自治体所管部署へのアンケート調査に基づく 福祉転用の実態と転用への評価の把握

STUDY ON THE EVALUATION AND ACTUAL CONDITION OF “WELFARE CONVERSION”

Based on a questionnaire survey for the municipal presiding department

山田 あすか^{*1}

Asuka YAMADA

This study examined the awareness and evaluation of welfare conversion using a questionnaire survey given to the conversion cases, the municipal department that holds jurisdiction over welfare services for children, the elderly the disabled, and the fire department in Kanto area.

Consequently, a number of municipalities answered “do not know” for regarding the will for and progress toward the promotion of welfare conversion. Despite the increase in welfare conversion cases, it was found that welfare jurisdiction departments did not capture the actual situation and trends properly and also did not establish a system for proper guidance.

Keywords: Welfare facility, Refurbishment use of Existing Buildings, Planning issues, Evaluation and Needs, Welfare conversion

福祉施設, 既存建物の改修利用, 計画的課題, 評価とニーズ, 福祉転用

1. 研究の背景と目的

1.1 研究の背景

今日, 人口減少などの社会構造の変化を受けて, 空き家や建物の空きスペースが増加しており, 政府・自治体も対策を講じている¹⁾。一方で, 高齢化やノーマライゼーション, 就労と子育ての両立支援のニーズ増加などによって, 高齢者や障害者^{注1)}, こども, 子育て関連などの福祉施設へのニーズが増している。こうした状況の総合的解決策として, 既存建物の再生・利活用による福祉事業の展開(以下; 福祉転用)が注目されている²⁾。福祉転用には, 公立小中学校の余裕教室を学童保育拠点や保育施設, 生涯学習施設に活用する³⁾, 家庭福祉員宅で小規模保育を行う⁴⁾, 民家を改修してグループホームや小規模多機能型居宅介護事業所など小規模高齢者福祉事業所として使用する^{5) 6)}, などの例がある。こうした事例では, 地域の空き家等を有効に活用することで, 福祉施設の整備に係る期間やコストの削減や, 地域になじみのある建物の再生による地域の活性化や地域住民の交流の維持・促進, NPO 法人など多様な事業者の新たな試みを誘発する可能性, などの効果が期待されている²⁾。利用者視点でも, 住み慣れた地域で, 立地や設え, スケールなどになじみのある環境で福祉サービスを利用でき, 認知症の進行の緩和や抑制, 家事や趣味活動への主体性の増進, 安心感や情緒的安定, 地域との交流機会の増進, などのメリットが報告されている^{7) ~12)}。

しかし, 既存建物を福祉転用をする際には, 法規制・福祉制度による設置基準とのすり合わせなどが課題となることもある。そのため, それらの基準を満たすための対応が難しく, 基準を満たすため

の無理な改修で多様な交流が生まれづらくなってしまった, など福祉転用の利点の一つとされる質の高いケアという目的とは逆に, ケアの質の低下への危惧も指摘されている¹³⁾。こうしたなか, 福祉転用の実態, また福祉転用を推進あるいは規制する側がどのような問題意識, 実施方策を有しているかはまだ十分に整理されていない。

1.2 研究の目的と研究の構成

これらより, まず福祉転用の実態を明らかにすること, そして福祉転用に関わる諸団体の福祉転用の利点・不利点などへの意識を調べ, 課題や, よりよい福祉転用の推進方法を考察する必要があると考えた。そこで本研究では, 高齢者・障害者・こどもに関する福祉事業を所管する自治体の各部署と, 消防へのアンケート調査によって福祉転用への意識と, 各部署が把握している福祉転用事例の収集を行う。また, 収集された福祉転用事例に対しても同様のアンケート調査を実施し, 関連部署の回答との比較を行うことで, 福祉転用に関わる各団体の意識差を明らかにする。この成果は, 福祉転用施設の計画や制度的サポートの検討にあたっての基礎的資料となると考える。また研究全体としては, 事例に則して具体的な転用時の課題や工夫等を収集し, 資料として蓄積していくことを企図している。

2. 調査の概要

2.1 調査対象

Fig.1 に, 本研究の調査と流れを示す。都市部と地方部では人口構成比等で回答傾向の違いが想定されることから, 調査対象選定にあたっては集落サンプリング手法を用いることとし, 都心部と地方

^{*1} 東京電機大学未来科学部建築学科 教授・博士(工学)

Prof., Dept. of Architecture, School of Science and Technology for Future Life, Tokyo Denki University, Dr.Eng.

部を幅広く含む関東圏一都6県（東京都・千葉県・茨城県・栃木県・群馬県・埼玉県・神奈川県）の1都6県を調査対象エリアとする。この範囲の各自治体の児童福祉施設（就学前と学童の保育施設、児童養護施設など）・高齢者福祉施設・障害者福祉施設を所管する部署、消防署を対象にアンケート調査①を行い、①の回答で得られた福祉転用施設を対象にアンケート調査②を行った。

2.2 調査方法

両アンケート調査ともに、郵送回答方式をとった。アンケートの意識評価に関する質問では、7段階評価での回答とし、一部に自由回答記述の項目を設けた。また、共通事項の他に送付先ごとにその特徴に応じた質問項目を設けた。主な質問項目は下記の通りである。

