

Closed Elementary Schools and School District Communities : Case Studies in Central Kyoto

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2018-03-10 キーワード (Ja): キーワード (En): School district, School consolidation, School site reuse, Community activity, Cultural value 作成者: HAGIHARA, Masaya メールアドレス: 所属:
URL	https://osaka-shoin.repo.nii.ac.jp/records/4291

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



廃校の活用と学区コミュニティの研究 —京都都心部の元小学校・学区の事例から—

学芸学部 ライフプランニング学科 萩原 雅也

要旨：本論は、萩原〔2016〕以後の京都都心部の廃校跡地活用の進展についてまとめるとともに、近年の社会状況の変化に対応し、新たな取り組みを行っている3つの学区を対象とした実地調査の成果について考察することを目的としている。本論をとおして明らかとなることは、統合された学区の一部で児童生徒数が急増し、学校跡地に新校舎の建設が求められる反転現象が生まれており、一方では、活用が進まなかった跡地を定期借地として貸し付け、民間から活用事業を募る新方式の採用によって跡地活用が進みつつある地域もあることである。さらに事例調査によって、急激な地域社会の変容や新しい活用方式に対応しながら、住民の地道で創造的な自治活動、芸術文化活動の展開によって、地域コミュニティが活性化し、元小学校の文化的価値が再発見されている学区のあることが提示される。

キーワード：学区コミュニティ、学校統廃合、跡地活用、地域活動、文化的価値

1 本論のテーマと構成

萩原〔2016〕では、京都都心部の学校統廃合¹によって生み出された廃校小学校とその地元学区を対象として²、廃校の跡地活用の状況と地域コミュニティの状況について考察した。その結果、明らかとなったことは、児童数の減少により廃校となり、その後の跡地活用が進まなかった学区の間においても、近年、人口増減の状況に大きな差異が生まれており、20年以上前に想定された跡地活用を越えた新たな対応が必要とされているということである。本論では、このような跡地活用が2年間の間にどのように進展しているのかについて2節でまとめる。

さらに、学区の実証的研究として、状況の変化に対応し新たな取り組みを行っている3つの学区を対象とした実地調査を行っており³、3、4節でその成果について考察する。

2 京都市の学校統廃合と跡地活用の進展

(1) 統廃合の進捗

2015年以降、京都市内では3地域での学校統廃合が進展した⁴。伏見区向島中学校区の4校（向島・二の丸北・向島二の丸小学校と向島中学校）、右京区京北地域の4小中学校（京北第一・第二・第三小学校と周山中学校）、そして中京区醒泉・淳風小学校の統廃合である。伏見区の4校を統合した9学級規模の中小

一貫教育校は、2019年4月を目途に二の丸北小学校校地に建設されることとなっており、1次統合として2017年4月に二の丸北小学校と向島二の丸小学校が統合された。京北地域に新設される同じく9学級規模の中高一貫教育校は2020年4月に周山中学校校地に建設される予定となっている。

これらの中高一貫教育校設置はいずれも校区の児童生徒数の減少を課題とし、公式には住民側からの要望を受ける形で進められている。京北地域では、2005年3月の京北町の京都市への編入前から児童生徒数減少に直面しており、1996年にはすでにそれまでの6小学校を3校に統合していた。しかし、その後も児童生徒数の減少は続き、2015年に京北自治振興会から統合要望書を受け、現在は自治会・PTA代表・学校長等で組織された「京北地域小中一貫教育校検討協議会」で統合に向けた協議が進められている。伏見区向島中学校区では、二の丸北小学校をはじめとする児童生徒数の減少により、関係4校の各PTAにおいて、2014年1～2月に「小中一貫教育校の早期創設を目指して取組を推進する」ことが決議された。これを受け、3小学校の学区において学校運営協議会を母体とする検討協議会が設置され、学区内の意見集約が進められた。その結果、同年5月には3学区合同の検討協議会が設置され、7月に統合に向けた要望書が教育委員会に提出された。

このように地域がまとまって小中学校の統合を要望し、小中一貫校の設置が進められる背景には、地域の独立性が高く、小中間の結びつきが強いことが指摘できる。京北町であった京北地域と同様に、向島地域も伏見区中心部からは宇治川によって隔てられており、3小学校から1中学校に進学する点も共通している。また、小学1年から中学3年までの9学年の児童生徒を収容できる校舎建設が可能な校地があることも統合推進を後押ししたであろう。さらに1つの要素として、2007年の左京区花背小・中学校、2011年の東山区開晴小・中学校、2012年4月の南区凌風小・中学校、2014年の東山区東山泉小・中学校という小中一貫教育校の開校が与えた影響も考える必要がある。

中京区醒泉・淳風小学校はともに番組小学校以来の歴史を持っている⁵。淳風小学校では1991年以降は6学年すべてで単学級となっており、小規模校の弊害⁶が懸念されるような状況が続いてきた。また、その校舎は、1936年竣工の昭和期のモダン建築であり、京都市内で唯一現在まで使用されてきた校舎として価値があるが、耐震補強工事が困難なため安全性が危惧されてきた。このため、2013年6月PTA臨時総会において、他校との統合協議を始め早期に統合をめざすことが決議された。これを受けて隣接する醒泉小学校においても淳風小学校との統合を前提とした協議を進めることが2014年7月にPTA総会で議決された。2014年9月からは、郁文・尚徳を加えた地元4学区（下京中学校校区）自治連合会、醒泉・淳風両校及び楊梅幼稚園PTAの代表者等により、統合に向けた協議を開始し、①2017年4月を目途に両小学校を統合し新校名で開校、②新校舎は醒泉小学校校地に建築し2020年度当初を目途に移転、③新校舎建築中は元格致小学校を仮校舎とすることで合意した。2015年4月には、上記3項目に、淳風小学校を第2教育施設として活用すること、開校に向けた検討課題は地元・保護者の要望を尊重して対応することなどの内容を盛り込んだ統合要望書が市教育委員会に提出された。同年6月には、自治会、PTA、学校の代表者による「醒泉・淳風統合校開校準備協議会」が立ち上げられ、開校準備に取り組み、2017年4月には元格致小学校校舎を仮校舎として下京雅小学校が開校した。

このように、2015年以降の学校統廃合においては、1991年の下京区豊園・開智・有隣・修徳・格致小学校の統合と同じような、地元合意の形成、統合要望書の市教育委員会への提出というプロセスが踏襲されている。都心部の児童生徒数の減少に伴う小規模校問題

の顕在化から20年あまりを経て、京都の学校統廃合は事例を積み重ね、統廃合の合意形成、決定プロセスは定型化されてきたのである。

学校統廃合の進展は、廃校跡地が新たに生み出されるということでもある。前記の3地域の統合においても廃校となる小中学校が7校生まれることになる。京北地域で生まれることになる3小学校、向島地域の3小中学校は、市の都心部の跡地活用方式の対象とはならないことが予想されるため、今後の活用は地元からの要望を受けてそれぞれに対応が行われることとなるだろう。

