

# 東京大都市圏郊外における公立小中学校の廃校と 跡地利活用の経緯の分析

— 東京都多摩市を事例として —

村井昂志

## 1. はじめに

### 1.1. 問題の所在と論題

近年、日本の大都市圏郊外は人口の増加が格段に緩慢になっており、住宅団地や郊外縁辺部などには人口減少や急速な高齢化が起こる地区も出現している。人口減少や人口構成の変化は、既存の公共サービスや物的インフラに対する需要の減少をもたらす。一方で高齢化への対処や人口の維持回復などの新たな行政課題もまた生じるものと考えられる。

さて公共施設は、公共サービスの提供の場であり一種の物的インフラでもある。したがってやはり人口の変化に応じてこのような需要や行政課題の変化が生じると考えられるが、その多くは特定のサービスを提供する場として特化しており、用途の変更には一定の制約がある。

一方で公共施設の多くは多額の公費を投入して造られたものであり、地域住民の活動の場として利用されてきたものもある。したがって需要の低下により既存の用途が廃止された場合にも、その跡地の利活用は地域住民の合意の取りつけが可能であること、新たな行政課題に資する有効なものであることの両面が期待される。

大都市圏郊外の自治体にとって廃止された公共施設の利活用は、対応すべき行政課題の変化が短期間にもたらされると考えられる分、他の地域に比べ重大な問題といえ、分析の対象として意義深い。また公共サービスの需要形態や施設の存廃・転用に対する地域住民の意見などは地域個別の事情が大きく影響するものと考えら

れるため、利活用動向の理解には、その経緯や地域的背景の分析が重要といえる。

このような認識の下、本稿は大都市圏郊外にて廃止された公共施設の跡地利活用品を題材に、その経緯や地域的背景の分析を行う。なお次項の理由から、公共施設のなかでも公立小中学校<sup>①</sup>の廃校施設に着目する。

### 1.2. 公立小中学校の特性と題材としての意義

公立小中学校は以下にあげる二点の特性上、人口に応じて施設需要が変化する公共施設として非常に典型的・代表的であり、本稿にとって適切な題材であると考えられる。

まず一点は、公立小中学校は地域の人口の変化に対する需要量の応答性が高い公共施設であることである。通学区域という狭い地域に住む一定年齢の子どもの数に応じて需要が発生する施設であるため、その量は外部要因(たとえばマンション建設)による急激な変化をみせやすい。もう一点は、敷地・建築物とも比較的大規模であり、施設数も多いということである。施設の多さ・大きさからその動向が自治体に与える影響も大きいと考えられる。

さてこのような公立小中学校の廃校跡地は、その多くが何らかの形態で利活用されているものの(文部科学省[2003])、それが暫定的なものにとどまっている割合も高いとされる(榊原他[1997]、溝渕他[1998]、倉斗他[2004]、山田他[2004]など)。しかしこれらの議論は、利活用形態の現状把握にとどまるものであり、地域的背

景や諸アクターの意図と実際の利活用形態との因果関係を論証したものとはいいがたい。このような視点をとった研究としては千葉他[2005]の都立大学跡地についての研究があるが、都と住民の仲立ちとなった区の対応に着目しており、元の所有者である都の意図についての言及には乏しい。また多くの既存研究では主に都心部か過疎地を対象としており、大都市圏郊外の廃校を個別に扱った研究も非常に少ない。

これらの点に議論の余地を見出し、本稿では東京大都市圏郊外の公立小中学校の廃校跡地利活用の経緯と地域的背景、および相互の因果関係の分析を、事例研究によって行う。なお、事例には東京都多摩市で発生した6つの廃校をとりあげた。また情報は市担当職員へのヒアリング、審議会などの議事録、その他市の資料などから収集した。

## II. 東京大都市圏における廃校発生状況と学校数の推移

1987～2006年の20箇年に、東京大都市圏1都3県では小学校191校、中学校50校<sup>(2)</sup>の廃校が発

生しており、また5箇年ごとの発生数は増加傾向にある。郊外部では中学校の廃校は2校にとどまるが、小学校の廃校件数の増加は著しく2002～2006年には1都3県全体の4割超(95校中40校)を占める(表1)。また、住宅団地に近接した廃校が70%弱(61校中41校)までを占めており(表2)、その立地環境は、郊外での廃校にとってきわめて典型的な特徴といえる<sup>(3)</sup>。