- ・施設所管部署：福祉転用に対する方針とその理由、所管する施設での転用事例の有無やその成功例の有無等を問う。また、所管する施設と、そのうち転用事例の一覧の提供
- ・消防署：福祉転用に対する方針、消防指導のポイント、転用施設における危険性への懸念点
- ・転用施設：福祉転用に対する方針とその理由、転用による成功点、参考にした事例の有無

回収率は児童福祉施設所管部署 37.2%，高齢者 34.1%，障害者 26.6%である（詳細は Table1。以下、「福祉施設所管部署」を略）。また、転用事例として紹介された施設数等を Fig.2 にまとめた。

3. 福祉転用への評価とニーズ等への対応

3.1 所管部署による転用の推進への意志と状況について

各所管部署からの福祉転用に係る利点と不利点と想定した 20 項目（建設費や維持費等）への評価の回答結果を、Fig.3 に示す。また回答のうち基本的な方針に係る 2 項目「転用推進の意志（ぜひ推進したい～推進していない）」「転用推進の状況（強く推進している～強く規制している）」と 20 項目との関係^{注2)}を Table2 にまとめた。また、相関がみられる項目の関係を Fig.4 と Fig.5 に図示した。

1) 転用推進の意志と状況 所管部署での転用推進の意志は「どちらともいえない (Fig.3 中、0 と表記)」の回答が最も多く、児童 172 回答のうち 83（以下 83/172 のように記載）：48.3%，高齢者 63/101：62.4%，障害者 42/79：53.2%であった。転用推進について、明確な意志をもたない回答がおおむね半数から半数強であることは特徴として指摘できる。なお、程度の差はあるが、転用推進の意志としてはおおむね「どちらともいえない」から「推進したい」評価であり、児童と障害者では「推進したい（評価 1～3）」との回答割合がそれぞれ 69/172：40.1%と 32/79：40.5%で、高齢者 22/101：21.8%に比べて転用推進への意欲が高い。また、児童福祉施設では「ぜひ推進したい」の回答が 21/172：12.2%と最も高い。Fig.2 の転用施設数でも児童福祉施設は事例が多く、待機児童解消のための小規模保育施設設置、学校の余裕教室転用による学童保育所の設置など所管部署が把握する範囲で、転用が進む実態があることがこの背景にあると推察する。

また、転用推進の状況への回答でも「どちらともいえない」が最も多く、児童 121/172：70.3%，高齢者 86/102：84.3%，障害者 63/78：80.8%であった。転用推進の方針の明示よりも、実際の状況の回答はより困難だとは想定できるが、高齢者と障害者福祉施設所管部署では 8 割強がそのように積極性を持っていない点は特徴と

して指摘できる。転用推進の状況としては、高齢者では「推進している」9/102：8.8%と「規制している」7/102：6.9%に分かれている。一方、児童ではプラス評価 46/172：26.7%，障害者ではプラ

Fig.1 Research flowchart

Table1 Number of responses to the questionnaire

		配布数・回収数 Number of Distribution and Responses	回収率 Rate of Responses	有効回答数 Number of valid responses (NR)	有効回答率 Valid response rate	所管施設数 Number of facilities under jurisdiction	転用施設数・転用率 Number and rate of converted facilities
福祉施設所管部署 Jurisdiction Department	児童福祉施設 Welfare facilities for children	486 181	37.2%	180	99.4%	2662	281 10.6%
	高齢者福祉施設 Welfare facilities for the elderly	352 120	34.1%	115	95.8%	1122	53 4.7%
	障害者福祉施設 Welfare facilities for people with disabilities	353 94	26.6%	81	86.2%	603	121 20.1%
	消防署 Fire department	493 86	17.4%	69	80.2%		
転用施設 Converted Facilities	児童福祉施設 Welfare facilities for children	281 46	16.4%	43	93.3%		
	高齢者福祉施設 Welfare facilities for the elderly	53 8	15.1%	8	100.0%		
	障害者福祉施設 Welfare facilities for people with disabilities	121 21	17.4%	20	95.2%

Fig.2 Number of diversion facilities by prefecture 都県別 転用施設数

Fig.3 Comparison of responses distributin between jurisdiction department and converted facilities
 所管部署と転用施設の回答分布比較（図中の評価0は「どちらともいえない」）

ス評価 14/78：17.9%でマイナス評価はそれぞれ 5/172：2.9%と 1/78：1.3%と「推進している」の比率が高い。推進の意志と状況ともに、高齢者の消極性が目立つ結果といえる。また児童と高齢者で、「転用推進の意志」と「転用推進の状況」には相関がある (Table2, 連関係数 C=0.50, 0.35)。その関係を図示した Fig.4 からは、転用を推進したいと考えている回答者で、実際に転用を推進していると答えた割合が高いと言える。なお、この傾向は児童で顕著である。

2) 費用に関する項目 福祉転用の利点の一つとして、新築に比べて整備費などのコストが抑制できることが挙げられる。新築に比べて費用面での評価をたずねた結果として、建設費と転用推進の意志・状況など相関がみられる組み合わせ (Table2, C=0.15～0.71)。を Fig.5 に図示する。Fig.5(1)(2) 建設費は新築に比べておおむね「有利」で、転用推進の意志 (児童の C=0.29, 障害者 0.22) よりも転用推進の状況 (児童 0.35, 障害者 0.71) と相関が強く、高齢者では相関はみられないが児童、障害者と同様の分布傾向である。維持・運用費は児童、高齢者、障害者とも相関がない。

