

学習環境の向上に資する学校施設の複合化の在り方について

～学びの場を拠点とした地域の振興と再生～

(素案)

平成27年〇月

学校施設の在り方に関する調査研究協力者会議

目次

2	
3	
4	序章 調査研究の目的等
5	1. 調査研究の目的
6	2. 本報告書活用に当たっての留意点
7	
8	第1章 学校施設の複合化に関する現状と課題
9	1. 学校施設の複合化が求められる社会的背景
10	
11	2. 学校施設の現状
12	(1) 学校施設の老朽化の状況
13	(2) 学校施設の建築ストックとしての特徴
14	
15	3. 学校施設の複合化の実施状況調査
16	(1) アンケートによる全国調査
17	(2) 現地調査
18	
19	4. 学校施設の複合化の特徴と取組事例
20	(1) 複合化の効果と課題
21	(2) 複合化の効果的な取組事例
22	(3) 複合化の課題への取組事例
23	
24	
25	第2章 学校施設の複合化の在り方
26	1. 基本的な考え方
27	2. 域内の学校施設の計画に関する留意事項
28	3. 個別の学校施設の複合化に関する留意事項
29	(1) 施設計画・設計上の留意事項
30	(2) 施設管理上の留意事項
31	(3) 安全性の確保
32	
33	第3章 国としての今後の取組
34	

35

学校施設の複合化の在り方

36

序章 調査研究の目的等

37

1. 調査研究の目的

38

近年、学校施設と他の公共施設等との複合化に取り組む地方公共団体が増えている。

39

40

41

42

43

44

学校施設の複合化については、昭和 63 年に、生涯学習体系への移行や情報化への対応等の観点から、当時の文部省において有識者会議を設置し、その報告書「文教施設のインテリジェント化について」の中で、従来の学校単一の利用形態を前提とした施設整備や運営・管理の在り方を発展させ、文教施設等の相互間における有機的な連携を推進させる一つの方策として提示された。

45

46

47

48

49

50

その後も、社会状況や教育内容等の変化に応じて、学校の施設環境の向上を図る観点から、文部省は平成3年に「学校施設の複合化について」、9年に「複合化及び高層化に伴う学校施設の計画・設計上の配慮について」、11年に「高齢者との連携を進める学校施設の整備について」を提示すること等により、設置者が行う学校施設の複合化を支援してきたところである。

51

52

53

54

55

56

近年では、教育基本法に基づく第2次教育振興基本計画において、文部科学省は、良好で質の高い教育環境を整備する観点から、多様な学習活動に対応した機能的な学校施設の整備を推進することや、学びの場である学校を拠点として地域コミュニティの形成を推進する観点から、学校施設と社会教育施設等との複合化や余裕教室の活用を促進することとしている。

57

58

59

60

61

62

また、学校施設を含む公共施設については、今後、人口減少・少子高齢化等により利用需要が変化していくことが予想されることを踏まえ、地方公共団体において、域内全体の施設の状況を把握し、長期的な視点から公共施設の更新・統合・長寿命化を行い、財政負担の軽減・平準化、最適な配置を実現していくことが必要とされている。

63

64

こうした背景から、今後、地方公共団体における学校施設と他の公共施設等との複合化の検討の機会がますます増加することが予想される。

65

66

67

68

69

70

71

72

学校施設を他の公共施設等と複合化することは、各公共施設を単独で整備する場合よりも高機能で多機能なものとなり、児童生徒を含めた地域住民同士の交流の機会を創出するものとなる。これにより、児童生徒の多様な学習形態や体験活動を可能にし、学校生活を通して課題の発見と解決に向けて主体的・協働的に学ぶ学習、いわゆる「アクティブラーニング」など、学びを深く豊かにすることを促す施設環境づくりの一つの手法として期待される。また、地域住民等が学校活動を支援しやすい施設環境にもなり得ることから、教員の負担軽減にも資するものとなることが期待される。

(素案)

73

74 一方、その検討に当たっては、教育委員会内はもとより、当該地方公共団体内の学校
75 施設と複合する公共施設所管課との調整や、教職員をはじめとした施設利用者からの意
76 見調整等が必要であるだけでなく、施設の計画・設計や管理・運営において、一つの学
77 校施設を整備するよりも留意事項が多岐にわたること等から、検討の参考となる資料や優
78 れた先行事例の提供を望んでいる地方公共団体も多いと考えられる。

79

80 こうした状況を踏まえ、本調査研究協力者会議としては、現在の社会的状況や学校施
81 設の複合化の現地調査等を踏まえ、学校施設の複合化に係る基本的な考え方と計画・設
82 計上及び管理・運営上の留意事項について改めて整理し検討することにした。今後、地
83 方公共団体が本報告書を参考に、学習環境の向上に資する学校施設の複合化に取り組
84 むことにより、子供たちに高度で多様な学習機会を創出するとともに、コミュニティの形成、
85 ひいては地域の振興・再生に寄与することを期待するものである。

86

87

88 <参考>文部科学省における学校施設の複合化に関するこれまでの取組

89

90 ・平成2年3月 「文教施設のインテリジェント化について」

91 人々の学習意欲の高まりや、多様かつ高度な学習需要の増大に伴い、文
92 教施設を相互に有機的に連携させることによって、地域における総合的かつ
93 体系的な学習環境の形成を目指すことを提示。

