

全国の学校跡地利用事例の傾向と利用対象地の立地特性にみる WS 参加者属性の検討 —大分県佐伯市における学校跡地利用計画の策定プロセスに関する研究 その 1—

正会員○轟木 龍介*¹ 同 姫野 由香*² 同 宮下 達平*¹ 準会員 横田 彩夏*³

7.都市計画—3.市街地変容と都市・地域の再生—b 再開発

公共施設再編 学校跡地利用 市民参加

1 研究の背景と目的

近年,我が国には縮退時代が到来し,人口減少や少子高齢化などによる地域課題が顕在化しつつある。そのひとつが公共施設の維持であり,高度経済成長期に建設された多くの施設が,老朽化や利用者減少による閉鎖などにより,遊休公共不動産となっている。なかでも学校施設は,生徒数の減少から,全国的に学校の統廃合が進んだため,多くの廃校利用の事例が確認できる¹⁾。

また,学校施設は,教育だけでなく,地域活動の拠点でもあり,再利用時も地域コミュニティの拠点となることが期待される。実際に地域住民のための施設として再利用された事例も散見される¹²⁾が,このような拠点施設は,計画段階から利用者であり運営者となり得る地域住民の意見を取り入れ,整備に繋げることは重要であると考えられる。

一方,廃校の再利用に関する既往研究は多く³⁻⁸⁾,改修に関する研究³⁾⁶⁾,再利用プロセスや用途に関する研究⁶⁾⁷⁾⁸⁾などがある。

特に改修に関しては,多くの研究が確認できる。廃校となった校舎や跡地を再利用する際の建築的課題としての,角田ら³⁾の研究では,費用が増大するため平面プランの変更は困難であることが明らかになっている。さらに,河野ら⁴⁾,鈴木⁵⁾の研究でも,学校施設改修の用途変更は,排煙設備など消防設備や浄化槽などを新たに設ける場合,改修費用にも多大な影響を与えると述べられている。つまり,廃校施設の再利用を円滑に進めるためには,用途の検討を慎重に行うなどして,初期費用を抑える工夫も重要であると考えられる。

機能の優先順位や実現プロセスを検討するにあたり,手がかりとなるのは,多数ある再利用事例の【立地】や【主導主体】,検討段階における【市民参加】の方法などである。しかし,廃校施設の再利用プロセスにおける研究は,住民参加⁶⁾や第三者⁷⁾,公募方式⁸⁾に着目したものは

それぞれ確認できるが,【立地】や【主導主体】,【市民参加】の視点で総合的に分析された研究は確認できない。

そこで本研究では,再利用を検討する旧佐伯豊南高校跡地(以下,対象地)について,まず周辺施設の立地特性を把握する。また,廃校利用プロセスにおける特徴を明らかにするため,全国の廃校利用の事例を収集し,再利用の実態を分析する。

その結果,次稿その 2 における旧佐伯豊南高校跡地利活用計画検討 WS の参加者属性の示唆を得ることを目的とする。

2 研究の方法

本稿その 1 では,旧佐伯豊南高校跡地の再利用において,考慮すべき機能や利用者属性を明らかにするため,佐伯市景観計画⁹⁾や中心市街地活性化基本計画¹⁰⁾など文献調査により,対象地周辺施設の立地の特徴を把握する。

次に,全国の廃校利用の事例を機能ごとに集計を行い,廃校利用事例において選定される,機能の傾向を分析する。さらに,施設開設に至るまでに市民参加と,複数の活用主体・機能が確認された 4 事例を抽出し,再利用施設の【立地】や WS などの【市民参加手法】,【民間・行政など主導主体】,【用途】の視点から,廃校利用プロセスにおける,機能選定の傾向を明らかにする。

