

大阪市大「創造都市研究」第3巻第2号（通巻4号） 2007年12月

■ 査読論文 ■

53頁～72頁

学校PFIにおける地域との連携に関する考察 —京都御池中学校・複合施設整備等事業を事例として—

臼田利之（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士（後期）課程）

Discussions on the Processes and Effects of the Private Finance Initiative (PFI) in the School Renovation Projects: In Case of the Project to Build Multipurpose Facilities in Kyoto Oike Junior High school.

Toshiyuki USUDA (Doctoral Course for Creative Cities, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

【目次】

はじめに

I. 学校PFIの現状と課題について

1. PFIとは
2. 学校PFIの現状
3. 学校PFIの課題

II. 京都御池中学校・複合施設整備等事業の概要とPFI導入による効果

1. 京都御池中学校・複合施設整備等事業の概要
2. 複合施設化とPFI事業導入の経緯
3. 学校PFI導入による効果

III. 京都市における学校と地域の関係

1. 京都御池中学校・複合施設整備等事業の特徴
2. 京都市都心部の中学校の歴史と統廃合について
3. 京都御池中学校・複合施設整備等事業における地域との関係

IV. まとめ

おわりに

【要約】

「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が施行されてから、8年が経過し、280件を超える事業の実施方針が出されている。

特に、公立学校施設の実施事例が目立って多い。公立学校施設がPFI事業で実施される理由は、少子化による学校の統廃合や老朽化した校舎の建て替え、耐震化などである。大都市の都心部においては、少子化などにより中心市街地の人口が減少したことから、小中学校の統廃合が急速に進められている。

しかしながら、地方自治体の財政状況は悪化しており、学校の統廃合や建替えを容易に進めることができない状況にあり、事業の効率化を図るPFIは有力な手段となりうる。

学校は地域コミュニティの中心的な役割を果たしており、学校の統廃合は地域の再編成を伴うため、地元からの反対運動がなされる場合がある。しかし、PFI事業で実施する場合には、民間事業者により施設整備計画が作成され、提案されることから、地域の意向を学校施設に反映することが難しいという問題がある。これが学校PFIの最大の課題の一つである。

京都市では学校PFIを成功に導いており、京都市の取り組みを探ることができれば、地域に根ざしたPFI事業を成功させる上での重要な知見を得ることができると考えられる。

本論文では、京都市の「京都御池中学校・複合施設整備等事業」を事例として研究をおこなった。その結果、京都市の学校PFIでは、地域との関係を重視し、民間業者—行政—地域との関係を構築するためのさまざまな工夫を取り入れて、事業を実施していることがわかった。本論文では、学校PFIの実施における地域との連携のあり方について明らかにした。

【キーワード】

PFI、PPP、学校統廃合、複合化、跡地利用

【Abstract】

Recently, in the center of a big city, consolidations of elementary / junior high schools are advanced, because the population of the central city area decreased by the effects of suburbanization and contracting birthrate.

Since the consolidations of schools are accompanied by reorganization of local community, it often tends to provoke residents' antipathy. Especially in center of big cities, the disused school sites are usually precious lands, and are important for reconstruction of an urban function.

However under the present stringent financial conditions of Japanese local governments, the utilization of private sector activities is considered to become an important means to utilize disused school sites.

As an example, in Kyoto city, consolidations of junior high schools and disused school sites utilizations are advanced based on the PPP (Public-Private Partnership). On April 1st 2006, the new Kyoto Oike Junior High School complex building (Kyoto Oike Sosei-kan) opened. This building was built using a PFI (Private Finance Initiative) system, that effectively uses the ideas and techniques of private companies.

From these findings in "the Kyoto Oike Sosei-kan", it is pointed out that the factors by which disused school sites utilizations are successful and progressing.

【Keywords】

PFI (Private Finance Initiative), PPP (Public-Private Partnership), Consolidations of Schools, Multipurpose Facilities, Disused School Sites Utilization

はじめに

近年、少子化に伴う人口減少や人口移動により、統廃合される公立小中学校が生じている。児童数の減少は、地方部の過疎化による人口減少だけではなく、都市部においても人口流出や高齢化などにより進んでいる。特に大都市においては、少子化とドーナツ化により中心市街地の人口が減少したことから、小中学校の統廃合が急速に進められている。

小中学校は、地域のコミュニティの核としての機能を有していることから、その統廃合に際しては、地域から反対される場合が多い。

京都市では1979年（昭和54年）に、2つの中学校を統廃合したが、この統廃合に対して地元から猛烈な反対運動が起こり、市議会へ反対の陳情が出されるとともに、子どもを巻き込んだ5日間に及ぶ同盟休校という事態まで生じている。

東京都千代田区の永田町小学校の統廃合においては、廃校に反対して集団登校拒否がなされたり、保護者から同校の廃校取り消しを求める行政訴訟がなされたりしている。

また、2007年（平成19年）には、東京都品川区の荏原第二中学校を平塚中学校と統廃合するという案が品川区より示され、両校の保護者から不安と反対の声が上がり、区議会でも大きな問題となっている。

若林 [1999] は、「地域があるから学校があり、学校があるからこそ地域がある」、「学校統廃合とは、生活圏と密着した学区の解体・再編」であると指摘している。

しかし、児童数の減少により1学年が1クラスしかなく、クラス換えやクラブ活動などに支障を来す小規模校も存在しており、教育面とともに、行政コストの面からも学校の統廃合が必要な場合がある。円滑な学校の統廃合のためには、地域との合意形成は必須である。

また、厳しい財政状況の中で、従来の公共事業により、学校施設の新設・増築を実施することは困難となっており、民間の活力を導入することが求められている。

このような中で、新たな公共調達的手法としてPFI（Private Finance Initiative）による学校施設の新築・増築が進められている。

学校PFIに関する研究はそれほど多くはないが、先行研究としては、学校PFIの導入の理由や、その効果、課題について示されているものがある。

永井 [2005] は、徳島市立高校の改築計画を事例として、学校PFIの今後の課題として、地域との合意形成や施設の複合化の重要性を指摘している。

近藤 [2005] は、四日市において、厳しい財政状況の中で、学校施設の整備における課題として、児童・生徒数の減少と、老朽化が進む学校施設の状況を示し、「学校施設整備を円滑に進めるためには、財源確保の対策として民間活用などの事業手法も視野に入れての中長期的な施設整備計画が求められている」と指摘している。

堀井 [2002] は、学校施設整備におけるPFI導入は、「学校と地域住民の要求を踏まえるという新たなパートナーシップの確立から生み出されるべきである」と結論付けている。

田口・阿部 [2006] は、PFIの公立中学校施設整備への適用性を質疑応答書及び審査書類から分析し、小学校の現地調査・ヒアリングを元に、中長期的に安定した維持保全が期待できることを明らかにした。

京都市では、政令指定都市初のPFI事業として、京都御池中学校・複合事業が実施されている。京都市都心部（上京・中京・下京区）の小中学校は、町衆の力により作られた番組小学校を起源としており、学校と地域の結びつきが非常に強いことから、学校の統廃合には困難が伴うことが予想される。また、PFIにより施設を整備する場合には、整備主体が民間企業となることから、地域との連携が円滑な事業の実施に大きな課題となる。

京都市において、学校PFIが円滑に進んでいる理由を明らかにできれば、全国における学校PFIの導入の今後の進展に大いに寄与するものと考えられる。

本研究においては、「京都御池中学校・複合施設整備等事業」を事例として、学校PFIの実施における地域との連携のあり方について明らかにする。

I. 学校PFIの現状と課題について

1. PFIとは

PFIとは、「公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法」であり、「公共施設等の建設や公共サービスの提供に民間の資金やノウハウを活用し、官

民のパートナーシップによって事業を運営し、効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るもの」である。

従来の公共事業では、事業の計画立案から実施・運営までのすべてを行政が行ってきたが、PFIでは、行政は計画立案と監視機能を担い、民間に事業実施・運営を任せるというものである。

民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針において、PFI事業の着実な実施は、

- ①低廉かつ良質な公共サービスが提供されること、
- ②公共サービスの提供における行政の関わり方の改革、
- ③民間の事業機会を創出することを通じ、経済の活性化に資すること、

の成果をもたらすものと期待されている。

PFI事業の対象施設は、公共施設(道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等)、公用施設(庁舎、宿舍等)、公益的施設(公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等)、その他施設(情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、研究施設)と多岐に渡っており、公共事業として実施されるもののほとんどを対象としている。

PFIの基本原則は、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」というVFM¹⁾(Value For Money)評価に基づいている。

