	14,928	12.1%	22,041	17.4%	29,483	23.0%	33,636	26.7%
総数	103,720	100%	117,060	100%	123,611	100%	126,926	100%	128,057	100%	126,146	100%

※国勢調査による人口等基本集計の数値を参照している。

表 1-2 公立小学校・公立中学校・公立義務教育学校数の推移 (1970年度-2023年度)

	1970年度	1980年度	1990年度	2000年度	2010年度	2020年度	2023年度
	校数(校)	校数(校)	校数(校)	校数(校)	校数(校)	校数(校)	校数(校)
小学校	24,558	24,707	24,586	23,861	21,713	19,217	18,669
中学校	10,380	10,156	10,588	10,453	9,982	9,291	9,095
義務教育学校	-	-	-	-	-	121	201
総数	34,938	34,863	35,174	34,314	31,695	28,629	27,965

※学校基本調査による学校数の数値を参照している。

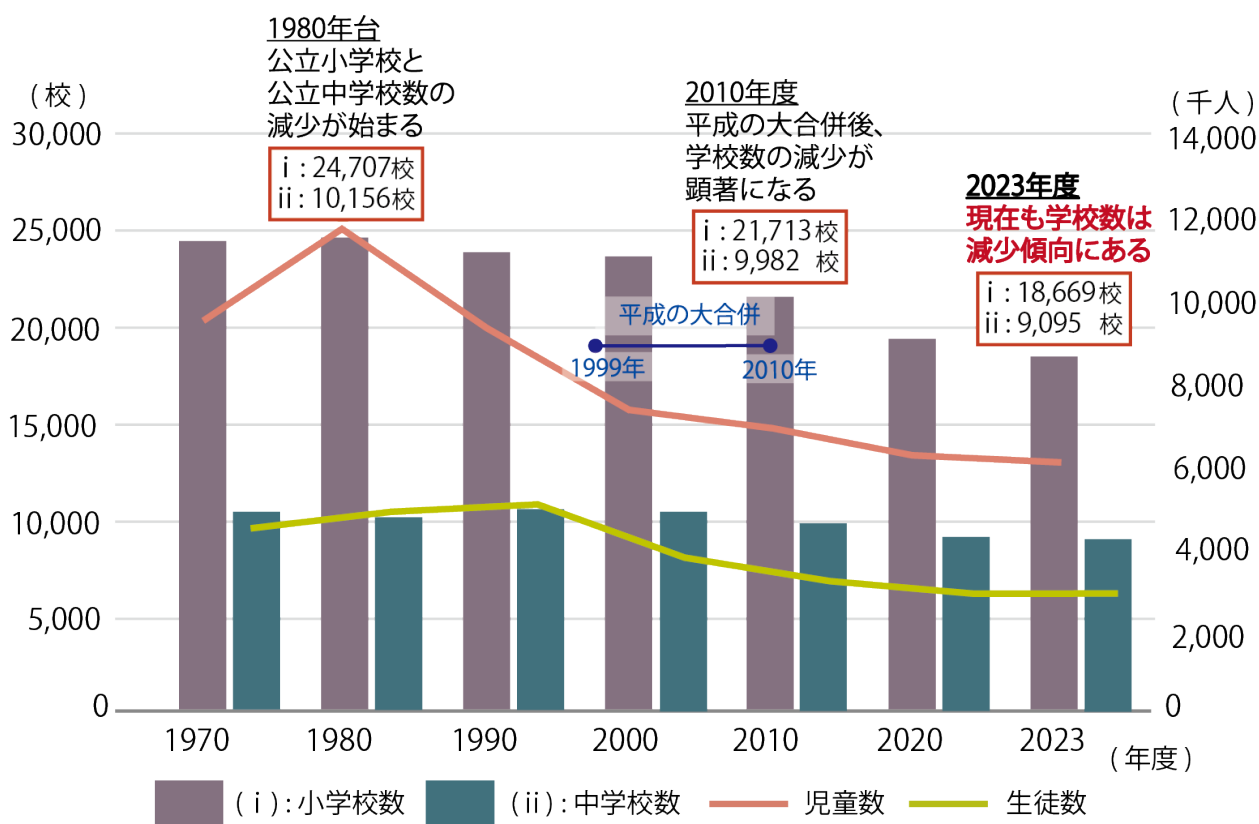


図 1-1 日本の公立小学校と中学校数及び児童と生徒数の推移(文部科学省「学校基本調査」の数値より作成)

(2) 公共施設の再編の必要性と公立小中学校の位置付け

現在、公立小中学校だけでなく、公共施設全般に対して、再編が推進されている。1950年代後半から1970年代前半の高度経済成長期につくられた公共施設が、老朽化によって一斉に施設の更新時期を迎えていることが背景の一つに挙げられる。人口減少下にある我が国では、税収は減る一方であるにもかかわらず、公共施設の更新費用は増えていくことが、再編を必要とする要因の一つと考えられる。また、平成の大合併で市町村合併が多く行われたことで、旧市町村の公共施設の管轄が変わり、同じ機能を持つ公共施設が近隣に2つ以上存在する、という現象が起きている可能性もあり、同様に再編の要因となり得る。

国の施策として、2014年4月、総務省が「公共施設等総合管理計画」の策定を地方自治体に要請した。2023年3月31日に公表された「公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査」の結果³⁾によれば、1721市区町村の内、99.9%となる1720市区町村で、公共施設等総合管理計画を策定済みである。近年の地方自治体の取り組みは、同計画を実行するための「個別施設毎の長寿命化計画」(以下、個別施設計画)と呼ばれる、分野別の計画の策定に移行している。瀬田(2021)は、総論として公共施設やサービスの総量を減少させることには大きな異論がないが、個別にどの施設・サービスを再編するかという段階で、はるかに大きな困難に直面することが予想されるとしている⁴⁾。

公立学校施設も当然、公共施設の再編の対象であり、個別施設計画が策定されることがある。同計画は、「学校施設の長寿命化計画策定に係る手引」(文部科学省, 2015.4)を参考に、各教育委員会が主体となって策定する。文部科学省の公表資料⁵⁾より、学校施設は、市区町村が所有又は管理している公共施設(棟数)の約4割を占めていることがわかり、公共施設の中でもその存在は大きいと思われる。また、同資料によれば、学校施設の老朽化も深刻な課題で、建築後25年以上を経過し、改修が必要な建物の保有面積が約7割を占めており、今後、改修・改築(建て替え)の需要が高まることが想定される。これには、学校再編の対象ではない学校施設が含まれている可能性もあり、それらの知見を蓄積する必要性もあるといえる。

(3) 都市における拠点の必要性

日本の都市、その中でも特に地方都市において顕著であるが、人口減少と少子高齢化の著しい進行が地域の活力の低下につながっている。地域産業の停滞や、地域の衰退による民間企業の撤退等により、中心市街地の空き店舗や低未利用地が増加している。更に、住居、商業施設等が郊外へ立地し、市街地の拡散も起こっている。財政状況がますます低下していくと予想される中で、このまま市街地が拡散し続けると、生活を支えるサービスを全地域に滞りなく提供することが、将来的に厳しくなると考えられる。

こうした背景より提唱されたのが、拠点を利便性の高い公共交通で結んだコンパクトシティ（集約型都市構造）を目指す、「コンパクト・プラス・ネットワーク」の考え方である。2014年に都市再生特別措置法及び地域公共交通活性化再生法が改正され、立地適正化計画制度及び地域公共交通網形成計画（2020年の法改正により、現在は地域公共交通計画）が創設されてから、本格的に推進され始めた⁶⁾。そうした中で、都市計画マスタープラン（以下、都市マス）や、その高度化版と位置付けられている立地適正化計画（以下、立適）によって、計画的に拠点が形成されつつある。この「拠点」には、主に生活サービス機能や居住を誘導する。それらを集めることには、生活サービスの持続性の向上や、(2)で挙げた公共施設の再編・集約化による財政支出の抑制など多くの効果が期待できることから、拠点形成が重要視され、全国で取り組まれている。

拠点という視点から公共小中学校を考えると、自治体における重要な都市施設の一つであるのだから拠点到集約されるべき施設ではないかと捉えられる。また、地域コミュニティの核を担い得る施設であり、特に歴史の古い学校である場合や、公共施設数の少ない非市街地部で典型と思われるが、地域住民に愛され、大事にされる傾向があるため、学校自体が地域の拠点の中心的存在として扱われる可能性もゼロではない。従って、拠点と学校再編を関連づけて考えることが、これからのまちづくりに必要であると思われる。

(4) 跡地の有効活用の重要性

学校の再編が進むと同時に、自治体が検討しなければならない事項として必要となる項目が、廃校となった学校の校舎又は敷地の活用に関する項目である。文部科学省が公表している「廃校施設等活用状況実態調査」⁷⁾によれば、2021年5月1日時点の廃校数（2002年度から2020年度に発生した廃校の延数）は8,580校にのぼり、活用されているものは5,481校である。廃校は、地方公共団体にとって重要な財産で、地域のニーズを踏まえながら有効活用していくことが求められているとされ、2010年9月には「～未来につなごう～みんなの廃校プロジェクト」を立ち上げ、活用用途を募集している廃校の情報を発信したり、活用事例の紹介などを通して、廃校施設の活用を推進している⁸⁾。

学校は、施設や敷地の面積の規模が大きく、その跡地利用は都市に大きなインパクトを与える可能性が高い。比較的敷地に余裕のある地方都市ほど、学校の敷地面積は大きいと考えられ、その影響は大きくなることが考えられる。また、中心市街地では、低未利用地となることを防ぐべく、なるべく迅速に、有効的な活用を行うための検討が必要である。

表 1-3 公立小中学校等の廃校発生数と活用状況（文部科学省：廃校施設等活用状況実態調査（2021年5月1日時点）より）

廃校年度：2002年度～2020年度			
廃校の数 (校)	小学校	5,678	計 8,580 校
	中学校	1,721	
	高等学校等	1,181	
施設が現存している廃校の数		7,398	
活用されているもの		5,481	
活用されていないもの		1,917	
活用の用途	決まっている	278	
	決まっていない	1,424	
取り壊しを予定		215	
現存する施設なし		1,182	

1.1.2 研究の目的

これらの背景から、公立小中学校の再編に着目し、都市構造構築との関係を考える。具体的には、公立小中学校の再編をきっかけに、学校という、都市において大きなインパクトを与える可能性のある比較的大規模な土地の、地方都市の中心市街地及び非市街地の環境の異なる二つの立地における、施設整備の実施や施設の用途変更が行われる際の特徴や課題を示し、存続校及び統合校の配置や廃校の新たな土地利用を検討するにあたり、これからの都市構造の構築に向けた学校再編のあり方を提示することを、本研究の目的とする。

まず、中心市街地の学校について、再編によって編成された学校である統合校、現存する学校施設を建て替え又は改修といった施設整備を行って残す学校である存続校^{注1)}を対象に、学校が残る意味という視点から再編を捉えて考える。中心市街地の空洞化が進行し、居住人口が減り、児童生徒数も減少するとともに、優先的に残すべきであるまちの中心の学校も再編の対象となり得る。その中で、学校が中心部に残ることの意味とはなにか、あるいは中心に残す選択をされたときの判断材料はなにか、そして残すために必要な都市的な施策はなにかという観点から、実態や課題について示唆を得る。

次に、非市街地の学校については、再編によって編成された学校である統合校を対象とする。郊外部の学校は、ただ残すのではなく、拠点と関連付けて考える必要性が高くなると思われる。研究背景で述べたように都市の中で拠点が必要とされている中で、公共施設数が限られる非市街地においては、学校が拠点の中心的な施設として位置付けられることがある。学校が残ることによって、地域コミュニティや活動の拠点施設として機能することも考えられ、再編の内、特に学校として残る統合校と、拠点とを結びつけて考えることの重要性は、近年増していると思われる。そこで、再編と拠点設定及び拠点性の実態及び関係を明らかにする。

また、中心市街地における跡地利用の事例を対象に、学校の位置や周辺施設などの立地環境から跡地利用のやり方について考察する。中心市街地の大規模な施設又は敷地の有効利用の可能性、あるいは学校という特異な施設であるがゆえに跡地の利用が進みづらいという課題に向けた知見を得る。

以上のような知見から、中心市街地と非市街地の異なる環境下における学校について、特に地域における学校の位置と周辺立地を主眼に置いた、都市構造と関連させた学校再編のあり方について、それぞれ示唆を得ることが可能であると考えられる。

1.2 研究の構成

本研究の構成は、6章立てとなっている。研究全体のフローを図1-2にて示す。

【第1章 序論】

研究に至った背景及び目的を述べ、研究フローを提示する。また、既往研究と本研究の位置付けを整理し、本研究で用いる用語に関して定義づけを行う。

【第2章 地方都市における公立小中学校の再編の実態と傾向】

全国の地方都市を対象に実施したアンケート調査で得られた結果を根拠に作成した再編に関するデータベースを用いて、公立小中学校の再編の実態として、都市の人口規模との関係、用途地域性との関係、跡地利用の有無などの基礎的な実態を明らかにする。また、再編によって、統合校として学校を残すのか、廃校として跡地利用をするのか、未利用のまま残すのかの、敷地への対応の構成比によって都市を分布させ、群の特徴から再編の傾向を読み取る。

【第3章 中心市街地の統合校の決定要因の考察と存続校の特徴】

中心市街地の公立小中学校の再編によって統合した統合校に加えて、再編には関係しないが学校として使い続けるための施設整備を行った存続校を対象とする。統合校については、中心市街地の再編の実態を概説したうえで、廃校と統合校が中心市街地の内側か外側かを確認して組み合わせで整理した移動パターンと、統合先の決定時に検討が必要と考えられる指標との関係をみることで、統合先の決定要因を考察する。また、存続校については、中心市街地活性化基本計画の事業を使って、学校として存続するための建て替え又は改修を行なった存続事業の実施された学校について、再編を契機とした事例と老朽化などが契機である事例の両方について事業の概要を一覧した上で、都市の人口規模による傾向及び事業後の児童・生徒数の変化からその特徴を分析する。中心市街地に学校を残す意味という観点から、維持させる理由や手法に関する知見を示す。

【第4章 非市街地の統合校の立地と拠点設定及び拠点性との関係】

非市街地の公立小中学校の再編によって統合した統合校を対象とする。再編によって統合校となった学校が、都市マス上の拠点設定と地域の拠点性にどのように関係しているかという点に着目する。まず、都市レベルで再編と拠点設定の実態及び関係を明らかにし、非市街地における再編事例を位置付ける。また、学校への拠点設定事例を多く持つ都市を選出し、統合校の周辺立地環境と拠点設定の関係を考察する。更に、個々の再編事例を集計単位とし、再編場所と地域における拠点性の実態及び関係を明らかにする。学校周辺の拠点を形成し得ると考えられる施設の集積状況の空間的な特性を把握することにより、再編と拠点性との関係を考察する。

【第5章 中心市街地の跡地利用用途の決定要因の考察】

中心市街地の公立小中学校の再編で廃校となり、跡地利用によって他の用途の施設に変わった旧学校を対象とする。中活計画の事業を使って跡地利用が行われた、跡地利用事業が実施された旧学校を抽出し、用途によって事例を類型化する。用途によるグループ別に、中心市街地の他事業の実施箇所やその内容との関係から、旧学校敷地の立地の位置づけの解釈を行うことで、新たな用途への変更が可能となった要因を考察する。大規模な低未利用地による損失が特に大きいと思われる中心市街地における、旧学校施設の跡地利用の仕方や課題を示す。

【第6章 総括】

各章で得られた知見をまとめ、存続校及び統合校の配置や廃校の新たな土地利用を検討するにあたって、これからの都市構造の構築に向けた学校再編のあり方について提言する。また、本研究を通して明らかとなった、今後の課題について述べる。

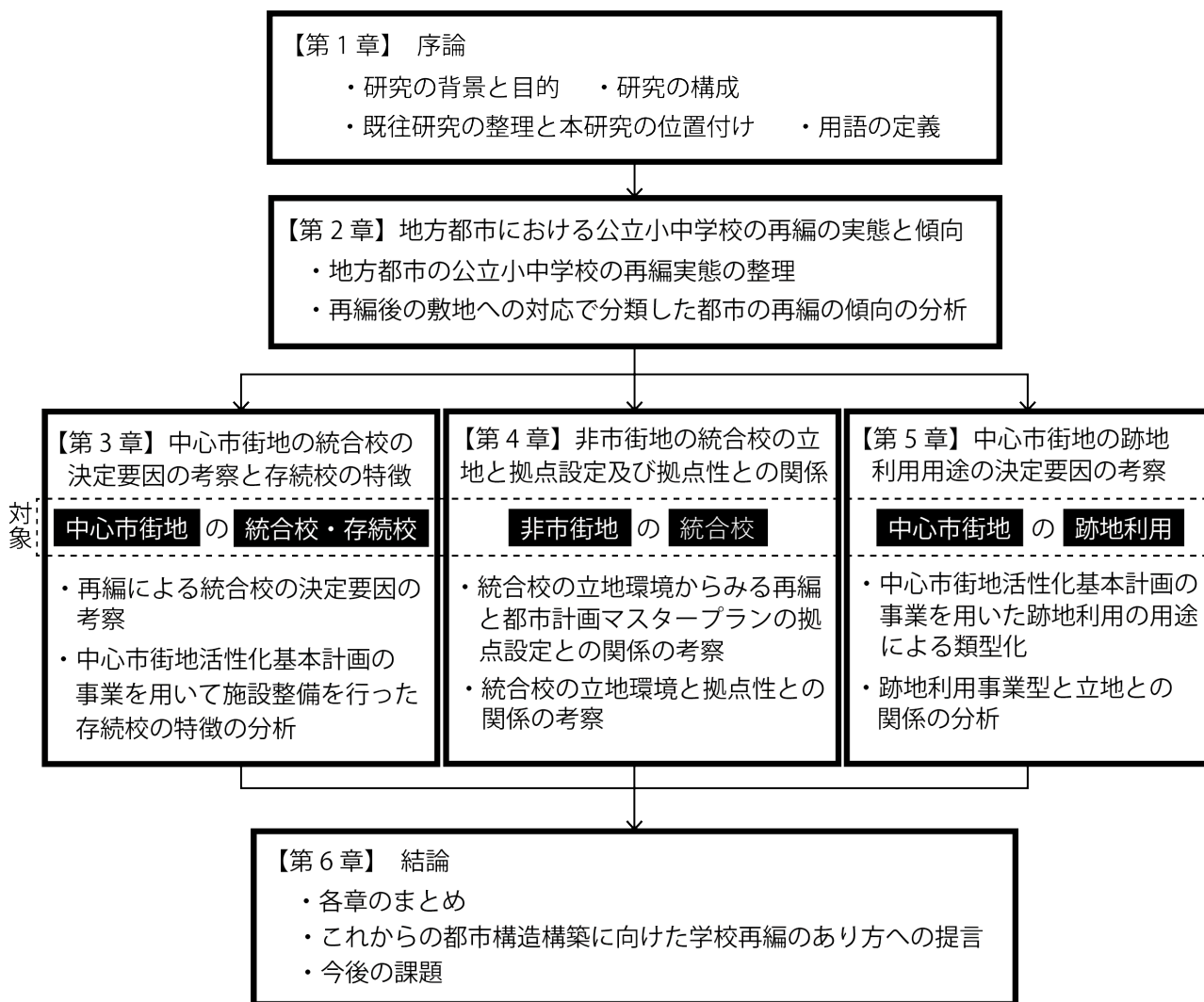


図 1-2 研究のフロー図

1.3 既往研究と本研究の位置付け

1.3.1 既往研究の整理

(1) 学校に着目した研究

まず、学校に関する研究の中で、学校再編に絞って整理すると、統廃合に焦点を当てた研究と廃校に焦点を当てた研究の2つに大きく分けることができる。

統廃合に焦点を当てた研究には、中園他⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾¹³⁾の中国地方5県の公立小学校を対象として、児童数と学校数の推移を指標とした統廃合の過程を示した研究や、細田他¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾¹⁸⁾の同じく中国地方5県について、公立中学校を対象として、統廃合の状況を明らかにし、昭和と平成の町村合併との関係を示した研究などのように、統廃合の実態を明らかにした研究がある。また、北村¹⁹⁾の統廃合による歩行負担最小化学区編成モデルと、施設売却と維持費用を考慮した統廃合モデルを構築した上でその妥当性を示し、歩行負担と資産価値を考慮した学校統廃合や学区の編成に適用できるとした研究や、金子他²⁰⁾の複数の将来の人口変動シナリオに応じて維持管理費用を算出し、小学校を減らす手法や廃校する時期の留意点を明らかにした研究、清水他²¹⁾の校区再編計画を作成すると仮定し、校区を変更する中学校の数に上限を設定して変更対象の中学校に進学する小学校のみの校区を変更する定式を示した研究、中園他²²⁾の中国地方5県の公立小中学校について、学校数の推移の特徴をとらえ、新設統廃合過程を自治体毎に類型化し、市町村合併に伴う学校再編の取り組みの地域的特徴を明らかにした研究などのように、統廃合の手法や再編計画に向けた知見をまとめた研究がある。更に、森他²³⁾の中山間地域を対象とした、学校統廃合を契機に導入されるスクールバスに関する意識等の調査から、住民のモビリティへの不安の傾向や、スクールバスの運行が不安の軽減に関係する可能性について示した研究などのように、通学方法から統廃合を捉えた研究がある。

廃校に焦点を当てた研究としては、廃校の利活用に関する知見をまとめたものが数多く存在する。例えば、久保他²⁴⁾の小規模自治体の多い北海道の廃校利活用事例を対象に、民間事業者による廃校活用施設の運営実態や利用プロセスを明らかにした研究や、野澤他²⁵⁾の平成期に発生した愛知県、岐阜県、三重県、静岡県の廃校利活用事例を対象に、利用用途ごとの地域属性と建築諸元の特徴を明らかにし、それらを十分考慮することが重要であるとした研究などのように、特定の自治体が行った廃校の利活用の実態を明らかにした研究がある。また、山岡他²⁶⁾の廃校利活用事例の校舎部分の用途と室面積の相互関係から、ゾーニングや改修手法の特徴を明らかにした研究や、茅田他²⁷⁾の廃校舎を活用した事例の立地傾向から、施設種別に利活用可能性判別式を構築し、当該式は各自治体に適用可能であり、利活用用途決定の材料とすることができることを示した研究などのように、利活用の用途と学校施設や立地などの様々な要素との関係をみた研究がある。一方で、利活用に関する研究ほど数は多くないが、藤野他²⁸⁾の公立小学校の廃校の要因と課題について、教育委員会や保護者等の廃校を提案した組織や立場という視点等から明らかにした研究などのように、廃校となったその要因や今後の課題についての知見をまとめた研究がある。

そして、学校再編以外の学校に関する研究としては、教育施設もしくは公共施設としての学校施設計画に関する研究が多くみられる。齋尾他²⁹⁾の公立小中学校の施設整備の全国的な傾向や、特定の自治体の整備方針について、策定プロセスを分析することで策定における課題を明らかにした研究や、森³⁰⁾の公立小中学校の普通教室の学習環境を授業の場面ごとに把握し、広さについての教員の評価との関連性について分析した研究、熊野他³¹⁾の公民館、集会所、コミュニティ施設等と複合した学校施設を対象に、相互利用空間や共同活動内容の特徴で類型化し、それらの関係や施設間の接続と複合形態の特性を明らかにした研究などのように、校舎全体又は普通教室などのミクロな視点の場合もあるが、学校施設自体の使われ方や整備に関する研究が多いと思われる。

以上に挙げられるように、学校に着目した研究は、建築計画の側面と都市計画の側面の両方から知見がまとめられている。しかしながら、学校を話題の中心として、都市構造の変化や影響と関連させて捉えた都市計画分野の研究の蓄積は非常に少ない。

(2) 公共施設の再編に着目した研究

公共施設の再編に関する研究には、まず、永田他³²⁾の公共施設マネジメントについて公共施設の施設配置の手法や住民意見の取り入れ方から、取り組みの実態と課題を明らかにした研究や、生田他³³⁾の公共施設再編時に管理主体を変更する集会施設に着目し、行政と管理団体へのヒアリングから管理主体変更の手法や課題を明らかにした研究、中村他³⁴⁾の公共施設削減の方向性とあり方を把握し、施設削減手法の違いが行政サービスと行財政に与える影響を示した研究、岡崎他³⁵⁾の首都圏郊外部における学校を中心とした地域公共施設再編の事例を抽出し、再編の検討手法の可能性と課題を明らかにした研究、東條他³⁶⁾の千葉県長南町を対象に、旧小学校跡地の活用に関する住民意見について、大人と子どもそれぞれ別の方法で意見収集を行い、今後のまちづくりの際の意見収集時の一方法として活用できることを示した研究などのように、公共施設再編の手法やあり方を示した研究がある。

また、瀬田他³⁷⁾の伊賀市を対象に、個別施設のファシリティマネジメントの計画における取り組みと成果について評価した研究や、西野³⁸⁾の公共施設再編計画の先行例を抽出し、計画の構成内容で3つの型に分け、課題と理想の型を検討した研究などがある。後者は、公共施設再編計画のフローモデルも提示している。このように、公共施設再編計画の内容や、計画の評価に関する研究もみられる。

更に、伊藤他³⁹⁾の集約型コンパクトシティに向けた公共施設再編による都市拠点形成の計画論について、都市拠点の都市構造の検討方法や再編計画の都市構造のあり方から論じた研究や、小篠⁴⁰⁾の北海道東川町の小学校改築を事例として、公共施設再編のプロセスを整理し、連鎖的に公共施設の再編と創造のプロセスを構築することが地域コミュニティの新たな拠点形成を促すきっかけになり得るとした研究、山岸他⁴¹⁾の学校の既存校舎に生じる余剰空間にリノベーションによって社会

教育機能等を複合化することで地域拠点施設とする公共施設再編計画の計画方法の検討を行った研究、浅野他⁴²⁾の地方都市の平成の大合併が行われた都市について、公共施設再編時の立地選定の要因や適正配置への適合性への課題を明らかにした研究、瀬田⁴³⁾の教育文化施設や社会福祉施設といった公益的施設に着目し、都市計画マスタープランとの関係を分析し、将来の都市像を総合的に提示するためのあり方を示した研究などのように、公共施設の再編と、都市の中における適正配置や拠点形成などの都市構造との関係に焦点を当てた研究がある。

以上から、公共施設の再編に関する研究における学校の位置付けを整理すると、学校に着目した研究は少なからずあるものの³⁴⁾³⁵⁾⁴⁰⁾⁴¹⁾、公共施設の中の、あくまでも一施設として位置付けられ、研究対象としてフォーカスが当てられることは決して多くはない。しかしながら、その中でも、公共施設再編の中で学校施設の再編の数が圧倒的に多いことが示される⁴²⁾など、学校に着目した研究の必要性が窺われる。

(3) 大規模敷地の土地利用転換に着目した研究

学校施設は、都市の中でも敷地面積が非常に大きい都市施設の一つといえる。そこで、大規模敷地の土地利用転換に着目した研究に関しても整理する。

例えば、岡本他⁴⁴⁾の全国の旧国鉄跡地の土地利用転換と活用状況の全体像を明らかにした研究や、土屋他⁴⁵⁾の神奈川県工場跡地の土地利用転換の実態や土地に対する自治体の関わり方を示した研究、城間他⁴⁶⁾の首都圏郊外部の地域の広域交通インフラ隣接地区における大規模集客施設に関する土地利用転換事例から、今後の大規模集客施設の立地誘導政策のあり方を考察した研究、臼井他⁴⁷⁾の首都圏の郊外住宅開発地について、大規模街区の土地利用区画整理事業終了後の土地利用転換の実態を明らかにした研究などのように、多様な大規模敷地を対象として、土地利用転換の実態や土地利用転換後の立地誘導のあり方について示した研究がある。

(4) 中心市街地に着目した研究

本研究においては中心市街地の学校も対象であるため、関連するものとして中心市街地に関する研究をみていくと、中園他⁴⁸⁾の地方都市中心市街地の空き家活用の必要性と借主主導の改修による活用の可能性を指摘した研究や、高橋他⁴⁹⁾の特定自治体の中心市街地における駐車場の形態を分類し、立地との関係を明らかにした研究、染矢他⁵⁰⁾の下田市市街地の人中心のストリークの抽出を行い、ウォークアブルシティ形成に向けた道路ネットワークの特性及び提案を示した研究、溝口他⁵¹⁾の地方中核都市の中心市街地における公共空間を活用した場所の地区内の位置等の調査から活用の傾向を明らかにした研究などのように、中心市街地を対象範囲として、住宅や駐車場、公共空間、そして道路など、様々な要素から知見をまとめた研究がある。

また、先崎他⁵²⁾の中心市街地活性化基本計画による低未利用地の活用を事業の特徴で分類し、事

業効果との関連を示した研究や、住谷他⁵³⁾の中心市街地活性化基本計画終了後の独自の活性化に向けた施策の実態を明らかにし、事業主体や費用の確保を課題として挙げた研究などのように、中心市街地活性化基本計画における事業や、他の施策との関連について明らかにした研究がある。

(5) コンパクトシティに着目した研究

コンパクトシティに関する研究には、吉田他⁵⁴⁾の京都府舞鶴市の逆線引きの運用実態と合意形成のプロセスを明らかにし、課題を示した研究や、丸岡他⁵⁵⁾の地方都市の市街地を対象に、自家用車に頼らない生活環境に必要な2つの条件で環境を評価し、生活環境の変容と課題を示した研究などのように、コンパクトシティに向けた動きの実態や関連要素の評価に関する研究がある。

また、吉田他⁵⁶⁾の地方都市の県境を超えた生活圏の拡大が見られる広域都市圏を対象に、独自の行政計画による集約型都市構造モデルと、農地転用を考慮した集約型都市構造モデルのシュミレーションモデルについて比較を行った研究や、段上他⁵⁷⁾の神奈川県川崎市の地域別の災害危険性や人口動態を考慮した都市の集約化実現に向けた機能誘導の方向性等を検討し、災害リスクに対する集約化の効果を検証した研究などのように、コンパクトシティの実現に向けた有効手法に関する研究がある。

更に、吉田他⁵⁸⁾の山梨県の広域マスタープランの運用実態をまとめ、立地適正化計画との関係を明らかにした上で、両者の不整合の防止につながった例として示した研究などのように立地適正化計画との関係性を明らかにした研究や、稲垣他⁵⁹⁾の都市計画分野の行政職員のコンパクトシティ政策に向けた認知や意向の実態を明らかにし、認知は向上傾向であるが、当事者意識がないままに取り組んでいる職員がいること等を明らかにした研究などのように、自治体の意識や意欲に焦点をあてた研究がある。

(6) 拠点に着目した研究

都市の中の拠点に関する研究をみると、まず、石原他⁶⁰⁾の都市計画マスタープランに位置付けられている地域拠点について、中心施設や拠点の階層性、設置密度、位置付け方針等を明らかにした研究や、同じく石原他⁶¹⁾の立地適正化計画における地域拠点について、中心施設や拠点の受け持つエリアの設定を分析し、位置付け方針と都市規模ごとの集約型都市構造の特徴を明らかにした研究、奥山他⁶²⁾の市街化調整区域における拠点設定や拠点の実現手段の実態を明らかにし、今後の調整区域における拠点設定のあり方を考察した研究、下山他⁶³⁾の拠点の階層性について、市町村ごとの拠点に関する計画の違いや、計画と実態の乖離を明らかにした研究、佐藤他⁶⁴⁾の地方創生拠点整備交付金について土地利用規則との関係性や拠点との整合性等を検証し、拠点の形成に向けた交付金活用のあり方を考察した研究などのように、拠点や階層性の実態を明らかにし、拠点形成のあり方に向けた知見をまとめた研究が多くみられる。

また、巖他⁶⁵⁾の将来の人口変動を考慮した拠点計画のモデルを定式化し、自治体別の将来的な拠点整備のための方向性を示した研究や、須ヶ間他⁶⁶⁾の中心拠点・地域拠点の2階層の拠点と、交通ネットワークの配置について同時に最適化するモデルを構築し、シミュレーション結果から集約方針へ向けた知見を示した研究、肥後他⁶⁷⁾の拠点の設定の実態を全国的に把握し、拠点への都市サービス施設の集積状況から拠点を集約する必要性を示した研究などのように、拠点やそれをつなぐネットワークの配置に関する研究がある。

更に、岡野他⁶⁸⁾の地方の人口減少都市を対象として拠点の立地している施設の状況や都市計画マスタープラン上の位置付けとの関連性等を明らかにした研究や、薄他⁶⁹⁾の首都圏の市を対象として、公共施設の空間分布パターンや、拠点周辺の公共施設の立地とまちなぎわいとの関連性に基づいて変数間の因果関係を分析した研究などのように、拠点又はその周辺の施設立地に関する研究がある。

そして、近年では、「国土グランドデザイン 2050」(2014年7月公表)にて示された、集落が散在する地域において、商店、診療所など日常生活に不可欠な施設や地域活動を行う場を、歩いて動ける範囲に集め、周辺地域とネットワークでつなぐ「小さな拠点」づくり⁷⁰⁾に取り組む自治体が増えていることから、関連する先行研究も増えている。例えば、古山⁷¹⁾の小さな拠点に関わる地域運営組織の具体的な取り組みの状況を明らかにし、市町村担当者からみた事業への評価との関係から自治体を分類した研究などがある。

