

# 福祉施設の合築による多様なサービス提供

都市開発部 白石真澄

## 合築とは

合築とは、利用目的の異なる公共施設を複合化、併設することである。

豊かで安心できる地域社会をつくるためには、住民が高齢者施設等の社会福祉施設や育児施設を身近に利用できるような環境整備をしていくことが望ましい。しかしながら、国のとりわけ大都市部においては、バブル期には地価高騰や用地難を背景に、最近では自治体の緊迫した財政事情から住民サービスのための施設用地の確保が困難になっている。

そのため、用地難を解消するとともに、住民サービスの向上や世代間交流をはかる目的で、新たに建物を建築する際や建替えの際に、単一機能ではなく多機能複合型の施設整備を行う事例が増加している。また、都心区や過疎化地域で、廃校になった教育施設を一部改築し体験学習、公民館、高齢者福祉施設へと転用している事例が数多ある<sup>1)</sup>。

これは少子高齢化の進展により、学校に余裕教室<sup>2)</sup>が生じる一方で、特別養護老人ホームなどの高齢者施設の不足と待機者数の増加が深刻化しているためである。

スウェーデンやデンマークでは、高齢者住宅を駅前などおなかの便利な地域に建設、周辺に

子育て世代が住める住宅を配置し近くに住む子世帯が訪れやすいような計画をしたり、内部のスペースを地域開放する試みも行われている。

少子化や核家族化が進展するなかでは、多世代交流によって、子どもに多様な価値観を身につけさせ、社会性を養う必要性が叫ばれているため、こうした多機能複合型施設の設置、教育施設の地域への開放は、時代のニーズに即応した取組みと言えるのではないだろうか。

## 合築の類型化

実際の合築事例にはどのようなタイプがあるのだろうか。ここでは合築事例についての類型化を試みたい。図表- は東京都下の各市町村の合築、余裕教室の活用事例である。まず、合築には、新築時や建替え時期に、当初から計画的に盛り込まれたものと、単一機能に余裕が生じたため、転用が行われるといった複合機能化の時期による分類がある。

次に施設の機能区分に着目すると合築事例に含まれる複合機能で、最も多いのは在宅サービスセンターである。機能面の組合せでは、在宅サービスセンターなどの高齢者福祉施設と保育園、学校、児童施設の複合化が最も多くそのほか高齢者住宅と保育園、高齢者福祉施設との他

図表-1: 東京都下の各市町村の合築、余裕教室の活用事例

区名	合築の施設	高齢者関連		児童関連				その他		余裕教室活用型	
		高齢者 住宅 ホーム 等	在宅 サービス	中 学 校	小 学 校	幼 稚 園	保 育 園	学 童 カ ラ ブ	児童 館		障 害 者 施 設
千代田区	富平小学校、ふれあい館、まちなか図書館				□						■
中央区	神田区徳意老人ホーム、マイペースはるか、晴海中学校、晴海保育園	□	□	□							
文京区	湯島小学校、湯島高齢者住宅センター、湯島生涯学習館		□		□						□
	際小学校、際加高齢者住宅センター				□						
	松本小学校、興永館、図書館				□						□
台東区	台東区立上野小学校、湯島幼稚園、社会教育センター				□	□					□
墨田区	すみだふれあいセンター2階、すみだふれあいセンター、墨田区立東横須賀保育園	□	□				□				
	ソルバー・ハイム、水戸保育園	□					□				
	すみだ福祉施設センター、心身障害児教育施設、高齢者住宅センター(住宅介護支援センター含む)		□						□	□	
品川区	戸越中学校、戸越合築高齢者ホーム	□	□								
目黒区	中根小学校、在地区センター				□						□
世田谷区	世田谷区立東横須賀小学校(高齢者住宅センター、保育園、福祉センター)		□				□				□
渋谷区	五反田小学校、図書館				□						□
中野区	石塚保育園、石塚高齢者会館、石塚地下自転車庫、石塚駅東側						□				□
杉並区	松家区立東横須賀小学校、下井東ふれあいの家、和田小学校、障害者交流センター			□	□						□
					□						□
豊島区	西池袋二丁目の家(障害福祉会館、児童館、海士福祉館)								□	□	
北区	北区立滝野川東区民センター(滝野川東高齢者住宅センター、滝野川老人いこいの家、滝野川児童館)		□						□	□	
	北区立滝野川西区民センター(滝野川西高齢者住宅センター、滝野川西児童館)		□						□	□	
荒川区	東日暮里高齢者住宅センター、東日暮里三丁目ひろば		□					□			□
練馬区	高島平小学校、坂野区立高島平はすのき教室(ミニライ)		□		□						■
練馬区	足立区民センター(練馬区立足立五輪合築福祉事務所、練馬区立足立五輪アイセンター)		□					□			□
足立区	吾妻中学校、高齢者住宅センター		□	□							■
江戸川区	接岸第四小学校、職責くすのきセンター(ほか2か所合築事例あり)				□						□
葛飾区	幸田小学校、学童保育クラブ				□			□			■
八王子市	公明アイセンター、公明第一保育園		□						□		
調布市	調布市立築地小学校、調布市ふれあい教室		□		□						■

