

廃校活用における用途の多様化とそれを支える運営体制 廃校の利活用に関する研究 その1

横浜市立大学大学院都市社会文化研究科教授 齊藤 広子
横浜市立大学 富吉 陸
横浜市立大学大学院都市社会文化研究科教授 大島 誠

1. はじめに

少子化・人口減少から小学校や中学校等の学校が閉鎖され、廃校が増えている。それは地方都市だけではなく日本全体に広がり、自治体にとっては廃校をそのまま維持するだけでも費用がかかることがある。そこで、別の用途として運営するか、賃貸するか、売却するか等の選択があるが、どの方法をとるにしても自治体にとっては貴重な財産として効率的な利活用が求められる。

廃校の利活用の今後の方策を考えるために、どのような用途に誰が再利用するのか、そして効率的な利用として民間の活用をどのように行うのか。その実態を明らかにするとともに、今後増えるであろう規模の大きい廃校の利活用を考えるため、用途の多様化およびその運営体制について注目し、分析を行うこととする。

研究の方法は、一般財団法人都市農山漁村交流活性化機構（まちむら交流きこう）が公開している廃校活用事例 708 事例（2023 年 11 月 21 日時点で紹介のある事例）から 633 事例（2023 年 12 月 26 日時点で施設が閉業している事例、高等学校、校庭や体育館のみの利用、校舎の一部のみの利用をしている事例を除く）をとりあげて廃校利活用の傾向を、用途・運営体制について分析をする。さらに運営方法をタイプにわけて分類し、特徴的なタイプ事例につ

いて現地にて聞き取り調査を 2023 年 11 月～2025 年 3 月に実施した。

既往研究によると、廃校をどのように使うのか、その用途は平均 3～4 種類となり、文化・商業系に使う場合には用途が多くなること^{文献1)}、地域の特性により用途が異なること^{文献2)}が明らかになっている。

民間の活用に関しては、国庫補助金により建てられた校舎を減価償却期間内に他の用途に変更する場合には補助金の返還義務が生じることや、行政財産という縛りが柔軟な利用を阻害していること^{文献3)}、民間活用による多様な運営には各主体間の連携体制が必要である等の指摘がある^{文献4)}。

よって、既往研究の成果を踏まえると、今後は民間活用が重要になってくると考えられることから、用途の多様性、制度の変更等が、民間活用にどのように影響を与えるかもあわせて分析を行う。

2. 調査対象廃校の概要

分析の対象とした廃校は 1960 年代に廃校されたものから 2020 年代に廃校になったものまで幅広い。廃校迄の利用期間は 20 年以下のものもあるが、80 年を超えるものもあり、利用期間に違いがある。全体としては 21 年から 30 年が多く、全体の約 3 割である。廃校から利活用迄の期間も幅があり、1 年以下で活用が始まるものが多いが、

20年以上も廃校のままのものもある。

表-1 調査対象廃校の概要

廃校時期:(不明除く) 1960.70年代:2.5%、1980年代:3.5%、 1990年代:8.7%、2000年代:34.0%、 2010年代:46.8%、2020年代:4.6% 廃校迄の活用期間:(不明除く) 20年以下:12.1%、21~30年:29.7%、 31~40年:21.3%、41~50年:13.9%、 51~80年:16.7%、81年以上:6.3% 廃校から活用迄の期間:(不明除く) 1年以下:23.1%、2年:14.9%、3年:14.6%、 4-5年:16.6%、6-9年:14.9%、 10-19年:11.9%、20年以上:4.1%	
--	--

所有者・運営者

ケース	所有者	契約関係	借受人等	運営者	構成率
1	行政	-	-	行政	19.6
2		-	-	行政+他	0.3
3		-	-	指定管理(民等)	33.3
4		-	-	運営委託(民等)	2.7
5		-	-	PFI(民等)	0.3
6		貸付	民間		19.1
7		貸付	民間以外		18.5
8	民間	譲渡	民間		2.9
9	民間以外	譲渡	民間以外		3.3

* 民間以外:一般社団法人、公益財団法人、NPO、地域組織、学校法人、社会福祉法人、医療法人、組合等
 **借受人等とは、不動産の利用権限者として賃借人・譲渡された者