1.3.2 本研究の位置付け

既往研究を整理すると、公立小中学校に関連した研究は、建築計画と都市計画の両面から行われていることがわかる。建築計画の分野では、特に教育施設としての学校建築の計画に関する研究が多くみられる²⁹⁾³⁰⁾³¹⁾。本研究においては、個々の学校施設計画に着眼して詳細に分析することは行なっておらず、関連性は強くない。一方で、都市計画分野では、公共施設の再編や拠点形成などをテーマとした研究の中で学校に着目したものがみられ³⁴⁾³⁵⁾⁴⁰⁾⁴¹⁾、本研究の内容に大きく関係し、非常に参考となる知見である。さらに、学校の再編にテーマを絞れば、統廃合の実態を明らかにした研究、統廃合の手法や再編計画に関する研究、そして廃校の利活用に着目し、利活用の用途の実態に加えて、学校施設や立地などの様々な要素との関係を明らかにした研究など、多様な視点から知見がまとめられている。その中には、自治体の合併履歴¹⁴⁾¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾¹⁸⁾、校区編成¹⁹⁾²¹⁾や立地²²⁾²⁷⁾など、学校を地域性と絡めて論じた研究も多くあり、本研究の関心に近い。しかし、将来の都市構造と学校再編を結びつけて論じたものはそう多くないのが現状である。更に、都市を構成する要素をミクロに捉えると、中心市街地の活性化や地域の拠点形成を関連させた研究も少ない。

また、研究対象を他国の学校に移すと、中国桂林市の小学校の再編経緯を把握して地域住民の意識を分析した研究⁷²⁾や、米国の農村部の学校統合が推進される要因を検証した研究⁷³⁾などがあるものの、学校再編に関する知見は非常に少ない。海外の学術雑誌や国際学会で発表された学校再編に関する研究を整理しても、日本の学校や公共施設の再編を対象としたもの⁷⁴⁾⁷⁵⁾⁷⁶⁾が多くみられることから、外国における学校や公共施設の再編に関する研究成果はそれほど出されていない。

つまりは、今後予想される学校再編の増加に対する都市計画の視点からの知見の蓄積は不十分であると思われる。その中で、本研究の位置付け及び意義は以下のとおりである。

- 1) これから増加が予想される学校再編に向けた知見として、地方都市の学校再編事例を全国的に捉えた上で、中心市街地と非市街地の異なる環境下における再編の実態を明らかにする、必要性の高い研究である。
- 2) 統合校及び存続校について、中心市街地を対象エリアとして、中活計画の事業を用いて学校の施設整備を行なった事例を全て抽出し、再編が契機となった事例と老朽化などが契機である事例の両方をカバーして、中心市街地で学校が存続する理由や手法を明らかにする点に新規性がある。
- 3) 統合校について、非市街地を対象エリアとして、都市マス上の拠点設定における学校の関連性を明らかにした上で、市役所支所の有無と生活利便施設の集積の2指標から、拠点性が有るか無いかを考察し、学校を用いた拠点形成の可能性について言及する、有用性のある研究である。
- 4) 廃校となり、跡地利用によって他の用途の施設に変わった旧学校について、中活計画の事業として跡地利用を実施した事例を全て抽出し、用途による類型を行なった上で、用途と中心市街地の範囲における学校の立地状況との関係から、学校から新たな土地利用が考えられたその要因を考察することで、中心市街地の跡地利用のあり方を示す、独自性のある研究である。

1.4 用語の定義

統廃合 公立小学校又は公立中学校を休校もしくは廃校とすること、統合校をつくることを指す。

再編 公立小学校又は公立中学校を休校もしくは廃校とすること、統合校をつくること及び小中一貫校（義務教育学校を含む）に移行することを指す。「統廃合」と意が重複し、どちらも一般的に使われているが、本節以降は「再編」に統一する。

統合校 再編によって編成された学校を指す。

存続校 現存する学校施設を建て替え又は改修といった施設整備を行い、残す学校を指す。

廃校 再編によって廃止となった学校を指す。

休校 学校としての運営を停止し、存続か廃止かの判断を保留している学校を指す。

中心市街地 各自治体の中心市街地活性化基本計画で定められた中心市街地の範囲内のエリアを指す。（2章においては、分析の方法上、中活計画を策定していない都市の中心市街地を定義する必要があるため、この通りでなく独自に定義する。）

非市街地 市街化調整区域、非線引き白地区域、都市計画区域外を称したものを指す。

存続事業 学校として存続するための建て替え又は改修を行う、中心市街地活性化基本計画の事業を指す。

跡地利用事業 廃校によって空いた学校の校舎やその敷地を利用する、中心市街地活性化基本計画の事業を指す。

拠点設定 都市計画マスタープラン上で拠点が設定されていること指す。

拠点性 拠点を担いうる特性を指し、特定の施設（本研究では、市役所庁舎又は支所と生活利便施設）の集積度によって判断する。

補注

注1) 再編に直接的には関係しない学校が含まれるが、将来的に残していくための施設整備を行なった学校であり、今後の再編において統合校に選ばれる可能性があることから、対象にしている。

参考文献・参考資料

- 1) 文部科学省：公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引～少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて～，p. 1，2015. 1. 27
- 2) 文部科学省：令和5年度学校基本調査，
https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kihon/kekka/k_detail/2023.htm，最終閲覧2024. 2
- 3) 総務省：公共施設等総合管理計画策定取組状況等に関する調査（結果の概要），2023. 3. 31
- 4) 瀬田史彦：第24回厚生政策セミナー「人口減少時代における地域政策の諸課題と今後の方向性」人口減少と公共施設の再編，人口問題研究（J. of Population Problems），77-6，pp. 171～184，2021. 6
- 5) 文部科学省：学習環境の向上に資する学校施設の複合化の在り方について～学びの場を拠点とした地域の振興と再生を目指して～，学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議，2015. 11
- 6) 国土交通省：都市構造の「軸」と「拠点」（コンパクト・プラス・ネットワーク）の高質化・多様化について，第19回都市計画基本問題小委員会，p3，2022. 9. 20
- 7) 文部科学省：令和3年度公立小中学校等における廃校施設及び余裕教室の活用状況について，
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu_00002.htm，2022. 3
- 8) 文部科学省：～未来につなごう～「みんなの廃校」プロジェクト，
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm，最終閲覧2024. 7
- 9) 中園真人，初崎竜太郎，清水聡士，山本幸子：山口県における公立小学校の児童・学校数の推移（1949-2021），日本建築学会技術報告集，第20巻，第44号，pp. 237-240，2014. 2
- 10) 細田智久，中園真人，田所良太，牛島朗，栗崎真一郎，下倉玲子，福田由美子：鳥取県における公立小学校の児童・学校数の推移（1960-2011），日本建築学会技術報告集，第21巻，第47号，pp. 275-280，2015. 2
- 11) 細田智久，中園真人，古西雄大，田所良太，牛島朗，栗崎真一郎，下倉玲子，福田由美子：島根県における公立小学校の児童・学校数の推移（1960-2008），日本建築学会技術報告集，第21巻，第47号，pp. 269-274，2015. 2
- 12) 下倉玲子，中園真人，古西雄大，牛島朗，細田智久，栗崎真一郎，福田由美子：広島県における公立小学校の児童・学校数の推移（1959-2010），日本建築学会技術報告集，第22巻，第50号，pp. 243-248，2016. 2

- 13) 栗崎真一郎, 中園真人, 古西雄大, 牛島朗, 細田智久, 下倉玲子, 福田由美子, 関川華: 岡山県における公立小学校の児童・学校数の推移 (1959-2010), 日本建築学会技術報告集, 第 22 巻, 第 50 号, pp. 259-264, 2016. 2
- 14) 細田智久, 中園真人, 三谷亮太, 牛島朗, 下倉玲子: 鳥取県における公立中学校の創設と昭和の町村合併による統廃合, 日本建築学会計画系論文集, 第 82 巻, 第 736 号, pp. 1445-1454, 2017. 6
- 15) 牛島朗, 中園真人, 三谷亮太, 細田智久, 塩田萌絵子, 豊田智哉: 山口県における公立中学校の創設と昭和・平成の町村合併による統廃合, 日本建築学会計画系論文集, 第 83 巻, 第 749 号, pp. 1239-1249, 2018. 7
- 16) 細田智久, 中園真人, 佐々木英臣, 牛島朗: 島根県における公立中学校の創設と昭和・平成の町村合併による統廃合, 日本建築学会計画系論文集, 第 85 巻, 第 768 号, pp. 275-284, 2020. 2
- 17) 牛島朗, 中園真人, 細田智久, 阿部聖彦: 岡山県における公立中学校の創設と昭和・平成の町村合併による統廃合, 日本建築学会計画系論文集, 第 85 巻, 第 769 号, pp. 525-535, 2020. 3
- 18) 牛島朗, 中園真人, 細田智久: 広島県における公立中学校の創設と昭和・平成の町村合併による統廃合, 日本建築学会計画系論文集, 第 86 巻, 第 779 号, pp. 25-35, 2021. 1
- 19) 北村幸定: 歩行負担と資産価値を考慮した学校再編計画に関する研究, 都市計画論文集, No. 42-3, pp. 853-858, 2007. 10
- 20) 金子孝輔, 秀島栄三, 中居楓子: コンパクトシティ化と整合する小学校統廃合に関する分析, 日本都市計画学会中部支部研究発表会論文集, No. 32, pp. 7-8, 2021
- 21) 清水仁, 諏訪博彦, 中村翼, 岩田具治, 藤野昭典, 澤田宏, 安本慶一: 変更校区数に制限がある校区再編計画問題, 人工知能学会全国大会論文集, 第 37 回, pp. 1-4, 2023
- 22) 中園真人, 牛島朗, 細田智久: 中国地方における自治体を単位とした公立小中学校数推移 (1960~2016) の地域類型, 日本建築学会計画系論文集, 第 87 巻, 第 792 号, pp. 283-294, 2022. 2
- 23) 森英高, 谷口守: 学校統廃合を契機としたスクールバス導入に対する利用意向調査, 都市計画論文集, Vol. 51, No. 2, pp. 184-191, 2016. 10
- 24) 久保勝裕, 渡部貴久, 西森雅広: 北海道の小規模自治体における廃校利用の実態に関する研究-民間事業者による運営実態を事例として-, 都市計画論文集, No. 44-1, pp. 44-49, 2009. 4
- 25) 野澤英希, 恒川和久: 平成期における廃校の再利用用途の特徴と経年による利用状況の変化に関する研究-愛知県・岐阜県・三重県・静岡県の事例を通して-, 日本建築学会計画系論文集, 第 86 巻, 第 786 号, pp. 2168-2179, 2021. 8
- 26) 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. 4
- 27) 茅田大輝, 西野辰哉: 廃校舎の立地特性に着目した利活用可能性判別式の構築, 日本建築学会計画系論文集, 第 89 巻, 第 815 号, pp. 42-51, 2024. 1

- 28) 藤野哲生, 藍澤宏, 菅原麻衣子: 公立小学校廃校の要因とその課題に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, 第75巻, 第649号, pp. 579-585, 2010.3
- 29) 斎尾直子, 三溝匠: 地方自治体における公立小中学校施設整備方針の策定実態-全国の策定状況と静岡県長泉町を対象とした策定プロセス分析-, 日本建築学会技術報告集, 第29巻, 第71号, pp. 316-321, 2023.2
- 30) 森政之: 普通教室の利用状況と教員による広さの評価に関する研究-アクティブ・ラーニングに取り組む学校を対象とした調査結果の分析-, 日本建築学会計画系論文集, 第85巻, 第776号, pp. 2277-2284, 2020.10
- 31) 熊野拓郎, 李燕, 小松尚: 公民館等との複合型学校施設における空間および活動の融合化に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, 第88巻, 第809号, pp. 2080-2091, 2023.7
- 32) 永田麻由子, 小泉秀樹, 真鍋陸太郎, 大方潤一郎: 地方公共団体における公共施設マネジメントの取組みに関する実態と課題-公共施設の総量削減手法と住民生活に与える影響に着目して-, 都市計画論文集, Vol. 49, No. 3, pp. 663-668, 2014.10
- 33) 生田京子, 福永真也, 兼松陽介, 恒川和久: 公共施設再編により管理主体を変更した施設に関する研究-浜松市の集会施設を事例として-, 日本建築学会技術報告集, 第25巻, 第59号, pp. 433-438, 2019.2
- 34) 中村圭吾, 村木美貴: 行政サービス維持の観点から見た公共施設削減の在り方に関する研究-小学校と市民文化系施設に着目して-, 都市計画論文集, Vol. 50, No. 3, pp. 1004-1009, 2015.10
- 35) 田崎智之, 真鍋陸太郎, 村山顕人, 大方潤一郎: 首都圏郊外部における学校を中心とした地域公共施設再編の検討手法-松戸市、春日部市、東村山市におけるケーススタディ-, 都市計画論文集, Vol. 53, No. 3, pp. 1283-1288, 2018.10
- 36) 東條向洋, 寺木彰治: 公共施設再編における大人と子どもの住民意見の整理方法-長南町「長南町立小学校跡地活用」におけるケーススタディ-, 日本建築学会大会学術講演梗概集(中国), pp. 1203-1204, 2017.7
- 37) 瀬田史彦, 岡井有佳, 吉村輝彦: 公共施設再編計画の中期的な全体評価 三重県伊賀市のケーススタディ, 日本建築学会技術報告集, 第27巻, 第65号, pp. 481-486, 2021.2
- 38) 西野辰哉: 先行自治体による公共施設再編計画の構成と内容に関する考察, 日本建築学会計画系論文集, 第80巻, 第714号, pp. 1775-1785, 2015.8
- 39) 伊藤拓海, 瀬戸口剛, 渡部典大, 安田穂乃香, 尾門あいら: 集約型コンパクトシティに向けた公共施設再編による都市拠点計画論-コンパクトシティ計画研究 その2-, 日本建築学会大会学術講演梗概集(北陸), pp. 621-624, 2019.9
- 40) 小篠隆生: 地域拠点形成のための連鎖的公共施設の再編と創造プロセス-北海道東川町の小学校改築を事例として-, 日本建築学会北海道支部研究報告集, No. 91, pp. 383-388, 2018.6

- 41) 山岸輝樹, 広田直行, 畑真由香, 湯山紀子: 既存校舎を活用した学校・社会教育施設の複合・拠点化による公共施設再編手法に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, 第82巻, 第742号, pp. 3061-3071, 2017.12
- 42) 浅野純一郎, 時田諭成: 地方都市における公共施設統廃合の実態と計画的施設再配置への適合に関する研究, 都市計画論文集, Vol. 52, No. 3, pp. 961-968, 2017.10
- 43) 瀬田史彦: 人口減少局面の都市計画マスタープランの総合性についての一考察-公益的施設の統廃合・再編のケーススタディー-, 都市計画論文集, Vol. 48, No. 3, pp. 609-614, 2013.10
- 44) 岡本寛子, 大沢昌玄, 岸井隆幸: 旧国鉄跡地の活用実態と土地利用転換状況に関する研究, 都市計画論文集, No. 41-3, pp. 773-778, 2006.10
- 45) 土屋泰樹, 中井検裕, 沼田麻美子: 大規模工場跡地の土地利用転換に関する研究-神奈川県に着目して-, 都市計画論文集, Vol. 54, No. 3, pp. 1237-1244, 2019.10
- 46) 城間奨, 大村謙二郎, 有田智一, 藤井さやか: 大規模集客施設の立地誘導政策の今後の可能性に関する研究 首都圏中央連絡自動車道(圏央道)に着目して, 都市計画論文集, No. 45-3, pp. 679-684, 2010.10
- 47) 臼井小春, 大沢昌玄, 中村英夫: 郊外住宅地における土地区画整理事業完了後の大規模街区の土地利用転換に関する研究, 都市計画論文集, Vol. 54, No. 3, pp. 555-561, 2019.10
- 48) 中園真人, 繁永真司, 村上和司, 山本幸子, 鶴心治: 地方都市中心市街地における空き家の活用意向と借家再生の可能性-定期借家方式による民家再生システムに関する研究-, 日本建築学会計画系論文集, 第72巻, 第618号, pp. 109-116, 2007.8
- 49) 高橋和詩, 川崎興太: 地方都市中心市街地における駐車場の立地についての研究, 都市計画報告集, No. 22, pp. 579-583, 2024.2
- 50) 染矢嵩文, 森本あんな, 飛田龍佑, 福井勇仁, 泉山壘威, 宇於崎勝也: 地方都市中心市街地における人中心のプレイス機能があるストリートの抽出による道路ネットワークの特性-下田市旧町内を対象として-, 都市計画報告集, No. 22, pp. 513-517, 2023.11
- 51) 溝口萌, 竹中彩, 泉山壘威, 宇於崎勝也: 地方都市中心市街地における複数の公共空間活用の傾向及び分布, 都市計画報告集, No. 22, pp. 509-512, 2023.11
- 52) 先崎智哉, 十代田朗, 津々見崇: 地方都市中心市街地における観光振興・賑わい創出を目的とした低未利用地の活用に関する研究-中心市街地活性化基本計画に着目して-, 都市計画論文集, Vol. 58, No. 3, pp. 1258-1265, 2023.10
- 53) 住谷将吾, 苅谷智大, 荒木笙子, 姥浦道生: 認定中心市街地活性化基本計画終了後の自治体における中心市街地活性化施策の展開に関する研究, 都市計画論文集, Vol. 58, No. 3, pp. 1524-1531, 2023.10
- 54) 吉田隼斗, 岡井有佳: コンパクトシティ形成に向けた逆線引き実施のプロセスと課題に関する

- 研究-京都府舞鶴市を対象として-, 都市計画論文集, Vol. 57, No. 3, pp. 1317-1324, 2022. 10
- 55) 丸岡陽, 中出文平: 地方都市のDIDにおける自家用車に頼らない生活環境の長期的変容に関する研究-1970年以降の食料品小売店と公共交通の分布に着目して-, 都市計画論文集, Vol. 56, No. 2, pp. 293-303, 2021. 10
- 56) 吉田雪乃, 鶴心治, 小林剛士, 白石レイ: 県境を跨いだ広域都市圏における集約型都市構造の計画策定支援手法に関する研究, 日本建築学会計画系論文集, 第87巻, 第797号, pp. 1196-1207, 2022. 7
- 57) 段上聖哉, 村木美貴: 災害危険性を考慮した集約型都市構造の実現可能性に関する研究, 都市計画報告集, No. 22, pp. 782-786, 2024. 2
- 58) 吉田隼斗, 岡井有佳: 集約型都市構造構築に向けた広域マスタープランの運用が立地適正化計画に与える効果と課題に関する研究-山梨県と立地適正化計画策定4自治体を対象として-, 都市計画論文集, Vol. 58, No. 3, pp. 1250-1257, 2023. 10
- 59) 稲垣航大, スフバートルアナラソブド, 谷口守: コンパクトシティ政策に対する行政職員の認知・意向の実態, 都市計画報告集, No. 22, pp. 538-543, 2024. 2
- 60) 石原周太郎, 服部翔馬, 野嶋慎二: 地域拠点の役割と位置づけ方針に着目した都市構造のあり方に関する研究-都市計画マスタープランを策定している全国の中規模都市を対象として-, 都市計画論文集, Vol. 49, No. 3, pp. 699-704, 2014. 10
- 61) 石原周太郎, 野嶋慎二, 鹿内愛軌: 立地適正化計画における地域拠点の位置づけ方針と都市構造に関する研究-中心施設と受け持つエリアの設定からみた24都市の分析-, 日本建築学会計画系論文集, 第84巻, 第758号, pp. 883-893, 2019. 4
- 62) 奥山博人, 浅野純一郎: 市街化調整区域における拠点設定とその実現手段に関する研究, 都市計画論文集, Vol. 58, No. 2, pp. 219-230, 2023. 10
- 63) 下山悠, 森本瑛士, 谷口守: 市町村による拠点計画における階層性の実態と課題-群馬県における事例研究-, 都市計画論文集, Vol. 54, No. 3, pp. 500-507, 2019. 10
- 64) 佐藤雄哉, 山本紘子, 坪井志朗: 拠点の形成という視点からみた地方創生拠点整備交付金の実態に関する研究, 都市計画論文集, Vol. 56, No. 3, pp. 719-726, 2021. 10
- 65) 巖先鏞, 長谷川大輔: 人口変動を考慮した拠点計画手法に基づいた将来の拠点配置戦略の検討, 都市計画論文集, Vol. 58, No. 3, pp. 585-591, 2023. 10
- 66) 須ヶ間淳, 奥村誠: 階層的な拠点の最適空間配置の研究-交通ネットワークとの同時最適化モデルによる検討-, 都市計画論文集, Vol. 57, No. 3, pp. 1202-1209, 2022. 10
- 67) 肥後洋平, 森英高, 谷口守: 「拠点へ集約」から「拠点を集約」へ-安易なコンパクトシティ政策導入に対する批判的検討-, 都市計画論文集, Vol. 49, No. 3, pp. 921-926, 2014. 10
- 68) 岡野圭吾, 小松崎諒子, 片山茜, 谷口守: 人口減少都市における拠点での施設立地の実態-都

- 市機能誘導区域のあり方を考える-, 都市計画論文集, Vol. 54, No. 3, pp. 508-515, 2019.10
- 69) 薄雪晴, 寺部慎太郎, 柳沼秀樹, 海野遥香, 鈴木雄: 統計的因果探索による公共施設立地の実態とまちの賑わいの因果分析, 都市計画論文集, Vol. 58, No. 3, pp. 913-920, 2023.10
- 70) 国土交通省: 国土グランドデザイン 2050~対流促進型国土の形成~, p. 19, 2014.7.4
- 71) 古山周太郎: 小さな拠点形成に関わる地域運営組織の活動実態と取り組みへの評価-小さな拠点を形成した市町村担当者へのアンケート調査の結果から-, 都市計画論文集, Vol. 56, No. 3, pp. 712-718, 2021.10
- 72) 野村理恵, 森傑: 中国桂林市5区における小学校の再編経緯と住民意識の分析, 都市計画論文集, Vol. 46, No. 3, pp. 475-480, 2011.10
- 73) Blauwkamp, Joan M.; Longo, Peter J. and Anderson, J.: School Consolidation in Nebraska: Economic Efficiency vs. Rural Community Life, Online Journal of Rural Research & Policy, Vol. 6, Issue 1, pp. 1-20, 2011
- 74) Abe, K.; Nakazono, M. and Ushijima, A.: Public Junior High School Foundation and Reorganization by Municipal Merger in the Showa Period in Okayama Prefecture, Proc. 12th International Symposium on Architectural Interchanges in Asia, pp. 122-127, 2018.10
- 75) Boven, T.; Ariga, T. and Worrall, J.: Culture-led Reuse of Former Elementary Schools: A Survey of Echigo-Tsumari Art Triennial's Involvement in Tokamachi, Japan, Journal of Asian Architecture and Building Engineering, Vol. 16, No. 1, pp. 61-66, 2017.1
- 76) Hosoda, T.; Mishima, S.; Ushijima, A.; Nakazono, M.; Sasaki, H. and Imatomi, R.: Reorganization of Public Utility Facilities by "Compact Village Concept" in Mountainous Area - Case Study on Nichinan Town, Tottori Prefecture -, Proc. 12th International Symposium on Architectural Interchanges in Asia, pp. 534-539, 2018.10

第2章

地方都市における公立小中学校の再編の実態と傾向

2.1 はじめに

2.1.1 研究の背景と目的

近年の少子高齢化の進行により、児童数及び生徒数の減少などを契機とした公立小中学校の廃校及び統合を伴う再編が多く行われている。国土交通省の公表資料¹⁾によれば、三大都市圏と地方都市における2015年から2045年にかけての年少人口の下落率を比較すると、地方都市における下落率のほうが格段に数値が大きくなる。また、人口のピークを迎える時期を比べると、地方都市のほうがはるかに早く、ピークを迎えている。したがって、地方圏においては少子化が早い段階から進行しており、過疎地域における再編問題は既に活発であることが予想できる。昨今においては、地方自治体レベルで小中学校適正配置計画などの公的な計画の策定を進め、公共施設等総合管理計画の一環として再編計画を進める動きもあることから、課題に対する早急な対応策が必要である。

公立小中学校は、都市計画的観点からみると地域コミュニティの拠点施設の1つであることに加え、学校区が地区計画の計画単位としても採用される。また、再編後の学校施設整備や跡地利用は、当該地域においてインパクト性の大きい土地利用転換であるのと同時に、都市マスや立適における拠点設定やコミュニティ計画の再編にも関わり、非常に重要な計画事項である。以上から、学校再編は、都市計画との関連を慎重に検討し、行われるべきであるといえる。

本章は、3章以降の再編に関連するよりミクロな視点の分析の先駆けとして、地方都市の公立小中学校の再編の基礎的な実態を、用途地域性や人口規模などの都市計画関連の視点から明らかにするとともに、都市ごとの再編の傾向を整理することを目的とする。

2.1.2 既往研究の整理

小中学校の再編に関する既往研究は数多くある。例えば、公立小中学校再編実績の多い都市を対象に過去30年間の移転・集約先の立地、休閉校の活用方法等を調査し集約化の動向や跡地活用の機能を立地的に分析し地域中心の変容を明らかにした研究²⁾や、公共施設の統廃合の実態を明らかにし、その中から都市計画区域内の小中学校再編の立地特性を分析した研究³⁾などである。その中における本研究の特徴は、公立小中学校を対象を絞り、地方都市に限定してはいるが、全国レベルで事例調査を行なった点にある。全国から収集した事例をデータベース化し、それを根拠として都市計画関連の様々な視点から分析を行なった研究は、他にみられない。

2.1.3 研究対象の選定

年少人口の減少が顕著になった1980年以降をまず設定し^{注1)}、そのピークが1980年か1985年にあった、人口5万人以上^{注2)}で年少人口の下落率が30%を超える215の地方都市（三大都市圏^{注3)}と東日本大震災被災3県を除く）を対象にアンケート調査を行った結果、返送のあった72市から選定した。アンケート調査の概要を、表2-1に示す。72市の内、再編事例がないと回答した市と、休校・廃校又は統合校に関する回答が不完全であった市を除外した49市を、研究対象都市と定めた（表2-2参照）。更に、49市の回答から明らかになった、休校・廃校及び統合校全てを研究対象校と定めた。

2.1.4 研究の方法

1) アンケート調査

公立小中学校の統廃合・再編の基礎的情報と再編に関わる公共施設の都市計画関連属性について、前節の条件で絞った215都市にアンケートを送付した。調査の概要を表2-1に示す。回収数は72件（回収率33.4%）で、その内、有効回答数は49件であった。

2) 再編のデータベースを根拠とした分析

アンケート調査の結果や、航空写真、GoogleMap、GoogleEarthProの地理情報、各自治体のホームページにて公表されている都市計画に関するデータなどを参照し、再編に関わる休校・廃校と統合校に関するデータベースを独自に作成した。当該データベースをもって、特にアンケート調査の結果を主として得た再編データを根拠とし、都市計画関連の視点から詳細な分析を行った。

表2-1 アンケート調査の概要

調査題目	公立小中学校再編に伴う土地利用転換の実態に関する調査		
	第一部(設問1-5) 公立小中学校の統廃合及び再編について		第二部(設問6-12) 再編に関わる公共施設の都市計画関連属性について
主な調査項目	<ul style="list-style-type: none"> 公立小中学校の再編計画に関わる行政文書の有無 休閉校の事例(名称,住所,時期,休閉校理由,跡地利用の有無) 存続または新規設置校の事例(名称,住所,設置年,場所の選定理由) 		<ul style="list-style-type: none"> 第一部で明らかになった休閉校事例と存続または新規設置校事例の都市計画関連属性(用途地域,指定建蔽率,指定容積率,地区計画の有無,拠点設定の有無)
調査対象	1980年以降の年少人口推移を調べた結果、そのピークが1980年か1985年にあった、現人口5万人以上で年少人口の下落率が30%を超える都市（三大都市圏、東日本大震災被災の岩手県、宮城県、福島県を除く）		
調査期間	平成30年1月11日(木)発送、同年2月23日(金)締切		
配布数	215件	回収数	72件
		回収率	33.4%
有効回答	49件/回収数72件		

表 2-2 研究対象の49市の一覧と各市における再編の概要

No.	道県名	市名	人口 (人)	年少人口(人)*1		年少人口の		認定中心市街地 活性化基本計画 の策定実績*3	都市再生整 備計画の策 定実績*3	再編数*4			休校・廃校		統合校 数
				1980年*2	2020年	下落数	下落率			小学校	中学校	一貫校	未利用 数	跡地 利用数	
1	北海道	函館市	251,084	80,038	23,560	56,478	70.6%	●1期	●	28	24	0	8	27	17
2	北海道	釧路市	165,077	56,648	16,634	40,014	70.6%		●	20	11	0	7	14	10
3	北海道	江別市	121,056	20,205	13,400	6,805	33.7%			10	4	0	5	4	5
4	青森県	弘前市	168,466	42,155	17,417	24,738	58.7%	●2期	●	8	3	0	5	2	4
5	青森県	八戸市	223,415	63,526	25,636	37,890	59.6%	●4期	●	11	4	0	5	3	7
6	青森県	むつ市	54,103	18,549	5,714	12,835	69.2%		●	25	3	0	16	6	6
7	秋田県	横手市	85,555	24,724	8,532	16,192	65.5%		●	17	11	0	9	12	7
8	茨城県	土浦市	142,074	29,979	15,510	14,469	48.3%	●3期	●	6	2	0	3	2	3
9	茨城県	水戸市	270,685	57,354	33,685	23,669	41.3%	●2期	●	2	0	0	0	1	1
10	栃木県	栃木市	155,549	36,025	17,322	18,703	51.9%		●	8	0	0	2	3	3
11	群馬県	前橋市	332,149	73,606	36,764	36,842	50.1%		●	7	3	0	0	6	4
12	群馬県	桐生市	106,445	34,257	9,973	24,284	70.9%		●	4	8	0	1	8	3
13	埼玉県	本庄市	78,569	17,305	8,894	8,411	48.6%		●	2	0	0	0	1	1
14	埼玉県	深谷市	141,268	30,445	16,815	13,630	44.8%		●	3	0	0	0	2	1
15	千葉県	銚子市	58,431	19,510	4,470	15,040	77.1%		●	5	7	0	2	7	3
16	千葉県	茂原市	86,782	17,600	8,635	8,965	50.9%			0	2	0	1	0	1
17	千葉県	香取市	72,356	20,382	6,637	13,745	67.4%		●	22	5	0	11	6	10
18	新潟県	新発田市	94,927	22,162	11,067	11,095	50.1%		●	21	0	0	3	12	6
19	富山県	富山市	413,938	89,960	48,134	41,826	46.5%	●4期	●	22	2	0	5	13	6
20	山梨県	甲府市	189,591	46,967	21,391	25,576	54.5%	●2期	●	11	2	0	0	9	4
21	長野県	長野市	372,760	83,622	42,777	40,845	48.8%	●2期	●	30	2	0	3	19	10
22	長野県	松本市	241,145	49,824	30,107	19,717	39.6%		●	6	0	0	1	4	1
23	長野県	上田市	154,055	34,492	18,338	16,154	46.8%	●2期	●	6	2	0	0	5	3
24	岐阜県	高山市	84,419	21,918	10,547	11,371	51.9%	●2期	●	7	2	0	2	4	3
25	岐阜県	羽島市	65,649	14,483	8,480	6,003	41.4%		●	1	1	1	0	2	1
26	静岡県	磐田市	166,672	35,279	21,544	13,735	38.9%		●	2	0	0	0	1	1
27	愛知県	田原市	59,360	14,200	7,422	6,778	47.7%	●1期	●	4	2	0	1	4	1
28	滋賀県	高島市	46,377	11,248	4,959	6,289	55.9%			12	0	0	3	6	3
29	兵庫県	姫路市	530,495	125,616	69,356	56,260	44.8%	●3期	●	4	0	0	0	3	1
30	兵庫県	豊岡市	77,489	22,005	9,482	12,523	56.9%		●	9	4	0	1	7	5
31	和歌山県	和歌山市	356,729	93,982	42,340	51,642	54.9%	●1期	●	3	1	1	0	4	1
32	鳥取県	米子市	147,317	31,236	9,758	21,478	68.8%	●2期	●	2	0	0	0	1	1
33	島根県	松江市	203,616	43,221	25,931	17,290	40.0%	●3期	●	20	10	0	9	13	8
34	岡山県	津山市	99,937	22,941	12,449	10,492	45.7%	●1期	●	2	0	0	0	1	1
35	広島県	呉市	214,592	67,155	23,037	44,118	65.7%		●	44	8	4	11	32	13
36	広島県	福山市	460,930	109,004	60,655	48,349	44.4%		●	7	2	1	2	7	1
37	広島県	三原市	90,573	24,672	10,438	14,234	57.7%	●2期	●	27	1	0	5	17	6
38	山口県	下関市	255,051	73,396	14,387	59,009	80.4%	●1期	●	13	11	0	8	7	9
39	山口県	宇部市	162,570	40,159	18,676	21,483	53.5%	●1期	●	0	3	0	2	0	1
40	香川県	三豊市	61,857	15,642	6,963	8,679	55.5%		●	11	2	0	0	11	2
41	愛媛県	新居浜市	115,938	30,910	14,205	16,705	54.0%		●	4	0	0	0	2	2
42	佐賀県	唐津市	117,373	32,516	16,016	16,500	50.7%	●2期	●	26	13	0	2	23	14
43	長崎県	長崎市	409,118	117,100	46,771	70,329	60.1%	●2期	●	20	3	1	6	10	8
44	大分県	別府市	115,321	29,268	11,840	17,428	59.5%	●1期	●	9	0	0	1	5	3
45	宮崎県	宮崎市	401,339	81,400	53,799	27,601	33.9%	●1期	●	4	2	0	1	2	3
46	宮崎県	日南市	50,848	16,350	5,974	10,376	63.5%	●1期	●	7	4	0	4	2	5
47	宮崎県	都城市	160,640	39,849	22,179	17,670	44.3%		●	3	2	1	1	2	3
48	鹿児島県	鹿児島市	593,128	129,976	75,680	54,296	41.8%	●3期	●	2	0	0	1	1	0
49	鹿児島県	鹿屋市	101,096	23,030	15,134	7,896	34.3%		●	15	6	1	0	14	8

