

都市圏郊外住宅地区における廃校活用プロセスを通じた地域コミュニティ活動の変動に関する考察

荒井正巳（法政大学大学院政策創造研究科）

Keyword：廃校活用プロセス、地域コミュニティ、郊外住宅地区、まちのライフサイクル

1. 背景

旧文部省（現「文部科学省」）が1958年に制定した義務標準法を根拠として、1950年代に公立小中学校は全国的に量的に拡大をした。

また、戦後の高度経済成長期の都市圏への人口流入は、全国の都市圏郊外に新興住宅地区を形成し、新たな地域コミュニティを産み出すとともに、隣接する住宅地区間に多くの小規模な公立小中学校が設置されることとなった。

人口減少社会を迎えた今日、地域住民の世帯構成が変化することで、学校施設への量的な需給は均衡を失い、各地で余剰教室、休校という過程を経て、廃校に至る学校が増えることとなった。2017年度公立小中学校の全国廃校数は323校であり、その内訳は中学74校、小学校249校である。

文部科学省が発表した「平成30年度廃校施設等活用状況実態調査の結果」によると、2002年度から2017年度の各県別の公立学校累積廃校数は、全国的に小学校の廃校数が多い。しかし、東京都、大阪府、神奈川県は政令指定都市を複数抱える3都府県においては公立学校累積廃校数に占める中高校の比率が53.88%であり、全国合計の41.71%より12.17ポイント高目となっている。

その要因を地方財政の側面から見ると、過去「休校（0学級校）」は「廃校」と区別され、小・中学校費に係る普通交付税の基準財政需要額の算定に含まれていたが、会計検査院「平成14年（2002年）度決算検査報告」にて改善措置が提言されたことを受け、2004年度より、基準財政需要額の算定に0学級校が除外されないこととなり、過疎の進行する市町村にとっては「休校（0学級校）」の維持管理が大きな財政面での負担となり廃校を促進したことがある。

一方、都市圏郊外住宅地における廃校は学区内の児童数減少による教育環境の低下を改善することや教育カリキュラムの多様化による小中一貫校、中高一貫校等の異なる教育課程間の統合にともない廃校が発生している点に特徴が見られる。

2. 研究の目的と意義

先行研究では、農山漁村部の共同体における廃校と地域コミュニティに関する研究として、斉尾（2008）は、「公立小中学校の廃校は地域に新しい子育て世代が定住しなくなる」ことから「集落の少子高齢化を加速させる一要因」となることを示し、西田（1986）は、人文地理学の視点から学校の休廃校化は「ムラの共同体的地域基盤の解体とムラの伝統的地域機能の再編を促がす要因」となることを明らかにした。

権（2011）は、戦後日本における公立小中学校の統廃合と廃校活用の問題を3段階に分けて考察し、学校統廃合のプロセスを「閉じ」のプロセス、廃校活用のプロセスを「開き」のプロセスと定義し、廃校活用という「開き」へと至るプロセスは、「地域住民や民間事業者が関わる質や度合いによって左右される」ことを明らかにした。

都市圏郊外住宅地における廃校と地域コミュニティの関係については、小松（1986）は、アメリカにおける学校統廃合時の住民と行政機関との合意形成の過程から、地域コミュニティにとって廃校は「コミュニティのシンボルの喪失」と看做されることを示しているが、日本では、能勢（2008）が、京都市内における小学校の歴史的成立過程から、公立小学校が地域のコミュニティ資源として根付き「廃校小学校の跡地利用の決定」へ影響することを明らかにしているものの、先行研究の多くは、廃校活用の法令規制や建築構造もしくは合意形成に至る行政プロセスに関するものであり、廃校活用プロセスが地域のコミュニティ活動におよぼす変動に着目した研究は見られない。

本考察の目的は、都市圏郊外住宅地の廃校活用が地域コミュニティ活動におよぼす変動の実態と要因を事例調査により明らかにすることである。

地域コミュニティ活動への影響を明らかにすることで、高度経済成長期に形成された日本各地の都市圏郊外住宅地区において増加が予想される、廃校活用に際しての地域コミュニティとの調和のある廃校決定・活用プロセスの視座を示すことにある。

