

【論文】

公立小学校を中心とした公共施設の複合化に関する研究 —X市における公共施設再編に向けた小学校教員の意識調査—

京都大学大学院研究生 細川剛司

はじめに

(1) 研究の背景

我が国では、高度経済成長期に多くの公共施設¹が集中的に整備されたため、それらの老朽化が進み、今後大規模な更新の時期を迎えようとしている。公共施設の修繕・維持・建替えを行うには莫大な費用がかかるが、人口減少を背景とする税収の減少、高齢化の進行による社会保障費の増加が見込まれており、その更新費用の捻出が懸念されている。

こうした状況の中、総務省は2014年4月に、全国の自治体に対して、「公共施設等総合管理計画」の策定を要請した²。これにより、全国の自治体では、公共施設の総合的かつ計画的な管理を推進するための再編計画策定に取り組んでいる。中でも学校施設は、公共施設の中でも大きな割合を占め、更新事業費も多額となることが見込まれることから、各自治体の公共施設再編計画において、その検討に必要不可欠な施設である。そんな中、学校施設を中心に他の公共施設を複合化³することで、地域拠点施設として再編することを検討している自治体もみられる。複合化の取組は、コスト削減の方策としての側面にとどまらず、教育・生活環境の質の向上や、まちづくりや防災の拠点としての機能強化にも寄与するものである。

2013年6月に策定された第2期教育振興基本計画では、地域の実情を踏まえ、学校施設の複合化や余裕教室の活用を促進し、地域コミュニティの拠点としての学校施設整備を推進することとされている⁴。これに関し、文部科学省は研究報告書を取りまとめ、人口減少・少子高齢化が急速に進展していく中、公共施設の利用需要の変化を指摘すると共に、学校施設と他の公共施設との複合化の取り組みも増加傾向にあるとしている⁵。すなわち、我が国の学校施設整備は、量的整備から質的整備へと転換の時期を迎えている。

(2) 研究の目的

学校施設は公共施設再編の中核を担い、学校と住民が交流する地域拠点としての役割を求められるようになってきている。そのため、学校施設の複合化は、これからの人口減少・少子高齢化の進む地域コミュニティを見据える時に重要な取り組みであり、単なる複合化による施設の有効活用という観点からだけでなく、地域コミュニティに開かれた学校教育を実現していく道筋が展望されると考えられる。

学校施設の複合化に関する主な先行研究として、複合化の展開と余裕教室の活用については、屋敷(1999)によって、複合形態の整備方法が示されている⁶。その中で、学校の新増築改築時に他の公共施設を合わせて一つの建物として整備する「合築区分所有型」と余裕教室を他の公共施設として用途変更する「財産処分転用型」の大きく2つの形態を示している。次に、上野ら(1997)⁷、斉藤ら(2006)⁸は、

管理運営方法、相互利用、管理者の意識等について、実態と課題を明らかにしている。さらに、本庄ら(1999、2001)⁹⁾¹⁰⁾の余裕教室を活用した高齢者福祉施設との複合事例を対象に、空間活用の実態と交流活動における課題を抽出した研究、関係者の交流活動に対する評価と活動内容に関する分析をした研究は、管理運営の課題・問題点を把握するとともに、相互交流の効果を抽出している。

しかし、管理運営上の課題や児童生徒に及ぼす教育的効果は既に明らかにされているが、公共施設再編を検討する自治体の学校教員が、複合化に対しどのような評価や意識を持っているか十分に検討されたとは言えず、詳細な分析は行われていない。本研究の対象であるX市は、2017年3月に「X市公共施設等総合管理計画」を策定し、今後、施設ごとの更新・維持管理計画等を定める「個別施設計画」策定を検討している。そこで本稿では、公共施設再編による地域拠点整備の一手法として、学校施設の複合化に焦点を当て、他の公共施設と複合化した小学校の実態を把握し、公共施設再編を検討するX市において、小学校教員から複合化の意識を調査する。そして、小学校を中心とした公共施設の複合ケースを考察し、個別施設計画の指針を得ることを目的とする。

(3) 研究の方法

まず、複合施設の使われ方や複合化に対する評価を把握するために、現地調査及び関係者へのヒアリング調査を行った。調査対象校は、文献調査の中から、屋敷が区分した「合築区分所有型」と「財産処分転用型」の先進事例を抽出した。そして、X市の人口規模や地理的条件、学校規模等を勘案し、地域と協働し建設された「合築区分所有型」の福岡県嘉麻市立下山田小学校（以下「下山田小学校」という）と余裕教室を高齢者福祉施設に転用した「財産処分転用型」の京都府宇治市立小倉小学校（以下「小倉小学校」という）を選定した。次に、X市の小学校の現状を把握するため、調査・資料収集を行った。その後、学校施設の複合化に対する意識を把握するために、X市の小学校教員にアンケート調査を行った。

1. 福岡県嘉麻市及び複合事例校の概要

1-1 嘉麻市の概要

嘉麻市は、福岡県のほぼ中央部、筑豊地方の南端に位置する。2006年3月、1市3町（旧山田市・稲築町・碓井町・嘉穂町）が合併して誕生した。明治期から昭和前期にかけて石炭産業とその関連産業で繁栄したが、エネルギー革命が起こり、石炭の需要が急減し炭鉱が閉鎖されたため、人口も1950年の112,212人（旧1市3町の合計）をピークとして急激に減少している¹¹⁾。全ての炭鉱が閉鎖された1970年以降は人口減少のペースは緩やかになったものの、依然として人口減少は続き、2000年には人口5万人を割り込んだ¹²⁾。2015年の人口は38,743人で、年少人口率(0～14歳)が11.4%、高齢人口率(65歳以上)が35.7%となっており、過疎化と同時に少子高齢化が進んでいる¹³⁾。

