

第1章 学校施設の複合化に関する現状と課題

1 公共施設マネジメントが求められる社会的背景

(公共施設の現状)

現在、我が国では、高度経済成長期に整備した公共施設等の老朽化が進み、施設の更新需要が高まっているものの、昨今の厳しい財政状況の中、国や地方公共団体においては、その更新・修繕費用の確保が懸念されている。

また、人口減少・少子高齢化が急速に進展していく中、共働き家庭の増加や家庭環境の多様化など社会構造や人口構成が大きく変化しており、子供を安心して預けることのできる児童福祉施設や、高齢者の生活を支える老人福祉施設などの需要が高まるなど、公共施設の利用需要が変化している。

こうした中、国や地方公共団体は、社会状況の変化や地域特性に応じた適切な公共サービスの提供と、安定した財政運営を両立させるために、保有する公共施設を総合的に把握し、財政運営と連動させながら、各施設の更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことで、管理・活用する仕組みである「公共施設マネジメント」の導入が必要となっている。

(公共施設マネジメントの推進)

政府全体の取組として、平成25年11月に、国民生活や社会経済活動を支える公共施設等に関する維持管理等の方向性を示す「インフラ長寿命化基本計画」（インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議決定）が策定され、国民の安全・安心を確保し、中長期的な維持管理・更新等に係るトータルコストの縮減や予算の平準化を図る方針が打ち出された。

そして、当計画に基づき、国や地方公共団体においては、平成28年度までのできるだけ早い時期に、「インフラ長寿命化計画」⁴を策定し、所管又は管理する施設の維持管理等を着実に推進するための中期的な取組の方向性を明らかにすることとされた。⁵

さらに、各地方公共団体においては、平成32年度までに個別施設毎の具体的な対応方針を定める「個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）」を策定することとされた。⁶

このことから、今後、各地方公共団体における公共施設マネジメントの取組が急速に進むことが予想される。

4 「インフラ長寿命化基本計画について」（平成25年11月インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議）において各省庁が策定する計画は「インフラ長寿命化計画（行動計画）」とされ、「公共施設等の総合的かつ計画的な管理の推進について」（平成26年4月総務省）において地方公共団体が策定する計画は「公共施設等総合管理計画」とされている。

5 これに伴い、文部科学省では、所管又は管理する施設の長寿命化に向けた各設置者における取組を一層推進すべく「文部科学省インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定した。

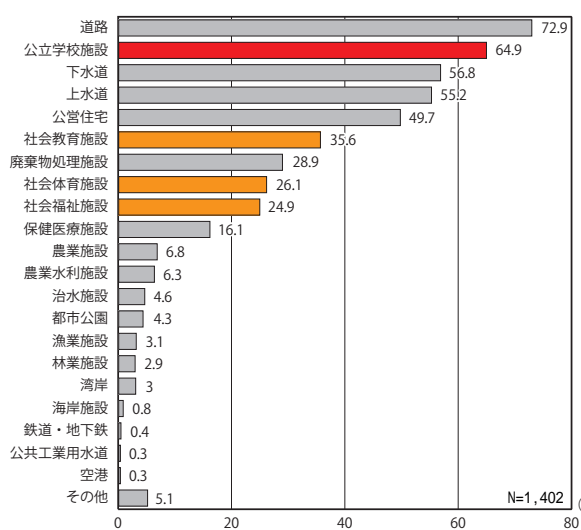
6 学校施設を対象とした個別施設計画の策定に当たっては、「学校施設の長寿命化計画策定に係る手引」（平成27年4月文部科学省）が参考となる。

(地方公共団体における社会資本の維持管理・更新に関する意識)

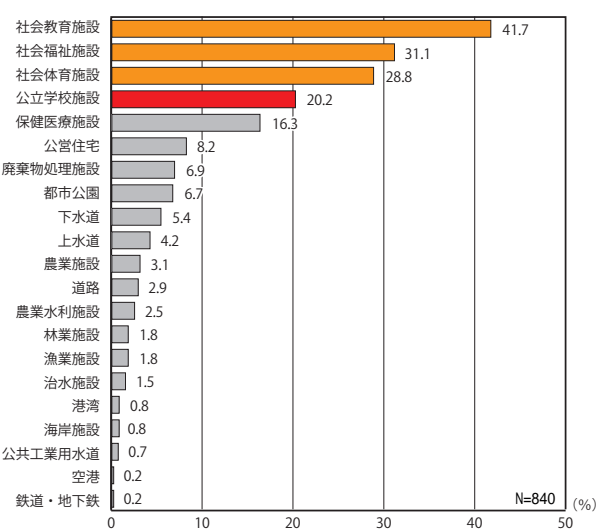
平成 24 年 2 月、総務省が地方公共団体を対象に調査した「社会資本の維持管理及び更新に関する意識調査」(22 年 8 月 31 日現在)によると、回答があった 1,402 の地方公共団体のうち 6 割強が「今後、社会資本の維持管理・更新需要の増大が懸念される施設」として公立学校施設を挙げている。