94

95 ・平成3年3月 「学校施設の複合化について」

96 「生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律」(平成2
97 年法律第 71 号)の施行や週休2日制の普及などを背景に、地域における総
98 合的な生涯学習基盤を推進するとともに、学校教育環境の質的な向上を図る
99 ため、学校施設の複合化に関する計画・設計上の留意事項を提示。

100

101 ・平成9年 10 月 「複合化及び高層化に伴う学校施設の計画・設計上の配慮について」

102 都市化が急速に進む中で、学校と様々な地域施設等との複合化や学校建物の
103 高層化に関し、良好な学習環境を確保するための基本的な考え方を提
104 示。

105

106 ・平成 11 年6月 「高齢者との連携を進める学校施設の整備について」

107 中央教育審議会第2次答申(平成9年6月)において提言された「高齢社会に
108 対応する教育の在り方」を踏まえ、学校が地域の高齢者と連携を図り、交流を
109 進めていくため、学校施設整備面の方策を検討し、施設整備上の留意事項
110 を提示。

111

(素案)

2. 本報告書活用に当たっての留意点

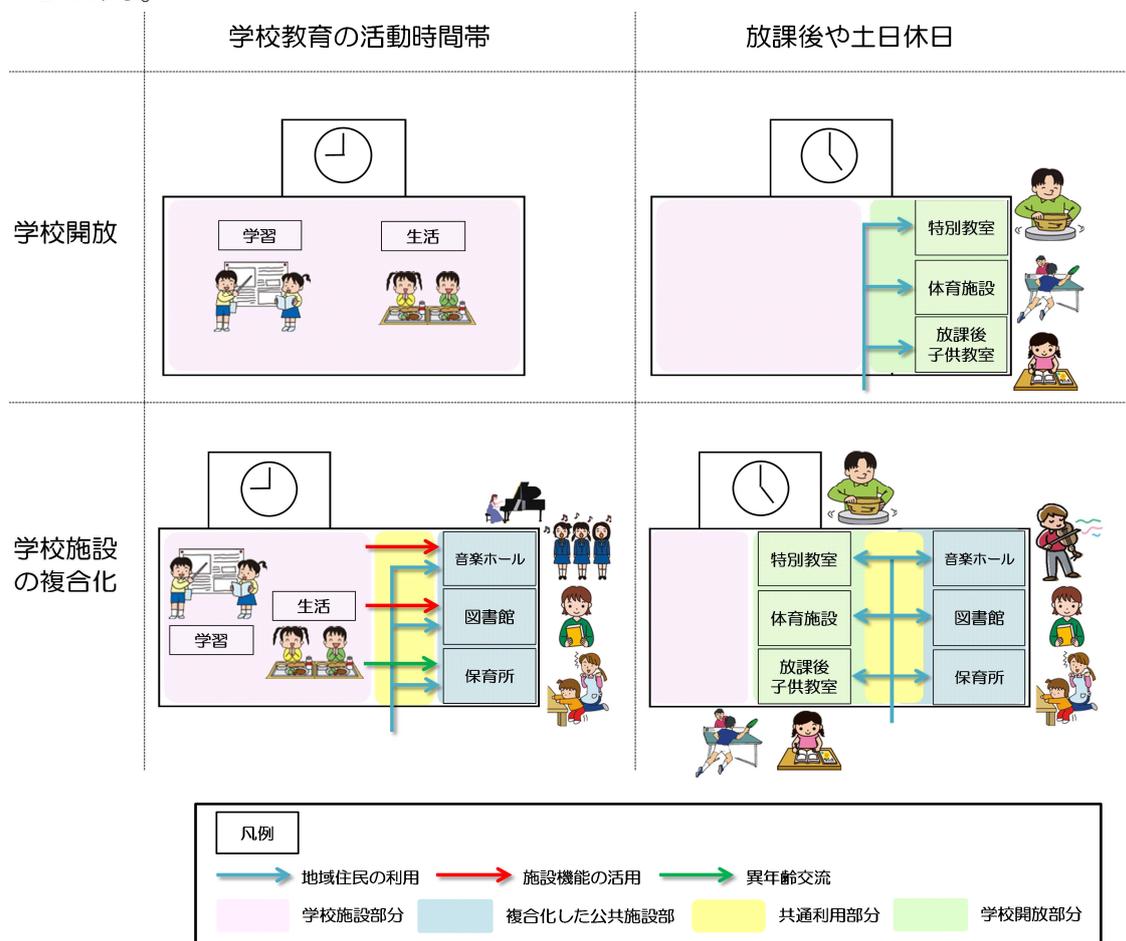
・学校施設の複合化とは

本報告書において、学校施設の複合化とは、同一建物内又は同一敷地内に学校施設と他の公共施設等を、相互に密接な機能的連携を保ちつつ、平面的又は立体的に共存・融合させることとしている。