1-2 学校施設複合化の経緯

下山田小学校は、児童数142人、全8学級の小さな学校である。老朽化した下山田小学校の全面改築に際し、1995年8月に学識経験者や市民団体など、広範な関係者の参加を得て下山田小学校建築基本構想策定委員会を組織した。旧山田市の置かれている過疎化、少子高齢化の現状を踏まえ、更に情報

化社会に対応できる学校施設の建築に向けて、数十回に及ぶ熱心な検討を重ねた。そして、1999年4月、全国的にも珍しい、ホールを複合した新しい学校として建て替えられた(図1)。

また、下山田小学校の建築は、単なる学校施設の立替えではなく、一日の多くの時間を過ごす児童や施設を利用する地域住民のために、豊かで快適な空間を持つ施設であるとともに、学校施設や教育力を積極的に地域に開放し、学校と地域との連携・融合を図ることを目標にしている。

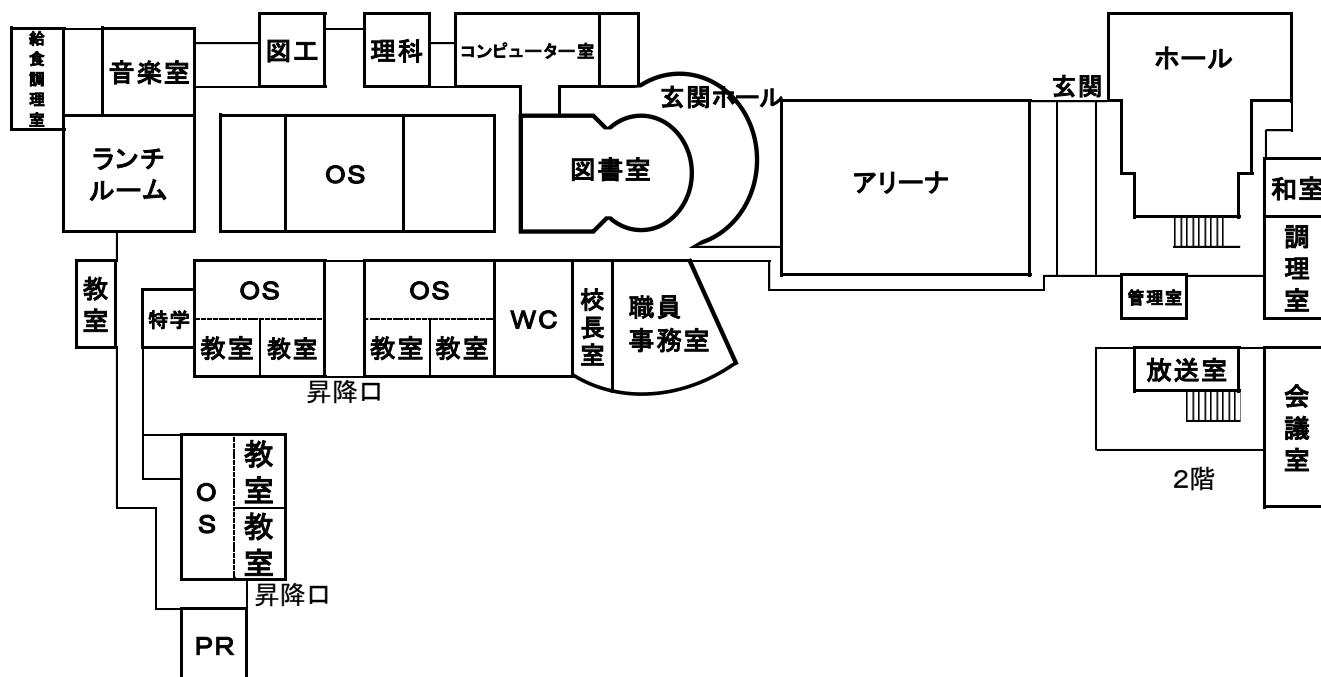


図1 下山田小学校の平面図

1-3 複合施設の特徴について

下山田小学校は、全国で2番目にホールを複合した学校である。ホールは、250人程度が収容可能で、調理室、和室、会議室といった社会教育関連施設が併設され、地域コミュニティの核を形成している。ホールでは、学校行事である入学式、卒業式、音楽発表会などで利用する一方、地域におけるイベントも利用している(学校行事優先利用)。調理室や和室では、児童たちの家庭科の授業やクラブ活動などで利用している他、地域活動として通学合宿や餅つき大会などの行事にも利用されている。また、2階の会議室では、町内会や子ども会などの会議で利用している。ホールには、市から嘱託職員が配置され、学校教育施設と管理を区別している。

また、アリーナ(体育館)や図書室の一般開放も行っている。アリーナは、1,196㎡と学校規模に対し広く設計しており、社会教育施設としての機能を持たせている。アリーナでは、バスケットやバレーボールなどが盛んに行われている他、近隣の保育園では、毎年運動会の会場としても使用している。また、図書室には、吹き抜けのある読み聞かせスペースなど、開放的なつくりの中に約8,000冊の本があり、児童だけでなく市民にも図書室を利用できるよう、一般向けの本も用意している。地域住民の学習の拠点として、またこれらの施設での活発な活動による地域住民と児童との交流の場として機能していることは、地域社会との直接的なふれあいを通して、多様な学習や体験活動を推進することができているものと考えられる。