また、その対応策として、「多機能化(一つの施設に複数の機能を集約)」が有効と回答した 840 の地方公共団体のうち 4 割強が社会教育施設を、3 割弱が社会福祉施設や社会体育施設を、2 割が公立学校施設を挙げている。

このことから、地方公共団体において、社会教育施設、社会福祉施設、社会体育施設、公立学校施設の多機能化(一つの施設に複数の機能を集約)に対する関心があることが分かる。



図表 3: 「今後、社会資本の維持管理・更新需要の増大が懸念される施設」

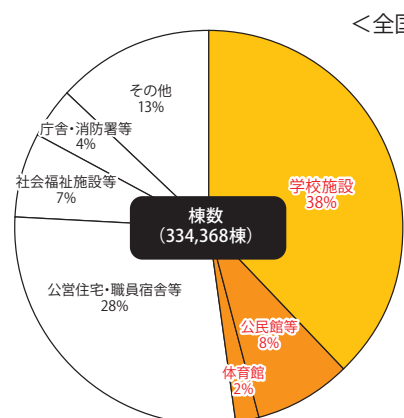


図表 4: 対応策として、「多機能化(一つの施設に複数の機能を集約)」が有効と回答があった施設

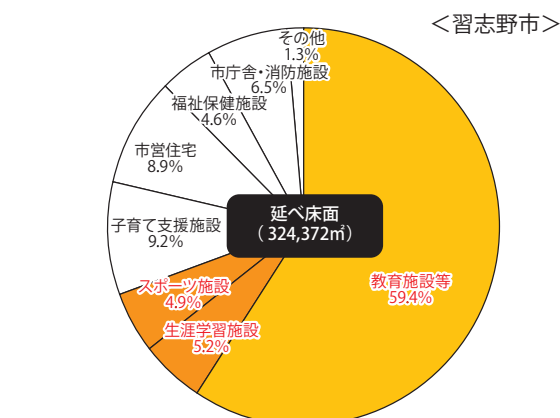
(図表 3・図表 4 共に「社会資本の維持管理及び更新に関する行政評価・監視 結果報告書」(平成 24 年 2 月総務省)を基に作成)

(公共施設の約 4 割を占める学校施設)

学校施設は、市区町村が所有又は管理している公共施設(棟数)の約 4 割を占めており、面積で比較すると、地域によっては大半を占めており、各地方公共団体における公共施設マネジメントにおいて、その検討に必要不可欠な施設である。教育委員会の所管する学校施設、さらには学校施設を含めた文教施設全体のマネジメントを率先して進めていくことが公共施設全体の効果的・効率的な整備へとつながることが期待されている。



図表 5: 公共施設における文教施設の棟数の割合(平成 25 年度末) (「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査」(平成 27 年 2 月消防庁)を基に作成)



図表 6: 公共施設における文教施設の延床面積の割合の例 (「学校施設再生計画」(平成 26 年 1 月習志野市)を基に作成)

2 学校施設の現状と複合化の需要の高まり

(1) 学校施設の役割

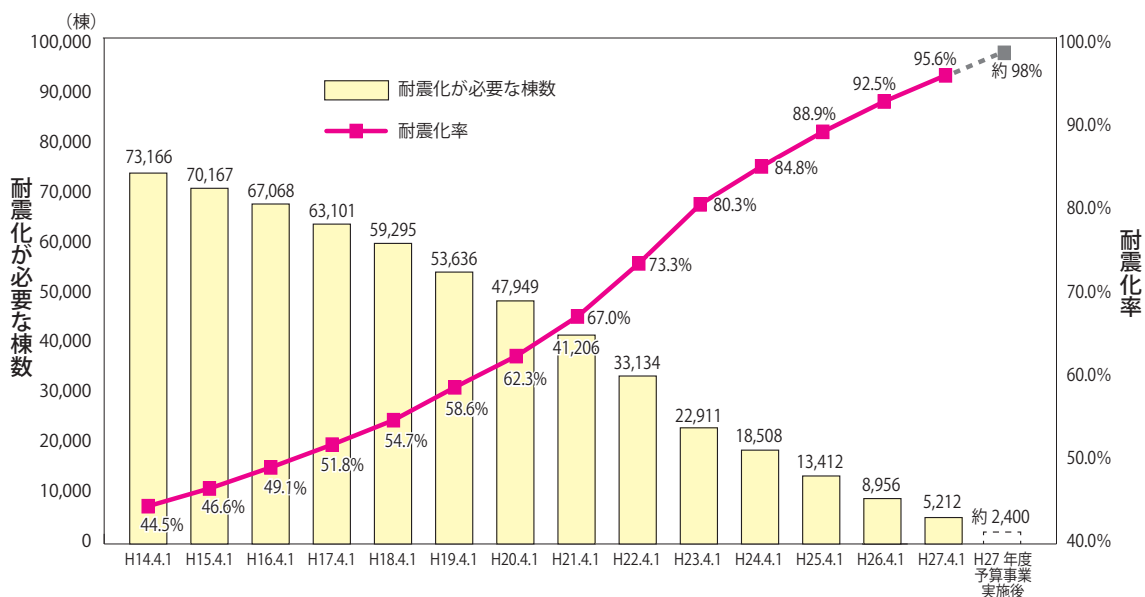
学校施設は、児童生徒の学習・生活の場であり、学校教育活動を行うための基本的な条件の一つである。このため、充実した教育活動を存分に展開できる、高機能かつ多機能で変化に対応し得る弾力的な施設環境であるとともに、豊かな人間性を育むのにふさわしい、快適で十分な安全性、防災性、防犯性や衛生的な環境を備えた安全・安心なものでなければならない。