(資料) 1994年1月に東京都下の各市町村の福祉関係セクションに対して、FAXでアンケート調査票を送付し、返却資料を行った

障害者施設、集会施設、保健相談所、図書館などに分類される。

また、同一敷地や建物のなかでの機能配置に着目すると、同一敷地で平面分離をする、同一建物で上下階等に階層分離をする、また、との混合型も見受けられる。

さらに、土地の所有、事業運営主体に着目すると、公設公営(公的セクターが土地、建物を所有し運営も公的セクターが行う)、公設民営(公的セクターが土地、建物を所有し民間の社会福祉法人への委託や、民間企業への一括貸しを行う)、民設民営(社会福祉法人や企業など民間セクターが土地、建物を所有し民間が運営を行う)一部、公的セクターからの委託事業を行うといった分類がある。

### 3合築に関する省庁、自治体の取組み

合築や余裕教室の活用に関し、これまで各省庁、自治体で検討が行われてきている。

東京都は1989年にまとめた緊急対策で、保育園などに高齢者施設を併設する際、社会福祉法人が用地取得を行う、借地に新たに建設する際に、補助率を引き上げる方針を出した。1991年には、

建設省が「官公庁施設 高度利用に対する検討委員会」を設置、利用目的の異なる行政施設と福祉施設などの合築を検討し、郵政省は「郵便局と社会福祉施設 合築研究会」(1992年3月)において、全国に24,000ある郵便局を郵政事業の拠点のみならず、国民共有の財産として位置づけ、高齢者福祉センターなどの社会福祉施設と一体化して建設することが望ましいと提言している。

最近では、建設省が公的賃貸住宅と子育て支援施設やデパートビルセンター等の社会福祉施設を一体的に整備する際には、建設工事費の一部を補助対象にするため、約23億円の予算枠を組んだ。

文部省は余裕教室の活用を図る際の計画策定や、実施についての基本的な考え方、留意点をまとめた「余裕教室活用方針」(1992年)を示し、1997年には、余裕教室の活用を行う場合の財産処分手続きの簡素化や、転用に際しては、文部省の承認に代えて報告するといった事項の大幅な拡大<sup>iii</sup>、10年を経過した学校施設の転用においては、補助金の返還は原則として不要であるといった手続き改正を実施した。さらに厚生省と連携し、1998年7月には余裕教室の転用と冊子を作成、都道府県を通じて、全国の市町村教育委員会へ配布した。

2000年から導入予定の公的介護保険制度においても、介護に関するサービス基盤整備の基本的

考え方で、保育所、学校等の公共施設の転用可能なものについては、介護サービス提供施設への転用促進を図ることを提起している。

本節では、高齢者福祉施設と他の機能を持つ施設の合築の三事例に着目し、現状と今後の課題を整理する。

### 4合築の事例

(1)特別養護老人ホーム「マイホームはるみ」  
高齢者在宅サービスセンター、および在宅介護支援センターを含む)