元淳風小学校は、第2教育施設としての存続が要望されており、当面はその方向によって検討がなされるものと思われる。一方で、醒泉・淳風小学校の統合は、1994年に定められた京都市の「都心部における小学校跡地の活用についての基本方針」（旧活用方針）により将来の需要に備えるための跡地とされ、2011年11月に策定された「学校跡地活用の今後の進め方の方針」（新活用方針）には「本格的に活用を検討する必要がある」と記載されていた元格致小学校の当面の活用につながるものでもあった。

（2）都心部での新設の動き

前項の児童生徒数減少を背景とする学校統廃合とは対照的に、京都都心部ではマンションの建設や人口回帰によって子どもの数が増加し、新たな小学校建設に至る事例も生まれてきている。

御所南小学校は、上京区春日小学校⁷、中京区竹間富有（1993年に竹間・富有小学校が合併）・梅屋・龍池小学校が統合されて、富有小学校校地に1995年4月に新設され、児童数662名、6学年18クラスで開校した。しかしその後、校区内にマンションの建設が相次ぎ、御所南小学校がモデル教育校として注目されるようになったこともあって⁸、校区の人口増加が続いている。2015（平成27）年の国勢調査によると、校区内の総人口は3万人を越えて1995（平成7）年の1.5倍、15歳未満の人口は、3,574人と1.8倍を超える増加となっている。

御所南小学校の児童数は、2003年頃から増え始め、2012年以降は開校時の約2倍となる1200人となり、運動場にプレハブ校舎を増築する状況となっている。市教育委員会は、2011年7月に、地元9学区代表と保護者代表等からなる「御所南小学校未来構想検討委員会」を立ち上げ、対応を協議してきた。その結果、2015年に元春日小学校跡地に春日学区・銅駝学区の

2学区を通学区域とした新しい小学校を整備する方針を決めた。2016年には新校名を御所東小学校とすることが決定され、2018年4月の開校に向けた教育構想の検討や新校舎の工事が進められている。

この小学校の新設に際しても、地元の自治会、PTA 代表者等による検討委員会の設置という、統廃合と同じ住民参加のスキームが用いられている。また、元春日小学校は、1994年の旧活用方針において将来の需要に備える用地、2011年の新活用方針では本格的な活用を検討することとされてきたが、都心部の人口、児童生徒数の急激な増加によって、新小学校の校地として恒久的な用途が定められることとなった。

萩原〔2016〕で指摘したように、1990年代前半までの都心部の人口・児童生徒数の減少によって同じ時期に小学校が廃校となった学区には、人口のさらなる減少が続く地域がある一方で、新築マンションの建設ラッシュ等によって人口が急増する地域も生まれ、大きな差異が生じている。都心部でも、さらなる統廃合が求められる学区と新たな小学校の建設が進められる学区が併存し、相反する対応が必要となっているのである。

新たな小学校用地あるいは統合に伴う仮校舎には廃校跡地が転用されており、この点で、1994年の旧活用方針は、その後20年にわたる社会変容にも対応できたという評価ができるかもしれない。しかしながら、旧活用方針において「広域的まちづくり」のための対象として指定された6校のうち唯一残された元立誠小学校をはじめ、20年以上にわたって跡地活用が進まない元小学校が7校残されており、さらに下京区、東山区、南区において増え続けた都心部の廃校跡地活用は依然として大きな課題となっている。

(3) プロポーザル方式による跡地活用

2011年の新活用方針では、京都市の事業だけではなく公共的・公益的団体、民間事業者にも活用の門戸を広げ、定期借地による跡地活用を進める方向性を打ち出した。2015年7月には、「学校跡地の長期・全面的な活用に関する提案の募集要項」を定め、民間事業者からの提案を受け付けることとなった⁹⁾。

はじめて民間事業者からの活用提案を受け、公募型プロポーザル方式によって活用が進められたのが東山区の元弥栄中学校である。元弥栄中学校は、他の7小学校、1中学校とともに2011年4月に開晴小・中学校に統合され、閉校となった。2013年3月に、財団法人日本漢字能力検定協会が契約候補事業者として選

定され、2016年6月には「漢検 漢字博物館・図書館 漢字ミュージアム」がオープンしている。

この元弥栄中学校の跡地活用は市教育委員会の所管によって行われたが、京都市は、民間事業者による学校跡地の活用推進に向けて、2015年4月に学校跡地活用の所管を教育委員会から行財政局資産活用推進室に移した。また、跡地活用を希望する事業者が事前登録を行う「事業者登録制度」を同年6月に創設した。この制度は、事業者が活用を希望する学校跡地に対して提案する事業種別、申請事業者の業務や所在地等について、登録申請書と関係書類を提出するだけの簡便なものである。この制度の創設にあわせて、市は活用対象となる15の元小学校跡地の概要を公開している。

「事業者登録制度」は学校跡地ごとの登録となっており、2017年2月の時点で延べ約200事業者が登録申請を行っているが、跡地によって登録事業者数の多少が生じている。登録が多い学校跡地は、駅や観光地に近い、アクセス道路が広いなど一定の条件を備えているところである。事業者は市との間で不動産鑑定評価にもとづく60年間の定期借地契約を結ぶことが条件とされており、使用料は市街地では高額となる¹⁰⁾。このために、確実に収益をあげることが必要となり、また、宿泊需要が沸騰している京都の市街地にまとまった広さが確保できる希少な用地であるということも重なって、ホテルを希望する登録事業者が多数となっている。

どの学校跡地の活用を優先するのかについて、市では、地元からの要望を考慮しながら、原則として事業者登録の多い学校跡地を優先させることとしている。跡地活用に対する地元からの要望と事業者からのニーズが大きく、実現可能性が高いと思われるところを先行させるわけである。

公募開始の決定にあたっては、自治連合会など地元との事前協議を行い、学識経験者、地元代表者などによる契約事業候補者選定委員会を設置して、地元から要望による校舎保存や自治会活動スペース確保などの条件を取り込んだ事業要項を確定させた上で、その跡地の事前登録業者にのみ案内する。跡地活用を希望する登録事業者は、あらためて活用事業計画案を定められた期間内に提出する。提出された事業計画案のプロポーザル審査は、契約事業候補者選定委員会において行われる。契約候補事業者が選定されると京都市との間で基本協定書を締結する運びとなる。その後、市、地元代表、事業者による事前協議会を設置し、さらに活用計画の詳細を協議することとなっている。

元弥栄中学校に続いて事業者からのプロポーザルを受けた活用事業が進んでいるのは、元弥栄中学校などとともに開晴小・中学校の開校に伴い2011年3月に閉校となった元清水小学校である。元清水小学校の校舎は、1933年に竣工した半円アーチ窓の印象的なRC造建築であり、東山の傾斜地を活かした校舎や大階段などが映画のロケにも使われたこともある。この元清水小学校の地元である清水学区は清水寺、高台寺など京都有数の観光スポットを域内に含み、終日観光客で賑わっている。地元からは、プロポーザルの条件として、伝統と趣のある既存校舎の建て替えを行わず主要な意匠は保存すること、自治活動のための自治会館と倉庫の設置などが出され、募集要項に盛り込まれた。