また、学校施設は、地域住民の生涯にわたる学習・文化・スポーツなどの活動の場となる上、地震等の非常災害時には地域の避難所としての役割も担うなど、地域住民にとって最も身近な公共施設である。このため、地域の実情に応じ、避難所としての防災機能の強化を図るとともに、児童生徒や教職員だけでなく、保護者や地域住民など多様な人々が利用しやすいように配慮したものでなければならない。

(2) 耐震対策等の状況

学校施設は、各設置者のこれまでの積極的な取組により、耐震対策が進められてきたところである。その結果、平成 27 年 4 月 1 日現在で、公立小中学校の構造体の耐震化の状況は 95.6% となり、全国の 3 分の 2 の設置者において耐震化が完了するなど、公立学校施設の構造体の耐震対策は、おおむね完了の目途が立ちつつある。

また、落下防止対策が必要な天井を有する屋内運動場等は、4,849 棟（全国の屋内運動場等の 14.5%）であり、引き続き、撤去を中心とした対策が進められている。



図表 7：公立学校施設の耐震改修状況調査（平成 27 年 6 月文部科学省）

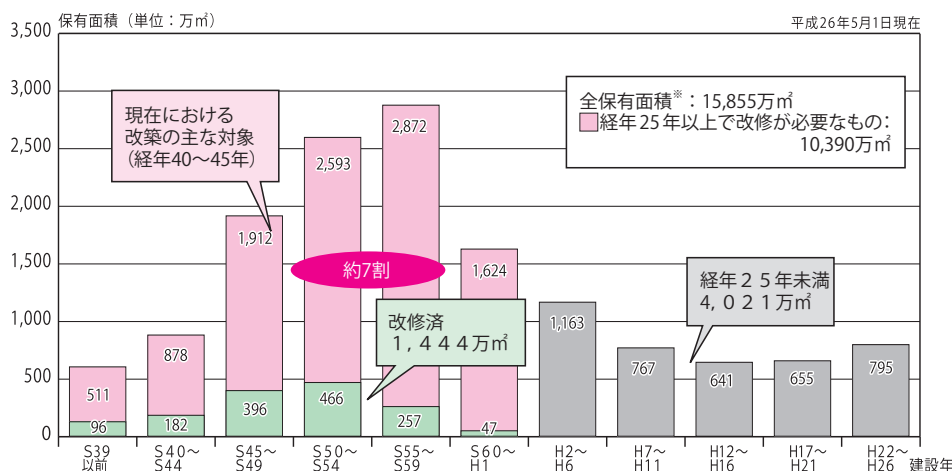
さらに、公立学校施設の避難所の指定状況については、平成 26 年 5 月現在の調査結果⁷によると、全国の公立学校の 91%（31,869 校）を占めており、このうち 90% が小中学校となっている。その一方で、避難所に指定されている学校における非常用の通信装置や、防災倉庫／備蓄倉庫、自家発

⁷ 国立教育政策研究所文教施設センター「学校施設の防災機能に関する実態調査の結果について」（平成 26 年 10 月 3 日報道発表）

電設備等の設置状況は低くなっており、防災機能が十分ではないという実態が見られる。このため、地域の実情を踏まえつつ、必要となる防災機能の強化に向けた対策が進められている。

(3) 老朽化の状況

学校施設の耐震化が進む一方、近年、その老朽化が深刻な課題となっている。我が国の学校施設の多くは第2次ベビーブーム世代の受入れに対応するため、昭和40年代後半から50年代にかけて整備されたものである。このため、公立小中学校施設では、建築後25年以上を経過し改修が必要な建物の保有面積が約7割を占めており、今後、改修・改築（建て替え）の需要が高まることが想定される。



図表8：公立小中学校の経年別保有面積＜全国＞（公立学校施設実態調査）
※「公立学校施設実態調査 平成26年度」（文部科学省）のうち、校舎・屋内運動場・寄宿舎に区分された非木造建物を計上

(4) 厳しい財政状況下における対応

（改築から長寿命化改修へ）

本調査研究協力者会議において、今後30年間の公立小中学校施設の改修・改築費用について、一定条件の下で試算した結果、平成40年頃をピークとして、膨大な費用が必要となることが見込まれている。