3) 施設の場所に関する項目 Fig.5(3)(4) 立地条件は、特に都心部での事業用地取得が困難な場合が多く、新築に比べて明らかに有利と評価されると想定していたが、児童 (意志 0.28, 状況 0.26)、

高齢者 (意志 0.34, 状況 0.26) と「やや弱い相関」が得られたのみであった。また、用地取得費とはいずれも相関がなかった。

4) 地域資源や地域住民、地域文化との関係に関する項目

Fig.5(5)(6) 地域資源の活用や地域住民の協力、はおおむね「有利」の回答で相関が見られたのは高齢者のみ (意志 0.26) だが、正の相関となる分布の傾向は児童でも類似している。Fig.5(7)(8) 地域文化の継承への寄与も、おおむね「有利」であるため充分な相関係数は得られないが地域になじんだ建物の利活用への評価が確認できる。

5) 整備の容易性に関する項目 Fig.5(9)(10) 改修された建物の利用しやすさは、児童と高齢者で相関がみられ、正の相関の分布を示す。また Fig.5(11)(12) 法的手続きは、回答の分布に幅があるが新築

Fig.4 Relationship between Willing to Promote and Situation of promotion
転用推進の意志と推進状況の関係

Table2 Relationship between willing / situations of conversion promotion and responses to question items
転用推進の意志・状況と質問項目の関係

クラメールの連関係数での相関の度合い (目安)		質問項目 (新築に比べて) Question items (Compared to new construction)																				
The degree of correlation by Cramere's coefficient of association (standard)		転用促進の意思 Willing to promote conversion	建設費 Construction cost	維持・運用費 Cost for maintenance and operation	用地取得費 Cost for land acquisition	立地条件 Location	転用開始までの期間 Period until operation starts	日常利用の安全性 Safety in daily use	災害の危険性や避難時の安全性 Risk of disaster and evacuation	利用者のなじみやすさ User familiarity	地域住民の協力 Local residents' familiarity	地域資源の活用 Utilization of regional resources including local residents	地域文化の継承 Succession of regional culture	改修された建物の利用しやすさ Ease of converted buildings	法的な手続の容易さ Responding to barrier-free	防火設備の整備 Installation of fire protection equipment	電気・ガス水道の再整備 Re-installation of electricity, gas and water	音・光・空気環境等良好な環境の確保 Securing a good sound, light and air environment	用途制限への対応 Responding to usage restrictions	転用可能な余裕スペースの多寡 Amount of vacant space		
0	$x < 0.25$ 非常に弱く関連 Very weakly related																					
0.25	$0.25 \leq x < 0.50$ やや弱く関連 Slightly weakly related																					
0.50	$0.50 \leq x < 0.80$ やや強く関連 Very strongly related																					
0.80	$0.80 \leq x$ 非常に強く関連 Very strongly related																					
1.00																						
福祉転用促進施設 Jurisdiction department of welfare facilities	児童 Children	(ア) 転用促進の意思 Willing to promote conversion	0.50	0.29	0.24	0.15	0.28	0.12	0.10	0.11	0.15	0.16	0.18	0.19	0.31	0.26	0.20	0.14	0.12	0.18	0.18	
		(イ) 転用の推進状況 Situation of promotinon	0.50	0.35	0.23	0.11	0.26	0.17	0.12	0.10	0.20	0.14	0.16	0.14	0.08	0.31	0.23	0.09	0.15	0.10	0.13	
	高齢者 Elderly	(ア) 転用促進の意思 Willing to promote conversion	0.35	0.18	0.21	0.15	0.34	0.21	0.21	0.10	0.19	0.17	0.26	0.10	0.23	0.29	0.27	0.14	0.11	0.14	0.10	
		(イ) 転用の推進状況 Situation of promotion	0.35	0.15	0.20	0.11	0.26	0.17	0.16	0.12	0.21	0.12	0.17	0.13	0.19	0.31	0.36	0.11	0.18	0.12	0.14	
	障害者 Disabled	(ア) 転用促進の意思 Willing to promote conversion	0.18	0.22	0.10	0.16	0.19	0.20	0.20	0.26	0.08	0.14	0.17	0.25	0.28	0.15	0.17	0.24	0.19	0.15	0.11	
		(イ) 転用の推進状況 Situation of promotinon	0.18	0.71	0.20	0.08	0.19	0.10	0.11	0.12	0.08	0.14	0.10	0.13	0.18	0.20	0.29	0.12	0.17	0.15	0.14	
転用促進施設 Converted welfare facilities	児童 Children	(ア) 転用促進の意思 Willing to promote conversion	0.37	0.12	0.09	0.15	0.27	0.19	0.18	0.20	0.16	0.22	0.36	0.23	0.09	0.35	0.38	0.37	0.28	0.06		
		(イ) 転用の推進状況 Situation of promotinon	0.37	0.10	0.11	0.33	0.22	0.14	0.15	0.13	0.23	0.25	0.06	0.25	0.34	0.14	0.24	0.12	0.26	0.39		
	高齢者 Elderly	(ア) 転用促進の意思 Willing to promote conversion		回答数が少なく、統計処理不可能 Statistical processing can not be performed because there were few responses																		
		(イ) 転用の推進状況 Situation of promotinon																				
	障害者 Disabled	(ア) 転用促進の意思 Willing to promote conversion	0.84	0.49	0.53	0.70	0.20	0.22	0.40	0.39	0.47	0.60	0.59	0.70	0.23	0.23	0.15	0.15	0.34	0.33		
		(イ) 転用の推進状況 Situation of promotinon	0.84	0.48	0.53	0.70	0.36	0.21	0.40	0.43	0.52	0.54	0.53	0.63	0.28	0.37	0.31	0.11	0.30	0.36		
福祉転用促進施設 Local governments with diversion cases	児童 Children	年少人口 Youth population	0.03	0.02	0.10	0.03	0.04	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.05	0.03	0.03	0.01	0.02	0.02	0.01			
		年少人口率 Youth population rate	0.06	0.04	0.01	0.09	0.03	0.05	0.02	0.05	0.09	0.02	0.01	0.00	0.02	0.02	0.02	0.03	0.05			
	高齢者 Elderly	老年人口 Elderly population	0.05	0.13	0.11	0.05	0.05	0.05	0.12	0.08	0.03	0.07	0.04	0.03	0.05	0.03	0.03	0.03	0.06			
		高齢化率 Elderly population rate	0.06	0.05	0.06	0.05	0.03	0.08	0.03	0.11	0.02	0.07	0.05	0.09	0.08	0.05	0.11	0.10	0.07			
	障害者 Disabled	障害者人口 Population of people with disabilities	0.16	0.08	0.02	0.03	0.05	0.05	0.06	0.07	0.03	0.05	0.02	0.02	0.08	0.04	0.02	0.07	0.07			
		障害者人口率 Population rate of people with disabilities	0.13	0.05	0.03	0.04	0.00	0.05	0.07	0.21	0.03	0.05	0.05	0.02	0.06	0.02	0.07	0.04	0.10