一方で1都3県の小中学校数は1980年代後半以降横ばい状態にある。東京都では近年減少傾向が顕著となってきたが、郊外3県にはいまだ明確な減少傾向は出ていない。小学校1984年、中学校1992年以降長期漸減傾向にある全国水準と比べ、大都市圏郊外における学校の減少は始まったばかりの段階にあるといえる。逆に、1960～80年代の1都3県の学校数急増は非常に顕著である(以上図1・図2)。大都市圏、とくに郊外ではこの時期の都市化・人口急増に対応して多数の学校が設置されており、現在この年代に設置された学校がかなりの比率を占めているものと思われる。

表1 1都3県における公立小中学校の廃校発生件数

| 廃校年   | 87～91年 |   | 92～96年 |   | 97～01年 |    | 02～06年 |    | 合計  |    |
|-------|--------|---|--------|---|--------|----|--------|----|-----|----|
|       | 小      | 中 | 小      | 中 | 小      | 中  | 小      | 中  | 小   | 中  |
| 都心部   | 6      | 1 | 14     | 0 | 10     | 7  | 5      | 8  | 35  | 16 |
| 都心周辺部 | 2      | 1 | 5      | 1 | 17     | 6  | 26     | 13 | 50  | 21 |
| 郊外部   | 1      | 0 | 5      | 0 | 13     | 2  | 40     | 0  | 59  | 2  |
| 緑辺部   | 4      | 2 | 13     | 2 | 6      | 1  | 24     | 6  | 47  | 11 |
| 合計    | 13     | 4 | 37     | 3 | 46     | 16 | 95     | 27 | 191 | 50 |

都心部 …千代田、中央、港、新宿、文京、台東、渋谷の7特別区

都心周辺部 …都心部を除く16特別区

郊外部 …東京特別区を除く地域で、東京60km圏内かつ平地部

緑辺部 …東京60km圏外もしくは山間・丘陵部

資料：各年『全国学校総覧』より作成

表2 1都3県郊外部における立地別廃校発生件数

| 廃校年                | 87～91年 | 92～96年 | 97～01年 | 02～06年 | 合計 |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|----|
| 計画的に造成された宅地に近接したもの | 0      | 4      | 9      | 32     | 45 |
| うち住宅団地に近接したもの      | 0      | 4      | 9      | 28     | 41 |
| それ以外の宅地にあるもの       | 0      | 0      | 4      | 5      | 9  |
| 非都市的な地区にあるもの       | 1      | 1      | 2      | 3      | 7  |
| 合計                 | 1      | 5      | 15     | 40     | 61 |