廃校を誰が所有し、誰が運営しているのかをみると、行政が所有したままのものが9割を超え、譲渡している事例は1割もない。2008年に財産処分手続きの大幅な弾力化、簡素化を図っている^{注1}が、処分される事例は全体のうち多くはない。2008年以降に廃止された廃校の内、7.5%が譲渡である。また、譲渡されたうちの89.7%は2008年以降に廃止されたものである。ゆえに、制度の弾力化は、譲渡という選択肢を増やしたことになる。行政が所有したままで賃貸

借契約を結び、民間等に貸している場合が全体の約4割(表-1、ケース6.7)、全体の約半数は行政が利用の権利をもっている(ケース1~5)。全体の2割を行政が運営し(ケース1.2)、残りは民間などが利活用をしている事例である(ケース3~9)。

表-1に示す、所有者・運営者のケース1が、民間等を活用していない事例となり、行政自らが所有し、運営するケースである。他のケースでは何らかの民間等の活用があることになる。なお、本稿では民間等とは、民間企業、一般社団法人、公益財団法人、NPO法人、地域組織、学校法人、社会福祉法人、医療法人、組合等であり(表-2)、民間等の所有者には、民間企業、学校法人が多く、行政が所有者の場合の借受人等には、民間企業、NPO、学校法人、一般社団法人等が多い。また、行政が利用権を持ったままの場合の民間等の運営者には、地域組織が多く、次に民間企業である。地域組織とは、地域のまちづくり委員会や協議会、運営委員会、振興会、自治会などの組織であり、指定管理者になっている事例が多い。

表-2 民間等の内容 数字は該当件数

	所有者	借受人等(所有者行政)	運営者(借受人等行政)
民間企業	18	119	42
学校法人	8	22+2(国立大学法人)	1
地域組織	5	16	122
社会福祉法人	4	14	3
財団法人	一般0 公益2	一般1 公益0	一般3 公益3
一般社団法人	1	18	16
NPO(民間+NPO)	1	34	29
その他	0	組合2、医療法人2、一般財団法人1、個人6	組合1

3. 廃校の利活用の用途

廃校がどのような用途に使われているのか(図-1)。最も多いのがレンタルスペースで、体験やイベントスペース、地域交流施設、宿泊施設、カフェ・レストラン・芸術関係・資料館等が多い。体験やイベントスペースは、学び舎としての機能を活かしたいということで、自然体験学習や、文化・伝統体験等の拠点として利用されている。1施設で用途がどのように多様化しているかをみたところ、最も多い事例は25の用途の利用がある。用途が1~2のものが半数を占める。

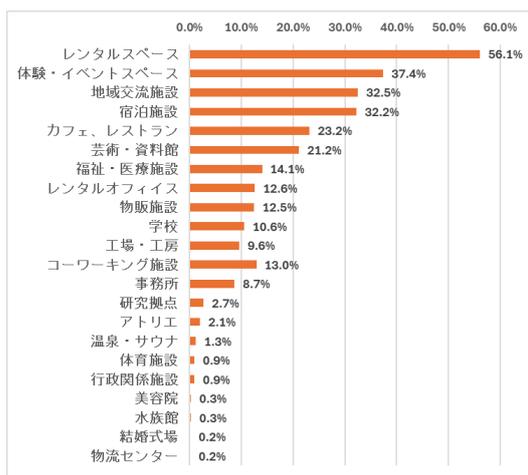
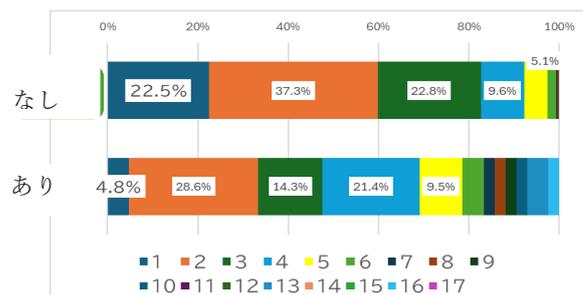


