生命工学に基づく生活・居住環境づくりと共生に関する研究グループ

コミュニティ施設整備における日韓の違い - 新築と更新・再生の法制度 -

広田直行(建築工学科) 川岸梅和(建築工学科)

1. はじめに

公民館設置当初、その役割は事業を施し設けることであり、施設を設けることではなく事業を進めることにあった。その後、我が国における社会教育施設は、法制度によって守られ整備が進められてきた歴史を持つ。しかしそこにはメリットとデメリットが共存し、施設の新設には有利でも更新・再生には不利な部分もみえてきている。施設が当初の役割を終えたとき、次の役割を与える際に何が問題となっているのか。また、施設整備の方法に問題はないか。韓国の事例を参考にして検討を試みる。

2. 日本のコミュニティ施設整備の変遷

コミュニティ施設といえば,地縁的な生活圏域 で日常的にコミュニティ活動を支えるための施設 であり,教育施設,福祉施設,商業施設,医療施 設など,様々な施設が含まれる。ここでは,中で も地域事情と密接に関わる地域集会施設を中心に 進める。

我が国の教育・集会施設といえば公民館とコミュニティセンターが代表的である。公民館は社会教育施設として1949年に法制化され、旧文部省の管轄による国庫補助の下に、全国に約19,000施設が現存し、地域の教育・自治・福祉の拠点施設となっている。一方、コミュニティセンターは、1972年にユネスコ総会の教育部会で提出されたいわゆる"フォール報告書"に端を発し、生涯教育の全教育体系を再整備することへの提言に基づいたものであると考えられる。翌73年に、旧自治省の「モデルコミュニティ事業」として、千葉市にコミュニティセンターの整備が始められている。この他にも、地区センター、近隣住区センター、旧農水省により整備された生活改善センター等、様々な類似・関連施設があり、施設乱立といわれている。

2.1 公民館の整備

1946年, 社会教育法の制定に先立って, 文部次 官通牒「公民館の設置運営について」が発令され、 この頃より公民館という施設名称が使われ始めて いる。法制化前の施設の多くは、既存施設からの 転用であり、その役割は事業を施し設ける事であ り、施設を設けることではなく事業を進めること に重点が置かれていたといえる。 法制化以降は, 国庫補助が終焉となる 1999 年まで、中央公民館、 地区公民館、公民館分館など、対象圏域や配置上 の違いはあるものの、おおよそ中学校区に1館の 目標で整備が進められている。2001年には、補助 金によって建設された公民館が、社会教育施設の 範囲で転用,施設名称の変更が可能になっている。 この規制緩和により、特に市町村合併が行われた 地域では、教育・集会施設の再編が盛んになって いる。

2.2 コミュニティセンターの整備

コミュニティセンターは、設置が始まった当初よりそのほとんどが新築で設けられている。整備方法は地域によって異なるが、地域分割に「コミュニティ区」という方法を新たに取り入れ、住民要求により設置計画を進めている「武蔵野方式」や、1973年より利用圏域、施設規模、施設機能などの計画基準に変更を加えながら整備を進めている「横浜方式」など、地域的に特徴をもって整備されている。特に、「横浜方式」では、1973年の整備開始時から施設規模、施設機能、利用圏域などについて4期に渡る中・長期計画の見直しを行い、現在は18行政区に目標とした80館が設置されている。

以上のように、我が国の教育・集会施設は、利用圏域、施設機能、施設規模などの詳細な計画を立て、社会的変化を踏まえた長期的展望に基づいて、新築により整備が進んでいるといえる。

3. 日本のコミュニティ施設の更新事例

3.1 市町村合併による再編

関東地区で最も早く合併が行われた,千葉県野田市(旧野田市と旧葛飾郡関宿町の合併)では,施設配置・規模の変更を行わず,施設名称・ネットワーク・職員体制の変更で再編を行っている。合併前は双方ともに公民館とコミュニティセンターが混在する地域であったが,合併を契機として,一部のコミュニティセンターを公民館に名称変更し,職員体制・運営方式も既存公民館に準じ,1中央公民館と10(地区)公民館に再編している。これにより,中学校区に1公民館の配置となり,新たなネットワークが形成されることとなった。

コミュニティセンターとして継続利用となった 施設は、公民館の境界領域に建つ支所と複合され た施設であり、公民館補完施設として残されてい る。変更を最小限に抑え、職員体制により事業の 充実と機能的な補完を目指した再編事例である。

3.2 公共ストックとなっている社会教育施設

2006年,千葉県36市における過去25年間に発生した公共ストック空間の建物種別は,青年館,小学校,公民館,幼稚園,保育園,福祉施設の6種別に集約されており,特に青年館の廃館が顕著であることが明らかとなっている。

青年館は、昭和40年頃から青少年の健全な育成を目的として設置されてきたが、情報化の進展や高学歴化などの社会の流れにより、昭和60年頃から徐々に利用は減少し、その役目を終えてきている。千葉県における青年館の総数は819事例確認できている(継続調査中)。この内、継続して使用されているのは286事例、転用が404事例(50%)、解体が105事例、不明が24事例となっている。転用された事例のほとんどが自治会等へ譲渡され、集会所や老人いこいの家等の利用となっている。自治体によっては「既存不適格を解消する予算がなく、地域へ譲渡した。」との言葉も聞かれるが、地域需要とは関係なく、転用後の用途を各自治体で一律に決めている点に課題がある。