一方、課題としては、もともと小規模校であるため、1学年1学級の設計をしており、教室が足りない状況が発生している。3年生が2学級編成となり、特別教室を普通教室として利用している現状である。また、ホールやアリーナで大きな行事がある時に駐車場が不足し、運動場を開放しなければならない場合があるなど、敷地上の課題もあった。

2. 京都府宇治市及び複合事例校の概要

2-1 宇治市の概要

宇治市は、京都盆地の東南部に位置し、1951年3月、2町3村（旧東宇治町・宇治町・槇島村、小倉村・大久保村）が合併して誕生した市である。中央部を南北に流れる宇治川を中心に、東部に広がる山麓丘陵地と西部に広がる平坦地で構成されている¹⁴。高度経済成長に伴う京阪神の人口増により、西部地域を中心に市街化が進行し、過密化が極度に進んだ。住宅衛星都市として人口が急増し、1970年には10万人を突破した¹⁵。2015年の人口は184,678人で京都府内第2の都市あるが、近年は減少傾向にある¹⁶。年齢構成では、2005年と2015年を比較すると、年少人口率が14.5%から13.3%へ減少、高齢人口率が17.4%から27.3%へ増加しており、少子高齢化が進展している¹⁷。

2-2 学校施設複合化の経緯

小倉小学校では、最大時（1980年）に1,436人の生徒がいたが、1992年では、生徒数はピーク時の6割程度（857人）に落ち込み、余裕教室が増加した¹⁸。当時、宇治市では、老人福祉計画の策定に向けた検討・調整を行っており、人口推計等を鑑み、在宅介護を要する高齢者のための福祉施設整備が課題とされていた¹⁹。このような状況の中で、余裕教室の有効活用と市民のニーズの高い福祉施設の整備を結び付けることで、1992年に制度化された地方分権特例制度の適用を申請した。1993年、地方分権制度の適用市町村の指定についての合意がなされ、高齢者福祉施設への転用については、営利目的でない事・学校教育活動に支障が生じない事という条件のもとに、全国ではじめて特例措置が認められた。

1994年に北校舎を改造し、3階部分を南校舎と渡り廊下で繋ぐと共に、高齢者福祉施設専用玄関口を設置、2階までエレベーターを設置した。余裕教室8教室を転用し、1階がデイサービスセンター、2階が在宅介護支援センターと自立度の高い高齢者のためのデイホーム、3階に学校教育施設としてコンピューター室、視聴覚室を新設した（図2）。高齢者施設の運営は社会福祉法人に委託している。

2-3 複合施設の特徴について

同一敷地内にあるため、休み時間などでも児童と利用者間で挨拶や交流が自然に交わされている。日常的な交流としては、昼休みを利用し、福祉委員の児童がデイセンターに来て、折り紙や風船バレーなどで交流する、将棋クラブの児童がデイホーム利用者と対局をするなどの交流が行われている。また、学校の授業において、総合的な学習の時間に歌や器楽の演奏を披露する、認知症についての学びを道徳の時間に実施する、などのカリキュラムが企画されている。その他、避難訓練の共同実施や運動会の演技を披露するなど、行事を通じての交流も行われている。児童と高齢者が身近にふれあう機会も多く、豊富な経験や知識・技能を有する高齢者から、様々な生きた知識や体験を学ぶことができることは、今日重視されている児童の体験学習の推進に寄与できているものと考えられる。