このため、近年の国や地方公共団体における厳しい財政状況等を踏まえ、学校施設の老朽化対策⁸に当たっては、個々の学校施設について、運営状況・活用状況等の実態や、建物について構造躯体の健全性、構造躯体以外⁹の劣化状況等、その現状と課題を把握し、改修方法等の検討を行った上で、実施時期や規模等を定めた中長期的な整備計画を策定し、計画的に整備することが必要である。その中で、改築より工事費が安価で、廃棄物や二酸化炭素の排出量が少ない長寿命化改修¹⁰の導入が求められているところである。¹¹

（民間活力を活用した施設の管理とその財源確保のための取組）

また、学校施設の維持補修や清掃、警備等の維持管理業務については、より良い施設環境を提供することや財政負担を軽減する観点から、民間事業者へ委託し、施設の長寿命化を図るとともに、

8 施設の老朽化対策の主な例としては、改築、長寿命化改修、大規模修繕が挙げられる。（学校施設の長寿命化改修の手引（平成26年1月文部科学省））

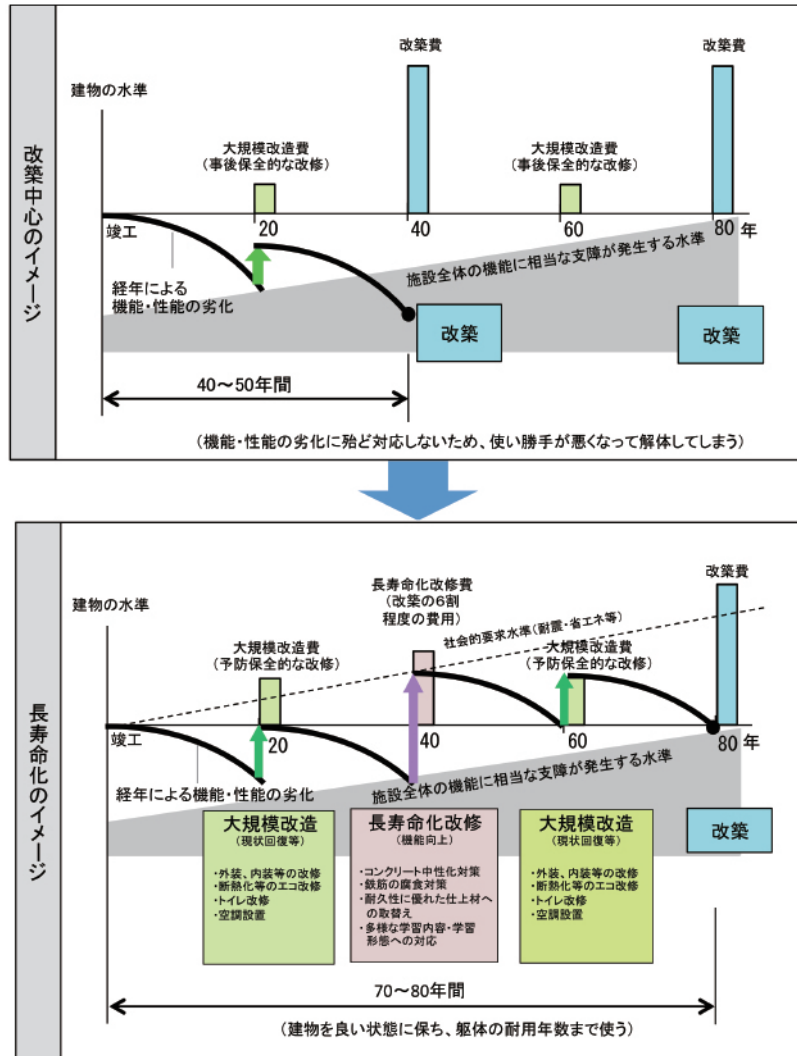
9 安全面（内装、外装、防災機能等）、機能面（バリアフリー等）、環境面（断熱性能、遮音性能等）など。（学校施設の長寿命化計画策定に係る手引（平成27年4月文部科学省））

10 長寿命化を行うために、物理的な不具合を直し耐久性を高めることに加え、機能や性能を求められる水準まで引き上げる改修を行うこと。

11 学校施設の老朽化対策について（平成25年3月学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議）において提言されている。

設置者の業務負担の軽減にも寄与している事例もある。さらに、学校開放等における施設の利用料金の見直しを図り、頻繁に利用する住民とそうでない住民との公平性の観点から、施設の効用を維持するために必要な修繕費や光熱水費、火災防止装置の点検料等について、利用する住民が負担することとし、施設の維持管理のための財源の確保に努める地方公共団体もでてきている。

