廃校活用による栃木県の地域活性化に関する研究

足利工業大学　学生会員　○山口　　亮
足利工業大学　　正会員　　簗瀬　範彦

1. 研究背景と目的

現在、少子化や過疎化等により、市町村合併が相次ぎ、全国で毎年約 400 校以上の廃校が発生している。

廃校の約 7 割が活用されているが、活用されていない廃校も年々増加している。行政だけでなく民間の廃校活用も進んではいるが、民間の廃校活用は多くないのが現状である [1)]。

行政の活用が一般的であるが、用途も限られることから、財政的な問題からすべての廃校を行政のみで活用することは考え難いことが指摘されている [2)]。

そこで、本研究では廃校活用に民間の参入を促すための制度的制約の分析と県内で発生している廃校について活用の方法を提案することを目的とする。

2. 栃木県の廃校活用の現状

2.1　総人口推移と年齢三区分別人口 [3)]

栃木県は、昭和 60 年から平成 17 年まで人口が増加していたが、平成 17 年をピークに現在まで減少し続けている。年少人口(0 歳～14 歳)は、昭和 60 年から現在まで減少を続けている。生産人口は(15 歳～64 歳)は、昭和 60 年から平成 10 年までは増加していたが、平成 10 年以降は現在まで減少している。老年人口(65 歳以上)は、昭和 60 年から現在まで増加し続け、平成 10 年からは年少人口を上回り、平成 18 年には、昭和 60 年の約 2 倍の 40 万人を超えている。栃木県は、少子高齢化が急速に進んでいるのが分かる。

