

廃校活用のプロセスと実現条件 —兵庫県朝来市黒川小中学校を事例として—

三宅康成, 小林弘嗣*1

社会システム環境学大講座, 株式会社ウエスコ*1

Process and Factor for Reusing Closed School

-A Case Study on Kurokawa Primary/Junior High School in Asago City, Hyogo-

Yasunari MIYAKE, Koji KOBAYASHI

School of Human Science and Environment, University of Hyogo

1-1-12 Sinzaikae-honcho, Himeji, Hyogo 670-0092, JAPAN

Wesco co.,ltd

2-2-2 Ikuta-cho, Chuo-ku, Kobe, Hyogo 651-0092, JAPAN

Abstract : The purpose of this study is to clarify the process and the possibility of using closed school building for another purposes through the case of Kurokawa primary/junior high school in Asago City of Hyogo. The analysis data was gathered by the interview survey of the administration, NPO, and the local residents relating this activity. In this case study, it was understood that the partnership of the relating organizations was effective. Especially NPO played important role. In the future, it will be a great problem how the local residents would have a relation to the school.

Key words: closed school, interview survey, NPO

1. はじめに

少子化は学校の統廃合を引き起こし、廃校となる施設が多くなっている。廃校とは、「地域の児童生徒数が減少することにより、ある学校が他の学校と統合されたり、又は廃止されたりすることにより生じ、学校としては使われなくなる施設」を指す。学校は地域のシンボルであり、地域住民にとって心の拠り所でもある。地域住民にとって廃校施設をどのように活用していくのが問題となっている。廃校の活用目的としては、主に公民館や生涯学習センターとして利用される他、宿泊施設へ転用するなど、全国で様々な取り組みがなされている。

本研究は廃校活用の朝来市黒川小中学校を事例に、廃校活用に至るプロセスを明らかにするとともに今後の課題を考察する。研究の方法は以下の通りである。

(1) 全国的な統計 (文部科学省) によって全国の学校統廃合の実態を把握する。

(2) 黒川小中学校を対象にして、廃校活用の経緯、具体の活用内容に関して、地域、行政、NPO など、廃校活用に関わる組織に対するインタビュー調査をもとに実態の把握を行い、課題を考察する。

2. 全国の廃校を取り巻く動き

(1) 廃校数の推移

文部科学省による調査 (平成 4 年度～平成 17 年度) により、全国の廃校数にばらつきはあるものの、その数は年々増加傾向にある。平成 4 年の 189 校の廃校の発生をはじめ、平成 11 年頃までは 150 ～ 250 校の廃校数であったが、平成 12 年以降は 300 ～ 500 校台となっている。特に平成 16 年度の廃校数では、調査開始時の平成 4 年と比べて約 3 倍の廃校数となっている。

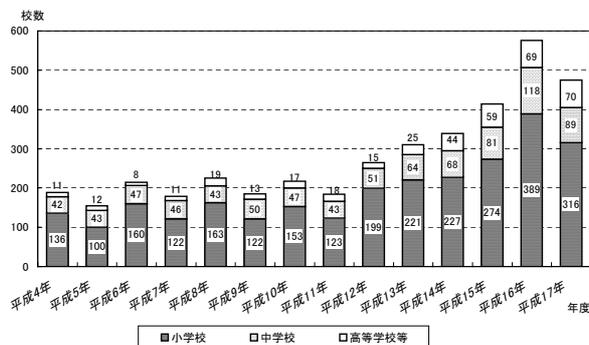


図1 公立学校の年度別廃校数 (出典: 文部科学省)

(2) 廃校活用の動き

平成4年度から平成13年までに廃校となった学校施設の建物または土地の活用状況を図2にまとめる。全廃校数2,125校のうち8割を超える1,748校が、何らかの方法で活用されている。小中高別にみた場合、再編による廃校が大半を占める高等学校では、活用割合が9割と最も高いことから、廃校の検討時点でその後の利活用を含めた計画的な検討がなされていると推測される。また、廃校理由別にみた場合、都市化による廃校の場合に示すように、多様な活用方策が想定され、建物や土地の活用に対する需要が大きい都市部では、ほぼすべてが活用されている(図3)。対照的に、過疎化による廃校事例では、活用割合が8割に満たない。