このVFMの源泉を野田[2004]は、

- ①アウトプット仕様(性能発注)に基づくライフサイクルの一括管理、
- ②官民の間でのリスク最適配分、
- ③成果主義、
- ④競争原理、

の徹底の4つの要因に整理している。

PFIは、1992年にイギリスにおいて正式に導入された。日本においては、長引く景気の低迷による行財政改革の流れの中で、1999年(平成11年)7月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(いわゆるPFI法)」が制定され、2000年(平成12年)には「民間資金等の活用による公共施設等の整備に関する基本方針」が定められ、PFI事業の実施に基本的な枠組みが整えられた。PFI事業の一層の促進を図るため、PFI法は適宜改正がされている。

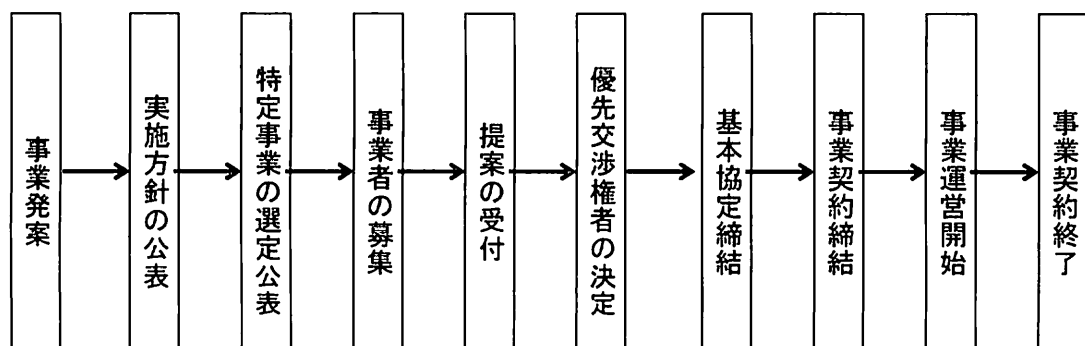


図1：日本におけるPFI事業のプロセス

2. 学校PFIの現状

2007年(平成19年)8月17日時点で、民間資金等活用事業推進委員会の発表によると、基本方針策定以降に実施方針が策定・公表されたPFI事業数は284件ある。うち文教施設や文化施設など、「教育と文化」に

関する事業が91件あり、全体の32%を占めている。

公立学校施設は、「教育と文化」だけではなく、複合施設として「その他」に分類されているものもあり、これらを合計すると学校PFIの実施数は28件に上っており、全体の約1割近い件数となっている。PFI事業の対象範囲がほぼ全ての公共事業を対象にしていることから、他の事業と比較して学校PFIの実施件数は多いと言える。ここでいう学校PFIとは、校舎の建替えや新築事業であり、付属施設や環境改善施設のみの事業は含まない。

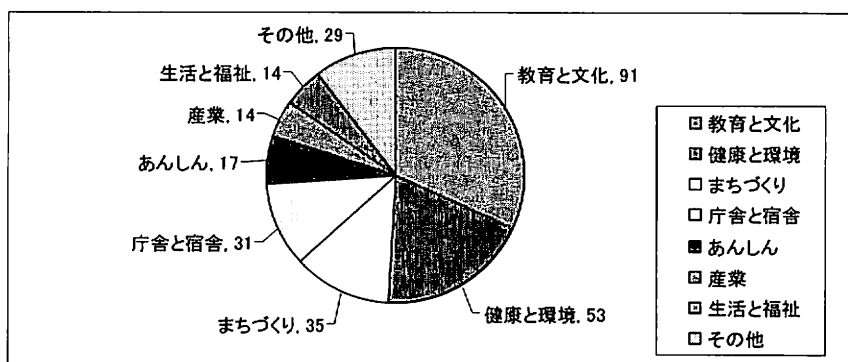


図2：基本方針策定以降に実施方針が策定・公表された事業数の内訳

(平成19年8月17日現在)

(出所) PFI推進委員会ホームページを参考に筆者作成

学校PFIが数多く実施される理由として、学校施設の老朽化と学校施設の耐震化の必要性がある。

公立学校施設は老朽化が進んでおり、平成18年4月1日現在の公立小中学校で築30年を超える建物面積が38.5% (6226万m²)²⁾あり、施設の安全面から建て替えが必要となっている。また、耐震性についても大きな問題を抱えており、公立小中学校の全体棟数130867棟の内1981年以前の旧耐震基準で建築された公立学校建物は全体の63.0% (8万2505棟)あり、耐震診断の結果耐震性がないと判断された建物は30.2% (3万9531棟)³⁾であり、早急な耐震化が必要とされている。

また、少子高齢化の影響により、公立学校の統廃合が進められている。1992年から2006年までの15年間に、全国の小中学校の廃校数は、小学校では2930校、中学校では882校の合計3812校に及んでいる。文部科学省[2003]によれば、1992年(平成4年)から2001年(平成13年)の10年間における廃校の発生状況とその利用状況が調査されており、廃校が発生する理由として、過疎化、都市化、高齢化による児童・生徒数の減少の3つの観点から分析され、学校の統廃合が地方都市だけではなく、大都市においても行われていることが明

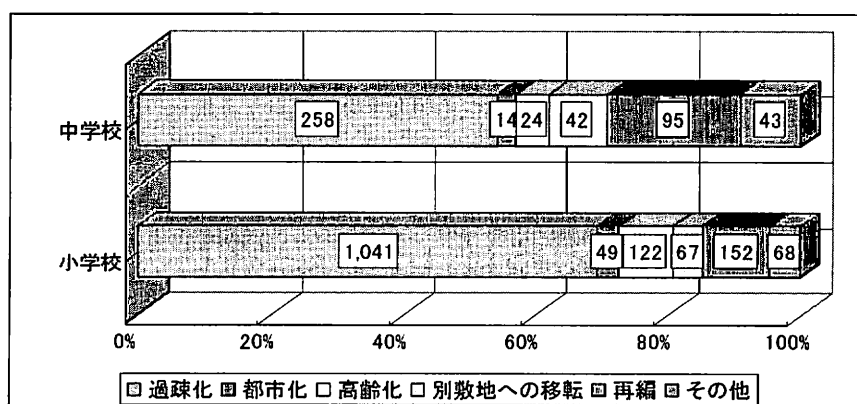


図3：廃校理由別廃校数の割合(小中学校)

(出所) 文部科学省資料を元に筆者作成

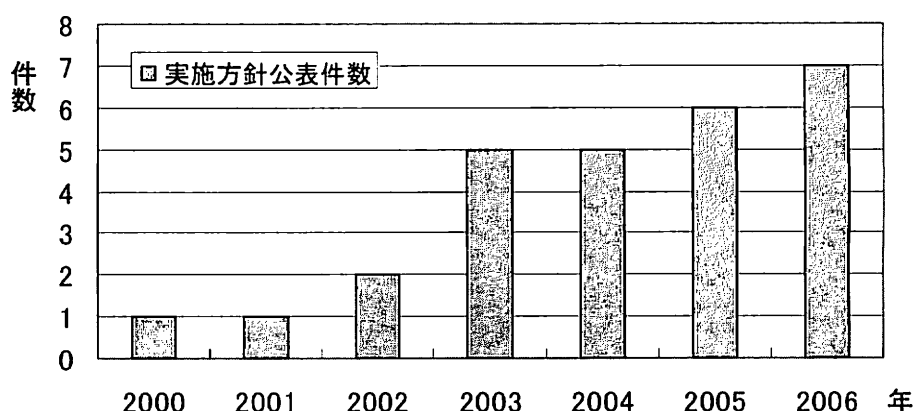


図4：学校PFIの年度別実施方針公表数

(出所) PFI推進委員会ホームページを参考に筆者作成

らかにされている。自治体PFI推進センター専門家委員会 [2007] によれば、2006年(平成18年)9月に学校PFIの事業主体である自治体を対象としたアンケートにおいても、学校整備の理由が、耐震基準に満たないためと統合のためが最も多いという結果が得られている。

このように学校PFIが数多く実施されているのは、学校施設の老朽化、耐震化に加えて、統廃合が進んでいることに起因している。

学校PFIは、2000年(平成12年度)に実施方針が公表された事業は1件であったが、その後着実に実施件数が増加しており、今後も増加が見込まれている。

3. 学校PFIの課題

従来の学校施設の整備は、地方自治体が施設の基本計画を立案し、基本設計、実施設計を経て、施設の整備内容を具体化していく手続きを経てきた。この中で教育現場や、保護者、地域などの意見を施設整備に反映してきた。