2.2　廃校発生数の推移

栃木県内では、年少人口が年々減少しているが、それに伴い廃校発生数は、年々増加している(図－1 参照)。

栃木県では、平成 18 年に大規模な市町村合併が行われ、この結果平成 18 年から平成 20 年にかけて 30 校以上が廃校になっている。

3. 中山間地域の地域活性化の事例

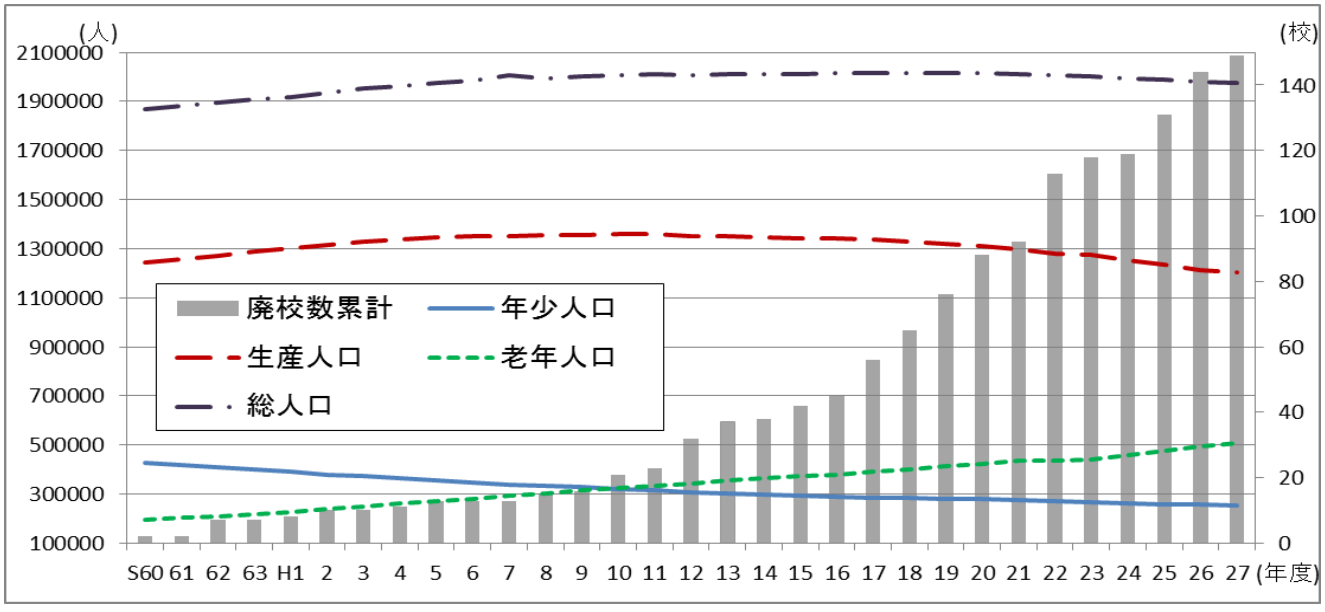
3.1　中山間ビジネスの事例

廃校を活用した中山間ビジネスの事例を収集した中で廃校活用と併せた事例として、徳島県上勝町は、地域活性化ビジネスとして、「葉っぱビジネス」で有名である。

葉っぱビジネスとは、「つまもの」と呼ばれる日本料理を彩る季節の葉などを、栽培・出荷・販売する農業ビジネスが行われている。

3.2　廃校活用の事例 [4),5)]

①上勝町営複合住宅(落合複合住宅)



図－1　年齢人口別推移と廃校数累計

キーワード　観光，規制緩和，中山間ビジネス，廃校活用

連絡先〒326-8558 栃木県足利市大前町 268-1 足利工業大学 TEL.0284-62-0605 E-mail: yanase.norihiko@v90.ashitech.ac.jp

旧福原小学校を改修し、U・Iターン者のための賃貸事務所及び町営住宅として使用されている。

②星ふる学校くまの木

平成 14 年から栃木県塩谷町旧熊ノ木小学校を利用し、宿泊型体験学習施設(農林業・自然観察・伝統工芸・文化・郷土料理体験)として活用している。

3.3 廃校活用のまとめ

全国の廃校の約 7 割が活用されている、そのうち約 6 割が行政による活用でその中でも大半が社会体育施設、社会教育施設・文化施設である。民間の活用は約 2 割となっていて、民間の廃校活用が進んできてはいるが、多いとは言えないのが現状である[6]。

4. 廃校の転用の課題と対策

4.1 廃校転用にあたっての建築関係法上の課題[7]

木造校舎を転用する場合、現行の建築基準法が適用されるため、大規模な改修が必要になり、改修費用がかかるだけでなく木造校舎の雰囲気が大きく損なわれてしまう。例としては、耐火建築、内装制限、防火壁などの設置がある。

木造校舎以外の場合でも、学校には排煙規定が適用されないため、オフィスや介護施設など排煙が必要な用途に転用する場合新たに排煙設備が必要となる。

消防法では、学校にスプリンクラーの設置義務がないため新たに設置する必要となる。

4.2 廃校転用にあたっての補助金に関する課題

廃校転用にあたり国庫補助金を受けて建設された学校は、処分制限期間を経過していないものを転用する場合、補助事業の目的外で使用する事は、 補助金の不正利用を防ぐための「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(以下「適正化法」)」によって補助金返還の義務が発生する。財政問題もあるため補助金を返還してまで廃校活用を行う事は、無償譲渡を除き難しい。