資料：各年「全国学校総覧」および地形図より作成

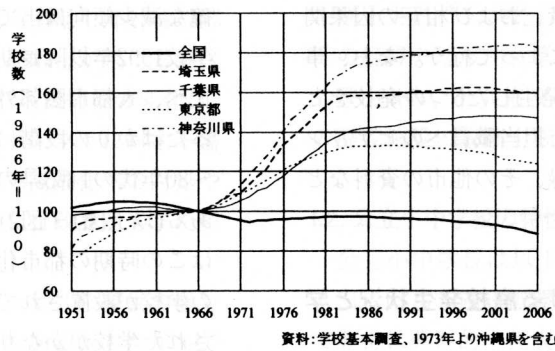


図1 公立小学校数の推移

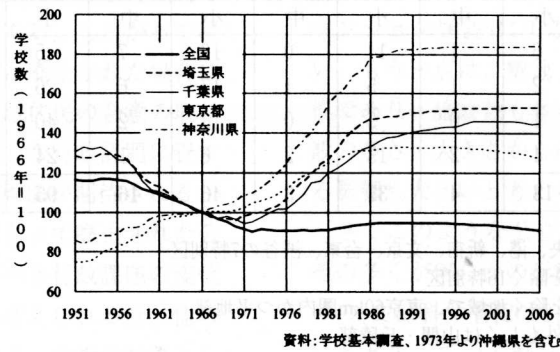


図2 公立中学校数の推移

### III. 事例の概況

#### III.1. 多摩市の廃校と事例としての特徴

東京都多摩市は、東京都心部から西方約30kmに位置する郊外住宅都市であり、その南半部が多摩ニュータウンに含まれる。1994年から2000年にかけて、この多摩ニュータウンに含まれる地区において、2校を廃止して1校の統合新校を設けるという形式で小学校4校中学校2校が廃校となった。いずれの学校も住宅団地近隣に位置し、立地上郊外部における廃校の典型例といえる。また郊外部での廃校はそのほとんどが2001年以降に発生しているが、多摩市は比較的発生年代が早く、その後の経緯の蓄積が豊富で

あると考えられる。この2点から、多摩市は本稿が扱う事例として適切であると考えられる。

#### III.2. 各廃校の概要と跡地の現状

多摩市の廃校6校はいずれも統廃合後、統合新校の本校舎となる統合相手の学校施設が改修を受ける間の仮校舎として、1~2年間使用されている。現在既に全校とも仮校舎使用は終了し、何らかの利活用がなされている。

このうち恒久活用と位置づけられているものは、旧中諏訪小学校の校舎部分と旧西永山中学校の校舎の一部のみである。その他の部分・学校はおおむね5年を目途とした暫定活用として

表3 各廃校の利活用の内容(2004年時点)

| 廃校名            | 廃校年          | 現廃校跡地施設<br>統合新校名   | 行政利用の内容   | 市民開放     |          |          |
|----------------|--------------|--------------------|---|----------|----------|----------|
|                |              |                    |   | 校舎       | 体育館      | 校庭       |
| 中諏訪小学校<br>1977 | 1994<br>1996 | 諏訪複合教育施設<br>諏訪小学校  | 教育センター<br>学童クラブ<br>いきがいDSC  | 恒久<br>活用 | 恒久<br>活用 | 数値<br>不明 |
| 南永山小学校<br>1971 | 1996<br>1997 | 南永山社会教育施設<br>瓜生小学校 | 図書館閉架書庫<br>文化財資料展示室   | 24.3%    | 43.2%    | 51.7%    |
| 東永山小学校<br>1976 | 1996<br>1998 | 東永山複合施設<br>永山小学校   | 子ども家庭支援C<br>ボランティアC<br>地区集会所<br>倉庫<br>図書館閉架書庫<br>社会福祉協議会支部                          | 39.1%    | 78.4%    | 72.2%    |
| 西永山中学校<br>1980 | 1997<br>1999 | 西永山複合施設<br>多摩永山中学校 | いきがいDSC<br>シルバー人材C<br>在宅介護支援C<br>訪問介護ステーション<br>NPOセンター<br>障がい者通所施設<br>倉庫<br>図書館閉架書庫 | 33.6%    | 41.2%    | 35.1%    |
| 南落合小学校<br>1979 | 1999<br>2001 | 落合複合施設<br>東落合小学校   | 障がい者通所施設<br>文化財倉庫   | 10.0%    | 46.7%    | 35.1%    |
| 西落合中学校<br>1986 | 2000<br>2002 | (旧西落合中学校)<br>落合小学校 | 文化財倉庫   | 未<br>活用  | 行政<br>利用 | 数値<br>不明 |