3 旧佐伯豊南高校跡地周辺の概要

3-1 大分県佐伯市について

大分県佐伯市は,大分県南東部に位置し,平成 17 年の

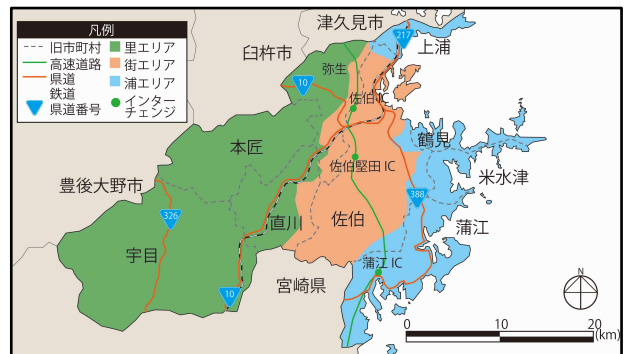


図 1 大分県佐伯市地図

市町村合併により、九州 1 の面積を有する市となった。平成 27 年には東九州自動車道が開通。佐伯市景観計画では、地形や土地利用、景観資源から市内を、街エリア・里エリア・浦エリアに分けていることから、海や山など多様な自然に囲まれている（図 1）。

3-2 対象地周辺施設の立地特性

旧佐伯豊南高校跡地周辺の文化施設や商業施設、地域施設を図 2 に示す。

【交通施設】 対象地は上岡駅、佐伯駅どちらからも直線距離で 2km 以上、インターチェンジまでは 2.5km 離れている一方で、国道が付近を通っている。また、対象地南部に番匠川、北東部には城趾のある城山があるため、自然との親和性が高いが、主なアクセスは自動車や自転車となると想定される。

【最寄り品店や飲食店】 対象地は、中心市街地の区域境界とは約 500m であり、さらに 2 つの大型商業施設^{注1)} のちょうど中間に立地している。しかし、対象地周辺には、最寄り品店や飲食店が中心市街地区域内と比較しやや少ない。

【公民館や文化施設】 地域活動や、高校生の日

常的な利用などが確認できる、複合交流施設である「さいき城山桜ホール」と対象地は、1km しか離れておらず、地域活動の拠点施設は、付近に立地していることがわかる。

一方、公民館とは 1km 以上離れており、周辺地区住民の集会所の機能が周囲に不足していることがわかった。また、対象敷地内には保育園、専門学校が立地する。

4 全国の廃校利用の動向

4-1 廃校事例の用途や再利用年代による傾向

文部科学省の廃校施設活用事例集¹⁾と廃校施設等活用事例リンク集²⁾から全 164 件の事例を収集し、機能・再利用年代・活用までの年数について集計し傾向を分析した。各機能の定義を表 1 に、集計結果^{注2)}を表 2 に示す。

機能に着目すると、「観光・体験」が 63 件と最も多く、次いで「社会教育」37 件、「飲食・物販」34 件であった。3 つの機能は、観光客に加え地域住民も利用できる機能が共通している。一方で、「学校施設」や「産業・

表 1 廃校利用事例における機能の定義

地域・集会	公民館やレンタルスペースなど地域住民同士が交流するために設けられている機能
子ども・教育支援	幼稚園保育園など、一時的に子どもを預けることができる機能や子育て相談など育児に関するサービスが提供されている機能
福祉	子どもを対象にしたものを除き、デイサービスや老人ホームなど福祉に関する機能
飲食・物販	飲食物の提供や、日用品・土産の販売
観光・体験	美術館など観光客・地域住民が訪れるかつ体験プログラムのために設けられた機能
社会教育	生涯学習センターに加え、合宿・研修のために設けられている機能
医療施設	病院や診療所
産業・工業系施設	工場や社屋
学校施設	小中学校に加え、訓練学校や専門学校など
行政施設	庁舎、郵便局
その他	どの項目にもあてはまらない機能

表 2 全国の廃校利用施設機能

機能 (n=164)	(件)	廃校・閉校年 (n=164)	
		(年)	(件)
地域・集会	22	~1989	4
子ども・教育支援	14	1990~1999	36
福祉	12	2000~2009	89
地域支援	10	2010~2019	35
飲食・物販	34	2020~	0
観光・体験	63	再利用年 (n=164)	
社会教育	37	~1989	1
医療施設	2	1990~1999	17
産業・工業系施設	31	2000~2009	101
学校施設	26	2010~2019	42
行政施設	2	2020~	3
その他	3		