図-1 廃校の利活用の用途

用途の種類は平均2.8で、最も用途が多い事例(区画35,用途25、やまがたクリエイティブシティセンターQ1)では、民間企業が借りて運営しており、レンタルスペース4(シアタースペース、ツインキッチン、イベントスペース、貸し会議室)、カフェ・レストラン4(スイーツカフェ、ハンバーガーショップ、カフェ、カフェ)、物販6(雑貨、スーパーマーケット、コーヒー豆、アパレル、金工雑貨、アートショップ)、ア

ト・資料館3(文化財展示、図書館、ギャラリー)、美容院、シェアオフィス、レンタルオフィス(サテライトオフィス)、スタジオ、会員制探求教室、アトリエ・教室、展示室、交流スペースである(2025年6月現在)。運営、利用、所有に民間を活用している方が、用途が多様化している傾向がある(図-2.3)。

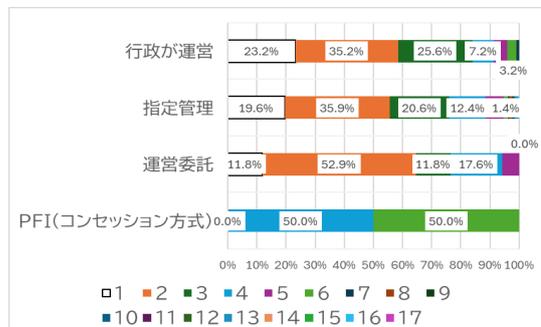
ケース1~5(民間等に譲渡・貸与していない場合)



あり：民間の関与があり、民間が運営 41ケース
なし：民間の関与なし 312ケース

図-2 民間の関与の違いから見た利用用途数の相違

ケース1~5(民間等に譲渡・貸与していない場合)



行政が運営：125, 指定管理：209, 運営委託19, PFI：2

図-3 民間活用の方法別用途の多様化

ケース6.7.8.9(民間に譲渡・貸与されている場合)



図-4 民間活用による用途の多様化

ただし、民間の活用でも、譲渡や貸与した場合は、用途が少ない事例が多い（図-4）。これは、企業の論理として、規模の効果がある形で運用する、あるいは多様なテナントを入れることで、手間がかかるとを避けたいという意向があるからと考えられる。

近年、規模の大きい廃校が増えている（図-5）。そこで、廃校の広さ（延べ床面積）と用途の数との関係を見た（図-6）。延べ床面積が大きい場合に、用途が多くなる傾向はある。平均で見ると、用途数は、延べ床面積は1000㎡未満では平均2.3、1000～2000㎡未満は2.7、2000～3000㎡未満は3、3000㎡～4000㎡未満は3.2、4000㎡以上は5.5と、用途数が多くなる。つまり、大規模になればなるほど、用途の多様化がみられる。

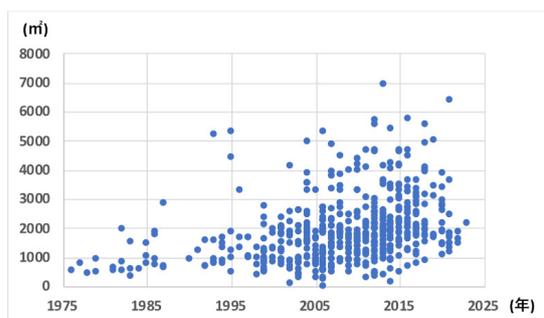


図-5 廃校活用開始時期別延べ床面積

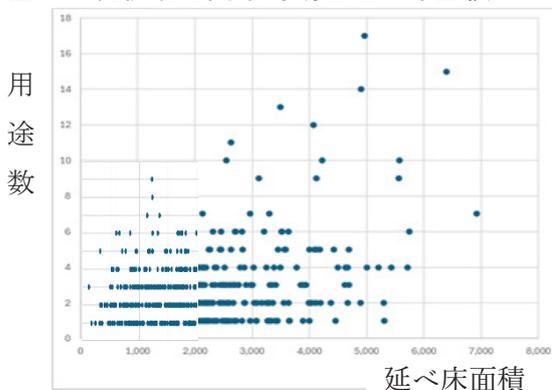


図-6 延べ床面積別に見た用途数

4. 廃校の運営主体と体制

用途の多様化に伴い、運営の仕方も多様化する。運営の主体と体制には11のタイプがある（表-3、図-7）。全体の中で①③⑥と⑩が多い。①は行政が所有し、行政がそのまま運営するタイプ、③は行政が所有し、事業者に管理運営を委託するタイプ、⑥は廃校を借り受けた事業者が自ら運営する、⑩は廃校を譲渡されたものが運営するタイプである。他は少数である。しかし、この少数の事例が、多様化への対応や新しい民間の利活用につながっていると考えられる。