しかし、PFI事業で実施する場合には、民間事業者により施設整備計画が作成され、提案されることから、地域の意向を学校施設に反映することが難しいという課題がある。これが学校PFIの最大の課題の一つである。

複合化公立学校施設PFI事業の手引書⁴⁾においても、学校複合化施設PFI事業の留意事項として、学校関係者、地域住民に対する情報提供があげられており、「適切な時期に児童生徒の保護者や教職員、地域住民に対して、事業の進捗状況を報告することが望まれる」、「学校整備に当たっては、学校関係者や地域住民の意見も十分に踏まえ」とされている。

椿 [2007] は、学校の跡地の活用の際して、その活用主体となる行政は「住民の意向を反映する執行者」としての立場と「事業の実施者」という立場の2つの側面を有しており、地域の意見をいかに反映するのかと、厳しい財政状況の中でいかに事業を実施するのかという、この2つの立場の調整が難しく、都心部における学校跡地は本格活用ではなく暫定活用になる場合が多いことを指摘し、厳しい財政状況の中で、民間の活力を導入することは、都心部の学校跡地活用の重要な方策であり、民間事業者を活用する場合には、情報開示や説明会などを通じて、住民への情報公開・合意形成を積極的に進めるなど、事業者任せではなく行政がリードしつつ、行政、地域住民、事業者の3者が協働して事業を進める仕組みを整えることが必要不可欠であると結論付けている。

PFIにより施設を整備する場合には、整備主体が民間企業となることから、いかに地域の意見を反映させて、地域と連携していくのが円滑な事業実施の大きな課題となる。

特に学校の統廃合を伴う場合には、学校が地域のコミュニティの中心としての役割を果たしていることが

ら、地域からの反対運動が想定される。

このような中で、京都市都心部においては、1978年（昭和53年）から2006年（平成18年）4月までに24校の小中学校の廃校が実施されている。京都市都心部（上京・中京・下京区）の小中学校は町衆の力により作られた番組小学校を起源としており、学校と地域の結びつきが非常に強いことから、学校の統廃合には困難が伴うことが予想される。

しかし、近年の城巽中学校と柳池中学校の統廃合では政令指定都市初のPFI事業として、地元との連携のもとで「京都御池中学校・複合施設整備等事業」が実施された。以下その詳細を検討する。

Ⅱ. 京都御池中学校・複合施設整備等事業の概要とPFI導入による効果

1. 京都御池中学校・複合施設整備等事業の概要

京都御池中学校は、2003年（平成15年）4月に、京都市内の城巽・柳池・滋野の3つの中学校が統合して誕生した新しい中学校である。

京都御池中学校への統廃合に際しては、当初は既存の校舎（元城巽中学校）の活用が検討されたが、老朽化が進んでいたことと、統合により生徒数が増加するため、既存の校舎では手狭であったことから、新しい校舎の建設が必要であった。

新校舎は、元柳池中学校跡地を活用しており、京都のメインストリートのひとつである御池通りに面し、京都市役所からも近く、地下鉄の駅も近接している交通至便な立地にある。また、新校舎は次代の教育に対応できる中学校、中京区東部の地域に必要性の高い乳幼児保育所、老人デイサービスセンター、在宅介護支援センター、御池通にふさわしいにぎわいを創出する施設やオフィススペース等を併設する全国に例を見ない複合施設「京都御池中学校・複合施設」として建設された。

表1：京都御池創生館の概要

施設名	内 容
京都御池中学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教室24室 ・ 多目的教室（少人数教育、学年単位の対応可） ・ 図書室（4教室分の大きさ） ・ 運動場（約2,700m²） ・ プール（屋上6コース、25m）
乳幼児保育所	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保育室（定員90人：0歳児～5歳児） ・ 子育て支援室、一時保育室等
老人デイサービスセンター	<ul style="list-style-type: none"> ・ 機能訓練室、食堂、浴室等
在宅介護支援センター	<ul style="list-style-type: none"> ・ 相談室、介護機器展示コーナー
拠点備蓄倉庫	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害応急用物資備蓄倉庫
オフィススペース	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大講義室、執務室等（教室への転用が可能）
賑わい施設	<ul style="list-style-type: none"> ・ 御池通にふさわしいにぎわいを創出する施設
地域便益施設	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治活動、消防分団活動に利用
観光トイレ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 時代祭等の観光客等も利用できるトイレ

（出所）報道資料を元に筆者作成

この施設は、教育と福祉の拠点施設であるとともに、乳幼児、中学生、高齢者、障害のある人もない人も、相互に交流し、お互いを尊重し、子どもたちのやさしさや自立心を育みともに生きていく「子どもたちが学び、他世代が交流・共生する人づくり・まちづくりの拠点」としての施設でもあり、市民公募により名称が「京都御池創生館」と名づけられている。

施設の外観は、京都市の姉妹都市であるイタリアのフィレンツェ市にちなみ、京都と北イタリアに共通す

る文化と歴史をモチーフとした自然石仕上げとして整備されており、デザイン面においても、伝統と創生のまち京都にふさわしい施設となっている。

京都御池中学校は、「[豊かな人間性と未来を創造する生徒の育成]～輝きあい、育ちあう、魅力あふれるコミュニティスクール～」を学校の教育目標として掲げ、構造改革特区を活用し、御所南小学校、高倉小学校との小中一貫教育を実施している。平成19年4月9日現在の生徒数は679人(6年～9年生の合計)である。

京都市御池老人デイサービスセンターと京都市御池地域包括支援センターは、社会福祉法人京都市社会福祉協議会により運営されており、介護保険の認定者を対象とした入浴・食事・日常生活訓練などのサービスを実施するとともに、介護保険の申請・認定調査・ケアプランの作成などの相談などを実施しており、地域の高齢者・障害者の総合相談窓口・ワンストップサービスの拠点となっている。

御池保育所は社会福祉法人西京極保育福祉会により運営されており、平成18年4月現在で0歳児13名を含む90名の通常保育のほか、親のリフレッシュや週1～3日程度の就労時に子どもを預かる一時保育を実施しており、京都市の待機児童の解消に寄与している。

オフィススペースは、京都市役所の執務室および市職員研修室として利用されており、御池中学校、災害時の緊急物資等が備蓄されている拠点備蓄倉庫、地域の利便施設などともに、京都市が運営している。

賑わい施設は、京都市に拠点をおくイタリアンレストラン・イタリアンセレクトショップ・ベーカリーカ

表2：京都御池創生館の各施設における運営主体

施設名	運営主体
中学校	京都市
乳幼児保育所	社会福祉法人(西京極保育福祉会)
老人デイサービスセンター	社会福祉法人(京都市社会福祉協議会)
地域包括支援センター	社会福祉法人(京都市社会福祉協議会)
オフィススペース	京都市
拠点備蓄倉庫	京都市
賑わい施設	各事業者
施設全体に属する共有部	アクティブコミュニティ御池株式会社(SPC)(※)

(出所) 報道資料を元に筆者作成

(※) Special Purpose Companyの略。ある特別の事業を行うために設立された事業会社のこと。

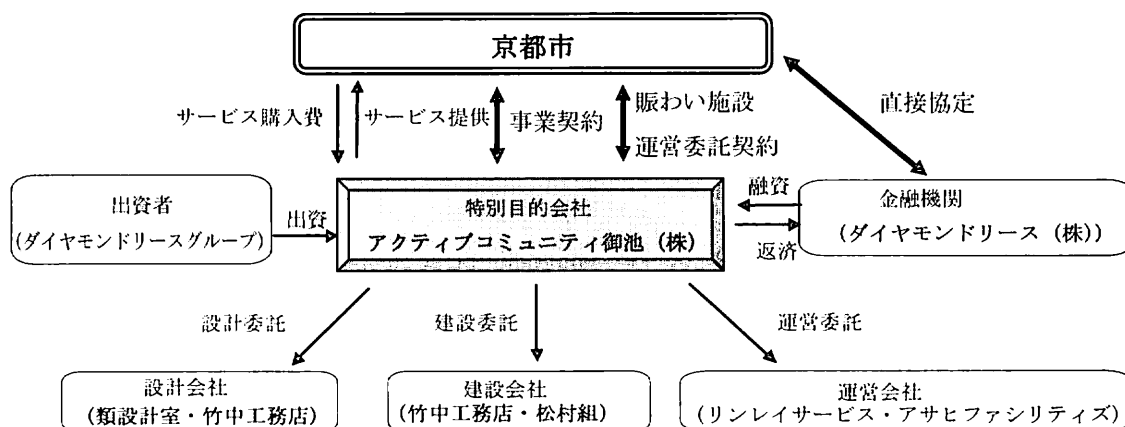


図5：京都御池中学校・複合施設整備等事業の事業フロー

(出所) 報道資料を元に筆者作成

フェの3店舗が入居しており、御池通にふさわしいにぎわいを創出している。

この京都御池創生館の整備は、政令指定都市では初となる学校施設でのPFI事業で実施されている。

PFI事業は、計画を行政が立案し、事業の実施を民間が主体となって行うものであるが、京都御池創生館の場合には、事業実施の段階でも事業者が主体となり、地域とワークショップを開催し、その意見を施設に反映するなど、従来のPFI事業には見られない特徴を持っている。