*1 年少人口は、0-14歳の人口を指す。
 *2 1980年以降にできた合併市については、合併に関わった旧市町村の1980年の年少人口を合算した人口を記載する。
 *3 2024年4月時点の実績を参照し、策定実績があるものに●印をつける。
 *4 再編数は、未利用数、跡地利用数、統合校数を足した数値を、学校種類別に記載する。

2.2 地方都市の公立小中学校の再編実態の整理

2.2.1 対象都市の概況

まず、本章の対象都市である49市について概説する。49市を一覧に示したのが表2-2である。

日本の北から南まで、全国の地方都市が比較的満遍なく対象都市と定められた。人口規模によって区分し、都市数をみると、人口20万人未満の小規模都市は32市(65.3%)、20万人以上50万人未満の中規模都市は15市(30.6%)、50万人以上の大規模都市は2市(4.1%)である。地方都市の中でも特に人口の少ない小規模都市が、研究対象の半数以上を占めている。

年少人口の下落率は、最小が釧路市(人口121,056人、年少人口13,400人)の33.7%、最大が下関市(人口255,051人、年少人口14,387人)の80.4%で、残りの47市がその間に分布する。

中活計画を策定した実績をもつ都市は49市中25市(51.0%)で、1期で計画を終了した都市もあれば、2期~4期と連続して策定している都市もある。一方、都市再生整備計画を策定した実績をもつ都市は49市中46市(93.9%)である。

2.2.2 都市の人口規模別にみた公立小中学校数

本研究の調査によると、研究対象の49市における休校又は廃校となった学校総数は494校であった(表2-3(1))。学校種別の内訳をみると、小学校377校、中学校117校となった。人口10万以上20万未満、20万以上30万未満、30万以上50万未満の3区分では、学校数の割合に大きな差がみられないのに対し、10万未満の小規模な都市における学校数の割合は35.1%と、比較的高くなっている。このことから、地方都市の中でも特に人口が少ない圏域で再編が多く行われていることは明らかである。

また、統合校数は220校であった(表2-3(2))。内訳は、小学校155校、中学校55校、小中一貫校10校となった。著しく学校数の少ない50万以上の都市を除けば、人口規模による学校数の割合の差は、大きくはない。しかしながら、人口が少ない都市ほど割合が大きくなる傾向を読み取ることができる。

表2-3 人口規模別の休校・廃校及び統合校数

人口	(1) 休校・廃校数						(2) 統合校数							
	小学	%	中学	%	合計	%	小学	%	中学	%	一貫	%	合計	%
10万未満	125	33.2	31	26.5	156	35.1	47	30.3	13	23.6	1	10.0	61	26.0
10万以上20万未満	92	24.4	34	29.1	126	22.5	45	29.0	22	40.0	2	20.0	69	31.2
20万以上30万未満	88	23.3	41	35.0	129	23.9	36	23.2	16	29.1	4	40.0	56	20.0
30万以上50万未満	67	17.8	11	9.4	78	17.6	26	16.8	4	7.3	3	30.0	33	22.5
50万以上	5	1.3	0	0.0	5	0.9	1	0.6	0	0.0	0	0.0	1	0.4
合計	377	100	117	100	494	100	155	100	55	100	10	100	220	100

2.2.3 休校・廃校及び統合校のエリア別の内訳

都市のエリアを、A：中心市街地（A：近隣商業地域、商業地域）、BとC：市街地（B-1：第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、B-2：第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、B-3：第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、C：準工業地域、工業地域）、DとE：非市街地（D：市街化調整区域、非線引き白地区域、E：都市計画区域外）と用途地域性をつかってそれぞれ定義し、学校が立地している場所の用途地域等の内訳を示す（表2-4）。

休校・廃校数と統合校数の合計の割合をみると、Dが26.3%、Eが45.9%であり、地方都市における再編の70%が非市街地で行われている。郊外において、再編が活発に行われていることがわかる。次にBの住居系用途地域内での再編が多い（B-1, 2, 3の割合の合計：23.3%）。住居系用途地域を個別にみると、B-1の低層住居専用系での再編はごく少数で、多くはB-3の住居系で行われている。

次に、休校・廃校数と統合校数のそれぞれの合計について、商業系の用途地域が指定される地域を中心市街地、住居系と工業系の用途地域が指定される地域を市街地、市街化調整区域と非線引き白地区域と都市計画区域外を非市街地と捉えて、比較する。中心市街地では、休校・廃校数23校に対して、統合校数は10校であり、学校の減少率は56.5%であった。市街地では、休校・廃校数98校に対して、統合校数は75校であり、学校の減少率は23.5%であった。一方、非市街地では、休校・廃校数376校に対して、統合校数は140校で、減少率は62.8%となった。このようにエリア別の学校の減少率を比べると、非市街地、次いで中心市街地が特に高い数値となり、統合校1校あたりの休校・廃校数が多いこと、そして統合校が少ないことがわかる。年少人口の減少が特に著しい非市街地に加えて、中心市街地においても、廃止にせざるを得ない学校の数が多くなっていることが読み取れる。中心市街地の学校をいかに残すのか、そして非市街地の数少ない存続校を拠点と関連させて地域の重要施設として残すことの重要性、また休校・廃校数の多さから跡地の活用機会も多くなると考えられることから跡地利用の方法に関連する知見を示すことが必要であるといえる。

また、休校・廃校数の割合と統合校数の割合を比較すると、Bの住居系用途地域以外の用途地域では維持又は減少し、Bにおいては増加している。このことから、住宅が建つ地域で統合校の需要があり、他の地域で休校又は廃校となった学校が、Bの住居系用途地域内で統合されている、もしくはBの新規の敷地において再編されている可能性が考えられる。

表2-4 用途地域等によるエリア区別の休校・廃校及び統合校数

エリア区分	用途地域等		(1) 休校・廃校数						(2) 統合校数						合計	%		
			小学	%	中学	%	合計	%	小学	%	中学	%	一貫	%			合計	%
中心市街地	商業系	A	21	5.6	2	1.7	23	4.7	9	5.8	0	0.0	1	10.0	10	4.5	33	4.6
市街地	住居系	B-1	1	0.3	1	0.9	2	0.4	4	2.6	1	1.8	0	0.0	5	2.3	7	1.0
		B-2	20	5.3	7	6.0	27	5.5	12	7.7	11	20.0	0	0.0	23	10.5	50	7.0
		B-3	43	11.4	21	17.9	63	12.8	30	19.4	12	21.8	4	40.0	46	20.9	109	15.3
	工業系	C	2	0.5	4	3.4	6	1.2	0	0.0	1	1.8	0	0.0	1	0.5	7	1.0
市街地合計			66	17.5	33	28.2	98	19.8	46	29.7	25	45.5	4	40.0	75	34.1	173	24.2
非市街地	D	94	24.9	32	27.4	126	25.5	44	28.4	16	29.1	2	20.0	62	28.2	188	26.3	
	E	197	52.3	53	45.3	250	50.6	59	38.1	16	29.1	3	30.0	78	35.5	328	45.9	
非市街地合計			291	77.2	85	72.6	376	76.1	103	66.5	32	58.2	5	50.0	140	63.6	516	72.3
対象総数			377		117		494		155		55		10		220		714	

※A: 近隣商業地域, 商業地域(以下、地域省略), B-1: 第一種低層住居専用, 第二種低層住居専用,
 B-2: 第一種中高層住居専用, 第二種中高層住居専用, B-3: 第一種住居, 第二種住居, 準住居, C: 準工業, 工業,
 D: 市街化調整区域, 非線引き白地区域, E: 都市計画区域外を指す。

※複数回答有り(用途地域が複数にまたがる場合は該当する用途地域全てにカウントを入れる)

※割合は、対象総数に対する割合を算出している。

2.2.4 休校又は廃校の跡地利用の実態

エリア別に、休校又は廃校となった公立小中学校の跡地利用の有無と、利用の内容で区分した内訳を示す。利用の内容は、①学校、②学校以外の公共施設（例えば、公民館や地域交流センターなど）、③民間施設（例えば、有料老人ホームや商業施設など）、④地域に貸付又は移譲、⑤その他（例えば、売却や元の地主に土地を返却するなど）の5区分で集計を行なった。

まず、跡地利用の有無をみると（表2-5）、未利用が147件（29.8%）、利用があるものが347件（70.2%）であった。全国的にみれば、跡地の利用を選択される場合が多いことがわかる。エリア区分別の割合をみると、用途地域が指定される中心市街地及び市街地に比べて、非市街地のほうが未利用も利用も高い数値（未利用130件：全未利用件数の内の88.4%、利用：246件：全利用件数の内の70.9%をそれぞれ占める。）となった。前節からわかるように、非市街地における再編数が市街地に比べて遥かに多いこと（非市街地の再編数は市街地の2倍以上）が起因していると考えられる。休校・廃校数の内の利用があるものの割合を算出すると（表2-6）、非市街地の休校・廃校376校の内、65.4%で利用があることがわかり、市街地と比較して需要が少なくなると思われる非市街地においても、半数以上で利用が検討され、実現されていることが明らかになった。また、中心市街地では、休校・廃校23校の内91.3%、そして市街地では、休校・廃校98校の内84.7%で利用があり、利用率が圧倒的に高い。敷地の需要の高さや、利用用途の選択肢の豊富さを活かして柔軟に利用が検討されていると考えられる。

次に、跡地利用の内容をみると（表2-7）、②学校以外の公共施設が151件（43.8%）であり、半分近くを占めている。公立小中学校の管轄が教育委員会であることから、役所内で管轄の部署を移動させ、そのまま公共施設としての利用が進められた可能性が高い。続けて、①学校が96件（27.8%）、③民間施設が58件（16.8%）、④地域に貸付又は移譲が35件（10.1%）、⑤その他が5件（1.4%）である。エリア別にみると、中心市街地では、②学校以外の公共施設が11件（45.8%）、①学校が9件（37.5%）で、多くが公共施設として使われており、少数ではあるが③民間施設が4件（16.7%）である。また、エリアで分けた3区分の内、唯一、④地域に貸付又は移譲が0件であった。そして、市街地では、①学校が44件（50.6%）で半分を占め、次に②学校以外の公共施設が24件（27.6%）、③民間施設が12件（13.8%）、④地域に貸付又は移譲が5件（5.7%）、⑤その他が2件（2.3%）となった。特に、住居系の用途地域内で、学校として利用される傾向がある（B-2：10件、B-3：31件）。住居が多い住居系では、学校特有の施設形態や施設の広さを利用して、再編時の敷地や小～高校の幅広い学校の敷地として再活用される需要があると考えられる。また、中心市街地及び市街地の共通点としては、公共施設の割合が全体の約80%と高い傾向にあることが挙げられる。一方で、非市街地においては、②学校以外の公共施設が115件（48.5%）であり、跡地利用の約半分を占める。大規模敷地の需要の有無の観点から、非市街地の大規模敷地を自治体以外が管理・運営することは難しいと考えられることから、跡地利用の用途として公共施設となった又はそうせざるを得なか

った可能性がある。また、①学校は45件（19.0%）、③民間施設44件（18.6%）、④地域に貸付又は移譲30件（12.7%）で、②学校以外の公共施設以外の内容の数には大きな差はみられなかった。中心市街地及び市街地においては、著しく公共施設が多かったが、非市街地においては学校以外の公共施設以外に大きな偏りはない。特に、中心市街地及び市街地で少なかった、④地域に貸付又は移譲を行う利用方法が、非市街地では一定数みられることが特徴として挙げられる。公共施設数の限られる非市街地においては、地域活動のために使うという、市街地とは異なった需要の高さや地域のニーズがあることが考えられる。

非市街地では多くの学校が廃校となっており、その跡地利用をひとつでも多く進めたいと考えるのが一般的だと思われるが、ただでさえ人口が限られる地域において、運営側と利用側の両方において、確保することが難しいなどの課題がある。学校のような大きな敷地及び建屋を日常的に使用できるようにするためには工夫が必要である。それに対して、人の集積が一定数確保できる中心市街地であれば、新たな収益や集客の資源としてつかうことなども考えられ、利用用途の選択肢が広い可能性がある。よって、大規模敷地の利用に対する需要は高いと考えられるが、本節の調査によると公共施設としての利用が80%を超え、民間施設は少数しかなかった。そこで、後の5章では、中心市街地の跡地利用の実態を明らかにするとともに、跡地利用のやり方に関する知見を示す。

表2-5 廃校における跡地利用の有無

エリア区分	用途地域等	未利用 (件)	割合	利用 (件)	割合	
中心市街地	商業系 A	2	1.4%	21	6.1%	
市街地	住居系	B-1	0	0.0%	2	0.6%
		B-2	6	4.1%	21	6.1%
		B-3	9	6.1%	54	15.6%
	工業系 C	0	0.0%	6	1.7%	
市街地合計		15	10.2%	83	23.9%	
非市街地	D	44	29.9%	81	23.3%	
	E	86	58.5%	165	47.6%	
非市街地合計		130	88.4%	246	70.9%	
合計		147件		349件		
対象総数		147件		347件		
割合		29.8%		70.2%		

※A:近隣商業地域,商業地域(以下、地域省略),B-1:第一種低層住居専用,第二種低層住居専用,B-2:第一種中高層住居専用,第二種中高層住居専用,B-3:第一種住居,第二種住居,準住居,C:準工業,工業,D:市街化調整区域,非線引き白地区域,E:都市計画区域外を指す。

※複数回答有り(用途地域が1事例で複数に該当する場合は該当する全てにカウントを入れる)

※割合は、対象総数に対する割合を算出している。

表 2-6 エリア区分別の跡地の利用率

エリア区分*1	休校・廃校数(校)	利用(件)	跡地の利用率*2
中心市街地(A)	23	21	91.3%
市街地(B,C)	98	83	84.7%
非市街地(D,E)	376	246	65.4%

*1 A:近隣商業地域,商業地域(以下、地域省略),B-1:第一種低層住居専用,第二種低層住居専用,B-2:第一種中高層住居専用,第二種中高層住居専用,B-3:第一種住居,第二種住居,準住居,C:準工業,工業,D:市街化調整区域,非線引き白地区域,E:都市計画区域外を指す。

*2 休校・廃校数の内の利用数の割合を算出する。

表 2-7 廃校における跡地利用の内容

エリア区分	用途地域等	跡地利用の内容					
		① 学校	② 学校以外の 公共施設	③ 民間 施設	④ 地域に 貸付又は 移譲	⑤ その他	
中心市街地	商業系 A	9	11	4	0	0	
	割合(%)	37.5%	45.8%	16.7%	0.0%	0.0%	
市街地	住居系	B-1	2	0	0	0	0
		B-2	10	6	5	3	0
		B-3	31	14	7	2	2
	工業系 C	1	4	0	0	0	
市街地合計		44	24	12	5	2	
割合(%)		50.6%	27.6%	13.8%	5.7%	2.3%	
非市街地	D	16	33	19	13	0	
	E	29	82	25	17	3	
非市街地合計		45	115	44	30	3	
割合(%)		19.0%	48.5%	18.6%	12.7%	1.3%	
市街地+非市街地		98件	151件	60件	35件	5件	
対象総数		96件	151件	58件	35件	5件	
割合		27.8%	43.8%	16.8%	10.1%	1.4%	

※A:近隣商業地域,商業地域(以下、地域省略),B-1:第一種低層住居専用,第二種低層住居専用,B-2:第一種中高層住居専用,第二種中高層住居専用,B-3:第一種住居,第二種住居,準住居,C:準工業,工業,D:市街化調整区域,非線引き白地区域,E:都市計画区域外を指す。

※複数回答有り(跡地利用の内容が1事例で複数に該当する場合は該当する全てにカウントを入れる)

※跡地利用の内容が不明なものはカウントしていないため、利用件数と内容の合計及び対象総数は一致しない。

2.2.5 小括

本節で明らかになった知見を、以下にまとめる。

- 1) 研究対象の49市における休校又は廃校となった学校総数は494校（小学校377校、中学校117校）であった。また、統合校数は220校（小学校155校、中学校55校、小中一貫校10校）であった。
- 2) 地方都市における再編の70%が、非市街地で行われていた。
- 3) エリア別の学校の減少率を比較すると、市街地に比べて、非市街地、次いで中心市街地が特に高い数値となり、統合校1校あたりの休校・廃校数が多く、統合校が少ない。年少人口の減少が特に著しい非市街地に加えて、中心市街地においても、廃止にせざるを得ない学校の数が多いことが明らかになった。
- 4) 跡地利用の有無は、未利用が147件（29.8%）、利用があるものが347件（70.2%）で、跡地の利用を選択される場合が多いことが明らかになった。
- 5) 休校・廃校数の内の利用があるものの割合を算出すると、非市街地の休校・廃校376校の内、65.4%で利用があることがわかり、市街地と比較して需要が少なくなるとされる非市街地においても、半数以上で利用されていた。一方、中心市街地では、休校・廃校23校の内91.3%、市街地では、休校・廃校98校の内84.7%で利用があり、敷地の需要の高さや、利用用途の選択肢の豊富さを活かして柔軟に利用が検討されていると考えられる。
- 6) 跡地利用の内容は、中心市街地及び市街地においては、公共施設の割合が全体の約80%と高い傾向がみられ、民間施設は少ないことが明らかになった。一方で、非市街地においては、学校以外の公共施設以外に大きな偏りはなかった。特に、中心市街地及び市街地で少なかった④地域に貸付又は移譲を行う利用方法が、非市街地では一定数みられた。

2.3 再編後の敷地への対応で分類した都市の再編の傾向

2.3.1 再編における敷地への対応別の都市分布

本節では、再編に関連する敷地に学校を残したのか、別用途として利用しているのか、それとも未利用なのかの敷地への対応の、再編数に対する構成比の違いによる都市のグルーピングを試み、各群の傾向を明らかにする。まず本項においては、再編に関連した敷地への対応として、統合校として学校を残した統合校数、廃校として跡地利用した跡地利用数、廃校として未利用のままになっている未利用数それぞれの、再編数に対する割合（学校残存率、跡地利用率、未利用率）を算出し、分布させる。また、都市ごとに、市街地^{注4)}と非市街地の跡地利用数の割合を算出する。敷地への対応に関する用語の意味については、図2-1を参照されたい。



図2-1 再編に関する用語の概念図

1) A. 学校残存率

再編数に対する、統合校として学校を残した統合校数の割合を学校残存率として算出し、X軸に学校残存率(平均33.2%)、Y軸に統合校数(平均4.49校)をとり、研究対象49市を分布させたものを図2-2に示す。

都市の人口規模から分布をみると、小規模・中規模・大規模いずれの都市も分散している。

学校残存率の平均以上と平均以下それぞれで、該当する都市全体の市街地と非市街地の統合校数の割合をみると(表2-8, A欄)、平均以上の都市は、統合校111校に対して、78校(70.3%)が非市街地における統合であった。また、平均以下の都市は、統合校109校に対し、62校(56.9%)が非市街地で統合されていた。

2) B. 跡地利用率

再編数に対する、廃校として跡地利用した跡地利用数の割合を跡地利用率として算出し、X軸に跡地利用率(平均48.4%)、Y軸に跡地利用数(平均7.08件)をとり、研究対象49市を分布させたものを図2-3に示す。

都市の人口規模から分布をみると、学校残存率と同じく、小規模・中規模・大規模いずれの都市も分散している。

跡地利用率の平均以上と平均以下それぞれで、該当する都市全体の市街地と非市街地の跡地利用数の割合をみると（表 2-8, B 欄）、平均以上の都市は、跡地利用数 255 件に対して、181 件（71.0%）が非市街地における跡地利用であった。また、平均以下の都市は、跡地利用数 92 件に対し、65 件（70.7%）が非市街地で跡地利用がされていた。

3) C. 未利用率

再編数に対する、廃校として未利用のままになっている未利用数の割合を未利用率として算出し、X 軸に未利用率（平均 18.4%）、Y 軸に跡地利用数（平均 3.00 件）をとり、研究対象 49 市を分布させたものを図 2-4 に示す。

都市の人口規模から分布をみると、学校残存率及び跡地利用率と同じく、小規模・中規模・大規模いずれの都市も分散している。

未利用率の平均以上と平均以下それぞれで、該当する都市全体の市街地と非市街地の未利用数の割合をみると（表 2-8, C 欄）、平均以上の都市は、未利用数 117 件に対して、105 件（89.7%）が非市街地に未利用として残っており、再編数に対して利用が決まっていない敷地が多い都市の大半の敷地が、非市街地に位置していることがわかる。非市街地における跡地の活用の難しさが窺える。また、平均以下の都市は、未利用数 30 件に対し、25 件（83.3%）が非市街地において未利用のままである。

以上より、A. 学校残存率、B. 跡地利用率、C. 未利用率それぞれを個々にみると、人口規模による特徴は挙げられなかった。しかしながら、いずれの敷地への対応をみても、非市街地における割合が高いことがわかった。その傾向は、A、B、C の率の平均以上と平均以下で分けてみても変化はなく、再編数に対する統合校、跡地利用数、未利用数が多い都市、少ない都市に関わらず、市街地よりも非市街地における学校再編が多く行われているといえる。

表 2-8 再編における敷地への対応別の非市街地の割合（平均上下別）

	統合校		廃校				
	A: 学校残存率		B: 跡地利用率		C: 未利用率		
	平均以上 校数	平均以下 校数	平均以上 件数	平均以下 件数	平均以上 件数	平均以下 件数	
該当数	111	109	255	92	117	30	
内訳	市街地	33	47	74	27	12	5
	非市街地	78	62	181	65	105	25
非市街地の割合	70.3%	56.9%	71.0%	70.7%	89.7%	83.3%	

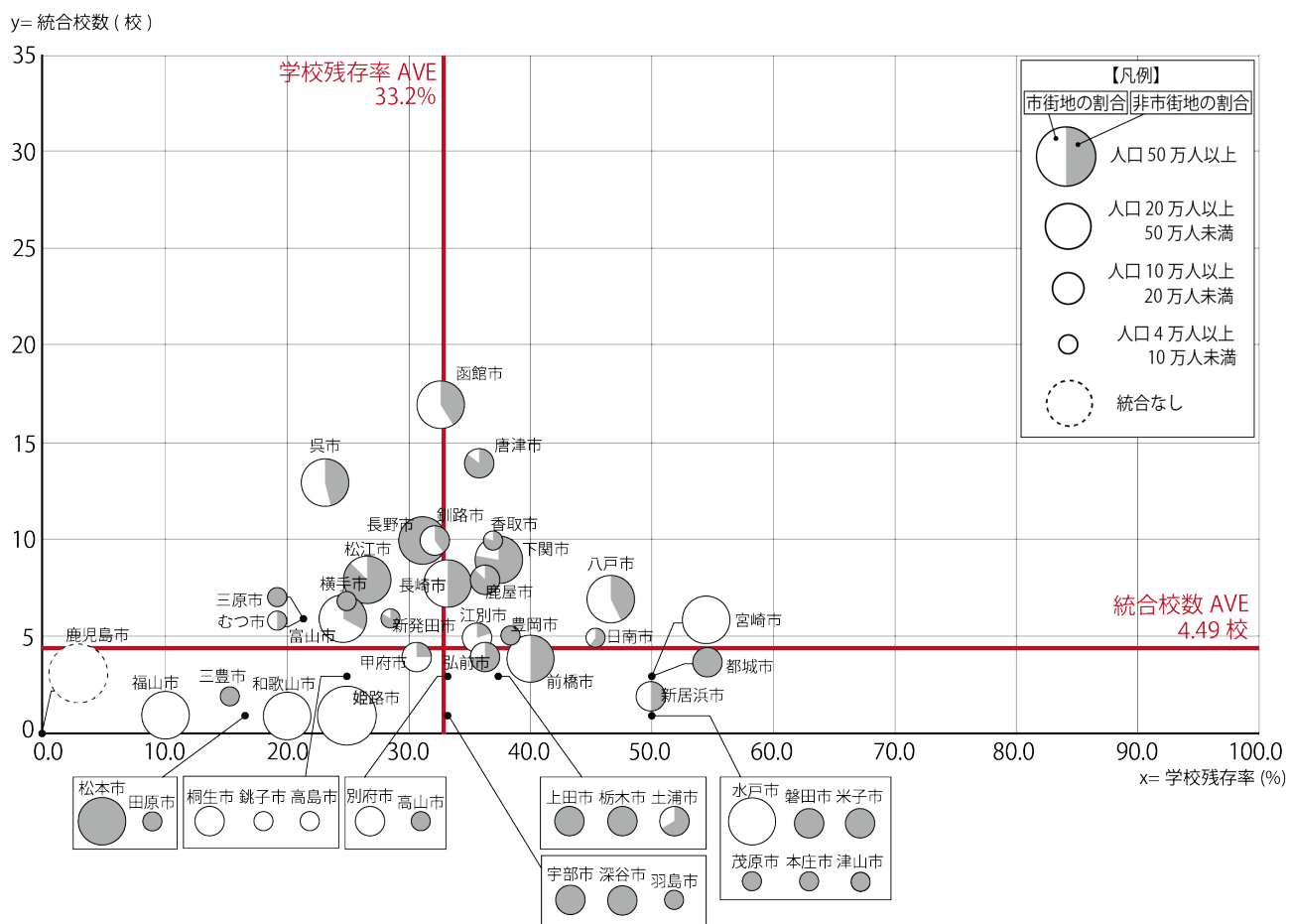


図 2-2 統合校数と学校残存率でみた各都市の状況

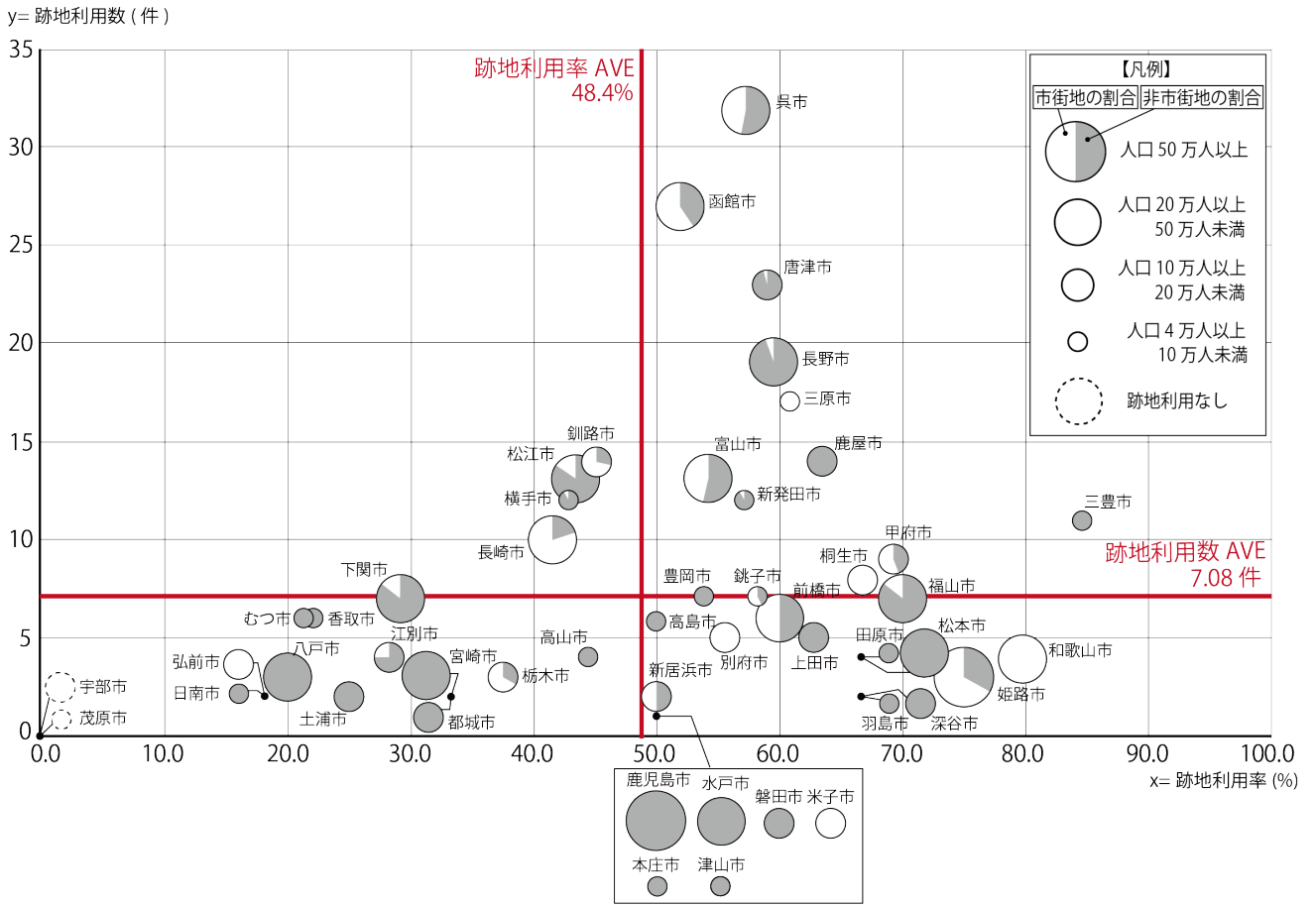


図 2-3 跡地利用数と跡地利用率でみた各都市の状況

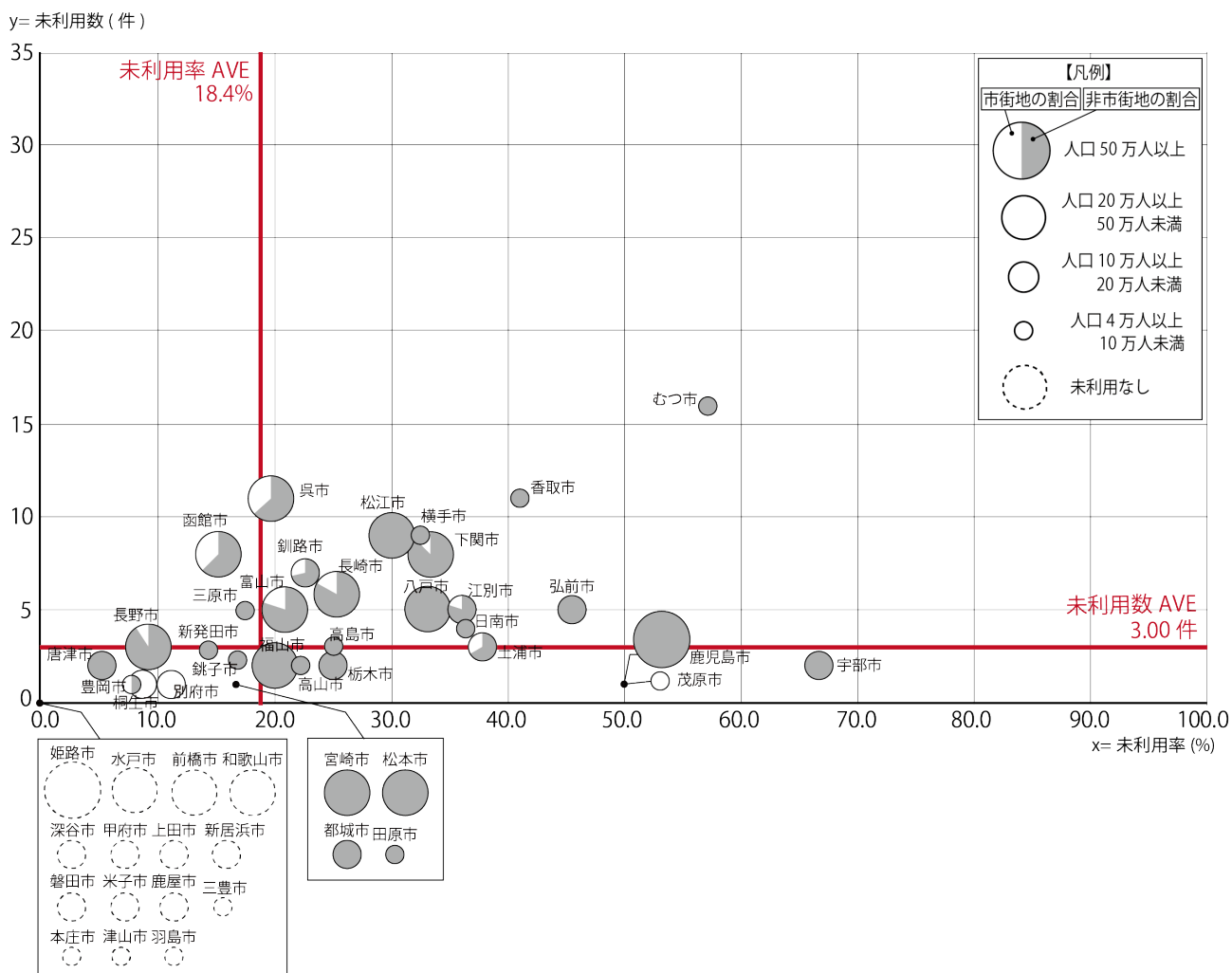


図 2-4 未利用数と未利用率でみた各都市の状況

2.3.2 再編における敷地への対応の構成比による都市群の傾向

2.3.1項で算出したA.学校残存率、B.跡地利用率、C.未利用率の構成比で都市をプロットしたものを図2-5に示す。

aの範囲に分布する茂原市、宇部市は、学校残存率と未利用率が50.0%前後で、跡地利用率が0%である。再編によって、統合校として残った学校と利用が決まっていない廃校が同数程度であるが、跡地が活用された廃校はない。

bの範囲周辺に分布する江別市、下関市などは、学校残存率、跡地利用率、未利用率全てが30%前後の位置にあり、再編における敷地への対応の全てにおいて、平均的な都市に属する。

cの範囲周辺に分布する長野市、呉市などは、未利用率が0%~20%と低く、跡地利用率が60%~80%前後と高い割合となっている。学校残存率は20%~40%であり、統合校に比べると廃校数が多いが、跡地利用は堅実に行われている都市といえる。

dの範囲に分布する鹿児島市は、未利用率と跡地利用率が50.0%、学校残存率が0%である。再編によって学校を廃止する際には、一般的に受け皿となる統合校が必要となるが、当該市の場合には統合校がつくられなかった特殊な例である。児童数の著しい減少により、17年間の休校期間を経てそのまま廃止となった学校と、休校のままとなっている学校が廃校数に所属しているため、学校残存率が0%となった。