なお、本研究では、地域コミュニティとは学区内に居住する住民と当該廃校を所管する行政を含む関係者と規定

する。

3. 研究方法

本研究は、横浜市緑区霧が丘地区において霧が丘第一小学校の廃校活用の過程を行政サイドと地域コミュニティサイドの両者の視点から調査し、特に地域コミュニティの動きに変化をもたらした要因を横浜市の公開データ等により分析した後、関係者へのインタビューにより考察を深めた。

4. 横浜市の廃校状況

横浜市では、2003年「横浜市立小・中学校の規模及び配置の適正化並びに通学区域制度の見直しに関する基本方針」を制定し、2006年以降小中学校36校の統廃合が行われた。

統廃合後の学校施設の跡地利用は一様では無く、統廃校数、地域の要望、財政への影響等により用途の組合せが異なり、表1の通り分類される。

帯数ともに増加を続けており、住民自治組織は13の自治会と霧が丘自治会連立会会で構成されている。

調査事例地は、港北ニュータウンに近接する新興住宅地区であり、公立小中学校は街区の開発段階毎に設置された3校を統廃合する廃校活用後の利用の違いによる地域コミュニティ活動への影響を同一地区内で比較して検証が出来ることにより選定した。



図1 調査事例地 位置図

写真：発表者撮影

表1 横浜市の公立小中学校統廃合状況

行政区	学校名	統廃合校活用の組合せ
旭区	若葉台北小学校、若葉台東小学校、若葉台西小学校	学校+福祉+地域+収益(私学)
旭区	若葉台東中学校、若葉台西中学校	学校+未活用
旭区	左近山第一小学校、左近山第二小学校、左近山小高小学校	学校+福祉+地域+収益(未活用)
旭区	大池小学校、ひかりが丘小学校	学校+地域施設
中区	吉田中学校、富士見中学校	学校+地域施設
磯子区	上中里小学校、氷取沢小学校	学校+地域施設
金沢区	並木第二小学校、並木第三小学校	学校+収益(民間病院)+地域施設
金沢区	西金沢中学校、益利谷西小学校	学校
栄区	大山小学校、矢沢小学校	学校+地域施設
栄区	上郷南小学校、野七里小学校	学校+教育文化施設
栄区	上郷中学校、庄戸中学校	学校+地域施設
瀬谷区	下瀬谷小学校、日向山小学校	学校+学校+福祉
港南区	野庭東小学校、野庭小学校	学校+医療
港南区	川島小学校、くぬぎ台小学校	学校+地域施設
緑区	霧が丘第一小学校、霧が丘第二小学校、霧が丘第三小学校	学校+地域施設+収益(私学)
緑区	霧が丘中学校と統合し義務教育学校となる	
泉区	顔田北小学校、いちょう小学校	学校+地域施設

横浜市公開データを素に、発表者作成

5. 調査事例地・霧が丘地区の概要

横浜市区霧が丘地区は、1970年代の高度経済成長期に人口の都市部への集中と都市近郊各地に形成された新興住宅地区の一つであり、旧都市基盤整備公団施行により開発面積112.7haの霧が丘土地区画整理事業として開発された。

1丁目から6丁目で構成され、住居形態は団地エリアと戸建エリアに分かれ、開発以前にわずか7戸であった住居も、現在、人口11,546人、世帯数4,865世帯(2018年10月31日現在)となり、2018年度現在でも人口、世

6. 横浜市公開データ<横浜市会議事録>の分析

霧が丘地区の小学校統廃合に掛る議論の過程を横浜市会の議事録により概観する。<霧が丘+小学校 or 廃校 or コミュニティ>の組み合わせで検索した結果、2002年から2017年末までの16年間で243件の該当発言を検出した。

表2 横浜市会議事録<霧が丘地区>関連発言数 (2002年度から2017年度)

分類	発言数
1. 政策プロセス	69
2. 教育環境整備	54
3. 地域財政/公共財産	43
4. 住環境/防犯防災	10
5. 地域コミュニティ	55
6. その他	12
計	243

横浜市公開データを素に、発表者作成

行政手続きを含む政策プロセスに関し、当初は小学校統廃合に関する横浜市立学校条例一部改正等の関係法令整備や小規模校再編検討委員会等会議での検討状況報告に関する発言が多く、その後、教育環境整備への意義と並行して、公共財産としての公立小学校の処分に関することについての発言や政策決定過程や地域住民の合意形成に関する発言が多くなった。