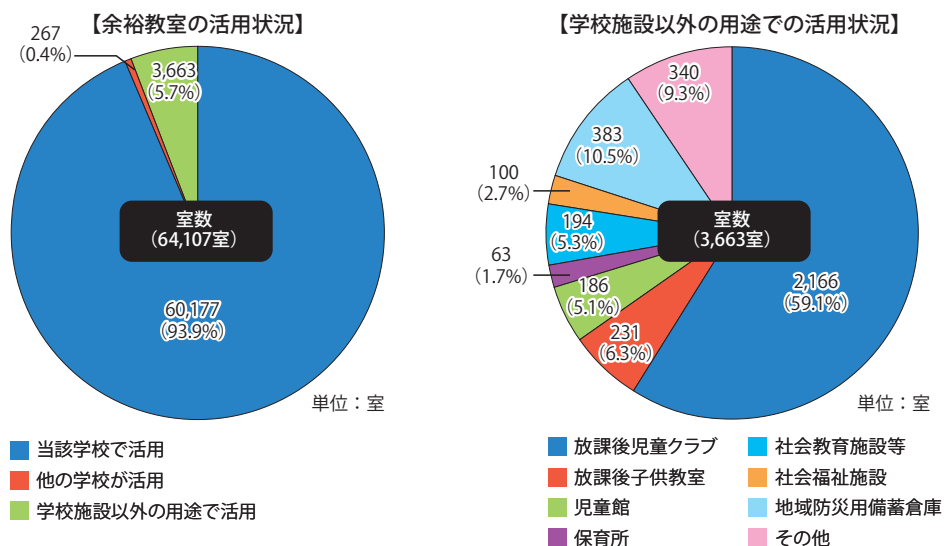
しかし、依然として学校施設の整備に関する財政状況は厳しく、今後、国や地方公共団体とも老朽化対策ができない施設が大幅に増加するおそれがある。



図表9：改築中心から長寿命化への転換のイメージ
 (「学校施設の長寿命化計画策定に係る手引」平成27年4月文部科学省)

(5) 余裕教室等の活用

学校の余裕教室については、これまでも地域の実情やそのニーズに応じて、放課後児童クラブや保育所など、様々な用途に活用されている。今後、少子化が進行するにつれて、地域によっては、児童生徒の減少により余裕教室等が増加することが予想される。このため、地方公共団体における公共施設マネジメントにより、余裕教室等を活用した公共施設等との複合化の需要も高まるものと考えられる。



図表 10：公立小中学校の余裕教室の活用状況（平成 25 年 5 月 1 日現在）
 （「子供と地域を元気にする余裕教室の活用」平成 26 年 8 月文部科学省大臣官房文教施設企画部施設助成課）

（6）学校施設と他の公共施設等との複合化の需要の拡大

こうした状況の中、第1章1で示したとおり、今後は各地方公共団体において域内の公共施設マネジメントの導入が進み、学校施設だけでなく、公共施設全般について最適化・再配置の検討が進むこととなる。その際、地方公共団体における財政負担の軽減・平準化を図る観点から、複数の公共施設等を一体的に整備することを検討する地方公共団体も増えるものと考えられる。

実際に、学校施設と他の公共施設等との複合化を行う地方公共団体は増えており、その中には2.（5）で述べたとおり、学校施設の余裕教室を活用した複合化の取組も見られるところである。このことから、今後は、学校施設の改築・改修等に当たり、他の公共施設等との複合化についても検討を求められる機会が増えると考えられる。¹¹

こうした背景を踏まえ、各設置者においては、地域の実情に応じて学校施設と他の公共施設等とを複合化する場合には、2.（1）で述べた学校施設の役割を念頭に、児童生徒の学習環境の向上に資することはもとより、地域コミュニティの強化にもつながるものとなるように計画・設計することが重要である。



図表 11：学校施設と他の公共施設等との複合化イメージ（一例）
 （「学校施設の老朽化対策について～学校施設における長寿命化の推進～」）

11 「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引～少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて～」(平成 27 年 1 月 27 日文部科学省)においても、学校施設と他の公共施設等との複合化について、統合に伴い学校施設を新增築又は改修する場合の検討事項の一つとして示されている。

3 学校施設の複合化の実施状況調査

(1) アンケートによる全国調査

学校施設と他の公共施設等との複合化検討部会では、全国の公立小中学校を置く学校設置者を対象に、平成26年5月1日時点における複合化した学校施設の現状について調査した。

なお、本調査における複合化した学校とは、「公共施設等（社会教育施設、社会体育施設、児童福祉施設、老人福祉施設等）を同一敷地内に併設したり、一体の建物として複合的に整備したりしている学校」としている。

(調査の条件)

- ・調査対象：公立小中学校を置く学校設置者
- ・実施期間：平成26年7月15日から平成26年8月4日まで
- ・調査時点：平成26年5月1日時点

(実態調査結果)

- ・有効回答数 1,783
- | | | |
|---|-------------------|------------------------------------|
| { | うち市町村 | 1,731 / 1,731 (100%) ^{*1} |
| | その他 ^{*2} | 52 |