4. 韓国自治センターの整備過程

韓国では,1994年に地方自治法が改正され, 1995年には統一地方選挙の実施により、地方自治 が復活している。このような社会変革のなか、1999 年から韓国住民自治センター(以下,自治センター とする)の設置が急速に進められ、2002年までに 全国で約1,700館の設置が完了している。これら の多くは [予備軍] と [洞事務所(支所)] として 使われていた施設からの転用によって整備されて いる。その手順は、第一段階として、既存施設を スケルトンのみとして, [予備軍] + [洞事務所] + [自治センター] としてインフィルを再構成す る。一気に設置は進むが、この段階では施設配置 に取り決めはなく, 利用圏域や対象人口にバラツ キが生じている。そのため次の段階では、対象圏 域(半径約600m)や対象人口(約20,000人)を 満たしていない事例や, 利用状況が低い事例につ いて整理・統廃合化を行う。この場合、廃止とな る事例はさらにリモデリングにより、別機能へと 転用される。また、規模的、機能的に1施設で集 約不可能な場合は、2事例が新築の1事例に統合 され, 既存2事例は他機能へと転用される。自治 センターの統廃合によって発生する余剰施設につ いて、現状では基本的に福祉施設として転用され る方向が決定されている。これらの整備手順は我 が国の公共整備方式と大きく異なる点である。

5. まとめ

日本と異なる韓国の施設整備を以下にまとめる。 ① 施設転用による整備方法は2つの段階に整理できる。韓国独自の公共施設整備のシステムで,まず短期間で対象とする全域の再利用可能な既存施設を改修し,配置を完了する。次に,数年の利用状況の結果で統廃合により再配置を行う。

② 韓国には「リモデリング法」という改修工事に対する緩和規定注1)がある。

注釈

注 1) これまでは建築物の用途を 10 項の施設群で分類 して,同じ施設群に該当する用途に変更する場合も 許可申請が必要だったが,届け出制に変更された。 また,従来の 10 項の施設群を 5 項の施設群に縮小 し,避難構造基準が弱い施設群から強い施設群に変 更する場合のみ許可申請すればよい。リモデリング し,既存建築物の機能を改善しながら,他の用途に 転換する場合が多い。それを自由に簡素化して用途 変更強化に関わる時間と費用を削減することがで きた。それ以外にも美観審議制度の廃止, 建築物 連絡廊下の届け出制への規制緩和ができた。

1999年時点では、洞事務所、自治センター共に、6 等級のその他(近隣生活施設)に属する。よって、用途変更にはならなかった。大修繕のみの規定がかかっていた。

今後は1000 m³以下の大修繕も届け出のみとなる見込みである。

▽ 建物の用途変更施設群分類基準 建築法施工令第14条(1999.02)

区分	施設群	詳細施設	その他
1等級	営業及び販売施設群	娯楽施設,販売及び営業施設,宿泊施設	
2等級	文化及び集会施設群	集会施設,運動施設,観光·休憩施設	
3等級	産業施設群	工場, 危険物貯蔵及び処理施設,	
		自動車関連施設, 糞尿及びゴミ処理施設,	
		倉庫施設	
4等級	教育及び医療施設群	教育研究及び福祉施設, 医療施設	
5等級	住居及び業務施設群	独立住宅, 共同住宅, 業務施設,	
		公共用施設	
6等級	その他の施設群	第1種·2種近隣生活施設,	大統領令に決めた 施設群
		動物及び植物関連施設、墓地関連施設	

* 建設交通部, 建築法解説pp. 30, 1999年版

- 建築行為の際の[許可申請]と[届け出]
- ▶ 大修繕:3層以上,延べ床面積200 ㎡以上の建物の大修繕の場合は[許可申請]が必要(項目1~5)。 主要構造部の解体がない軽微な修繕は,[届け出]のみでよい(項目6~9)。
- 1. 耐力壁 30 ㎡以上を解体・修繕及び変更する場合
- 2. 柱の3本以上を解体・修繕及び変更する場合
- 3. 梁の3本以上を解体・修繕及び変更する場合
- 4. 屋根枠の3カ所以上を解体・修繕及び変更する場合
- 5. 防火壁・防火区画の床・壁を解体・修繕及び変更する場合
- 6. 階段(主階段, 避難階段, 特別避難階段)を解体・修繕及び変更する場合
- 7. 美観地区内で外部形態を変更する場合
- 8. 多世帯住宅の主要構造部の境界壁を解体・修繕及び変更する場合
- 9. エレベータ, エスカレータを新設する場合
- 「リモデリング」関連の緩和法規
- ▶ 建築法第8条 (リモデリングに待備する特例など) →大統領令による緩和規定

 \downarrow

法第56条(容積率), 法第60条(高さ制限), 法第61条(日影条件)を120/100にできる

既存の外壁の上にカーテンウォールの新設





構造耐力壁を残してインフィルの再構成





階段室にEVを設置



段上ホール新設によってできた階段



3階建から4階建てへ増階



増設された階段室