「市民開放」欄内の数字は2004年7月の利用率である。

「廃校年」欄上段は統廃合を実施した年、下段は統合新校の仮校舎使用が終了した年を示す。

「C」は「センター」、「DSC」は「デイサービスセンター」を表す。

網掛け部分は、恒久活用と位置づけられているものを示す。

資料：『多摩市学校跡地施設の恒久活用方針』より作成

表4 恒久活用方針に示された各廃校施設の方針

| 旧小学校名  | 現施設名      | 活用方針                   | 整備手法・時期設定                        |
|--------|-----------|------------------------|----------------------------------|
| 中諏訪小学校 | 諏訪複合教育施設  | 「将来の行政需要に備える担保用地」(校庭)  | —                                |
| 南永山小学校 | 南永山社会教育施設 | 「民間の活力を導入した地域の活性化」     | 「市民の意見を踏まえ誘致計画等を策定」              |
| 東永山小学校 | 東永山複合施設   | 「コミュニティセンターの実現」        | 「建設協議会方式による市民参画を得る」              |
|        |           | 「コミュニティビジネス等、起業支援の場」◎  | 「2005年度から整備手続きを開始」               |
| 西永山中学校 | 西永山複合施設   | 「多様な主体による福祉の推進等の場」(校舎) | 「必要手続・詳細検討を経て整備計画を策定」            |
|        |           | 「通所施設の実現(障がい福祉)」(校庭)▲  | 「2005年度の募集を目指し市民の意見を踏まえ誘致計画等を策定」 |
| 南落合小学校 | 落合複合施設    | 「特色ある教育施設(まちの活性化)」○    | 「市民の意見を踏まえ誘致計画等を策定」              |
| 西落合中学校 | (旧西落合中学校) | 「民間の活力を導入した地域の活性化」     | 「市民の意見を踏まえ誘致計画等を策定」              |

諏訪複合教育施設はすでに校舎・体育館全体の恒久活用が行われているため、本方針では校庭のみが対象となっている。

「活用方針」欄の◎、○、▲はそれぞれ、2007年9月現在既に実現しているもの、実現に向けた具体的な検討に入ったもの、具体的な検討に入ったがその後凍結中のものを示す。

資料：「多摩市学校跡地施設の恒久活用方針」より作成

行政利用と市民開放が続けられているが、いずれの暫定活用部分もすでに廃校後5年を経過している。うち行政利用の用途は社会教育施設などの教育施設、福祉施設、コミュニティ施設などである。一方、市民開放に供された空間の利用については増加傾向にあるとされ、利用率も体育館や校庭ではおおむね高い(以上表3)。

なお多摩市はこれらの部分の恒久活用に向け、2004年12月に「多摩市学校跡地施設の恒久活用方針」を策定している。この方針においては、コミュニティセンターや起業支援施設の整備、教育施設の誘致、あるいは民間活力の導入などが示されており、その一部は実現の目途とする時期なども盛り込まれている(表4)。

#### IV. 多摩市の廃校と跡地利活用の経緯

##### IV.1. 学校統廃合以前

多摩市での学校統廃合や通学区域再編成の議

論は、「学区調査研究協議会」(1989～2000年)、「市立学校の一定規模及び適正配置等に関する審議会」(2003年～)といった協議会・審議会を中心に行われ、その答申に基づき廃校が実施されてきた。またこれに並行して住民意見の聴取の場として「地域懇談会」も随時開かれている。

これら学校統廃合の議論では、議事は学校統廃合や小規模校の是非、学校教育にかかる経費、統合校の施設状態や通学の安全などの学校教育上の論題で占められた。一方跡地利活用については、住民から散発的な発言がなされるにとどまり、また現在その検討を所掌する市長部局の部署も事務局に含まれていない。また答申にも跡地利活用に関する具体的な方針や市への勧告は盛り込まれていない。

この段階では行政・地域住民ともに主たる関心は学校教育上の問題にあり、一方で跡地利活

用の議論は深まらなかったと考えられる。なお、既に1995年には市役所の内部検討は始められているものの、1997年に当面の暫定活用の方針を示すにとどまっている。

## IV.2. 学校統廃合と暫定活用の開始

統合新校の新校舎移転が終わり廃校施設が本格的に跡地として出現したのは1996～2002年であるが、上記の方針をうけていずれの施設もその後1年以内に利活用が開始された。まず市役所内部の必要に応じて行政利用空間が優先的に確保されることとなったが、その需要は1校3,000㎡程度の廃校施設全体をうめるほどのものではなく、余った空間が市民開放に充てられることとなった。これらはいずれも「暫定活用」と位置づけられており、基本的に従来の施設に最低限の手を加えることで利用されている。その後一部の行政利用空間は条例で設置された施設とすることで「恒久活用」との位置づけに変化している。一方補助金<sup>④</sup>の国庫返納が免除されるかが不透明であり、一方で売却益に頼る必要があるような危機的な財政状況にはなかったことから、積極的な用途変更や貸出・売却といった処分は避けられた。