^{*1} 東京23区を含む1,741市町村を対象として調査を依頼した。なお、集計の際、広域連合を形成し、当該域内唯一の学校を設置している場合には、学校数を重複して集計することを避けるため、1つの市町村とみなしている。これにより、3市町村を除いている。

また、福島県内の7市町村については、他市町村に避難中のため、調査対象外とした。

^{*2} 一部事務組合(24)、広域連合(1)、中等教育学校(前期課程)等を置く都道府県(27)からの回答を含む。

・学校施設と複合化した公共施設等の種類別件数(延べ数)

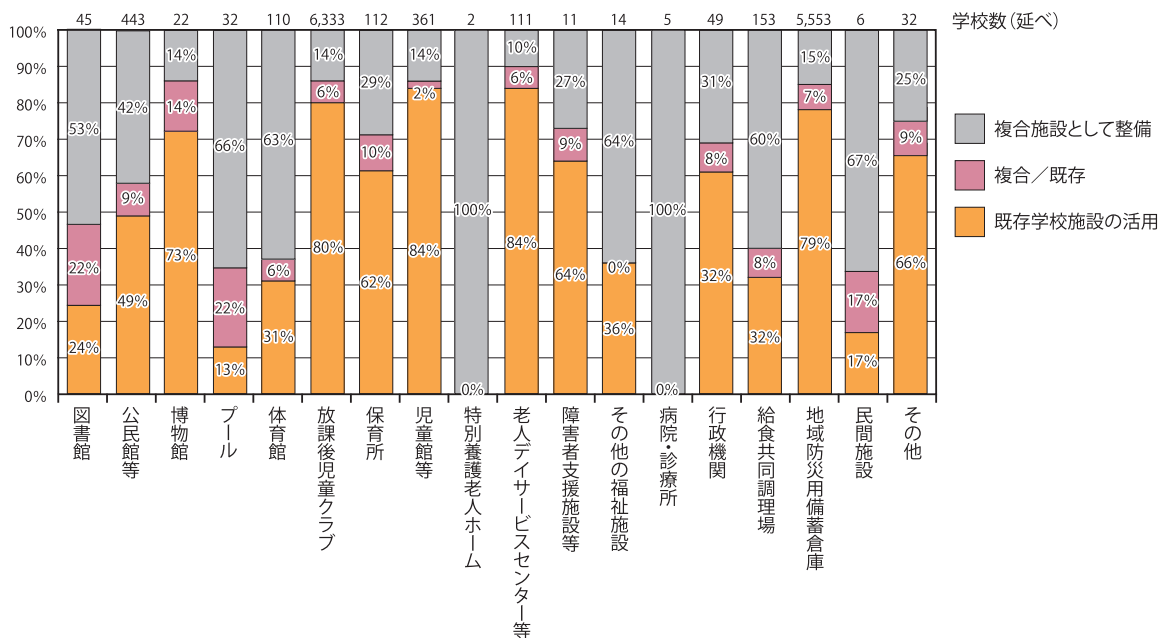
施設区分	文教施設			社会福祉施設							文教施設・社会福祉施設以外の施設						計		
	社会教育施設			社会体育施設		児童福祉施設			老人福祉施設		障害者支援施設等 ^{*6}	その他の社会福祉施設	病院・診療所	行政機関	給食共同調理場	地域防災用備蓄倉庫		民間施設	その他
施設種別	図書館	公民館等 ^{*1}	博物館等 ^{*2}	プール	体育館等 ^{*3}	放課後児童クラブ	保育所	児童館等 ^{*4}	特別養護老人ホーム	老人デイサービスセンター等 ^{*5}									
小学校	38	383	17	18	42	6,294	97	354	0	98	10	11	3	32	99	4,036	5	16	11,553
中学校	7	60	5	14	68	39	15	7	2	13	1	3	2	17	54	1,517	1	16	1,841
計	45	443	22	32	110	6,333	112	361	2	111	11	14	5	49	153	5,553	6	32	13,394

・既存学校施設を活用して複合化した公共施設等の種類別件数(延べ数)

施設区分	文教施設			社会福祉施設							文教施設・社会福祉施設以外の施設						計		
	社会教育施設			社会体育施設		児童福祉施設			老人福祉施設		障害者支援施設等 ^{*6}	その他の社会福祉施設	病院・診療所	行政機関	給食共同調理場	地域防災用備蓄倉庫		民間施設	その他
施設種別	図書館	公民館等 ^{*1}	博物館等 ^{*2}	プール	体育館等 ^{*3}	放課後児童クラブ	保育所	児童館等 ^{*4}	特別養護老人ホーム	老人デイサービスセンター等 ^{*5}									
小学校	11	203	13	2	15	5,076	65	299	0	83	6	2	0	20	34	3,171	1	8	9,009
中学校	0	17	3	3	21	23	8	4	0	10	1	3	0	11	15	1,261	0	14	1,394
計	11	220	16	5	36	5,099	73	303	0	93	7	5	0	31	49	4,432	1	22	10,403

