

平成 29 年度 国内調査事業報告書

廃校の活用から生まれる新たな人の流れ

総務企画部研修交流課 今井 匠  
振興部地域支援総務課 中川 晃介  
振興部地域づくり情報課編集室 千田 達也

## 1. はじめに

近年、少子化による児童生徒数の減少などの影響により廃校が多く発生しており、その数は毎年 500 校前後と言われている。文部科学省の発表によると、平成 14 年度から 27 年度の間が発生した廃校の総数は 6,811 校あり、校舎や屋内運動場などの施設が残る廃校は 5,943 校ある。その中で、現在活用されている廃校は 4,198 校 (70.6%)、活用されていない廃校は 1,745 校 (29.4%) あり、活用の用途が決まっていないものは 1,260 校にのぼる。人口減少が進み廃校の増加が今後も予想される中、資産の有効活用や地域経済、人材育成、地域コミュニティの活性化という観点から、新たな人の流れをつくるための廃校活用は有効な手段と考えられる。こうした背景のもと、多くの自治体において廃校を活用した取組が行われている。しかし、民間企業が参入する場合、採算が合わなければ撤退する可能性があるため、活用の継続性を維持することも重要な視点となる。

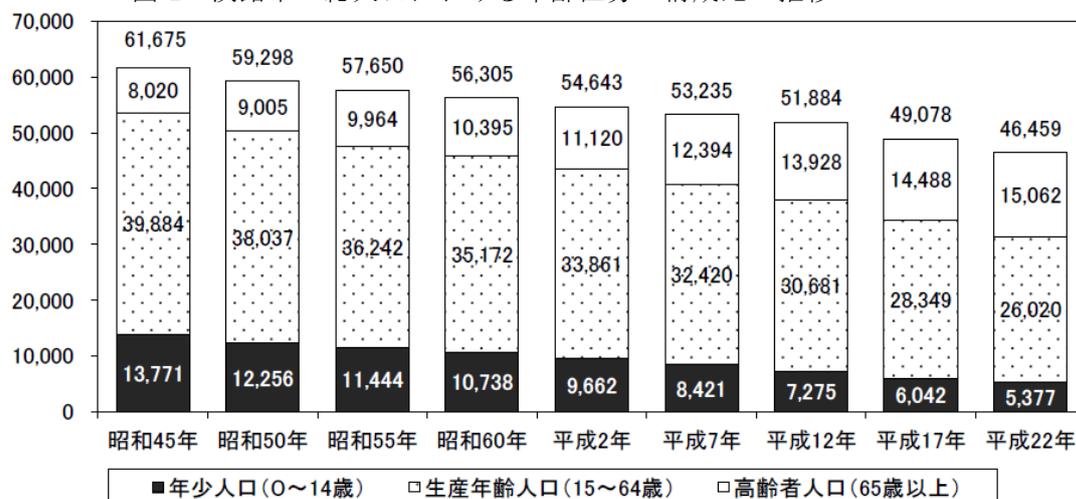
多くの廃校は地域で長く親しまれた施設であり、地域住民から地域活性化のための有効活用が期待され、多くの人を集められる施設に変容する可能性を持っている。地域外からの交流人口が増加すれば、経済循環の拡大が見込めるだけでなく、新たなコミュニティが形成され、外部の視点を生かした取組が生まれ、それが更なる交流人口の増加を呼ぶ「人の好循環」も期待できる。学校という施設の持つ特色を生かし、民間の発想や経営感覚によって、こうした循環をいかに創造し継続させていくかを学ぶことを目的とし、多様な廃校活用により新たな人の交流を生んでいる兵庫県淡路市を調査対象とした。