(ア)所在地東京都中央区晴海丁目

(イ)敷地面積 5,040 m<sup>2</sup>

(ウ)建物構造規模SRC造地下階地上階

(エ)複合施設の種類と概要

図表 - 施設の種類の概要

	マイホームはるみ	晴海中学校(区立)	晴海保育園(区立)
階層	地下1階から地上4階	地下1階-4階の一部および5、6階	1階の一部
床面積	1,840 m <sup>2</sup>	12,561 m <sup>2</sup>	952 m <sup>2</sup>
事業内容	社会福祉法人教育会に運営委託		定員 60名

(資料)中央区による

図表 - マイホームはるみの施設構成

図表-3: マイホームはるみの施設構成

R		中学校
7		中学校
6		中学校
5		中学校
4	高齢者在宅サービスセンター	中学校
3	特別養護老人ホーム	中学校
2	特別養護老人ホーム	中学校
1	特別養護老人ホーム	中学校
B1	特別養護老人ホーム	中学校

(資料)中央区による

(カ)マイホームはるみに含まれる機能

特別養護老人ホームの定員80名、高齢者在宅サービスセンターB型、在宅介護支援センター

(カ)建設年月日 1992年7月

(キ)建設の経緯ねらい

マイホームはるみは中央区初の特別養護老人ホームである。高齢者数の増加に対しかねてより区民からホーム建設の要望があり東京都が策定した臨海部副都心開発計画に関連し開発、再整備地区と位置づけた晴海地区に用地を取得しまちづくりの整合性を図りながら晴海1丁目の一定街区に、特別養護老人ホームその他の区施設を集約的に配置することとした。また、特別養護老人ホーム、保育園、中学校について、用地を交換取得し整備が行われた。区の過疎化、核家族化に対応し地域に開かれた世代交流型の複合施設として、子どもが来やすく生活のにおいのするまちの中の老後をより高齢者の願いに応えると共に、子ども達が身近に高齢者を見、交流することによって他人を思いやる気持ちを持つといった教育面への配慮を重視している。

(ク)合築の効果など

建築について

合築により、中学校のグラウンドと特別養護老人ホームの延べ床面積7,000 m<sup>2</sup>強と比較的余裕を持たせることが出来た。また、建物の横を流れる朝夕運河や南側に面した部分に老人ホームの居室を配置し利用者にとって快適な住空間を演出している。さらに、共通に利用出来るベランダを周囲に設け、火災が起こった場合には、特別養護老人ホーム、中学校の安全な方向に避難出来るようにしている。

維持管理面では、空調、水道、火災、補修等、施設管理を中央監視室で一本化し低層階に高齢者施設を配置することで、緊急避難時の安全性を確保している。

交流、地域のかかわりについて

マイホームはるみのオープンを機に、周辺地域でも福祉への関心が高まり、既に中央区の中学校、小学校がボランティア活動協力校の

指定を受け、児童、学生による清掃、地元老人会の学校行事への招待など、ボランティア活動を実践している。

本施設内においても晴海中学校、晴海保育園、隣接する月島第三小学校と交流が行われている。具体的には入学式、雑祭りなどの季節行事、運動会、文化祭といった学校、保育園行事に老人ホームの高齢者を招待する一方、中学校の新生がマイホーム晴海の施設長の話を聞く施設見学をする、老人ホームの夏祭りの手伝いがかかりユラムに組まれるなど、ボランティア体験、福祉教育の実践の場としても活用されている。