2. 複合施設化とPFI事業導入の経緯

学校PFIは、地方自治体として、PFIの実績作りに利用されるケースがあるとされる⁵⁾中、京都御池中学校・複合施設整備等事業は、京都市からではなく、市議会において提案されている。

京都市会において、京都御池中学校の建設にあたって具体的にPFI事業の導入の可能性が示されるのは、2002年（平成14年）5月定例会（第2回）の加藤議員の質問からである。

加藤議員は、「もちろん財政非常事態宣言下での事業ですが、現在の京都御池中学校の敷地が御池シンボルロードに面し市内でも有数の立地条件を誇る中心地に位置しているメリットを十分に生かし、京都市として建設が必要な公共施設との合築など、前例に捕らわれず最大限有効な敷地活用を検討する必要があると考えております。更に最高の立地条件を有効に活用するためには、施設の建設に当たっては設計から建設、維持管理まで民間に蓄積されたノウハウや活力も思い切って導入することなどPFIも視野に入れて検討してはいかがでしょうか」と述べ、京都御池中学校の校舎の複合化とPFI事業として実施することを提案している。

これに対して、門川教育長（当時）は「都心部でかつ御池シンボルロードに面した土地を最大限に活用するため関係各局と連携し市民ニーズを踏まえ他の施設との複合化、高層化の下での施設内容や民間活力の導入も視野に入れた事業手法の検討に取り組んでおります」と回答し、複合化とPFI事業としての実施を示唆した。

この頃、京都市役所内部では、京都御池中学校の移転先は都心部の貴重な土地であり、新校舎を建設するにあたって、地域にとっても有益な施設とするために、京都市公共施設高度活用委員会が庁内で組織され、学校施設の複合化の検討が進められていた。

「都心部の敷地の有効活用、市の施策・基本計画の進捗に寄与、地域のニーズを踏まえた公共施設、次世代の教育に対応できる学校づくり」が施設整備の方向とされる。

庁内の関係局に対して、施設検討・提案シートの提出を求め、最適な案を策定し、最終的に複合施設には中学校とともに、京都市の高齢者福祉計画において一中学校区ごとの設置を位置づけているデイサービスセンター、待機児童の解消のために乳幼児保育所、市役所近隣の民間ビルに入居していた市の関連部局の執務室が設置されることとなった。

しかし、当時の京都市は、2001年（平成13年）10月31日に、榊本市長が定例記者会見において、政令指定都市で初となる京都市財政の「非常事態宣言」と緊急対策の基本方針を出すほど、財政状況は非常に逼迫している状況であった。厳しい財政状況の中で、このような大規模な複合施設を整備し、また将来にわたって管理していくための手法が求められていたのである。

2002年（平成14年）6月には、京都市PFI導入基本指針が出され、事業期間に係る総事業費がおおむね50億円以上、または建設事業費がWTO協定に基づく基準額（22億2千万円）以上のものについて、PFI導入の検討が義務付けられ、複合施設の建設に際してPFI導入の検討が行われることとなった。

2003年（平成15年）3月、普通予算特別委員会第1分科会（第4回）において、安孫子議員より、「教育委員会ではPFI手法を用いて建築することを検討されているということをお聞きしました。PFIの導入を図っていただきたいという思いを持っております。その点を要望しておきたいと思います」と、PFI事業での実施の推進が求められている。

京都市においてPFIの導入可能性調査を行った結果、従来型公共事業で実施する場合に比べVFMが

10%見込まれたため、複合施設の建設はPFI事業で実施することになった。

2003年(平成15年)5月7日には榊本京都市長が、定例記者会見で京都御池中学校・複合施設整備へのPFI手法の導入を公表した。その後、2003(平成15年)5月15日には実施方針が公表され、同年10月31日には特定事業の選定が行われた。その後、予算の債務負担の設定に関する市会議決が行われ、2004年(平成16年)3月23日には事業者が決定され、5月28日には、正式に契約が交わされた。

2006年(平成18年)2月28日には建物が竣工し、同年4月からは京都御池中学校が京都御池創生館に移転されている。

その他、議会の答弁においても、「今後何十年間にもわたって子供たちが目を輝かせて通学することのできる立派な中学校施設の建設を追求すべき」⁶⁾、「地元の方に活用していただき、また喜んでもらえるような整備をしていただきたい」⁷⁾、「この複合施設は、14もの元小学校の地域や保護者の皆様の子供たちの教育の充実と地域の発展を願われる懸命な御努力と尊い御英断によって学校統合が合意され建設されるものがあります。御期待にこたえられるよう地元の御意向も踏まえ全力を傾注して参ります」⁸⁾と複合施設について述べられている。

財政負担の削減だけではなく、学校施設の運営という視点から、京都御池中学校の事業性を検討していたと言える。

3. 学校PFI導入による効果

(1) 財政支出の削減効果

京都市では、この施設を従来の公共事業で整備した場合に、約90億円の費用がかかると試算していたが、実際の民間事業者との契約ではPFIで実施することにより実に約30%、27億円もの大幅な費用の削減を達成している。

民間事業者(アクティブコミュニティ御池株式会社)との契約額は63億2千万円であり、うち52億円が施設整備費、残りの11億円が維持管理費である。中学校部分は文部科学省、デイサービスセンター及び保育所部分は厚生労働省の所管事業であり、合計約6億7千万円の補助金が京都市に交付されている。京都市による当初の支出は12億2千万円であり、民間事業者は残りの施設整備費など約44億1千万円を負担している。

国からの補助金と京都市の負担分の合計19億円は2004・5年(平成16・17年)に一括して支払い、2006年(平成18年)4月1日から2021年(平成33年)3月31日までの15年間に毎年約3億円ずつ、京都市からサービス購入費としてアクティブコミュニティ御池株式会社に割賦払いしていく。施設整備後は、施設の所有権を公共側に移転している(BTO: Building-Transfer-Operate方式)。

京都市としては、通常の公共事業の場合には、施設整備完了時に一括で整備費の支払いが必要となるが、PFIで実施した場合には、補助対象以外の部分については、後年度に割賦払いができることから、財政負担の平準化が可能であるというメリットがある。

サービス購入費については、施設が適切に維持管理されているのかについて、京都市がモニタリングを実施しており、民間事業者の提供する維持管理などのサービスが、要求水準に満たない場合には、サービス購入費が減額される仕組みとなっている。そのため、事業運営期間において、民間事業者による適切な維持管理が期待できるものとなっている。また、民間事業者が主体となって施設の維持管理に携わることから、さまざまな問題に対して機動的な対応が可能となっている。

例えば、維持管理面では、施設に不具合が見つかった場合には、行政が管理する場合には予算の確保や入札の実施など、その対応に時間がかかるが、PFI事業では民間事業者により、早急に補修などの事後対応が柔軟に行われることとなる。

また、ライフサイクルコストを考慮し、設計段階から施設の維持管理を考慮した、予防保全の観点からの適切な対応も行われている。

同じ事業者によって継続して維持管理されることから、PDCA(Plan・Do・Check・Action)サイクル

従来型公共事業		京都御池創生館の場合（PFI事業）	
施設整備費	運営開始後の負担	施設整備費	運営開始後の負担
<p>補助対象外 (地方債、一般財源) 補助金</p>	<p>維持管理費 (一般財源) 地方債償還</p>	<p>民間資金 補助金</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p>民間資金導入部分を 後年度に割賦支払い</p> </div> <p>割賦支払い (一般財源) 地方債償還</p>

図6：従来型公共事業と御池創生館の場合の予算概念図

に基づいた対応が実施されるため、年々維持管理の水準が向上するという効果もある。

(2) 学校PFI導入による教育上の効果

学校の複合化施設の整備においてPFIを導入する場合には、一般的なPFI事業で期待される財政負担の縮減や平準化、サービス水準の向上の効果に加えて、複合施設の維持管理の向上、民間創意工夫の余地の拡大、教育上の効果の向上などがある⁹⁾とされている。