2015年6月から5回にわたる契約事業候補者選定委員会によって元清水小学校の跡地活用候補事業者に決定したのはNTT都市開発(株)であった。その後の事前協議会を経て2017年7月に京都市及び清水自治連合会との間で事業実施の覚書を締結し、2019年夏を目途に50室規模のホテルを開業することとなっている。合意された跡地活用計画では、既存校舎のリノベーションとともに新たにレストラン等を増築し、あわせて地元の要望に沿った集会所等も設置して地域コミュニティのハブ機能を継承するとしている。

初めて「事業者登録制度」による登録民間事業者からのプロポーザルを受けて活用が進められているのが、中京区の元立誠小学校である。元立誠小学校は、1993年の高倉東小学校への統合に伴って閉校となり¹¹、旧活用方針において広域的な利用のための跡地とされながら、20年以上にわたって活用が具体化しなかった。

立誠学区は、東は鴨川、西は寺町通、南は四条通、北は三条通に囲まれ、先斗町通、木屋町通、河原町通、新京極通・寺町通を含む域内は京都有数の繁華街となっている。元立誠小学校の現存校舎は、3階建てのロマネスク様式を基調とし、1928年に竣工した京都市内に残る最古のRC造の小学校校舎である(川島[2015])。閉校以来20年以上が経過しているが、その間、抜本的な補修は成されず、老朽化が危惧される。

跡地利用がいっこうに進展しない中、立誠学区では、元立誠小学校を活用した芸術文化活動に取り組み、その認知度の向上に努めてきた。2015年11月に、立誠自治連合会は今後の跡地利用に関する要望書を市長に提出した。これまでの取組と現存校舎の歴史的背景をもとに、文化的拠点としての取り組みの継続実施、現存校舎の近代建築として価値の認定と維持保全、風俗店舗規制の根拠となることの3点を要望内容として明

記している。この要望書を受けて、2016年3月に、京都市はプロポーザル実施を決定し、10月には事業提案の募集を行った。5回にわたる契約候補事業者選定委員会によって13の提案の中から選ばれたのは、ヒューリック(株)によるホテル、商業施設、文化施設等の複合施設を開業する事業案であった。この案では、東側校舎の保存、改修を行い、西側校舎は現存校舎のデザインを踏襲した8階建てのビルに建て替えることを基本方針としている。1階部分に商業施設と文化ホール、コミュニティホール等の文化・自治集会施設を設け、2階以上に200室のホテルを開業するもので、文化・イベント事業による収益の一部をまちづくり活動に還元することもうたわれている。また、立誠自治連合会が求めていた風俗店規制の根拠としては図書館を設置することで応えようとしている。

「事業者登録制度」による2つめの跡地活用が進められているのは、東山区の元白川小学校(元栗田小学校)である。元栗田小学校は、弥栄・洛東中学校区の2中・7小学校の統合に向けた第1段階として栗田・有済小学校が統合され、2004年に白川小学校となったが、2011年4月の開晴小・中学校への再統合によって最終的に閉校となった。

元白川小学校(元栗田小学校)が位置する栗田学区は、古くからの京都への七口の1つにあたる交通の要所であり、現在も幹線道路の三条通が区域を貫き、地下鉄東西線東山・蹴上両駅が学区内に置かれている。三条通の周辺に市街地が広がり、蹴上浄水場、ウェスティン都ホテル、青蓮院、栗田神社などが区域内にある。元白川小学校(元栗田小学校)は、三条通と神宮道の角に隣接しており、立地の良さから事業者から注目されていた。2017年1月には京都市によってプロポーザル実施が決定されたが、地元からは「賑わいと文化交流が生まれる施設」としての整備、自治会活動の継続実施ができること、防災拠点としての機能などが要望され募集要項に盛り込まれた。同年3月には事業案の募集が行われ、提出された3つの事業案について8月3日までに2回の契約事業候補者選定委員会が開催され、事業契約候補者の選定が進められている。

2015年以降実施されている、定期借地を前提とする登録事業者からのプロポーザル方式によって進められている学校跡地活用は、事業者のニーズと地元の要望をともに活かしつつ、京都市には借地料が入るという点で、まさに「三方すべてよし」、win-winの制度である。学区住民にとって思い出深く、歴史的価値をも有する校舎の保存、自治会活動の拠点機能の存続、

これまで取り組んできた文化活動の継承などの地元要望は、事業募集要項にも条件として盛り込まれている。さらに契約候補事業者選定、事前協議プロセスにも地元自治連合会の代表者等が参画することでその実現も担保している。これらの点では、この方式は、番組小学校以来の学区の主体的、持続的な元小学校との関わりに配慮したものであり、その制度設計の手厚さは評価されるべきである。

しかし一方で、「事業者登録制度」の俎上に載らない学校跡地があることを忘れてはならない。現在、跡地活用が具体化しつつある3つの小学校はいずれも観光地や繁華街に隣接しており、ホテルや集客施設への転用が容易である。しかしながら、跡地活用の対象となっている元小学校はそのような地域ばかりではない。さらに条件が不利な周辺地域でも廃校となる小学校が生まれている。すべての学区において元小学校に愛着を感じ、またコミュニティの存続、発展のために元小学校の再生を必要としている住民が存在している。このような住民の思いにどう対処し、活用事業ニーズに大きな差異があるもとで、廃校に関連する学区間の行政サービスの公平性をどのようにして担保するのか、今後の京都市の姿勢が問われている。

3 校区コミュニティの変容と住民の意識

(1) 六原学区の変容と住民活動

学校跡地に対して、民間事業者からの活用事業ニーズが集中する都心部の地域は、また近年のインバウンド観光の急増などによって大きな変容にさらされている。そのような地域の1つとして東山区六原学区に注目してみたい。

六原学区は、五条通の北側、清水寺と鴨川の間に位置し、中央を南北に東大路通が貫いている。学区内には六波羅蜜寺、若宮神社等の寺社も多く、五条通、東大路沿いなどに商業ビルが建ち並ぶものの、通から一筋中に入ると、細い路地に戦前からの木造住宅が密集する地域である。

1980年代末に、京都市教育委員会により都心部の小規模校問題が取り上げられたときには東山区は対象とされなかった。しかし、その後の人口・児童生徒数減少によって小規模校問題が顕在化し、2005年1月には六原小学校を含む5つの小学校（白川・新道・六原・清水・東山）PTAによって情報交換会が開催された。その後、情報交換会は、洛東・弥栄中学校PTAの参加、「小中一貫校新設検討協議会」への名称変更、地元・自治連合会との協議、合意を経て、2007年

8月には地元8学区の総意として小中一貫校設置要望書をまとめ、市教育委員会に提出した。これを受けて2011年4月に六原学区内の洛東中学校跡地に開校したのが開晴小・中学校である¹²。校地統合型の小中一貫教育校の新設は話題となり、子どもを通学させたいとする人びとの住宅需要も多いといわれているが、校区内にマンション立地が進まないこともあって、2010年以降も人口減少は続き、年少人口は横ばいにとどまっている。