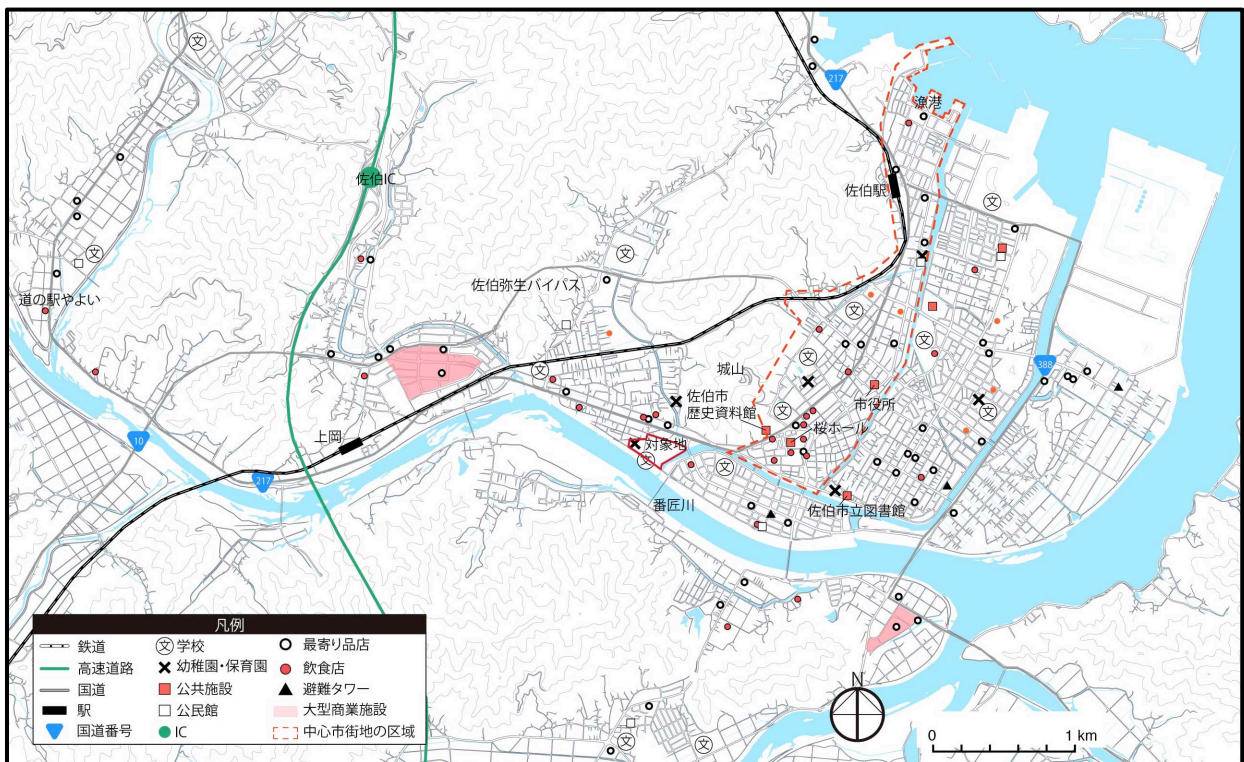


図 2 大分県佐伯市対象地周辺

工業系施設」もそれぞれ 25 件を超えており、学校法人や民間企業といった常用的な利用が見込まれる機能が設けられることも多い。

つまり、施設運営者は、多様な利用者を期待しつつも、市民の安定的な利用と、事業者入居による賃料や施設利用率なども重要視し、機能を選定していると考えられる。

4-2 廃校活用事例の実態

廃校利用のプロセスにおける機能選定の特徴を多角的に分析するために、収集した 164 事例から、4 事例を選出し、詳細に文献調査を行なった（表 3）。

①複数の機能を有している事例

②複数の活用主体が確認できる事例

選出手法としては、佐伯市における再利用の検討材料とするため、条件①②に適合し、さらに佐伯市人口±50%以内の市町村に立地する事例^{註4)}を 2 件。多様な市民参加の手法を比較するため、条件①②に適合する事例から、民間主導・行政主導で再利用が行われた事例もそれぞれ 1 件ずつ選出した。