表-3 廃校活用の運営体制からみた11タイプ
該当事例数

●行政が所有者の場合	
① 行政が運営者となる（直営）	123
② 事業者と連携し、行政が運営を行う	2
③ 官民連携し事業者へ施設運営を委託する	227
④ 官民連携し複数事業者が構成する組織へ施設運営を委託	1
⑤ 官民連携し複数事業者へ個別に運営を委託	1
●施設の貸与を受けた事業者が借受人等の場合	
⑥ 借受人が自ら運営者となる	228
⑦ 運営委託によって別事業者へ運営を委託	3
⑧ 借受人と別事業者が組織を作り施設運営	3
⑨ 廃校を行政から引き受ける段階で複数の事業者が組織を作り、施設の運営者も担う	2
●施設の譲渡により事業者が所有者の場合	
⑩ 所有者がそのまま運営者となる	37
⑪ 運営委託によって別事業者へ運営を委託する	2

5. 用途の多様化事例での運営体制

上記で見た運営体制の中で少数事例として認められた事例、タイプの中でも複数事業者が関与する事例をとりあげてその理由、メリット・デメリット等を分析し、考察する。なお、こうした事例に注目する理由は、今後規模の大きな廃校が増えることから、多様な主体による運営への需要が高まることが考えられるからである。