六原学区の人口は、戦後の国勢調査をよると1955（昭和30）年の8,974人（2,329世帯）をピークに減少を続け、2005（平成17）年には3,367人（1,716世帯）とピーク時の三分の一近くまで減少している。そのため、居住者がなく放置されたまま老朽化が進む空き家が大きな問題となった¹³。2005年以降は、総人口は横ばいとなり、生産年齢人口は減少し、年少人口は微増の状況にある（図1）。

六原学区の六原自治連合会は、2005年より空き家に関する活動を開始し、2010年には京都市との連携事業「京都市地域連携型空き家流通促進事業」により本格的な空き家対策に取り組んだ。この事業終了後も、六原自治連合会は、空き家問題を継続して取り組むべき地域課題として捉え、2012年には地域独自、「自走型」のまちづくりをめざして、下部組織として「六原まちづくり委員会」を発足し、大学、不動産・建築・まちづくり等の専門家、行政と連携しながら取り組んできた。空き家所有者の意向調査、住民への空き家問題の啓発などの活動を進め、活用される空き家の事例も生まれている（六原まちづくり委員会他編 [2016]）。

六原学区の取り組みには2つの特色がある。1つは、自治連合会の組織の中に事務局を明確に位置づけ、持

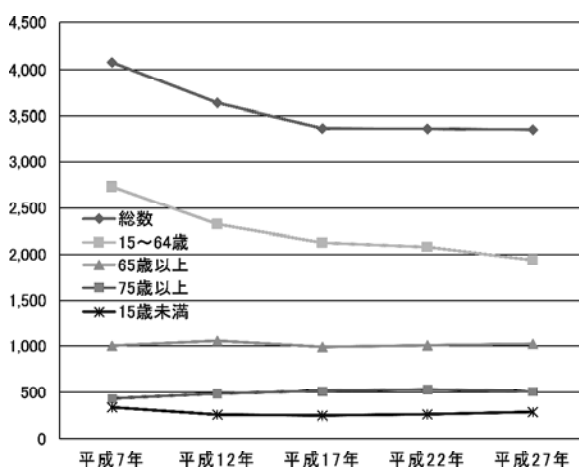


図1 六原学区人口の推移

出所：筆者作成

ち回りではない事務局長を置いているということである。自治連合会長や役員は任期があるが、事務局長が途切れなくサポートを行い行政などのつなぎ役になることで持続的なまちづくりの取り組みが行われている。2つめは、事務局という組織の核ができたことも深く関係していると思われるが、空き家問題と地域の安全安心、防災との事業連携、学区内の組織同士の連携など、縦割りではなくさまざまなフェーズでの連携が進んでいることである。なかでも注目されるのが、アーティストの活動の場づくりをめざして取り組んでいるHAPS (Higashiyama Artists Placement Service) との連携である¹⁴。

このように、六原自治連合会は、空き家問題をはじめ、地域社会の変化に伴う課題に主体的に取り組み、まちづくりの成果をあげてきた。しかしながら、特に近年、外国人観光客の急増によって、京都への宿泊需要が高まり、六原学区では空き家、町家がゲストハウス（旅行業法の分類では簡易宿所）に転用され、学区の状況は急激に変容しつつある（京都市オープンポータルサイト「旅館業法に基づく許可施設一覧」図2）。

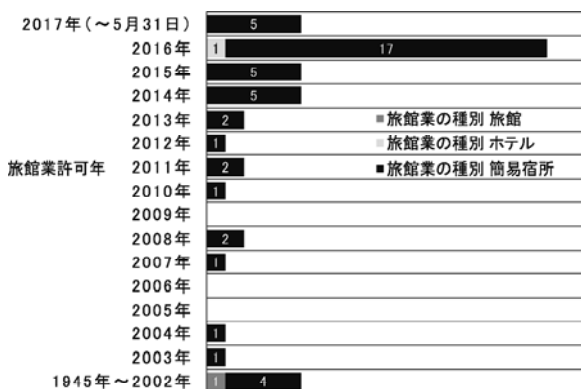


図2 六原学区内 施設種別・許可年別旅館業施設数

出所：筆者作成

(2) 栗田学区の取り組み

既に記したとおり、新たな「事業者登録制度」によって跡地活用が進められているのが元白川小学校（元栗田小学校）である。その地元である栗田学区は、2005年以降、総人口、生産年齢人口は微減であり、年少人口はほぼ横ばいとなっている（図3）。栗田学区自治連合会そのものは新しく2007年に設立されたが、元栗田小学校は、番組小学校（下京第25番組小学校）以来の伝統を持ち、さまざまな組織による学区内の自治・住民活動は継続して盛んに行われてきた。

近年、栗田学区では、六原学区と同様に空き家対策

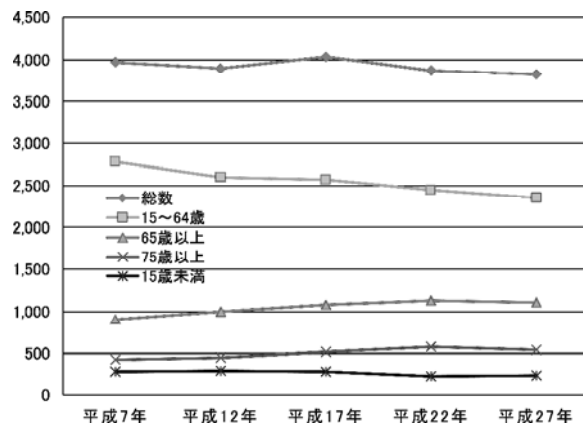


図3 栗田学区人口の推移

出所：筆者作成

に力を入れているほか、学区内を流れる白川の環境保全活動に積極的に取り組んでいる。また、学区内がほとんどその氏子であり、元栗田小学校の移転開学時に校地を貸し出すなど学区と強いつながりを持ってきたのが栗田神社である。栗田神社は、2008年より京都造形芸術大学と連携して、秋の夜神事に古くからの大燈呂を復活させた。これらの活動の拠点となっているのが元白川小学校（元栗田小学校）であり、閉校によって逆に住民の利用頻度が増し、学区との結びつきが強まったともいわれている¹⁵。

前述のとおり、新たな「事業者登録制度」にもとづくプロポーザル方式によって元立誠小学校の跡地活用が先行しているが、元白川小学校（元栗田小学校）は、活用事業の公募にあたって校舎保存を条件とせず、事業者による全面的な建て替えによって、学区の自治活動の拠点を維持するという点で、今後の跡地活用の一つのモデルケースとなることが予想される。

この学校跡地活用がどのように進み、これまで積み重ねられてきた栗田学区の自治活動がいかにして継続、発展されるのか、元小学校に対する住民の意識や元小学校の役割がどのように変質していくのか今後も注視していく必要がある。