京都御池創生館では、施設設計においても、教育上の観点から民間の創意工夫が発揮されている。

施設の配置は、中学校のグラウンドを取り囲む形で3つの区分として配置されており、保育所と中学校の地域開放入り口を北棟1階に、高齢者福祉施設およびオフィススペース入り口を南棟1階に配置し、中学校は全棟2～5階に区分配置した上で、西棟1階をピロティ状の「他世代交流広場」とし、各施設の出入り口をこの広場に面して向けることにより、「独立と交流を両立」している。また、中学校内に地域利用施設やエコガーデン・エコテラスを配置し、自治会館を校門脇に設けるなど、世代を超えた交流と施設の相互利用を促すよう設計されている。

御池中学校の生徒は、デイサービスセンターの利用者とともに、百人一首を一緒にしたり、屋上菜園でのさつまいもの栽培をしたり、創作ダンスの発表をデイサービスセンターで行ったりしている。また、文化祭では、デイサービスセンターの利用者から聞いた話を題材として脚本を元に演劇を上演するなど、中学生と高齢者との交流が進んでいる。

乳幼児保育所においては、中学生が創作ダンスの発表をしたり、運動会に園児と一緒に参加したりと、子ども間での交流も進んでいる。

御池中学校長の長者氏は、「お互いの活動が見通せることが、みんなに良い影響を与えている」、「グラウンドでランニングする生徒に施設のお年寄りが声をかけたり、運動会のダンスの練習を見た保育所の子どもたちが一緒に踊ったり。世代を超えた交流が、日常のなかで自然に生まれてきました」と語っている¹⁰⁾。

賑わい施設では、イタリア料理店のシェフの指導で中学校の生徒に調理実習を行ったり、生徒が店舗で就業体験したりするなど、中学校の生徒と民間施設との交流も生まれている。賑わい施設では、企業と学校とのパートナーシップのもとで、養護学校の生徒の職業訓練を行うデュアルシステム¹¹⁾が活用されている。

2007年（平成19年）度からは御所南と高倉小学校と京都御池中学校との間で小中一貫教育が本格的に始まっている。各小学校の6年生は、中学校に進学する前から京都御池創生館に通学しており、地域と小中学生や高齢者などとの交流も今後より進んでいくものと思われる。

本施設には、環境に配慮して日本の学校として初めて燃料電池が導入されており、太陽光発電、風力発電などの新エネルギーシステムとともに、施設内で発電量をリアルタイムで表示している。また、井戸水や雨

水をトイレの洗浄水に活用するなど、さまざまな環境面への配慮により、同規模の従来施設と比較して、約17%のCO₂削減を見込んでいる。このように本施設自体が、環境学習の教材となっている。

現在市の執務室となっているオフィススペースは、将来的に都心回帰によって生徒数が増加した場合にも対応できるよう、教室として転用可能な構造になっている。

Ⅲ. 京都市における学校と地域の関係

1. 京都御池中学校・複合施設整備等事業の特徴

2003年(平成15年)5月15日に京都市より京都御池中学校・複合施設整備等事業の実施方針が出されており、この事業の範囲の中で、「施設整備に係る設計(基本調査及び実施設計)及びその関連業務(京都御池中学校学区内の住民、小・中学校長、PTA会長等で構成される委員会とワークショップ(概ね2回程度を目安とします。)を含みます。)」が規定されている。

このように地域住民等に対して、PFI事業者がワークショップを実施し、その内容を受けて提案内容を変更するという形態をとるPFI事業は他に例を見ないものである。

通常のPFI事業では、公共が公表する実施方針、要求水準書に基づいて、民間事業者が創意工夫を凝らした提案を行うものであり、地域の意見は行政側が事前に整理した上で、民間事業者に提示し、変更しないことが通例である。にもかかわらず本事業では、ワークショップを実施し、その提案を受けて、設計内容を変更することとなっている。

この実施方針に対する民間事業者から本規定に対する質問は236問中12にものほり、関心の高さを表している。

事業者からは、「選定事業者は、提案時の設計に基づき事業計画をたてておりますので、通学区域内の住民等の要請による設計変更等については貴市の負担にて実施していただきたく存じます」との質問がされている。

これに対して、京都市は、「地元関係者で構成する委員会で、既にワークショップを開催しており、実施方針別紙2「施設コンセプトに関する地元提案」は、その成果です。そのため、大きく異なる要求はないものと想定しています。なお、事業費の増額を伴う設計変更が生じた場合は、原則として市の負担と考えています」と回答しており、事業者の提案内容に変更が生じた場合においても、その費用を市が負担することを明記している。

PFI事業において施設の設計は民間事業者がその責任で実施するものであり、最終的に地域に学校の設計図が明らかにされるのは契約後であることから、地域の意見によっては、民間事業者の提案内容が変更される可能性が残されている。

実施方針には、資料として施設コンセプトに関する地元提案が添付されており、実施方針の本文には、この資料の取り扱いについては一切記載されていないが、提案にあたっては地元提案を配慮することが暗に示されている。

「施設コンセプトに関する地元提案」は、実施方針の公表に先立つ2003年(平成15年)1月17日に、京都市長及び京都市教育委員会あてに、京都市御池中学校設立推進委員会から出されたものである。

この中で、「私たちは、わが地域の城巽・柳池・滋野の三中学校を統合するという断腸の思いの決断を経て、京都御池中学校を自分たち住民の智恵と熱意を生かして設立するために結集し、先人たちに学びつつ、その偉業を超えようとするほどの熱い思いに駆られ、今日まで論議・検討してまいりました」と、地域の並々ならぬ期待が示されている。

2001年(平成13年)に自治会やPTAが合同で、地域の3つの中学校の統合に関する要望書を市へ提出し、14の自治会や地域コミュニティ、PTAの代表、学校関係者らが参加する新中学校設立推進委員会が発足し、新しい学校づくりへの議論を始めた。これが、京都御池中学校設立推進委員会である。

教育次長が市議会において、「周辺の方々の御意見、柳池中学校学区の人たちの御意見、またPTAの御意見を聴取し、より一層良いものにしていくという作業を引き続き行って参るつもりでございます」、「場合によれば設計を含めた変更の御意見が出てきて、それを生かしていくということになろうかと思えます」、「地域の方々に御納得をいただき、京都市の御池通りにふさわしい施設となるよう努力していきたいという風に考えております」¹²⁾と述べているように、事業実施にあたり地域に対して最大限の配慮を行っている。

- 一人一人の子供が輝き、地域の心がふれ合う、都心の安らぎと華やぎのシンボル
 伝統と先進性のまち・京都から、地域が生み育てる二十一世紀型・複合施設の創造と発信
- 一. 「地域が誇る、都市型シンボル」
 - 一 子どもと大人と世界を魅了し続け、伝統を生かし未来を創造する場
 - 一. 「学力を磨き、生きる力を育む」
 - 一 子どもの学ぶ意欲や自発性・向上心を高め、確かな学力を育む空間
 - 一. 「憩い語らい、豊かな心を養う」
 - 一 多くの子どもや大人が集い、心豊かな人間関係を培うゆとりの空間
 - 一. 「健康と体力、たくましさを培う」
 - 一 各世代のスポーツ活動や健康づくりなど地域に開かれた空間
 - 一. 「人と環境の共生、安らぎを結ぶ」
 - 一 人と環境に優しい、自然豊かでバリアフリーな地域の防災拠点
 - 一. 「交流と体験、華やぎの創出」
 - 一 多世代の心温まる触れ合いや賑わいをつくり、地域や社会に貢献する場

図7：京都御池中学校の施設建設の基本的な考え方について（提案書）

（出所）「京都御池中学校・複合施設整備等事業実施方針 別紙資料2 施設コンセプトに関する地元提案」（平成15年5月15日 京都市より）

2. 京都市都心部の中学校の歴史と統廃合について

(1) 京都市都心部の中学校の歴史

京都市において、PFI事業の実施に際して、地域に対して最大限に配慮する理由は、京都市都心部の中学校の歴史に起因している。

京都市の都心部の中学校の歴史は、小学校の歴史でもある。全国的な学制が1872年（明治5年）に実施されたが、それ以前に京都では、全国に先駆けて小学校が一斉にしかも組織的に設立されている。これは明治維新による東京への遷都により、驚きと失望の中にあった京都市民に対して、京都府が、人心の一新を図るためにそれまでの市内の各町を整理し、新たに上京、下京に64の町番組を定めたことに始まる。

京都の衰退に危機感を感じた町衆は、京都復興のためにさまざまな産業施策を実施するとともに、人材の育成を行うことが急務であると考えた。

1869年（明治2年）に、自治体組織として、上京、下京に64の1つの区画、長方形の1カ所を「番組」と名付け、町番組を定め、その1カ所ずつに小学校が設立された。これが「番組小学校」と呼ばれるものである。1869年（明治2）年5月21日の上京第27番組（柳池）小学校（現在は京都御池中学校）を始まりとして、同年内に全ての番組小学校が開校した。