なお、小学校施設と中学校施設との一体的な整備に当たっては、「小中一貫教育に適した学校施設の在り方について(平成27年〇月)」が参考となる。

・学校開放とは

本報告書において、学校開放とは、学校教育の目的で使用している学校施設について、学校教育に支障を及ぼさない範囲で、地域の社会教育・スポーツその他公共のために活用することとしている。具体には、体育館や校庭、特別教室等を、土日や放課後などの学校活動では使用しない時間帯に地域住民等に無償もしくは有償で貸し出すことである。



(図表〇：学校施設の複合化と学校開放のイメージ)

・公共施設等とは

本報告書において、公共施設等とは、社会教育施設(図書館、公民館、博物館等)、社会体育施設(体育館、市民プール等)、児童福祉施設(保育所、児童館等)、老人福祉施設(老人デイサービスセンター等)のほか、PFI事業による民間収益施設としている。

(素案)

第1章 学校施設の複合化に関する現状と課題

1. 学校施設の複合化が求められる社会的背景

(教育や福祉など公共サービスの状況)

今後、我が国の人口減少・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が大きく変化しており、保育所や放課後児童クラブ、放課後子供教室のような子供を安全で安心して預けることのできる環境を整備することがもとめられている。

政府は、「待機児童解消加速化プラン」により、平成 25 年度から平成 29 年度末までの5年間で合わせて約 40 万人分の保育の受け皿を確保するため、地方公共団体が行う保育所の整備や保育士確保などの取組を支援している。

また、「放課後子ども総合プラン」により、平成 31 年度までに、放課後児童クラブについて、約 30 万人分を新たに整備するとともに、全ての小学校区で、放課後児童クラブ及び放課後子供教室を一体的に又は連携して実施し、うち一体型の放課後児童クラブ及び放課後子供教室について、1万か所以上で実施することを目指すこととした。さらに、新たに放課後児童クラブ又は放課後子供教室を整備する場合には、学校施設を徹底的に活用することとし、新たに開設する放課後児童クラブの約8割を小学校内で実施することを目指すこととしている。

一方、高齢化に目を向けると、特に都市部では、後期高齢者が急増しており、平成 22 年から平成 37 年までの 15 年間における高齢者の増加数 760 万人のうち半分程度を占めると予想されているものの、高齢者福祉施設の施設整備のための財源や、特に都心部における用地の確保が課題となっており、他施設との新築・合築や、既存施設の活用など、整備手法の工夫が求められている状況にある。

文教施設についても、教育基本法に基づく第2次教育振興基本計画においては、学びの場を拠点にした地域コミュニティの形成を推進する観点から、公民館など社会教育施設を拠点とした地域の課題解決に向けた講座等の学習や地域活動の支援等の取組や、劇場、音楽堂等が行う活動への支援、スポーツ基本計画に基づく地域のスポーツクラブの育成などの取組を進めるとともに、学校施設と社会教育施設等との複合化や余裕教室の活用を促進することとされている。

また、少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて、各市町村における主体的な検討の参考資料として策定された「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」では、学校統合に伴い、魅力ある学校づくりを行うための施設整備面での工夫の一つとして、総合的な学習の時間などをはじめ、地域人材との連携がしやすくなるといった効果等が期待できるなど教育活動の充実を図る観点から、学校施設の複合化が上げられている。

(素案)

171

172 教育再生実行会議による『『学び続ける』社会、全員参加型社会、地方創生を実現する
173 教育の在り方』第六次提言においても、「少子・高齢化が進む過疎地域等では、地域
174 コミュニティの拠点としての学校の間を活用して、子供への教育のほか、地域住民の生
175 涯学習や健康、福祉等に関する機能をも集積していくことが考えられることから、国は、
176 地域の実情に応じ、学校の間が有効に活用され、各種機能の複合化・集積化が図られ
177 るよう、その仕組みの在り方について検討し、取組を進める」とこととされた。

178

(公共施設の現状)

180 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
181 の更新需要が高まっている。地方公共団体においても、厳しい財政状況が続く中、更
182 新・修繕費用の確保が懸念されているところである。

183

184 また、前述のとおり、少子高齢化による人口構成の変化等に伴った児童福祉施設や
185 高齢者福祉施設の需要の高まりなど、公共施設の利用需要の変化への対応や、災害
186 時の避難所等の再検討といった課題も顕在化してきている。

187

188 こうした中、国や地方公共団体は、社会環境の変化や地域特性に応じた適切な公共
189 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
190 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
191 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
192 ている。

193

194 政府は、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するための計画(公共施設
195 等総合管理計画)の速やかな策定を地方公共団体に要請するとともに、「インフラ長寿
196 命化基本計画」を策定し、国と地方公共団体等が一丸となってインフラの戦略的な維持
197 管理・更新等を推進することとしたところである。

198

199 これに伴い、文部科学省においても、「文部科学省インフラ長寿命化計画(行動計
200 画)」を策定し、所管又は管理施設の長寿命化に向けた各設置者における取組を一層
201 推進している状況にある。

202

(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)