表 3 抽出した 4 事例の概要

名称	事例1 (人口が類似する事例) ななうら	事例2 (人口が類似する事例) 秋津野ガルテン	事例3 (民間主導の事例) 世田谷ものづくり学校	事例4 (行政主導の事例) 北野工場のまち	
基本情報	所在地	千葉県南房総市	東京都世田谷区	兵庫県神戸市	
	閉校年	平成25年3月	平成18年3月	平成8年3月	
	活用開始年	平成27年11月	平成20年11月	平成16年3月	
	所有	南房総市	公益社団法人	神戸市	
機能	小中高	旧七浦小学校	旧上秋津野小学校	旧池尻中学校	
	施設規模(m ²)	13,942	3,300	10,469	
	運営主体	医療法人、NPO法人(貸与)	農業法人株式会社	民間企業(貸与)	5,135
	活用主体	医療法人、NPO法人、民間企業(3主体)	農業法人株式会社(2主体)	民間企業(93主体)	神戸市(財団法人に委託)
運営経緯	機能	地域・集会、子ども教育支援、福祉、飲食・物販、医療施設	地域・集会、飲食・物販、観光・体験、社会教育、産業・工業系施設	地域・集会、飲食・物販、観光・体験、産業・工業系施設	地域・集会、飲食・物販、観光・体験、産業・工業系施設
	用途	診療所、薬局、食料品販売、日用品販売、病児保育、居宅介護支援事業所、リハビリテーション、消防団詰所	宿泊施設、飲食店、事務所、物販、体験施設、交流・研修室、オフィス、コワーキングスペース、展示	ギャラリー、試写室、工房、オフィス、スタジオ、カフェ	飲食店、物販、ギャラリー、交流スペース
	外観				
	背景や経緯	【プロポーザル形式で採用】 市が、市報・市HP上で利活用のアイデアを募集し、3件の提案があった。「七浦幼稚園・小学校利活用検討委員会」が提案者から説明を受け検討。その後、住民の声を聞き、診療所など医療福祉関係施設の開設の意思をもち、市長へ活用の提案を行った経験も有する。現運営法人が、公有財産活用検討委員会へ説明を行い、採用されたことで活用に至った。	【地域住民主導で再利用】 住民団体である秋津野塾が住民へのアンケート調査にて小学校を地域拠点とする意向が強いことがわかり、これを契機に、現上秋津小学校跡地検討委員会が設置、「校舎活用検討委員会」が組織され、住民主体で「地域資源を活かした都市と農村の横流事業」計画書をまとめ、市との複数回の議論ののち市議会の承認を経て、現所有主体である公益社団法人(当時社団法人)へと小学校校舎が売却され活用に至った。	【プロポーザル形式で民間企業採用】 廃校舎を活用するにあたり、世田谷区は区内及びPTA、町会、NPO、民間事業者からの活用提案を受け検討を進めた。その結果、現運営主体民間企業の事業提案が区民のニーズを満たし、地域にとって有効な活用方法であるとして採用され、活用に至った。	【行政主体で住民への懇話会開催】 阪神・淡路大震災等により一部校舎が使用不能となったこと等により北野小学校が閉校。校舎を活用するにあたり、神戸市は地元住民・商工会議所・市等をメンバーとする懇話会を組織し、3回の協議を経て、体験型工房として暫定活用することを決定した。その後、神戸市産業振興局主導の企画立案により開設に至った。
改修	運営資金	サービス利用料	サービス利用料	入居者からの賃料・共益費	テナント賃料・共益費・駐車場料金等
	市民参加手法	【開設前】運営者が、行政や地域住民と複数回の検討会	【開設前】住民団体秋津野塾主導で再利用	【開設後】区への賃料を安くする代わりに区民向け事業を実施	【開設前】北野小学校暫定活用検討懇話会を3回開催
	改修時箇所	防火壁の整備、浄化槽	基礎ひび割れ補修、防火壁の整備	配管の整理・補修、トイレを会議室に変更、間仕切り壁、など	北校舎の撤去・解体、用途変更、耐震改修、一部内装不燃化、駐車場整備
	改修費	約2億9千万円(うち自治体負担約6千万)	約3500万円	約6800万円(うち民間企業4800万)	約4億1000万円+本設化へ約2600万円
用途変更	あり	なし	あり	あり	
資金調達	民間企業	地域内外出資金と補助金	民間企業(銀行からの融資)	市の予算	
補助金	なし	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金(農林水産省)	なし	なし	