この番組小学校の建設費は京都府の下付金と市民の寄付金によって賄われた。さらに小学校の運営についても、子どもがいるかどうかは関係なく、地域のかまどのある家が「竈（かまど）金」としてその運営費を負担した。

また、当時の京都の小学校は教育機関であるだけでなく、地域のセンターとして行政を担うとともに、消防の役割なども果たしていた。

これらのことが、学校を通して地域の住民と学区を強く結びつけることとなり、小学校を中心とした市民社会を形成したのである。町番組は京都市都心部の学区の起源となっており、現在でも元学区と呼ばれ地域

のコミュニティの単位となっている。この小学校と地域との強い結びつきは現在にも引き継がれている。

1947年(昭和22年)3月には「教育基本法」および「学校教育法」が公布され、中学校までの9年間が義務教育になり、中学校校舎の確保が早急の課題となった。

京都市は、これまでの単独高等学科国民学校と独立の青年学校を独立の中学校とし、他は旧制中学校と小学校を併設することとした。しかし、1948年(昭和23年)4月からは新生中学校を全部独立校とする勧告が出されたことから、義務教育ではない旧制中学校を新生中学校に転用するとともに、小学校を統合して新生中学校に転用することになったのである。

京都御池創生館にある京都御池中学校は、遡れば元々は5つの中学校(城巽・銅駝・柳池・初音・滋野)である。これらの中学校は、番組小学校であった城巽(上京24番組)小学校、銅駝(上京31番組)小学校、柳池(上京27番組)小学校、初音(上京26番組)小学校、滋野(上京18・19番組)小学校が中学校に転用されたものであり、明治以来の地域との深い連携を持つ学校であった。

(2) 京都市都心部の中学校の統廃合

高度経済成長期を過ぎ、京都市都心部ではドーナツ化により都心部の人口が減少しており、児童数は1981年(昭和56年)を第2次のピークとして減少の一途をたどっている。特に市内中心部の小中学校は大幅に減少しており、小規模校化が進み、クラス分けができない状況や学級の人数が一桁の学校もあった。

京都市教育委員会は、1988年(昭和63年)2月に小学校の小規模校問題を考える冊子「学校は、いま……」を地域市民に配布した。この冊子の特徴は、小規模校の長所と短所の両論を併記していることである。

京都市の学校は地元によって設立されていることから、学校創立の歴史と経過を踏まえ、小規模校化は教育問題であると同時に、地元問題でもあるという姿勢で、地元における教育的観点から地元議論を尊重する立場で取り組まれている。小規模校の統廃合に対して、地元から要望書の提出を受けて進めている。

これはいわゆる「京都方式」といわれるもので、地元ですべての情報をきちんと公開し、子どもたちの教育環境にとって、子どもの数が大きく減ったことが教育にとってどのような影響があるのかを、徹底的に地元で議論するという方式を取っている。その際には統合後の学校跡地の活用については一切触れず、子どもたちの教育環境のためには何が良いかを議論している。

中学校の保護者からも、小学校の教育問題は「単に小学校だけの問題ではない」という声が大きくなった。生徒数の減少が著しかった初音中学校では、1992年(平成4年)には生徒数が100人を切り、学校規模も各学年1クラスとなることが予想された。

そのため、1991年(平成3年)4月にはPTAの本部役員が「初音中学校統合推進委員会」を設立し、「早期の統合実現」を優先課題として統合に向けての活動を始めた。統合推進委員会は、地元連合会に協力を要請し、地元連合会とともに「初音教育環境検討委員会」を発足させた。

地域で話し合いを重ね、1991年(平成3年)9月に、初音教育環境検討委員会は、初音中学校の最寄校である「柳池中学校」と早期の統合の実現のために要望書を京都市教育委員会に提出し、1993年(平成5年)4月に初音中学校は柳池中学校と統合された。

滋野中学校では、昭和24年には1279人の生徒数であったが、1994年(平成6年)には186人と大幅に減少し、PTAにより「滋野中学校小規模対策検討委員会」が設置された。2000年(平成12年)になると生徒数はさらに減少して137人となり、1年生は1クラス38人になった。これを受けて2001年(平成13年)に「滋野教育環境検討委員会」が設置され、京都市教育委員会に要望書が提出された。滋野中学校は、通学区ごとに上京中学校と柳池中学校にそれぞれ統合され、2002年(平成14年)に京都柳池中学校が設立された。2003年(平成15年)には、京都城巽中学校とともに統合され、京都御池中学校となったのである。

京都市において、明治から現在まで続く、学校と地域との強い結びつきの中で、中学校の統廃合が進められている。このように、地域と密接に関連している中学校を統廃合し、新しい校舎を建てるにあたっては、十分な配慮が必要とされたのである。

中 学 校 (11 校→3 校)

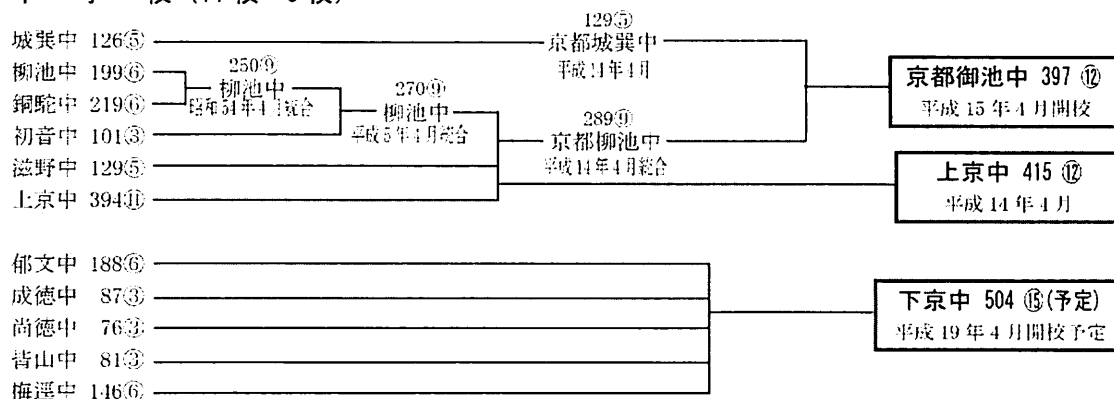


図 8：京都市都心部の中学校の統合状況（平成19年3月末時点）

（出所）京都市教育委員会資料より

（注）図中の数字は生徒数、○はクラス数をあらわす。

3. 京都御池中学校・複合施設整備等事業における地域との関係

京都御池中学校・複合施設整備等事業は、京都市都心部の歴史的な背景と統廃合における市の方針により、民間事業者主体のPFI事業であるにも関わらず、地域の意見を十分に考慮して、実施されている。

実施方針において規定されていたワークショップの内容は、要求水準書において、事業者自身がワークショップを主催し、地域の意見を取りまとめたうえで、施設の設計に反映することが明確に示されている。ワークショップの参加者は、御池中学校区通学区内の住民、小・中学校長、PTA関係者等で構成される推進委員等であり、第1回ワークショップにおいては、施設の基本デザイン・プラン・イメージ等を事業者より提示し、意見交換・集約を実施し、第2回ワークショップにおいて、意見を取りまとめるとともに、施設の基本デザイン・プラン・イメージ等の修正案を提示することとされた。

優先交渉権者の審査講評（平成16年3月23日）においても、優先交渉権者の決定にあたり「設計の方針として地元とのワークショップや関係者協議会を設ける等、意見を取り入れて施設整備を行う提案を評価した」と示されているとおり、事業者の選定に対しても地域の意見を取り入れる点を重視していたことがわかる。

優先交渉権者の選定から施設の整備までに、地域に対して施設に対する理解を深めてもらうべく、さまざまな取り組みが行われている。

また、優先交渉権者選定から事業契約締結までには、御池中学校区の全世帯に対して「京都御池中学校推進委員会だより第14号」を配布し、施設の概要を広報している。その後、京都御池中学校推進委員会に施設概要の説明（第1回ワークショップ）を経て、京都御池中学校・御所南・高倉小学校内において、事業者からの施設の提案図面を掲示し、保護者等からの感想及び意見を募集した。

事業契約締結以降には、柳池学区自治連合会役員に対して、施設概要を説明し、「消防団詰所の位置を御池通側に配置してほしい」、「体育館の高さと換気の配慮をしてほしい」との要望を受けている。敷地の北側・西側の住民に、図面により施設概要を説明し、「学校から民家への視線の遮断」、「柳馬場通りに防犯対策のために街灯を設置してほしい」との要望を受けている。