研究対象49市を分布させると、多くの都市が、学校残存、跡地利用、未利用の事例をバランスよくもつb、又は、統合校に比べると廃校数が多いが、跡地利用が堅実に行われているcの群に所属することが明らかになった。

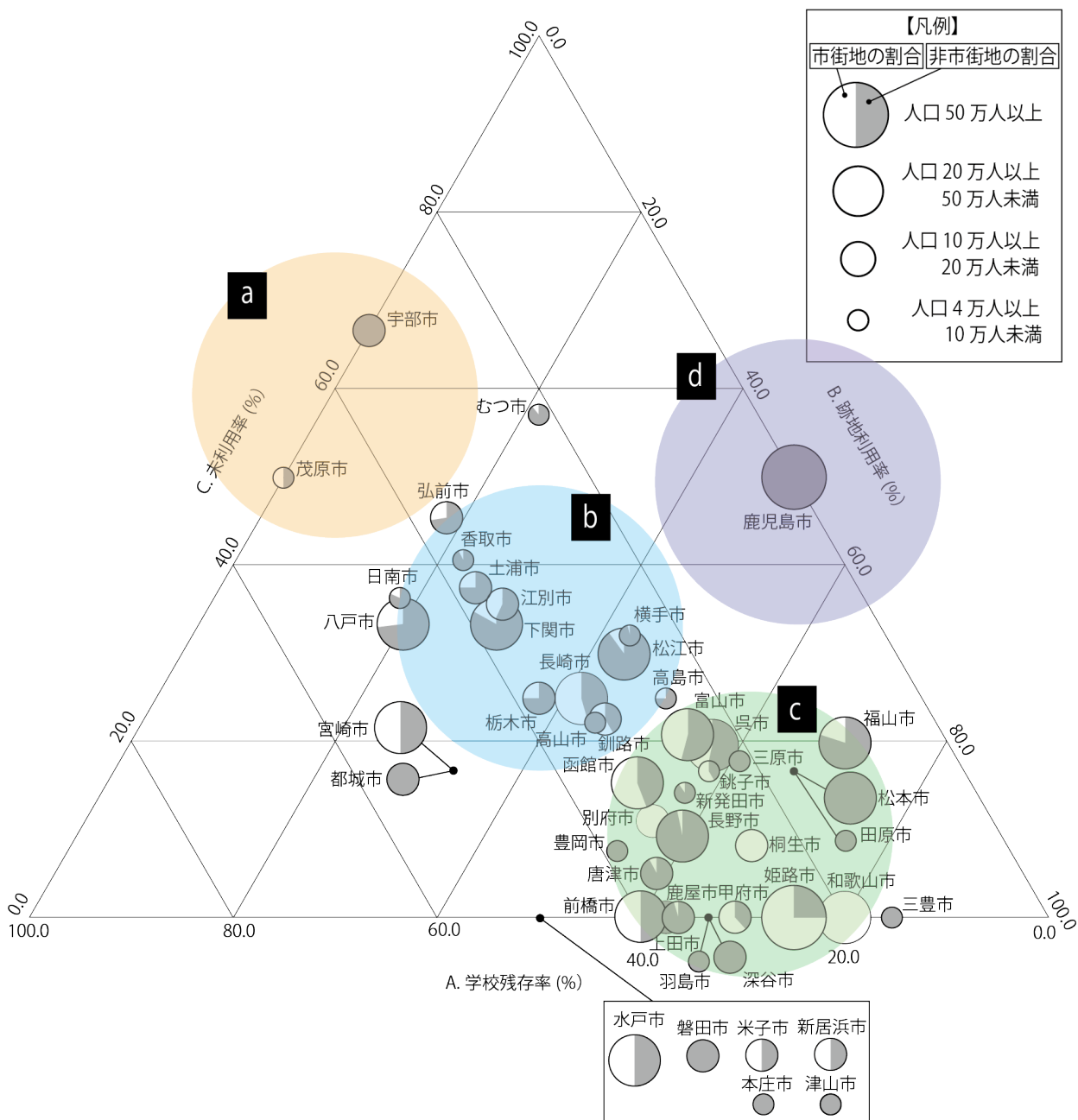


図 2-5 学校残存率、跡地利用率、未利用率でみた各都市の状況

2.3.3 小活

本節で明らかになった知見を、以下にまとめる。

- 1) A. 学校残存率、B. 跡地利用率、C. 未利用率を算出し、都市を分布させた結果、いずれの敷地への対応をみても、非市街地における割合が高いことが明らかになった。
- 2) 1)の傾向は、A、B、Cの率の平均以上の都市と平均以下の都市で分けても変化はなく、再編数に対する統合校、跡地利用数、未利用数が多い都市、少ない都市に関わらず、市街地よりも非市街地における学校再編が多く行われていた。
- 2) A、B、Cの構成比で都市をプロットすると、多くの都市が、学校残存、跡地利用、未利用の事例をバランスよくもつ群、または、統合校に比べると廃校数が多いが、跡地利用が堅実に行われている群に所属することが明らかになった。

2.4 まとめ

地方都市における再編の70%が、非市街地における敷地で行われており、非市街地の抱える再編に伴う課題の多さが示唆された。しかしながら、居住地や施設の集積が一定数ある、用途地域が指定される中心市街地及び市街地においても、合わせて30%の数の再編が行われており、都市の地域性に限らず、今日の再編に向けた検討が必要とされてきつつあることが明らかになった。特に、統合校1校あたりの休校・廃校数が多くなり、統合校が少なくなる傾向が中心市街地と非市街地でみられたことから、統合校をどう残すのか、そして空いた土地に対する検討の必要性が両エリアで増している可能性がある。

本章においては、地方都市の公立小中学校の再編の実態を全国的に明らかにし、傾向について考察した。そして、中心市街地と非市街地それぞれの、再編に向けた知見の必要性を示した。3章～5章では、中心市街地と非市街地の都市的課題の違いを考慮し、エリアを分けた上でそれぞれの課題に関する回答を探る。都市構造の構築に着目した学校再編の関わり方を明らかにするという一貫した軸をもって、分析を進める。

補注

注1) 国勢調査の集計を参照した。

注2) アンケートの送付対象の選定においては、2015年時点の人口を使用した。従って、2020年時点の人口が5万人未満に減少している市も、研究対象都市に含まれる。

注3) 本研究における「三大都市圏」とは、首都圏、中部圏、近畿圏に該当する都市の中で、国土交通省が公表している各圏における整備計画の中で都市整備区域に指定されている都市を指す。

注4) 2.3節における市街地は、2.2節のA：中心市街地（A：近隣商業地域、商業地域）と、BとC：市街地（B-1：第一種低層住居専用地域、第二種低層住居専用地域、B-2：第一種中高層住居専用地域、第二種中高層住居専用地域、B-3：第一種住居地域、第二種住居地域、準住居地域、C：準工業地域、工業地域）の両方を総じて市街地とする。

参考資料・参考文献

- 1) 国土交通省：市街地整備に関する現状と課題、今後の市街地整備のあり方に関する検討会（第一回），p. 2，2019. 9
- 2) 石原周太郎，堀江美穂子，野嶋慎二：公立小中学校再編による集約実態と跡地の活用実態に関する研究，日本建築学会大会学術講演梗概集（中国），pp. 199-202，2017. 8
- 3) 時田論成，浅野純一郎：地方都市における公共施設統廃合の実態と計画特性に関する研究，日本建築学会東海支部研究報告書，第55号，pp. 533-536，2017. 2

第3章

中心市街地の統合校の決定要因の考察と存続校の特徴

3.1 はじめに

3.1.1 研究の背景と目的

近年の日本において、少子化による児童数及び生徒数の減少の進行に伴い、公立小中学校の適正規模や適正配置を計画し、再編を行う自治体が多くみられる。様々な施策による人口の増加を見込むことのできる大都市に比べ、施設数や財源の限られる地方都市においては、今後ますます児童数及び生徒数の減少が進むと考えられ、再編がより活発化することが予想できる。

再編の実態を市街地と非市街地で分けてみると、前章で明らかになったように、再編の多くは都市計画区域外などの非市街地で行われているが、用途地域が定められた市街地においても、全体の約3割の数の再編が行われており、その割合は決して低くない。したがって、人口減少がより顕著な中山間地域に限らず、都市施設や人口、交通などが集積する中心市街地においても、再編及びそれに伴う課題が増加する可能性がある。

小学校及び中学校は、義務教育の教育機関であり、人の暮らしを支える社会基盤のひとつと位置付けられる。特に子供にとっては、非常に多くの時間を過ごす場所であり、社会で生きるための基礎となる力を培う場として、重要な役割を担う。また、児童及び生徒やその家族を中心に、周辺地域とのコミュニティの繋がりも深い。更に、都市の中心地にある学校は、自治体の中でも特に歴史の古い学校であることが考えられ、歴史の象徴として地域のアイデンティティを示す役割も大きいと思われる。それらを踏まえれば、人口の集積する中心市街地において、いくら再編が活発化しているといえど、学校の数が0になるのは異常と捉えられる。少なくとも、1校以上の学校が存続して残るよう、検討されるべきである。そこで、中心市街地の再編に向けた知見として、児童生徒数が減少して学校の存続が危ういという背景の中で、中心市街地の公立小中学校が残されている事例を取り上げ、その理由や手法について明らかにする必要性は大きいと考えられる。

本章は、中心市街地の公立小中学校の再編によって統合した統合校と、再編には関係しないが学校として使い続けるための施設整備をおこなった存続校の両方を取り上げる。統合校の立地と統合先の決定時に検討が必要と考えられる指標との関係や、中活計画の事業をつかった施設整備が実施された存続校の都市の人口規模による傾向及び事業後の児童・生徒数の変化の分析を通して、中心市街地に学校を残す意味という観点から、維持させる理由や手法に関する知見を示すことを目的とする。

3.1.2 既往研究の整理

公立小中学校の再編に関する既往研究には、島根県における少子化問題に焦点を当て、学校の統合が再編後の学区に与える影響を明らかにした研究¹⁾などがある。施設整備に関する研究には、全国の自治体を対象に公立小中学校の施設整備方針の内容の傾向を把握し、その内、小規模自治体の1事例について計画要件等について明らかにした研究²⁾などがある。一方、中活計画に関する研究

には、中活計画事業による公共施設の整備状況等と拠点形成の関係について整理した研究³⁾などがある。また、中心市街地に関する研究には、中心市街地の活性化に向けた公益施設整備の方向性を明らかにした研究⁴⁾や、観光資源の状況による類型化を行い中心市街地における観光資源の活用実態を明らかにした研究⁵⁾などがある。

これらを筆頭に、「公立小中学校」と「中活計画を含む中心市街地エリアを対象」のそれぞれの要素に関しては数多くの研究成果が示されているものの、公立小中学校の統合及び存続と、中心市街地という立地との関係を合わせて論じた研究は非常に少ない。中でも、どのような理由で中心市街地に学校が残っているのかという点に着目した研究はなく、その詳細については明らかにされていない。また、例えばどのような施策をうつことで学校の維持に波及させているのかというような計画的な知見の蓄積もみられない。

3.1.3 研究対象の選定

2021年3月30日時点までに内閣府から認定を受けた中活計画の147市3町256計画を全て確認し、計画に記載された公立小中学校の校舎又は体育館とプールに関する施設整備事業を全て抽出した。中活計画については、各自治体の第1期～第3期の計画を対象として確認を行なった。その結果、24都市27計画から、学校施設整備に関する事業を行なった29校(表3-4、5章の表5-3参照)が抽出された。

3.2節では、学校として存続するための建て替え又は改修する存続事業を行なった15校(表3-4参照)から抽出した、再編をきっかけとして事業を行なった4校に、跡地活用で当該学校とは異なる施設への建て替え^{注1)}を行なった廃校の受け皿となった7校を加えた統合校11校(表3-1参照)を対象とした。対象校を抽出した結果、全てが小学校であったため、本節の分析は小学校のみを対象として行った。そして、3.3節では、存続事業を行なった小学校と中学校を合わせた存続校15校を対象とした。

3.1.4 研究の方法

1) 文献による調査

各自治体の中心市街地活性化基本計画を用いて事例を収集し、同計画及びその他都市計画に関わる計画文書などを参考に、事例に関する情報を補完した。

2) 電話及びメールによるヒアリング調査

各市の教育委員会及び都市計画課への電話及びメールによるヒアリング調査を行った。ヒアリングは、2023年3月から8月にかけて、断続的に行なった。

3.2 中心市街地における統合校の決定要因の考察

3.2.1 中心市街地の公立小学校の再編の実態

本節の研究対象である、中心市街地の公立小中学校の再編による統合校 11 校を表 3-1 に示す。

人口規模別にみると、人口 10 万人未満が 4 校（神戸市（新長田地区のみ）、倉吉市、府中市、四万十市）、10 万人以上 30 万人未満が 3 校（小樽市、北九州市（黒崎地区のみ）、唐津市）、30 万人以上の中核市及び政令指定都市が 4 校（富山市、岐阜市、高槻市、尼崎市）であった。本研究の対象となった中心市街地の学校の傾向としては、都市の人口規模に関わらず、再編が行われたことがわかる。

再編に関連した学校数でみると、9 校（81.8%）が 3 校以下（廃校は 1~2 校の少数）であった。また、4 校以上の再編は 2 件（18.2%）のみだった。少数の廃校が 1 つの統合校に統合される傾向がみられ、この結果は、2 章 2.2 節 2.2.3 項で得られた結果と一致している。

統合敷地をみると、廃校が 2 校以下の統合の場合、既存の敷地を活用した再編が行われている。一方で、4 校以上の統合の場合、中学校の敷地又はそれ以外の学校の敷地を利用し、小中一貫校として新校舎を新設している。少数の再編とは異なり、4 校以上の再編においてはより多くの児童を受け入れる環境を整えるため、広い校舎や敷地が必要となることから、新しい敷地の活用を検討されたと考えられる。

また、研究対象 11 校を所有する各自治体の中心市街地の公立小学校数を、再編の前後で比較する。その結果、11 市の内、小学校数が増加したのは 0 校から 1 校となった府中市のみ（9.1%）であった。府中市の場合、元々中心市街地に小学校がなかったが、日本たばこ産業（JT）府中工場の跡地と廃校中学校が隣接していたことも起因し、工場跡地に小中一貫の新校舎と小学校グラウンド、廃校中学校跡地に体育館と中学校グラウンドが整備され、学校が設置された。11 市の内の高槻市、倉吉市、四万十市、北九州市黒崎地区の 4 市（36.4%）は学校数に変化はない。小樽市、富山市、岐阜市、神戸市新長田地区、尼崎市、唐津市の 6 市（54.5%）は減少していた。したがって、研究対象の市の約半数が、中心市街地の小学校数の減少を経験している。更に、この 6 市の内、完全に中心市街地から小学校をなくしたのは 3 市（小樽市、岐阜市、神戸市新長田地区）も存在することが明らかになった。

表 3-1 中心市街地における統合校と再編の概要

No.	統合校名*1		市名	人口 (人)*2	再編に関連した学校名*3*4*5					統合敷地	統合年 *5	中心市街地の 小学校数*6	
	a	b			1	2	3	4	5			統合前*7	現在 (2023年6月)
1	稲穂小学校	花園小学校	小樽市	111,299	堺小	稲穂小	花園小			稲穂小, 花園小	2006	1	0
2	芝園小学校		富山市	413,938	総曲輪小 (1)	八人町小 (1)	安野屋小 (2)	愛宕小 (3)		芝園中	(1) 2005 (2) 2006 (3) 2008	7	3
3	明郷小学校		岐阜市	402,557	明德小	●本郷小				本郷小	2012	2	0
4	桃園小学校		高槻市	352,698	庄所小	桃園小				桃園小	2005	2	2
5	駒ヶ林小学校		神戸市(新長田地区)	1,525,152 (94,791)	二葉小	●長楽小				長楽小	2006	1	0
6	明城小学校		尼崎市	459,593	開明小	●城内小				城内小	2004	3	2
7	成徳小学校		倉吉市	46,485	灘手小	成徳小				成徳小	2023	1	1
8	義務教育学校府中学園		府中市	37,655	東小	西小	広谷小	岩谷小	●第二中	JT府中工場跡地, 第二中	2008	0	1
9	中村小学校		四万十市	32,694	田野川小(1)	川登小 (2)	中村小			中村小	(1) 2013 (2) 2021	2	2
10	黒崎中央小学校		北九州市(黒崎地区)	939,029 (247,383)	●黒崎小	陣山小				黒崎小	2007	2	2
11	大志小学校		唐津市	117,373	大成小	●志道小				志道小	2004	2	1

- *1 再編時に校舎を建て替えた学校はハッチングで示す。
- *2 国勢調査による人口等基本集計の2020年結果の数値を参照している。
- *3 廃校になった小学校をハッチングで示す。
- *4 廃校を統合校の敷地として使用する場合は、学校名の前に●印をつける。
- *5 統合年度が複数年に分かれている場合は、学校名の後に数字を記載する。
- *6 公立小学校のみをカウントする。
- *7 統合の前年の学校数を示す。

3.2.2 統合校の統合敷地パターンと移動パターンの分類

11校の再編の敷地のパターンを、統合敷地が廃校に関係しているかないかでみた統合敷地パターンと、廃校と統合校が中心市街地の内側か外側かを確認して組み合わせで整理した移動パターンの2つに分類し、整理する。

統合敷地パターン（図3-1）は、再編に関連する学校の敷地を使うA：再編関連校敷地パターンと、廃校に無関係の新規の敷地を使うB：新規敷地パターンの2つに分けることができた。更に、Aは、1つの統合校となるA-1：統合校単一と、複数の統合校に分けて統合されるA-2：統合校複数に分けられる。各パターンに属する数をみると（表3-2）、No.3～7と9～11の8校（72.7%）がA-1で、対象校の多くが再編に関連する学校の敷地を使って1つの統合校で統合している。A-2は、No.1の1校のみ（9.1%）であった。新規の敷地を使うBも、No.2と8の2校（18.2%）のみで、少数であることがわかった。

移動パターン（図3-2）は、廃校及び統合校の敷地が中心市街地の内側か外側かの組み合わせで、4つのパターンに分類できる。①外側の廃校を内側で統合（5校（No.4と7～10）、45.5%）、②内側の廃校を内側で統合（2校（No.6、11）、18.2%）、③内側の廃校を外側で統合（3校（No.1、3、5）、27.2%）、④内側と外側の廃校を外側で統合（1件（No.2）、9.1%）である（表3-2）。以上の4パターンを、中心市街地の内側における統合か、中心市街地の外側における統合かでわけてみると、中心市街地に集約している①、②は、合わせて7校（63.7%）、中心市街地の外で集約している③、④は、合わせて4校（36.3%）であった。つまり、多くの学校が中心市街地に残っていることを示している。また、再編に関連した学校の数の欄を基に、数別にわけてみると、再編に関わる学校数が3校以上の場合には、中心市街地の内側と外側それぞれの統合は同数（No.8と9は中心市街地に集約、No.1と2は中心市街地の外側における統合）である。一方で、再編に関わる学校数が2校以下の場合、中心市街地に集約した学校は5校（No.4、6、7、10、11）、中心市街地の外側における統合は2校（No.3、5）であった。したがって、再編に関わる学校数が少ないほど、中心市街地に残る学校が多くなるという結果が得られた。

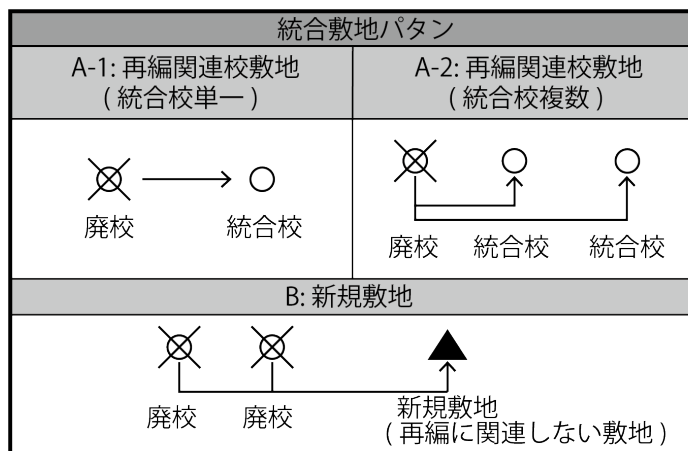


図 3-1 統合敷地パターンの概念図

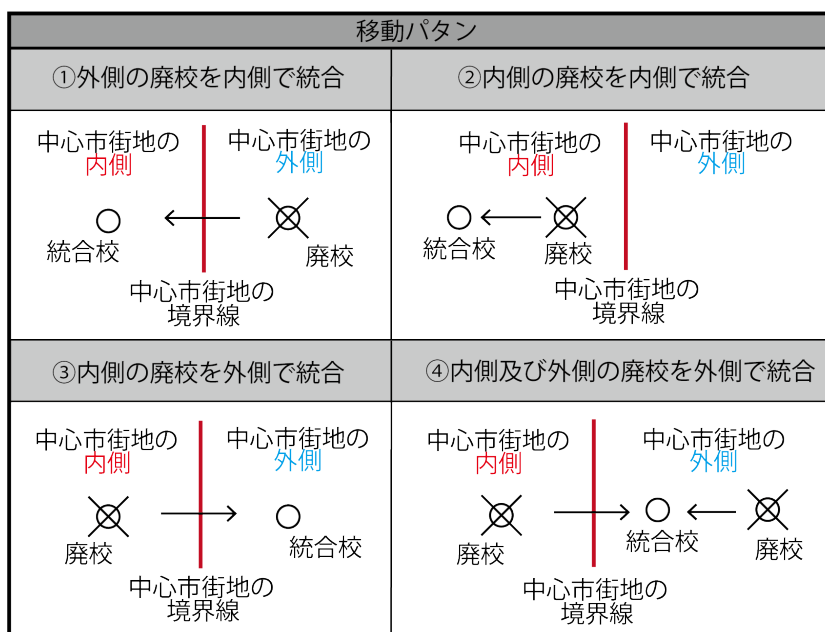


図 3-2 移動パターンの概念図

表3-2 統合校の統合敷地パターン及び移動パターンと統合先を決定する際に考慮すべき指標の該当数値

No.	統合校名 a b		統合敷地 パターン*1	移動パターン *2		再編に関連した学校名 *3*4*5	(1)施設関連		(2)立地関連	(3)教育環境維持関連		
							敷地面積 (㎡)			校舎建設年 *6	統合敷地と廃校の 距離	児童数 (人)
							再編に関連した 学校	統合校	廃校時			統合時
1	稲穂小	花園小	A-2	③	外	塚小	7,405	(稲穂小) 10,458 ㎡	1963	(稲穂小) 0.7 km (花園小) 0.9 km	54	(稲穂小) 329
						稲穂小	10,458	(花園小) 14,787 ㎡	1995	-	-	(花園小) 199
						花園小	14,787	14,787 ㎡	1977	-	-	-
2	芝園小		B	④	外	総曲輪小(1)	11,410	(芝園中) 25,080 ㎡	不明	0.8 km	86	(1)158 (2)278 (3)455 *5
						八人町小(1)	9,624		不明	1.2 km	86	
						安野屋小(2)	17,084		不明	0.2 km	120	
						愛宕小(3)	11,217		不明	0.5 km	163	
3	明郷小		A-1	③	外	明德小	12,592	14,408 ㎡	1977	0.7 km	82	381
						●本郷小	14,408		1973	-	316	
4	桃園小		A-1	①	内	庄所小	11,439	20,814 ㎡	不明	0.8 km	177	482
						桃園小	20,814		1967	-	-	
5	駒ヶ林小		A-1	③	外	二葉小	6,752	9,068 ㎡	1954	0.4 km	不明	不明
						●長楽小	9,068		1979	-	不明	
6	明城小		A-1	②	内	開明小	5,681	17,940 ㎡	1937	0.5 km	不明	不明
						●城内小	17,940		不明	-	不明	
7	成徳小		A-1	①	内	灘手小	12,446	12,038 ㎡	1980	5.7 km	33	119
						成徳小	12,038		2017	-	-	
8	義務教育学校府中学園		B	①	内	東小	11,926	(J府中工場 跡地,第二 中) 50,371 ㎡	1961	0.6 km	不明	不明
						西小	不明		不明	0.9 km	不明	
						広谷小	13,634		不明	1.0 km	不明	
						岩谷小	7,701		不明	1.3 km	不明	
						●第二中	21,883		不明	-	不明	
9	中村小		A-1	①	内	田野川小(1)	3,985	14,172 ㎡	不明	3.5 km	8	(1)278 (2)237 *5
						川登小(2)	5,773		不明	8.5 km	4	
						中村小	14,172		2013	-	-	
10	黒崎中央小		A-1	①	内	●黒崎小	16,547	16,547 ㎡	不明	-	316	471
						陣山小	14,331		不明	0.7 km	182	
11	大志小		A-1	②	内	大成小	11,971	17,525 ㎡	1961	0.2 km	209	437
						●志道小	17,525		1957	-	228	

*1 A:再編関連校敷地パターン(A-1:統合単一、A-2:統合校複数)、B:新規敷地パターン

*2 ①外側の廃校を内側で統合、②内側の廃校を内側で統合、③内側の廃校を外側で統合、④内側及び外側の廃校を外側で統合

*3 廃校になった小学校をハッチングで示す。

*4 廃校を統合校の敷地として使用する場合は、学校名の前に●印をつける。

*5 統合年が複数年に分かれている場合は、学校名の後に数字を記載する。

*6 単下線は、再編時またはその後に耐震改修を行った学校を示し、二重下線は、再編時またはその後に建て替えた学校を示す。

3.2.3 移動パターンと指標の関係からみた統合校の決定要因の考察

本節では、3.2.2節で分類された移動パターンと、統合先の決定時に検討が必要と考えられる4つの指標の関係をみることで、中心市街地に学校を残す又はなくす理由に関連するの考察する。用いる指標は、(1)施設関連として、敷地の広さ、校舎の建設年、(2)立地関連として、廃校と統合校の距離の近さ、(3)教育環境維持関連として、児童数の4指標を設定した(表3-2)。

1) 敷地の広さ

再編に関連した学校及び統合校の敷地の広さを示したのが、表3-2(1)の敷地面積列である。統合校の敷地の広さは、小中一貫校になった芝園小学校と府中学園を除けば9,000~21,000㎡であるが、中心市街地の内側と外側に関係なく、概ね15,000㎡前後である。廃校と統合校を比較すると、両校にほとんど差のない成徳小学校以外は、全て敷地の広い学校が統合校として選ばれていることがわかる。それは、中心市街地の内側で統合した学校と、外側で統合した学校のどちらにもあてはまり、統合先の決定に少なからず関係したと考えられる。敷地の広さは、新たに1校分以上の児童数を受け入れることを考えると、ある程度の広さが必要である。また、児童が1日のうちの長い時間を過ごす環境づくりに大きく関わる事が予想でき、統合先の決定の重要な要素であると考えられる。

2) 校舎の建設年

再編に関連した学校の校舎の建設年を示したのが、表3-2(1)の校舎建設年列である。統合校となった敷地にあった校舎の建設年をみると、判明している事例に限るが、1950年代~1970年代に建設された校舎(No.1、3、4、5、11の再編に関連した学校)では、統合時又は統合後に耐震改修又は建て替えといった施設整備を行なっている。廃校と統合校の建設年を比較して、それらに14年以上の差がある場合には(No.1、5、7、11)、経過年数の少ない校舎が統合校として選ばれているが、差が4年程度の場合には(No.3)、建設年が古くても統合校に選ばれている。しかしながら、建設年が分かっている比較が可能な事例は、11校中5校のみであり、中心市街地の内側で統合した学校と外側で統合した学校の傾向を考察することは難しい。

3) 廃校と統合校の距離の近さ

廃校から統合校までの直線距離を示したのが、表3-2(2)である。11校中9校(No.1~6、8、10、11)で、0.2~1.3km内で再編が行われている。例外として、3.5km以上離れた学校を統合した事例もあり、No.7成徳小学校とNo.9中村小学校の2事例が該当する。中心市街地の内側で統合した学校と外側で統合した学校で分けてみると、どちらも距離の近い学校同士で再編される場合が多いことがわかる。距離は、児童の通学環境に大きく関わり、近隣学校との再編は妥当と思われる。しか

しながら、2校を1校にした統合（11校中7校）では距離の比較対象がなく、中心市街地の内側又は外側の決定要因になっているかは、統合敷地と廃校の距離ではない他の測り方が必要である。

4) 児童数

廃校の廃校年度直前の児童数と、統合校の統合年度の児童数を示したのが、表3-2(3)である。再編に関係のない新規の敷地で統合した芝園小学校を除けば、中心市街地の内側で統合した学校と外側で統合した学校の両方の全ての学校で、児童数が多い学校が統合先として選ばれていることから、統合先の決定に関係する要素であると考えられる。児童数は、学校自体の継続的な維持に加えて、適正な人数及びクラス数を確保して教育環境を維持することにも関わるため、重要である。各市の居住エリアの違いに児童数の多い学校の位置が左右されることから、中心市街地の内側と外側のどちらにおいても統合先の決定要因になると考えられる。

以上から、統合先の決定要因として、「敷地の広さ」と「児童数」の関係性が大きい。「校舎の建設年」に関しては、サンプル数が少なく、それが統合先の決定に関わったかどうかは判断できなかったが、新しいほうが選ばれやすい傾向はみられた。

また、統合先の決定には、以上のような優先される事項のほかにも、再編時に必ず検討が必要な事項（例えば、通学方法など）と一緒に検討が重ねられ、複合的な判断がされている可能性もある。

3.2.4 統合校の決定要因に関する自治体へのヒアリング結果

公立小学校を統合するプロセスの中で、関係者をメンバーとした統合検討委員会などを発足して、教育委員会がまとめ役となり、再編を行う際に考えなければならない事項について話し合いの場を設けることも多い。その議論の中で、統合先を決定する際に重要視された意見について、その実態を調査するため、公立小学校を管轄する各自治体の教育委員会に、「統合先として〇〇小学校を選んだ理由」について尋ねた。その結果をまとめたものが表 3-3 である。

まず、「距離」に関する意見（小樽市、四万十市、北九州市が該当する。）と「中学校区」に関する意見（高槻市、倉吉市、四万十市が該当する。）が多く挙げられた。「距離」に関する意見の中でもその内容には違いがみられる。例えば、開校中の学校に吸収する形で統合する小樽市や四万十市のような場合には、近さを重要視している。一方で、廃校のいずれかの敷地を使って統合する北九州市のような場合には、校区からみて中心の距離にある学校を選んでいる。このように、内容に違いはあれど、統合先が中心市街地の内側と外側を選んだ両方の都市で「距離」について考えている。

また、「中学校区」に関する意見（高槻市、倉吉市、四万十市が該当する。）は、同じ中学校区の小学校を統合先に選んだというものである。統合先が、中心市街地の内側の市のみがこの意見を挙げている。該当市は、中心市街地に公立中学校が存在しており、その要件が、統合先の選定に関係している可能性がある。

次に、「地域の要望」（富山市、倉吉市が該当する。）、そして「児童数」（岐阜市が該当する。）に関する意見があった。3.2.3 節で、「児童数」が決定要因に関係の深い指標の一つであると考察したが、本節の結果によれば、実際に統合先の検討の要素になっていた。「地域の要望」としては、その詳細な内容がわからない市もあるが、地域コミュニティにとって重要な施設である学校は、このように地域住民の声を取り入れることが重要である。

表 3-3 市役所の小学校担当部局への統合校の選定理由に関するヒアリングの結果の概要

No.	統合校名		市名	市役所の小学校担当部局へのヒアリング結果
	1	2		
1	稲穂小	花園小	小樽市	・境小学校は通学距離を考慮し、隣接する学区内の2つの小学校に分割して統合した。
2	芝園小		富山市	・地域の方からの要望があった。
3	明郷小		岐阜市	・児童数の多い小学校を選んだ。(通学距離及び施設規模には大差なかった。)
4	桃園小		高槻市	・審議会答申の「統廃合検討の考慮事項」には当該中学校区内における校区調整の可能性を検討することが望ましいとされていたため。
5	駒ヶ林小		神戸市	不明
6	明城小		尼崎市	不明
7	成徳小		倉吉市	・同じ中学校区内の学校に統合したいと地域の方が希望された。
8	義務教育学校府中学園		府中市	不明
9	中村小		四万十市	・同じ中学校区内の学校を選んだ。 ・学校再編計画で今後残していく学校が決めてあり、その中から一番距離の近い学校を選んだ。
10	黒崎中央小		北九州市	・校区の距離的な中心に位置する学校のため。
11	大志小		唐津市	・話し合った結果、総合的判断で決定された。