1997年度のボランティア活動は延べ1,440名で、食事介助、洗濯たたみ、話相手など16種類の活動に学生や地域住民が参加している。

### ② エスプラザビル

(ア)所在地神奈川県相模原市4丁目

(イ)敷地面積:2,589㎡

(ウ)建物構造規模SRC造地下階地上 13階

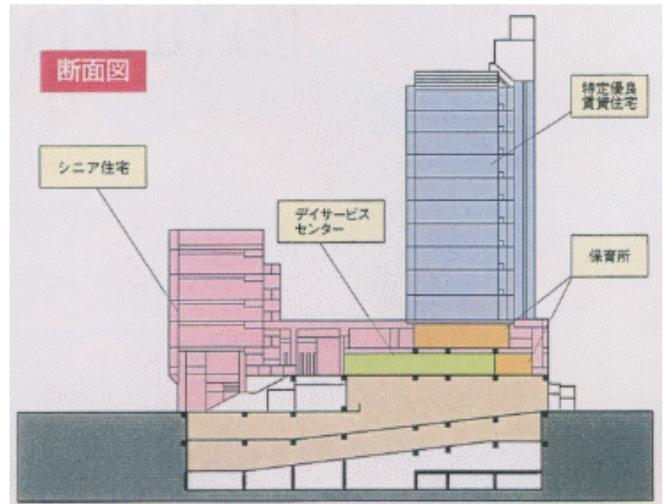
(エ)複合施設の種類の概要

図表 - 施設の種類の概要

	用途	概要	階地	面積 (㎡)
住宅	特定優良賃貸住宅 (神奈川県住宅供給公社)	40戸	北棟4-15階	1,000㎡
	シニア住宅 (株)共立メンテナンスが借上げ運営	60戸 単身専用40戸 夫婦専用20戸	南棟2-6階	
社会福祉施設	保育園 (エンゼル保育園)	0-6歳児 定員60名	北棟2階	600㎡
	在宅サービスセンター (マイホーム晴海) 保育園、マイホームともに 株主が法人が運営	B型(調理キッチン) 定員15人	北棟3階	550㎡
その他	店舗等	医療・飲食	1階	1,050㎡
	自動車庫	59台収容	B1・B2階	3,600㎡
	緑地公園	相模原4丁目ちびっこ公園	1階北東	100㎡

(資料)相模原市による

図表 - エスプラザの施設構成(断面図)



(オ)建設年月日 1998年月

(カ)建設の経緯ねらい

本施設は赤ちゃんからお年寄りまでが同一建物内で生活し交流する多世代交流型都市拠点の創設をコンセプトに住宅、社会福祉施設、商業施設を配置した複合建築物として計画され、行政と民間が一体となって開発されている。

本地域は市の玄関である相模原駅から400メートルの商業業務地域で、幹線道路に接しているなど、好条件にありながらこれまで老朽化した低層建築物製材所、スイミングプールがあり、市の中心部にふさわしい土地の高度利用が行われていなかった。

地権者は当初、ホテルやワンルームマンション構想を持っていたが、事業採算性や今後の高齢化の進展を考慮しシニア住宅構想が上がった。住宅部分は(株)共立メンテナンスが建物を一括借り上げ運営を行い、在宅サービスセンターも組み込まれている。相模原市では人口増加によって、保育園の待機者数が増加していることあって、市からの要請もあり、地権者が社会福祉法人愛翁会を設立し法人が在宅サービスセンターと保育園の運営も行うことになった。

総事業費は39億5千万円で、建物コンセプトを実現するため、国、県、市の補助金(10億5千万円)制度適用を受けている。

(キ)合築の効果など

建築について

施設建築物は完成後の施設運営や維持管理の観点から機能の混在を避けるため、住宅と非住宅に大きく区分されている。低層部分には非住宅として社会福祉施設、商業施設が中高層部には、ファミリー世帯向けと高齢者住宅が配置されている。プラザ階の中央には広場が設けられ、地域住民に開放されている。

子どもが中央広場や保育園の屋上にある園庭で遊遊姿が、シニア住宅からみることができ、高齢者達から活気がある好評を得ている。車寄せ、エントランス部分は、在宅サービスセンターと保育園で共有化しているため、高齢者がセンターに到着する時間帯に、園児が散歩に出かけるので、声をかえあえるような機会が生じている。