## 2. 調査事例紹介

### (1) 淡路市役所

淡路市は人口 44,947 人 (平成 29 年 9 月 1 日現在)、兵庫県南部の淡路島北部に位置している。明石海峡大橋を通じて神戸市と隣接しており、本州と四国を繋ぐ淡路島の北の玄関口として多くの人を訪れる地域である。しかし、昭和 45 年から同市においても人口減少が進んでおり、総人口における年齢 3 区分の構成比の推移(図 1)をみると、平成 2 年を境に年少人口が高齢者人口を下回っている。また、過疎地域にも指定されている。こうした状況の中、淡路市地域創生総合戦略・人口ビジョンでは、企業誘致への積極的な取組や新規起業しやすい環境づくりを進め、新たな雇用の創出により島外からの UIJ ターン者の増加を狙うことを明記し、地域の活性化に向けた施策を推進している。同市において廃校の活用による地域活性化を担当する淡路市企画政策部まちづくり政策課伊藤篤史氏にお話を伺った。

図 1 淡路市の総人口における年齢区分の構成比の推移



資料：各年国勢調査 ※年齢不詳を除く

淡路市は平成 17 年に淡路町、津名町、北淡町、一宮町、東浦町が合併して発足した。合併当初 24 校あった小学校は、統廃合を進めたことで、現在は 13 校（平成 29 年 4 月 1 日現在）となっており、今後は 6 校まで統廃合を進めることを目標としている。同市では学校の統廃合を進める際に、保護者以外の地域住民も交え、その後の利活用を含めた話し合いの場を設けている。話し合いの中で、校舎を雇用創出の場にすることや地域活性化の拠点とすることなど、校舎活用について要望の声が多くあがるという。これらの要望の多くは、廃校が活用されないことによる周辺環境の悪化等を懸念することに起因している。市民の要望を受け、同市では事業者への働きかけを実施している。校舎を活用する事業者をプロポーザル方式で選定する際に、審査委員に町内会長など地域の代表者に入ってもらうことで、地域住民の意見を反映している。事業者が決まった際には地域と情報共有を行うなど、地域と共に学校の活用を考えていくことを徹底している。こうした取組により、地域住民の思い入れの強い学校の活用について、住民の理解や協力が得やすくなり、事業者が参入した後も良好な関係を築くことに繋がっている。

廃校を活用する事業者には校舎のみを売却することが多い。これは学校が持つ機能を引き続き地域住民が利用できるようにするためで、体育館やグラウンドは住民がスポーツをする際の貸し出しや有事の際の避難所として活用する。さらに、活用されている施設内には、生徒の卒業作品が展示されるなど旧校舎の趣を残す形になっている。こうした活用方法により、地域住民の思い出が残る校舎を存続するとともに、地域イベントを実施する際には参入した事業者と住民との交流の創出が期待できる。

平成 17 年の町村合併以後、11 の小学校が統廃合により閉校となった。その内、現在活用しているのは 4 校であり、未活用の校舎は 7 校ある。同市では廃校を活用する事

業者を誘致するために、資金援助等の各種支援制度を設けているが、廃校の活用は決して簡単なことではない。校舎の規模が大きいことやエレベーター等の設備がないこと、教室を区切るために多くの壁があることなど、活用する際に多額の改修費用を要することも課題となっている。

学校と同時に保育所の統廃合も進んでいる。同市では地域住民による廃止保育所の活用例が多い。保育所は学校よりも規模や間取りの面で活用しやすく、平屋建てであることなど高齢者にも利用しやすいものとなっている。学校や保育所は規模こそ異なるが、地域住民にとって利便性の高い場所に設置されており、地域コミュニティの拠点となる可能性を有している点で共通する。行政としても使用しなくなった公共施設の新たな活用方法を見出すことは、財政面でも利点大きい。



淡路市の取組を説明する伊藤氏（左）

「学校は地域のシンボルであり、校舎の利活用を地域住民も願っている」と伊藤氏は語る。雇用の創出のみならず、地域コミュニティの維持、交流人口の増加という点においても、廃校等の施設の活用は地域を活性化する一つの重要なカギとなり得る。