Fig.5 Relationship between Will and Status of Conversion Promoting and Evaluation Items
転用推進の意志・状況と関連する項目の関係

に比べて「不利」とする回答が多い (Fig.3 児童 37/180 : 20.6%, 高齢者 14/102 : 13.7%, 障害者 12/79 : 15.2%)。高齢者と障害者では、推進の意志 (高齢者の C=0.27, 障害者 0.17) は、推進の状況 (高齢者 0.36, 障害者 0.29) に比べて相関係数が低い傾向が特徴的で、法的手続きへの抵抗感が推進の意志の妨げとなる場合があると推察される。また Fig.3 から、バリアフリー、防火設備の整備、電気・ガス・水道、音・光・空気環境、用途制限への対応しやすさは、回答分布に幅があるが新築に比べて不利だとする回答の方が多い。

3.2 所管部署の自由記述回答に基づく利点と不利点, 施策

自由記述回答では「新築と転用ではどちらが有利・不利と考えるか」「福祉転用の増加に向けて有効だと考えられること」を問うた。その項目への回答 256 件を、類似の回答をまとめて整理し、Fig.6 と Fig.7 に示す。また集計にあたっては、所管部署で把握している (転用だと認識している) 転用事例があるかどうかを分けて集計した。

1) 転用の利点と不利点について

「どちらが有利・不利とはいえない」回答も多かった (児童 25, 高齢者 23, 障害者 14) が、複数の自由回答記述を得た。「転用は新築に比べ、初期費用が掛からず有利 (40 件)」を筆頭に、「用地取得がしやすい」「急激なニーズ増減に対応しやすい」の回答が目立つ。また、新築と転用のどちらが有利かは「ニーズと立地状況 (施設整備が必要なエリア) による」との回答もあり、地域の実情に応じて適切/可能だと考えられる手法が選択されている様子がうかがえる。これらの意見はいずれも転用事例を把握している自治体、していない自治体の双方から挙げられており、共通した認識だといえる。

2) 福祉転用の増加に向けて有効だと考えること

福祉転用の推進に向けて、有効だと考える施策などの自由記述では、「補助金による誘導や返還義務の撤廃が有効 (21 件)」という回答が目立った。他に、「基準などの緩和措置 (11)」も比較的回答が多い。また転用の推進方策にかかる情報整理として「転用可能な建築の把握・共有 (一元管理) (7)」「空き家対策 (9)」「地域福祉ニーズ把握・情報共有 (9)」が挙げられ、福祉施設所管部署だけでなく自治体内での所管を超えた連携が有効と考えられる。転用にあたっては「地域住民の理解 (10)」が有効との回答もあり、福祉施設がいわゆる迷惑施設として受け止められないよう、地域住民にとってのなじみや連携の関係についても意識されている。さらに、「事例や研究結果の周知 (5)」や「専門家のサポート (6)」への要望もあり、福祉転用に際しての手順や、改修利用に向いている/向いていない建物の判断基準などが理解されていないことも、普及に向けた課題といえる。