4.3 建築関係法上の規制緩和

平成 16 年に消防法、平成 17 年に建築基準法の改正により規制緩和が行われ「農家民宿」として廃校活用が行いやすくなった(表－1 参照)。

4.4 補助金に関する規制緩和

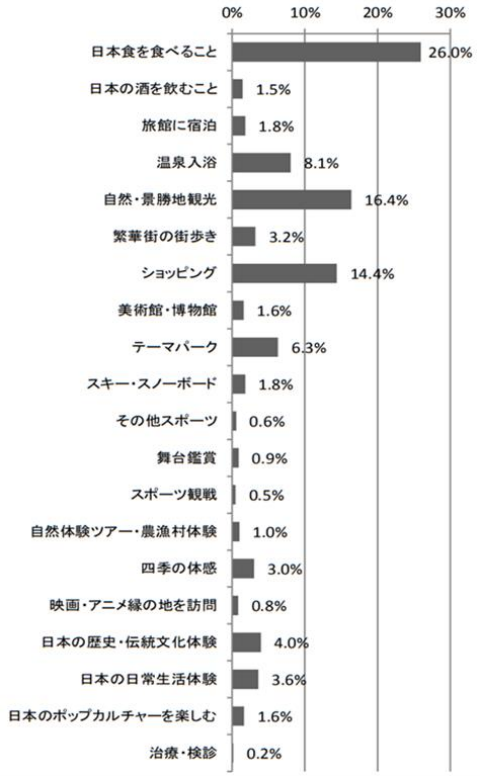
平成 14 年には、平成 13 年度以降の予算に係る補助事業を受けたものの処分期間が短縮され、RC 造は 60 年から 47 年、木造は 24 年から 22 年と処分制限期間が短縮された[8]。

平成 20 年には、「適正化法」の改正が行われ、国庫補助事業完了後 10 年以上経過し、無償による譲渡の場合、国庫補助金の返還が不要となり廃校活用が行いやすくなった[9]。

5. 廃校転用計画の提案

5.1 地域資源と観光目的の変化

外国人観光客をターゲットとした活用方法であるが、観光庁の訪日外国人の消費動向平成 28 年次報告書[10]によれば、訪日前に最も期待していたことの、1 位は、日本食を食べることである。2 位は自然・景勝地観光、3 位がショッピング、4 位は温泉入浴、5 位はテーマパーク、6 位に日本の歴史・伝統文化体験である(図－2)。



図－2 観光庁 訪日前に最も期待していたこと[10]

(全国籍・地域、単一回答)

5.2 舟生西小学校、大久保小学校転用案

廃校を単体で活用をするのではなく、星降る学校くまの木や鬼怒川温泉街などの、周辺施設と連携して活用を行うことを提案したい。

星ふる学校くまの木では表－2 に示すように、様々な体験プログラムが用意されている。鬼怒川には温泉の他に日光江戸村、東武ワールドスクエアなどといったテーマパークがある。