## (2) のじまスコーラ（旧淡路市立野島小学校）

### ① 閉校の経緯

野島地域は平成 7 年に発生した阪神・淡路大震災の影響や平成 10 年に明石海峡大橋の開通によるストロー効果等により人口減少が続いていた。平成 17 年に津名郡 5 町の合併により淡路市となり、合併に伴う小学校再編計画によって住民との協議の末、旧淡路市立野島小学校は平成 22 年 3 月に閉校した。閉校時の児童数は 26 人であった。

### ② 廃校活用のきっかけ

平成 23 年 6 月、周辺地域の農水産物などの地場産業との連携と地域活性化につながる雇用創出を図るべく、施設を有効活用し得る民間事業者を淡路市が公募した。一方、同地域で農業分野での独立を目指す人たちを支援していた株式会社パソナグループはその当時、生産物の加工・販売等の拠点を探していた。淡路市とパソナグループの思惑が一致し、事業提案が採択されたことで、新たな観光・6 次産業化のモデル施設である「のじまスコーラ」が誕生した。

### ③ のじまスコーラの概要と特色

のじまスコーラは地域活性化のシンボルとして、新たな観光・6次産業化のモデル施設、地域住民の交流の場として平成 24 年 8 月にオープンした。名前の「スコーラ」はイタリア語で「学校」を意味する。外観、校歌の掲示、黒板など小学校の雰囲気を残しつつ、施設全体は大胆にリノベーションしている。海を渡って別世界のように感じる島という特徴を生かし、リゾート感を味わえるようになっている。施設内には野菜の集荷場、加工所、マルシェ、ベーカリー、カフェ、レストラン等を設け、島内外の方が憩う環境づくりを行い、地元住民が主体となって企画する夏祭り、料理教室、コーラス教室なども開催している。その結果、年間 15 万人以上の方が訪れている。

#### (7) 農業の 6 次産業化

旧多目的ホールを活用し、農業ベンチャー支援制度で農業を営むチャレンジファームや地元農家の野菜を集荷・出荷している。集荷された淡路島産の野菜は、旧保健室と図書館の一部を活用した加工所でバジルドレッシング、バーニャカウダーソース、カレーなどの加工品になる。集荷された野菜や完成した加工品は 1 階の「のじまマルシェ」で直売している。



のじまスコーラ外観



のじまスコーラ内のマルシェ

#### (イ) 地域住民の交流の場となるカフェ・有名シェフプロデュースによるレストラン

1 階の元職員室は、淡路島野菜のサラダバー、フォカッチャ、ピザなどをビュッフェ形式で気軽に利用できるカフェとなっており、テラス席ではペットと一緒に食事をとることもできる。一方で、2 階の元家庭科教室等のスペースでは素材の味を追求したレストランを営んでいる。平成 18 年にイタリアのスローフード協会国際本部主催「テッラ・マードレ 2006」で、世界の料理人 1,000 人に選出された奥田政行シェフのプロデュースにより淡路島産の野菜や魚介、淡路牛などを使った本格的なイタリアンを提供しており、1 階のカフェとは差別化を図っている。



1 階のカフェ

2 階のレストラン

#### ④ 人を呼び続ける工夫

##### (ア) のじまスコーラ独自の取組（地元住民向け）

地元農家と取引してオール淡路産にこだわった野菜の販売や淡路産の卵、牛乳を使った無添加のこだわりベーカリーが人気である。パン工房スタッフによる手作りパン教室、独身男女を対象にした「あわじコン BBQ(バーベキュー)」、風化していた盆踊大会を復活させるなど地域住民を巻き込むイベントを多数企画している。のじまスコーラが地域住民の集まる拠点となり、これまで関わりがなかった住民同士をつなげるきっかけになっている。また、校舎内にキッズスペースを設けたり、トイレをきれいに改修するなど女性や子育て世代が訪れやすい工夫がされている。