※ヒアリングは、電話及びメールで行った。

※調査期間：2023年5月 - 2023年6月の間に、断続的に行った。

※ヒアリングの結果、理由が明確にならなかった欄は全て不明とする。

3.2.5 小括

本節で明らかになった知見を、以下にまとめる。

- 1) 研究対象の11校を管轄する各自治体の再編前後の中心市街地の公立小学校数を比較すると、増加したのは1市のみであった。同数で維持したのは4市、減少したのは6市で、約半数が中心市街地の小学校数を少なくしていることが明らかになった。更に、減少した6市の内、完全に中心市街地から小学校をなくしたのは3市も存在した。
- 2) 統合先として再編に係る敷地を使うのか又は別の敷地を使うのかを整理すると、統合敷地パターンとして以下の2つに分類された。(A:再編関連校敷地パターン (A-1:統合校単一、A-2:統合校複数)、B:新規敷地パターン)
- 3) 廃校及び統合校が中心市街地の内側と外側のどちらに位置しているかを確認し、移動パターンとして整理すると、以下の4つに分類された。(①外側の廃校を内側で統合、②内側の廃校を内側で統合、③内側の廃校を外側で統合、④内側と外側の廃校を外側で統合)
- 4) 中心市街地の内側で統合した学校が7校(①+②=63.7%)、中心市街地の外側で統合した学校が4校(③+④=36.3%)であり、中心市街地に残された学校が多いことが明らかになった。
- 5) 移動パターンと指標によって統合先の決定要因を考察した結果、中心市街地の内側と外側で統合した両方の学校で、施設関連の指標から敷地が広い学校、教育環境維持関連の指標から児童数が多い学校が選ばれていることから、「敷地の広さ」と「児童数」が重要な検討事項である可能性が示唆された。
- 6) 各自治体の教育委員会へのヒアリングから、実際の再編においては「距離」「中学校区」「地域の要望」「児童数」が統合先の決定要因になったことがわかった。「距離」と「中学校区」が3市ずつで、多くの都市が該当した。「距離」は中心市街地の内側と外側の統合の学校の両方にあてはまり、「中学校区」は中心市街地の内側の統合の学校のみにあてはまった。

3.3 中心市街地の存続校の特徴

3.3.1 中心市街地活性化基本計画を用いた存続事業の概要

中心市街地活性化基本計画の事業において、公立小中学校の施設整備を行なった学校は29校であった。その内、15校(51.7%)は、本節で取り上げる公立小中学校としての存続事業を行なった存続校で、残りの14校(48.3%)は再編による跡地利用事業を行なった学校である(跡地利用事業は5章にて取り上げる。)

存続校の15校について、行われた存続事業の概要を表3-4に示す。その事業内容は、校舎等の老朽化、耐震性不足を要因とした学校の整備(11校(No.1~11)、73.3%)と、学校再編を要因とした建て替え(4校(No.12~15)、26.7%)に分けられる。学校再編を要因とした施設整備で中活計画の事業が使われた事例は少なく、学校として残していくための施設整備が多くされていることがわかった。しかしながら、残していく意思があるということは、再編を検討がされる際には統合校の候補になり得ると考えられ、当該学校に着目することには意味があると考えられる。

整備方法としては、校舎又は付随施設の建て替え(14校(No.1~10、12~15)、93.8%)と、校舎の一部改修(1校(No.11)、6.2%)が採用され、ほとんどの学校で建屋の全建て替えという大規模な整備方法が選ばれている。耐震補強工事などの改修レベルの整備方法も考えられる中、老朽化などを要因とした整備の場合には、1校(No.11)のみ一部改修で、10校(No.1~10)が建て替えであり、再編の場合には4校(No.12~15)全てが建て替えであった。建て替えを行った学校の内、事業の総工費と中活事業による補助金が判明した7校^{注2)}について、総工費と補助金の関係を見る(表3-5)。平均で、総工費の26.2%が補助金であり、数億円規模の補助を受けることができる。このことから、中活計画の一環として公立小中学校の施設整備を行うことで、大規模な整備が可能となったと考えられる。

更に、事例としては少ないものの、校舎の建て替えに合わせて学校以外の異なる用途を複合させる事業(No.4:守山市の守山小学校の場合は幼稚園、No.6:田辺市の田辺第一小学校の場合は公民館を複合)や、周辺環境に合わせた修景デザインを外構に取り入れる事業(No.15:北九州市の黒崎中央小学校で宿場通りの雰囲気に合わせた門扉と塀を新設)を行なった学校もある。例えば、守山小学校は、「人と人の絆の中での子ども達の成長」と「地域での子ども達の見守り」を念頭に、施設の複合が進められた⁶⁾。幼稚園の他、川を挟んだ南側に福祉文化交流施設「あまが池プラザ」の新設整備(学校と渡り廊下で連結)、河川を活用した親水公園整備も中活計画の一事業として行った。学校と異なる用途の複合化と地域活性化のつながりとして、児童、幼稚園児、教職員、保護者、施設利用者の交流の豊かさが一要素として挙げられており⁶⁾、コミュニティ構築に関わる施設として、中活計画の事業で一体的に整備されたと考えられる。このように単に学校を存続させる場合でも、中心市街地のコミュニティの維持や活性化を目的に整備方法が工夫されている事例が存在する。

表 3-4 中心市街地活性化基本計画における存続事業の概要

No.	市名	人口*1*2	計画名*3	事業名*4	事業前の施設名*5	事業で完成した施設	要因	方法	実施時期	中心市街地の他小中学校数		事業後の児童・生徒数変化*6	今後の統廃合予定の有無*7	市街地再開発事業*8		優良建築物等整備事業		事業による住戸増加個数*9
										小学	中学			旧1期	2期	旧1期	2期	
1	上山	29,110	第1期	上山小学校改築整備事業	上山小	上山小、多目的ホールを有する屋内運動場	耐震性不足	校舎建て替え	2015-2016年度	0	0	減少	無し	未	未	未	未	0戸
2	会津若松	117,376	第2期	鶴城小学校改築事業	鶴城小	鶴城小	老朽化	校舎建て替え	2011-2016年度	0	0	減少	無し	不明	不明	不明	不明	108戸
3	静岡	693,389	第1期(静岡地区)	市立森下小学校改築事業	森下小	森下小	老朽化	校舎建て替え	2013-2018年度	2	1	増加	無し	●	●	●	●	493戸～
4	守山	83,236	第1期	教育施設の複合化事業(幼稚園)(地域創造支援事業)	守山小	守山小、守山幼稚園	老朽化	校舎建て替え+用途追加	2010-2011年度	0	0	増加	無し	不明	未	不明	未	不明
5	高槻	352,698	第1期	体育館・プールの建て替え(芥川小)	芥川小	芥川小の体育館とプール	老朽化	付随施設建て替え	2008-2011年度	1	1	増加	無し	●	未	未	未	不明
6	田辺	69,870	第1期	田辺第一小学校建築事業	田辺第一小	田辺第一小、中部公民館	耐震性不足	校舎建て替え+用途追加	2006-2009年度	0	0	減少	無し	不明	未	不明	未	不明
7	倉吉	46,485	第1期	成徳小学校耐震補強事業	成徳小	成徳小	耐震性不足	校舎建て替え	2015-2016年度	0	0	減少	有り	未	未	未	未	0戸
8	四万十	32,694	第1期	中村小学校改築	中村小	中村小	老朽化	校舎建て替え	2008-2013年度	1	2	減少	有り	未	未	未	未	0戸
9	久留米	303,316	第2期	日吉小学校校舎改築事業	日吉小	日吉小	老朽化	校舎建て替え	2013-2017年度	1	0	増加	無し	●	●	●	●	607戸～
10	唐津	117,373	第1期	大志小学校改築	大志小	大志小	耐震性不足	校舎建て替え	2010-2013年度	0	0	増加	無し	不明	未	不明	未	不明
11	沖繩	142,752	第1期	コザ小学校校舎改築事業(特別教室)	コザ小	コザ小の特別教室	老朽化	校舎一部改修	2010-2012年度	4	1	不明	無し	●	●	未	未	不明
12	姫路	530,495	第1期	小中一貫教育推進モデル校の開設	白鷺小、白鷺中	義務教育学校白鷺小中	再編	校舎建て替え	2009年度	0	0	減少	無し	●	未	●	●	不明
13	府中	37,655	第1期	統合小中学校整備事業	第二中、JT府中工場	義務教育学校府中学園	再編	校舎建て替え	2004-2007年度	0	0	不明	不明	未	未	未	不明	
14	岩国	129,125	第1期	東小中学校施設整備事業	東小、東中	岩国ひがし学園	再編	校舎建て替え	2016-2019年度	0	0	減少	有り	未	●	●	未	不明
15	北九州	247,383(黒崎地区)	第1期(黒崎地区)	①黒崎中央小学校の建築事業 ②黒崎中央小学校宿場通り外構整備事業	黒崎小	①黒崎中央小 ②門扉と塀	再編	校舎建て替え 外構新設	①2005-2009年度 ②2008年度	1	0	増加	無し	●	未	未	未	不明

*1 2020年度国勢調査の人口等基本集計の人口総数による。(単位:人)

*2 赤文字は中核市及び政令指定都市を示す。

*3 静岡市は静岡地区、北九州市は黒崎地区の中活計画である。

*4 同じ学校で2つ以上の事業がある場合は合わせて表記(①②と番号で区別する)し、1事例としてカウントする

*5 小学校を「〇〇小」、中学校を「〇〇中」と省略して示す。

*6 老朽化又は耐震性不足による事例は事業前と2022年度の児童・生徒数を比較し、再編による事例は事業直後(統合校開校年度)と2022年度の児童・生徒数を比較している。

*7 当該学校に今後他の学校が統合する予定があるかないかを示す。

*8 左列は上段が旧中活、下段が第1期中活、右列は上段が第2期中活、下段が第3期中活における記載の有無を示す。

*9 住戸数が確認できる事業とできない事業があった都市は「～」で確認できる住戸数以上の数があることを示す。

表 3-5 事業の総工費と中心市街地活性化基本計画の事業による補助金の概要

市名	事業前の施設名	事業で完成した施設	方法	総工費(万円)	補助金額(万円)	補助金の占める割合	補助金の名称
上山市	上山小	上山小, 多目的ホールを有する屋内運動場	校舎建て替え	317,304	66,063	20.8%	学校施設環境改善交付金
会津若松市	鶴城小	鶴城小	校舎建て替え	193,800	38,500	19.9%	学校施設環境改善交付金 公立学校施設整備負担金
静岡市	森下小	森下小	校舎建て替え	125,359	43,074	34.4%	学校施設環境改善交付金
守山市	守山小	守山小, 守山幼稚園	校舎建て替え+用途追加	246,038	24,332	9.9%	公立学校施設整備負担金
田辺市	田辺第一小	田辺第一小, 中部公民館	校舎建て替え+用途追加	75,400	23,132	30.7%	学校施設環境改善交付金
四万十市	中村小	中村小	校舎建て替え	180,600	51,000	28.2%	安全・安心な学校づくり交付金
府中市	第二中, JT府中工場	義務教育学校府中学園	校舎建て替え	449,100	176,600	39.3%	学校施設環境改善交付金

※各自治体の教育委員会学校施設担当者へ、電話によるヒアリングを実施した。
 ※調査期間：2023年8月

3.3.2 児童・生徒数の変化からみる存続校の特徴

存続校と都市の人口規模との関係でみると、人口 30 万人以上の中核市及び政令指定都市が 4 市 (No. 3 : 静岡市、No. 5 : 高槻市、No. 9 : 久留米市、No. 12 : 姫路市)、10 万人以上 30 万人未満の都市が 5 市 (No. 2 : 会津若松市、No. 11 : 唐津市、No. 11 : 沖縄市、No. 14 : 岩国市、No. 15 : 北九州市黒崎地区)、10 万人未満の都市が 6 市 (No. 1 : 上山市、No. 4 : 守山市、No. 6 : 田辺市、No. 7 : 倉吉市、No. 8 : 四万十市、No. 13 : 府中市) と偏りはなく、いずれの規模の都市においても存続事業が行われ、存続校として残されていることがわかる。都市によって中心市街地の広さが異なるため、中心市街地内の公立小中学校の数を確認した。その結果、姫路を除いた中核市及び政令指定都市では、当該学校以外にも小中学校が存在しているのに対して、人口 10 万人台及び 10 万人未満の都市では、ほとんどの都市^{注 3)}で当該学校しか存在していない。すなわち、都市規模の大きい場合には、中心市街地の学校数も多くなることがわかる。ただし、中核市及び政令指定都市においても、多い場合でも小中学校合わせて最大 3 校であることから、中心市街地内において当該学校が存続する意味は大きいと思われる。

表 3-4 から、事業後の児童・生徒数の変化をみると^{注 4)}、増加が 6 校 (No. 3~5、9、10、15)、減少が 7 校 (No. 1、2、6~8、12、14) で、約半数ずつ (不明の府中市、沖縄市を除く。) であった。まず、増加した事例をみると、その大半が中活計画で市街地再開発事業 (以下、再開発事業) や優良建築物等整備事業 (以下、優建事業) を実施し、まちなか居住施策に取り組む都市であることがわかった (No. 3 : 静岡市、No. 5 : 高槻市、No. 9 : 久留米市、No. 10 : 唐津市、No. 15 : 北九州市黒崎地区)。また、守山市は、第 1 期から第 3 期中活計画では再開発事業などの実績はないものの、中心市街地の人口は増加傾向であり、中活計画認定以降だけで 7 棟計 432 戸の民間マンションが供給されていることから⁷⁾、まちなか居住が進んだ都市である。同市は、京都や大阪のベッドタウンであり、特に JR 守山駅周辺を含む中心市街地の居住地としての需要は高い。このように、まちなか居住施策によって中心市街地の人口が維持され、児童・生徒数の中期的な継続した流入が見込めることから、学校の存続事業が進められたと考えられる。

次に、減少した事例をみると、No. 2 : 会津若松市、No. 12 : 姫路市、No. 14 : 岩国市では、再開発事業や優建事業によって住宅供給があったことがわかる。また、No. 6 : 田辺市は、第 1 期中活計画で再開発事業などの実績はないが、2008 年から 2023 年の間に 15 件の民間マンションなどの供給があった^{注 5)}。実態としては、児童・生徒数は減少しているものの、まちなか居住に貢献する開発によって、今後も児童・生徒数の継続的な流入が見込めることが窺われる。また、No. 7 : 倉吉市、No. 14 : 岩国市、No. 8 : 四万十市では、既に当該学校への再編計画が決まっている。今後廃校になる学校の児童・生徒を、当該学校で受け入れていくことが決定していることから、存続事業が行われたと考えられる。更に、中心市街地内の公立小中学校が当該学校以外に無く、廃校になり得ないパターンもあると考えられる。例えば、No. 1 : 上山市は、上山城下の城下町であり、宿場町、温泉街

も兼ね揃えた歴史的な観光地であるが、その中心部は JR かみのやま温泉駅の西側に向かってコンパクトに凝縮した構造となっている。当該学校は、上山城の直下にあり、中心市街地の唯一の学校のため、存続への意思は強いと思われる。

以上のことから、中活事業による存続事業が実施された存続校は、まちなか居住の施策（民間による住宅供給がある場合を含む）によって児童・生徒数が増加している、あるいは減少していても一定数の維持が見込める場合と、再編による当該学校への統合が将来的に計画されている場合、または中心市街地内の公立小中学校が当該学校のみで、廃校になり得ない場合に行われていると考えられる。

3.3.3 小活

本節で明らかになった知見を、以下にまとめる。

- 1) 中活計画における公立小中学校の施設整備に関する事業の内、存続事業が行われた存続校は15校で、その要因は校舎等の老朽化又は耐震性不足と学校再編のどちらかであった。学校再編を要因とした施設整備で中活計画の事業が使われた事例は少なく、これからも学校として残していくための施設整備が多いことが明らかになった。
- 2) 整備方法は校舎又は付随施設の建て替えが93.8%、校舎の一部改修が6.2%で、ほとんどの事業で建物の全建て替えが選択されており、中活計画の一環として公立小中学校の整備を行うことで大規模な整備が可能となったと考察した。
- 3) 単に学校を存続させる場合でも、学校に他の用途を複合するなどして、中心市街地のコミュニティの維持や活性化への役割を担うような整備方法が工夫されている事例が存在することが明らかになった。
- 4) 再編後の児童・生徒数の変化からみた結果、存続事業が実施された存続校は、市街地再開発事業等のまちなか居住の施策（民間による住戸供給を含む）によって児童・生徒数の増加あるいは維持が見込める場合か、再編による当該学校への統合の場合に、事業が行われていることが明らかになった。

3.4 まとめ

本章は、中心市街地の学校再編に着目し、統合校の立地と統合先の決定時に検討が必要と考えられる指標との関係や、中活計画の事業をつかった施設整備が実施された存続校の都市の人口規模による傾向及び事業後の児童・生徒数の変化の分析を通して、中心市街地に学校を残す意味という観点から、維持する理由や手法に関する知見を示すことを目的としていた。

公立小中学校の数が年々減少する過程で、中心市街地の学校も同様に減少していくと予想できる。そのような流れの中でも、まちの核となる中心市街地における学校は、最低限の生活基盤施設として1校以上は残されることが妥当と考えられる。しかしながら、3.2節から、再編の結果、中心市街地の小学校数は減少してはいるものの、エリア内で統合する判断がされた都市が多くあることが明らかになった反面で、中心市街地から学校を無くしている都市もあることがわかった。その中で、中心市街地に学校を残す決断に関係した要因としては、「敷地の広さ」「児童数」「距離」「中学校区」「地域の要望」が関係することが示唆された。また、3.3節において明らかになった存続校の特徴から、市街地再開発事業などのまちなか居住の施策との関連を検討する学校再編の考え方の可能性が示唆された。

学校は教育施設であるから、教育環境をより良くすることを目指さなければならない。学校を学校として残し続けるためには、学校規模を適正化することは大事な要素であり、児童・生徒数の一定数以上の確保が必ず必要となる。現在の中心市街地が抱える課題の一つである空洞化が進めば居住人口は減少するばかりで、学校規模の適正化の基準から外れる可能性が大きい。そこで、中心市街地内の学校を含めた学校再編や、再編時の受け皿になることも考えられる学校を継続させるための施設整備は、中心市街地の当該学校の児童・生徒数の見込みが得られるよう、学校単体でなく、周辺の都市計画施策と関連づけて考えることが、今後ますます必要になると考えられる。

補注

注1) 跡地利用により、用途変更だけではなく学校施設になった場合（小学校→大学等）も含める。

注2) 各自治体の教育委員会学校施設担当へ電話によるヒアリングを行った。（2023年8月）

注3) 四万十市、沖縄市は人口10万人台及び10万人未満の都市であるが中心市街地内の他小中学校数が四万十市3校、沖縄市5校で数が多いため、例外である。その理由は中心市街地における小学校区の分かれ方に影響している。四万十市は中心市街地をおおよそ半分に分ける形で小学校区があるため中心市街地内にそれぞれの小学校が入っていること及び県立中学校が存在すること、沖縄市は中心市街地の指定形状が非常に複雑（通り沿いを帯状に指定する、開発種地を房状に指定する等）のため、複数の小学校区が含まれることで学校数が増していると考えられる。

注4) 老朽化又は耐震性不足による事例は事業前と2022年度の児童・生徒数を比較し、再編による事例は事業直後（統合校開校年度）と2022年度の児童・生徒数を比較している。

注5) 田辺市役所都市計画課へ電話によるヒアリングを行った。（2023年8月）

参考文献・参考資料

- 1) 高橋祥，細田智久，三島幸子：島根県における小中学校再編計画の策定状況と統合・存続校区事例，日本建築学会技術報告集，第30巻，第75号，pp. 879-884，2024. 6
- 2) 斎尾直子，三溝匠：地方自治体における公立小中学校施設整備方針の策定実態-全国の策定状況と静岡県長泉町を対象とした策定プロセス分析-，日本建築学会技術報告集，第29巻，第71号，pp. 316-321，2023. 2
- 3) 小林剛士，鶴心治，宋俊煥，坪井志郎，永江志緒里：中心市街地活性化基本計画に基づく公共施設整備による拠点形成に関する研究，日本建築学会計画系論文集，第82巻，第731号，pp. 123-132，2017. 1
- 4) 小林敏樹，水口俊典：公益施設の移転立地動向・跡地利用の実態と中心市街地活性化に向けたその整備の方向性-中心市街地活性化担当部局へのアンケート調査から-，都市計画論文集，No. 40-3，pp. 7-12，2005. 12
- 5) 小林良樹，十代田朗，津々見崇：地方都市の中心市街地活性化基本計画にみる観光の活用に関する研究，都市計画論文集，Vol. 54，No. 3，pp. 1028-1034，2019. 10
- 6) 金田泰男，片淵良：New Face 21 守山市立守山小学校 守山幼稚園・あまが池プラザ，月刊スクールアミニティ，2013年8月号，pp. 44-47，2013. 8
- 7) 滋賀県守山市：守山市中心市街地活性化基本計画，p. 12 及び p. 20，2015
- 8) 山形県長井市：第1期長井市中心市街地活性化基本計画，p. 76 及び p. 80，山形県長井市，2016

第4章

非市街地の統合校の立地と拠点設定及び拠点性との関係

4.1 はじめに

4.1.1 研究の背景と目的

少子高齢化の進行を背景に、児童及び生徒数の減少等を契機とした公立小中学校の再編が全国的に数多く行われている。昭和22年公布の学校教育法施行規則等^{注1)}にて、クラス数の標準や通学距離の条件を示し、昭和31年の「公立小・中学校の統合方策について」等の発出^{注2)}をもって学校規模の適正化や適正配置の適切な推進を求めてきた。近年では、「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」^{注3)}に基づいた学校規模の適正化に関する方針の策定などを、地方自治体レベルで行うなどの再編計画推進の動きもみられ、公立小中学校の再編はますます活発的に計画され、実施されると予想できる。

人口の減少が特に著しい非市街地においては、再編の数も多い傾向にあることが2章より明らかになった。公立小中学校は公共施設の一施設で、各自治体において所有する数の多い施設であるが、公共施設の維持管理に限界のある非市街地においては数少ない公共施設として残存する必要性が大きい。また、小学校区が地区まちづくりの一単位とされる、中学校区が都市マスの地域別構想等の計画単位につかわれる、児童生徒を集める基本的な単位となることなどに加えて、地域住民の避難所の役割も担うことから、まち全体、そして一地域においても重要な中心的施設である。そして、かつての旧町村の役場などが存在した中心地に位置する学校も多く、地域の拠点性を担いうる施設として地域の中に残る意味は大きいと思われる。

一方で、近年の拠点に関連する都市計画の考え方としては、持続可能な地域を維持・形成する為に「コンパクト・プラス・ネットワーク」が重要とされている¹⁾。その中で、非市街地のような中山間地域をはじめとする集落地区においては、拠点を形成することで生活に必要なサービス機能を維持する必要性が訴えられており、拠点形成の推進が必要とされている。公立小中学校の再編との関係でいうと、小中学校は市民サービスを担う市庁舎や支所ほど、直接的に拠点の根拠となる施設ではないと思われるが、教育の拠点や地域コミュニティの一部を担う拠点としては、拠点の根拠となり得る有力な施設であると考えられる。そのため、特に公共施設数の限られる非市街地においては、学校と拠点の関連性を踏まえて再編を検討されるべきである。

そこで本章は、非市街地の再編によって存続された学校に焦点を当て、学校への拠点設定^{注4)}や拠点性の実態を示し、両者の関係性を明らかにすることを目的とする。

4.1.2 既往研究の整理

既往研究をみると、公立小中学校の再編をとりあげた建築計画分野の研究は、特定の自治体に着目して小学校統廃合の過程を整理した研究²⁾³⁾など多数存在する。一方、都市計画分野では、学校を中心とした公共施設再編の検討手法の課題等を明らかにした研究⁴⁾、学校再編による集約化の動向と跡地の活用実態を明らかにした研究⁵⁾などが挙げられる。拠点をとりあげた研究は、都市マス上の拠点到立地している施設の実態を明らかにした研究⁶⁾や、中規模都市の地域拠点の階層性や位置付け方針等を明らかにした研究⁷⁾などが挙げられる。しかしながら、対象を公立小中学校に限定し、非市街地の公立小中学校の再編と都市マス上の拠点設定や拠点性との関係について言及したものはみられない。

4.1.3 研究対象の選定

2章で対象とした49市を、同じく研究対象都市とする。また、49市の回答から明らかになった、休校又は廃校となった学校494校（小学校377校、中学校117校）と、統合校220校（小学校155校、中学校55校、小中一貫校10校）を研究対象校と定める。

4.1.4 研究の方法

1) 再編データを根拠とした分析

2章で詳細を記載したアンケート調査の結果や、航空写真、GoogleMap、GoogleEarthProの地理情報、各自治体のホームページにて公表されている都市計画に関するデータなどを参照し、再編に関わる休校・廃校と統合校に関するデータベースを独自に作成した。当該データベースをもって、特にアンケート調査の結果を主として得た再編データを根拠とし、都市計画関連の視点から詳細な分析を行った。

2) 電話によるヒアリング

一部の自治体を対象として、アンケート調査の結果からは根拠が得られなかった事項について確認する、また分析を進める上で必要となった情報の収集のため、電話によるヒアリング調査を断続的に実施した。

4.2 非市街地の統合校の立地と都市計画マスタープランにおける拠点設定との関係

4.2.1 用途地域別にみた公立小中学校の拠点設定

研究対象の休校又は廃校となった学校 494 校（小学校 377 校、中学校 117 校）と、統合校 220 校（小学校 155 校、中学校 55 校、小中一貫校 10 校）それぞれに対する都市計画マスタープランにおける拠点設定の数を、拠点の種類ごとに用途地域等別で示したのが表 4-1（休校・廃校）と表 4-2（統合校）である。

まず、休校・廃校への拠点設定をみると（表 4-1）、再編前には 31 校（休校・廃校の対象総数の 6.3%）に拠点設定がある。拠点種類としては、都市拠点が 11 校、地域拠点が 10 校、集落拠点が 10 校でそれぞれ設定されており、偏りはみられない。しかしながら、用途地域等の内訳をみると、都市拠点が設定されているのは用途地域が指定された市街地に立地していた学校のみであった。逆に、地域拠点、集落拠点と拠点のクラスが低くなると、市街地の割合が減り、非市街地における拠点設定が大半を占める。種類で区切らず、全体でみると、市街地は 13 校（42.0%）、非市街地は 18 校（58.0%）の拠点設定がされている。また、回答があったものに限るが、再編後（廃校が跡地利用されたり、未利用で残ったりしている状態）の拠点設定の変化をみると、拠点設定がなくなったのが 2 件、再編を経て新規に拠点が設定されたのが 8 件あることがわかった。また、新規に拠点が設定された 8 件は、跡地利用がされてから拠点が設定されたことがアンケートより明らかになった。該当事例については、今後詳細な分析が必要とされる。

次に、統合校への拠点設定をみると（表 4-2）、50 校（統合校の対象総数の 22.7%）に拠点設定がある。拠点種類としては、都市拠点が 9 校、地域拠点 33 校、集落拠点が 5 校でそれぞれ設定されており、地域拠点到非常に偏っていることがわかる。また、用途地域等の内訳をみると、都市拠点が設定されているのは用途地域が指定された市街地に立地している学校のみで、地域拠点、集落拠点と拠点のクラスが低くなると、市街地の割合が減り、非市街地における拠点設定が大半を占めることから、休校・廃校への拠点設定の傾向と同様であった。一点異なるのは、非市街地（その中でも特に E：都市計画区域外）で地域拠点クラスの拠点設定が非常に多いことである。種類で区切らず、全体でみると、市街地は 20 校（40.0%）、非市街地は 30 校（60.0%）で拠点設定がされている。したがって、統合校への拠点設定は、非市街地に立地する学校への設定が多く、拠点の種類としては地域拠点クラスが多いことが明らかになった。

表 4-1 用途地域別にみた都市計画マスタープランにおける拠点設定の内容の内訳（休校・廃校）

用途地域等	再編前							再編後								
	拠点設定あり			あり 合計	割合 (%)	拠点 設定 なし *1	割合 (%)	あり 継続	でき た	計	割合 (%)	なし 継続	なく なった	計	割合 (%)	
	都市 拠点	地域 拠点	集落 拠点													
商業系	A	4	0	0	4	12.9	16	4.1	0	1	1	12.5	5	0	5	3.2
住居系	B-1	0	0	0	0	0.0	1	0.3	0	0	0	0.0	0	0	0	0.0
	B-2	1	1	0	2	6.5	24	6.2	0	0	0	0.0	9	0	9	5.8
	B-3	6	1	0	7	22.6	48	12.4	0	0	0	0.0	34	0	34	21.8
工業系	C	0	0	0	0	0.0	2	0.5	0	0	0	0.0	2	0	2	1.3
非市街 地部	D	0	4	8	12	38.7	99	25.6	0	3	3	37.5	34	1	35	22.4
	E	0	4	2	6	19.4	200	51.8	0	4	4	50.0	72	1	73	46.8
合計		11	10	10	31	-	390	-	0	8	8	-	156	2	158	-
対象総数		11	10	10	31	-	386	-	0	8	8	-	154	2	156	-

*1 無し、学校運用中又は運用開始時に都市計画マスタープランを定めていなかった、学校が都市計画マスタープランの策定範囲外にある場合を含む。
 ※複数回答有り(用途地域が複数にまたがる場合は該当する用途地域全てにカウントを入れる。)
 ※回答がなかった場合は数に入れていないため、再編前の拠点設定ありの合計値と、再編後のあり継続及びなくなったの合計値は一致しない。

表 4-2 用途地域別にみた都市計画マスタープランにおける拠点設定の内容の内訳（統合校）

用途地域等	拠点設定あり				あり 合計	割合 (%)	拠点 設定 なし*1	割合 (%)	
	都市 拠点	地域 拠点	集落 拠点	不明					
商業系	A	4	0	0	0	4	8.0	6	4.3
住居系	B-1	0	0	0	0	0	0.0	3	2.1
	B-2	2	4	1	1	8	16.0	15	10.7
	B-3	3	3	0	2	8	16.0	33	23.6
	C	0	0	0	0	0	0.0	0	0.0
非市街 地部	D	0	6	3	0	9	18.0	46	32.9
	E	0	20	1	0	21	42.0	41	29.3
合計		9	33	5	3	50	-	144	-
対象総数		9	33	5	3	50	-	140	-

*1 無し、学校運用中又は運用開始時に都市計画マスタープランを定めていなかった、学校が都市計画マスタープランの策定範囲外にある場合を含む。
 ※複数回答有り(用途地域が複数にまたがる場合は該当する用途地域全てにカウントを入れる。)

4.2.2 拠点設定をしている都市の設定内容

前項で、統合校に拠点設定がある事例は50校であることを明らかにしたが、都市ごとに市街地と非市街地それぞれの拠点の種類を表したものが、表4-3である。

拠点設定のある都市は19都市であった。各都市の統合校への拠点設定は、1~2校程度が多い中で、4~9校と比較的多い都市（釧路市、むつ市、新発田市、松江市、鹿屋市）も存在する。市街地における拠点設定は32.1%（53校中の17校）、非市街地は60.4%（53校中の32校）であった。

4.2.1項で明らかになったように、市街地の傾向として、拠点の種類は都市拠点多く、拠点のクラスが下がるにつれて少なくなる。しかしながら、都市拠点クラスの拠点設定がされるとはいえど、1都市で都市拠点の設定1個が大多数であることが、都市ごとの集計で明らかになった。

一方で、非市街地においては、地域拠点の数が格段に上がる（都市拠点2校（6.3%）に比べて、地域拠点26校（81.3%））。また、1都市で複数の拠点設定された事例を持つ場合が多い。

以上から、非市街地における統合校は、特に地域拠点クラスで拠点設定されている実態があり、1都市あたりの事例数も多い傾向がある。2章及び本節を通して、再編と拠点設定の両方が、非市街地で多く行われていることを明らかにした。したがって、双方の関係を分析するため、4.2.3項では非市街地における統合校への拠点設定に焦点を絞り、より詳細な分析を行う。

表 4-3 拠点設定のある都市の拠点種類

拠点設定 のある都市	(1)市街地				(2)非市街地				(1) (2) 計	
	都市 拠点	地域 拠点	集落 拠点	合計	都市 拠点	地域 拠点	集落 拠点	合計		
1	釧路市	●1			1		●4		4	5
2	江別市	●1			1				0	1
3	八戸市		●1		1				0	1
4	むつ市		●2	●1	3		●2	●1	6	9
5	土浦市		●1		1		●2		1	2
6	前橋市	●1			1				0	1
7	桐生市	●1			1				0	1
8	新発田市		●1		1		●3		3	4
9	羽島市				0			●1	1	1
10	田原市				0			●1	2	2
11	高島市				0				0	3
12	和歌山市	●1			1				0	1
13	松江市				0		●6		6	6
14	津山市				0		●1		1	1
15	三原市				0		●1	●1	2	2
16	新居浜市	●1			1				0	1
17	長崎市	●2			2				0	2
18	日南市		●2		2				0	2
19	鹿屋市	●1			1		●7		7	8
合計		9	7	1	17	2	26	4	32	53
割合 (%)		52.9	41.2	5.9	100.0	6.3	81.3	12.5	100.0	

※●横の数字は学校数を表す。

※内容が不明なものは除いているため、表4-1の拠点設定ありの合計値と、本表の合計値は一致しない

4.2.3 統合校の立地環境からみる再編と拠点設定との関係

表4-3より、比較的多くの拠点設定事例を持つ都市は5市(釧路市、むつ市、新発田市、松江市、鹿屋市)であることがわかる。当該市における統合校の周辺立地環境を整理し、拠点設定との関係を考察する。

(1) 他中心施設併合拠点型(釧路市、むつ市、鹿屋市)

釧路市、むつ市、鹿屋市では、生活を支える施設として支所^{注5)}や公民館を中心施設と捉え、集住のコアとして地域拠点を設定し、その中に学校が入っている。特に、むつ市、鹿屋市は、その形式で全ての学校に拠点設定がされている。

例えば、鹿屋市(図4-1)を例に挙げると、鹿屋市の都市マス「第3部全体構想」の「将来都市構造図」上には、6種類の拠点が示されている。その内、都市拠点、地域拠点、生活拠点の位置と、再編を経て存続された学校の場所が全て重なる。統合経路をみると(図4-1上の矢印)、複数の学校を廃校として統合を行う場合に、拠点設定されている場所が選ばれていることがわかる。数の多い地域拠点に焦点をあててみると、拠点設定の条件とされている施設(以下、中心施設)は、市役所支所又は公民館であった^{注6)}。実際に、統合校から0.5kmから1.5kmの範囲内に市役所支所又は公民館が確認できた(図4-2)。これは、釧路市(図4-3)、むつ市(図4-4)でも同様である。