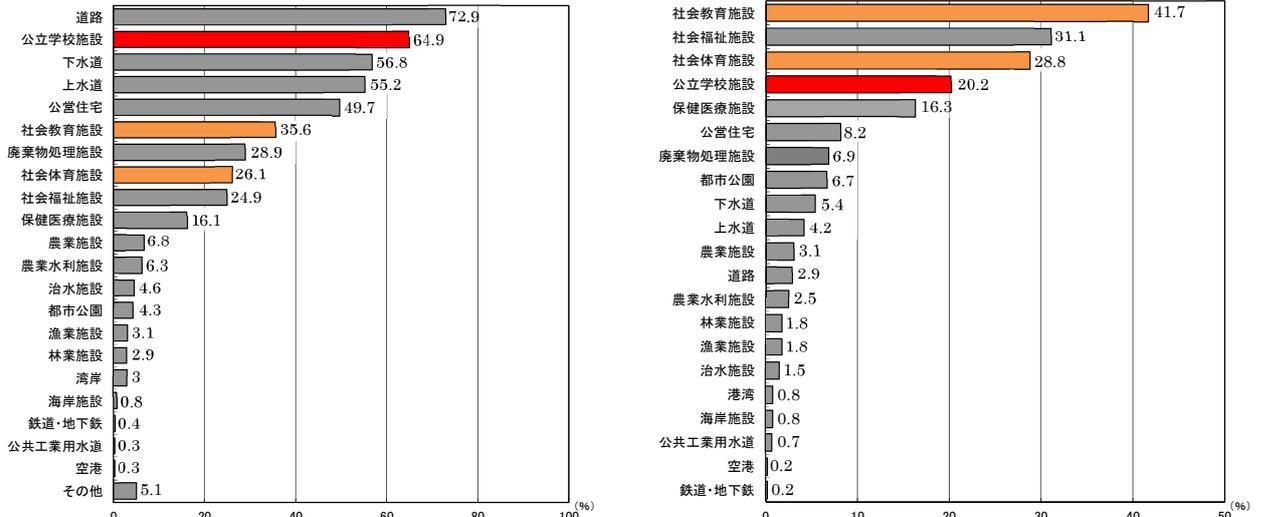
204 総務省は、平成 24 年2月、地方公共団体を対象に 22 年 8 月 31 日現在における社
205 会資本の維持管理及び更新に関する意識調査を実施した。

206 この調査によると、「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」
207 として、回答があった 1,402 の地方公共団体のうち6割強が公立学校施設を挙げている。

208 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
209 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割弱が社会体育施設を、
210 2割が公立学校施設を挙げている。

(素案)

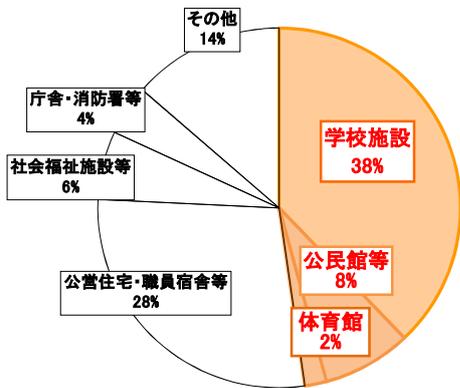
211 このことから、社会教育施設、社会福祉施設、社会体育施設、公立学校施設の多機能化(一つの施設に複数の機能を集約)に対する関心が見られる。



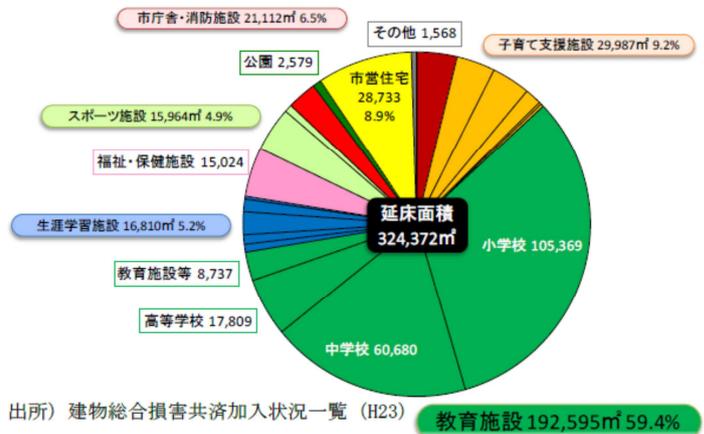
図表○：「今後、社会資本の維持管理更新需要の増大が懸念される施設」 図表○：対応策として、「多機能化(一つの施設に複数の機能を集約)」が有効と回答があった施設 (図表○・図表○ともに総務省資料を基に作成)

226 (公共施設(棟数)の約4割を占める学校施設)

227 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、面積で
 228 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
 229 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
 230 施設さらには文教施設のマネジメントを率先して進めていくことが社会資本全体の効果
 231 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○：公共施設における文教施設の割合(平成24年度末)
 (消防庁「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査」を基に作成)