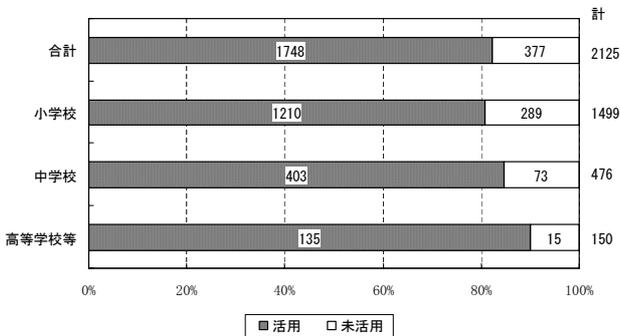


図2 廃校後の活用状況 (小中高別)
(出典：文部科学省)

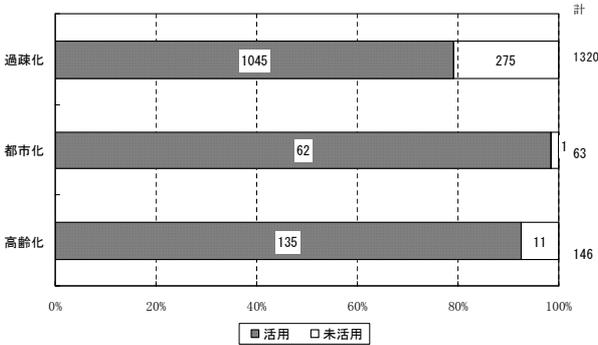


図3 理由別に見た活用数
(出典：文部科学省)

(3) 主な活用目的

廃校後の建物又は土地の活用方法は、以下の3通りに分類される。

- ①既存建物の活用：廃校となった校舎や体育館等の既存建物を改修し、他の用途として活用する方法。3つの活用方法の中で最も件数が多い。
- ②新設建物の整備：既存建物を解体撤去するか、校庭等の空地部分を活用し、新たに建物を整備する方法。

③土地の活用：既存建物を解体撤去した跡地や校庭等の土地を、新たな用途として活用する方法。

図4は平成4年度から平成13年度までに廃校となった建物又は土地の活用件数をまとめた。既存の建物を活用しているのは、1,298校で、建物を新設しているのは388校、土地を活用しているのは1,289校である。

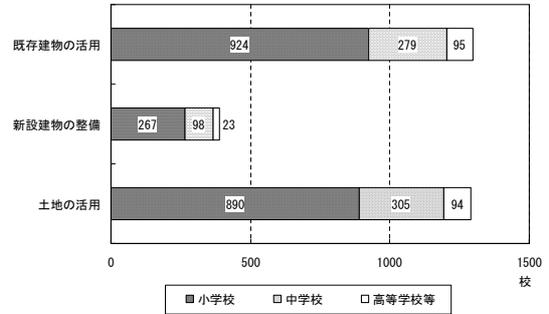


図4 目的別活用数
(出典：文部科学省)

(4) 活用目的

活用方法の中で最も件数の多い既存建物の活用について、その活用目的を図5に示す。このグラフは平成4年度から平成17年度までの廃校数をもとに調査したものである。地域住民に活用が図られているものとして、最も多いのが社会教育施設の314件で、公民館や資料館、生涯学習センターなどの施設として活用されている。次いで多いのが社会体育施設で、スポーツセンターなどの施設として活用されている。その他にも、自然体験や農業体験を行える体験交流施設や、美術館や資料館等の文化施設として活用されているものがある。

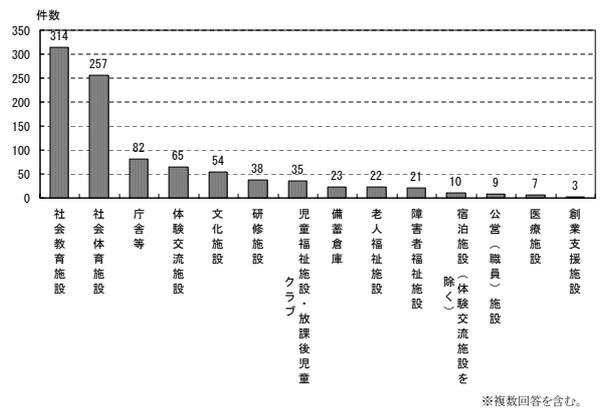


図5 建物の活用用途
(出典：文部科学省)