【活用主体】佐伯市と人口規模の類似する事例 1, 2 は、様々な活用主体・機能がありながらも、「福祉」や「農業」など、共通する目的を支える機能で構成されている。

事例 1 は、地域で診療所を運営する医療法人代表者が、廃校跡地の再利用アイデアを市に提案し、それが公有財産活用検討委員会に採用され、再利用に至っている。その後、学校内に診療所が開設され、その利用者が買い物をするなど、段階的に「福祉」に関する機能が整備されている。

事例 2 は、地域のまちづくり団体である秋津野塾^{註4)}が、専門家と共にまとめた計画書を基にグリーンツーリズムのための施設として開設に至っている。そのため、「農」に関する農業体験や直売所、農家レストランなどが整備されている。

このように、人口が佐伯市と同程度である地域の廃校利用では、地域住民や自治会から地域課題が発露することにより、活用主体となり得る活動的な住民や団体に住民の意見が伝わりやすく、地域住民が活用主体となり、地域課題の解決につながっていると考えられる。

一方、事例1,2では活用主体が3件程度にとどまっているが、立地する都市の規模が大きい事例3,4では、20件を超えている。民間主導である事例3は、区が条例を改正し、時価よりも減額して貸与する代わりに、地域向け活動を実施している。一方で行政主導である事例4においても、施設内に閉校前の様子を閲覧できる記念ギャラリーを設け、学校卒業者の施設利用料が無料になっている。このような工夫からも、活用主体数が多い場合も、地域住民の利用できる活動や施設が設けられているとわかる。

また事例3のように、民間主導の事例であっても、行政が支援することで、地域住民に対する機能が設けられると考えられる。

【改修】事例1事例3事例4では用途変更が行われており、なかでも事例1事例4は、用途変更がなかった事例2と比較して、改修費が高額である。

しかし事例3では、用途変更にかかる工事を最低限にとどめ、内装変更の裁量権を入居企業に与えている。また、耐震改修を令和3年に控えていることもあり、段階的に改修を行うことで、初期改修費用が抑えられていることがわかる。同様に、事例1でも、必要に応じ機能を増やすため、段階的に新築している。

さらに、用途変更のなかった事例2でも、宿泊施設などを敷地内に段階的に新設している。

このように、再利用実現のために、初期投資を抑え、短期間での支出削減に向けた、改修や再利用、新築を段階的に行うなどの工夫がなされていると考えられる。

5 総括

本研究では、旧佐伯豊南高校跡地周辺施設の立地特性と全国の廃校利用事例の動向を明らかにした。

【対象地周辺施設の立地特性】駅から2km以上離れており、中心市街地とは近いものの、対象地周辺には、最寄り品店が中心市街地と比較しやや少ないことがわかった。

また、「さいき城山桜ホール」は1kmであり、地域活動拠点に近い一方で、公民館は1km以上離れており、周辺地区住民の集会所の機能が周囲に不足していることがわかった。

【全国の事例】地域内外の利用者が見込まれる機能を設けることが多い一方で、運営資金となる賃料を重要視し、学校施設や民間企業のオフィス・工場といった市民の安定的な利用など、施設利用率が高い機能を設け