##### (イ) パソナ関連施設との相乗効果（観光客向け）

パソナグループとして、のじまスコーラ単独で観光客を呼ぶのではなく、他のパソナ関連施設の観光スポットを淡路島北部に集中させることによって、運営・PRの相乗効果を狙い、他の関西の観光地と差別化して観光客を呼んでいる。例えば、平成 28 年 7 月にオープンしたクラフトサーカスには、淡路島産の食材を使用した新鮮な料理を楽しむビーチテラスレストランとアーティストやクリエイターによるクラフト雑貨、世界各国の雑貨や伝統工芸品などの買い物を楽しむクラフトマーケットがある。さらに音楽やダンスなどのパフォーマンスを楽しむステージイベントも開催されている。クラフトマーケットはのじまスコーラで出張販売することもあり、連携した取組を行っている。

また、平成 29 年 7 月に自然とマンガ・アニメ等の 2 次元コンテンツに、メディアアートを融合させた体験型エンターテイメント、兵庫県立淡路島公園アニメパーク『ニジゲンノモリ』をオープンさせた。この施設を観光の核と位置づけ、リゾート感覚を味わえる海沿いに多様な飲食店を展開し、観光ニーズへの対応を強化している。

このような施設によるハード面の整備に加えて、イベントなどのコミュニケーショ

ンコンテンツも充実させて人を惹きつけている。「Awaji Art Circus」は日本の国生みの島と称される淡路島を舞台に平成 27 年から毎年開催されている国際パフォーミングアーツフェスティバルである。世界各国からアーティストが淡路島に集結し、約 1 ヶ月間のじまスコラをはじめとする島内の複数個所で様々なパフォーマンスを行う。淡路島内外から訪れる観客はパフォーマンス会場を巡り、アーティストとの交流を楽しみながらパフォーマンスを鑑賞し、様々なワークショップにも参加する。一方、アーティストは得意なパフォーマンスを披露するだけでなく、淡路島の歴史や自然を堪能し、伝統文化を体験し、淡路島ひいては日本の魅力を世界へ発信している。

このように、淡路島のパソナ関連施設を次々と整備し、淡路島全体を巻き込むイベントを開催することで、淡路島全体に集客し、訪れた観光客が各施設を訪れる仕組みづくりによって集客を継続している。

### (3) JPGA 日本グローバルアカデミー（旧淡路市立仁井小学校）

廃校を活用した新たな学校の様子や地域と連携した取組について調査するため、JPGA 日本グローバルアカデミー（以下、「JPGA」という）の前川誉史朗校長にお話を伺った。

#### ① JPGA の概要

JPGA は将来日本で看護師や介護福祉士として働くことを希望する外国人に必要な日本語や知識を教える学校である。学生は、海外の提携教育機関や大学を通じて募集しており、母国で看護師や介護福祉士の資格を取得してから来日している。

項目	内容
入学者	41 人（男子：6 人 女子：35 人）
出身国	ベトナム、インドネシア、フィリピン等
年代	20 代～40 代

淡路市が廃校の活用を推進していたことや、道路等の立地条件、賃貸料等を考慮して、平成 22 年 3 月に閉校した淡路市立仁井小学校を活用し、平成 29 年 4 月に JPGA は設立された。校舎内の一部を使いやすくりフォームしながら、児童が制作したオブジェなどは当時のまま残しており、訪れた地域住民にも懐かしさを感じられ、親近感が湧く施設となっている。



JPGA の取組を話す前川校長（左）

#### ② JPGA の特色

JPGA では教職員 11 人が、生徒をサポートし、相談しやすい環境を作っている。

また、学生全員が学校に近い学生寮で共同生活をしながら、地域の医療機関や福祉施設でアルバイトをし、語学力の強化や専門分野の知識を習得している。このため母国を離れての生活や学習に不安があっても、お互い助け合い、教え合うことができる。