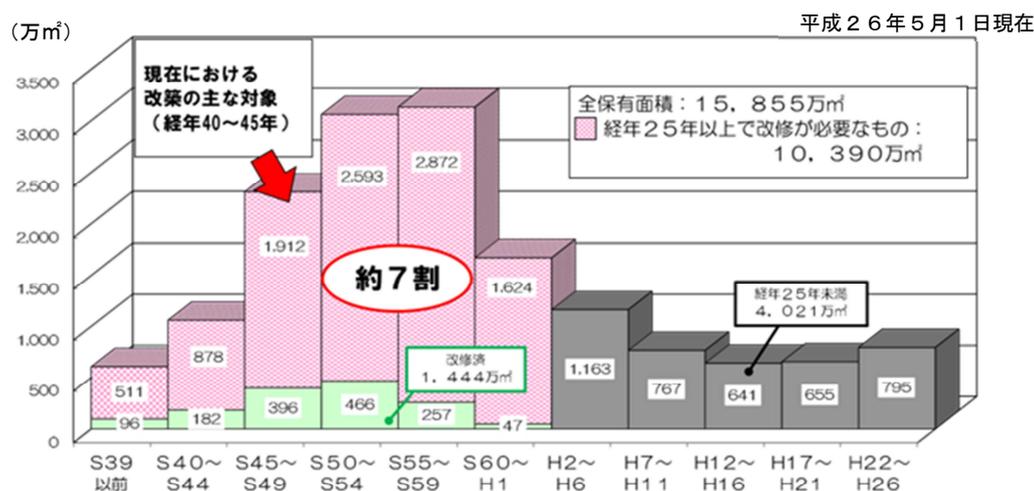
図表○：公共施設における文教施設の割合の例
 (習志野市「学校施設再生計画」)

(素案)

2. 学校施設の現状

(1) 学校施設の老朽化の状況

学校施設については、近年、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に、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、公立の小中学校施設では、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。



※「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他建物を計上

図表〇：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)

このため、国や地方の厳しい財政状況の中、需要の増加が見込まれる学校施設の老朽化対策¹の際には、財政負担の軽減・平準化を図りつつ、施設の安全性や教育環境の質を確保することはもとより、地域の実情に応じて、学びの場である学校施設を拠点として地域コミュニティの形成を推進することや、人口減少等による利用需要の変化を見据えた公共施設の最適な配置を実現させていくことから、他の文教施設や高齢者福祉施設などの公共施設との複合化²について検討することが求められている。



図表〇：他の公共施設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～」)

¹ 施設の老朽化対策とは、改築、長寿命化改修を言う。(学校施設の長寿命化改修の手引き(平成26年1月文部科学省))

² 学校施設の老朽化対策について(平成25年3月)において示されている。

(素案)

279 (2) 学校施設の建築ストックとしての特徴

280 (学校施設の立地や敷地の特徴)

281 公立小中学校施設は、山間や離島などのへき地や過疎地等を除き、地域の児童生徒
282 が徒歩や自転車で通学できる場所に位置し、コミュニティのどこからでも徒歩や自転車で
283 安全にアクセスできる場合が多い。また、一般に広く平らな敷地に、グラウンドや、校舎、
284 屋内運動場、プールなどの施設を伴う広さとまとまりがあり、好条件の敷地に建設されて
285 いる。

286

287 (既存校舎の特徴)

288 第2次ベビーブーム世代の受入れに対応するために整備されてきた学校施設は、鉄
289 筋コンクリート造の、約8m×約8mの 65 m²程度の普通教室を均質に並べた片廊下一
290 文字型の平面計画が多く、特に、平成 17 年の建築基準法改正以前に建設された校舎
291 の教室については、3m以上の天井高さを確保した空間となっている。

292 また、平成 27 年4月時点で、全国の公立小中学校の構造体の耐震化率は 95.6%と
293 になっている。

294

295 (学校施設の建築基準法等における特徴)

296 学校施設の建築基準法における特徴としては、採光面積、階段や廊下幅の寸法など
297 があり、児童生徒の安全や良好な室内環境を確保する観点から他の公共施設よりも厳
298 しい条件となっている。

299 一方、既存校舎は、無断熱のものが多く開口部も大きいため、温熱環境の向上を
300 図る必要があるものが多い。また、消防法上の特徴として、自動火災報知設備等の消防
301 用設備について、小中学校施設は、保育所や老人デイサービスセンター等よりも緩い
302 条件となっている。³

303

304 以上のことから、既存学校施設を活用した他の公共施設との複合化に当たっては、
305 既存の学校建築ストックとしての利点や学校施設と複合化する対象施設の建築基準法
306 や消防法等の適用規定に合わせる必要があるなど制約があることを十分踏まえて計画
307 することが求められる。

308

³ 参考資料〇、参照

(素案)

309 3. 学校施設の複合化の実施状況調査

310 (1) アンケートによる全国調査

311 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
 312 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、複
 313 合化の検討状況等について調査した。

314 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
 315 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
 316 複合的に整備している学校」としている。

317

318 (実態調査結果)

319 ・複合化した公共施設等の種類別件数(延べ数)

320

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						
	社会教育施設			社会体育施設		児童福祉施設			高齢者福祉施設		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	消防団施設	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	3	5	13
中学校	7	60	5	14	68	39	15	7	2	13	1	3	2	17	54	1,517	1	1	15
計	45	443	22	32	110	6,333	112	361	2	111	11	14	5	49	153	5,553	4	6	28

324

325 ・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)