4 学区の取り組みと廃校の文化資源的価値の再発見

(1) 立誠学区の状況と立誠自治連合会の取り組み

統合校の立地学区となった六原学区、閉校以来6年あまりで跡地活用が進んだ栗田学区とは異なり、20年以上地元校の学校跡地活用が進まなかったのが立誠学区である。

すでにふれたとおり、立誠学区は、京都有数の繁華街であり、卸売業・小売業、宿泊業・飲食サービス業の集積地域である。学区内の木屋町通は京都の歓楽街

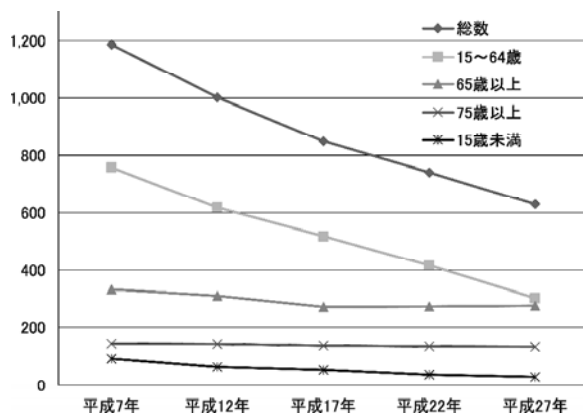


図4 立誠学区人口の推移

出所：筆者作成

として名高いが、元立誠小学校は高瀬川を挟んでこの木屋町に玄関を構えている。立誠学区の居住人口は減少を続けており、閉校以降も少子高齢化が著しい(図4)。

立誠自治連合会は1996年から元立誠小学校跡地検討委員会を設置して住民へのアンケートを実施するなど独自に利活用を検討し、1997年12月に京都市長あての要望書を提出した。この要望書のなかでは校舎の近代建築的価値にも言及し、利活用による多様な芸術文化活動を希求している。その後も、立誠自治連合会は、芸術文化による利用を進める独自の活動を継続し、2007年6月には市の「京都文化芸術都市創生計画」のテーマに沿ったプロジェクト委員会を立ち上げ、市と協力して「立誠学区における文化芸術によるまちづくりモデル事業」に2010年3月まで取り組んだ。同年4月には、プロジェクト委員会を立誠・文化のまち運営委員会として正規の下部組織に編入し、モデル事業を引き継ぐ形で元講堂・音楽室等を活用したコンサートや舞台公演、美術作品展などを開催してきた。

閉校となったまま放置されている元立誠小学校の使用は地元自治会活動などの利用をのぞいて一般には開かれていない。このためさまざまな芸術文化事業は立誠・文化のまち運営委員会が共催者となる形で進められてきている。2013年には元立誠小学校が日本で最初

に映画が上映された地でもあることに因み、京都府内の映画製作会社シマフィルム、東京の映画24区、京都市の共催事業として立誠シネマプロジェクト(普通教室を改装したミニシアター・60畳和室等での映画関係者育成ワークショップ、)を開設し、さらに、職員室を転用したカフェも開業した。2014年11月には「立誠・文化のまち運営委員会」を「一般社団法人 文まち」へ発展させている。

このように、立誠自治連合会はさまざまな組織・団体との連携による芸術文化をとoshした賑わい創出や交流によるまちづくりを精力的に進め、年ごとに来場者も増加してきている(表1)。

また、立誠学区の住民が危惧してきたことは、1993年の閉校によって教育施設の近隣への立地規制がなくなったため、急速に進んでしまった元立誠小学校周辺への風俗店舗の進出である。1997年の要望書でも風俗店舗の法的規制の根拠となる教育施設の設置が求められ、2005年には高倉小学校第二施設が元立誠小学校に設置されている。

このようなこれまでの取り組みをふまえ、第2節で記したように、立誠自治連合会は今後の跡地利用に関する新たな要望書を2015年11月に市長に提出し、これを契機として、プロポーザル方式による跡地活用が動き出し、選定された事業者であるヒューリック(株)によって跡地利用が企図されている。

10年以上にわたって、立誠自治連合会は、元立誠小学校を芸術文化活動の場として活用し、活動の拠点として再生させるよう取り組んできた(図5)。しかしながら、その取り組みは来場者に理解されているのだろうか、また、立誠自治連合会が考えてきた校舎の持つ文化的価値は来校者には感じられているのだろうか



図5 元立誠小学校

出所：筆者作成

表1 立誠・文化のまち運営委員会共催事業

年度	共催事業数	延べ使用日数	全来場者数
2014	75	379	24,855
2015	83	411	29,180
2016	90	509	35,180

出所：「立誠・文化のまち運営委員会」資料にもとづき筆者作成

か。このことについて知るために、立誠自治連合会及び立誠・文化のまち運営委員会の協力を得て、元立誠小学校を訪れる来場者に対するアンケート調査を実施した。次項ではこの調査の結果をみていくこととした。

(2) 元立誠小学校でのアンケート調査¹⁶ から

アンケート調査の調査項目は、次のように4つに区分されており、それぞれの質問文と回答の選択肢（及び自由記述欄）を設けている。

- [1] 元・立誠小学校¹⁷の利用について（利用回数・目的）
- [2] 元・立誠小学校と校舎について（後述）
- [3] 今後の元・立誠小学校の跡地活用について（後述）
- [4] ご自身のことについて（回答者の属性）

調査項目[1]では、質問1)として過去の利用回数について尋ねている。回答者の割合は、「利用したことがない」（今回の来場がはじめて）が25.3%、「1回」13.9%、「2-9回」33.1%、「10回以上」9.0%、「定期的利用」18.7%となっている。次の質問2)では、過去に訪れた経験のある回答者にその利用目的（複数回答）を尋ねているが、「舞台芸術の発表会・展覧会などの文化事業」が31.3%と最も多く、続いて「その他」28.3%、「桜祭・運動会などの自治会主催イベント」18.1%、「自治会などの会合」15.1%、「立誠シネマでの映画鑑賞」と「選挙の投票」はとも

に8.4%となっている。「その他」回答者の約60%は地域清掃のボランティア活動への参加であった。

調査項目[1]の質問1)と2)その利用目的をクロス集計したものが図6である。これをみると、これまでに文化事業のために2-9回利用した人が32名と最も多く、次にその他の目的での定期的利用者、自治会主催イベントでの定期的利用が多い。立誠シネマの利用者は総数14人であったが、2回以上の利用者数の計が12名であり、繰り返し訪れていることが分かる。

調査項目[4]の回答者の属性については、年齢と性別のクロス集計の回答比率を示す。回答者が多かった順に、30-50歳代男性21.1%、10-20歳代女性18.1%、60-70歳代男性13.9%、10-20歳代男性12.7%、30-50歳代女性9.6%、60-70歳代女性、未回答・不明16.9%となっている。

次に、調査項目[2]、[3]の結果をまとめる。

1) 調査項目[2]の回答

質問1)「元・立誠小学校の校舎とその空間についてどのように思われますか」。この質問では、現存校舎とその空間について懐かしさを感じるのかを尋ねている。元立誠小学校が母校であるかどうかを含めた選択肢から回答を選んでもらったところ、②「母校ではないが懐かしさを感じる」という回答がもっとも多く80.1%（133人）を占める。次に、①「母校であり懐かしいと思う」13.3%、④「母校でなく懐かしさを感じない」6.0%となっている。

質問2)では、質問1)で①・②を選択した回答者145名に、どこに懐かしさを感じるかを記入してもらった。123名から回答があったが、校舎全体の雰囲気、木造の廊下や教室にそれを感じるという記述が多数を占めている。