3. 朝来市における廃校の利活用

(1) 対象地の概要

図6に見るように黒川地域は、朝来市生野町の北東に位置している。平成18年4月に旧朝来郡4町(朝来町、生野町、山東町、和田山町)が合併し、朝来市となった。黒川地域のある旧生野町は兵庫県のほぼ中央部に位置し、生野銀山の発展とともに栄えた地域である。黒川地域には、本村、大外、長野、高路、梅ヶ畑、簾野の6集落から成り立っている。本村地区(黒川地域の中核的集落)は、朝来市役所生野支所より約20km(約30分)の距離にある。地域を流れる市川には、黒川溪谷や魚ヶ滝等があり、朝来郡山県立自然公園に指定されている。また、上流には、昭和48年に黒川ダムが建設された。

人口は平成18年9月30日現在で、34戸82人(男42人:女40人)。そのうち65歳以上が47人と全体の57.3%を占め、70歳以上が36人で43.9%を占め高齢化の進んだ地域(限界集落)である。

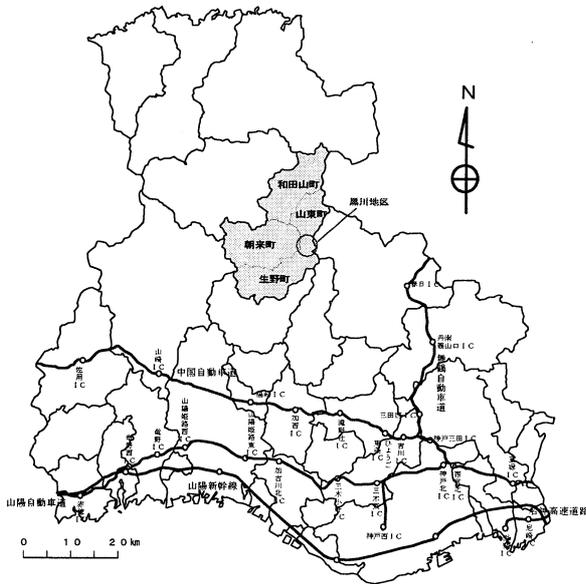


図6 対象地域の位置

(2) 黒川小中学校の概要

明治7年、奥銀谷小学校の分教場として設置されたが、一時就学免除地の指定を受けて閉校し、明治34年に奥銀谷尋常小学校の黒川第一分教場(大外)、黒川第二分教場(簾野)として開校した。明治42年に奥銀谷尋常小学校から分離独立して、第一分教場は黒川尋常小学校、第二分教場は黒川尋常小学校簾野分教場となった。

昭和22年には簾野公民館に生野中学校の簾野分校が置かれ、昭和27年黒川地区の学校を統合するために新校舎を建設して、翌28年に黒川分校は独立、黒川小学校・黒川中学校となった。

昭和50年、黒川小学校・黒川中学校の新校舎が完成

した。県下でも珍しい小中併設校であり、1階が小学校として、2階が中学校として使用された。

図7に児童・生徒数の推移を示す。廃校直前には児童数4人と兵庫県下の小学校では最も少ない数となっていた。平成2年3月から旧生野町教育委員会を中心に統合を含めた今後の学校運営について検討してきた。最終的に8月6日に開かれた委員会で「奥銀谷小学校との統合が最善の策」とした見解をまとめ、分校としての存続にも否定的な見解を示した。

黒川小中学校は黒川6集落の中心とした場所に位置し、地域の行事、例えば地域の運動会などで利用され、人々の交流の場であり核となっていたが、閉校以来、地域のイベントで小学校を利用する事も無くなった。学校の配置を図8に示す。