326

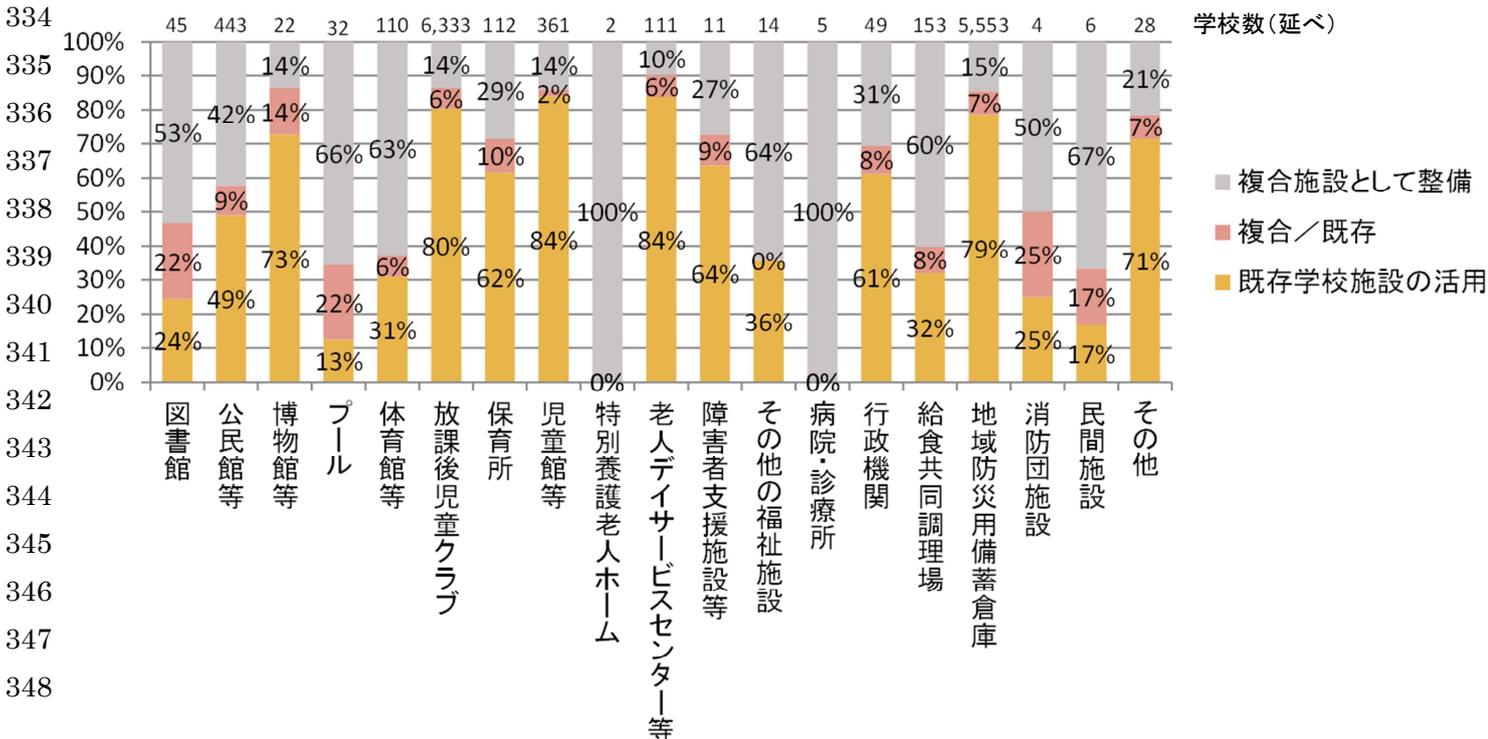
施設区分	文教施設					社会福祉施設							文教施設・社会福祉施設以外の施設						
	社会教育施設			社会体育施設		児童福祉施設			高齢者福祉施設		障害者支援施設等*6	その他の社会福祉施設	病院・診療所	行政機関	給食共同調理場	地域防災用備蓄倉庫	消防団施設	民間施設	その他
施設種別	図書館	公民館等*1	博物館等*2	プール	体育館等*3	放課後児童クラブ	保育所	児童館等*4	特別養護老人ホーム	老人デイサービスセンター等*5									
小学校	11	203	13	2	15	5,076	65	299	0	83	6	2	0	20	34	3,171	1	1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

330 *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
 331 *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

332

333

333 ・既存学校施設を活用して複合化したものの割合



(素案)

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

351

352 施設区分ごとに見ると、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
353 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
354 なっている。

355 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(放課後児童クラブを
356 除く。)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高齢者福祉施
357 設と複合化した学校数は延べ 113 校となっている。

358

359 特に、放課後児童クラブと複合化している学校数が約 6,400 校、地域防災用備蓄倉庫
360 と複合化している学校数が約 5,600 校と他施設に比べて非常に多く、近年の需要が如実
361 に表れている。また、両施設とも既存施設を活用した整備事例が多い。

362

363 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
364 複合化事例は、同じく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
365 延べ 110 校程度になっている。

366

367 また、学校施設の高機能化という観点から効果的と考えられている図書館等の社会教
368 育施設や、プール・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
369 652 校であるが、既存施設を活用して整備した事例は公民館を除き少なく、複合化施設
370 を新築する際に整備した事例が多い。

371

372 (社会状況に応じて変化する学校施設の複合化)

373 ・複合化した学校数の推移(公共施設等の種類別)