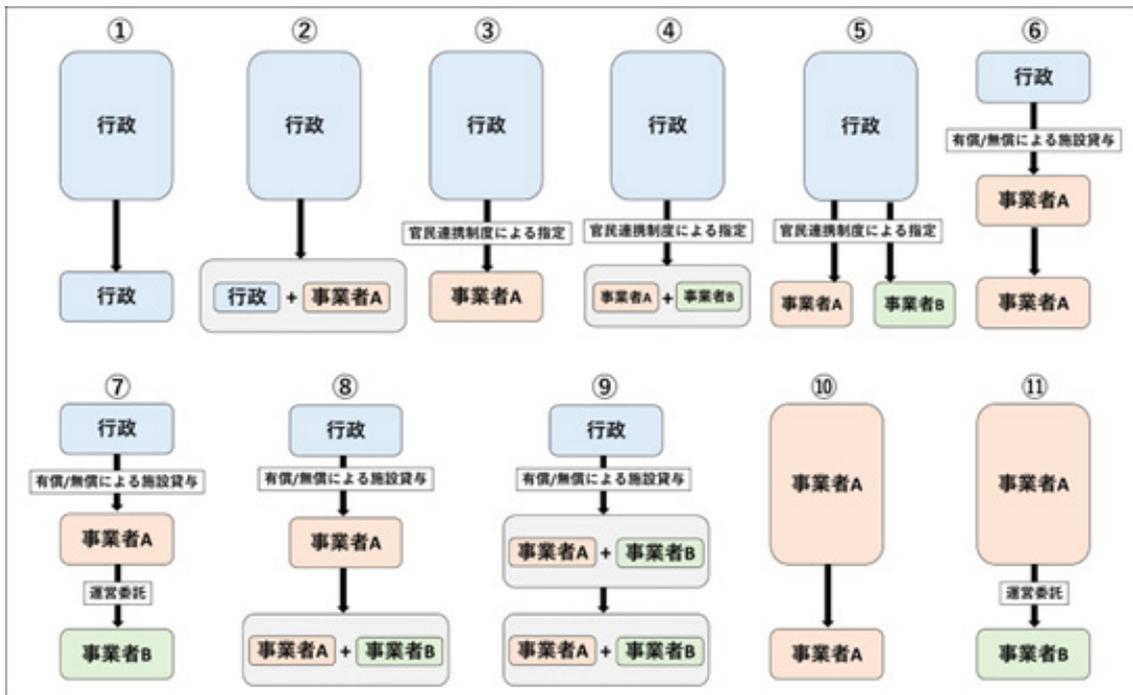


図-7 廃校活用の運営主体と体制

① 事業連携の概要

とりあげた事例は図-8、表-4である。事例1では2主体（地元NPOと株式会社）が共同で施設を借りて運営し共通のビジョンと協定をもつ。事例2は代表企業が施設を借り、借受事業者を中心に4企業で運営委員会をつくり、多様な用途利活用に対応する。中心は不動産会社、他は人材育成等の企業、WEBデザインなど、5大学による起業家育成プロジェクト、商工会議所である。事例3は複数の運営主体は独立した運営で月1回の定例会議で情報を共有する。利用団体は、指定管理者、運営委託、そして貸与と、それぞれ別の契約で利用をしている。事例4は運営のために3社で新たな企業をつくり施設を借りて運営をしている。

② 連携の経緯

事例1は、連携の経緯は、事業者がそれ

ぞれ廃校活用に関心を持っていた。しかし、地元のNPOは資金面や規模の大きさから1社では困難であると考えていた。そこで、NPOが当時公募に名乗りを上げていた株式会社に声をかけた。株式会社は地元に通していることで地元からの理解が得やすくなると考え、かつ施設運営に積極的な姿勢であったことから連携することにした。

事例2は、連携の経緯は、「多様な主体の交流と人材・産業の育成」をコンセプトに公募プロポーサルで選ばれた事業者（不動産会社）が、自社で持てるノウハウだけではシェアオフィスの運営が困難と考え、入居者同士の交流の場の企画、事業の支援などノウハウがある複数の主体との運営体制をとることにした。月1回の定期的な委員会の開催で情報の共有を行っている。

事例3は、地域の希望として、利活用に教育、地域活動、文化、スポーツ、防犯・防災機能が求められ、個別の事業者が対応

することとなった。運営上に連携はない。

事例4は、プロポーサル方式への対応として、事業をすすめるよう考えていた会社が、地元企業、公民連携事業に詳しい企業と連携し活用とすることとする。3社それぞれの思惑がある。事業は、地元の会社がリーダーになり、市からマーケティングの委託を受けた会社、公民連携事業に詳しい会社のJVとする。公募のリレー型D0方式が採用され、基本構想から設計、運営を総合的に考える必要があった。また、地元からの多様な要求に応じるにも地元企業の参加は必要であった。

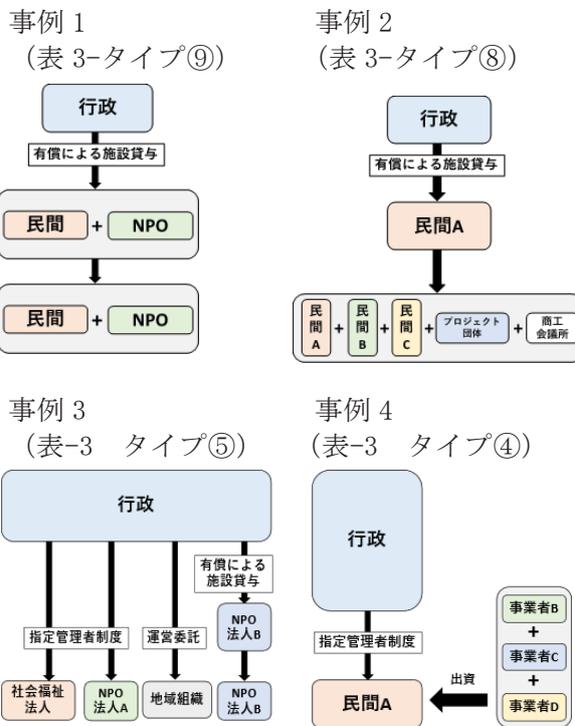
③ 連携によるメリット・デメリットなど

事例1は、新たな企業や組織をつくる手間・費用が必要ない。地域に密着したNPOと、飲食業のノウハウを持っている企業が連携し、相互の強み・弱みを補完しあっている。事業を進めるにあたっての初期投資や賃料を折半することで1事業者の費用の負担を低減できる。ビジョンを共有し、定期的な会議で情報交換を行っているが、意見の調整等が円滑に行われない場合、運営が困難になるというリスクがある。