これら地域の意見をもとに、事業者は当初提案を変更し、夏季の体育館利用のため、自然換気機能を高めるとともに、周辺環境への騒音対策のために、体育館高さの変更を実施した。また、屋上のプールにおいては、近隣高層建物からの視線の遮断壁を設置し、学校用体育倉庫、観光トイレとして計画した場所を自治会館・消防分団詰所に変更している。

その後、京都御池中学校推進委員会（第2回ワークショップ）において、保護者からの意見を反映した設計案について民間事業者より委員に対して説明し、委員会の了承を受け、設計どおり計画を進めることとな

った。

保護者等からの意見を事業にどのように反映したのかについては、京都御池中学校・御所南・高倉小学校の生徒・児童、中学校区の14学区自治連合会長に対して「京都御池中学校推進委員会だより第15号」を配布し、地域に周知している。

工事中の進捗状況についても、「京都御池中学校・複合施設 たより」を毎月ホームページに掲載することにより、学校の建築が進んでいく様子を周知し、地域の学校への愛着を高めるように配慮されている。

また、京都御池中学校・複合施設が、広く市民に愛される施設となるように、施設の愛称も広く市民公募を実施している。応募資格には制限がなく、「京都をこよなく愛されている多くの皆様の応募を、お待ちしております。」とされており、地域に愛される学校を目指していることがわかる。

施設の名称は、243通の応募の中から、「御池創・生・館」を最優秀作品に選び、全国の方々にも理解してもらえるように地名を冠して「京都御池」とし、また、「京都創生の基盤である「ひと」を中心として、ひとづくり、まちづくり、地域づくり、開かれた学校づくり、シンボルロードである御池通の創生拠点施設となるよう、最優秀応募作品を補作し、「京都御池創生館」と決定された。

表5：京都御池中学校・複合施設整備等事業の運営開始までの経過

年 月 日	内 容
2001年(平成13年)9月26日	3中学校(城巽・柳池・滋野)のPTA、関係14元小学校区の地域による統合に向けた議論と検討を経て、統合要望書が京都市長、京都市教育委員会に提出される。
2001年(平成13年)10月31日	京都市財政の「非常事態宣言」。
2002年(平成14年)4月	京都市城巽・京都柳池中学校の2校を開校(1次統合)。
2002年(平成14年)6月	京都市PFI導入基本指針の策定。
2002年(平成14年)7月12日	新校名を「京都御池中学校」とする要望書が提出される。
2003年(平成15年)1月17日	京都御池中学校の施設建設の基本的な考え方について(提案書)が京都市御池中学校設立推進委員会より提出される。
2003年(平成15年)4月	京都御池中学校を開校(2次統合)。
2003年(平成15年)5月7日	榊本京都市長が、定例記者会見で京都御池中学校・複合施設整備にPFI手法の導入を公表。
2003年(平成15年)5月15日	実施方針の公表。
2003年(平成15年)11月25日	事業者募集(入札公告及び入札説明書等の公表)。
2004年(平成16年)3月3日	入札。
2004年(平成16年)3月23日	事業者の決定。
2004年(平成16年)4月初旬	「京都御池中学校推進委員会だより」の配布(中学校区の全世帯・生徒など)。
2004年(平成16年)5月中旬～下旬	事業者提案図面を京都御池中・御所南・高倉小に掲示。
2004年(平成16年)5月28日	契約締結(市会議決)。
2004年(平成16年)6月～10月初旬	地域、周辺住民等への概要説明。
2004年(平成16年)10月29日	起工式。
2004年(平成16年)11月下旬	地域等の意見を反映した設計内容等について「京都御池中学校推進委員会だより」の配布(中学校区全世帯・生徒等)。
2005年(平成17年)9月	保育所・デイサービスセンター・地域包括支援センターの指定管理者の選定(市会議決)。
2006年(平成18年)2月	事業契約の変更(市会議決)。
2006年(平成18年)2月28日	建物の竣工。
2006年(平成18年)4月	柳池中学校跡地(京都御池創生館)へ京都御池中学校移転。

(出所) 報道資料を元に筆者作成

2004年（平成16年）10月29日には、地元関係者、京都御池中学校、御所南・高倉小学校のPTA、関係団体代表者など約250人が出席し、起工式が行われた。

榊本京都市長は、地域・保護者の方々の3校統合への御英断に感謝し、「いつの時代にあっても、個性と創造性、倫理性にとんだ人材を育むことは、その時どきの社会に課せられた重要な責務である。市民から信頼される学校教育の確立や学校、家庭、地域の連携・協力があって初めて実現できる。子どもたちの豊かな明日を拓く教育の創造と世代間のいきいきとした交流の場となり、新たなまちづくりのモデルを全国に発信できると確信している。」と述べている。

教育長は、施設整備後の市議会¹³⁾において、「学校づくりが地域の皆さんのお力、学校の先生の熱意で出来たことに感慨深いものを感じております。」と答えている。

このように、PFI事業の実施に際して、広く地域の意見を聞き、またそれを施設整備に反映している点は、今後のPFI事業の参考となる点である。

京都府教育委員会の塚本課長補佐は、「新たな学校の建設に際して、地域からは大きな反対はなく、新しい学校への期待と子どもを大切にしたいという思いから、非常に協力的であった」と話している¹⁴⁾。

IV. まとめ

学校PFIは、学校施設の老朽化、耐震化に加えて、統廃合のために数多く実施されており、今後事業の増加が見込まれている。

従来の学校施設の整備は、地方自治体が施設の基本計画を立案し、基本設計、実施設計を経て、施設の整備内容を具体化していく手続きの中で教育現場や、地域などの意見を施設整備に反映してきた。

しかし、PFI事業で実施する場合には、民間事業者により施設整備計画が作成され、提案されることから、地域の意向を学校施設に反映することが難しい。

特に学校は、地域コミュニティの中心的な役割を果たしてきたという歴史的経過を持つことから、その統廃合には地域の反対が予想される。

それにもかかわらず、昨今の厳しい財政状況の中で、PFI事業による施設整備・運営は今後より重要となっている。地域の理解を得た上で、地域の意見を反映した、地域に愛される施設として学校を整備するのは、非常に大きな課題である。

京都市では、地域と行政とのパートナーシップに基づき、中学校の統廃合が進められており、京都御池中学校・複合施設整備等事業では、民間事業者主体のPFI事業であるにも関わらず、施設の建設に際して、広く地域の意見を聞き、それを事業に反映している。

京都市のように、各段階で地域に十分に意見を求め、それをどのように反映したのかを十分に周知することにより、アカウンタビリティを示すことが円滑なPFI事業には必要である。

おわりに

学校は、地域の活動の中心的な役割を果たしており、その統廃合には地域との軋轢を生じる場合があるが、子どもの教育環境の確保の観点からも学校の統廃合は必要となっている。また、厳しい財政状況の中で、学校整備に対して、民間活力の導入は必要不可欠となっている。

京都御池創生館では、中学生とデイサービスセンターや乳幼児保育所・賑わい施設、地域との間に新しい交流が生まれており、新しくスタートした小中一貫教育によってさらに今後も幅広い世代での交流が生まれていくと思われる。

ここで学ぶ子どもたちにとって、学校での教育からだけではなく、いろいろな世代との交流によって日常生活から学ぶことが多いと思われる。

行政と民間と地域の連携によって生まれた京都御池創生館で学んだ子どもたちが、地域によってつくられ・支えられてきた番組小学校の卒業生たちのように、京都を新たに担う人材となっていくことだろう。

明治維新後に政府は荒れ果てた京都から、東京に事実上の遷都をおこなった。京都の衰退に危機感を感じた町衆は、京都復興のためには人材の育成を行うことが急務であると考え、番組小学校を設立した。

京都御池創生館は、地域にとっても有益な施設となっており、新しい人材を育成する現在の「番組小学校」と言える。

学校PFIの進展には、地域の理解が必要不可欠であり、民間主導であっても、学校施設の整備については、地域や利用者である生徒や保護者、教職員の意見を反映していくことが求められている。京都市の事例を参考として、今後の学校PFIがより良いものになることを期待したい。