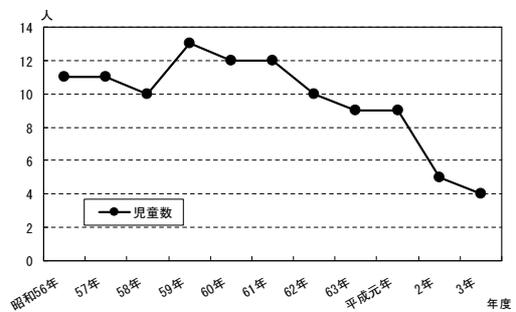


図7 黒川小学校児童数の推移

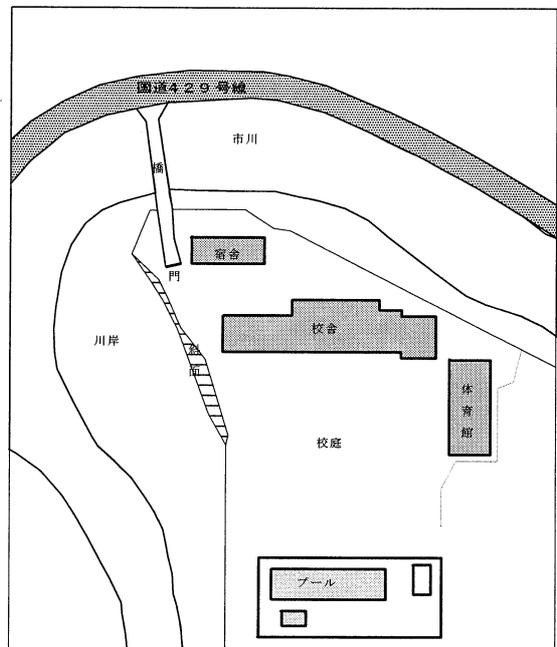


図8 学校の配置

4. 活用に至るプロセス

(1) オオサンショウウオの研究施設としての活用経緯

黒川小中学校は平成4年に廃校となった後、一時期神戸の夙川学園の研修センターとして活用を試みられていたが、十分に利用されないままになっていた。その廃校に注目したのが、当時学校の側を流れる市川の支流で約30年間に渡りオオサンショウウオ^{註1)}の研究を行ってきたT氏であった。多くの調査用具を抱えて移動するのはとても困難である為、活動拠点を模索していた。調査対象の河川を持つ旧生野町には過疎化や少子高齢化等で廃校となる小学校が幾つかあったため、教育委員会から廃校となった2つの小学校を紹介された。そのうちの黒川小中学校は、校舎のすぐ側に、即利用可能な職員宿舎があったこと、調査地に隣接していること、鉄筋2階建ての建物で状態も良好であったこと、プールが設置してあるなどの理由で調査拠点として選定された。

(2) 中間支援組織の関与

T氏からの調査拠点としての利用の要望に対し、市は学校が公共施設であることから個人に貸すことは困難とし、同時にオオサンショウウオの調査目的だけでなく、学校の利用が地域の活性化に寄与することを条件とした。そこで、まちづくりの専門を有する「NPO 法人地域再生研究センター (神戸市)」(以下、NPO)が中間支援に入り、日本ハンザキ研究所 (以下、研究所)^{註2)}としての利用を行う体制とした。

廃校活用を支援したNPOは、平成17年7月、市民・事業者・行政の単独活動では解決できない環境・まち

づくりの諸問題に対応するため、有志の専門化・有識者の参画による「環境・まちづくり研究会」を経て設立された。廃校を利用したミュージアム構想により、研究所とともに黒川地域のまちづくりも支援していくこととなり、平成15年8月に廃校となっている黒川小中学校の職員宿舎52㎡及びその周辺200㎡について、市とNPOとの間で「土地建物貸付契約」が交わされ、施設の使用が許可された。

(3) 研究所の目的

研究所はオオサンショウウオが数多く生息している市川の源流の生態調査の拠点施設として位置付けられ、生態系専門員によるオオサンショウウオの生態調査をはじめ、地元及び都市の子供達の環境学習の場、さらには活動を通じて地域のまちづくり、観光促進の発信の場として利用することを目的としている。さらに、河川の氾濫時に下流に流された個体の保護^{註3)}や河川改修時の保護も深刻な問題となっていることから、これらへの対応も求められている。このため、研究所と河川事業を担当する兵庫県の土木事務所では、未利用のまま残されている学校のプールに着目し、給排水等の設備を付けてオオサンショウウオの一時避難・保護施設にすることが計画された。地区上流の河川において、災害に備えた大きな工事が行われる予定もあることから、本施設の役割が期待されている。

