

廃校活用における持続性の阻害要因に関する研究

－南九州 3 県（宮崎・鹿児島・沖縄）の事例検証－

Research on factors that hinder sustainability in the utilization of closed schools
-Case study of three prefectures in southern Kyushu (Miyazaki, Kagoshima, and Okinawa)-

正会員 ○瀬之口稔*1
同上 熊野稔*2
同上 根岸裕孝*3

廃校活用 老朽化 耐震診断
耐用年数 財産処分手続き 地域コミュニティ

1. 研究の背景及び目的

急速に進む人口減少・少子高齢化に伴って、平成の大合併を機に加速した学校統廃合による廃校増加の現状は避けられない課題である。地方自治体にとって、廃校施設の大部分は老朽化の状態にあり、その維持管理費が負担となっている。しかし、廃校は地方にとって貴重な地域資源でもある。これらの資源を有意義に活用して、地域雇用の創出・地域活性化並びに地域福祉の向上に繋げることが、自治体にとっては喫緊の課題である。

廃校活用について事業者側の視点で考えると、弱体化した地域環境の中で事業展開するのは容易ではなく、持続的運用は困難である。これらの状況で廃校活用しても早期（概ね 10 年未満）に経営破綻して撤退するケースが散見され、その持続性の欠如が社会問題となりつつある。

廃校活用に関する先行研究を検索すると、廃校活用の阻害要因の検証や早期撤退事例の研究報告は見当たらない。そこで、本研究は、各自治体が直面する諸課題を調査して、廃校活用の阻害要因（苦勞した点）への対処方法を検証することで、廃校活用の持続性のための知見や条件を明らかにして、今後の課題と方向性を示唆することを目的とした。

2. 研究方法

調査は、南九州 3 県（宮崎県、鹿児島県、沖縄県）に絞り、各自治体に対するアンケート調査及び聞き取り調査した内容を分析した。その後、必要に応じて現地調査等を行った。（調査期間：2024. 5. 1～2024. 12. 10）

①自治体への調査協力の依頼は、自治体の担当部署（教育委員会、財産管理課等）に電話連絡して e-mail アドレスを入手した。入手したアドレスに依頼文の送付を行い、電話にて依頼内容や研究趣旨について説明した。②e-mail による Excel データ（当方にて書式を事前準備）の回収並びに電話取材を行った。③自治体から回収したデータを基に、撤退事例や特殊事例の自治体への追加調査並びに現地調査を行った。

アンケート調査は、南九州 3 県の 110 市町村（宮崎県 26、鹿児島県 43、沖縄県 41）のうち 104 市町村（回答率 95%）から情報を収集した。但し、調査対象は 2024 年 4 月時点で現存する廃校施設に限定した。

3. 調査集計

3-1 分析（廃校活用の阻害要因）

表 3-1 廃校活用における持続性の阻害要因（MA）

	宮崎県	鹿児島県	沖縄県	計
老朽化	28	24	9	61 (39%)
官民連携不足	11	3	2	16 (10%)
経営悪化	2	6	1	9 (6%)
法的制約	5	1	2	8 (5%)
災害	6	2	0	8 (5%)
その他	21	25	8	54 (35%)
合計	73	61	22	156

表 3-1 に示す通り、廃校活用における持続性の阻害要因に関する調査で、老朽化対応 (39%) が最も多い。更に、廃校活用できずに放置状態と回答した自治体において、活用できない理由として施設の老朽化を挙げていた。

次いで官民連携不足が原因であるとの回答が 10%と多かった。そのため、殆どの自治体が地元住民への説明会や合意形成プロセスの重要性を主張した。

経営悪化や財政的破綻 (6%) は、様々な要因が複合して起きる。職員の高齢化で活動継続が困難になった地域交流施設やコロナが発端で経営悪化に陥ったトラフグ養殖事業者もあった。

法的要因 (5%) の内容は、多くの自治体で国庫補助金の返納手続きに関する対応に苦慮した。また、用途変更に伴う建築基準法や消防法への適法化に苦勞した。

災害要因が 5%あるが、殆どがコロナ禍対応に苦勞したと回答した。これらは特殊事情で、廃校活用の促進や長期持続との関係性の検証という統計的意味合いは薄い。

3-2 老朽化・耐震性の問題

自治体担当者の多くが、廃校活用の阻害要因として老朽化への対応と回答した。統廃合によって廃校になる学校は一般的に建物も老朽化している。昭和初期に建築された学校も多数存在していて、廃校活用をするうえで老朽化への対処が最重要課題となる。事業者にとって、活用後の経営圧迫を避けるために、老朽化対策による初期投資を抑制することが重要になる。

建築技術者が建物の設計をするとき、計画供用期間を設定して構造体の要求性能（耐久性）を決定する。一般的に鉄筋コンクリートの計画供用期間は標準で 65 年と定める。このことはコンクリートの設計基準強度が 24N/mm²で、計画供用期間の標準に該当するからである。私が学校の耐用年数を 65 年に設定した根拠もここにある。