また、事務所スペース、厨房は在宅サービスセンターと保育園で共有化、効率化し、食事は高齢者に一品加えるなどして、ほぼ同じメニューを出している。

交流、地域ゆかりについて

相模原駅と西門商店街の間に位置し、再開発を契機に地元商店街の活性化にもつなげたいとのねらいで、在宅サービスセンターや保育園で使食材や日用品は地元商店街から購入されている。開設当初は意識的な交流をめざし在宅サービスセンターと保育園双方に交流担当者を置き、行事を組んでいたが、高齢者は午前中に入浴を終え、午後から活動が活発になるのに対し、保育園のほうも午睡の時間など、生活時間帯が異なるため、現在では自然な交流に重点を置いている。

シニア住宅の入居者は自立度が高く介護が必要な場合でも、ヘルパー等を外部から自己負担で導入しており在宅サービスセンターへの通所は皆無である。自立度合いや意識が全く異なるので、双方の交流はほとんどない。隣接する特定優良賃貸住宅の入居時期と保育園の募集時

期が異なっていたため、住民が保育園を使用している例はないが、住民の子育てクラブを地域育児センター(在宅サービスセンター階)である月に回程度開催するなど、保育園が地域の子育て支援にもかかわっている。

### 高齢者と遊 保育園児(スプラザビル)



在宅サービスセンターとシニア保育園で。

新年には初釜も行われた。

### ③ 宇治市立小倉小学校

(ア)所在地宇治市小倉西畑

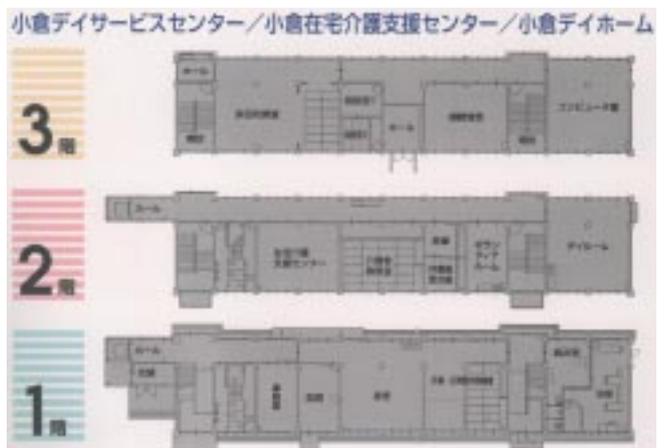
(イ)延床面積:1,017㎡

(ウ)建物構造規模SRC造地上階

(エ)複合施設の種類の位置関係

階が在宅サービスセンターB型、階が在宅介護支援センターと自立度の高い高齢者のためのデイホーム、階に学校教育施設としてコンピュータ室、視聴覚室を新設した。高齢者施設の運営は社会福祉法人に委託している。

図表 - 施設の種類の位置関係



(オ)開設年月日 1995年4月

(カ)建設の経緯ねらい

宇治市は京都市の南東部に隣接し京都、大阪都市圏のベッドタウンとして人口急増し市街地の過密化が極度に進んだ。児童生徒数の増加に対応し新設校の建設が進んだが、小学校は昭和57年、中学校は61年をピークに児童・生徒数が減少している。小倉小学校でも最大時(昭和55年)に37学級、1,431人の生徒数だったが、1994年度で空き教室が塞も生じ生徒数はピーク時の割程度に落ち込んでいた。このような状況の中で、1993年に制度化された地方分権特例制度の指定を受け、全国ではじめての空き教室の有効活用と市民のニーズの高い福祉施設の整備を結び付けることし文部省に対し余剰教室の転用にかかる申請手続きの簡素化・学校用地補助金の返還免除を申請した。