3.3 転用事例を把握している自治体の人口分布との分析

1) 福祉ニーズの変化と転用意志・状況・評価の関係

回答部署が所管する分野での今後 20 年 (一世代弱) での福祉ニーズの対現時点比の増減見込みをたずねた (Fig. 8)。児童では、無回答 (不明) が 37.2% にのぼり、対象となる児童の一時的な増加とその後の減少や共働き率の増加などで保育ニーズの増減が予測しにくいと考えられる。予測の回答は「変わらない」が 22.8% で最も多く、現状は待機児童等もあるが上述の増加・減少要因のせめぎ合い関係の想定などによると考える。高齢者では、「とても増える」が最も多く 35.2% を占め、増加の予測が大半である。高齢者福祉のニーズの増大が強く予期されている。また、障害者では「やや増える (35.8%)」が最も多く「増加する」が大半を占める。

この福祉ニーズの増減見込みと転用推進の意志・状況の関係を Table3 にまとめた。総じて福祉ニーズの増減見込みと福祉転用の意志・状況には強い相関はない。しかし、児童の場合ではニーズが増加・不変・減少のいずれでも転用を「推進したい」とする回答が半数程度である。これらからも福祉転用では、ニーズが一旦増えたあとに減少するなどニーズの変動に対応しやすいことはより高く評価されるべきだと考えるが、実際の状況としては「どちらともいえない」の回答比率が最も高く、転用の実施にはなんらかの阻害要因があると考えられる。また、障害者の推進の意志では、今後障害者が増加すると回答した部署で「推進したい」の回答比率が最も高く (30/56),

Fig.6 Municipal opinion on the advantageous or disadvantageous of new construction and converted facilities (by free description)

新築・転用の有利・不利に対する自治体の考え (自由記述)

Fig.7 Things that jurisdiction department think effective for promoting welfare conversion (free description)
福祉転用の増加に向けて有効だと考えること (自由記述)

こうした回答者は増加する福祉ニーズの受け皿としての福祉転用に
対して積極的といえるが転用推進の状況は児童と同様である。

2) 自治体の人口構成と転用意志・状況・評価の関係 転用の実
態には、各自治体の人口構成やその将来予測等の状況が影響してい
ると想定できるため、Table2 の下段に年少人口、生産年齢人口、老
年人口と各人口率^{注3)} と転用の意志・状況等の関係を整理した。結
果として、いずれの項目でも相関は得られていない。

4. 転用事例アンケートによる職員の姿勢

所管部署と同様のアンケートで、転用事例である福祉施設から得
られた回答をみる (Fig.3, Table2: 高齢者の回答は偏りがあり連
関係数は算出不可能)。Fig.3 の通り、所管部署からの回答に比べて
大きく異ならないが、回答施設ではいずれも推進の意志・状況とも
にポジティブ評価である (13)、児童の災害時の避難安全性と設備整
備で評価に幅がある (14)、児童と障害者では地域関係でのポジティ
ブ評価の割合が比較的高い (15)、バリアフリー対応ではネガティブ
評価の割合が比較的高い (16)、などいくつかの特徴を読み取れる。

自由記述の項目に「転用して、成功した、または反省が残る点の
有無」を設けた。自由記述のあった回答施設の多くが小学校の空き
教室を利用した学童保育室であった。これら施設からは、転用施設
での特徴的な成功点は学校内にあるため、安全で、校庭など広い場
所を使える点が挙げられた。一方、反省が残る点では、授業時間中
に学童保育の児童らを静かにさせるため児童にもストレスがかか
る、家具や設備が施設利用者の身体寸法に合わず工夫が必要だった
点が挙げられた。設備整備には限界があり、職員や利用者に不便だ
と認識されている。例えば、小学校空き教室を使用した学童保育室
では、台所の設置を無理やり行ったため、児童の活動スペースとの
境がなく危険だと指摘された。福祉施設への転用に際して改修が不
十分なために生じる問題であり、改修当初から補助金等の費用面で
の誘導の他、適切なマッチングが必要であると指摘できる。また少

Fig.8 Forecast of increase/decrease of welfare needs by 20 years (by each jurisdiction)
各所管の今後 20 年での福祉ニーズ増減見込み

Table 3 Relationship between willing/situation of conversion and forecast of increase/decrease of welfare needs
福祉ニーズ増減見込みと転用推進の意志・状況の関係

福祉ニーズの増減見込み Forecast of welfare needs		転用推進の意志 Willing to promote conversion		転用推進の状況 Situation of promoting		規制している Regulating
		推進したい Want to promote	いらない Not to promote	推進している Promoting	いらない Not to promote	
児童 Children	増加 Increase	7	1	4	10	31
	不変 Not change	19	8	10	4	14
	減少 Decrease	12	4	9	19	44
		C=0.10		C=0.13		
高齢者 Elderly	増加 Increase	19	48	14	7	69
	不変 Not change	1	1	0	1	1
	減少 Decrease	1	0	0	0	1
		C=0.15		C=0.16		
障害者 Disabled	増加 Increase	30	23	3	13	41
	不変 Not change	0	3	1	0	4
	減少 Decrease	0	3	0	0	3
		C=0.27		C=0.14		

数ではあるが高齢者施設からは、新築よりも広いスペースを使えること、地域の理解を得やすいなどの利点、また設備の老朽化や職員視点での使い勝手の悪さなどが指摘された。

5 消防署の推進の意志・状況について

5.1 転用推進への意志と状況

福祉転用の事例では、消防からの指導についての言及がある²⁾。そこで、調査対象エリアの消防署に対して、福祉転用の推進への意志（推進したい／していない）と転用の推進の状況（自治体所管部署へのアンケート票とは表現を変え、新築と比べて規制を緩和している／強く規制している、とした）などをたずねた（Fig.3）。