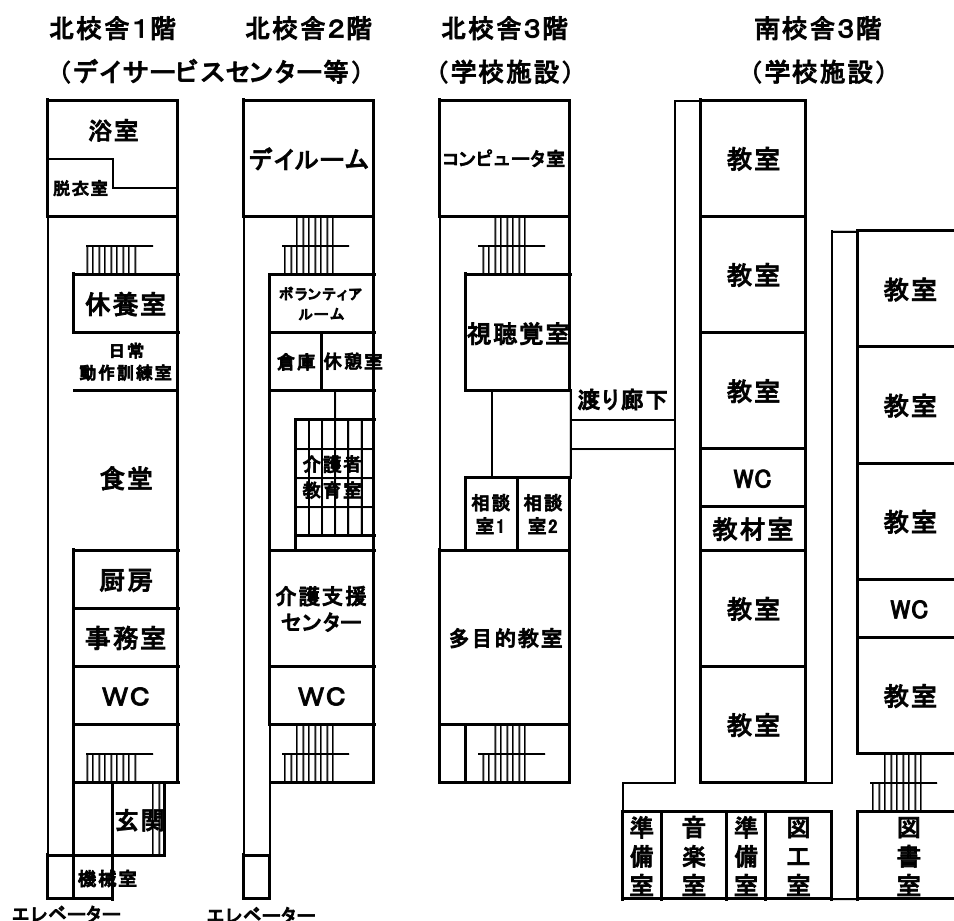


図2 小倉小学校の平面図

一方、課題としては、校門近くの道路が狭く、児童の登下校とセンター利用者などの車両経路が重なることである。センター職員の通勤時間帯を登校時間とずらしているが、学校活動時間帯に、施設利用者をはじめとした車両の出入りが頻繁に発生し、安全・防犯上の課題がある。校門には防犯カメラを設置するとともに、スクールサポーターを配置している。また、1・2年生の35人学級や少人数授業の導入などは、施設転用を検討した当時では想定できなかったため、現在、学校に余裕教室がない状況が発生しており、将来の人口推計を精査し、対応を検討する必要がある。

3. X市の小学校概要とアンケート調査

研究対象であるX市は、人口が約7万人の地方都市で、全国と同様に少子高齢化が進み、将来的なニーズに対応する公共施設再編が求められている。X市公共施設等総合管理計画(2017)によると、築30年以上の公共施設が全体の約6割を占め、老朽化の問題が深刻になっているため、今後施設ごとの個別施設計画策定を検討しているが、これまで策定したことのない類のもので手探り状態にある。そのため、ここでは2校の先行事例を参考にしながら、X市において、どの学校にどのような形態の複合化が可能か、小学校の建築年数や児童数の推移、余裕教室の数などの現状を整理する。また、X市における小学校教員にアンケート調査を行い、学校施設の複合化についての意識を調査する。

3-1 X市の小学校概要

X市における小学校設置数は11校で、学校施設については、1960～70年代の児童急増期に建築したものが多く、校舎等の老朽化対策が課題となっている（表1）。また、X市公立学校施設整備総合計画（2011）によれば、学校施設の多くが築20年以上を迎え、全体の7割以上を占めているのが現状である。さらにその約7割のうち、半数以上が築30年以上経過し、施設の老朽化は否めない。耐震改修工事は全校完了しているが、施設自体の老朽化は進行しており、維持管理上の懸案事項も多く抱えているのが実情である。

表1 X市の小学校別概要

小学校名	創設年	建築年 (注1)	延床面積 (㎡) (注2)	児童数	学級数	教員数	保有教室数				計
							普通教室	特別支援学級	特別教室関係	余裕教室	
A小学校	1887	2008	5,654	702	23	31	20	4	7	1	32
B小学校	1979	1979	5,631	303	16	23	12	4	8	9	33
C小学校	1983	1982	4,888	317	14	21	11	3	8	7	29
D小学校	1874	1972	1,588	51	7	10	5	2	6	0	13
E小学校	1875	1972	2,971	267	13	19	11	2	6	3	22
F小学校	1874	1968	5,434	330	16	25	12	4	9	3	28
G小学校	1875	1967	5,823	884	33	45	27	6	4	0	37
H小学校	1875	1973	2,624	315	15	24	12	3	6	0	21
I小学校	1872	1977	2,667	181	8	14	6	2	7	3	18
J小学校	1873	1972	5,443	434	18	27	15	3	8	5	31
K小学校	1882	1985	1,887	93	8	13	6	2	5	0	13
計				3,877	171	252	137	35	74	31	277

(注1) 最も古い校舎の建築年
(注2) 体育館、プールを除く

(2017年5月1日現在)

一方、児童数の推移と余裕教室の数に注目してみる（表1、図3、4）。2017年5月1日現在、市内全児童数は3,877人で、過去10年間の児童数の推移を見てみると、2017年は微増しているものの減少傾向にある。特に、B小学校、C小学校は、ピーク時の児童数から半減し、余裕教室が多く発生している。一方、G小学校は、児童数が1,000人近くに膨れ上がり、音楽室などの特別教室を普通教室として利用している現状がある。D小学校、K小学校などの小規模校では、過去10年間の児童数の増減は安定しており、余裕教室は発生していない状況だった。既に余裕教室を放課後児童クラブ²⁰や特別支援学級などに活用していた学校が多くみられたが、それでも余裕教室が30を超える現状であった。