1993年地方分権制度の適用市町村の指定についての合意がなされ、補助金の返還免除については申請どおりの措置を講じる事は困難だったが、老人福祉施設への転用については、非営利目的でない事、転用の結果、学校教育活動に支障が生じないこと、条件のもとに特例措置が認められた。

(キ)合築の効果など

建築について

施設は、棟ある校舎の最も古い北校舎を改造し学校運営に支障が生じないよう新たに階部分は南校舎と渡り廊下でつなぐとともに、老人福祉施設専用玄関口を設置、階までエレベーターを設置した。老人福祉施設を設置するための整備事業費は億8,900万円、学校教育施設の充実をはかるための整備事業費は千100万円であるが、当時、京都府で創設された、既存施設活用型デイサービスセンター等整備促進事業助成制度の補助対象の第一号となっている。事業効果として、新たに用地を購入する場合と比較して5億8千万円の経費節減につながった。

交流、地域ゆかりについて

日常的な交流としては、児童の自主性に任せ、小学校の昼休みを利用し児童がセンターに来て交流する形をとっている。児童が音楽の授業で習っている歌や器楽の演奏を披露したり、絵本の朗読、けんだまおはしき、あやとなどの昔遊びを通して自然な形の交流が行われるほか、高齢者に戦争体験を聞く高齢者が囲碁クラブのコーチを行う手紙交換など学校の授業、行事を通じての交流も行われている。

小倉小学校は今年で創立125年目を迎えるが、デイホームに通う高齢者には小倉小学校の卒業生も数人おり、地域のなかで幼い頃に馴染んだ施設に通っている。

#### 5合築の評価と今後の課題について

ここでは、三事例を含む合築事例の視察レポートを通じて得られた、合築の評価と今後の課題についてまとめることとする。

(1)行政側にとって

合築はその目的から、高齢者の入所施設、通所施設、保育施設など、多機能をひと所に集積することであり、それによって土地の集約化が図られ、土地を個別に手当するコストが圧縮できる。さらに、ファミリー世帯向け住宅と保育園、高齢者住宅と在宅サービスセンターなど、機能の組合せによっては、利用者の便益向上にも資することができるが、一方で、当初の目的に反して、施設間の利用者相互の交流がはかれなかつたり、施設利用、運営上の弊害が生じる場合もあるなど、合築が形骸化する懸念がある。

特に余剰教室の活用を行う際には、学校が本来は児童生徒の学習施設であり設計上は、その他の目的で使用することが想定されていなかったため、サービス車両の駐車スペースの問題、避難路の確保<sup>vi</sup>、消防法<sup>vii</sup>の問題など、新たなコスト負担が生じる恐れがある。また、65㎡程度の面積を持つ

教室の大きさが、転用施設の自由なレイアウトに支障をきたすことあり。

今後の合築、余裕教室の活用においては、自治体の人口構成の将来推計等によって、活用できる資源の現状把握を行うと合築の機能面について慎重な検討を行うと施設利用や建築上の問題点を明らかにし各機能の利用上、困難が生じないような措置を講じていくことが重要である。さらに、公共施設を建築する際には、将来的な転用をにらんだ設計を考慮しておくことが望ましい。

## (2)事業者側にとって

今回の三事例では、建物の所有は(1)特別養護老人ホームマイホームはるみと(3)小倉小学校が自治体、(2)エスプザビルは民間であるが、いずれも高齢者サービス、保育園などを社会福祉法人が行政から業務委託されている。少子化による子ども数の変化によって、単一事業で収益を上げる事が困難になっている社会福祉法人にとって、複合機能を持つ事による収益性の向上が期待できる。また、事務室や厨房などを複数の機能で兼用することにより省力化省スペース化がはかれる。

しかし高齢者サービスは高齢者福祉課、保育サービスは児童福祉課や保育課と異なる場合が多く計画段階補助金の使途、監査に縦割りの弊害が生じることあるため、自治体と綿密な調整が重要になる。