消防署からの回答では、転用の推進の意志は「どちらでもない」の回答割合が高く、81.3%（52/64）を占める。また、所管部署とは異なり「推進したい（2/61）」よりも「推進していない（10/64）」の方が多く、15.6%を占める。また、新築と比べて緩和や規制をしているかについては、すべて「どちらともいえない（64/64）」であり、転用の場合でも新築と同様の指導をしているという回答であった。

5.2 転用に関する評価

自治体所管部署にたずねたアンケート項目のうち、消防署からの指導に関わる、リスクについての項目を抽出してたずねた。新築と

比べた場合の日常利用時の安全、災害のリスク、避難時のリスク、ともにほぼ全て「わからない」（26/69：37.7%，22/69：31.9%，22/62：35.5%）または新築に比べて「不利」（19/69：27.5%，19/62：27.5%，19/62：35.5%）であった。

5.3 規制・緩和と監査のポイント等

自由記述方式で、転用事例での具体的な規制や緩和、監査のポイントや懸念事項、災害時や避難時等の想定されるリスクやリスクが高いと考えられる事例についてたずねた。その回答を整理してFig.10に示す。具体的な緩和や規制については、「転用事例に対して特別な規制や緩和はなく、現行の消防法に照らし合わせて指導を行っている（56）」という回答が多い。こうした対応は、安全性の面から必要と考えられる対応である反面、コスト面や民家の特性など転用前の建物「らしさ」を生かしたケア環境の構築といった福祉転用の利点が損なわれる可能性もある。また、「転用は建築基準法に適合していない場合がある（3）」「新築に比べて最適な設計ではない」とのコメントがあった。また監査のポイント等と併せて、用途変更によって消防設備や内装制限、避難経路などの条件変更が生じることにについて慎重な確認が必要であるとのコメントが複数ある（「用途変更時の法令との齟齬（8）」「用途変更に起因する監査のポイント、注意箇所（41）」）。特に、消防設備についての指摘が比較的多い。必要な申請や届出を行わずに営業する事例や、確認申請が不要な場合に指導を行う枠組みの不足を懸念するコメントも複数あった。災害時や避難時に想定するリスクとしては、上記と同様に法令との齟齬や、避難経路、消防設備の不備によるリスクとともに福祉施設としての配慮に関するコメントが複数あり、「小規模建築を転用した施設は職員数も限られ初期消火と避難誘導の同時進行は困難」「夜間管理体制への懸念」は、過去に起きたグループホーム火災^{注4)}などを踏まえたコメントであると考えられる。一方で、新築と転用のどちらが安全かといったことがらは一概には言えない、案件ごとに判断している、適正な改修や法的手続きが行われていれば新築に比べて特に危険ではない、といったコメントもあった。

6. まとめ

本稿では、関東圏の福祉施設所管部署、消防署へのアンケート調査によって、福祉転用の推進への意志と推進の状況を把握し、要因と考えられる福祉転用への評価の各項目との相関を分析した。その結果、多くの自治体の回答として「わからない」という回答が多く、福祉転用の増加という実情に照らして福祉所管部署がその実態や傾向、また適切な指導に向けた体制を整えられていないことがわかった。なお、推進または規制すべきと意思表示を行った福祉所管部署では、その多くが福祉転用に対して前向きな回答であり、要因としては新築に比べた立地や費用、地域との関係などのメリットが認識されていた。一方、水回りなどの設備系の処理に関しては困難などの意識も見られ、適切な転用手法の事例収集やその知見の共有が、今後の福祉転用の促進に有効と考えられる。また、福祉転用の普及に向けては、国・都道府県レベルでの補助金による誘導など、自治体・施設のメリットにも直結する制度整備が必要であると指摘された。

また、実際に転用を行った事例に対するアンケート調査の結果からは、事業者は転用について反省点はあるつつも転用という手段には前向きだと考えられる。障害者施設の回答では転用に対して積極

Fig.9 Success and reflection points in converted cases
転用事例での成功点・反省のある点

的・消極的な意見がともにあった。自由記述がなかったため、詳細な理由は不明だが、所管部署が懸念として指摘した障害者施設への理解不足も関係する可能性がある。さらに、転用時に関わる関係者

全員の手続きフローの共通認識が不足しているという課題も把握できた。福祉施設では災害時等の避難困難者が利用者として想定され特に安全面に配慮が必要であり、転用時には自治体や運営者、利用

Fig.10 Points of regulation or relaxation and audit by fire department (free description)
消防署の規制・緩和と監査のポイント等（自由記述）

者、職員の意見が総合的に反映するプロセスが求められる。そして
転用設計者にはこれらを適切に捉え、調整する職能が期待される。

謝辞

アンケート調査にご協力いただきました皆様に、厚く御礼申し上げます。なお、本研究は科学研究費補助金(基盤B)による研究課題「地域資源の利活用マネジメントに向けた福祉転用計画システムの構築に関する実証的研究(研究代表者:森一彦)」の一環として行われました。研究グループのメンバー諸氏より、アンケート票の作成ならびに分析考察について適切なアドバイスを頂戴いたしました。また、アンケート調査の実施・分析にあたっては小林志乃氏・北野綾乃氏(いずれも東京電機大学大学院未来科学研究科建築学専攻、当時)にご尽力いただきました。記して御礼申し上げます。