【注】

- 1) VFMの評価は、「PSC」と「PFI事業のLCC」との比較により行う。この場合、PFI事業のLCCがPSCを下回ればPFI事業の側にVFMがあり、上回ればVFMがないということになる。公共サービス水準を同一に設定することなく評価する場合、PSCとPFI事業のLCCが等しくても、PFI事業において公共サービス水準の向上が期待できるとき、PFI事業の側にVFMがある。地方公共団体が事業を実施するに当たり、事業手法を選択する際の判断基準となるもので、PFIで事業を実施した方が低廉で良質なサービスの提供が可能であると見込まれた場合、PFIが適切であると判断される。
- 2) 22～29年を経過した学校施設も全体の22.2%に上り、今後さらに老朽化の進展により、校舎の建替え等が増加することが見込まれている。
- 3) 全体総数130867棟に対して、耐震性なし+未診断のものは56532棟であり、全体の43.2%について何らかの対策が必要とされている。
- 4) 文部科学省 [2004]「複合化公立学校施設のPFI事業のための手引書」p.39において、複合化公立施設PFI事業の留意事項として、検討体制の整備とともに、学校関係者、地域住民に対する情報提供があげられている。
- 5) 永井 [2005] は、徳島市立高校の改築計画において、PFI導入の経過を実績作りとして批判している。
- 6) 京都市議会 平成14年5月定例会(第2回)-05月15日-03号(加藤盛司)。
- 7) 京都市議会 平成14年10月文教委員会(第13回)-10月22日-13号(田中セツ子)。
- 8) 京都市議会 平成15年5月定例会(第2回)-05月28日-03号 教育長(門川大作)。
- 9) 文部科学省 [2004]「複合化公立学校施設のPFI事業のための手引書」pp.14-15において、複合化公立学校施設の整備等によるPFI導入に当たって教育上の効果として、複合化施設として、たとえば社会教育施設や社会福祉施設を一体的に整備することを通じて、特色ある学校教育の実現に向けた効率的な施設の整備が可能となるとされている。
- 10) 日本教育新聞 2007年1月22日。
- 11) 総合養護学校での授業と企業での長期的・計画的な実習を組み合わせ、学校で学んだことを企業で実際に体験する中で、企業が求める人材を育成するという新しい職業教育システム。
- 12) 京都市議会 平成16年5月文教委員会(第3回)-05月24日-03号 教育次長(高桑三男)。
- 13) 京都市議会 平成18年2月普通予算特別委員会第1分科会(第4回)。
- 14) 平成19年2月15日の京都市教育委員会事務局へのヒアリングによる。

【参考文献】

- 大住莊四郎・玉井雅俊・上山信一・永田潤子 [2003]『日本型NPM—行政の経営改革への挑戦』ぎょうせい。
- 井上馨 [2007]「PFI事業のVFM評価について」『近畿都市学会2007年度秋季大会季報』。
- 英国建設産業協議会 [1998]『PFI実践ガイド—資金調達から建設、運営まで、英国版インフラ整備の新技术』日経BP社。
- 京都市 [1975]『京都の歴史7：維新の激動』学芸書林。

- 京都市・京都市教育委員会 [2006]『平成18年4月 あらたな扉を開く京都御池創生館へ』京都市。
- 京都市教育委員会 [1993]「徹底した「住民主導」による都心部小規模問題の解決」『活力ある教育行政を求めて（平成5年10月）』文部科学省。
- 京都市教育委員会 [1997]「初音：輝ける124年のあゆみ 閉校記念誌」京都市。
- 京都市教育委員会 [2003]「滋野：輝ける133年のあゆみ 閉校記念誌」京都市。
- 京都市教育委員会・京都市学校歴史博物館 [2006]『京都学校の歴史』京都通信社。
- 京都市総合企画局プロジェクト推進室『京都市都心部小学校跡地活用審議会』各年版。
- 桑原公徳 [1998]「京都の近現代における行政区及び番組・学区の変遷」佛教大学総合研究所『成熟都市の研究—京都のくらしと町』法律文化社。
- 経済産業省・経済産業研究所・日本版PPP研究会 [2002]「日本版PPP（Public Private Partnership：公共サービスの民間開放）の実現に向けて—市場メカニズムを活用した経済再生を目指して—（中間とりまとめ）平成14年5月22日」。
- 小長谷一之 [2005]「都市再生のオルタナティブス」『成長主義を超えて—大都市はいま』矢作弘・小泉秀樹編。
- 小長谷一之 [2005]『都市経済再生のまちづくり』古今書院。
- 小林重敬・小藤田正夫・長坂俊成・谷口康彦・小長谷一之・根本祐二 [2005]『コンバージョン、SOHOによる地域再生』学芸出版社。
- 酒川茂 [2004]『地域社会における学校の拠点性』古今書院。
- 自治体PFI推進センター専門家委員会 [2007]「VFM算定における現状と課題及び学校PFIにおける現状と課題 平成19年3月」。
- 杉田定大・美原融・光多長温 [2002]『21世紀の行政モデル 日本版PPP（公共サービスの民間開放）』東京リーガルマインド。
- 山口ゆか・阿部浩和 [2006]「PFIの公立小中学校施設整備への適用性—PFI事業による公的施設整備に関する研究 その2—」『日本建築学会学術講演便覧集』2006年9月。
- 地域総合整備財団 [2005]『自治体PFI事例集』。
- 椿幹夫 [2006]「東京都区部における学校跡地活用状況に関する考察」『三菱総合研究所所報No.47』。
- 内閣府民間資金等活用事業推進室 [2004]『PFI推進委員会中間報告—PFIのさらなる展開に向けて』。
- 内閣府民間資金等活用事業推進室 [2005]『PFI事業導入の手引き』。
- 内藤滋・宮崎圭生・杉本幸孝 [2006]『PFIの法務と実務』金融財政事情研究会。
- 永井真也 [2005]「学校PFIの問題点と今後の展開—徳島市立高校改築計画を事例として—」『社会科学』75号。
- 日本経営システム株式会社 [2004]『PFI・PPP実践マニュアル—ここが知りたかった事業実施手順』ぎょうせい。
- 日本政策投資銀行地域企画チーム [2004]『PPPではじめる実践“地域再生”—地域経営の新しいパートナーシップ』ぎょうせい。
- 日本政策投資銀行地域企画チーム [2007]『PPPの進歩形市民資金（ファイナンス）が地域を築く—市民の志とファイナンスの融合』ぎょうせい。
- 根本祐二 [2006]『地域再生に金融を活かす—公民連携の鍵をにぎる金融の役割』学芸出版社。
- 野田由美子 [2004]『民営化の戦略と手法—PFIからPPPへ』日本経済新聞社。
- 野田由美子 [2003]『PFIの知識』日本経済新聞社。
- 福島直樹 [1999]『英国におけるPFIの現状—資金調達・建設・管理の総合マネジメント』日刊工業新聞社。
- 堀井啓幸 [2003]「「民営化」条件整備の教育的可能性についての研究—PFIスクールの事例分析から—」『富山大学教育学部紀要』No.57。
- 宮脇淳・富士通総研PPP推進室 [2005]『PPPが地域を変える—アウトソーシングを超えて 官民協働の進化形』ぎょうせい。
- 文部科学省 [2003]「廃校施設の実態及び有効活用状況等調査報告書（平成15年4月）」。
- 文部科学省 [2004]「複合化公立学校施設のPFI事業のための手引き」。

文部科学省 [2007a] 「公立小中学校非木造建物の経年別保有面積(全国)」『Topics 第52号』。

文部科学省 [2007b] 「平成18(2006)年度公立学校施設の耐震改修状況調査における耐震化の状況(小中学校)」『Topics』第53号。

矢作弘 [1997] 『都市はよみがえるか—地域商業とまちづくり』岩波書店。

矢作弘 [2004] 『産業遺産とまちづくり』学芸出版社。

類設計室 [2006] 「京都御池中学校・複合施設 京都御池創生館」『近代建築2006年9月号』近代建築社。

若林敬子 [1999] 『学校統廃合の社会学的研究』御茶の水書房。

HM Treasury [1997] “*The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*”.

HM Treasury [2003a] “*PFI: meeting the investment challenge*”.

HM Treasury [2003b] “*The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*”.

HM Treasury [2004a] “*Standardisation of PFI Contracts (SoPC) (Version 3)*”.

HM Treasury [2004b] “*Value for Money Assessment Guidance*”.

HM Treasury [2006] “*PFI: strengthening long-term partnership*”.

HM Treasury [2007] “*Standardisation of PFI Contracts (SoPC) (Version 4)*”.

HM Treasury Taskforce [1998] “*Partnership for Prosperity*”.

(ウェブサイト)

京都市教育委員会ホームページ：<http://www.edu.city.kyoto.jp/chosa/partner.html>

内閣府民間資金等活用事業推進室ホームページ：<http://www8.cao.go.jp/PFI/iinkai7.html>