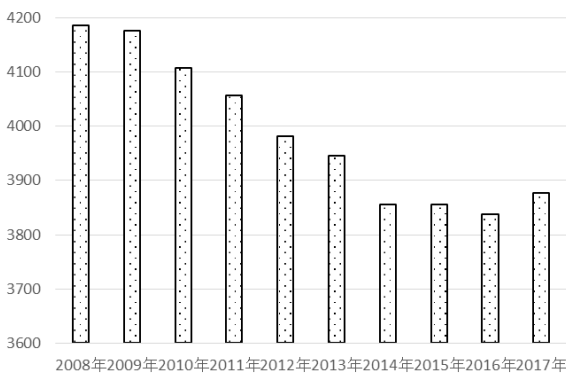


図3 X市における児童数の推移

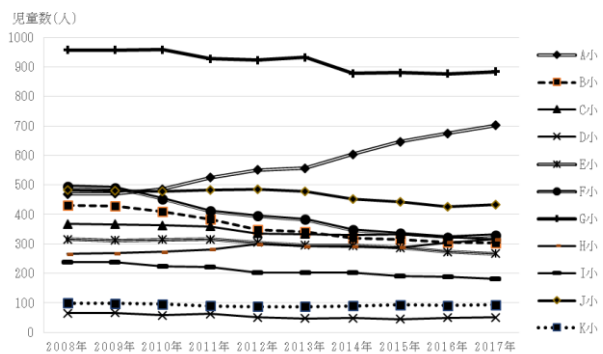


図4 X市における小学校別児童数の推移

3-2 アンケート調査の概要

ここでは、公共施設の再編や学校施設の複合化について、X市における小学校教員がどのような意識を持っているかアンケート調査を行い、その結果を分析する。調査の概要は表2のとおりである。調査対象者は、校長、教頭を含む全教員（非常勤講師を除く）とした。

アンケート調査は、2017年12月上旬に、X市内の11小学校に持参し、12月20日を期限に、X市教育委員会を通じて回収した。対象者252名のうち、227名から回答を得た（回答率90%）。

表2 アンケート調査の概要

小学校名	配布数	回答数	回答率
A小学校	31	31	100%
B小学校	23	23	100%
C小学校	21	19	90%
D小学校	10	10	100%
E小学校	19	14	74%
F小学校	25	17	68%
G小学校	45	41	91%
H小学校	24	24	100%
I小学校	14	14	100%
J小学校	27	24	89%
K小学校	13	10	77%
計	252	227	90%

2017年12月実施

3-3 アンケート調査の結果と分析

(1) 公共施設の再編意識について (図5)

まず、「将来の人口減少社会の到来を鑑み、財源不足が予測される中、学校施設を含む公共施設の再編を検討することは必要だと思いますか」という問いを設定し、「必要である」、「どちらかと言うと必要である」、「どちらとも言えない」、「あまり必要ではない」、「必要ない」の5段階評価で回答を求めた。「必要である」と「どちらかと言うと必要である」を合計した全体の割合が72%となり、多くの教員が、公共施設の再編に対し意識が高いことが分かった。

(2) 複合化した学校の既知・未知 (図6)

「学校施設と他の公共施設を複合化している学校をご存知ですか」という問いを設定し、「よく知っている」、「知っている」、「聞いたことはある」、「あまり知らない」、「全く知らない」の5段階評価で回答を求めた。複合化した学校を「あまり知らない」、「全く知らない」を合計した全体の割合が59%と高く、知名度が低い結果となった。

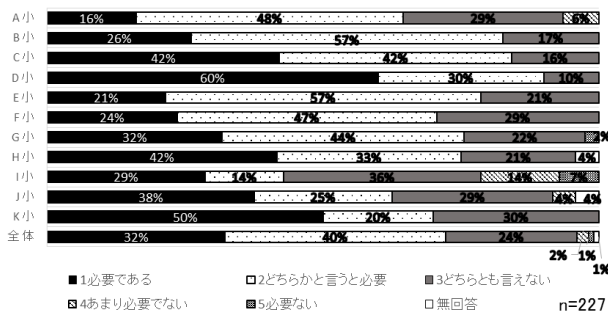


図5 公共施設の再編意識

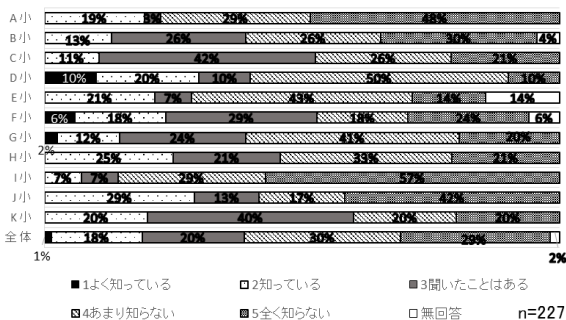


図6 複合化した学校の既知・未知

(3) 複合化の意義 (図7)

「将来的に、学校施設と他の公共施設の複合化は意義があると思いますか」という設問では、「非常に意義がある」、「意義がある」、「どちらとも言えない」、「意義がない」、「全く意義がない」の5段階評価で回答を求めた。「非常に意義がある」と「意義がある」を合計した全体の割合は45%となった。肯

定的な意見として、「地域との関係を深め、生涯教育につながる」、「少子化に伴い学校施設の有効活用は必要」「地域コミュニティの交流の場としての学校が必要」などの意見があった。

一方、「全く意義がない」、「意義がない」の合計は、3%と低い結果となったが、否定的な意見として、「学校施設と他の公共施設の役割が違うので別にすべき」、「仕事の線引きが難しそうで、 unnecessary 多忙感が生まれそう」「学校行事の事前準備が必要な時に、公共施設として利用されていて支障をきたす」などの意見があった。

また、「どちらとも言えない」を選択した割合が、51%と最も高く、「メリット・デメリットが分からないので何とも言えない」、「複合化するにあたって、学校と他施設との責任の在り方などを明確化する必要がある」などの意見が多くみられた。予算関係の意見も多く、「財源不足になるならば、予算配分を見直すべき」、「教育関係の予算はしっかり確保すべき」、「学校施設を複合化することで財源を確保できるのか疑問」などの回答もあった。