(4) 校舎の活用

校舎の活用状況を図9に示す。

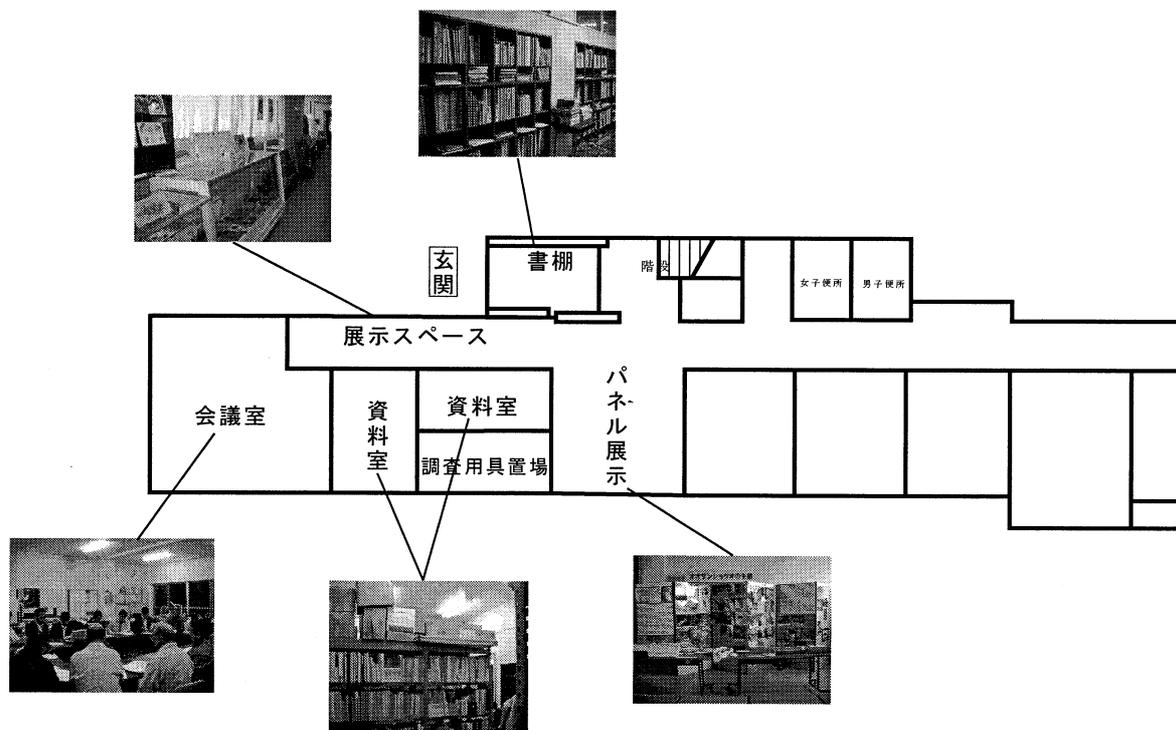


図9 校舎の活用状況

会議室はもとの職員室を活用したもので、これまで主に地区の活性化協議会の会議場所として利用されている。資料室では、T氏の約40年間に渡り収集され蔵書やオオサンショウウオに関する報告書・資料等の保管場所であり、誰でも閲覧できる。ロビーや廊下は、全国から収集したオオサンショウウオのグッズの展示やオオサンショウウオに関するパネルが展示されている。玄関では、水族関係や生態関係の蔵書や研究ファイルなどが置いてある。書棚は当時の下駄箱を利用した。

(5) 学校施設を活用したイベント開催

平成18年11月にオオサンショウウオについての学習と地元食材を使った食事を楽しむことを目的として、エコツアーが開催された。ツアーには神戸市と姫路市から約70名の参加者が集まった。オリエンテーションおよびオオサンショウウオについての講演は学校の体育館を利用し、オオサンショウウオに関する学習の場として校舎内の展示や資料を活用した。また、実際のオオサンショウウオの調査や記録(体長、体重測定、個体識別など)の様子を観察するとともに、校舎横の河川に設置されている人口巣穴^{注4)}で観察を行っている。