時間の経過とともに、当初の小規模校再編に伴う教育環境整備から廃校後の施設活用についての議事へと、論点に変化したことが確認された。更に、廃校後の処分について宅地開発を目的とする民間業者への「売却検討」が行われた時期には、住民の関心が高まり市会にて様々な意見が議論された。「売却検討」が、地域コミュニティによる関心を喚起する出来事であったことが窺えた。

7. 調査事例地関係者インタビュー

1) 合意形成に向けた行政関係者の働き

当初、横浜市による緑区霧が丘地区の学校統廃合の検討は、教育委員会が所管して「学習環境の整備」を論点として進められた。

2004年5月に霧が丘自治会連合会と11の自治会関係者、3校のPTA、学校長及び学童保育・はまっこふれあいスクールをメンバーに第1回小規模校再編検討委員会が開催された。

廃校対象校の跡地利用について会の初期の時期には議論とはならなかった。3校統合となることで通学に偏在が起きないかが議論された。

緑区の担当者へのインタビューでは「対立構造の緩和」に「まちづくり条例に基づく人的支援（まちづくりコーディネーターの派遣）」が効果を示し、地域コミュニティによるまちづくり活動展開への後押しとなったことが窺えた。

2) 地域コミュニティ活動の胎動

3校統合検討当初は廃校となる霧が丘第一小学校の学区（霧が丘6丁目）の住民にとっても関心の薄い出来事であったが、「売却検討」により地域コミュニティにとっての関心となり、自治会内に住民による街づくりの検討を進める「みんなで街づくりクラブ」が組織され、2016年には横浜市まちづくり条例に基づく認定推進団体「霧が丘六丁目まちづくり推進会」へと発展した。

推進会活動への変動の要因を推進会メンバーの中心人物であるS氏に質問した。S氏からは当時を振り返り「まちづくりのために学校の宅地売却が必要ならば「反対運

動だけをしていてもなにもはじまらない」という意見が出て、そのためにまちづくり条例を活用することを考えた。」との話が聞けた。

表3 調査事例地の象徴的な地域コミュニティ活動

年	象徴的な活動
2013年	霧が丘六丁目自治会 みんなで街づくりクラブの設立
2014年	霧が丘思い出まつり開催
2015年	まちづくりプランの検討開始
2016年	霧が丘六丁目まちづくり推進会設立 横浜市都市整備局 地域まちづくりプラン 認定
2017年	横浜市地域緑のまちづくり事業に採択
2018年	小学校跡地事業への地域活用提案ワークショップ開催

発表者作成

3) コーディネーターの存在

横浜市では、「横浜市地域まちづくり推進条例」により、地域まちづくりプランの策定を支援し、行政と地域住民の橋渡しをコーディネーターY氏に委嘱し、地域課題の洗い出しとアクションプランの実現を支援した。

Y氏は「霧が丘六丁目まちづくり推進会」への組織化の過程でS氏らのキーパーソンの地域コミュニティ活動への意識変化が変動の要因であったことが聞けた。

8. 調査により明らかになったこと

横浜市のオープンデータの分析及び関係者へのインタビューより以下の点が明らかになった。

「廃校プロセスを通じた地域コミュニティの変動」には静観期、関心期、葛藤期、緩和期、転換期という5つの時期が見られた。

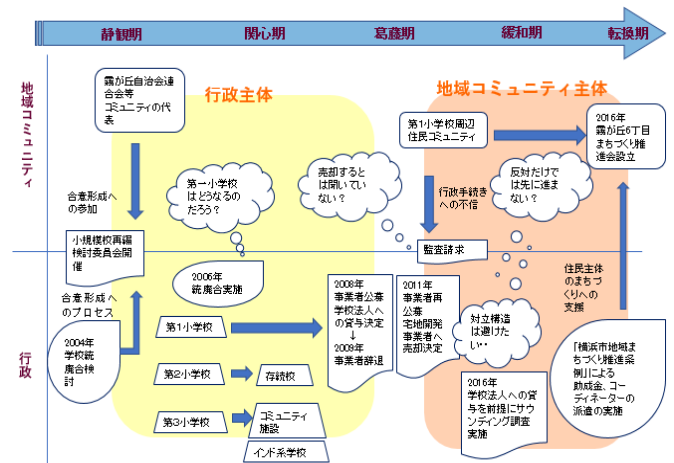


図2 霧が丘6丁目地区の地域コミュニティ活動の変動図

発表者作成

地域コミュニティ活動変化の大きな転換点には「立場の異なる複数のキーパーソンが存在」があることが確認できた。キーパーソンは各組織間の媒介としての機能と、「葛藤期」から「緩和期」に至る過程で組織内での中和機能があること、地域コミュニティ活動の変動は、キーパーソンの意識変化が大きな要因となることが窺えた。