事例2は、1事業者に複数の企業が業務委託を受けている状態である。1企業ではないノウハウを得ることができること、新たな組織や会社をつくる手間・費用は必要ない。委員会方式で物事を決める体制はあるが、借受人からの業務委託で他のメンバーがいること、初期投資等は借受人が行うことなどから、主体間でリスクや契約上の立場の相違がある。

事例3は、用途ごとに管理者を設定し、柔軟で多様な用途での利活用が可能となる。

一方で、横の連携が弱くなる可能性があること、多様な用途があることのメリットが



事例1：立地：大阪市、2021年廃校・2023年活用開始、定期賃貸借契約20年、用途：レンタルスペース、カフェ・レストラン2（カフェ、バーベキュー）、工場・工房（ビール工房）、学校5（調理師学校、youtuber学校、ダンススクール、スポーツスクール、テコンドースクール）、アート・資料館3（ギャラリー、韓国資料館、図書館）、福祉・医療（保育園）、レンタルオフィス、オフィス（事業者の事務所）、11274㎡
事例2：立地：名古屋市、2015年廃校、2020年活用開始、公有財産有償貸与契約15年（10年で、その後5年間延長有）、用途：レンタルスペース、カフェ・レストラン、レンタルオフィス、シェアオフィス、コワーキング（地域交流）、3852㎡
事例3：立地：横浜市、2006年廃校、2008年活用開始、学校は定期の賃貸借契約（3年）、コミュニティハウス・ケアプラザは指定管理5年、校庭や体育館は地元運営委員会に（運営補助金の支払い）、用途：レンタルスペース、福祉・医療（地域ケアプラザ）、学校（インターナショナルスクール）、地域交流（コミュニティハウス）、5436㎡
事例4：立地：佐賀市、2013年廃校、2020年活用開始、リレー型D0方式・指定管理5年、用途：宿泊施設、レンタルスペース、カフェ・レストラン、レンタルオフィス、地域交流施設、2974㎡

図-8 多様な用途の運営体制事例

生かされにくい。また、所有者である市役所の役割として利用者間の調整や連携の促進などの業務が発生する。運営上の連携は特にならない。

事例4は、活用利用者が新たな会社を作り、施設を借り受け、運営する。新たな企業体としその運営の目的に合った企業がつくられ組織の運営や体制が整えられる。複数の異なるノウハウのある企業同士の連携で幅広い対応が可能となる。また、社長以外はすべて新規雇用で、正社員5名、アルバイト25名の雇用を地域で生み出し、地域への移住にもつながっている。しかし、新たな会社をつくる手間・費用がかかる。指定管理の期間を終了した場合に、企業の存続が必要なくなる。また、新たな企業が独立して存在しているため、早期に事業として成立させること、経営の安定化が課題となる。

④ 廃校活用の課題

廃校の活用を促進するという視点から、事例から把握した利活用の課題を整理する。

事例1では、利用の建物の元の用途が学校であることから地域の人々の愛着が強く、意見が多いこと、その意向も含めて事業として成立させることと、公共性をどのようにバランスをとるのが課題となる。

事例2では、一般のオフィスビルに比べて、利用建物が元学校であったことから、維持管理・メンテナンスのレベルが低かったため、予期しない維持管理費がかかる。本事例では、修繕費を建物を借りている運営会社が負担する契約となっているが、その負担が大きい。

事例3では、元学校に対する地域の要求を踏まえての用途での利活用が難しい場合

がある。まず市内において、行政目的での利用希望がないかを確認する必要があり、その場合は必ずしも地元の希望に沿った活用がなされるとは限らない。

事例4では、地元の人々の小学校への思い入れが強く、廃校後も跡地検討委員会が地元になり、熱心な住民が多く、議論の場を10回以上も設けている。こうした住民との会議のセッティングや工事費の支援が行政よりあった。指定管理者制度が5年であるため、長いスパンで事業が考えにくい。稼働期間の初期が赤字の場合に、収益を得るまで時間がかかる場合がある。