なお、この行政利用と市民開放からなる暫定活用に対する地域住民の反対行動はとくになく、住民の廃校跡地に対する明確な希望・要求の不在もうかがわせる。

## IV.3. 恒久活用方針の策定とその後

暫定活用空間の恒久活用に向けた議論が開始されたのは6校の廃校・移転が完了した後の2002年8月である。まず学識経験者と公募市民からなる「学校跡地施設等活用検討市民委員会」が組織され、1年間の議論の末翌年7月に最終報告書としてまとめられた。一方市役所内部にも市長部局・教育委員会の部課長級からなる「学校跡地施設等活用検討委員会」が設けられ、上

記報告書とパブリックコメントをもとに2004年12月、「多摩市学校跡地施設の恒久活用方針」を策定している。

この恒久活用方針では、現状の暫定活用について将来大きな財政負担を要する施設整備<sup>⑤</sup>が求められることを問題点のひとつにあげ、恒久活用には検討対象の5校中4校について民間施設の積極的誘致や民間活力の導入を謳っている。一方で機能としては起業支援や市民活動推進、民間運営による福祉サービスや住宅などが期待されている。この方針は行政の関与度合いを弱めようとする、あるいは民間を活用した公共サービスの供給の実現を目指す立場をとったものといえる。

一方で売却も視野に入れたこの方針に対し、住民からの反対意見も多出している。その多くは市民開放空間の喪失を危惧する施設利用者によるものだが、市は廃校跡地の転用による住環境の悪化を危惧する住民が売却や長期貸出という市の関与度合いを低める処分方法に反発しているともみている。

さて現在は、この方針の具体化を進める段階にあるが、誘致計画などの具体的な取り組みが行われているのは5校中2校にとどまり、うち1校は議会での予算否決により凍結状態にある。これに対し市は、「障壁の少ない跡地から売却や長期貸出を行い、それを成功事例として示すことで他の廃校跡地の活用を推進したい」「市の施設の整備を目指す跡地については既存の施設整備計画の完了後に具体化させる」「将来の需要増に備える」(市長部局職員)などとしており、恒久活用までには長い期間をかける構えである。

## V. まとめ

### V.1. 暫定的利活用形態をもたらした要因

現在の、行政利用と市民開放からなる暫定活用に至った要因としては以下のような4点が考

えられよう。

- ①廃校時点で明確な利活用方針が未策定であったこと。跡地利活用についての住民の希望・要求の表明が非常に限定的であり、学校統廃合の議論において跡地利活用が論題にのぼることが少なかったことが影響したと思われる。
- ②廃校時点では市内部での利活用に対する意識が高くなかったこと。売却益に頼らねばならないほど多摩市の財政状況は危機的でなく、一方で保有・管理にかかる短期的費用は小さいことが影響したと思われる。
- ③売却や長期貸出は住民の反発を招くというリスクが高いと考えられたこと。市は、廃校跡地の転用による住環境の悪化を危惧する住民が多く、売却や長期貸出といった処分方法は反発を招きやすいと考えている。
- ④廃校施設の規模に見合うだけの新たな行政の施設需要がないこと。学校は公共施設としては規模が大きく、また多摩市の場合廃校数が6校と多い。また計画的整備によって形成されたニュータウンという立地上すでに公共施設の充足度が高い。また利活用の内容によっては補助金の返納が必要となりうるため、さらに選択肢は狭められていた。

## V.2. 恒久的利活用を目指す理由

現在、多摩市の廃校施設の多くは長期に使用し続けるには改築や耐震補強の必要がある。しかし多摩市は既に多くの公共施設を抱え、かつ改築や耐震補強の必要に迫られている。廃校はあくまで余剰の公共施設である以上他の施設に優先して整備を受けることはできず、施設整備に廃校施設を加えることは財政上極めて困難である。ここに長期的には「恒久活用」として売却や長期貸出をすることで廃校施設を市の管理下から除き、あわせて人口回復や高齢化への対応に資そうとする動機が生じる。そのため暫定

活用が継続される一方で恒久活用方針が策定されるに至ったものと考えられる。

## V.3. 暫定活用のもつ意味

上記のように、暫定活用は長期的な持続可能性には乏しいものの、財政上の制約や合意形成にかかる期間を考えると、数年から十数年程度の期間は継続されると思われる。多摩市の廃校6校が学校として使用された期間(19～26年)と比べてもこれは相対的にかなりの長期間とみることができる。暫定活用とはいえ、僅かな維持管理費用で活動場所の提供など何らかの住民のニーズに応えられれば、その有効性には相応の評価が与えられるべきであろう。