8. まちのライフサイクルとの関連

都市圏郊外新興住宅地区が形成されてから縮退に至るまでを図3に示す通り「まちのライフサイクル」と考えると、住民個人のライフサイクルと世帯構成員の変化がまちの盛衰に影響をすることは、伊勢・日野（2008）により住宅団地についてのモデル化がされているが、本研究では学区単位での地域コミュニティに関し学校を中心に据えて考察した、

その結果、霧が丘地区内でも高齢化の進展の進む6丁目地区では、2016年に霧が丘六丁目まちづくり推進会が纏めた「まちづくりプラン」の巻頭に「典型的な郊外住宅地区であるまちを、新しいライフスタイルや世代構成に適したまちづくりで、若返りをはかりつつ、人々が自発的に活動できる場を設ける」ことをまちづくりプランのテーマに掲げ、そのためには「自分たちの閉じた関係性のかなで解決するという発想ではうまくいかない」ことを認識し、「周辺地域のさまざまな地域資源や人的資源と結びつける」「閉じたまちから、開かれたまちへ」を住民主体で目指すことの重要性を述べている。

「開かれたまち」へ転換し、世代の入れ代わりが行われることが、まちが持続性を保つための重要な要素であると住民は考えていることが窺えた。



図3 まちのライフサイクル概念

学区内コミュニティの盛衰過程に着目して

発表者作成

霧が丘6丁目地区においては、廃校活用プロセスが地域コミュニティ活動の刺激となり、地域コミュニティが主体的に進めるまちづくりへの意識啓発に繋がったことが分かった。

9. 考察・今後の展開

廃校活用のプロセスが都市圏住宅地区において地域コミュニティの活動にもたらす変動は段階的に変化すること。更に、まちのライフサイクルにおいて、地域コミュニティの存在地区が、どのステージにあるかも大きな要素となることが分かった。

廃校決定から活用への過程において、行政サイドが発信する「情報」や「廃校活用の現状」が、地域住民の意識に変化を与え、学区内住民を中心とするコミュニティの活動に変動をもたらすと同時に、学区内住民を中心とするコミュニティの活動の変動が行政の廃校活用の進め方に影響を及ぼすことが窺えた。この双方向性が地域コミュニティ活動の変動の規定要因になると考えた。

今後の研究で、行政が発信した「情報」等が地域住民側に何らかの「メッセージ」として伝わり地域コミュニティ活動の変動の要因について考察を深めていく。

【引用・参考文献】

- ・斉尾直子「公立小中学校の統廃合プロセスと廃校舎活動に関する研究—茨城県過去30年間全廃校事例の実態把握と農山村地域への影響—」日本建築学会計画系論文集第73巻第627号（2008）
- ・西田博嘉「奥吉野山地における小学校の休廃校地域の変容—学校施設の転用とムラの年中行事の動向—」人文地理 第38巻第6号（1986）
- ・権安理「廃校活用研究序説—戦後における歴史と公共性の変容—」応用社会学研究 No. 53 89（2011）
- ・小松茂久「アメリカにおける学校統廃合問題と教育委員会—合意形成と葛藤への対応を中心として—」教育学研究 第53巻 第4号（1986）
- ・伊勢昇・日野泰雄「居住者ライフステージの変化に基づく住宅団地ライフサイクルのモデル化」日本都市計画学会都市計画論文集No.43-3（2008）
- ・霧が丘六丁目地区「多世代が快適に暮らせる魅力を創るまちづくりプラン」霧が丘六丁目まちづくり推進会2016年7月版
- ・文部科学省「報道発表（平成31年3月15日）平成30年度 廃校施設等活用状況実態調査の結果について」