学校別にみると、D小学校が「非常に意義がある」と「意義がある」を合計した全体の割合が70%と高い傾向があった。D小学校は、50人程度の小規模校であるが、2016年からコミュニティスクール制度を導入しており、地域との繋がりが強い学校である。前向きな意見が多く「コミュニティスクールの実施には複合施設は重要」、「複合化して特色を出し、維持したらよい」、「複合化し、地域のよさを活かして学校を存続させる」など複合化に対する意欲は非常に高かった。

(4) 複合化に効果的と考えられる公共施設 (図8)

学校施設の複合化に対し、「非常に意義がある」と「意義がある」と回答した103名に、「どのような公共施設を複合化すると、教育効果や利便性の向上があると思いますか」という問いを設定し、選択肢の中から複数選択する方式で回答を求めた。

全体的に、図書館などの社会教育施設の選択率が高い傾向がみられ「学校教育と社会教育の連携を念頭に置いた施設の建設が望ましい」などの意見があった。また、放課後児童クラブも高い選択率となったが、前述のように、既に余裕教室を放課後児童クラブに活用している学校があるため、複合化をイメージしやすかった可能性がある。

次いで、選択率が高い傾向があったのが、施設の需要が高まっている保育所や福祉施設などであった。

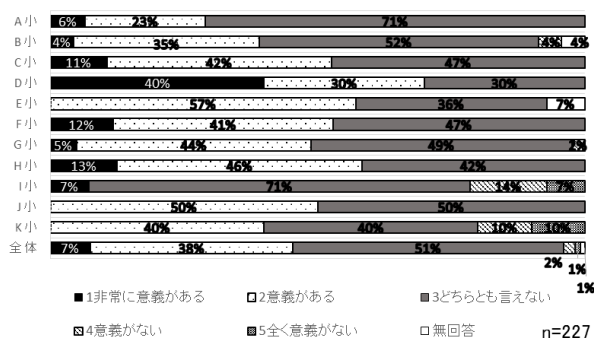


図7 複合化の意義

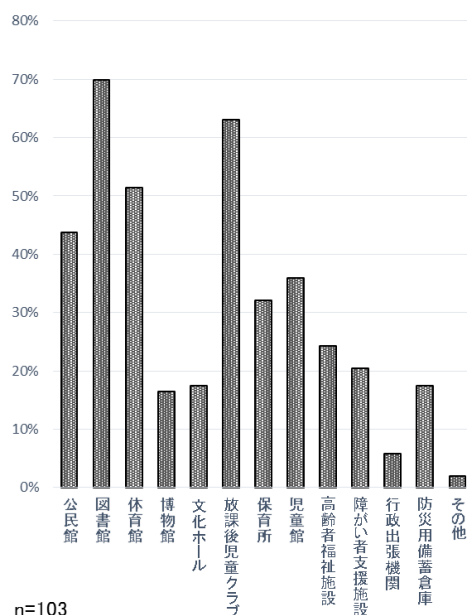


図8 複合化に効果的と考えられる公共施設

中には、「幼児・小学生・老人との連携を図って、子ども達を育てていくことも必要である」、「高齢者には生き甲斐になり、子どもには学ぶ機会が増える」などの意見があった。

また、防災拠点の観点からの意見もあった。小学校が災害時避難所となっているため、「防災用備蓄倉庫として余裕教室を活用する」、「災害時の避難場所として、最新の施設を備えた学校施設の建設は必要」などの意見があった。

(5) 今後の学校施設維持の方針 (図9)

「学校施設を維持するための財源不足が予測される中、今後の学校施設の整備や維持管理・運営方針について、あなたの考えに最も近いものはどれですか」という設問では、「学校新築時に他の公共施設と複合化させる」が39%と最も高く、

「教師だけでは対応しきれないケースが出てきており、地域全体で子どもを育てる必要がある」、

「学校のように職員と子どもだけが使用するだけでなく、様々な施設と複合的に運営することで、

子ども達の社会性を育むことに繋がり、土地や建物などの費用も少なくなる」などの意見があった。

次に、「財政負担を増やしても、現状の学校機能を維持する」が25%と高かった。財政不足を懸念しつつも、「防犯上、安心安全であるために学校施設は今のままでよい」「人数が少なくなっても、現状の学校施設の存続が望ましい」などの意見があり、変化を好まない傾向があった。

また、「余裕教室を活用し、他の公共施設を複合化させる」の項目では、16%と低い傾向があったが、学校別で見ると、余裕教室が発生している、B、C、F、J小学校が高い傾向が見られ、「現在の学校を残しつつ、余裕教室などを活用したものであればお互いに効果がある」などの意見があった。