しかしながら、釧路市、むつ市、鹿屋市の再編に関する手引きなど^{注7)}には、地区の中心性含んだ立地性について、考慮されたような記載はみられない。また、3市の教育委員会へのヒアリング結果より(表4-4)、実際に再編を行う際の議論として重視されるのは、教育環境の充実性や通学距離、児童及び生徒数などであり、地区に対する学校の拠点性を含む都市計画の目線からの議論は、中心的な話題ではないことが明らかとなった。都市計画担当課へのヒアリングからも、教育委員会と十分な連携がないと回答されており、都市マスにおける拠点設定に統合校が立地しているのは計画を行ったわけではなく、結果として立地したということである。また、3市は合併市であることから、都市マス上の拠点を設定する地域的な構造(例えば、旧町の中心が存在するなど)が比較的明確であると考えられ、そのような構造を持つ場所に旧町の学校が再編されたことで、都市マス上の拠点エリアと学校の統合場所が重なったとも考えられる。

したがって、3市の学校再編と拠点設定の関係は、学校の拠点性をつかって地域の拠点化を考えているのではなく、生活維持を担う施設を中心とした拠点エリアの施設群の一部に、再編された学校が追加され、まちの中心部に一体的な拠点を形成している「他中心施設併合拠点型」と位置付けられる。

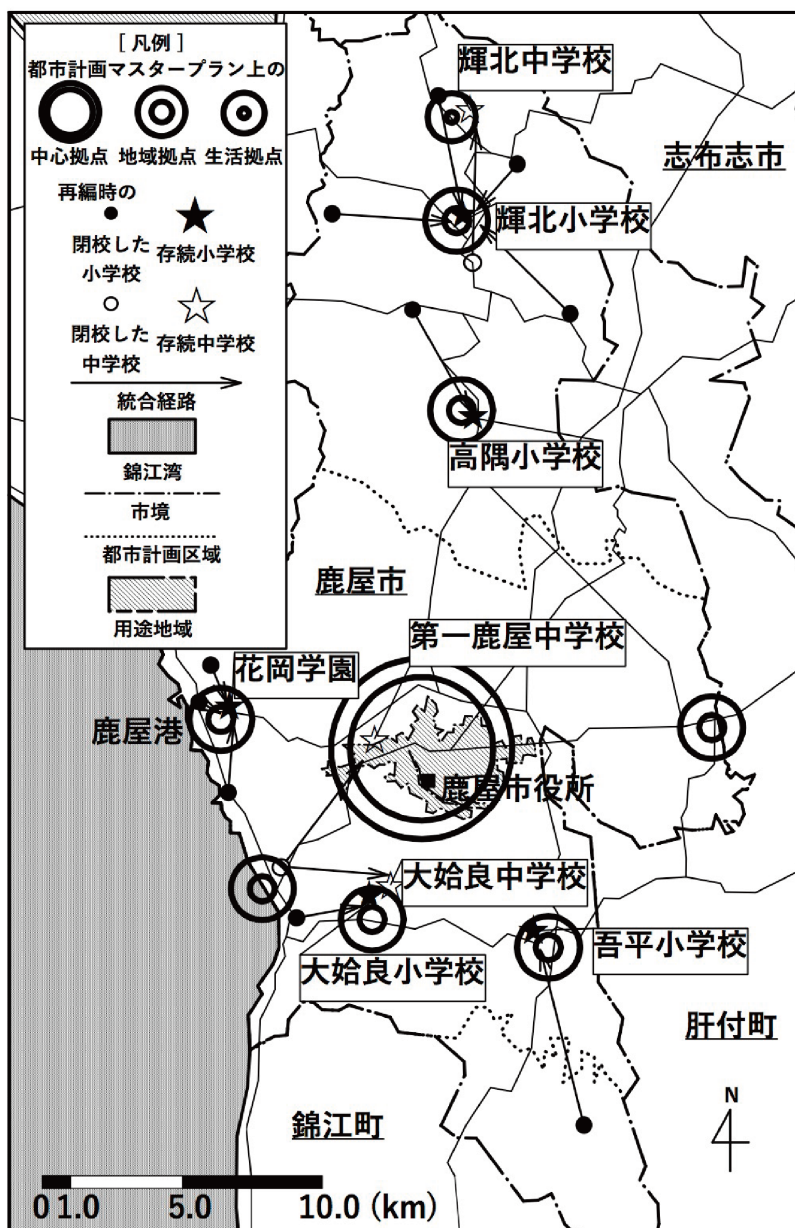


図 4-1 都市計画マスタープランにおける拠点設定の位置と統合校の場所（鹿児島県鹿屋市）

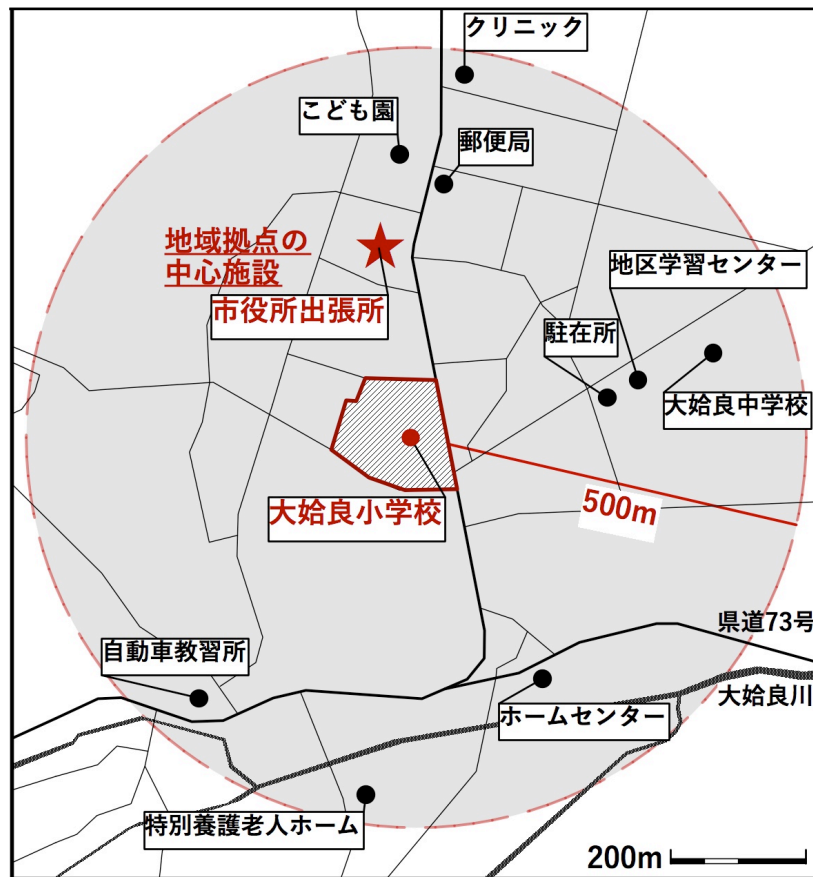


図 4-2 統合校から半径 500m 圏内の立地環境（鹿児島県鹿屋市：大始良小学校周辺）

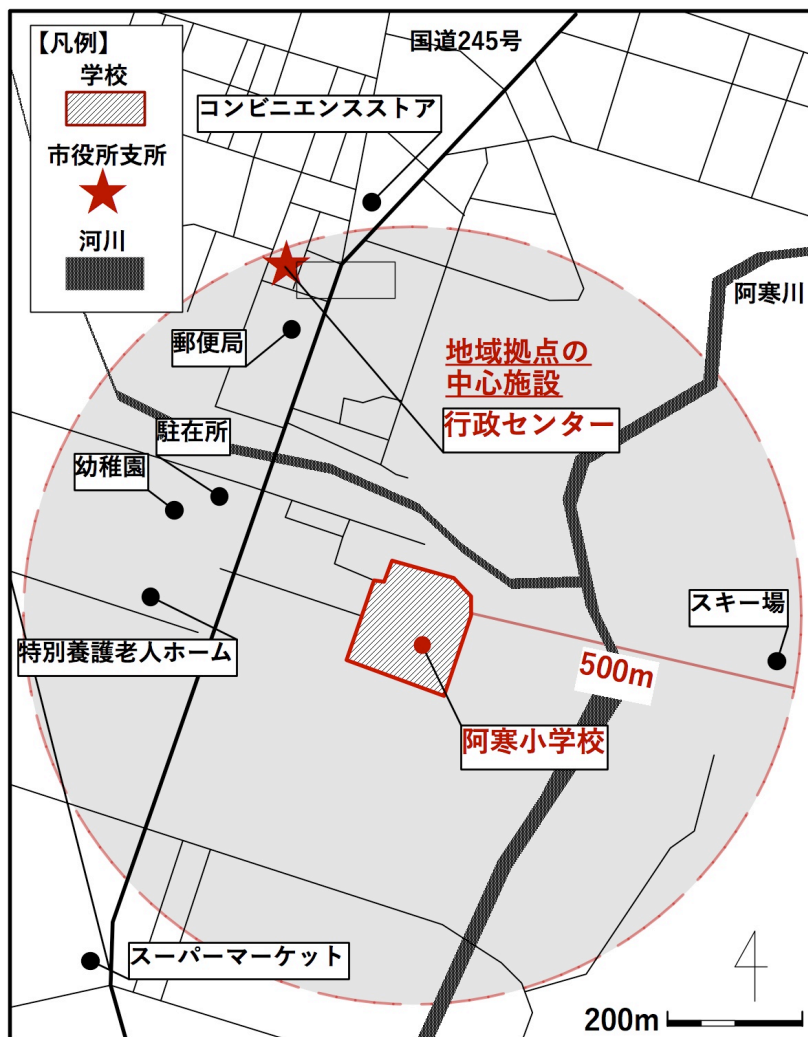


図 4-3 統合校から半径 500m 圏内の立地環境（北海道釧路市：阿寒小学校周辺）



図 4-4 統合校から半径 500m 圏内の立地環境（青森県むつ市：脇野沢小学校周辺）

表 4-4 統合校への拠点設定数が多い5市の教育委員会及び都市計画担当課へのヒアリングの結果の概要

都市名	市町村合併の時期	合併後の学校再編数	統廃合に関する手引きの有無*	統廃合や規模・配置の適正化の基準・方針	実際の再編時の教育委員会における議論の内容	再編と都市計画の関連を計画したかどうか	教育委員会と都市計画課の連携
釧路市	2005. 10. 11	小:5校 中:1校	有	・小学校ではクラス替えができる、中学校では主要教科に複数の教員配置が可能となることを基本としたクラス数の確保 ・通学距離の目安を設定(小:2km, 中3km)	不明	計画性なし	なし
むつ市	2005. 3. 14	小:4校	有	・小中一貫教育を基本に捉えた義務教育を展開する ・ブロック(学区)毎の状況を見据えながら取り組みを進める	・児童生徒の多さ ・教育環境の充実さ	計画性なし	なし
新発田市	2003. 7. 7 2005. 5. 1	小:3校	有	・クラス数はクラス替えができる1学年2学級以上、学級人数は1学年20人以上が望ましい ・通学距離の目安を設定(小:4km以内, 中:6km以内)するが、距離のみで判断せず通学実態を考慮した支援を行う ・学区再編を行う場合に、1学年2学級未満でも当該地域の実情を考慮し学校存続について考慮する ・学区再編は、小規模化が著しい小学校区を優先し、中学校区は小学校区の学区再編に一定の目処がついた段階で行う	・教育環境の充実さ ・地域住民の意見尊重	計画性なし	なし
松江市	2005. 3. 31	小:1校	有	・小中共にクラス替えができない規模のものは速やかに検討を行う ・通学距離の目安を設定(小:4km以内, 中:6km以内) ・通学時間の目安を設定(概ね1時間以内)	・教育環境の充実さ ・通学距離重視	計画性なし	なし
鹿屋市	2006. 1. 1	小:3校 中:3校 一貫:1校	有	・再編後の校舎は既存の施設を可能な限り利用することとし、必要に応じて、教育環境の整備を行う ・通学距離の目安を設定(小:4km, 中:6km)し、それ以上となる場合はスクールバスを基本とするが、単に通学距離のみで判断するのではなく「通学時間」「地勢」等も総合的に検証し対応する	・教育環境の充実さ	計画性なし	なし

* 釧路市:釧路市が目指す学校のあり方 基本方針と適正配置計画(2001年7月策定, 2008年まで有効), むつ市:むつ市公共施設等総合管理計画(2016年3月策定), 新発田市:新発田市立小・中学校の望ましい教育環境に関する基本方針(2011年6月改定), 松江市:松江市立小学校・中学校の適正規模・適正配置等について(2015年1月策定), 鹿屋市:鹿屋市学校再編実施計画(2011年策定)

(2) 学校中心小拠点型（新発田市、松江市）

まず、新発田市をみると、都市マス「II. 都市の将来像」の「将来都市構造図」上には、都市拠点、地域拠点、産業拠点の3種類の拠点が示されている。その内、地域拠点の位置と統合校の場所が全て重なる^{注8)}（図4-5）。地域拠点の中心施設は学校やコミュニティセンターであった^{注6)}。統合校の周辺に立地する施設が、郵便局や駐在所のみであっても地域拠点と拠点設定している学校も存在し（図4-6）、中心施設の一つとして学校に着目している市という、本研究においては特筆すべき市である。

(1)で概説した3市が「他中心施設併合拠点型」と位置付けられたのに対して、新発田市の場合は、学校やコミュニティセンターを中心施設として捉え、全ての統合校を拠点と設定し、学校の拠点性をつかうことで、同じ「地域拠点」でもより小さいレベルで拠点を形成している「学校中心小拠点型」と位置付けられる。これは、公立小中学校を地域の中心施設として位置付けて小さいレベルで拠点を形成する考え方であり、学校を中心とした地域コミュニティの維持に特化した拠点設定であると考えられる。先行研究⁸⁾において市町村によって拠点の階層性が異なる場合があると指摘されているように、(1)で取り上げた3市と新発田市の地域拠点は、階層が異なる可能性も示唆される結果である。都市計画担当課へのヒアリングでは、現段階では教育委員会との連携実績はないが、今後の再編においては、連携を図ることは重要になると考えていると回答を得ており、今後の学校再編が、拠点設定を含む新発田市の都市計画に、今以上に関わってくる可能性がある。

次に、松江市をみると、2018年3月の都市マス改定により、「他中心施設併合拠点型」から「学校中心小拠点型」に変わっていると捉えられる。改定前の都市マスでは地域拠点の中心施設は「支所等」であり、本研究で取り扱った統合校への拠点設定も、この都市マスに沿ったものであったことから、学校再編と拠点設定の関係は「他中心施設併合拠点型」であった（図4-7上）。しかしながら、改定後には、地域拠点といった拠点種類の記載を取りやめ、「生活維持の中核」として小中学校や鉄道駅を中心施設としている。改定前に地域拠点であった場所が生活維持の中核に変わっていることに加えて、更に細かい地点に生活維持の中核が設定されていることから、「学校中心小拠点型」に変化していると考えられる（図4-7下）。

このように学校再編と拠点設定の関係には、少なくとも、生活維持を担う施設を中心とした拠点エリアの施設群の一部に再編された学校が追加され、まちの中心部に一体的な拠点を形成する「他中心施設併合拠点型」と、学校やコミュニティセンターを中心施設として捉え、小さいレベルで拠点を形成している「学校中心小拠点型」の2つの型が存在することが明らかになった。

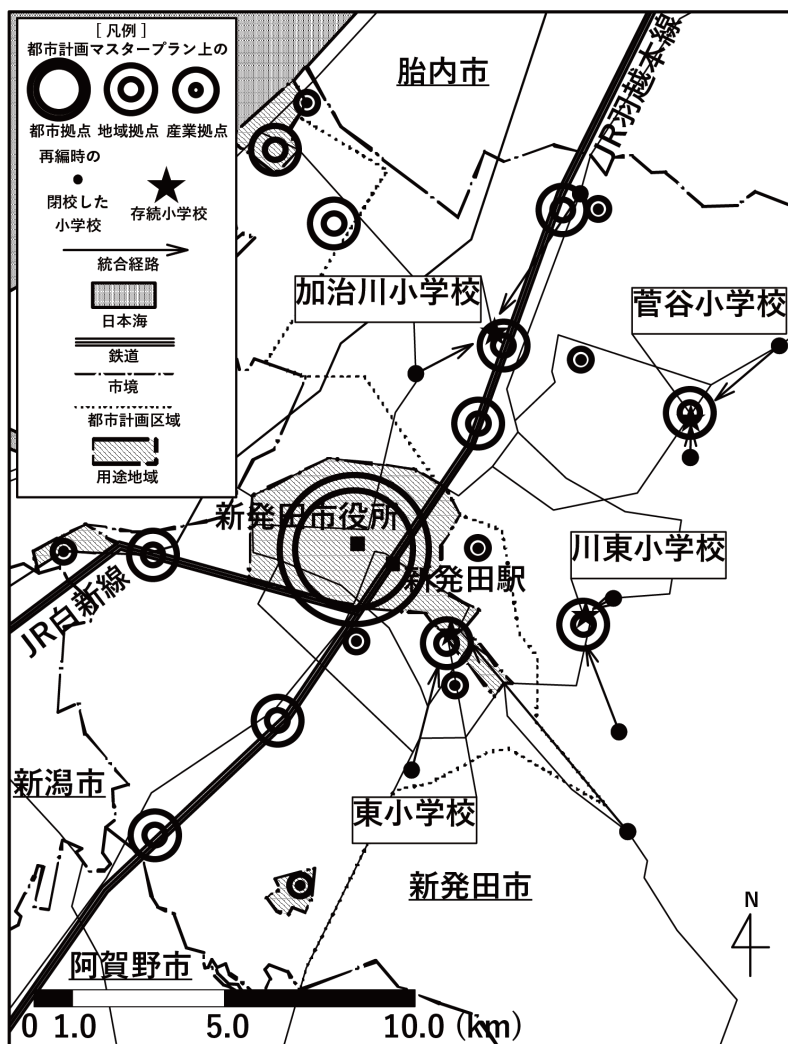


図 4-5 都市計画マスタープランにおける拠点設定の位置と統合校の場所（新潟県新発田市）

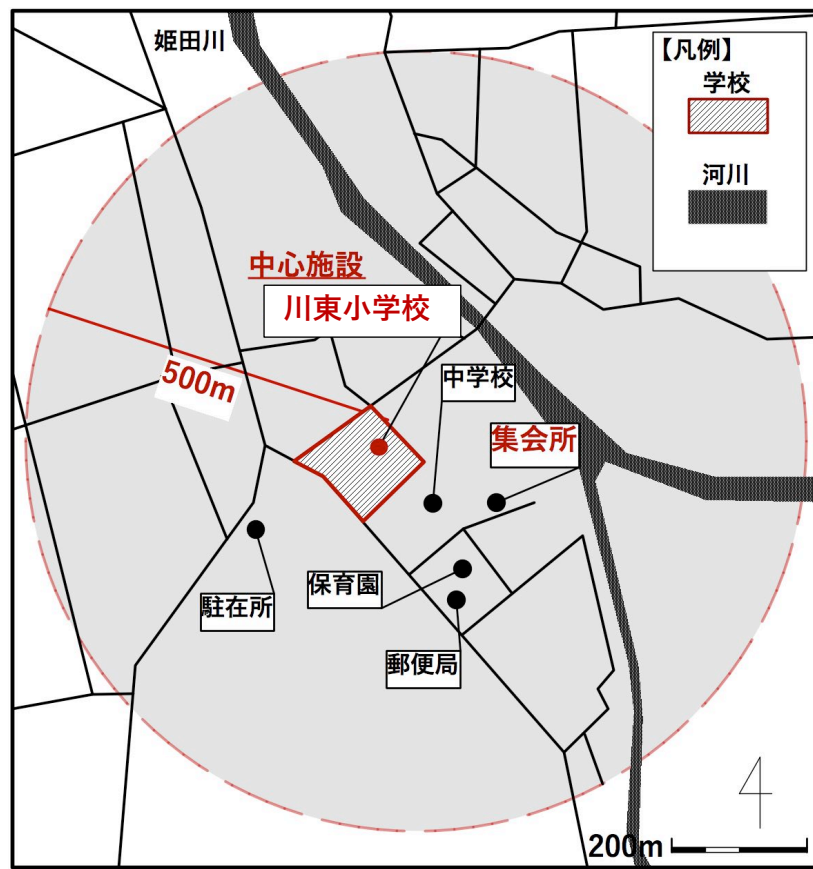
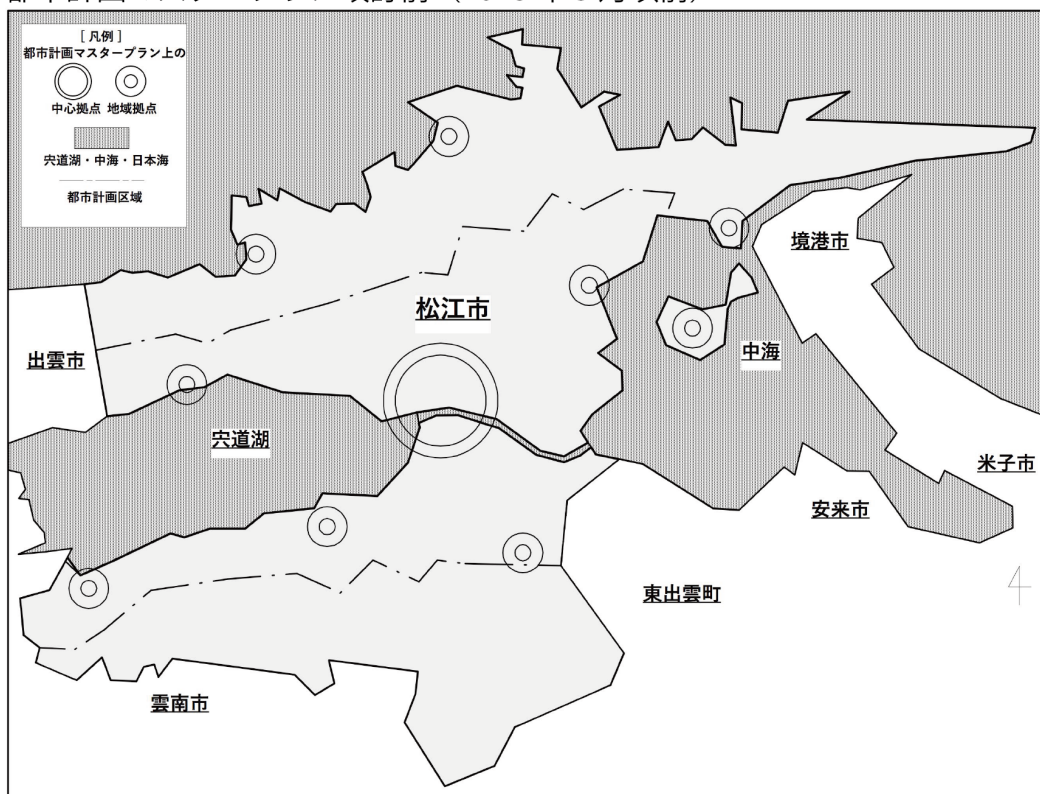


図 4-6 統合校から半径 500m 圏内の立地環境（新潟県新発田市：川東小学校周辺）

都市計画マスタープラン改訂前（2018年3月以前）



都市計画マスタープラン改訂後（2018年3月以降）

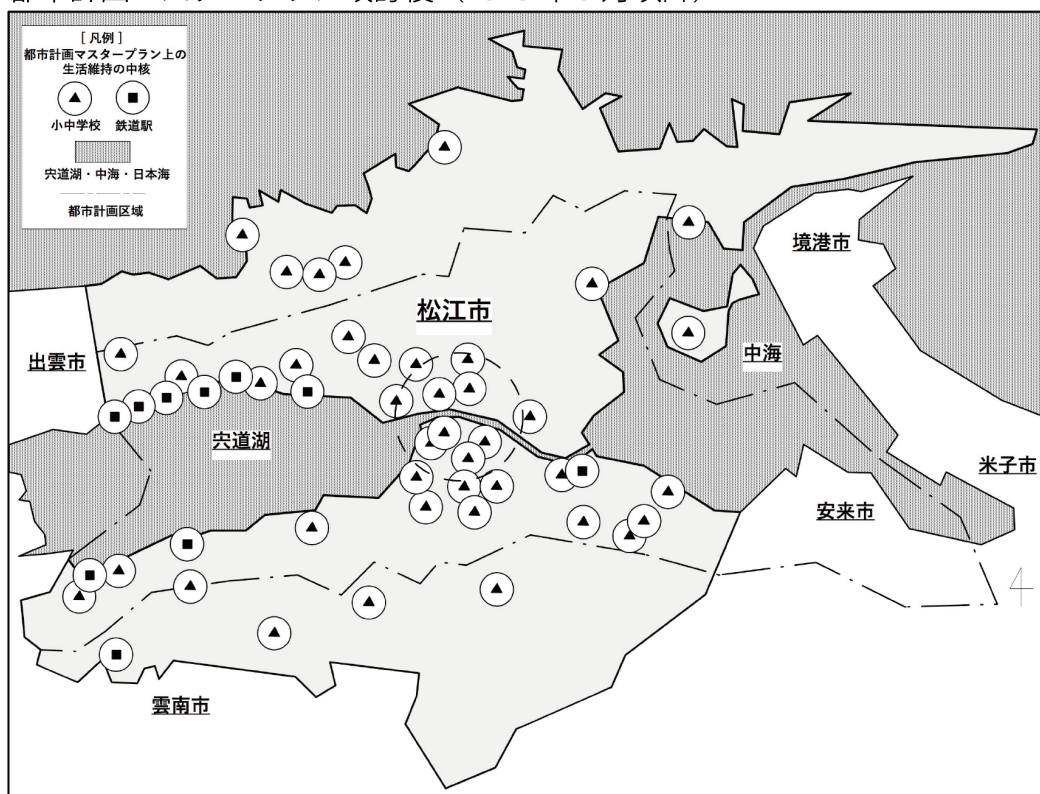


図4-7 島根県松江市の都市計画マスタープラン改訂前後の拠点の変化

4.2.4 小活

本節で明らかになった知見を、以下にまとめる。

- 1) 休校・廃校への都市マスにおける拠点設定は、再編前には31校に設定があるが、再編後には拠点設定がなくなったのが2件、再編を経て新規に拠点が設定されたのが8件あることが明らかになった。
- 2) 統合校への拠点設定は、50校に設定があった。拠点種類をみると、都市拠点が9校、地域拠点33校、集落拠点が5校であり、地域拠点到非常に偏っていた。
- 3) 休校・廃校及び統合校への拠点設定に共通して、都市拠点が設定されているのは用途地域が指定された市街地に立地している学校のみで、地域拠点、集落拠点と拠点のクラスが低くなると、市街地の割合が減り、非市街地における拠点設定が大半を占めていた。
- 4) 統合校への拠点設定は、非市街地に立地する学校への設定が多く、拠点の種類としては地域拠点クラスが多いことが明らかになった。
- 5) 都市レベルで拠点設定の実態をみた結果、市街地では都市拠点多いが、1都市1都市拠点が大半であるのに比べ、非市街地では地域拠点多く、1都市で複数の拠点をもつ場合が増えた。
- 6) 統合校へ多くの拠点を設定している都市の統合校の周辺環境と拠点設定との関係をみた結果、非市街地における拠点設定には、生活維持を担う施設を中心とした拠点エリアの施設群の一部に再編された学校が追加されてまちの中心に一体的な拠点を形成している「他中心施設併合拠点型」と、学校を中心施設として小さいレベルで拠点を形成している「学校中心小拠点型」の2型があることが明らかとなった。

4.3 統合校の立地環境からみる拠点性の実態

4.3.1 拠点性を考察する上の指標の定義

本節では、非市街地における統合校 140 校の内、アンケートの拠点設定に関する項目の回答に不備があった学校を除く 133 校を対象として、個々の学校レベルで拠点性の実態をみる。都市マス上の拠点設定がされていることとは別に、学校が拠点となり得る場所に再編されたかどうかという点に着目する。

拠点性を考察する上の指標として、①市役所支所^{注5)}の有無と、②生活利便施設の集積の2指標を用いる。①の指標は、石原他⁷⁾が、大都市圏外かつ用途指定のないエリアで地域拠点の拠点中心施設が支所とされるケースが多いことを明らかにしていることと、4.2章4.2.3項で明らかになった、支所を拠点の中心施設として捉えて拠点設定されている場合が多かった実態を踏まえて設定した。GoogleMapとGoogleEarthProの地理情報を用いて、各学校の半径500m圏内に市役所支所が立地しているか否かを判断基準とした。②の指標は、地域住民の生活維持の為の拠点形成であることを踏まえると、生活利便施設の集積は欠かすことのできない指標であると考えて設定した。生活利便施設は、山根他⁹⁾の定義に従い、宇都宮市が市民を対象に実施したアンケート調査で居住地周辺に最低限必要と考える施設についての調査結果から、回答者の5.0%以上が必要とした施設から「バス停」と「小中学校」と「市役所・市民センター等」を除いた15施設（(1)スーパー・ドラッグストア、(2)銀行・信用金庫、(3)診療所・医院・クリニック、(4)病院、(5)コンビニエンスストア、(6)郵便局、(7)鉄道駅、(8)百貨店・ショッピングセンター、(9)ガソリンスタンド、(10)公園、(11)食事の提供を伴う飲食店、(12)警察署・交番・消防署等、(13)幼稚園・保育園、(14)図書館、(15)鮮魚店・青果店等商店）とした。①と同じ方法及び条件で、生活利便施設数をカウントした。

また、参考指標として家屋集積の有無も確認した。家屋集積の有無は、各統合校から半径100m圏内に50戸連たん集落(敷地間距離50m)があるか否かを判断基準とした。

4.3.2 学校の立地と拠点性との関係

前節で定義した2指標により、事例数、家屋集積がある場合の事例数、拠点設定がある事例数を示したものが表4-5である。

生活利便施設数の平均は5個であるが、市役所支所がある場合は5個以上（5-9個、10-14個、15個以上）で事例数の割合が高い。家屋集積も加えてみると、5個以上では、高い割合で家屋集積があることがわかる。しかしながら、実際の拠点設定の数は、生活利便施設数平均以下の1-4個で11事例（68.8%）と多い。例えば、むつ市の脇野沢小学校が事例に該当する（図4-8）。学校から500mの範囲内には、生活利便施設が3個しかないにも関わらず、市役所支所が拠点の中心施設に位置づけられ、小学校周辺が地域拠点として設定されている。以上の実態より、学校が拠点性をもつ可能性がある条件として、生活利便施設の集積があることや家屋の集積があること以上に、市民サービスを支える機能を持った市役所支所があることが大きいと考察する。これは、4.2節4.2.3項で明らかとなった「他中心施設併合拠点型」に通じており、市役所支所のある場所を、統合を行う場所として積極的に選定することで、一体として学校に拠点性をもたせることができる可能性を秘めているということではないかと考える。

一方で、市役所支所がない場合、生活利便施設が4個以下（1-4個、0個）で事例数の割合が高くなる。施設数の最大は13個で、市役所支所がある場合とは異なり、15個以上の事例はなかった。10-14個に該当する事例は、4事例（4.5%）で数が非常に少ないという点と、家屋集積が4事例全てにあるという点を踏まえると、市役所支所なしの事例の中で特異性があるものといえる。例えば、唐津市の湊小学校が事例に該当する（図4-9）。学校周辺には生活利便施設が10個あり、家屋の集積範囲も大きい。地域の中でも拠点と考えられる場所となっている可能性が高い。拠点設定の実態はないものの、学校を含んだ施設群（生活に必要な郵便局、銀行、商業施設、病院等）と、ある程度の家屋集積を合わせて核と考えることで、拠点として捉えることができる例であると思われる。また、実際に拠点設定があるのは、生活利便施設9個以下（5-9個、10-14個、15個以上）の事例のみであるが、該当事例には、4.2節4.2.3項で例に挙げた新発田市と、田原市の2事例を除けば、共通する施設として公民館又はコミュニティセンターの存在があった。事例をもつ都市（むつ市、土浦市、羽島市、鹿屋市）の都市マスを確認すると、中心施設が公民館やコミュニティセンターであることがわかった。これらも「他中心施設併合拠点型」に通じるが、支所より小さいレベルの中心施設と学校を一体として拠点形成が考えられていると捉えることができる。

表 4-5 学校周辺の市役所支所の有無と生活利便施設数からみた非市街地における再編事例数

		生活利便施設数				
		15個以上	10-14個	5-9個	1-4個	0個
市役所支所あり	[凡例] ★学校 □支所 ■生活利便施設					
	事例数	4 (9.1%)*2	13 (29.5%)	11 (25.0%)	16 (36.4%)	0
	家屋集積あり	4 (100%)*3	9 (69.2%)	7 (63.6%)	6 (37.5%)	0
	拠点設定数	1 (25.0%)*3	2 (15.4%)	1 (9.1%)	11 (68.8%)	0
事例数 44 (33.1%)*1						
市役所支所なし	[凡例] ★学校 ■生活利便施設					
	事例数	0	4 (4.5%)*2	24 (27.0%)	52 (58.4%)	9 (10.1%)
	家屋集積あり	0	4 (100%)*3	18 (75.0%)	17 (32.7%)	0
	拠点設定数	0	0	5 (20.8%)*3	6 (11.5%)	0
事例数 89 (66.9%)*1						