法定耐用年数については、鉄筋コンクリート造の学校施設の場合 47 年となっているが、これは、あくまで税制上、減価償却費を算定するためのものである。実際の学校施設の物理的な耐用年数はこれより長く、適切な維持管理がなされ、コンクリート及び鉄筋の強度を確保すれば 100 年程度（計画供用期間：長期）、更に、技術的には 200 年程度（同：超長期）持たせるような長寿命化も可能である。こうしたことから、法定耐用年数の超過を重視して改築の判断をすることには慎重になる必要がある。

耐震診断「2017 年改訂版 既存建築コンクリート造建築物の耐震診断基準 同解説」によれば、建築物の保有する耐震性能は構造耐震指標 I_s が、建物に要求される耐震性能を示す構造耐震判定指標 I_{so} 以上であることを確認するとある。（ $I_s \geq I_{so}$ ）この I_{so} 値は第一次診断で 0.8 以上、第二次診断で 0.6 以上が必要である。今回の調査でも、廃校施設の安全基準の判定において耐震診断を参考に行っている自治体があった。

建物躯体の構造上の欠陥は、老朽化を論じる上で重要な要素になる。南九州 3 県の建築経過年数を調査した結果、宮崎県及び鹿児島県で平均 48 年・沖縄県 40 年となっていて、宮崎県と鹿児島県は法定耐用年数を超過しているし、沖縄県も総じて古くなっている。活用の可否判断においては、耐用年数による客観的な判断と並行して構造的安全性について耐震基準や構造躯体の重大な損傷について、専門家の意見を聞くことが重要と考える。

3-3、法的対応の問題

今回の自治体調査によると、教育関連施設以外に転用するとなると、用途変更に伴う法的対応に苦労したとの回答が報告されている。

教育関連施設以外に転用すると、建築基準法や消防法等の法的対応が必要になる。学校の場合は耐火建築物の面積要件が 2,000 m²以上と規定されるが、ホテルや共同住

宅では 300 m²以上と厳しくなる。また、建築基準法施行令第 114 条 2 項「防火上主要な間仕切り壁」の規定は、学校では緩和される通路との区画が共同住宅等では緩和されない。実際、114 条区画の適用により計画変更を余儀なくされた自治体があった。

自治体は、「公立学校施設整備補助金等に係る財産処分」の対応にも苦慮した。多くの自治体が、財産処分に伴う国庫返納や基金積み立てを回避するために、建物が無償貸与している現状がある。これらの状況に鑑み、文部科学省に対して、財産処分手続きの更なる緩和措置として、『廃校活用の適切な運用』を条件に補助金相当額（残存価格）の国庫納付免除等を要望したい。

4. 考察

早期撤退や持続性の阻害要因として最も多いのは老朽化である。構造的補修や耐震化による費用負担ができずに維持管理が不完全であることが原因である。これらの施設を現行の耐震基準に適合させるのは不可能である。従って、耐震強度の改修や防水性の保持を中心に補修工事が計画される。しかし、一定程度の経年劣化防止はできるが、老朽化の程度によっては膨大な初期投資や維持管理費が必要になり、その後の経営を圧迫する。従って、耐震改修等による構造躯体の整備を回避するために、可能な限り古い施設は避けるべきである。鉄筋コンクリート造の実質耐用年数が 65 年で 20 年の持続を想定すると、概ね 45 年経過未満の校舎を選定すべきである。

5. 今後の課題と方向性

廃校活用の実情は厳しい。しかし、地方自治体にとっては経済性だけでは論じられない側面が存在する。廃校を地域コミュニティの核として捉えると、地域住民の交流施設は防災拠点としての役割も果たす。これらの理由により経済的合理性が棄損しても存続の道を模索する。それでも、自治体の財政的負担を可能な限り減らすために、廃校の長期的運用の施策を実現する必要がある。

本研究により、持続的廃校活用を行うために、老朽化並びに法的制約に伴う初期投資を抑える施策の必要性や、行政・活用事業者並びに地域住民の連携が重要という知見が得られた。

本論は自治体担当者の実務的情報による研究に意義があり、政策実務に活用していくことが期待される。

今後の課題としては、研究対象を南九州に限定したため、得られた結論は地域特性が反映されている可能性がある。従って、今後調査範囲を広げる必要がある。また、早期撤退事例（宮崎県 6、鹿児島県 12、沖縄県 1）の検証が不足しているので、更なる詳細研究が必要である。以上、今後の研究課題とする。

*1 株式会社弘栄設計 管理建築士 修士（地域資源創成学）

*2 北海道文教大学人間科学部 教授 博士（工学）

*3 宮崎大学地域資源創成学部 教授 博士（経済学）

*1 Managing Architect, Koei Design Co., Ltd., Master's degree (Regional Resource Creation)

*2 Professor, Hokkaido Bunkyo University, Faculty of Human Sciences, Ph.D. (Engineering)

*3 Professor, Faculty of Regional Resource Creation, University of Miyazaki, Ph.D. (Economics)