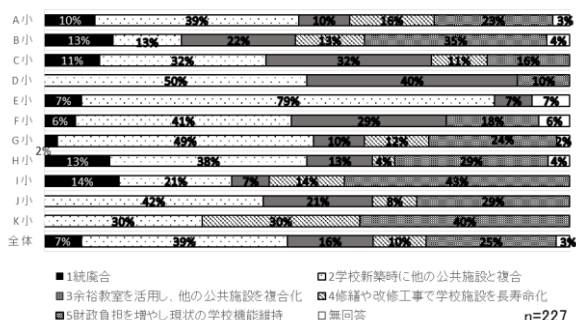


図9 今後の学校施設維持の方針

4. 考察

今回の調査により、小学校教員の公共施設再編に対する意識は高かったものの、学校施設の複合化の受け止め方は様々であった。肯定的な傾向も見られたが、複合化した学校の知名度が低いことや否定的な回答もあったことも否めない。今後、複合化を推進していくにあたって、教員や保護者、地域住民、関係する行政部局の参画により、幅広く関係者の理解・合意を得ながら、計画を検討・策定すると共に、その内容や意義について関係者に広く周知することが重要である。また、複合化を推進するには、地域における他の公共施設の劣化状況や利用状況なども含めて、総合的に把握し検討する必要がある。X市の公共施設の実情を鑑みると、学校施設の複合化には、以下のようなケースが考えられる。

①社会教育施設と複合するケース

公民館や図書館などの社会教育施設と複合化し、地域の共同利用化を進めることで、例えば総合的な学習の時間などをはじめ、地域人材との連携がしやすくなるといった効果が期待できる他、土曜日や休日における社会教育活動に子どもたちを参加させやすい環境が整備できる。また、このような社会教育

施設は、延床面積も広く、既存施設を活用するより、学校施設を新築する際に整備することが現実的と考える。

X市の小学校近隣には、公民館が11館あり、小学校と同じく1970～80年代に建築された公民館が多く、施設の老朽化が進行しているため、小学校新築時に公民館と複合化できる可能性がある。また、下山田小学校のように、小規模で地域力が強い学校が複合化しやすい環境にあると考える。X市においては、複合化に対し意識が高かったD小学校をモデル校として、公民館との複合化に取り組める展望がある。

②高齢者福祉施設や保育施設と複合するケース

高齢者や共働き家庭の増加に伴い、高齢者福祉施設や保育施設の需要が高まっている。高齢者福祉施設との複合化は、高齢者との世代を超えた交流が、児童の多様な体験や地域コミュニティの活性化につながる点も注目できる。また、保育所や幼稚園等との複合化によって、保幼小の連携や接続を一層推進することにより、いわゆる小1プロブレムの緩和や、異年齢集団による教育活動の充実を通じた社会性や道徳性の涵養などの効果が見込める場合もある。

X市においては、B、C小学校のような余裕教室が多く発生している学校を活用し、教室等の再配置を行い、これらの施設に転用できる見込みがある。小倉小学校のように、既存施設を活用して整備することで、学校敷地および施設の有効利用という観点からだけではなく、一部の施設・スペースの共有化、交流活動プログラムを通じた相互交流の促進など、教育効果の向上を図る試みが可能である。ただし、将来、児童が増えて教室を確保するのは難しいため、再び教室として再利用できる可能性を担保しておくべきである。そのため、将来の人口推計や人口構造の推移を精査し、検討しなければならない。

また、学校開放の観点も見逃せない。下山田小学校のように、既存の図書室や体育館は、地域への学校開放施設として、公共施設の多目的利用を進める必要がある。現場である学校側が、施設的な複合整備を容認するようになる前段階として、既存施設の地域開放や地域との交流活動の経験が重要な一要素であると考えられる。さらには、コミュニティスクール制度を導入している学校や地域行事の共同開催を行う学校では、学校開放や余裕教室の活用実績も高く、複合化に関して目的意識が高い可能性がある。ハード面での複合化を検討すると同時に、ソフト面からの事業展開を図ることも重要である。

いずれにしろ、念頭に置かなければならないことは、学校施設は、児童生徒の学習・生活の場であり、学校教育活動を行うための基本的な教育条件である。教育上の支障が出ないよう、児童生徒が学習に集中できる環境の整備や安全面に十分な配慮をした上で、教育活動充実の観点を中心として検討を行うことが望まれる。

おわりに

どの時代においても、行政改革は社会環境の変化を反映したものとなっている。後に振り返ったとき、2010～20年代の自治体における主要な行政改革のテーマの一つとして「公共施設の再編」が挙げられることになろう。公共施設をめぐる環境変化としては、施設の老朽化のみならず、人口減少・少子高齢化の進展、住民ニーズの変化、厳しい財政状況など、どの自治体にも共通する課題を指摘すること

ができる。総務省の公共施設等総合管理計画の策定要請により、今後、自治体による各公共施設の個別施設計画が進むことが予想されるが、これまでの成長期における施設増量計画とは異なり、施設総量の削減を含めた公共施設の再編計画は、各自治体がこれまで策定したことの無い類のものであるため、多くの時間と試行錯誤を重ねる必要がある。今後、国・地方ともに厳しい課題が山積する中で、学校施設を含む公共施設再編の方針については、関係者や地域住民から理解が得られるよう、総合的かつ客観的な評価を行い、地域の実情にあわせてどのように創り出していくかが重要である。そのため、行政主体で急激な変化を求めるのではなく、関係者や地域住民と十分な熟議を行い、共通理解のもと複合化を推進していくことが望まれる。

本稿では、今後のX市における公共施設再編に向けて、他の自治体の先行事例を参考にしながら、学校施設の複合化について小学校教員の意識調査を基に考察した。新しい学校施設の提案は、学校運営の足を引っ張ることもある一方で、整備や設計の意図が学校に理解されていないことも起こりうる。本研究が、X市が学校施設の複合化を検討する場合、学校現場とミスマッチが起きないように、教育政策に反映できれば幸いである。さらに後は、複合化の対象施設の住民ニーズを調査し、地域住民の意見を汲み取った事業を展開していくことが重要である。その他の課題としては、複合化による財政効果の算定やPFIなどの効率化手法に関する考察が挙げられる。そして、公共施設の再編は、人口減少や少子高齢化に対応して、集約型都市構造へ転換していくコンパクトシティ政策の一環として位置付けられる可能性があり、併せて考察できなかったのが、今後の課題としたい。