^{*1} 公民館、集会所、コミュニティ施設等 ^{*2} 博物館、文化施設等 ^{*3} 体育館、武道館等 ^{*4} 児童館、児童発達支援センター等
^{*5} 老人デイサービスセンター、在宅介護支援センター等 ^{*6} 地域活動支援センター、身体障害者福祉センター等

・既存学校施設を活用して複合化したものの割合



公立小中学校施設の複合化事例は、全国で 10,567 校あり、公立小中学校数全体の 35% を占めている。

施設種別ごとに見ると、文教施設である図書館や公民館等の社会教育施設と複合化した学校数は延べ 510 校、体育館等の社会体育施設と複合化した学校数は延べ 142 校となっている。

また、社会福祉施設である保育所や児童館等の児童福祉施設と複合化した学校数は延べ 473 校、老人デイサービスセンター等の老人福祉施設と複合化した学校数は延べ 113 校となっている。

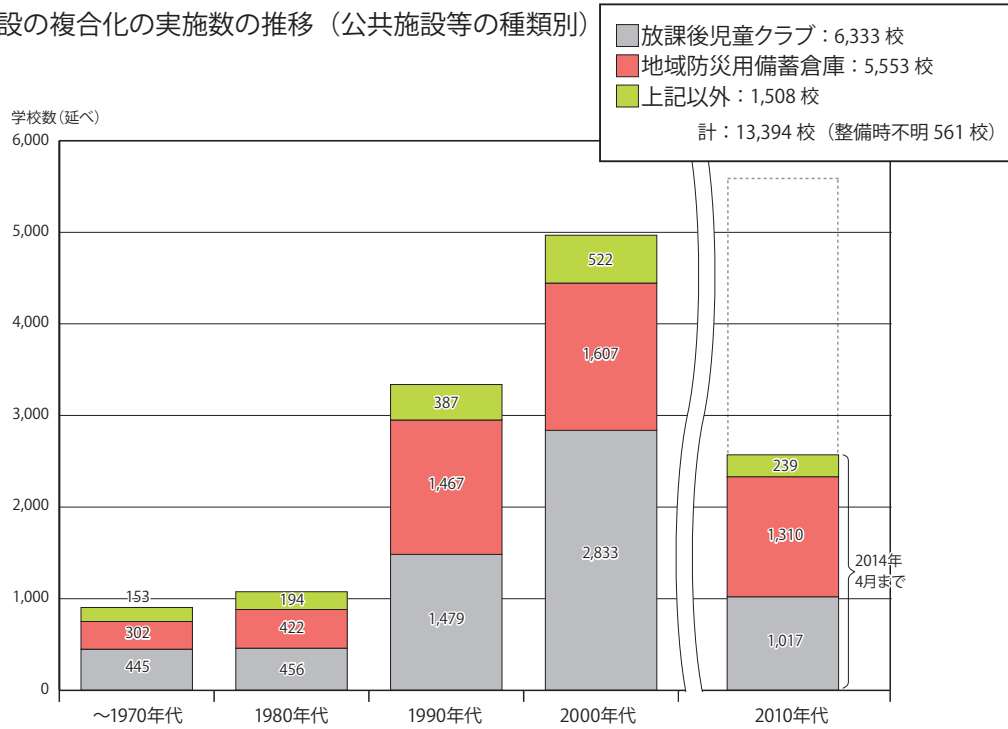
特に、放課後児童クラブと複合化している学校数が 6,333 校、地域防災用備蓄倉庫と複合化している学校数が 5,553 校と他の複合化事例に比べて非常に多く、近年の需要が如実に表れている。また、両者とも既存施設を活用した整備事例が多い。

一方、近年施設の需要が高くなっている、保育所や老人デイサービスセンター等との複合化事例は、既存施設を活用して整備する事例が多いものの、いずれも全国で延べ 110 校程度となっている。

また、学校施設の高機能化の観点から効果的と考えられる図書館や公民館等の社会教育施設、プールや体育館等の社会体育施設など、文教施設との複合化事例は延べ 652 校であるが、既存施設を活用して整備した事例は、公民館との複合化事例を除くと少なく、複合施設を新築する際に整備した事例が多い。