表-4 用途多様化に対応した運営体制
事例1~4

	事例1 協同型	事例2 1社受託+α型	事例3 独立型	事例4 共同型
所有者との契約主体	1社が代表して契約	1社が契約	独立した契約等	3者が出資した会社
主体間の連携体制	2社間で協定、共通の口座がある	1事業者から他へ業務委託、役割分担	特になし	3者による出資で新たな企業を
情報の共有	月1回の定例会等	月1回の委員会	月1回の定例会	借受事業者の社内
初期投資	床持分比率	借受事業者	借受事業者、他は所有者	借受事業者
ランニングコスト負担	床持分比率	借受事業者	契約で取り決め	指定管理料0で実施
収益	各主体で転貸し収入を得る	借受事業者が賃料などで収入を得る	賃料を得る他は市から運営者に管理費用支払い	借受事業者が施設利用料や宿泊代の収入を得る

6. まとめ

廃校の用途の多様化とその運営体制の実態を明らかにした。廃校が譲渡される事例は全体の1割もないが、制度の変更が譲渡という選択肢を増やした結果になっている。廃校の規模の拡大化に伴い、用途が多様化し、運営体制も多様化している。特に民間を活用した場合に用途が多様化する傾向がある。いいかえると、用途の多様化への対応には、民間力の活用が欠かせない。民間の活用方法には、譲渡する方法もあるが、民間が借受人となり運営する場合、民間が運営者になり運営する場合等多様である。かつ、借り受ける、あるいは運営する民間も、多様化に即して、協同化、共同化、業務委託をして協力を得る体制をつくる

(1社+ α 型)、複数の事業主体と個別に契約する(独立型)など、民間の連携の仕方も多様な形態がありえる。それぞれのタイプにはメリット・デメリットがある。今後は、それぞれのタイプのメリット・デメリットを踏まえ、複数主体が連携しあえる体制づくりとして、協力パートナーとの出会いの場や連携後の協力体制づくりなどの支援体制も必要である。

どのような民間活用が効果的か、その効果を生み出すにはどうした貸し方や運営の委託方法が良いのか、また、多様化が地域の意向を踏まえた利用となっているのか、地域の活性化に寄与しているのか等の視点からも考察が必要である。

謝辞：本研究を進めるにあたって多くの方に御指導・ご協力を得ました。ここに記して感謝の意を表します。なお、本研究は(一財)民間都市開発推進機構から研究助成を

受けて行いました。

注

1. 原則、国庫補助を受けて整備した建物等について、処分制限期間内に転用等をする場合は、文部科学大臣の承認(財産処分手続)が必要で、公立学校施設整備のために交付された補助金であるため、補助目的外に転用等をする場合には、国庫補助相当額の国庫納付が必要(根拠：補助金等適正化法等)であるが、文部科学省では、以下のとおり国庫補助金相当額の国庫納付をほとんどの場合に不要にするなど、公立学校施設に係る財産処分手続の大幅な簡素化・弾力化を図っていた

(「国公立学校施設に係る財産処分手続の概要」文部科学省、

(https://www1.mlit.go.jp:8088/toshi/city_plan/content/001620778.pdf)、2024年5月11日閲覧)。

参考文献

- 1) 山岡恭大・小松尚：廃校利活用における用途と室面積の相互関係に関する研究 日本建築学会計画系論文集 794号, 680-689, 2022. 4
- 2) 野澤英希・恒川和久：平成期における廃校の再利用用途の特徴と経年による利用状況の変化に関する研究 - 愛知県・岐阜県・三重県・静岡県 の事例を通して - 日本建築学会計画系論文集 86巻, 786号, 2168-2179, 2021. 8
- 3) 河野学・吉村英祐・横田隆司・飯田匡：建築関連法規が廃校後の公立小学校の用途変更に及ぼす影響について：京都市・大阪市・神戸市の場合 日本建築学会計画系論文集 609号, 47-52, 2006. 11
- 4) 波出石誠・熊野稔：過疎地域における地域活性化に資する民間公募方式による廃校活用システムに関する研究-三好市休廃校等活用事業を事例に-、日本建築学会技術報告集 第23巻 第53号, 253-258, 2017. 2
- 5) 波出石誠・福代和宏：中国地方における廃校のビジネス活用に関する事例研究-地域活性化に資する民間活用事例 日本建築学会技術報告集 8巻 40号, 1061-1065, 2012. 10