質問3)「元・立誠小学校は現在の学区にとってシンボルとなっていると思うか」。この質問に対しては、①「シンボルとなっている」57.2%、②「シンボルではないが必要である」31.3%となっており、回答者の約9割近くが元立誠小学校のシンボル性・必要性を認識している。

この質問2)と質問3)の回答をクロス集計したものが図7である。元立誠小学校が学区のシンボルとなっていると回答した人の4分の3は同校の卒業生ではなく、またシンボルとはなっていないが必要性を感じると回答した人の約9割も卒業生ではない。

2) 調査項目[3]の回答

質問は「これから元・立誠小学校の跡地活用を進め

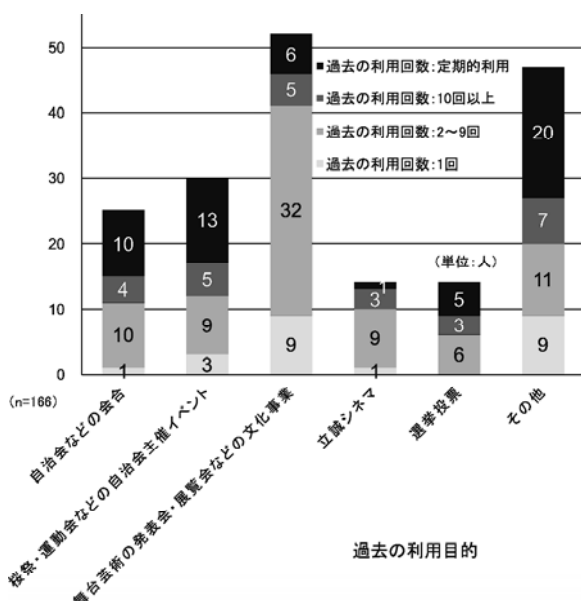


図6 元・立誠小学校来場者アンケート抜粋①
調査項目[1] 質問1)・2) 回答のクロス集計

出所：筆者作成

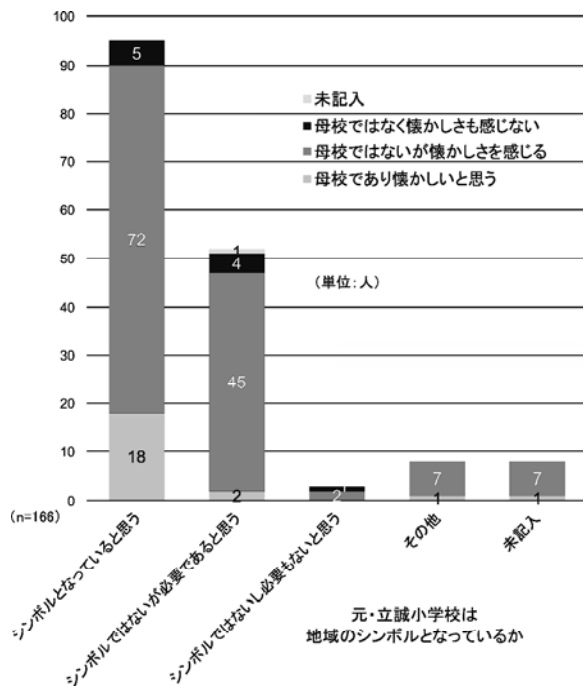


図7 元・立誠小学校来場者アンケート抜粋②
調査項目 [2] 質問 1) / 3) クロス集計

出所：筆者作成

るためには次の項目の何を重視すべきでしょうか」であり、今後の元立誠小学校の跡地活用を進めるために重視すべき方向性について、11の活用方法に関わる想定項目を設け、それぞれについて4段階尺度から回答を一つ選択してもらっている（図8）。これらの想定項目は、以前に立誠自治連合会が実施した住民アンケート項目と配列を参考に作成したものである。

回答をみていくと、①「重視すべき」と回答した人

の割合が多いのは順に、「d 芸術・文化活動の拠点」：76.5%、「e 校舎の保存や再活用」：72.3%、「f 地域の歴史や伝統」：61.6%である。これらの3項目は、②「やや重視すべき」を選択した人を加えるとそれぞれ、95.2%、86.1%、83.6%の割合となる。立誠自治連合会によって校舎を活用して実施されてきた芸術文化活動、あるいは映画発祥の地などの歴史的資産を活用した活動が、今後の跡地活用としても来場者の多くから指示されていることが分かる。

上記3項目の次に①「重視すべき」とする人の割合が高いのは、「a 学区住民のつどいの場」：57.2%、「c 地域防災の拠点」：54.2%、「b 自治会等の活動場所」：50.6%であり、住民自治や地域の拠点としての機能に関する項目である。項目 [1] で自治会活動や選挙等を目的とする回答が少なく学区外の来校者が多かったことが推測されるため、この3項目への関心が項目 d・e・f に比べて薄いといえるかもしれない。しかし、②「やや重視すべき」との回答を合わせるとこの3項目でもおよそ8割を越え、跡地活用の方向性として幅広い賛同が得られやすいとも考えられる。残る5項目の中では「i 観光やにぎわい」を①「重視すべき」とした記入者が全体の3分の1を占めている。

③・④の否定的な意見が多かったのは、h・k・g・j・iの5項目である。「h 経済の活性化」は「k 行政サービスの拠点」に次いで否定的な回答が多く、来校者には経済の活性化に関わる項目への関心は薄いといえることができる。

ここまでのアンケート調査結果から、立誠自治連合会を中心に続けられてきた元立誠小学校を芸術文化活

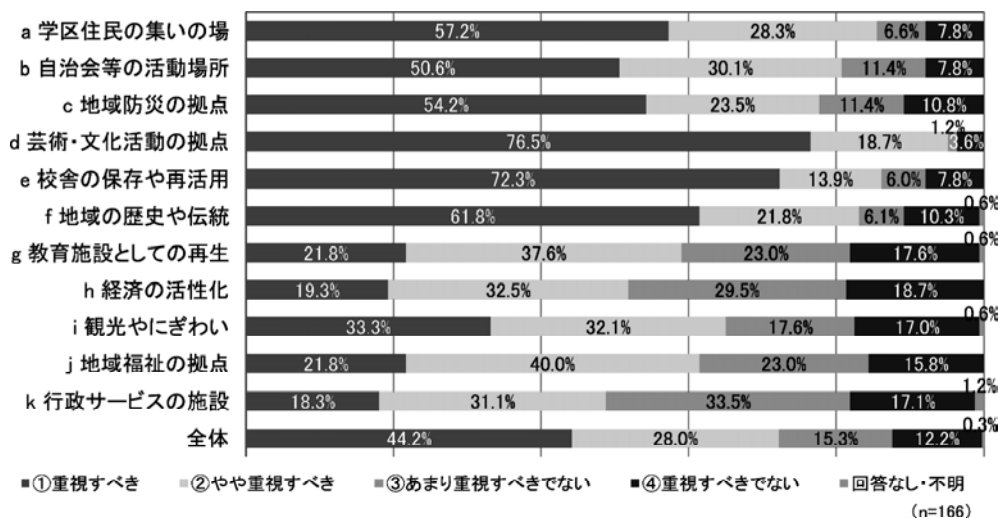


図8 元・立誠小学校来場者アンケート抜粋③
質問「これから元・立誠小学校の跡地活用を進めるためには次の項目の何を重視すべきでしょうか」回答比率

出所：筆者作成

動の拠点として再生させる取り組みは、少なくとも同校を訪れた人びとの間では一定の理解を得ているといえるだろう。また、その取り組みをとおして、校舎の持つ独特の雰囲気（懐かしさ）や学区の精神的な拠り所（シンボル性）も来場者に伝わっていることが分かる。跡地活用にあたって回答者の多くが、芸術文化活動の拠点、校舎の保存再生あるいは地域の歴史や伝統を重視すべきと答えていることにもそれが表れていると考えられる。