一方で長期にわたる暫定活用は施設利用者という利害関係者と既得権益を生むため、将来暫定活用を終了することとなった場合、強い反発に遭う可能性も高いものと予想される。

## V.4. 今後の課題

本稿では諸アクターの意図を把握するにあたり、追跡が容易でかつ最大の当事者である市の意図を中心に分析することとなった。一方利活用の有効性の評価にあたって必要となる、地域住民や施設利用者の意図や事情、ニーズの把握は不十分である。このような行政以外のアクターを対象とする調査分析は今後に残された課題である。また多摩市の抱える環境と現状、およびその因果関係に関する本稿の知見は、他の事例との比較を加えることでその敷衍可能な範囲が明確にされる必要がある。さらに少子高齢化や生涯学習の隆盛といった昨今の社会の変化の中で、どのような施設サービスの需要が高まっており廃校跡地がそれにどのような貢献ができるのか、またどこに困難があるのかについての考察も重要といえよう。

## 註

1. なお、本稿では市町村立、一部事務組合立の小中学校のみを指して「公立小中学校」と称する。すなわち都道府県立の学校は除外する。
2. 本稿においては、統廃合により組織上2校以上の廃校が発生した場合でも、統合新校の校舎として使用されている学校は廃校と見なさない。
3. なお都心周辺部でも、廃校49校のうち10校が住宅団地に近接している。
4. 主に校舎の新築・増築の一部を国が負担する「公立学校施設整備費補助金」、児童生徒急増地域に限定して国が学校用地取得を補助する「児童生徒急増市町村等公立小中学校規模適正化特別整備事業費補助金」からなる。一般に補助事業により整備された施設は、目的外利用や売却・貸出といった処分が行えず、補助金の返納が必要となる場合もある(補助金適正化法)。多摩市の2004年の試算によれば、全額返納となった場合その額は6校合計で約18.5億円にのぼる。なお廃校施設については返納免除や国との協議の省略の要件の引き下げが数度にわたって行われており、2007年には国庫返納の必要がなくなった。
5. 耐震補強やバリアフリー化のための改修、老朽化に伴う改築などが念頭におかれている。

## 文献

- 千葉明日香・大村健二郎・有田智一(2005)「公的な大規模跡地利用方法の決定過程に関する考察：目黒区・世田谷区東京都立大学跡地を事例として」『都市住宅学』51: 35-40.
- 倉斗綾子・齋藤玲美子・角田誠(2004)「公共学校建築のストック活用に関する調査：公立学校のコンバージョンに関するアンケート」『日本建築学会大会学術講演梗概集』2004年8月E-1分冊: 81-82.
- 溝渕匠・吉村彰・伊東俊介・諸貫幹夫(1998)「児童・生徒数減少に伴う都区内における廃校の利用状況と実態について」『日本建築学会大会学術講演梗概集』1998年9月E-1分冊: 215-216.
- 文部科学省(2003)『廃校施設の実態及び有効活用状況等調査研究報告書』.
- 榊原渉・黒岩彩・李東毓・戸沼幸市(1997)「小中学校跡地の有効活用に関する研究：その1 都心三区の現状について」『日本建築学会大会学術講演梗概集』1997年9月F-1分冊: 719-720.
- 多摩市学校跡地施設等活用検討市民委員会(編)(2003)『多摩市学校跡地施設等活用検討市民委員会最終報告書』.
- 多摩市企画政策部企画課(編)(2004)『多摩市学校跡地施設の恒久的活用方針』.
- 多摩市小中学校の統廃合における廃校施設及び跡地等の有効活用方策に関する調査研究委員会(編)(1997)『小中学校の統廃合における廃校施設及び跡地等の有効活用方策に関する調査研究報告書』.
- 山田直樹・広田直行(2004)「都市部における旧小学校の再利用実態：公共スペースにおけるストック活用に関する研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集』2004年8月E-2分冊: 481-482.