【謝辞】 本稿の研究過程において、調査や資料提供などご協力いただいた関係者の方々には、この場を借りてお礼を申し上げたい。

- 1 公共施設は、公共建築物と公共土木施設に大きく分類することができるが、本稿では公共建築物を意味するものとする。
- 2 総務省「公共施設等総合管理計画」2014。
<http://www.soumu.go.jp/iken/koushinhiyou.html>（最終閲覧：2018/1/17）
- 3 学校施設の複合化とは、文部省が1997年の「複合化及び高層化に伴う学校施設の計画・設計上の配慮について」において、「同一建物内又は同一敷地内に学校と社会教育施設、その他の文教施設又は地域の福祉施設、集会施設、教育センター等の行政関係施設等を相互に機能的連携を保ちつつ、平面的又は立体的に共存・融合させること」と定義している。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/002/toushin/011001.htm（最終閲覧：2018/1/17）
- 4 文部科学省「第2期教育振興基本計画」2013、71頁。
http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/1336379.htm（最終閲覧：2018/1/17）
- 5 文部科学省 学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議「学習環境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～」2015、1-13頁。
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/013/toushin/1364500.htm（最終閲覧：2018/1/17）
- 6 屋敷和佳「地域との連携・協力をめざす学校建築（施設）－学校施設開放と複合化の展開－」葉養正明編『学校と地域のきずな 地域教育をひらく』教育出版、1999、111-132頁。
- 7 上野淳、本野純「公立小・中学校と地域公共施設の複合化事例における建築計画と管理・運営の実態－東京都区部についてのケーススタディー－」『日本建築学会計画系論文集』第493号、1997、117-

124 頁。

- 8 齊藤潔、金子公亮、上野淳「都内公立小中学校と地域公共施設との複合化事例における管理・運営の実態と管理者の意識について」『日本建築学会技術報告集』第24号、2006、317-322頁。
- 9 本庄宏行、三橋伸夫、藤本信義「公立小中学校の余裕教室を活用した高齢者福祉施設の複合化の実態と課題—デイサービスを中心とした複合事例—」『日本建築学会計画系論文集』第521号、1999、127-132頁。
- 10 本庄宏行、三橋伸夫、藤本信義「小学校における児童と高齢者の交流活動の実態とその評価—デイサービスセンターを複合した小学校における事例研究—」『日本建築学会技術報告書』第14号、2001、233-238頁。
- 11 嘉麻市「まち・ひと・しごと創生 嘉麻市人口ビジョン・総合戦略」2016、2頁。
http://www.city.kama.lg.jp/info/prev.asp?fol_id=9728 (最終閲覧：2018/1/17)
- 12 嘉麻市「嘉麻市統計書」2017、9頁。
http://www.city.kama.lg.jp/info/prev.asp?fol_id=4708 (最終閲覧：2018/1/17)
- 13 嘉麻市「平成27年国勢調査 人口等基本集計結果 嘉麻市の概要」1-2頁。
http://www.city.kama.lg.jp/info/prev.asp?fol_id=9400 (最終閲覧：2018/1/17)
- 14 宇治市「宇治市第5次総合計画」2014、3頁。
<https://www.city.uji.kyoto.jp/0000005390.html> (最終閲覧：2018/1/17)
- 15 宇治市「市政概要 平成29年版」2017、10頁。
<http://www.city.uji.kyoto.jp/0000010931.html> (最終閲覧：2018/1/17)
- 16 宇治市「宇治市の統計 統計書(国勢調査)」
<https://www.city.uji.kyoto.jp/0000002584.html> (最終閲覧：2018/1/17)
- 17 同上。
- 18 文部科学省「2017 文教施設セミナー 未来につながる学校づくりセミナー—学校施設の長寿命化推進のための先進的な取組—」2017、19-20頁。
- 19 同上書、19頁。
- 20 X市において、放課後児童クラブは、教育委員会事務局が管理、監督をしている。

Research on Complexation of Public Facilities in Public Elementary Schools:
Survey on Consciousness of Public Elementary School Teachers toward
Reorganization of Public Facilities in X City

Koji HOSOKAWA

In Japan, as many public facilities have been intensively developed during the period of high economic growth, they are about to enter the stage of large-scale renewal in the future. Although repairing, maintaining, and rebuilding public facilities requires significant expenses, it is thought that financial resources will run short due to tax revenues from the declining population, and increase in the social security expenses due to the aging population. Meanwhile, local governments across the country are working on formulating a reorganization plan to promote comprehensive and systematic management of public facilities. Currently, some local governments are considering reorganizing into regional base facilities by complexing other public facilities based on public elementary school facilities. Complexing public elementary school facilities is an important policy when looking at the regional communities where the population and birthrate are declining, and the aging population are advancing. In addition, it is thought that this policy is expected not only from the viewpoint of effective utilization of facilities by mere complexation, but also a pathway to realize school education open to local communities.

In this research, by grasping the public elementary school of the actual situation complexed with other public facilities, and considering the consciousness of complexation from the public elementary school teachers of X city which considers the reorganization of public facilities, it examines the complex case of public facilities centering on the elementary school, and aims to obtain guidelines for the individual facility plans.