5 まとめと今後の課題

京都都心部では校区の児童生徒数が急増し、学校跡地に新校舎の建設が求められるところが生まれている。また、活用が進まなかった学校跡地を定期借地として貸し付け、民間から活用事業を募る新制度によって、財政上の制約を解決し、一気に跡地活用が進みつつある地域もある。

しかしこの2年足らずの間においても社会・経済情勢の変化は急激である。本論執筆を終えようとしたときに、ホテル建設需要を背景とした京都の商業地の地価高騰が全国一となったことが報道された。民間事業者からのプロポーザル方式はこのような状況を背景として推進されているわけだが、それはいつまで持続可能だろうか。

一方で、事例として取り上げた3つの学区では、急激な地域社会の変容に直面しながらも、地道で創造的な地域活動の展開によって、元小学校に新たな役割が与えられ、地域の文化的資源としての価値にスポットが当たりつつある。このような住民活動が再構築してきた廃校の価値や学区コミュニティの拠点としての新たな役割もまた事業者からの提案に反映され跡地活用に取り込まれている。さらには、プロポーザル方式による跡地活用のプロセスでは、小学校を拠点として長年の自治活動の積み重ねによって形成されてきた住民相互のネットワーク、ソーシャルキャピタルが、地元からの要望のとりまとめ、円滑な事業候補者の選定や事前協議において不可欠のものとなっている。

このような、学区をベースとし小学校を住民統合のシンボルとしてきた京都都心部の自治システムの資産については、あらためて検証していくこととしたい。

謝辞

本論の实地調査に当たっては、京都市資産活用推進室学校跡地活用担当、栗田自治連合会をはじめとする関係者の皆様、なかでも立誠自治連合会の諸井誠一

長、一般社団法人文まち（立誠・文化のまち運営委員会）の山本訓三会長（委員長）、柏敏行事務局長、普照大督様をはじめ立誠学区の皆様にも多大なるご協力をいただいた。末尾ながらあらためて深く謝意を表したい。

注

- 1 京都市では校舎を含めた学校の跡地を売却しないという方針から、「統廃合」を含めた「廃校」という言葉を用いず、統合、閉校、学校跡地と表記している。事例の記述にあたってはこれを尊重する。
- 2 一般的に小中学校の通学区域は「学区」と呼ばれるが、京都市中心部では通学区域は「校区」と呼び、「学区」は自治の単位を指すことが多い（京都市教育委員会京都市学校歴史博物館編〔2016〕pp. 21-22）。この学区の範囲を正式に定めた条例等は存在しないが、慣習的には決められており、正確には元の学区である学区は現在でも自治連合会などの住民自治の単位としては広く機能している。本論ではこのような住民自治の単位としての地域を「〇〇学区」として表記する。京都都心部においては人口増減、住宅地の変動、学校の新設・統廃合によって、通学区域は度々変更されている。この結果、番組小学校以来の伝統を持ち、明治期の小学校名を冠した漢字二文字で呼称される学区は現在の校区とは一致しない。なお、京都市の住民基本台帳人口では、「元学区」ごとの数値が作成されているが、これは6桁の住所コードにもとづくものであり、慣習的な自治の単位である学区とは同じではない。さらに、後ほど人口推移の単位として取り扱う国勢統計区は、1970年時点での校区を参考に定められたものであり、その多くは番組小学校に起源を持つ明治期からの学区の名称が使われている（例：上京区第12統計区・春日）。現在の国勢統計区は1970年以降の住居表示の変動や小学校の新設等による区域変更を含むため、こちらも慣習的な学区、住民基本台帳上の元学区とは一致しない。しかし、住民自治組織の単位である学区ごとの統計データは存在しないために、学区の人口推移については国勢統計区のデータを用いる。
- 3 なお、实地調査は、2015年度大阪樟蔭女子大学特別研究費、2016年度くすのき研究助成プログラム地域貢献研究費の交付によって可能となったものであり、ここに謝意を表したい。
- 4 萩原〔2016〕では、その時点で得られた2015年4月現在の学校統合の状況を記載していた。本論では、それ以降の統合状況についてまとめる。
- 5 淳風小学校は下京第22番組・下京第32番組協立小学校、醒泉小学校は下京第13番組小学校として、ともに1869年に創立されている。また、この両校だけが下京区でそれまで統合が行われなかった。
- 6 京都市教育委員会は1988年に発行した啓発冊子『学校は今…』において、ゆき届いた教育ができることなど小規模校の光の部分とともに、児童相互の刺激が少なく切磋琢磨ができないことなどの影の部分指摘している。

- なお、同冊子では淳風・醒泉小学校はともに小規模校32校のひとつにあげられているが、「全学年1学級で150人未満の学校」の12校には数えられていない（京都市教育委員会他編〔1988〕奥付地図）。
- 7 元春日小学校は上京区にあるが、地理的な条件もあって春日学区は伝統的に中京区との結びつきが強い。
 - 8 また、御所南小学校は、2003年4月開校の御池中学校とともに、2007年以降施設分離型の中高一貫教育にも取り組んでおり、教室数の不足もあいまって、6年生は通常の授業を御池中学校で受けている。
 - 9 京都市は、2009年1月に策定した「京都未来まちづくりプラン」において「保有資産の活用・売却等」を具体項目として掲げており、包括外部監査などからも資産の有効活用についての指摘を受けていた。2011年の新活用方針の策定を挟んで、2012年6月には全市的な観点のもとに個々の資産の有効活用の可能性を精査し、効果的な活用方法について検討、推進していくための基本的な考え方や体制等をまとめた「京都市資産有効活用基本方針」を定めた。さらに同年7月には、この方針に基づいて市民提案を受ける制度が設けられ、その実施要綱中に「教育委員会が管理する学校跡地」が明記されている。
 - 10 たとえば、2017年2月時点で、後述する元立誠小学校では、その定期借地使用料は年間およそ1億5400万円になると推計されている。
 - 11 立誠・生祥・日彰・明倫・本能小学校の統合は2段階に分けて行われており、1993年に立誠・生祥小学校が高倉東小学校、日彰・明倫・本能小学校が高倉西小学校に統合され、さらに1995年に高倉小学校に再度統合された。なお、高倉小学校は元日彰小学校の校地に建設されている。
 - 12 その後、2015年には元六原小学校校地に開晴小・中学校六原学舎が建設されたため、六原学区には学校跡地は存在しないこととなった。
 - 13 「六原まちづくり委員会」が公表している資料によると2008年の六原学区の空き家率は14.9%となっている（六原自治連合会ホームページ）。
 - 14 HAPSは、京都市の「京都文化芸術都市創生計画」にある「若手芸術家等の居住・制作・発表の場づくり」事業を主として実施する組織として、各分野の専門家で構成される実行委員会として組織されたものである。六原自治連合会の事務局長、六原まちづくり委員会委員長である菅谷幸弘氏がHAPS実行委員であり、その事務所も学区内の空き家を改修して設置されている。
 - 15 2017年2月の粟田学区自治連合会安田茂夫会長への聞き取り調査による。
 - 16 アンケート調査の概要について注記する。調査は、A4両面刷りの調査用紙を元立誠小学校1階（元職員室）に開業しているカフェ入口及び校舎玄関に置き、来場者が記入した用紙を退出の際に玄関に設置した回収ボックスに投入してもらい、週ごとに「立誠・文化のまち運営委員会」事務局に依頼して回収するという方法で実施した。調査用紙は2016年1月25日から配付を開始し、同年5月18日まで回収を行った。期間中に配付した調査用