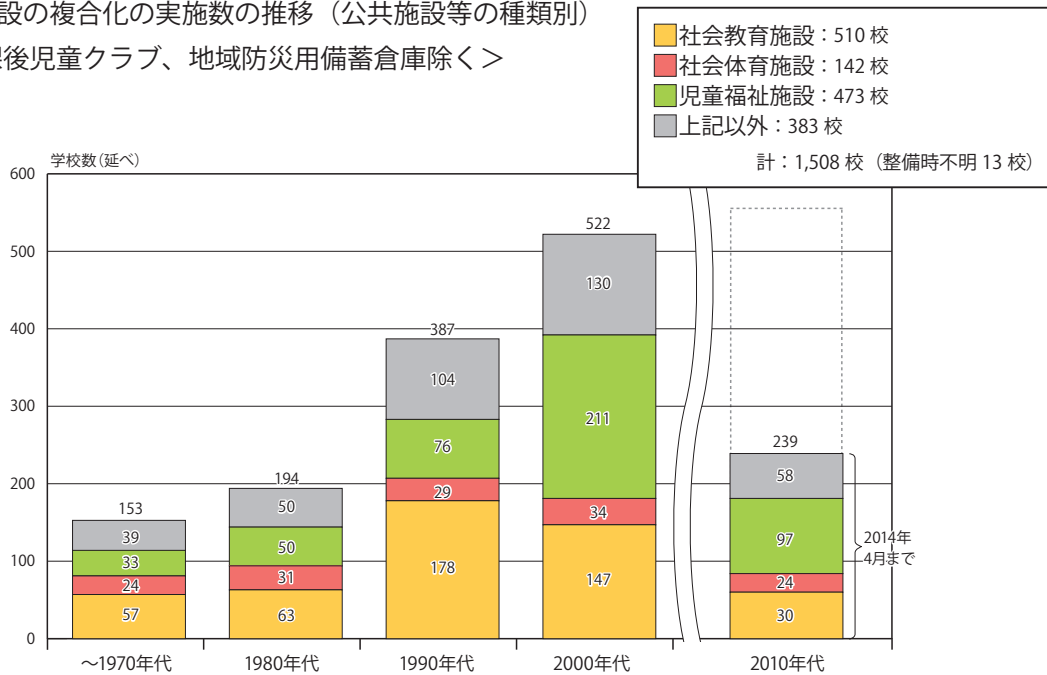
(社会状況に応じて変化する学校施設の複合化)

・学校施設の複合化の実施数の推移 (公共施設等の種類別)



・学校施設の複合化の実施数の推移 (公共施設等の種類別)

<放課後児童クラブ、地域防災用備蓄倉庫除く>



整備年代別に見てみると、放課後児童クラブや地域防災用備蓄倉庫との複合化は、1990年代から2000年代に大幅に増加しており、今後も増加することが見込まれる。

また、放課後児童クラブや地域防災用備蓄倉庫以外の複合化について、整備年代別に見てみると、社会教育施設や児童福祉施設との複合化が、1990年代及び2000年代にそれぞれ10年前の約3倍に増加している。

(2) 現地調査

学校施設と他の公共施設等との複合化検討部会では、学校施設の複合化事例について現地視察により実態調査を行った。

<視察先一覧>

(調査時期：平成26年9月～10月)

No.	都道府県	学校名	エリア分類*	余裕教室活用	整備後15年超経過	学級数・児童生徒数(通常学級)	複合した施設
1	東京都	千代田区立昌平小学校	①		○	9学級245名	幼稚園、保育所、児童館、図書館
2	〃	台東区立上野小学校	①		○	12学級294名	幼稚園、公民館、区民プール
3	〃	品川区立第一日野小学校	①			17学級527名	放課後児童クラブ、幼保連携施設、図書館、行政機関、文化センター(音楽ホール、プラネタリウム)
4	〃	目黒区立碑(いしぶみ)小学校	①			17学級559名	屋内プール、行政機関出張所、地域包括支援センター
5	〃	世田谷区立芦花小学校・芦花中学校	①			小22学級712名 中8学級268名	新BOP(放課後児童クラブと放課後子供教室の融合施設)、保育所
6	〃	世田谷区立砧南中学校	①	○		12学級426名	保育所
7	京都府	京都市立京都御池中学校	①			19学級699名	保育所、老人デイサービスセンター、在宅介護支援センター、行政機関、賑わい施設(民間)
8	埼玉県	志木市立志木小学校	②			22学級677名	放課後児童クラブ、公民館、図書館
9	〃	吉川市立美南小学校	②			17学級527名	放課後児童クラブ、子育て支援センター、高齢者ふれあい広場、公民館
10	千葉県	市川市立第七中学校	②			21学級820名	市民ホール、保育所、老人デイサービスセンター、ケアハウス
11	京都府	宇治市立小倉小学校	②	○	○	24学級731名	老人デイサービスセンター、地域包括支援センター
12	新潟県	十日町市立十日町小学校・ふれあいの丘支援学校	③			12学級291名	放課後児童クラブ、特別支援学校、児童発達支援センター
13	〃	聖籠町立聖籠中学校	③			12学級406名	地域交流ラウンジ
14	石川県	かほく市立宇ノ気中学校	③			14学級490名	市立体育館
15	富山県	南砺市立利賀小学校・利賀中学校	③		○	小3学級16名 中3学級18名	放課後児童クラブ、公民館

*以下の方法によりエリア分類を行っている。

- ① 首都圏整備法における既成市街地及び近畿圏整備法における既成都市区域(都心等)
- ② 首都圏整備法における近郊整備地帯及び近畿圏整備法における近郊整備区域(近郊)
- ③ その他の区域(地方等)

※「(2)現地調査」内で用いられている図表は各学校を所管する教育委員会の資料を基に作成