374

375

376

377

378

379

380

381

382

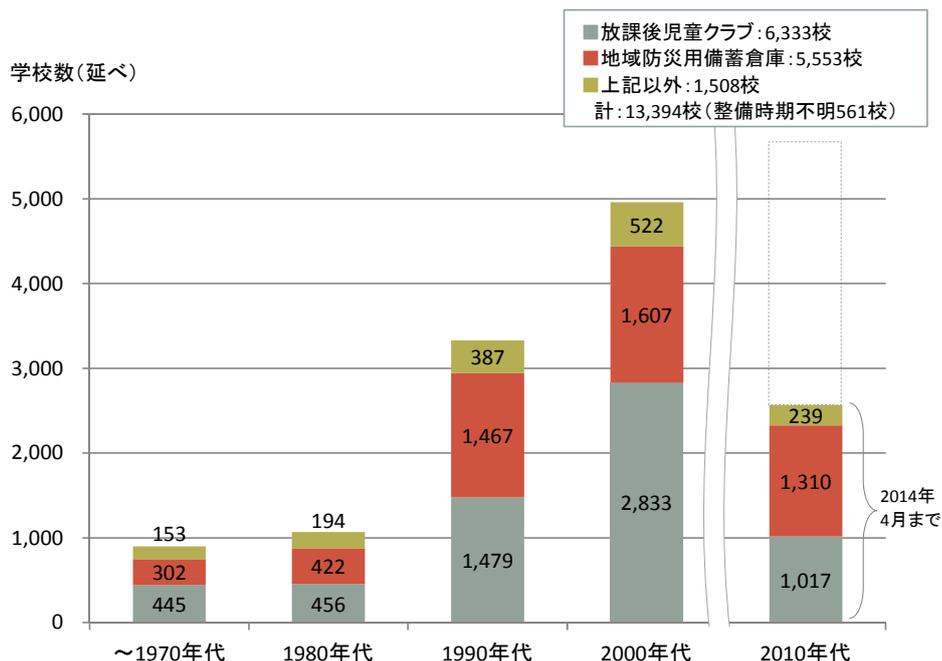
383

384

385

386

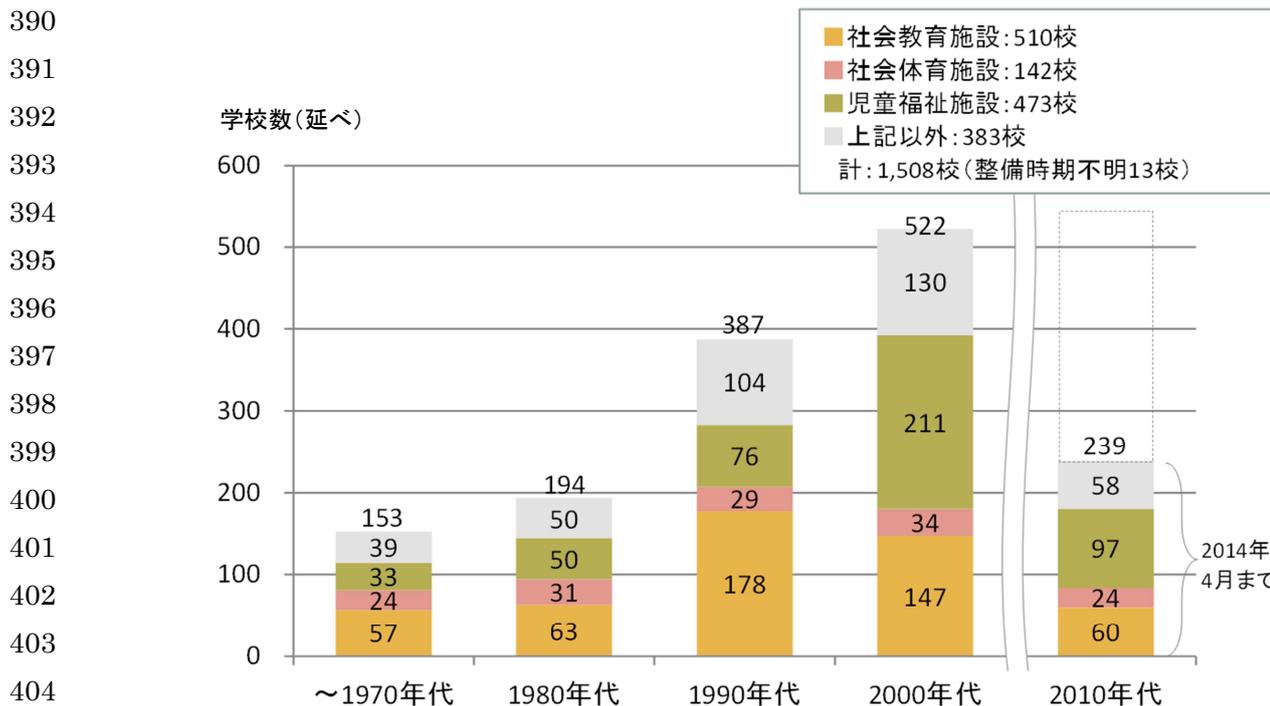
387



(素案)

388 ・複合化した学校数の推移(公共施設等の種類別)