紙の枚数は300、回収できた総数は188、有効回答数（n）は166である。

- 17 アンケート配布に協力いただいた立誠学区自治連合会では、意図をもって「元・立誠小学校」の表記を用いている。アンケート用紙にはそれを尊重し「元・立誠小学校」との表記を用いた。

参考文献等

【文献】

- 1 川島智生〔2015〕『近代京都における小学校建築』ミネルヴァ書房
- 2 京都市教育委員会編〔1997〕『閉校記念誌 立誠 ― 輝ける124年の歩み』京都市教育委員会
- 3 京都市教育委員会編〔2007〕『閉校記念誌 栗田 ― 輝ける135年の歩み』京都市教育委員会
- 4 京都市教育委員会・京都市小学校長会編〔1988〕『学校は今……』京都市教育委員会
- 5 京都市教育委員会総務部学校事務支援室編〔2017〕『平成29年度教育調査統計 5月1日学校現況調査』京都市教育委員会総務部学校事務支援室
- 6 京都市教育委員会京都市学校歴史博物館編〔2016〕『京都 学校物語』京都通信社
- 7 京都市総合企画局情報推進室情報統計担当編〔2013〕『京都市地域統計要覧 平成25年版』京都市総合企画局情報推進室情報統計担当
- 8 京都市総務局統計課編〔1981〕『京都市小地域（元学区）主要統計書』京都市総務局統計課
- 9 辻ミチ子〔1977〕『町組と小学校』角川書店
- 10 萩原雅也〔2016〕「京都市都心部小学校の廃校と校区の状況に関する研究」『大阪樟蔭女子大学紀要』第6巻、大阪樟蔭女子大学
- 11 立誠自治連合会〔2015〕『要望書 元立誠小学校での跡地利用の取り組みを踏まえた上での今後の跡地活用に関しての要望書』立誠自治連合会
- 12 六原まちづくり委員会〔2017改訂〕『六原あんしんあんぜんマップ』六原まちづくり委員会
- 13 六原まちづくり委員会・ぼむ企画編〔2016〕『空き家の手帖 放っておかないための考え方・使い方』学芸出版社

【web サイト】

- 16 粟田自治連合会ホームページ <http://awata-jichiren.org/>（2017/09/20 最終確認）
- 17 京都市オープンデータポータルサイト「旅館業法に基づく許可施設一覧（平成29年5月末現在）」<https://data.city.kyoto.lg.jp/sites/default/files/resource-files/0531jpn.pdf>（2017/09/22 最終確認）
- 18 京都市ホームページ「学校跡地の活用」<http://www.city.kyoto.lg.jp/menu4/category/56-12-0-0-0-0-0-0-0.html>（2017/09/17 最終確認）
- 19 京都市ホームページ「学校跡地の長期・全面的な活用に関する提案の募集要領」<http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/contents/0000188/188009/bosuyoryo.pdf>（2017/09/20 最終確認）

- 20 京都市ホームページ「活用対象となる学校跡地の概要」
http://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/contents/0000188/188009/katuyou_list.pdf (2017/09/20 最終確認)
- 21 京都市ホームページ「平成 28 年 京都観光総合調査」
<http://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/cmsfiles/contents/0000222/222031/28chousa.pdf> (2017/09/20 最終確認)
- 22 京都市学校歴史博物館ホームページ「京都市立学校の変遷」
http://kyo-gakurehaku.jp/about/chart/img/Primary%20school_290403.pdf (2017/09/15 最終確認)
- 23 京都市教育委員会ホームページ「小規模校問題（学校統合）への取組経過」
<http://www.city.kyoto.lg.jp/kyoiku/page/0000110896.html> (2017/09/18 最終確認)
- 24 京都市教育委員会ホームページ「京都市の学校統合の一覧」
<http://www.city.kyoto.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000222/222020/tougouichiran.pdf> (2017/09/18 最終確認)
- 25 京都市教育委員会ホームページ「京都市の学校統合状況地図」
<http://www.city.kyoto.lg.jp/kyoiku/cmsfiles/contents/0000222/222020/ichirann.pdf> (2017/09/17 最終確認)
- 26 京都市自治会・町内会&NPO おうえんポータルサイト
<http://www5.city.kyoto.jp/chiiki-npo/jichikai/gakku.php#gakku> (2017/09/22 最終確認)
- 27 京都市統計ポータル／国勢調査／小地域集計結果 <http://www2.city.kyoto.lg.jp/sogo/toukei/Population/Census/area.html> (2017/09/20 最終確認)
- 28 京都市統計ポータル／国勢調査／平成 27 年国勢調査結果／小地域集計（平成 29 年 1 月 27 日公表）
<http://www2.city.kyoto.lg.jp/sogo/toukei/Population/Census/area.html> (2017/09/20 最終確認)
- 29 立誠・文化のまち運営委員会ホームページ <http://rissei.org/bunmachi/> (2017/09/22 最終確認)
- 30 六原自治連合会ホームページ <http://rokuhara.org/index.html> (2017/09/20 最終確認)

Closed Elementary Schools and School District Communities : Case Studies in Central Kyoto

Faculty of Liberal Arts, Department of Life Planning
Masaya HAGIHARA

Abstract

The aim of this paper is to summarize the progress of reuse of closed elementary schools in central Kyoto, and consider outcomes of field surveys on three districts with closed schools and that are responding to recent changes in the social climate and undertaking new forms of action. One finding clarified is that the number of students has increased sharply in some of the districts with closed schools; this necessitates construction of a new elementary school building on the site of the closed school. In contrast, other school districts are rapidly advancing with reuse of sites of closed schools by adopting a new proposal system, established by the city of Kyoto, in which sites are leased to the private sector for the next 60 years. Additionally, case studies imply some school districts have revitalized their local communities and rediscovered the cultural value of former elementary schools through creative self-governing activities or arts and culture. Such efforts are taken to respond to the sudden changes in local society and to the new proposal system.

Keywords: School district, School consolidation, School site reuse, Community activity, Cultural value