舟生西小学校、大久保小学校については、宿泊施設として活用し、周辺施設と連携して外国人旅行客をターゲットとした活用方法とすることを提案したい。

表－1　廃校に関する年表

元号(西暦)	出来事	内容	備考
昭和22～24年 (1947～1949)	第1次ベビーブーム	第1次ベビーブーム期年間の出生数が約270万人となった。	
昭和23年 (1948)	消防法	目的は、火災を予防し、警戒し及び鎮圧し、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、火災又は地震等の災害による被害を軽減する。	
昭和25年 (1950)	建築基準法	目的は、建築物の敷地、構造、設備及び用途に関する最低の基準を定めて、国民の生命、健康及び財産の保護を図る。	
昭和30年 (1955)	年少人口最大(0～14歳)	総人口の約3割を占めた。	栃木県では、約3割となった。
昭和30年 (1955)	補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律	目的は、補助金等の交付の不正な申請及び補助金等の不正な使用の防止その他補助金等に係る予算の執行並びに補助金等の交付の決定の適正化を図ることを目的とする。	
昭和33年 (1958)	義務教育諸学校施設費国庫負担法	目的は、施設整備基本方針の策定及び地方公共団体による施設整備計画に基づく事業に充てるための交付金の交付等について定める。	
昭和46～49年 (1971～1974)	第2次ベビーブーム	第2次ベビーブーム期年間の出生数が約210万人となった。	栃木県の年間の出生率は、 約3万人となった。
平成7年 (1995)	生産年齢人口最大(15～64歳)	総人口の約7割を占めた。	栃木県では約7割となった。
平成12年 (1996)	過疎地域自立促進特別措置法	目的は、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の自立促進を図る。	塩谷町、那珂川町、茂木町、 日光市の一部地域 旧「足尾町、 栗山村」
平成14年 (2002)	補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律	平成14年3月25日文部科学省告示第53号に基づく、平成13年度予算に係る補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産に適用する。	平成12年度以前は、RC造は60年、 木造は24年から、 平成13年度以降は、RC造は47年、 木造は22年と短縮された。
平成14年 (2002)	星ふる学校「くまの木」	塩谷町やすらぎの体験交流施設(星ふる学校「くまの木」)開業	塩谷町からの委託を受け、当法人が管理運営を担う。
平成15年 (2003)	廃校リニューアル50選	有効活用に積極的に取組んでいる事例を全国から50例を選定した。	栃木県の事例は2件[1)]掲載されている。
平成16年 (2004)	消防法改正 農家民宿関係	地元の消防長又は消防署長の判断により、誘導灯等を設置しないことが可能。	
平成16年 (2004)	市町村の合併の特例に関する法律	目的は、自主的な市町村の合併の円滑化並びに市町村併市町村が地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うことができるようにすること。	
平成17年 (2005)	建築基準法改正 農家民宿関係	客室の床面積が33㎡未満であって、避難上支障が無いと認められる建築物については、同法上旅館には該当しない。	
平成17年 (2005)	地域再生法	内閣総理大臣による認定、当該認定を受けた地域再生計画に基づく事業に対する特別の措置並びに地域再生本部の設置について定める。	
平成17～26年 (2005～2014)	栃木県の市町村合併	平成16年4月1日現在49市町村(12市 35町 2村)から平成26年4月5日現在25市町(14市 11町)となった。	
平成20年 (2008)	補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律	補助事業完了後10年以上経過していれば、相手方を問わず、報告書の提出をもって手続は終了となり、国庫納付は不要です。 補助事業完了後10年未満の場合でも、以下の場合[2)]は、承認の手続のみで、国庫納付は不要です。	
平成21年 (2009)	元祖温泉トラフグ 株式会社夢創造	那珂川町廃校利用養殖施設建設(第1養殖プラント)	
平成25年 (2013)	「みんなの廃校」プロジェクト廃校施設の有効活用事例集	地方公共団体の希望に基づき、各地方公共団体において活用方法や利用者を募集している未活用の廃校施設等の情報を集約し、一覧にして公表し、民間企業・学校法人・NPO法人・社会福祉法人・医療法人などに情報を提供しているもの。	廃校リニューアル50選に引き続き文部科学省によって行われたプロジェクト。 栃木県の事例は6件掲載されている。
平成28年 (2016)	廃校施設活用状況実態調査の結果について	廃校の発生数とその活用状況を把握するため、「廃校施設活用状況実態調査」を実施したもの。	平成14年度～平成27年度の栃木県の廃校数は118校。
1)①芳賀町シルバー人材センター第二けやき作業所(芳賀町)用途：老人の作業の斡旋、授産施設、精神障害者地域生活支援 ②星ふる学校　くまの木(塩谷町)　用途：宿泊型体験学習施設(農林業・自然観察・伝統工芸・文化・郷土料理体験)			
2)・耐震補強事業、法令等に適合させるための工事を内容とする大規模改造事業や防災機能強化事業(建築非構造部材の耐震化工事に限る)を実施した建物等の無償による財産処分 ・上記以外の大規模改造事業、防災機能強化事業又は太陽光発電等導入事業について、補助事業完了後10年以上経過した建物等と併行してやむを得ず行う無償による財産処分			

星降る学校くまの木で行われていない体験プログラムを設定する。例えば、ゆば、しもつかれ、かんぴょうなど栃木県の食に関するプログラムを行う。その他に、食品サンプル作りや木彫、おりがみ教室、竹馬、コマ、けん玉などの昔の遊びを体験するプログラムなどである。

外国人旅行客だけでなく、他県の例[11)]もある小、中、高校生の部活の合宿所としても活用し、栃木県内のプロスポーツと連携をしてプロ選手を呼んでスポーツ教室などを開き、栃木県外だけでなく栃木県内の人でも行ってみたいと思える工夫をする。

その他にロードバイクなどで矢板駅から鬼怒川温泉

表－2　星ふる学校くまの木体験プログラム表 12)