5. 廃校活用の実現条件

(1) 関連組織の関与

廃校活用における関連組織の関係を図10に示す。本取組は、事業者としての研究所を中心として、行政(朝来市、兵庫県)と地域(黒川地区)と連携しながら進められた。これらの組織を外部から支援しているのがNPOである。NPOは先述のとおり、地域外の組織であり、三者の利害関係間をコーディネートする中立・公正な立場で中間支援体としての役割を担っている。利害関係が存在しないが故に、より効果的な活動支援が可能となったといえる。

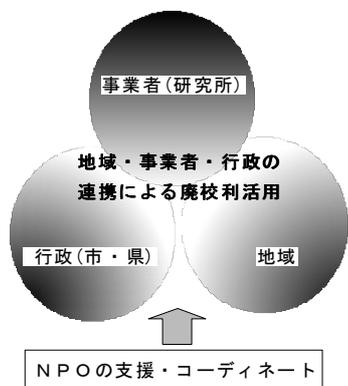


図10 組織関係図

事業者、行政、地域の三者それぞれの役割を整理したのが表1である。廃校活用の構想づくりから、PR活動やイベントの企画・運営に至るまで、具体的な活用内容の大部分については研究所が主体的に行っている。行政は、学校施設の貸与、修繕、補助金の交付など、地域は、施設の周辺環境の維持・管理に関する作業などを中心に側方からの支援を行っている。

表1 廃校活用における三者の役割

	行政	研究所	地域
廃校の利活用構想	・ 宿舍、校舎の貸与 ・ 協議会への参加	・ 研究所の構想づくり ・ PR活動(資金調達)	・ 地域内への広報(チラシ作成)
校舎および周辺整備	・ 維持管理の費用負担 ・ 雨漏りの修理 ・ 備品の提供	・ 周辺環境整備(門扉、看板等の設置) ・ 備品等の確保	・ 草刈り・掃除等
水辺施設整備	・ 申請の手続き ・ 工事費用の補助	・ 企画案作成 ・ 補助金申請	
エコツアー	・ スタッフ派遣 ・ 椅子等の用意	・ エコツアー運営 ・ 資料作成	・ 学校や巣穴周辺の草刈り ・ 体育館の掃除

(2) 活用促進要因

ここでは、廃校が活用されるためにどのような条件があったのかを検討する。廃校の活用を可能にした要因として、①モノの支援、②人と資金の支援、③地域の支援組織の整備の3点を指摘することができる。それぞれについて以下に整理する。

1) モノの支援

黒川での廃校の利活用が今日までスムーズに進んだ経緯には、モノの支援がある。モノとは、まず校舎の中に利用されている机や椅子等の「備品」が挙げられる。施設内においてある備品は、机、テーブル、椅子、書棚、ロッカー、ガラスケースなどがある。これらの備品は、平成18年に合併した「朝来市」の旧4町(朝来町、和田山町、生野町、但東町)の役場において不要になったものを再利用したものである。行政の協力により、コストを低く抑えることに貢献し、スムーズに研究所の整備が行うことができたと言える。次に「研究資材」である。研究資材にはオオサンショウウオの人口巣穴であるブロックを始め、オオサンショウウオを調査する為の調査道具が含まれる。ブロックは、それを製造する企業との連携によって、サンプルの無償提供を得ている。企業にとっては、オオサンショウウオに関する知識が製品の質的向上にも役立つため、双方にとってメリットが見出された。調査用具には、オオサンショウウオの個体識別のために体内に埋め込むマイクロチップや埋め込んだマイクロチップを判別するためのセンサーなどがある。これらも企業からのサンプルがほとんどであり、先のブロック同様の連携が可能となった。

2) 人と資金の支援

廃校の利活用が円滑に進行したのは、その背後で動いていた人の支援によるところが大きい。オオサンショウウオの研究者 T 氏の存在は絶大で、彼の存在無くしては活用が進まなかったことは言うまでもない。一方、NPO の支援も不可欠な要素である。特に、先に述べたように、学校施設の利用においては、行政との貸借契約は NPO が窓口になっており、この関与がなければ実現がかなり困難であったと言えるであろう。研究所の整備においても人的な支援を行い、短期間で研究所が実現する原動力になっている。エコツアー開催で学校施設を利用する際にも、NPO の人的、技術的、資金的支援に依るところが大きい。