ることも多いことがわかった。

人口が佐伯市と同程度である地域の廃校利用では、活動的な住民や団体が地域住民の意見を汲み取り、活用主体となることで、地域課題の解決につながっていると考えられた。また、「福祉」や「農業」といった共通する目的を支える機能を段階的に設けられている傾向にあった。

活用主体数や民間・行政主体に関わらず、地域住民の利用できる機能が設けられていた。

以上より旧佐伯豊南高校跡地周辺活用計画検討WS参加者属性を検討する上で、得られた示唆を以下に示す。

①地域に不足する機能や地域の課題解決を検討することは、廃校利用において、その建物の性質上地域住民のための機能が設けられる傾向にあることから、対象地周辺の地域住民をWS参加者に加えることは重要であると考えられる。②活動的な住民が地域住民の意見を汲み取り、活用主体となっていたことから、活動的な地域住民として、まちづくりや地域活性化に向けた活動を行う市内住民、③学校などの施設は常用的な利用が見込まれたことから、対象敷地内に立地する、保育園や専門学校関係者は、継続的な利用主体となる可能性が高いため、それら施設の関係者、などの活用主体や継続的な利用者となり得る人物がWSに参加することは有益であると考えられる。

また、施設改修においても、費用の問題から、段階的な改修や活用を検討する必要もあると考えられる。

【参考文献】

- 1) 文部科学省、「未来につなごう～みんなの廃校」プロジェクト, 2014年5月
- 2) 文部科学省, 「廃校施設等活用事例リンク集」, 2021年8月
- 3) 角田誠, 岡村卓麻, 「学校建築における部分コンバージョンの設計プロセスに関する調査」日本建築学会技術報告集, 第23号, pp.321-324, 2006年6月
- 4) 河野学, 吉村英祐, 横田隆司, 飯田匡, 「建築関連法規が廃校後の公立小学校の用途変更にあつた影響について-京都市・大阪市・神戸市の場合-」日本建築学会計画系論文集, 第609号, pp.47-52, 2006年11月
- 5) 鈴木健二, 「廃校の転用に際して建築関連法規が及ぼす影響-過疎地域の事例の考察-」日本建築学会技術報告集, 第17巻, 第36号, pp.633-638, 2011年6月
- 6) 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年4月
- 7) 野原春花, 田上健一「利用案決定プロセスから見た廃校転用に関する研究」日本建築学会学術講演梗概集, pp.361-362, 2006年9月
- 8) 波石誠, 熊野稔「過疎地域における地域活性化に資する民間公募方式による廃校活用システムに関する研究-三好氏休廃校等活用事業を事例に-」日本建築学会技術報告集, 第23巻, 第53号, pp.253-258, 2017年2月
- 9) 佐伯市「佐伯市景観計画」, 2021年3月
URL: <https://www.city.saiki.oita.jp/kiji0033910/index>
- 10) 佐伯市「佐伯市中心市街地活性化基本計画」, 2016年4月
URL: <https://www.city.saiki.oita.jp/kiji0031987/index>

【補注】

- 注1) 参考文献11に記載される、店舗面積10,000㎡以上の小売店、具体的にはトキハイダストリー佐伯店とコスモタウンフリーモール佐伯である。
- 注2) 集計方法としては、各事例の確認できた機能全てをカウントしている。
- 注3) 佐伯市の人口は69,198人で計算し、千葉県南房総市が36,369人と、岡山県田辺市が71,055人であった。
- 注4) 1994年結成の住民団体が町内会やPTA、商工会など24団体が加盟し、1996年には第35回農林水産祭表彰村づくり部門で天皇杯を受賞している。2000年には和歌山大学と合同で「秋津野マスタープラン(案案)及びマスタープラン策定基礎調査報告」を作成するなど、活動的な団体である。

*1 大分大学学部生大学院工学研究科博士前期課程 大学院生

*2 大分大学理工学部創生工学科建築学コース・助教 博士(工学)

*3 大分大学理工学部創生工学科建築学コース

*1 Graduate Student, Oita Univ.

*2 Research Associate, Faculty of Science and Technology, Oita Univ., Ph.D

*3 Undergraduate Student, Oita Univ.