*1 総事例数133に対する割合を示す。
 *2 支所ありなし其々の事例数に対する割合を示す。
 *3 各生活利便施設数の事例数に対する割合を示す。

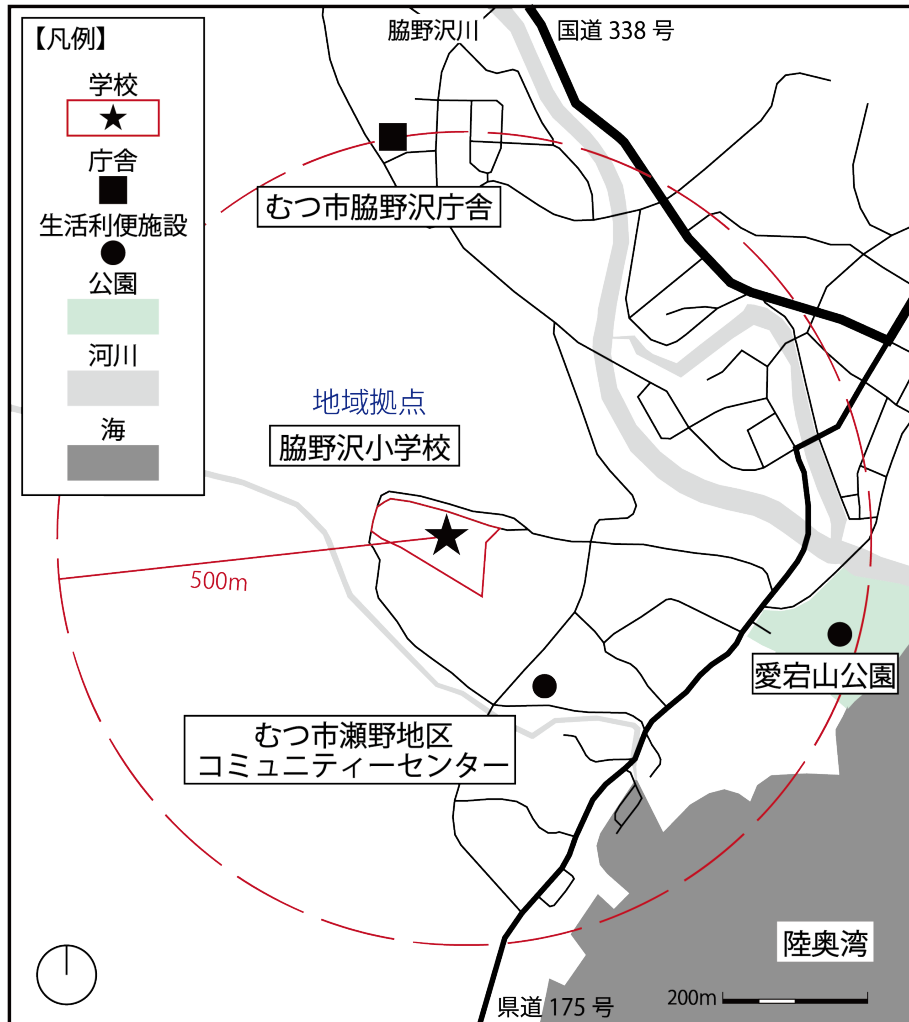


図4-8 脇野沢小学校（青森県むつ市）の周辺環境
 （市役所支所あり・生活利便施設3個・家屋集積なし・拠点設定あり）

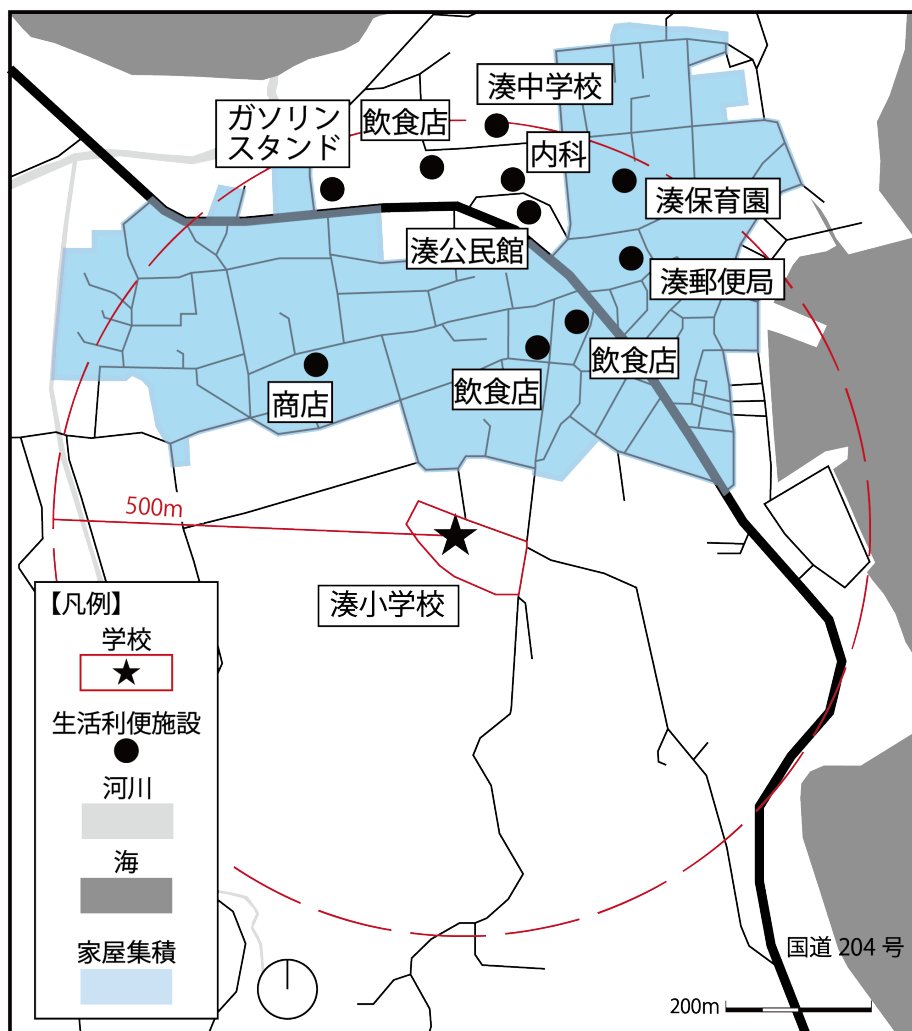


図 4-9 湊小学校（佐賀県唐津市）の周辺環境
 （市役所支所なし・生活利便施設 10 個・家屋集積あり・拠点設定なし）

4.3.3 小活

本節で明らかになった知見を、以下にまとめる。

- 1) 市役所支所の有無と生活利便施設の集積の2指標からみた結果、統合校の近辺に市役所支所があることで、学校と一体として拠点性を高めることができる可能性が示唆された。
- 2) 市役所支所がない場合でも、一定の生活利便施設の集積や家屋の集積、あるいは小さいレベルの中心施設と一体で考えることで、学校に拠点性をもたせることができると考察した。

4.4 まとめ

本章は、非市街地の再編によって存続された学校に焦点を当て、学校への拠点設定や拠点性の実態を示し、両者の関係性を明らかにすることを目的としていた。

鹿屋市のように生活維持を担う施設を中心として学校を含んだ一体的な拠点形成を行い、地域の核として盛り上げていく「他中心施設併合拠点型」にみられるような学校の拠点性のもたせ方と、新発田市のように学校を中心として小さいレベルで拠点を形成する「学校中心小拠点型」のような拠点性のもたせ方があり、地区規模に寄り添った拠点づくりの可能性をみることができた。しかしながら、実際に都市マスの拠点に設定されている事例や教育委員会と都市計画課が積極的に連携している事例は少なく、今後は積極的に連携されるべきであり、学校再編の検討段階から都市計画に関する話題も検討されるべきである。

拠点設定においては支所と学校が近接する場合には積極的に都市マスで拠点を設定したり、更に検討されるのであれば再編場所を拠点の場所に近づけるようにされるべきである。支所がない場合も一定の生活利便施設の集積がある場所に学校を再編することで拠点性をもたせる方法や、そのようでない場合にも、特に地区レベルが小さく今後の存続が危うい場合には、新発田のような「学校中心小拠点型」でコミュニティの核をつくる方法が考えられる。以上のように、これからも継続的に予想される公立小中学校の再編を契機とし、特に公共施設数の限られる非市街地においては、学校の拠点性の可能性を生かした拠点形成を検討し、まちづくりに活かすことで、生活サービス機能を維持していくことが求められる。

補注

注1) 文部科学省の省令である学校教育法施行規則(昭和22年文部省令第11号)の第41条及び第79条と、義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令(昭和33年政令第189号)の第4条を指す。

注2) 「公立小・中学校の統合方策について」(昭和31年11月17日付け文初財503号)、「学校統合の手引き」(昭和32年)、「公立小・中学校の統合について」(昭和48年9月27日付け文初財431号)を指す。

注3) 文部科学省が2015年1月に策定した手引きであり、各市町村が学校統合の適否やその進め方、小規模校を存置する場合の充実策等について検討したり、都道府県が前述の事柄について域内の市町村に指導・助言・援助を行う際の基本的な方向性や考慮すべき要素、留意点等を取りまとめたものである。

注4) 本研究における「拠点設定」とは、都市計画マスタープラン上で拠点が設定されていること指し、とりあげる「拠点」は、①都市拠点(交流拠点、中心拠点等の場合有り)クラス、②地域拠点(地域中心拠点等の場合有り)クラス、③集落拠点(地区拠点、生活拠点等の場合有り)クラスの3層とする。尚、拠点の階層については、既往研究⁸⁾で、市町村によっては階層に差があり(例えば、都市マスでは「小さな拠点(本研究で解釈している3層構造より下位に位置付けられる拠点)」だが実態としては「生活拠点(本研究では集落拠点クラス)」に位置付けられるといった実態階層がランクアップしている場合やその反対にランクダウンしている場合など、計画と実態の階層に逆転が生じている)、計画における拠点階層名から上位の拠点が判断できないことが指摘されている。3層はあくまで各都市の拠点設定の現状を整理する為の階層解釈に留め、考察段階では各都市における拠点階層の計画及び実態に留意する。

注5) 一部の都市では、行政センターと記載がされている場合もある。

注6) 都市計画マスタープランの内容と、都市計画担当課へのヒアリングによって確認した。

注7) 釧路市:釧路市が目指す学校のあり方 基本方針と適正配置計画(2001年7月策定,2008年まで有効),むつ市:むつ市公共施設等総合管理計画(2016年3月策定),新発田市:新発田市立小・中学校の望ましい教育環境に関する基本方針(2011年6月改定),松江市:松江市立小学校・中学校の適正規模・適正配置等について(2015年1月策定),鹿屋市:鹿屋市学校再編実施計画(2011年策定)

注8) 2章図2-2において、新発田市の統合校数は6校(内、非市街地における統合は5校)と示しているにも関わらず、拠点設定数が4校(内、非市街地における設定は3校)であるのに全ての統合校に拠点設定がある市として挙げている理由は、現存している統合校が4校だからである。

参考文献・参考資料

- 1) 国土交通省：国土形成計画(全国計画)，2015年8月15日閣議決定
- 2) 細田智久，中園真人，田所良太，牛島朗，栗崎真一郎，下倉玲子，福田由美子：島根県における公立小学校の児童・学校数の推移(1960-2008)，日本建築学会技術報告集，第21巻，第47号，pp. 269-274，2015. 2
- 3) 細田智久，中園真人，田所良太，牛島朗，栗崎真一郎，下倉玲子，福田由美子：鳥取県における公立小学校の児童・学校数の推移(1960-2011)，日本建築学会技術報告集，第21巻，第47号，pp. 275-280，2015. 2
- 4) 田崎智之，真鍋陸太郎，村山頭人，大方潤一郎：首都圏郊外部における学校を中心とした地域公共施設再編の検討手法-松戸市、春日部市、東村山市におけるケーススタディ-，都市計画論文集，No. 53-3，pp. 1283-1288，2018. 10
- 5) 石原周太郎，堀江美穂子，野嶋慎二：公立小中学校再編による集約実態と跡地の活用実態に関する研究，日本建築学会大会学術講演梗概集(中国)，pp. 199-202，2017. 7
- 6) 岡野圭吾，小松崎諒子，片山茜，谷口守：人口減少都市における拠点での施設立地の実態-都市機能誘導区域のあり方を考える-，都市計画論文集，No. 54-3，pp. 508-515，2019. 10
- 7) 石原周太郎，服部翔馬，野嶋慎二：地域拠点の役割と位置づけ方針に着目した都市構造のあり方に関する研究-都市計画マスタープランを策定している全国の中規模都市を対象として-，都市計画論文集，No. 49-3，pp. 699-704，2014. 10
- 8) 下山悠，森本瑛士，谷口守：市町村による拠点計画における階層性の実態と課題-群馬県における事例研究-，都市計画論文集，No. 54-5，pp. 500-507，2019. 10
- 9) 山根優生，谷口守：小さな拠点の客観的選定による農村部の地域構造分析“モノ”と“コト”に配慮した指標の提案と試行，農村計画学会誌，36巻，論文特集号，pp. 304-310，2017. 11

第 5 章

中心市街地の跡地利用用途の決定要因の考察

5.1 はじめに

5.1.1 研究の背景と目的

公立小中学校の再編にあたり、存続校に関する検討と同時に考えなければならないのが、廃校となる旧学校敷地の跡地利用である。校舎に加えてグラウンドや体育館等が付設する学校施設特有の建物形態により、自治体が所有及び管轄する他の公共公益施設と比較して大規模な敷地となる場合が多く、その活用は重要な検討事項である。全ての旧学校敷地がなにかしらの役割をもって活用されることが望ましいが、需要がなければ活用の用途の決定や担い手の確保が難しく、無理に活用を試みることができないといった理由などから、跡地活用が進まない旧学校をもつ自治体も少なからずあることが想像できる。

その中で、本章は、重要な種地になりうるがゆえに活用が進まないと明らかに損失が大きいと思われる中心市街地の旧学校敷地の跡地活用に着目する。中活計画の事業を使って跡地活用が行われた、跡地利用事業が実施された旧学校を抽出し、中心市街地における旧学校施設の跡地利用の仕方や課題を示すことを目的とする。

5.1.2 既往研究の整理

旧公立小中学校の跡地利用に関する研究には、茨城県の廃校事例を対象に統廃合と廃校舎利活用のプロセスを分析し農山村地域への影響を考察した研究¹⁾や、跡地利用について東京大都市圏を対象に都市圏内における地域差とその背景となる地理的条件の差異を分析した研究²⁾、京都市と複数の政令指定市を対象に跡地利用決定のプロセスを調査し、京都市と他との違いを明らかにした研究³⁾など、数多くの研究成果が示されている。しかしながら、中心市街地という立地と、跡地利用とを関連づけた分析を行なった研究はなく、今後も増加が予想される中心市街地の公立小中学校に対しての課題に貢献できる、跡地の利用に着目した研究は少ない。

5.1.3 研究対象の選定

2021年3月30日時点までに内閣府から認定を受けた中活計画の147市3町256計画を全て確認し、計画に記載された公立小中学校の校舎又は体育館とプールに関する施設整備事業を全て抽出した。中活計画については、各自治体の第1期～第3期の計画を対象として確認を行なった。その結果、24都市27計画から、学校施設整備に関する事業を行なった29校(3章の表3-4、表5-3参照)が抽出された。その内、跡地利用で当該学校とは異なる施設に建て替える跡地利用事業を行なった14校(表5-3参照)を対象とする。

5.1.4 研究の方法

1) 文献による調査

各自治体の中心市街地活性化基本計画を用いて事例を収集し、同計画及びその他都市計画に関わる計画文書などを参考に、事例に関する情報を補完した。

2) 現地視察

2事例について、詳細な情報を得るため、現地での視察を行なった。現地視察に出向いた市は、①倉吉市(円形劇場くらしフィギュアミュージアム 調査日:2021年8月14日)、②大野市(越前おおの結ステーション 調査日:2022年1月14日)である。また、②大野市においては、同日に、交通住宅まちづくり課の担当者にヒアリングを実施した。

3) 電話及びメールによるヒアリング調査

各市の教育委員会及び都市計画課への電話及びメールによるヒアリング調査を行った。ヒアリングは、2023年3月から8月にかけて、断続的に行なった。

5.2 中心市街地における跡地利用用途と立地との関係からみる決定要因

5.2.1 中心市街地活性化基本計画を用いた跡地利用事業の用途による類型化

本節では、再編（一部に校舎の移転新設に伴う廃校を含む）による跡地利用事業を行なった14校を取り上げる。まず、跡地利用事業の実態を把握するため、用途を指標として、数量化3類分析及びクラスター（以下、CL）分析（ワード法）を行い、用途が異なる各事例を類型化する。表3-6に14校の事業概要を示す。また、同表で、数量化3類分析で指標とする各跡地利用事業の施設用途を、丸印で示している。白丸は、施設又は敷地の一部分のみを使った用途を表し、黒丸は、施設の大半を占める主要用途を表す。施設区分としては、実際に施設に入っていた全ての用途を抽出し、この内、主に行政が運営する施設用途として学校、子育て支援又は福祉系施設、行政（出張所、公民館）、教育・就業支援施設を類似するものとして3区分としている。

数量化3類分析の結果、用途による4つの因子が得られた（表5-1）。第4軸までの累計寄与率は85.7%で、各軸の寄与率は全て10.0%を超えている。各軸について、第1軸を「行政運営・学校施設軸」、第2軸を「子育て支援施設軸」、第3軸を「商業福祉複合施設軸」、第4軸を「飲食商業施設軸」と解釈した。

次に、各事例のサンプルスコアを用いてCL分析を行った結果、3つのCLが得られた（表5-2）。各CLのサンプルスコアの平均値と、分類された事例の全ての用途の双方を参考に、CLの解釈を行なう。CL1は、7事例（No.1：山形市、No.2：長井市、No.3：富山市、No.4：大野市、No.5：神戸市新長田地区、No.6：尼崎市、No.7：倉吉市）が分類され、その内、6事例が飲食や日用品又は物販の商業系用途を複合した多用途の施設であることから「商業複合系多用途施設型」と解釈した。CL2は、4事例（No.8：小樽市、No.9：長野市、No.10：岐阜市、No.11：尼崎市）が分類され、学校用途であることが共通し、行政運営系施設又は展示施設を複合していることから「学校利用主体型」と解釈した。CL3は、3事例（No.12：上田市、No.13：岐阜市、No.14：姫路市）が分類され、全て行政が運営主体となる教育や就業の支援施設であることから「教育・就業支援施設型」と解釈した。

表 5-1 数量化3類分析の結果

カテゴリ	第1軸 (行政運営・学校 施設軸)	第2軸 (子育て支 援施設軸)	第3軸 (商業福 祉複合施 設軸)	第4軸 (飲食施設 軸)	
施設 用途	飲食店	-0.6619	0.4508	-1.2598	1.9128
	日用品店・物販	-0.5155	0.9896	1.3292	0.9704
	交流・学習施設	-0.6503	0.3076	-0.1886	-0.6329
	展示施設	-0.5624	-1.3751	0.7394	-0.4309
	事業所	-1.5407	-0.9881	-0.8899	-1.1180
	学校施設(寮含む)	1.5307	-1.2980	0.8132	0.8791
	子育て支援・福祉系施設	0.5938	2.0035	1.3274	-1.2557
	行政・教育・就業支援施設	1.3787	0.2902	-1.2362	-0.5774
固有値	0.5534	0.4080	0.2123	0.1951	
寄与率	34.6%	25.5%	13.3%	12.2%	
累積寄与率	34.6%	60.2%	73.5%	85.7%	

表 5-2 クラスター分析(ワード法)の結果

CL	分類 数	第1軸 (行政運 営・学校 施設軸)	第2軸 (子育て支 援施設軸)	第3軸 (商業複 合福祉施 設軸)	第4軸 (飲食施 設軸)
CL1:商業複合系多用途施設型	7	-0.6386	0.0466	-0.2553	0.3581
CL2:学校利用主体型	4	1.4034	-1.2284	0.2490	0.2732
CL3:教育・就業支援施設型	3	0.5783	1.1796	-0.1963	-1.2942
平均値		0.2056	-0.0749	-0.0986	-0.0202

5.2.2 跡地利用事業の型による特徴

まず、整備方法から各類型に属する事例をみると^{注1)}(表5-3)、新施設整備がNo.3:富山市、No.4:大野市、No.9:長野市、No.10:岐阜市、No.12:上田市の5件(35.7%)、校舎の全体改修がNo.1:山形市、No.2:長井市、No.5:神戸市新長田地区、No.6:尼崎市、No.8:小樽市、No.11:尼崎市、No.13:岐阜市、No.14:姫路市の8件(57.2%)、校舎の一部改修がNo.7:倉吉市の1件(7.1%)であった。

次に、校舎又は敷地の利用規模をみると^{注2)}、敷地全面を使用しているのがNo.3:富山市、No.4:大野市、No.5:神戸市新長田地区、No.9:長野市、No.10:岐阜市、No.12:上田市の6件(42.9%)、校舎全体を使用しているのがNo.1:山形市、No.2:長井市、No.6:尼崎市、No.8:小樽市、No.11:尼崎市、No.13:岐阜市、No.14:姫路市の7件(50.0%)、校舎の一部を使用しているのがNo.7:倉吉市の1件(7.1%)であることから、校舎の一部のみ改修して改修した部分だけを活用する事例は1件に留まり、ほとんどの事例が校舎全面を新施設運用開始に備えて改修するか、更地の状態から新施設を建設していることがわかる。したがって、3章で分析した存続事業と同様に、中活計画の一環として跡地利用を行うことで、大規模な整備が可能となったと考えられる。

更に、運営主体をみると、行政が6件(42.9%)、民間が2件(14.3%)、行政及び民間が4件(28.6%)、行政及び公益財団法人が1件(7.1%)、NPO法人が1件(7.1%)であった。全体の8割で行政が運営に関係する施設として跡地を活用している。これは、旧学校という公共の施設及び敷地であり、その面積も大きいと、民間に土地を売却するなどして有効利用することが、地方都市の現状(低需要であること)を考えると難しいことが、背景にあると考えられる。他方で、全体の40%で民間が運営に関わっていることを踏まえると、中心市街地の中でも需要がある場所においては、民間の参入の可能性もある。

類型ごとにみると、商業複合系多用途施設型(CL1)は、行政単体の運営施設は無く、民間、公益社団法人、NPO法人のいずれかが関わっている。用途と合わせてみると、非営利団体のNPO法人が運営主体である神戸を除けば、飲食又は日用品の販売と物販の用途を入れることで、日常的な利用者数と収入の確保が可能となっていると考えられる。また、多様な用途(交流スペースや展示部屋、民間オフィス等)を複合させて、多角的に利用を展開する工夫を行なっている。学校利用主体型(CL2)及び教育・就業支援施設型(CL3)は、全ての事例が行政主体で運営を行なっている。一部が民間運営の上田は、当該旧学校の敷地が大きいと、敷地を分割して民間の生鮮食料品店が建っているが複合はしていないため、当該施設は行政が運営主体である。学校利用主体型は、全ての事例が学校の校舎として使用され、そこに異なる用途が複合する形態であるが、就業支援施設と市史又は当該旧学校史に関わる展示部屋に限られる。教育・就業支援施設型は、交流スペースがあることが共通しており、全てが子育て、教育、就業の支援施設である。

以上から、中心市街地における跡地利用事業は、商業複合系多用途施設型のように、行政と民間

などが共同で運営する、もしくは民間単体で運営する、商業系用途をはじめとした多用途を複合した施設と、学校利用主体型及び教育・就業支援施設型のように、学校や教育・就業支援といった、行政の運営する公共的な施設の2パターンがあることがわかった。

表 5-3 中心市街地活性化基本計画における跡地利用事業の概要と該当する施設用途の一覧

CL	No.	旧学校名*1	市名	計画名*2	事業名*3	実施時期	事業後の施設名	敷地内にある全ての施設用途*5							整備方法	校舎又は敷地の利用規模	運営主体		
								飲食店	日用品店・物販	交流・学習施設	展示施設	事業所	学校(寮含む)	子育て支援・福祉系施設				行政運営教育・就業支援施設	
C L 1 商業複合系多用途施設型	1	旧第一小	山形	①第1期 ②第3期	①山形まなび館運営事業 ②第一小学校旧校舎リノベーション事業	2009年度 - 2016年度	①山形まなび館 ②山形クリエイティブシティセンターQ1	○	○	○	○	○				①校舎一部改修 ②校舎全体改修	①校舎一部 ②校舎全体	行政 民間	
	2	旧長井小	長井	第1期	長井小学校第一校舎整備事業	2016- 2018年度	旧長井小学校第一校舎	○		●	○	○				校舎全体改修	校舎全体	民間	
	3	旧総曲輪小	富山	第3期	中心市街地における公共施設跡地活用事業	2015- 2020年	総曲輪レガートスクエア	○	○	○			○	○		新施設整備	敷地全面 既存体育館	行政 民間	
	4	旧有終西小	大野	第1期	①結ステーション整備事業 ②地域交流センター整備事業	2008年度	①結ステーション ②まちなか交流センター	○	○	●							①新施設建設 ②体育館改修	敷地全面	行政 民間
	5	旧二葉小	神戸	第1期 (新長田地区)	①旧二葉小学校跡地活用事業 ②二葉公園拡張整備事業	2008- 2010年度 2008年度	①ふたば学舎 ②二葉公園			●	○	○					①校舎全体改修 ②広場整備	敷地全面	NPO法人
	6	旧開明尋常小	尼崎	第1期	旧開明小学校活用事業	2005- 2009年度	開明庁舎	○							●		校舎全体改修	校舎全体	行政、公益財団法人
	7	旧明倫小	倉吉	第1期	円形校舎活用事業	2016- 2017年度	円形劇場くらしフィギュアミュージアム		○	○	●						校舎一部改修	校舎一部	民間
C L 2 学校利用主体型	8	旧塚小	小樽	第1期	廃校施設の活用事業	2006年度 -	シルバー人材センター、職業訓練センター、塚小学校記念館、高等看護学院(2023年現在は移転)								○		校舎全体改修	校舎全体	行政
	9	旧後町小	長野	第2期	後町小学校跡地活用整備事業	2010- 2017年度	県立大学後町キャンパス(寮)、後町ホール								●		新施設建設	敷地全面	行政
	10	旧京町小・岐阜盲学校	岐阜	第1期	学校統廃合等施設整備事業	2009- 2011年度	岐阜中央中学校、京町公民館								●		新施設建設	敷地全面	行政
	11	旧城内中	尼崎	第1期	歴史文化センター整備事業	2013年度 -	尼崎市立歴史博物館				●				○		校舎全体改修	校舎全体	行政
C L 3 教育・就業支援施設型	12	旧第一中	上田	第1期	総合保健センター整備事業	2008- 2009年度	健康プラザうえだ(民間生鮮食料品店)*4		○						○	●	新施設建設	敷地全面	行政(民間)
	13	旧明德小	岐阜	第2期	総合教育支援センター等整備事業	2012- 2014年	岐阜市子ども・若者総合支援センターエールぎふ、中央青少年会館			○					○	●	校舎全体改修	校舎全体	行政
	14	旧城巽小	姫路	第1期	姫路市立総合教育センター整備事業	2008- 2009年度	姫路市立総合教育センター			○						●	校舎全体改修	校舎全体	行政

*1 小学校を「〇〇小」、中学校を「〇〇中」と省略して示す。
 *2 神戸市は、新長田地区の中活計画である。
 *3 同敷地で2つ以上の事業がある場合は合わせて表記(①②と番号で区別する)し、1事例としてカウントする。
 *4 ()の施設は複合しておらず、敷地を分割して建てられている。
 *5 該当する用途に丸印をつけ、●は施設の大半を占める主要用途、○は施設又は敷地の一部分のみを使った用途を表す。

5.2.3 跡地利用事業の型と立地との関係

本節では、中心市街地における跡地利用事業が行われた場所の位置付けに着目する。当該市の第1期～第3期中活計画により実施された、①再開発事業又は優建事業、②主要な公共施設の整備事業、③公共施設以外の拠点的な役割を担う施設の整備事業のそれぞれの実施場所と、跡地利用事業の実施場所との関係から位置付けを解釈することで、各跡地利用事業型の立地による特徴を考察する。

中心市街地における跡地利用事業の各事例の実施場所と、前述した①から③の各事業の実施場所を表したものが図5-1である。再開発事業と優建事業は、まちなか居住や集客施設整備等の核となる事業で、中心市街地活性化の要といえる。また、公共施設の整備事業は、近年、中心市街地の拠点形成への役割が期待されている³⁾。自治体の活性化に向けた考え方によって、公共施設以外の拠点となる施設を整備することによる拠点形成が目指される場合もある。以上の理由から、①から③の事業の集中するポイント^{注3)}に加えて、当該市の主要駅周辺を、当該市の中心市街地におけるにぎわいの拠点と仮定し、解釈を行う。

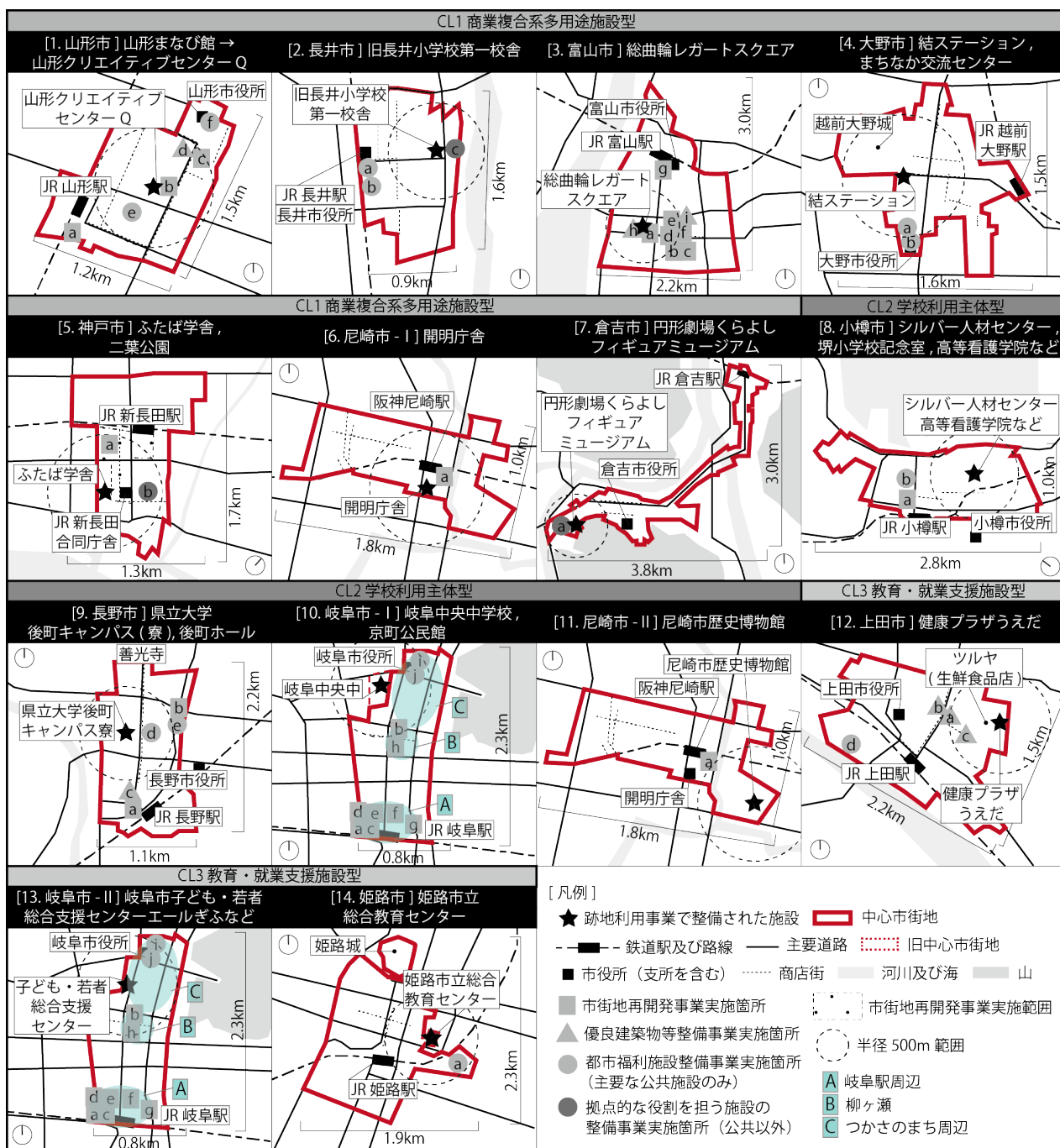


図 5-1 各都市の中心市街地における中心市街地活性化基本計画による跡地利用事業と他事業の実施場所

(1) 商業複合系多用途施設型 (CL1) の場合

商業複合系多用途施設型は、飲食又は購買の用途に加えて、交流の用途などを複合した施設群であるが、当該市のにぎわいの拠点に立地している。

No. 1 : 山形市、No. 3 : 富山市、No. 5 : 神戸市新長田地区、No. 6 : 尼崎市-I の跡地利用事業の実施場所は、近辺で再開発事業が行われている。山形市 (図 5-1 当該市地図上の b、c (以下、括弧内は図 5-1 当該市地図上のアルファベットを指す。))、富山市 (a~f) は、住居を含んだ商業用途等との複合ビルが建設され、尼崎市-I (a) は、民間によるマンションの供給が行われた。神戸市新長田地区 (a) は、震災復興第二種市街地再開発事業として、JR 新長田駅の南側の広い範囲を対象エリアとし、住居を含んだビル等を複数建設している。以上から、にぎわい創出及びまちなか居住の支援が重点的に行われている場所で跡地利用事業が実施されたことがわかる。

また、No. 2 : 長井市、No. 7 : 倉吉市の跡地利用事業は、公共施設ではない拠点的な役割を担う施設の整備が行われた場所に近い。拠点的な役割を担う施設として、長井市は道の駅 (c)、倉吉市はアーティストとの交流によるまちづくり拠点施設 (a) の整備を行っている。長井市の (c) 道の駅が整備された立地は、国道 287 号線に沿っており、車通りが多く、更に JR 長井駅前の道路の延長と国道 287 号線が交わる結節点であり、特に観光客の周回性の向上に寄与する施設が目指されていた⁸⁾。そこで、近辺に立地する小学校の校舎の一部を、1933 年建築の 2 階建て木造校舎であることを活用して、「学び」と「交流」の拠点として整備した^{注 4)}。また、倉吉市 (図 5-2) では、1955 年建築の旧明倫小学校の校舎の一部である円形校舎 (坂本鹿名設計であり、現存する日本で一番古い円形校舎^{注 5)}) の躯体を残す形で修繕を行い、ミュージアムとした。それぞれ、拠点的な役割を担う施設の内容と合わせた跡地利用事業となっている。以上から、観光拠点やアートによるまちづくりの拠点として、中活計画の他事業と一体的に検討されたと考えられる。