### ③ JPGA が地域に与えた影響

#### (7) 地域の人口増加と地域交流

JPGA がある仁井地区は約 230 人の地域である。この地域に約 40 人の学生が入ったことで、人口が約 17%増加し、これまでなかった学生と地域住民との交流が少しずつ生まれている。例えば、終業式に開催したバーベキューパーティーに地域の子供を招待したり、流通科学大学、仁井地区連合会、JPGA 共催の「仁井まつり」では、浴衣体験、インドネシア風焼き鳥の出店、うちわの絵付けなどを行い地域住民と交流している。また、地域の敬老会などの行事には学生が積極的に参加している。こうした取組は、地域住民に学校や学生を知ってもらうことを目的にしており、徐々に地域に認知され始めている。

#### (イ) 労働力の増加・経済効果

JPGA は学生に、生活費の確保や日本の環境に馴染んでもらうためにアルバイトすることを推奨している。この地域は少子高齢化の影響もあり、若い労働者の人材不足が続いていたが、学生の働き先を確保したい JPGA 側のニーズと若い労働者を確保したい企業側のニーズが一致し、若年労働力不足が解消されつつある。企業と協力関係を築き、アルバイト先への送迎を行ってもらっているところもある。この地域に JPGA ができたことで人材の確保ができ、事業規模を拡大した企業もある。また、近隣の飲食店・スーパーマーケットは、学生が利用することで売り上げが伸びている。

### ④ 今後の展望

以上のように JPGA の開校により、学生と地域住民が関わりが生まれ、この地域は活性化しつつある。

JPGA は今後 60 人の学生の受け入れを目指しており、学生数が増えることで、学校及び地域がどのようになっているか成果を見ていきたいとのことだった。また、ここで学んだ学生が地域で不足している看護職や介護職の人材として将来的に地域に定着していくこ



日本語の授業を受ける学生

とが期待されている。

#### (4) 生田地域活性協議会（旧淡路市立生田保育所）

生田村交流ひろばやそばカフェ生田村を中心とした地域内の取組について、生田地域活性協議会の田村伊久男事務局長にお話を伺った。

##### ① 地域の概要

生田地域は、淡路市北端にあり、生田畑・生田大坪・生田田尻の 3 集落で構成されている。地域内の世帯数は 146 戸、人口 424 人高齢化率は 39.2%となっている。

昔から、田主（たず）と呼ばれる特有の水利権者の組合が組織され、営農時の水利用が複雑であり、集落が共同で農業生産活動に取り組むことが困難な土地柄であった。しかし、若者流出や高齢化が進む中で、地域の存続に向けた取組を望む声が上がりがち、3 集落で住民全員参加の地域活性化という目標を掲げ、連携して活動していこうとする動きが生まれた。

##### ② 地域の取組

平成 19 年の夏に、3 集落の共同活動として、全住民参加の下、そばの播種を行った。当時、他地域では、休耕農地を利用した植物の栽培としてはヒマワリやコスモスが主流であったが、生田集落では、他にない花を植えようという機運が高まって真っ白な花を咲かせる「そば」に着目した。

そして、そばの花が咲き始めた頃、地域活性化の第一弾として「そば花まつり」の開催が検討され、地域イベントとして実施することになった。

第 1 回目の「そば花まつり」は、イベント開催決定後 2 週間で準備をしたが、参加者が 700 名を超えるほどの大盛況であった。地域はとても盛り上がり、祭りの継続を目標に掲げることとなった。このイベントが契機となり、町内会などの地域活動を行う各種団体代表から成る「生田地域活性協議会」が結成された。

協議会が結成されてからは、中山間地等直接支払制度を活用し、規模を拡大して取り組んでいる播種や収穫は全住民参加の共同で行い、収穫したそばは、後述のそばカフェ生田村が買い取っている。そば花まつりは毎年 10 月に開催しており、多い時には 4,500 人が訪れるほどの賑わいがある。