注

- 注1)「しょうがい」の表記については多数の議論があり、表記例も多様である。例えば常用漢字制定後の「害」表記は当事者・関係者にとって侮蔑的に受け取れ不快であるという意見、また“障がい”のように熟語の一部をひらがな表記とすることは日本語の表現として正しくないとの見解がある。このため本稿では常用漢字制定以前に用いられていた、本来のさまたげられた・人、の意味での「障害者」表記を採用する。ただし、法律上の表記は「障害」であることから、法律用語について記述する際には法律上の名称を記載する。
- 注2)7段階の評価(順序データ)を3段階(例:ぜひ推進したい、どちらともいえない、推進していない)に整理し、3×3の分割表をもとにクramerの連関係数を求めた。
- 注3)2010年国勢調査の結果に基づく2015年人口推計を用いた。
- 注4)2006年に長崎県大村市の認知症高齢者グループホームで火災が起き、7名の入居者が亡くなった。事故を受け、火災通報装置や誘導灯、275㎡以上の施設にはスプリンクラー、等消防設備の設置が義務づけられた(猶予期間3年)。しかしその後も2009年に群馬県渋川市の高齢者施設(10人が死亡)、2010年に札幌市の認知症高齢者グループホーム(7人が死亡)、2013年に長崎県長崎市のグループホーム(4人が死亡)での火災が起きた。

参考文献

- 1) Ministry of Land, Infrastructure and Transport : (Related information for "Act on Special Measures concerning Promotion of Measures for Empty House etc."), <http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000035.html>, reference 2015.07.07
国土交通省:空き家等対策の推進に関する特別措置法関連情報
- 2) The Architectural Institute of Japan edited : (Welfare conversion of vacant houses and buildings - Conversion of regional resource) , Gakugei, 2012(in Japanese)
日本建築学会編:空き家・空きビルの福祉転用 地域資源のコンバージョン, 学芸出版社, 2012
- 3) Ministry of education : (Effective utilization of surplus classroom and school facilities) , <http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu.htm>, reference 2015.07.07
文部科学省:余裕教室・廃校施設の有効活用
- 4) Child Welfare Act : 6-3-9 (Homelike childcare service) , <<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO164.html>>, reference 2015.07.07
児童福祉法:第6条の3第9項「家庭的保育事業」
- 5) Asuka YAMADA : A study on space composition and residents' staying places at privatehouse-turned group homes for demented elderly, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), No.638, pp.781-790, 2009.04(in Japanese)
山田あすか:民家改修型認知症高齢者グループホームにおける空間構成と入居者の滞在場所に関する研究, 日本建築学会計画系論文集 No.638, pp.781-790, 2009.04
- 6) Rie IMURA, Asuka YAMADA, et.al. : A STUDY ON THE CURRENT

STATE AND RELATIONSHIPS BETWEEN STAYING ASPECTS AND SPATIAL COMPOSITION OF THE SMALL-SCALL ELDERLY CARE FACILITIES BASED ON DAY SERVICE, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), No.632, pp.2091-2098, 2008.10(in Japanese)

井村理恵, 山田あすか, 松本真澄, 上野淳:通いを基本とする小規模高齢者介護施設の現状 -利用者の滞在状態と空間構成に関する研究, 日本建築学会計画系論文集 No.632, pp.2091-2098, 2008.10