今後、公的介護保険制度が導入されると措置から自由契約への流れが起こり、社会福祉法人にも木目細やかなサービスと入面で、競争原理が働くことになる。そのため、所有する土地を活かすどのようなサービスで付加価値を高められるかが課題になる。

## (3)利用者側住民にとって

合築や余裕教室の活用事例では、交通の便が良い土地に建物を集約化するため、施設の利用者、ボランティア参加者にとって利便性が向上し、住み

慣れた地域で、家族や地域の人の交流をはかるというマラゼーションが実現できる。取材をした施設でも、子どもと高齢者の交流が頻繁に見られ、施設に通所して来る高齢者のなかには、折り紙や、囲碁を子どもに教えることが生きがいになっているという意見を施設職員から聞くことができた。

本レポートでは紹介をなかったが、保育園と高齢者福祉施設の合築事例で、施設職員の子どもを施設内の保育園に預けており子育て世代の就労と保育の両立の一助になっている事例もあった。

また、合築や余裕教室の活用を行う際には、利用者層や周辺地域の交通量の変化、騒音など、新たな問題が生じてくるため、地域住民の理解が必要となる。

## おわりに

わが国の合築事例は、バブル期以降、今日までさまざまなものが建設されているが、その建築的評価や、世代間交流など実証的研究についてはこれまでほとんどなされていない。

今後の低成長社会やマラゼーションの第一層の浸透を考慮すると地域の既存資源に着目する、誰が利用しやすい施設をつくるという意味で合築の意義は大きいと考えられる。今後、第一層の議論が行われ、身近な地域でどこから車椅子までが実現することを期待したい。

<sup>i</sup> 日経産業消費研究所の調査(1995年12月、47都道府県と12政令市を対象)では、余裕教室の学校施設以外の転用実績は、全国の小学校で679室、中学校で321室である。

<sup>ii</sup> 余裕教室は文部省の定義によると普通教室のうち、将来とも恒久的に余裕となることが見込まれる教室。

<sup>iii</sup> 承認に代えて報告とする事項の大幅な拡大については、平成9年度が(廃校の場合)保育所、児童養護施設、特別養護老人ホーム、身体障害者サービスセンター、身体障害者療護施設、精神薄弱者更生施設、公害防止施設、防災施設、医療施設、試験研究施設、研修施設、庁舎、(余裕教室の場合)保育所、身体障害者サービスセンター

iv 補助、適用制度一覧

補助事業の名称	所管	備考
優良建築物等整備事業補助	建設省	補助事業
社会福祉施設等整備費補助 (保育所)	厚生省	補助事業
社会福祉施設等整備費補助 (デイサービス)	厚生省	補助事業
シニア住宅制度	建設省	制度適用
特定優良賃貸住宅制度	建設省	制度適用

v 平成4年12月に閣議決定、平成5年4月に制度化。地方公共団体が実施する地域づくりに関して、現行の法律の範囲内で国が持つ許認可等の権限の特例措置を試行的に講じ、その実施結果を踏まえて一般制度への移行を検討しようとするもの。

vi 建築基準法では福祉施設を設置する場合には、福祉施設と学校施設間に独立した区画を設けなければならない。二方向避難を確保するという基準に適合させるためには、廊下を区切ると避難階段を双方に1ヶ所ずつ設置する必要がある。

vii 誘導等、誘導標識は、高齢者福祉施設すべての階に設置しなければならないが、学校は地階無窓階および11階以上の階がある場合にその階の設置が義務づけられている。高齢者施設と学校施設が合わさると、すべての階の設置が義務づけられる。

・本レポート記載のデータは各種の情報源から入手、加工したものです。その正確性と完全性を保障するものではありません。  
 ・本レポート内容について、将来見解を変更することもあります。  
 ・本レポートは情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、契約の締結や解約を勧誘するものではありません。なお、ニッセイ基礎研究所に対する書面による同意なしに本レポートを複写、引用、配布することを禁じます。

Copyright © ニッセイ基礎研究所 1996 All Rights Reserved