自然に触れるプログラム	天体教室
	ハイキング
	季節の自然観察会
	田代先生と歩く植物観察会
	トレッキング
ものづくりなどのプログラム	わら細工教室
	ホタルかごづくり
	柴工房さんに教わる箸づくり教室
	切り絵教室
食に関するプログラム	うどんうち
	そばうち
	炭酸まんじゅうづくり
	豆腐づくり
	もちつき
	味噌づくり（1月～3月上旬限定）
魚つかみ体験プログラム	魚つかみ （7月中旬～9月中旬限定プログラム）

駅に行くルートを設定(29 ㎞)し、舟生西小学校を休憩所として活用し、鬼怒川では温泉に入り日帰りで行えるサイクリングのイベントなどを行う。

5.3　上粕尾小学校転用案

一方、立地条件から上粕尾小学校は単独での活用を考えざるを得ない。

県道 15 号はかつて鹿沼から足尾へ抜ける県道であり、沿道には江戸時代の施設も多い。

中粕尾地区から上粕尾地区にかけて八体の道祖神が鹿沼足尾線沿いに点在している 13)。また、下粕尾地区には常楽寺（録事尊）がある。

そこで、上粕尾小学校を宿泊所兼休憩所として活用し、道祖神巡りの休憩地点とする観光ルートを提案したい。

例えば、ロードバイクなどで樅山(もみやま)駅から足尾駅まで鹿沼足尾線を走るルートを設定(48 ㎞)し、常楽寺、道祖神を巡り上粕尾小学校に宿泊する 1 泊 2 日で行われる道祖神巡りサイクリングを行う。

6. まとめ

表－1 に示すように、廃校の規制緩和は平成 14 年頃から始まっている。栃木県においては平成 10 年には老年人口が年少人口を上回っており、廃校が増加することが予想出来たはずだが、規制緩和が始まらず、RC 造校舎の処分制限期間が 47 年に大幅短縮されるまで転用するのが難しかった。なお、平成 20 年に「適正化法」の改正が行われ現在は、無償譲渡であれば転用がしやすい状況になったといえる。

また、本研究では現在廃校となっている県内 3 校について観光利用の面から若干の提案を作った。実際に廃校転用を行う場合には改修費用の問題があるが、地域住民の理解を得て、地域資源として利用することで地域活性化につながるものと考える。

参考文献

1)文部科学省：廃校施設活用状況実態調査の結果
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/01/1381024.htm
2)鈴木健二：「廃校の転用に際して建築関連法 規が及ぼす影響－過疎地域の事例の考察－」,日本建築学会技術報告集,第 17 巻,第 36 号,pp.633-638,2011.6
3)栃木県：年齢別人口調査結果
http://www.pref.tochigi.lg.jp/c04/pref/toukei/toukei/popu2.html
4)文部科学省：廃校リニューアル 50 選
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/03062401/50senn_index.html
5)文部科学省：～未来につなごう～「みんなの廃校」プロジェクト
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm
6)小川恭平：「過疎地域における民間による廃校活用の用途多様性が地域に与える影響－栃木県那珂川町を対象として－」,2015.1.28
7)内閣府：第 11 回地域活性化ワーキング・グループ
http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/meeting/2013/wg3/chiiki/150130/agenda.html
8) 平成 14 年 3 月 25 日文部科学省告示第 53 号
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/tokushoku/05030101/s001.pdf
9)文部科学省：公立学校施設整備費補助金等に係る財産処分手続の概要について
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu/03082701.htm
10)観光庁：訪日外国人消費動向調査
http://www.mlit.go.jp/kankocho/siryou/toukei/syouhityousa.html
11) 日本経済新聞：千葉銀、廃校再整備に融資　銚子の三セクに(2017/7/7)
https://www.nikkei.com/article/DGXLASFB06HCC_W7A700C1L71000/
12) 星ふる学校くまの木
https://www.shioya-kumanoki.com/
13)鹿沼市：文化財一覧
https://www.city.kanuma.tochigi.jp/0297/info-0000001784-0.htm