3) 地域の受け入れ組織の芽生え

黒川での廃校の利活用を進める上で、地域の人の受け皿がしっかりしていたのも活用が円滑に行われた背景のひとつである。それが「黒川地域活性化協議会」の発足である。黒川地域活性化協議会では、「元気で住みよい黒川地域づくりを推進する」ことを目的とし、会員は黒川地区の住民全員（地域内で事業を営む者、地域内に土地および建物等の権利を有するもの）が加入しており、役員は、会長・副会長・会計・事務局長が一人ずつで、幹事が5名、監査が2名の構成になっている。

地域では学校の保全や活用の意向を強く持っている。そのあり方を議論する場が上記の活性化協議会となるであろう。活性化協議会のような組織はどの地域でも設立されているものではない。その意味で、地域として話し合いができる組織や場をもっているということは、今後学校をどのように維持していくかを具体的に検討する際に有益である。

6. まとめ

本研究は廃校の活用が実現した一つのケーススタディとして位置づけられる。他の地域で全く同様な活用が必ずしも実現できるわけではないと考えられるが、活用に参考となる知見が数多く見出された。まず、行政、NPO、地域住民、企業など関係する組織のパートナーシップの重要性が挙げられる。特に NPO が協力的なサポートを行い、廃校活用の牽引力となったことは見逃せない。これまでの地域づくりにおいては行政が主導していることが多かったが、近年各地で数多く設立されている NPO という外部組織からの支援によって地域の課題を画期的に改善していく可能性が大きく認められた事例と言える。

一方、重要な課題も残されている。本事例では、廃校活用に対する地域住民の直接的な関与が少なく、今後の地域住民がどのようにこの施設に関与していくかを検討していく必要がある。地域住民との関わりが乏しいままでこのような施設が将来にわたって継続的に地域に貢献できるかどうか不透明である。地域づくりの取組のなかで、施設をどのように位置づけ、地域住民がどのように関わっていくのか、関与のあり方を再検討する必要がある。

【謝辞】調査においては、日本ハンザキ研究所の柘本武良氏、朝来市教育委員会宮崎隆史氏、黒川地域活性化協議会奥藤修氏をはじめ協議会のメンバー各位に、資料整理においては専攻生の佐伯絵美君に大変お世話になりました。記して感謝を申し上げます。

[注]

注 1) オオサンショウウオは国の特別天然記念物に指定され、日本では本州の岐阜以西と四国、九州の一部に生息する。しかし、寿命や年齢を含めてその生態の大部分はまだ解明されていない。

注 2) 研究所の名前になっている「ハンザキ」はオオサンショウウオの別名であり、口が体の半分まで裂けているような大きさであるからや体を半分に裂いても生きそうであるからなどの説がある。その他にも「アンコウ」や「ハンザケ」など地域によって呼び名も異なる。

注 3) オオサンショウウオは度々起こる災害によって、棲むところを失いつつあった。例えば、平成 16 年に起きた出石市での台風で出石川が氾濫し、上流にいた多くのオオサンショウウオが流れの勢いで下流に流されてしまった。この時は、オオサンショウウオを保護する目的で近くの鯉の養殖場の池をオオサンショウウオの一時的避難場所として保護した。しかし、鯉の養殖者はオオサンショウウオが鯉を食べてしまう恐れがあるのではないかと等周辺にいる人たちには良い目で見られていなかった。また、鯉の養殖池では多くのオオサンショウウオが生活するにはとても狭く、早急にオオサンショウウオの為だけの避難・保護施設を作ることが必要性が指摘されている。

注 4) 河岸に設置された巣穴で、穴のあいたコンクリートの筒が入り口、その奥の空間が巣穴となっている。マンホールの蓋を開けると巣穴を上から覗ける仕組みになっている。

[参考文献]

1) 文部科学省：「廃校施設の実態とその把握」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/03062401/houkouku_fm1.htm

2) 文部科学省：「余裕教室・廃校施設の有効活用」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu.htm

3) 黒川本村地区（1997）：黒川本村地区活性化基本構想
（黒川地域活性化対策事業）

4) 黒川小学校閉校記念誌編集委員会（2002）：黒川小学校閉校記念誌

5) 黒川活性化協議会，NPO 法人地域再生研究センター
（2007）：黒川小中学校跡地利活用に向けて『源流の里
アンコウミュージアム"拠点化計画』

（平成20年9月26日受付）