##### ③ 生田村交流ひろばとそばカフェ生田村

地域住民が利用しやすい活動拠点施設が地域に存在しなかったことから、生田地域活性協議会は、平成 23 年 4 月に、地域内にある廃園となった保育所を市から無償で借り受け、「生田村交流ひろば」を整備した。整備には県民交流広場事業を活用しており、兵庫県から施設整備費用として 1,000 万円、運営経費として 5 年で 300 万円の助成を

受けた。交流ひろばでは、年齢・性別を問わず参加できるプログラムとして、ふれあ



生田地域活性協議会の取組を話す田村事務局長（左）

い喫茶やそば打ち教室、フラダンス教室、100歳体操など様々な催しがあり、年間のべ4,000人の地域住民が利用している。

また、交流ひろば内に県内初の営利を目的にした「そばカフェ生田村」を併設している。併設を決めた理由は主に2点ある。1点目は、地域で収穫したそばを地域外の人々に味わってほしいとの思いからである。これまで収穫したそばは年越しそば用として集落全世帯に配布するのみであったが、住民の中で「美味しい」との評判が広がり、「そばの店が出せないか」という声が上が

り始めた。そこで農林水産祭などの地域イベントでそばを屋台販売したところ、集落外から高い評価を受け、品質に自信を得たことからオープンに至った。2点目は、助成金がなくても活動を続けられる体制を築くためである。ボランティアでは活動体制がサステイナブルでないので、1円でも個人や地域の収入に結び付けることを意識し、2年目からは従業員に県の最低賃金を支払いながら運営している。オープンから7年が経過した現在でも、15人が働いており、土日祝日の営業で年間約1万人の集客、1千万円を売り上げ黒字経営を続けている。

この施設では、そばの販売に加え、施設の屋根に設置した太陽光発電による売電収入も得ている。これらにより助成金に依存しない運営を行っている。

#### ④ まとめ

生田地域は、水利権をめぐる歴史的背景から、集落共同での農業生産活動が難しかった。しかし、少子高齢化による地域衰退の危機感から、徐々にまとまり始め、現在では、そばの栽培に全住民が取り組み、イベントの集客やそばカフェ生田村の売り上げ等に結びついている。結果として、生田地域は地域内外から多くの観光客が訪れる場所となった。拠点の整備や地域の活性化に資するイベントの開催にあたっては、助成金等を上手く活



保育所を活用した生田村交流ひろば

用している一方で、助成金がなくても活動が続けられる体制づくりも常に考えているとのことであった。

### 3. おわりに

今回の事例調査によって、淡路市で実施している廃校の活用には以下の特徴があることがわかった。

1 点目は学校の統廃合やその後の利活用を決定する際の地域住民の参加である。廃校の活用は、業種によっては地域に抵抗感が生ずる場合もあるが、地域とともに学校の活用を考えていくことで活用への理解を得ることができるため、閉校前から地域住民との協議や情報共有は欠かすことができない。

2 点目は廃校を活用することで、外客誘致だけでなく地域住民の利用を促進していることである。のじまスコーラは、外部の観光客を集めるだけでなく、地域住民の交流の場となっている。さらに、市内の周遊拠点としても機能しており、人や経済の循環を生み出している。JPGA では、学生と地域住民が交流することで、賑わいの創出や近隣企業の働き手の確保が図られている。生田地域では、生田村交流ひろばとそばカフェ生田村を拠点とすることで、地域外から多くの観光客を集めることに成功しているだけでなく、住民同士の交流が図られている。

このように、淡路市では地域に親しまれた施設の活用により、地域住民の交流を生むことに成功しており、地域の活力の核となりつつある。

施設の活用にあたっては、厳しい財政状況の中、いかにして財源を確保しながら継続的に事業を推進していくかが課題となる。一方で、行政や住民、事業者それぞれが、廃校を活用した施設が地域にどのような影響を与えるのかを十分に検証することも必要である。地域内外の人との交流による人の好循環と継続性のある事業が、地域の活性化において重要なことと考える。