- 7) Kenzo HIRAOA, Shunsuke YOKOYAMA, et.al. : The comparative evaluation on the characteristics of "renewal type" and "newly-built type" : An evaluation on the renewal type of the group living for the dementia (1), Summaries of Technical Papers of Annual Meeting, Architectural Institute of Japan, E-1, pp.285-286, 2002.06(in Japanese)
平岡賢三, 横山俊祐, 紅野寛, 佐竹剛:「改修型」と「新設型」における特性の比較と評価 -改修型グループホームの評価に関する研究 (1), 日本建築学会大会学術講演梗概集, E-1, pp.285-286, 2002.06
- 8) Go SATAKE, Shunsuke YOKOYAMA, et.al. : An evaluation on A house renewed for the group living for the dementia : An evaluation on the renewal type of the group living for the dementia (2), Summaries of Technical Papers of Annual Meeting, Architectural Institute of Japan, E-1, pp.287-288, 2002.06(in Japanese)
佐竹剛, 横山俊祐, 紅野寛, 平岡賢三:民家改修型グループホームにおける「住宅力」の活用 -改修型グループホームの評価に関する研究 (2), 日本建築学会大会学術講演梗概集, E-1, pp.287-288, 2002.06
- 9) Akifumi AMANO, Shunsuke YOKOYAMA et.al. : An evaluation on the spatial characteristics between "renewal type" with "newly-built type" : An evaluation on the renewal type of group living for the dementia(3), Summaries of Technical Papers of Annual Meeting, Architectural Institute of Japan, E-1, pp.471-472, 2003.07(in Japanese)
天野陽史, 横山俊祐, 三ヶ尻幸生, 佐竹剛:空間的特性からみた「改修型」と「新設型」の比較 -改修型グループホームの評価に関する研究 (3), 日本建築学会大会学術講演梗概集, E-1, pp.471-472, 2003.07
- 10) Yukio MIKAJIRI, Shunsuke YOKOYAMA et.al. : A validity of the renewal type of the group living through the usage : An evaluation on the renewal type of the group living for the dementia (4), Summaries of Technical Papers of Annual Meeting, Architectural Institute of Japan, E-1, pp.473-474, 2003.07(in Japanese)
三ヶ尻幸生, 横山俊祐, 佐竹剛, 天野陽史:入居者の過ごし方からみた民家改修型グループホームの有効性 -改修型グループホームの評価に関する研究 (4), 日本建築学会大会学術講演梗概集, E-1, pp.473-474, 2003.07
- 11) Minami KOBAYASHI, Asuka YAMADA : RESEARCH ON USE AND EVALUATION OF URBAN ENVIRONMENT AND PRODUCTION OF ENVIRONMENT IN A CHILDCARE BASE AT THE FAMILY-LIKE BABY SITTER SYSTEM IN TOKYO : Study for about the state of urban environment used as a place of the childcare and the small childcare base, Journal of Architecture and Planning (Transactions of AIJ), No.681, pp.2507-2516, 2012.11(in Japanese)
小林陽, 山田あすか:東京都家庭福祉員制度での拠点内の環境づくりと都市環境の利用・評価に関する研究 -小規模保育拠点とその保育の場となる都市環境のあり方についての研究 (その1), 日本建築学会計画系論文集 No.681, pp.2507-2516, 2012.11
- 12) Toshiyuki HONMA, Ryoko NAKAMURA et.al. : Plan and Domestic elements : A study on planning of group-home for mentally retarded persons(3), Summaries of Technical Papers of Annual Meeting, Architectural Institute of Japan, E-1, pp.483-484, 1998.07(in Japanese)
本間敏行, 中村良子, 志田正男, 笹本剛:平面構成と家庭的要素 -知的障害者グループホームの建築計画的研究 その3, 日本建築学会大会学術講演梗概集, E-1, pp.483-484, 1998.07
- 13) Hidemasa Yoshimura : (Town development using existing environment - Cases of Kagoshima, Osaka, Yokohama), (Architecture and society) , 2015.01(in Japanese)
吉村英祐:既存環境を生かしたまちづくり -鹿児島・大阪・横浜の事例にみる, 建築と社会, 2015.01

STUDY ON THE EVALUATION AND ACTUAL CONDITION OF “WELFARE CONVERSION”

Based on a questionnaire survey for the municipal presiding department

Asuka YAMADA *¹

*¹ Prof., Dept. of Architecture, School of Science and Technology for Future Life, Tokyo Denki University, Dr.Eng.

In recent years, an increase in vacant house and building space has been pointed out as a result of changes in social structure, such as a population decrease. National and local governments are also trying various measures. On the other hand, the need for welfare facilities for children, the elderly, and people with disabilities has increased because of an aging society, normalization, the need to support a balance between work and child care, and so on. As a measure to take advantage of both situations, efforts to renovate and utilize existing buildings for the establishment of welfare facilities have been attracting attention. In this paper, such renovation and utilization for welfare applications will be referred to as “welfare conversion.”

This study examined the awareness and evaluation of welfare conversion using a questionnaire survey given to the municipal department that holds jurisdiction over welfare services for children, the elderly, and the disabled. The survey was also given to the fire department. In addition, we collected welfare conversion cases of which each department was aware and administered the questionnaire survey for the collected cases. A comparison of these responses revealed the difference in awareness levels between the bodies involved in welfare conversion. The area surveyed included Tokyo and six prefectures in the Kanto area.

Regarding the will for and progress toward the promotion of welfare conversion within the municipal jurisdiction department and the fire department, the relationship between will and progress was analyzed based on items that were considered its factors. According to the summary, a number of municipalities answered “do not know.” Despite the increase in welfare conversion cases, it was found that welfare jurisdiction departments did not capture the actual situation and trends properly and also did not establish a system for proper guidance.

It should be noted that many of the welfare jurisdiction departments, which was carried out the intention that welfare conversion should be regulated or not, had a positive attitude toward welfare conversion. As evaluation factors, benefits such as location, cost, and reduced time requirements as compared to new construction have been recognized. On the other hand, there has also been recognition that equipment and systems such as plumbing in kitchens and baths are difficult to adapt to new uses. Based on this fact, it can be said that the sharing of collected cases and the knowledge of appropriate conversion techniques are effective in promoting welfare conversion. Also, it has been pointed out that institutional development directly connected to the benefits of the converted facilities and local government action such as induction of subsidies by nation and prefecture are needed for welfare conversion to increase.

In addition, according to the questionnaire survey of cases that were actually converted, answers were generally positive as to the means by which conversion was obtained, while there were reflections on the environment of the converted facilities. In responses from facilities for the disabled, there were both positive and negative opinions of the conversion. The jurisdiction departments of welfare services for the disabled have concerns that people generally lack sufficient understanding of facilities for the disabled, and it is possible that there are similar concerns at the other types of facilities.

Moreover, the study revealed a lack of common recognition of the procedure flow of all parties involved in a conversion project. Safety is especially required in welfare facilities as compared to other facilities. For this reason, when welfare conversions are performed, there is a need for the conversion program to reflect the opinions of users and staff, not only the advantages for the local governments and facilities operators.

(2017 年 12 月 2 日原稿受理, 2018 年 6 月 19 日採用決定)