一方、No. 4 : 大野市の跡地利用事業の敷地は、周辺に①再開発事業又は優建事業、②主要な公共施設の整備事業、③公共施設以外の拠点的な役割を担う施設の整備事業の事業は無いものの、越前大野城から約 200m の、道路幅員 26m の主要幹線道路が沿う立地である。市のアイデンティティともいえる城の直下にあるだけでなく、JR 越前大野駅から東西方向に伸びる幹線軸上という好立地である。都市計画担当課へのヒアリング (2022 年 1 月 14 日実施) より、国道 476 号の付け替え事業と合わせて、同敷地の活用が考慮されたことがわかった。城の東側にあった旧福井県立大野高等学校の跡地に、当該学校を移転することができた為に、当該敷地の活用が可能となった。当該敷地の中央に幅員 26m の国道 476 号を新設すると同時に、残りの敷地を南北二つに分けた上で、北側に観光案内所や休憩所 (図 5-3 左)、南側に商工会議所や交流センター (図 5-3 右) などを持ち合わせた大規模な観光施設の整備が計画された。お城という、市を代表する歴史的財産の膝下の敷地であることから、主要観光施設としてにぎわいの中心施設となることを期待された跡地利用事業であると考えられる。



図 5-2 鳥取県倉吉市の跡地利用事業によって整備された施設（円形劇場くらよしミュージアム）
著者撮影：2021年8月14日



図 5-3 福井県大野市の跡地利用事業によって整備された施設
（越前おおの結ステーション（左：旧学校敷地北側に新設された観光案内所）
（右：旧学校敷地南側に新設された商工会議所と既存体育館を活用したまちなか交流センター））
著者撮影：2022年1月14日

(2) 学校利用主体型（CL2）の場合

学校利用主体型は、学校機能を維持しながら、行政が運営する別用途を複合した施設群であるが、にぎわいの拠点から外れている。例えば、No. 8：小樽市（a）や、No. 11：尼崎市-II（a）では、駅前でも市街地再開発事業が行われているが、跡地利用事業の実施箇所は離れていることがわかる。No. 9：長野市やNo. 10：岐阜-I では、都市福利施設（長野市：ステージを有したまちなか広場（d）、岐阜市-I：市立中央図書館等の複合施設（i）、市役所の新庁舎（j））の整備実施箇所が比較的近くにある。しかしながら、長野市の場合は善光寺の表参道、岐阜市-Iの場合は金華橋通りから、一つ外れた街区に位置している。更に、岐阜市-Iの事業の集中するポイントは、図 5-1 にて示すように、A：岐阜駅周辺、B：柳ヶ瀬、C：つかさのまち周辺の大きく3つに分けられるが、跡地利用事業が位置するC：つかさのまち周辺は、市役所、中央図書館、裁判所、市民会館などの公共公益施設が集積する地域であり、それに合わせて行政関連の文教施設として跡地利用が進められたと考えられる。

(3) 教育・就業支援施設型（CL3）の場合

教育・就業支援施設型は、行政が運営する教育や就業の支援施設群であるが、中心市街地の縁辺地において行われた事業で、にぎわいの拠点から外れている。No. 12：上田市、No. 13：岐阜市-II、No. 14：姫路市の跡地利用事業の実施場所からわかるように、全て中心市街地の境界近辺で行われた事業である。中心市街地の重要な交通結節点である駅からも距離があり、にぎわいの拠点から外れていると捉えられる。また、岐阜市-IIは、跡地利用事業がC:つかさのまち周辺に位置しており、2)の考察と同様に、周辺環境に合わせた跡地利用が考えられた可能性が示唆される。

以上から、商業複合系多用途施設型は、5.2節5.2.2項で述べたように、民間などが運営に参加し、商業系用途をはじめとした多用途を複合した施設群であり、それを可能にした要因には、当該事業の立地が中活計画の他事業の実施箇所と近いことから、にぎわいの拠点として一体的に整備できる、又は当該事業の立地が当該市の観光のキーポイントに近く、合わせた用途に工夫することで活性化に貢献できる立地であることが関係すると考えられる。一方で、学校利用主体型と教育・就業支援施設型は、学校や教育・就業支援といった、行政が運営する施設群であり、敷地がにぎわいの拠点から外れている又は中心市街地の縁辺に立地し、跡地利用の需要を見込むことが難しいという点が、跡地利用の方向性を絞る要因と考えられる。

5.2.4 小活

本節で明らかになった知見を、以下にまとめる。

- 1) 跡地利用事業は14事例で、用途で類型化すると、CL1「商業複合系多用途施設型」、CL2「学校利用主体型」、CL3「教育・就業支援施設型」の3分類となった。
- 2) 各事例の施設の運営主体などから、跡地利用事業は、商業複合系多用途施設型の事例にみられるように行政のみでなく民間等が共同して運営する商業系用途をはじめとした多用途を複合した施設と、学校利用主体型及び教育・就業支援施設型の事例にみられるように、学校や教育・就業支援といった行政の運営する施設の2パターンがあることが明らかとなった。
- 3) 商業複合系多用途施設型を可能にした要因には、事業の立地が中活計画の他事業の実施箇所と近く、にぎわいの拠点として一体的に整備できる、又は当該事業の立地が当該市の観光のキーポイントに近く、合わせた用途に工夫することで活性化に貢献できる立地であることが関係すると考察した。
- 4) 学校利用主体型と教育・就業支援施設型は、学校や教育・就業支援といった、行政が運営する施設群であり、敷地がにぎわいの拠点から外れている又は中心市街地の縁辺に立地し、跡地利用の需要を見込むことが難しいという点が、跡地利用の方向性を絞る要因と考察した。
- 5) 3) 4) のように、跡地利用事業型の中心市街地における立地との関係を考察した結果、跡地の立地が、跡地利用の用途の決定に関係する可能性が示唆された。

5.3 まとめ

本章は、中活計画の事業を使って跡地活用が行われた、「跡地利用事業」が実施された旧学校を抽出し、中心市街地における旧学校施設の跡地利用の仕方や課題を示すことを目的としていた。

跡地利用を考える場合は貴重な種地の使い方はもちろん、周辺の施設や中心市街地のにぎわいのポイントに沿った使い方を模索する必要がある。しかしながら、行政運営の用途に留まっているものが事例の半分を占めており、中心市街地の新しいにぎわいの核というインパクトはないというのが現状である。跡地の立地が用途及び運営に関係しているということは明らかにしたが、今後出てくる跡地が必ずしも条件が良い場所とは限らない。実際に、本章で対象となった跡地においても、CL2「学校利用主体型」やCL3「教育・就業支援施設型」に分類されたように立地条件が最良とはいえない敷地があった。そうした場合でも中心市街地活性化に貢献できる施設とすることができる具体的な仕組みの提案は、再編の進行が著しい現代において、早急に考えるべき重要性が高い課題である。

補注

注1) 施設の整備方法は、校舎に関するものを抽出し、体育館及び広場の整備は除いて考える。

注2) 校舎又は跡地の利用規模は、当該事業で整備した施設が元の校舎又は完全に新しい施設を整備した場合には跡地に対してどの程度実際に使われているのかを指す。

注3) 集中するポイントの定義は、①から③の事業が、半径500m以内（全対象地の実態に即して定めた。）に3つ以上あることと定める。

注4) 旧長井小学校第一校舎のホームページより抜粋した。

注5) 円形劇場くらしフィギュアミュージアムに展示されている紹介ポスターより抜粋した。

参考文献

- 1) 斎尾直子：公立小中学校の統廃合プロセスと廃校舎利活用に関する研究-茨城県過去30年間全廃校事例の実態把握と農山村地域への影響-，日本建築学会計画系論文集，第73巻，第627号，pp.1001-1005，2008.5
- 2) 村井昂志：東京大都市圏における公立小中学校の廃校跡地利用，地理学評論 Series A，83-6，pp.618-637，2010
- 3) 能勢温：京都市における廃校小学校跡地利用計画策定プロセスに関する研究，日本建築学会計画系論文集，第73巻，第626号，pp.913-918，2008.4

第 6 章

結論

6.1 各章のまとめ

6.1.1 地方都市における公立小中学校の再編の実態と傾向（第2章）

2章では、全国の地方都市を対象に実施したアンケート調査で得られた結果を根拠に作成した再編に関するデータベースを用いて、公立小中学校の再編の実態として、都市の人口規模との関係、用途地域性との関係、跡地利用の有無などの基礎的な実態を示した。

研究対象の49市における休校又は廃校となった学校総数を集計すると、494校（小学校377校、中学校117校）、統合校数は220校（小学校155校、中学校55校、小中一貫校10校）で、その70%が非市街地で行われている再編であることが明らかになった。また、用途地域性によって中心市街地、市街地、非市街地にエリアを区分し、エリア別の学校の減少率を比較すると、市街地に比べて、非市街地、次いで中心市街地が特に高い数値となり、統合校1校あたりの休校・廃校数が多く、統合校が少なかった。年少人口の減少が特に著しい非市街地だけでなく、比較的人口の集中する中心市街地においても、廃止にせざるを得ない学校の数が多くなっていた。

跡地利用の実態としては、未利用が147件（29.8%）、利用があるものが347件（70.2%）で、跡地の利用を選択される場合が多いことが明らかになった。休校・廃校数の内の利用があるものの割合を算出すると、非市街地においては、休校・廃校376校の内、65.4%で利用があることがわかり、市街地と比較して需要が少なくなると思われる非市街地においても、半数以上で利用されていた。一方、中心市街地では、休校・廃校23校の内91.3%、市街地では、休校・廃校98校の内84.7%で利用があり、敷地の需要の高さや、利用用途の選択肢の豊富さを活かして柔軟に利用が検討されていることが窺われた。跡地利用の内容は、中心市街地及び市街地においては、①学校と②学校以外の公共施設の合計割合が全体の約80%と高い傾向となり、③民間施設、④地域に貸付又は移譲、⑤その他は少ない。一方で、非市街地においては、学校以外の公共施設以外の項目に大きな偏りはなかった。特に、中心市街地及び市街地で少なかった、④地域に貸付又は移譲を行う利用方法が、非市街地では一定数みられた。

また、再編によって、統合校として学校を残すのか、廃校として跡地利用をするのか、未利用のまま残すのかの、敷地への対応の構成比によって都市を分布させ、群の特徴から再編の傾向を明らかにした。A. 学校残存率、B. 跡地利用率、C. 未利用率を算出し、都市を分布させて傾向をみると、いずれの敷地への対応をみても、非市街地における割合が高いことがわかった。その傾向は、A、B、Cの率の平均以上の都市と平均以下の都市で分けても変化はなく、再編数に対する統合校、跡地利用数、未利用数が多い都市、少ない都市に関わらず、市街地よりも非市街地における学校再編が多く行われていた。また、A、B、Cの構成比で都市を分布させると、多くの都市が、学校残存、跡地利用、未利用の事例をバランスよくもつ群、または、統合校に比べると廃校数が多いが、跡地利用が堅実に行われている群に所属することが明らかになった。

6.1.2 中心市街地の統合校の決定要因の考察と存続校の特徴（第3章）

3章では、中心市街地の公立小中学校の再編によって統合した学校と、再編には関係しないが学校として使い続けるための施設整備を行った学校を研究対象とし、統合校の立地と統合先の決定時に検討が必要と考えられる指標との関係や、中活計画の事業をつかった施設整備が実施された存続校の都市の人口規模による傾向及び事業後の児童・生徒数の変化をみた。中心市街地に学校を残す意味という観点から、統合及び維持の決定に関連した要因や都市の政策的な関連を考察した。

統合校については、統合先として再編に関係する敷地を使うのか又は別の敷地を使うのかを統合敷地パターン（A：再編関連校敷地パターン（A-1：統合校単一、A-2：統合校複数）、B：新規敷地パターン）、廃校及び統合校が中心市街地の内側と外側のどちらに位置しているかを移動パターン（①外側の廃校を内側で統合、②内側の廃校を内側で統合、③内側の廃校を外側で統合、④内側と外側の廃校を外側で統合）として整理すると、中心市街地の内側で統合し、中心市街地に残された学校が多いことが明らかになった。また、移動パターンと指標による統合先の決定要因として、中心市街地の内側と外側で統合した両方の学校で、施設関連の指標から敷地が広い学校、教育環境維持関連の指標から児童数が多い学校が選ばれていることから、「敷地の広さ」と「児童数」が重要な検討事項であると考察した。加えて、各自治体の教育委員会へのヒアリングから、実際の再編においては「距離」「中学校区」「地域の要望」「児童数」が統合先の決定要因になったことが明らかになった。

存続校については、中活計画の事業を使って、学校として存続するための建て替え又は改修事業を行なった「存続事業」の実施された学校について、都市の人口規模による傾向及び事業後の児童・生徒数の変化からその特徴を考察した。存続事業が行われた存続校は15校で、その要因は校舎等の老朽化又は耐震性不足と学校再編のどちらかであったが、大半が校舎等の老朽化又は耐震性不足に起因する事業だった。整備方法としては、ほとんどの事業で建物の全建て替えが選択されており、中活計画の一環として公立小中学校の整備を行うことで大規模な整備が可能となったと考察した。また、単に学校を存続させる場合でも、学校に他の用途を複合するなど、中心市街地のコミュニティの維持や活性化を目的に整備方法が工夫されている事例が確認できた。また、存続事業は、市街地再開発事業等のまちなか居住の施策（民間による住戸供給を含む）によって児童・生徒数の増加あるいは維持が見込める場合か、再編による当該学校への統合の場合に行われていることが明らかになった。

6.1.3 非市街地の統合校の立地と拠点設定及び拠点性との関係（第4章）

4章では、非市街地の公立小中学校の再編によって統合した学校を研究対象として、統合校となった学校の所在と都市マス上の拠点設定との関係及び実質的な拠点性の有無から、再編と拠点との関係性を明らかにした。

統合校には50校（統合校の22.7%）に拠点設定があった。拠点の種類は、都市拠点が9校、地域拠点33校、集落拠点が5校で、地域拠点到偏っていた。また、用途地域等の内訳をみると、都市拠点が設定されているのは用途地域が指定された市街地に立地している学校のみで、地域拠点、集落拠点と拠点のクラスが低くなると、市街地の割合が減り、非市街地における拠点設定が大半を占めている。種類で区切らず、全体でみると、市街地は20校（40.0%）、非市街地は30校（60.0%）で拠点設定がされていた。統合校への拠点設定は、非市街地に立地する学校への設定が多く、拠点の種類としては地域拠点クラスが多いことが明らかになった。

統合校へ多くの拠点を設定している都市をピックアップし、統合校の周辺環境と拠点設定との関係の分析を行なった。その結果、非市街地における拠点設定には、生活維持を担う施設を中心とした拠点エリアの併設施設群の一部に再編された学校が追加されてまちの中心に一体的な拠点を形成する「他中心施設併合拠点型」と、学校の拠点性をつかって小さいレベルで拠点を形成する「学校中心小拠点型」という考え方があることが明らかとなった。

また、統合校の周辺立地環境が、地域の拠点性にどのように関係しているかという点に着目し、学校周辺の拠点を形成し得ると考えられる施設の集積状況の空間的な特性を把握することにより、再編と拠点性との関係性を考察した。周辺立地環境について、市役所支所の有無と生活利便施設の集積の2指標から、統合校の近辺に市役所支所があることで一体として学校に拠点性をもたせることができる可能性が示唆された。さらに、支所がない場合でも、一定の生活利便施設の集積と家屋の集積があることで、学校に拠点性をもたせることができると考察した。

6.1.4 中心市街地の跡地利用の決定要因の考察（第5章）

5章では、跡地活用が行われた旧学校施設について、中活計画の事業を使って、当該学校とは異なる施設に建て替える事業を行なった「跡地利用事業」が実施された事例を収集し、用途で事例を類型化し、敷地の中心市街地における立地の位置づけの解釈から用途の決定要因を考察した。そこから、跡地利用の仕方や課題を示した。

跡地利用事業は14事例であり、数量化3類分析及びCL分析（ワード法）を使って用途が異なる各事例を類型化すると、CL1「商業複合系多用途施設型」が7事例、CL2「学校利用主体型」4事例、CL3「教育・就業支援施設型」3事例の3型に分類された。

運営主体は、行政が6件（42.9%）、民間が2件（14.3%）、行政及び民間が4件（28.6%）、行政及び公益財団法人が1件（7.1%）、NPO法人が1件（7.1%）であった。全体の8割で行政が運営に関係する施設として活用している。旧学校という公共の施設及び敷地で、その面積も大きいため、地方都市の現状（低需要であること）を考えると、民間に土地を売却するなどして有効利用することが難しいと考えられる。しかしながら、全体の40%で民間が運営に関わっていることを踏まえると、中心市街地の中でも需要がある場所においては、民間の誘致に成功した事例もある。

次に、跡地利用事業が実施された立地と用途を合わせてみることで、各跡地利用事業型の立地による特徴を考察した。まず、CL1：商業複合系多用途施設型の事例にみられるように、行政のみでなく、民間等が共同して運営する商業系用途をはじめとした多用途を複合した施設があった。商業複合系多用途施設型を可能にした要因には、事業の立地が中活計画の他事業の実施箇所と近く、にぎわいの拠点として一体的に整備できる、又は当該事業の立地が当該市の観光のキーポイントに近く、合わせた用途に工夫することで活性化に貢献できる立地であることが関係すると考察した。そして、CL2：学校利用主体型及びCL3：教育・就業支援施設型の事例にみられるように、学校や教育・就業支援といった行政の運営する施設があった。学校利用主体型と教育・就業支援施設型は、学校や教育・就業支援といった、行政が運営する施設群であり、敷地がにぎわいの拠点から外れている又は中心市街地の縁辺に立地し、跡地利用の需要を見込むことが難しいという点が、跡地利用の方向性を絞る要因と考察した。したがって、跡地の立地が、跡地利用の用途の決定に関する可能性が示唆された。CL2「学校利用主体型」やCL3「教育・就業支援施設型」に分類された事例のように、立地条件が最良でない敷地の場合でも、中心市街地活性化に貢献できる施設とすることができる具体的な仕組みの提案が、重要性の高い課題であると考えられる。

6.2 研究成果を踏まえた提言

本研究においては、地方都市の公立小中学校の再編事例を全国的に捉えた上で、特に中心市街地と非市街地の異なる環境下における学校再編について、地域における学校の位置と周辺立地を主眼に置いた分析を試みた。その成果を踏まえ、都市構造と関連させた学校再編のあり方について、提言する。

(1) 中心市街地の学校再編による統合に向けて

中心市街地の学校再編は、自治体の中でも特に重要な場所における再編と位置付けられる可能性が高い。その中で、中心市街地に学校を残す意義としては、児童生徒数及びその家族世帯の一定数の確保が可能となることから、中心市街地の居住人口の著しい低下や賑わいの低下に歯止めをかける機能の一員として、成り立つ可能性があることではないだろうか。3章の成果にも現れたように、中心市街地の統合校の決定において、「児童数」が重要な検討事項の一つであると考察できたことから、居住人口を同時に検討された中心市街地における統合は、教育環境の一定基準の確保、そして都市構造に関連した中心市街地の空洞化などの課題の双方に利点をもたらすことができると考える。

それを可能にするために、まちなか居住施策などの中心市街地の居住人口の維持及び増加に向けた計画的支援との連携の必要性を挙げる。実際に、学校を存続するための事業を行っていた事例の周辺では、住居系の開発が行われており、統合の立地を連動させて検討するという計画性をもった再編の可能性が示唆された。しかしながら、住居系の開発が行われている都市として同じグループに分類されても、中心市街地の人口が増加している市と、減少している市を比較すると、将来の中心市街地の行末には少なからず差が生まれることが予想でき、人口減少が進む都市においては早急な対策が行われる必要がある。そのような市におけるやり方として、田辺市の例を挙げる。中心市街地の人口減少が著しい田辺市の中活計画では、居住人口の減少が課題の一つに挙げられている。その課題への対応として、居住推進の事業に向けた方針が定められている中で、具体的な事業として小学校の校舎建て替え事業があてはめられている。このように、都市計画の施策の中で、まちなか居住施策などと学校の存続及び統合を関連づけて考える方法があると思われる。

(2) 非市街地の学校再編による統合に向けて

非市街地の学校再編は、2章で明らかになったようにその数は多く、今後の更なる増加も容易に予想できる。公共施設数の限られる非市街地において、学校の存在は大きい。学校の拠点性を生かした拠点形成を積極的に行い、生活サービス機能を維持していくことが求められる。4章で、都市マスの拠点設定がされた場所に、「他中心施設併合拠点型」、「学校中心小拠点型」という形で学校を捉える、地区規模に寄り添った拠点づくりの可能性をみた。

また、学校単体で地域における拠点性を完全に担うことは難しいが、市役所支所や生活利便施設群と合わせることで、学校に拠点性をもたせることができる可能性が示唆された。拠点設定の対象とならない中山間地域においても、学校をつかった拠点について検討される価値があると思われる。公共施設数が限られることを考えても、そのような環境にある学校は、積極的に拠点と関連づける必要がある。例えば、複数の集落が集まる基礎的な生活圏の中で、分散している様々な生活サービスや地域活動の場などを「合わせ技」でつなぎ、人やモノ、サービスの循環を図ることで、生活を支える新しい地域運営の仕組みをつくらうとする取組である「小さな拠点」づくり¹⁾という考え方を、学校再編を検討される際に取り入れるべきではないだろうか。学校が小さな拠点に取り入れられた例に、島根県大田市志学地区がある²⁾。志学地区は、人口 516 人で高齢化率が 53.3%の地区であるが、地域住民で話し合いを重ね、将来のまちづくりのための「志学まちづくり協議会」を設立したことが、小さな拠点づくりをはじめのきっかけとなった。その一つの方法として、子どもと高齢者の集いの場の立ち上げが計画された。具体的には、学校の教室を活用した放課後こども教室の運営である。地域内に放課後児童を預かる仕組みがないことが課題に挙げられ、小学校の空き教室を活用した放課後こども教室を、住民ボランティア（その多くが高齢者で構成されている）で運営している。このように、非市街地という地域性の中で大きな存在であり、拠点となるポテンシャルをもつ学校を、地域の人たちが、地域のために、拠点として位置付けていくことが必要である。

(3) 中心市街地の跡地利用に向けて

中心市街地の跡地活用は、一見需要があり、その活用のバリエーションも豊富であると思われる。しかしながら、5章から、同じ中心市街地の括りであっても、その立地状況によっては活用の仕方に限界がある実態が明らかになった。需要がある場所の学校では、例えば、富山市の総曲輪レガートスクエアへの活用の際に PPP 事業（公民連携事業）^{注1)}を使ったように、民間の力を借りる選択肢が生まれる。一方で、低需要な場所の学校も多くみられ、学校利用主体型や教育・就業支援施設型にとどまらないよう、どのように活用していくのかという課題に対する答えが必要であると思われる。例えば、倉吉市の円形劇場くらしミュージアムのように、校舎の歴史性や特殊性に、活用の価値を見出す考え方が挙げられる。円形劇場くらしミュージアムは、解体費用が市議会で可決されるなど、解体が正式に決定していたにも関わらず、現存する日本で一番古い円形校舎の活用方法を考え、民間企業に建物を無償譲渡して活用が決定した³⁾。現在も、近辺の白壁土蔵のまちなみが観光要素の一つとなっている倉吉市の観光資源として、多くの人が訪れる場所となっている。中心市街地の学校は、旧市町村の中心となっていた場所に建つ学校であることも考えられ、自治体の中でも特に歴史をもつ建屋である可能性が高いことから、適用できる跡地もあるのではないかと考える。

また、中心市街地、非市街地に共通し、学校を管轄する教育委員会と、都市計画担当課などの他部署と連携される必要性を指摘する。本研究のヒアリング調査を通して、教育委員会と都市計画課が積極的に連携している事例は少ないことが明らかとなった。学校再編の増加が予想される今日においては、一層積極的に連携されるべきであり、学校再編の検討段階から都市計画に関する話題に触れる必要があると考える。

6.3 今後の課題

中心市街地の学校再編に向けて、統合校の立地と、まちなか居住施策などの実施場所を関連させて検討することの必要性を指摘したが、本研究においては、結果として再開発事業などのまちなか居住施策の実施箇所の周辺に位置する存続校はみられたが、その立地に計画性があるかどうかは明らかにできていない。提言した再編のあり方により根拠をもたせるためにも、計画性の有無を明らかにし、先進事例を示すことが必要であると考えている。

また、非市街地で統合された学校に焦点を当て、拠点設定や拠点性との関係をみたが、休校・廃校となった場合の拠点設定や拠点性との関係は明らかにできていない。すなわち、学校が無くなったことによる地区の拠点性の変化については不明瞭なままである。4章より、休校・廃校への拠点設定が少なからずあり、再編後にはその拠点設定がなくなったり、一方で、再編前には拠点設定はなかったが、跡地利用を契機に新たに設定された事例が存在することが明らかになっている。学校が地域から抜けたことによる拠点性の変化を明らかにすることが課題である。

補注

注1) 富山市のPPP事業では、公共施設の整備を民間に一括発注し、竣工後に買い取る契約を結んだ。また、民間施設が立つ敷地は市有地のままにし、30年の事業用定期借地権設定契約を結んだ。

参考資料

- 1) 国土交通省：「小さな拠点」づくりガイドブック，
https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_guidebook.html，最終閲覧 2024. 7
- 2) 島根県地域振興部中山間地域・離島振興課：小さな拠点づくり事例集，pp30-31，2021. 12
- 3) 倉吉市：円形劇場くらしフィギュアミュージアムのあらすじ，円形劇場くらしフィギュアミュージアム内設置の紹介ポスター，閲覧日 2021. 8. 14

図表リスト

【第1章】

- 表 1-1 日本の年齢別人口推移（1970年-2020年）
- 表 1-2 公立小学校・公立中学校・公立義務教育学校数の推移（1970年度-2023年度）
- 図 1-1 日本の公立小学校と中学校数及び児童と生徒数の推移
- 表 1-3 公立小中学校等の廃校発生数と活用状況
- 図 1-2 研究のフロー図

【第2章】

- 表 2-1 アンケート調査の概要
- 表 2-2 研究対象の49市の一覧と各市における再編の概要
- 表 2-3 人口規模別の休校・廃校及び統合校数
- 表 2-4 用途地域等によるエリア区分別の休校・廃校及び統合校数
- 表 2-5 廃校における跡地利用の有無
- 表 2-6 エリア区分別の跡地の利用率
- 表 2-7 廃校における跡地利用の内容
- 図 2-1 再編に関連する用語の概念図
- 表 2-8 再編における敷地への対応別の非市街地の割合（平均上下別）
- 図 2-2 統合校数と学校残存率でみた各都市の状況
- 図 2-3 跡地利用数と跡地利用率でみた各都市の状況
- 図 2-4 未利用数と未利用率でみた各都市の状況
- 図 2-5 学校残存率、跡地利用率、未利用率でみた各都市の状況

【第3章】

- 表 3-1 中心市街地における統合校と再編の概要
- 図 3-1 統合敷地パタンの概念図
- 図 3-2 移動パタンの概念図
- 表 3-2 統合校の統合敷地パターン及び移動パターンと統合先を決定する際に考慮すべき指標の該当数値
- 表 3-3 市役所の小学校担当部局への統合校の選定理由に関するヒアリングの結果の概要
- 表 3-4 中心市街地活性化基本計画における存続事業の概要
- 表 3-5 事業の総工費と中心市街地活性化基本計画の事業による補助金の概要

【第4章】

- 表 4-1 用途地域別にみた都市計画マスタープランにおける拠点設定の内容の内訳（休校・廃校）
- 表 4-2 用途地域別にみた都市計画マスタープランにおける拠点設定の内容の内訳（統合校）
- 表 4-3 拠点設定のある都市の拠点種類
- 図 4-1 都市計画マスタープランにおける拠点設定の位置と統合校の場所（鹿児島県鹿屋市）
- 図 4-2 統合校から半径 500m 圏内の立地環境（鹿児島県鹿屋市：大始良小学校周辺）
- 図 4-3 統合校から半径 500m 圏内の立地環境（北海道釧路市：阿寒小学校周辺）
- 図 4-4 統合校から半径 500m 圏内の立地環境（青森県むつ市：脇野沢小学校周辺）
- 表 4-4 統合校への拠点設定数が多い 5 市の教育委員会及び都市計画担当課へのヒアリングの結果の概要
- 図 4-5 都市計画マスタープランにおける拠点設定の位置と統合校の場所（新潟県新発田市）
- 図 4-6 統合校から半径 500m 圏内の立地環境（新潟県新発田市：川東小学校周辺）
- 図 4-7 島根県松江市の都市計画マスタープラン改訂前後の拠点の変化
- 表 4-5 学校周辺の市役所支所の有無と生活利便施設数からみる非市街地における再編事例数
- 図 4-8 脇野沢小学校（青森県むつ市）の周辺環境（市役所支所あり・生活利便施設 3 個・家屋集積なし・拠点設定あり）
- 図 4-9 湊小学校（佐賀県唐津市）の周辺環境（市役所支所なし・生活利便施設 10 個・家屋集積あり・拠点設定なし）

【第5章】

- 表 5-1 数量化 3 類分析の結果
- 表 5-2 クラスタ分析（ワード法）の結果
- 表 5-3 中心市街地活性化基本計画における跡地利用事業の概要と該当する施設用途の一覧
- 図 5-1 各都市の中心市街地における中心市街地活性化基本計画による跡地利用事業と他事業の実施場所
- 図 5-2 鳥取県倉吉市の跡地利用事業によって整備された施設（円形劇場くらしミュージアム）
著者撮影：2021 年 8 月 14 日
- 図 5-3 福井県大野市の跡地利用事業によって整備された施設（越前おおの結ステーション（左：旧学校敷地北側に新設された観光案内所）（右：旧学校敷地南側に新設された商工会議所と既存体育館を活用したまちなか交流センター））著者撮影：2022 年 1 月 14 日

論文リスト

1) 秦瑞希, 浅野純一郎：地方都市の公立小中学校の再編と非市街地部における拠点設定の關係に関する研究, 都市計画論文集, Vol. 55, No. 3, pp. 197-204, 2020. 10

・・・第2章及び第4章を構成

2) 秦瑞希, 浅野純一郎：地方都市の中心市街地活性化基本計画における公立小中学校の施設整備や跡地利用の実態と課題に関する研究, 都市計画論文集, Vol. 58, No. 3, pp. 1336-1343, 2023. 10

・・・第3章及び第5章を構成

3) Mizuki Hada and Junichiro Asano : A Study on Characteristic of Consolidation of Public Elementary School in Central Urban Areas -The Case of Japanese Local City-, The 13th International Symposium on City Planning and Environmental Management in Asian Countries, pp.37-42, 2023.10

・・・第3章を構成

謝辞

この論文は、豊橋技術科学大学大学院博士前期課程2年間の成果を引き継いでおこなった、博士後期課程4年間の研究内容をまとめたものです。

まず、大学院に入学してからの6年と半年の長い期間に渡り、学校に関する研究を行いたいという私の希望を汲み、絶えず熱心にご指導を賜りました、豊橋技術科学大学建築・都市システム学系の浅野純一郎教授に、心より感謝申し上げます。浅野先生には、日々の研究に対するご指導は勿論のこと、地域連携活動や学会などにおける活動を通し、沢山の知識、考え方、貴重な経験の機会を与えて頂きました。そして、先生の研究に対する姿勢を日々間近で拝見し、目指すべき研究者像として、尊敬と憧れの念がたえません。この6年半、浅野研究室の一員として経験させて頂いた全てのが、間違いなく、私の人生の大きな糧になりました。

本論文の審査に携わっていただきました、豊橋技術科学大学建築・都市システム学系の渋澤博幸教授、杉木直教授、島根大学総合理工学部建築デザイン学科の細田智久教授に感謝申し上げます。そして、前橋工科大学工学部建築学科の辛島一樹准教授、宮崎大学地域資源創成学部の劉一辰准教授、豊橋技術科学大学建築・都市システム学系の坪井志郎助教、五大学合同ゼミの場で幾度もご指導賜りました先生方には、多くの助言を頂きましたこと、感謝申し上げます。また、アンケートや調査を実施するにあたって多大なご協力を賜りました、各市の市役所職員の皆様、学校関係者の皆様に、感謝申し上げます。

高専在学中からの夢であった研究者を目指すため、博士後期課程まで進学することを決めて入学した大学院における6年半の学生生活は、数字でみればその長さを実感しますが、体感的にはあっという間でした。研究を終えて就職してゆく同級生や後輩たちを、私だけ、ずっと同じ8階の研究室から見送る度、孤独感と焦りを感じながらも、夢のために自分なりに駆け抜けて参りました。心身の状態と向き合うことに精一杯になり、思うように研究に打ち込むことができなかつた時期もありましたが、浅野先生をはじめとした周囲の方々の支えがあり、ここまでくることができました。私一人では決してこの日を迎えることはできておらず、感謝してもしきれません。

最後に、故郷を離れて興味関心の赴くままこの歳まで学業に専念することに理解を示し、夢のためならと、一番近くで応援し、支援してくれた家族に心から感謝します。初めての地での、初めての一人きりの生活に挫折しなかつたのは、家族の存在あってこそです。本当にありがとう。

「学位をとって終わりではない。」——とあるゼミの日に、先生に頂いたこの言葉を忘れることなく、常に学び続ける研究者、そして教育者として、日々精進して参ります。

2024年9月

秦 瑞希