389 <放課後児童クラブ等、地域防災用備蓄倉庫除く>



406 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

407 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。

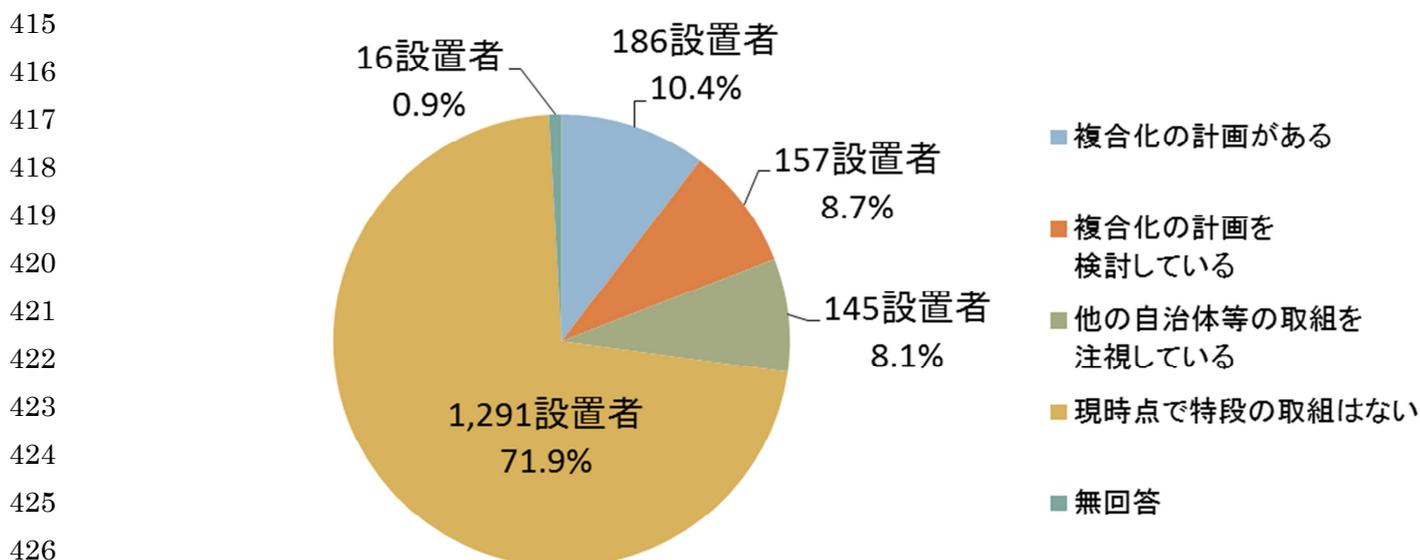
408

409 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

410 に見てみると、社会教育施設及び児童福祉施設との複合化が、1,990 年代及び 2,000 年

411 代にそれぞれ対 10 年前の約3倍に増加している。

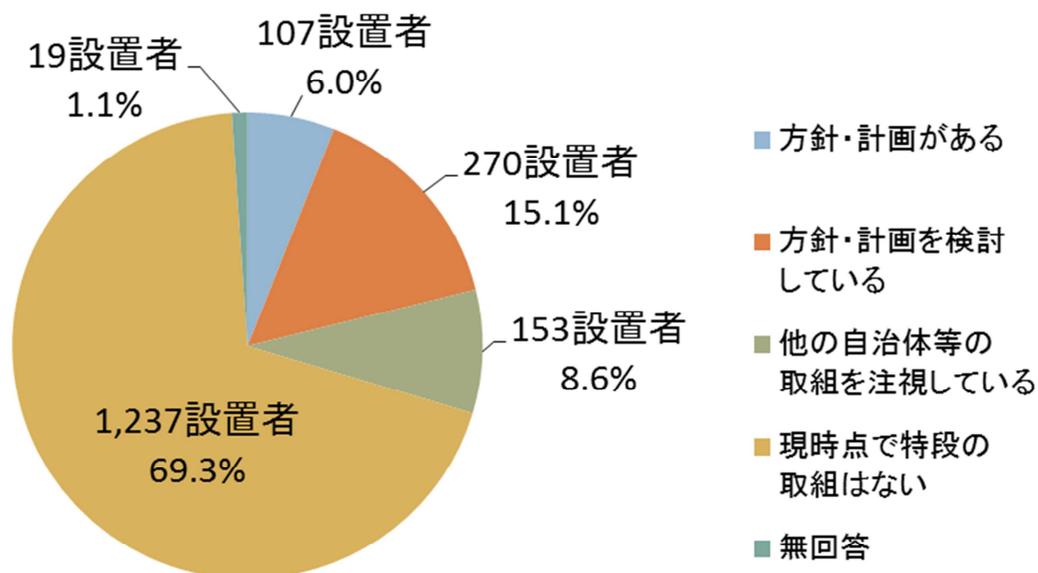
414 ・学校施設の複合化を行う計画がある設置者



※複数項目に回答した設置者があるため、合計は有効回答数(1,783 設置者)に一致しない。

(素案)

・設置者における公共施設全体の再配置計画の策定状況



※複数項目に回答した設置者があるため、合計は有効回答数(1,783 設置者)に一致しない。

学校施設と他の公共施設等との複合化の計画状況等については、全体の約3割であり、公共施設全体の再配置計画の策定状況についても、ほぼ同様であった。